



第一章 绪 论

|| 内容提要 ||

本章分析了人力资源、公安人力资源、公安人力资源管理等概念及其特点,阐述了公安人力资源管理在整个公安工作中所处的基础性、战略性和优先发展的地位,并从促进公安民警的全面发展、充分发挥警力资源的使用价值,提高公安队伍整体战斗力,推进公安工作改革与发展,建设资源节约型公安机关等方面分析了公安人力资源管理的作用。本章还说明了公安人力资源管理的主要内容及公安人力资源管理的研究方法。

人力资源管理是在人事管理基础上形成的一种新的管理理念与管理制度。随着社会的发展,人类社会已从传统的农业经济和工业经济时代走向了知识经济时代,而知识经济时代与农业经济和工业经济时代的最为显著的区别之一,就是对人类自身的管理有了更新更高的要求;对于人力资源的吸引、开发、管理与使用已经成为关乎国家发展的全局性、战略性的重大问题。在人力资源已经成为第一资源的时代背景下,深入研究公安人力资源管理问题,大力提高公安人力资源的质量和使用效益,对于提高公安队伍战斗力,推进公安工作的健康发展有着极其重要的意义。

第一节 公安人力资源管理的含义与特征

正确理解和把握公安人力资源管理的含义与特征,是研究公安人力资源管理的基础。

一、公安人力资源的含义与特点

要理解和把握公安人力资源管理的含义,需要首先理解和把握人力资源及公安人力资源的基本内涵。

(一) 人力资源的内涵

尽管“人力资源”这个概念已经被人们广泛使用,但是,人们对这一概念的理解并不一致。主要存在以下两种观点:

第一种观点着眼于人口。这种观点有两种具体的看法,一是认为人力资源是在现有生产过程中投入的劳动力的总量,即现有组织内的劳动人口存量;二是认为人力资



源是指在一定区域范围内,所有具有劳动能力的人口的总和。它既包括现有在生产过程中投入的劳动力人口,也包括即将进入生产过程的潜在的劳动人口和暂时不在工作职位但仍有劳动能力的失业或待业人口等。前者是指狭义的现实的人力资源,而后者是指广义的人力资源。

目前人们往往从广义的角度来理解人力资源的内涵。因此,一般意义的人力资源含义是,在一定范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的全部劳动人口总和。它可以分为现实的人力资源 and 潜在的人力资源两部分。现实的人力资源,是指一个国家或地区在一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口,包括正在从事劳动和投入经济运行的人口以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口。潜在的人力资源,则是指处于储备状态,正在培养成长,逐步具备劳动能力的,或虽然具有劳动能力,但由于各种原因不能或不愿意从事社会劳动的,并在一定条件下可以动员投入社会经济生活的人口总和。例如,在校的学生、从事家务劳动的家庭妇女等。

第二种观点着眼于人的劳动能力。这种观点认为,人力资源是与自然资源或物质资源相对应的、以人的生命机体为载体的社会资源,是指在一定领域内人口所拥有的劳动能力。在这里,劳动能力或劳动力是存在于活的人体中的体力和脑力的总和。所谓体力,是指在一定身体素质基础上的负荷力、灵敏度、耐力等;而脑力又称智力、精神力,是人们掌握和运用知识的能力,如观察力、记忆力、思维力、想象力及操作能力等。体力是个体发育到生理阶段就具有的能力,是自然力;脑力则是后天学习获得的。体力反映人力资源的自然性,脑力反映人力资源的社会性。两者的总和构成人力资源。

由于在人口总体中,除了丧失劳动能力的极少数人外,所有的人都拥有人力资源,因此,对于一个国家或一个地区来说,从外延上看,从人口和劳动能力两个角度来理解的人力资源差不多,也就是说,一个国家或地区的人口总量大体上相当于该国或该地区的人力资源总和。但是,从内涵的角度来认识人力资源,后一种看法比较确切。

我们认为,人力资源是对应于自然资源、资本资源的一种社会资源。“自然资源泛指用于生产活动中的,未经人们加工过的一切自然资源,如土地、矿藏、山川、河流、海洋、空间等”^①;“资本资源,是指用于生产活动,经过人们加工过的一切自然物,如机器、设备、建筑物、交通通讯设施及工具、货币及其他形式的资源等。”^②而人力资源是指社会或者一个部门、行业、组织所具有的劳动者的劳动能力总和,它反映的是人们进行社会活动的的能力,是存在于人类自身并投入生产活动中的能够创造新的使用价值和价值的能动性资源。

(二) 公安人力资源的含义

随着“人力资源是第一资源”理念在公安民警思想中的逐步树立与深化,公安机关越来越重视公安人力资源及其管理的研究。但是,对于什么是公安人力资源,人们

① 张惠文:《警察人力资源管理教程》,中国人民公安大学出版社2003年5月版,第3页。

② 张惠文:《警察人力资源管理教程》,中国人民公安大学出版社2003年5月版,第4页。



的认识并不完全一致。

有人将公安人力资源称之为警察人力资源,并认为警察人力资源有现实的警察人力资源与潜在的警察人力资源之分。现实的警察人力资源是指为各级警察机关所拥有的、具有一定数量和素质条件,承担着一定警务工作任务的人力的集合。而潜在的警察人力资源是指具备或基本具备警察素质条件,但未曾从事警察职业或不具有警察身份的人力。有人将公安人力资源理解为公安机关警察人力资源与公安机关其他人力资源的总和,公安机关警察人力资源是指公安机关所拥有的具有警察身份,担任警务工作任务的工作人员,即公安民警所拥有的劳动能力总和。公安机关其他人力资源是指公安机关所拥有的,承担公安机关工作任务但并不具备警察身份的工作人员的劳动能力总和。有人将公安人力资源仅仅理解为公安机关警察人力资源;也有人将公安人力资源理解为公安机关所拥有的人民警察的数量;还有人将公安人力资源理解为警力。

我们认为,公安人力资源是公安机关所拥有的全部人力资源,即公安机关所拥有的,并投入到公安工作中的全体工作者所拥有的劳动能力总和。具体表现为公安机关工作人员所具备的政治素质、知识素质、身心素质、警务技能和工作态度。

公安人力资源不同于警力资源。警力资源,是指公安机关所拥有的全部资源,既包括公安机关所拥有的资本资源,也包括公安机关所拥有的人力资源,具体包括公安组织机构、执法手段、运行程序、警务装备、情报信息、公安经费以及全部工作人员所拥有的劳动能力等。公安人力资源是警力资源中的核心内容。公安人力资源不同于公安机关的警察人力资源,公安机关的警察人力资源是公安人力资源中主要的组成部分。但在本书中所使用的公安人力资源特指公安机关的警察人力资源。

公安人力资源具有量和质的双重属性。数量和质量是公安人力资源最基本的性质,也是构成公安人力资源的最为基本的要素。公安人力资源的数量,是指公安机关所拥有的公安民警的数量,其是标志公安人力资源总量的基础性指标。而公安人力资源的质量是反映公安民警的总体素质的指标,它综合体现在公安民警及公安队伍整体的政治思想、知识水平、公安业务技能、身心状态和工作态度五个方面。

公安人力资源的数量和质量密切相关。一定数量的公安民警是形成公安人力资源的自然基础,是公安机关人力资源多寡的决定性因素。人口稀少的国家和地区很难具有人力资源的数量优势。但是在现代社会,公安人力资源的优势主要不是表现在数量上而是表现在质量上,因为,在完成公安工作特别是在提高公安工作质量方面,公安人力资源的质量远远胜于它的数量。且高质量的公安人力资源较低质量的公安人力资源,具有更强的岗位适应性,在实际工作中高质量的公安人力资源能够代替低质量的公安人力资源进行工作,而低质量的人力资源难以甚至不可代替高质量的人力资源。高质量的人力资源还是创新公安工作模式、提高公安工作效益的最为重要的资源。

(三) 公安人力资源的性质与特点

公安人力资源作为一种特殊的人力资源,具有一般人力资源的性质与特点,也具有自身独特的性质与特点。

1. 内在的能动性。能动性是人力资源的一个根本性特征,体现了人力资源与自然



资源及资本资源的本质区别。公安人力资源的能动性,是指公安人力资源在工作中居于中心地位,发挥主导作用,并且能够支配和使用警力资源中的其他资源,并决定其他资源开发和利用的程度。公安人力资源的能动性还突出地表现在能够运用且自觉运用各种知识与警务技能,并实现知识与警务技能的创新,自我决定人力资源的使用方向,并能够在公安工作中自我增值。

2. 形成的时代性。具体的公安人力资源是在特定的时代背景下形成与提升的,其受到特定社会条件的影响与制约,而呈现出时代性特征。不同时代的社会政治、经济、文化状况,会造就出拥有不同政治素质、知识素质、身心素质与警务技能的公安人力资源。每一时代的公安人力资源无不打上其所处时代的烙印。这正是公安人力资源是一种社会资源的具体体现。

3. 使用的群体性。公安人力资源作为一种社会性的资源,还体现在其具有运用的群体性。公安人力资源在投入到实际工作的过程中,能够相互协作与配合,结成完善的整体结构,形成强大的合力,产生远远超出每一资源使用价值简单相加的使用效益。

4. 开发的可持续性。与大部分自然资源和资本资源的一次性开发不同,公安人力资源可以在其成长和使用的过程中持续地进行开发。公安机关可以通过训练、岗位轮换、大胆使用等途径和方式,促使公安人力资源经过每一次新的开发后,其素质不断积蓄起来,并在新的公安工作中发挥更大的作用。

5. 闲置时的消耗性。公安人力资源不仅能够使用和开发其他资源,而且在其闲置时也会继续不断地耗费其他资源。同时,公安人力资源如果不能经常投入公安工作,长期处于闲置状态,还有可能减弱其自身的使用价值,表现为思想的僵化、知识的老化、身心的弱化和警务技能的退化等。

6. 投资的高增值性。公安人力资源投资所产生的收益,远远高于其他形态的资本投资的收益率。一项对 29 个国家的研究表明经济增长的 25% 应归功于人力资源开发,即对人力资源的投资。有的学者通过对 1978 年至 1996 年历史数据进行计量总结得出结论:“当年每增加 1 亿元的人力资本总投资(教育投资与健康投资之和)可带来 GDP 近 6 亿元的增加额,而当年每增加 1 亿元的物质资本投资仅能带来次年 2 亿多元的 GDP 增加额。”^① 经济领域中人力资源投资具有高增值性,公安工作中公安人力资源的投资同样具有高增值性。

7. 变化中的生命周期性。公安民警是社会工作者,也是生物的有机体,公安人力资源就蕴藏在公安民警的生物有机体之中,而任何生物有机体都有其生命周期,由此,公安人力资源伴随着公安民警作为生物有机体的周期性变化而呈现周期性变化。

8. 职业的政治性与专业性。公安人力资源较一般人力资源的特殊性,突出地表现在其具有显著的政治性,即公安民警的政治素质和道德品质应高于国家一般人力资源整体的平均水平。公安人力资源掌握着国家和人民赋予的特殊的警察权力,执行着国家制定的法律和大政方针,在社会价值的权威性分配中起着重要的作用。公安机关肩

^① 李宝元:《现代公共人力资源开发与管理通论》,经济科学出版社 2003 年 9 月版,第 52 页。



负着巩固共产党的执政地位,维护国家的长治久安和保证人民群众安居乐业的重大政治和社会责任,公安人力资源行为的过程和结果,直接关系到政府的形象和合法性。因此,在公安人力资源的获取、使用和开发过程中,对其政治素质和道德素质的要求,构成其自身性质中极其重要的部分。它反映在公安人力资源必须拥有较高的政治理论水平、政策水平、法律观念、政治觉悟、道德品质以及对公众服务的积极态度和良好的工作作风等方面。

公安人力资源归各级公安机关所拥有,并直接投入到公安工作之中,属于行业性的人力资源。而公安工作有着鲜明的专业性特点,这就决定了公安人力资源必须与公安工作的性质、任务要求相适应,具有专业性的特点。

二、公安人力资源管理的含义与特征

研究和把握公安人力资源管理的基本理论,掌握公安人力资源管理的基本规律,还必须正确地把握公安人力资源管理的含义及特征。

(一) 公安人力资源管理的含义

公安人力资源管理是整个社会人力资源管理的一个有机组成部分,也是社会人力资源管理的一个具体分支。

所谓人力资源管理,是指国家和社会组织运用现代科学方法,对本国或本组织人力资源的未来和现状进行预测统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用、保障、研究和发展的一系列组织、决策活动。其包括宏观的人力资源管理和微观的人力资源管理两个层次。“宏观的人力资源管理是指国家对人力资源的整体管理,它立足于社会经济发展的总体规划,有计划地投资于人力资源管理领域,开拓人力资源培养、继续教育的路径和专业,保证人力资源整体结构的适应性与合理性。”^① 微观的人力资源管理是指特定组织对其管辖内的人力资源的管理。

公安人力资源管理,是指公安机关依据相关法律法规,运用现代管理方法与技术,对其所拥有的人力资源的未来和现状进行预测、统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用、保障、研究和发展的一系列组织、决策活动。在本书中,公安人力资源管理仅指公安机关对公安机关人民警察人力资源的管理。它属于微观的人力资源管理范畴。

公安人力资源管理包括对公安人力资源外在因素的管理和内在因素管理两个方面。对公安人力资源管理的外在因素的管理又称量的管理,主要是指根据公安工作及其发展的需要以及公安机关自然资源、资本资源、人力资源现状和发展变化情况,对公安人力资源进行恰当的录用、培训、组织和协调,使各种资源之间保持最佳比例,并发挥最佳效用。对公安人力资源内在因素的管理又称为质的管理,主要是指运用现代管理方法与技术,对公安人力资源的思想、观念、知识、心理和行为进行有效的管理,发挥组织、协调、沟通、激励、监控等管理职能的作用,以调动和发挥公安民警的积

^① 孙柏瑛、祁光华:《公共部门人力资源管理》,中国人民大学出版社1999年3月版,第3页。



极性，形成公安人力资源合力，提高组织绩效。

公安人力管理的主要任务是通过合理的公安人力资源开发和管理，取得公安人力资源的最大使用价值，充分调动公安民警的积极性，最大限度地发挥其主观能动性，提高公安工作绩效，并在警务实践中促进公安民警的全面发展。

（二）公安人力资源管理的特征

公安人力资源管理既具有一般人力资源管理的特征，也具有不同于企业等部门人力资源管理的独特性，这些特征突出地表现在如下几个方面：

1. 系统性和层次性。首先，公安人力资源管理具有系统性。公安人力资源所属的公安机关不仅是我国人数最多的行政机关，也是职责重大、任务繁多、工作涉及面极大的行政管理部门，公安机关横向分为多个部门、多个警种、多个单位的有机系统，公安机关的系统性决定了公安人力资源管理的系统性。并且，公安人力资源管理包含公安人力资源规划、公安人力资源获取、公安人力资源训练、公安人力资源使用、公安人力资源保障等多方面的内容，各项内容之间相辅相成，互相衔接，构成了一个有机系统。其次，公安人力资源管理具有层次性。公安人力资源所属的公安机关纵向分为多个层次，不同层次对于人力资源有着不同的要求，这决定了公安人力资源管理不仅具有作为公安机关整体层面的公安人力资源管理，也有不同层次公安机关和部门的公安人力资源管理。

2. 依法治警。公安机关历来强调依法治警，公安人力资源管理就充分体现着法治精神。《公务员法》、《人民警察法》、《公安机关人民警察督察条例》、《公安机关组织管理条例》和《人民警察警衔条例》等法律法规及《公安机关人民警察内务管理条例》、《公安机关人民警察奖惩条令》和《公安机关人民警察训练条令》等内部规章都为公安人力资源管理提供了法律法规依据，而公安机关的编制管理、公安民警录用、公安民警训练、公安民警奖惩、公安民警任用、公安民警的保障等公安人力资源管理活动都必须严格依法进行。法治性是公安人力资源管理与企业等部门人力资源管理的显著区别。

3. 以人为本。随着现代管理理念的不断更新，以人为本已经成为公安人力资源管理中的一个基本精神。目前，公安机关更加明确了公安民警在整个公安工作与公安队伍建设中的主体地位；促进公安民警的全面发展被确定为公安人力资源管理所追逐的重要目标；公安人力资源管理制度的设计立足于更加有利于激发公安民警的自主精神，发挥公安民警的主观能动性；公安民警训练越来越注重开发公安民警的潜在能力，培养其创新意识与创新能力；公安人力资源的保障机制得以不断健全与完善。

4. 功绩导向。公安人力资源管理充满功绩制精神。公安民警的任用与晋升坚持任人唯贤的原则；公安民警工作评估坚持以绩为主；公安民警的奖惩视公安民警的工作业绩与贡献大小；公安民警训练着眼于丰富公安民警的知识，开拓公安民警的警务技能，在促进公安民警全面发展的同时，增强公安民警的岗位适应力以提高公安工作的质量与效益。在一定意义上说，功绩既是评价公安人力资源的重要标准，也是公安人力资源开发与管理所要实现的目标。



第二节 公安人力资源管理的地位与作用

胡锦涛总书记指出：在全部公安工作中，公安队伍建设是根本，也是保证。这清楚地说明了公安人力资源管理在公安工作中的地位与作用。

一、公安人力资源管理的地位

所谓“地位”，是指某种事物在与其他事物的关系中所处的位置。公安人力资源管理的地位则是指公安人力资源管理在整个公安工作中所处的位置。

能否正确认识公安人力资源管理的地位，直接关系到人们对待公安人力资源管理活动的态度，关系着人们对公安人力资源管理活动所投入的精力，对公安人力资源管理关系着人们如何处理与协调公安人力资源管理活动与其他公安工作的关系，关系着公安机关对于公安人力资源管理的职责定位，关系着公安机关对于公安人力资源管理部门的设置及公安人力资源管理人员的安排，关系着对于公安人力资源管理活动的物力资源投资，等等。因此，正确认识公安人力资源管理的地位对于公安人力资源管理活动的开展及开展成效有着重大的影响。

那么，公安人力资源管理活动在整个公安工作中到底处于怎样的位置呢？

概括起来说，公安人力资源管理是公安工作的基础，处于战略与优先位置。

（一）公安人力资源管理是公安工作的基础

公安人力资源管理是公安工作的基础，首先是由公安人力资源是公安工作最为重要的资源所决定的。

马克思指出：在劳动过程中“人由他自己的活动来引起、来调节、来统治人与自然之间的物质变换。人要作为一种自然力，和自然物质互相对立。他会推动各种属人身体所有的自然力，推动他的臂膀和腿、头和手，以便在一种对自己生活有用的形式上占有自然的物质”^①。这也就是说，人发动自身的体力和脑力作用于劳动对象，并且物化到对象中去，形成能够满足人类生活需要的社会财富。

公安工作作为一种社会管理活动，虽然不是直接生产物质财富的活动，但同样是依靠公安民警将其脑力、体力与心力作用于公安工作对象来实现的，离开了公安人力资源，离开了公安人力资源对公安机关自然资源和资本资源的支配、开发与利用，公安工作就无法完成。

公安人力资源管理是公安工作的基础还是由于公安人力资源只有通过有效管理才能更好地发挥其使用价值，推进公安工作发展所决定的。“人力资源必须进行科学而有效的开发与管理，才可能最大限度地造福社会、造福人类”^②。公安人力资源同样必须

^① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1965年版，第171页。

^② 张德：《人力资源管理》，中国发展出版社2003年1月版，第1页。



进行管理,才能变成现实的而有效的警力,增进公安工作的发展与进步。

(二) 公安人力资源管理在整个公安工作中居于战略地位

随着社会发展和科学技术的进步,人们越来越深刻地认识到人力资源是第一资源,同时,传统的人事管理也逐步为人力资源管理所替代,而人力资源管理与传统人事管理的一个显著区别在于,人力资源管理不再像人事管理在组织活动中处于事务性、局部性的地位,而上升为全局性、战略性的地位。

在我国,党和政府已经把人力资源管理纳入到国家发展战略之中。党的十五大报告指出:培养同现代化要求相适应的数以亿计的高素质劳动者和数以千万计的专门人才,发挥我国巨大的人力资源优势,关系到21世纪社会主义事业的大局。2005年,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年计划的决议》明确提出“加快推进人才强国战略”的思想,要求各级政府和企事业单位要加大人力资源开发的投入,推进市场配置人才资源,规范人才市场管理,营造人才辈出、人尽其才的社会氛围。把人力资源管理纳入国民经济和社会发展规划,这就表明人力资源管理的战略性地位已经得到党和政府的高度认同。

公安人力资源管理在公安工作及其发展过程中同样具有战略地位。唯有实施科学的公安人力资源管理才能够完成公安工作的各项任务和目标,唯有公安人力资源的科学规划和切实落实,才能保证公安事业未来的发展。

(三) 公安人力资源管理在整个公安工作中处于优先地位

公安人力资源管理包含着公安人力资源的开发,而公安人力资源开发处于优先的位置。

人力资源开发优先是党和政府的战略决策。党的十六大指出,教育是发展科学技术与培养人才的基础,在现代化建设中具有先导性、全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位。我国《教育法》也明确规定,教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业的优先发展。教育优先是人力资源开发优先的必然要求,也是人力资源开发优先的具体体现。

人力资源开发优先是现代社会经济腾飞和跨越式发展的成功经验总结。世界现代化进程中的三次成功赶超,即美国赶超英国、日本追赶美国 and 韩国追赶西欧,其共同经验就是推进人力资源开发优先,经济追赶依赖人力资源开发的先期追赶。

将公安人力资源开发置于优先的地位是现代社会公安机关的正确选择。有了公安人力资源优势,就增强了警力;就有利于提高公安队伍的战斗力;就有助于贯彻落实科技强警的方针,使公安工作真正走上内涵式发展的道路;就有利于推进公安工作的改革,提高公安工作的品质,提升公安工作的效益。

二、公安人力资源管理的作用

公安人力资源管理的作用主要是指公安人力资源管理对于公安工作、公安队伍建设,乃至整个社会所产生的积极影响。当前,公安人力资源管理的作用主要表现在如下几个方面:



（一）公安人力资源管理有助于公安民警的全面发展与自我价值的实现

促进公安民警的全面发展既是公安人力资源管理的重要任务，也是公安人力资源管理作用的体现。党的十六大要求，形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。而公安人力资源管理，注重对公安民警的训练，着力提高公安民警的思想道德素质、科技文化素质和健康素质，必将积极促进公安民警的全面发展。

公安人力资源管理注重人力资源评价，强调人力资源的合理配置，努力实现人与事的合理匹配，并且通过训练、交流等管理手段，不断提高公安民警的岗位适应能力，从而为公安民警更加充分发挥自身作用，促进自我价值的实现提供了现实的条件。

（二）公安人力资源管理有助于提高警力资源的使用价值

公安人力资源作为一种具有能动性的资源，不仅具有功利投向性，自主决定是否发挥自身的使用价值或在多大程度上发挥自身的价值，而且能够支配、利用和开发其他警力资源。这就决定了公安机关能够借助训练、任用、激励、监控等有效管理手段，提高公安民警的素质即提高公安人力资源的质量，充分发挥公安人力资源的使用价值；能够通过公安人力资源调配等手段，实现公安人力资源与其他警力资源合理匹配，充分发挥其他警力资源的作用。而且还能够通过调动公安民警的积极性，培养和提高公安民警的创新精神与创新能力，促进公安民警对其他警力资源的开发，提高其他警力资源的利用力，实现整体警力资源使用价值的最大化。

（三）公安人力资源管理有助于提高公安队伍整体战斗力

公安队伍战斗力的高低取决于公安机关的管理水平、公安民警的数量与质量、公安物力与财力的投入、警务科技开发使用、警务装备水平与利用状况等。有效的公安人力资源管理不仅能够制定合理的公安民警的编制，提高公安民警的质量，而且能够有效开发和使用警务科学与技术，有效利用警务装备。另外，公安人力资源管理能够有效调整公安人力资源的结构，形成强大的公安人力资源合力，从而有助于全面提高公安队伍整体战斗力。

（四）公安人力资源管理有助于推动公安工作的改革与发展

公安民警是公安工作的承担者，蕴藏在公安民警身上的公安人力资源，即公安民警的智力、体力与心力是推动公安工作发展的主要力量。有效的公安人力资源管理能够不断提高公安民警的素质，增强公安民警的智力、体力和心力，从而为公安工作发展提供更为强大的推动力。

经济社会的发展和社会治安形势的变化，不断对公安工作提出改革和创新的新要求，而公安民警的改革意识与观念、公安民警的创新精神与能力，直接关系到公安工作改革与创新能否实现。有效的公安人力资源管理不仅能够帮助公安民警增强改革与创新的意识，提高改革与创新能力，而且能够通过引导与奖励等管理手段调动和激发公安民警改革与创新的积极性，为公安工作改革与创新提供法律、政策等支持，保证改革与创新的顺利实现。

（五）公安人力资源管理有助于建设资源节约型、环境友好型公安机关

党中央明确提出了加强建设资源节约型、环境友好型社会的要求。公安机关贯彻



落实这一要求,就必须积极开发和使用公安人力资源,依靠科学进步,最大限度地减少物力资源消耗,改变生活与工作方式,建立人与环境良好的互动关系。而加强公安人力资源管理,就能够提高公安人力资源的质量,提高公安民警的科学技术水平,从而更有效地利用公安机关的物力资源,减少物力资源的浪费,按照“减量化、再利用、资源化”的原则,尽最大可能实现物力资源的永续利用。而且加强公安人力资源管理,能够提高公安民警的生活品位,帮助公安民警形成良好的工作习惯和生活习惯,在公安机关和公安民警中推行健康的生活方式与工作方式,实现人与自然的和谐发展。

第三节 公安人力资源管理研究的主要内容与研究方法

加强公安人力资源管理的科学研究,明确其研究的主要内容和研究方法,认真探索公安人力资源管理的基本规律,对于切实提高公安人力资源管理成效,切实发挥公安人力资源管理的作用,推进公安工作和公安队伍建设的发展有着十分重要的意义。

一、公安人力资源管理研究的主要内容

20世纪50年代,美国芝加哥大学教授西奥多·舒尔茨提出了“人力资本”理论,这对人力资源管理研究产生了开创性的影响;20世纪60年代以来,国外对人力资本理论的研究,逐步扩展为对人力资源管理问题的研究,并形成了一个世界性的热潮。

随着我国的改革开放,特别是邓小平关于“科学技术是第一生产力”、“把教育放在优先发展的战略地位”等人才思想的提出,不仅扩展了人力资源管理思想的内涵,而且引起了国内对人力资源管理思想的重视。近年来,党和国家提出了以人为本、科学发展观、人才强国战略等一系列重大战略思想,开辟了我国人力资源管理工作的新阶段,也推进了我国人力资源管理的科学研究。

近年来,公安人力资源管理的科学研究也引起了人们的高度重视,并形成了越来越多的研究成果。目前,人们对于公安人力资源管理的研究主要从宏观层面和微观层面两个角度展开。宏观层面的研究侧重于公安人力资源管理的基本理论,公安人力资源的数量和质量分析,公安人力资源的开发、配置,等等。微观层面的研究着重于公安人力资源管理职能的分析,内容包括组织设计与职位分析、公安民警的录用、公安民警的训练、公安民警的绩效考核、公安民警的激励、公安民警的权益保护等。

在本书中,我们将从宏观与微观两个方面对公安人力资源管理进行全面的研究,既研究公安人力资源管理的基本理论,又着重研究公安人力资源管理的具体职能、制度设计、管理流程与操作方法。

关于公安人力资源管理的基本理论,将着重研究公安人力资源、公安人力资源管理等基本概念与范畴,分析公安人力资源管理在整个公安工作与公安队伍建设中所处的地位及其所产生的积极影响,探索公安人力资源管理制度的历史发展,研究公安人



力资源管理制度的改革及公安人力资源管理制度的独特性,分析公安人力资源管理体制,等等。通过公安人力资源管理基本理论的研究与分析,为正确认识公安人力资源管理的地位、强化公安人力资源管理的理念、了解公安人力资源管理的制度、把握公安人力资源管理系统奠定坚实的理论基础。

关于公安人力资源管理的职能研究有着更为丰富的内容,通过公安人力资源管理基本职能的分析,使人们全面了解公安人力资源管理的具体内容、程序与方法,了解公安人力资源管理的制度设计,提高公安人力资源管理的实际操作能力与水平。概括起来主要包括七个方面:

第一,公安人力资源规划和工作分析与职位评价。具体研究公安人力资源规划的基本概念、意义及作用,分析公安人力资源规划的内容、过程与方法,研究公安编制管理制度。分析公安机关工作分析与职位评价的内容、程序和方法等。

第二,公安人力资源的获取。具体研究公安人力资源获取渠道、公安民警录用条件、公安民警录用的程序、公安民警录用中考试与测试技术等。

第三,公安人力资源的使用。具体研究公安民警职位管理,分析公安民警职务的升降与任免,分析公安民警的交流与回避制度,说明公安民警职位管理的意义和作用。

第四,公安人力资源开发。具体研究公安民警训练。重点分析公安民警训练的需求分析、公安训练的种类、内容以及管理与保障系统等。

第五,公安人力资源奖励。具体研究公安民警的考核与奖惩,分析公安民警考核的种类、原则、内容、标准、程序与方法,说明考核结果的使用;分析公安民警奖励与处罚的制度设计,说明公安民警奖惩的原则、条件。

第六,公安人力资源保障。具体分析公安民警保障体系构成,研究公安民警的工资、福利与保险制度,公安民警的权益保障制度与公安民警退休制度等。

第七,公安人力资源测评。具体研究公安人力资源测评的指标确定,公安人力资源测评的内容与方法,公安人力资源测评的基本过程等。

二、公安人力资源管理的研究方法

研究方法的多样性和科学性直接关系到研究成果的丰富性与科学性。因此,研究公安人力资源管理还必须学习和掌握科学的研究方法。

(一) 问题分析法

所谓科学研究,就是不断提出问题,分析问题,解决问题,认识客观规律的过程。科学研究始于问题,问题是理性认识的逻辑起点。国际数学家权威希尔伯特认为:“只要一门科学分支能提出大量问题,它就充满生命力;而问题缺乏则预示着独立发展的衰亡和中止。”^①

在公安人力资源管理的实践中,存在着这样或那样的问题,这些问题也正是公安人力资源研究的起点。人们发现公安人力资源管理问题的路径是多种多样的,如在公

^① 转引自王肇:《科学研究方法论》,上海财经大学出版社2004年9月版,第86页。



安人力资源管理实践中遇到问题,在公安工作绩效评估中发现问题,在已有理论与公安人力资源管理实践的矛盾中发现问题,在多种理论、多种观点的比较中发现问题,在理论内部的逻辑缺陷中发现问题等。发现问题,继而分析问题,认真研究和探索问题产生的原因,剖析公安人力资源管理实践活动各因素内在的本质的联系及固有矛盾,从而探寻化解矛盾,解决公安人力资源管理问题的具体方法与对策,并在不断地提出问题、分析问题和解决问题的过程中,总结和发现公安人力资源管理的一般规律。公安人力资源管理问题的提出、分析与解决过程,本身也就是公安人力资源管理的研究过程。

(二) 调查研究法

调查研究法,是指通过各种途径,对客观事物进行观察了解,详细占有相关资料,并对这些材料进行科学的加工处理,从而获得关于事物本质和规律的认识,为预测事物的发展前景,作出正确决策而提供科学依据的方法。调查研究法是理论联系实际的基本方法,也是研究公安人力资源管理的主要方法。

提高公安工作的质量,推进公安工作的发展,是实施和加强公安人力资源管理的目的。公安人力资源管理必须为公安工作服务,而公安工作处于不断的变化过程中,并不断地为公安人力资源管理提出新的要求。这在客观上决定了必须不断地进行调查,及时了解公安工作的新变化,详尽占有这种变化的相关资料,从而及时了解公安工作变化所引起的公安人力资源管理的变化,以不断调整与改革公安人力资源管理活动,完善公安人力资源管理制度建设,提升公安人力资源管理的质量与水平,确保公安人力资源管理真正满足与适应公安工作变化与发展的要求。

在实际的公安人力资源管理及其理论研究的过程中,无论是确定公安人力资源管理的具体目标、分析公安人力资源管理的客观环境、制定公安人力资源规划、进行公安民警训练需求分析,还是对公安民警的工作绩效进行分析、实行奖励与惩处、强化公安民警保障、实施人力资源测评,都是建立在对社会政治经济文化环境、公安工作需要和公安人力资源现实状况的深入细致的调查研究基础之上的。离开了调查研究,就无法保障公安人力资源管理及其研究的针对性、科学性和实效性。

(三) 借鉴法

借鉴法,是对他人研究成果和有益经济的分析、吸收和运用。借鉴方法是公安人力资源管理研究中常用的方法。

古今中外有着丰富的关于人、人才、人事管理的研究成果,自20世纪60年代起,人力资源管理研究也在世界范围内掀起热潮,并形成了教育经济学、人口经济学、卫生经济学、家庭经济学、人力资源会计学等相关学科,宏观人力资源管理、微观人力资源管理、企业人力资源管理、教育人力资源管理、公共部门人力资源管理等相关研究成果大量出现,世界范围内关于警察人力资源研究也不少见,这些成果均为公安人力资源管理研究提供了有益的启发,其中许多合理的成果在进行公安人力资源管理研究时,都应该加以吸收与借鉴。

公安人力资源管理研究起步相对较晚,采用借鉴法进行研究正是利用和发挥了自



身的后发优势,使公安人力资源管理的研究少走弯路,加快发展。但是,借鉴并不是照搬他人的研究成果。毛泽东指出:“我们决不可拒绝继承和借鉴古人和外国人,哪怕是封建阶级和资产阶级的东西。但是继承和借鉴决不可以变成替代自己的创造,这是决不能替代的。”^① 公安人力资源管理运用借鉴法进行研究,旨在古为今用,洋为中用,更好更快地促进自身的发展,因此,运用这种方法的同时,还必须坚持遵循一般规律,与突出公安特色相结合,认真探索公安人力资源管理的特殊性和内在规律性,从而更好地为指导公安人力资源管理实践活动服务。

(四) 案例解析法

辩证唯物主义认为,一般存在于个别之中。公安人力资源管理研究旨在分析公安人力资源管理实践,找出其内在本质、一般规律,从而更好地指导公安人力资源管理实践,而要研究一般规律,就必须从个别之中发现问题,走由个别到一般的道路。案例解析法正是引导研究者由个别认识一般,从典型事例中找寻一般规律的方法。

研究公安人力资源管理需要研究者在公安人力资源管理实践中逐步探索、发现公安人力资源管理的真谛,采用案例解析法,不失为今天的研究者置身于实践中,考虑公安人力资源管理问题,理解公安工作与公安人力资源管理面临的环境,掌握人力资源管理方法与技术的一条“捷径”。

案例解析法在管理学、法学和医学等研究领域早已被成功运用,通过典型案例分析,不仅能加深对各学科基本理论、基本知识的理解,而且能够提高研究问题的针对性、现实性、实践性,因此,同样被公安人力资源管理研究者所重视和使用。

(五) 演绎法

演绎法,是指从一般原理中引申出个别结论的研究方法,这是一种最为基本的思维方法,也是公安人力资源管理研究中常用的方法。

公安人力资源管理是一个系统,同时又是公共部门人力资源管理的一个子系统,更是整个社会人力资源管理体系中的一个子系统,也就是说,相对于公共部门人力资源管理和整个社会人力资源管理体系来说,公安人力资源管理又是一种个别,由此,可以从公共部门人力资源管理理论、社会宏观人力资源管理理论中引申出公安人力资源管理的部分个别结论。

公安民警是国家公务员队伍的重要组成部分,公安人力资源管理是国家干部队伍建设的重要内容。因此,在公安人力资源管理中必须贯彻党和国家关于干部队伍建设的基本路线、方针、政策和基本精神,如人才强国战略思想、党的干部工作路线和任人唯贤的干部政策等。这决定了公安人力资源管理的研究必须认真学习和领会党的干部方针与政策,学习和领会宏观人力资源管理的基本理论,认真学习和领会《公务员法》和国家公务员制度的基本精神,用人力资源管理的一般理论指导公安人力资源管理的研究。

^① 毛泽东:《在延安文艺座谈会上的讲话》,载《毛泽东选集》合订本,人民出版社1967年11月版,第817页。



在公安人力资源管理实践中,演绎方法与类比方法、分析方法、归纳方法等结合起来,会更利于公安人力资源管理的研究。

(六) 系统分析法

系统分析法即把所研究的对象作为一个系统,并分析系统的结构和功能,研究系统、要素与环境三者的相互关系和变动的规律性,进而掌握研究对象的内在本质的研究方法。系统分析方法已被运用在诸多学科领域的研究,目前也是公安人力资源管理研究的有效方法。

运用系统分析法研究公安人力资源管理实践,首先把公安人力资源管理与公安工作看做一个有机系统,并在公安人力资源管理与公安工作的相互关系中,进行公安人力资源管理目标分析、结构分析、功能分析、环境分析与动态分析等,通过分析,确定实现目标的约束性条件,掌握公安人力资源管理各项具体职能之间的关系,找出影响人力资源管理的关键性要求,弄清社会环境和公安工作发展对公安人力资源管理造成的具体影响,分析公安人力资源管理发展变化的趋势和发展的可能性。

系统分析方法能使研究者从公安人力资源管理与社会发展和公安工作的联系以及公安人力资源管理内部要素的联系中把握人力资源管理自身,通过由整体到部分,再由部分到整体的多角度审视,认清公安人力资源管理的内在规律,从而得出科学的研究结论。

【思考题】

1. 如何理解公安人力资源的内涵?
2. 公安人力资源管理的特点是什么?
3. 如何理解公安人力资源管理的地位?
4. 简述公安人力资源管理的作用。
5. 如何学习和研究公安人力资源管理?



第二章 人力资源管理制度的产生与发展

|| 内容提要 ||

本章主要阐述了人力资源管理思想的产生、不同历史阶段管理理论与人力资源管理思想的演进、人力资源管理与传统人事管理的区别与联系；现代国家公务员制度的缘起，西方国家公务员制度的含义、范围、特点与基本原则；阐明中国干部人事制度产生、特征与中国公务员制度的确立、原则与特色，公安人力资源管理制度的起源、演进与改革方向。

第一节 人力资源管理思想的产生与沿革

在人类社会历史上，自从有了有组织的活动就有了管理，为提高管理活动水平，一些人对来自管理活动的经验加以总结，形成了管理思想。而管理思想随着社会生产活动规模的扩大、生产力水平的提高，特别是随着科学技术的进步而不断丰富，由初期的朴素的管理思想，逐步发展成为系统的管理理论。而管理活动是由对人的管理和对事或物的管理组成的，因此，管理思想与管理理论中包含着大量的关于人的管理的思想和理论，并随着人在社会生产中的作用越来越大，关于人的管理思想也日益丰富，并逐步实现了由传统的人事管理向人力资源管理的转变。纵观人力资源管理思想的产生和发展过程，其大体可分为以下几个阶段：

一、人力资源管理思想的萌芽

在工业革命开始之前，经济活动中的主要组织形式是家庭手工工场，家庭式作坊内部并没有明显的员工管理。18世纪末，英国开始了工业革命，不久，其他国家也相继出现工业革命。机器的使用使生产规模、生产效率迅速提高，对工人的劳动技能和专业化要求也大大提高。工厂取代了手工工场。这种社会生产方式变革，必然要求工厂主进行劳动分工，工人必须协作劳动，早期的对工人管理思想产生了，包括在劳动分工的基础上对每个工人规定明确的工作职责，对工人的劳动成果进行检验、考核，并付之以相应的劳动报酬，推行职工工资、福利制度。这一阶段称为经验管理阶段，虽未形成管理理论，但是管理思想已形成，形成了人力资源管理的雏形。



19 世纪末至 20 世纪 30 年代,科学管理思想出现,管理从经验阶段步入科学阶段,即科学管理阶段。这一阶段的管理理论以美国泰勒的科学管理理论,法国法约尔的职能说理论、韦伯的组织理论为代表,尽管这些理论研究各有侧重点,体系不尽相同,但也存在着许多共同点:第一,把职工视为被动的、纯粹的经济人,管理者只需要用“胡萝卜加大棒”,即经济刺激加规章制度约束的方式进行控制,把人看成会说话的工具;第二,把管理的重点放在“物”上,如控制幅度、工艺、工序、奖励等;第三,认为有一种适用于一切组织的最佳管理模式,如行政联合层级结构、管理原则、定额等。尽管科学管理理论从总体上来说,在实践中有着重大的缺陷,即对职工的忽视。但是,其中也包含着一些人事管理的思想,如在泰勒的思想中就有提高工作效率,减少人力浪费的管理制度设计和“科学地挑选工人”、从经济人假设出发设计合理的薪资制度等,在法约尔的思想中有给部属学习的机会,淘汰没有工作能力的人员等,而韦伯则在职务和职位管理方面探讨了人的管理问题。

发端于 20 世纪 30 年代,流传在六七十年代的人际关系理论。包含了丰富的人事管理思想,出现了人力资源管理的萌芽。自 1924 年至 1932 年所进行的“霍桑实验”,引发了人们对科学管理思想的反思,管理者将被管理者视为“经济人”的思想受到了现实的挑战。人们发现人际关系在提高劳动生产率中有着重要作用,人们认识到尊重人性、满足人的需要、人与人相互作用以及归属感等工作绩效有较大影响。人际关系理论是西方管理思想发展史上的一个重要发展阶段,并对人力资源管理思想的产生有着积极的影响。至此,人们开始重视人的因素,采用新的管理方法与管理机制,如设置专门的培训主管、强调对员工的关心和理解、增强员工和管理者之间的沟通等,极大地丰富和强化了人事管理的职能。

从 20 世纪 50 年代开始,人际关系的人事管理方法也逐渐受到了挑战,组织行为学的管理方法逐渐兴起。组织行为学研究“个性、群体以及结构对组织内部行为的影响,以便应用这些知识来改善组织的有效性”,这一理论的产生促使人事管理从对个体的研究与管理扩展到了对群体和组织的整体研究和管理,人事管理也由此从监督制裁到人性激发,从消极惩罚到积极激励、从专制领导到民主领导、从唯我独尊到意见沟通、从权力控制到感情投资,并努力寻求人与工作的合理配合。

行为科学将传统的以物为中心的管理转变到了以人为中心的管理,为人力资源管理思想的产生提供了可供借鉴的重要思想源泉,但是它本身还不属于人力资源管理理论本身。

二、人力资源管理思想的产生

人力资本理论的提出,标志着人力资源管理思想的产生。

人力资本理论的创始人是美国芝加哥大学教授西奥多·舒尔茨(Theodore Schultz)。舒尔茨主要是从经济发展特别是农业发展的角度来研究人力资源理论的。他认为,发展中国家农业的落后和农民的穷困,主要原因并不在于土地自然资源的贫瘠,而是在于农业人口的质量。他在探讨经济增长的奥秘时发现,人力资本的投入在其中