

# 国外激励理论与成功经验研究

李 晖

(中国地质大学,湖北 武汉 430074)

## 一、国外公务员激励理论基础

### (一)马斯洛的需求层次理论和 ERG 理论。

马斯洛理论把需求分成生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求五类,依次由较低层次到较高层次。美国耶鲁大学的克雷顿·奥尔德弗(Clayton Alderfer)在马斯洛提出的需要层次理论的基础上,进行了更接近实际经验的研究,提出了一种新的人本主义需要理论。奥尔德弗认为,人们共存在3种核心的需要,即生存(Existence)的需要、相互关系(Relatedness)的需要和成长发展(Growth)的需要,因而这一理论被称为‘ERG’理论。

### (二)赫兹伯格的双因素激励理论。

美国的心理学家弗雷德里克·赫兹伯格(Herzberg Fredrick) 20世纪50年代末提出了双因素理论。双因素理论认为使职工感到满意的都是属于工作本身或工作内容方面的,即激励因素,例如,成就、赏识、挑战性的工作、增加的工作责任,以及成长和发展的机会;而那些使职工感到不满的,都是属于工作环境或工作关系方面的,即保健因素,保健因素包括公司政策、管理措施、监督、人际关系、物质工作条件、工资、福利等。在工作中,当保健因素恶化到人们认为可以接受的水平以下时,就会产生对工作的不满意。同时,当人们认为这些因素很好时,它只是消除了不满意,并不会导致积极的态度。如果激励因素被加强,激励因素就能对人们产生更大的激励。如果保健因素达到最佳,也不会产生积极的激励。由此可以看出,保健因素是必需的,不过它一旦使不满意的中和以后,就不能产生更积极的效果。利用和发挥好激励因素能使人们有更好的工作成绩。工资是保健因素,但有时也能产生使职工满意的激励结果。

### (三)麦克利兰的成就动机理论。

美国哈佛大学教授戴维·麦克利兰是研究动机的权威心理学家。他提出了著名的“三种需要理论”,并得出了一系列重要的结论。他认为个体在工作情境中有三种重要的动机或需要:(1)成就需要:追求优越感的驱动力,或者在某种标准下追求成就感,寻求成功的需要;(2)权力需要:影响或控制他人且不受他人控制的需要;(3)亲和需要:寻求建立友好亲密的人际关系的需要。具有强烈的成就需要的人的特点是:他们渴望将事情做得更为完美以获得更大的成功,他们追求的是在争取成功的过程中克服困难、解决难题、努力奋斗的乐趣,他们并不看重成功所带来的物质奖励,他们注重的是成功之后的个人成就感。个体的成就需要受到他们所处的经济、文化、社会、政府的发展程度等因素的影响,社会风气也制约着人们的成就需要。高成就需要的人,他们喜欢设立具有适度挑战性的目标,不愿意接受因运气而获得的成功。其

次,高成就需要者一般表现出事业心强,有进取心,敢冒一定的风险,比较实际,大多是进取的现实主义者。在感到成败机会各半的工作中,高成就需要者表现得最为出色。相反,他们不喜欢成功可能性非常低的工作,这种工作碰运气的成分非常大,而且那种带有偶然性的成功机会无法满足他们的成功需要。此外,他们也不喜欢成功可能性很大的工作,成功性很大的工作也意味着工作的挑战性不够。在工作中,高成就需要者喜欢设定通过自身努力才能达到的奋斗目标。只有当成败可能性均等时,高成就需要者才能从自身的奋斗中体验成功的喜悦与满足。权力需要是指影响和控制别人的一种愿望或驱动力。在生活中,不同人对权力的渴望程度也有所不同。权力需要较高的人喜欢支配、影响他人,喜欢对别人发号施令,注重争取地位和影响力。具有竞争性和能体现较高地位的场合和情境,出色的成绩,是权利需要高的人的挚爱,他们追求高地位和出色的成绩,并不是为了个人的满足和成就感,而是为了获得地位和权力或与自己已具有的权力和地位相称。亲和需要就是寻求被他人喜爱和接纳的一种愿望。对于高亲和需要者来说,真挚的友谊,相互合作的工作环境,同事之间的沟通与理解是他们比较在意的。高亲和需要者对环境中的的人际关系更为敏感。有时,面对失去某些亲密关系时,他们会表现得较为敏感,对人际冲突会比较排斥而回避。亲和需要是保持社会交往和人际关系和谐的重要条件。

## 二、国外公务员激励机制的发展特征

作为政府人力资源管理的重要组成部分,公务员的激励机制被各国认为是整个公务员制度中不可缺少的重要环节,把公务员激励机制作为公务员制度正常运转的动力。在面临21世纪新的管理环境下,为了国家的发展和影响力的提高,各国都在结合本国的具体特点的基础上,寻求多方面,多形式的公务员激励机制,以提高行政效率和竞争力。随着世界经济的一体化,各国间的交流加强,各国的公务员激励机制的建设也出现了共同的发展趋势,主要特征如下:

### (一)激励制度建设日趋完善。

各国都很重视公务员激励的制度建设,一般在国家公务员总法中都有规定,在不少国家还有单独的激励的法律规章制度。具体表现为,1950年美国制定了《考绩法》,后来又制定了《联邦雇员收入比拟法》和《联邦雇员工资持平法》;英国在1970年以后通过的《平等工资法》;德国的《官员法》和《官员奉禄法》,1980年又修订了《联邦雇员工资法》等。

### (二)激励透呈现透明化。

激励机制实施的民主化和公开化的特点是各国公务员激励机制的发展方向。无论奖惩、考核、职务升降等都在不同程度的朝民主化和公开化方向发展,而且,在公务员管理中,

已经开始重视监督和反馈机制的建设,以维护公务员的各种权利。如英国的晋升模式为“开放结构”的模式,不再实行分类定终身的晋升制度。西方发达国家的公务员晋升都是在公开条件下进行的,并且会把晋升人员考试过程、考核结果公开,在晋升和考核过程中,各类组织会对其进行监督、审查和把关。

### (三)注重绩效考核。

改变了传统的由自我规则实体进行的以信任为基础的评估体制,开始建立用量化、外部的、事后的客观、公正的评估体制。在评估过程中,引入先进的管理方法和技术进行评估,且重结果而非过程控制。考评以追求顾客或公民满意为目标,以“三E”——经济(Economic)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness)为标准,建立可测量绩效指标体系和量化考核标准,从而对公务员的工作能力和实绩进行客观的评价,并依据考评结果,作为公务员工资、晋升、奖惩的依据,从而形成注重结果而非过程控制的新的机制。通过考评成绩来决定对公务员的奖惩,这种方法具有强大的激励和强制功能。强调绩效目标,能有效避免因论资历实施奖励的不客观现象的出现,做到相对的公正。比如,克林顿政府改革时,克林顿与5个内阁部长以及2个独立机构领导人签订了绩效合同。明确绩效测评的目标,确立奖惩的标准。截至1994年,共有27个政府部门的71个单位按《政府绩效和结果法》所规定的方式运作,其中包括国内收入署、社会案例署、小企业局、职业案例和健康署、国家国道交通案例局等。同时政府还设立各种质量奖项以鼓励政府部门提高绩效。

### (四)以“功绩制”为核心。

功绩制原则是西方公务员激励机制中强调的原则,功绩制原则的特点就是以工作实绩、效果与贡献大小,作为公务员享受改善待遇的主要条件,考核的结果直接与公务员的工资待遇及级别晋升挂钩。功绩制的实施,能有效提高公务员的素质,能对公务员起到奖优惩劣的作用,因为功绩制注重的是公务员的工作实绩与能力,工作能力强的人能获得一定的奖励,这将会在公务员群体中起到示范作用,从而调动他们的工作热情,提高工作效率,能有效提高政府行政效率。现在,功绩制工资逐渐取代了级别工资或职务工资,即工资的发放按公务员个人工作的实际效率来决定。这种改革,是公务员激励机制中的一种“革命”。现在,许多国家都把功绩制运用到工资和晋升制度中,美国在《公务员改革法》中规定了工资调整的依据是工作业绩。日本在《国家公务员法》规定,如果提升官职不宜采取考试方法时,可以采用考核在职者工作成绩的办法。此外,《联邦德国官员资历条例》规定了晋升要按照官员胜任工作的能力和工作成绩来决定。在公务员晋升制度中重功绩,保证了各级领导职位可获得合格的有能力的人选,这将有利于激励公务员的竞争精神,创造优异的工作成绩。

### 三、国外公务员激励机制对我国的启示

#### (一)重塑政府文化,构建责任政府。

新公共管理运动的兴起,西方发达国家政府改革的成功,反映了公共行政的规律和趋势,总结和借鉴国外先进的成功激励机制经验,对构建我国公务员激励机制改革有着重要的理论与实践意义。

私人部门(企业组织)和公共部门(政府与非营利组织)是社会组织的两种基本类型、社会管理的两个基本领域,都属于“组织与管理”的研究对象,这两个部门的管理有共同之处,它们的理论、方法和管理模式可以互相借鉴和利用。借鉴企业管理经验、原则、方法的技术,来提高政府工作效率,实

现由传统的行政模式向新公共管理模式转变。曾经有传统的观点认为,微观经济领域的事物应该由企业承担,而公共服务领域应该由政府垄断。而新公共管理理念强调政府管理应广泛地引入竞争机制,取消公共服务供给的垄断性,允许更多的企业经营部门参与公共服务的供给,通过这种方式将竞争引入到政府公共管理中,以提高服务供给的质量和效率。在政府公共管理中引入竞争,通过竞争来提高政府部门工作效率;通过竞争使垄断组织对顾客的需要作出反应;竞争会奖励革新,而垄断则扼杀革新;有效的竞争能提高公共组织雇员的自尊心和士气。政府要高效地实现公共服务的职能,应该让许多不同的行业和部门有机会加入到提供公共服务的行列中来。在我国政府机构中,长期存在效率低下,公务员工作热情不高等现象。造成这种现象出现的原因有:我国长期实行计划经济体制,造成权力过于集中,政府管了许多不该管、管不好、也管不了的事;我国政府组织机构不合理,机构重叠,使得各部门职责不清,互相掣肘、扯皮;行政法规制度不健全,任意增加编制,从而造成机构庞大、臃肿、人浮于事。“新公共管理”借鉴企业管理的经验,强调政府公共管理应当将效率放在首要位置。企业管理中的目标管理、绩效评估、成本考核等方法运用到政府管理中,能有效调动公务员竞争意识,增强公务员队伍中的活力,提高政府管理的效率。企业管理的科学性、重视市场需求和客户反馈这些方面等特点,对我国政府部门管理将有很大的借鉴作用。尽管政府部门的公共管理和企业及私营部门在管理对象、方式、目的方面存在不同,但是如果把投入产出分析和成本核算等方法引入我国政府部门的管理,这将提高管理人员的责任感,更加科学地进行绩效考核。

#### (二)增强公务员的“服务”意识,建设服务型政府。

新公共管理力图打破传统公共模式下政府与社会的关系,从而重新定位政府职能和社会的关系。公共管理部门是为公众服务的机构,而公务员则是对公众负责的“企业经理和管理人员”,社会公众则是为政府提供税收的纳税人,同时是政府服务的服务对象,享受政府服务的“顾客”。因此政府应加强服务型政府建设,增强公务员的“服务”。20世纪70年代,公共服务型政府开始出现,美、英等主要发达国家开始对政府干预下的经济发展模式进行反思,从而对政府管理进行大规模改革。在这种模式下,“新公共管理运动”在西方应运而生。进入21世纪后,一种全新的理论模式——“新公共服务”出现。“新公共服务”的观点给我们的启示是,作为一个现代政府,应树立如下理念:全面实现从“全能政府”向“有限政府”转变;从“管制政府”向“服务政府”转变;从“权利政府”向“责任政府”转变,政府应注重服务、关注社区、以人为本,重视人而不是生产率,政府要重视公民权和公共服务。

所谓的服务型政府,应该是民主政府,是人民当家作主的政府。在我国,人民是国家的主人,政府的权力来自人民的授予,政府公务员代表人民管理国家事务,他们行使公共权利,追求公共利益,提供公共物品,担负公共责任。服务型政府的建设,主要是通过政府公务员队伍的建设,政府公务员应把人民的利益放在最高位置,并且应树立全心全意为人民服务的思想,实现社会公共利益的最大化。服务型政府是责任政府,即政府必须对自己的行为负责,政府公务员应对自己所提供的服务负责,对人民的利益负责。在法制社会的今天,服务型政府应是法治政府,即政府公务员在实施公共权利的时候要做到依法行政。

责任编辑 王 飞