

Reflection and Suggestions on Building a Flat Management System under the Background of the Reform of State-owned Enterprises

Chengxiu Sun

Shandong Naojiao Group Co., Ltd., Jinan, Shandong, 250000, China

Abstract

Under the background of the new era, the traditional organizational structure and management mode of state-owned enterprises can no longer meet the needs of reform and development, and it is not conducive to achieving the strategic development goal of maintaining and increasing the value of state-owned assets. Based on the background of the reform of state-owned enterprises, the paper conducts research on the innovation of state-owned enterprises to build a flat management system and further improve the management level, and puts forward relevant countermeasures and suggestions.

Keywords

state-owned enterprises reform; flat management; suggestions

国企改革背景下构建扁平化管理体制的思考与建议

孙诚秀

山东南郊集团有限公司, 中国·山东 济南 250000

摘要

新时代背景下, 国有企业传统的组织架构及管理模式已经无法满足改革与发展需要, 也不利于实现国有资产保值增值的战略发展目标。论文结合国企改革背景, 就国有企业创新构建扁平化管理体制、进一步提高管理水平进行思考研究, 并提出相关对策建议。

关键词

国企改革; 扁平化管理; 建议思考

1 引言

自中国共产党第十八次全国代表大会召开以来, 国有企业改革步伐进一步加快, 各类国有资产的管理体制不断完善。中国共产党第十九次全国代表大会进一步强调, 改革是培育和释放市场活力、推动经济社会持续健康发展的根本动力, 在经济社会发展过程中, 要破除阻碍发展的体制障碍, 实现全面深化改革。这些重大的决策部署, 既是国有企业深化改革和建设现代企业制度的指明灯和方向标, 也为深化改革国有企业管理体制、做强做优做大国有企业提供了坚实的制度支撑和方向指引。立足国企改革的大背景, 加快构建扁平化管理体制, 能更好地契合国有企业发展要求, 更能有效地激发和提升国企改革发展活力。

【作者简介】孙诚秀(1979-), 男, 中国山东临沂人, 毕业于美国北卡罗莱纳大学公共政策专业, 哲学博士, 从事商贸物流、产业经济、国企改革、企业管理等研究。

2 当前国有企业管理模式存在的突出问题

2.1 管理体制落后, 创新能力不足

突出表现为: 在国企内部的生产经营、收入分配、技术进步和劳动人事等方面, 没有形成科学有效的管理机制, 缺乏机动性和创新性^[1]。例如, 根据市场配置资源的要求, 一些传统产业需要进行生产压缩, 将其中技术落后、资源浪费、污染环境的企业及时地淘汰更新。但是, 由于国企自身的管理体制问题, 在组织结构上模式化问题突出, 整体的市场反应能力缓慢, 甚至会进行盲目的重复性建设。这些本应该被市场淘汰的企业, 由于国家资金的支持得以保留, 这是对资源的极度浪费^[2]。

从目前中国和国际的发展环境来看, 世界经济整体的增速放缓, 国内经济正处于新常态发展阶段。国企在生产经营中, 面临着来自国内市场和国际市场的双重竞争更加激烈。这种形势之下, 国企由于历史原因积累和暴露出来的管理问题也更加明显。一方面, 在股份制改革上, 国有企业尤其是一些

中央企业的股份制改革比较缓慢，中央企业中混合所有制经济占比比较低；另一方面，一些企业在发展过程中盲目追求规模扩张，使得企业内部面临着资产负债率过高的问题。同时，由于企业内部治理机构不完善，董事会建设仍处于探索阶段，国企内部没有形成完善的制衡机制，在国资监管机构、董事会和经营管理层面上，没有实现关系的有效理通，也没有真正形成市场化的选人用人和激励机制，整体运营效率有待提高^[5]。一些国企经营的垄断行业，准入门槛过高，没有真正推进市场化改革，其他所有制企业难以进入，尚未形成有效的竞争环境。上述存在的这些问题，使得国企在改革发展过程中创新力和发展动力不足，改革成果不明显^[6]。

2.2 激励机制和约束机制失效，难以充分发挥员工的能动性

就国企传统的管理模式而言，激励不足是突出问题，大多数国企内部的奖惩制度缺乏具体清晰的规范。国企经营者往往只负盈不负亏，没有真正在体制机制上对于国有资产负责，或者是由于缺乏标准，在实际操作过程中，这些体制机制难以得到落地执行。政府和国企在决策上没有进行职责的有效划分，常常出现问题的混淆，使得国企的人力资源管理和发展战略出现严重脱节。

就目前国企人力资源管理工作而言，仍使用传统的人事管理方式，没有根据企业发展战略的需要将员工进行规划管理，存在比较严重的短视行为，难以调动内部人员的积极性，这使得国企的生产和服务质量受到比较大的影响^[4]。

2.3 经济组织行政化倾向明显，管理方式比较粗放

就目前国有企业经营生产现状而言，在国有企业制度改革的过程中，存在着功能不明确、目标不清晰、分类监管不到位等问题，这使得国有企业经营机制不灵活，整体效率不够高。由于国企在历史发展过程中，长期接受来自国家的直接供给，缺乏平等、公正的市场竞争意识，导致国企面临着大而不强的发展困境，没有充分发挥出国企所具有的产业集中度和行业集中度高之特点和优势^[5]。

在国企改革深度发展的背景下，一些国有企业仍然存有比较重的历史包袱，历史遗留问题仍然比较突出。就国有企业的传统管理方式而言，比较深受诟病的就是组织经济的行政化倾向突出、组织架构比较臃肿的问题，这使得国企经营管理效率低下，难以有效应对市场的需求变化，使得国企在市场竞争中难以迸发出应有的活力和生命力^[6]。

3 扁平化管理模式概述

传统管理方式下，命令的传达往往是自上而下的逐级传达，意见反馈也是自下而上地逐级传达，这种纵向的等级式管理方式往往导致信息流通受阻、效率低下、执行力降低。作为与纵向等级式管理模式相对的扁平化管理，突出特点就在于打破了传统等级式管理存在着的重复建设、人员冗杂、决策效率低下等固有弊端。通过实施扁平化管理，能够提升

信息流通效率，为管理决策人员提供真实可靠的决策依据，具有比较大的管理弹性^[7]。

3.1 在推行扁平化管理的过程中，需要注意执行过程中的特点

3.1.1 系统性

扁平化管理需要做好全局的统筹工作，以扁平化的管理模式进行组织架构设计。在国有企业推行扁平化管理的过程中，不能将其简单地看作是对中间环节的削减，而应该以系统性的特点为准则，对整体的组织结构进行优化调整^[8]。

3.1.2 权责一体性

当对中间环节进行精简后，需要对中间的级层职能进行分配调整，使权利与责任实现同时转移。这种权责一体的特点，能够帮助管理者更好地提升工作积极性和能动性，有利于提升管理人员的主人翁意识和自主积极性。

3.1.3 稳定性

推行扁平化管理，要循序渐进、稳步推进，要在组织机构完成提前市场化适应之后，再进一步调整组织内部的单元层级和位置，要避免频繁的组织结构变化，从而使组织内部更好地实现稳定发展^[9]。扁平化管理的推行过程中，要做好分配工作，优化各层级的工作任务，使内部员工承担适当、适度的工作职能，从而更好地实现整体工作效率提升。

3.2 扁平化管理具有的优势

与传统管理模式相比，扁平化管理具有如下比较优势：

一是能够提升企业内部的管理效率，简化管理流程，有利于控制企业成本。借助扁平化管理体制，能够降低企业管理的中间级别，因此有利于企业信息传达的高效便捷，也能够提升企业内部的资源利用率，更好地实现对企业管理成本的有效控制，能够提升企业的整体竞争力，从而为国有企业的改革发展提供良好的制度基础。

二是能够密切各部门之间的合作，有效调动各部门职工的工作积极性^[10]。在扁平化管理体制之下，下级员工能够与上级管理者进行直接联系，有利于缓和、促进上下级之间的和谐关系，有利于增强职工的认同感和主人翁意识，帮助企业内部员工更好地融入集体、融入企业，激发员工在工作中更加主动地贡献力量，从而为企业改革发展提供助力。

三是能够提升企业内部职工的整体水平。在扁平化管理体制之下，对于内部员工有着更为严格的要求，需要职工在信息技术、专业技能等方面进行学习提高。尤其在信息技术的学习和使用上，针对当前国有企业改革和发展背景，对于职工有着更高的素质要求。在扁平化管理体制之下，职工不仅需要接受任务分配，还需要对任务进行分析与解读，需要与其他职工进行协同合作，共同完成任务。这种管理体制的内在要求，有利于提升企业内部职工的整体执行力和业务水平，从而有利于推动企业健康发展。

4 国有企业构建扁平化管理体制的建议

4.1 决策程序扁平化

在推进国有企业扁平化管理体制建构过程中，要推进内部资源的整合重组，更好地实现规模、效益的持续协调增长。

4.1.1 做好决策事项的严格审批

就分类分级决策而言，要做好决策事项的严格审批，并在此基础上，探索其他事项决策的扁平化机制。对于一些规模庞大的企业，要对其内部的产业、部门进行分类。例如，将其统分为平台型、实体型、综合职能型三大类，然后在各个大类之下进行职能整合以及调整层级。这种“化整为零”方式，有助于提升扁平化管理体制建构的效率。在进行企业分级调整过程中，要遵循以下几点原则：

第一，要以业绩为导向，进行适当的政策性倾斜。在对集团各子企业进行分级调整时，要以企业综合实力为标准进行评价排序，使企业分级与自身的市场竞争能力、资源占有能力、社会贡献能力以及风险控制能力相匹配。对一些战略性新兴产业和内部需要进行资源重组整合的子企业，要进行适当政策倾斜。

第二，要遵循能升能降的动态调整原则，对子企业的分级评价进行年度滚动式评审，提升分级的科学性^[1]。

第三，要做好历史与现实的统一，在实施分级评价过程中，要对历史原因形成的现有企业分级和企业外部关系进行承认，并在此基础上进行统一标准的整合和调整。要建立起集团和子企业相适应的管理评价指标和分级评价标准，以公平公正、科学全面的考核为前提，提升考核评价结果的公信力和科学性，实现企业分级的动态调整，将各项决策权限进行清单划分。

同时，企业要对体制机制进行创新改革，可以探索在市场经济条件下，建立管理人员的岗级和企业分级挂钩的岗位机制，更好地优化内部人力资源配置。

4.1.2 决策归口事业部

由于事业部本身成立目的就是帮助集团总部更好地实现对内部控股子企业的统筹协调，降低资源分散程度，提升联动效应，更好地把企业做大做强做优。因此，进行企业内部的分级管理时，要对事业部进行差异化授权和目标授权，以“集团分权有度，事业部集中决策”为主要原则，使事业部发挥出协同配合作用，更好地提升各个板块内部业务单元之间的积极性，不断提升集团发展的反应速度。

对于一些事关投资、经营等的重大决策项目，要进行差异化分权，做好授权审批集中办理工作，缩短决策链条，进而实现业务单元与客户需求的有效对接，不断提升反应速度和工作效率。进行差异化分权时，要注意两大原则：一是在集权和分权过程中要实现权责相匹。在预算、考核、审计、监督、管理、服务等方面，集团要进行强化。二是当进行授权和权力下放后，集团内部部门不能再干预决策，而要将重

点转移到管住战略、设立目标、监控资金、管住事业部正副职和财务负责人上，实现集权与分权有效配合，更好地提升决策程序扁平化，实现扁平化管理体制的优化改革。

4.2 业务流程扁平化

4.2.1 要压缩流程

整体性思考以及统筹考虑是企业业务流程中的重要原则。实践证明，做好统筹设计能够优化企业内部的人力、物力、财力资源，更好地实现资源优化配置，这也是扁平化管理设计中的重要注意事项。改革推进的过程中，要对企业内部的业务流程和现行制度之间的对应关系进行科学梳理，形成相应的制度总结和流程指导意见，更好地以制度来规范流程，以流程来完善制度，实现流程与制度的有效衔接，降低流程中漏洞出现的可能性。同时，能够有效解决制度零散相互冲突等问题，有利于流程和制度的严格制定和执行，避免多个制度管同一件事或众多制度管不住一件事的现象发生。

4.2.2 要做好提级、降级的动态管理

提级管理主要针对规模大、品牌影响力大、盈利能力较强的三级及以下企业，而降级管理主要针对一些经营规模比较小、品牌影响力弱、盈利能力差的二级及以下企业。进行提级降级管理过程中，主要包括三种模式：一是将管理层级与产权层级进行同步；二是单独提升或降低管理层级，而产权层级保持不变；三是单独提升或降低产权层级，而管理层级不变。应用提级、降级管理的过程中，要根据企业当前的发展现状和未来的发展预期进行综合考量，对提级、降级进行动态管理，更好地发挥资源优化的价值。

4.3 组织结构扁平化

4.3.1 要优化合并职能部门

组织结构上的扁平化，能够起到重要的平台支撑，有利于扁平化管理在业务流程、人员管理等方面实现优化，是实现企业内部信息扁平化的物质载体。就国有企业当前的大部制机构组织而言，进行组织机构扁平化处理的过程中，要根据集团整体的战略目标进行优化合并，使职能部门能够充分发挥出各自的价值，可以在当前部门结构的基础上进行适当缩减。同时，需要注意的是，部门合并的目的在于优化职能，不能为了合并而合并，而要根据实际情况进行考量。此外，职能部门的合并过程中，要及时接收和考虑子企业的绩效反馈，并根据当前的市场需求和企业发展现状进行职能调整。

4.3.2 要加强事业部的管理和筹备

根据业务流程和协同实际需要，设立或重组业务部。要将协同业务多的经营范围和决策计划进行统筹设计，降低沟通中的阻力，实现流程优化，更好地为企业扁平化管理服务。

4.3.3 要设立扁平化管理的矩阵式专项项目组或行动小组

矩阵式专项项目组中，仅存在一层的管理结构，这就使得效率能够极大提升。可以在经营部门设立经营协调委员会，

在投资领域设置投资协调委员会，通过设置这些委员会，能够帮助子企业在进行相关事务的汇报和决策时实现一站式解决，从而降低了沟通中的难度和决策流程，有利于提升决策的科学性和实效性。当工作协调委员会形成了相应的决策意见后，再根据具体的权限进行上报，由集团内部的办公会、董事会、党委会进行最终决策，能够极大提升决策效率和科学性。

5 保障措施

5.1 更新理念，提升扁平化管理变革的坚定性

随着改革开放的不断深化以及社会主义市场经济步伐的不断加快，国有企业受到市场的冲击更加明显。新发展理念的不断提出，更加凸显出转变国有企业发展方式的必要性和紧迫性。这种发展趋势下，国有企业必须坚定实施扁平化管理改革的决心，不断提升自身的管理效率，不断优化自己的管理模式，才能更好地实现国企高质量、可持续发展。

5.2 完善制度，做好信息基础设施的建设工作

要加强信息基础设施建设，针对当前的经济发展形势，在互联网技术的支持下，更好地推进扁平化管理。由于国有企业本身具有规模大、信息量多的特点，进行企业管理时要用先进的技术和软件作支撑，加强基础设施建设，有助于推动建构扁平化管理机制的改革进程更加优化，从而更好地扫清扁平化管理机制建立过程中的障碍，不断提升机制构建效率。

5.3 理性放权，循序渐进推进扁平化管理建设

扁平化管理体制构建完成后，国有企业的中间管理层级不可避免减少，可能会出现一些基层信息在未经过筛选过滤的情况下被高层管理者直接接收的情况，这在一定程度上会增加高层管理者的工作量，甚至会对决策产生一定干扰。同时，扁平化管理也会进一步增加管理者的工作范围。国有企业在扁平化管理制度构建之前，需要就这些问题做好调查研究工作，并针对其中可能出现的问题进行方案制定和内容优化，使扁平化管理更好地发挥出应有价值，实现传统管理模式和扁平化管理模式的有效对接。要遵循循序渐进原则，坚持理性放权，促进各部门之间实现有效衔接；要把握好扁

平化管理的度，根据国有企业自身的规模特点进行适度缩减层级，避免机构合并过度。

6 结语

国企改革背景下，构建扁平化管理体制是做强做优做大国有企业的需要。通过有序推进决策程序扁平化、业务流程扁平化、组织结构扁平化，能够进一步提高国有企业的经营管理效率，提升企业发展活力。为充分发挥国有企业在国民经济中的价值与活力，国有企业的管理人员要坚定扁平化管理的改革信念，扎实做好基础设施建设和配套制度完善工作，更好地理顺企业管理过程，从而实现国有企业扁平化管理体制的科学合理建构。

参考文献

- [1] 刘文秀.国企改革背景下构建扁平化管理体制的建议[J].企业改革与管理,2021(11):30-31.
- [2] 罗维.国企管理改革中存在的问题及对策研究[J].中国管理信息化,2020,23(18):139-140.
- [3] 刘真言.论混合所有制改革背景下国有企业治理结构的制度安排[D].南京:南京航空航天大学,2020.
- [4] 石韵,颜绍平.国有企业管理体制改革路径研究[J].企业改革与管理,2019(14):7-8.
- [5] 张志如.国企改革背景下全面预算管理问题及对策探讨[J].中国市场,2019(18):112-113.
- [6] 赵振宇.国企改革背景下国企创新财务管理工作的具体对策研究[J].纳税,2018,12(34):114-115.
- [7] 杨立峰,岳琨翔.基于国企改革背景下的扁平化管理模式初探[J].办公室业务,2018(8):51-52.
- [8] 王晓洪,马新智,唐立林.国有企业改革背景下的三项制度改革思考[J].内蒙古财经大学学报,2018,16(1):88-92.
- [9] 郑帅.供给侧改革背景下国有企业所有制改革的路径探索[D].天津:天津科技大学,2017.
- [10] 卿新莲.深化国企改革背景下的高速国企改革路径思考[J].现代国企研究,2017(18):16.
- [11] 未振华,董晓栋.国有企业现代扁平化管理研究[J].人力资源管理,2014(5):331.