

• 政治学研究 •

党政机关“边缘人”内化路径探析

倪春青 武 博

(河海大学 商学院, 南京 210029)

摘要: 边缘人广泛地存在于包括党政机关在内的各种现代组织中,是组织发展的内耗因素和制约障碍。随着互联网时代知识经济的迅猛发展,组织成员知识技能的更新周期大大缩短,部分学习能力差、适应性弱的逐步被边缘化。如何科学有效地管理组织内不断增加的边缘人,已成为人力资源管理中一个日益凸显的难题。正确认识和对待党政机关边缘人,并将其内化、同化,对于从整体上提高公务员队伍能力素质,防止和克服“混等靠要”、懈怠低效等“机关病”,具有重要意义。

关键词: 党政机关; 边缘人; 内化

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2011)04-0095-05

一、党政机关边缘人的基本内涵及群体性特征

根据公务员在党政机关中的重要程度,可以将其简单地分为核心员工、普通员工、边缘员工。党政机关边缘人是一个相对性概念,相对而言,他们政治素养、业务技能和知识水平较低,难以独立完成某项工作,只能扮演辅助性角色,处于“有他不多、无他不少”的边缘境地。边缘人的组织融入度、文化认同度较低,归属感、忠诚度、工作满意度不高,精神萎靡、工作疲塌、纪律涣散、作风漂浮,几乎难以发挥自身作用和特长。从总体上看,党政机关边缘人具有以下几方面群体性特征:

1. 政治上缺乏发言权和影响力。政治性

是党政机关最本质的特征,渗透和体现在方方面面。而“中国组织的弱点是几乎不可能从雇员得到任何意见”^{[1] (P296)}。边缘群体在机关对外制定政策、作出决策、推动工作,对内晋升晋级、评优评奖、岗位交流等政治性活动中,更是较少有实质性参与,政治诉求的表达渠道不畅。加上接收各种政治信息尤其是非正式、可靠信息来源少、渠道窄、速度慢,进一步限制和削弱其有限的政治参与能力,就会形成“马太效应”。长期以往,政治上的“沉默者”会演变成“牢骚者”,时不时发表一些与其身份不符的观点或言论,给组织造成尴尬、难堪和被动。

2. 工作上缺乏核心介入和深度参与。党政机关与其他组织一样,都有各自的核心业务。而机关中心工作几乎都由核心员工承担并完

收稿日期: 2011-02-20

作者简介: 倪春青(1971—)男,江苏盐城人,河海大学商学院博士研究生,主要研究方向为干部制度改革和党内民主;武博,河海大学商学院教授、博士生导师。

基金项目: 本文为国家社科基金重大项目《提高干部工作科学化水平研究》(项目编号: 10ZD&005)的阶段性研究成果。

成。囿于业务知识、技能素质的羸弱,机关边缘人只能在核心工作的外围“打转转”,难以深度介入,常常消极怠工,有的甚至要“没事找事做”。因无法承担重要核心工作,边缘人事业挫败感较为明显,存有工作应付化、组织离心化的倾向,成为改革发展的“落伍者”、业务工作的“倦怠者”。

3. 文化价值上缺乏内在性认同和融合。党政机关中“最重要的决定因素恐怕是这个共同体的文化”^{[2] [P43]}。除具有机关共通性文化特质以外,每个党政机关的文化氛围都带有明显的系统性、历史性、区域性烙印,并以无形的精神载体传承、延续和发展着。边缘人群对机关组织文化缺乏深层次体悟,日常行为上融不进,内心不赞成不认同,自认为“旁观者”,有意无意地抵触、拒绝,甚至郁积怨恨。

4. 人际关系上缺乏和谐稳固的关爱和互助。由于“中国人的管理领导主要是人际关系式的”^{[1] [P296]},边缘者在复杂多变的人际关系网中难谋一席之地,缺乏团队意识和合作精神,缺乏与同事有效沟通的必要技巧,与主流群体存在情感疏远甚至隔阂,无法融入集体之中,常有沮丧、消沉、焦躁等不良情绪,是显眼的“孤独者”。有7%的受访者^[3],认为被领导和同事忽视的感觉很强烈,找不到应有的组织归属感、依赖感、温暖感。

5. 权益上缺乏共分共享的必要保障。尽管党政机关权益分配时,平衡照顾的倾向十分普遍,但边缘者权益或多或少还是会受到损害,甚至被忽视、被组织抛弃、时代抛弃的焦虑感在这群“牢骚者”中蔓延在所难免。“有组织团队的成员往往有认同该组织的倾向”^{[4] [P9]},这种组织忠诚是人类行为的普遍特性。但很多组织边缘人不关心集体利益,甚至为了个人利益而牺牲组织利益,是违规违纪的易发多发者,严重的甚至贪渎枉法。

二、党政机关边缘人的消极负面影响

机关边缘人群分布广,从中央到乡镇基层,涉及每个层级的党政机关;从“冷门”的部门单位到边缘处室科室,从普通公务员到机关中层、

领导班子成员等等都有存在;数量大,有同志认为,边缘人约占机关员工总数的5—10%^[3]。比如,某地8个地级市中仅“二线干部”就有1813名^{[5] [P577]},在处、科级领导干部中占相当大的比例。

边缘群体的消极影响甚至危害不容忽视,主要有以下几方面:一是“短板”效应。“木桶”理论告诉我们,木桶盛多少水,取决于桶壁上最短的一块木板。作为从事公共服务与管理的党政机关,对公务员队伍整体性素质能力要求应高于其他组织。边缘人的出现和存在,降低了党政机关服务管理水平,损害了机关作风和形象,影响到机关组织整体功能的发挥。事实上有些引发信任危机、公关危机的恶性事件就是由边缘群体的不作为乱作为造成的。

二是“鸡肋”效应。对“大事做不来、小事不肯做”的机关边缘人,放手使用,难堪大任,且小错不断;闲置一旁,又牢骚满腹,还会积累下埋怨和不睦。

三是“毒丸”效应。一方面,日常工作中,边缘人的不满意情绪、消极思想、对立言行总自觉不自觉地持续表达和反映,难免会影响组织内其他员工。另一方面,关键时候,边缘者可能突然“发难”。比如,职务晋升时,各种利益交织博弈,关注度、紧张度很高,边缘者很容易情绪失控,采取极端措施,引发冲突和事端,干扰机关工作运转。

四是“破窗”效应。房子一扇窗户玻璃打坏了,如果得不到及时维修,隔不久,更多的窗户也会莫名其妙地被打碎。德鲁克指出,没有成绩的人会使整个组织受到损害,会成为同时必须“负担”的一个包袱。他会败坏士气,破坏组织的标准和组织的自尊^{[6] [P320]}。对边缘者关注不够、内化不到位,必然会通过人际链传播,“滚雪球”地带动和催生出更多边缘者,甚至形成对抗性的非正式群体。

三、党政机关边缘人的产生及原因分析

从严格意义看,有人群就必然有区分,边缘人是组织自身的伴生物,与组织的存续共始终。党政机关特有的政治性、科层制、均等化,既在

庞大的公务员队伍中分化出一定数量的边缘人群,又为边缘人的生存提供了丰厚土壤。边缘人的产生是各种因素互相作用的结果,一般来说,不外乎以下几方面原因:

组织因素。一是岗前培训不到位,业务能力差,是机关边缘群体最突出的弱项。公务员教育培训尤其是岗前业务培训的统筹性、针对性、实效性不强。有时候没有任何培训就上岗任职。当职位跨度大、环境差异明显时,技能的短缺就相形见绌。二是人岗匹配不科学。组织调配仍是党政机关人事调整的主要手段,而公务员的择岗意愿却难以体现,容易造成人岗不匹配。^[7]当公务员感到“无用武之地”,个体意愿与组织评价发生冲突时,事业挫败感就会衍生出自暴自弃,时间一长,边缘化就在所难免。三是日常管理不严格。比如,公务员考核缺乏严格标准,体现科学化要求的绩效管理未能建立,干部不能“下”、不能“出”;对慵懒浮散者的管理,失之于宽、松、软,出现问责“短路”^[8]等等。这些公务员管理上的顽疾,给那些综合能力弱、底气不足者以负面鼓励,成为其边缘化的一个制度性诱因。四是思想工作不细致。随着利益多元化、价值差异化步伐不断加快,传统的思想政治工作褪变成大会小会上的泛泛原则要求,进不了脑,更入不了心,组织人文关怀逐步缺位缺失。五是组织激励不灵敏。长期以来公务员被机械地当成“组织机器上可以替换的零件”^[9] (P295)。重监督轻激励、重形式程序监督轻权力制约监督,容易导致“不求有功,但求无过”的状态,束缚公务员的积极性、主动性和创造性的发挥。^[10] (P157)

个体因素。大多数边缘者的学习、认知、思考、感悟能力比较弱,环境适应能力不足,“有个性上的内在强势”^[2] (P132),性格、气质、秉性难以适应机关工作。比如,有的考虑问题“一根筋”,存有偏执倾向;有的心高气傲,自我定位不准,自我评价与组织评价、群众评价、同事评价有较大差异;有的内向孤僻、不善与人沟通交流、团结协作意识不强,有习惯性防卫心理倾向^[11] (PP159-182);有的触犯党纪政纪,犯过错误,受到组织处理,自觉不自觉地远离主流群体等等。

政策因素。与现代企业组织相比,党政机关人事管理相对滞后,政策制度缺乏科学性,职务资源分配上有较多瑕疵。比如,机构改革时离岗退养、提前退休、内退等临时性政策,县乡基层干部“退二线”的土政策土规定等都缺乏法理依据,简单地以年龄为杠杠“一刀切”,迫使经验丰富、工作得力的核心员工“靠边站”,制度性强制产生数量庞大的边缘群体,对基层公务员队伍建设带来严重冲击。

社会因素。由于“官本位”根深蒂固,党政机关存在着人才高消费现象。^[10] (P116)正如钱穆先生所说,官吏中历来堆积着过多的“人才脂肪”,当“学非所用、用非所长”的负面影响,与公务员个体职业发展预期的矛盾难以调和时,容易导致自我边缘化。同时,社会包容性、个体自主自由程度明显加大,给边缘思想、边缘言行、边缘后果等提供了躲藏、庇护的空间,边缘群体找到了自我原谅、自我安慰、自我认可的借口和余地。另一方面,党政机关辅助性业务的社会化程度明显提高,事务性服务工作外包渐成气候,客观上加剧了反应能力低下、应变技巧缺乏、心理准备不足的亚边缘者边缘化速度,又压缩了边缘群体的生存空间。

四、党政机关边缘人内化的对策

相对某一特定团队、集体或部门单位而言,总有一定比例的员工游离于边缘化地带,且具有动态变化性。因此,采取积极有效的措施,促使这些在组织中“没有根基的人”^[12],逐步被主导群体所接受、吸纳、同化^[13],是人力资源管理尤其是机关人事管理必须重视、又常做常新的重要课题。

1. 坚持以人为本,树立人人可以成才的管理理念。管理理念变革先于管理模式变革。帮助边缘人逐步融入机关集体,发挥应有作用,从整体上提高公务员队伍素质,必须真正贯彻以人为本理念,树立和营造人人成才、人尽其才、才尽其用的管理环境和氛围。特别是当公务员面临困境、情绪低落的时候,更要关心和爱护,及时帮助其应对困难,做到尊重人、理解人、关心人、信任人,实现人本管理。^[14] (P52)

2. 提供挑战性更强的岗位,在“小才大用”中锻炼技能素质。日本企业家稻山嘉宽指出“工作的报酬就是工作本身”,挑战性工作能够激起边缘者“重新出发”的信心和斗志。^[15]针对边缘群体“思想有惰性、工作有惯性”的特殊情况,可将其放到更合适的位置上,赋予工作更大的挑战性,以工作新鲜感激发其积极性主动性。而“管理人员的职责就是考虑透彻:一个没有成绩的人到什么地方去可能会更富有效率和更加有效”^{[6] (P320)}。安排的工作要有难度、需作一定努力才能完成,以让其在能力提升中产生成就感、满足感,从源头上减少边缘人的产生。

3. 加大交流轮岗力度,提高人岗相适度。在党政机关解雇一个业绩差的“边缘人”几乎是不可能的。公务员的平职交流、转任、定期轮岗、挂职锻炼,既能解决人岗不适的难题,又能有效改善边缘人群的工作环境和生存空间,有利于提高边缘者多方面能力,缩短与普通员工、核心员工的差距。^[16]要在坚持定期轮岗制度的基础上,进一步扩大跨部门跨行业跨区域的交流范围和层次,创新交流办法,积极推行“自主报名、积分配对、双向选择”等模式,在盘活干部人才资源的过程中推动边缘者的内化同化。

4. 强化补差式教育培训,不断更新其观念、技能和环境适应力。围绕提升核心业务能力,创新边缘人群教育培训制度办法,有针对性地帮助他们学习新知识、提高新技能、增加新观念。尤其要帮助边缘者进行科学的心理调适^[17],增强心理应变能力,树立正确的公平观,客观对待自己和社会,恰当地进行自我评价,为融入团队、贡献集体奠定心理、能力基础。比如,要突出组织内学习,注重机关内隐知识的学习、交流与传播,在团体学习中帮助边缘人突破固有的心智模式^{[11] (PP201-267)},树立信心、增强技能,融入组织。又如,日本公务员研修和培训有11大类,其中有一项良师益友培训班,专门用来培训公务员的人际沟通技巧。^{[18] (P266)}

5. 突出激励管理,增强工作责任感。激励是挖掘员工潜力的重要手段。既要大范围推行奖功赏优的正激励措施,形成正确的德才、能力和实绩导向;又要有针对性地采取“鲶鱼性措施”,整肃纪律、严格考核,科学运用“大棒”的

负激励功能。同时要坚持多元化、差异化、个性化激励,针对边缘者的不同特点和需要,采取不同的激励方法。通过组织激励正反两方面的杠杆作用^[19],提高边缘人群的工作责任感、被淘汰的危机感,激发其改进工作的内在动力。

6. 建立健全公平公正、民主科学的制度机制。公平理论认为,任何员工都希望被公平对待,因此,形成公开公正的科学管理制度,对边缘人的内化十分重要。一是深化干部人事制度改革,改进干部人选的动议提名、民主推荐、民主测评等制度,完善干部考核评价办法,提高竞争上岗、公开选拔干部的比例,用公开公平公正的选人用人制度,撬动边缘群体的惰性板结。比如,可以借鉴英国公务员考核办法,将共事的和谐性、与他人打交道能力等列入考核内容^{[20] (P168)},以增强考核评价的全面性准确性。二是严格纪律制度的贯彻执行,坚持在政策制度面前人人平等,增强制度执行的刚性和原则性,决不允许在处理“小错小节”上融通、变通。三是科学设计和构建制度体系,既要把公平公正贯穿始终,又要为边缘群体的内化同化做鼓励性倾斜。这样才使每位员工都能知道组织倡导什么、反对什么,怎么样做符合机关的内在规范要求,反之会受到怎样的惩罚,通过制度杠杆,将边缘者重新吸纳到正常轨道上。

7. 重视非正式制度的构建,形成积极向上、平等尊重、各得其所、和谐友好的环境氛围。对传统的伦理社会来说,组织文化、道德习俗、行为准则等非正式制度发挥着巨大作用,用非正式制度可以解释、妥善处理党政机关的许多现象。^[21]比如,对边缘者的界定,就只能是非正式的共识。因此,在边缘人群内化过程中,注重构建起多向交流沟通的网络体系,通过理解、尊重、信任塑造敬业、和谐、信任的组织文化,营造平等尊重、宽容挫败、鼓励向上的友好环境,增强组织的向心力、吸引力和凝聚力,充分发挥非正式制度在边缘人同化、内化过程中潜移默化的特殊重要作用。

参考文献:

[1] 乔恩·L.皮尔斯,约翰·W.纽斯特罗姆.领导者与领导过程[M].北京华译网翻译公司.北京:中国人

- 民大学出版社 2003.
- [2][美]戈登·塔洛克. 官僚体制的政治[M]. 柏克, 郑景胜译. 北京: 商务印书馆 2010.
- [3]张程发. 从单位内“边缘人”现象谈基层党组织建设[EB/OL]. <http://www.cdjiguanda-ngjian/1948369788791160832/20090507/1136621.html>.
- [4][美]赫伯特·A. 西蒙. 管理行为[M]. 北京: 机械工业出版社 2007.
- [5]中组部研究室(政策法规局). 组织工作研究文选(上)[C]. 党建读物出版社 2010.
- [6][美]彼得·德鲁克. 管理使命、责任、实务(使命篇)[M]. 王永贵译. 北京: 机械工业出版社 2008.
- [7]马士斌. 组织生涯管理: 持续促进 B 类员工 A 类化[J]. 中国人力资源开发 2008 (3).
- [8]周湘智. 如何治理庸官懒政[J]. 中国人力资源开发 2010 (5).
- [9][美]菲利普·库珀等. 二十一世纪的公共行政: 挑战与改革[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2006.
- [10]倪星主. 公共部门人力资源管理[M]. 大连: 东北财经大学出版社 2008.
- [11][美]彼得·圣吉. 第五项修炼——学习型组织的艺术与实务[M]. 郭进隆译 杨硕英审校. 上海: 上海三联书店 2009.
- [12]张黎呐. 美国边缘人理论流变[J]. 天中学刊, 2010 (8).
- [13]余建华, 张登国. 国外“边缘人”研究略论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版) 2006 (9).
- [14]吴志华. 我国公共部门人力资源管理改革[M]. 上海: 上海交通大学出版社 2009.
- [15]赵天晟. 新任领导要正确对待“边缘人”[J]. 领导科学 2003 (20).
- [16]王拥军. 从绩效函数看 B 类员工的特点与管理[J]. 中国人力资源开发 2008 (3).
- [17]翟大军, 翟朗. 知识经济时代“边缘人”的心理问题探析[J]. 科技与社会 2009 (6).
- [18]吴志华. 当今国外公务员制度[M]. 上海: 上海交通大学出版社 2008.
- [19]倪春青. 用激励杠杆撬动公务员队伍的惰性“板结”[J]. 中国党政干部论坛 2008 (6).
- [20]周敏凯. 比较公务员制度[M]. 上海: 复旦大学出版社 2006.
- [21]董志强. 制度及其深化的一般理论[J]. 管理世界, 2008 (5).
- [22]雷明全等. 论人力资本投资的限度[J]. 现代经济探讨 2009 (3).

责任编辑 王金水

On the Internalization of Marginal People in Party and Government Organizations

NI Chun-qing & WU Bo

(School of Business, Hohai University, Nanjing 210029, China)

Abstract: Marginal people exist widely in various modern organizations including party and government organizations and they are the in-fighting factors and barriers against the development of organizations. With the rapid growth of knowledge economy at the age of internet, group members need much less time to update their knowledge and skills so some who are poor in learning and weak in adaption tend to be marginalized. It has become a striking problem in HR administration how to handle the increasing marginal people within organizations. It will be highly significant to understand well and handle properly these marginal people, try to internalize and assimilate them so as to upgrade the quality of civil servants, prevent and overcome some bad habits such as muddling along, slackness and inefficiency.

Key Words: Party and Government Organizations; Marginal People; Internalization