

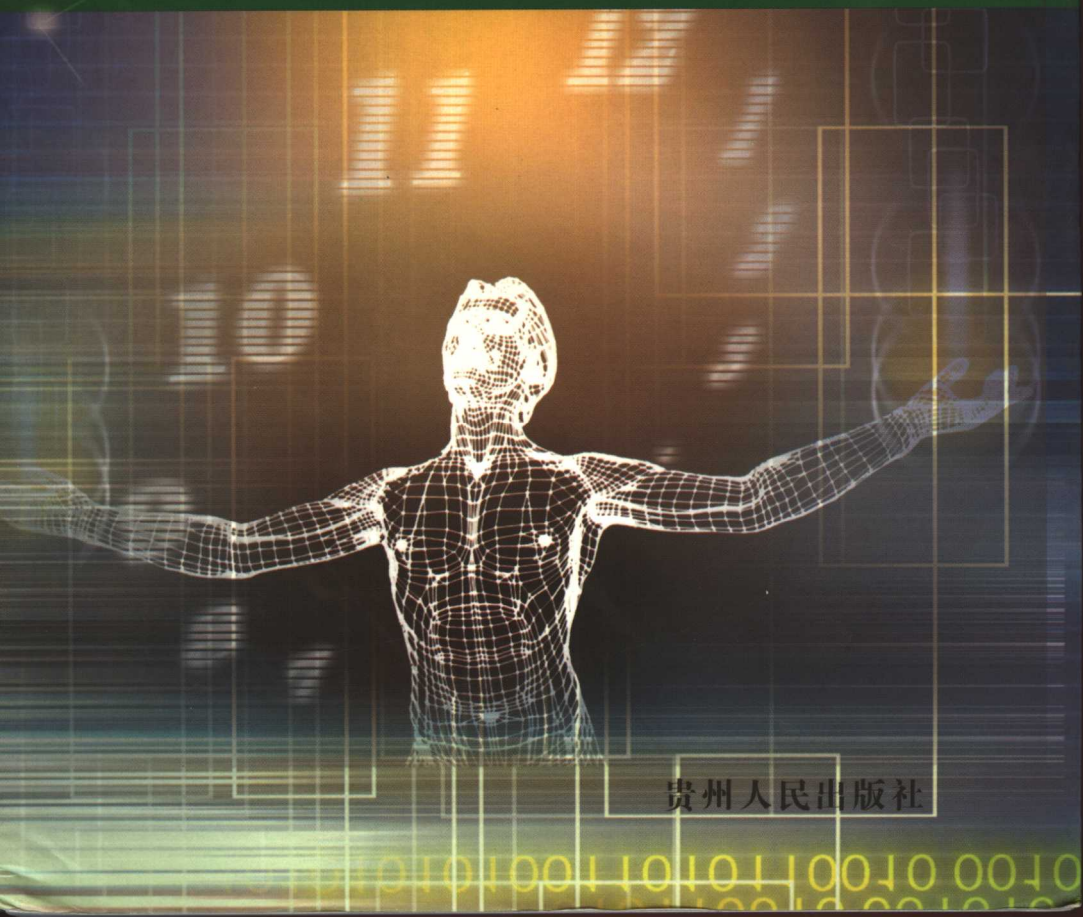
GONG GONG GUAN LI WEN TI YU SHI WU YAN JIU

公共管理问题



实务研究

匡萍波 申 鹏 / 主 编



贵州人民出版社

公共管理问题



实务研究



GONG GONG GUAN LI WEN TI YU SHI WU YAN JIU

公共管理问题



实务研究

匡萍波 申 鹏 / 主 编



贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理问题与实务研究 / 匡萍波, 申鹏主编. — 贵阳: 贵州人民出版社, 2006.6

ISBN 7 - 221 - 07438 - 0

I. 公... II. ①匡... ②申... III. 公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 069614 号

责任编辑 潘 浩

封面设计 夏 萌

书 名 公共管理问题与实务研究

主 编 匡萍波 申 鹏

出版发行 贵州人民出版社

社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 550001

印 刷 贵州创兴彩印厂

880×1230 毫米 1 / 32 11 印张 327 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1~1000 册

ISBN 7—221—07438—0/D·444 定价: 28.00 元

序

公共管理是以公共利益为核心的、对社会公共事务进行管理的人类活动。具体来说,公共管理就是政府和其他社会公共组织为了实现公共利益,维护社会秩序,解决公共问题,满足社会需求,推动社会进步,在互动合作过程中,运用公共权力采取一定方式、方法对公共事务施加管理的活动。公共管理问题就是在公共管理活动过程中产生的、与公共利益的实现存在差距的一系列问题。

本书的公共管理问题主要是指在我国政治经济生活中产生的与公共管理目标不相适应的具体问题,其中有关于公共管理的主体、客体和方法等公共管理理论方面的问题,也有关于公共管理各具体学科知识的运用等公共管理实务方面的问题。近两年来,我们在这些问题上进行了一些有益的研究和探索,这些问题反映的大多是当前社会生活中的热点问题。它们或具有理论性和新颖性,或具有时代性和前瞻性,或具有可操作性。

本书共分为人力资源开发与管理、公务员制度建设、公共

行政、政府管理、依法行政、社会发展和薪酬与绩效管理等七个方面的专题分类编辑,结集出版。这便是今天奉献在读者面前的论文集。

“创新是一个民族前进的灵魂”,笔者认为,学术研究的生命力就在于创新。因此,本书的每一部分内容都力图做到继承与创新的兼容,在分析研究的基础上发表了自己的见解,不管正确与否,能否被接受,但它作为一家之言,代表了著者的研究学识和思想水平。公共管理问题的研究是一项新兴的研究内容,但由于著者们的知识、实践及时间有限,在很多方面都有待于继续努力和完善,文中的一些观点固然还有值得商榷的地方,恳请读者不吝赐教。

匡萍波 中 鹏

2006年2月于贵阳花溪

目 录

人力资源开发与管理问题研究

中国人力资源开发思想的起源与发展探析	匡萍波(3)
试析公共部门人力资源开发的战略选择	王永成(13)
全球化背景下我国公共部门人力资源的开发策略 ...	尹思源(20)
公共部门人力资源的多元化管理	仵希亮(26)
公共部门人力资源管理的战略思维	沈介华(36)
论人力资源管理的人本管理思想	李 丹(46)
绩效考核视角下公共部门人力资源管理的困境 及其对策探索	万昌烨(56)
马克思主义妇女观的践行 ——公共部门女性人力资源管理	程守艳(68)
公共部门人力资源开发与激励途径选择	孟 劲(78)
论公平理论在现代组织激励机制中的运用价值	凌 玲(87)
建设持续性学习体系:公共部门人力资源管理的 提升之道	王黔京(99)

地方高校人才流失的成因及对策浅析·····	常春芹(107)
贵州山区人力资源开发与管理问题探析·····	严再正(116)
谈妇女参政·····	杨晓云(123)

公务员制度建设问题研究

政府人力资源建设中国家公务员制度的完善·····	周 军(133)
浅析进一步完善公务员管理制度·····	张丽娅(140)
公务员在行政法中的地位探讨·····	刘新昌(149)
关于我国公务员制度的思考·····	张 欣(155)
高起点完善我国公务员薪酬制度·····	杨 婷(167)
我国《公务员法》与公务员制度建设的几点思考·····	王树梅(175)
浅论我国公务员安全问题·····	蒋 毅(181)

公共行政问题研究

试论信息社会公共行政理念的重塑·····	刘红旗 王志凌(197)
社会主义市场经济下行政伦理困境分析及其建设 ·····	李 静(204)
政府行政文化刍议·····	仵希亮(211)
引咎辞职的内涵及其实施中的制度安排·····	李 静(225)
论行政管理中人的潜能与创造力的开发·····	冷恩秀(232)

政府管理问题及实务研究

科学发展观与地方政府绩效评估理念的转变·····	谢治菊(241)
政府职能转变与政府创新关系研究·····	李 蕾(249)
地方政府职能转变的思考·····	冷恩秀(259)
双廉政府 ——执政为民,建立诚信政府的呼唤 ·····	张丽娅(268)

社会发展问题与实务研究

- 完善社会保障制度 构建社会主义和谐社会………… 郭静安(279)
- 试论社会保障法与社会主义和谐社会的构建………… 廖煜娟(292)
- 建设社会主义新农村:
- 全面建设小康社会的必然选择………… 申 鹏(301)
- 贵州农村医疗保障的现状分析
- 一种福利经济学的分析………… 向生丽(308)

薪酬与绩效管理问题研究

- 中小企业薪酬设计的制约因素探讨………… 凌 玲(317)
- 浅析中小企业人才战略机制………… 汪洪艳(329)
- 试论现代企业的绩效评估问题………… 曾芬芬(337)

人力资源开发与管理问题研究

中国人力资源开发思想的 起源与发展探析

匡萍波

【内容摘要】中华民族在长期的社会实践中形成和发展了自己的人力资源开发思想,这些思想对于指导现代人力资源开发工作具有重要价值和战略意义。本文结合史料和文献分析了我国人力资源开发的思想源流、形成和演变过程,并对新时期我国人力资源开发战略进行了较为全面的探讨,以期构建具有中国特色的人力资源开发思想理论体系。

【关键词】人力资源开发 人才管理 教育

中华文明有着五千年的发展史,其文化底蕴深厚,其思想源远流长,有着文官治国的文化传统,其人力资源开发的思想早在古代的春秋战国时期就开始萌芽,经过两千多年的发展和演绎,至今已经形成了较为完善的思想理论体系。总结、批判、继承和发展这些思想与经验,对于做好现代人力资源开发工作具有重要价值和战略意义。

一、中国古代人力资源开发思想

由于古代社会人们社会活动内容的局限性,我国古代人力资本思想主要体现在培养人才、选拔人才、使用人才、激励人才等方面,而且在这些方面都有着丰富的“以人为本”、“人才管理”、“教育人才”的思想基础。

(一)以人为本的思想

以人为本的人力资源开发思想是中华传统文化的重要内容。中国古代以儒学为主流的诸子百家,在论及为政、治民、兴邦、创业等问题时,十分推崇人本主义。

早在先秦时期,一些思想家就从不同角度论证了以人为本的合理性。大思想家孔子在《论语》一书中,全面提出“以人为本”的“仁学”。孔子认为人不同于自然物,人具有某些共同社会性,理想的社会与道德的行为要靠人去实现。因此,提出“为仁由己”,强调了人的自主性与能动性,提出了“富与贵,是人之所欲也”,“贫与贱,是人之所恶也”;孟子“民为邦本,本固邦宁”的思想,进一步指出了“人”的重要作用。他认为:“凡为天下,治国家,必先务本而后务末。所谓本者,非耕耘种植之谓,务其人也。”他分析“梁封之失天下,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”。后人因此提出:“食者民之本,民者国之本,国者君之本。”墨子提出人与人之间能够“兼相爱,交相利”,说明人的本性相同,要求互惠相利,而不是相仇相害。荀子则从人的群体性出发,更明确提出“人为万物之灵”,他说:“水火有气而无生,草木有生而无知,禽兽有知而无义,人有气有生有知亦且有义,故最为天下贵也。”人与万物的差别在于有知、有义,因此,人们能够组成一个社会,能够驾驭万物。这是对人的地位和作用的充分肯定。

自诸子百家开风气之后,历史许多政治家、思想家继承了这一思想。如唐太宗提出“以人为本”“治天下者,以人为本”“节用而爱人,使民以财”,表达出一种统治者要以人为本,就必须施行仁政,怀有对人的真实情感和同情心,不能不考虑老百姓的利益。宋代沈括认为,百姓之力才是生产工具的制造者和改造者,“至于技巧器械、大小尺寸、黑黄苍赤,岂能尽出于圣人?百工群有司,市井田野之人,莫不预焉。”揭示了“人”特别是有技能的劳动者更具有创造力。

(二)重用人才的思想

我国古代的人力资源开发思想在推崇以人为本的同时,强调人才在政治统治和社会治理方面的重要作用,提出了“为政在人”,“为政之要,惟在得人”,“明政无大小,以得人为本”等积极的人力资源思想

早在春秋战国时期,人们就直观地认为构成一国实力的基本因素主要是土地、域廓、民众和贤人。在这几个要素中,贤人是首要的、起决

定性作用的因素。要图存谋强,首先必须得人。孟子就曾说:“得其人,才能广其土,坚其域,众其民。”管仲也认为:“凡为天下、治国家,必务本而后末。所谓本者,非耕耘种植之谓也,务其人也。”他还说:“夫争天下者,必先争人。明大数者得人;审小计者失人。”隋炀帝为防止外族入侵,远筑长城,广屯将士,以为这样就可以保障边境的安宁。而唐太宗李世明对此有着完全不同的看法,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。

以人为本,人才更重要。古代学者涉及人才的概念大致有“士”、“贤士”、“君”、“君子”、“智者”等,主要是指掌握文化知识,能分辨是非曲直的知识阶层。对这样的人才不仅要亲近、爱护,还要“富之贵之”、“敬之誉之”,因为人才就是财富,人才就是国宝。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“人国而不存其士,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。

总之,我国古代的有识之士,都高度评价人才在治国安邦中的地位和作用,强调发挥人才的积极性和聪明才智,这些积极的人力资源开发思想,对我国人力资本理论的形成起到了极大的影响。

(三)教育人才的思想

人才重要,但需要培养教育。因此,重视教育,高度评价教育在培养人才中的重要作用,这也是我国古代人力资源开发思想的重要渊源。

为了广泛开启人的智慧潜能,一些杰出的思想家大力主张发展教育。孔子最早提出“有教无类”的观点,即提倡所有的人不分国别、民族、阶级、贫富、年龄、性别都应接受教育。孟子主张对所有人应“设为庠序学校以教之”,“教以人伦,父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有序,朋友有信”。这些主张对于加强全民文化教育,提高民族素质,形成礼仪之邦都是很有远见的,也可以看成是我国古代人力资源开发思想和人力资本投资理论的雏形。

人才培养既要开发才智,又要完善德行,是一个长期的复杂的过

程。春秋时期的政治家管仲说：“一年之计莫如树谷，十年之计莫如树木，终身之计莫如树人。一树一获者，谷也；一树十获者，木也；一树百获者，人也。”（《管子·权修》）这就是“百年树人”这一著名论断的原始表述。这一论述告诉我们：一是培养人才也同“树谷”、“树木”这些生产活动一样需要“投入”，而且是比“树谷”、“树木”长期得多的“投入”；二是培养人才比之“树谷”、“树木”有大得多的收益，用现在的话说就是教育的“投入”有着十倍、百倍于“树谷”、“树木”的“回报”。这可以说是世界上最早的、用朴素语言表述的“教育经济学”和“人力资本理论”。

在我国古代。无论是王者还是霸者都必待贤人而成名，因而非常重视人才的发现、荐举和选拔，但同样也非常重视人才的教育与培养。汉朝董仲舒说：“夫素不养士而欲求贤，譬犹不琢玉而求文采也。故养士之大莫大乎太学。”（《汉书·董仲舒传》）。意为平常不抓培养教育而欲得到贤人，就好像不雕刻而使玉石显出文采一样，所以，培养人才的途径没有比太学更重要的了。主张用高等教育来培养优秀人才，这是非常英明的见解，而中国最早的国立太学也正是这个时候建立的。被列宁誉为中国 11 世纪改革家的王安石认为：人必须经过教育培训方能成为人才，而教育培养人才“亦教之、养之、取之、任之之道而已”。（王安石：《上仁宗皇帝言事书》，《王临川文集》卷 39）。把教、养、取、任这几个环节看作是互相联系的一个整体，这种把教育、培养与选拔、任用看成是一个相互联系的有机整体的思想，可看作是人力资源开发与管理系统工程的最早表述。虽然中国古代重视教育的主张与今天的人力资源开发理论仍有很大距离，但作为人力资源开发理论的渊源是当之无愧的，而且将进一步丰富人力资源理论的内容。

中国古代的人力资源开发思想博大精深，源远流长，其人力资源开发思想体系为中国现代人力资源开发体系的构建奠定了思想基础。

二、中国近代人力资源开发思想

中国近代人力资源开发思想在古代人力资源开发思想的基础上又取得进一步的发展。由于中国是在列强的炮火声中进入近代历史的，决定了中国近代的文化思想必然受西方文化思潮的影响。就是在这样

的特定社会经济条件下,许多有识之士也提出了许多关于人力资源开发的观点,丰富了中国人力资源开发的思想内容,归纳起来主要有以下方面。

重视人才的思想。如曾国藩对人才非常重视,他认为“成大事者,以多得助手为第一要义”,国家强盛,以多得人才为强盛,如果不得人才,国家就不可能富强,如果不得将才,军队就不可能强大。曾国藩把治军、治政、治饷等全部归功于人才。

提倡选用人才的标准。曾国藩认为选拔人才应该不以出身,不以资历来衡量,他强调:“衡才不拘一格,论事不求苟细,无因寸木朽而弃连抱,无施数罟以失巨鳞。”在这里,曾以木、鱼比喻举才不拘一格,即不因一寸的朽蚀就扔掉一根巨木,不因贪图小鱼而放弃大鱼,“凡有一技之长者……断不可轻视”。

提出“勇气所长、避其所短”的思想。如魏源提出了“用人者,取人之长,避人之短;教人者,成人之长,去人之短”(《魏源集》上册《默觚下·治篇七》)。

提倡学用结合,对口培养。为了解决“所习非所用,所用非所习”的问题,近代洋务派思想家主张改革教育制度,要在设立课程上“务归实用,不尚虚文”,培养出有真才实学的人才。

提倡开发人的智力,注重兴办教育。近代资产阶级革命派通过对西方文明发展的体验,黄兴提出了“国家之富强在于民智,民智之增进在于教育”的思想,而且近代学者们开始兴办教育,进行了教育实践活动,开启了人力资源开发的实践活动。

此外,维新派的部分人士也提出了重视人力资源开发的思想。

三、中国现代人力资源开发的思想理论框架

(一)现代人力资源开发思想的形成

我国“人力资源”这一概念是在20世纪50年代开始出现。1955年,毛泽东首次使用“人力资源”这一概念。他在《〈发动妇女投入生产,解决了劳动力不足的困难〉本书编者按》中指出:“中国妇女是一种伟大的人力资源,必须发掘这种资源,为了建设一个伟大的社会主义国家而

奋斗。”但是作为理论研究,我国是在改革开放后的 20 世纪 80 年代中期开始的。1988 年 9 月在贵州省贵阳市召开了“国际劳工组织亚洲人力资源开发网、我国人力资源开发研究中心成立暨首届学术研究会”,标志着我国有组织地进行人力资源开发与管理研究的开始。其后,人力资源开发丛书编委会、光明日报等单位又举办了人力资源开发理论研究会,对人力资源开发的概念、基本思路进行了研讨。特别是 1995 年 10 月召开了全国整体性人才资源开发工作会议,宋德福部长作了《加快整体性人才资源开发的步伐》的报告,全面论述了整体性人才资源开发的涵义、重点、如何开发和怎样落实等问题,进一步明确了整体性人才资源开发的指导思想、总体思路、目标任务和具体政策措施。有关部门制定了《1996~2010 年全国人才资源开发规划纲要》。同年 12 月全国人事厅局长会议又作出把传统人事管理体制调整到整体性人才资源开发的轨道上来的决定,促使我国人事管理的历史任务和工作重点实现战略性的转移。2003 年 12 月,为实现党的十六大提出的全面建设小康社会宏伟目标,大力实施人才强国战略,中共中央、国务院专门召开了人才工作会议,并作出了进一步加强人才工作的决定,提出了我国人才资源开发的方针、政策及具体措施,有力地推动了我国人力资源开发思想理论的发展。

(二)我国人力资源开发的思想理论框架

1. 将巨大的人口压力转化为丰富的人力资源的思想。

人力资源是蕴涵在人体中的体力和智力,丰富的人力资源绝不是简单的人口相加,它是人力资源数量与质量的统一。不可否认,我国目前的人力资源质量与我国经济发展的要求很不适应,对我国经济社会的发展带来了某些障碍。把巨大的人口压力转化为丰富的人力资源是我国人力资源开发的重要任务,也是我国政府和国家领导人的共识。

建国初期,毛泽东针对我国当时的国情提出了:“世间一切事物中,人是第一个可宝贵的。在共产党领导下,只要有了人,什么人间奇迹也可以造出来。”我国历史发展的历史证明毛泽东的这一论断是正确的。我国另一位站在时代前列的伟大人物邓小平用几乎是同样的表述方式指出:“我们国家,国力的强弱,经济发展后劲的大小,越来越取决于劳