

宋斌 鲍静 谢昕 著

政府部门 人力资源开发

清华大学出版社



宋斌 鲍静 谢昕 著

政府部门 人力资源开发

清华大学出版社
北京

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用清华大学核研院专有核径迹膜防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

政府部门人力资源开发/宋斌,鲍静,谢昕著. —北京:清华大学出版社,2005.2

ISBN 7-302-09997-9

I. 政… II. ①宋… ②鲍… ③谢… III. 国家行政机关—人事管理

IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 124316 号

出版者:清华大学出版社

地址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn>

邮编:100084

社总机:010-62770175

客户服务:010-62776969

组稿编辑:周 菁

文稿编辑:陆滢晨

印刷者:北京四季青印刷厂

装订者:三河市化甲屯小学装订二厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开本:155×230 印张:19.25 字数:296千字

版次:2005年2月第1版 2005年2月第1次印刷

书号:ISBN 7-302-09997-9/F·1010

印数:1~4000

定价:28.00元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770175-3103 或(010)62795704

序 言

《政府部门人力资源开发》是由宋斌、鲍静同志为负责人的科研团队四年来辛勤耕耘的新成果。它是中国行政管理学会公开资助的课题《政府人力资源开发》、湖北省科学技术厅的攻关计划项目(编号:2001AA401C17)、国家教育部的“十五规划”项目(编号:FJB011370)。它的出版将对“尊重知识、尊重人才”战略方针的贯彻,提高对开发人力、人才资源的认识,推动政府部门人力资源开发,产生积极作用。

中国政府部门人力资源开发这一课题,正处在研究探索、发展阶段。我们必须结合中国政府所处的特殊的政治、历史、文件环境去研究。正如美国公共行政学者罗伯特·达尔在《行政学的三个问题》中所指出的:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻给予普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”在公共行政和政府部门人力资源开发研究领域中,并不存在“放之四海而皆准”的模式。正视中国特殊的行政生态环境,以开放的思想有选择地吸收国际先进的公共行政经验,探索、发展中国自己的政府部门人力资源开发理论,并致力于政府部门人力资源实践,就成为中国政府人力资源开发研究的当然选择。

国外学者在人力资源方面已经作出了卓有成效的研究,如萨尔·霍夫曼的人力资本理论、加里·贝克尔的人力资本投资收益率、西奥多·舒尔茨的人力资本投资理论等,都可给我们许多启示:人力资源理论在经济理论上应改变以物质资本投资为主导的理论格局,“全资本”概念将引领我们认识人的作用超过物的作用,侧重劳动力质量的提高,把教育投资提到议事日程上等,这些理论对我们研究、聚焦公务员人力资本投资、探索改善公务员人力资本投资的正确途径都具有重要的参考价值。

中国的人力资源理论是在经济全球化的浪潮中和中国社会经济转轨时期应运而生的。一方面,学者们纷纷翻译西方具有代表性的人力资源 and 人力资本著作,并将之推向中国转轨的平台上;另一方面,学者们根据中国国情和政策状况,吸收西方人力资源理论,开始创造性地研究中国人力资源理论,用于培养人力资源管理专门人才和指导中国人力资源管理实践。

综观国内外相关研究,不难看出,当前许多研究立足于“公共(企事业单位)人力资源”,并把侧重点放在“管理”上,同时着力于微观的“进、管、出”的分析、探究,而不是宏观“开发”上。尤其在政府部门人力资源开发思想和理论的建构、政府生产力与经济发展、政府高中层公务员开发和生产要素按贡献参与分配、能力建设与学习型政府部门创建、政府人力资本投资机制、公务员流动与安全机制、公务员生态环境机制等方面,还有待于拓展研究领域,加大研究力度。

本书从揭示经济增长要素和社会形态的相接递进的规律入手,阐明了政府部门人力资源开发的基本理论和体系架构,是研究领域的创新,这主要体现在如下几个方面:

1. 为构建政府部门人力资源开发的理论框架提供了原创性支持,进而为政府部门人力资源开发战略规划设计作了铺垫,提出了政府人力资源开发对推动政府生产力的发展、促进社会经济增长的关键作用的理论。

2. 指明了创建学习型政府的关键路径。目前,创建学习型社会的浪潮已席卷全球,在中国政府部门创建学习型政府的行动也如火如荼,因为创建学习型政府是创建学习型社会的关键。该书明确提出了以“三维互动”学习型政府部门为基础、以环境动力为主导的战略设计,以政府部门系统网络平台为主体的运行机制。

3. 创建了以政府投资为主的人力资本投资互动机制,构建了投资与经济增长链,得出了教育投资是政府人力资本投资和促进经济增长关键的结论,阐明了科学的人力资本投资是开发动力的观点,进而提出了中央政府、地方政府、公务员个人和社会各方面共同参与的人力资本投资机制。

4. 提出了公务员流动机制、公务员安全连锁保障机制。该书剖析了公务员跳槽和流失的规律、原因及其产生的弊端和不利影响,提出了辩证地处理公务员流动问题的机制,为解决政府人力资本投资中的一个热点、

焦点问题提供了有益的建议。探讨了促进政府生产力发展的政府人力资源开发成本资本化、成本管理体系、预算与控制的会计机制,及其公务员社会保险机制等问题,有着鲜明的现实意义。

总之,本书揭示了政府部门人力资源开发的基本规律,构建了政府部门人力资源开发和人力资本投资的一般理论、机制和模型,不仅为经济转型时期政府部门人力资源开发提供了科学的范式和理论基础,而且可为决策和主管部门、政府部门人力资源开发机构提供制定人力资本投资的方针、政策,以及开展人力资本投资活动的参考依据。同时对促进政府部门人力资源开发,提高政府部门人力资本的存量、增量和政府生产力水平,推动中国经济增长,也有着积极意义。

政府部门人力资源开发是具有重大理论与实践意义的课题,具有重要的研究价值。希望作者在现有成果的基础上,不断进取,进一步借鉴国内外理论成果和实践经验,将这一课题的研究推向深入。

中国行政管理学会会长 郭济

2004年9月

目 录

序言	I
第一章 导论	1
第一节 政府部门人力资源开发的萌生、概念和系统	1
第二节 政府部门人力资源开发的种类、特性与环境	10
第三节 政府部门人力资源开发的基本任务和价值链	15
第二章 政府部门人力资源开发的一般理论	22
第一节 政府部门人力资源开发的基本思想	22
第二节 政府部门人力资源开发的基本理念	26
第三节 政府部门人力资源开发的基本原理	37
第四节 政府部门人力资源开发的基本矛盾规律	42
第五节 政府部门人力资源开发的基本内容	47
第六节 政府部门人力资源开发的目标	56
第三章 政府部门人力资源开发规划设计和 SWOT 模型	66
第一节 政府部门人力资源开发规划的构成与 政府目标规划	66
第二节 政府部门人力资源的需求预测	73
第三节 政府部门人力资源的供给预测	77
第四节 公务员职业生涯发展计划	80
第五节 公务员基于 SWOT 的职业发展体系模型 与责任分配	86

第四章 政府生产力与政府部门高中层公务员开发	92
第一节 政府部门人力资源开发与政府生产力 及社会经济增长	92
第二节 政府部门高中层公务员开发与生产要素按贡献 参与分配	99
第五章 公务员能力建设	107
第一节 竞争理念在公务员能力建设中的运用	107
第二节 公务员能力建设和制度建设	111
第三节 电子政务与公务员能力建设	115
第六章 创建学习型政府部门	121
第一节 创建学习型政府是创建学习型社会的关键之一	121
第二节 学习型政府部门的特性和“三维”学习型政府部门	128
第三节 学习型政府部门的创新、战略型设计和运行机制	135
第七章 政府部门人力资源开发的投入机制	144
第一节 人力资本投资收益和政府应加大人力 资本投资的力度	144
第二节 构建以中央政府为主的互动投资机制及 风险防范对策	150
第三节 教育和培训投资是政府人力资本投资的重中之重	155
第八章 政府部门人力资源开发的流动机制	163
第一节 国际经济竞争状态下公务员流动的必然趋势 和客观条件	163
第二节 公务员在竞争中求发展和加大流动力度	166
第三节 公务员跳槽、流失的规律和原因	169
第四节 公务员流失产生的弊端或安全隐患	176

第九章 政府部门人力资源的安全和生态环境机制	178
第一节 公务员安全的概念及其形成	178
第二节 西方国家争夺政治精英的根源和防范措施	182
第三节 正确处理公务员安全中的三对关系	185
第四节 公务员安全中的合理配置、五化工程和柔性流动	187
第五节 营造优良的政府部门人力资源开发生态环境	193
第十章 公务员社会保险制度机制	201
第一节 公务员社会保险制度概述	201
第二节 公务员养老保险制度的改革	205
第三节 公务员医疗保险制度的改革	209
第四节 建立公务员工伤、生育保险制度	213
第五节 建立公务员失业保险制度	217
第十一章 政府部门人力资源开发成本资本化和会计机制	223
第一节 人力资源会计的沿革	223
第二节 政府部门人力资源成本资本化	226
第三节 政府部门人力资源会计存在的问题、必要性和会计假设	229
第四节 政府部门人力资源成本预算与控制的理论分析	233
第五节 政府部门人力资源成本会计的核算和报表分析	237
第十二章 党管政府部门人力资源开发和组织制度	243
第一节 坚持党管人才原则,进行政府部门人力资源开发	243
第二节 政府部门人力资源开发的策略和组织制度	252
第十三章 政府部门人力资源开发的走势	260
第一节 政府部门人力资源开发的市场化和雇员制	260



第二节	政府部门人力资源开发的系统化和社会化	278
第三节	政府部门人力资源开发的全球化和模型化	281
第四节	政府部门人力资源开发的信息化和数字化	284
第五节	政府部门人力资源开发的持续化	288
参考文献		294
后记		298

第一章

导 论

第一节 政府部门人力资源开发的 萌生、概念和系统

一、建国后中国人事管理制度概述

新中国的政府部门人力资源开发制度,是在新民主主义革命战争时期人事行政工作的传统和经验的基础上逐步建立和发展起来的。中华人民共和国建立后直至1993年10月,人民政府的人事行政管理一直沿用的是干部人事行政管理制度。

建国后,一般把国家工作人员称为“干部”,包括党、政、企、事、群五大领域中从事管理、研究和技术工作的人员。政府部门与干部之间的关系是身份上的依赖关系,而非法律关系。政府的人事行为依据的不是一套完整的法律制度,而是行政命令。

人民政府1952年第一次实行工资改革,1955年将供给制改为工资制。1956年进行了第二次工资改革,在吸收革命战争时期人事行政管理工作的经验和学习苏联经验的基础上,逐步建立了包括对工作人员的吸收、录用、调配、使用、任免、奖惩、培训、工资福利、退休、退職在内的一套社会主义人事行政管理制度。1955年8月,统一了全国机关工作人员的劳动报酬,国务院颁布了《关于国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制的命令》;同年12月,统一了全国机关工作人员退休、退職制度,国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行规定》、《国家机关工作人员退職暂行办法》。1957年10月,统一了全国机关工作人员奖惩制度,

国务院颁布了《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》。同年9月、12月,分别颁布了《国务院任免行政人员的办法》、《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》等。

自20世纪80年代开始,中国实行改革开放政策,促进了经济和社会快速发展,也给政治体制改革注入了活力。为适应经济体制改革,干部人事制度改革提到了议事日程上。1984年,中共中央组织部和原劳动人事部应中央要求着手起草《国家工作人员法》,1985年更名为《国家行政机关工作人员条例》,1986年更名为《公务员暂行条例》。

1987年党的“十三大”和1988年第七届全国人民代表大会决定在我国实行公务员制度。党的“十三大”报告指出:①国家干部概念过于笼统,缺乏科学分类;②管理权限过分集中,管人与治事相脱节;③管理方式陈旧单一,阻碍公务员成长;④缺乏有效的监督手段,导致干部徇私受贿,贪赃枉法;⑤管理制度不健全,用人缺乏法制。1992年党的“十四大”提出尽快推行公务员制度。1993年8月14日,国务院正式颁布《国家公务员暂行条例》(该条例自1993年10月1日起施行),这标志着中国公务员制度的建立。国家人事部先后制定了与《国家公务员暂行条例》配套的行政规章,并就该条例实施和运行中的问题以通知等形式作出了许多行政解释,同时,进行了人事管理制度的改革,中国的公务员制度初步建立。

二、中国人事行政制度改革的主要表现

(一) 改革人事行政管理制度

改革干部管理体制,下放干部管理权限,使用用人单位的人事自主权得到扩大;调整领导班子,加强干部教育,提高干部的素质,提出了干部队伍要实现革命化、年轻化、知识化、专业化的方针;调整领导班子,选拔能人,大大提高了干部队伍的素质。

(二) 改革老干部退休制度,实行领导干部任期制

调整领导班子的过程也是新老干部合作交替的过程,只有通过新老干部的合作交替,才能保证交接班的顺利进行。一方面起用新人,另一方

面要实行干部的退休制度,使大批不适合再担任领导职务的老干部离职退休。同时实行领导干部的任期制,任职期满,根据对干部考核的结果决定升、降或连任,这就克服了过去存在的“能上不能下,能进不能出,干好干坏一个样”的弊病。

(三) 改革工资制度,人事行政管理方法标准化

实行工资奖金管理合理化,进一步破除平均主义大锅饭,落实按劳分配原则。对干部的录用、调配、培养、考核、奖惩、晋升、降职、工资、福利等各个环节都制定了标准和制度,普遍实行岗位责任制度,定编定员管理。初步改变了“有人无事干,有事无人干,有人有事不能干,有人有事能干也不干,有人有事愿干不让干”的不正常局面。

(四) 改革人事行政管理工作重管理、轻开发的状况

大力开展成人教育、继续教育,挖掘人力资源的潜力,同时逐步扭转人力资源开发管理中重数量、轻质量的倾向。我国自从改革开放以来,在人力资源管理与开发方面,不断进行改革,取得了一定的成绩,如在教育方面,高等教育普及率不断提高,职业教育、社会保险、工资、福利等方面工作不断加强、完善,公务员的素质不断提高等。同时,在1979年,中央组织部发出了《关于实行干部考核制度的意见》。1982年,中共中央、国务院发出了《关于中央党政机关干部教育工作的决定》,劳动人事部发出了《吸收录用干部问题的若干规定》,中央作出了《关于建立老干部退休制度的决定》。1986年1月28日,中共中央发出了《关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》。我国宪法明确规定:“一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率。”

(五) 确立了新时期政府部门人力资源开发的关键^[1]

一是围绕WTO和市场经济开展政府部门人力资源开发活动,使之在政治上与党中央保持高度一致;思想上,适应改革开放的需要;管理理论上,扬弃古今中外的理论、方法。二是树立正确的人力资源开发思想,如四尊重,即尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造;“三服务”,即为发展经济服务,为人民服务,为基层服务。

三、中国政府部门人力资源开发的里程碑

这一里程碑坐落在两个世纪之交的平台上。1988年,在中国贵阳举办了“中国人力资源开发研究中心成立暨首届学术研究会”;1993年颁布的《公务员暂行条例》规定了职位分类制度;1995年人事部部长宋德福在全国人力资源开发会议上作了《加快整体性人才开发的步伐》的报告。至此,我国政府开始了有组织地进行人力资源开发管理的研究。同年12月,全国人事厅(局)长会议又作出了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,促使我国人力资源开发的工作重点实现战略性的转移,并制定了《1996—2010年全国人力资源开发规划纲要》、《2001—2005年全国干部教育培训规划》。朱镕基同志把“大力开发人才资源”列入“十五计划”纲要之中。2000年,中共中央颁发了《深化干部人事制度改革纲要》,又强化了“实现人才资源的整体开发与合理配置”,对人力资源的开发做了明确的规定。亚太经合组织(APEC),在1990年第二届大会上成立了人力资源开发工作组,1994年通过了《雅加达人力资源开发框架宣言》,1996年把人力资源开发列为APEC合作的六大优先领域之首。自1993年至2000年,APEC合作的经济项目中,属于人力资源开发的占总数的42%。2001年,江泽民主席在亚太经合组织人力资源能力建设高峰会议上所作的报告指出:“开发人力资源,加强人力资源能力建设,已成为关系当今各国发展的重大问题。”2003年颁布了《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》。上述举措,以其高瞻远瞩的洞察力和强大的震撼力,在新世纪推动了中国人力资源开发的发展,启动了政府部门人力资源开发工程,促进了传统人事行政管理哲学的演进并向政府部门人力资源开发方面转轨。

四、政府部门人力资源开发相关重要概念

(一) 人事和劳动人事管理^[2]

(1) 人事,是指社会劳动过程中,人与人、人与组织、人与事之间的相

互关系。其间包含三个基本要素：一是人，主要指公务员和行政管理人才；二是事，主要指人事行政工作；三是关系，主要指以公务员和行政管理人才为核心所构成的各种关系。

(2) 劳动人事管理，是指组织对内部所属所有部门或环节的劳动和人事工作实现全面的、统一的计划、组织、控制和激励等一系列管理工作的总称。

劳动人事管理最早起源于英、美资本主义国家的企业界。随着资本主义工业、商业的大量出现，企业的劳动管理成为当时突出的问题从而产生了企业人事管理。主要是对工人的工资和劳动条件的管理。

(二) 人事管理、人事行政管理与人事行政部门

1. 人事管理

所谓人事管理，指国家机关、企事业单位、人民团体的人事管理机构，根据有关政策、法规，运用科学的原则、手段、方法，对有关人员展开有效的计划、组织、指挥、协调、控制等职能活动的总称。其最早源于英国 1855 年和美国 1883 年的文官制度改革。首称“劳动管理”(labour management)。后与文官管理结合，故称“人事管理”(personnel management)。

2. 人事行政管理

人事行政管理是人事行政和人事管理的复合词。人事行政是指人事政策、方针、制度、法规，其管理内容多、层次高；而人事管理的范围广、层次低，包括私人企业的人事管理，多是人事政策的具体执行和实际应用，以及技术性和程序性的管理活动；为了避免人事管理和人事行政混同，而引用了英文的区别方式，即把人事管理称为“公共人事行政”(public personnel administration)。

3. 人事行政部门

人事行政部门，或称人事行政管理机构，指国家机关、企事业单位和人民团体中，职掌人事行政管理工作的机构。我国政府对其称谓有别，例如，有的称“人事部(厅、局、处、科、股)”，有的则称公务员处(科、股)等。英文为 the personnel department。

(三) 政府部门人力资源开发

所谓政府部门人力资源开发是指政府运用科学的开发战略,建立一整套开发机制,对政府公务员进行系统地培养和评价、选拔和使用、配置和保障等相关过程的系列管理活动。为使人力、物力经常保持最佳比例,同时对人的思想、心理和行为进行恰当的调适,充分发挥人的主观能动性,使人事相宜,以实现政府目标。

(1) 关于人力资源开发的含义的多种阐述。《现代汉语辞典》指出:“开发是指以荒地、矿山、森林、水力等自然资源为对象进行劳动,以达到利用的目的。”^[3]这里开发的对象是死的物。该书所指的开发对象是活的人。对人力资源开发的定义,国内外有多种阐述:美国管理学家韦恩·蒙迪和罗伯特·诺埃在他们合著的《人力资源管理》一书中指出:人力资源开发是指利用人力资源实现组织的目标。创造人力资源开发概念的美国著名学者奈德勒在其《开发人力资源》一书中所作的定义是:人力资源开发意味着:①一系列有组织的人事活动;②在一限定时间内进行的人事活动;③旨在产生行为变化的人事活动。我国的人力资源学者对人力资源开发的定义主要有以下几种。廖泉文认为:“人力资源开发主要是指国家(或部门)对全社会人员进行正规教育、智力开发、职业培训和全社会性的启蒙服务,包括教育、调配、培训、使用、管理、核算、周转等全过程。”^[4]丛建阁认为:“人力资源开发是指社会或组织针对其成员的现有状态,通过有组织、有计划、有目的地运用开发手段实现人力资源素质改善和组织绩效提高的一系列活 动,同时实现个人和组织的长期发展。”^[5]

(2) 对人力资源开发概念的分析。①人力资源的开发是有计划、有组织进行的,是一种规划性的活动。人力资源的开发,必须结合组织的现有目标和未来目标,人力资源开发需要兼顾个人和组织的目标,求得个人和组织的协调发展。②通过开发提高人力资源整体素质,充分挖掘人的潜能,实现组织内人力资源的系统发展和工作绩效的明显提高。③人力资源开发的核心是教育和培训,是组织成员行为的持久改变或行为能力的改善。教育包括:正规教育和职业教育;国内教育和国外教育。培训包括:岗位培训和脱岗培训。^[6]江泽民同志在 2001 年 5 月 15 日举行的 APEC 会议上,代表中国政府提出了人力资源建设的五点主张,其中第 2

条是：构筑终身教育体系，创造学习型社会。④人力资源的开发主体以国家或政府为主。⑤人力资源开发不是一劳永逸的，由于社会政治和经济改革的不断深化使组织的目标不断调整，这些都要求人力资源开发工作不断延续和深化。

(3) 政府部门人力资源开发注重质量和主要意图。对政府部门人力资源的开发，主要是从质和量两方面入手：一是对政府部门人力资源质的开发，重在内在要素，即开发人的心理和行为；二是对政府部门人力资源量的开发重在外在因素，即开发人力与物力合理配置所构成的比率。

政府部门人力资源开发的主要意图是提高公务员的素质，使公务员具备有效的、开展管理、服务经济运行所必备的体力、智力、技能、潜质及正确行为的模式、职业道德、价值体系、积极性、创造性等。其最主要的是教育，教育是组织的一种自觉的培训计划和投资活动，有纵向结构和横向结构。

五、政府部门人力资源开发的系统

(一) 政府部门人力资源开发的系统

1. 微观系统、中观系统和宏观系统^[7]

微观系统，指对政府内部的人力资源开发。中观系统，指对“干部”即四种人(《深化干部人事制度改革纲要》指出的：党政干部、企业经营管理干部、科学技术干部、其他战线干部)的开发。宏观系统，指政府对全社会的人力资源开发。本书主要从微观系统进行研究。

2. 整体系统和个体系统

整体系统，指整个政府系统，为了保证其工作的性质与人力资源的整体结构相互匹配以及发展的需要，必须对政府内外的人力资源供求状况进行宏观和中长期的统计、预测、规划；制定人力资源管理的基本制度、政策、管理权限和管理标准；维持政府部门人力资源管理、流动和公务员市场的秩序等。其目的是营造政府部门人力资源管理的良好环境。个体系统，指每个具体的政府工作部门、行政组织以及其他单位，依法对本部门内人力资源进行规划、获取、使用、评估、培训、计薪、奖惩、维护等活动和过