

国有企业组织结构设计的原则

万 宏

(四川师范大学 经济与管理学院, 四川 成都 610066)

摘要:国有企业在市场经济日趋完善的情况下,如何通过自己的独立法人地位发展,采取什么组织结构去应付所面临的新的挑战,无论在理论和实践上都是急待解决的难题。国企改制后,设计选择适合自己,并能行之有效地实现组织目标的结构是国企可持续发展的关键。国企组织结构设计的中中之重在于提出设计的基本原则,这样才能有效地进行组织的构建。

关键词:国企组织结构;原则;设计;管理

中图分类号:F276.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)05-0045-05

随着我国国有企业改革的深入,国企效率大幅提高,但其增长绝大部分来自于政府及外界环境的支持。国有企业在市场经济日趋完善的情况下,如何通过自己的独立法人地位发展,采取什么对策去应付所面临的新的挑战,无论在理论和实践上都是急待解决的难题。企业组织结构是组织目标、企业价值实现的载体。国企改制后,设计选择适合自己,并能行之有效地实现组织目标的结构是国企可持续发展的关键。企业组织变革是企业为适应竞争和发展而进行的,以改善和提高组织效能为根本目的的管理活动。企业战略、商业经济、客户需求、竞争环境以及上述因素的变化都是组织改造的客观条件。企业组织不断优化的过程正是企业不断适应外部经济环境与追求内部更低管理成本,从而建立高效率的企业组织的过程。国企组织结构的设计首先必须分析现阶段所面临的结构问题,并提出设计的基本原则,才能有效地进行组织的构建。

一 国企改制后在组织结构上存在的问题

国有企业改制后缺乏对组织结构重要性的理解,以及对组织结构设计原则的把握,其问题大多表

现在如下几个方面。

1. 目标不一致

在国有企业里,首先表现为个人利益及目标常常与组织(即国企)的利益及目标不一致,在这些情况下,国企的利益对于主管官员及经营者而言,只不过是一种“外部性”因素;而他们自己的利益则是一种“内部化”因素。科斯定理深刻地揭示出:理性经济人只会积极关心内部化因素,而不会积极关心外部性因素。其次为国家、社会目标与企业目标不一致,使企业缺乏明确的、切合实际的战略目标,缺乏持续的企业长远发展规划,企业高层人事变化更替频繁。面对改革浪潮中的国有企业,基本达成了对变革的共识,但他们没有意识到暴风雨即将来临,缺乏明确和可行的战略目标。

2. 内部人控制

国企改制后,广泛地采取“授权”的方式确定国有股东,企业的领导班子既是国有股权的全权代表又是自己的管理者、监督者。或由于企业股权过于分散或信息不对称,导致失去对公司的剩余控制权,使一些国有企业被内部人控制,所有者被架空,国家

收稿日期:2005-02-24

基金项目:四川省教育厅青年基金项目《四川国有资产管理研究》(编号 SE02-004)。

作者简介:万宏(1970—),男,四川营山人,四川师范大学经济与管理学院讲师。

所有权被侵蚀。现行政企不分的国家所有权管理体制、权责不清的国家所有权委托代理关系,是国有企业机制不活、国有资本运作效率低甚至是国有资产流失的一大原因。

3. 公司法人治理结构不规范

当前国有大中型企业改制公司面较大,大多数国有大中型企业在改制公司后都建立了股东大会、董事会、监事会等公司治理结构。但公司治理结构的关键——公司内部的监督制衡机制却没有真正发挥作用,还没有按照中共中央四中全会《决定》建立起科学合理的企业领导体制和组织制度。公司的董事会、监事会、经理层组成人员,基本上甚至全部由原国有企业领导班子原班人马担任,形成“翻牌新三会”,出现“内部人”控制公司、“新老三会”职责不清、关系不顺,仍然沿用原来国有企业的老办法运作、公司治理效率低下问题。致使公司未能严格按《公司法》规定的治理结构规范运作,总体上看公司治理结构形式上的变化大于实质上的变化,有效的公司法人治理结构没有真正建立起来。许多公司董事长与总经理没有分设,监事会监督职能形同虚设,“新三会”与“老三会”矛盾突出,没有很好发挥作用,对企业经营者缺乏有效监督。公司法人治理结构问题成了深化国有大中型企业改革的一道“瓶颈”。

4. 组织结构存在问题

组织结构仍然按“科层制”管理模式设计,缺乏与市场相匹配的创新结构。国企组织结构模式单一,即使是产品线较宽,较长的跨地区大型企业,也实行高度集权的有线职能制组织模式。据调查,“经过 20 多年的改革,仍有 68.3% 的国企不考虑企业的规模、产品、工艺、市场等内、外情况采用此种模式”[1](82 页),导致国企组织机构的建设不能快速响应业务发展的需要(部门功能、集分权等),组织内的部门功能界定不明确,导致职、责、权不对称,部门设置臃肿,人员庞杂,而真才实干者又缺乏,组织内部交易成本虚耗,管理靠本能和个人直觉,制度建设滞后,公司治理缺少监督和管理控制功能,面向职能和作业层次的组织变革模式,造成企业管理层次较多,管理幅度狭窄、管理职责交叉重叠,使企业信息反馈迟滞和失真,降低了管理效率。

上述问题是国有企业较为典型组织结构问题,在国企组织结构完善中,针对性克服,应具体体现在

组织结构建立的原则中。

二 建立国有企业组织结构的重要原则

在我国国企改革进程中,国企所处的特殊地位,建立合理规模的组织结构不仅要遵循企业在新时期的客观规律,要大量吸收西方先进的组织结构设计理念,更应建立具有适合我国国企的独特的组织结构原则。其总的指导性原则应是:建立现代企业制度,对国有大中型企业实行规范公司制改革,国有中小型企业可采取灵活多样方式,坚持“抓大放小”,以推进国企宏观组织结构战略性改革。在总的指导性原则基础上,国企组织结构的建立应遵循以下一些具体的原则。

1. 目标一致的原则

目标是组织奋力争取达到所希望的未来状况。“结构应追随战略”[2](18 页)任何一种组织均围绕一定目标而建立,企业组织目标是企业发展的动力,组织结构则是实现组织目标的有效方式。“一种组织结构,如果能使个人在实现企业目标过程中作出贡献,就是有效的”[3](329 页)。在非国有企业中,企业目标就只有一个,那就是赚钱;而国有企业既有企业目标,又有国家目标,二者并非完全一致,当其不能兼顾时,国企自身目标必须让位于国家目标,当前国企改革中推进国有控股公司模式,也存在社会目标与企业盈利目标的协调问题。现阶段,国企应严格按照《全民所有制工业企业法》所制定为实现国企财产的保值和增值这一根本目标开展工作。十五大进一步指出:建立社会主义市场经济体制为全党、全国的中心工作,社会主义国家市场经济应面对现有主导国民经济的国有企业。并指出:“公有制实现形式可以,而且应当多样化,一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆的利用”[4](20 页)。我们进行改革的根本目标是提高人民生活水平,它也反映了人民根本利益和目标,可见国家为国企组织正常运转和改革提供了政策保障,作为企业员工是国家和企业构成基本要素,那么在改革中就必须使国家、企业、个人三者之间目标一致,才能形成国企组织发展的超功效的综合力,才能在国有企业的目标实现的同时,形成对国家和社会的贡献,并保障职工的生活稳定,企业组织结构自身的稳定。近年来,我国引进国外管理方法中的“目标管理法”,对于调动企业员工的积极性起了推动作用,为实现分权式组织结构提供了帮助。

2. 效率优先原则

国企组织效率是组织结构理论研究的核心问题,什么样的组织结构是有效的,争论较多,分歧较大。社会主义市场经济条件下,企业目标是追求利润,成本降至最低点,要求有相当高的生产率,效率应为第一。“一个组织结构,如果能使人们以最小的失误或代价来实现目标就是有效的”[3](320页)。效率优先原则是衡量国企组织结构有效性的基础。传统经济理论在考虑效率时只关心劳动成本和物化劳动成本,但企业运行中还存在企业组织结构及其运行中所发生的成本。对该成本要素的认识,有助于建立高效运转的组织结构。该成本要素主要包括以下几方面:其一,国企管理组织的结构人员成本,如管理手段、办公设备费用,管理人员报酬、日常办公经费等。其二,国企组织管理部门之间和人员之间的摩擦(内耗)成本(时间、金钱)及减少这种摩擦需要支付的协调成本,也包括了内耗导致的效率损失,制定、执行各种规章制度以检查实施等需要的费用。其三,国企组织结构除了具有经济功能组织机构,还存在职代会、工会、党委等社会基层组织机构,二者必然会产生摩擦成本、时间、机会成本、机构人员成本的消耗,处理好双方关系,对国企组织结构稳定极为有利。其四,企业内部组织效率还涉及信息传递成本、机会成本等。如组织结构不合理,协调时间过长而使资源周转速度放慢,加大了利用率水平降低,而且由于延误了市场、投资等机遇,结果丧失了重大收益机会,层次过多,使信息传递成本加大,且失真度加强。

3. 责、权、利统一原则

从国内外企业组织管理角度分析,分权管理是组织发展的主流。企业中出现分工,意味着必须明确职务,承担责任,并要有与职务和责任对等的权力,享有相应的利益。责任要明确、权力要恰当、利益要合理,这就是责权利统一原则。十六大报告中关于国有资产管理体制改革问题的提出,是推进国有企业改革的重要突破。管资产和管人、管事相结合,改变国家所有权分头管理的状况。构造出集中、统一、排他性地行使所有权的“老板”,做到权责明确。

国企建立以“产权清晰、责任明确、政企分开、管理科学”为特征的现代企业制度的股份制组织结构,就已明确显示了必须遵循责权利三者统一原则。

“国家对其出资兴办或拥有股权的企业,通过出资人代表或机构行使所有者职能,按出资额享有所有者权益。出资人要到位,要有人或有机构对国有资本负责”[5](4页)。充分说明了国企中国有股的责权利的享有状态。而在对国有企业实行公司制改造时,关键要注意实现投资主体多元化。没有投资主体多元化,就没有真正规范运作的公司。投资主体多元化是构建公司治理机构的前提条件。现代组织学观点认为:一个组织的权力来源如果是多元化的,对于组织十分有益,各种来源所形成的权力均起作用并且相互制约,相互平衡,从而避免某种权力不受限制,而产生腐败或造成重大决策失误。

中有大中型企业在进行规范的公司制改革中,必须严格按《公司法》要求建立公司法人治理机构——公司的权力机构(股东大会)、决策机构(董事会)、执行机构(经理层)、监督机构(监事会),以及与“老三会”关系。严格界定内部机构的职能和权责界限,通过这些机构的责权利有机组合,来保障所有者对企业的最终控制权,形成所有者、经营者和劳动者之间的激励和制衡机制。“职权和责任必须相等,所以每一个人均须拥有充分和适当的职权,以及相应的应该承担的责任。权责对等意味着二者的平衡,任何偏废都可能带来恶果”[6](22页)。能否建立起科学、规范的国企公司制,各机构能否有效行使决策权、监督权和执行权关系到国企改革的成败。

4. 精干、灵活的原则

精干灵活的原则是对效率优先的支撑。精干灵活的组织机构,是保证其效率的前提,是组织运转有序的要求。精干,并非越少越好,而是不多不少。即:组织中“应该使每个人都有个位置,每个人都在指定给他的位置上”[7](43页)。发挥其才能。所以国企确定组织顺利发展所必需职位,并为这些职位选拔职能的人,做到人尽其材。改变传统的“人多好办事”的偏见。

组织要精干、灵活,就必须把一切不能产生效益和附加值的机构和过程削减掉,这是根治国企分工过细,机构庞大等弊端的必要手段。对此,首先,在保证实现企业战略任务和目标的前提下,坚决地精简机构,推行分部制,使机构设置与业务流和物流保持一致,消除分割管理的现象;简化分工,在企业上层与基层之间实行专业管理与生产作业合理分工,压缩中层管理,减人增效,坚持解决人浮于事,按人

设岗的作法;其次,基层不再设置职能机构或人员,集中力量抓好生产,全面完成企业下达的生产指标,这样可使上下信息渠道短而畅,指令和反馈信息准确及时,做到令行禁止。这就是类似于国际企业界所追寻的扁平化结构,并为兼职制和满负荷工作创造了条件。最后,在调整组织结构及运行方式时,必须强化经营战略,研究开发财务管理及市场营销等职能部门,从组织上把优质产品,优质服务;严守合同,讲求信誉等市场经济要求落到实处,才能真正做到随市场变化,灵活转变组织结构经营策略。

5. 分类指导,区别对待的原则

我国国企,所在的各地区各行业参差不齐,且各地政策也不相同,企业内部,人员素质,技术资料等内部综合因素各不一样,为确保国企改革健康顺利进行,在组织结构改造中不能一刀切,应根据具体条件,有计划分步骤,按自己步伐行进,从问题最多和关键的企业、部门人手,从局部向全面逐步推进。

国企组织结构的改革不是一蹴而就的,特别在建立我国大型企业集团过程中,更应采取渐进式滚动推进的战略。并可针对不同行业的国企进行股份制改造时采取分类改革的原则。如,在竞争性行业的国有大中型企业必须实行股份制,使其成为市场竞争的主体。对于非竞争性行业的国有大中型企业不能简单地实行股份制,要根据不同情况采取不同的企业组织形式;对提供公共物品的国企实行国家所有,政府直接经营形式,追求利润并非是其主要经营目标,而是更多地考虑社会目标,兼顾经济目标。而那些可实行股份制改造的非竞争性行业的国有大中型企业,主要指基础设施和基础产业的一些企业,采取国家控股方式确保国家在这些行业的影响力和控制力。同时,国有企业可根据其规模、获利大小分为国有大中小型企业,并可根据各自特征建立相应的组织结构。

三 国企组织结构建立的步骤

现代国企组织结构的建立是通过一定的方法,重新配置组织结构要素,以发挥组织的最大效率的活动。由于组织结构是由其复杂性、正规化和集权度所决定的,方法是多样的。但必须坚持三个指导

中心思想。

1. 以效益为中心

国企是市场经济主体,效益是国企目标,以及组织结构有效性的重要标志。以效益为中心的组织结构可以改善经营管理和业务流程,实现机构、人员精简,达到效率最大化。国企既要注重经济效益,又要更重视社会效益;社会效益给经济效益所带来的附加值不可小视。

2. 以市场为中心

在市场经济条件下,国企要立于不败之地其首要条件是成为独立的经济法人实体。这就要求国企组织结构的机构设置必须以市场为中心,建立起适应市场变化的组织结构,如:虚拟化企业、结构小型化企业。现代企业经营绩效是以市场为衡量标准。

3. 以员工为中心

员工是企业的主体力量。长期以来我们强调“员工的主人翁地位”,但在实践中却呈“虚位”状态。在现代公司法人治理机构下,应提高员工主人翁地位,以发挥其工作的主动性、自觉性,员工不是单纯的被管理者,而是企业的重要资源。国企不管采取何种形式,建立何种组织结构,都必须以员工为中心。

在原则性的指导思想下和组织结构发展趋势下,组织结构的构建应按照以下步骤进行。

第一阶段:确定国企发展方向,找出制约自身发展的主要因素,根据改革的目标和客观状况,参照成功企业的建立模式,细分组织结构设置的基本单位。

第二阶段:研究企业现实与目标的差距,设计出生产经营管理的业务流程,并确定各组织结构的基本单位的工作关系,以及公司治理机构为核心组织结构的基本框架。

第三阶段:将设计出的公司治理机构为核心组织结构用于实践,在企业的运行中加以检验,找出偏差,及时纠正。

第四阶段:在实践中对组织结构不断的改进和调整,以求达到组织结构的优化,以实现国企的企业目标,确保国有资产的保值、增值。

参考文献:

- [1] 国企改革课题组. 国企管理现状调研报告[J]. 管理世界, 1998, (3).

- [2] Alfred. D. 钱德勒. 战略与结构[M]. 北京:中国对外翻译出版公司,1985.
- [3] H. 孔茨, S. 奥康奈. 管理学[M]. 贵阳:贵州人民出版社,1982.
- [4] 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[A]. 中国共产党第十五次全国代表大会报告学习资料[M]. 北京:人民日报出版社,1997.
- [5] 经济管理文摘,1999,(17).
- [6] 卡斯特,罗森茨韦克. 组织与管理系统方法与权变方法[M]. 北京:中国社会科学出版社,1985.
- [7] H. 法约尔. 工业管理与一般管理[M]. 北京:工业经济管理出版社,1997.

Principle of State Enterprise Organization Structure Design

WAN Hong

(Economics and Management Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: It is a theoretical as well as practical tough urgent problem for state enterprises to deal with new challenges through developing their independent juridical person status in some way and adopting what organization structure in the context of increasing perfection of market economy. It is a key to sustainable development for the enterprises to design and adopt an organization structure that suits themselves and is effective in realizing their aim after the enterprise system reform. The most important is to come up with basic design principles to effectively construct the organization.

Key words: state enterprise structure; principle; design; management

[责任编辑:李大明]