STRATEGIC CHANGE MANGEMENT IN PUBLIC AND PRIVATE SECTORS

GENG GE FENG

ZAO ZHUANG UNIVERSITY ZAO ZHUANG, CHINA

email: ggf1403@126.com

Key words: public Sector , private sectors, Strategic change management Factor, Industrial strategy

Abstract. Since twenty-first Century, the public sector and the private sector to change unpredictably domestic and international environment, strategic change management is particularly important. This paper analyzes the main factors that affect the management of strategic change in the private sector and the public sector, and the relationship between the two, and try to propose the strategy of promoting the coordinated development of the public and private sectors. For solving the problems in the public sector (government) and the private sector (enterprises), the public sector to take better organizational performance, so that the private sector to improve efficiency and enhance the management level have a certain reference value.

论公私部门战略变革管理

耿格峰

枣庄学院政治与社会发展学院，枣庄，山东，中国

ggf1403@126.com

关键词：公共部门；私营部门；战略变革管理；因素；产业战略

摘要：21 世纪以来，公共部门和私营部门面对变幻莫测的国内外环境，战略变革管理显得尤为重要。本文分别分析了影响私营部门和公共部门战略变革管理的主要因素，并从二者之间的关系入手，试图提出促进公共和私营部门协同发展的策略。对于解决公共部门（政府）和私营部门（企业）实际中出现的问题，使公共部门取的更好组织绩效，使私营部门提高效率、提升管理水平都有一定的借鉴意义。

1.引言

在中国“战略”一词可以追溯到古代的军事领域。“战”指“战争”，“略”指“谋略”或“施诈”，战略是指对全局的筹划和指导。在西方，“战略”一次源于希腊语，意为军事将领，地方行政长官。后来也演变成军事用语，指军队作战的谋略。20 世纪 60 年代，战略管理首先被引入工商管理领域；20 世纪 80 年代，战略管理的研究也在公共领域兴起。

1.1 研究问题

本文所研究的问题并不是“战略管理”，而是“战略变革管理”。当然对于“战略变革管理”还是首先从“组织变革”说起。组织变革是指组织为了适应内外环境的变化，及时调整并完善自身的结构和功能，以提高组织适应能力的过程。¹ 战略变革是关于组织宏观上的方针和策略的变革，关系到组织的发展方向，因此战略变革管理成为世界范围内有效组织关注的中心议题。

1.2 文献综述

战略变革管理是管理学的重要内容之一。通过对目前国内外研究现状的梳理，对战略变革管理的研究大致分为三种：第一类为传统的组织变革理论的研究；第二类战略变革过程研究；第三类为组织变革的内容研究。

传统组织变革理论研究的代表人物是勒温（Lewin, 1952）从社会心理学的角度阐述组织变革是一种动态的平衡过程，组织的变革归纳为现状的解冻——转变到新的情况——重新冻结新的现状的连续过程。² 弗里特蒙·卡斯特（Fremont E. Kast, 1970）从系统管理学派的角度认为组织变革是在更大范围内各种变量之间相互联系和相互影响关系。卢达和库西（Rouda & Kusy, 1995）认为革新组织文化有利于根本变革，战略变革是一种范式转变。这些理论揭示了组织变革是一个连续的、有计划的过程。但是当时这些理论还散落在相关学科的学术研究之中，很不系统。

战略过程理论的典型代表人物是贝克哈德和哈里斯（Beckhard & Haeis, 1987）变革管理有：目前状态、转型状态、未来状态、三个阶段。英国学者 Johnson 和 Scholes（1989）认为组织一般是渐进性变革而非革命性变革，渐进变革在企业的生命周期常常发生，并且稳定推进。因此，主流观点一般认为，渐进式变革是主导过程。

鲁梅尔特（Rumelt, 1974）在其著作《战略、结构与绩效》中较早的提及了战略变革理论，战略可分为专业化战略和多元化战略。后来，亨利·明茨伯格（Mintzberg, 1987）、伯克尔（Boeker, 1989）等人提出了企业战略变革理论，这成为战略研究中一个重要部分。迈克尔·波特（Michael E. Porter, 1980）在其著作《竞争战略》中提出了著名的“五力模型”。

国内学者对战略变革管理较晚，陈传明（2002）以演绎推理的方法，秦志华（2004）以案例研究的方法，贾良定（2004）以编码的方法研究企业战略变革。在国内战略变革的研究中，还仅仅停留在思辨层面，没有深入探讨各种因素对战略变革的影响。从研究视角上，本文尝试研究影响私营部门和公共部门战略变革管理的影响因素。由于私营部门和公共部门所涵盖的组织形式的多样化，本文所研究的私营组织特指企业组织；公共部门组织特指行政组织（不包含第三部门组织）。

2、影响私营部门和公共部门战略变革管理主要因素

组织是从属于社会大环境系统的一个子系统。组织的生存必然受到外部环境的影响和制约。政治环境、政策环境、技术环境、社会环境等都对组织发展产生影响。在本文中不再讨论涉及共性的因素对私营部门和公共部门的影响。而是对影响这两类组织变革的关键要素进行比较分析。在影响因素的分析中，因为各级各地的公共部门组织形式具有同一性。通过一般的行政学的知识就可以知晓，所以本文对公共部门的各要素也不做具体阐释。正因为对于私营部门来讲，它的组织形式千差万别，所以该做具体分析。如图 1 所示。

影响战略变革的因素	私营部门	公共部门
结构和体制	组织职能、组织结构、组织运行制度	行政职能、行政组织、权责划分等
产品 / 服务	提供有竞争力的产品、提供优质的服务	为公众提供公共服务
技术	先进的生产技术、规范的工作流程	便捷的服务方式（如电子政务）
人员	优秀的管理人员、技术员工	行政领导+公务人员

图 1 影响私营部门和公共部门战略变革因素比较

2.1 组织的结构和体制

私营部门结构和体系变革特指企业运作的管理方法。它包括：机构设置、权责分工、集权程度和协调方式等。对于企业来说，处于不同的发展阶段需要选择特定的组织结构形式。为了实现组织目标，企业的战略变革必须和组织结构之间相匹配。对于企业发展来说，企业要经历四个阶段：创业期、成长期、成熟期和老化期。从企业历史发展历程来看，典型的组织结构模式有：直线制、直线职能制、事业部制、矩阵制等。在创业初期，组织的结构呈扁平化；随着规模的扩大企业走向成长期和成熟期，组织结构呈金字塔型构造，事业部制使组织重心下移；当进入老化期，企业必须重新评估自身的实力，从零开始，才能再次焕发活力。

在组织结构中还有管理层次和管理幅度的问题。简单来说，管理层次是组织从最高到最低层的等级数；管理幅度是一个上级领导可以直接有效管理下级的数量。那么，组织怎么设置管理层次和管理幅度才比较合适呢？对于企业来说，应该根据市场变化和现有组织内部结构的弊端进行战略变革管理，组织结构从传统的比较单一的纵向一体化组织模式向扁平化、网络化、虚拟化、分立化等方向发展。

2.2 产品 / 服务

企业可以提供有形的产品和无形的服务。企业是市场竞争的主体，组织的战略变革管理以市场需求为导向。针对市场需求，企业提出了不同的产品与市场战略。是仅仅维持原有的产品还是开发新产品？是仅维持现有的市场份额还是争取扩大市场占有率或者开拓新市场？根据 SWOT 分析法，把企业战略变革进行定位，对于每种类型进行具体分析。

图 2 SWOT 分析模型

当企业面临 SO (增长型) 战略时，可以依靠内部优势，利用外部机会，创建最佳业绩的状态。企业可以追加投资，扩大市场份额，使企业具有更强的竞争力和市场吸引力，成为高速成长的市场领跑者。当企业面临 ST (多元型) 战略时，可以依靠内部优势，回避外部威胁，果断迎战。对于企业来说，具有规模经济和高利润的优势，但还有一定的风险，可以维持现有的市场份额。当企业应对 WO (扭转型) 战略时，利用外部机会，克服内部劣势，机不可失。这时，企业虽然有一定的外部市场吸引力，但内部产品已没有明显的竞争优势，应尽可能短的时间内收回成本。当企业应对 WT (防御型) 战略时，减少内部劣势，回避外部威胁，休养生息。企业应该尽快出售剩余产品，尽快转产或者重新进行战略定位。

2.3 技术

技术变革涉及企业的生产和服务过程，包括工作方法、设备和工作流程等生产程序的变革和服务技术的更新。是企业与竞争对手进行抗衡的知识和技能。企业要在市场上生存，技

术是企业的核心竞争力。处于市场引领者地位的企业，不断研发新技术，借用一个企业家名言“我们一直被模仿，但从未被超越”。但是未必每个企业都有如此的地位，那么一般企业该如何生存发展呢？企业的技术在市场竞争中应该有自己的优势，换句话说：“必须有自己的特色”。不能人云亦云，别的企业怎么做自己就怎么做。有些传统企业不去追求先进的设备和工艺，而是纯手工打造自己的产品，形成自身独有的特点，这样的企业也能在市场上占有一席之地。技术是为人服务的，最终满足人的需求，这才是企业追求技术变革的目的。

2.4 人员

人员变革指企业员工的工作态度、技能和行为方式的转变。³通过激发人员的主动性，最大化的发挥员工潜能，使个人目标与企业目标相结合，达到了一种“双赢”状态。人员的变革通过有效的人力资源管理来实现，人力资源管理对企业具有价值性，同时对企业的战略与组织变革起到至关重要的作用。有效的人力资源管理可以把时间和精力投入到战略性和变革性的活动中去，这样可以投入很少的时间，但是对企业的附加值却很大。人力资源管理注重在吸引人才、培养人才、激励人才方面的投入，人力资本投入有无可比拟的回报率，是可以为企业带来经济效益的。

3、促进公共部门和私营部门协同发展的战略变革管理

公共部门（政府）和私营部门（企业）之间是对立统一的关系。从传统的观念来看，企业的价值目标选择、管理运营方式、绩效评估体系和政府都有很大的差别。但是从公共管理运动发展的历程来看，政府部门已经在利用企业的管理理念来改革政府。例如：新公共管理运动倡导的建立企业家型政府、服务型政府、以绩效为导向的政府、改造政府的流程等。政府和企业的密切关系在组织的战略变革管理上体现的更加充分。是否能形成政府与企业的良性互动的关系呢？应该从哪些方面去处理这两者之间的关系呢？是否有合适的切入点来促进政府与企业的协同发展呢？这些问题对于处理这两者关系至关重要。

3.1 公共部门与私营部门的战略变革互动的关系

现代社会处于一个变革的时代，组织面临的环境是纷繁复杂的。任何一个组织是一个开放的系统，不断与环境发生信息、资源和能量的交换。公共部门与私营部门共同处于特定环境之中，这两者之间的相互影响关系一直以来都是客观存在的。公共部门可能在环境中出现“新情况”、环境与战略不匹配、等情况出现时才真正判断到需要战略变革。当然私营部门会在市场竞争中出现劣势时迅速做出回应。对于组织来讲，还确认战略变革的主观意愿，战略变革的动力、战略变革的阻力。这些因素都在影响着组织的变革行为。政府的战略调控应该保持合理的度。既不能放任自流又不能大包大揽。公共部门输出的产品是公共政策，私营部门为社会提供产品或者服务。公共政策的制定和执行是对社会利益的重新分配。具体的公共政策呈现是千百种利益集团的混合物。

私营部门的战略变革对公共部门战略变革的影响同样存在。企业的组织形式或交易方式都有一定形式的变化。比如电商交易平台、虚拟货币等形式的出现。政府应顺应企业的变化而进行相应的战略调整。包括政府职能范围、监管方式、法律法规的完善等这些方面都给政府带来了新的挑战。当然，从公共部门和私营部门协同发展的角度来讲，政府不应该成为私营部门战略变革的阻力；私营部门的战略变革应遵守现有的法律法规，企业应有社会责任和担当意识，不能巧取豪夺。

3.2 公共部门与私营部门战略变革管理的尝试

3.2.1 产业战略理论

产业战略理论以“产业”为研究对象，主要包括产业结构、产业组织、产业发展、产业

布局和产业政策等。产业战略理论寻求产业内部企业之间的规律、产业本身的发展规律、各产业之间的规律以及产业在空间的分布规律。⁴作为产业战略，国家制定国民经济发展战略，政府的“有所为，有所不为”的战略思想应该在理论和实践方面有具体的体现。政府的战略变革会对私营部门的战略变革调整产生直接的影响。

3.2.2 产业战略变革的实践

从我国目前的实际出发，以“十三五”规划为例，以产业战略为切入点来比较分析政府和企业的战略变革管理。“十三五”规划以全面建成小康社会为奋斗目标。面对当前的国际国内形势，需要进行产业发展战略的调整。规划中重点关注的领域都包含了产业战略变革的重要思想和内容。这些方面的变化已经为产业的转型升级提出了指导性的纲领文件。

规划中强调三次产业融合协调。比如，在农业方面，提到农村一二三产业融合项目、发展农业工业领域、以及农产品生产加工项目等方面的内容。在制造业方面，2014年《政府工作报告》、《中国制造2025》、《机器人产业“十三五”发展规划》等文件在制造业变革方面都有所涉及。当然，从实践上看，企业的战略变革都会发生相应的变化。尤其是在基础设施建设、产能输出方面都给企业发展带来了新的机遇。企业可以利用自身的优势扩大市场份额。企业积极参加对外贸易，把产品和服务推向全球。国企可以开拓国际市场，还可以在国外建立大宗商品的境外生产基地。

3.2.3 战略的自主创新

政府的战略创新主要以公共政策的形式来体现。“十三五”规划中提到：京津冀、长江经济带、一带一路三大发展战略。以区域发展总战略为基础，形成纵向横向为主的经济轴带。从政策上坚持战略和前沿导向，支持基础研究和共性关键技术研究；拓展网络经济空间；拓展产业发展空间，继续支持传统产业优化升级。用公共政策来引导企业自主创新的渠道。

在当前的形式下，企业的战略自主创新可以充分得到发挥。企业可以利用现代技术，发展互联网和经济社会的融合。发展以互联网为基础的商业、物流和供应模式，发展基于互联网的各种形式的创新。这些创新已经改变了企业传统的生产和经营模式。企业成为创新的主体和主导，发展有国际竞争力的创新领军企业，尤其是科技型中小企业有很大的发展空间。以政府创新和企业创新的形式，促进创新发展。

4、结论

通过对公私部门战略变革管理的特点和比较分析，本文得出以下结论：（1）影响公共和私营部门战略变革的要素有：结构和体制、产品/服务、技术、人员。在这四个主要要素中，人员是最重要性的要素。马克思曾经说过：“人是一切社会关系的总和”。人通过有意识、有目的的劳动来改变世界和改变自己。所以，人的思维、人的行为会影响着其它要素。（2）从比较的视角，来看待公私部门战略变革的关系。这两者有各自的独立性，但又相互影响。从国家和市场关系来看，公共政策的制定和执行直接影响着公私部门的战略变革。各种具体的政策、法规、行政规章会影响企业的日常经营状态；随着外界环境的变化，公共政策处于动态均衡状态。只有相对稳定的公共政策，没有绝对不变的公共政策。（3）公共政策对公私部门战略变革是全覆盖性的。其中产业战略政策是最为宏观和最为直接的影响。从公共政策的决策对私营部门战略变革的影响是巨大的，会涉及到不同行业、不同领域的战略变革。（4）从本质上讲，变革就是创新，战略变革就是战略创新。由于面对外部环境的变化，公共部门和私营部门必须积极应对，努力寻找解决问题的对策。总之，变革就是创新。正如管理学大师汤姆斯·彼得斯所言：“不创新，就灭亡！”

致谢

【基金项目】教育部人文社会科学规划基金项目（项目批准号：13YJA860025）

本文系国家级创新项目《枣庄市旅游文化产业发展方向、战略转型及对策研究》阶段成果

作者简介：耿格峰（1977—）陕西省户县人，枣庄学院讲师，公共管理硕士，北京大学政府管理学院访问学者。研究方向：公共管理、公共政策

联系方式：

姓名：耿格峰

所在单位：枣庄学院

通信地址：山东省枣庄市市中区北安路 1 号枣庄学院政治与社会发展学院

邮编：277160

联系电话：18769248369

电子邮箱：ggf1403@126.com

Reference

- [1] Kurt Lewin (Kurt Lewin). Motivation theory of personality [M]. Beijing: Beijing Institute of Technology press, 2014
- [2] Gong Yang's industrial economics course (Fourth Edition) [M]. Shanghai: Shanghai University of Finance and Economics press, 2014
- [3] Michael Potter. Competition strategy [M]. Beijing: Huaxia press, 1997
- [4] [America] Paul - C - Robert - W - nate, Barco husband. Public and third sector organization strategic management [M]. Beijing: Renmin University of China press, 2001