

浅析国有燃气企业体制改革 ——西安市天然气总公司合资改制中的分析与思考

西安秦华天然气有限公司(710075) 郑 瑾

摘要 随着竞争的加剧,政府职能逐渐转变,国企面临着市场经济大潮的冲击,怎样进行国有企业改制,企业如何机构重组,成为我们研究的课题。本文选取西安市天然气总公司为研究对象,以企业实际情况为背景,分析讨论企业如何进行合资改制,才能够适应激烈的市场竞争,确保公司稳定的可持续发展。

关键词 体制改革 资产重组 流程再造

在市场经济条件下,面对复杂多变的宏观环境,政府直接经营的燃气行业国有企业面临严峻的挑战,管理混乱、连年亏损等一些国企通病严重制约企业发展,国有企业体制改革已成为必然趋势。只有从体制上进行根本性的改革,才能从根源上解决国企多年遗留的问题。

1 企业背景概况

西安市天然气公司是西安市市政管理委员会下属的一家国营企业,始建于1994年,是西北地区专业燃气工程建设和服务供应企业。公司注册资本5.24亿元,资产总额16.05亿元,主要从事城市气化工程建设发展、规划设计、方案讨论、技术咨询服务、施工和综合开发、燃气输配销售、城市输配管网的管理、维护、燃气计量器具校验、检修等业务。

由于西安市天然气公司隶属于城市市政公用事业,所以从项目可行性研究开始就倍受关注,公司的发展建设得到了市委市政府的大力支持。经过十余年的快速发展公司共建成运行管线2 000余km,拥有居民用户近60万户,年总供气量近6亿Nm³,日

最大供气量达367万Nm³,广泛涉及民用、工业、商业、运输、福利等各个领域。

2 企业环境分析

经过十余年的发展,西安市天然气公司随着资金投入的增加、设施建设的完善、职工队伍的壮大,已成为西安市市政公用行业首屈一指的企业。西安市管网的建设任务大都由西安市天然气公司担当,根本形式还是国家出资,企业按政府指令运行,企业决策机构中的成员由政府官员来组成,这样的企业行为实际上就是政府行为,而其它形式的投资主体由于存在进入壁垒等无法参与竞争,从而涉及到公网费、初装费等一系列定价无对手参照,定价偏高,天然气到达最终用户时丧失了价格竞争优势。由于市政公用行业提供的产品和服务具有鲜明的地域性,投资大、回收期长,再加上管网运营的自然垄断性,其市场化和竞争程度相应较低,公司多年来一直在政府的扶持下运营。由于长期受计划经济理论的影响,过于强调公用事业产品的福利性和公益性,以及出于对政治、社会承受能力的考虑,导致企业多年来遗留诸多问题难以彻底解决。在大力发展商品经济、市场经济的改革浪潮中,特别是加入WTO后,企业将直接面对来自全球市场的直接竞争,尤其是国家在城市公用事业及基础设施行业扩大开放政策的逐步到位,政府鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式,参与市政公用设施的建设,形成多元化的投资结构。面对各方面的挑战,企业发展遇到了前所未有的危机。随着政府职能的转变,政企

逐渐分离,政府的财政已无力弥补公司连年的亏损。离开了政府的财政补贴、政策扶持,西安市天然气公司和许多大中型国企一样面临着市场经济大潮的冲击,如何面对外来竞争压力,加快市场化进程,怎样进行国有企业改制,企业如何机构重组,已成为企业面临的重大课题。

国有企业要想彻底解决以上问题,必须从体制上入手,进行国有企业改制重组,从根源上消除问题的病症,才能立于不败之地,保证企业长远可持续发展。

3 燃气产业融资改制的政策环境

燃气产业作为公用事业与其他一般性竞争的产业相比,具有其鲜明的特点,例如:不可替代性、兼容性、地域性、公益性、投资大、回收期长、市场化程度低、价格机制不灵活等。作为特殊的自然垄断产业,燃气产业具有独特的契约问题——因巨额专用投资产生的沉淀成本削弱了利用市场竞争机制产生一流绩效的能力。消费者要低廉的价格、良好的服务,而燃气产业运营者要维护他们的资产并企图攫取垄断的利润。越来越多的公用企业凭借垄断优势,限制竞争,损害消费者利益。因而打破垄断,在公用事业中引入民营化成为发展趋势。近年来随着政府职能的不断转化,政府职能部门不再直接参与到公用事业的经营管理中,政府直接拨款也逐渐减少,公用事业的融资方式逐步向引入外资、吸引民间资金过渡。上世纪末期,由于公用事业的特殊性,公用事业大都为国有企业,政府禁止除外资外其它资金的注入参与,以保证公用事业的全民所有制性质。随着我国加入国际世贸组织,全球经济一体化的到来,有限的国有资金已不能满足公用事业这个庞大产业发展的需要,寻求其它资金来源已经迫在眉睫了。本世纪初国家开始调整政策,逐步放宽公用事业融资渠道,各方面多角度的资金注入也给公用事业的长远发展增加了新的活力。

就投资主题来说,民间投资主体,包括民营企业和个人,其投资行为完全是商业化的,目的是追求较高的投资收益率,因而能适应市场经济要求,是最有效率的投资主体之一。民间资本进入可以解决当前国内企业资本普遍不足的问题,有利于提高资金

的投资效益,有利于打破国有企业垄断经营及国有企业政企分离,可以改善城市居民的生活水平,提高城市居民生活质量,推动经济增长,改善投资环境,促进经济发展。

4 西安市天然气总公司合资改制模式

借鉴其他城市的改制模式,考虑西安市天然气总公司的实际情况,企业确定招商融资后进行体制改革,借以改变企业连年亏损的经营状况。2005年6月企业的改制预案通过市国资委审定同意,确定改制形式为:用招标或拍卖的方式引进外来资金,形成多元化投资,与投资方合作,组建西安燃气有限责任公司,形成现代企业制度。香港中华煤气、华油集团和华润集团三家燃气公司与市政府接触洽谈并参加了竞标,对方都看中了西安较大的市场资源,希望能争取到西安市天然气的经营权。西安市政府对于合作伙伴的选择有两方面的要求:必须是拥有长期从事燃气行业的经验,且资金实力雄厚的企业。华润集团有限公司的经营范围包括零售、电力、啤酒、房地产、食品、药品、纺织、化工品、燃气及压缩机等多项业务,华润虽然有从事燃气的经验,但涉入燃气行业时间较短;华油集团有资源优势,属国家垄断机构,有黄河以北的天然气管网资源。华油集团为了抢占西安燃气市场,棋先一步布局西安高新区,其在香港的投资公司中汇国际投资有限公司在西安高新区独资成立华油中汇公司,负责西安、新疆等北方城市的天然气业务,进行石油天然气的开发和经营,该项目预计总投资额为6 000万美元,年产值达30亿人民币。华油集团在新疆、长庆等地购买油田,开采石油,只是把总部放在西安高新区,其真正的意图不言而喻;香港中华煤气是香港最大的燃气公司,在城市燃气方面约有140年的历史,并且已在武汉、济南等30多个城市投资城市燃气项目,拥有丰富的燃气管理经验。中华煤气在与西安合作开发燃气市场上表现出极大的热情和诚意,其早在2004年就与西安高新区管委会在香港签署合作协议,将利用天然气建设冷气、电力供应等相关的区域空调系统设施项目,该项目总投资1.3亿美元,并公开表示将投资1亿元人民币在西安建立天然气加气站,为当地数千辆有双燃气制式的出租车提供服务。三家投资方各有

千秋,各有所长,经过多方对比考察,最终香港中华煤气有限公司一举中标,成为西安市天然气总公司的合作伙伴。2005年12月18日香港中华煤气有限公司与西安市天然气总公司签署组建合资公司框架协议,中华煤气将参与西安天然气的经营和管理。

2006年12月,香港中华煤气有限公司与西安市天然气总公司组建总资本为10亿元人民币的合资公司西安秦华天然气有限公司。合资公司的投资主体为西安市政府与合作投资者。合资改制前西安市政府一方面通过财政拨款将城建资金直接投入到企业建设中;另一方面政府授予特种经营权,提供相关政策,由用户向企业交纳各项政策性收费用于城市主体管网和场站的工程建设。合资改制后合作方香港中华煤气公司向合资公司一次性注入资金4.9亿元,获得49%的股权,成为公司另一股东,同时西安市政府也相应的撤出了49%的股权,保持51%的股权,新成立的西安秦华天然气有限公司仍是国有控股的股份制公司。合资公司拥有西安市城六区特许经营权,主要经营城市管道天然气、液化石油气的供应和相关服务;燃气设施的生产、经营、维护、维修、质量控制、技术服务、科研开发、管网测绘、物资贸易以及燃气项目的设计等。改制工作要保证国有资产不流失,保证职工生活有保障,保证政企彻底脱钩,保证企业改制后有发展。改制后公司职工和经营层的经理身份得到转换,有利于促进公司更好地为百姓搞好服务工作。但政府对价格会指定相关规定:所有天然气的价格都采取政府审批、听证的方式监管。西安秦华天然气有限公司成为西北地区首家引进外资、改制重组的大型城市燃气企业。

5 改制后企业的经营模式

改制前的西安市天然气总公司属于公用事业行业的国有企业,多年来一直依靠政策扶持,政府为了保护环境而限制燃煤的使用,大力宣传推广天然气的应用;通过行政法规等形式向广大燃气用户征收公网建设费和燃气初装费,以极低的成本为企业筹集到大量建设资金;并且不用和上游长输管道企业签署照付不议合同,将季节调峰压力转移至上游企业,极大的降低了成本;通过政府补贴保持与其它能源的价格优势。在政府的温暖怀抱中企业缺乏自主

经营能力,完全按照上级部门下达的政策指令来完成任务,其主要管理人员也是行政指派,不用对企业的经营效益、服务质量等指标承担全部负责。多种因素造成国有企业多年来连年亏损,效益低下,服务质量不高,公众形象较差。2006年企业亏损1000万元,客户满意度仅为48%。

2006年12月18日西安秦华天然气有限公司正式挂牌成立,改制后成立的合资公司改变了原来国企的经营模式,实现了:

(1)理顺了产权关系。通过改革,使企业与政府之间,母公司与下属实体之间不再是行政管理关系,而是资产隶属关系。所有权归投资者,经营权归企业,实现了两权分离。

(2)实现了政企分开。政府仅仅是出资者,依法享有投资者的有关权利,包括获得投资收益(承担政策性亏损)的权利;企业以其拥有的全部法人财产权依法自主经营,保持资产保值增值,而不再充当政府的分支机构。

(3)建立了新型法人治理结构。形成董事会对重大问题统一决策、监事会实施有效监督、总经理组织实施的高效运行机制。

企业实现自主经营自负盈亏,同时意味着企业离开了政府扶持,失去了政策优势,没有了价格补贴,同时用户对企业的要求越来越高,外部的竞争环境越来越恶劣,内部的国企组织架构、业务流程不能适应合资公司的运营模式,刚成立的合资公司面临严峻的挑战。为了适应环境改变,尽快完成改制转型,企业必须进行大刀阔斧的根本性变革。

6 改制后企业内部变革

改制后企业内外环境都发生了翻天覆地的变化,内部原有运营模式已无法适应外部日益激烈的竞争,企业变革迫在眉睫、势在必行。

首先改变的是企业组织架构,西安市天然气总公司改制前采用直线职能制的组织结构,设有多个职能部门,下辖数个基层单位,如图1所示。

由图1我们可以看出,西安市天然气总公司的组织机构设置采用了传统的高耸型直线职能制,以“职能”为中心设置部门,管理层级较多,信息纵向传达速度慢,易失真,增加了企业内部交易成本;部门

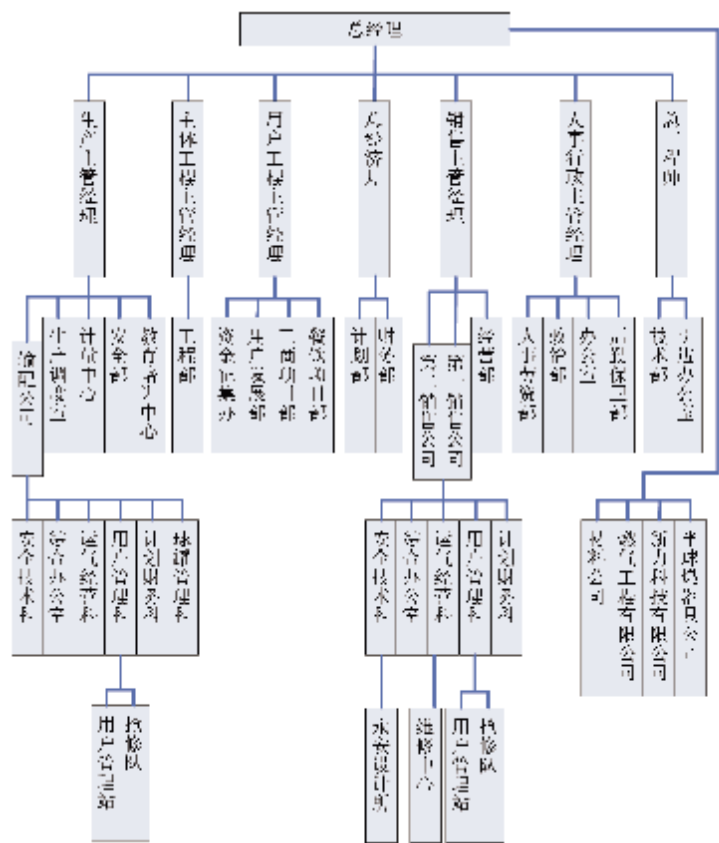


图 1 西安市天然气总公司组织结构图

注:①第二销售公司的组织机构设置与第一销售公司基本相同
②半球燃器具公司、新力科技有限公司、燃气工程有限公司和材料公司为西安市天然气总公司内部股份制公司

设置较多,且各部门之间职责重叠,分工衔接不清,容易造成职责不清和灰色地带现象,影响工作效率。各个部门之间不能实现信息共享,使得公司整体对外部市场的变化反应迟钝。

架构重组后的部门设置以“使客户满意的流程”为中心,把同类业务整合到一起,这样可以强化专业化管理,优化专业技术;优化人力资源,减少劳动定员,避免同一专业岗位工作忙闲不均的问题;减少开支,降低消耗,提高极具设备、原材料、能源、技术等各种资源的综合利用水平。重组后的西安秦华天然气有限公司组织结构图如图 2 所示。

由图 2 可以看出,企业改制后的组织结构趋于扁平化,实现三层架构:高层决策层、中层管理层、基层操作层,通过将日常管理职能赋予中层管理层,与传统的层级管理相比,企业定员、管理层次都明显减少。企业内部信息传递沟通更加快捷准确,并节约了

大量管理费用。

在合理的组织架构基础上,企业打破了原来的领导干部任命制度,实行管理人员聘任制度,全员定岗定编,竞争上岗,绩效考核,末位淘汰。完善激励机制,实现能者上,庸者下,最大限度调动员工的积极性和创造性,盘活人力资源,降低用工成本。

企业内部实行目标管理,明确各级管理人员的责权利,建立相配套的激励约束机制和绩效考核体系,使公司各级管理人员在公司制度约束下,充分发挥自身的优势,完成绩效目标,从而使公司和个人都得到各自应得的利益。

适应新的组织结构,实现企业内部业务流程再造。改制前的分工模式将企业业务流程人为的分解为一个专门化的“任务”,在企业内部形成一个个“职能堡垒”,严重阻碍了企业面向客户,使企业不能适应迅速变化的市场环境。改制后企业对所有业务

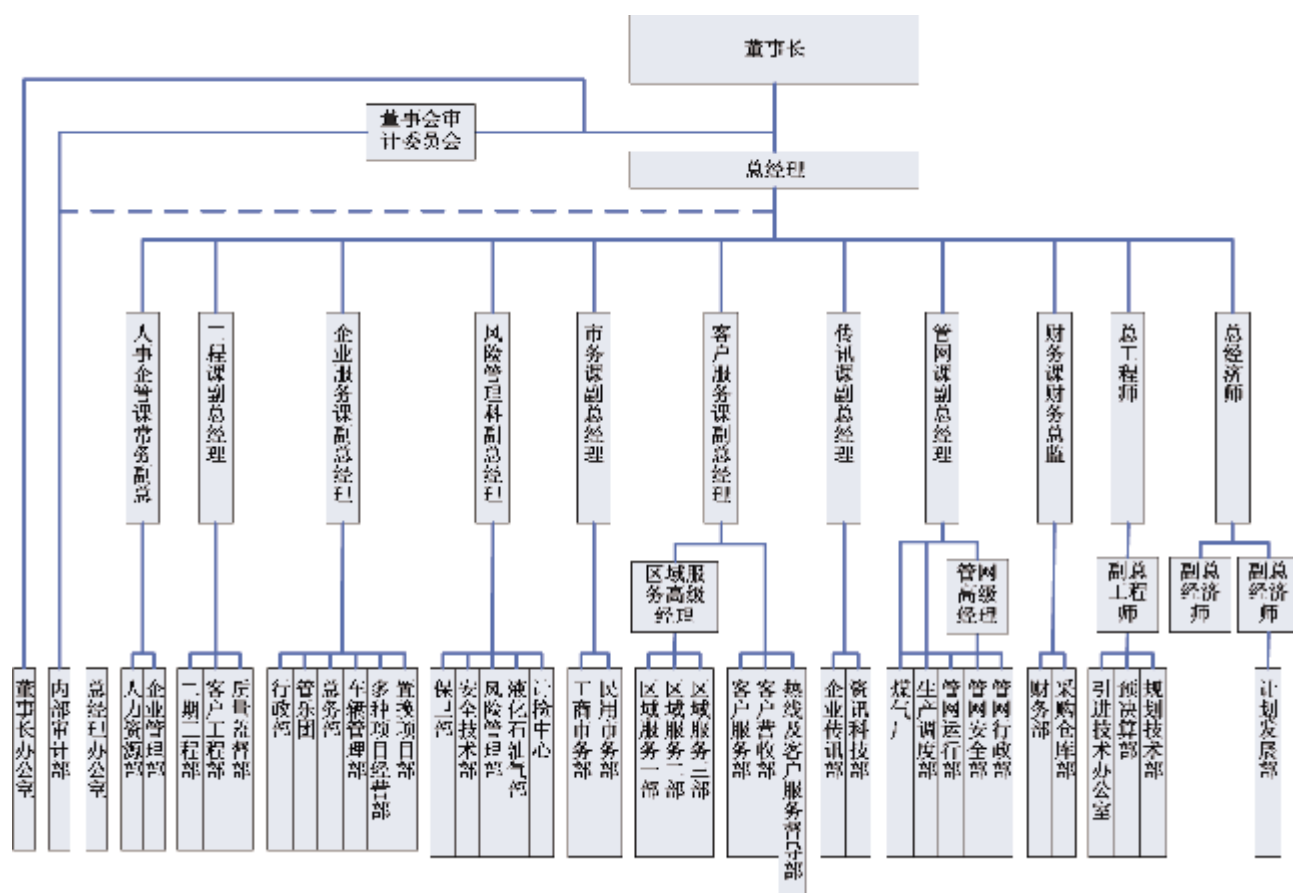


图2 西安秦华天然气有限公司组织结构图

流程进行了重新设置再造,能取消的取消、需合并的合并、应优化的优化,抛弃原有的定向思维模式,再造业务流程,使得所有流程都以客户为中心,最大限度的方便客户、为客户创造价值。

企业经过架构重组、目标管理、流程再造等多方面的内部变革,最终形成一套以流程为导向、面向客户的扁平化的组织结构体系和管理模式。

7 结束语

改制后西安秦华天然气有限公司充分利用西安市天然气总公司奠定的良好基础和优越条件,秉承和发扬了中华煤气优秀企业文化和管理经验。改制后合资公司全力推进企业管理创新、机制创新工作,改制当年就扭亏了连年亏损的局面,第二年企业创造利润 5000 余万元,2009 年企业盈利 9300 余万

元,不但不要政府的亏损补贴还成为西安市的利税大户。改制后公司职工观念得到转变,大力推行以客为尊的优质服务理念,大大提高了服务质量,得到了广大市民的一致好评。合资改制后的西安秦华天然气有限公司在经济效益和社会效益上都有明显改善,为企业长远的可持续发展迈出了坚实的一步。

参考文献

- 汪海粟,文豪,国有企业改制中的无形资产问题研究——基于湖北省国有企业改制的调查分析,北中南财经政法大学学报[J], 2007 (3)
- 宋林,我国西部地区的国企改制困境:一个文献综述,当代经济科学[J], 2007 29 (2)
- 罗晓兰,燃气企业的内部成本管理思考,审计与理财[J], 2005 (11)