

机构改革行进中人力资源实践的检视与重构

——以 L 县综合行政执法类机构为例

刘帮成 孙思睿*

【摘要】 机构改革过程中，人力资源实践的根本任务是为改革顺利推进提供人才保障，为期待的改革效应释放创造所需人才环境。论文对 L 县综合行政执法类机构改革过程进行了系统考察，并重点检视改革中人力资源实践的运营状况。研究发现：面对机构改革带来的组织人事管理新问题、新挑战和新要求，传统的人力资源实践以行政指令为主导，依靠上级计划与安排较为僵化地推进工作；现行人力资源实践未能积极应对信息不对称的问题，对于环境变动和当事人需求缺乏敏捷回应；当前人力资源实践不利于营造安全友好的工作氛围，易引发当事人的消极态度和被动行为。总体而言，机构改革行进中的人力资源实践难以满足人才需要。为有助于机构改革期待的“化学反应”的发生，一种强调变革支持，更具敏捷性、灵活性、包容性和系统性的人力资源实践新模式（即机构改革导向的人力资源实践）被提出。机构改革导向的人力资源实践旨在激发机构改革中个体的主动性，改善其态度和行为（即支持改革和善于担当），通过夯实人力资本基础，促进机构有效整合，加快人民满意的服务型政府建设和推进国家治理能力和治理体系现代化。

【关键词】 机构改革 机构改革导向的人力资源实践 组织发展

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2022) 04 - 0157 - 18

一、引言

为加快推进国家治理能力和治理体系的现代化，机构改革一直在路上。机

* 刘帮成，上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士研究生导师，上海市创新政策评估研究中心主任，上海交通大学心理与行为科学研究院研究员；通讯作者：孙思睿，东华大学人文学院讲师。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵建议。

基金项目：国家社会科学基金重点项目资助（项目编号：20AZD020）：完善干部担当作为的激励机制研究。

构改革一般通过组织架构重组、转变机构职能、优化业务流程、厘清权责关系、合理配置人员等措施或手段，来强化机构适应性和实现机构整合效应，进而提升机构效能，建设人民满意的服务型政府。然而，机构改革期待的目标并不会轻易就能实现，甚至一些机构改革还削弱了组织的能力，阻碍了机构效能的发挥（Pollitt & Bouckaert, 2017）。习近平总书记指出，完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了机构改革“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做（习近平，2019）。

机构改革是一个敏感的复杂过程，需要相关人员主动、持续地投入其中来共同推进（Tummers et al., 2015）。机构改革不会自然发生，期待的“化学反应”更需要“人和、事和、力合、心和”才有可能实现。现实中，由于机构改革导致的改变及其带来的不确定性，加剧了当事主体的懈怠、失落和迷茫等负面情绪，甚至不敢为、不愿为和不能为的现象也偶有发生（Pollitt & Bouckaert, 2017；刘帮成、张宗贺，2019；李朝波，2019）。然而，当前学术界却对于如何扭转此局面，以激励机构改革中个体的主动参与和投入，实现期待的“化学反应”，却研究不足（Ahmad et al., 2021；杜倩博，2022；刘帮成，2022）。选配恰当的人员，提升和开发当事人员的能力，激发他们的动力，是组织人事管理在机构改革中的核心任务。遗憾的是，由于机构改革中组织人事实践未得到应有重视，现实中，仅能发挥出差强人意的效果。

如果按世界银行报告所指政府改革是世界潮流的话（世界银行，1997），那么机构改革则是这股潮流中的标杆。机构改革“化学反应”如期实现，根本上要依赖一支拥有广泛共识、规则意识强、主动担当、勇于作为的从业人员队伍。这支队伍不会凭空产生，一套行之有效的人力资源实践是保障这支队伍出现、满足机构改革人才需求的关键。那么，机构改革中现行的人事管理效能如何？“理想”的人力资源实践应当具备哪些显著特征？为回答以上问题，本文在梳理机构改革下个体态度和行为、人力资源实践相关研究文献的基础上，以L县综合行政执法系统的机构改革为调查案例，着重评估了机构改革中的人力资源实践状况。本着营造有助于机构改革“化学反应”发生的组织氛围，为机构改革提供必要的人才保障的核心任务，本文提出了一种强调变革支持、敏捷响应、灵活性、包容性和系统性的人力资源实践新模式（即机构改革导向的人力资源实践）。

二、文献回顾

（一）机构改革下的个体态度和行为

改革是有计划的变革（Pollitt & Bouckaert, 2017）。组织变革或机构改革下

个体态度与行为研究中，变革接受、变革承诺、变革抵制、变革犬儒主义等常被讨论（Kuipers et al. , 2014；Liu & Zhang, 2019）。置身于改革的不确定性环境，个体的态度与行为随着当事人在改革中的情感与认知变化，主动适应或被动接受地发生着（Tummers et al. , 2015）。促使机构改革顺利推进，激发改革过程中个体持续地提供主动行为是关键。主动行为一般由自我发起，具有较强的未来导向与提升意愿（Parker et al. , 2006；陈昭，2022）。机构改革中的主动行为，表现为个体基于当下工作内容与方式变化的主动适应与融入行为，以及处理改革现实问题或者回应群众利益诉求过程中的勇于创新 and 善于作为表现（刘帮成、陈鼎祥，2019）。其中，依赖掌握机构改革中相关信息和知识，来自发进行调试的行为（即明智主动行为）体现了个体对机构改革的认同，包含了当事人投身于机构改革的主动策略性行为，包含自我提升与管理、与他人配合和合作、主动提醒与自主监督以及服务社会四个维度。“匹配性”与“变通性”表现，让个体在解决改革不确定性矛盾时得心应手，因而特别值得期待（刘帮成，2022；孙思睿、刘帮成，2022）。

机构改革中期待的态度和行为（比如明智主动行为）难以自然地出现，信息透明、支持性及包容性强的友好组织氛围，有利于助推这些态度与行为更顺利地发生，而大量研究表明人力资源实践能促使此种“理想的”组织氛围产生，为人员主动提供条件（Parker et al. , 2006）。例如，高承诺人力资源实践采取让员工感知到被尊重的方式——参与式管理，灵活的工作设计，发展导向的绩效评价，使得个体期望通过自身积极表现来回馈组织（刘帮成、周杭、洪风波，2017）。变革导向的人力资源实践通过选拔具有创新精神、沟通技巧的员工，以及鼓励员工参与集体的决策过程，培育了个体驾驭变革的能力、动机与机会（Lee et al. , 2016）。改革中人力资源实践应着力提升改革参与者的主动性、强化其知识与技能、深化其责任感知以及提高其对于管理的信任感。然而遗憾的是，聚焦真实机构改革场景中人力资源实践与主动行为互动的研究却不足（刘帮成，2022）。

（二）机构改革下的人力资源实践

公共机构由于要承载公共性、稳定性、重要性和复杂性任务，往往采取正式决策程序、明确岗位责任、维护既得利益的人力资源管理制度和安排，以确保个体在稳定环境中始终如一、高水平履行自我角色和职责。一方面，传统公共组织与人力资源管理的基本准则是统一规划，整齐执行，“标准化”传递行政命令的人事安排大量地运用在机构改革之中。以我国事业单位的组织实践为例，机构改革人力资源管理系统的调整以遵从上级指令为主，通过整合人事处职能，

组建人力资源部或者强化人才办公室地位来“物理重组”（葛信勇、王荣景，2021），涉及机构内部的人员任免、岗位权责划分以及绩效考核方案等管理亦是如此（宋世明、王君凯，2018）。另一方面，机构内部人事管理与机构编制紧密牵连，但相对刚性的编制规划导致机构用人空间狭窄，可能发生编制空置、无编可用、空编不用等现象（唐任伍等，2018；徐刚，2020）。现有研究指出，现行的（传统的）人力资源管理模式在机构改革中对人员态度与行为造成了负面影响。例如，强制人员分流加剧了人员对身份编制与安置不合理的担忧（杨兴坤，2020）；缺乏规划的人才队伍组建方案使得机构人才力量不足、质量欠缺，在岗人员误认为越改革担子越重（夏德峰，2016）；缓慢的上级业务指导未能助力新机构人员快速融入新工作，而且缺乏专业性导致人员对工作处理更加不自信（张克，2019）；此外，现有的人员考评无法区分人员差异，导致部分基层从业者惰性增加（李辰星、肖竹，2021）。

随着人民满意的服务型政府建设的推进，公务人员实际上被赋予了新的角色要求，比如，更提倡个体主动性、责任性，提升个体与团队服务意识，以完成不能被岗位职责描述清楚的任务，自发地成为政府与服务对象之间沟通的桥梁（孙思睿、刘帮成，2022）。但在此背景下，公共机构与组织在人力资源实践中却常因为难以让改革参与者认同，从而难以激励他们自发地投入改革事业（Tummers et al. , 2015）。但对比人力资源实践负面影响的讨论，人力资源实践如何转型，以调动个体主动的态度与行为更值得期待（Lee et al. , 2016；刘帮成，2022）。

身处改革场景，人力资源实践难免遇到组织发展的相关问题，但个体态度行为如何受到影响而发生改变需要及时关注。与此同时，面对政府的管制要求、环境与执行差异，人力资源实践的调整应当是一项工程。总体上，要更具备前瞻性、敏捷性和包容性能力，以便助推个体积极认同与主动行为形成，确保人力资源实践始终与改革要求和环境变化有机配合。总之，面对改革带来的不确定性，旨在激发当事人的积极主动性、个体动机以及发展潜力的人力资源实践成为期待的对象（Lee et al. , 2016）。围绕机构改革实现的理念、能力、手段和方法，警惕机构改革中个体复杂态度与其生成原因，营造个体理解与支持机构改革的氛围，探讨有效缓解个体面对机构改革的困惑、焦虑和担忧，提升其主动适应机构改革的信心、能力、动机和行为方式，从根本上为机构改革提供人才保障，以实现机构改革中期待的“化学反应”发生。这一系列相关问题需要认真进行研究，这也正是本文的初心和试图努力拓展之处。

三、机构改革中人力资源实践检视案例：设计与发现

（一）案例选择与调研背景

本文选择 L 县进行纵深案例观察，以期在最大程度上降低其他外部因素干扰。位于中部 H 省的 L 县辖区内共有 11 个镇，2 个乡，以及 300 个行政村。截至 2018 年，L 县总人口为 40 万人，城镇化率为 50.58%，第二、三产业占 GDP 贡献率分别为 38.2%、57.2%。改革调整后，L 县直接管辖 5 个综合行政执法机构，以及 1 个为市级单位垂直管理并在县设置的综合行政执法机构，该机构主要负责 L 县的生态环境执法业务。

2019 年 8 月《关于贯彻落实中央、省委关于市场监管等领域综合行政执法改革指导意见的通知》发出后，L 县根据要求，成立了“局队合一”的“一套班子，两块牌子”的综合行政执法机构，并按照机构体制进行整建制、随机构建制划转行政执法人员，以落实综合行政执法类机构改革任务。为系统了解 L 县综合行政执法类机构改革过程，并着重考察改革过程中当事人的体验和感受涉事机构人力资源运营情况，本文开展了跨两个月的二阶段半结构化访谈调查。

本文选取 L 县进行单案例分析，使用两轮跟踪访谈来深度挖掘素材，是为了便于研究掌握更准确、充实的分析资料。研究从该县改革伊始进行观察，跟踪改革演进历程，积累了生动的调研材料。此外，L 县县委组织部主动提供了部分政策文件、调研报告供本文使用；本文还主动收集了一些公开资料、新闻报道等作为二手资料辅助研究。

（二）调研过程、对象与内容

在 L 县县委组织部协助下，由一名 L 县县委组织部干事陪同，本文作者开展了现场调研，访谈对象的信息如表 1 所示。第一次调研在 2020 年 8 月进行，调研团队对 L 县将要改革的相关单位进行调研，主要了解相关人员对本次改革的态度和看法。本轮受访者总共有 42 人，分别来自县委编办（3 人）、六大综合行政执法机构（城市管理、农业、交通运输、生态环境、文化旅游、市场监管）主要领导、分管领导与执法队队长/员（共 36 人）以及综合事务中心（3 人）。两个月后，研究团队开展了第二轮跟踪补充调研（受访者共计 8 人，其中 6 位受访者参与过第一轮调研）。本轮调研一方面进一步了解受访者对本次机构改革的态度和感受，同时重点了解他们对有关组织人事实践方面的意见和建议。

表1 访谈对象信息

变量	类别	频数	比例 (%)
性别	男	34	77.27
	女	10	22.73
年龄	31 ≤ 岁 ≤ 40	16	36.36
	41 ≤ 岁 ≤ 50	20	45.45
	51 ≤ 岁 ≤ 55	8	18.18
政治面貌	中共党员	40	90.91
	群众	4	9.09
工作性质	公务员	17	38.64
	事业编制	27	61.36
工作年限	工龄 ≤ 8	1	2.27
	9 ≤ 年 ≤ 20	11	25.00
	21 ≤ 年 ≤ 30	21	47.73
	31 ≤ 年 ≤ 37	11	25.00

资料来源：作者自制。

（三）案例研究发现

1. 机构改革下的个体态度与行为表现

机构改革初期，当事人的负面情绪和行为较普遍，且大部分消极态度与负面行为和其所经历的人力资源管理事件相关。在发生对象上，涉及改革直接参与者以及在改革中职能被划转的单位内成员。具体见表2。

按照改革方案与相关规定，新机构的首要工作是落实人员，主要做法是根据新机构编制情况安排人员数量，依据改革要求的人员划转条件调整。但改革规定的用人手段令新机构人手短缺，仅能开展紧急工作，此状态下个体产生焦急、担忧等情绪。部分新机构自主寻找了改变办法。例如，通过借调来补充力量，但被借调单位通常同样人手有限，且不愿承担被借调人员身份“不合法”的潜在风险。在不稳定的人员召集方式下，当事人员安全感降低，担忧隐患和问题情况突出。同时，由于人员划转时对接沟通工作不足，造成当事人员并不明确自己的激励与保障变化，触发担忧福利损失等负面态度。

表2 机构改革中的个体态度与行为

事件	对象	态度	行为	访谈素材与编号
改革初期阶段				
人员划转	自身	—	+	需要充足的人（来办事），现在是只能解决特别紧急的问题（No1T1）
机构合作	合作者	—	—	现在去卫生（局）借调……（被借调的人）他们做事也不安心，他们单位也不乐意（No31T1）
人员招聘	自身	—	—	招进来的初中、高中生，规范的文书等都做不到……比较担忧（No30T1）
领导安排	领导	—	—	我会想很多办法（去推进任务），（但）领导漠不关心，领导不支持，下面没能力也不想推动……（No19T1）
工作职责	自身	—	—	职责没有跟上……工作无所事事，但如果真的规范，又做不完……没事干的现象是普遍的（No37T1）
工作职责	自身	—	—	（我）也不知道工作是什么，没有重心，（因此）执法宽松……（No33T1）
薪酬与绩效	自身	—	—	工作强度与报酬不匹配，绩效少了不愿意做事情……（No42T1）
机构运转阶段				
领导安排	领导	—	—	领导对这块业务不熟悉，不知道要投入什么（No2T2）
领导分工	领导	—	—	分管领导要听主管领导的，这是很大的障碍……（No4T2）
机构合作	合作者	—	—	其他单位就协助你调查，但是要签字就说自己不是执法队的（No5T2）
保障机制	自身	—	—	不敢作为……（因为）问责的时候也不管是谁（监管或执法），（上级问谁的责）还是很含糊（No3T2）
薪酬与绩效	自身	—	—	政策都变动了，资源没及时到位，积极性（还是）提不高，做多做少一个样（No6T2）
培训与学习	自身	—	+	现在很多业务都要懂，但是去交流少……自己的工作必须要求我去学习，不然出了问题怎么办（No4T2）

注：—为消极态度，+为主动行为，—为被动行为。

资料来源：作者自制。

“（改革）先是划编制，有整建制划分的，有按比例划的，（编制办公室）去（上级）申请增加划转名额，结果上头批复后给了178个编制，但符合身份的只有114个，因为身份限制，很多机构划转了不到一半的人，工作没办法开展，人太少了，只能从原来单位借过来……本身符合条件的就少，还（有人）不愿意去，因为以前有专业技术职称（补充津贴），（被划转的人员）现在拿管理员工资，发展前景实际上好一些，（但人员不了解情况）不愿意去的还是有的……”（访谈编号 No1T1）

“（人员划转）条件太死板了，大部分（人员）不符合条件所以没有整合过来，现在工作很难开展，但是工作量很大，好多事情没办法做，事情太多了，靠几个人事做不了，只能突发事情发生才来做，天天做事都做不过来，担子太多，怎么担当作为？”（访谈编号 No30T1）

新机构开始运转，当事人则愈发被动，部分还产生了消极态度和负面行为。新机构无法在条件允许的范围内使用人事权留住人才，面临不符合条件的经验型人员流失，只能被动接受，无人“补位”从而导致业务损失与工作过载的情况较为常见。部分当事人寄希望于领导来发动内部“变革”，让工作流程更顺畅，减轻在岗人员负担。改革方案为新机构配备了与原机构相同的领导班子，用“两块牌子、一套班子”的方式来应对。但在机械化安排下，直接领导往往业务不熟，难以有效开展工作，且领导团队还处于调和阶段，上下齐心氛围尚未出现，较为积极的当事人试图寻找领导解决问题却得不到支持，并不那么融洽的管理氛围使得单位内部成员逐渐被动。

“人事上的变化蛮大的，现在是一把手负责制度，但他不懂业务，是外行，行政领导要听他的，（一般）主要领导1-2年才会熟悉业务，现在面上的了解一些（业务、技术、知识等），深入的都不了解，（改革前）本来可以做的，现在没办法执行……（领导班子）看起来不和谐，（领导班子）方向和想法不太一样……”（访谈编号 No2T2）

“下面人员不足、车辆不足、经费也没有，我们都有无形的压力，向领导反映，他（也）不会特意为了某件事，特别去重视……要对业务熟悉、有经验的人来管理，工作就会好开展，机关单位换人，但（接替者）业务不熟悉就会影响执法……”（访谈编号 No4T2）

随着机构改革持续发酵，当事人部分出现了“避责”或推脱不作为的行为。这很大程度上与机构改革中的管理氛围不佳有关。例如，面临机构改革的职能交接，关联机构应形成合力来帮助彼此适应新身份，但付出额外的精力并不会被绩效考核认定，甚至还可能耽误自身的工作，所以相互扯皮或推卸责任更能确保自身利益不受损失。

“（工作职责）要划转清楚就好些，如果都割裂，损耗不报告就不行，把工作的责任、义务明确，不能说（被划转的机构）你不执法了，就什么都不管了，怎么（业务）分块要清晰一点，现在分块都扯皮，有些人就不愿意做了……”（访谈编号 No4T2）

改革中“习以为常”的人事管理策略较多，比如，沿用陈旧的人员培训与开发措施，不顾此安排是否有助于转型期间人员快速适应身份，而组织内部也并不会创新打破培训规则的“新方案”。在比较压抑的氛围下，当事人的不满情绪蔓延难以主动去创新和试错。

“（新划转过来的人员）业务都不熟，法律可以学，但是也是临时去学，但真正去现场执法，需要的知识不是书上的……（在一线执法）有很多技巧，所以需要培训，这块很重要，但现在开会、培训、协作都很少……”（访谈编号 No6T2）

2. 机构改革行进中人力资源实践的效能检验

理想的人力资源实践旨在为组织战略目标的实现提供强有力的人才支持。通过对 L 县综合行政执法类机构改革中人力资源实践效能的两阶段检视，研究发现，人力资源实践在保驾护航“专业机构”，组建“专业人员”，实现“专业执法”任务中，存在一些较为明显的弊端，详见表 3。这些弊端反映出现行人力资源实践在机构改革中效能不足，未起到助推人员形成积极的改革态度与主动行为的作用。

首先，人力资源实践规划缺乏系统性。运用统一标准来获取人员，引发了队伍年龄过大、素质不佳及职务断层等结构问题，还加剧了新机构的人才短缺现状。具备系统性的人力资源实践会从新机构的实际业务需要出发，预估机构稳定发展所需要的人员规模，并重视客观现实等因素来搭建队伍梯队，实现机构更合理的人才布局。现行人力资源实践在人员安排上，仅考虑到机构要“专业化”建设的目标，设置了人员进入的“高门槛”，但却忽视了基层现实。比如，基层干事人员本来就不足，而那些适应新的数字治理环境，又懂业务的人员更显不足。这些现状总体反映出人力资源规划缺乏系统性又科学性不足。

“（新单位）进人方面无改进，无新聘的技术人员，中队只有 3、4 个人，（其中）老同志有三分之二，老同志电脑不会用……业务一直有这么多，上面的业务很细，但是下面很多事都是一个人做，人和业务不配套，越到下面文化程度越低，人手不够，（建议）股室（人手）要与上面配套，每个（股）都安排一两个（人手）……”（访谈编号 No13T1）

表3 机构改革行进中的人力资源实践现状

组织与人事 管理问题	人力资源实践		访谈素材与编号
	目标导向	管理环节	
工作流程不明确	效率、专业性	沟通、培训	过渡期行政执法章是哪个单位来盖（不明确），法律法规需要跟上来（No2T2）
绩效考核方式单一、手段不佳	效率、合作	绩效考核	执法局统筹安排，这个季度做什么，下个季度做什么，但（所有中队）天天在超市（检查），会影响他们（No3T2）
职能转换过于刚性	合作	绩效考核、监督约束机制	（监督单位）说我们不执法了，就不需要报告了，他们看处罚权划转给我们了，就不去监管了……（No2T2/No6T2）
机构撤销、职能欠缺	专业性	沟通、培训、岗位设计、绩效考核	现在文物执法基本空缺，工作量大，业务专业性很强，需要人来专门负责，现在却没有专人专岗……（No42T1）
工作流程不明、合作不足	效率	岗位责任与说明、沟通、培训	现在不知道上报给谁……现在就难以协调……有点不明确找谁（合作），现在对接不起（No5T2）
相关制度更新慢	创新	岗位责任与边界	现在还在执行（20世纪）80年代的法律，而且口子太大……（No36T1）
法律法规与工作规范不明	主动、创新	岗位责任、沟通、培训	地方让我们来执法，但法律法规又不健全，没有处罚依据（No13T1）
领导管理效果不佳、授权不足	包容	责任边界、沟通	（领导过于干预）会对执法没有有效的打击……（No4T2）
人员选拔、人手紧缺、人员素质与专业性不佳、队伍断层	系统性、敏捷性	人员规划与测算、招聘与选拔、培训与发展	因为身份转不过……真正执法的人还是很紧缺的……/单位断层现象严重……专业人士招聘不进来/人员编制太生搬硬套了（No2T2/No13T1/No3T2）
激励不足、领导力不佳、绩效考核问题、保护与容错少	系统性、敏捷性、包容性、创新、主动性	人员激励与保护机制、绩效考核、领导力、薪酬与奖励、沟通、主题教育、培训与发展	安全生产的容错机制怎么修，怎么细化（不明确）/领导也会有恐惧和排斥的状态，领导会被追责/对于中层干部来说，他可能调动（不了）底下的人也（更）调动不了上面的人……（No28T1/No23T1/No5T1/No3T2/No32T1）
培训不佳、人员发展	系统性、敏捷性、创新、主动性	培训与发展、沟通、职业规划	很多业务培训太少……怎么（行政执法）问话都需要培训的/培训的老师所讲的案例没有一例是针对乡（镇）的……（No5T2/No32T1）

资料来源：作者自制。

其次，在操作层面，人力资源实践明显敏捷性不足。新机构往往迫切地推进改革后的新职能，被划转业务单位同样也在适应新身份。但在业务过渡阶段容易产生误会，本可以做“润滑剂”的人力资源实践却令这些矛盾悬置。例如，新机构当事人误以为原有机构是甩手掌柜，对其抱怨不断。实际上，原有机构因为职能被剥离，且被赋予新职能，任务同样繁重，无力为其他单位进行援助。而此时从未经历过改革“实战演习”模拟的单位又缺乏沟通，因此误会愈发加深。此外，新机构自身条件与组织配套难以驾驭专业要求高的工作任务，但上级培训等工作开展缓慢、针对性不强。在改革后上级单位尚未开展培训时，当事机构未主动地安排业务交流或分享会，只是被动地等待上级安排。待上级培训方案下达，却又遭遇培训名额限制的问题，面临人员限制，又再次束手无策，导致人员培训成为“老大难”问题。

“现在的法律法规都在根据形势变化修改，新的东西修改后需要学，学的话，自学与实际（培训）有区别。改革之后，专业性的、综合性的、部里的、在网上的培训都需要，但按规定好多培训一次只能去一个人，一个人肯定少了……去听（培训）的话没有身份的限制，但是规定一次只能一个人，其实最好是每个人都培训……新修改的法律法规要通过培训的，（师资方面）老师要知道实际操作（与法律的运用）……”（访谈编号 No5T2）

与此同时，机构改革中人力资源实践总体扮演着行政指令的发布者身份，遇到问题则充当“救火员”。导致当事人感受到现行人力资源实践基本跟以往的手段、效果一致。以人员激励为例，改革后激励手段还是非常有限，主要依赖与现金奖励挂钩的单位绩效考核来做指挥棒，使得被考核人员只愿意投入与绩效相关的工作，以获得更多收益。而机构内部又缺乏对绩效手段的科学运用与积极引导，仅将其作为“指挥棒”，导致各支队伍更关注竞争而非合作。

“绩效考核影响大，特别影响大家的积极性，每个人岗位不一样，在局里偏向谁，其他的人就有想法。为了不产生矛盾，绩效考核往往是形式上的……”（访谈编号 No8T2）

改革后的绩效考核方面，人员考核依旧与奖励挂钩少。据单位中层干部反映，自身无法运用考核等手段去约束下属行为，尤其在能上能下机制未落实情况，人员考核更多也是流于形式。

“中层干部（股室长）以前可以分配奖励，现在都不可以，只能凭良心和惯性来做事……我会想其他的办法，但下属是否担当，还是要根据个人的能力、想法决定，我很想做，想很多办法，但领导漠不关心，上面领导不支持，下面没能力也不想推动，很多人就是习惯了被动安排，不敢尝试，没有积极拓新的勇气……”（访谈编号 No19T1）

现行的工作环境并不鼓励机构的相互合作，人员之间未形成相互“搭台唱戏”的氛围和默契，更多的还是采取各自为政的工作方式。机构之间的数据不通仍是基本现状，所以当事人在工作中还是有不少要找各方签字的繁文缛节。受访者认为，重复报数据也是机构间分担责任的“潜规则”。

“（改革后要求事务）一次性办结，但承接不了，一是干部年龄太大，二是（有些事务）好几个部门都一起管，也要找几个部门去批，而该共享的（数据等）没有共享……很多部门说自己没权限，所以都推卸，数据需要共享……”（访谈编号 No34T1）

尽管容错保护在各项文件中被屡次提及，但实际上却未完全在基层单位传递与执行。在缺乏具体容错规则的情况下，基层机构更倾向于采取保守作风，顾虑“越位”“错位”，提倡多一事不如少一事。

“队长情商很高、很负责，但之前出了事故，某事件影响了他的前景，要背责就难以上升了，容错机制对于纪检、监察等岗位都很重要……很难界定什么是错，监管对象有问题，工作人员就受到牵连，政治生命掌握在他人手里……”（访谈编号 No28T1）

另一个值得注意的问题是，改革中如有机构被撤销，管辖业务则随即停滞，即便被调离人员担忧事务无人处理易造成更大损失，但组织却认为不如等问题发生再去扑火。层峰式的机构设置安排，初衷是便利工作开展，避免条块对接时各种问题发生，但在机构改革现实情境中，却容易成为被改革机构完全依赖上级指导的“惯用借口”，更是主动行为的枷锁。

要让个体感知到机构改革中人力资源实践具有积极的引导意义，需要在营造良好变革氛围、助推人员融入变革等技巧与手段的基础上耐心打磨。但由于目前的人力资源实践没有融入与改革相关的提前介入和干预措施，即没有在改革前开展信息通气等工作，也未在改革后及时告知当事人利益变化与后期发展前景等，造成人员对薪酬福利、晋升以及劳动关系等事项的负面预期加剧，导致了机构改革中人员难以齐心，被动等待、观望以及懈怠的情况更是时有发生。

（四）案例研究总结

人力资源实践的根本是为既定战略的实施和任务目标的实现提供所需要的人力资本。虽然机构改革在我国以及全球范围内积极推进，但有关机构改革过程中人力资源实践的研究并不多。基于对我国中部 H 省 L 县综合行政执法类机构改革过程的系统考察，并重点检视其中的人力资源实践状况，研究形成了如下结论。

1. 机构改革场景中个体消极态度与负面行为表现及其可能解释

基于L县综合执法类机构改革的调研,本文发现改革中的当事人的态度与行为总体上较为消极与被动。改革伊始,部分当事人通过前往上级机构——编制办公室反映情况与争取改变的自发行为,实际上是主动且不认同改革的表现,源于个体担忧自身福利方面的损失。而其他当事人在改革初期事实上是认同且主动投入改革的,他们在发现工作不畅时,自主寻找解决方案;遇到能力不匹配的情况时,积极向前辈请教;更看重自身的长期发展而非当下困难,总体上表现出为公众服务的动机。在第二轮跟踪访谈中,本文发现,随着改革推进,部分人员的心态发生了明显的转向,值得鼓励的主动行为亦有所减少。这种情况的发生与组织当中的人力资源实践无法给予人员安全感,难以汇聚人员凝聚力,对人员创新与试错缺乏包容有关。人员态度行为转向发生在当事人群体身上,说明了个体并未在改革过程中形成自发地认同改革的局面。

以上结论表明,个体在改革中的态度与行为是动态变化的,变化的发生与组织人力资源管理营造的氛围、提供的信息是否对称等密切相关。此外,个体的行为态度在改革当中总体是被动与消极的,说明人力资源实践不应一蹴而就,要长期关注规划、实施与个体感知之间的差异,更为灵敏的优化策略来调动人员融入机构改革任务,与组织发展形成同频共振的良好互动。

2. 机构改革场景中传统人力资源实践的局限

基于L县综合执法类机构改革中人力资源实践的调查,本文发现,改革初期,组织希望落实改革任务,在重要的人事决策方面以直接参考既定方案为主。随着改革推进,人力资源影响范围扩大,组织中因“计划”和“实施”之间不契合而引发的矛盾显现,但限于各方压力与约束,组织并没有主动变革,对人员负面情绪疏于关注。这种情况持续发生,反映出当下人力资源实践配合机构改革这一敏感的复杂任务的推进力不从心。无论在哪个场景中,人力资源实践的主要任务一般是为特定的战略执行和目标实现提供人才保障(Lepak et al., 2006; Perry, 1993; 刘帮成、陈鼎祥, 2019)。目前的人力资源实践并未形成人才支撑,反而出现了各种抑制人员认同的局限。

首先,虽然机构改革发生了,但“新”的机构人力资源实践总是在期待上级计划与具体安排。例如,不考虑机构改革前后的实际人手配置情况等,简单地按程序划转原来不同部门的人员;依靠改革方案安排人员而忽略其是否具有相应的“新”专业能力。这些局限反映出机构改革中人力资源实践的行政指令主导与僵化特点。

其次,现行的人力资源实践缺乏对改革环境变动以及当事人员的敏捷回应

性。现行的人力资源实践总体缺乏与当事人员进行信息沟通，表现为既没有对机构改革相关背景的有效沟通，还缺乏对“新”设立机构功能、定位及新业务领域的清晰说明；同时，在清晰的业务流程梳理及部门及岗位职责描述方面较少明确。这说明机构改革中人力资源实践未有效积极应对信息不对称的相关问题。

同时，现行的人力资源实践缺乏营造安全友好工作氛围的能力。由于现行人力资源实践本质上缺乏对于创新和主动作为的支持，缺乏包容性和容错机制，导致其实际上无法有效满足机构改革对人才队伍建设的要求。

总而言之，致使机构改革过程中的观望、推诿、搁浅、不愿为、不敢为与不能为的现象时有发生，机构改革期待的“化学反应”迟迟未能出现，很大程度上须归咎于现行人力资源实践的局限。

四、讨论

基于L县综合执法类机构改革案例的分析，本文认为面对机构改革，现行人力资源实践存在明显的不足，因此有必要重新审视人力资源实践重构这一问题，为机构改革中“理想的”人力资源实践的形态提出参考，以及描绘其可能的特征，为改革顺利推进提供人才保障，以及为期待的改革效应的释放营造友好的人才环境。

（一）机构改革行进中“理想的”人力资源实践模式及特征

机构改革是一个敏感的复杂工程，期待的“化学反应”的发生是需要大量配套工作的。就人力资源实践而言，基于对L县综合执法类机构改革的深入调研，本文认为，人力资源实践应以强调凝聚当事人对机构改革的共识为核心，以激发改革过程中的当事人的主动担当和积极作为，为机构改革顺利推进和目标实现（比如建设人民满意的服务型政府）提供人力资本保障。机构改革行进中，“理想的”人力资源实践模式对于改革应更加具备支持性、敏捷性、灵活性、包容性与系统性。根本上讲，机构改革行进中“理想的”人力资源实践模式属于战略性人力资源管理的范畴，由于突出机构改革的具体场景，所以参考战略性人力资源管理的研究范式（如Wright & McMahan, 1992；刘帮成、陈鼎祥，2019），可暂且称之为机构改革导向的人力资源实践（Human Resource Practices for Institutional Reform）。该模式旨在激发机构改革行进中个体的主动性，改善其态度和行为，夯实人力资本，实现机构的整合效应，加快人民满意的服务型政府建设和推进国家治理能力和治理体系的现代化。

首先，机构改革导向的人力资源实践必须强调对机构改革的支持。除了具备传统人力资源实践基本职能外，机构改革导向的人力资源实践更应强调管理顾问和战略规划师的功能，落实到人员规划、队伍布局及人员激励等方面须进一步深远谋划。比如，个体对改革的态度与行为取决于改革对自身发展重要性认知，以及自身应对变化的潜力判断（Petrou et al.，2018），所以机构改革导向的人力资源实践要注重前瞻性预测和积极沟通，将改革可能带来的影响尽量全面、客观地向当事主体进行传达，以便于他们在改革中做出更精确的判断，激发当事人的主动性、智慧与能力释放。

其次，机构改革导向的人力资源实践要更加强调敏捷性和响应能力。基于组织变革过程理论，机构改革初期的人力资源实践应突出对机构内外环境的快速反应能力。随着机构改革的推进，人力资源实践要保持更高的敏捷性，当出现无法预料的突发事态时，不是生搬硬套预设方案，而是在最短时间内进行研判，并快速地根据突发情况纠正和完善相关制度，最大程度地保障机构改革中当事人的积极性（Oreg et al.，2018）。

再次，机构改革导向的人力资源实践要更具有灵活性，以避免组织机构“近视症”和“刚性”局限，保障机构改革中当事主体的主动性和创新性。灵活的人员配置、培训和绩效评估等有助于调动人员的积极性，并激发其潜力和内心责任感（Lee et al.，2019；孙思睿、刘帮成，2022）。

同时，机构改革导向的人力资源实践要致力于营造更包容性的氛围，既提倡搭建“上级允许”的环境，也强调形成“鼓励”的氛围。机构改革导向的人力资源实践所营造的氛围，需有助于激发当事人在相应规则下的主动负责行为，以尽可能减少机构改革中个体因为机构改革的不确定性而不敢为、不愿为和不能为的现象（刘帮成、张宗贺，2019）。包容性的人力资源实践不会刻意强调传统行政部门整齐划一的程式，而是尽量尊重当事主体的个性化现实，以最大程度地激发个体的内在动机为出发点，引导其对机构改革的深度认同、积极支持和显著贡献（Sabharwal，2014）。在中央和地方各类包容容错政策倡议下，更多细则的推出需要机构改革导向的人力资源实践率先探索。

最后，机构改革导向的人力资源实践要更强调系统性思维。针对机构改革的敏感性和复杂性的特点，特别是对机构改革期待发生的“化学反应”往往不会一蹴而就的充分认识，机构改革中的人力资源实践要运用各种操作与手段相互配合的“组合拳”，以精准有效调动人才的创造性和动力。机构改革导向的人力资源实践通过战略捆绑策略，激发个体动机、改变行为与态度、提升人力资本价值和实现整合效应，依靠人才方案的系统性布局，夯实有关部门（或组织）驾驭机构改革的本领。

(二) 研究不足与展望

本文虽然基于我国中部 H 省 L 县综合行政执法类机构改革这一真实场景,在揭示个体态度行为转变与限制原因基础上,发出了机构改革场景下现行人力资源实践需要转型的呼吁,并基于检视现状,提出了机构改革导向的人力资源实践的概念,归纳和说明了其应具备的显著特征,但仅限于一个县级综合执法类机构改革的单案例分析,其局限性是非常明显的。比如,机构改革导向的人力资源实践这一概念模型的内容和结构的科学性(即构思效度),需进一步通过更为严谨的研究方法和证据来进行检验。同时,这一概念模型在其他地方(比如不同的区县)和不同层级(比如厅局级或省部级)的机构改革中的适用性(即概化效度),需要进一步系统研究。

参考文献

- 陈昭(2022).“众创”试验:理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究.公共行政评论,15(1):127-147+199.
- Chen, Z. (2022). “Crowd Innovation” Experiment: A New Perspective to Understand China’s Policy Innovation: A Case Study of Fault Tolerance Error Correction Mechanism for Cadres. *Journal of Public Administration*, 15(1): 127-147+199. (in Chinese)
- 杜倩博(2022).政府机构改革“化学反应”的结构逻辑与推进策略——基于部门内设机构的视角.理论探索,1:92-100.
- Du, Q. B. (2022) The Structural Logic and Promotion Strategy of “Chemical Reaction” in the Reform of Government Institutions-Based on the Perspective of the Internal Organization of the Department. *Theoretical Exploration*, 1: 92-100. (in Chinese)
- 葛信勇、王荣景(2021).高校内部管理机构改革及其治理现代化的路径选择——基于国内五所“双一流”建设高校机构改革实践的调查.西南大学学报(社会科学版),47(3),152-161.
- Ge, X. Y., & Wang, R. J. (2021). Reform of Internal Management Institutions at Colleges and Universities and the Path Choice of Governance Modernization-Based on the Investigation of the Practices of Institutional Reform at Five “Double First-Class” Universities in China. *Journal of Southwest University (Social Sciences Edition)*, 47(3), 152-161. (in Chinese)
- 李朝波(2019).机构改革进程中干部思想动态调查与心理疏导对策——基于4882份问卷调查的结果.行政管理改革,3,65-72.
- Li, C. B. (2019). Investigation of Cadres’ Thought Tendency and Suggestions on Psychological Counseling During the Process of Institutional Reform. *Administration Reform*, 3, 65-72. (in Chinese)
- 李辰星、肖竹(2021).城市基层综合行政执法的发展导向与实践进路.学习与实践,12,103-111.
- Li, C. X., & Xiao Z. (2021). The Development Direction and Practice Approach of Urban Grassroots Level Comprehensive Administrative Law Enforcement. *Study and Practice*, 12, 103-111. (in Chinese)
- 刘帮成(2022).机构改革行进中基层干部何以主动行为?——一个基于事件系统理论的探索.行政论坛,29(2):39-46.
- Liu, B. C. (2022). How Do Grassroots Cadres Be Proactive in Public Sector Reforming? A Longitudinal Study Based on Event System Theory. *Administrative Tribune*, 29(2): 39-46. (in Chinese)
- 刘帮成、陈鼎祥(2019).何以激发基层干部担当作为:一个战略性人力资源管理分析框架.公共行政评论,12(6):6-19+197.

- Liu, B. C., & Chen, D. X. (2019). How to Make More Take-Charge Street-Level Cadres: A Framework of Strategic Human Resource Management. *Journal of Public Administration*, 12(6). 6-19 + 197. (in Chinese)
- 刘帮成、张宗贺(2019). “为官不为”行为的内容及结构研究: 基于扎根理论的探索. 兰州大学学报(社会科学版), 47(3): 24-33.
- Liu, B. C., & Zhang, Z. H. (2019). Content and Structure of Duty Dereliction: A Research Based on Grounded Theory. *Journal of Lanzhou University (Social Sciences Edition)*, 47(3): 24-33. (in Chinese)
- 刘帮成、周杭、洪风波(2017). 公共部门高承诺工作系统与员工建言行为关系研究: 基于公共服务动机的视角. 管理评论, 29(1): 62-69.
- Liu, B. C., Zhou, H., & Hong, F. B. (2017). High Commitment Work System and Public Employees' Voice Behaviors: A View of Public Service Motivation. *Management Review*, 29(1): 62-69. (in Chinese)
- 世界银行(1997). 变革世界中的政府. 北京: 中国财经出版社.
- World Bank. (1997). *Government in the Changing World*. Beijing: China Finance and Economics Publishing House. (in Chinese)
- 宋世明、王君凯(2018). 我国政府机构改革历程与取向观察. 改革, 4, 39-46.
- Song, S. M., & Wang, J. K. (2018). The Progress and Orientation of the Institutional Reform of the Government in China. *Reform*, 4, 39-46. (in Chinese)
- 孙思睿、刘帮成(2022). 机构改革场景中基层干部主动作为的内容及结构探索性研究. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 30(145), 51-63.
- Sun, S. R., & Liu, B. C. (2022). The Construct of Grassroots Public Sector Employee's Proactive Behavior in Institutional Reform: An Exploratory Study. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 30(145): 51-63. (in Chinese)
- 唐任伍、马宁、刘洋(2018). 中国政府机构改革: 元问题、元动力与元治理. 中国行政管理, 11, 21-27.
- Tang, R. W., Ma, N., & Liu, Y. (2018). Institutional Reform in China: Meta Issues, Meta Dynamics and Meta Governance. *Chinese Public Administration*, 11: 21-27. (in Chinese)
- 习近平(2019). 习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话. 新华社. http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm
- Xi, J. P. (2019). *Xi Stresses Consolidating Achievements in Reform of Party*. State Institutions, Xinhuanet. (in Chinese)
- 夏德峰(2016). 综合行政执法改革的难题及其破解. 中国行政管理, 6, 35-39.
- Xia, D. F. (2016). The Difficulties and Solutions of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform. *Chinese Public Administration*, 6, 35-39. (in Chinese)
- 徐刚(2020). 编制资源的治理取向: 一个试点悖论的视角——基于市县机构案例的追踪比较. 公共管理学报, 17(4): 43-52 + 167.
- Xu, G. (2020). The Governance Orientation of Manning Quotas Resources: A Angel of Pilot Paradox: With Track and Comparison on Case of Municipal and County. *Journal of Public Management*, 17(4): 43-52 + 167. (in Chinese)
- 杨嵘均(2014). 我国公共部门人力资源开发与管理的价值转型与制度设计——基于环境-价值-制度研究范式的探讨. 中国行政管理, 4, 73-78.
- Yang, R. J. (2014). The Value Transitions and Institutional Designs for Human Resources Development and Management in China: A Discussion Based on the Paradigm of Environment-Value-System Research. *Chinese Public Administration*, 4, 73-78. (in Chinese)
- 杨兴坤(2020). 新时代的机构改革: 进程、特点与阻力. 武汉理工大学学报(社会科学版), 33(1): 9.
- Yang, X. K. (2020). Institutional Reforms in the New Era: Process, Characteristics and Resistance. *Journal of Wuhan University of Technology (Social Sciences Edition)*, 33(1): 9. (in Chinese)
- 张克(2019). 省级机构设置自主权的实践路径与理论逻辑——以新一轮地方机构改革为中心的考察. 中国行政管理, 10, 33-38.
- Zhang, K. (2019). Provincial Bureau of Big Data Organization Setup and Function Division, the Empirical Analysis

- Based on the Newest Institutional Reform. *Chinese Public Administration*, 10: 33 – 38. (in Chinese)
- Ahmad, A. B. , Liu, B. , & Butt, A. S. (2020). Predictors and Outcomes of Change Recipient Proactivity in Public Organizations of the Kurdistan Region of Iraq. *International Public Management Journal*, 23(6) : 823 – 851.
- Ahmad, A. B. , Straatmann, T. , Mueller, K. , & Liu, B. (2021). Employees' Change Support in the Public Sector: A Multi-Time Field Study Examining the Formation of Intentions and Behaviors. *Public Administration Review*, 81(2) : 231 – 243.
- Kuipers, B. S. , Higgs, M. , Kickert, W. , Tummers, L. , Grandia, J. , & Van der Voet, J. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A literature Review. *Public Administration*, 92(1) : 1 – 20.
- Lee, H. W. , Bradburn, J. , Johnson, R. E. , Lin, S. H. , & Chang, C. H. (2019). The Benefits of Receiving Gratitude for Helpers: A Daily Investigation of Proactive and Reactive Helping at Work. *Journal of Applied Psychology*, 104(2) : 197 – 213.
- Lee, H. W. , Pak, J. , Kim, S. , & Li, L. Z. (2016). Effects of Human Resource Management Systems on Employee Proactivity and Group Innovation. *Journal of Management*, 45(2) : 819 – 846.
- Lepak, D. P. , Liao, H. , Chung, Y. , & Harden, E. E. (2006). A Conceptual Review of Human Resource Management Systems in Strategic Human Resource Management Research. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 25 : 217 – 271.
- Liu, B. , & Zhang, Z. (2019). Motivational Bases of Commitment to Organizational Change in the Chinese Public Sector. *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 47(1) : 1 – 8.
- Oreg, S. , Bartunek, J. M. , Lee, G. , & Do, B. (2018). An Affect-Based Model of Recipients' Responses to Organizational Change Events. *Academy of Management Review*, 43(1) : 65 – 86.
- Parker, S. K. , Williams, H. M. , & Turner, N. (2006). Modeling the Antecedents of Proactive Behavior at Work. *Journal of Applied Psychology*, 91(3) : 636.
- Perry, J. L. (1993). Strategic Human Resource Management. *Review of Public Personnel Administration*, 13(4) : 59 – 71.
- Petrou, P. , Demerouti, E. , & Schaufeli, W. B. (2018). Crafting the Change: The Role of Employee Job Crafting Behaviors for Successful Organizational Change. *Journal of Management*, 44(5) : 1766 – 1792.
- Pollitt, C. , & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity* (4th ed.). New York : Oxford University Press.
- Sabharwal, M. (2014). Is Diversity Management Sufficient? Organizational Inclusion to Further Performance. *Public Personnel Management*, 43(2) : 197 – 217.
- Tummers, L. , Kruijen, P. M. , Vijverberg, D. M. , & Voeselek, T. J. (2015). Connecting HRM and Change Management: The Importance of Proactivity and Vitality. *Journal of Organizational Change Management*, 28(4) : 627 – 640.
- Wright, P. M. , & McMahan, G. C. (1992). Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management. *Journal of Management*, 18(2) : 295 – 320.

责任编辑：张书维