

优化基层政府治理体系新路径：将敏捷思维嵌入人力资源的开发与管理

韩松言

西南民族大学，四川 成都

收稿日期：2022年1月9日；录用日期：2022年2月2日；发布日期：2022年2月9日

摘要

随着我国社会经济的快速发展和经济全球化的进程加速，人力资源已经越来越成为最为重要的资源。基层政府作为我国社会治理的重要主体和公共服务的主要提供者，其人力资源的开发和管理也受到了越来越多的关注以及日趋严峻的挑战；此外，敏捷治理作为公共管理领域的一种创新性治理途径，其所追求的快速回应、灵活性以及适应性为我国基层政府在人力资源的开发与管理工作中提供了一种全新的途径选择。因此，在基层政府的人力资源开发与管理过程中，要力求将敏捷思维嵌入到传统的科层制组织之中，用现代化的人力资源管理理念取代传统的人事管理思想，通过敏捷的手段来有效应对目前该工作中存在的困境与挑战。本文主要介绍敏捷治理的基本内涵以及现阶段我国基层政府部门在人力资源的开发与管理过程中所面临的现实困境，探讨将敏捷治理应用于基层政府部门人力资源管理的可能性以及现实意义。

关键词

敏捷治理，公共部门人力资源开发与管理，基层政府治理

A New Approach to Optimize the Governance System of Basic-Level Governments: Embedding Agile Thinking in the Development and Management of Human Resources

Songyan Han

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Abstract

With the rapid development of our social economy and the accelerated process of economic globalization, human resources have become the most important resource of basic-level governments. As an important subject of social governance and public service in China and the main provider of public services, its human resources development and management have attracted more and more attention as well as the increasingly severe challenges; In addition, as an innovative governance approach in the field of public management, agile governance has provided a new approach for the development and management of human resources for basic-level governments in China with its quick response, flexibility and adaptability. Therefore, in the process of human resources development and management of basic-level governments in China, we should strive to embed agile thinking into the traditional bureaucratic organization, replace the traditional personnel management thought with modern human resources management idea, by means of agile to cope with the current existing difficulties and challenges in this work effectively. In this paper I will introduce the basic connotation of agile governance and the dilemma our country's basic-level governments facing in the process of human resource development and management, discuss the possibility and practical significance of agile governance application in the field of human resource management at basic-level governments.

Keywords

Agile Governance, Development and Management of Human Resources in Public Sector, Governance of Basic-Level Governments

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在第四次工业革命以及“数字中国”建设的大背景下，政府组织对借助数字技术、计算机技术、人工智能等现代化信息手段以提升政府组织行政效率也越来越重视。人力资源的开发及管理是我国基层政府最重要的工作之一。如何借助数字化工具提高人力资源识别、开发、管理等工作的效率、如何运用敏捷思维以提升基层政府的应变能力都是其必须要考虑的重要问题。本文首先将介绍敏捷治理这一全新管理思想的内涵，进而引出我国基层政府在人力资源的开发与管理工作中所面临的现实困境，最终论证将敏捷思维嵌入到人力资源开发与管理工作中的现实可能性及意义。

2. 敏捷治理的内涵

人工智能、大数据、纳米技术、生物技术等新兴技术的崛起，带动了第四次工业革命的发展。在极大地改变了人们日常生活方式的同时，也有力地冲击了政府组织传统的组织结构和运行机制。尤其是在公共政策的制定以及人力资源开发与管理两个方面。传统的治理方式已经难以适应快速变化的社会需要。与此同时，政府组织内部渴望提高行政效率和公共服务质量的强烈愿望也在呼唤着一种更加具有灵活性、适应性以及能够快速回应社会公众需求的治理方式。敏捷治理应运而生。世界经济论坛－敏捷

治理：重塑第四次工业革命的决策白皮书将敏捷治理定义为：“自适应性的、以人为本的、包容开放的和可持续的政策制定过程”。敏捷治理框架与传统治理框架在治理原则、治理关系以及治理手段等方面都存在着一定的不同(详见表 1)。敏捷治理具有以下特征(详见表 2)。

(一) 用户导向，以人为本：新公共管理和新公共服务理论中“顾客”主要是指“接受或购买公共产品和公共服务的公民”[1]；而敏捷治理中“用户”的含义则在原有顾客含义的基础上，纳入了“提供公共产品和公共服务的个人或组织”。这意味着，敏捷治理在充分关注社会公众需求、精准提供公共产品和服务的同时，也将很大一部分的精力放置于聆听提供公共服务的人员或组织的诉求和建议。敏捷治理尤其注重政策执行过程中的基层行政人员以及基层的政府组织和街道工作人员，认为他们更能够切实、精准地发现用户的需求，从而提高公共服务的质量和供给精准度。敏捷治理注重从一开始就聆听用户的声​​音以降低公众和政府之间的沟通以及政策执行过程中的成本，这意味着建立了以人为本的行政价值观。从用户的视角出发、基于以人为本的行政价值观，从而设计出更好的公共服务供给模式。

(二) 快速回应，尽早介入：随着互联网等新兴技术的蓬勃发展，社会运行节奏也随之加快。与之而来的是社会治理问题的复杂程度、提前预测的困难程度以及及时回应的难度都在逐渐增加。政府组织，尤其是基层政府组织传统的应对危机以及政策制定的模式都愈发无法满足社会长治久安以及社会公众的需要。敏捷治理强调，政府组织在面对社会治理问题时应该要尽可能地压缩决策链、减少无谓的讨论和沟通、加快决策的速度，以最快的时间回应并介入到涉及到社会公众切身利益和公共利益的问题，虽然对于一些复杂难以定性的治理问题的识别往往并不是一次性的，但行动往往比沉默更重要[2]。

(三) 灵活应变，渐进迭代：敏捷治理的速度不仅仅体现在“回应快”，还体现在“调整快”。敏捷治理承认初始治理方案的不完备性以及客观环境变化的不确定性，因此从一开始就做好了根据客观环境条件以及问题的发展阶段来随时调整计划的执行以及政策执行方式的准备。简而言之就是给政府在治理过程中留有一定程度的“容错空间”和调整机会。因为现代社会中的政策创新并不是线性发展、一成不变的。敏捷治理强调在“干中学”，通过在政策执行过程中的不断调试，灵活应对所面对的治理问题的复杂性和不确定性、降低政策执行和治理成本，不断逼近社会治理目标。

(四) 注重合作，多向互动：在敏捷治理的语境下，治理主体是多元的[3]。不仅包括起主导作用的政府组织，还包括市场机制、非营利组织、事业单位、公民个人等等。敏捷治理强调在治理过程中多元主体的协作关系的平等性以及协作的非单次性。各治理主体只有尽可能地让所有的利益相关者参与到治理过程之中，并构建扁平化、信息传递链短、平等、高效的合作体制，才能提高信息的使用效率、精准发现社会公众的需求、并降低治理成本。最终实现社会治理的目标。

Table 1. A frame comparison between traditional and agile governance

表 1. 传统治理与敏捷治理的框架比较

	传统治理框架	敏捷治理框架
治理原则	清晰的法律指导	抽象的法律指导
治理关系	管制与被管制	互动的监管关系
治理工具	手段与使用策略强硬	手段与使用策略轻缓

Table 2. Agile thinking is reshaping public service management

表 2. 敏捷思路重塑公共事务管理

	敏捷治理	基于敏捷的基层公共事务管理
治理对象	用户导向，以人为本	1.问题的定位者：用户、政府还是技术？ 2.强调街角官僚的重要性。

Continued

治理节奏	快速回应，尽早进入	1.问题识别不能够完全一次做到； 2.回应比沉默更重要； 3.打破理性决策思路； 4.强调时间、时机的重要性，注重把握节奏。
治理方式	灵活应变，渐进迭代	1.非线性决策； 2.执行就是“再决策”； 3.问题导向学习转为机制创新式学习。
治理关系	注重合作，双向互动	1.决策参与平等，协作并非一次； 2.政策实施动态反馈评估是关键。

3. 我国基层政府人力资源开发与管理工作的现实困境

随着我国行政体制改革的逐步深入，我国各层级的政府组织在精准识别社会公众的需求、提高行政效率以及所提供公共产品和服务的数量和质量方面都有着显著的提升。但是在人力资源的识别、开发和管理方面依然还存在着许多不足之处。就我国基层政府组织而言，在人力资源的开发和管理工作中依然存在着开发和管理理念落后、人力激励和绩效评估机制不健全、基层政府公务员素质不高以及人力资源开发和管理方式和手段的信息化程度较低等缺陷。

(一) 人力资源开发与管理的理念和制度有待优化

我国的很多基层政府组织在人力资源的开发与管理工作中采用的依然是传统的人事管理理念：重在管理、以事为主、仅仅将人作为管理的对象，重管理、轻开发、重视培养公务人员服从命令、听指挥的能力等[4]。这种传统的人事管理理念不仅抑制了基层公务人员主动学习、创新工作方式积极性，同时也无法适应当前社会经济快速发展的节奏，就必然无法满足社会公众日益多样化的公共需求。

此外，我国很多基层政府在人力资源开发与管理的模式上依然采取传统的、单一规范的、自上而下的金字塔型的管理模式。这种管理层次较多、管理幅度较小的管理模式的弊端在于：首先，由于管理层次较多，信息传递链较长，在信息和指令上传下达的过程中很有可能会产生信息的损耗和失真，从而降低信息的利用效率，使得基层的政策执行人员无法真正地领悟到政策的真实内涵，从而在执行政策的过程中产生政策偏移，政策执行失效等不良后果；其次，金字塔型的管理模式在某种程度上也会阻塞基层公务人员的晋升途径，在这种管理模式中，公务人员的职业发展和晋升方向是纵向的，且较难打破层级之间的壁垒；最后，传统的金字塔型的管理模式缺乏横向部门之间的交流与合作，无法解决条块分割、人力资源开发与管理活动分散，难成体系的问题；此外，这种管理模式将基层政府工作人员的工作限制在非常小的范围之中，且大多数都是简单重复性的工作。基层公务人员在常年累月地从事简单、枯燥的工作，也很可能会产生“职业倦怠”。

(二) 基层政府人力激励和绩效评估机制有待健全

人力资源的激励和评估机制建设是否健全直接关系到基层政府中的公务人员薪酬的取得以及对于实现自身价值的评估。我国基层政府组织的人力资源开发与管理过程中的激励制度目前还存在着如下问题：

1、晋升激励机制不完善

迄今为止，我国仍然有一些基层政府部门中的公职人员受到传统人事观念的影响，在晋升中依然以“排资论辈”，“领导内定”为主要方式，而并没有真正地按照科学、民主、公正、公开的方式对于公职人员的绩效进行评估，并以此作为判断是否能够晋升的标准；此外我国基层政府部门的激励机制也有待健全完善。其中最明显的体现就是激励方式过于单一，目前我国基层政府部门的激励方式以精神激励为主。精神激励固然可以从精神层面上肯定公务人员的一定阶段的工作成果，但是在某种程度上忽视了

对于公务人员的物质激励,有可能会打击公务人员的工作积极性,甚至可能会出现“设租”、“寻租”的情况,最终损害公共利益和政府部门以及公务员队伍的形象[5]。

2、薪酬制度设计不合理

薪酬是公共部门人力资源管理中激励工作人员最重要的途径和手段。因此不断根据现实情况的变化逐步完善基层政府部门的薪酬制度就成为了基层政府部门人力资源开发与管理工作中的重中之重。目前,我国基层政府部门的薪酬制度设计中存在着缺乏竞争性、激励性。绩效和工资的比例不均衡以及执行国家相关法律条文规定不到位等问题。这些制度上的缺陷会在很大程度上削弱薪酬对于基层公务人员的正向激励作用。

3、人员流动现象不常见

在公共部门中,为了提高公务人员的行政效率,必须要树立健康良好的竞争意识,通过个人业务能力以及工作效率的提高带动整个部门甚至是整个组织的效率提高。但是,目前我国基层政府组织中的人员流动较为困难,这就提高了基层政府组织想要补充“新鲜血液”的难度。现有的公务人员在一个相对稳定、缺乏竞争的环境中就有可能产生倦怠、“混日子”、得过且过想法,最终导致整个公共部门缺乏活力、效率低下;此外,基层政务人员流动困难的现象体现在激励制度中,就会加深“平均主义”、“大锅饭”的思想,使得激励制度和激励措施未能完全落实。

此外,我国基层政府部门中的绩效评估还存在着诸如绩效评估过程不够规范,随意性较大、程序不规范、往往流于形式;绩效评估标准过于单一,尚未形成系统的绩效评估体系;绩效评估的参与主体过于单一,往往只是局限于公共部门内部进行,缺乏公正的参与以及有效的外部监督等等。绩效评估的结果是基层政府部门薪酬管理的基础和标准,因此,我国基层政府部门应该致力于不断完善公务人员的绩效评估体系,不断提高整个绩效评估过程中的科学性。从而促进人力资源激励制度的完善。

(三) 基层政府人力资源素质有待提高

我国基层政府人力资源管理一直发展缓慢的原因就在于难以吸引到优秀的人才扎根到基层。其原因主要有两个方面:一是相比于省市政府,基层政府无论是在薪酬的吸引力还是职业晋升途径方面都不具备竞争力和吸引力;二是我国基层政府在人力资源的培训和开发方面的投入十分有限,使得基层公务人员难以获得通过培训提升自身能力的机会。此外,我国基层政府组织中的公务人员“官本位”、“权力本位”的思想浓重,并没有切实履行“全心全意为人民服务的宗旨”,“门难进、脸难看、腿跑断、嘴磨烂”的现象层出不穷。通过各种途径提升基层公务人员的素质和工作能力势在必行。

(四) 基层政府人力资源开发与管理的信息化程度有待深化

我国基层政府人力资源开发与管理工作具有涉及范围广、人员数量多、个体素质和工作能力参差不齐等特点[6]。因此,基层政府部门实现全方位的人力资源的管理与开发就需要将其与信息技术、大数据技术等进行有机结合。在人力资源的识别、开发和管理的过程中运用信息化工具,从而提高信息资源的利用效率人力资源开发与管理工作的工作效率。目前我国基层政府组织囿于高技术人员和资金的短缺,尚无法实现将现代化信息技术完全覆盖于人力资源的管理工作之中。

4. 敏捷治理与我国基层政府人力资源管理开发与管理的现实关照

在传统治理方式难以适应我国基层政府部门人力资源开发与管理的现实工作时,敏捷思维以其快速回应、以人为本、注重合作、灵活应变的特点为我国基层政府部门的人力资源开发与管理工作提供了一种全新的路径。

(一) 快速回应,完善基层政府人力资源开发与管理制度

讲求对于需求和外部环境变化的快速回应是敏捷治理的核心所在。传统的人事管理最大的弊端就在

于难以快速识别社会公众对于基层公务人员能力的需求以及难以快速评估人力资源的素质和能力与岗位要求的匹配程度。最终可能会导致因人设职、因人废事、德不配位等现象产生。将敏捷治理应用于基层政府部门人力资源的开发与管理就是要在整个人力资源管理的工作中强调回应和评估的快速性、精准性。此外，基层政府组织作为与社会群众直接交流、沟通的第一线，亟需将传统的人事管理理念转变为现代化的人力资源管理理念，提升人力资源管理的价值，规范化和人性化同步，柔性管理和刚性管理并重，是目前适合中国国情的人力资源开发与管理理念。不仅将人视作是管理的对象，更重要的是将其作为最为重要的资源，加大人力资源的教育培训投入，鼓励创新，才能培养出一批业务能力强、责任意识强烈、心甘情愿扎根基层以维护社会公众切身利益的新时代的基层公务人员。

(二) 以人为本，健全基层政府人力激励和绩效评估机制

敏捷治理尤其重视“街角官僚”，也就是基层政府组织中的公务人员，因为他们是与社会公众进行直接沟通和交流的第一线[7]。基层政府组织中的公务人员的工作态度和能力的直接关系到社会公众对于政府治理能力的评价，良好的服务和行政能力也会在某种程度上减少民众通过非正式渠道表达公共诉求的现象，从而能够更好地维护社会的长治久安。

基层政府中的激励和绩效评估机制尤其要坚持“以人为本”的思想。在对于公务人员进行激励的过程中要坚持以精神激励为主，物质激励为辅的原则。在精神层面肯定公务人员工作成果的同时，也要辅以一定程度的物质激励，尤其是要对于创新工作方式和方法的人员给予更为丰厚的物质激励，从而实实在在地激发公务人员的工作积极性和创新精神，并改善其工作态度。此外，在激励项目的设置上也要更加灵活、机动。激励项目的设置不在于多，而是要能够根据现实工作内容的变化及时地做出适当的调整，进行增加或删减激励项目；绩效评估在公共部门人力管理过程中扮演着十分重要的角色，具有控制功能、激励功能、开发功能和激励功能。我国基层政府部门要在坚持以人为本的指导思想下，集中力量和资源构建具有敏感性、可靠性、准确性、可接受性以及实用性的绩效评估系统。所谓敏感性指的就是绩效评估系统要具备区分工作效率高的人员和工作效率低的人员的基本功能；可靠性指的是评价者判断标准的一致性，即不同评价者对于同一人员所作的评价基本相同；准确性指的是要将工作标准与组织目标联系起来，把工作要素和评价内容联系起来，以确定某一项工作成败的界限；可接受性原则最能够体现以敏捷治理中以人为本的理念，指的是所构建的绩效评估体系要能够得到各级管理人员和普通公务人员的支持，要切实反映和体现组织中绝大多数成员的共同诉求；实用性指的是，在绩效评估的过程中也要考虑到成本-收益问题，在绩效考核系统的设计、实施和结果的利用必须要考虑其收益大于成本。

(三) 注重合作，加强基层政府人力资源的教育培训和开发

提高人力资源的素质是解决我国基层政府部门工作效率低下、缺乏竞争、机构臃肿的根本对策。现阶段，我国大多数基层政府部门还是秉持着传统的人事管理的观念，存在着重管理、轻开发，注重培养基层公务人员执行命令的能力，以及人力资源开发主体和培训手段单一等缺点。已然难以适应现代经济社会发展的速度对于人力资源管理与开发的要求。将敏捷思维应用于提高基层公务人员的素质要坚持合作的原则，改变传统的以政府内部自上而下的培训和开发模式，拓宽人力资源培训与开发的主体，重视发挥诸如第三部门、私人部门、社会组织等非政府部门在人力资源开发上的优势，形成以政府为主体，多方共同协作的人力资源开发模式；此外，在开发和培训手段上，也要打破传统的自上而下的集中式培训模式，通过科学的绩效评估，精准地识别各个层次、各个部门以及各个个体的培训需求，提高培训开发的效率；最后，我国基层政府也要借助市场机制的力量，将政府组织或部门的人力资源培训与开发工作通过合同制的方式承包出去，让更多较为专业的私人部门参与其中，从而实现以最小的成本取得最大收益的目标。

(四) 灵活应变，提高基层政府人力资源开发与管理的信息化程度

现如今,我国的行政改革呈现出的重要趋势之一就是借助“互联网+”、“大数据”等现代化信息技术手段实现政府的“云治理”,通过工具理性推动价值理性的实现。提高政府人力资源开发与管理的信息化程度不仅可以有效地提高工作效率、降低工作失误的可能性,在某种程度上还可以有效解决基层政府部门机构臃肿、人浮于事的问题。敏捷治理强调以灵活机动的工具或途径应对人力资源开发与管理工作中的各种问题,首先就是要树立信息化管理的观念,在人力资源管理的过程中诸如人事档案的整理、公务人员绩效工资或薪酬发放等一些较为机械化的工作就可以借助互联网等信息技术完成,可以有效地降低人工成本,将基层公务人员从这些枯燥的、繁琐的工作中解放出来,从而能够由充足的时间和精力去从事那些真正涉及到社会公共利益的重大事件;其次就是要加大信息化管理的建设力度,最直接的体现就在于提高基层政府或各个部门财政收入中应用于诸如购买先进信息处理技术、对于公务人员进行信息化培训支出等的比重;最后就是要通过各种培训途径和手段,切实基层公务人员的信息化管理水平,缩短基层公务人员适应新技术、新治理方式的周期,从而借助信息化工具为社会公众提供更高质量的公共产品和公共服务[8]。

5. 结束语

敏捷治理作为新兴于公共管理领域的治理模式,在治理对象上体现出用户导向,以人为本;在治理节奏上强调快速回应,尽早进入;在治理方式上主张灵活应变,渐进迭代;在治理关系上讲求注重合作,双向互动。敏捷治理以其特有的快速回应、灵活性、适应性,在我国的城市治理实践、基层重大公共卫生风险防控中、乡村数字治理以及前沿科技领域治理等都有较多的应用;我国基层政府人力资源的开发与管理工作中存在着管理理念和制度落后、激励和绩效评估机制不完善、人力资源素质较为低下以及人力资源管理的信息化程度不高等问题,将敏捷思维应用于解决我国基层政府人力资源开发与管理之中,为解决这些问题提供了全新的路径,为人力资源的开发与管理提供了科学的指导,对于营造健康积极的工作环境、发挥基层政府人力资源的利用价值以及提高人力资源的综合素质,提升其工作服务态度和素养等都具有重要的意义。

参考文献

- [1] 薛澜,赵静. 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理, 2019(8): 28-34.
- [2] 范旭,刘伟.“敏捷治理”: 重塑前沿科技领域治理体系[J]. 国家治理, 2020(35): 28-31.
- [3] 白小亚. 基层政府人力资源的开发与管理策略分析[J]. 现代商贸工业, 2020, 41(36): 61-62.
- [4] 朱琳. 公共部门人力资源管理激励机制的问题与改进[J]. 人才资源开发, 2021(9): 31-32.
- [5] 张宏. 基层乡镇政府人力资源管理问题及对策探究[J]. 才智, 2020(3): 234.
- [6] 韩瑞波. 敏捷治理驱动的乡村数字治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(4): 132-140.
- [7] 颜海娜,唐薇,王露寒. 基层重大公共卫生风险防控中的敏捷治理机制——基于 H 街道的新冠肺炎疫情防控个案分析[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(1): 113-124.
<https://doi.org/10.19366/j.cnki.1009-055X.2021.01.012>
- [8] 王喜. 新公共管理视角下的公共部门人力资源管理研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2014.