

余兴安 等著

激励的理论 与制度创新

国家行政学院出版社



激励的理论 与制度创新

中国公务员激励机制研究

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

激励的理论及制度创新: 中国公务员激励机制研究/余兴安等著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2005

ISBN 7-80140-371-1

I. 激… II. 余… III. 公务员-激励-研究-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024988 号

书 名 激励的理论及制度创新
——中国公务员激励机制研究
作 者 余兴安 等著
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路6号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司
版 次 2005年4月北京第1版
印 次 2005年4月北京第1次印刷
开 本 787毫米×1092毫米 16开
印 张 27
字 数 414千字
书 号 ISBN 7-80140-371-1/D·169
定 价 52.00元

前 言

管理的基本功能可以约化为两个方面：一是制定运行规则，让组织中的人和事依循既定的规程，朝着组织目标前行；二是激励组织成员，促使其激发工作热忱与创造精神。

在现代组织管理中，激励的功能越来越凸显其重要性。从某种程度上讲，一个组织激励水平的高低，决定了其整体管理水平的高低。遍观今日之管理理论与管理实践，激励问题无疑成为最受关注的问题之一。

但是，激励之于不同的职业领域乃至同一职业领域中的不同人群，是大不相同的。我们可以归纳出一些具有普遍意义的关于激励的基本理念，但却不可能设计出一套放到哪里都适用的激励机制。因此，在激励这一个大题目下，还需要我们针对特定激励对象做出具体、深入的研究。

公务员激励的管理意义和社会意义是不言而喻的。近年来，公务员的激励问题受到我国党和政府的高度重视。中共十六大政治报告指出，要“完善干部职务和职级相结合的制度，建立干部激励和保障机制”；中共中央、国务院《关于进一步加强人才工作的决定》中也提到，要“针对各类人才的特点，建立健全与社会主义市场经济相适应、与工作业绩紧密联系、激励人才创新创造的分配制度和激励制度”。激励不是管理中的某一项具体职能、哪一个具体环节，而是贯彻于始终的一种理念及其指导下的一系列制度安排和管理行为。所以，我们认为，一个组织的激励机制是否健全，应将其管理理念、组织架构、规章制度、文化氛围以及领导者的管理艺术作整体的看待，而对其激励机制的改造与完善也应秉持全面、系统的方针。有关公务员激励机制的改革与完善也是如此。

本书是中国人事科学研究院承担的国家人事部科研课题“中国公

务员激励机制研究”成果的结集。中国人事科学研究院、国家人事部有关司厅、中国人民大学公共管理学院、南开大学法政学院、中央民族大学管理学院、中南民族大学公共管理研究所、广东行政学院、云南行政学院等单位的十余位专家参加了课题研究，他们是（以姓氏笔画为序）：王志明、王克刚、尹继卫、田华、申喜连、李国杰、刘艳良、苏祖勤、吴文武、吴姜宏、吴爱明、余兴安、柏桦、段尔煜、徐月高、崔晶、熊华锋。中国人事科学研究院余兴安任课题组长，统筹课题研究工作并通纂全稿。

全书共十六章，其中，第一章是课题研究总报告，系统地提出了完善中国公务员激励机制的总体思路；第二、三章是对激励基本理论的阐释；第四、五章是对中国公务员激励问题的总体分析；第六、七、八、九、十、十一、十二、十三章是对改革与完善中国公务员激励机制的分项论述；第十四、十五、十六章是对论题的辅助性研究，旨在提供有关具有借鉴意义的经验。全书各章，分则为各项研究报告（论文），合则为具有内在逻辑结构的系统论著。作为公务员制度与激励机制研究领域的一项新成果，愿她能为完善公务员制度、进一步推进干部人事制度改革贡献一份力量。

中国人事科学研究院王通讯院长等院领导和同事对本课题研究惠予诸多指导与支持，湖北省人事厅、新疆维吾尔自治区人事厅、广东行政学院、云南行政学院等积极配合了课题的调研工作，国家行政学院出版社大力支持本书的出版。值此，谨表铭谢之忱。作为该项课题的主持人，我还要对参与课题研究的各位同仁表示诚挚的谢意。

余兴安

2004年10月16日

于中国人事科学研究院

目 录

第一章 公务员激励：基本认识与改革思路	1
一、关于激励的一般性理念.....	2
二、公务员的职业特征.....	4
三、公务员激励中存在的问题.....	5
四、完善公务员激励机制的基本思路.....	7
五、公务员激励过程中应注意把握的几个关系.....	11
第二章 激励理论及其在管理中的运用	15
一、激励的涵义、过程与功能.....	16
二、当代激励理论.....	21
三、激励的基本方式.....	38
四、激励的适度.....	48
第三章 公共行政理论有关人的认识及其启示	54
一、科学管理时期公共行政理论有关人的认识.....	55
二、行为科学时期公共行政理论有关人的认识.....	61
三、系统理论时期公共行政理论有关人的认识.....	67
四、新公共管理时期公共行政理论有关人的认识.....	69
五、对完善公务员激励机制的启示.....	76
第四章 新世纪公务员激励面临的形势与未来发展趋势	87
一、中华人民共和国公务员激励机制建设的发展历程.....	88
二、公务员激励面临的形势.....	92
三、公务员激励机制存在的问题.....	95

四、新形势下公务员激励的发展趋势	102
第五章 不同层级国家公务员激励机制比较分析	106
一、不同层级国家公务员角色定位、角色意识与角色行为	107
二、不同层级国家公务员受激励因素调查分析	108
三、不同层级国家公务员激励机制对比分析	129
第六章 公务员职务体系建设研究	133
一、现行公务员职务设置存在的问题	134
二、完善公务员职务体系设置的方案	135
第七章 公务员职务晋升机制研究	142
一、公务员职务晋升机制的主要特点	144
二、公务员竞争上岗与公开选拔机制	149
三、公务员职务晋升机制的改革方向与对策	155
第八章 公务员能力建设与生涯发展研究	165
一、公务员能力建设的环境与选择	167
二、公务员能力建设实践调查	172
三、加强公务员能力建设的对策建议	178
第九章 公务员绩效考核研究	199
一、公务员绩效考核工作的制度分析	200
二、公务员绩效考核的主要原则	209
三、公务员绩效考核的方法	213
四、公务员绩效考核的误区及其校正	219
第十章 公务员奖惩制度研究	225
一、中华人民共和国干部奖惩制度的发展历程	226
二、公务员奖惩的制度规范与基本特点	229

三、公务员奖惩工作中存在的问题	239
四、公务员奖惩应遵守的基本原则	242
五、完善公务员奖惩制度的建议	247
第十一章 公务员工资制度改革研究	250
一、现行公务员工资制度存在的主要问题	251
二、公务员工资制度改革的背景分析	260
三、公务员工资制度改革的基本原则	264
四、公务员工资制度改革的政策建议	268
第十二章 参与理论及其在公务员管理中的运用	279
一、参与理论的由来与发展	280
二、公务员参与管理的作用与意义	284
三、西方国家公务员参与情况的介绍与借鉴	289
四、我国公务员参与方面存在的问题与完善途径	291
第十三章 机关文化建设研究	298
一、机关文化的概念与内涵	299
二、机关文化建设的实证分析	304
三、机关文化建设的定位	310
四、机关文化建设的思路构想	315
五、机关文化建设的政策建议	324
第十四章 行政机关、事业单位、企业组织激励机制 比较分析	330
一、行政机关、事业单位、企业组织激励机制之同	331
二、行政机关、事业单位、企业组织激励机制之异	342
三、企事业单位激励机制对完善公务员激励机制的 启示	353

第十五章 中国古代官员激励机制研究	365
一、古代官员的道德约束机制	366
二、古代官员的监察督促机制	373
三、古代官员的考核评价机制	383
四、古代官员的奖励惩处机制	390
五、古代官员激励机制的特点	395
第十六章 国外公务员激励机制研究	400
一、国外公务员的职务晋升制度	401
二、国外公务员的考核制度	405
三、国外公务员的奖励制度	410
四、国外公务员的工资与福利制度	412
五、国外公务员激励机制建设的发展趋势	420

第一章

公务员激励：基本认识与改革思路

余兴安

提要 本章为“中国公务员激励机制研究”的总报告。文章归纳了关于激励的八项基本理念；阐述了现代公务员职业的八个基本特征；对我国公务员激励的现状及存在的问题作了扼要阐述，并从社会性因素、认识性因素、制度性因素、领导者因素等四方面对其产生的原因进行了系统分析；提出了完善我国公务员激励机制的基本思路，即在中央有关精神的指导下，以明确新时期公务员的社会角色特征、倡导新的公共服务精神为基础，增强公务员制度中各环节的激励因素为核心，营造公正、民主、和谐的机关文化为保障，通过整体谋划，逐步落实，动态调整，不断完善公务员激励机制，以提高政府效能，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的高素质公务员队伍；最后，还就在公务员激励中，如何正确把握内在激励与外在激励、精神激励与物质激励、制度性激励与行为性激励、个体激励与整体激励、短期激励与长期激励、正激励与负激励以及公务员系统内激励效果与社会影响的关系诸问题表达了作者的见解。

本文仅对本课题研究的一些结论性认识做一纲要式的陈述，对各项认识的具体分析论证详见各分报告。

一、关于激励的一般性理念

管理的功能可以约化为两个方面，一是使工作规范化，即设定一个规则体系，让组织中的人和事按照既定的规则，朝着组织目标运行；二是激励组织成员，使其愿为组织的生存与发展尽心尽力。在现代组织管理中，管理规范化的实现已相对容易（当然，规范化的水平也有高下之别），而有效地激励组织成员的工作热忱则面临越来越多的挑战。从某种程度上讲，一个组织的激励水平的高低，决定了其整体管理水平的高低。换言之，一个组织的管理制度与管理行为如果不能激发起员工的工作积极性，则其制度与行为的有效性就应受到质疑。

激励的有效性有赖于管理者（激励的施行者）对激励的正确理解、合宜的激励制度建构以及激励施行中高妙的领导艺术，其中，理论认识具有先导意义。我们认为，从一般意义上讲，激励的基本理念可以归纳为如下几点：

1. 没有一个智力达到基本水准的人存心要做一个平庸的人

要脱去凡庸，就需要激励，不论是源于理想、信念（信仰）、价值观的内在驱策，还是来自金钱、地位、权力、荣誉的外在牵引。激励对于每一个社会实践中的都是重要的。

2. 人的积极性的成因是多方面的，但最基本的决定因素是人的需求

人是一个“能动的存在物”，“在社会历史领域进行活动的，全是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人”（马克思语）。人的需要是人的一切行动力量的源泉。激励必须把满足人的需要作为其出发点和落脚点，只是在实践中要注意把满足个人的需要与实现组织目标有

机结合起来。

3. 组织成员的能力不能直接决定其对组织的价值，其能力的发挥很大程度上决定于其感受到的激励程度的高低

任何一个组织，无论其拥有多少资金、设备、技术、权力及广阔的市场前景，如果不能充分激发组织成员的工作动机，这些资源也是不能有效发挥作用的。

4. 激励不是管理中的一个具体环节、一项具体职能，而应是贯穿于始终的一种理念及其指导下的一系列制度安排和管理行为

从人事管理角度讲，没有超然于录用、晋升、考核、奖惩、薪酬等之外的激励制度。一个组织中的人事制度，可能各个环节都蕴涵激励因素，也可能都不存在。

5. 激励的理念必须得到系统、全面地贯彻

在激励机制实施过程中，仅是孤立地重视某个激励因素难以长久奏效，即使是注意施予多种激励因素但不重视各因素之间的协调与综合运用，同样难以达到预期的效果。

6. 好的绩效会带来较高的满意度，但逆定理却不总是成立的，即员工的满意度高不一定导致高的工作绩效

激励并不是无条件的满足员工的任何需求，而是要以能导致组织绩效提高的方式来适度满足员工的需求，要对需求满足的方式与程度予以控制。

7. 不能简单地认为，激励只有正面作用，即使是一项看似完美无缺的激励方式，也难保不会产生某些负面效果

激励的施行者对此要有清醒的认识并应筹谋应对之策。何况不当的激励对组织及组织成员带来的伤害，可能还会超过没有任何激励。所以，激励不可率尔操觚。

8. 激励也是一种投资

在激励上的投入实质是一种管理成本投入，要使这种成本投入获得最佳收益回报，即员工工作热忱全面、持久地提高，就需要增强成本——效益观念，把握好投入的额度与时机。以为高投入必有高产出，只是一种认识上的误区。

二、公务员的职业特征

在官民睽隔的传统政治时代，公务员（官吏）更多的是被视为统治者或高层社会集团成员。而在政治日益昌明、社会日益发达、人们的价值取向日益多样化的今天，在国家机关工作，在公务员系统中任职，越来越多地被看作一种职业选择。当然，是一种较为特殊的职业，其职业特点是：

1. 公务员的职位为公共性职位

公务员本着职责之所及，行使国家权力，执行国家公务，均为公共性活动。公务员从所任职的组织中获得的所有合法报酬也均由财政支付。

2. 公务员的职业具有政治性

即使是在强调公务员“政治中立”的西方国家，公务员职业的政治色彩也越来越浓厚。在我国，作为党和国家方针政策制定者与执行者的公务员，更具鲜明的政治特质。

3. 公务员职业享有较多的社会尊荣

公务员较之在公私企业、事业组织中工作的人员，一般具有较大的心理优越感。在“官本位”色彩浓厚的中国尤其如此。

4. 公务员的行为往往成为社会行为的标杆

由于公务员所处的社会阶层较高，且掌握社会公共权力，因而其行为为社会大众所瞩目，并往往成为效仿的对象，所谓“君子之德风，小人之德草”（此处的‘君子’、‘小人’仅是就社会地位而言，不是道德意义上的）。社会风尚之良否有赖于政坛风尚之良否。

5. 公务员的工作较之其他组织中的工作更多地强调程序性、规范性，工作节奏相对平缓稳定

根据具体情况随机处理、便宜行事之类的原则往往不可行，人的创造性的发挥相对受限。

6. 公务员工作的整体性强

每一职位的独立自主性相对弱，个人优异表现不易体现。

7. 对公务员言行的约束相对严格

公务员因掌握社会公共权力，便于调动各类社会资源，如用于谋私，

或仅是失误，会对社会公共利益造成危害，因而其言行除受社会一般规则约束外，往往还要接受仅针对公务员的特殊纪律约束。

8. 公务员具有较强的职业稳定性

这是因为公务员托身所在的国家机关具有较强的稳定性，不像企业组织面对瞬息万变的市场，要不断以变应变；同时，为维护政策的连续性，公务员的流动性也不宜太强；另外，在社会成员谋求公务员职位时可能产生较大的竞争，而一旦进入，则竞争性、风险性陡然降低，如无大的失误或违纪违法行为，非经法定程序，一般不会被降职或免职辞退。

三、公务员激励中存在的问题

在我国对公务员激励存在的问题进行系统剖析之前，对我国公务员系统做出如下基本判断或许是必要的：

1. 我国的公务员是全体社会成员中素质较高的群体

在中国现有体制及传统文化的浸润下，仕途的通达往往被视为高成就和高收益的象征，这使得中国的公务员系统对社会才智之士具有其他社会体系难以比拟的吸引力，尽管在市场经济的冲击之下，这种吸引力呈现某种程度的下降。

2. 我国公务员制度的运行是有效的

自1993年10月1日起正式实行公务员制度，迄今已逾10年。其间，政府有关部门颁布了20余个相配套的《暂行规定》、《办法》和一系列的实施方案和实施细则，对公务员制度的各个环节做出了具体的规范，并已一一付诸实施。

3. 我国的大多数公务员能恪尽职守，勤奋工作

近年来，为进一步改革和完善干部人事制度，提高公务员的整体素质，激发广大公务员的工作热忱，党和政府陆续推出了一系列政策措施，具体包括：一如既往地强调政治思想工作，强调对公务员的奉献意识教育；改进领导干部选拔任用方式，推行公开选拔与竞争上岗；实行干部交流，进行岗位轮换；在一些部门，特别是直接与民众打交道的基层执法与服务部门实行工作目标责任制；提高考核科学化水平，强化绩效考核；重

视培训工作，加强能力开发；调整工资制度，提高公务员收入水平；加大对违法违纪官员的惩处力度，强化对公务员的警示作用；等等。这些政策措施，均从不同角度提高了对公务员的激励水平。

但是，问题依然存在。由于激励机制的不健全及某些认识上的偏差，我国公务员队伍中的确存在着相当程度的工作热忱减退，工作积极性不高，对组织命运与组织形象漠不关心，对服务对象（公众）生硬冷淡，牢骚情绪蔓延，工作敷衍了事等现象。所造成的后果是一定范围内工作效率与工作质量的降低，以及由于对规则的漠视而导致的违纪违法行为的增多，对政府效能的提高与政府良好形象的树立带来不良影响。

造成公务员工作动力不足的原因是多方面的，具体可以归纳为以下4个方面：

1. 社会性因素

中国社会正经历着一场包括生产力、社会结构、文化价值观念等在内的整体大转型，社会内涵日益丰富，社会变革不断加速。社会大变革时期的一个重要特点是社会成员的心理往往处于无所适从的状态，即西方社会学家所说的“漂泊的心灵”。公务员由于文化程度相对较高（较多社会思考），易受社会价值观念多元化的影响，加之其工作产生的价值往往不能与其自身利益直接关联，因而容易产生价值观迷失（即对其工作价值与自我实现价值不能在内心深处形成稳定的认识），这种迷失对其工作热忱的提高有时会产生一些负面影响。

2. 认识性因素

在大一统的干部管理体制下，政府机关工作人员（公务员）是革命干部的核心部分。既是革命干部，为了革命的目标走到一起，为革命工作无私奉献是理所当然的，掺杂个人私念本身是对组织的不忠。因而，对革命干部外在的激励本可不予或少予考虑。这从政治号召的角度讲，没有什么问题的；但从管理的角度来看，则有欠对人的本质属性的深刻理解。将管理理念与政治理念混为一谈，至今在我们确定一些方针政策时不时浮现出来。

从公务员自身来看，也存在着一些认识上的问题。在传统体制下，公务员（官员、党政干部）在社会诸群体中处于独尊的地位，公务员的社

第一章 公务员激励：基本认识与改革思路

会地位及由此产生的心理优越感是其他社会群体不可比拟的。由于社会开放程度的提高，特别是市场经济所生发的巨大推动力量，社会有志之士在追求事业成功时可选择的道路不断增多，社会价值观念日益多元化，公务员的社会地位虽然仍受社会成员的尊崇，但毕竟已失去独尊的地位，如一些新富人群、一些有成就的专业人士所受到的社会追捧，就对公务员的心理优越感形成挑战。一些公务员对这一社会变革难以适应，他们认为尊荣感降低了，成就感降低了，相对收益（不仅是物质性的）降低了，这种心理状态势必影响工作积极性的发挥。

3. 制度性因素

总的来看，在相当长的时期内，我国的人事管理较多地从政治理念出发，从严格控制的角度出发，对人的本质属性关注较少，对人的开发，特别是从制度建设的角度加强对人的心理动力的开发关注不足。从管理者的角度而言，这种管理模式较为整齐划一，利于具体实施（因其相对简单），但公务人员从中获得的激励相对少。

此外，如前所述，近年来实施了一系列具有激励意义的人事制度改革新举措，并产生了一些积极影响，但因为改革中整合功能的不足，使这些新举措不免显得有些支离，尚未发挥出更大的激励效应。

4. 领导者因素

大量被揭露出的以及在一些单位中事实上存在的领导者违法败德行为，产生了不良的示范效应，十分不利于公务员工作积极性的增长。另外，由于责任机制不健全而带来的领导者责任意识淡薄，人文素养的相对下降而导致的领导者激励艺术（领导艺术）的滑坡，均对公务员工作积极性、主动性的发挥产生抑制作用。

四、完善公务员激励机制的基本思路

建立和完善干部（公务员、人才）激励机制的有关论断，已屡屡见诸党和政府的重要文件。中共十六大政治报告指出，要“完善干部职务和职级相结合的制度，建立干部激励和保障机制”；中共中央、国务院《关于进一步加强人才工作的决定》中也提出，要“针对各类人才的特

点，建立健全与社会主义市场经济相适应、与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配制度和激励制度”。可见，激励问题已引起最高决策层的高度重视。将公务员激励与职务和职级问题、收入分配问题相关联，是针对目前我国公务员系统存在的突出问题而言的。但事实上，激励绝不是一个单项或几项具体制度规范的问题。一个组织的激励机制是否健全（当然永远是相对而言的）应将其管理理念、组织架构、规章制度、文化氛围以及领导者的管理艺术水平作整体的看待，因而，对其激励机制的改造与完善也应秉持全面、系统的方针。我们认为，完善公务员激励机制的基本思路可以表述为：

为充分激发广大公务员的工作积极性和创造精神，吸引更多的才智之士从事公共管理事业，在中央有关精神的指导下，以明确新时期公务员的社会角色特征、倡导新的公共服务精神为基础，增强公务员制度中各环节的激励因素为核心，营造公正、民主、和谐的机关文化为保障，通过整体谋划，逐步落实，动态调整，不断完善公务员激励机制，以提高政府效能，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的高素质公务员队伍。

这一基本思路中，主要包含三方面的内容：

1. 以明确新时期公务员的社会角色特征、倡导新的公共服务精神为基础

一个社会成员的角色特征往往具有多重性。中国的公务员除其自身的伦理性角色外，其社会角色主要为三方面：

一是革命干部角色。这是从执政党的政治理念的角度给予的认定。

二是人民公仆角色。在民主共和政治下，人民是国家的主人，政府接受人民委托，管理公共事务，谋求社会进步与人民福祉。公务员作为政府之一分子，虽是行使国家权力，执行国家公务，但权力为民所授，所以必须权为民所用，情为民所系，利为民所谋，对其作为人民公仆的角色特征不可须臾忘记。

三是政府雇员角色。一个人在政府系统任职，实质上与政府之间形成一种义务与权利关系，衣食之需、尊荣之感、发展之机，皆直接源于政府。“食人之禄，忠人之事”，公务员为政府工作，殚精竭虑，本是义理