



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 人事管理

司南：基于公平理论的公务员激励效果分析与改进

2014-01-08 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-12-24

摘要：以公平激励理论为基础，建立工作激励的分析框架，对不同情境下的公务员激励的效果进行分析，由此探求公务员激励问题产生的制度性原因，不断改善公务员激励的效果。

关键词：公务员激励，公平理论，制度分析

公平理论是西方激励理论中的重要理论，一直被用来探讨组织中薪酬分配的合理性问题。本文在分析总结公平理论的基础上，立足公务员激励的独特性，从个人价值观、参考系、组织内人际关系和组织制度环境四个维度建立公务员激励的公平性分析框架，以此分析公务员激励，关注行政组织内部的公平分配及其激励效果。

一、公平理论述评

(一) 三种公平理论

1. 亚当斯的公平理论。公平理论最早是由美国学者亚当斯在研究组织薪酬分配合理性时提出的，他从组织成员的主观感受出发探讨薪酬分配对组织成员心理和行为的影响。这一理论认为，员工常常把自己在某一工作中的所得与自己的付出进行比较，然后将自己的所得付出比与其他成员的这一比值进行对比，结果会产生不同感受（见表1）。

表1 员工对分配公平的不同感受

感知到的比率比较	员工的评价
$\frac{A \text{ 所得}}{A \text{ 付出}} > \frac{B \text{ 所得}}{B \text{ 付出}}$	不公平 (报酬过低)
$\frac{A \text{ 所得}}{A \text{ 付出}} = \frac{B \text{ 所得}}{B \text{ 付出}}$	公平
$\frac{A \text{ 所得}}{A \text{ 付出}} < \frac{B \text{ 所得}}{B \text{ 付出}}$	不公平 (报酬过高)

资料来源：[美]斯蒂芬·P·罗宾斯《管理学》464页，中国人民大学出版社2004年版。

与不同的参考对象比较会导致对公平的不同感受，公平理论中的参考系大致有三类：“他人”、“系统”、“自我”，分别是指与同一组织中从事相似工作的其他个体、组织的薪酬政策与程序、员工自身的经历和生活状况相比较。亚当斯的公平理论受主观价值和参考系的影响很大，其所指的公平是一种受主观感受而非客观标准影响的结果公平。

2. 莱文瑟尔（Leventhal）的公平理论。莱文瑟尔将法律中程序公平的理念引入组织中，认为组织成员相比于结果公平更关注程序公平，即决定分配的政策和程序。程序公平模式认为，当雇员认识到用来制定关于结果的分配方面的决策的程序是公平的时候，他们会受到更多的激励，会更卖力地工作。莱文瑟尔提出了关于程序公平的六条标准：一致性原则；避免偏见原则；准确性原则；可修正原则；代表性原则；道德与伦理规则。相对于亚当斯，莱文瑟尔的公平理论更加注重程序公平的标准研究，更具操作性和实践性。

3. 互动公平理论。互动公平理论的核心是以恰当的人际互动方式，提升组织成员在人际关系中的公平性，即使组织成员在人际互动中感受到管理者的尊重与信任。毕斯（Bies）和牟格（Moag）认为互动公平会影响到结果

公平，对组织成员的公平感产生影响。格林伯格（Greenberg）将互动公平分成“人际公平”和“信息公平”两种，前者指管理者在制定决策或执行程序时对下属的尊重程度，后者侧重当事人的知情权，即管理者就特定分配方式向当事人做出解释。

（二）公平理论在分析公务员激励问题中的运用

以上三种理论代表了公平理论的核心观点，但其研究对象是一般组织，尤其是私营组织中的成员，鉴于私人部门和公共部门的诸多差别，在运用公平理论分析公务员激励问题时应注意以下几点：

1. 公务员具有“经济人”和“行政人”的双重人格。不同于私营部门单纯的“经济人”假设，公务员在心理感受和个人价值观上对收益的认知有所不同，除亚当斯提到的需要在薪酬福利上实现分配公平外，公务员在获得晋升机会、赢得社会尊重、实现自我价值方面有更多的需要。

2. 公务员比对公平感的参考系更为广泛和复杂。私营部门的从业者一般将自己的所得投入比与本部门、同行业员工或自己的经历进行比较。而由于在一个国家和地区中，政府组织具有单一性、垄断性、地域性和层级性，又由于公务员的待遇往往是一个社会薪酬水平的标尺，除与上述私营部门的参考系对比外，公务员还会迫于社会压力与其他行业的从业者进行对比。要注意的是，这里对比的个人收益除薪酬福利外还包括晋升机会、社会地位等隐性收益。

3. 公务员对于不公平待遇的行为选择更为保守。私营组织的劳动关系受《劳动法》调节，具有灵活性和双向选择性，当员工认为自己受到的不公待遇超出自身承受能力时，常常选择离职以改变工作环境甚至重新选择从事行业。公务员所在的政府具有单一性和垄断性，公务员的劳动关系受《公务员法》调节，其晋升、调动、交流等受到法律和程序的严格限制。此外公务员除功绩外，工作资历和从业年限是晋升和加薪的重要标准。因此，当公务员有不公平感时，一般迫于环境的压力、稳定的待遇和自身已有投入，选择曲解认识、隐忍或改变自身投入等行为，而很少选择离职的方式向制度环境挑战。

4. 行政系统的双向不对称沟通。行政是国家意志的执行，它要求行政机关工作人员忠实践行国家意志。因此，行政信息在自上而下的沟通时，传者与受者间有明显的说服与被说服的关系。这种上下级间的双向不对称沟通，很容易使下级的意见受到组织内部层级和命令的压制，从而造成公务员在人际互动中的压迫感和不公感。

二、公务员激励与公平性分析框架

通过对公平理论核心观点的梳理和公务员激励特征的再认识，可以将影响公务员公平态度和激励效果的要素分为个人感受、参考系、组织内人际关系、组织环境四个维度：

（一）个人价值观

公平理论侧重于组织成员个人对于公平的主观感受，也就是说，只要是个体主观感觉认为受到了不公待遇，无论客观情况是否公平，都会对个人行为和激励效果产生影响。个人价值观是影响主观感受的重要方面，即指一个人对客观事物意义和重要性的评价和看法。与私人部门的从业者不同，相对于高薪酬，公务员往往更看重晋升机会、社会地位和自我价值的实现程度。大卫·麦克利兰（David McClelland）认为有三种需要促使人完成工作，分别是：成就需要，即追求卓越、实现成功的需要；权力需要，即影响他人按照自己意愿做出某种行为的需要；归属需要，即建立和谐、友善的人际关系的需要。不同的人对三种需要有不同侧重，每个人对同一种激励方式的敏感度不同。赫茨伯格的激励-保健理论也认为，薪酬福利等保健因素并不能对员工的行为起到激励效果，而只有激励因素（例如成就、责任、成长、工作本身等）才能产生激励作用。因此，员工对于不同需求的权重分配会影响到激励效果或公平感的获得，在这一点上由于公务员的需求内容更为多元，需求函数更为复杂，将体现得更为明显。

（二）参考系

公平理论中参考系是一个重要变量，它关注的是当事人的相对公平感，而不是当事人的绝对收益，即跟不同的参考系比较会对公平会产生不同的认识。公务员的参考系可以是同一部门的公务员、同一地区或不同地区同级别的公务员、同一地区不同级别的公务员、同一地区同级别担任不同工作的公务员等。随着我国阳光工资将“同级同酬”原则引入公务员的薪酬管理，实现公平激励以提升政府效率的同时，也使薪酬制度横向上形成新的平均主义，纵向上拉大了不同级别公务员的收入差距，引发新的公平问题。

（三）组织内人际关系

互动公平理论认为，上级对下级的尊重和信任程度会影响到组织成员对公平的感受。行政机关是一种以劳动分工、非人格化、权威等级为特征的官僚制组织，强调下级对上级命令的服从和贯彻，在这种组织文化下，下级的建议常常得不到重视和反馈。此外，公务员形成的保守性人格和个人面对的环境压力，使公务员在面对小团体内部不公时往往迎合内部人际关系采取隐忍、自我安慰或消极工作等保守策略，很少采取离职等激进行为。

（四）组织制度环境

组织制度环境涉及程序公平，主要指在薪酬分配、提供晋升机会和岗位分配方面是否公平的制度政策因素。公务员系统中，薪酬分配是由国家法律统一规定、受政府预算限制，对所有公务员适用，因此产生的公平问题较少。晋升机会和工作分配在我国一般由上级领导或组织部门负责，在晋升职位稀缺的情况下，由于任用制度、任命程序、信息公开等问题，会对公务员的公平感受产生影响。

上述四个要素还可以进行进一步归纳。个人价值观和参考系主要是影响公务员对某一问题公平的看法（结果

公平），而组织内人际关系和组织制度环境主要是环境对公平问题的影响（程序公平和互动公平）。因此我们可以将四个要素合并为对问题本身公平性的认识和对组织环境公平性的认识两个维度，并形成下面的矩阵（见图1）：

公平	象限1： ● 侥幸顺从 ● 内部寻租 (无激励)	象限2： ● 曲解认识—找寻自身问题 ● 选择其他参考系重新比较 (特定)
	象限3： ● 改变自身投入产出/隐忍 ● 内部寻租 ● 离职 (负激励)	象限4： ● 服从并努力工作 (正激励)
不公平	对组织环境的认识	
	不公平	公平

图1:公务员激励的公平性分析框架

象限1：当公务员对问题本身的结果感到公平而对组织环境感到不公时，会采取两种行为：1. 心怀侥幸并顺从公平的决定，但会认为问题的公正处理只是偶然或基于运气。2. 选择内部寻租。环境的不公和问题的公平处理产生矛盾会引发公务员个人的思考，如果问题解决的决定权在相关领导手中，可能触发公务员的内部寻租行为，从而在下次问题解决时获取额外收益。

象限2：当公务员对问题本身的结果感到不公而对组织环境感到公平时，会采取两种行为：1. 曲解认识以自我安慰。组织环境的公正让公务员认识到问题的产生不在于外因，由此促使找寻自身问题以获取公平感。2. 重新选择参考系进行比较。公正感的获得在于比较，与过高参考系的对比会形成心理上的失落，降低对比标准会使公平感回归。

象限3：当公务员对问题本身的结果和组织环境都感到不公时，其行为选择有：1. 隐忍并改变自身投入以获得平衡。当公务员感到自己对不公环境无能为力，又想维持较为有利的人际关系和职位保障时，会采取隐忍态度。同时，常常伴随着自身投入的降低，自身投入的减少并不会产生收益的下降。因此，激励效果为负。2. 内部寻租。当公务员认为结果不公是由于环境不公造成时，会促使其进行内部寻租获取上级领导和同事的支持，试图在不公的环境中取得优势地位。这种情况会造成公务员工作精力的分散和内部秩序的腐化，因此激励效果为负。3. 离职。离职是在公务员认为对不公环境无能为力而且难以忍受的情况下做出的选择。由于公务员具有良好的职业保障和社会地位，一般来说采取此行为的公务员占比例较小。

象限4：当公务员对问题本身的结果和组织环境都感到公平时，采取的行为是服从并努力工作。因为在此情况下，公务员认为自己的努力投入会获得公正对待，因此能大大激发公务员的工作效率和工作热情。

三、公务员激励失败的原因分析

(一) 绩效考核困难和收益的平均主义

1. 行政机关整体绩效难以衡量。行政机关工作以公平和效率双重价值为准则，既要注重公平正义等社会价值，又要不断提升行政效率，其目标和产出具有复杂性。这造成行政机关整体绩效很难用货币单位进行量化，造成组织绩效的模糊。

2. 个人工作绩效难以衡量。政府组织目标和整体绩效的模糊加剧了部门和个人绩效的考核难度，现行公务员测评以“德、能、勤、绩、廉”为标准进行综合考核，但只是进行优秀、称职、基本称职和不称职的简单划分，不同岗位间的工作差距和特色并未予以反映。

3. 公务员所得受制于法律和预算。与私人部门不同，公务员的薪酬和福利与政府预算挂钩，受国家法律规制，在同一地区一定时间内其薪酬和福利水平不会因其工作的效果和工作的差别产生较大波动。加之阳光工资的推行，同一地区同级别的公务员基本工资福利被拉平。

(二) 职业期望与激励资源间的矛盾

维克多·弗鲁姆(Victor Vroom)的期望激励理论认为，要想激励员工产生某种行为，就要使组织提供的奖赏和个人的期望所得相一致，形成努力-绩效-奖赏-个人期望满足的激励链条。公务员是“经济人”和“政治人”的综合体，具有获得物质、晋升、权力多种需要。从物质诱因看，公务员薪酬和福利受制于预算和法律具有稳定性，因此“经济人”的谋利冲动受到压制；从晋升机会和权力诱因看，政府内部职位受到编制限制，形成“僧多粥少”的资源稀缺情境。当少数人获得晋升且政府内部分配制度不够公开，晋升权力受到少数领导控制时，公务员的不公平感就会产生。

(三) 官僚制的困境

政府官僚制的组织结构使基于自上而下指挥链的命令和强制内化为组织文化。一方面，在现有的政府领导体制下，上级官员和部门领导拥有绝对的资源分配权，使得在民主法治决策程序不健全的情况下，领导决策很容易使公务员产生不理解，造成负激励或引发内部寻租。另一方面，在权威等级下形成的双向不对称沟通，使下级公务员的意见和建议很容易被上级领导忽视，在沟通方面使公务员觉得自身受到不公平对待。

四、公务员激励公平性的提升与优化

（一）加强行政组织文化建设

王沪宁认为，行政文化“包括着行政意识、政治意识、民族气质、行政心理、行政思想、行政原则、行政理想、行政观念等各方面”，对公务员的价值导向和行为选择具有重要影响。公务员的公平感来源于对问题的认识和组织环境的感知，而这与组织文化的熏陶息息相关。现代行政组织文化崇尚公务员由个人私德向职业伦理的转变，由道德信条向制度伦理转变，通过在组织变革过程中重视行政文化建设，明确公务员的价值追求，不断提升公务员的职业素质。

建设行政组织文化，首先要强化正确的价值导向。加强思想教育和舆论宣传，在行政组织内部树立起依法行政、为民用权、情系百姓、为公谋利的伦理准则，引导公务人员由“官本位”向“民本位”转变，树立正确的权力观，强化行政责任。其次，要在行政组织内部形成“以人为本”的人力资源观，鼓励公务员更多地在为人民服务的过程中实现个人价值观，获得成就感和满足感。要改善领导方式，加强民主决策和科学管理，尊重公务员个体尤其是基层公务员的价值，在行政组织内部形成民主、和谐、团结的人际互动关系。

（二）营造公平的组织环境

首先，加强组织制度建设。进一步完善公务员职位任免、升降、培训、交流、考核等各项制度建设，坚持依法、民主、科学的原则，在行政组织内部形成注重功绩、公平竞争的组织氛围，实现程序公平。其次，加强信息公开和程序公开。要做到分配程序和选拔程序的公开透明，在保障每个公务员的知情权的前提下，在组织内部形成程序公正的合法性认知，保障公务员公平参与权和竞争权。第三，切实贯彻相关政策法规。要切实贯彻落实《公务员法》和《公务员考核规定（试行）》等相关政策文件的规定，在实际工作中杜绝营私舞弊、长官考核、脱离民意的考核和晋升方式，坚持依法、民主、公开的原则，保障程序公正落到实处。

（三）完善绩效考核和奖惩机制

实现有效激励既要克服平均主义，又要克服两极分化，关键在于客观评价公务员工作绩效，并以此为依据进行奖惩。首先，完善绩效评价机制。要在“德、能、勤、绩、廉”考评标准的基础上，体现不同工作的差别性。从横向而言，首先根据不同行业部门之间公务员各自的工作性质进行分类，然后将工作岗位性质相近的公务员考核标准归为一类，对不同类别的公务员实行不同考核标准。从纵向而言，对公务员考核还应根据层级不同实行不同标准。条件允许的情况下，应尽量用量化指标反映公务员工作绩效。其次，扩大绩效工资所占比重。公务员绩效考核考评结果应与绩效工资挂钩，并在公务员工资总额中扩大绩效工资占比，尽量使公务员投入与收益成正相关。第三，警惕公务员收益的等级不公。在“阳光工资”改革后，公务员的奖金和补贴收入都改为一律围绕级别这一个纬度定额，公务员在级别上差一个档次，收入就会差一大块。改革后级别越高者工资提升幅度也越大，这就使过去那些工作在基层一线普通公务员中有一部分实际收入下降较多，这一改变会挫伤基层公务员的积极性，并加剧政府组织内部的职级竞争；

（四）完善激励方式

首先，科学分权，赋予基层公务员适度自主权。应在依法合规的原则下，通过科学分权将公务员的权责相统一，绩效与奖惩相挂钩，给予公务员适度的工作自主权，提高公务员的工作热情。其次，丰富公务员工作内容。通过工作的丰富化和扩大化实现公务员工作向横向和纵向扩展，使公务员由原本单一枯燥的工作向完整化、多元