

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

新事業開發策略與國營事業轉型之研究

Diversification Strategy and Public Enterprise Transformation

計劃編號：NSC 88-2416-H-224-009

執行期限：1998 年 8 月 1 日至 1999 年 7 月 31 日

主持人：俞慧芸 國立雲林科技大學企業管理系

一、 中文摘要

在經濟與政治雙重壓力之下，民營化似乎成為不可抵擋之趨勢，為因應民營化的時程壓力，國營事業莫不亟思各種可能的轉型途徑。從我國近年來國營事業紛紛尋求新事業之擴張，不難看出國營事業面對急速變遷之環境，強化本身企業體質、尋找改變之企圖心。

本研究以經濟部所屬國營事業為研究對象，採用實證之方式，對各國營事業之新事業開發案進行調查研究。研究焦點主要置於新事業開發策略的現況分析與探討新事業開發策略與組織轉型之關係。國營事業新事業開發策略之現況方面，主要之研究發現如下：(1)新事業開發策略之提案與獎勵制度連結不明顯，(2)新事業開發策略之主導部門與其他部門互動不佳，形成新事業的推動困難，(3)新事業開發策略有助於安置組織人力，(4)新事業開發策略之自主權限不足。

其次，在新事業開發策略與組織轉型之關係研究上，本研究依文獻將組織轉型活動分為技術活動、人力資源活動、策略與管理活動三種。實證結果顯示，新事業開發策略有益此三項組織活動的改變，進一步為僵化的國營事業帶來改變的動力。若以變異數分析探討，則可發現新事業開發策略的主導部門、進入方式與經營型態的不同，對組織轉型的影響程度亦有不同。這對於欲從事新事業開發策略，進行組織轉型之國營事業，提供一個策略選擇的參考。

關鍵詞：新事業開發策略、多角化策略、組織轉型、國營事業

Abstract

The pressure from economy and policy, privatization must be done. To continuously survive in the competitive market, public enterprises before or during privatization have to figure out the way of adaptation. In recent years, domestic public enterprises have created many new business areas aggressively.

Eight MOEA enterprises were surveyed in this study. We focus on the reality of new business exploring strategy and the relationship of new business exploring strategy and organizational transformation. The results were found that in this study as follows: (1) The proposition and encouragement of new business exploring strategy don't link well. (2) The interaction of responsible department and other departments are bad. (3) New business exploring strategy can help collocation of human resources. (4) New business exploring strategy doesn't have enough autonomy.

The relationship of new business exploring strategy and organizational transformation, the results were found that new business exploring strategy could create organizational transformation. Further, public enterprise can activate by new business exploring strategy. We also found that the difference of responsible department, entry model, and organizational model will have different effect on organizational

transformation. Those results will provide public enterprises a strategically select direction.

Key Words: New Business Exploring strategy, Diversification Strategy, Organizational Transformation, Public Enterprise

二、緣起及目的

回顧台灣五十年的經濟發展過程，國營事業有著難以抹滅的卓越貢獻。而今為提高經營效率，並使國家資源得到合理配置，國營事業民營化已成為無法抵擋的趨勢。因此，為因應民營化的時程壓力，各國營事業莫不亟思各種最佳的轉型模式，其中又以多角化經營最為普遍（曾怡禎，1996）。目前被列入民營化或已完成民營化的國營事業皆正在規劃或已積極從事新事業開發工作，期望藉由新事業的開發幫助組織轉型，以因應激烈競爭的市場環境。吳佳珍（1997）曾對台電公司新事業開發的規劃流程作一研究，其重點在於建立國營事業新事業開發的模式，並以員工觀點探討新事業開發的一般成功因素，是少數針對國營事業新事業開發作探討的研究之一。然而新事業開發策略方面的研究，不僅在建立一個普遍性的開發模式，還應該對國營事業新事業開發的過程加以探討，以瞭解這個開發過程中，組織如何看待這個新事業、開發新事業遭遇哪些困難、如何選擇新事業的績效評估準則，以達到國營事業轉型的目的，遂為本研究之研究目的之一。再者，回顧以往組織轉型策略的文獻，亦少有相關研究探討並加以實證新事業開發策略是否真能幫助組織從事轉型。因此，在國營事業積極開發新事業、進行組織轉型之際，其能否確實利用新事業開發策略來強化組織體質，達成組織轉型之目的，是為本研究目的之二。

三、結論與建議

（一）結論

本研究針對經濟部所屬 7 家國營事業

31 個新事業專案計劃之負責同仁進行電話問卷訪問，主要研究發現整理說明如后：

1、國營事業開發新事業之現況

國營事業積極開發新事業，以追求組織之成長與發展。藉由對國營事業推行新事業之經驗的分析，以下說明目前國營事業在新事業開發上的進展與問題，以作為國營事業未來開發新事業的參考。

（1）提案與獎勵制度連結不明顯

目前國營事業新事業構想的來源還是以上級單位交付或者是執行政府之政策為主，約佔受訪者中的 58%，而真正從組織內部所提出之建議仍為少數，對於新事業的開發大家還是以辦好上級的交待為考量，少見對新事業開發的熱忱與關心。其實提案計劃除了有益於組織的發展外，更能使員工自覺是組織的一部分，並作為管理階層與員工之間改善關係的工具（Lloyd & Leslie, 1994）。若組織成員一開始就能高度參與公司新事業發展的策略，其實對組織向心力的提升是有益的。新事業構想提案可視為員工參與的第一步，雖然有些國營事業訂有「員工提案制度實施要點」或「提案制度獎勵辦法」等，但事實上組織卻沒有這種氣候與文化，條文只是一種形式化的文字。這也許與國營體制及人事制度有關，使員工形成「多一事不如少一事」的工作原則，因此在沒有外在強大的誘因，讓組織員工相信他們的提案與報酬（獎勵）有直接關係，則新事業開發之提案不易來自於最接近生產現場與顧客市場的員工。

（2）主導部門與其他部門的互動不佳，形成新事業的推動困難

調查研究顯示，大多數受訪者同意在新事業開發的過程中，各部門之間的互動與協助是有必要的，然而調查中亦發現，有 48% 的受訪者表示，組織缺乏全力支持專案小組的文化讓新事業的推動困難重重。其實一個新事業的開發牽涉到許多跨部門的管理活動與制度，舉凡策略的選擇、資源的配置、人員的調派、與進行的方式等都是必須加以整合與考量的問題（俞慧芸，1998）。新事業就如同建立一個新

公司，每一環節都要銜接好才有可能成功，因此部門間的互動與合作是重要的。

「組織缺乏全力支援專案小組的文化」顯現出國營事業內各單位的本位主義觀念，為求新事業之發展，打破這種不良的組織單位壁壘當為首要之務。

(3)新事業有助於安置組織人力

本研究之調查分析顯示，有 64% 以上的受訪者認為「助益現有人力資源的轉置與發展」不僅是開發新事業的主要考量與目標，在評估落實該目的的可能性上，亦約有 74% 的受訪者給予相當高的評價。因此，我們可推論國營事業的新事業開發策略對人力資源轉置與發展實有助益。新事業若能提供穩定的工作保障、合理的薪資待遇、與具挑戰性的工作內容，應能吸引組織成員轉調的意願；再者，以新事業來調動新、舊事業的人才，除了能減低舊事業之人事負擔外，其實還可以新事業之活力來激發舊事業改進的意識，達到強化企業體質之目標。張玉山等人 (1997) 之研究中亦指出，不論是本業或是新事業的成長，均有益降低同仁對於喪失工作權的疑慮，大大減輕同仁對民營化的抗爭。是故，國營事業為進行民營化，開發新事業之際，應將此項列為重要考量。

(4)新事業之自主權限不足

國營事業在開發新事業上，不僅受公司法對多角化經營的規範外，亦受政府許多相關法規的限制，例如：國營事業管理法、中央政府營業及非營業基金參加民間事業投資管理要點、經濟部所屬事業參加民營事業投資應行注意事項等法律限制，可說是束縛重重，也因此國營事業開發新事業的自主權限實在不多。調查研究中亦發現，國營事業在推動新事業的過程中，大部分的障礙與困難發生在政府法規的限制與約束、決策程序的繁瑣與時間過長等，使得新事業的營運往往跟不上市場的脈動，因此錯失許多良機。有鑑於此，甚至有些新事業開發的方式採「偷跑」的政策，即先以原事業的名義作投資，至民營化後或時機成熟時，再予以獨立。

其實政策的鬆綁與權力的下授對國營

事業的營運是非常重要的。由於現階段國營事業所開發的新事業通常有別於原事業獨佔或已擁有規模經濟的經營型態，相反地，新事業所要求的是快、狠、準的經營方式，束縛一多，只會增加失敗的機會罷了。台糖副總經理嚴于準先生即曾指出新事業開發的成功及不成功之因素在於民營與國營之別，很多事情無法如民營可以放手一搏 (唐秀真，1991)。雖然民營化後，國營事業的經營不一定能一帆風順，但是確實道出國營事業所受到的重重限制。

2、新事業開發與組織轉型

新事業開發是否能對僵化的國營事業帶來改變的動力，進而有助於因應民營化後的競爭局面，而不是浪費國家資源，徒增民營化的阻力？由於國營事業長久以來因流動率偏低，新進人員較少，致有人員嚴重老化，用人成本偏高之現象。加上大部分國營事業具市場獨佔、缺乏外在競爭、經營保守，致本業逐漸陷入困境。另外國營事組織龐大，管理不易，形成員工吃大鍋飯之心理，績效不彰者比比皆是。

有鑑於此，國營事業要提升經營效率、服務品質，民營化是重要方法之一。然而國營事業若貿然進行民營化，則現有的組織體質必無法適應，因此民營化前改善經營體制，有其必要。由調查分析可以發現，新事業開發會對組織的技術活動、人力資源活動、策略與管理活動產生影響。因此，開發新事業對於人事成本偏高、制度僵化、組織龐大、員工敷衍心態等問題嚴重的國營事業猶如注入一劑強心針。例如：66% 以上的受訪者表示新事業有益提振員工士氣、增加員工工作的積極性等，進而提升工作效率；70% 受訪者同意新事業開發策略促使組織出現資源歸屬的爭議、並開始關心活動成本的多寡，增加資源的使用效率；77% 受訪者指出，開發新事業可直接刺激技術的開發與創新能力的提升，對因應自由化的競爭市場有很大的貢獻。

再進一步探討新事業開發與組織轉型之關係。根據本研究之調查，國營事業開

發新事業對組織的技術、人力資源管理、策略與管理等活動都會產生重大影響。Tushman & Romanelli (1985) 研究指出組織轉型是由全部或幾乎全部的組織活動以迅速的改變而達成的，而且組織活動所累積的小改變是不能產生真正的轉型，意即快速且大量的改變，才能達到轉型的目的。若就本研究之結果，國營事業新事業開發會改變組織之活動，其實即有益於組織之轉型，帶動組織之活力，將國營事業現有之僵化的組織結構作一調整，以適應民營化後的市場競爭。換言之，現階段的新事業，特別是在民營化前，有益刺激組織體制之活化、消除組織之慣性、與協助人力之轉置，有益落實改善國營事業之經營體制，強化競爭實力的目的。

3、新事業開發策略之設計

為面對民營化後的競爭，國營事業經營體質的改善與強化有其必要性，而新事業的開發有助於該目標的達成。有鑑於此，本研究欲探討國營事業在進行新事業開發時，可遵循的新事業發展方式，以作為開發新事業的參考。根據分析結果發現，不同的新事業主導部門對技術活動的影響有顯著差異；不同新事業進入方式對人力資源活動之影響有顯著的差異；不同的新事業經營型態對技術活動及策略與管理活動之影響有顯著的差異，其中產品經理的經營型態對組織技術活動的影響較大。因此，新事業開發的不同方式，對組織進行轉型有不同程度的影響。

本研究亦以相關分析探討組織活動的相關性，結果發現三個組織活動有正向相關的關係存在，意即技術活動、人力資源活動、策略與管理活動三者之間呈現同向之改變關係，見下表。

表 1 組織活動之相關分析

	相 關		
	技術活動 (1)	人力資源活動 (2)	策略與管理活動 (3)
(1)	1.000		
(2)	0.611***	1.000	
(3)	0.679***	0.584***	1.000

***代表 $P < 0.01$

因此，對於國營事業開發新事業而言，在進行某一新事業開發時，若影響到其中一個組織之活動，則對其餘組織活動都會產生連帶相同方向的影響，即新事業開發若對技術活動有正面的影響，則對人力資源活動、策略與管理活動等都會產生正面影響。這個結果對於欲進行組織轉型之國營事業來說，如何選擇一個需要最小改變力量，而能創造最大組織變化的槓桿點，以事半功倍地進行組織轉型，是值得探討之課題。

(二)建議

1、對管理實務之建議

- (1)國營事業為因應民營化後的競爭市場，必須進行組織轉型，才能強化經營體質，以求生存與發展。根據本研究之發現，新事業開發策略有益國營事業之組織轉型。因此，本研究認為國營事業可以新事業開發策略來進行組織轉型，藉由進入一個新的事業領域，一方面可促進組織活動的改變，另一方面又可避免對原有組織造成直接的衝擊，以達到加強經營體質、提高營運績效的目的。
- (2)研究結果顯示，國營事業新事業開發常受限於制度僵硬，無法與民間部門競爭。其實要解決國營事業經營效率低落的問題，除了長期應順應民營化之潮流，短期應當修改不合時宜之法令與限制，讓國營企業真正的走向企業化，並使其營運結構與制度合理化、效率化，以因應當前整體環境的經營壓力，藉以提升適應民營化後的競爭能力。

2、對後續研究之建議

- (1)本研究之研究對象係經濟部所屬之國營事業。然各政府層級的公營事業都一樣面臨民營化的壓力，急需進行組織之轉型。因此建議後續研究者可以進行大規模之探討，以更嚴謹掌握新事業開發策略與組織轉型之關係。
- (2)在組織轉型構面的萃取上，本研究乃針對組織的技術活動、人力資源活動、策略與管理活動進行探討。其實還有其他

會影響組織轉型的活動，例如：組織文化與權力關係等。然而，由於外部研究者對這些組織活動的現象較不易觀察，再加上國營事業同仁對外界研究案之詢問又較為敏感，資料的蒐集與分析確實不易，故將其列為研究之限制。不過，仍建議後續研究者，或許可以利用可能之管道，排除這方面之困難作更進一步之探討。

- (3)本研究結果發現國營事業之新事業開發有助於人力資源的轉置與發展，然而張玉山等人（1998）在針台電所作的新事業開發策略與人力發展策略之研究中卻有不同的結果，可能原因在於研究樣本與調查方式的不一致，因而產生不同的結果。因此建議後續學者能針對此一主題再作深入之探討，以驗證新事業開發與人力轉置的關係。

四、計畫成果自評

本研究達成預期目標，對國營事業新事業開發策略現況與對組織轉型的影響作一分析研究。本研究僅對經濟部所屬國營事業作分析。惟經濟部所屬國營事業之產值、企業規模、員工人數均居各公營事業之首，民營化成敗對國內民生福祉關係密切，再加上經濟部所屬國營事業因民營化面臨的市場考驗相當嚴峻，採取新事業開發策略以調整體質、轉置人力和強化競爭力的努力也最為積極，因此以其作為研究對象應屬合適。本研究成果適合發表於策略、組織、管理等學術期刊，並適合提供國營事業從事新事業開發策略時一個參考依據。

五、參考文獻

- 吳佳珍，1997，國營事業民營化下新事業開發之研究 - 以台電發電部門為例，中山大學企業管理研究所碩士論文。
- 俞慧芸，1998，「國公營事業開發新事業之困難與經營型態之研究」，公營事業評論，第1卷，第1期，頁91-121。

唐秀真，1991，「以多角化經營創造企業第二春 - 專訪台糖公司副總經理嚴于準先生」，台灣經濟研究月刊，第14卷，第11期，頁14-16。

張玉山、俞慧芸、黃賀，1997，中國石油公司民營化員工權益補償及溝通作業之研究，中國石油公司委託研究計劃，高雄：國立中山大學管理學術研究中心。

曾怡禎，1996，「公營事業推展多角化之探討」，台灣經濟研究月刊，第19卷，第9期，頁95-99，9月。

Lloyd L. Byares & Leslie W. Rue, 1994, **Human Resource Management**, Rechard D. Irwin, Inc.

Tushman, M. L. & Romanelli, E., 1985, "Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds.)", **Research in Organization Behavior**, 7, 171-222, Greenwich, CT: JAI Press.