



公共管理研究丛书

Series of Studies on Public Administration & Management

宁骚 主编

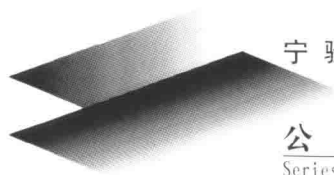
Personnel Strategy of Public Organization

公共组织的人事决策

——转型期中国大学人事改革的政策选择

陈文申 著

河南人民出版社



宁 骚 主 编

公 共 管 理 研 究 从 书

Series of Studies on Public Administration & Management

公共组织的人事决策

——转型期中国大学人事改革的政策选择

Personnel Strategy of Public Organization

陈文申 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共组织的人事决策:转型期中国大学人事改革的政策选择/陈文申著. - 郑州:河南人民出版社,2002.6
(公共管理研究丛书/宁骚主编)
ISBN 7-215-05070-X

I. 公… II. 陈… III. 高等学校-人事制度-改革-中国 IV. G647.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 019873 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销

郑州文华印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 9.125

字数 213 千字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

定价:21.00 元

总 序

宁 骚

如果生活在大城市里,你有可能这样度过自己的一天:晨光熹微中,公共汽车开始从你家窗前的马路上驰过;你妻子(或丈夫)匆匆地为全家准备了早餐,然后急忙乘车去市政府机关上班;你照料孩子用完早餐,并送她(或他)到附近的一所小学去读书;接着你赶往一家工厂上班;上午10时到市工会参加一个座谈会;中午到一家饭馆用餐;然后利用两个小时到一家医院看病;赶回工厂后就生产安全问题接受电视台记者的采访;傍晚前后到一家基金会和市动物保护协会处理一些事情;晚饭后你们夫妇去探望父母——母亲在市歌舞团工作,父亲在一家大商场工作,他们现在均已退休,并在一家慈善机构做志愿者“发挥余热”;晚上9时你们夫妇走进社区康乐服务中心,在那里从事文体活动,夜深方归。

在这一天里,你无时无刻不生活在组织里,或者在同组织打交道,享用一个组织提供的服务,在一个组织里为他人提供服务。这些组织是:家庭、公共汽车公司、市政府、小学、工厂、市工会、饭馆、医院、电视台、基金会、市动物保护协会、市歌舞团、大商场、慈善机构和社区康乐中心等。事实上,这只是现代社会林林总总、千千万万个组织中很少的一部分。

你在组织中享用或者提供服务的过程中,一定会对生活在其中或者接触过的组织做出某种直观感想式评价:某组织所处的地方很好,建筑很新、很高,职工的工作条件很好,设备很先进;某组织很重视人才,领导用人有方,对职工很关心;某组织领导“武大郎开店”,嫉贤妒能,结党营私;某组织工作杂乱无章,领导无章法,职工士气低;等等。这些评价可分为硬件方面的和软件方面的,而后一方面大体上可以归结为管理问题。现代社会的组织管理问题,是我国现代化过程中人们普遍关注的问题,也是这套丛书从特定的视角进行研究的中心问题。

管理(Management)和科学技术跟劳动力一起参与创造价值,创造国民财富,并且具有至关重要的作用。我们今天可以说,这是20世纪的一个重大发现。凡是人类的集体活动,包括生产性的和非生产性的各项集体活动,都需要进行管理。管理,这里指的是为了达到一定目标而采用的各种方式、手段,也指对有关事务进行计划、组织和控制的一系列活动过程的总称。人们主要是在20世纪才对管理做了大量的、系统的研究,形成了对当代社会具有重大意义的一门学科,这门学科被称为“管理学”(Management Science)。管理学是研究社会组织管理活动的基本规律和方法的一门科学。现代管理学的研究内容主要包括组织理论、人力资源理论和决策理论这三个方面。当代高等院校中管理系或学院在管理学研究领域的划分上则各具特色。例如香港理工大学管理系(Department of Management)的划分是:运筹学和营运管理(Operations Research / Operations Management)、组织行为与人力资源管理(Organizational Behavior / Human Resources Management)、公共部门和医疗服务管理(Public Sector / Health Services

Management)、战略或策略管理(Strategic Management)。

管理学在过去一个世纪的时间里,经历了以泰勒(E. W. Taylor, 1856—1915),法约尔(Henri Fayol, 1841—1925),韦伯(Max Weber, 1864—1920)为代表的古典阶段(20世纪头25年);以福莱特(Mary P. Follett, 1868—1933)、梅奥(Elton Mayo, 1880—1949)、巴纳德(Chester I. Barnard, 1886—1961)为代表的新古典阶段(20世纪20年代中期至40年代中期);以及形成众多学派的当代阶段(第二次世界大战结束以来)。一般来说,在理论上有显著贡献的学者,其研究对象涵盖了那个时代社会当中各种组织的管理活动。但是由于这些学者各有不同的重点观察和研究领域,于是管理学形成了两个基本的二级学科:研究营利性事务管理活动的工商管理学或企业管理学,以及研究非营利性的公共事务管理活动的公共管理学。

有的学者从决策角度看待管理问题。管理学大师西蒙(Herbert A. Simon)就提出过一个著名的命题:“管理就是决策。”^①因此,在这个意义上,公共管理与公共政策往往很难区分得很清晰,主要是指公共政策的形成过程以及公共组织对政策的贯彻与执行过程等。

从管理对象上看,公共管理是对公共事务的管理。从管理主体上看,当今公共管理的主体正越来越呈现多元化态势。除了传统的政府组织以外,非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO)和一些公共企业也都是重要的主体。在我国,一些国有公用事业企业(如我国的邮电企业、铁路运输企业等)和一些专业性国有垄断性公司(如中国煤炭统配总

^① 《管理行为》,第10页,北京,北京经济学院出版社,1991。

公司、中国船舶工业公司、中国石化总公司等行政性公司)所从事的管理活动一般涉及的也是公共事务,因此其管理活动也应属于公共管理的范畴。甚至一些私人企业也在越来越多地参与一些公共事务的管理,如城市环卫,公共交通等。

尽管如此,我们还是要看到,公共管理主要是指公共部门的管理。换言之,它主要是指具有非营利性的公共组织对公共事务所进行的管理,主要是政府和其他公共组织动员各种资源解决公共问题,处理公共事务,提供公共产品的活动与过程。而公共事务(Public Affair)就是与公共利益密切相关的各种社会事务。根据上述观点,从管理主体角度,我们可以把现代公共管理主要区分为政府管理和非政府组织管理这两个基本的类型。

政府管理一般指的是广义政府组织(含立法、行政与司法等各国家机关在内)的管理,其中包含狭义的政府组织(即行政机关)管理。狭义的政府组织管理,在我国中央层面指的是国务院及其组成部门(国务院各部委、国务院直属机构、国家部委管理的局、国务院办事机构等)所进行的管理;在地方层面,指的是地方各级人民政府及其职能部门所进行的管理。

非政府组织管理指的是社会团体、基层群众自治组织、各种事业单位(如学校、医院、科研机构等)所进行的管理。它们也称非政府公共部门(Non-governmental Public Sector),或者介于政府与企业之间的第三部门,主要任务也是处理社会的各种公共事务,提供各类公共物品。如何界定这个部门的属性特征,学者们至今仍在进行深入探讨,其中美国约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心莱斯特·塞拉蒙教授(Prof. L. Salomon)所做的界定,则受到比较广泛的重视。他

认为,具有如下属性或特征的组织属于非政府公共部门:(1)正式组织(Formal Organization),即有正式的组织机构,有成文的章程、制度,有固定的工作人员等;(2)非政府(Non-governmental),即不隶属于政府或不受其支配;(3)非营利分配(Non-profit Distributing),即不以营利为目的,不进行分红或利润分配;(4)自我治理(Self-governing),即有独立的决策和执行能力,自主运营,自我管理;(5)志愿(Voluntary),即成员的参加,特别是资源的集中不具有强制性,组织活动有一定比例的志愿者参加;(6)非政治性(Non-political),即不是政党组织,不参加竞选等政治活动;(7)非宗教性(Non-religious),即不是宗教组织,不进行宗教活动^①。当然,各国国情有别,并非每个国家的非政府公共部门全部具备这些属性和特征。由于自20世纪80年代以来在新公共管理运动的影响下,一系列发达国家持续进行的行政改革以权力回归社会为取向,于是非政府公共部门得到了更大的扩展,非政府组织管理的作用越来越受到人们的重视。

公共管理学,传统上称为公共行政学或行政学,主要以政府的公共管理活动作为研究对象;但是自新公共管理运动兴起以来,非政府组织的公共管理活动已经受到学者们越来越多的关注。无论是以哪一类型的公共组织的管理活动作为主要研究对象,公共管理体制都是公共管理学核心的研究课题。

什么是公共管理体制?我国学者近年来的认识主要有:(1)它是有关公共组织的机构设置与管理权限的划分的制度;(2)它是公共组织的机构设置、职权划分与运行等制度的

① Laster M. Salamon, *The Emerging Sector*, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994, P. 20

总称;(3)它指公共组织的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制等的关系模式;(4)它指公共组织的设置、职权划分、人事制度和运行机制等的关系模式。参考这些定义,我们认为,公共管理体制指的是公共事务的管理主体形成的组织形态,包括机构设置、职能划分、权力配置和人事制度等,还涉及公共管理主体在处理公共事务中形成的管理程序、管理方式和管理制度等运行机制。换言之,它指的是处理公共事务的公共组织的机构、职能、权力、人事、决策等诸多管理要素相组合的样式,主要涉及公共权力的授予体制、公共职位的配置体制、公共人事管理体制、公共组织决策体制和公共管理过程中的大众媒体体制等方面的内容。

应改革开放之需,我国多年以前就曾提出“管理兴邦”的口号。不过因为经济发展和经济体制改革任务迫切,所以当时这一口号主要强调的是重视企业管理或与此相关的一些“管理”概念。如今我们已处在改革开放的又一个崭新的阶段,各类新旧公共问题层出不穷,变化多端。例如公共环境恶化、公平与效率的矛盾加剧、公共组织腐败现象日增、公共服务水平低下、公共管理民主化滞后等。这些无疑给我们带来了诸多前所未有的挑战与机遇。为了应付新挑战,抓住新机遇,并快速、健康和持久地实现社会全面进步和发展,我们所提倡的“管理”必将不仅涉及企业管理或工商管理,而且更要突出公共事务的管理问题。甚至可以说,要真正“管理兴邦”,政府及其他各种公共组织的历史责任往往更大。公共组织尤其是政府组织和各级各类公共管理者,要完成自己的使命,都必须不断地自我革新、发展和超越,都必须时刻有崭新的公共管理理念作指导,还都必须能够熟练运用日新月异的公共管理方法和技术。做到这一切的关键又在于首先必须

逐步建立一整套完善的公共管理体制。这样,公共管理体制问题的研究就在当今及未来的中国日益显现出前所未有的重要性。

作为特别重视应用性研究的学科,公共管理学是一门运用政治学、经济学等多学科理论与方法,主要研究政府组织和其他公共组织管理公共事务的活动及其规律的学科体系。也就是说,它最重要的一门支撑性学科就是政治学。考诸公共管理学发展史,不难发现,从某种意义上来说,公共管理学是威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)、古立克(Luther Gulick)、里格斯(Fred W. Riggs)、林德布洛姆(Charles E. Lindblom)、威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)、沃尔多(Dwight Waldo)等著名学者从政治学这一共同的家园出发,开辟和拓展的一块新的疆土。因此,公共管理学不仅被视做管理科学的一个二级学科,而且长久以来也被视做政治科学的一个二级学科。

1993年,国务院学位委员会授予我政治学理论专业博士生导师的资格,同年我开始招收政治学理论专业比较政治学方向博士生,到现在已有16人获得博士学位。在我的学生中,有一批志存高远者,怀着强烈的时代责任感和使命感,从我国现实需要出发,对公共事务与公共管理体制领域的诸多重要课题进行了有价值的跨国比较和具前瞻性的深入研究,写出了一批高水平的学位论文。现在摆在读者面前的这套丛书中的首批图书,就是这批博士论文中的一部分。

已经面世的如下头5本书中,前3本探讨的是政府管理体制问题,后2本探讨的则是非政府组织管理体制问题:

1. 彭宗超博士的《公民授权与代议民主——人民代表大会直接选举制比较研究》,主要基于中国亟待稳步提升人民代表大会直接选举制的适用层级这一现实需要,采取理论分析与实证

研究相结合的方法,从代议民主的一般理论入手,全面探讨政府管理权力的根本来源制度——公民授权的重要形式——人民代表直接选举制的有关理论与实践问题。该书主要以英国、印度等国为比较对象,通过系统分析它们的直选制的发展模式、社会条件、运行管理和主要效应,来发掘值得中国借鉴和思考的一些经验和教训,最后对未来中国人大代表直选制的稳步发展进行了战略性的构想,提出了独具特色的“渐进加优先”五步走战略。

2. 杨雪冬博士的《市场发育、社会生长和公共权力构建——以县为微观分析单位》,认为现代公共权力的构建是现代国家构建的核心,系统研究了近代以来中国国家构建的历史,其中重点研究的是1978年后的20多年这一关键时期。该书之所以以县为研究单位,是因为县是微观层次上最完整的公共权力集合,可以全面生动地展现出国家—社会—市场互动关系对国家构建的影响。该书以涞源县为个案,集中探讨地方国家主动性和自主性的增强、国家运行的基本机制、经济结构与财政的关系、政绩和政治责任制、市场经济下的精英生产、权威个体的行为、政治话语的变化等问题。

3. 王振海博士的《公共职位论纲——政府职位的属性与配置机制》,采用逻辑推论式的规范性研究方法,尝试把经济学的概念和工具引入政治学和公共管理研究领域。该书以政府公共职位为分析因子,以政府的公共性为切入点,以公众与政府间的委托代理理论为基础,以民族国家的内部政治为边界,以公共职位公众所有与部分人代理的矛盾为路径,以公共职位的资源稀缺、供求矛盾和配置机制为核心,以借助人力资本的均衡配置促进政府高效、政治发展、社会公平、经济增长为依归。该书主旨在于应然性的学理探讨,着眼普遍性的理

论构建,而非专注于某一国家或某一历史时期的案例研究。

4. 陈文申博士的《公共组织的人事决策——转型期中国大学人事改革的政策选择》,鉴于中国的高等教育历经十多年自上而下与自下而上的改革,开始从观念到心理上步入一个新的历史阶段,以中国高校人事决策制度的创新为主轴,以大学的理念、组织结构、权力和利益均衡、环境因素等影响大学人事政策一决策的四个基本变量为切入点,通过与以美国为主的西方的大学管理和运行的理论与现状进行对比分析,尝试性地提出转型期中国大学人事改革的公共政策选择的可能路径,以及实现这一路径所应秉承的价值取向和行为方式。

5. 钱蔚博士的《政治、市场与电视制度——中国电视制度变迁研究》,深入分析了1978年以来,中国电视传媒制度发生的巨大变化:源于广告经营的市场化改革,电视传媒不再仅仅是政治权力的工具,而开始具有一定的公共性。书中涉及的主要问题是,中国传媒制度既然长久以来事实上是政治制度的一个组成部分,那么在政治体制总体架构未发生根本性变化的情况下,我国的传媒制度发生如此重大变化的原因所在,这一变化的未来方向及局限性如何,它对中国当前的政治制度及未来的政治变迁会产生何种影响等。该书通过对中国电视传媒制度变迁的起源、过程及动力机制进行实际考察,力图最终揭示当代中国政治及公共管理制度变迁的内在逻辑及未来发展的可能途径。

并非事出巧合,在这套研究丛书的首批书目审定、付印之际,正是我国的公共管理学研究和教育工作步入大发展阶段之时:2002年春季开学,我国首届公共管理硕士(MPA)研究生数千人同时迈进24所高等院校,开始系统地学习公共管理方面的课程。社会需要是推动学科发展的强大动力。一方

面,全球化和我国现代化事业的深入发展,对公共管理提出了并将进一步提出新的挑战、新的课题、新的要求,推动着公共管理学去寻求有效的治理方案,去进行理论探讨和培养更多、更高水平的人才;另一方面,研究和教育的需要也势必推动着出版和其他传播事业向社会推出更有系统、更有深度的论著、教材以及其他形式的研究和教学成果。河南人民出版社高瞻远瞩,审时度势,在我国 MPA 教育正在翻开新的历史一页的时候,就立即推出这套研究丛书,这种眼光和胆识是令人佩服的。

我作为这套研究丛书头 5 本作者的指导教师,对他们通过博士论文答辩、获得博士学位并且能够出版专著,由衷地感到欣慰和自豪。同时,需要说明的一点是,我并不是这些作者各自研究领域的专家——在这些具体的知识领域里,我懂得的东西跟许多普通读者知道的几乎一样多,真正的专家只能是这些作者。对于这些作者,我给予的只是研究方法的指导——一般来说,我在方法论方面比自己的学生掌握得更多一些。我一向认为,所谓“为人师表”,应当体现在老师的人品、学风以及对相关领域研究方法的掌握上;而在各个具体知识领域里,真可谓学海无涯,专门研究者才是真正的“行家里手”,老师应当虚心地向自己的学生学习。

在这套丛书的筹划、协调、编定和联系出版的过程中,彭宗超博士始终起着非常重要的作用,对于他的坚忍不拔和辛勤劳作,我在这里要特别加以说明并向他表示感谢。我还要十分感谢河南人民出版社第三编室及有关人员在这套丛书出版过程中所付出的诸多艰辛努力。

最后,作为导师,我衷心地祝愿,丛书的作者们继续在各自己的专长领域不懈努力,取得更多更辉煌的成就;作为丛书的

主编,我真诚地希望,读者能给我们提出宝贵的批评意见,以推动我们的研究在深度和广度等方面都有更新的突破;作为政治学和公共管理领域的一名学者,我由衷地企盼,我们公共管理的研究与教学园地能够绽放出更丰富、更绚丽多彩的花朵。

2002年4月于北京大学蓝旗营

目 录

第一章 论题的意义与研究目标	1
一、世界高等教育面临的共同挑战	4
(一) 高等教育的公共性和高等教育被看成一种 战略投资得到日益普遍的认同	4
(二) 高等教育重要性日益昭显, 在校学生规模、 在学人数、入学率、高等教育机构数量不断 扩大	5
(三) 政府对高等教育的生均投资持续不足, 使 学校财政压力不断加大, 导致对公共财政 资源的激烈争夺	7
(四) 面向市场寻求出路, 获取政府外非公共投资 收益的政策趋向日益凸显	7
(五) 政府和公众对大学的要求标准普遍升高, 且标准趋于复杂化、多样化	8
(六) 以信息科学为基础的科技进步, 推动着高等 教育的革命	9
二、中国: 转型社会中的高等教育	12

三、大学的人事管理和人事决策..... 16

(一)人力资源配置方式向市场型转变 18

(二)人事管理行为由封闭型向开放型转变 18

(三)人事管理权力形态由集中型向分散型转变
..... 19

(四)人事管理方式从经验型向制度型转变 19

(五)人事管理功能由简单向复杂转变 20

四、大学人事决策的研究目标..... 21

第二章 研究思路与方法论选择 25

一、大学的理念与人事政策..... 25

(一)现代大学理念在西方的发展历程 26

(二)大学理念在中国的探索 30

(三)大学理念的复归和“以人为本”管理思想的
提出 33

二、管理决策的基本理论及其在大学决策研究中的 应用..... 35

(一)管理决策的基本概念 35

(二)主要决策分析模型 39

(三)国外大学决策分析模型 41

三、近年来中国大学决策的主要研究理路..... 47

(一)对西方国家大学决策与管理的综合研究
..... 48

(二)对我国大学决策单元和决策群体的研究
..... 50

(三)我国大学的研究理路 52

四、大学人事决策的研究方法与基本思路..... 53

(一) 研究方法:比较、社会调查与案例分析	53
(二) 研究思路:大学人事决策中的基本变量	57
第三章 大学人事决策的性质和过程	60
一、大学人事决策的性质	60
(一) 政策性决策	61
(二) 程序性决策	65
(三) 操作性决策	67
二、大学人事决策的一般框架	68
(一) 确定目标的意义	70
(二) 问题的识别与分析	71
(三) 制约条件	71
(四) 信息	72
(五) 方案	72
(六) 抉择	72
(七) 实施	73
三、人事政策的主要决策领域	74
四、中美大学教师职务政策对比分析	80
(一) 中国大学教师职务制度的改革历程	80
(二) 美国关于大学终身职问题的政策争论	87
(三) 简要评论	96
第四章 大学人事决策的组织结构	99
一、现代大学人事决策体制的一般分析	100
二、集中决策还是分散决策	110
三、人事决策中学术和行政二元体制的讨论	119
四、人事部门在大学人事决策中的地位	127