

西南大学 政治与公共管理学院 | 学术文丛 |

服务型政府中人力资源 绩效管理模式

王 斌 / 著

 科学出版社

中央高校基本科研业务费创新团队项目“公共组织服务能力提升研究”
(批准号: SWU1709123)



西南大学政治与公共管理学院 学术文丛

服务型政府中人力资 源绩效管理模式



王 斌 / 著

科学出版社
北京

内 容 简 介

公务人才队伍是服务型政府建设、运行的核心力量,本书运用现代人力资源管理的理论、方法和技术,提出了服务型政府人力资源管理系统的构建,从而通过人力资源绩效管理模式的创新,最终实现传统管制型政府向服务型政府的转变。本书通过对政府人力资源绩效管理模式的**影响因素、模式发展现状与问题的分析,提出了服务型政府人力资源绩效管理模式系统的构成,从理论角度和改革路径对服务型政府人力资源绩效管理模式进行了研究,并从文化、基点持续和动力的角度提出了相应的对策。

本书适合于公共部门人力资源管理与行政管理领域相关教学科研人员及硕士研究生、博士生阅读,也适合于公共组织人力资源实践部门等相关人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

服务型政府中人力资源绩效管理模式 / 王斌著. —北京: 科学出版社, 2018. 3

(西南大学政治与公共管理学院学术文丛)

ISBN 978-7-03-056959-2

I. ①服… II. ①王… III. ①国家行政机关-人力资源管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 050139 号

责任编辑: 刘英红 / 责任校对: 赵桂芬

责任印制: 吴兆东 / 封面设计: 黄华斌

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京索华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 3 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2018 年 3 月第一次印刷 印张: 9 3/4

字数: 200 000

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

2012年,中国共产党第十八次全国代表大会在明确深化行政体制改革的任务中指出,要建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;健全部门职责体系;创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力;严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出,建设服务型政府要优化政府机构设置、职能配置、工作流程,并提出严格绩效管理等重要改革任务。中国共产党第十九次全国代表大会报告为建设人民满意的服务型政府指明了具体的行动路线。

本书在对服务型政府的内涵、服务型政府中人力资源绩效管理模式等概念进行界定的基础上,探讨服务型政府人力资源绩效管理模式运行的影响因素;从历史发展的角度,梳理我国政府人力资源管理的历史演进,分析当前模式的现状与问题,以及判断服务型政府人力资源绩效管理改革的趋势。服务型政府中人力资源绩效管理模式的系统构建是本书的重点。通过理论模型的构建,本书研究服务型政府中人力资源绩效管理模式的目標系统、比较系统、测量系统和反馈系统的整体结构,探索服务型政府中人力资源绩效评价指标体系、服务型政府中人力资源绩效评价技术体系、服务型政府中人力资源绩效协同管理机制和协同决策模式。同时,对于系统改革与运行的具体路径,本书从系统论的角度提出改革的基础建设的路径、规范标准的路径、动态调控的路径和整合系统的路径,以及创新文化、持续变革、强化动力三项措施。

本书冀望突破传统政府人力资源绩效管理聚焦于政绩考评的局限性，以培育服务型政府自身持续发展能力和人力资源整体的核心能力为基点，完善服务型政府人力资源绩效管理模式。这一模式是基于由内向外的“内生式”变革道路，强调以定位政府职能和业务流程为出发点，通过内在行政效益等“内功”提升，实现外在行政行为和绩效的高效性。这对矫正以往单独以外在行政政绩评判人力资源绩效“外生式”发展道路，具有重要的决策参考价值。

本书由王斌教授设计篇章结构，并独立撰写全书主体内容；在完成初稿后，牟怡、宋蔚、黄英歌、邓壮四位同志对各章进行了资料补充、文字修改与版式调整等细致的工作；全书最终由王斌教授修改定稿。具体的分工如下。第一章：王斌、牟怡；第二章：王斌、牟怡；第三章：王斌、邓壮；第四章：王斌、宋蔚；第五章：王斌、黄英歌。

本书能够顺利成稿出版，要感谢科学出版社各位编辑老师的辛勤工作。同时，本书的写作得到了西南大学政治与公共管理学院、西南大学公共事务与基层治理研究中心等单位 and 领导的关心与支持。此外，本书参阅和吸收了相关专家、学者的成果，在此一并致谢。囿于自身水平，不足和疏漏之处在所难免，恳请学界同仁不吝赐教。

王 斌

2018年1月6日

目 录

第一章 服务型政府人力资源绩效管理概念及影响因素·····1

- 第一节 服务型政府的内涵·····1
- 第二节 政府人力资源绩效管理的界定·····8
- 第三节 人力资源绩效管理运行的影响因素·····24

第二章 服务型政府人力资源绩效管理历史与现实·····27

- 第一节 人力资源绩效管理的历史演进·····27
- 第二节 人力资源绩效管理现状及问题·····32
- 第三节 人力资源绩效管理改革的趋势判断·····43

第三章 服务型政府中人力资源绩效管理模式系统构建·····49

- 第一节 人力资源绩效管理模式的系统结构·····49
- 第二节 人力资源绩效评价的指标体系及其构成·····57
- 第三节 服务型政府中人力资源绩效评价技术体系·····66
- 第四节 服务型政府中人力资源绩效协同管理机制·····81
- 第五节 服务型政府人力资源绩效协同决策模式构建·····87

第四章 服务型政府人力资源绩效管理的改革路径90

- 第一节 人力资源管理业务流程优化：基础建设的路径90
- 第二节 职位分类再造：规范标准的路径97
- 第三节 人力资源价值链管理：动态调控的路径107
- 第四节 绩效提升机制：整合系统的路径116

第五章 服务型政府人力资源绩效管理模式改革措施128

- 第一节 创新文化128
- 第二节 固化基点134
- 第三节 持续变革139
- 第四节 强化动力144

参考文献148

第一章

服务型政府人力资源绩效管理 管理模式概念及影响因素

服务型政府的提出和建设在我国只有十多年的时间，但学术界对于服务型政府的研究与论述已有大量成熟和权威的成果。特别是在当前深化政府职能转变的关键期，服务型政府的建设也取得了实际的效果。从理论上来说，政府职能转变的直接对象是业务流程和职位管理，但是业务的实践和职位的有效运行都是以对人力资源绩效管理的有效性为基础的。因此，厘清服务型政府人力资源绩效管理模式基本概念及影响因素具有重要意义。

第一节 服务型政府的内涵

2004 年时任总理温家宝在中共中央党校的讲话中，正式提出了服务型政府建设的问题。中国共产党第十七次全国代表大会报告中明确提出了“加快行政体制改革，建设服务型政府”的改革目标。中国共产党第十八次全国代表大会明确提出了建设服务型政府的具体目标是实现职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意四项指标。在 2013 年中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议中，针对建设服务型政府的核心问题，提出了建设服务型政府的重点改革任务就是转变政府职能。中国共产党第十九次全国代表大会报告指出，要“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”，与此同时“统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制，完善国家机构组织法”。此外，还需要“赋予省级及以

下政府更多自主权，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。”这不仅反映了政府机构和行政体制改革未来发展的三大方向，还为指导服务型政府建设提供了具体的行动路线图。根据这一发展线索，我们可以看出，对于什么是服务型政府，其理论界定一定是以实践为基础的不断探索和完善的不断发展过程。

一、服务型政府的概念

中国知识分子在吸收西方行政法学和行政学相关研究成果的基础上率先提出了服务型政府的概念。目前，服务型政府已经成为我国学术界的一大研究热点，不仅受到了行政学、法学领域学者的青睐，也吸引了经济学、马克思主义理论、政治学学者的极大关注。但针对服务型政府概念本身，中国学术界仍存在不少争论，大致呈现出“一个概念，各自表述”的局面。概括来看，学界主要从以下几个视角出发对服务型政府进行了界定。

（一）以服务型政府价值内核为视角

张康之（2006）认为，服务型政府就是为人民服务的政府，从政治学的视角来看，是为社会服务；从行政学的视角来看，就是为公众服务。服务是政府自身具备的一种基本理念和价值追求，在政府与公众的关系中，政府处于服务者的地位。因此，服务型政府应将为社会、公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨。吴敬琏（2003）认为，服务型政府首先要纠正全能大政府体制中的政府和人民之间的主仆关系，建设一个公开、透明、可问责的政府。这一观点从服务型政府的价值内核和理念出发，强调了服务型政府与传统统治型、管制型政府的本质区别在于前者以民为本的服务理念为指导进行公共管理，并提供公共服务。

（二）以服务型政府模式为视角

陈红太（2007）在总结和概括地方政府建设服务型政府的成功实践基础上，凝练出了服务型政府的四种模式：发展型模式，主张政府服务为经济发展保驾护航；保障型模式，强调公共服务对于社会稳定的重要性；参与型模式，认为政府管理和服务中应有更多的社会参与；竞争型模式，主张在公共服务领域引入市场机制。刘俊生（2004）认为，服务型政府是建立在一系列系统的、具有相关性的先进服务理念基础上的崭新的政府模式，如泛公民本位、个性化公共服务、公共权力共享等。傅耕石（2007）基于服务型政府的静态特征和行政模式，将服务型政府界定为“在社会主义民主与法治体系下所建立的一种以公民为本位，以服务为理念，以公共利益

为目标,以满足广大社会成员日益增长的公共需求和公共利益诉求为己任,以服务公众和社会为核心职能,以捍卫公民尊严为宗旨,具有公共信用并受到公民支持的公开透明、民主开放、廉洁高效、依法行政、公平公正和诚实守信并承担公共责任的现代政府模式”。

(三) 以服务型政府职能为视角

吴玉宗(2004)从服务型政府职能的系统性出发,对服务型政府进行了界定,他认为,“所谓服务型政府就是指遵从民意的要求,在法治的框架下,用公开政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法的方式给公民、社会组织和社会提供公正、优质、廉价、高效、方便的公共产品和服务,达到为民兴利、促进社会稳定发展之目标的政府”。侯玉兰(2003)认为,服务型政府的主要职责是提供私人和社会不愿提供或者是无力提供的但与公共利益密切相关的公共产品,在这一过程中,政府角色从原来的控制者转变为服务者,从以前的管制者转变为兴利者,公共政策目标由满足机关和专家的决定转变为合乎法律规范的民众期待;公共管理要务由控制为主转变为以服务为主;公共管理客体由经济领域向公共服务领域转移。尹戈等(2003)认为,要将地方政府成功的、创新性的实践移植到管理实践操作中,如“政务超市”“阳光大厅”“一站式服务”“一条龙服务”和“行政审批中心”等探索,从扩大服务项目、集中服务提供、优化工作流程和改善服务态度等方面建设服务型政府。此类观点将服务型政府的职能定位于提供公共产品和服务,体现了政府职能转变、简政放权的实质。

(四) 以服务型政府系统为视角

随着服务型政府理论和实践的不断深入,部分学者对于服务型政府的研究逐步从单一的视角转向了系统的视角,更加丰富了服务型政府的内涵和理论。范逢春(2004)认为,服务型政府应该实现理念、制度、操作三个层面的统一和协调。朱光磊和孙涛(2005)从政治学的视角提出了“规制-服务型政府”的概念,他认为,以公共服务为导向,以规制治理为手段的规范、统一、效能、服务、透明的政府能有效提升政府能力和行政效能,更好地实现公共利益最大化。吴江(2004)从理念、制度和行为三个层面对服务型政府进行了界定。褚添有(2007)从建立宗旨、价值理念、运行基础、服务形式和衡量标准等方面对服务型政府的概念做出了界定。

由此观之,中国学者基于不同的视角对服务型政府进行了多维度、多样化界定,进一步丰富了中国特色社会主义服务型政府的概念内涵,为我国建设完善的服务型政府体系和实践提供了本土化的理论基础及指导。服

务型政府是相对于传统的管制型政府所提出的一种全面变革，这种变革体现在管理理念、管理哲学和管理体制等诸多方面。建设服务型政府并不是说传统的管制型政府一无是处，当一个国家处在不同的历史时期时，国家应该根据不同的社会发展需要，对政府的职责和作用进行动态调整与改革。按照政治学理论，政府承担了统治职能、社会管理职能和社会服务职能。当前建设服务型政府的历史要求正体现了当前中国社会发展的历史进程。

结合以上观点，本书认为：服务型政府是以中国特色社会主义法律体系为指导，以以人为本的价值理念为遵循，以公众需求为导向，以社会民主秩序为框架的公开、透明、廉洁、高效、诚信的具有回应性的责任政府。

二、服务型政府的内涵

服务型政府建设实践率先在地方政府中展开。例如，成都市政府早在2000年就实施了行政审批制度改革、投融资体制改革和机构改革，并在实践总结的基础上提出了“规范性服务型政府”的构想。2003年，又出台了《中共成都市委成都市人民政府关于全面推进规范化服务型政府建设工作的意见》和八个配套性文件，将服务型政府建设由试点推广到省、市、县各级单位。2003年，南京市政府在政府工作报告中明确提出，“切实加快服务型政府建设，主动适应加入WTO新形势”，并将服务型政府建设作为四大重点工作之首。2002年，重庆市也提出了服务型政府建设构想，并于2003年正式出台了《重庆市人民政府关于建设服务型政府的工作意见》和《重庆市2003年建设服务型政府工作要点》。除此之外，广州、上海、大连等全国大多数城市都开展了适合地方特色的服务型政府实践。地方政府的服务型政府建设热潮引发了中央的关注。2004年，时任总理的温家宝在发表的题为《提高认识，统一思想，牢固树立和认真落实科学发展观》的讲话中首次提出要“建设服务型政府”，随后又在全国人民代表大会第二次会议上明确提出，“管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务”。2005年第十届全国人民代表大会第三次会议明确将“努力建设服务型政府”写入政府工作报告，“服务型政府建设”上升到国家政策层面。同年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中写道，“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”，将服务型政府建设上升为执政党的执政政策。自此，服务型政府建设开始在全国范围投入实践，服务型政府建设的概念也成为政府和学界所提及的高频热词。

随着实践的发展，国内外环境都发生了深刻的变化，尤其是在我国进

入中国特色社会主义新时代后,国内社会的主要矛盾已变化为人民对美好生活的需要与发展不平衡、不充分的矛盾。环境的巨大转变对服务型政府建设提出了一系列新挑战和新要求。因此,厘清新时代服务型政府的新内涵具有极大的实践意义和理论意义。

(一) 以社会和公民为中心

登哈特 J V 和登哈特 R B (2004) 指出,在治理体系中要将公民置于中心地位,公共服务型政府不能是凌驾于社会之上的封闭的官僚机构,而必须以公民的需求为中心,为公民提供高质量、高效率的服务,即公民的期望决定政府政策的设计蓝图,公民的需求决定政府公共产品和服务的供给内涵,公民的满意度决定政府政策执行的成效,公民的评价决定政府政策的变迁方向。服务型政府在国家治理体系、社会治理体系中要将社会和公民置于中心位置。服务型政府是整个社会和人民群众和政府,因此其治理权力的使用必须适应社会发展需要和人民的要求。但是服务型政府及其成员,有义务和责任帮助社会及人民群众明确其公共利益的要求,并帮助其实现。公共服务型政府理论认为,公共服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下,提供公平、优质、高效的公共服务的政府形态。其行政模式主要表现为以下三个方面。第一,以公众或市场为服务导向。不同于传统的以行政计划替代公众需求、精英设计替代公众参与的政府形态,公共服务型政府实现了从官本位、政府本位向社会本位、公民本位转变,以公民、社会、市场作为提供公共服务的导向。第二,公共服务职能的市场化。在公共服务职能领域引入市场化竞争机制是现代政府提升服务效能的重要手段之一,能够较为高效、优质地提供公共产品和公共服务。第三,公共服务职能的社会化。政府通过对社会力量的组织、管理和利用,逐渐将原本由政府承担的公共管理和服务职能转交给一些私营部门,社会自治、半自治组织等非政府组织,以社会化竞争的方式来提升服务供给的质量和效率。因此,以公民和社会为中心是服务型政府建设的本质要求。

(二) 职能有限

政府的唯一出发点就是公共利益,即执政为民,代表最广大人民群众的根本利益。在传统全能型和管制型政府形态下,政府管得过宽、过细,行政审批过多,将微观经济主体——企业纳入管辖范围之内,对社会事务也过多干预,造成了政企不分、政社不分。另外,政府在社会经济生活中,既当运动员,又当裁判员,还当教练员,既造成社会活力不足,又造成政府财政不堪重负。在有限职能政府里,政府主要提供满足公共需要、适合

国情的产品和服务，政府主要履行“公共物品的提供、宏观经济的调控、外部效应的消除、市场秩序与产权的维护、收入及财产的再分配”这五项职能。在社会主义市场经济体制中，市场在资源配置中起决定性作用，因此，真正明确服务型政府与市场的边界，就要明确地将服务型政府职能限定在宏观调控、发展战略、规划、政策和标准的制定及实施与监管中，限定在营造有利的环境、提供公平的法律、保障稳定的社会秩序等方面。总之，服务型政府是职能有限并且遵循市场优先原则的政府。

（三）行政效率和效益双高

服务型政府的行政效率及其所产生的社会效益要能够实现双高。行政效率是指行政机关和行政人员从事行政管理活动所得到的劳动效果、社会效益同所消耗的人力、物力、财力时间的比例关系，是对国家行政机关和行政人员从事行政工作的质量和评价。行政效率体现在社会效益上，行政效益是指在一定的行政活动中产生的符合社会需要的社会效果与在此活动过程中产生的花费的比例。行政效益包括经济效益和社会效益两个方面。政府作为一个政治组织，属于上层建筑，能够对社会经济系统产生巨大的影响和作用。行政效率提升的最终目标是要通过高效的行政，实现服务型政府的存在意义，即高效的社会效益。因此，服务型政府治理能力的建设就是实现高效政府的基础。

（四）法治政府

法治政府，即在权力行使、责任履行的过程中坚持法治原则，保证政府的各项工作都在法律轨道上进行，从决策、执行到监督，都纳入法制框架内。依法治国作为我国的一项基本方略，强调要科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，其中执法是关键。各级人民政府作为法律法规的实施者，与人民群众接触最为密切，其决策和执法的科学性及有效性不仅事关人民福祉，还直接决定了依法治国这一基本方略是否能被落实。中国共产党第十九次全国代表大会报告指出，要“深化依法治国实践，建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”。服务型政府必须依靠法律来使自身有效和可持续运行。法治政府的建设使社会和人民群众能够清晰地了解政府的各种行政行为、公共政策等职能履行的过程，从而使服务型政府的行政管理持续稳定，并且高效规范。

（五）责任政府

服务型政府必须对社会和人民群众负责。因此，服务型政府必须是责

任政府，责任政府是指政府及其公务人员^①在行使社会管理职能的过程中，积极主动地就自己的行为向人民负责。其具体要求有：能够积极地对社会民众的需求做出回应，并采取积极的措施，公正、有效率地实现民众利益；政府及其公务员^②违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一，做到“执法有保障、有权必有责、违法受追究、侵权须赔偿”。责任政府是与“主权在民”、社会契约论等民主思想相联系的，这些思想认为，人民可以将管理国家的权力委托让渡给政府，在人民和政府之间形成了委托代理关系，人民赋予政府管理国家的权力，政府要履行代理人义务，即对人民负责。

就责任政府的内容而言，责任政府包括行政问责制、首问责任制、限时办结制、服务承诺制四项主要内容。行政问责制是指，特定的问责主体针对行政机关及工作人员^③等问责客体在行政管理过程中由于没有或未能正确履行法定的职责，影响了行政运行的效率和行政机关的形象，甚至部分损害了行政管理相对人的合法权益，对其追究责任的一种制度。首问责任制是指，针对群众对机关内设机构职责分工和办事程序不了解、不熟悉的实际问题，而采取的一项便民工作制度。该制度规定，在群众来访时，机关在岗被询问的工作人员即首问责任人，对于群众提出的问题或要求，无论是否为自己职责（权）范围内的事，都要给群众一个满意的答复。限时办结制是指，行政机关和具有行政职能的事业单位按照遵循准时、规范、高效、负责的原则处理行政事项的制度，限时办结责任人为承办具体事务的相关接办人员。服务承诺制是指，为改进工作作风，提高工作效能，在遵守法律、法规和有关规定的基础上，向管理和服务对象做出服务质量及服务时限的承诺，并通过媒体向社会公开，并接受公众监督的制度。责任政府最大的特点便是“问责制”，因此，一套完善的、基于过程的，并以顾客为导向的责任机制，是服务型政府作为责任政府必须具有的制度内容。

政府作为公共权力的执行者和责任的承担者，其所作所为关系到社会生活的方方面面和人民群众的切身利益，因此要维护社会的长治久安和人民的安居乐业，建设有中国特色的责任政府，就显得尤为重要。只有真正承担起责任的服务型政府，才能实现高行政效率。具有责任能力的政府在行使社会管理职能的过程中，积极主动地就自己的行为向人民负责。责任

① 公务人员是指在政府部门、事业单位、人民团体等各类公共事务机构和组织内的工作人员，主要从事机构内外事务的管理与服务工作。

② 公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

③ 工作人员是指在某个单位从事某项工作的人员，涵盖的范围比政府工作人员更加广泛，包括政府部门、事业单位、企业、人民团体等。

政府是中国现代化过程的必然选择。

第二节 政府人力资源绩效管理的界定

一、政府人力资源绩效管理的内涵与辨析

(一) 政府人力资源绩效管理相关概念探析

1. 人力资源绩效管理

人力资源绩效管理是整个现代工商管理系统中的一个重要组成部分，也是管理学中重要的领域。就词的构成来说，“人力资源绩效管理”是一个合成词，因此，要准确地理解“人力资源绩效管理”这一术语的概念，就必须梳理与之相关联的术语的概念。

人力资源在《现代汉语词典》中被解释为：人力资源主要是对人的劳动力及其价值的一种经济观点。在古典管理学家的眼中，人是一个工具，是机械的运动，而不是一种资源。最终把人作为一种资源提出的是管理学大师彼得·德鲁克（Peter F. Drucker），他是现在可研究范围内最早提出“人力资源”概念的人。1954年，德鲁克在其 *The Practice of Management* 一书中首先提出了“人力资源”的概念，他在讨论管理员工及其工作时，引入了“人力资源”这一概念，他指出，“和其他所有资源相比较而言，唯一的区别就是它是人”，因此，把人力资源看作一种企业其他资产所不具有的“特殊能力”的资源。

所谓人力资源，是指能够推动社会经济和社会发展的具有劳动能为的人口总和。人力资源也有广义、狭义之分。狭义的人力资源是指，在一定时空条件下，一定社会经济单位或者一定社会组织可开发利用的、未经其劳动加工改造过的、现存的各种形态的劳动力数量与质量的总和。广义的人力资源是指人类进行生产和提供服务的潜在活力、技能及知识的总和。对于人力资源的理解，要从两个方面着眼。一方面，人力资源概念强调质量和数量的统一。数量是现实人力资源和潜在人力资源各个个体的总和，指拥有劳动能力的人口数量；质量指能够体现体力和脑力状况的生理素质与科学文化素质及这两者的综合，具体包含思想素质、文化素质、智力素质、技术素质和生理、心理素质等方面。人力资源的数量和质量是辩证统一的，既要有数量，又要有质量，数量是基础，质量是关键。应当指出的是，人力资源的质量远胜于数量，所以，当人力资源形成规模效益的时候，就要把着力点转移到人力资源的质量上。另一方面，人力资源有内涵和外延之分。从内涵上来说，人力资源是指那些体能、技能和智能健全，能够

以体力劳动和脑力劳动创造财富,从而推动经济社会发展的那一部分人口;从外延上来说,人力资源不仅包括一个国家和地区有劳动能力并在法定劳动年龄范围之内的人口总和,而且包括因各种原因没有实际工作的但仍然具有较高素质的劳动者。

其次是人力资源管理。德鲁克不仅提出了“人力资源”的概念,还预测到“传统的人事管理即将成为过去,一场新的以人力资源开发为主调的人事革命正在到来”。伴随着对人的重视程度的提高,行为科学学派的出现推动着传统人事管理理论和实践发展到了新阶段——人力资源管理阶段。关于人力资源管理的内涵,学术界存在着不同的认识。例如,由德鲁克提出,经罗纳德·舒勒发展的人力资源管理概念指出,人力资源管理是管理人员所具有的一种广泛意义上的普通管理职能,其目的是对工作场所的个人进行适当的管理。具体包括理解、维持、开发、利用和协调一致。这一定义建立在“人本主义”思想之上,因此舒勒指出,人力资源管理的目的是实现个人、社会和企业的利益。在中国,对于人力资源管理的理解也不尽相同,例如,有人认为,人力资源管理是对人力这一特殊资源进行有效开发、合理利用和科学管理;有人认为,人力资源管理应从两方面去理解,一是在量的管理上保持一定人员比例,二是在质的管理上对人的思想、心理和行为进行有效管理,从而达到组织目标;还有人认为,人力资源管理主要研究组织管理职能中的任用职能;等等。可以看出,人力资源管理有内在管理和外在管理之分:内在管理是指用现代化的科学方法,充分发挥人的主观能动性,从而带动其行为,最终实现组织工作目标;外在管理是指通过制度、章程等手段使人和物有机结合,保持在一个最佳比例,从而发挥出人力资源的最大效能。

总之,人力资源管理是组织针对组织成员的管理活动,与组织成员承担的职位职责和任务,在一定程度上的内外交互的心理活动的过程,具体表现为人力资源管理者在与成员对人力资源管理的目标达成共识后,由人力资源管理者采取专业的人力资源管理方法,帮助成员实现其工作目标、提升个人能力素质的生涯历程。不同于传统的人事管理集中于事务性工作的解决,人力资源管理涵盖了人力资源规划、人力资源开发、职业生涯管理、工作分析与设计等过程。人力资源管理的概念是伴随着人力资源管理的实践而发展的。一定的生产力水平,会产生相应的管理实践,进而催生相应的理论和观点,所以,人力资源管理的概念不是永恒不变的,必须加以动态的理解。

最后是绩效管理。绩效管理是指通过对工作业绩、效率方面的控制与

调整,最终实现组织目标的一个管理过程。绩效管理是一个完整的系统,在这个系统中,管理人员和员工全部参与进来,并通过沟通协调的方式,将组织的规划目标、管理人员的职责、管理的方式和手段及员工的绩效目标等管理的基本内容确定下来。一般的绩效管理主要分为四个环节,即绩效计划、绩效沟通、绩效考核与绩效反馈。绩效计划是绩效管理的首要步骤,即明确考核指标和责任,以达到管理者与被管理者认同的效果。绩效沟通有利于建立管理者与被管理者良好的工作关系,以提前发现问题并解决问题。绩效考核是为了完成绩效成绩,利用设定好的绩效指标数据,按照科学可行的办法,对于各级管理者和被管理者完成指定任务的工作实绩与由此带来的诸多效果做出价值判断的过程。绩效管理最终会以绩效考核结果的形式表现出来。绩效反馈,就是将绩效考核的结果反馈给被评估对象,以此影响被考核者的行为。绩效反馈是绩效评估工作的最后一环,能否达到绩效评估的预期目的,取决于绩效反馈的实施程度的高低。

因此我们认为,人力资源绩效管理其实就是针对人力资源进行的人力资源管理,再配合上绩效管理的管理,是两种管理科学结合到一起形成的一种综合管理模式。人力资源绩效管理不单是绩效评价,更是由人力资源管理者将实现组织目标所需要的人力资源的支撑目标分解到具体的人力资源管理的各个环节,并通过人力资源绩效管理的各个环节来协助人力资源管理者实现目标,改善人力资源管理的绩效水平,并真正实现对组织目标的支持。这在通常情况下是指,在绩效管理的影响下,采用科学合理的方式,保证人力、物力维持在最优配比状态,同时对人的主观思想和具体行为进行适度的引导,充分发挥人的主观能动性,激发其最大潜能,使组织制定的目标达到效能最大化。人力资源绩效管理本质上就是个人的绩效管理,对个人在工作中的表现进行量化管理和考核,通过考核结果评价出其日常中的表现,及时发现其工作中存在的问题和不足之处,督促员工在工作中及时调整状态,为晋升、奖励等提供依据和保障。但是人力资源绩效管理不是一项简单的追求个人绩效提升的任务管理,更重要的是人力资源管理者之间的相互合作,以及人力资源管理者对管理对象的沟通与辅导的过程;人力资源绩效管理强调管理目标和结果的实现,但更为核心是全体组织成员的工作能力和素质的提升。

2. 政府人力资源绩效管理

中国共产党第十八次全国代表大会报告提出了“推进政府绩效管理”的要求,中国共产党第十九次全国代表大会进一步指出了公务员绩效管理的具体路径,要“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核