

气象与现代管理

姚学祥 主编

气象出版社

序

气象事业是一项具有基础性、先导性的社会公益事业,对保障人民生命财产安全和社会经济可持续发展具有不可替代的作用。像其它事业一样,气象事业的发展离不开先进的科学技术和先进的管理科学这“两个车轮”。没有先进的管理水平,先进的科学技术便无法得到有效运用、无法迅速地转化为社会生产力。作为一个高科技部门,中国气象局高度重视气象现代化建设和科技人才的培养,紧跟世界科学技术新潮流,成绩斐然。

随着社会主义市场经济体制的建立和知识经济时代的到来,气象事业的重要性越来越被人们所认识,社会对气象服务的需求日益增长。为了贯彻落实党的十五大和九届人大的有关改革精神,加快气象部门的改革步伐,也为了适应不断增长的社会需求,气象部门正在根据国家对经济结构战略性调整的大思路,进行气象事业结构的战略性调整。气象事业将从粗放型向集约化方向发展。通过改革,实现政事分开,形成人员精干、分工明确、权责清晰、办事高效、运行协调和管理规范的新型事业结构,建立起适应社会主义市场经济发展要求和有利于气象事业自身发展、充满生机和活力的管理体制和运行机制。

气象事业越发展,管理工作越重要。气象现代化,管理要先行。但是,毋庸讳言,与先进的气象科学技术相比,我国气象部门的管理技术明显落后。

管理现代化,管理人才是关键。有鉴于此,中国气象局十分重视高层次管理人才的培养,不断探索管理人才培养的方法和

途径。多次举办中高层次管理人员培训班,取得了较好的效果。1996年又委托北京气象学院与中国人民大学联合举办行政管理学硕士学位研究生进修班,以培养具有现代气象科学和现代管理科学双重知识的高层次管理人才。参加进修班的学员都是气象部门不同单位的中青年业务和管理骨干,入学前已有不同程度的管理经验。两年多来,学员们在中国人民大学行政管理学系教授们的指导下,边工作、边学习,理论联系实际,提高了马克思主义素养和管理理论水平。在顺利完成两年的研究生进修班课堂学习以后,学员们回到各自的工作岗位,把学到的理论用于实践,又在实践中发现问题、分析问题,再上升为理论,这本文集就是学员们学习成果的一部分。学员们运用课堂上学到的现代管理知识对气象部门方方面面的管理问题展开讨论,内容十分广泛,从气象事业的发展战略到气象服务商业化,从气象政策法规到气象台站管理,从人力资源开发到机关后勤管理,从体制改革到领导艺术,提出了许多有价值的学术见解和政策建议。

本书出版的时间正是本世纪的最后一个月,春天里百花争艳、芳草如茵,总是带给我们以无限希望。看到年轻的气象人像春天的花草一样成长,我感到由衷的高兴,正是由于有这样一批年轻人在茁壮地成长,使我们对21世纪的中国气象事业充满希望。我非常高兴地向读者推荐这本小册子,希望这朵管理科学百花园中的小花对读者有所裨益。我也相信这本书对于我们的作者仅是一个好的开端,并期待着他们有更多更好的作品问世。

中国气象局局长

温克刚

1999年4月5日

前 言

正值绿满城、花满眼的春天，我以十分喜悦的心情为《气象与 modern 管理》的出版写几句话。这是一些年轻的气象工作者探讨气象管理的论文集。本自揣学识浅薄，难当此任，然而盛情难却，不怕自己文笔拙陋，也不怕冒贻笑大方之忌，缀字成文。

当我捧读行将付梓的论文校样时，一股油墨的芬芳俨然似窗外挟着花草清香的春风扑面而来，我为之神清气爽。而当我展读一篇篇力作之时，我的眼前就出现了他们那一张张熟悉的面孔，耳畔就响起了他们那一阵阵爽朗的笑声，并且情不自禁地回想起他们孜孜不倦、锲而不舍地攻读行政学硕士研究生课程的情景。他们是肩负工作和家庭两副重担的年轻科技工作者。他们工作繁忙。他们当中有的是独挡一面的领导者，有的是造诣较高的业务骨干。同时，他们上有赡养父母之累，下有养育儿女之责。尤其是 1998 年，他们一边学习，一边又要为了抗洪而必须为祖国观察天空的风云际会。就是在这样的繁忙之中，他们挤时间学习。气象学院教学楼里他们擎灯夜读，每至深夜而不辍。这种学习精神，深深地感动了我 and 我的同事们。我们都为有这样的学生而骄傲，都表示愿意指导他们硕士学位论文。他们当中的大多数人，将会获得行政学硕士学位。

这些论文，也许有人认为太稚嫩，但我却认为它们是春天的嫩芽，具有强大的生命力；也许有人认为它们缺乏系统性和理论性，但我却认为朴实无华、深入浅出恰恰是这些年轻的气象工作

者才会具备的品格。须知，万有引力定律就是牛顿用朴实无华的语言表述的。这些论文是他们心血的结晶，智慧的凝聚，经验的总结；也是对现代管理的沉思和对未来管理的畅想。从这些论文中，我们可以看到既懂业务又懂管理的新一代气象工作者成长起来了；并且可以看到，科学工作者已吹响了向管理科学和行政科学进军的号角；他们是一支具有青春活力和创造性思维的管理生力军。

科学技术和管理的当代社会发展的两大主要推动力。“三分技术，七分管理”，这是当代对技术与管理的深层认识。管理，无论是行政管理，还是企业管理还是行业管理，都是把各种可利用资源进行优化组合的过程。美国制造第一颗原子弹使用的都是当时已有的技术，之所以很快研制成功，其主要原因是用科学管理把人力、财力、物力和各种技术资源予以优化配置和利用。管理出效率，管理出效益，管理出创新，管理出高生产力。

管理需要人才。“为政之要，贵在得人。”既需要专才，更需要通才，而管理人才则是最重要的人才。治国安邦，需要管理人才；气象管理，也需要管理人才。管理人才之所以重要，是因为组织结构再合理，法律制度、管理制度再健全，工艺技术和设备再先进，而没有管理者优化组合和充分利用，也不能发挥其综合优势。因此，不重视科学技术是近视，但不重视管理则是盲视。两者相辅相成，缺一不可。论文作者们高瞻远瞩，看到开发人力资源、加强人力资源管理的重要性。

领导者是管理的核心。从一定意义上讲，有什么样的领导者就有什么样的管理。领导者的权威不仅来源于其正式职权，而且与领导者的个人品质有密切联系。领导者个人素质和能力是决定一个部门盛衰的关键因素。领导者的决策能力、指挥能力、协

调能力、组织能力与人际关系能力以及领导方式方法决定领导效率的高低。

发展战略是领导者最重要的规划内容和决策。发展战略是对未来发展趋势的预测和发展目标、竞争策略的确立,以及制定未来发展政策和方针。十分可喜的是,作者们不仅探讨了我国气象工作者的领导艺术问题,而且就我国气象体制的改革和未来发展战略进行实事求是的探讨,并且对外国气象发展战略进行了扫描。高层建筑,神来之笔,应当引起有关方面领导的深思。

气象部门是具有较强社会价值的公益部门之一。它的发展关系到国计民生,尤其像我们这个“民以食为天”的农业大国,更凸现出其重要性。我国是一个幅员辽阔的多灾害的国家,每年在不同地区、不同季节都必然有不同程度的灾害发生。旱灾、水灾、雪灾、雹灾、台风等分布地区较广,给我国工农业生产造成数以千亿计的损失。同时,气象部门又要为航空、航天和国防事业服务。气象服务是社会公益服务。气象管理是灾害管理,及时准确的气象预测和预报为工农业生产避免损失提供科学依据。它所取得的社会效益是国家对其资金投入的千万倍。因此,国家应当有长远计划和长远目标,对气象事业注入较大的资金,以改善和提高气象部门的各种管理和科学技术要素。同时,气象部门更应向管理要效率,向管理要效益。

现代管理必须受法律约束,气象管理也不例外。依法治国并不是个笼统的概念。从我国实际情况来看,依法治国首先应当依法治党。党组织和党的领导干部是我国各项事业的实际的领导者,应当自觉的遵守宪法和有关法律。不应忘记刘少奇亲自制订了中华人民共和国宪法、但连他自己都无法保护的历史教训。其次是依法治政。我国各级政府和执行部门是我党的方针、路线和

政策的执行者,必须用法律来规范和约束自己的行政行为,然后才能依法治事,即依法处理政务和社会事务。不能将依法治国仅理解为依法治民或依法治事。作者对此有清醒的认识。气象管理也必须依法管理。他们对政策法规在气象管理中的作用进行了有益的探讨。

作者们探讨了管理效率问题。可以讲,我们目前进行的各种改革,包括行政改革、企业改革等,都是以效率为中心进行的改革,都是要解决人浮于事、机构臃肿、铺张浪费、形式主义、文牍主义和官僚主义等这些低效问题。但是应当指出的是,效率是管理的永恒主题,是一个不断解决而又不断出现的问题。这需要体制创新、管理创新,需要优胜劣汰的竞争机制。

管理没有也不应该有固定统一的模式。科学管理就是符合实际的个性管理,是管理共同原则在不同时间、地点、条件下的灵活权变的应用。这正是这些作者结合我国气象管理实际而对气象管理探讨的最大特点。

最后,我对中国气象局的远见卓识和魄力由衷地表示钦佩。在业务如此繁忙的情况下,局领导下决心让这些青年业务骨干攻读行政学研究生课程,足见他们对人才的重视。有这样的领导,我相信作为新型气象工作者的论文作者们,一定能发挥其专业和管理两个优势,在我国气象管理事业中会大有作为的。

齐明山教授

1999年3月21日于芳古园

目 录

序

前言

第一编 人力资源

- 专业技术职务聘任制存在的问题及建议…………… 苗长明(1)
- 激励理论及其在气象现代化管理中的指导作用
…………… 苗长明(8)
- 竞争激励机制与政府人事制度改革…………… 苗长明(20)
- 充分发掘利用人力资源实现气象事业持续发展
…………… 罗文逢(29)
- 人力资源开发与管理的误区…………… 关丹桐(40)
- 面向 21 世纪的人力资源管理及其应用…………… 程 晖(50)

第二编 气象服务

- 论气象科技服务中“以人中心”的管理…………… 洪荣若(63)
- 试论气象服务的公益性…………… 姚学祥(72)
- 试论气象服务的商业化…………… 姚学祥(83)
- 气象服务商业化的影响与对策…………… 姚学祥(96)

第三编 政策法规

- 关于政策本身影响政策执行力的研究…………… 潘进军(109)

气象部门监察工作初探·····	谢军安(121)
气象法规有效实施的初步探讨·····	贾天清(134)

第四编 机关管理

预算控制·····	李冬梅(146)
当前后勤体制改革的主要任务·····	牛国良(155)
关于气象部门后勤体制改革的思考·····	牛国良(165)
会议效率与会议组织管理·····	郭家梧(173)
政府采购浅释·····	李冬梅(184)

第五编 发展战略

从美国阿姆斯公司看高科技事业单位管理·····	姚学祥(196)
省级气象科技服务的组织机构设置及运行机制的探讨 ·····	丁传群(211)
关于建立适应社会主义市场经济体制下新型科研运行 机制的思考·····	潘进军(223)
气象部门效率提高初探·····	张 晶(231)
依靠政府发展气象事业浅析·····	朱 彤(244)
中国地方气象事业发展初探·····	李少群(258)
西方国家政府行政改革新理念·····	李喜仓(270)
论政府职能转换·····	张 柱(281)

第六编 领导艺术

气象事业改革中管理者面临的挑战分析·····	薛春芳(287)
论基层领导的协调艺术·····	王晓云(297)
气象探测业务管理初析·····	陈永清(308)
后记·····	(316)

专业技术职务聘任制存在的问题及建议

苗长明

专业技术职务聘任制度实施十余年来,在一定程度上达到了改革的目的。但在评聘的实践中,出现了许多问题,主要有:一是评审中的问题,任职条件有逐步降低的倾向,“职称”贬值,激励机制逐渐弱化;二是聘任中的问题,专业技术职务存在事实上的终身制,人员能上不能下,竞争机制尚未真正形成;三是评聘之间的问题,评聘脱节,一个评审机构,割断了人才的使用市场和供应市场;四是管理中的问题,管理制度不完善,考核流于形式。

一、评审的困惑:任职条件不能全面反映专业技术人员的实际情况

进行专业技术职务改革之初,由于全国各地的实际情况差别很大,同一专业技术职务不同部门的具体职责也不能完全相同。但由于专业技术职务是与工资直接挂钩的,工资标准又是全国统一的,这就要求任职条件基本一致。因此,任职条件既要有一个基本要求,又要给各个部门、各个单位一定的灵活性。按照这种指导思想,任职条件也就定性的多、定量的少。任职条件主要包括:政治思想表现、学历、资历、学术技术水平、业务能力、工作业绩、身体情况等。其中定量的仅为学历、资历、外语水平和体现学术技术水平的论文。而对政治思想表现、身体情况,多流于

形式,对任职条件中最主要的业务能力、工作业绩多为定性描述。这种任职条件的制定,在执行中必然出现两方面的问题,第一,由于业务能力、工作业绩无法准确认定,只能从学历、资历、论文、外语水平上评价,不可避免地出现了论资排辈和“弟子三千不如论文一篇”的现象,那些真正有才能而由于种种原因没有学历、没有发表过文章的人就与专业技术职务无缘;第二,为解决这个问题,一些地区、部门制定了一些“破格”条件,强调业务能力、工作业绩,这无疑是正确的,但考察那些破“资历”、破“学历”的条件,无外乎“在中级以上刊物发表论文”、“获得科技进步奖”、“受过表彰”等。在学历、资历被弱化的同时,又有许多原本不符合条件的人被“破格”评审通过。第三,又由于上述原因,各种大学、各种刊物、各类评奖活动遍地开花,真假文凭、真假论文、真假奖励鱼目混珠,造成学历、论文、成果全面贬值,专业技术职务任职条件不论形式上还是实质上都逐步降低,专业技术职务的激励作用被不断减弱。

二、聘任的误区:专业技术职务聘任失控,形成事实上的终身制

专业技术职务聘任制度的宏观控制手段主要有三种方法,即“条件控制”、“程序控制”、“数量控制”。条件控制是在评审中规定相应的专业技术职务任职条件;程序控制指规定了单位推荐、评审委员会评审、职称主管部门审批、单位行政领导聘任与聘后管理等专业技术职务评聘动态过程的程序;数量控制即规定专业技术职务的岗位设置原则和测算办法,下达岗位指标数额或结构比例。在专业技术职务聘任制度的实施过程中,条件控制由于先天不足,难以准确把握;程序控制又由于责任不清,只

要想评又有指标都送去评,只要评审通过又有岗位就都聘任。因此,真正在起作用的,是数量控制。而数量控制是由国家根据财力和专业技术人员成长规律,在聘任总数额确定的前提下,对“专业技术人员按不同知识结构,以不同比例进入不同职务岗位为主要原则”进行测算,下达岗位数额,确定结构比例。层层级级套用这一测算方法,使论资排辈有了依据,岗位数少的单位埋没了人才,岗位数多的单位则滥竽充数。同时,社会保障和人才流动机制不健全,加之我国是一个长期实行品位分类的国家,人们习惯于将“评审”与“聘任”等同起来。专业技术人员认为:够水平就得给个“称号”,有了称号,当然要聘个职务,给相应的工资待遇,并且受聘后“无过就是功”,聘任后无“故”不能解聘,待遇不能降低;单位行政领导则认为:专业技术人员够了水平、有了称号就应该聘任相应的职务,要为他向上级申请指标,设置相应的岗位,“没功劳有苦劳”,有资格就需要岗位,有资格聘不上太“冤枉”。这种思想认识的存在,给专业技术职务聘任制的健康实施带来巨大的阻力,使“因事设岗”、“按需择人”的初衷根本无法落实。

三、评审与聘任的冲突:评价权与使用权的分离束缚着人事体制

专业技术职务的定义:专业技术职务是根据实际工作需要设置的有明确职责、任职条件和任期,并需要具备专门的业务知识和技术水平才能担负的工作岗位。它不同于一次获得后而终身拥有的学位、学衔等各种学术、技术称号。可见,专业技术职务是因需要而设置的工作岗位,因需要而在堪当责任的人中选聘上岗。强调了“以事为中心”的原则,是对事的管理。专业技术职

务聘任制度还规定,专业技术职务由行政领导在经过评审委员会评定的、符合相应条件的专业技术人员中聘任。它的内在要求是,只要专业技术人员达到规定的要求,都应评定相应专业技术职务任职资格,强调的是“以人中心”,是对人的管理。但在专业技术职务聘任制度的实践中,只有当岗位空缺时,拟被聘用的人才才能被评价。于是,一方面,评价制约了使用,使一些拟用但评价未获通过的人员无法被单位使用;另一方面,使用制约了评价,使许多符合任职条件的人员因无岗位而不能被评价。具体表现为:具体单位认为专业技术职务聘任制束缚了单位用人自主权,希望对那些“能干”但未获得任职资格的人员聘用,给一个“因人而用”的权利;而对那些未被聘用的专业技术人员则认为专业技术职务聘任制使他们的水平、业绩失去了被承认的机会,希望得到“公正”的评价,给一个“竞争上岗”的权利。由于这一对矛盾得不到解决,人才的积极性和单位的积极性都得不到充分发挥,专业技术职务聘任制的激励作用也就无法发挥出来。另外,专业技术职务聘任制度中的评价权在政府专业部门组织的评审委员会,而使用权在具体单位,其聘任又根据政府部门下达的岗位数或结构比例数进行。这在人们心目中自然形成了重视评审、重视申请岗位数,而忽视了聘任、聘后管理,难以达到专业技术职务聘任制度的本来目的。

四、管理的难点:考核工作流于形式

专业技术职务的评审和聘任,都是在考核的基础上进行的。单位在考核基础上推荐,评审委员会以考核材料为依据进行评审,专业技术职务的聘任还是以考核结果为前提,考核贯穿于聘任制度的整个过程,考核的好坏、真实性如何,直接关系到评聘

的质量。同时考核是在专业技术人员所在单位进行的,专业技术人员的水平、业绩、工作能力、工作表现等情况,所在单位是最清楚的,考核应该能真实地反映专业技术人员的实际情况。所以,建立考核制度是专业技术职务聘任制健康运行的关键,是完全正确的、必要的。但是,专业技术职务聘任制度实施以来,专业技术人员的考核制度虽已得到建立,但考核工作的力度并不够大,从总体上看,考核工作的形式主义、走过场现象比较严重。如规定评审专业技术职务任职资格必须有考核,每个申请者的材料中都附上了考核材料;规定晋升职称的人员必须是年度考核优秀,同时对考核优秀有限额,不少单位就让需要晋升的人得优秀(近两年不要求考核优秀,评优工作才逐步向正常化转变);规定所在单位要审查材料真实性,写出推荐意见,各单位都写材料属实,本人如何优秀、如何有能力、有贡献,似乎若评不上可就是评委“有眼不识泰山”了,只要翻开评语,个个是“泰山”。这种现象的出现,主要因为传统观念的影响,老好人思想,竞争激励意识薄弱。其结果造成聘任制度的各个环节缺少真实的第一手资料支持,评聘难免失真,专业技术职务聘任制就失去了科学、严谨、公平的基础,优势丧失殆尽。

五、改革的出路:推行执业资格制度,实施聘约管理

深化专业技术职务聘任制度改革,关键是建立一种有利于人才培养和使用,适应社会主义市场经济需要的新型专业人员管理体制。市场经济的最大特点是公平竞争,推行执业资格制度,实施聘约管理,是专业技术人员管理体制改革的适应社会主义市场经济公平竞争原则的有益探索。

执业资格制度在我国并不陌生,如驾驶执照就是司机的执

业资格证书,电工、锅炉工等也必须有执业资格,但在大家的印象中,执业资格制度似乎只是对“工人”的一种管理手段,与“干部”风马牛不相及。近几年,我国在若干专业技术领域实施了执业资格制度,如律师、会计师等,打破了执业资格制度“不管干部”的传统,在专业技术人员管理改革方面取得了良好效果。执业资格制度建立在规范化、法制化、科学化的基础上,“考”与“评”相结合,客观、公开、公平,给符合一定资历或条件、有相应执业能力的专业技术人员授予相应的上岗资格,符合国情,适应社会主义市场经济体制的需要,具有强大的生机和活力,应该逐步推开,取代目前的专业技术职务评审制度。

所谓聘约管理,就是建立专业技术人员的规范化劳动关系合同,即专业技术人员受聘担任专业技术职务时,与单位法人签订有关责任、权利、义务的协议,使专业技术职务管理契约化。聘约管理实际上是专业技术职务聘任制的深化,聘任制已经规定了专业技术职务“有明确职责、任职条件和任期”,但聘任者和被聘任者的权利、义务并未明确,而实际操作中,也很少“有明确职责”,“任期”也是有其名而无其实,聘任制变成了“专业技术职务=工资=待遇=终身制”。聘约管理在发达国家普遍被采用,它把人才资源纳入了整个资源市场管理体系。其突出特点有:第一,聘约管理以“事”为基础,以“岗位”为核心,以“责任”为重点,以“责权利相统一”为内容,彻底解决了专业技术人员聘任制具体实施中出现的“因人设岗,因岗评人,因评而聘”的问题;第二,聘约管理将人才管理从静态变为动态,符合人才培养和流动的客观规律,有利于调动专业技术人员的工作积极性;第三,聘约管理使专业技术人员的人事管理走向法制化轨道,单位与个人签订有关责任、权利、义务的协议,受法律保护;第四,聘约管理

真正建立了“能上能下、优胜劣汰”的竞争激励机制,符合建立专业技术职务聘任制度的初衷;第五,聘约管理岗位明确,便于考核及确定其他有关待遇,解决了过去专业技术职务聘任制规定中的简单机械、形而上学、笼统模糊、操作性差等问题,是专业技术人员管理规范化的基础。

在专业技术人员管理工作中,推行执业资格制度,实施聘约管理,既有国外发达国家长期的经验,又有国内若干专业技术领域近几年的实践,结合当前我国改革发展战略,积极、稳妥、有序地推开,是我国专业技术人员人事管理改革的一条可行、科学的出路。

参考文献(略)

(作者单位:河南省郑州市气象局)

激励理论及其在气象现代化 管理中的指导作用

苗长明

一、激励的基本概念

激励,从词意上看,就是激发鼓励的意思。从心理学上讲,激励就是在某种内部或外部刺激的影响下,使人始终维持在一种兴奋状态中。在管理学上,对激励的定义并不是十分统一,从不同角度有不同提法。例如:哈罗德·孔茨和海因茨·韦里克在《管理学》(第九版)中讲:“激励是一个通用名词,应用于动力、愿望、需要、祝愿以及类似力量的整个类别。如说到主管人员激励他们的下属人员时也就是说,他们做那些他们希望做的事情,将会满足这些动力和愿望并引导下属人员按所要求的方式去行动。……激励是指为满足一种愿望或目标的动力与努力”。斯蒂芬·P·罗宾斯在《组织行为学》(第七版)中提出:“我们把激励定义为通过高水平的努力实现组织目标的意愿,而这种努力以能够满足个体的某些需要为条件。……这个定义中的三个关键因素是:努力、组织目标和需要”。

我国的一些文献和著作中也对激励下过一些定义:苏东水在《管理心理学》(修订版)中指出:“在组织行为学中的激励含义,主要是指激发人的动机,使人有一股内在动力,朝着所期望的目标前进的心理活动过程。激励也可以说是调动积极性的过程。激励的特点是:有被激励的人;激励人有从事某种活动的内在的愿望和动机,而产生这种动机的原因是需要;人被激励的动