

中国人事科学研究院资助出版

公共人事变革

——干部人事制度改革论纲

CHANGE TO PUBLIC HRM

李建钟 著



中国人事出版社

公共人事变革

——干部人事制度改革论纲

李建钟 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共人事变革：干部人事制度改革论纲/李建钟著. —北京：
中国人事出版社，2010

ISBN 978-7-5129-0040-0

I. ①公… II. ①李… III. ①干部-人事制度-体制改革-研究-
中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 246118 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

*

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 7.375 印张 187 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价：20.00 元

读者服务部电话：010-84643933/64929211/64921644

发行部电话：010-64961894

出版社网址：<http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

如有印装差错，请与本社联系调换：010-80497374

序

没有什么比吏治的清浊良莠更直接地关系到国家的治乱兴衰。政府官员和其他公职人员由于掌握公共权力和公共资源，在任何政治体制下，都必然成为社会关注的中心。他们的道德操守、能力见识与任用方式关乎公共利益，与政治的合法性和有效性息息相关，因而影响深远。

中国拥有世界上最庞大的公职人员队伍，传统的行政文化又赋予他们以特殊的职业地位。公职人员管理的状况，对中国现代化进程的发展和国计民生的改善意义重大。中华民族的伟大复兴，迫切要求加强和改进对公职人员的管理，以使公职人员在民主、法治的精神指引下，正确运用公共权力，切实履行公共职责。

中华人民共和国建国以来，形成了具有中国特色的以干部管理为主导的公职人员管理体系，构建了适应中国政治体制特点的公共部门人事管理体制。而始自 20 世纪 70 年代末的改革开放，又使作为政治体制重要组成部分的干部人事制度，成为中国在经济领域之外所进行的最为活跃、最引人注目的改革领域之一。

在渐进的、以问题为导向的改革历程中，中国明确了民主化、科学化、制度化的干部人事制度改革目标，进行了包括公开选拔、竞争上岗等诸多新制度在内的中国式的管理创新。从系列腐败大案要案的查处，到百万人“赶考”公务员，干部人事制度改革不断触动国人的神经，折射出中国社会点点滴滴的进步。

公共部门的人事管理作为一个政治体制改革过程，决定了干部人事制度改革的艰巨性和复杂性。面向未来，中国的干部人事制度仍将任重道远。如何将理性的设计与实践的探索相结合；将政治发

展的普遍规律与中国的现实相结合；将宏观制度的改革与现代管理理念和技术的应用相结合；如何处理改革中客观存在的复杂的利益和权力关系，都需要改革者以高超的智慧、无尚的魄力、审慎的思考予以解决。

改革同时需要理论的支持。经过四分之一世纪的不断探索，我们有理由向修漏补缺的改革模式挥手告别，对改革全局进行更加周详的理性设计，将单项和局部的改革与创新纳入程序化、法制化的轨道。

无分国度，不论古今，公共部门的管理都存在着许多人类智慧难以调和与掌控的价值冲突。在公平与效率、激励与约束、集权与分权、规则与自由、法治与创新、统一与分类之间，我们很难对某些改革问题找到万全之策或根治之方。这是人性规律之必然。正如诗人歌德所言，人是一个“半神”，在享受飞升之际，却不得不忍受寂寞。

公共部门人事管理的某些共性问题，非自今日始，也非自今日终。我们有必要掬取中外古今公共管理思想、制度、文明菁华，以更开阔的视野面对中国的现实。为此，本书结合中国的改革实践，对相关领域的中外理论观点、经验教训进行了总结，以对策分析为主，对公共人事的特点、管理体制、公共职位、公职人员任用、公共部门薪酬、绩效、人事法制、事业单位人事管理、职称制度等干部人事制度改革的重点和难点问题进行了研究，供读者参考和比较。

本书是为所有关心中国公共部门人事管理的人士而写的，尽管其中某些章节特别是对策研究对普通读者可能过于专业。全书写作的最高原则是让读者值得一读，让购书者感到物有所值。我希望本书能给读者一个新的、独立的观察视角。如果我不能给读者提供新的观点，那么我将尽力为大家提供一些新的或系统的知识、事实和资料。

本书的写作得到了中国人事科学研究院领导吴江、李克实、吴

序

德贵、罗双平、唐志敏、蔡学军、学术委员会同仁柏良泽、李维平、刘霞、董志超、李志更、刘艳良、陈力、袁娟、何凤秋、梁玉萍等的关心和支持，中国人事科学研究院为本书提供了出版资助；本书相关章节内容部分来自本人历年课题研究和调研的成果，其中不少观点受到课题调研组成员的启发：本室研究人员薛惠芳、王宏伟、黄欣亚、牛力、朱国成、李晓华、邓婷婷为本人研究工作提供了全面支持；中央“深化干部人事制度改革专题调研组”段余应、时玉宝、桑助来、佟亚丽、季广贤、孙伟、李琰、张鹏飞，《国家中长期人才发展规划纲要》编制办公室徐家新、刘仲群、沈荣华、潘晨光、胡建华、李刚、张建新、黄超峰、窦现金、王艳、周家贵、樊立宏、陈红、李志刚、李晓东、彭志勇、占德干、饶志刚、邹超等领导专家和专家，在相关调研工作中给予本人极大的启发和帮助；人力资源和社会保障部魏卓、孔昌生、孙建立、余兴安、王瑞、吴文武、谭超运等领导为本人及课题研究提供了多方面的支持；各地组织人事部门多年来对我们的调研工作给予了大力协助。在此，谨向他们表示衷心的感谢！

公共人事管理博大精深，本人深感学力有限，本书观点乃个人浅见，不当及错谬之处在所难免，读者自有鉴别之力，祈请各位批评指正。谢谢。

李建钟

2010年11月15日

目 录

第一章 什么是公共人事	(1)
一、从人事管理说起	(1)
二、公共人事的内涵	(5)
三、公共人事的特点	(9)
四、公共人事管理与人力资源公共管理	(13)
五、公共部门人力资源	(14)
六、公共人事的地位	(19)
七、公共人事的困境	(24)
第二章 公共人事管理体制	(30)
一、用人权的分配	(30)
二、干部人事管理体制	(34)
三、人事行政管理体制	(39)
四、公共人事管理体制改革的	(52)
第三章 公共职位	(59)
一、职位的分类	(59)
二、职务与职级	(66)
三、未来的选择	(76)

公共人事变革——干部人事制度改革论纲

第四章 公职人员任用	(87)
一、用人方式的选择	(87)
二、用人标准的嬗变	(91)
三、“凡进必考”	(96)
四、变革委任制	(99)
五、扩大干部工作中的民主	(107)
第五章 公职人员薪酬	(110)
一、公职人员薪酬：一个“政治性”问题	(110)
二、薪酬制度的发展	(119)
三、规则统一与标准多样	(125)
四、建立单一结构的工资制度	(131)
五、福利的货币化	(134)
第六章 公职人员绩效	(144)
一、绩效时代	(144)
二、绩效管理	(154)
三、领导干部绩效评价	(158)
第七章 事业单位人事管理	(163)
一、事业单位的功能特性	(163)
二、事业单位管理体制	(169)
三、事业单位聘用制和人事关系	(173)
四、事业单位职称与岗位管理制度改革	(180)

第八章 公共人事法制化	(187)
一、公共人事法制化的进程	(187)
二、人事法规体系	(191)
三、我国人事法规体系建设的特征	(196)
四、公共人事法制化的主要问题	(201)
五、公共人事立法	(210)
六、公共人事法制化的目标	(218)
主要参考文献	(222)

第一章 什么是公共人事

政治之原起于民，纪纲之设成于国，设官分职以任庶事，此万国古今之公理也。

——康有为

所谓公共人事，即公共部门人事管理或人力资源管理的简称，我国传统上称之为人事行政，实践中则称干部人事管理。所以称公共人事，一为简略，更重要的是这个概念较好地揭示了人事行政管理的内涵。公共部门与私营部门的人事管理或人力资源管理的本质区别在于它是国家之事、公共之事、大众之事。公共人事需要服务公共利益，接受公众监督。

一、从人事管理说起

公共部门与其他社会组织人事管理的区别在于管理对象的特殊性，但在具体管理原理和方法上并无根本差别。

管理的本质就在于人的管理。人事管理是组织管理必备的、重要的功能之一。凡组织存在之处，就有人事管理。作为一个古老

而年轻的专业领域，人事管理已成为一个集科学与智慧、技术与艺术于一体的学科体系，成为组织管理的核心。

所谓人事管理就是围绕组织的特定目标和功能，遵循人性规律、社会规律和生产规律，通过人员的选拔任用、培训开发、激励保障、考核监督等活动过程，协调组织中人与人、人与事（工作）、人与组织之间的关系，对组织中的人与事进行管理。

人事管理具有多重目标。其基本的或核心的目标在于为组织战略和目标服务，不断提高组织绩效和组织的生存发展能力。同时，由于人事管理为组织目标服务是通过对人力资源的配置和激励来实现的，这使人事管理还有着重要的、根本性的价值目标或准则：为组织中的人服务，促进组织中人的价值的实现。人事管理既要为组织的目标服务，又要为人的价值和尊严服务。二者互为前提，互为因果，相辅相成。

人事管理的对象是组织中具有能动性、尊严感的人。管理对象的特殊性要求人事管理必须遵循人性规律，如人的需求的层次性和多样性规律、人的理性选择规律等，满足组织人员多方面的价值追求；遵循社会发展规律，如平等交换规律、公平正义规律等，促进形成组织内部健康、和谐的人际环境和组织文化；遵循生产组织规律，如劳动分工原理、组织分层规则、安全生产规律等，建立权责明晰、科学规范的组织运行体系。

人事管理作为组织管理的核心，在组织中承担着多方面的重要角色和功能。其基本功能包括以下三个方面：

1. 利益关系的协调者

人事管理涉及组织内部权力、资源、利益和其他价值的分配，承担着平衡、协调组织内部、组织与环境等多方面的利益关系的重要职责。从一定意义上说，人事管理又可以说是对人事关系的管理。所谓人事关系，就是在生产劳动过程中形成的人与组织、人与人、人与工作的关系，其本质是一种利益关系。

人与组织的关系是人事关系的核心，又称劳动关系、劳资关

系、雇佣关系等，是劳动者职业生涯中面临的重大社会关系之一。与历史上曾经出现的劳动过程中的人身依附、行政附属关系不同，现代人事关系是一种以契约为基础的平等的民事法律关系。人事关系的和谐与否，不仅危及组织存亡兴衰，而且关系整个社会的长治久安。人事关系的管理已经成为人事管理的最主要的职能和最关键的任务。如美国 1978 年文官制度改革后，联邦人事管理机构包括：联邦人事管理总署、功绩制保护委员会、公平就业委员会、联邦劳工关系局等，后三者的主要职能都与人事关系的管理有关。而美国联邦人事管理人员中，雇佣关系专业人员已占联邦人事管理人员的 50% 多。

人事关系的另一重要方面是人与事或人与工作的关系，它几乎包括了人事管理的所有技术环节。如工作分析，涉及人与岗位之间的关系，既包括岗位对人的要求，也包括人对岗位的适应性等；薪酬管理则涉及人的需要与工作的经济回报等。人与事的协调、用人以治事是人事管理的基本功能，也是衡量人事管理水平的重要标志。

组织中的人与人的关系即人际关系包括组织内部人员之间正式的或非正式的关系。正式的人际关系以劳动分工、权力划分为基础，以正式的或公认的组织规则为纽带，所形成的正式的人际关系，包括上下级关系、同级关系、监督与被监督关系等，对组织生产力有至关重要的影响；非正式的人际关系则是组织成员之间形成的各种感情或利益的联系。无论是正式的还是非正式的人际关系，都是现代人事管理关注和研究的重要问题。管理学发展史上著名的人际关系学派，至今仍具有重要的理论和实践影响。

随着时代发展，组织与环境的关系也成为人事关系的重要内容。如组织的社会责任分担与实现，股东利益、社区利益与员工利益的协调等，正成为人事管理工作的一部分。人事管理作为多重利益甚至冲突利益的交汇点，实际是组织中重要的、不可或缺的利益关系的调节者。

2. 组织运行的保障者

人事管理对组织的价值是通过一系列人事管理的活动来实现的。这些活动包括：人员招募、配置、工作分析、岗位设置、薪酬激励、绩效管理、纪律惩戒、职业安全等多个环节，是组织运行发展的重要基础和保障。

人事管理活动从不同的角度可以作出不同的归纳和概括。如有学者将其归纳为“求才、用才、育才、留才”四方面^①。而一般西方教科书则将其归结“PADS 模式”，即规划（planning）、招募（recruitment）、开发（development）、惩戒（sanction）四个具体职能^②。

人事管理的保障功能对组织绩效乃至整个组织目标的实现具有重要影响。但人事管理并非组织的直接目标，而是实现组织目标的工具。这决定了人事管理在组织中的服务性、保障性、从属性地位。

3. 组织规则的缔造者和维护者

人事管理是以一系列组织管理规则和行为规范为基础的制度体系。这些规则涉及利益关系或权利义务关系的调节，是组织存在和发展的基础。

组织管理规则以政府法律、政策为基础，包括人事关系规则、员工行为规范、生产操作规程、岗位管理制度等。人事关系规则是对个人与组织关系的约定，主要是确定个人与组织双方的权利义务，是组织管理的基本法则；员工行为规范则是组织根据自身文化传统对员工思想态度、行为方式作出的约定，是组织文化的重要载体；生产操作规程是根据生产活动的规律，对工作流程、生产方式等进行的规定；岗位管理制度是对组织内部部门划分、岗位设置、

① 张金镒：《人事行政学》，台湾三民书局，1985年。

② 罗纳德·克林格勒等：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，中国人民大学出版社，2001年9月版。

职责分工、权力划分等进行的制度安排。

组织规则包括正式的成文规则，也包括非正式规则。正式规则通过员工手册等方式进行明示，是组织管理规范化程度的体现，也是员工工作和组织管理行为的重要指导与法定根据。非正式规则是组织文化的核心，是组织在发展过程中所形成的特有的共同价值观念、行为方式。

组织规则特别是正式规则是人事管理合法性和有效性的重要来源。在组织规则形成发展的过程中，人事管理具有关键性地位和作用。人事管理是正式组织规则的重要创制者，也是健康的非正式组织规则的重要推动者；是正式规则的维护者，也是符合组织需要的非正式规则的倡导者。离开组织规则，人事管理将无法运行，组织管理也必将瘫痪。

二、公共人事的内涵

自近代工业革命以来，社会现代化的一个重要标志是公共领域和私人领域的相对分离。一方面，自由市场成为资源配置的主要方式，不同的经济主体或利益主体按照平等原则相互竞争；另一方面，政府和国有单位作为社会公共部门，主要承担社会公共服务的职责，为市场经济的良性运行提供保障。整个社会组织被区分成公共部门和私人部门，双方的人事管理也有着不同的性质、特点。

公共人事管理就是对公共部门人员和公共职位的管理，是国家行政管理的重要组成部分。在我国，公共人事管理一般称为人事行政管理或干部人事管理，以与企业或工业人事管理相区别。

美国学者将公共人事管理的内涵分成四个层次：首先，公共人事管理是公共机构人力资源管理的各种必备功能的组合；其次，它是使公共工作得以分配的管理过程；再次，它是基本社会价值之间的互动关系，这些价值在由谁得到公共职位与如何（科学地）分配公共职位之间存在经常性冲突；最后，公共人事管理是包括一系列法律、规则、组织、程序的人事制度，它在履行人事管理职能的过

公共人事变革——干部人事制度改革论纲

程中，被用于具体表达那些抽象的基本社会价值^①。

理解公共人事管理，需明确以下概念：

1. 公共部门

所谓公共部门就是掌管公共权力、运用公共资源进行公共管理和提供公共服务的社会组织。判断公共部门的基本标准就是其是否拥有公共权力或公共资源。公共部门存在的根本目的是维护和促进社会公共利益，提供公共产品和服务。但是否服务公共利益并非公共部门与其他社会组织的评判标准。如民间社团有的也具有公益目标，相反，有的公共机构却可能利用公共权力和资源谋取非公共的利益。

公共部门又称公法人。所谓公法就是调整国家与公民之间关系的法律制度，由此而形成的权力称为公权。公法主要包括：宪法、行政法、立法法、司法法、各种国家机关的组织法、选举法以及其他各种涉及公权力运作规则的法。其目的是对公权力进行规范和控制，避免公共权力的滥用，内容主要是授权性（允许性）规定，即明确对公共机构的授权，法无明文规定的行为，公共部门不得自行实施。

公共部门或公法人总体上可分为三类：一是政权机关，如立法、行政、司法机关；二是专业性公共服务机构，如公立学校、医院、研究机构、社会保障机构等；三是国有企业。在我国，公共部门范围包括：立法机关、行政机关、司法和检察机关、国有企业和事业单位、政党机关、农村和城市基层自治组织、人民团体机关以及其他由国家投资兴办的各类机构。

在日本，公法人除国家各级政权机关以外，还包括社团法人和财团法人等行政法人，由国家或地方公共团体出资设立的法人，如国有公司、公团、公库、金库、基金、事业团体等即属于行政法

^① 罗纳德·克林格勒等：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，中国人民大学出版社，2001年9月版，第3页。

人。这些法人从事的事业都具有公共性，并依公法而设立。

在法国，行政法上除国家各级政权机关以外的公法人称公务法人，也称为公立公益机构。包括国家医疗单位、公立教育机构、国有银行等。公法人的首次创设由立法机关决定，而对已经创设的公务法人，其成立、废止、合并和内部结构调整等则属于行政部门的权限。公务法人的建立主要是出于公务管理的技术需要，管理机关很多不是选举产生。

我国台湾地区，行政法上的公法人除国家外，还包括公法社团、公共营造物、公法财团。公法社团是协会组织，如渔会、律师公会等。公共营造物是指公共服务的基础设施，一是服务性营造物，如邮局、电信局、港口等；二是文教性营造物，如公立学校、博物馆、图书馆等；三是保育性营造物，如公立医院、疗养院等；四是营业性营造物，如公有果菜市场、鱼市场等。公法财团则是为公共目的设立的类似于国有企业的机构。

2. 公职人员

公职人员即公共部门人员，就是在公共部门就业和工作的人员，又称公务员（公共服务人员之意）、文官、武官、官员、政府雇员、国家雇员等。不同国家和地区因传统、体制和文化的不同，其称谓和内涵侧重各不相同，但本质并无差异。

联合国《反腐败公约》对“公职人员”的定义：①无论是经任命还是经选举而在缔约国中担任立法、行政、行政管理或者司法职务的任何人员，无论长期或者临时，计酬或者不计酬，也无论该人的资历如何；②依照缔约国本国法律的定义和在该缔约国相关法律领域中的适用情况，履行公共职能，包括为公共机构或者国有企业履行公共职能或者提供公共服务的任何其他人员；③缔约国本国法律中界定为“公职人员”的任何其他人员。但“公职人员”也可以指依照缔约国本国法律的定义和在该缔约国相关法律领域中的适用情况，履行公共职能或者提供公共服务的任何人员。

在我国，除公职人员外，对公共部门人员的称谓还有国家干

公共人事变革——干部人事制度改革论纲

部、公务员（专指党政机关工作人员）、国家工作人员、全民工、集体工等。公职人员是公共人事管理的主要对象，从理论上说，应包括所有在党政机关、事业单位、国有企业及获得授权在其他社会组织工作的人员，既包括正式职工、干部，也包括临时工、工人；既包括委任制人员，也包括选任和聘任制人员。

3. 公共职位

公共人事管理的另一重要对象是公共职位。所谓职位，就是组织依据权责分工所设立的具有一定职责和任务的工作岗位，是组织结构中的基本单元或要素。公共职位是公共部门的工作岗位。美国行政学家德·怀特说：“职位是指个别的文官政务或工作，不管是空缺或实授，经一个人全部或部分时间去从事的特别职务，或肩负的特定责任。”^① 美国《联邦职位分类法》规定：“职位即工作，是指分派给雇员的职务与责任。”^②

现代公共职位具有公共性、稀缺性、法定性、开放性、竞争性等多重特点。公共性在于它存在于公共部门，以公共权力和公共资源运用为基础，是公民与国家之间的委托代理关系体系中的重要环节；稀缺性是指公共职位的有限性，公共职位的设置受公共权力范围、公共资源的多寡、公共财政和编制管理的限制，不能任意扩大；法定性是指公共职位必须依法设置，并依法授权；开放性是指公共职位应向全体公民开放，除才能和德行差别外，公民有竞争和获得公职的平等权利；竞争性是指公共职位应在法定规则的基础上，通过考试、竞选等方式，公开、平等地竞争获得。

4. 特别权利关系

公共人事管理也是对公共部门人事关系的管理。

公职人员与公共部门之间的人事关系既不同于一般公民与国家

^① 转引自卫清编著：《公务员制度备览》，书目文献出版社，1994年6月版，第41页。

^② US Code: Titles; Chapters I Classification; S103; Determination of applicability.