

● 公共行政

政府整体性人力资源开发的“八大理念”^{②)}

宋 斌, 章芹敏

(中国地质大学 管理学院, 湖北 武汉 430074)

[作者简介] 宋 斌(1954-), 男, 湖北黄冈人, 中国地质大学管理学院行政管理学系教授, 主要从事政府人力资源开发和政府经济研究; 章芹敏(1976-), 女, 四川眉山人, 中国地质大学管理学院硕士生, 主要从事政府人力资源开发研究。

[摘 要] 政府整体性人力资源开发务必建构“八大理念”: 开发的哲学理念是“一统论”向“系统论”转轨; 注重开发战略规划的策略; 开发的大前提是政策和立法; 建立资源配置的市场化等开发机制; 善于把继续和终身教育放在首要位置, 藉以提高我国加入 WTO 和西部大开发的综合国力; 强化朝阳、午阳、晚霞工程一盘棋的理念; 鉴于其开发具有多维性、延展性, 故须强化系统、动态管理的理念; 数字化开发管理的出现必将掀政府人力资源开发史上的浪潮。

[关键词] 人力资源; 哲学; 战略规划; 立法; 继续教育; 动态管理; 数字化

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)05-0570-05

所谓政府整体性人力资源开发, 是指政府运用科学的开发战略, 建立健全一整套开发机制, 对各级各类机构的政府行政管理人才进行系统培养和评价、选拔和使用、配置和保障等相关的系统过程。政府整体性人力资源开发所涵盖的内容是一个硕大的系统。从横向上看, 突破了地区、部门所有制的限制, 并把视野投向全社会各领域; 从纵向上看, 主要包括政府整体性人力资源开发的教育培训、发现评价、流动配置、二次开发等机制的建构。在工业经济时代向知识经济时代转轨的重要时刻, 我们不仅要树立政府整体性人力资源开发是长期性工程的战略思想, 而且亟待把其纳入国民经济和社会发展的轨道上, 超前地对政府行政管理人才资源进行合理配置并为社会经济发展提供人才储备。

欲使政府整体性人力资源开发行之有效, 亟待建构“八大理念”:

一、政府行政管理人才是资源, 是资本, 是经济, 务必建立会计、审计制度

“人力资本”(Human Capital)一词最早是由美国著名经济学家西奥多·舒尔茨(T. W. Schultz)在 1960 年就任美国经济学会主席的演讲中提出的, 他指出, “人们获取了有用的技能和知识, ……这些技能和知识是一种资本形态, 这种资本在很大程度上是慎重投资的结果。……用于教育、卫生保健和旨在获得较好工作出路的国内迁移的直接开支就是(人力资本投资的)明显例证”^[1](第 22 页)。但是, 舒尔茨在此未能给出关于“人力资本”的一个明确定义。后来, 加里·贝克尔提出: 所有用于增加人的资源并影响其未来货币收入和消费的投资为人力资本投资, 并指出“对于人力的投资是多方面的, 其中主要是教育支出、保健支出、劳动力国内流动的支出或用于移民入境的支出等形成的人力资本”^[2](第 1 页)。实际

上,此处的“保健支出”应该是指“保障支出”。特别是对于政府行政管理人才这样一个特定的人才群体来说,保障支出就是政府用于对他们的社会保障和有效激励等的投资部分。政府行政管理人才不仅是再生型资源、可持续发展型资源,而且是资本型资源和经济增长点,这是按市场机制中项目要素加以认定的,并以项目的投入、产出和政府行政管理人才的成本、收益为依据的。鉴于此,在开发、投资及配置时,首要的莫过于把其成本、收益一并纳入政府管理活动中,建立会计和审计制度,并进行效益的量化分析。

二、政府整体性人力资源开发哲学,由“一统论”向“系统论”转型

根据以“整体大于部分之和”为哲学基础的系统理论,它所进行的政府人事行政活动,把被管理对象视为一个不可分割的有机整体,并突出三个特征:一是以追求系统整体功能(直接控制和支配的人力资源)最大化为基本目标;二是对政府人事行政管理活动的直接、集中的管理;三是以高度统一的计划作为进行整合、实现系统目标的重要方法。此谓之计划管理模式。因此,人们把泰勒抽象出来的企业管理科学原理运用到政府人事行政管理活动中,便形成了高度集中统一的计划管理体制下的政府人事行政管理,它以高度集权的领导人和统一的刚性计划作为行政手段,因而出现了管理一切的“无限政府人事行政管理”;它否定部分追求自我利益和行为独立的合法性,认为部分的利益应该完全从整体功能的实现中分享,因此,部分为了整体利益应作出牺牲,应绝对服从并服务于整体。这样,逐渐演化成政府人事行政管理系统本位的管理体制。

随着管理科学和国内外经济情势的发展,又由于这种体制忽视了部分(区域、系统、单位、个人)的特殊利益和自主行为,极大地阻碍了人们积极性、创造性的发挥;再加上权力过于集中,并且权力失去监督和制约,领导人个人认识的偏差和决策失当,导致计划的科学性难以保证,并使各类人力资源大量流失。

而以“系统论”为指导的政府人事行政管理,由于考虑到社会系统非完全整合的必然性和整合形式的多样性,更多的则是利用法律、行政法规、部门制度以及道德规范进行间接管理。在“系统论”指导下,将从“一统论”下处理整体与部分之间的二元关系,转向处理系统、子系统及分系统之间的三元关系;从单纯地强调部分绝对服从和服务于整体,并为了整体利益部分必须做出牺牲,转向为了整体的利益,不仅在某些情况下,部分可以作出牺牲,在特殊情况下,也可以为了部分利益整体作出牺牲。中国经济体制改革的显著绩效,便显现了政府人事行政管理这种“一统论”与“系统论”之间的强烈反差,并把政府人事行政管理系统的复杂性、多重性进行了优化升级。

综上所述,工业经济时代政府人事行政管理的哲学基础是“一统论”,即政府人事行政管理所追求的目标是以集权式的经济管理体制为手段,全方位地直接控制支配人力资源并使之最大化。事实上,由于利益多元化,政府人事行政管理中必然存在着非一统现象,充分考虑子系统的自主行为和强化“行政管理人才高于一切”的意识,以追求实质意义上政府对可支配人力资源的最大化,正是今后政府人事行政管理的哲学基础,这一哲学思想可抽象为“系统论”。

三、政府整体性人力资源开发要进行战略规划

政府整体性人力资源是为了适应我国经济增长方式“两个根本转变”而提出的。要转变,不可缺少物质、信息、资金、人力资源的有效开发和利用。从造就一支高素质、高效率、高技术的行政管理人才队伍,并解放和发展生产力上看,上述四大资源之开发,首当其冲的,则是人力资源的开发。政府整体性人力资源开发是我国经济发展的重大战略决策和经济建设的主体之一。鉴于此,我们应以战略眼光,把它推到国民经济和社会发展的网络平台上,并展开科学的战略规划工作。“任何一个组织的战略规划通常都是要在两种力量之间寻求一种平衡”。两种力量即外部机会、威胁和内部优势、劣势。面对纷繁叠呈的外部、内部市场环境,为了有效展开政府人力资源开发战略规划的工作,政府人力资源开发战略规划的策谋务

必做到以下几点: (一)必须注重进行政府人力资源需求预测工作,政府人力资源的供给分析工作,包括内部供给与外部供给和平衡政府人力资源供给和需求的工作。(二)必须注重政府行政管理人才编制内部考用与跨国行政管理人才的训练、甄选,把好本国政府内部发展与国际接轨、政府人力资本投入和管理关。(三)必须全面掌握主要信息情况,要求对国外政府人力资源开发的状态、信息、理论方法有充分的认识和必要的运用。(四)必须处理好行政管理人才近期开发与可持续性发展,行政管理人才职务高低、年龄大小、能力强弱的定性分析与定量分析的关系,即注重政府人力资源开发的现行、未来构成部分,既有硬性的指标体系,又有软性的预测参数。(五)必须注重政府整体性人力资源开发与经济发展相结合,开发的理论建设与实际情况相结合,建章立法与机制构架相结合。

四、政府整体性人力资源开发的大前提是政策和立法

众所周知,资源可分为四大类:一是物质资源,二是信息资源,三是资金资源,四是人力资源。人力资源的重要性居四大类之首。而我国行政管理人力资源总量为世界第一,故行政管理人力资源资本的投入也是最大,一旦通过开发,提高了行政管理人才的素质,并在知识经济时代发挥了潜力和创造性,便能有效实现社会各种资源的优化配置和我国经济增长方式由粗放型向集约型转轨。欲实现上述目标,作为世界上行政管理人力资源量最大的国家,我国必须有计划、有层次、有结构、有政策、有法必依地进行。所谓计划,可分为长期开发(5年)、中期开发(3年)、短期开发(1年)计划。所谓层次,可分为宏观(侧重在政府,主要是国内外环境开发)、中观(侧重在人事行政管理部门,主要是行政管理人才教育、管理上的开发)、微观(侧重在行政管理人才个体投入及政府投入程度的开发)。所谓结构,可分为战略结构,即建立对政府整体性人力资源开发的系统研究和管理模型;战术结构,即建立对政府整体性人力资源开发的一系列研究和管理的模型。因此,在政策的制定和执行中,人事行政管理部门的中心任务是制定行之有效且成龙配套的能使政府整体性人力资源开发有效实施的政策,为政府整体性人力资源开发创造长期性动态管理的环境和条件。在建章立法中,应加快政府整体性人力资源开发的立法步伐,强化和健全有关法律规章体系的意识。主要政策法规有:行政管理人才规划,人才资源开发的资本投入,人才资源的科学发掘、任用,人才的教育与培训,人才的评价与考核,人才的激励与保护,人才的配置与流动,人才的社会保障机制等政策法规。

五、政府整体性人力资源开发须建立中央人力资源、后备人才信息库和测评系统

政府中央人力资源和后备人才信息库的建立可打破行政管理人才地区、部门所有制和终身制的束缚,使政府人才脱颖而出。其测评系统应由 6 部分组成: (一)个性品质的测评。即测评各级政府行政管理人才或应试者的各种性格特征、行政组合模式、心理健康状况及其适应行政环境和工作要求的心理素质。(二)职业趋向的测评,即测评行政管理人才或应试者的职业兴趣及职业能力,为行政管理人才提高职业能力、职业培训和应试者选择职业提供依据。(三)能力测评,即测评行政管理人才或应试者的能力优势,测定在行政管理活动中成功和适应的可能性,包括在行政管理活动中可能发展的潜能。通过此类测评,可以协助政府择优录用和合理配置行政管理人才,并指导行政管理人才的能力、职业发展。(四)组织行为测评,即运用情境模拟测验的工具,考察、评估行政管理人才个人、团体、领导的行为水平。(五)高绩效的管理测评,即测评行政管理人才或应试者的管理方式、管理改革、团队指挥技能、自我实现、人际关系管理、沟通技能、基本管理风格、管理情境技巧、组织绩效等。(六)综合性测评,即在全景式的职位分析基础上,根据行政岗位要求提出一系列测评要素,对行政管理人才进行 360 度的测评、评审、考评、评价,并做出量化分析。

六、政府整体性人力资源开发必须将朝阳工程、午阳工程与晚霞工程通盘考虑

所谓朝阳工程,即指经过高、中等教育,面临就业的或刚刚步入政府部门的行政管理人才。譬如,武汉市政府为了不致使人才流失,发布“安民告示”:凡大学本科毕业且英语过六级者,首先解决武汉市户口问题。对刚刚进入政府部门工作岗位的,应视其特长,从行政管理人才的可持续性发展入手,对口大胆使用培养,使之健康成长。所谓午阳工程是指在政府管理活动中作出一定业绩、职业经验丰富、技能较强且年富力强的行政人才。他们是政府人力资源开发管理可持续性发展的中坚力量,其中不少出类拔萃的人物是政府上层和重要岗位后备接班梯队的候选人。所谓晚霞工程,即第二次人才资源开发工程,是指政府整体性人力资源的群体、个人中,已为政府和社会作出业绩、贡献,因达到规定退休年龄而退出工作岗位,但仍具有较强的为政府和社会服务技能的行政管理人才。政府第二次人才资源开发有着特定的原则、途径和方法。其原则有四:一是遵循社会需求与个人自愿结合的原则;二是遵循解决好第二次人才开发与社会就业压力矛盾的原则;三是遵循面向社会而不是针对个人原则;四是遵循一专与多能结合的原则。其途径有四:一是以人事行政部门牵头的途径;二是以政府老龄委、老干部处等为途径;三是以社会民间团体,如退休教协、科协、工协等为途径;四是以政府老年人群体或个人为途径。其方法有四:一是组织其著书立说,可将其行政管理中的经验、创造进行理性升华;二是组织其参加政府和社会的智囊团、咨询团,为政府和经济发展发挥其智力整体优势的“软件”作用;三是组织其参加培训机构,充分调动其专业技能、学术水平的优势,培养和指导政府行政管理后备人才;四是组织其投身经济建设。

七、政府整体性人力资源开发须实行继续和终身教育,市场配置,系统、动态管理

政府整体性人力资源是一个多门类、多层次、多维性系统,因此,其开发过程必定是一个复杂的过程。它不仅要求加快社会化终身教育体系建设,逐步实现人才资源配置的社会化,而且要求人事行政管理各项业务间的彼此互动,着重考虑政府整体性人力资源开发各个部门的相互协作。同时,应统筹兼顾,纳入开发的“一盘棋”中,切忌顾此失彼。其中政府行政管理人才应主要包括行政干部、业务行政干部、人民团体行政干部、专业技术干部、行政事务干部等。在政府整体性人力资源开发的有关动态管理上:从微观上看,侧重对政府人力资源的管理;从宏观上看,则强调政府人力资源开发的可持续性发展问题。

八、政府整体性人力资源须实行“数字化开发管理”

“数字化开发管理”是融合多种高新技术的计算机网络信息管理系统。它对政府整体性人力资源开发过程中所需信息以数字化形式自动收受、集聚、加工、分流、传播和监控,以超常的速度提升政府整体性人力资源开发技术、知识的含金量。“数字化开发管理”的出台,不仅把中国搬到了国际化人力资源开发管理的大平台上,使中国社会层次升级,而且为重塑传统科层制的政府人事行政管理结构提供数字化的技术支持。“数字化开发管理”将使政府整体性人力资源开发决策品质升位,决策过程的公开性、监控性力度加大,决策执行过程民主化步伐加快。它还将扩充政府整体性人力资源开发管理决策的信息网域,削弱决策者的有限理性,因为交互沟通方式的网络终端,能使各方思想、利益的表达引发网上的政府人力资源开发管理信息聚集,大家都能就有关问题提出真知灼见,进而把真实的政府人力资源开发管理信息提供给政府人力资源开发管理决策层,避免不完全信息造成的有限理性决策出现。“数字化开发管理”又以极大的冲击力推动着政府整体性人力资源开发管理职能、工作方式的定位和科学化。“正像信息技术深刻地改变了美国的商业结构一样,我们可以预见计算机技术和信息交流技术的发展极大地影响政府的结构和职能。信息技术和网络经济的发展将深刻地改变公众的期望和政府的工作方式”^[3](第 56

- 130页)。行政生态学也告诉我们:数字化网络技术是影响政府行政组织重构的基本变量,“我们过去创造等级制、金字塔式的管理制度,现在由电脑来记录,我们可以把机构改组成水平式。”^[4](第 255- 336页)“数字化开发管理”不仅能推动政府整体性人力资源开发管理网络化、民主化和效率化,而且能促发政府整体性人力资源开发管理理念、治理结构、行政法规、行政环节,乃至政府整体性人力资源开发管理机制的转轨和专家智囊信息库的建立。鉴于此,它将掀起政府整体性人力资源开发管理领域伟大革命的浪潮。

总而言之,要对政府整体性人力资源开发课题进行更深入的探讨,有待于全程追踪政府整体性人力资源开发步伐和全方位地透视其焦点、热点现象,并及时加以分析、挖掘,这是我们今后的理论任务。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 西奥多·舒尔茨.论人力资本投资 [M].北京:北京经济学院出版社,1990.
- [2] [美] 加里·贝克尔.人力资本 [M].北京:北京大学出版社,1987.
- [3] [美] 唐·泰普斯克特,等.数字经济的蓝图——电子商务的勃兴 [M].长春:东北财经大学出版社,1999.
- [4] [美] 约翰·奈斯比特.大趋势——改变我们生活的十个新趋向 [M].北京:新华出版社,1984.

(责任编辑 叶娟丽)

Government's Overall Development of Human Resource 8 Ideas

SONG Bin, ZHANG Qin-min

(School of Management, China University of Geosciences, Wuhan 430074, Hubei, China)

Biographies SONG Bin(1954-), male, Associate professor, School of Management, China University of Geosciences, majoring in human resource development and economic; ZHANG Qin-min(1975-), female, Graduate, School of Management, China University of Geosciences, majoring in human resource development.

Abstract Government's overall development of human resource must construct "eight ideas": to change the philosophy idea from "one-sided view" to "systematic view", to pay more attention to the strategic precondition, to regard the policy and legislation as the precondition of the development, to form a market of resources allocating (this part includes six developing mechanism), to place education in the most important position to enhance our country's comprehensive power in entering WTO and developing the west, to strengthen the idea that the "Rising Sun Project" and "Sunset Glow Project" should consider in one system, to strengthen the idea of system and dynamic management, at last we believe that the emergence of digitizing in development management will induce the great revolution in the government's history of human resources development.

Key words human resource; philosophy; strategic programme; legislation developing mechanism; dynamic management; digitizing