

# 新经济条件下构建公共部门 人力资源开发体系的战略思考

常 荔

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

**摘要:**经济全球化和知识经济的到来对公共人力资源的素质和能力提出了更高的要求,公共部门人力资源开发具有前所未有的重要性和紧迫性。因而,考察以公务员为主体的公共部门人力资源现状,并进一步从战略性人力资源开发目标、理念、核心、根本手段和现实途径等视角研究公共部门人力资源开发体系的建设具有重要的现实意义。

**关键词:**公共部门;人力资源;开发体系

中图分类号:D630.3

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2005)11-0156-03

## 1 公共部门人力资源的现状

作为公共人力资源的重要组成部分,公务员的整体素质自改革开放以来有了较大的提升,但是,随着我国加入WTO及知识经济的到来,公务员的整体素质和能力越来越难以适应外部环境变化的要求,突出表现在:

(1)知识储备不足。知识储备一方面代表了过去知识积累的程度,另一方面也预示了未来知识学习的能力,因而用来衡量公务员素质的一个重要方面,通常以学历指标来考察其知识储备状况。据2001年的统计数据,在我国520多万公务员中,学历为中专、高中毕业的占37.9%,大专毕业的占44.8%,本科毕业的占16.3%,研究生毕业的占0.89%。尤其是在西部地区,公务员中大专以上学历人才更为缺乏。据调查,在陕西关中地区的公务员中,研究生以上学历的人数仅占总数的0.28%,本科学历的占16.8%。我国公务员学历结构偏低、知识储备不足的现状无法满足外部环境和公共管理发展的需要。

(2)知识结构不合理,复合型人才匮乏。知识结构的广度在某种程度上集中反映了知识的多样化程度。我国公务员的知识多样

化程度低,知识结构单一,不尽合理。一方面,现有公务员的知识背景大多以理工科为主,擅长技术而缺乏经济和管理方面的专业知识和技能;另一方面,有些公务员虽具有丰富的公共管理经验,但缺乏系统和规范的经济管理理论的学习和指导,决策时往往更多凭感性经验而非理性思考。据湖北省调查显示,地厅级公务员中很少有学习管理专业的,专业背景是经济、法律等社会科学的也不多见,而复合型人才更少。另据江苏省对240名地厅级公务员的调查显示,毕业于理工科和其它非文科专业的占55%,当其从原来的专业技术岗位转到行政领导岗位后,在法律、财政、金融方面的知识,特别是行政管理方面的知识缺乏日益凸显出来,影响到工作的深入开展。显然,我国政治、经济与社会环境的变化对现有公务员的素质和能力造成了巨大的冲击,单一知识结构的公务员素质将难以适应开放性的市场经济体系和全球经济与市场竞争一体化的要求。

(3)知识内容陈旧,知识更新速度缓慢。为大多数公务员所掌握的知识内容主要集中于传统行政管理知识方面,这在很大程度上顺应了过去计划经济体制和工业经济时

代的需要,但却对知识经济和经济全球化背景下急需的专业知识和专业技能掌握不足,突出表现在缺乏对市场经济体系和国际惯例的了解。据国家人事部的一份抽样调查表明,在全国省级以上机关中,67%的人不了解有关本职务的国际惯例。另据四川省委组织部对市厅级干部的调查表明,领导干部的知识水平与时代需要有较大差距,对市场经济和现代科技知识的了解还比较欠缺,真正熟悉国际惯例、精通市场规则、懂得资本运营、擅长宏观经济管理的干部还不多见。随着我国公务员培训制度的建立,知识更新培训已成为培训工作的中心内容。但在现实中,相当一部分公务员面对知识经济的到来缺乏危机感和紧迫感,缺乏学习的敏锐性和主动性。据2001年的统计数据,我国各级公务员参与培训人次与公务员人数的比率基本呈逐级递减的趋势:中央政府50.1%,省级72.8%,地市级49.7%,县级38.3%,乡级27.3%。520万公务员中全年参加各级各类公务员培训的只有43.2%,约200多万人次。终生学习理念的欠缺以及当前培训手段和方法上的落后导致我国公务员知识更新速度缓慢。

收稿日期:2005-08-23

作者简介:常荔(1976-),女,湖北武汉人,管理学博士,武汉大学公共管理学院讲师,研究方向为人力资源管理、战略管理与创新管理。

## 2 构建公共部门战略性人力资源开发体系

为应对外部环境变化对公共人力资源开发体系建设的挑战和要求,本文从目标、理念、核心、根本手段和现实途径等多个视角系统构建了公共部门战略性人力资源开发框架体系。

(1)公共部门战略性人力资源开发目标——构筑学习型公共部门。新经济时代的到来和全球经济一体化所引致的公共管理的全球化要求我国公共部门人力资源开发必须把建立学习型公共部门作为战略目标。

要构建学习型公共部门,需要做好以下具体工作:一是培养公共部门人力资源的学习意识和学习习惯,让学习成为公共部门人力资源的自觉、主动的行为;二是倡导学习型的组织文化,建立有效的知识管理机制,使得公共部门能够吸收来自组织内外的各种知识和信息,通过各类资源的有机整合,加强社会管理职能,提升公共服务水平,推进公共服务创新;三是加大继续教育和培训投入力度,健全继续教育培训网络,尤其应大力发展MPA教育;四是运用信息技术,整合组织内外甚至国内外的教育资源,建立多层次、多元化的开放式教育培训体系。五是强化公共部门人力资源的分类管理,根据岗位职责要求和职业发展计划确定教育培训内容,将员工的学习、工作和知识需要与个人发展紧密整合起来,持续激发学习动机,让学习成为工作的核心。

(2)公共部门战略性人力资源开发理念——以人的发展为本。目前,我国公共部门普通工作者相对过剩与高层次人才短缺的矛盾随着全球经济竞争的加剧越发突出,外部环境的变化和人员素质结构不相适应的现实矛盾需要公共部门人力资源开发将注重人的发展提升到重要的地位。

事实上,“以人的发展为本”的人力资源开发理念最早源于经济发展的思想。人本主义原本是近代西方经济发展的主流思想之一,也成为强调工业化进程与和谐发展思想的重要基础。但近代工业革命之后,人类的有限理性把人本主义逐渐发展成为人类中心主义,过分突出了人在世界中的中心地位,破坏了人与自然的平等、和谐关系,从而产生了一些反人本主义的唯“物”主义的社

会后果。许多经济发展与制度安排都偏离了“人是目的”的人本主义宗旨,社会发展走向科学发展的反面,如贫富差距扩大、物种加速灭绝以及荒漠化等问题。伴随片面工业化而来的问题已经严重地损害到人类的生存,经济与社会、人与自然发展的矛盾日益突出。20世纪70年代,世界环境与发展组织提出了“可持续发展”的战略目标,在反思工业化进程给社会所带来的负面效应的同时,各国纷纷调整经济发展战略,从以“物”为本的经济发展模式向以“人”为本的经济发展模式回归,实现“人”对“物”的自由和人与人、人与自然关系的全面和谐,回归“人是目的”的人本主义宗旨。不仅如此,人类社会的全面发展,无论经济、政治、文化等各方面的发展,最终的目的都将回归到人——一切为了人本身的发展。顺应新经济时代发展的要求,尤其是面临全球化日益加剧的人才竞争态势,我国公共部门应将“以人的发展为本”的理念贯穿于人力资源开发过程中。公共部门人力资源开发就是以信息技术为基础,将知识、技能、价值观和基本素质的培养有机整合起来,深入挖掘人的潜能,提升人员的市场竞争力。而公共部门人力资源素质和能力的全面提高必将推动公共部门的可持续发展,提升公共部门的适应能力、应变能力和国际竞争能力。为此,公共部门的管理者,应着力营造“以人的发展为本”的文化氛围,创造有利于人才发展的人文环境和制度环境,将人塑造为注重知识和能力学习的“学习型个人”,将组织转化为注重人力资源开发和使用的“学习型组织”,使人和组织共同的可持续发展成为可能。

(3)公共部门战略性人力资源开发核心——能力建设。当今世界,经济与市场竞争的全球化必然导致公共管理的全球化,这就要求世界各国应以一个统一模式来管理经济和服务社会。我国公共部门能否适应全球化市场的开放性竞争环境和提供符合国际通行规则与体现国际标准的全方位服务,在很大程度上取决于公共部门人力资源是否具备融入全球竞争的知识、能力和素质。因而,公共部门及其人才的能力建设已成为影响公共部门竞争力的核心要素,而且在国家综合国力的竞争中也越来越具有决定性意义。

现阶段,我国公共部门人力资源的能力

现状已无法满足我国政治、经济和社会发展的要求。第一,建立和完善社会主义市场经济体制对公共部门人力资源,尤其是国家公务员的知识结构、能力与素质建设提出了更高和更全面的要求。党的十六大提出要进一步完善社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。这就要求政府切实转变职能,尤其是经济职能,从过去的微观经济管理和直接参与切实转变到宏观调控、市场监管以及履行社会管理和公共服务职能,职能的转变产生了获取新知识和加强能力建设的现实需要。熟练掌握市场经济发展的客观规律,并能够综合运用经济手段、法律手段和政策手段等多种方法来实施其管理经济和服务社会的职能成为市场经济环境下我国公务员必备的基本素质和能力。第二,加入世贸组织不仅仅标志我国经济和市场被纳入开放性的全球化市场和经济体系中,在更大程度上意味着政府公共管理模式的全球化。我国政府必须按照世贸组织的法律框架对经济、贸易等领域进行统一管理。任何一项世贸组织法律制度在我国的贯彻落实都将以高素质的公务员为基础,这就要求其能具有融入全球经济体系并参与国际竞争的全球化战略性思维,熟悉和掌握国际通行规则和国内外法律制度,具有适应全球化经营要求的公共管理和公共决策能力。而我国政府目前以单纯执行型人才大量过剩为主要特征的能力和素质结构无法适应公共管理全球化的需要。第三,计算机和网络技术在公共部门的广泛普及,大幅提升了公共部门的信息化水平,实现了公共服务的“电子化”运作和管理。先进的电子化手段的应用使得公共服务能跨越时间和空间限制,及时、有效地处理信息和解决问题,从而提高了公共部门的服务质量和运作效率,但这同时要求公共部门人力资源具有运用网络技术的能力。只有这样,才能及时和有效地处理信息和提供服务。

(4)公共部门战略性人力资源开发的根本手段——终身教育。根据人力资本理论,教育是人力资本形成的主要途径。终身学习与学习型社会的提出拓宽了教育的概念,强调终身教育。它从学习者的主体角度出发,更注重学习者的主动地位,并向着自主的、能动的、随时随地的、不拘形式的学习行为发展。终身教育成为新经济时代的客观要

求。

面对新经济时代面临的挑战,尤其是我国加入世贸组织后激烈的人才竞争,我国公共部门必须有效推进公共部门人力资源的终身教育,以提升公共部门的整体竞争力。第一,以人的全面发展为本,努力营造学习型组织的氛围。传统观念认为,教育只是人生某阶段的任务或活动,该阶段之后,教育就是可有可无的事情。新经济时代,应摒弃深植于人们脑海中的传统认识,培育终身学习的观念,将过去被动的压力式学习行为逐渐发展为自主、能动的学习行为,将人塑造成为学习型个人,将组织塑造成为学习型组织,以适应外部环境的变化。第二,加大公共部门人力资本的投资力度,大力发展高等教育,大力发展MPA教育,大力发展继续教育,全面提高各类公共部门人力资源的整体素质。第三,加强公共部门人力资源开发机构与高等院校、专业培训机构等教育培训组织的密切合作,充分利用各类教育资源,化教育资源优势为公共部门人力资源优势,培养适应经济全球化发展和我国社会主义市场经济体制的复合型公共管理人才。第四,加强公共部门人力资源开发的国际合作,建立高层次人才的海外培养基地,培养一批具有全球战略性思维的公共管理的精英人才。第五,以信息技术为手段,大力发展远程教育,建立广覆盖、多层次的教育培训网络,推动公共部门人力资源的电子化学习,使得公务员在任何时间、任何地点和任何条件下的长期学习成为可能。

(5)公共部门人力资源开发的现实途径——用才制度设计。就公共部门人力资源开发而言,终身教育——长期的教育性和培养性开发可提高其知识含量和基本素质,将公

共部门不同层次的人力资源转化为人力资本,提升公共部门人才的市场竞争力。但仅注重教育性和培养性开发是不够的,还要注重公共部门人才资源的使用开发。人们通过教育和学习获取知识和能力,所获取的知识和技能只有通过使用才能转化为现实的生产力,实现其价值。一个人就算再有知识和能力,如果缺乏良好的制度环境,没有配置在适合其才能发挥的岗位,他就不可能甚至不愿意贡献自己的才智。那么,这反而将导致人才资源的巨大浪费,直接影响公共部门的整体竞争力。此外,知识和能力的运用将可能创造新知识,这又成为知识学习和教育的新起点。可见,教育是使用的基础;而使用是教育和学习的终极目标,并反过来进一步促进了更高层次的知识获取。教育开发和使用开发作为两种基本手段,贯穿于人力资源开发过程的始终。它们互相补充、互相促进,构成人力资源开发过程中不可分割的有机整体。

我国公共部门人事制度,尤其是用才制度改革滞后于经济发展的要求,要做好人才资源的使用开发工作,关键是用才制度的设计,具体举措表现为:第一,坚持“因需定量、急用先引、控制规模、稳定质量、提高素质”原则,适度引进。密切跟踪国际人才市场的最新发展和前沿动态,按照国际惯例,引进一批急需的、适应经济全球化发展的具有新思维、新理念并熟悉国际市场运作规则的高级专业技术人才和高级管理人才。第二,建立引进人才智力工作的评估系统和动态跟踪系统,探索与国际人才市场规则相适应的运作机制,更加灵活有效地满足各类公共部门不同层次的多元需求,进而形成“多渠道、多层次、宽领域”的人才引进新格局。第三,

加快公共部门人事制度改革,建立多通道的职业发展路径,使个人能力和工作岗位与未来的职业发展密切结合,如可加强政府公务员的分类管理,拓宽职业发展通道,因才施“用”,以保持公务员队伍中各类人才的相对稳定。对于公共部门中急需而资源稀缺的重要岗位,可比照市场标准在分配上向其倾斜,这样有助于吸引和留住优秀人才。第四,加快建立和完善科学合理的绩效考核制度和公平而富有竞争性的薪酬激励体系,努力营造有利于人才发挥作用和人才创新的制度环境,真正实现公共部门“人尽其才,才尽其用”。第五,借助信息技术构建与国际市场接轨的国内外人才共享网络,实现跨国界、跨区域、跨行业、跨部门的人才共享,积聚世界范围内的人才优势,促进公共部门运作效率和服务质量的提升。

#### 参考文献:

- [1]董小龙,周澜.关于“人力资源是第一资源”的理论思考[J].中国行政管理,2003,(12).
- [2]张学栋,郑俊田.全球化和新经济:关于中国公共部门人力资源开发的几点思考[OL].www.cpasstudy.org.cn.
- [3]余兴安等.公共部门人力资源管理[M].北京:中国国际广播出版社,2002.
- [4]罗纳德·克林格勒,约翰·纳尔班迪.公共部门人力资源管理:系统和战略[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [5]汪力斌,李小云.人力资源开发的理论基础[J].中国人力资源开发,2002,(2).
- [6]高小平.科学化:公共部门人力资源管理创新[J].中国行政管理,2004,(2).
- [7]董克用,吴振兴.中国MPA教育与公共部门人力资源开发[J].新视野,2004,(6).

(责任编辑:高建平)

## Strategic Study on the System Construction of Public Human Resource Development Under New Economy

**Abstract:** Economy globalization and knowledge economy coming put forward higher demands of capabilities of public human resources, it is the most important and urgent for public human resource development. Thus, the characteristics of public human resource is reviewed, and public human resource development system is analyzed from object, philosophic thinking, core, essential means, realistic approach and etc. which is of important realistic meanings.

**Key words:** public sector; human resource; development system