

— [公共部门人力资源管理前沿系列] —

我国公共部门 人力资源管理改革

吴志华 著

R E F O R M O F
HUMAN RESOURCES MANAGEMENT
IN PUBLIC SECTOR
IN CHINA



上海交通大学出版社

公共部门人力资源管理学术前沿系列

我国公共部门人力资源管理改革

Reform of Human Resources
Management in Public Sector in China

上海交通大学出版社

内容简介

本书是一本系统研究我国公共部门人力资源管理改革的学术专著。全书由六章内容构成:第1章主要回顾性梳理和总结我国干部人事制度改革与发展的历程;第2章从宏观层面、方法论角度论述我国公共部门人事制度后续改革的路径;第3章对我国公共部门人力资源管理若干环节的制度优化提出对策建议;第4、5章分别论述我国公共部门人力资源管理体系两大人事制度的深化改革与发展,即公务员制度的再发展与事业单位人事制度的深化改革;第6章整合性介绍当今国外若干国家公务员制度改革与新发展情况,并从中提炼出对我国公务员制度建设的启示。本书既可以作为研究公共部门人力资源管理改革的学术参考书,也可以作为公共部门人力资源管理者的专业读物。

图书在版编目(CIP)数据

我国公共部门人力资源管理改革/吴志华著. —上海:
上海交通大学出版社,2009

(公共部门人力资源管理学术前沿系列)

ISBN978-7-313-05689-4

I. 我... II. 吴... III. 人事管理—体制改革—
研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 023321 号

我国公共部门人力资源管理改革

Reform of Human Resources Management in Public Sector in China

吴志华 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海锦佳装璜印刷发展公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:16.75 字数:236 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

印数:1~2 030

ISBN978-7-313-05689-4/D 定价:35.00 元

版权所有 侵权必究

总 序

在我国,公共部门人力资源管理是近些年随同公共管理一起快速成长起来的新分支学科。从20世纪90年代末普通高等教育本科和研究生专业目录中新设公共管理专业开始,尤其是2000年起在全国开展MPA(公共管理硕士)教育以来,公共管理在高等教育界很快成为一门新的热门学科。与此同时,公共部门人力资源管理也在公共管理热中应运而生,新学科快速孵化出新分支学科。在这过程中,为了满足公共部门人力资源管理课程教学和培训的需要,学者们编著出版了一批公共部门人力资源管理的教材。据笔者从网上粗略检索,自2000年出版了第一部公共部门人力资源管理的书以来,至今已有约30部同类教材面世。但有关公共部门人力资源管理的学术性著作却十分稀缺,成系列的公共部门人力资源管理著作几乎没有。

笔者长期在高校从事公共部门人力资源管理相关领域的教学与研究工作。自从1987年以来,先后为本科生、硕士生、博士生开设了《人事行政学》(本科生)、《比较公务员制度》(硕士生)、《人力资源管理》(本科生和硕士生)、《公共部门人力资源管理研究》(博士)等课程,出版了《人事行政》(1989)、《现代人力资源管理》(1996)、《人力资源开发与管理》(2004)、《美国公务员制度的改革与转型》(2006)、《公共部门人力资源管理》(2007)等著作和教材。基于长期积累的教学和研究基础,笔者于前几年开始集中精力在公共部门人力资源管理领域做系统化的研究工作。

两件同时到来的事情促使这一研究工作付诸实施。一件事情是笔者在2004年申报的国家哲学社会科学基金项目“公共部门人力资源管理改革研究”获得立项,这使笔者可以对我国公共部门人力资源管理的改革问题进行系统、深入的研究。另一件事情是笔者在2004年申报美国“富布莱特”项目获得成功,并于同年9月赴在美国的哥伦比亚大学进

行为期一年的访问研究,自己设定的研究项目是“20世纪90年代以来美国公共行政改革中的公共人事管理新发展”。设定这一研究题目的一个主要原因是多年来有一个学术心愿,即对主要欧美国家20世纪80年代以来的公务员制度改革做一些研究。

研究公共部门人力资源管理首先需要明确公共部门的范围。因为,尽管目前人们频繁地使用公共部门概念,但在使用这一概念时并非都存在一致的认知。笔者认为,一般意义上说,公共部门是指完全依靠或主要依靠公共财政资源提供公共产品及公共服务的组织。在国外,在政府、企业、非营利组织三类组织中,企业绝大多数属于私营性质,非营利组织(NPO)亦称非政府组织(NGO)或第三部门(the Third Sectors),其所有制性质由于资金来源多元化而难以界定,因此,公共部门主要是指行使公共权力的政府,公共部门人力资源管理主要就是指公务员制度。在我国,现阶段主要有国家机关、事业单位、企业以及还处在发育过程中的中介组织或社会组织四类。对于公共部门应该包含哪些部门或组织,国内学者有不同的看法,概括起来主要有两种观点。一种观点认为,公共部门相对于作为非公共部门的企业而言,公共部门主要包括政府部门和非营利组织两大类,非营利组织可称为“准”公共部门^①。另一种观点认为,公共部门相对于私营部门而言,公共部门除了包括国家政权组织和事业单位之外,还应包括国有企业^②。

笔者认为,公共部门是相对于企业或私营部门而言的组织类概念。在我国现阶段,国家机关、事业单位、企业以及还处在发育过程中的社会组织这四类组织中,国家机关和事业单位属于公共部门,公共部门相对于企业部门而言。事业单位是指“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等

① 萧鸣政. 人力资源开发与管理——在公共组织中的应用[M]. 北京:北京大学出版社,2005:37;胡象明. 关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围——兼谈公共管理学与行政管理学的关系[OL]. http://www.lunwcn.com/Study/Article_634.htm.

② 孙柏瑛,等. 公共部门人力资源开发与管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:8-9;滕玉成,等. 公共部门人力资源管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:13.

活动的社会服务组织”^①。目前以及今后一段时期,随着事业单位分类改革的深化,有些事业单位将会转制成企业组织或实行企业化运作,有些事业单位会转变为社会组织。至于事业单位以后完成分类改革后,哪些组织应该排除出公共部门领域,这有待于将来作出新的界定。因此,我国的公共部门人力资源管理的范围,除了广泛适用于国家机关等组织的公务员制度之外^②,还包括事业单位的人事制度。

如果确定公共部门人力资源管理的制度类别范围为国外的公务员制度、我国的公务员制度和事业单位人事制度,那么,这三类制度就应该成为公共部门人力资源管理的主要研究领域。事实上,无论是国外的公务员制度,还是我国的公务员制度和事业单位人事制度,都有待于公共管理学界的更多学者去进行进一步的系统而深入的研究。

首先,国外公务员制度的改革与新发展值得我们研究。20世纪80年代以来,欧美国家在“重塑政府”的公共管理改革浪潮中,对公务员制度也进行了持续不断的重大改革,并在改革中逐步实现公务员制度的转型或当代化。我国行政学界尽管对国外的新公共管理运动已经做了比较充分的介绍与研究,但对发生于新公共管理运动中以及后续行政变革过程中的公务员制度改革却缺乏研究。目前,国内学者撰写的公务员制度的著作及教材中所涉及的国外部分,绝大部分是欧美国家80年代中期以前的制度内容。笔者在指导本科生、研究生、MPA学员的有关公务员制度的学位论文中对这一点深有感触。当然,由于我国的社会制度和国情不同于西方国家,这就决定了我国的公务员制度不能简单地照搬国外公务员制度改革和发展中的所有新做法。然而,当今国外公务员制度的改革与新发展,反映了当今时代公共部门对人管理的许多普遍要求,体现了当今时代公务员制度发展的一般趋势。因此,国外公务员制度的改

① 《事业单位登记管理条例》(1998年10月国务院发布、2004年6月国务院修订)第二条。[OL] 新华网 <http://news.xinhuanet.com/zhengfu/>

② 2005年4月颁布的公务员法规定,“公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。按照这一规定,公务员包括中国共产党机关,人大机关,行政机关,政协机关,审判和检察机关以及民主党派机关的工作人员。

革和发展中有些新内容,对于完善与发展我国的公务员制度至少具有一定的启示意义。

其次,我国事业单位人事制度改革需要理论研究。我国从20世纪80年代中后期以来就基本明确了干部人事制度改革的主体思路,就是在结构性改革计划经济时期大一统人事制度的基础上逐步建立“符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制”。此后,企业最先分离出大一统的传统人事劳动制度,基本形成了与现代企业制度相衔接的人力资源管理制度;国家行政机关于1993年开始推行国家公务员制度,2005年4月颁布了《公务员法》后,进一步扩大了公务员范围,公务员制度正在走向规范化和法制化。然而,事业单位人事制度改革的进程相对滞后,至今没有制订出一部事业单位人事管理的法律,事业单位仍缺乏足够的人事自主权,人事管理的竞争机制、激励机制特征不明显,人尽其才、能上能下、能进能出的活力不如企业。在推进事业单位分类改革中,如何形成分类管理、更有活力的人事制度,这需要在实践探索的同时进行理论研究。

再者,我国的公务员制度还需要在发展中进一步完善。笔者认为,我国公务员法的颁布和实施,标志着公务员任用和管理形成了比较完整的法制化新制度框架。但它不等于公务员制度建设已经大功告成,而是意味着公务员制度进入了一个新的再发展阶段。从进一步发展和完善我国公务员制度这一思路来分析,现行制度在进一步消除传统弊端和制度的配套化、激励性、先进性建设等方面,都还有很大的发展空间。例如,与《公务员法》配套的公务员制度各个方面或环节单项制度,还需要进一步进行创新性制度再设计;公务员制度基本趋于相对完整与规范之后,如何通过有效的激励机制来盘活公务员队伍的人力资源;公务员制度再建设中如何平衡好若干关系,如传统与创新的关系、统一与多样的关系、规范与弹性的关系等。这些问题都需要加以研究。何况,公务员制度与其他任何制度一样,需要不断适应因环境变化而进行的制度改革和发展,以实现公务员制度与时俱进。

关于该系列的“公共部门人力资源管理”命题还需要补充说明。人力资源管理是一个组织或系统对人的管理。对人的管理并不是一开

始就称之为“人力资源管理”，而是有一个不断演变的过程。从20世纪70年代末开始，发达国家的人事管理逐步走向人力资源管理，20世纪90年代后期，又出现了向战略人力资源管理发展的趋势。在我国，20世纪90年代初以来，企业界尤其是外商投资企业和民营企业，纷纷由人事管理转向人力资源管理。但在与传统干部人事制度存在直接姻缘关系的国家机关和事业单位，也就是公共部门系统，就总体来评判，至今很大程度上还处在人事管理阶段，其管理理念、管理方式、管理模式还没有发生大的变化，甚至连管人部门的名称仍然叫人事处或人事科。按照这一现状，严格地说，我国公共部门对人的管理应该称公共部门人事管理，还称不上公共部门人力资源管理。尽管如此，该前沿系列还是命名为公共部门人力资源管理。其一方面原因是国内已经出版的同类书都叫公共部门人力资源管理（这或许是一种时髦）；另一方面的原因在于，我国公共部门人事管理正在开始向人力资源管理转变（至少笔者期望应该如此），本系列用公共部门人力资源管理命名，既表示我们想用这一命题来阐述公共部门人事管理应该如何的“应然”状态，也表示我们对公共部门人事管理走向人力资源管理的期望。

目前，公共部门人力资源管理学科及其知识体系还处在发育过程中，我国的事业单位人事制度的改革和转型还处在实践探索过程中，我国的公务员制度还有待于进一步完善，公共管理学界对公共部门人力资源管理的理论研究还很薄弱。笔者期望，“公共部门人力资源管理学术前沿系列”的出版，能够为我国事业单位人事制度的改革和公务员制度的完善提供一些有价值的理论指导，能够为公共部门人力资源管理学科知识体系的建构做出添砖加瓦的贡献，能够为公共部门人力资源管理的理论研究产生抛砖引玉的效应。由于该“前沿系列”撰著者学术水平有限，组成该系列的各部著作或多或少都会存在一些不足之处，我们真诚地欢迎同行专家和读者批评指正。

吴志华

2009年1月6日

于华东师范大学公共管理学院

前言

我国的干部人事制度、人力资源开发与管理、公共部门人力资源管理,一直以来都是自己偏好、专注的学术研究领域。20世纪80年代末以来,陆续发表了一批干部人事制度改革和中外公务员制度的论文,先后出版了《人事行政》(1989)、《现代人力资源管理》(1996)、《人力资源开发与管理》(2004)、《美国公务员制度的改革与转型》(2006)、《公共部门人力资源管理》(2007)、《当今国外公务员制度》(2008)等教材和著作。2004年,本人申请的“公共部门人力资源管理改革研究”国家社会科学基金项目获得立项,这使自己有机会在原来的基础上对公共部门人力资源管理进行更为系统的研究。作为这一课题扩大化研究的附属成果,便是先行出版的《美国公务员制度的改革与转型》和《当今国外公务员制度》两本著作,而拙作《我国公共部门人力资源管理改革》可以称之为该课题研究的核心成果或最终成果。

本书由六章内容构成,各章内容之间具有内在的关联性和逻辑关系。作为导论的第1章,涉及需要预先铺垫和论述的两方面内容:一是对人力资源、人力资源管理、公共部门、公共部门人力资源管理等概念及命题作必要的解说性界定;二是回顾性地梳理和总结我国干部人事制度的改革与发展历程。其他五章在逻辑关系上可以归纳为三大篇章。第2章、第3章组成我国公共部门人力资源管理深化改革的整体论篇章,其中,第2章从宏观层面、方法论角度探索性地论述我国公共部门人事制度后续改革的路径问题,第3章对我国公共部门人力资源管理的若干单项环节的制度优化提出对策性建议。第4章、第5章形成我国公共部门人力资源管理深化改革的分论篇章,分别论述我国公共部门人力资源管理体系两大人事制度的深化改革与发展问题,即公务员制度的再发展与事业单位人事制度的深化改革。第6章为国外相关改革篇章,既整合

性介绍当今国外若干国家公务员制度改革与新发展情况,并从中提炼出对我国公务员制度建设的几点启示。

第1章导论包含两方面内容。第一方面内容是对关键词“公共部门”以及“公共部门人力资源管理”命题作出必要的界定。主要提出两个观点:针对学术界对公共部门概念外延的不同解说,认为公共部门是相对于企业或私营部门而言的组织类概念,在我国包括国家机关和事业单位两大类组织,国外主要是指政府;人事管理和人力资源管理是对人管理的两种阶段性型式,后者是对前者的扬弃和发展,现阶段我国的公务员系统和事业单位,很大程度上还处在人事管理阶段,因此,公共部门人力资源管理之命题,在我国主要是表述一种“应然”的意义。另一方面内容是对我国干部人事制度的形成以及20世纪80年代初以来的改革与发展做了系统梳理。所提出的主要观点是,改革开放前所形成的制度可以称之为“传统”和“大一统”干部人事制度,传统的大一统干部人事制度源于革命根据地时期的人事工作;同时,概括出了传统大一统干部人事制度的主要缺陷或弊端,并认为其中有些缺陷或弊端仍然残留在我国现阶段公共部门人事制度之中。

第2章深化改革的路径,主要论述今后我国公共部门人事制度进一步深化改革的方法论,提出三个宏观层面的改革路径,即实现制度型式转变、强化三大激活机制和借鉴外部先进因素。主要思路和观点是:我国公共部门对人管理的制度型式已经滞后于时代的发展,应该在后续的改革中加快实现由人事管理到人力资源管理的制度型式转换,同时吸纳战略人力资源管理的新内涵,以实现对人管理制度模式的跨越式发展;人力资源的活力和绩效依靠一系列机制来激发,其中,竞争机制、激励机制和评价机制是三大主干机制,公共部门的人力资源活力和绩效之所以相对不如企业组织(这在全世界范围都可以说是一个不争论的事实),其结构性原因,在于公共部门人事管理的制度安排相对缺乏这三大机制,因此,强化优胜劣汰的竞争机制、追求绩效的激励机制和客观公平的评价机制,应该成为我国公共部门人事制度深化改革的核心议题;我国公共部门人事制度改革和人力资源管理制度建构,在保持自身固有特色

的同时,可以适当借鉴当今国外公务员制度在改革和发展中形成的新内容,尤其是反映现时代特征和具有普适性的先进内容,也可以适度借鉴企业人力资源管理中某些行之有效的方法和做法。

第3章主干制度的建设,以我国公共部门人事制度体系中的人事分类、考核、工资等为主干环节,应用当今人力资源管理的对应概念及管理工具,即职位分类、素质模型、绩效管理及绩效评估、全面报酬等,在对这些环节的管理现状进行诊断的同时,就如何改善问题提出了一些对策性建议。有关公务员职位分类问题,提出了若干方法论原则,就公务员职位分类的类别划分提出一些框架性设想。在素质模型如何在我国公共部门应用方面,提供了具有可操作性的指标问卷统计法等素质框架设计的技术方法。在如何解决公共部门的考核或绩效评估中的效度和信度难题方面,介绍了近些年来人力资源管理工具体系发展中所开发出来一些绩效评估新方法,并就完善公共部门的人事绩效评估制度提出了四点对策性思路。有关我国公共部门工资制度这一环节,运用更为宽泛的报酬概念以及全面报酬新概念,从理论上论证了绩效、激励、报酬三者之间的内在逻辑关系,揭示了公共部门报酬制度的“弱激励”通病,分析了其中的主要原因以及产生这一原因的两方面根源,从强化激励机制的角度,对公共部门报酬制度的深化改革提出三点建设性设想。

第4章公务员制度的发展,通过解读《公务员法》来论述公务员制度的新变化和新发展,同时,诊断现行制度中所存在的一些需要通过调整、改革、发展来解决的问题,并就我国公务员制度再发展的路径提出若干思路性建议。主要观点包括:《公务员法》所规范的公务员制度,最显著特征是传统的继承性和国情化;《公务员法》的颁布和实施,并不意味着公务员制度建设已经大功告成,而只是标志着进入了一个新的发展阶段;现行公务员制度所存在的问题,有些属于传统干部人事制度遗传下来的弊端,有些是基于我国特定国情而形成的难题,有些是新制度设计和推行中出现的具体问题。所提出的公务员制度再发展路径建议是:通过不断的调整 and 改革,包括力度更大的改革来对已经设定的制度框架进行再设计,而不是局限于按照预先设定的框架进行局部调整或局部细

化,以促进公务员制度与时俱进;我国的公务员制度在体现国情、制度传承方面比较充分,而在先进性建设方面却显得不够,我国公务员制度再发展中需要加强制度的先进性建设;公务员制度建设应具有开放性特征,可以适当借鉴国外公务员制度的先进、合理之处,适当借鉴企业人力资源管理中的一些方法和做法。

第5章事业单位人事制度改革,分别梳理了事业单位体制、事业单位人事制度的改革历程,分析了改革中存在的问题,同时论述了事业单位人事制度改革的基本方向、制度型式以及新制度建构问题。主要诊断性观点和对策性观点是:事业单位体制改革,由于缺少可供参考的模式,属于“摸着石头过河”的方式,使得改革中难以避免地存在一些问题或不足之处;事业单位人事制度改革相对滞后,一些深层次和实质性的问题依然有待于解决,比较突出的是人事制度改革的自主权问题、人事改革政策或项目的系统配套问题、人事制度改革中的中观层面的制度空档问题等;事业单位的人事制度改革的基本方向,是从大一统走向多元化,首先是把人事制度从大一统的干部人事体制中剥离出来,然后在此基础上,根据不同事业单位的行业特点、不同职位种类的特点,实行有所区别的人力资源管理制度;事业单位人事制度改革中同样需要实现制度型式的转换,即由人事管理模式走向人力资源管理模式,事业单位比公务员制度更适用仿企业人力资源管理模式;事业单位在建构人力资源管理模式的过程中,需要运用人力资源管理的理念和技术方法,对基本职能或环节进行制度再设计。

第6章国外公务员制度新发展及其启示,以美国、英国、澳大利亚、加拿大等国家为例,整合性介绍了20世纪80年代以来,发达国家在新公共管理运动以及后续行政体制改革中公务员制度的新发展,尤其是具有先进性的人力资源管理新理念、新方法、新工具,如公务员能力或素质框架、绩效管理体系、360度反馈的应用、战略人力资源管理等。从中提炼出对我国公务员制度建设的五点启示:在社会和各项事业变化或变迁的速率大大加快的当今时代环境中,公务员制度需要通过不断的改革来进一步完善和发展,以与时俱进的发展来适应不断变化的社会经济新环

境和政府公共管理新要求;制度是一个具有错综复杂的因果链的系统,公务员制度的改革,不应该局限于头痛医头、脚痛医脚的做法,而是在准确诊断出产生各种表象弊端的源头的基础上,注重解决现行制度的结构性问题;公务员制度的制度安排中,人事权的集中与放权问题一直是一个棘手的难题,我国公务员队伍是一个超大型系统,在管理体制上需要处理好集中与放权的关系;在整体公务员制度框架中形成相对独立的高级公务员管理体系是许多国家的共同做法,我国公务员系统的党政领导干部类似于国外的高级公务员,国外高级公务员队伍建设的一些先进做法和有益经验值得我国适当借鉴;在知识和管理技术手段不断快速更新的当今时代,公务员制度的改革与发展,需要及时吸收来自于实践创新、并且被实践证明其有效性的先进方法、工具或手段;在适当借鉴他国公务员制度中合时代要求的先进之处的同时,保持本国公务员制度的基本特征或特色,以避免失去作为自身规定性的个性。

本人在研究过程中深感我国公共部门人力资源管理改革之课题是一个复杂的难题。无论对改革开放以来30年干部人事制度改革的内容和历史脉络的梳理,还是对现行公共部门人事制度中存在问题或弊端的诊断,以及对以后进一步深化改革的设想,都需要研读大量的文献资料,需要投入大量的脑力进行思考,并且常常会遇到一个个棘手的难点。因此,最终完成了该书稿之后,自己只能说在学术水平和精力有限的情况下已经做了接近最大的努力,同时也希望拙作能为我国公共部门人力资源管理改革的实践以及后续的学术研究产生一些有价值的贡献。对于拙作中可能存在的不足之处,真诚地欢迎同行专家和读者批评指正。另外,刘晓苏副教授为本书第5章提供了部分素材,研究生夏洪涛参与了书稿清样的校对工作,在此表示感谢。最后,感谢上海交通大学出版社为出版该书稿所付出的辛劳。

吴志华

2009年7月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 公共部门人力资源管理概论	1
1.2 我国人事制度的改革与发展	13
第 2 章 深化改革的路径	30
2.1 实现制度型式转变	30
2.2 强化三大激活机制	41
2.3 借鉴外部先进因素	50
第 3 章 主干制度的建设	63
3.1 职位分类体系的建构	63
3.2 素质框架的应用	79
3.3 绩效评估的完善	95
3.4 报酬制度的改革	109
第 4 章 公务员制度的发展	126
4.1 从《暂行条例》到《公务员法》	126
4.2 现行公务员制度的问题	140
4.3 公务员制度再发展路径	146
第 5 章 事业单位人事制度改革	153
5.1 事业单位体制改革	153
5.2 事业单位人事制度改革	161

5.3 从大一统走向多元化	167
5.4 建构人力资源管理模式	176
第6章 国外公务员制度新发展及其启示	181
6.1 美国公务员制度的改革与转型	181
6.2 英国公务员制度的新发展	200
6.3 澳大利亚公务员制度的发展	216
6.4 加拿大公务员制度的新发展	228
6.5 对我国公务员制度建设的启示	237
参考文献	246

第1章 导论

1.1 公共部门人力资源管理概论

1.1.1 人力资源与人力资源管理

1. 人力资源概念的界定

“人力资源”概念最先由当代管理学泰斗彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)在其1954年出版的《管理实践》一书中提出。德鲁克提出这一新概念时,并没有对它作出明确的定义,只是强调它是一种不同于其他经济资源的重要资源,并认为人力资源是所有经济资源中最可能提高经济效益的资源,但却又是最没有有效使用的资源^①。

国内外的人力资源论著中对人力资源的含义主要有两种解释。一种主流的解释是:人力资源是“人所具有的一种能够推动组织绩效(结合诸如资金、原料、信息等其他资源)的能力”;“能够推动特定社会系统发展进步并达成其目标的该系统人们的能力的总和”;“能够推动整个经济

^① 彼得·德鲁克. 管理实践[M]. 上海:上海译文出版社,1999:291.

和社会发展的劳动者的能力”；“推动社会发展和经济运转的人的劳动能力”^①。概要地说，这种观点认为人力资源是指人的劳动能力。从事管理学研究的学者通常采用这一种定义。另一种非主流的解释是：“人力资源是指总人口在经济上可供利用的最高人口数量或指具有劳动能力的人口。”^②简单地说，这种观点认为人力资源是指具有劳动能力的人口。从事教育学和人口学研究的学者更多的是采用这一种定义。实际上，这两种解释并不存在实质的区别，不同之处只在于：前者的核心关键词是人的劳动能力，后者的核心关键词是具有劳动能力的人口。笔者认同第一种解释，同时吸纳第二种解释的合理因素，并从更为宽泛的内涵意义上对人力资源概念作一定义：人力资源是指存在于劳动人口之中的从事经济及社会活动并能创造价值的能力。

人力资源概念与人口资源、劳动力资源和人才资源等概念相关。人口资源是指一定区域范围内具有一定数量和质量的人的总和。人力资源与人口资源的关系是：人力资源存在于人的自然生命机体之中，因此，人口资源是人力资源的基础；人力资源是人口资源中的一个部分，即具有劳动能力的部分，这一部分通常被称为“核心人口”。劳动力资源概念与人力资源概念基本同义。人才通常指学识或技能水平较高的人^③，人才资源是人力资源中的高质量部分。由此可知，人口资源、人力资源、人才资源三个概念之间存在一种依次包含的逻辑关系，人口资源包含人力资源，而人力资源又包含人才资源。

① 亚瑟·小舍曼，等. 人力资源管理[M]. 大连：东北财经大学出版社，2001：4；陈维政，等. 人力资源管理[M]. 北京：高教教育出版社，2002：2；关淑润. 人力资源管理[M]. 北京：对外经济贸易大学出版社，2001；黄维德，等. 人力资源管理[M]. 北京：高等教育出版社，2000：1.

② 中国大百科全书[Z]. 北京：中国大百科全书出版社，1999：4444.

③ 人才是我国特有的概念。以往，我国一直沿用1982年提出的人才标准，即具有中专及以上学历和初级及以上专业技术职称的人员；近些年，我国有些发达地区正在逐步提高人才标准，如上海2003年开始使用的人才标准是具有大专及以上学历或中级及以上专业技术职称，以后还会把人才标准调整为具有本科及以上学历、中级及以上专业技术职称或高级职业技术资格。近几年，学历加职称的传统人才标准已经受到质疑，于是，2003年颁布的《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》中提出，“要坚持德才兼备原则，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准，不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份”，“只要具有一定的知识或技能，能够进行创造性劳动，为推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设，在建设中国特色社会主义伟大事业中作出积极贡献，都是党和国家需要的人才”。