

完善我国公务员制度的新路径

——从人力资源理论视角分析

□ 李红霞

人事管理历来是管理的一个重要组成部分。对人的管理不仅构成社会管理的核心,而且也是社会各种管理的基础。正如英国著名管理学家罗杰·福尔克所说,“管理的本质就是人的问题”。在当代,企业管理领域首先出现了从传统的人事管理到现代的人力资源管理的革命性转变,这种转变现已扩展到公共管理领域,人力资源管理已成为当代政府人事管理新潮。作为我国干部人事制度的重大改革,建立和完善国家公务员制度,就是要完成从传统的人事管理到现代人力资源开发与管理的转变,并借鉴企业人力资源开发与管理的先进方法和手段,进一步开发政府人力资源,其目的在于实现公务员管理的科学化、法制化和现代化。在现实操作层面上,逐步建立政府人力资源市场体系、开发体系与法制体系则是完善我国公务员制度的新路径。

一、多层次的公共人力资源市场体系

目前我国的干部人事制度改革和国家公务员建设尚存在不少问题。迄今为止,并未建立起与市场经济相适应的新的人事制度框架,尤其是现行人事管理体制中还没有形成竞争、激励和代谢机制,人才难以脱颖而出,无法自由流动,能上不能下,能进不能出,造成人才闲置、人才压制和人才浪费的现象。因此,我们有必要将市场化的人事管理体制借鉴到政府的公务员管理中,以保证公共人力资源的合理流动和有效使用,从而进一步提高政府工作效率。

1. 推行领导干部竞争上岗制度

世界发达国家的公务员都是社会最优秀的群体之一,他们的综合素质、敬业精神、危机意识、管理水平等对于优化配置社会资源起到了促进作用。在我国特别是内陆落后地区,却存在一些反常现象,如公务员管理缺乏工作标准、退出机制,考评缺乏约束力,进入门槛过低,等等。相当一部分同志认为,进了政府门如同进了保险箱,少数公务员甚至养成了不思进取、保守固执、碌碌无为、贪图享乐的工作和生存方式。表现在从事经济社会事务管理工作中,对很多不该管、也管不好的经济社会事务千方百计抓住不放手虽然没有能力管好,只要出发点好的,错了也不负大的责任,形成了政府行使职能上的“负盈不负亏”现象。这实质上是对社会资源和财富的破坏和浪费。干部管理中引入公开竞争,能够有效增加公务员的风险成本,增强公务员的危机意识,为“南郭先生”找到退出机制,为优秀人才提供跨越机制,提高各级政府管理经济社会事务的效能。同时,公务员队伍风险意识和危机意识的增强,有利于扭转多年来形成的根深蒂固的计划经济观念,促使政府对本属市场行为的管理活动归还于市场,加速市场化进程。

2. 健全新陈代谢机制

公共人力资源管理像一个生态系统,要不断新陈代谢,吐故纳新才能保持生机和活力。良好的更新机制可以使优秀人才脱颖而出,提高政府工作的效率。在进口上,更新机制确立了以考任制为主体的公务员输入机制;在出口上,更新机制确

立了以退休制和辞职辞退制为主体的公务员撤出机制;在政府系统和公务员系统之间和公务员系统内部,更新机制建立了以调任、培训、轮换、转任、挂职锻炼为主体的素质更新机制。建立和健全更新机制的意义不仅在于完善公务员制度,建设高素质的、专业化的国家行政干部队伍,更是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制的重要内容。因此,公务员制度现代化体系的构筑过程中,必须不断加强更新机制的建设,从而为优秀人才的开发提供良好的环境。

3. 实施部分职务的聘用制

在较早实施公务员制度的国家,认为公务员不同于其他职业的观点正在受到挑战并逐渐摒弃,其中主要是关于公务员的职业永久性。对于任何一个公务人员来讲,今后将面对政府机关实行多样化的雇佣制度,诸如签约方式受聘,担任顾问性工作,公务繁忙时临时聘请人手等,这样将有助于越来越多的终身职位被取消。因而对于一些特殊职位者,一般都使用聘用制。与一般的公务员不同,这些公务员与政府机关之间是一种暂时的契约关系。目前,许多国家都在某些公务员部门或职位中使用临时人员,即由于工作时间的特殊,不需要经过复杂、繁琐的考试程序,或经此程序也不能保证选拔合乎合格条件者,可适用合同制或临时工制度。在这方面,我国也可以大胆借鉴与引用,以保证人力资源的素质和机构不断适应经济发展的需要。

二、网络型的公共人力资源开发体系

人力资源是一个复杂的结构系统,它的形成与发展是一个不断衰退、不断更新与不断成长的动态过程。这种特性决定了对它的开发,需要一种全面的与系统的开发工程形式,才能取得最佳的效果。因此,不能简单地将人力资源开发的特点简单化并且认为只存在某种单一理想化的人力资源开发模式。实现公务员制度现代化,就是要通过技术手段、制度等的设计,利用多种开发模式,为人才选拔、人才使用创造公平、公正、高效的客观环境。

1. 培养型开发

人力资源战略理论认为,成员的发展机会取决于组织所提供的资源、鼓励以及支持等环境。如公务员培训、交流等都是人力资源开发必不可少的途径,通过这些途径,为公务员灌输新思想,创造新经历,开阔新视野,进一步改变公务员根深蒂固的情感承诺和心智模式,帮助组织摆脱官僚习惯的引力作用。当然,人力资源开发永无止境,必须从公务员队伍的实际出发,多层次、多渠道开发公务员的智力模式。首先在理念方面,强调学习型组织的建立,鼓励公务人员树立终身学习的观念,学习作为一种策略管理的工具,与机构和个人的绩效目标相结合;其次在开发内容方面,除一般的行政专业与基础知识培训外,还要强化对 WTO 规则及相关知识的了解,包括 WTO 规则、原则与处理贸易往来的机制、与行政有关的国际经济和贸易知识等,在更广泛的意义上,公务员应主动利用“入世”的机会,向

企业界学习管理的技能,即企业效率、创新、市场经济与顾客导向的精神及优良的管理方法;再次在开发方式方面,完善学习环境,在普通培训规划之外,应提供可在任何时间地点学习的远距离学习机会、注意培训效果的指标测定,实践社会化评估,克服形式主义。

2. 管理型开发

所谓管理型开发,就是指把人力资源开发的思想、原则与运行机制渗透到日常的管理活动之中,以达到优化人力资源结构,开发人力资源潜力的目的。一般而言,对公务员的管理型开发可分为工作管理开发与人本管理开发。前者通过职位分类制度改革,有效地分配工作任务并具体落实到个人,这既可以增强公务员的责任意识,又可以使政府管理具有针对性与科学性,专业化管理与系统化管理相结合,有利于提高行政效率;后者强调激励机制的健全和完善,通过薪酬制度改革,将公务员的工作绩效与其工资、奖金、福利等结合,从而调动其工作积极性、主动性和创造性。

3. 职业型开发

组织中人才流失的原因很多,但主要有三个方面:一是报酬问题,待遇太低;二是才能发挥问题,英雄无用武之地;三是职称职级问题,没有自己向往的角色。这三个问题对人才的影响可以比喻为小圆凳上坐着的人与三条腿的关系。如果三条腿中的任何一条腿发生短缺,小圆凳就会倾斜或倒下,坐在凳上的人才就会因此消失。而职业型开发与管理,就是努力保持小圆凳上的人不流失的有效手段,它通过组织与个人的双方讨论、分析与设计,让每位成员在组织中始终有自我满足的报酬待遇、才能发挥的空间与适合的职务角色。政府部门中引入职业型开发与管理是发展人力资源这一现代管理理念的具体体现,有助于优秀人才在组织环境中明确地认识自身的角色和努力的目标,有助于公共人力资源的合理使用和合理流动,实现人与事的最佳结合。

三、全方位的公共人力资源法制体系

依法管理是现代公共行政的要求。良好的人力资源法制环境,能够使人力资源配置和使用达到最优化,并极大地提高政府工作效率。健全的法律制度是保证公务员制度顺利推行和健康发展的重要条件。西方公务员制度的一个最为显著的特点,就是有一套与公务员制度相适应的法规体系。我国从颁布《国家公务员暂行条例》以来,先后制定并颁布了一系列与之相配套的法规、规章和实施细则,但仍需要在实践中不断修改、补充和完善。

1. 强化廉政约束机制

《国家公务员暂行条例》第一条就开宗明义地指出:“为实现对国家公务员的科学管理,保障国家公务员的优化、廉洁,提

(上接第9页)看到,目前政府举债主要是投资基础设施项目,基本上是为社会提供的公共产品,最终是“免费”服务,按照“李嘉图——巴曼等价定理”,国债与纳税人的税金是等价的,今天的债就是明天的税,国债最终是要由税收、要由纳税人来偿还的,当期国债越多,预期税负越重,国民的消费和企业的投资能力与欲望则越小,形成当期对预期国民需求的透支。同时,在预期的偿债高峰,国家为了兼顾供求关系和物价水平,则必须控制货币供应总量,从而挤压预期的企业信贷和消费信贷,形成了另一种国民预期需求的透支。

长期以阶级斗争为纲的政治诉求和“十年浩劫”,损害了社会诚信的基础,而改革开放后社会经济转型期社会各阶层急于改变现状的社会浮躁心态和政府有意无意的鼓励和纵容,又导致了芸芸众生社会经济行为的无序和无节制冲动,其后果又形成了对社会诚信存量的严重透支。俗话说:民无信不立,政无信不固,国无信不昌。无论是东方文化还是西方文化,无论是资本主义还是社会主义,信用均为民众、社会、政府所肯定的所追求的境界,而社会信用的大小多少和质量好坏,对社会经济

高行政效能,根据宪法,制定本条例”。即把保障公务员的廉洁行政作为我国建立和推行国家公务员制度的根本目的之一。这是根据世界许多国家的经验教训和我国的具体情况提出来的。从世界范围来看,近年来一些发达国家的政府官员滥用职权、贪污、受贿等丑闻频频曝光,许多发展中国家的政府官员腐败现象也非常突出。就我国具体情况而言,我国公务员制度的保障机制虽然已经较为科学、合理,但由于种种因素而导致行政执法不严、监管乏力的局面,公务员的腐败问题依然形势严峻。因此,尚需逐步建立健全廉政约束机制,这不仅是对以往制度上“漏洞”滋生、蔓延的消极腐败现象的一种遏止,而且也能为公务员队伍人才公平竞争提供了制度保障,有效地保证行政职能的顺利实施。

2. 完善公务员保障机制

目前公务员管理体制与运行机制滞后的一个切实问题,就是工资福利、社会保险制度的不适应。目前我国实行低工资制度,社会福利、社会保险也很不完善,公务员在各种行业中收入偏低。我国加入世贸组织后,专家预测公务员的收入待遇与其他行业相比,差距将会进一步拉大。如果不及时采取政策改变这种状况,公务员队伍将更难留住优秀人才。从国外经验看,公务员工资水平一般应与公共企业管理人员大体相当或略高一些,只有这样,公务员工作才有吸引力,才有利于吸收整个社会的精英。而我国目前则很难做到。在低薪情况下,极易导致人才流失,也极易导致公务员的贪污腐化,助长各种腐败现象的蔓延。因此,我们必须进一步健全公务员的保障制度,积极探索并建立与我国国情相适应的公务员福利体系,加快配套改革的步伐,保持公务员队伍的相对稳定,并充分调动他们的工作积极性和主动性,不断提高公共行政的服务效率。

3. 创建依法管理体制

健全的法制体系是公务员制度赖以运行、发展的载体。对于国家公务员职位分类、录用、考核、奖励、纪律惩戒、职务升降、职务任免、竞争上岗、职位轮换、任职回避和公务回避、辞职辞退、申诉控告等方面所作出的规定,一方面是对该方面工作具体实施的重要保障;另一方面,从总体上将公务员管理纳入法制轨道。相应法规制度的建立,使得公务员管理各环节有法可依、有章可循,最终使国家公务员管理走向法制化、规范化的轨道。但是,在我国公务员法制建设过程中,仍存在不少问题,如法制建设与管理制度不协调、制度实施与配套立法不配套。在法制实施过程中,公务员法规效力低、执法力度弱、监督主体单一且监督力度小等,从总体上看,我国公务员法规体系在整个行政法制系统中的法律地位仍然有待提高。

作者系厦门大学政治学与行政学系2001级硕士研究生

责任编辑:秦利民

及人民生活的影响也愈来愈为世人关注。反思历史,阶级斗争、文革十年时期,一夜之间夫妻反目、父子成仇、亲朋好友分崩离析事例数不胜数,而转型期的制假售假、“三角债”、假文凭、假酒假药假烟;政府政出多门、朝令夕改、单位个人赖债逃债废债等等,更是令人防不胜防,有人曾专门作过研究,将转型期的“失信”划为“四类八种”。2002年全国“两会”也为代表们集中关注的热点之一。社会信用缺失,也成为目前不争的现实,从另一角度看,当期的信用缺失不外就是基期的信用透支。

本文反思透支的历史,根本的目的不在于诉求历史的功过和责任,这不仅没有必要,也无任何意义,而更大的担心和关注的是透支的现实。时下,“用明天的钱办今天的事”正越来越成为成熟的“经验”推而广之,“要办多大事,就筹多少钱”的“思路”也为不少人尊崇并效仿,国家垄断征地中对农民的不完全、低水平补偿,人们已经习以为常等等,这些现实谓之透支尽管尚为时过早,但却不能不引起我们的高度警惕。

作者系中共乐山市市中区委书记

责任编辑:秦利民