

中国特色社会主义理论与实践问题研究丛书

公共部门人力资源 管理研究

郭庆松 / 主编

上海人民出版社

公共部门人力资源 管理研究

郭庆松 / 主编 申 林 罗凤英 / 副主编

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理研究/郭庆松主编. —上海: 上海人民出版社, 2007

ISBN 978-7-208-07108-7

I. 公... II. 郭... III. 人事管理学—研究 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 087524 号

责任编辑 郭立群 齐书深 毕 胜

封面设计 傅惟本

公共部门人力资源管理研究

郭庆松 主编

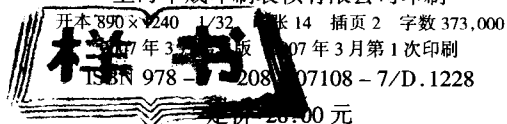
世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华成印刷装帧有限公司印刷



上海人民出版社

目 录

上篇 人力资源能力建设的国际视角与中国化研究

第一章 人力资源能力建设总论·····	[003]
第一节 人力资本理论的问题:一个马克思主义者的 批评·····	[003]
第二节 我国人力资源能力建设的困境与路径分析 ·····	[017]
第三节 人力资源能力建设与我国创新型国家的建立 ·····	[025]
第二章 人才培养与人才开发·····	[036]
第一节 我国人力资源开发的现存问题与政策趋向 ·····	[036]
第二节 内外并举:把培养和谐的人放在第一位 ·····	[054]
第三节 上海市自主创新人才培养的宏观政策建议与 微观管理支持·····	[062]
第三章 公务员能力建设·····	[079]
第一节 公务员素质国际比较研究·····	[079]
第二节 参与式培训与公务员能力建设·····	[092]
第三节 在线学习:公务员能力建设的新路径 ·····	[111]

第四节 我国公务员职位分类制度的改革与前景…………… [121]

中篇 公共部门人力资源管理的理论与方法研究

第四章 公共部门人力资源管理研究…………… [133]

第一节 我国公共部门人力资源管理研究:现状、问题和趋势…………… [133]

第二节 政府人力资源的战略管理研究…………… [149]

第三节 我国政府人力资源开发及其战略…………… [161]

第四节 公共部门人力资源开发的转型与创新…………… [174]

第五章 公共部门人力资源管理方法…………… [190]

第一节 公共部门人力资源管理:公共人事政策的集权与分权——以德国的经验为参考…………… [190]

第二节 从操作到战略:转变人力资源职能——公共机构的案例研究…………… [207]

第三节 完善当前我国公共部门人力资源规划路径分析…………… [215]

第四节 录用与留住公务员:全球、加拿大与不列颠哥伦比亚省的视角…………… [227]

第五节 从培训看公共部门人力资源开发:误区与路径选择…………… [237]

第六章 公共就业与职业发展…………… [253]

第一节 公共就业和职业生涯开发领域的基础性工作:编撰《职务名称辞典》…………… [253]

第二节 职业成功标准的思考与探讨…………… [262]

第三节 博士科技人才开发现状的分析——基于天津市的调查…………… [268]

第四节 城市人力资源能力建设中的农民工问题·····	[284]
----------------------------	-------

下篇 政府绩效管理 with 能力评价研究

第七章 政府绩效管理的理论思考·····	[297]
----------------------	-------

第一节 我国汉唐时期绩效考评的特色与启示·····	[297]
---------------------------	-------

第二节 试论人为之绩效管理·····	[304]
--------------------	-------

第三节 公共就业服务支出绩效评估体系建构探析 ·····	[314]
---------------------------------	-------

第四节 基于双重客户价值取向的政府部门绩效管理 ·····	[332]
----------------------------------	-------

第八章 政府绩效管理的实践探索·····	[343]
----------------------	-------

第一节 新加坡公共服务的绩效管理:从效率到效能 ·····	[343]
----------------------------------	-------

第二节 个人谈话及其在政府绩效管理中的应用 ——以法国为例·····	[353]
---------------------------------------	-------

第三节 我国公务员绩效考评的误区与矫正·····	[361]
--------------------------	-------

第九章 政府能力评价与人才测评·····	[372]
----------------------	-------

第一节 政府能力评价体系研究 ——从组织角度来看政府能力·····	[372]
--------------------------------------	-------

第二节 变革与领导的关系:以不列颠哥伦比亚省公共 服务部门为个案的分析·····	[382]
---	-------

第三节 基于职位特征的领导素质模型的研究 ——领导素质的非职业化特征·····	[412]
--	-------

第四节 人才测评在我国领导干部公选中的应用·····	[428]
----------------------------	-------

后记·····	[442]
---------	-------

上篇

人力资源能力建设 的国际视角与 中国化研究

第一章 人力资源能力建设 总论

第一节 人力资本理论的问题：一个马克思主义者的批评

很久以来，新古典经济学家就将劳动(labor)视为商品。通过假设劳动——工资交换与其他交换的同一性，他们将工作和工人整合到自己的分析框架中去。由于资本主义体系具有从工作社会过程中剥离其所具有的非交换性特征的倾向，新古典经济学家们长期满足于这种对劳动的简单商品解释。随着投入在劳动预备（如儿童抚养、教育、健康与培训）上的各种层次资源的逐步增长，更明确地把工人视为一种资本商品的观念转换，至少从后来的发展来看在事实上是不可避免的了。

人力资本理论使得各种基本洞察不再适用于古典经济学的早期版本。首先，它回到并拓展了李嘉图和马克思的传统，将劳动看成是一种生产性的生产工具(A Produced Means of Production)，其特征取决于整个经济力量的形态；其次，它抛弃了同质劳动的简单假设，并将关注中心集中于劳动力的分化上；第三，它将以前被驱逐到纯粹是文化与上层建筑领域的基本社会制度（如教育、家庭），带进经济分析的领地。

然而,这种成功也付出了不菲的代价:作为一个基本解释层次的劳动消失了。劳动被消解到资本的概念中去,而这样做根本就无助于丰富对劳动所特有的性质的处理。它令人不安地感到:这种操作化是成功的,失去的却是耐心!“劳动”在人力资本理论架构中所保留的唯一明确特性,就剩下一个被阿尔福瑞德·马歇尔(Alfred Marshall)所强调的事实——劳动就包含在人类自身之中。

在清除阶级作为经济学中心概念的各种努力中,人力资本理论是最新的、或许也是最后的一个步骤。自19世纪30年代英国李嘉图经济学衰落以来,非马克思主义经济学理论逐步从将生产要素的控制归因于可识别的群体,向一种要素偿还理论转向。在这种理论中,偿还被有意识地从其所涉及的生产要素的特定性质中抽象出来。在现代的普遍均衡理论中,是很难从产出中区分出投入的,更不用说区分出各种特定的投入了。人力资本理论所表现的是这样一种理论趋势:人力资本理论家们很高兴地看到,现在每个工人都成为一个资本家了。

我们发现,无论是作为经验研究的框架还是作为政策的指南,这种理论在实质上都是一种误导。我们的评论并非建立在对这种理论的常见缺点的认识基础之上。例如,市场缺陷特别是垄断和工会,像楔子一样嵌在边际产品与工资之间。我们也不想赞成教育中的“培训掠夺”(Training Robbery)的解释。尽管我们已认识到教育文凭所扮演的重要功能,却并不想将教育的经济相关活动化约为区隔与分类标签。我们相信教育能够强化工人生产力的观点,这已经得到各种证据的支持。不过,我们并不想停留在那些因技能是包含在人类自身之中而引发的许多问题之上。譬如,资本市场的不完全,信息的不完备,决策者(父母)与投资接受者(儿童)之间可能的利益分歧等。对于将金钱价值施加在人类身上的观念,许多人已经表达了他们的厌恶。我们不想将评论也建立

在厌恶的基础之上。我们相信,我们的评论所涉及的是更加根本性的问题。

通过将其分析限制在外在和给定的个人偏好、原材料(个人的技能)以及可选择的生产技术之间的互动之上,人力资本理论正式将阶级与阶级冲突之间的关联,驱逐出对劳动力市场现象的解释之外。然而,我们认为:诸如工资结构、个人特质在劳动力市场中的价值实现以及教育过程自身的社会关系等基本现象,只有通过详尽的阶级分析才能够得到说明(关于这一争论的更加详细的阐述以及相关的材料,如各种文件和参考文献,将在我们即将出版的著作中呈现出来)。

资本主义体系是一个生产工具为少数人所有和控制的体系。大多数的个人失去了对生产资料的控制,被迫以出卖自己的劳动力而生存。教育、职业培训、儿童抚养以及医疗表现出双重的经济功能:它们在生产中扮演了一个必要而非直接的角色。同时,就整个经济与社会秩序的维持而言,它们也具有重要作用。上述这些过程,离开各个阶段中资本主义阶级结构再生产的各种社会必要条件,离开构成这一结构的个人,离开对这一结构进行管理的经济制度,是难以理解的。因此,一个合格的人力资本理论必须既包含生产理论,同时也包含社会再生产理论。人力资本理论根本就没有提供再生产理论,它只是提供了一个非常有限的生产理论。这一具有局限性的生产理论从生产的社会关系中抽象而来,而对技术关系(Technical Relations)情有独钟。以下部分,我们将讨论因未能将社会关系纳入进去和因不能够提供一个再生产理论,所带给人力资本理论的种种极其严重的缺陷。这些缺陷体现在对以下方面的标准化处理中:如对于企业人力资本需求的标准化处理;对于人力资本供给的标准化处理;对于该理论的中心分析概念——人力资本回报率——的解释的标准化处理。

一、企业对于人力资本的需求

我们对于人力资本理论的评论,其渊源是关于资本主义企业的一种马克思主义理论。它看待资本主义企业的方式,与一般的新古典方式颇为不同:

首先,我们将生产视为一种社会过程,同时也视为一种技术过程。我们拒绝新古典主义将企业看成是一个黑箱的观念。这种观念认为:企业的内部运作或许符合组织理论学家的兴趣,对经济学家却未必如此。企业是具有各种社会、政治维度的。经济学家只有在付出巨大错误的代价之后,才可能将这些维度抽象出来。

其次,生产总是联合生产。它包括由原材料到产品的转化;由拥有给定的各种技能与不同类型的意识的工人,向拥有动态的(或静态的)技能与意识的工人的转换。

其三,劳动力并非一种商品,而是一个能动的主体。其代表自身目的的努力,必须被引导和规范,或被用来创造利润。

第四,工资率的结构,并非外在于企业,而是一种用来使利润最大化的工具。

在这一框架中,将劳动——工资交换看作是一种纯粹的市场交换,是为了抽象出资本主义组织的一种本质要素:资本家所施加给工人的权力。在纯粹的交换关系中,并不包含明确的权力关系。因为确保交换“契约”完整性的强制工具,是位于交换当事人的管辖权限之外的。在商品交换中,“你所看到的正是你所得到的”,一旦违反这一准则,被损害的当事人有大量的合法法律资源可供依靠。而在劳动交换的案例中,情况并非如此,其显著的标志正在于缺乏一种真正的赔偿。

我们可以引入马克思对于“劳动”与“劳动力”区分,将这一争论正式化。劳动力是个人的能力以其当前的技术与组织形式,贡献于生产过程之中。因此,劳动力是一种商品。它体现在工人的体力与脑力的能力、技能与行为的特征中,并对包含在合

作性生产中的其他绩效,有着潜在的影响。在资本家所提供的当前技术与组织条件下,个体的劳动力体现了工人所能够表现的最高绩效水准。工人与资本家在市场方面的关系,则体现如下:怀有期待的雇佣者屈服于资本家所施加在其劳动力上的权力。作为报答,工人获得工资。相反,由个体所提供的“劳动”或实际工作,则根本不是在交换关系领域中被决定的。参与到生产过程之中、代表具体活动的劳动,以一种必要的方式对企业的社会与政治结构产生着依赖。

更加受惠于工人的高水平绩效的,是资本家而不是工人。实际劳动生产率将有规律地下降,因为缺乏最大可能的剩余劳动力。然而,(平均)劳动产品的价值将合乎规律地超过劳动力的价值(工资),这使得利润上升。每一给定股份的金融资本的利润,也通过最大限度地剥削每一个工人的劳动力而得以最大化。换言之,尽可能地从每一工人身上获得更多的劳动。利润也通过压低劳动力的价值——工资——而得到提高。通过工人的明智选择,通过企业技术、组织与政治结构的适当专业化,双方的目的都得到了实现。生产的社会组织,在很大程度上是资本家对于激励机制与控制机制需求的反映:通过这些机制以最低的工资从工人身上获取劳动,并防止工人联合的形成以免对其权力造成威胁。

生产过程的阶级本性很快就会被以下的观察所证实:激励机制与控制机制以及工人联合的可能类型,取决于企业的产权与控制结构。为资本家所评价并因此构成“人力资本”的工人特质,不仅仅限于种种技术能力和抽象的生产能力。特别是诸如民族、性别、年龄、种族以及正式文凭等先赋因素,常常被认为与资本主义生产逻辑无关,且被用于分割劳动人口和降低企业内工人联合的潜在可能性。用艾文·戈夫曼(Erving Goffman)的术语来说,“自我呈现模式”如衣着、谈吐、个人风度及生活方式以及自我概念、身份认同,也能够起到类似的作用。此外,它们

还能够相对确保在企业组织等级权威中,向下的指令传输以及向上的信息的传播不至于被歪曲。此外,正如理查德·C. 爱德华兹(Richard C. Edwards)所指出的那样,与工作相关、对企业分配与报酬的控制结构表示顺从或赞成的个人人格,譬如在这一结构内对于权威的依赖与遵从,对于激励机制予以个人反应的倾向等,都与从工人身上榨取劳动有着直接关联。

总之,工人工作岗位的配置、可供使用的工作结构以及“生产”工人属性的定义,并非像人力资本理论家们所说的那样,是简单地以市场为中介的技术需求与技术技能的一个匹配。权力和终极性的阶级问题,是其中的一个更为根本性的层次。

二、人力资本的供给

对于人力资本理论而言,面对一系列具有特定经济与非经济吸引力的工作,面对具有一定技能要求的工作,个体表现出对于时间偏好的一种特殊的主观评价,并为个人的发展而开始其投资历程。人力资本的供给成为上述各种个体选择的简单聚合。对能够将处于自然状态的潜能转换为发展能力的各种服务的需求,来自个体对于人力资本的需求。这些服务设置简单地说,就是“教育”对劳动这样一种被视为“生产的生产方式”负责。在这一观点之下,教育的历史以及当前的状态,成为个人选择的产物。当然,这些个人选择也受到诸多局限,如可利用的教育与生产技术,资源的总体供应情况等。同样,个人发展的一种个体模式(简言之,即个人如何“证明”自己),也被描述为个体自己或其家庭选择的产物。只不过这些选择,受到个体“能力”、可供使用的学习技术以及一定程度上的个人家庭资源的限制罢了。

只要对个人发展动力以及美国教育系统进行审视,就会发现一幅在本质上不同、更加复杂的图景。毫无疑问,教育确实在某种程度上被组织起来以生产为雇主所需要的工人品质。事实上,我

他们在寻求另一种方式来证明以下命题:与其说学校是通过学术课程的内容来生产“更好的”工人,还不如说它主要是通过教育的社会关系与资本家生产之间的结构性适应,来达到这一目的的。而教育的社会组织,也绝对不能被视为个体选择集合的产物。教育革新的历史清楚地表明:教育的社会关系很少是大众需求的反映,无论这种需求是以市场或政治的方式被表达出来。最近,由米歇尔·卡茨(Michael Katz)、戴维·泰克(David Tyack)以及其他人所做的研究揭示,教室技术的变化、学校财政与控制以及学校组织的其他方面,在更大程度上由那些与大众抵制相对立的专业精英们所引进。

此外,不能够简单地通过参照个体的工人能力是如何同个体的工人生产力相关联,去理解“好工人”的生产。高技能的劳动力人口未必就是能够产生高效益的劳动力人口。因为教育系统所生产的远不止于人力资本。教育对劳动力人口进行分割,遏制工人阶级意识的发展;教育通过提供一个开放的、客观的和成绩貌似依赖于个人努力的机制,将个体分配到不平等的职业位置,从而使得经济的不平等合法化。例如,智商与认知成绩的测量,对于教育功能的合法化来说是极其重要的。此外,在教育中运用这些作为隔离装置的测试,已经远远超出了其追求工作匹配性的目的。或许,它们就在阻碍着人力资源的理性配置。这一事实与(人力资本理论所推崇的)个体的选择——聚合方法(Choice-aggregation Approach)相去甚远。它表明在教育的背后,或许有更为基本的社会力量在发挥作用。

我们相信上述社会力量来源于资本主义发展的基本矛盾:对于经济系统的扩大再生产而言,资本的积累具有中心地位。但它同时也通过创造了一个庞大的、具有潜在阶级意识的薪资工人群体,通过阶级结构的戏剧性变化,破坏着资本主义秩序的再生产。我们所争论的美国教育结构,其历史演变正是响应这一基本矛盾

的挑战所作的努力的过程。许多应对措施的实施路径,确实具有多元性的特点,如通过与地方教育机构相伴随的各种不同的个人与群体“投资”,通过私人教育服务的市场,以及其他分权化的决策领域等。

然而,教育系统对于经济实体的适应,无论其多元化色彩多么浓厚,它在本质上是一个被生产结构所引导的过程。而生产结构的演化,则为那些支配关键经济部门、追求利润与特权的部分资本家所支配。个人的选择——聚合过程,甚至在它与教育变迁有着关联的时候,也只是在经济约束的框架内发挥作用。而这些经济约束自身,也几乎完全为外在的消费者和市民的选择所决定。

此外,在那些发生基本制度变化的年代如 1840—1860 年或 1890—1920 年,个人选择模式与变动结构及教育领域的相关性,也是值得怀疑的。与其说是个人的选择,毋宁说是明确的阶级分析,看起来更能够解释上述变化与调适过程。

通过以上分析,我们放弃了将个人选择模式作为教育服务供给理论的基础。这一模式并没有错——个人与家庭确实是在作出选择,或许是在作那些为人力资本理论所大致描述的教育选择。我们拒绝个人选择模式,是因为它太浅显了——以致于不能够胜任对下列问题的理解:为什么我们拥有现有的各种类型的学校?我们为什么接受现有的教育?在“为什么我们要以这种方式去‘证明’自己”这个问题上,个人选择模式不再能够有所贡献。美国教育的历史或个人的发展,或许不能够以函数计算的方式加以描述,如测量、比较资本的花销与人力资本的回报。而这样做得到的是什么呢?人力资本理论方法因为固执地与阶级概念保持距离,对于这些函数的配置及它们为什么按照它们自己的方式发生转换的问题,不能够提供满意的解释。因此,它对于教育服务的供给问题,也不能够提供一个有益的理论。以下我们将作两点补充评论:

其一,与经济有关的各种能力并非是单维度的;它们不能被汇

集为一个单一的测量,在这种测量中一些个体这种能力更多,另外一些那种能力更少。甚至从纯粹形式的角度看,将异质的劳动化约为单一的“人力资本”测量,也会在普遍均衡的框架内带来诸多严重问题。在形式的问题之外,该模型并不考虑家庭与学校将不同的事情教给不同的人(而不是多少)这一问题。它对美国的人类发展经济学而言,是没有什么意义的。分级的和累积的学业课程,带来了一个完全的成绩等级体系。而甚至是在认知的领域,我们都怀疑各种不同的学习是否就是欣然同一的。例如,一些人的死记硬背式与另一些人的问题启发式的学习。而在学习的非认知性方面(即所谓的隐藏性课程方面),学习的不同维度则有意识地被提供或施加给儿童们。E. B. 李柯克(E. B. Leacock)、吉利·宾斯托克(Jeanne Binstock)及其他一些研究者已经揭示,这些不同的学习背景与学习主体的种族、性别以及阶级特征等有着密切的关系。麦尔文·库恩(Melvin Kohn)也有类似发现:在各个家庭中,孩子抚养的目标与生产的社会关系(它与该家庭的主要工资赚取者相对立)之间,存在着惊人的对应关系。

我们的第二个评论与对资本的神经质式的使用有关。“人力资本”表述的正当性基于这样一个事实:各种技能与其他资产一样,组成了对于未来收入的要求。这完全是在新古典传统的意义上使用“资本”。而早期的、经典的资本概念则包含和统合了两个不同的方面:对于未来收入的要求和产权,以及对于生产工具的控制。除了在非常有限的程度上能够说学习使得某人得以从事自身的生产外,在经典经济学的意义上,教育是不能够被称为资本的。除非你接受约翰·肯尼斯·加尔布雷思(John Kenneth Galbraith)关于技术结构霸权的观点(而这对于人力资本学派来说是不太可能的!)。应该承认,受过教育的工人并没有控制、更不用说控制他自己的生产工具。而正是后来的古典意义上的“资本”一词,为“每个工人都成为了一个资本家”的宣称提供了意识