

# 政府公务人员工作生活质量与行政效能之关系研究

韩丙正<sup>1</sup>, 吕 臣<sup>2</sup>

(1. 中国海洋大学, 山东青岛, 266100; 2. 泰山学院, 山东泰安, 271021)

**摘 要:**随着对企业人力资源管理研究的深入, 学者们对公共部门人力资源管理的研究也步入了正轨。公共部门人力资源管理重要目的之一是要使公务人员有良好的绩效表现及较高的服务品质, 即具有较高的行政效能。难免要涉及到公务人员的工作生活质量问题。现代公共人力资源管理已经抛弃了传统的人事管理那种重控制、重监督、重处罚的消极管理, 进入了创造良好的工作生活质量, 并以此激发公务人员的活力的时代。

**关键词:** 工作生活质量; 行政效能; 激励; 提升

## 1 政府公务人员工作生活质量与行政效能的内涵

### 1.1 工作生活质量的内涵

对工作生活质量(Quality of Working Life 简称QWL)的定义基本上倾向于三种不同的取向: 强调工作场中某些条件的质量的提升; 强调工作生活品质领域内工作环境能满足个人需要的程度; 强调改善个人福利和组织效能的方法<sup>[1]</sup>。于是可以将它定义为: 通过有计划的组织干预方法, 以改善组织效能与组织成员福利的过程。它包含工作环境和工作安排、员工参与、人际关系、经济报酬和福利、个人自我实现以及潜能的发挥。综合来说, 工作生活质量的标准主要包括以下几个方面: 安全与健康的工作条件和环境; 人事制度的公正化; 具有意义和挑战性的工作; 使职员实现其能力和兴趣的事业; 各种类型的激励; 良好、和谐的人际关系和群体化关系; 参与、民主、平等; 组织、个人目标的实现。

### 1.2 行政效能的内涵

效能主要指办事的效率和工作的能力, 即“产出”和“产能”, 如果把“产出”比作鸡蛋, 产能则就是鸡。行政效能无疑就是在行政活动中所表现出来的“产出”和“产能”。它的根本目的是运用各种科学管理的手段、制度和载体, 调动工作人员的积极性、主动性和创造性, 不断提高工作人员的办事效率和工作能力, 提高为人民服务的质量, 保证党和政府的方针政策得以贯彻落实。开展行政效能建设是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制的必然要求, 关系到改革、发展、稳定的大局。它是理论

的创新, 更是一项创新性的实践活动。在实现执政党的宗旨、巩固执政党的合法性, 增强人民的满意度以及反腐败等方面起着巨大的作用。行政效能建设的内容主要有重视效能建设工作情况、履行职责情况、政务公开情况、执行制度情况、优质服务情况、政风行风建设情况、依法行政情况、监督考核情况、受理和解决群众投诉情况等。

### 1.3 工作生活质量与行政效能的关系分析

从早期的“需要层次理论”到“X理论和Y理论”, 再到“RGE理论”、“目标设置理论”、“强化理论”、“公平理论”等<sup>[2]</sup>, 这些激励理论不断发展和演进, 表明了人员工作环境、工作态度、工作兴趣、满意度、使命感、认同感、潜能的发挥及个人和组织目标的实现等工作生活质量的组成因素, 会对组织的绩效产生影响<sup>[3]</sup>。工作生活质量的各个因素加上个人努力, 促使行政效能提高, 个人得到激励后, 并看到了公平报酬, 使个人满意度提高, 增加对组织认同感和工作使命感, 从而更加努力工作, 提高行政效能, 在实现组织目标的同时, 个人目标也得以实现。因此说工作生活质量与行政效能之间应该是一个互相提升、互相促进的良性循环的过程。

## 2 中国政府公务人员工作生活质量和行政效能现状分析

### 2.1 政府公务人员工作生活质量现状分析

2005年7月, 吉林大学行政学院博士生导师麻宝斌教授带领课题组就政府公务员工作生活质量现状等方面的问题对黑龙江省海林市(县级市)进行了一次实地调查, 他们从公务人员的满意度、公务员需要的激励因素、激励因素实际的供给情况、绩效考评与工作动力的关系、组织环境对公务员工作动力的影响等方面进行了深入的研究。总体上看, 基层公务员对工作总体满意度比较高, 激励潜能较大; 年

收稿日期: 2007-05-13

作者简介: 韩丙正(1982-), 山东泰安人, 硕士研究生, 研究方向为政府人力资源管理。E-mail: lvchencd@163.com

龄较轻、学历较高的公务员工作满意度相对较低;相对收入水平,工作稳定性和其他福利待遇更大的提高了工作满意度;晋升机会和发展空间有限在一定程度上影响了公务员的总体工作满意度;公务员最看重的激励因素是工作本身而不是从中能挣得多少钱;目前的绩效考评制度还不能全面、准确地反映领导干部的工作实绩;工作本身价值的实现取决于工作的性质和公务员完成工作的成就感;组织工作环境也是十分重要的激励因素,工作方面的制度化沟通渠道欠缺等<sup>[4]</sup>。

通过以上分析,如果就对中国的公务员工作生活质量下结论或许有些草率,但可以肯定的是,中国公务员工作生活质量现状由于历史文化、整体经济的发展及政治因素的影响,必然有它的共性,这种共性也存在于它的特殊性之中。中国行政组织人事管理以事为中心,注重事的管理而忽略人的积极因素,要求因事择人,过分强调人适应工作,而不重视员工潜能的开发和利用,更忽视了人是一种“资源”的战略意义;公务人员职务晋升缺乏公开的民主监督和法律保障,晋升工作中,资历主义泛滥,论资排辈之风盛行;公共职位设置的有限性与个人需要的无限性形成矛盾,导致级别晋升受阻;公务人员考核制度还不是很完善,考核方式过于简单化;注重组织考核,忽视民主评议;注重内部考核,忽视外部考核;注重一般性考核,忽视专业的特殊要求;注重个别领导意见,忽视群众的反映等等。

以上因素造成中国公务员的工作生活质量还处在一个较低的水平上,具体表现在:暖人心、聚人心的工作做得不够,导致缺乏一定的凝聚力和战斗力;吃“大锅饭”的现象依然存在,体现不出“按劳分配”、“能者多劳多得”的原则;没有真正形成能上能下、能进能出的干部制度;轮岗、换岗制度不健全,不利于调动公务员的积极性;注重事后负激励,缺乏事前控制,错失了及早发现问题、解决问题的时机等。公务员的这种工作生活质量,一方面容易使公务员产生惰性,“比上不足,比下有余”、“大错不犯,小错不断”、“当一天和尚撞一天钟”等思想不断蔓延,不利于提高公务员的积极性与创造性。另一方面,对工作失去兴趣,认同感差,价值层面只剩下物质追求,容易滋生腐败。所有这些都不利于提高行政效能。

## 2.2 政府行政效能现状分析

《公务员法》第一条:为了规范公务员的管理,保障公务员的合法权益,加强对公务员的监督,建设高素质的公务员队伍,促进勤政廉政,提高工作效能,根据宪法,制定本法。可以看出,中国行政建设

主要任务是建设一支高效的公务员队伍,提高行政效能,服务人民。行政效能建设已被摆在一个较重要位置,各地各机关纷纷设立行政效能办公室,公开行政效能投诉电话,在建立健全内部管理制度、行政许可、监督管理、行政处罚、行政复议、申诉、内部行政事务、接待群众来访等方面都设有专门的行政效能指标,且有专门的行政效能监察机构监督行政效能的完成情况。行政效能建设正在中国如火如荼的展开。

但是,现阶段,中国行政效能还存在一些问题。以青岛为例,从2005年青岛受理的投诉情况看,投诉行政不作为或行政效率低下的462件,占受理总数的32.5%,比上年上升45.3%;投诉工作态度的281件,占受理总数的19.8%,比上年上升73.5%;投诉工作推诿或敷衍塞责的128件,占受理总数的9%,比上年上升21.9%;投诉违反规定乱收费乱罚款乱摊派的113件,占受理总数的8%,比上年上升20.2%;投诉不履行公开承诺的98件,占受理总数的6.9%,比上年上升35.1%。2006年,青岛市行政效能投诉机构共接到受理范围的投诉1197件,经查实,反映工作态度不好、工作推诿或敷衍塞责的占41.5%;反映行政不作为或行政效率低下的占13.6%。据青岛市行政效能投诉中心介绍,受处分人员存在的问题主要有违规执法,工作时间内上网聊天、玩游戏、空岗、办事推诿扯皮等,个别部门的公开电话工作时间空岗、用语不规范、服务态度差等。

可以看出,目前行政效能存在的问题主要有以下几个方面:工作效率低下,工作人员自身素质不高,服务态度较差,责任感不强,乱收费、乱罚款、乱检查现象时有发生,群众反映的问题解决起来缺乏依据或措施等。

## 3 通过提升政府公务人员工作生活质量来促进行政效能的提高

公务员具有较高的业务和身体素质会使工作更有效率,良好的工作环境下通常办事效率比较高,公务员对自己感兴趣的工作倾向于付出更多努力,这些使公务员具有较高的“产出”。运用得当激励会使公务员具有较强的使命感和成就感,有利于他们发挥自我实现的潜能,和谐群体关系及个人和组织目标统一,会使组织具有较高的“产能”。“产出”和“产能”相加,就表现为较高的行政效能。而公共人力资源管理的一个重要作用就是使用各种管理方法努力提高本单位人力资源创造性,激发人员活力,提高行政效能。为此,笔者提出以下建议:

### 3.1 通过提高工作生活质量,解决“产出”问题

效率低下、服务态度较差、责任感不强、群众反映的问题迟迟不能解决是当前行政效能建设中面临的主要问题,也是“产出”的问题。要解决这个问题,就应该让公务员明白为谁而工作、为什么要工作、工作目标是什么、完成工作会有什么好处、完不成工作的后果是什么等这些基本的问题。为此,应该做好以下工作:第一,组织应该参考公务员自身喜好提供安全、健康、温馨的工作环境,使公务员有好的心情面对一天的工作。第二,将组织目标和个人目标结合,只有组织目标完成,个人一些诸如工资、奖金、荣誉、晋升等目标才能实现,绩效与收入挂钩,适当拉开不同绩效下的收入差距,这既是对工作生活质量的提升,也是对工作的一种约束。第三,能上能下的干部制度要逐渐落实,这既是给有能力者的机遇,又是给平庸者的鞭策。第四,通过舆论宣传赋予公务员较高的社会地位,让公务员对自己的工作有较强的荣誉感;同时合理的薪酬设计让公务员有不低于社会其他职业的收入,让公务员对自己的工作有较强的认同感。第五,加强公务员的决策参与,增强他们的主人翁意识。第六,用法律保障公务员的权利,例如中国的《国家公务员法》,使公务员具有安全感,同时用法律规定公务员的义务,使公务员具有紧迫感。

公务员是为人民而工作,为国家而工作,为自己而工作,唯独没有为上司而工作;工作的原因是完成荣誉所赋予的使命,实现自己的价值;只有完成组织目标,才能进而完成自己的目标;组织绩效提升会使个人收益更大提升,不去工作或完不成工作意味着有可能失去再次工作的机会。打消掉公务员脑海中的这一系列问号之后,接下来的问题是如何解决“产能”的问题了。

### 3.2 通过提高工作生活质量,解决“产能”问题

行政效能中的工作人员自身素质不高、解决问题缺乏依据或措施、各人员或部门间做事不协调等一系列问题是行政效能的“内伤”,影响到“产能”问题。

第一,公务员录用考试不是一劳永逸的,公务员要有持续成长的机会。工作中,要通过职业培训、工作锻炼、轮岗学习等来不断提高公务员的政治素质、业务素质、道德素质、身体素质、心理素质等。

第二,促进组织有效沟通,包括“正式沟通”——依据组织明文规定的原则进行的信息传递

与交流,和“非正式沟通”——通过组织程序以外的信息流通过程。“正式沟通”必不可少,“非正式沟通”如拉家常、小道消息对融洽的人际关系也有促进作用<sup>[5]</sup>,但要注重对“非正式沟通”的控制,既不能小道消息满天飞,也不能道路以目,人心惶惶。

第三,作为领导要学会放权,不必事事过问,给下属充分的分权和信任,锻炼下属的工作能力,让下属产生归属感和成就感,有利于公务员的积极性和潜能的发挥。

第四,减少工作中繁文缛节,如最近有的行政部门实行“一个窗口对外”,大大提高了办事效率的同时,减轻了公务员的工作负担,让他们有更多的时间去干其他有意义的事情或者学习业务,这样他们既不会因为大量工作而产生厌烦、急躁、不耐烦等情绪,也会因为工作的多样性对工作产生兴趣、自己的工作能力也相应得到提高。

## 4 结论

对于行政效能,它的“产出”和“产能”往往是密不可分,也不是绝对的,他们互相促进,你中有我,我中有你。可以肯定的是,工作生活质量和行政效能是密不可分的,通过提高公务员的工作生活质量,可以促使行政效能的提高。但同时应该看到,提高工作生活质量并不仅是工资、奖金的提高,它是对工作条件和环境、人事制度、挑战性的工作、各种类激励、人际关系和群体化关系等各方面的全面的提升;同时,这种提升并不是对所有公务员的提升,它是对事业心强、有能力、有责任心、肯于为组织付出的人的提升,它是对优秀者的鼓励,更是对落后者的鞭策。

### 参 考 文 献

- [1] 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] [美]斯蒂芬·P·洛宾斯.组织行为学[M].2003.
- [3] 赵慧军.现代管理心理学[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2000.
- [4] 麻宝斌,李广辉,李辉.基层政府公务员激励状况调研报告[J].云南:云南行政学院学报,2006,(2).
- [5] 杨文士,张雁.管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,1994.

(下转第75页)

出版社,2004,(8).

- [9] 刘明君. 经济发展理论与政策. 北京:经济科学出版社,2004,(8).

## Analysis on the Characteristics of Central Areas' Rising under the Circumstances of New – economic Growth Cycle

Ren Quan Zhao Wei

(Economics School, Anhui University, Hefei Anhui 230039, China)

**Abstract:** Central areas have been lagging behind eastern – coastal areas in economic construction for a long time after the reform and opening policy implemented in China. The issues of central – area development have been brought to the agenda since the policy for the western – area development and the revitalization of north – eastern traditional industrial bases was practiced by the central government. At the moment of the new – economic growth cycle coming, central areas must grab this precious historical opportunity to speed up economic development and spare no effort to realize their springing into being.

**Key words:** central area; new economic growth cycle

---

(上接第 58 页)

## Discussion on the Correlation of Administrative Efficiency to the Work and Life Quality of Civil Servants in China

Han Bingzheng Lü Chen

(Ocean University of China, Qingdao 266100, China; Taishan University, Taian 271021, China)

**Abstract:** Along with the research of the enterprise HRM (human resource management), the research of public human resource management is developing. One of public human resources management's important goals is to enable the government workers to have the good achievements and the higher service quality, that is the higher administrative efficiency. Unavoidably relate to the government worker's quality of working life. The modern public human resources management has already abandoned traditional personnel management which emphasizes heavy control, heavy surveillance, heavy punishment, instead of making good quality of working life, by which stimulating government worker's vigor of potential.

**Key words:** quality of working life; administration efficiency; inspirit; promotion