

新形势下机关能力提升的路径选择

赵慧劭¹ 孙翠云² 张宇³ 刚申坤⁴

北京航天长征飞行器研究所, 中国·北京 100076

【摘要】机关在组织的正常运转中发挥着重要的作用,随着市场化转型的推进,机关不担当、不作为、推诿扯皮等问题有所出现,因此加强机关能力提升研究具有非常重要的意义。本文通过实践调查与理论分析,认为机关能力主要体现在执行力、管理能力、监督能力、服务能力等方面,问题原因主要为部门职责不清、奖惩机制不健全、人员专业化水平低等,并提出在组织机构相对固化、人员退出机制短缺、信息化水平较低等约束条件下,可通过基于角色-岗位-部门的流程体系建设、体现鼓励担当价值导向的考核体系建设、提升专业化水平的任职资格体系建设等措施,提升机关能力。

【关键词】新形势; 机关能力; 路径

引言

机关作为所意志的代表者,被赋予了明确的职责权限,各机关依据职能分工,各自开展工作,维持着所的正常运转。随着市场化转型的推进,北京航天长征飞行器研究所(以下简称研究所)发展的内外环境发生了很大的变化,机关在运行过程中也出现了一些问题,引起了各层管理者的关注:暴露出的问题是什么、是不是普遍存在、其表现形式是什么、是否已经严重影响了机关作用的发挥、其主要影响因素是什么、在现有体制条件下采取何种措施才能最大限度的降低问题发生的可能性并减轻问题的消极影响……。本文通过实证调查与理论分析相结合的方式,对新形势下机关能力提升的路径选择进行了研究。

在本文中,我们将机关在研究所的运行过程中所表现出来的工作态度、水平统称为机关能力,与之相关的问题统称为机关能力问题。因机关工作面向对象有研究所外单位、人员与研究所内部门、人员的区别,此处的机关能力、问题均特指面向研究所内部门、人员的部分。

1 机关能力存在的问题

为准确掌握当前机关能力存在的问题,我们在全研究所范围内进行了“机关能力建设问卷”调查并对相关人员进行了访谈。

1.1 调查问卷相关情况说明

此次调查对象面向全研究所员工,调查采用电子问卷的形式,共回收有效问卷55份,特征变量为职位、入所年限(见表1)。

表1 机关能力调查人口统计学特征变量表

人口统计学特征变量		样本数	比例
职位	所领导、两总	2	3.64%
	研究室中层领导	6	10.91%
	机关中层领导	6	10.91%
	研究室员工	25	45.45%
	机关员工	16	29.09%
入所年限	5年(含)以下	17	30.91%
	6-10年	19	34.55%
	11-15年	7	12.73%
	16-20年	2	3.64%
	20年(不含)以上	10	18.18%

通过表1,我们认为此次调查是符合统计学分析相关条件的。

在综合了《研究所考核管理办法》中所领导、两总、机关、研究室对机关的考核指标的基础上,我们将机关能力划分为执行力、管理能力、监督能力、服务能力四类。问卷首先对各类能力的表现、满意度、原因进行分类调查,然后对机关能力进行总体满意度测评。问卷附加题部分为机关中干、机关员工自评。

1.2 机关能力问题存在的普遍性

调查结果显示,受访者中仅21.36%认为当前机关能力总体水平为高、很高(见表2),超过60%的员工认为机关能力一般,其中,机关管理能力、监督能力相对较弱,服务能力相对较强但存在局部很弱的情况。受访者对机关能力的总体评价与满意度分布基本一致。研究室对机关能力总体满意度均低于所平均水平,入所6-20年的员工对机关能力总体满意度低于所平均水平,尤其是入所6-10年的员工,对机关的不满意度明显高于其他时段的员工。由此,我们可以得出如下结论:上至所领导,下至普通员工,尤其是作为所改革发展主力军的人群,普遍认为机关各项能力水平均较低(含一般),已明显不符合所的改革发展的要求。

表2 机关能力总体评价表

	很低	低	一般	高	很高
执行力 (%)	0	16.36	60	21.82	1.82
管理能力 (%)	0	23.64	58.18	18.18	0
监督能力 (%)	0	18.18	70.91	10.91	0
服务能力 (%)	1.82	3.64	61.82	30.91	1.82
平均值 (%)	0.45	15.45	62.73	20.45	0.91

1.3 机关能力问题主要表现

根据对调查结果的分析,机关能力问题主要表现在以下几个方面:执行力主要表现为执行所的决定时,完成质量低、时间滞后,且存在不担当、不作为、推诿扯皮的情况;管理能力主要表现为机械执行上级要求、布置工作不合理、给予过程指导少等问题;监督能力主要表现为重大决策受监督情况差、机关及人员设置,违背岗位不相容原则的情况多;服务能力主要表现为沟通效率低、服务态度差,并有推诿扯皮现象。

2 机关能力问题产生的原因

按照系统管理学派的观点,组织是一个由相互联系的若干要素组成的人造系统;组织是一个为环境所影响,并反过来影响环境的开放系统。组织不仅本身是一个系统,它同时又是一个社会系统的分系统,它在与环境的相互影响中取得动态平衡^[1]。

机关能力建设存在的问题,反映了机关对研究所改革发展要求的不适应性。通过对调查结果的汇总我们可以发现:部门职责不清、奖惩机制不健全、人员业务能力差专业化水平低是导致机关执行力、管理能力、监督能力、服务能力问题产生的共同原因。而就单项能力而言,原因还有涉及多方利益工作难度大,监督机构责、权、利不匹配,缺乏服务意识、机关过多影响办事效率等(见表3)。

表3 机关能力问题产生的原因汇总表

	执行力	管理能力	监督能力	服务能力
部门职责划分不清晰 (%)	65.45	50.91	40.00	30.91
奖惩机制不健全,多一事不如少一事 (%)	43.64	32.73	32.73	20.00
涉及多方利益,工作难度大 (%)	50.91	38.18	36.36	
人员业务能力差,专业化水平低 (%)	30.91	30.91	20.00	23.64
业务新,上级政策不明确 (%)	34.55	23.64	18.18	
监督机构责、权、利不匹配 (%)			60.00	
机关缺乏服务意识 (%)				54.55
机关过多,影响办事效率 (%)				50.91
机关主动工作意识、责任心弱 (%)		43.64		
机关工作多而杂,工作人员压力大 (%)				41.82
督办不到位 (%)	27.27			
机关管理封闭,对外交流少 (%)		27.27		
其他 (%)	5.45	9.09	1.82	3.64
人员冗余 (%)				14.55
规章制度不完善 (%)			10.91	
领导要求不严 (%)	7.27			

2.1 部门职责不清

2.1.1 业务范围增多与职责划分方法的滞后性是部门职责不清产生的原因

当前,研究所的部门职责划分方法是以红头文件的形式下发组织机构文件,采取列举法对部门职责进行规定,此种做法的优点是保证了部门职责划分的权威性。但列举法是对工作事项的提炼、总结,本身具有一定的滞后性。随着市场化转型的推进,研究所的业务范围增多,面临着新任务、新情况不断涌现的局面,研究所不可能实现红头文件的实时更新并对部门职责进行穷举,即使实现,频繁的修改也势必会影响红头文件的权威性,因此,在相对一段时期内,部门职责不清是改革发展必然的产物。

2.1.2 现有的考核体系放大了部门职责不清的危害

部门职责不清,导致部门间业务存在空白、交叉、模糊地带。而现有的考核体系,虽然有对部门积极性、责任心的考核指标,但这些均是以部门职责清晰为前提的。在考核指标中,不仅没有明确的指标体现鼓励部门主动担当的价值导向,而且一旦机关将某处于空白、交叉、模糊地带的事项纳入本部门进行管理,则其将面临着来自研究所360度的考核。从理性经济人的角度出发,各机关会更加趋向于采取相对保守的做法。于是部门职责不清的危害被放大,直接导致了机关各项能力的下降。

2.2 奖惩机制不健全

2.2.1 难以建立统一的标准是奖惩机制不健全产生的原因

优化奖惩机制,鼓励主动担当的价值导向,最终是要通过转化为一定的考核指标来实现的。因积极性、责任心等均已纳入了机关的绩效考核指标,再对主动担当进行考核,标准是什么,是否会与现有考核指标有所重复,若奖励不公平会带来哪些问题,对哪些问题进行惩罚,惩罚会引起哪些矛盾,这些都是人力资源工作面临的实际困难。

2.2.2 奖惩机制不健全,严重抑制了机关能力提升的积极性

奖惩机制不健全,其危害有三,一是直接导致部门不担当、不作为、推诿扯皮现象的发生;二是机关人员的服务意识逐步淡化,三是机关人员的专业能力无法有效提升,这些均会导致机关各项能力的下降。尤其是服务意识淡化将加剧机关与其他部门的矛盾,影响机关员工的职业发展。

2.3 人员业务能力差专业化水平低

2.3.1 人员业务能力差专业化水平低是综合作用的结果

从行业特点看,相对封闭的外部环境与严格的等级制度,使机关的工作以事务性为主,提升专业化水平的自主性差且机会较少;从人员构成上看,机关人员年龄、学历、知识结构等均存在较大差距,对专业能力提升的需求差别较大。机关人员中,86.36%认为自己的工作量饱满(含非常饱满),而仅有40.91%认为自己专业能力提升空间大(含非常大)。

2.3.2 人员业务能力差专业化水平低的危害

专业水平低将直接导致研究所各项工作维持在一个较低的管理水平上,这在问卷中也得到了验证。调查显示,受访者中,65.46%认为机关在开展工作时机械执行上级要求,而仅有16.37%认为机关自主开展策划情况好。

2.4 其他原因

就单项能力而言,超过半数的受访者认为,涉及多方利益工作难度大,监督机构责、权、利不匹配,缺乏服务意识、机关过多影响办事效率等是造成机关能力问题产生的原因。

2.4.1 法治水平低是执行力、监督能力问题产生的重要原因

涉及多方利益、工作难度大,监督机构责、权、利不匹配,这两个均是法治水平低的表现。在工作中,我们还停留在人治阶段,讲关系、讲人情、讲和谐,致使执行力大打折扣。机关监督职责大而实际权力小,致使监督能力无法有效发挥。

2.4.2 缺乏服务意识、效率低是服务能力问题产生的主要原因

服务能力与其他能力相比,其显著的特征是工作态度、意识比工作水平更重要。调查结果显示,仅4.55%的机关人员认为服务能力是本部门的弱项,这也从反面验证了机关缺乏服务

意识这一客观事实。

3 机关能力提升的路径选择

3.1 机关能力提升的约束条件

在提出问题解决方案之前,需对机关能力提升的约束条件进行明确,并在此基础上提出次优解决方案,否则必将会为给出最优解而陷入不切实际的理论分析中。我们认为,下列约束条件是客观存在且短期内不会改变的:

3.1.1 组织架构相对固化

表现一是机关的业务范围不会减少,即使有大部制改革,机关数量也不会大幅下降。二是基于职能的机关设置不会改变,跨部门协同仍存在较大难度。这就意味着我们不可以期望通过大部制改革大幅减少机关的数量,不可以期望建立理想的扁平化组织。

3.1.2 人员退出机制短缺

表现一是所不会大幅裁剪、辞退机关人员,机关人员规模不会有大幅下降,机关员工仍以现阶段人员为主。二是机关领导能上不能下(成为普通员工),机关领导基数大且不会大幅下降。这意味着我们不可以期望在短期内迅速提升机关能力,不可以通过采取“换血”的方式解决机关能力问题,意味着在干部的任用上应该秉持更谨慎的态度。

3.1.3 信息化水平较低

表现一是短期内所的办公自动化水平不会有质的飞跃,二是未来所的信息化建设自主权有限。这意味着我们不能期望在短期内通过工具的革新带来管理水平的大幅提升。

3.2 约束条件下机关能力提升的路径选择

3.2.1 基于角色-岗位-部门的流程体系建设

部门职责不清,大多是由于部门间业务相近而导致的,或基于传统,或基于现有分工,而忽略了业务本身的要求及与其他业务的接口关系。我们应从业务出发,明确其对人员的角色要求,将角色与岗位设置进行匹配,在此基础上对部门的职责进行划分。在此过程中,研究所关于部门分工的红头文件可能会有所滞后,可通过修改岗位说明书或签订部门备忘录等形式

对机关的职责分工加以明确。

3.2.2 以鼓励主动担当为导向的考核体系建设

将鼓励主动担当的价值导向转化为具体的考核指标,纳入对机关的绩效考核,将在一定程度上全面缓解机关能力问题。在此过程中,所领导起着重要的示范效应。一方面,当机关尤其是其部门领导出现违背价值导向的行为时,所领导的反应如何将在很大程度上影响考核是否能有效执行。另一方面,在干部的任用、人员的奖励上应更加谨慎,并加大对体现价值导向员工的奖励和宣传推广力度,以此提高员工的积极性,弥补绩效考核指标的不足与奖惩标准一时难以制定的缺陷。

3.2.3 以提升专业能力水平为导向的任职资格体系建设

研究所的任职资格体系建设在完成初次认证、实现了与职称的平稳过渡后,研究所应加大力度实施以提升专业能力水平为导向的任职资格体系建设工作。一方面应建立合理的标准,明确机关员工的职业发展路径,另一方面,积极为员工创造或支持员工接受专业化培训的机会,提升员工的专业能力。在此过程中,努力实现员工收入由与职位挂钩向与任职资格等级挂钩转变,以实实在在的回报作为鼓励员工岗位成才的价值导向。

以基于角色-岗位-部门的流程体系建设实现程序正义,以鼓励主动担当为导向的考核体系建设增加员工的参与意识,以提升专业能力水平为导向的任职资格体系建设提升员工的参与水平,这也将一定程度上提高研究所的法治水平。

4 结束语

机关能力提升是一项需长期坚持的工作,不可一蹴而就。在市场化转型的新形势下,我们必须本着求真务实、积极主动的态度,去面对机关能力问题,并在实践中不断优化问题解决方案,以逐步提高机关能力。

参考文献:

- [1] 郭咸纲. 西方管理思想史[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004: 240.
- [2] 丁洁, 崔金琳. 工会干部队伍状况研究述评[J]. 山东工会论坛. 2019. (4), 65-72.