

人力资源型政府

赵永贤 周小虎 著
王修来 周晓红

长虹出版公司

人力资源型政府

赵永贤 周小虎 著
王修来 周晓虹

长虹出版公司

图书在版编目(CIP)数据

人力资源型政府/赵永贤等编著. - 北京:长虹出版公司,2007

ISBN 978 - 7 - 80063 - 162 - 7

I. 人... II. 赵... III. 劳动力资源 - 资源管理:行政管理 - 研究 - 中国 IV. F241 D630

中国版本图书馆 CIP 数据核子(2007)第 024702 号

人力资源型政府

赵永贤等 著

责任编辑:崔国才

文字校对:金 洁

装帧设计:朱余海

出版发行:长虹出版公司

印 刷:江苏省总工会印刷厂

社 址:北京市西城区地安门西大街 40 号 邮编:100035

电 话:025 - 84806263;025 - 80860214

经 销:全国各地新华书店

开 本:140mm × 210 mm

印 张:25.6 印张

字 数:242 千字

版 次:2007 年 2 月第 1 版

印 次:2007 年 2 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 80063 - 162 - 7

定 价:38.00 元

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,请将本书寄回编委会由我们负责为您调换

地址:江苏省南京市中山东路 305 号南京军区南京总医院 210002

序

自 19 世纪末以来,随着现代管理科学的兴起与发展,先后存在着四种“人性”假设理论,人本管理思想也初见端倪。21 世纪是知识经济时代,以人为本理念成为时尚,对人的重视前所未有的。如今,和谐社会成为主流,“每个人在劳动、社会关系和个体素质诸方面的全面、自由而充分的发展”的理念让人振奋不已。

人力资源管理理论在近 10 年里,迅速成为社会、学术界最关注的话题之一,政府部门的人力资源管理创新也在本世纪初后来居上。事实上,公共部门的人力资源管理从我国古代就开始萌芽,远远早于 17 世纪威廉·配第的“人力资源”概念。

但是,我国政府在人力资源管理上存在着缺少宏观管理的理念与宏观规划;预测能力严重不足,人才浪费现象严重;缺乏预警机制,盲目自由发展;人才使用上缺乏应急机制和危机管理;人才国际化程度不足等问题,时代也呼唤新的理论的诞生。打破成就观念和体制约束,催生新的管理模式,保证中国现代化进程高效、持续与和谐发展,研究政府人力资源管理新的职能是一个重大而紧迫的课题。

我国在加速经济发展过程中,人力资源理论得到了不断提高,政府的职能有了明显的改变,但是,人才浪费与人力资源不足的现象依然严重存在,究其原因,无不与我国政府人力资源管理理念落后、模式陈旧及制度的不完善密切相关。探索以人力资源管理为核心的政府职能转变已迫在眉睫,时不我待。

本书的宗旨结合江苏实际,运用现代经济学理论和管理学理论,以科学发展观为指导,对人力资源型政府的理论、模式进行探

索与构建。解决以人的全面发展为目的、以人的社会关系管理为内容、以社会人力资源为主体并涵盖全体社会成员的管理服务理念 and 行政管理体制。为社会转型期的政府职能转变提供新的理论依据;为政府职能特别是基本职能和关键职能的定位提供新的模式;为人才的开发、使用、培养提供新的途径;为人才强国、科技强国、和谐社会构建提供新的组织保证。

本书创新点:构建了人力资源型政府理念;对政府人力资源管理进行了系统性分析;提出了政府人力资源宏观预测体系;提出了政府人力资源危机管理的思想;运用人力资源型政府的理念分析江苏人力资源管理的典型案例。共分八章,即:人力资源型政府的界定;政府人力资源管理理论与实践;政府人力资源管理现状、成因与社会发展;人力资源型政府的基本理论;政府管理转型与人力资源型政府构建;社会人力资源危机与预警研究;人力资源型政府管理案例分析;人力资源型政府管理的思考与展望。

由于时间的限制,本课题的研究理论上还不够成熟,以江苏为例的大面积调查不够全面,今后将按照人力资源型政府管理的思路,集中若干具体问题继续深入研究。如:人力资源型政府的职能协同与整合问题、政府人力资源的预测体系建立、政府人力资源危机管理问题、江苏技工短缺管理等,希望能得到大家的指教。让我们共同努力推进政府职能转变,促进人力资源的和谐、协调、可持续发展,为我国“十一五”规划蓝图的实现,加速人才国际化战略的实施作出贡献。

江苏省人事厅厅长
中共江苏省委组织部副部长

赵永贵

2007 年 2 月 1 日

目 录

第一章 引言	(1)
第一节 人力资源型政府课题的提出	(1)
第二节 本课题的分析方法和结构体系	(2)
第三节 本课题主要可能的贡献	(4)
第二章 政府人力资源管理理论与实践	(6)
第一节 古代政府机构人力资源管理思想萌芽	(6)
第二节 西方政府人力资源管理的理论发展	(15)
第三节 区域经济与人力资源管理协调发展理论	(27)
第四节 西方政府人力资源管理实践	(37)
第五节 我国政府的人力资源管理理论与实践	(49)
第三章 政府人力资源管理现状、成因与社会发展	(61)
第一节 我国政府人力资源管理成就	(61)
第二节 我国政府人力资源管理问题	(69)
第三节 政府人力资源管理问题的成因分析	(88)
第四节 我国经济社会问题与政府人力资源管理	(104)
第四章 人力资源型政府的基本理论	(118)
第一节 政府与政府职能的演变	(118)
第二节 构建人力资源型政府的基本理论基础	(127)
第三节 人力资源型政府的基本内涵	(140)
第四节 人力资源型政府的职能	(145)
第五节 人力资源型政府与企业关系	(152)

第五章 政府管理转型与人力资源型政府构建	(154)
第一节 政府管理模式与人力资源型政府的差距—— 以南京市政府为例	(154)
第二节 从经济型政府到人力资源型政府的转变原则	(170)
第三节 从经济型政府到人力资源型政府的转变路径	(176)
第四节 从经济型政府到人力资源型政府的转变重点 与难点	(207)
第六章 社会人力资源危机与预警研究	(223)
第一节 社会人力资源危机管理	(223)
第二节 社会人力资源预警的理论	(242)
第三节 社会人力资源安全预警体系的建立	(252)
第四节 社会人力资源预警的应用	(260)
第七章 人力资源型政府管理案例分析	(273)
第一节 人力资源短缺案例分析	(273)
第二节 人力资源浪费案例分析	(282)
第三节 人力资源开发与培养案例分析	(290)
第四节 人力资源流动案例分析	(302)
第五节 人力资源再开发案例分析	(318)
第八章 人力资源型政府管理的思考与展望	(330)
第一节 适应国际产业转移趋势,加速人力资源型政 府职能转型	(330)
第二节 以“十一五”规划为蓝图,构建政府人力资源 宏观调控机制	(336)
第三节 发展自主创新能力,推进人才国际化战略 ..	(341)
第四节 提升政府人力资源管理能力,营造人力资源 的和谐发展	(345)

参考文献	(350)
------------	-------

第一章 引 言

第一节 人力资源型政府课题的提出

我们正处于一个日新月异的时代,20 多年的改革开放不仅给中国社会带来了充足的物质财富,也同时也迫使整个社会去创造与之相适应的精神财富。我们今天的社会已经到了十字路口,一方面经济保持着持续稳定的增长;另一方面,各种经济发展的瓶颈和社会问题,如经济增长方式、环境问题、社会公平问题等都已经十分严峻。如何来把握这个时代的时代精神,揭示社会发展的规律,继承 20 多年来改革开放的经验,解决日益突出的社会问题,已经是当代理论研究最重要课题之一。

1、二十多年来,我国政府对人力资源重视程度越来越高,在人力资源管理上取得了一系列成绩,这些成果有待从理论上加以概括和总结。从教育上来看,“国家兴盛,人才为本;人才培养,教育为本”。党中央站在推进改革开放和社会主义现代化的战略高度,做出了人力资源是第一资源的科学论断,提出了人才强国战略。从制度层面来看,二十多年以来,我国已初步形成了具有中国特色的人才政策法规体系,这些人才政策改变了传统的人事管理不利于人才成长和流动的局面,为保障我国经济发展起到了积极作用。从劳动力市场来看,市场基本建立,信息网络初步建成,职业流动加快。二十多年来,我国政府在人力资源管理领域已经取得了显著成绩,不少成功经验需要概括,为我们进一步改革开放提供良好

的基础。

2、经济的高速增长和社会的快速发展也对政府人力资源管理提出了全新的要求。这些问题突出表现于现有政府人力资源管理的“错位”与“缺位”,例如缺少宏观管理的理念与宏观规划;预测能力严重不足,人才浪费现象严重;缺乏预警机制,盲目自由发展;人才使用上缺乏应急机制和危机管理机制;人才国际化程度不足等问题仍然突出。在这种形式下,现有政府人力资源管理已经不能适应社会的需要,甚至成为解决社会问题与经济问题的主要障碍。是什么因素造成政府人力资源管理的“错位”与“缺位”,如何转换政府职能,规范政府行为,这些都要求有理论的突破。

3、经济与社会的发展提出政府人力资源管理新的职能。政府具有经济和社会双重职能,究其职能本源是促进人的全面发展,和谐社会的本质就是实现“每个人在劳动、社会关系和个体素质诸方面的全面、自由而充分的发展”。当经济发展到一定阶段,社会对政府的要求逐步从物质生活向精神生活转变。如何运用宏观管理的工具,突破人的全面发展的制约条件,使得“外部世界对个人才能的实际发展所起的推动作用为个人本身所驾驭”,从而保证中国现代化进程高效、持续与和谐发展,将是一个重大的理论课题。

第二节 本课题的分析方法和结构体系

1、本文主要采用定量与定性相结合,理论归纳与案例分析相结合的方法。从定量与定性结合上来说,本文运用了新古典经济学与博弈论的定量分析手段和社会统计的方法。为了从学理上清晰分析的人力资源型政府构建的理论基础,我们借用了现代信息学、博弈论和生产函数也分析了人才市场、产业结构对人力资源结构和流动的影响。利用社会统计的方法,我们调研了南京市政府

人力资源管理与未来的人力资源型政府间的差距;通过层次分析法,我们还构建了政府人力资源安全预警体系。此外,我们根据历史分析法和规范理论分析法对政府人力资源管理的理论基础,政府人力资源管理问题的成因,政府管理转型等问题进行逻辑分析。

本文也运用了理论综合与案例分析相结合的方法。在理论综合上,我们试图反映当前国际国内政府管理研究的最新成就;力图综合不同学术派别的有趣的思想 and 有益的结论;力图综合不同学科的不同的分析方法。在案例分析上,我们主要采用实地观察法、访问调查法和文献法相结合的方法。所谓实地观察法就是我们直接到现场了解和分析正在发生的、处于自然状态的现象的调查方法。在调查中,我们尽可能保持地非参与式的观察,只对于事件进行记录,而不置身于事件之中。

2、本文逻辑结构。

第一章,引言。主要是讨论课题的来源、课题研究方法、主要结构和重要结论。

第二章,政府人力资源理论与实践。本章从中国古代、现代和西方理论与实践发展三个方面,探究政府人力资源管理的根源。在概括了中国古代政府重人、选人、用人和管人的思想基础上,还讨论了中国保举连坐制度、察举制度、科举制度和辟署与九品中正制度。本章还从西方人力资源管理理论、区域经济发展和西方政府实践三个方面介绍了西方政府人力资源管理方面的成就。

第三章,政府人力资源管理现状、成因与社会发展。本章概括了政府人力资源管理在教育、人才政策和市场建设方面的成就;同时指出政府管理研究的滞后、政府功能的缺位、有限理性作用和历史遗留问题,是造成我国政府人力资源管理缺少宏观规划能力、市场化水平低、缺少预测机制、应急机制和国际化不足的主要根源。

第四章,人力资源型政府的基本理论。本章主要讨论了政府职能转变的动因,人力资源型政府的内涵、人力资源型政府与经济

型政府差异以及其职能。

第五章,政府管理转型与人力资源型政府构建。本章旨在提出从人力资源型政府理论构想到人力资源型政府实践的过渡。从现行政府的差距出发,提出政府转变的原则、路径和机制。

第六章,社会人力资源危机与预警研究。本章是人力资源型政府理念的应用,主要提供了政府人力资源危机管理的基本框架和政府人力资源预警的基础体系。

第七章,人力资源型政府管理案例分析。本章是运用人力资源型政府管理理念,对目前出现的人力资源短缺、人力资源浪费、人力资源开发与培养、人力资源流动和人力资源再开发问题进行了具体分析。

第八章,人力资源型政府管理的思考与展望。本章是立足于未来经济与社会发展,从国际产业转移的趋势、政府宏观调控能力构造、发展自主创新能力和营造人力资源和谐发展四个方面提供了政策建议。

第三节 本课题主要可能的贡献

第一,分析了我国人力资源政府管理现状、成因与社会发展关系。本课题在总结了我国政府人力资源管理成就的同时,提出目前政府人力资源尚存在缺少宏观管理的理念与宏观规划;预测能力严重不足,人才浪费现象严重;市场运作水平低;缺乏预警机制,盲目自由发展;人才使用尚缺乏应急机制和危机管理;人才国际化程度不足六大问题。明确提出政府管理研究与教育的滞后,政府功能的缺位,对产业演化规律认识不清,历史遗留问题是造成我国政府人力资源管理问题主要原因。我国政府人力资源管理水平已经严重限制了对“十一五”期间经济问题的解决,如经济的粗放型

增长、产业结构的不合理、区域经济发展的不平衡、能源供应的短缺和国际化的挑战等问题,都依赖于政府人力资源管理职能到位。政府在人力资源管理的缺位是造成社会问题的不可忽视的重要原因。在“十一五”期间,政府管理目标就转向人力资源型政府构建,强调人的全面发展,实现政府责任。

第二,提出了人力资源型政府概念。本课题提出的所谓人力资源型政府是指以人的全面发展为目的、以人的社会关系管理为内容、以社会人力资源为主体并涵盖全体社会成员的管理服务理念 and 行政管理体制。人力资源型政府以科学发展观为指导,是对服务型政府和学习型政府的发展。人力资源型政府是与那些片面强化经济职能的政府模式相对应的。它是在市场经济发展到一定阶段,在社会对政府的要求逐步从物质生活向精神生活的转变的背景下提出的。人力资源型政府这一概念不仅是科学发展观的体现,更是中国特色的社会主义性质的直接体现,它坚持以人为本的原则和人的全面发展为最终目的,以和谐作为社会关系管理的导向。

第三,初步构建政府人力资源危机管理框架和预测体系。从中国的公共危机管理的现状出发,构建现代化的危机管理体制,全面提升政府和整个社会的危机管理能力,是中国全面实现小康社会和现代化的基本保障。政府需要将危机管理纳入国民经济和社会发展的可持续发展战略之中,在此基础上,制定国家危机管理的战略、政策和规划。政府人力资源管理必须建立和完善政府危机管理的组织体系和机构;制定并完善国家危机管理的法律、法规和规章体系;建立政府危机管理的信息系统和决策支持系统;加强危机管理的教育和训练,增强整个社会危机管理的意识和责任感;要建立一个良好的合作机制,促进危机管理的多边合作和国际合作;本课题指出只有以绩效为基础,建立全面的危机管理,才是成功构建危机管理机制的有效途径。

第二章 政府人力资源管理理论与实践

21 世纪是知识经济的时代,以人为本的理念的倡导,对人的重视超过了历史上的任何时期。人力资源管理在短短的 10 年多时间里,迅速成为社会、政府乃至学术界最关注的话题之一,政府部门的人力资源管理也在本世纪初期得以后来者居上。然而,公共部门的人力资源管理从我国古代的开始萌芽了,远远早于在 17 世纪威廉·配第“人力资源”概念。事实上,随着人力资源管理在企业中的飞速发展,国内外政府也开始致力于人力资源管理的研究,做出了一系列的成绩和探索。对人力资本的研究渗透到各个学科,国民经济学、区域经济学、人口学、管理学等等,这些研究成为政府部门制订人力资源管理政策重要依据。

第一节 古代政府机构人力资源管理思想萌芽

现代人力资源管理理论来源于西方,但是包括人性假设、招聘配置、培训与开发等现代人力资源管理理论却并非西方管理学界的原创,在中国古代的管理思想中已早有体现。美国著名管理学家德鲁克说:“管理是以文化为转移的,并且受其社会的价值观、传统与习俗支配。”管理的文化因素使得跨文化人力资源管理得到越来越多的学者的重视。因此,学习研究中国古代传统文化就显得尤为重要。中国古代传统文化蕴含着丰富的管理思想,儒家、墨

家、法家、道家、兵家等著作和论述,主要包括重人、选人、用人和管人四个发面。我们将分别对这四种思想做个概括。

一、古代政府的重人思想

商朝以前,统治者为了加强对人们思想的控制,强化王权统治,在意识形态领域对鬼神大加尊崇。《礼记·表記》云:“殷人尊神,率民以事神,先鬼而后礼。”进入春秋以后,社会变革加剧,带来了人们思想意识的一系列重大变化,轻神重人的人本思想在这一时期逐步形成。公元前706年随国季梁说:“夫民,神之主也,是以圣王先成民而后致力于神。”认为百姓是神灵的主人。郑国的子产在总结春秋中前期天道与人事关系的基础上,第一次从理论的高度区分了天道和人道,明确提出了一个对后世产生重大影响的思想命题:“天道远,人道迩,非所及也,何以知之?”晋国史官蔡墨从“高岸为谷,深谷为陵”得出“社稷无常奉,君臣无常位,自古以然”的重要结论,成为诸侯称霸的理论依据。

春秋中期已出现“以人为本”这种重人思想。最早提出“以人为本”思想的是辅佐齐桓公称霸的宰相管仲。他认为“夫霸王之所始也,以人为本。本治则国固,本乱则国危”。阐明了成就霸业与人才之间的关系。管子认为,首先要重视人,重视人民,重视人才,得人、用人的问题解决了,国家就稳定强大;若不重视人,不重视人才,国家就陷入危险的境地。管子还通过比喻的形式指出了培养人才的重要性。管子认为,上古有德之君王能够建功立业是因为他们能够得到人们的爱戴和用户,并且能够选拔任用有才能的“贤士”。则报名政治家的注意力已经在关注“民众”力量的同时,更加关注“人才”的巨大作用。

到春秋磨练孔子学说为开端,重人思想在战国时期得到了全面的发展,不仅思想家、政治家们树立了这样的思想观念,普通民众也接受了这样的思想。

孔子学说是一个完整的体系,这个体系的核心就是“仁”,即要求以爱护他人为基本出发点。孔子认为人性使人能组成社会,人性的本质体现为“仁”,所以“仁者爱人”、“爱人能仁”,爱人就是要承认人的地位和尊严,要考虑人的利益,要关心和尊重他人。这种人与人相互沟通、相互信任和相爱的思想正是现代管理理论的主要论点。从整体来看,孔子人本思想着眼于现实的人和现实的社会,他从个体的人入手,肯定人的正常世俗生活,重视人与人的相互关系,强调个人对于社会的责任和义务。这种对待人生的积极态度和他怀疑天命、神鬼等超自然力的理性主义精神,构成了其人本思想的主干。

孟子全面继承和发展了孔子关于人的学说,在“性相近”的基础上,提出了“性善论”,认为仁义礼智,并不是外界给予人的,而是人天生固有的。这种认为人性是自然性与社会性统一的思想,在当时来说是难能可贵的。在为人之道方面,孟子分析“桀纣之失天下,失其民也。失其民者,失其心也。得天下有道,得其民,斯得天下矣。得其民有道,得其心,斯得民矣”。正是基于这种认识,孟子指出“民为贵,社稷次之,君为轻”,以及“仁人无敌于天下”。后人也因此而提出:“食者民之本,民者国之本,国者君之本。”唐太宗更是一语中的,他说:“国以人为本”。统治者要以人为本,就必须施行仁政,须怀有对人的真实情感和同情心,要充分考虑人民的利益,“节用而爱人,使民以财”,就是要轻徭薄赋,使农民受益。

之后,荀子、墨子发展了孔孟之道,墨子把人才视为“国家之珍”、“社会之佐”,把人才与国家的兴亡联系起来,与社会的治乱联系起来,认为“入国而不存其士,则亡国矣”,“缓贤忘士而能以其国存者,未曾有也”。因此,“归国宝,不若献贤而进士。”墨子对人才的高度重视,在历史上树起了一面鲜艳的大旗。

古代学者高度评介了人才对国家的作用:一是对政治的稳定作用,政治人才能够治国、兴邦、富民,“是故贤良之士众,则国家之

治厚;贤良之士寡,则国家之治薄”。二是对人民的师表作用,“民从于贤”,说明贤才为人们提供了学习的榜样和人们对贤才的向往心理。因此,孔子提倡“见贤思齐”,孟子认为“圣人,百世之师矣”。三是对社会的改造作用,人心向往贤才,因而“见贤人,则往不可止”,贤才作为人民的先锋,便可以带领人民去达到改造社会的目的。

二、古代政府的选人思想

人才选择的合理与否,直接关系到事业的成败,我国历史上有作为的政治家、军事家都注意招贤纳士、延揽人才。

在人员选用方面,中国古代有很多精辟见解。明代学者黄宗羲在评价当时的用人制度时,批评道“古之取士也宽,其用士严,今之取士也严,其用士也宽”,结果导致了“严于取,则豪杰之老死丘壑者矣,宽于用,此在位者不得其人也”,其中蕴含着量才而用人的管理思想。

在用人标准方面,古代许多学者非常强调人才兼备的选人标准,如管仲提出,君主选用人才一定要审查三个问题:“一曰德不当其禄,二曰功不当其禄,三曰能不当其官”。这三个问题之所以重要,是因为让品德高尚的人处低位,就是人才浪费,让品德低下的人处于高位,更是一种错误;无功者受禄,有功者就得不到激励;无才之辈身居高位,有才能者就会被埋没。汉代王符对德薄能鲜者身居高位的危害作了深刻的分析,他说:“德不称其任,其祸必酷;能不称其位,其殃必大。”说明一个人的品德与职务不相称,或其能力与职务不适应,都会带来严重后果;只有德才兼备者,才是惟一正确的选择。韩非也认为应坚持“内举不避亲,外举不避仇”的“任人唯贤”原则,坚决反对儒家的从贵族世家和仁德儒士中选择人才的做法,主张“官袭第而进,以至大任,智也。”即选拔高级官吏必须要有基层实际工作经验,按政绩来提拔重用,才能做到“愚者不任