

江泽民：人才是科技进步和经济社会发展最重要的资源。

21世纪人力人才资源 开发利用管理全书

PRCZY
KAI FALYONGGUAN LI

中国物价出版社

21 世纪人力人才资源 开发利用管理全书

主编 王 婷

(四)

·中国物价出版社·

1999 年 5 月中国·北京

第十一篇

发管理先进经验与典型范例
世界各国人力人才资源开

第一章 世界各国人力资源管理的发展

当今世界正处在日趋激烈的国际竞争和新技术革命挑战的时代,在这场竞争和挑战面前,谁能把握 21 世纪的教育与人力资源管理,谁就能在 21 世纪处于主动和领先地位。

第一节 日本人力资源管理

日本人力资源管理有哪些主要特点呢?日本的公司与美国公司管理有什么区别呢?虽然不是所有日本公司或美国公司都有相同的管理特点,但是日本公司的管理方法与美国公司的管理有许多不同之处。日本的许多公司实行终身职业制、对现实表现评价缓慢、非专业生涯途径、集体决策、质量圈和能力主义等管理方法,而美国的管理方法恰恰与此相反。

一、终身职业制

在日本,长期职业可转成“终身职业”,尤其在大公司,更是如此。公司每年招工一次,经过试用,除了对那些严重违法违纪人员实行解雇外,一般都可转成终身职员,直到退休为止。公司兴旺时有时也招一些临时工或承包合同工;碰到经济困难时,公司也许会按比例减少所有员工的工资或奖金,解雇一些临时工,相应调整长期雇员的工作或减少工时。但对终身雇员不解雇,而是向他们提供福利、培训等,这种政策大大使个人更加忠实于公司,每一个雇员都能在信任的基础上与公司建立长期的关系,并认识到这种关系对他们的益处。因此,当工作有所变动时,他们乐于接受,不必有任何担心。

二、缓慢升职和评估

在日本,年资是增长工资的主要因素。在同年龄层次的人中,尤其是那些刚工作几年的人,他们之间的工资差别不大。职员们知道他们将一辈子工作在一起,公司今后对他们会有承认和奖励。因此,他们为了共同的利益而互相协作。再者,评估个人表现是将忠诚、热情、合作排在实际工作表现和知识的前面。奖励对职工心理上的影响要比经济上的影响更大。日本职工由于有长期录用的思想,所以他们并不期望有立即见效的公认和奖励。日本公司一般每年年底根据公司的经济增长情况,给工人发相当于五个月工资的红利。

三、非专业生涯途径

终身职业可使工人在公司内轮换工作。这种长期继续培训的实践方法使职工能学到企

业各方面的经验,与许多人建立同志式的关系。当个人确定了终身位置后,他们成了具有各方面才能的人,这样他们更能全面考虑自己的行为对整个组织的大目标的影响,他们也可以利用已建立的人际关系,与同事们共同合作,为实现公司总目标服务。

四、集体决策

日本中 nemawashi 一词是“作一切准备”的意思,这是日本企业决策的特点。每个人都有一种参与公司管理的意识,因为没有所有人参与决策并表示同意,实际上任何事情都做不好。日本人认为有了意见分歧,不能靠敌对手段或靠一方压倒另一方的方式去解决,而应靠从许多渠道取得更多信息,待大家都掌握后再来一起决策。一旦决策后,大家就齐心协力去做。这也许是一个费时费力的过程,但由于最后大家的一致承诺,因此执行起来花的时间就少了。

五、质量圈

日本管理另一个突出的方式是质量圈(quality circle)。二战失败后,日本认识到,要打开国际市场而且要在国际市场上占领主要位置,就必须提高产品质量。质量不仅仅是成品问题,还有包括按时出产品、及时交货、发票帐单准确无误,以及维修服务等一整套措施。降低上述每一项的成本都可以提高生产率。

有了以上这些认识后,日本科学家和工程师协会邀请美国的管理专家爱德华兹·丹明(Edwards Deming)到日本作关于质量控制的系列学术报告。丹明指出,一切有“过程的活动,都是由计划(Plan)、实施(Do)、检查(Check)和行动(Action)四个环节组成, $P \rightarrow D \rightarrow C \rightarrow A \rightarrow P \cdots$ 循环往复,周而复始,在提高产品质量,改善企业经营管理中起积极作用。”这被称为“丹明圈”或“丹明环”。丹明强调将质量控制放在中层管理的重要性。日本将丹明的这种思想与日本的实际相结合,把质量控制的责任交给车间,就这样形成了质量圈。

每个质量圈约由八名一般工人和一名年长资深的工人组成,是比较自治的单位。在日本参加这类质量圈是自愿的,工人中每八人有一人参加质量圈。质量圈的成员都接受怎样解决问题,其中包括一些基础数学方法的训练。质量圈不是为解决某一问题而建立的,他们定期聚集在一起,为减少次品与废品,减少返工和停工的时间,同时也为改善工作条件,提高自我发展等问题提出解决的方法。这些成员是组织最好利用的有创造性的资源,即使他们解决问题的办法不如技术人员的办法,但工人们由于自己参与管理,他们的积极性被大大调动起来,他们就能努力将问题解决好。

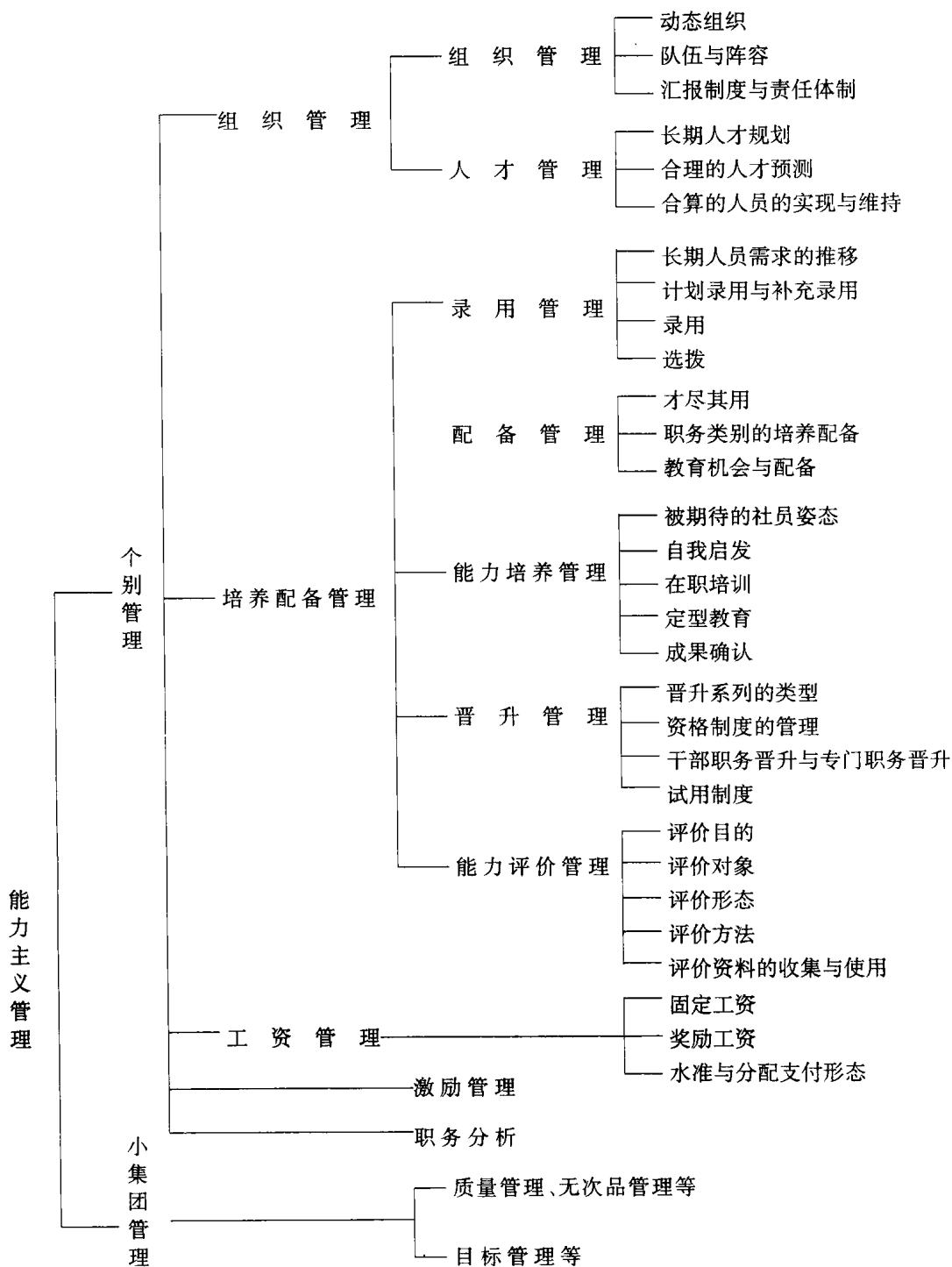
这种质量圈的管理方法,充分发挥了每一个人的积极性与创造力,这正是重视人力资源管理的表现。

六、能力主义管理

日本的能力主义管理是 20 世纪 70 年代发展起来的。这种能力主义管理,是将日本人力资源管理方法与美国的人力资源管理方法结合而成的。能力主义管理的意图是要维持和强化资本家和经营者主导式,即资本家主导式的工厂秩序,并追求“少而精主义”。其要求见表 11-1-1。

表 11-1-1

能力主义管理体系表



1. 由重视每个工人职务执行能力的“个别管理”和以工厂小集团“尊重自主性”为方针

的“小集团管理”组成。

2. 需要有在一般人事管理上不可缺少的并与安全卫生和企业内部福利设施有关的管理。

3. “尽可能地和工会相互交涉有关的设想和内容,最好得到他们的理解”;当然,“这样的措施也是基于对双方共同利益的考虑,对于工会来说是能够接受的”。^①

所谓“个别管理”,就是:①通过扩大和促进部、科的整顿和综合、业务的简化、省力的机械化、多能化、外部委托、交替制和时差出勤等来进行人员的削减(即少数化)。②引进职务、职能工资及职能型资格制度,以及职务分类制度,决定晋升、提薪和工资分配等,并以“职务完成能力本位”的待遇为理由,使晋升、提薪的差别“正当化”,同时促进工人之间的晋升和提薪的竞争。③企图在“人与人之间互相尊重”和“尊重自主性”的名义下,把工人驱使到“自发性”的劳动化和“劳资一体化”的轨道上来。它的中心支柱是“少数化”和职能型资格制度的引进。

所谓“小集团管理”,就是:①日本是世界上罕见的同质社会、单一民族,个人对集团的忠诚和归属心在世界上也是少有的。把这种看法同美国的行为科学相结合,把无次品管理群体和质量圈管理群体等日本独有的小集团组织到工作场所。②促进小集团内的工人之间的竞争和企业主义的连带关系,以及小集团相互之间的竞争,目的是“提高效率”和“使劳资一体化”,其具体化是“自主管理运动”。

第二节 美国人力资源管理

西方学者把管理的职能划分为计划、组织、指导、协调和控制。管理的职能复杂多样,各单位各部门所从事的活动更加复杂多样,极不平衡。效率和效益以及人事政策和人事管理就有了不可分割的关系。所谓效率,归根结底,是人的效率。所谓最充分地利用资源,最主要的是人力资源,因为物力、财力和信息这类资源都是通过人的效率来发挥其作用的。因此,管理的重点在于如何提高效率,即工作的有效性,重视目标任务的完成。只有在有效贯彻既定的方针政策的基础上才能谈得上“提高效率”,最好地利用资源。无论何时何地,当人们在为达到组织目标而一起工作时,人总是超越时空条件的重要因素。美国许多专家学者,如道格拉斯·麦克雷戈(Douglas McGregor)、克里斯·阿吉里斯(C. Argyris)和伦西斯·李克特(Rensis Likert)等,一直力图将管理的注意力引向人的因素,但美国的许多大公司仍然偏重于其他的生产经营要素;与此相反,日本的企业在实行以职工为中心的管理方面却有较丰富的经验。

一、西方管理理论

西方管理理论大致经历了六个发展阶段,即“早期管理理论”、“科学管理理论”、“现代管

^① 《能力主义管理——理论与实践》,日本经联能力主义管理研究会报告书,1969年,第101—102页。

理理论”、“格式塔管理理论”、“最新管理理论”和“当代管理理论”。其发展过程如下面的二维方格图。

方格图的横向表示了管理的思想从“封闭”发展到“开放”的过程,在这个过程中,最初的管理完全着眼于组织的内部,对于组织以外的环境、条件、市场、竞争几乎无所谓。直到 60 年代,才明确地认识到外部力量对内部管理的重大影响,内部和外部的矛盾运动构成了管理的系统。

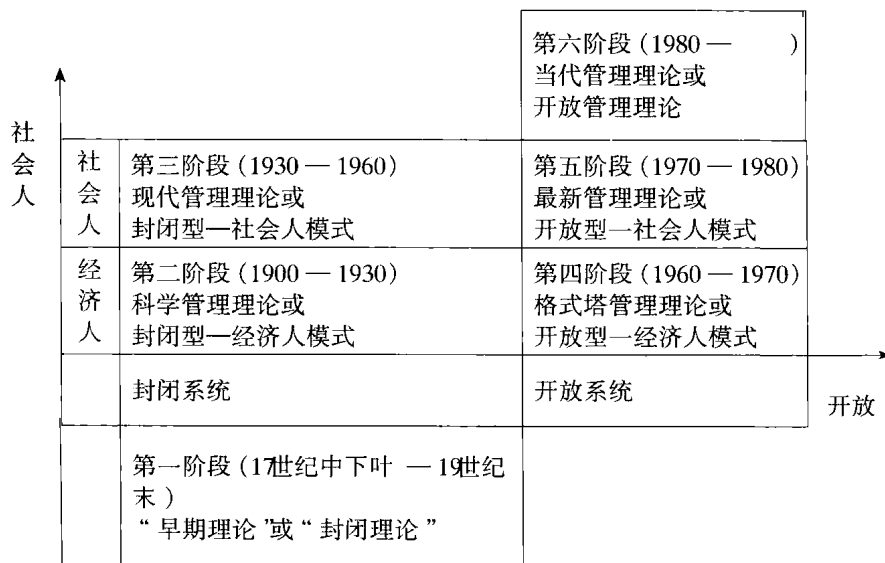


图 11-1-1 西方管理理论发展二维方格图

方格图的纵向表示了管理过程中对人的基本认识由“经济人”发展到“社会人”的过程。在这个过程中,最初把人看成是僵死的机器或机器的附属物,因而管理方式上表现为强制。以后对人的看法发生了转变,认为人是社会的人,应该在管理中恢复人的尊严和人格,实行民主管理。

二、美国的当代管理理论

美国当代管理理论的核心是研究“人”,注重人力资源开发与管理,以人的思维与行为为中心。其中比较突出的有四个典型理论:

1. 麦金瑟的“七 S”管理分子图。
2. “企业文化”或“公司文化”理论。
3. “组织的生命周期”理论。
4. A 战略:人与效益的关系七步骤。

下面分别介绍一下这些理论的内容与特点。

(一)麦金瑟的“七 S”管理分子图

1981 年,美国斯坦福工商管理学院教授理查德·巴斯卡尔和哈佛大学教授安东尼·阿索思在总结美国和日本的管理经验后,写出了《日本的管理艺术》一书,书中提出了改进企业管理的“七 S”管理分子图(见图 11-1-2)。

这个分子图的内容是：

1. 积极、主动、灵活的战略(Strategy)；
2. 集中而又松散的机构(Structure)；
3. 层次分明而又公开的体制(Ststems)；
4. 技术、技能、技巧(Skills)；
5. 用社会化企业的哲学来管理主体人员(Staff)；
6. 不慌不忙、不紧不慢、不声不响的作风(Style)；
7. 作为道德和信仰的总体体现的精神和价值观念(Shared Values)。

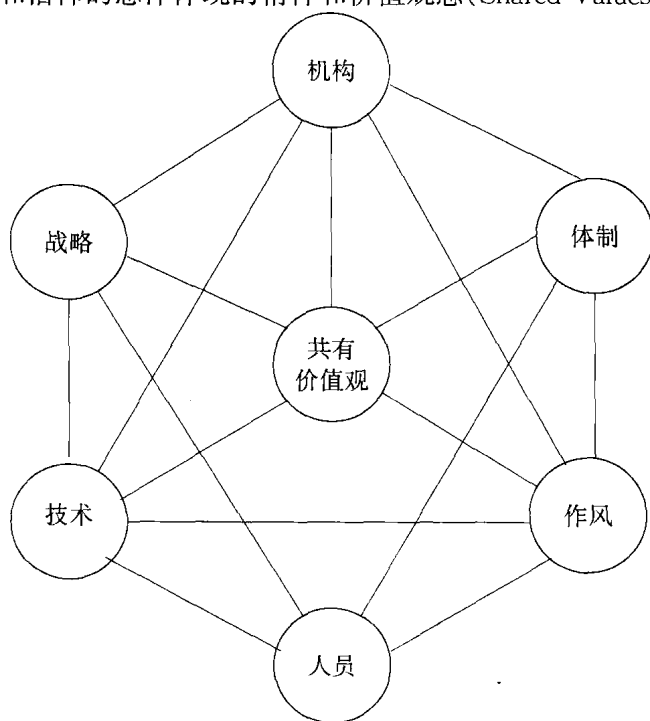


图 11-1-2 麦金瑟的“七S”管理分子图

这个管理图的作用，首先是改变了管理思想的方向。过去管理的注意力只注意了“硬件”因素，即战略、机构、体制，而忽视了“软件”作用，即技术、作风、人员和共同的价值观。第二是找到了美国落后于日本的原因，即西方的管理是侧重于组织机构和正式体制，甚至被规范和分工束缚住了人的积极性；而日本的管理则偏重于社会和精神的力量，让人们自觉地遵从共同的意识形态去达到组织目标。第三，最重要的一点是开拓了管理者的视野，给管理者提供了一个全面观察与思考管理问题的框架。

（二）“公司文化”理论

“公司文化”或“企业文化”概念，首先是由美国管理学者托马斯·彼得斯和小罗伯特·沃特曼合著的《成功之路》一书中提出的。他们认为，美国最佳公司成功的经验说明，公司的成功并不是仅仅靠严格的规章制度和利润指标，更不是靠电子计算机、信息管理系统或任何一种管理工具、方法、手段，甚至不是靠科学技术，关键是靠“公司文化”或“企业文化”。这里的“文化”是指一个企业或一家公司里独特的价值标准、历史传统、观点、道德、规范、生活信念、

习惯作风等,并通过这些“文化”将内部的各种力量统一于共同的指导思想和经营哲学之中,汇集到一个共同的方向。

彼得斯和沃特曼总结了美国最佳公司利用的“公司文化”八条原则:

1. 乐于采取行动。这一条鼓励人们成为少说多干的实干家,鼓励干起来再说,允许干中犯错误。优秀公司成功的格言是:“干起来,修正,再干。”

2. 紧靠顾客。以特殊的感情为顾客服务,“服务至上,顾客至上”。只有倾听顾客的意见,才能改进和提高服务质量。

3. 自主和企业家精神。将公司分成若干小公司,鼓励他们独立自主,互相竞争,不断革新。为推动创新,应鼓励用不同的方法解决同一个问题,支持人们冒险和探索。

4. 以人促产。核心是通过发挥人的作用来提高生产率。具体就是相信人、尊重人、理解人。在最优秀的公司里,“尊重每一个人”是压倒一切的主题,“每一个人都是提高质量和生产率的源泉”。在这样的公司里,“明显缺乏行政命令和严格的指挥系统”。事实上,人的感情的沟通是最好的指挥系统。在这样的环境中,一个普通的人、平凡的人、最一般的人,甚至是“不好的人”,也可以变成生活中的强者和胜者。

5. 领导身体力行,以价值准则为动力。这一原则的基本内容是建立本组织的价值观念和体系,这个观念和体系主要是通过自己艰苦卓绝的努力而形成的风格、习惯、传统、信念规范、标准和战略目标等,并且以领导自己的身体力行全力推动价值观念的形成和不断强化价值观念给人们的影响力。

6. 发挥优势。无论个人和组织都具有优势,问题的关键在于如何正确认识自己的优势并进而利用、发挥这种优势。对于企业优势的认识必须建立在已经取得成功的基础上,以优势在竞争中获胜。

7. 精兵简政。要想保持组织对于环境的适应性,就必须保持组织机构的精干和管理人员的精简。机构的庞大和层次的复杂必然导致整个组织行动的缓慢和官僚主义的产生。美国的优秀大公司,营业额都在几十亿美元以上,而公司总部的管理人员都不超过 100 人。

8. 有紧有松。成功的公司,既有高度的统一,又有充分的自主。高度统一就是企业的文化观念、经营哲学、价值准则;充分自主就是充分发挥每一个人的积极性、创造性;给职工提供施展才干和作出贡献的舞台和天地。

美国优秀公司的特点是极其认真、实实在在地实行这些原则,并将它们发挥得淋漓尽致,达到运用自如的地步。正因为这样,“公司文化”论者认为“公司文化是企业生命的基础,发展的动力,行为的准则,成功的核心”,还认为,70 年代的管理实践和理论的主题是“经营战略”,而 80 年代以来的主题则是“公司文化”。

(三)“组织的生命周期”理论

这一理论是美国《管理的挑战》一书中提出的,它的基本观点是:

1. 组织同人一样,具有生命周期,具有它的童年、青年、壮年和老年。

2. 组织同人一样,具有个性,具有生命力,这种生命力由生命的各种因素和力量决定。

3. 组织是一个具有生命的有机体。

4. 在组织的生命周期中,每一个阶段对生存和发展都有特殊要求,因而,每一个阶段在管理职责、管理风格、管理方法上都应当与每一个不同的阶段相适应。因而,每一个不同的

阶段的管理者都具有完全不同的作用和责任。

“组织的生命周期”理论的问世,标志着管理由最初的完全封闭系统走向当代的全面开放系统。

(四)A 战略:人与效益的关系七步骤

美国佛罗里达大西洋大学管理学教授弗雷德里克·舒斯特基于对大量企业的调查研究,结合应用行为科学的基本理论和现代社会科学的研究方法,提炼出一套通过改造企业文化从而改善企业人力资源管理的策略,即“A 战略”。A 战略强调,关心职工的需要是获得高生产效率的关键。A 战略的七个步骤是:

第一步,使用一种有效而标准化的企业气氛调查方法来衡量并确定本企业人员目前的基本状况。

第二步,企业应根据调查的数据,确认并集中致力于利用可改进的关键管理环节。

(1)改进联系与沟通,特别以企业的总体目标与任务为重点。

(2)通过让工资和其他报酬同个人的工作实绩直接挂钩,使贡献与报酬关系更加合理化。

(3)实行一种灵活的报酬制度,可称作“自助餐式”的报酬。这种制度允许每个职工在考虑能力与岗位情况的基础上量力而行地选择岗位与报酬,以便使个人目标与工作实绩相一致。

(4)重视采纳一种与生产率挂钩的奖励制度,允许职工直接和确实地分享因他们努力提高生产率给企业带来的经济效益的增长。

第三步,改变传统的经理人员考评和报酬制度,把有效的人力资源管理和利润、生产率、成本等项目一样作为考核经理人员工作绩效和确定报酬的依据。

第四步,消除阻碍职工参与管理、相互沟通和作出贡献的人为障碍。

第五步,向职工汇报在改善人力资源管理的设想和行动方面已经做了些什么,请他们协助制定进一步改善人力资源管理的计划。

第六步,再次用同样的标准化的企业气氛调查方法测定企业成员的实际状况以确定如何进行进一步的改革。

第七,检测企业气氛调查数据同企业经营硬指标——包括生产率、盈利率、产值增长、成本等项之间的关系。并根据由此形成的信息来制定、执行生产率战略,并作必要的修正。

根据舒斯特教授的大量调查研究材料预见:以职工为中心的管理将对未来企业经营产生主要的影响。已经开始对人力资源实施有效管理的公司,将稳定向前发展,因为它们将发掘和利用一股强大的潜力来实现企业目标。A 战略的技巧就在于在企业内部创造了必要条件,可使个人潜力得到 100% (或接近于此) 的发挥,而不是仅仅发挥 50% 或 40%,甚至更少。

舒斯特的这种 A 战略的目标最好用彼得·德鲁克的话来归纳:“在改善对人力资源的管理中存在着提高生产率的主要机会……对人的管理较之对物的管理,更应当得到首要的和极大的关注。”

第三节 美国管理界对日本管理的分析

美国管理界对是否可以采取日本的管理制度,意见是各式各样的。美国学者威廉·奥奇、理查德·帕斯卡尔、史蒂文·惠尔赖特等认为,美国一些管理比较好的公司,如国际商用机器公司、通用电气公司等已经采取与日本相同的管理方法,如终身职业制度、参与决策、质量圈管理方法等。除了这些乐观的看法外,有些管理学者如科尔、谢恩就认为,日本的管理方法产生于日本独特的民族文化传统,而在美国这些管理方法是不适用的。

一、日本管理哲学

是什么样的管理哲学促进了日本的人力资源管理呢?日本的三种管理哲学影响着日本企业采取人文主义的管理方法。

第一种管理哲学是关于日本企业在社会上的作用问题。正如著名管理专家彼得·德鲁克(Peter Drucker)和伊茨拉·沃盖尔指出的,日本将企业作为人类群体,认为首先要为这一群体的成员服务,包括自己的职工、管理人员以及公众。利润对日本经理来说当然很重要,但满足职工需要,提供就业机会更为重要。这种哲学使得日本经理感到满足职工需要以及在职工中建立共同目标很重要。相比之下,美国经理们将公司看作是为股东们提供利润的经济实体。由于这种思想的指导,美国公司把满足职工和公众的需要放在利润之后。最大的区别是,美国经理们趋向剥削性。

第二种管理哲学是,日本人怎样看待雇员的问题。奥奇认为,日本经理将他们的雇员看成为能为组织起巨大变化发挥作用的宝贵财富。日本经理将雇员看作为能人。他们根据美国工业心理学家麦格雷戈提出的 X、Y 学说,依照 Y 理论,靠工人去解决组织的问题,生产出高质量的产品,提供优质服务。而美国许多管理者依照 X 理论,把雇员看成为生来懒惰、不负责任。这种哲学观点阻碍了美国经理们利用工人的聪明才智去帮助组织解决问题。

第三种管理哲学是,日本经理特别注重集体解决运行中的问题。这种集体或群体的哲学主要思想是,当代组织的大部分任务要求人们通过合作才能完成。日本公司的重大决策很少是由个人作出的,大部分都是靠集体的努力产生的。集体决策有时是要花时间的,但大家意见统一后,执行起来就会大大节省时间。相比之下,美国经理相信个人的努力、创造力、动力。集体主义对他们来说就意味着失去个人自由和动力。由于职员们没有参加计划决策讨论,许多人因缺乏主人翁感和对计划决策的理解,就反对改革,最后执行起来就得多花时间。美国决策者付出这种代价是必然的。

二、日本与美国管理的差异

是什么原因致使美国与日本经理之间在管理哲学上有这么大的差异呢?研究日本管理问题的专家总结了以下几种看法:

第一,柯尔认为,中国孔子的“人本善”、“忠孝”、“利人主义”等学说影响并规范着日本人

受好的教育,守纪律,忠诚于组织,帮助别人。他们把追求享受看作为道德衰败。这种学说鼓励商人要为人们服务,这样才能得到公众的尊敬。帕斯卡尔认为,日本的禅宗佛教(Zen Buddhism)教育人们要在集体中和睦生活,这种思想对日本人影响很大。相比之下,美国文化是受基督教的传统和资本主义学说的影响。柯尔指出,基督教那种“原罪观念”加上资本主义学说促使人们自私自利。

第二,彼得·德鲁克指出,工业结构上的区别,尤其是工业筹资的方法,大大影响了日本人对组织作用的认识。日本私人资本形式缺乏,迫使公司依靠银行得到资本。日本人将收入的20%储蓄,这就是提供资本的来源。他们很少有股东和资本市场的压力,这样他们不只是考虑短期利益目标,而更注重长远利益。相比之下,美国经理的成功评估是根据利润的多少来衡量而作出的。

第三,奥奇认为,日本社会的单一民族观念鼓励经理们将雇员与他们自身同等看待。日本工业界的这种平均主义观点使经理们对雇员更有人意。雇员们可以与经理享有同等机会。与此相比,柯尔指出,美国有着社会多元化、多民族的特点。这就促使那些盎格鲁-撒克逊白人新教徒管理阶层将他们与来自不同宗教、少数民族以及其他社会团体的工人阶级区别开来。美国管理阶层的这种贵族态度,就阻碍着美国人充分利用人力资源管理的方法。

第四,日本是一个古老民族,长期的封建家庭式关系对日本工业组织管理有着深刻的影响,表现在雇员与雇主以及上下级之间家长式的统治作风上。这种家长式统治关系,在日本叫“Oyabu-Kobun System”(上下级制)。组织领导人对下级像养父母或师徒关系那样。同样地,下级对上级守信、忠诚。乔治·德沃斯认为,日本的封建家庭式关系养成了上下级的那种师徒关系,而美国是一个年轻的国家,人口居住分散,人们需要独立自主和个人主义。这种历史环境加强了个人追求幸福、财富、成功的文化价值。虽然美国公司也有师徒制度,但与日本相比,从广度、深度上都不同于日本。

第五,自然资源上的差异影响了管理哲学上的差异。日本是个岛国,自然资源贫乏,可是人口达一亿多,近乎美国人口的半数。这种有限的自然资源状况间接地迫使日本人重视企业战略,竭尽全力实现生存、高就业、国际市场扩张的目标。正如德鲁克指出的,这种生存意识是日本成功的主要精神力量。相比之下,美国有着地大物博、资源丰富的特点,多年来,虽然美国经理们逐渐认识到美国资源也有限,但大多数决策者仍旧依据着美国资源丰富的事实去设计规划。

一种管理方法是一种管理哲学和文化的反映。一国模仿照抄另一国管理办法是行不通的,但可以通过消化,吸取精华,根据本国的具体情况制定出自己的管理方法。虽然日本的人力资源管理的基本观念源于西方,大部分受于美国,但是日本将西方管理思想与日本的管理哲学相结合,成功地运用到日本社会实际和企业管理中去。美国有许多学者提出了很好的理论,但由于强烈的个人主义和竞争意识以及互不信任的劳资关系,阻碍了美国在人力资源管理方面达到好的效果。现在美国有些公司开始接受长期雇工的思想,但日本的那种“年功序列”、论资排辈的缓慢升职办法是无法在美国实践的。许多经理,尤其是那些认为自己有能力的人,他们重视注重现实表现的奖励制度,而不欣赏论资排辈。

第四节 德国企业的组织管理及监督体系

一、企业法人治理结构

与美国以董事会为主导的企业法人治理结构不同,德国实行的是监事会为主导的企业法人治理结构,根据德国企业法规定,500 人以上的股份公司都要求设立监事会,监事会由人数相等的雇员代表和资方代表组成,具体办法是:一万名雇员以下的公司的比例是 6:6;一万至两万名雇员的公司比例是 8:8;两万名雇员以上的公司比例是 10:10。监事会中资方代表在股份公司由持股者在全体大会上选出,在有限公司则由股东们在股东大会上确定。每届监事会任期 4 年,可以连任。监事会的主要职责是:①任免董事会成员;②监督董事会的业务活动;③决定董事报酬;④监督劳工权利保护等。监事不得参与公司的实际日常管理,而且监事会一般不能对外代表公司,但在董事和公司之间,监事会可以代表公司。

监事会下设董事会,董事会成员不是由股东大会直接推选,而是由监事会任命。股东大会可解聘董事,但提案人必须持有 51% 以上的股份。董事会定期向监事会报告经营情况,重要情况要一事一报。董事会负责企业的日常经营活动,对董事会的日常经营活动,监事会不得干预。如果董事会和监事会出现重大意见分歧,则提交股东大会裁决。

企业的执行机构一般由总经理、副总经理以及常务董事等高级管理人员组成,是公司日常业务活动的指挥中心。它受聘于董事会,执行董事会的决策,对董事会负责。股东大会与董事会之间是信任托管关系,而执行机构与董事会的关系则是委托代理关系。由于处在业务活动的第一线,执行机构的过行规则与董事会不同。它实行首长负责制,由总经理负全部责任,机构中的其他成员在总经理指挥下工作。

二、企业职工委员会

德国企业组织机构方面的另一明显特点是,设有企业职工委员会。企业职工委员会代表并维护本企业雇员(不含高级职员)的利益,负责监督企业执行国家的有关法律、规章以及签定的劳资协定;参与决定和解决雇员的工作时间、休假、福利、劳动保护、工作报酬以及任用、解聘等问题;参与确定工作岗位、工作环境、人事发展及职业教育计划等。

在许多国家,政府一般都直接或间接干预工人的收入水平,通常规定最低工资水平。而德国政府则不然,把这一职责放权于劳资双方及其代表(企业职工委员会)和雇主联合会。从目前德国的生产力水平和生产关系来看,这一独具特色的伙伴关系发挥了不可忽视的积极作用。

第五节 英国的社会服务承诺制度

1991 年,英国在全国范围内自上而下地推行以提高政府服务社会整体水平为目标的政府和公共部门服务承诺制。五年来,这一制度得到逐步发展和完善,取得了显著效果。

一、政府承诺制度的基本内容

1991 年 7 月,英国政府首相梅杰发表了旨在提高政府服务社会水准的《市民宪章》。同年 11 月,英国政府以白皮书的形式发表了《为质量而竞争:购得更好的公共服务》的框架性文件,提出了政府实行社会服务承诺制度的基本框架。要求所有公共部门和单位,包括中央政府和行政执行机构、地方政府、国有企业、法院、公安和紧急救援服务部门以及一些民营部门和关键服务领域认真贯彻“服务公众、顾客至上”的指导思想,定出具体、公开和守信的服务承诺措施。为了指导各部门制订自己的服务承诺制度,《市民宪章》和白皮书对社会服务承诺制度的基本内容作了明确的规定:

(1)服务标准。它包括服务范围、时间以及礼貌和乐于助人等要求,并规定如果不能保证在任何情况下都能达到一个标准,至少也要有一个平均数要求,且须随着服务效率的提高而不断调整服务承诺的标准,其具体规定应在印刷出版后免费提供给公众。

(2)信息的公开性。公共部门提供的服务应该用简洁的语言表达并应做到信息传导完整、准确、及时。公共服务如何管理、成本多少、负责人是谁、服务是否达到标准等信息不应保密,所有为公众提供直接服务的工作人员都要配戴姓名卡,留有电话和地址。服务目标、工作绩效的审查结果应该公开,要尽可能使用比较形式提供这些信息,从而增加向最好方向努力的压力。

(3)选择与协商。公共部门应该经常征求服务对象的意见,提高服务的质量,并在可能的情况下为服务对象提供可选择的机会。公共部门制订或修改服务标准应该与服务对象进行协商。

(4)礼貌和便利。提供公共服务要讲礼貌,对不同种族、性别、年龄的人员要一视同仁,提供服务应当做到方便顾客,而不是方便工作人员。

(5)及时纠错。如果服务出现差错,不仅要道歉,还要详细说明原因,并采取迅速有效的补救措施。服务部门必须汲取教训,以免重犯相同错误。

(6)追求资金使用价值。公共部门必须在国家能够负担的情况下提供高效的服务,且公众要按照承诺标准对服务绩效进行独立的评估。

在以上六条中,服务标准和追求资金使用价值更为重要。不仅如此,公共部门还要有持续性的新计划,不断改进服务质量。

二、政府承诺制度的运作

(1)由首相直接提出和全力推动的,并得到了英国议会上下两院的大力支持。梅杰称,

从他 20 多年前在兰伯斯任地方议员至今,使公共服务更好地适应公众的要求、提高整体服务质量一直是他的追求目标。为此,他任命了由商界、顾客代表和教育界人士组成的“社会服务承诺专家委员会”,与服务承诺小组一起制订并实施了全国的服务承诺计划。

(2)注重在公共服务领域引入竞争机制。具体做法:一是更多地出租或承包公众服务项目;二是对某些公共服务项目实行民营化。这样通过给公共部门以强大的压力,使他们感到危机和挑战。同时还在公共部门内部实行绩效与奖金挂钩,以调动工作人员为公众服务的积极性。

(3)确保社会服务承诺制度落实到实处。英国政府采取了以下措施:一是公开各部门的工作目标和工作绩效;二是建立有效的顾客申诉处理程序;三是建立独立的视察制度,视察员必须有外单位人员参加。各部门的社会服务承诺实施报告必须由视察员签署方能生效,而视察员必须实地调查核实后才能签署;四是外部投诉及仲裁。在全国范围建立的申诉专员办公室直接隶属于中央政府,受理公民对公共服务的申诉。申诉专员有权建议行政机关纠正其错误并提供相应的赔偿。

三、政府承诺制度的特点

80 年代以来,世界各国政府纷纷进行行政改革。尽管各国行政改革的具体内容各异,但其所显示出的发展趋势是基本一致的。英国政府承诺制度的一般特点主要体现在三个方面:一是行政改革由注重行政程序向注重行政结果转变;二是行政改革由注重服从服务规章制度向服务公共需要、顾客需要,即服务人的需要转变;三是行政改革由注重管理和管制向注重服务质量的方向转变。

第六节 西方国家行政改革的特征

1992 年美国的大卫·奥斯本和泰德·盖布勒出版了一本书,叫做《重塑政府》。这本书一出版,在美国乃至整个西方公共行政管理领域产生了广泛的影响。克林顿总统一上台,就把此书奉为治国宝典,大加推崇。《重塑政府》这本书提出了构建企业家政府的十大主张,反映出西方国家在后工业社会试图探索一种新的行政管理模式的努力,它预示着传统的行政管理理论已不适应于服务、知识、信息处于关键地位的后工业社会的行政管理。同时它也把 1979 年发端于英国的以“市场模式”为特征的西方行政改革推向了一个新的阶段。

第二次世界大战以后,西方国家伴随着现代科技的进步,新的产业部门的不断涌现,经济得到了较快的发展。与此相联系,凯恩斯主义的影响使政府普遍加强了对经济生活的干预,这种现象导致的直接后果是行政权在扩张,立法、司法权相对在萎缩,这是战后西方国家政府机构人员增加,财政开支加大的重要原因。西方国家在 70 年代末掀起的“市场模式”行政改革,就是想充分发挥市场在社会经济生活中的调节功能,减少政府对社会经济生活的干预,扼制西方国家普遍存在的“大政府”的趋势。同时把市场机制直接引入政府的公共行政管理中来,并从组织结构、机制运作、决策体制、公共服务等各方面得到充分运用,使传统的