

# 政府人员精简的目标与策略研究<sup>\*\*\*</sup>

□杨敏琦 [电子科技大学 成都 610054]

**[摘要]** 组织的精简策略是一个由繁到简的过程。政府精简策略亦依循此过程,从人员精简到组织再设计,再到系统性策略,最终达到解决机构臃肿和提高政府效率的目标。人员精简是政府精简策略的起点,其过程十分困难和复杂,所以也应该有策略地进行。本文从这一思路出发,提出了人员精简的策略,它包括个体策略和总体策略以及相关策略。

**[关键词]** 政府; 人员精简; 目标; 策略

**[中图分类号]**D630 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2008)03-0096-03

## 一、问题的提出

自20世纪80年代起,形成了一股精简人员的组织变革潮流,并成为管理学领域中的重要研究课题。组织管理者对人员精简的决定由最初的“犹豫审慎”变为近年的“理所当然”,人员精简的做法亦由私营部门扩展到公共部门,成为近年来世界各国公共部门改革中的一项重要举措。而政府作为公共部门中最有权权威性的组织,对其人员的精简探讨便首当其冲。

所谓策略,在古汉语中“策”是计算的筹码,“略”是方略、计划,故策略至少包含了这样几个意思:1)是针对环境与形势的变化和发展而作出的;2)是行动的方式与途径;3)是思考的结果;4)是指导行动的;5)是一种艺术,而不是科学<sup>[1]</sup>。而《新华字典》中的解释是这样的:1)依据形势发展而制定的行动方针和斗争方式;2)讲究斗争艺术;注意方式方法。而在《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》中,策略也作措施讲<sup>[2]</sup>。本文更倾向于把其解释为行动的方式与途径,即通过哪些方式一步步来达到目标。无论策略的定义如何,采取什么样的策略总是取决于要实现什么样的目标。

就人员精简而言,学术界一般都把它作为组织精简的一部分。而对于人员精简的目标,学者们却有不同的看法:萨拉·弗里曼及金·卡梅伦就曾强调组织精简是改善组织效率和生产力及竞争力的积极策略,所

以人员精简的目标也与此目标一致。而戴维·班德与查尔斯·塔斯廷则强调人员解雇是一种组织衰退的表现,或一种补救即时问题的手段,组织精简是为了组织的长远利益,它不单包括解雇行动,亦包括成本削减和组织再设计及文化转变<sup>[3]</sup>。由此可以看出,问题的焦点在于:人员精简的目标到底是为了提升效率,还是纯粹为了裁员。

在私营部门,对人员的解雇是倾向于前瞻性的,大多是在没有营利威胁的时候就进行的,所以人员的精简并非纯粹为了裁员,而是为了提升组织的效率。而在公共部门,人员的精简则是倾向反应性的,是面对组织衰退或预算缩减时而进行的组织重塑。在政府部门,由于其分为营利部门和政府行政机关两个领域,所以其目标又不仅仅限于裁员,韦恩·卡肖所提出的人员精简的六项目标较能对应其所面对的问题:1)减少经常费用、人事费用的支出;2)降低组织官僚化程度;3)提高决策的速度与质量;4)促使沟通更为顺畅;5)提升企业家精神;6)提高组织的生产力。

目标决定策略。私营部门的裁员一般采取强制性的措施,而在政府部门,由于大部分人员是按照终身制聘用的,故很难像私营部门一样采取强制性的裁员措施。

对于政府部门而言,英国历史学家帕金森就曾提出帕金森定律,指出政府机构都倾向不断地自我繁衍,为自己制造工作及部署<sup>[4]</sup>。新政治经济学派进一步以经济人自利假说指出:公共官僚并非像韦伯假说

• [收稿日期] 2007-09-18

•• [作者简介] 杨敏琦(1978-)女,成都电子科技大学政治与公共管理学院行政管理硕士研究生。

那样,是以大众利益为本的精英。经济学家威廉·尼斯坎南也指出:虽然官僚不能像企业一样追求利润极大化,但他们倾向将自己部门的财政预算极大化,从而导致政府机关的过度膨胀和浪费及无效率<sup>[5]</sup>。由此可以看出,政府机关臃肿及缺乏效率的状况主要归因于政府官僚无止境的需求,因此政府部门依循组织精简的策略制定了一套政府精简的策略,其包括:人员精简、组织再设计(改变组织文化)、系统性策略。人员的精简是这一系列精简策略的起点,也是最困难的一步,应该按步骤、有策略地进行。

## 二、在个体层面上采取分流策略

所谓分流,就是依据个别公务员优劣进行分流,流冗员,保精英。一般采取的方法包括:1)绩效评估制度;2)发放资遣费或补偿金;3)安排新职位和职业。其中,绩效评估制度是为了辨别冗员,其余两项都是为了达到保留政府精英人员的目标。

实施分流策略的最大难度在于辨别冗员,实践证明,绩效评估的方法过于主观简陋,缺乏客观标准,所以不一定能辨别真正的冗员,这样不仅导致裁撤工作无法落到实处,还有可能裁掉胜任者而留下不胜任者。

另外绩效评估能否作为一项人员精简的策略还值得商榷。以美国为例,众所周知,克林顿政府时期进行的政府公务员的精简成效十分理想,而这都要归功于当时政府采取的“国家绩效评估”。当时的国家绩效评估是克林顿再造政府的一项战略,它确实导致了大量的公务员被精简,但精简公务员并非此战略的目标,它只是附带产生的且成效十分显著的结果之一。所以绩效评估充其量只能作为人员精简的一种相关策略。

鉴于以上原因,澳大利亚政府辨别过剩人员的方法是当前比较可行并且行之有效的办法之一。其具体内容是:如果某员工符合下列条件之一,便被视为过剩人员:1)某员工处于一个人员过剩的职系,即该职系员工数量多于一个机关有效率而经济地运作所需的人数;2)因为科技或其他工作模式或性质的改变,而致使某员工不能有效地被利用;3)某员工的原工作改由其他组织接手,而该员工又不愿意接受重新分配的工作。

一般来说,需要精简的部门人员分为三类:1)必要的人员;2)明显的冗员;3)难以明确分类的人员。精简掉冗员后,进一步就是精简难以明确分类的人

员,从而保留精英,这时政府需要用柔和的方式对这类人员进行裁撤,常用的方法就是发放资遣费或补偿金驱使公务员自愿离职或提早退休,或为员工安排非公务员的新职位或职业。因为这种方式比较人性化,容易被人理解和接受,所以一直沿用。

## 三、总体的层面上采取齐头式或重新安排政府功能优先顺序的策略

### (一)齐头式

这一策略要求所有部门平均分担资源的削减,例如缩减3%的预算或员工,对有效率的部门与无效率的部门,员工适度的部门与员工富余的部门一视同仁。事实上,这样做的结果只能是惩罚有效率的部门和使一些重要部门人员短缺,而无效率的部门和员工富余的部门却影响甚微,甚至毫无影响。所以,这种策略虽能够裁减大量的人员但却缺乏科学性,并不是任何时候都适用的。

### (二)重新安排政府功能优先顺序

这一策略引入了策略性的人力资源计划,这就迫使人员精简计划是以总体的角度进行的。在这方面做得最有成绩的是加拿大政府,其在1990年对国防部实施的人员精简中采用了“零基预算法”,即要求所有的下属单位进行功能评估,以零点为基础,不考虑单位以前及现存的人力水平。评估过程从单位最底层开始,要求该单位做到:1)列出单位功能;2)配置人力资源于各功能上;3)为各功能排列优先顺序;4)分析单位服务对象的需要以及分析减少或撤除该功能的影响。评估完成的结果是一张功能优先顺序的清单,而人员精简的切入点是依据高层总体缩编目标来厘定,优先顺序最低而无法进入总体预算规划范围的部分就会被裁撤。这种策略最大限度地保留了可用人才和有效率的部门,能使政府在短期内达到帕累托最优状况,即通过人员精简所带来效率提升的获益高于解雇员工所付出的额外成本。

上述策略都能使政府人员得到大幅度的精简,然而在现实中,政府精简的其他策略,诸如组织再设计、系统性策略等,看似与人员精简不相关,然而都能或多或少、或早或晚带来人员精简的结果,所以其也可以作为精简政府人员的相关策略。

## 四、人员精简的相关策略

组织再设计的功能在于撤除机关部门,正所谓

“庙拆不掉,和尚也就请不走”,从上到下的机构精简必将导致部分人员被精简,同时着力于改变组织文化的系统性策略将在一个长时期内改变员工的态度及价值观,其对于机构和人员的精简具有不可估量的作用。此外,政府的营利部门也可采用民营化策略,使其从政府脱离出来,形成民营企业,从而减轻政府的财政和人员的压力,民营化也可以使政府在可行的领域将服务剥离至私人部门,政府和私人部门、非营利组织间建立起新的提供服务的伙伴关系,从而使政府人员得以交流和转移。

### 参考文献

- [1] 杨德慧. 策略思维[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 31-32.
- [2] 陈振明. 政府再造——西方“新公共管理运动”述评[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [3] 吴琼恩, 张士杰, 许世雨. 公共人力资源管理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 349.
- [4] 丁煌. 西方行政学理论概要[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 166-168.
- [5] 陈振明. 政治的经济学分析——新政治经济学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 23-24.

## Objective and Strategy on Governmental Personnel Consolidation

YANG Min - qi

(Univ. of Elec. Sci. & Tech. of China Chengdu 610054 China)

**Abstract** Organisational consolidation is a process of making complication simplified. Governmental consolidation goes through this process by laying off personnel, redesigning the organisation and making system strategies, in order to solve the problem of overstaffing and improve the working efficiency. Personnel consolidation is the starting of governmental consolidation strategy, and the process could be very difficult and complicated, so strategies are needed here. This article is aiming to reflect on the strategies needed in the process of governmental consolidation which includes individual strategy, overall strategy and other strategies related.

**Key Words** government; personnel consolidation; objective; strategy

(编辑 戴鲜宁)

(上接第 84 页)

## An Analysis of the System of Hearing in Administrative Penalty

FU Hua PU Xiao - yuan

(Univ. of Elec. Sci. & Tech. of China Chengdu 610054 China)

**Abstract** Due to the features of unilateral will, the administrative conduct tends to do harm to the litigant's interest, therefore, the practice must adhere to certain principles. As an important content of administrative penalty, hearing plays an essential role in preventing the abuse of power, strengthening the degree of participation of the litigant, protecting the citizen's legitimate rights and interests, improving the efficiency of administration as well. The author holds the view that there are still some shortcomings in the present hearing system. Hence, it is essential to promote the fundamental principles of the administrative penalty so as to reconstruct of the system of hearing in administrative penalty in our country.

**Key Words** administrative penalty; the hearing system; basic principles

(编辑 刘波)

# 政府人员精简的目标与策略研究

作者: [杨敏琦](#), [YANG Min-qi](#)  
作者单位: [电子科技大学, 成都, 610054](#)  
刊名: [电子科技大学学报 \(社会科学版\)](#)  
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)  
年, 卷(期): 2008, 10 (3)

## 参考文献(5条)

1. [杨德慧](#) [策略思维](#) 2005
2. [陈振明](#) [政府再造—西方“新公共管理运动”述评](#) 2003
3. [吴琼恩](#); [张士杰](#); [许世雨](#) [公共人力资源管理](#) 2006
4. [丁煌](#) [西方行政学理论概要](#) 2005
5. [陈振明](#) [政治的经济学分析—新政治经济学导论](#) 2003

## 本文读者也读过(10条)

1. [段应碧](#) [乡镇政府改革重在明确职责](#)[会议论文]-2006
2. [江剑峰](#). [吴安新](#). [JIANG Jian-feng](#). [WU An-xin](#) [庞德社会学法理学对我国法律哲学的建构和发展的意义——以特定时空下的文明为视角](#)[期刊论文]-[长江师范学院学报](#)2008, 24 (3)
3. [王天伟](#). [陈树文](#). [WANG Tian-wei](#). [CHEN Shu-wen](#) [政府在市场运行中的廉政建设](#)[期刊论文]-[大连理工大学学报 \(社会科学版\)](#) 2007, 28 (4)
4. [尼培红](#) [论政府人力精简的困难与策略](#)[期刊论文]-[山东省农业管理干部学院学报](#)2008, 23 (5)
5. [王春利](#) [从权力再分配角度看省直管县体制改革所面临的瓶颈](#)[期刊论文]-[经济研究导刊](#)2010 (25)
6. [朱艳琪](#). [武正雄](#). [ZHU Yan-ying](#). [WU Zheng-xiong](#) [评庞德的社会学法学—兼谈市场经济下法的社会化](#)[期刊论文]-[玉溪师范学院学报](#)2002, 18 (2)
7. [刘伟](#) [农村税费改革与乡镇财政运行研究](#)[学位论文]2005
8. [别岩岩](#) [荆州市事业单位现状及分析](#)[期刊论文]-[教育教学论坛](#)2010 (12)
9. [王健](#) [庞德与中国近代的法律改革](#)[期刊论文]-[现代法学](#)2001, 23 (5)
10. [张思博](#). [刘济生](#). [ZHANG Si-bo](#). [LIU Ji-sheng](#) [论改革开放30年来的机构精简](#)[期刊论文]-[淮阴师范学院学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2009, 31 (6)

本文链接: [http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_dzkjdxsb-shkx200803024.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxsb-shkx200803024.aspx)