

公共人事行政的研究范式:环境—价值—制度

李和中 钱道赓

[摘 要] 环境是价值与制度产生与变迁的外生变量,它的改变引起了公共人事价值的转变。价值是公共人事行政的核心;价值决定采取何种功能,而功能又依赖于相应的制度来实现。公共人事行政有四项基本功能:人力资源规划;人力资源获取;人力资源开发;纪律与惩戒。它们分别体现了不同的人事行政价值,并在不同的具体制度设计中运行,从而促进公共人事行政目标的实现。

[关键词] 公共人事行政;环境;价值;制度

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)06-0791-06

长期以来,公共人事行政被认为是缺乏理论基础的,其研究大多局限于“操作”领域。当前绝大多数的相关教材、专著对它的阐释,几乎都聚焦于公共人事行政的程序、方法、技术与工具等。但是,如果一门学科被降格为对某项“技艺”的操作训练时,这门学科将难以建立自己的理论范式,从而失去赖以“安身立命”的学科基础,以至于无法构建科学的知识系统,难以建立规范的研究范畴,而没有规范研究范畴的学科是永远不能走向成熟的。有鉴于此,建构公共人事行政的研究范式无疑是亟待研究的理论问题。

我们认为,公共人事行政的架构大体是由环境、价值和制度三个层面的因素构建起来的。环境是制度产生与变迁的外生变量,它的改变引起了公共人事价值的转变;价值是公共人事行政范式架构的核心;价值决定采取何种功能,而功能又依赖于相应的制度来实现,那些回应环境变化而转变了的价值很快就在制度功能及具体的制度设计中得到了体现。从这个意义上讲,公共部门的人事制度都是由价值观所决定的。

一、公共人事行政中的环境、价值与制度

(一)环境:行政生态系统

所谓环境,即系统外部一切要素和条件的总和。根据行政生态学和系统论的观点,整个社会是一个具有一定结构和组织化手段的系统,社会的各组成部分以有序的方式相互关联,并对社会整体发挥着必要的功能。公共人事行政系统也不例外,它不仅是整个社会大系统中的一个必要的组成部分,它自身也是一个高度组织化的系统。在这个系统的周围,围绕着许多其它要素和子系统,它们构成了公共人事行政系统的环境。按照里格斯的说法,这些环境要素可以分为五类:经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统和政治构架。具体而言,公共人事行政系统的环境是历史传统、现实经济形态、工具与技术、意识形态与习俗的综合。公共人事行政系统与这些环境之间的边界是柔性的、可渗透的,进行着多种能量、物质和信息的输入和输出。

(二)价值:动力机制

社会的兴盛与式微、人事环境的优化与恶化、人的勤奋与慵懒,重要的根源在于社会动力机制的构建与运行。任何一个社会的发展,都有其作为动力源的“动力结构”,即一定的动力机制与相应的由社会主体劳动性质所规定的行为动因的结合^[1](第 29 页)。

公共人事行政也是如此,它的发展也需要强有力的动力机制,而价值就是这种动力机制的内核。价值问题是哲学的基本命题,也是其它社会科学探讨的普遍话题。对于公共人事行政理论来说,价值问题的研究是公共人事行政学研究范式的核心。

公共人事行政的价值是多元跨越与多元共生的统一。多元跨越指公共人事行政中,公共人事价值的发展变化是非阶段性前进的,且新价值是在旧价值内部与其斗争中破土的。它强调的是其动态变化过程。多元共生指公共人事的多元价值依据一定的原则,按照一定的层次关系共同存在,强调静态的存在状态。例如,美国公共人事管理在 20 世纪 80 年代后反映出的反政府模式中的个人责任、有限而分权的政府和社区提供社会服务的责任等新价值,是在与传统亲政府模式中的政治回应、效率、个人权利和社会公平等价值共生且相互撞击冲突中,以及在冲突的演变中被社会所认同的^[2](第 8 页)。

公共人事行政中的核心动力机制——价值是否有效,取决于人们对价值的感知、认识和施行,以及能否建立起与该价值相适应的人事行政制度。如果这种价值与制度的有意识的结合是有效的,那么它就将极大促进公共人事行政的发展。反之,则必然要求打破不相称的人事行政制度的桎梏,进行制度和功能的创新与更替。在这一过程中,有些价值逐渐被时代的风尘所湮没,而一些新的价值则在冲突中应运而生。在公共人事行政的环境、价值、功能、制度这个互动的链条当中,价值因素的核心动力机制无法被忽略。

因此,在公共人事行政进行功能、结构和制度的变革之时,应充分考虑到价值回应性,使外在的显性变革(功能、结构和制度上的)与内在的隐性变革(价值与思维模式上的)相一致。

(三)制度:共同知识和秩序

根据制度经济学的观点,制度起源于知识的“构造性危机”,是人类相互交往的规则,其目的是为了减少交易成本。从本质上讲,制度就是在人类社会当中的人们行为准则,包括约定俗成的道德观念、法律、法规等,人们依靠制度来衡量自己的行为。根据这一理解,公共人事行政中的制度是指有关公共人事行政一系列规则的总称。

制度可分为正式制度和非正式制度。非正式制度(又称内在制度)是自生自发的,是社会价值或组织价值的具体表现形态;正式制度(又称外在制度)则是人为的,是靠权力以自上而下的方式推行的。公共人事行政中的制度也分为正式和非正式两种。正式的公共人事行政制度是由政府制定的对人事行政主体行为进行约束的一系列行为规范的集合,是公共人事管理的依据。不同的行政人事制度下行政人员的行为不同,造成公共行政资源配置的方式不同,也导致行政效率的不同。因此,行政人事活动对正式制度有着很强的依赖性。非正式行政人事制度是人事行政主体在行政管理过程中所体现出来的一种意识形态,直接反映行政活动和行政关系的心理现象和道德现象。它体现了一个国家的意识形态和文化,相对于正式的人事制度,它的影响也更加深远,其变迁也更为困难。

不管是正式的还是非正式的行政人事制度,都可以被认为是人们追求一定人事行政秩序的结果,人们力图通过这些制度为自己的生活构建一个自由、安全、稳定的空间。如果说在正式的行政人事制度的构建中,人们充分运用自己的理性来努力把握未来、减少不确定性;那么非正式的行政人事制度安排就是人们对原发性规则(风俗习惯、道德、意识形态)的尊重,依靠这些规则人们构建了整个人事行政秩序。

二、公共人事行政之环境、价值与制度的关系

(一)价值、制度对环境的依赖

作为公共人事行政的三个核心概念之一,环境对于整个公共人事行政系统的作用是显而易见的。

在由环境、价值与制度三者构成的互动循环中,环境是处于主导地位的,行政人事环境决定了行政人事价值的选择、形成和积淀,进而通过功能选择、制度设计对整个系统发挥作用。可以说,价值和制度二者是依赖于环境而生的。这主要体现在以下几个方面:

首先,公共人事行政价值与制度都是为适应环境的需要而产生的。众所周知,任何现代意义上的制度都不是从来就有的,它只是人类社会发展到一定程度的产物。在原始社会,是不存在所谓专门的管理制度和管理机构的,更不存在严格意义上的人事行政,有的只是柏拉图所说的“哲学王”或中国古代所特有的“圣人”和“德治”。随着生产力的发展,公共事务的增多,国家职能的扩大,才出现了专职的管理机构和管理人员。从这个意义上讲,是环境的变化催生了整个公共人事行政制度,并在历史发展的长河中使之不断延伸和完善。公共人事行政价值的生成演进亦是如此。环境是通过价值作用于整个公共人事行政制度的,环境塑造价值,而价值决定功能选择和制度设计。

其次,环境不仅决定了公共人事行政价值与制度的产生与发展,还规定了其内在的目标、规模、结构、行为方式和意识形态。公共人事行政的价值和制度一旦顺应环境的需要产生和建立起来,就要对整个环境做出回应,来调整组织和人员的意识形态和行为方式,进而映射到系统的规模、结构,最终促进整个人事行政目标的达成。从数学函数的意义上讲,环境是一个自变量,而价值和制度都是因变量,它们要随着环境的变化而发生改变。从这个角度上来说,人事行政环境是价值选择和价值决定中最为重要的因素,它直接导致了整个人事行政制度的变迁。

再次,人事行政系统中的各种要素,都要从环境中输入。没有环境所提供的物质、能量和信息,公共人事行政的价值就不能形成,制度也就不能建立。按照系统论的观点,公共人事行政系统的边界是柔性的,它不仅要和外部环境进行物质、能量、信息的交换,其内部各子系统间也要进行这种交流。只有通过交换,价值和制度形成的要素才能获取,各种系统内外的资源才能得到整合,整个公共人事行政系统才能存在和发展下去。

最后,公共人事行政的价值与制度要随着环境的变化而不断发生变化。行动决定存在,存在决定思维。环境是随着人们的活动而不断变动的,而作为一种客观存在,公共人事行政环境要求作为意识形态的人事价值作相应的变动,进而反映到人事制度中去。但也应当注意,价值也是分层次的。深层次的价值形态具有超稳定性,对于环境的变化反应也不是那么敏感。受环境改变的只是人们的一些表层观念、思想。因而,对这种具有超稳定性的深层次的价值形态的改造,是一个渐进的过程。

(二)价值、制度对环境的选择与重塑

虽然公共人事行政环境对其价值和制度有着决定性的作用,但是价值和制度一旦产生,就有着自身的相对独立性。它们不仅仅受到环境的影响,还能动地影响着人事行政的环境。就像唐纳德·克林格勒说到的那样,“公共部门人力资源管理方面的问题与其价值取向有密切的联系。”^[3](第41页)人事价值和制度对环境不仅仅是被动的适应,更多的是能动的改造。这种能动的改造主要体现为人事行政价值、制度对环境的选择与重塑。

(1)人事行政价值和制度对环境的选择。人事行政价值是人们对于行政人事领域内部的各种行政要素(如人事行政权力、职能、方式)、制度和现象的理解、看法和价值选择的总称。它并非人事行政行为、行政要素和行政制度等概念本身,而是隐藏于行为、制度背后的看法、观念和思考。如前所述,它是作为人事行政系统的一种动力机制而存在的,它是一种人事行政制度得以建立和运作背后的思想根源。作为动力机制和共同的秩序,价值与制度紧密结合在一起,对行政人事的环境进行挑剔的选择。公共人事行政是一个开放系统,它必须从环境中摄取各种物质、能量和信息。而人事行政价值和制度就充当了过滤器的功能——人事行政价值和制度安排在对外部环境摄取过程中进行取舍,只纳入与自身相关的那一份投入。

(2)价值和制度对环境的重塑。人事行政价值和制度不仅仅选择环境,更要设法改善、重塑有利于自己的外部环境。这种重塑体现在两个方面:首先,价值和制度通过特有的途径和方式(譬如改变人们

的行为方式)改善人事行政环境,使环境得到优化。其次,人事行政价值和制度对环境有一定的控制作用,可以使人事行政环境按照价值的内在要求和制度的客观需要去发展。中国传统思想中有“道”、“器”之分,前者指某种自然之理和人们的道德观念,后者可视为人在这种观念指导下产生的具体世俗礼治和行为表现。人事行政环境、价值与制度之分就如“道”与“器”之别。举例来说,“官本位”思想已经成为当代中国各层级行政部门中普遍存在的现实顽疾,弊端显见,但是官僚制层级中为什么会形成这种人事行政的价值呢?这是由环境导致的文化传统所决定的,它一定蕴涵着相关人在具体制度环境中的现实思考和利益权衡。而“官本位”的思想也重新塑造着适合它生长的土壤,或许这也是我国封建社会持续如此之久的另一个解释。

(三)价值规划了制度的变迁

制度是按价值所规划的功能要求来设计的,并在新、旧价值的博弈中形成,随价值的变迁而变迁。价值对制度变迁的规划,主要外化为制度的“三性”上:制度合理性、制度合法性、制度现实性。

制度合理性。即在一个由某种理念支持的制度系统内,其制度是否遵守该理念规定的“逻辑”,所表现出来的功能与价值是否与其“理念”具有逻辑上的一致性。例如,制度是否体现了制度的本性与目的,是否推进了社会生产力的发展,在完成其目标上是否有效率,等等。归根到底就是制度的具体内容是否符合制度的内在规律,制度的外在体现是否真正合逻辑、合规范。

制度合法性。马克斯·韦伯的定义得到了较广范围的认同。在韦伯看来,一种秩序系统的存在取决于它是否有能力建立和培养其成员对其存在意义的普遍信念,也就是说,合法性表明秩序系统获得了该系统成员的认同和忠诚。如果某一社会中的公民都愿意遵守当权者制定和实施的法规,而且不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处,而是因为他们确信遵守是应该的,那么,这个政治权威所制定的制度法规就是合法的。所以,制度合法性是指制度的这样一种特性,这种特性不仅来自正式的法律或命令,更主要的是来自根据有关价值体系所判定的、由社会成员给予积极的社会支持与认同的制度规范的可能性或正当性。它包括两个方面的内容:一方面是制度能否以及怎样以社会价值观念和价值规范所认可的方式有效运行;另一方面是制度有效性的范围、基础与来源。制度合法性的内涵说到底就是公平与正义。“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝和修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。”^[4](第1页)合法性强的制度应该使社会的基本权利和利益分配趋于公平合理。

制度现实性。其内涵至少有以下三个方面:其一,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。其二,任何制度都必须具有实际的可操作性和可运作性,不能仅仅停留于理论图景中。其三,任何制度都必须关注其存在及实施成本,成本过于高昂,也会使得制度失去其现实性。

制度的现实性也不完全是客观的,有时候也带有相当的主观色彩。由于一项制度给人带来的边际实际净收益带有浓厚的主观色彩,一种制度实行得久了,其收益和成本都可能被低估,当然两者被低估的幅度可能不会一样。一项旧的制度,由于它高昂的制度维持费用和制度功能实现费用,而易于被人们从“弊端”的发现中感受其成本的存在。一个理想的制度模式,由于其高效率而被人们期待着更大的收益,同时也忽略了其高效率同时也意味着高成本。

由于人们没有意识到制度的非现实性问题的存在,往往就会出现制度乌托邦。这种制度乌托邦大致有以下几种表现:超越历史阶段导致的制度乌托邦;不考虑操作可能性导致的制度乌托邦;不考虑制度成本导致的制度乌托邦,等。

三、功能:公共人事行政的制度与价值的中介

公共人事行政的价值决定了人事行政制度的选择。从根本上讲,二者之间是目的与手段、原因与结

果的关系。但这种作用关系并不是直接发生的,而必须通过一种中介机制——功能。

人事行政的价值对制度的影响,取决于人事行政功能发挥的程度。而功能的发挥,又取决于价值对功能的选择。不同的社会形态有着不同的价值观念和价值取向,这种互异的价值导致了政府功能领域的不同,从而造就了不同的人事行政制度。借用社会学中结构—功能主义的观点,系统结构的优化与否直接影响着系统整体功能的发挥。而在行政系统中,其横向结构(部门化)和纵向结构(层级化)都是由长期所积淀下来的价值取向所决定的,从某种意义上讲,是价值决定了功能的选择与发挥。而通过这种对不同功能的选择和整合,人事行政价值就实现了对制度的重组。

罗纳德·克林格勒与约翰·纳尔班迪合著的《公共部门人力资源管理:系统与战略》一书^[2](第5页)将人力资源规划、人力资源获取、人力资源开发和纪律与惩戒作为公共人事行政的四个必需的基本功能,它们分别体现了不同的人事行政价值,并在不同的具体制度设计中运行,从而促进公共人事行政目标的实现。公共人事行政的这四项功能基于一个共同的假设——公共工作职位是稀缺的资源,它决定了上述四项职能的贯彻与基本价值冲突的途径与方式。公共工作职位之所以是稀缺资源,是由于他们的设置受到税收收入和支出水平的约束,公共工作职位的分配是公共政策制定中极其重要的内容。正是这种稀缺性和重要性,使得个人为获得公共工作职位的竞争十分激烈。

人力资源规划的主要目标是预算准备和人力资源计划、在政府官员之间划分与分配工作任务(工作分析、职位分类和工作评估)、决定工作的价值(工资或薪酬)。公共部门人事管理者应承担技术人员、专业人员、人力资源管理专家及斡旋者的角色。预算过程表现了政治回应性和效率的价值,科学的工作分类与分析能够提高行政效率,而且有利于社会公正和个人权利被更多地加以关注。工资与福利制度不仅有利于改善雇员的经济生活,而且还有助于提供评判雇员个人价值的相对客观的经济尺度,同时还能够体现个人权利的价值。

人力资源获取的主要目标是招募、选录和甄补政府雇员。公平就业机会、弱势群体保护行动和劳动力多样化计划对人事管理的功能产生了重要的影响。这些计划均建立在社会公平和个人权利的价值,以及用于实现这些价值的弱势群体保护行动的法律和程序的基础上。由于公共职位是稀缺资源,因而在其分配过程中存在着影响人力资源获取功能实现的价值冲突,这些价值是分配公共职位的基础,主要包括回应性、效率、个人权利和社会公平等。

人力资源开发的主要目标是适应、培训、激励及评估雇员,提高其知识、技能与能力。人力资源开发是现代公共部门人事管理的重点和核心,追求工作质量要求雇主在劳动力的知识、技能和能力上给予投资,劳动力的资格条件要求雇员通晓公共服务提供的系统和适应顾客的需求。公共服务系统中的效率价值,为政府应对这些挑战提高了基础。绩效评估体现了个人责任、社会公平、效率和回应性等价值。职业安全与健康则体现了人力资源管理中的主要价值观念——对民选官员的回应、行政效率以及雇员权利的保护之间的难以避免的冲突。

纪律与惩戒的主要目标是确立、保证雇员和雇主之间的期望、权利与义务的关系,建立惩戒途径与雇员申诉程序;健康、安全以及雇员宪法权利等。纪律与惩戒是人事管理四个核心功能中最重要的功能,其过程体现了行政效率、个人权利与有关组织正义的合理作用的冲突。

总的来看,公共部门人事管理的四项功能之间是相互关联、环环相扣的,并且与外部环境处于动态的平衡之中。其中,人力资源规划是基础,是整个人力资源管理体的蓝图和基石;人力资源获取是手段,是整个人力资源管理体的砖石;人力资源开发是核心,是整个人力资源管理体的心脏;纪律与惩戒是保障,是整个人力资源管理体的安全阀。上述四个方面的功能构成一个有机整体,各个部分之间相对独立,但又相互影响,相互制约。

[参 考 文 献]

- [1] 萧鸿江:《传统文化模式、社会动力机制与人事环境改造》,载《大连大学学报》1999 年第 5 期。
- [2] [美] 罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,孙伯瑛译,北京:中国人民大学出版社 2001 年版。
- [3] 褚松燕、徐国庆:《公共部门人力资源管理的理论发展与核心价值——唐纳德·克林格尔访谈录》,载《中国行政管理》2002 年第 9 期。
- [4] [美] 罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社 1988 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Research Paradigm of Public Personnel Administration: Environment, Value & Institution

Li Hezhong¹, Qian Daogeng²

(1. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. Institute of Politics, Central China Normal University)

Abstract: In view of the fact that the current research of public personnel administration is short of theoretical basis, this article attempts to construct the theoretical paradigm of public personnel administration from three aspects of the environment, value, and institution. The relations among them are as following: The environment is the exogenous variable, whose changes lead to the values of the public personnel administration. The value is the core of public personnel administration. The value determines functions, and the achievement of functions relies on the institution. Public personnel administration has four basic functions: HR plan, HR attain, HR development, penalty. They reflect different values, and they operate in different institutions, and they all work for the objective of public personnel administration.

Key words: public personnel administration; environment; value; institution