



组织制度环境的要素与构建

郭沙

(中质协质量保证中心·北京市海淀区三虎桥百胜村中国质量大厦)

摘要：企业制度体系建设与组织内、外部制度环境密不可分，作为组织制度体系赖以生存的基础性规则条件包括社会经济制度环境和组织规则环境两个方面。本文对组织制度环境给予了阐述，并从内、外两方面制度环境以及组织内部规则环境的三个要素（制度土壤、氛围和平台）及其构建加以论述。在制度环境认识的基础上，文章揭示了制度失灵的一个深层次根源，并用案例加以解释说明。

主题：品质管理模式与创新

引言

组织的制度和制度体系是一种被固化的、有结构的、显性的规则整体，它的创立、应用需要基础和环境。本文试图对组织制度环境要素及其构建进行完整的论述，并揭示制度失灵的真正根源性影响。

1 组织制度环境研究现状

1.1 制度与制度环境

道格拉斯·诺思认为曾分析许多第三世界国家引进、照搬美国制度失败的原因，他认为其制度引进失败的主要原因在于制度的输入国没有考虑美国制度形成的社会历史条件与第三世界国家的社会历史条件的存在巨大差异。200 多年来美国人崇尚自由、创新，经历了独立战争、南北战争，以石油、铁路、汽车、金融为代表的工业革命，以航天、计算机、互联网为代表的高科技产业革命，美国发起和参与的地区战争、反恐战争从未间断，发展至今成为世界上唯一超级大国，在这样一个历史进程中逐步形成的制度，并不是另一个国家简简单单就可以复制的。同样一套制度，如果在南美、在非洲，社会历史条件不同、治国理念不同、民主进程不同，采用不同策略和不同实施形式，其制度绩效就不可能是一样的结果。这里说的社会历史条件就是制度环境。斯诺在谈到制度环境时，进一步指出，“制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配制度的政治、社会和法律基础规则。”

中国共产党早就总结出“将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合是中国取得成功的关键”的结论。“中国具体实际”就是建立有中国特色社会主义制度的基本环境，可见制度环境相对于制度的重要性是何其重要。



1.2 企业文化、制度文化对制度的影响

但是国内关于制度环境的研究多是讨论企业文化与制度的关系，如中央党校辛鸣教授在《制度论—关于制度哲学的理论建构》（2005年）中认为：任何制度都必须与它的历史发展阶段相适应，不能超越历史阶段而谈抽象的制度；在制度与文化关系方面他认为：文化是制度存在和发挥作用的背景，文化是制度的支撑和基础。又如南京审计学院郑石桥、马新智在《管理制度设计理论与方法》（2004年）中认为，企业战略处于主导地位，即战略决定制度，制度跟着战略走，要按组织战略要求来设计和改造制度。从长期来看文化是制度之母，价值观是形成制度的直接依据，即文化形成制度。当文化与制度协调一致，就可以在员工中将文化自律转变为制度自律。广西大学张维洁在《企业制度文化与价值观的契合研究》（2010年）论文中认为组织先有了制度体系，并得到了员工认同后才形成了组织的制度文化。这种认识与郑石桥、马新智的“文化是制度之母”，辛鸣的“文化是制度存在和发挥作用的背景”的观点有明显的不同，可见学界关于文化与制度关系的讨论尚未达成一致。

不可否认文化、战略对一个组织的制度建设影响很大，起着制度建设的基础性、导向性的作用。但是企业文化、战略只是企业内部规则环境一个方面，距离一个完整的组织制度环境尚有较大差距。

2 组织制度环境

如何科学、完整地界定组织制度环境呢？

沃顿商学院管理学和社会学教授马歇尔·迈耶(Marshall W. Meyer)指出，制度环境和技术环境对组织的影响是不同的、甚至是矛盾的，制度环境决定合法性，技术环境决定效率。取得合法性的资源与取得效率的资源之间经常是冲突的。迈耶教授在中国做国企转型调研时找到了相关证据，他发现中国不少组织采纳了很多规章制度但并不实施，之所以“采纳”是为了应付制度环境，与组织的内部运作没有多大关系。本文对制度环境的讨论比较接近迈耶教授对制度环境的定位。

道格拉斯·诺思关于“制度环境是建立制度的一系列基础性规则，是指可供人们选择制度安排的范围及其特定的限制。”的解释也是比较适合组织制度环境的理解与应用。因此，笔者认为组织制度环境是指组织构建制度体系的基础性规则背景，包括组织外部的国家经济制度环境和组织内部的组织规则环境。如图1所示：



图 1: 组织制度环境

2.1 国家经济制度环境

国家经济制度环境是组织制度体系建设的外部主要影响因素，一个组织的国家经济制度环境包括国家经济监管体制、经济法治环境、市场环境、经济政策体系、企业经营和发展制度。中国共产党十九届四中全会决议在“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展”部分，对我国各类企业的国家经济制度环境内涵做了全面的概述，并为健全和完善国家经济制度环境做了不懈的努力，如倡导供给侧结构性改革、制度型开放、减少和简化行政审批、市场对资源配置起决定性作用、负面清单制度、减税降费、鼓励创新等，为各类经济主体营造一个积极、宽松的经营发展环境。各类组织应该清晰的认识这个大势，同时还要特别慎重对待迈耶教授提醒的组织为取得合法性资源而迎合社会经济制度环境的功利性策略，因为这是制度供给过剩和制度两张皮的主要来源。

国家经济制度环境还包括行业、行政地区的经济、技术法规制度等，即所谓上层级制度即为下层级制度的外部环境。组织的关键成功因素一部分在于大环境的助力，更重要的在于其内部顶层规划、基本制度的创立和选择是否与外部大环境协调一致。

2.2 组织规则环境

组织规则环境既是组织制度文化的内容组成，又是组织纲领性顶层设计的一部分，是组织制度体系建设的内部基础条件。组织规则环境包括制度土壤、制度氛围和制度平台建设。

2.2.1 制度土壤

制度与植物一样，它的生长需要适宜的土壤。制度土壤就是制度创立、选择、磨合、完善直至终止所需要的条件。制度的生命需要阳光、营养和水分，文化理念就是沐浴制度的阳光，知识和智慧就是输入给制度源源不断的营养，数据、信息和资金等资源就是为制度准备的水分。组织应聚集充足的制度阳光、营养和水分在富饶的土壤中培育出优良、茂盛的制度之林。

制度土壤是在组织长期经营、发展过程中形成的，从中生长出的制度可能是“粮食”，也可能是“杂草”，如果是因为制度土壤问题影响制度的生长，组织应考虑实施“土壤”改良。



2.2.2 制度氛围

制度的初心是依赖人们在一定时空范围内开展一系列活动来实现的，因此制度的运行在空间和时间维度，在人的心理层面都需要氛围。制度氛围是组织通过宣贯、营建、管理等手段围绕制度执行所构建的能感受、可体验的环境气氛。

制度氛围首先需要一定的覆盖范围和规模，如果制度覆盖范围和规模太小，谈制度氛围意义不大。制度氛围还包括执行制度所需的场所、设施、标志、仪式以及听、视、触觉等感官所能及的状态。制度氛围的作用不仅在物质上提供制度运行的条件，在意识方面也可以促进人们敬畏制度、遵循制度的意愿，促进制度他律转换为文化自律。例如，国家为实行《中华人民共和国道路交通安全法》相关系列法规，在所有道路上设置道路行驶标志线、交通信号灯、安全护栏、指路牌、摄像系统、交通违法记分处罚系统以及众多的交通警察、交通协管员和自愿者等，营造了一个无所不见的制度氛围，确保交通法规深入人心，交通秩序有条不紊，给人民出行带来便捷和安全。

2.2.3 制度平台

制度平台包括组织机构、制度生命周期管理和信息化平台。

3 构建组织制度环境

每个组织的制度体系无论是有意规划建设，还是无意演化形成，都是存在制度环境的，所不同的是制度环境有优、劣的差异。关于组织制度环境构建，笔者提出以下几个要点：

3.1 相互关系协调

组织应建立内、外部制度环境的互动与协调机制。对于一个组织来说，它无法改变外部环境，但可以通过调整内部系统以适应外部环境。进化论有个法则叫“适者生存”，所谓“适”就是在竞争中组织对外部环境的适应。组织可以借助战略规划或战略调整，借助管理评审等活动分析外部环境，评估内部体系，适时推进内、外部环境协调适应。

制度土壤、制度氛围和制度平台三者之间的关系就像农作物之于土壤、气候和科技手段的关系一样，土壤和气候对于农作物来说是发芽、生长、开花结果的必要条件；没有科技手段农作物也可以自然生长，但是那样只能听天由命，广种薄收。如果农作物种植应用了科技手段就可以旱涝保收，实现绿色、高效、生态农业。制度环境对于制度和制度体系的作用也是如此，制度土壤和制度氛围可以确保制度的创立和实施，而制度平台却能够提升制度的影响力和执行效率。



3.2 环境要素营造

a. 制度土壤应该是充满活力的富饶大地，制度土壤的内涵是组织文化、知识、智慧、数据以及各类资源，这些要素应该是充满了正能量，能够催生积极的、优秀的制度生长，抑制消极、劣质的制度蔓延。

b. 一个好的制度设计应该包括制度氛围的要求，应在制度中说明制度运行所需要的场所、设施、标识、仪式以及对人的体验和心理影响。组织应根据制度运行的需求在资源、流程、激励、员工体验等方面提供并维护好一个适宜的、充满正能量的制度氛围，制度不能仅放在墙壁上，要通过可用、可视、可感受的方式让制度内化于心、外化于形，要让与制度相关的所有参与者都置身于一个便利、友好、浓厚的制度文化和制度环境之中，让所有参与者能够感受到、可以体验到制度的魅力和力量。

c. 制度平台是组织制度体系运行的工具和物质基础，是制度执行力和效力的技术保障。组织在制度体系规划时应统筹考虑制度本身的管理程序和方法、组织机构完善和职责设计、流程优化；应考虑组织信息系统的建设，把制度的机制和规则融入到信息系统之中，融入到业务过程中。

3.3 制度环境缺陷动摇制度根基

由于对制度环境没有系统的、深刻的认识，人们通常从制度本身和执行力两个方面来分析制度失灵的影响，如制度供给过剩（两张皮现象）、制度更新不及时等是制度本身的问题；而员工不了解制度要求、以机会主义态度对待制度等是制度执行的问题。其实制度失灵还有第三个方面的影响，这就是制度环境问题。不过笔者认为其中因制度执行力问题导致制度失灵是一个伪命题。其理由是如果一个组织的大部分员工制度执行力都有问题，说明问题的根源在制度或制度环境上，如果只是个别人或少数人的执行力不足，则不会构成问题。倒是制度环境问题应引起大家高度重视，导致制度环境出现问题通常有三种原因，一是组织的文化、战略、方针出现了偏差，导致了制度环境问题。如2009年丰田公司发生了“踏板门事件”，一年内召回近1000万辆问题车，丰田董事长丰田章男在美国国会听证会上反思：丰田的质量管理体系没有问题，丰田的运营也没有问题，问题出在公司的理念和战略调整，以前丰田奉行“质量第一、利润第二、市场第三”的方针，2000年以后这个方针改变为“利润第一、市场第二、质量第三”，正是这个战略性的错误导致了“踏板门悲剧”；二是组织弱势或处于生存压力状况，无力顾及制度完善、运行和考核，放任其制度失灵；三是“外部性”问题，大意是说“组织或人们对自身的决策或行为对外部所产生的有利影响，其获利者不支付费用（正外部性），对外部所产生的有害影响，责任者不承担代价的情况（负外部性）”。外部性问题实际上就是制度环境问题。一旦市场环境不为企业的决策和行为的结果作出



应有的反应，自然会抑制贡献和善举，助长“搭便车”、助长企业的恶行，最终动摇制度的根基。制度环境对制度失灵影响的严重性在于它是一个系统性、长期性和深层次的问题。

结束语

综上所述，组织制度环境是由外部市场环境、国家经济制度环境与组织内部规则环境共同构成的影响组织制度体系生存、运行的生态环境。在这个方面，组织的管理者能够有所作为的是清醒认识外部环境，建设一个科学的、积极的组织文化和内部规则生态，特别应避免因制度环境问题导致的制度失灵，因为相对于制度本身和制度执行力问题来说，制度环境问题对于制度失灵的影响更具系统性、长期性和广泛性。

参考文献：

- [1] 道格拉斯·诺思著 杭行、韦森译《制度、制度变迁与经济绩效》2014年
- [2] 辛鸣《制度论-关于制度哲学的理论建构》2005年
- [3] 卢现祥《新制度经济学》2017年
- [4] 郑石桥 马新智《管理制度设计理论与方法》2004年
- [5] 余胜海《用好人，分好钱-华为知识型员工管理之道》2019年3月
- [6] 张维洁《企业制度文化与价值观的契合研究》广西大学硕士论文 2010年
- [7] 韩李静《制度环境与企业创新》山东大学硕士论文 2016年
- [8] 方刚、刘小元《制度环境、公司治理对企业竞争优势的影响研究》南开管理评论 2009年