

联合国



秘书处

Distr.
LIMITEDS/SG/AC.6/1995/L.7
5 July 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和财政方案

第十二次专家会议

1995年7月31日至8月11日, 纽约

人力资源开发: 南非个案研究

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 2	2
一、南非的公务员制度	3 - 90	2
A. 前瞻和目标	3 - 7	2
B. 规模和组成	8 - 9	3
C. 挑战	10 - 24	4
D. 人力资源的规划和管理	25 - 44	7
E. 改革公务员制度促进战略发展	45 - 90	11
二、南非管理和发展研究所	91 - 93	20
三、政府部门的人力资源开发能力	94 - 101	21
A. 提供外部培训	97 - 98	22
B. 业务计划	99 - 101	22
四、结论	102 - 106	24

* 本文件是联合国秘书处发展支助和管理事务部顾问那曼尼·马戈乌拟写的, 其中所提出的看法是作者的看法, 不一定反映联合国的看法。

导 言

1. 本文件集中讨论公务员人力资源的发展,其目标、面对的挑战、改革的进程和特点。它集中讨论南非的经验,力求找出可能对其他国家有用的基本方法和概念。

2. 南非转变成为一个民主国家,突显了发展公务员制度,以其作为改革的主要工具的需要。由于对民主政府的期望和要求,在有关政府的性质和作用、人民参与政府作法,包括政府工作和活动资金的筹措等方面出现了新的假设。公务员的性质和目的必须重新界定,以满足新的要求。

一、南非的公务员制度

A. 前瞻和目标

3. 正如公务员和行政部长在人力资源发展会议上发言时指出的,改革公务员制度是政府建国和和解战略的核心部分。他在概述这个新的前景时强调需要建立一个有一贯政策的新的公务员制度,改变以前的零散状况,使其有代表性和能力。预期的素质为:

- (a) 面向服务,关心民众的需要;
- (b) 致力于社会经济发展和减贫;
- (c) 面向目标和工作表现;
- (d) 实行民主,忠于宪法,无派性;
- (e) 能够与民众接触,知无不言;
- (f) 高透明度;
- (g) 向部长和民众负责;
- (h) 权力下放,能够进行协商;
- (i) 致力于培训和职业发展。

4. 政府和公共行政政策也显示出国家决心要发挥主要作用,确保进行必要的改革和发展。《南非重建和发展方案》描述了满足该国的发展需要的一个综合性宏观政策架构。不过这个方案能否成功,端赖公共部门有没有能力促进和管理战略的执行。文明社会对改革的期望是对公务员加快改革过程的另一个压力。问题不仅是改革的各种需要,而且也是怎样达至这些改革、文明社会在这个过程中的参与程度以及有限资源的限制。大会关于公共行政和发展的第49/136号决议认识到各国政府和公共行政机构在谋求在所有国家实现持续经济增长和可持续发展所产生的新责任方面可发挥重要作用。南非的改革过程应当从这个意义上来看,并与其他国家的发展联系起来。

5. 国内和国际新的条件为政府带来了新的挑战。从各国政府应付这些挑战的表现得到的经验指出,能够很好地应付这些压力的政府看来都有若干特征。

6. “这些政府都是具权威性的政府,也就是说它们集中了足够的决策权力,能够对涉及大众的问题作出有效的反应。它们也有智慧,也就是说它们能够接受、并鼓励使用技术资信及分析来作决策和解决问题...能够在这种新的情况下搞发展的政府能够灵活地应付变化极速的国内和国际条件和要求,使国家的目标得到保护和能够达成。许多这些政府是参与型的,也就是说它们鼓励在决策过程进行辩论、讨论和参与。它们也是负责的,也就是说负责制订和执行决定的官员以及管理公共企业的官员都必须为他们的行动负责,人民对于滥用权力的事情也有途径去解决。”¹

7. 总而言之,成功的政府不是头痛医头,脚痛医脚,它们发展这样的制度、程序和文化,确保国家作出有效的选择,并且慎用资源。面临的挑战是什么?有什么新的政策、战略和方案来解决当前的问题呢?

B. 规模和组成

8. 迄1994年4月27日,南非的人口估计为40 284 634人 其中黑人有30 645 157人(76.1%),白人有5 171 419人(12.8%),有色人种有3 435 114人(8.5%),亚

洲人有1 032 943人(2.6%)。在1993年12月,全国在公共部门有雇员大约1 634 000人。这包括在前政府的机关机构工作的人,包括在中央政府、省政府、自治领土、地方当局、半官方机构、销售委员会和公共企业工作的人。

9. 1993年12月31日,南非新的统一的公务员制度--包括前本土和省份的公务员制度--的有关数字如下:

(a) 中央政府行政552 000人(公务委员会用588 708人这个数字来作进一步的推算);

(b) 省政府行政:695 000人(暂订估计数)。

C. 挑 战

10. 新政府成立之后,矢志建立一个民主的、非种族主义、无性别歧视的社会,但是过去的结构和思想方式是一个严重的挑战。

1. 缺乏代表性

11. 歧视性的作法和管理阶层缺乏代表性都不是一天之内就能够去除的。白人仍然占有主要的决策职位。1994年,即使是在废除人口登记册之后,据指出,公共部门的雇员之中只有36%是白人,但是他们却占了大约90%的中、高阶层的管理职位。

12. 要使公务员制度民主化,需要紧急注意代表性问题,这对于一个前政府故意搞不平衡的社会来说,特别如此。新政府已经把矫正种族和性别不平衡的工作放在议事日程的前列。

2. 缺乏发展文化

13. 缺乏发展文化,以及固有的把社区视为被动地接受服务者的倾向,是与社区参与和自力更生的新精神直接冲突的。这是与缺乏透明度和缺乏对社区的责任有关的。中央集权式的控制和从上到下的管理方式是过去留下的遗产的一部分,鼓励以

规则约束的方法,并且限制了效率和生产力。此种模式现在已经改变了,要求放弃管理和控制,走向管理发展之途。

14. 有需要调整公务员的工作方向,使其面向社区。对公民消费者的声音不闻不理,已被指出是一个问题。行政机关所提供的标准服务不能适应消费者不同的需要。文明社会不断要求积极参与政府,冲击着传统上垄断性的公务员制度。

15. 公务员制度的改革和更新以及该国的民主化都要求该国建立一个新的治理架构。国家同社会之间的关系必须重新界定,使被管理的人能够在政府中有更大的发言权。从统治转到治理的各种影响,必须从公务员的目的和职能两方面来加以确立。

3. 管理资信系统

16. 缺乏一个可靠的、相关的、开放的和有功效的管理资信及财政管制系统,也是一个限制。缺乏适当的资信系统,导致了人力资源的不合理动员和利用。

4. 职业发展之途

17. 人力资源发展需要解决缺乏明确定义的职业发展途径和有关的培训经费不足的问题。这一点已经变得更加重要,因为政府推行补救行动政策--这使得更需要加快处境不利群体的发展,以确保他们能够得到更高的职位,工作有成。

5. 缺乏专业精神

18. 种族隔离遗留的一个悲哀的现实是缺乏专业精神和职业道德--这是人们由于缺乏机会感到无可奈何而产生的。人们还说,缺乏献身精神可以视作对种族隔离政府的一种暗中破坏。随着民主政府的建立,以前受到压抑的愿望和精力都需要加以恢复。

6. 按规则行事方针

19. 不适当的原则和管理方针是一个问题。国际的经验指出越来越有需要弃行政和官僚机构、行管理和专业主义。传统上南非公务员制度是按规则行事的官僚机构。这种强调遵循规则和框框,不讲结果,打击了革新。其管理是权威性的和令人感到恐惧,这是落后于国际的管理思想的。

20. 越来越多人认识到需要把重点放在方案结果,而不是放在结构和行政方面,这是值得注意的。公务员的生产力可以因为强调结果而不是规则、程序而得到提高。需要有适当的考核制度来提高生产力和成就感。现任公务员事务部长提倡一个面向工作表现的公务员制度。这需要有一个机制来使其成为事实。

7. 缺乏透明度和责任

21. 文明社会把自己看成公务员的监督人,这就需要有透明度和责任。人民要求参与,这就需要社区获得关于重建和发展的消息。因此,缺乏透明度正受到挑战。传统上只有高级官员拥有信息,而重大决定所依据的信息都不是公众和第一线工作人员所知道的。能否得到资信,对于公民能否有效地参与管理至为重要。

22. 国际正在转向业务责任,这提倡了国家雇员的责任。以往的责任制度大致上是官僚责任制,要求雇员向上级负责,不得违规。使公务员对公众负起更大的责任,对提高他们的可信性是至为重要的。

8. 贪污和管理不善

23. 贪污和资源管理不善已被指出是问题。常常发生挪用公款的情况,这是因为国家的不合法性造成了道德真空。一个合法的政府需要确保消除此种作法。

9. 劳资关系不佳

24. 劳资关系不佳,需要政府紧急加以注意。国家的立法和体制架构不完备,不能够做切实有效的集体谈判。现有的劳资关系制度不符合国际劳组织的标准。劳工部长和公务员及行政部长需要解决这个问题。薪酬问题是劳资关系中一个很大的问题。不同的前管理当局薪酬差异问题以及高层和低层雇员之间薪金差异大的问题都需要解决。

D. 人力资源的规划和管理

25. 已查明的~~问题~~表示需要采取综合战略来处理系统里固有的问题,以确保有效地进行重建和发展。下面讨论需要注意的一些问题。

1. 重建

26. 由于建立了新政府,因此必须开始进行行政改组,以便使现有的组成、管理形式和文职结构符合新的国家目标。

27. 改组过程包括改变文职结构--建立、重新建立以及在一些情况下以新结构取代现有的结构。公共事业委员会、省事业委员会、全国各部门和省各部门都已开始进行变更。

28. 已成立了三十三个新的全国部门,还成立了九个省的行政机构及它们自己的省事业委员会。根据南非宪法表6,执行现有法律的权力已指派给各省。朝向使前各“州”和“自治领土”的行政机构合成一体的进程正在取得进展,虽然有一些困难。

29. 公共事业和行政部与公共事业委员会已查明必须提供指导方针,让个别部门据以改组。这些指导方针将包括目标和时限。这些目标需要包括各部门根据改组和发展方案满足新的方案优先事项,而且特别需要与促进代表性、一体化发展及加

强提供服务的品质和平等有关。

30. 需要部门间和政府间的合作,以实现方案建议的综合办法。已经成立了部门间委员会,这个办法正在扩大到公共事业的所有层次。例如方案办公室已成立一个人力资源部门间工作队,以促进连贯的政策和战略的协调和发展。

2. 改组

31. 改组涉及改变制度、文化和结构内的惯例的进程,因此比重建更根本。它涉及组织文化的改变,人力资源被调动、利用和发展的方式。还必须使人力资源发展纲要尽量切合实际。

32. 重新部署和灵活对待部门(政府内部)间和政府各层次(政府之间)间的工作人员调动应成为人力资源发展纲要的重要成分。公共部门的人力资源调动和利用情况如下:文职人员有37.18%是在教育方面,11.8%在卫生方面,0.02%在住房方面。行政方面有33.79%,人力资源管理有0.45%,财政资源管理有0.63%。这些数字表示目前的就业情况不符合重建和发展优先事项,在提高人力资源的品质方面必须考虑重新部署和灵活的办法。

33. 人力资源管理与改组过程有直接关系。从规则推动的办法改为面向成绩的管理,以及强调发展面向服务的文官制是文官制面临的一些迫切的挑战。

3. 合理化

34. 合理化涉及精简工作人员人数和生产力,以便人力资源费用与组织产出的价值相称。臃肿的、不响应的官僚机构的挑战是个国际问题,南非也有这个问题,南非已经花相对高百分率的国内生产总值在公共事业上。政府已保证慢慢地使这个百分率降下来。在使各种行政官僚机构合并及增加代表性的时候这样做将是困难的。

35. 合理化的一个极重要部分涉及通过训练、再训练、调动、裁员、重新部署,最适当地利用工作人员,以及修改薪酬级别和服务条件。建立能力来面对现有的

和正在出现的挑战因此是改革进程的一个重要部分。

36. 已查明一些战略,以确保合理化进程导致增加效率和成本功效。关键性的战略是:

(a) 将人力资源及其他资源从较不需要的方案引向为资源最少的地区以及在全国、省和地方各级的团体提供服务;

(b) 为财务管理采用新的战略模型,以支持这个进程,方法是将部门预算重新集中于向用户提供服务以及满足国家需要的产出;

(c) 从增加生产力及消除重复和浪费实现有效的节约;

(d) 审慎谈判的伙伴关系,以吸引国际捐助者提供更多资金;

(e) 在各部门、方案办公室、当地社区和私营部门间建立创新的伙伴关系。

37. 作为这个进程的一部分,将规定个别的全国部门提出促进有效地利用人力资源及其他资源的战略计划。这些计划还将提供一个基础,以便按部门和省的行政机构比较服务。

38. 提前退休和裁员办法被认为为管理层次的代表性创造较大的机会。还要审查叙级和分等级制度,以便提供一个基本的人事结构,以配合目前和预期的需求。还必须审查和调整人事作法,以确保在公务员的任命、升级、训练和发展方面的效率和效力。

39. 民主管理反映于让那些认为在合理化进程中受到不公平待遇的人有求助的机会(公共保护人办公室)。

4. 法律改革

40. 政策变更需要立法和规章的改革,以确保真正的改变。目前赌金保管人正积极地参与确保新宪法注意到关于公共事业的运作、形式和目标的发展和目前的想法。这个进程是建立在继续审查与国营部门的改革有关的立法上。下列关键性的授权立法改革是根据宪法(第212(1)节):

a. 取消种族隔离立法

41. 鉴于新的发展和为了支持公共部门的改革,必须取消或大量订正剩下的种族隔离法令、宣告、条例和地方法规。

b. 订正初步立法

42. 最近关于公共事业的立法,包括宪法(200/1993法案)、公共事业法案(103/1994宣告)和公共事业劳资关系法案(105/1994宣告),是朝向创立新的公共事业的重要步骤。然而这种立法是过渡性的,必须订正以使重建和发展方案的政策和公共事业白皮书完全生效。这将包括订正许多程序规则,以便促进更多人民参与公共部门,以及以便澄清上诉程序。制宪会议也在讨论这个问题,以便列入新宪法。

c. 新闻自由立法

43. 需要新立法以强调政府官员应对立法院和一般人民负责。还应该阐明在发生行政处理不当时应遵守的程序和结构。还必须考虑到需要对取得某种资讯加以限制,例如在可能威胁国家安理会或个人的隐私权可能受到限制的情况下。

d. 赞助性行动和劳资关系立法

44. 需要一致的劳资关系法,以避免劳动部门间的不平等和歧视。这个法案将很有助于在各级促进有效的劳资关系。公共事业主行政部以及劳工部已表示致力于同公共事业工会、雇员组织和公共部门办公室(中央、省和地方各级)继续协商的进程,以便利新立法的起草。赞助性行动政策需要审慎的立法,必须与目前在起草的劳资关系立法协调。

E. 改革公务员制度促进战略发展

45. 重建和发展方案是对南非社会进行根本改革的一种远见。实施改革的一个关键优先事项就是改革政府运作的方法。重建和发展方案属于发展性质,其重点是强调社会 and 经济发展。重建方案将公务员制度作为改革的关键因素,其目的是重建一个成为人民仆人的公务员制度:易接近、负责任、有成效、不腐败和品质优秀。审查人力资源发展极为重要,因为它关系到整体的发展,尤其是公共部门的能力建设。

46. 南非临时宪法条款仍没有反映出应指导重建社会经济结构的发展特质和价值。在一个发展中社会,如果不强调相互作用的公共行政是联系政府与民间社会的纽带,怎么能够实现良好的管理呢?

47. 重组和改革公务员制度不仅是结构性问题。还必须注意人力资源状况和服务质量。在此方面,没有一项明确的人力资源政策是一个不利因素。

48. 很多非洲国家在制定战略的进程中将人的因素排在技术、经济和后勤等其他因素的后面。

49. 不应将公共部门的人力资源发展仅仅看成是一项行政事务。用一项综合性的办法对待人力资源发展和管理对任何发展方案的成败都极为关键。

50. 宁贝(1994年)对问题的提法很有见解。比如她感到关注的是,人事问题、劳工关系和具有代表性的公务员制度的建立被看成是独立的互不相干的问题,她提出有必要建立一个人力资源发展和管理实践的政策框架。

51. 她提到了公务委员会和公共事务和行政部各自应承担的作用问题。这一问题引起了对国家或作为服务的促进者或实施者的作用的辩论。她认为,委员会的适当作用就是进行调查和提出措施,以促进建立新的行政框架,包括人力资源发展政策框架。委员会作为改革的推动者必须不参与管理现有的行政,以使它能够提供战略投入。这表明,委员会与公共事务和行政部的作用要分开。此外,也强调必须有其他

作用者的参加。

52. 重建方案白皮书强调政府与民间社会在管理方面的伙伴关系。而临时宪法对此问题却只字未提。将此问题排除在外会使人以为公共部门、其内容、组织和经费的筹措仍然是技术问题,最好由公共行政人员处理。在此方面的授权被看成是根据专家制定的一系列另行指示性规则而采用的正确(技术/组织)方法。而这与白皮书设想的关系相差甚远。

53. 白皮书有关授权的看法则认为真正的授权应包括增加未来受益人团体的权利,使它们能掌握自己的命运,从而能够控制其发展。有效地提供公共服务和公共物品需要市场、非政府组织、公共机构和政治进程之间的相互作用。重建方案阐述的国家与民间社会之间关系的特点是使人民参与政府的各项活动。它强调应由政府和人民参与确定需要、作出适合这些需要的选择和加强责任。最近开发计划署的报告《1994年人力发展》认识到人民参与管理的重要性。报告指出,人民更大的参与已不再是根据少数理想主义者的主观愿望而产生的模糊不清的思想。人民的参与是生存的条件和发展的关键手段。

54. 莫哥罗(1995年)主张促进发展管理,它建议为实现这一目标公务员制度应:

(e) 明确阐述其核心价值,使社区、雇员和政治家参与促使公务员制度负责确保这些价值;

(f) 管理影响公共事务活动各个方面的象征信仰、政策和工作准则网络的价值(而不是规则和程序);

(c) 更少地依靠专家治国,更多地接受社会科学,以便直接反映迅速变化的社会的需要;

(d) 将重点从维持法治和管理日常工作转移到促进和指导重大的社会变革。

55 鉴于只有通过慎重和果断地干预才能实现发展,文职人员必须富有创造性、有能力和致力于迎接变革的挑战。应将他们对改善生活质量和消除贫困的承诺反映在影响支出政策方面,以便

- (a) 促进社会团体和各省的公平性;
- (b) 提高处境不利阶层的人力资本质量;
- (c) 确保所提供的服务和补助有利于穷人;
- (d) 保持透明度和促进社会正义;
- (e) 提倡参与性决策;
- (f) 确保成效。

56. 在一些发展管理的管理原则中保留了这些原则,以适合南非的发展精神。它们提出了一个建立在企业精神和公共管理解决办法基础上的公共管理模式——即战略焦点;面向目标;便利设施;管理;质量管理;面向服务的提供;民主化;可持续性;掌握的优势;以任务为动力的目标;结果;确认;便利设施和掌握的优势。

57. 目前的行政结构是不适合实施发展政策的机制。

1. 宪法进程

58. 过去,在1984年的《公务员制度法》(1984年第111号法令)中并未列有关于全面人力资源政策的条款。它只有一项有关奖赏制度的条款,将权力授予执行官员和机构,保护官员的权利和利益。

59. 1994年的《公务员制度法》广泛地规定了公共行政的过渡和合理化并管制其本身的就业条件。该项法案并未确定公务员制度改革的优先事项,或将实现的里程碑。它也未产生有关进一步改进公务员制度业绩的政府结论。

60. 新的公务员制度白皮书草稿涉及了有关公务员制度改革优先事项的关键问题。通过宪法进程审查和提出了有关公务委员会和公共事务和行政部的组成和作用的重大问题。对此进程值得一提的一个重要问题就是该进程得以发展的协商框架,因为它使利益攸关者和有关方面能够更多地参与。使公共和私营部门有机会发挥补充作用。

61. 如上所述,立宪议会目前正在审查公务委员会和公共事务和行政部的作用

和职能。这些作用和职能在人力资源发展政策和规划方面极为重要,对在进程中提出的关键问题的审查可以了解到今后公共部门的人力资源发展的方向。确定作进一步讨论的主要问题如下:

- (a) 制定公共事务公共行政宪法条款的必要性;
- (b) 该条款简练和灵活的性质;
- (c) 关键主题,包括公共事务、政治和行政的作用、全国和省一级的公务委员会结构和作为发展代理人的公务员制度。

2. 特点

62. 必须提到公务员制度的特点,因为它关系到公共事务和行政部及公务员制度白皮书草稿所预订的目标。公务员制度被确定为下列这样一个机构:提倡专业化;面向职业;坚持无党派;富有成效和及时提供服务;忠实地向公众和当今当选的政府提供服务;向公众和议会负责。

63. 公务员制度在发展中的作用已得到强调。已表示应在改革的背景下看待这一作用,并强调重建与发展。高质量的人力资源和相互作用的决策框架被认为对实现这一预想的作用是十分关键的。

3. 政策与行政

64. 这一领域的问题是政府政策职能的核心是什么,公职人员应如何参与这一作用以及公职人员在此方面是否应发挥任何作用。

65. 在政治和行政方面产生了两种观点。一种观点认为,应由政治家制定政策和法律,而公务员制度只是公共政策的实施者。争辩的理由是公职人员参与决策将对他们公正和不偏不倚地提供公共服务的能力产生不利影响。另一种观点认为,公共事务雇员不能被排除在决策进程之外,他们在制定的响应社区需要政策方面的作用是十分关键的。

66. 可以列举其他国家的例子。在美国,总统可任命多达3 000名的文职人员担任服务于政策目的的公共事务的高级职务。在法国,每位部长可任命10人进入部长内阁,这一内阁是部长处理政策事务的政策职能部门。任命内阁成员是为了利用其技术和政策专门知识和思想观点,他们的任期通常都与部长的任期联挂钩。在荷兰,在任命一个人为“内务官员”(相当于南非的局长)之前,先要调查其政治观点。荷兰的部长们可自己挑选两名或两名以上的政治顾问,不过他们不参与一般的公共事务。

67. 将有限的政治任命制度引入公务员制度得到南非一些公共行政学者和管理人员的赞成,他们认为这是一种促进政府中创造性思想的方法。

4. 公务委员会

68. 有人提出了公务委员会权力的问题,目前这些问题正得到立宪议会的审查。根据目前的临时宪法,公务委员会拥有广泛的权限,对下列各项提出建议和颁布指令:公共事务部的组织、服务条件、人事管理,包括任命和提升、对效率所负的责任和对行为准则的监督。

69. 有人感到关注的是委员会是否会取代政府的职能和损害公共事务和行政部的作用。拟议的委员会的作用是确保任命和提升进程的公平性和代表性并作为变革、发展和行政改革的代理人。

70. 对这些作用提出的关键问题如下

(a) 公共事务和行政部及委员会的作用和责任是什么?如果它们之间存在关系,应是何种关系;

(b) 各省是否应设公务委员会?如果设的话其作用是什么?国家和各省委员会之间的关系是什么?宪法对上述各项是否列有条款?

(c) 如何制定公共行政和管理的准则和标准,如果有的话,由国家向省政府授权的手段是什么?

5. 公共事务作为改变的推动力量

71. 旨在改变机构和整个社会的文化的管理进程一向着重发展性公共事务。着重突出必须发展人力资源来满足发展的需要和挑战。建议政府在促进发展性公共事务方面发挥下列作用：

(a) 建立在公民,社区和政府之间公开和相互作用的机制,并促进服务提供的社会伙伴关系；

(b) 建立行政当局和公众,使用者和消费团体及公共雇员本身之间有效联系的方式。

72. 在这方面引起的一个关键问题是：公共事务是否应该作为促进发展的推动力量？如果是的话,宪法如何可以为这种行动建立一个成为可能的架构,或应该在其他地方处理这一事项？

6. 发展公共部门的能力

73. 应该在发展管理的范畴内来看待公共部门能力的发展。从这一点看来,建设公共部门的能力并不完全属于政府的责任。政府认为政府以外的其他机构和参与者应该成为建立良好管理能力的积极伙伴。不过,政府也认为本身在发展这种能力方面发挥直接的作用。

74. 政府已经采取广泛步骤推动改变,但是这项投资的积极成果可能需要一段时间。Kluever(1994)指出改变在短期内造成效率和效能降低及成本增加。指出南非面临改革的巨大挑战,他表示可能需要至少三年时间才能在效率,效能及成本效益上有实际的全面提高。

75. 因此,应该在迅速改革的范畴内来看待促进人力资源发展架构,同时首先着眼于会确保稳定和具有生产力的劳动力的关键领域。政府以其关于公共事务的白皮

书草稿的形式,明确表明其意图。白皮书叙述政府关于未来南非公共事务的作用和性质,并证实其致力于建立一个与新的国家目标一致的新的的人力资源管理办法。

7. 人力资源管理战略

76. 发展公共部门能力,特别是人力资源方面,是改革政府进程的中心部分。战略架构将在国家、省和地方各级促进全面调动、利用、整合、训练和发展公共事务方面的人力资源。已经确认下列步骤以发展这一架构:

- (a) 改变人力资源政策的作用并提高其地位;
- (b) 重新确定训练人员为人力资源发展专家的地位和作用;
- (c) 建立一个有效的和终身的职业发展制度;
- (d) 发展适当办法把训练与公共部门组织的目标及业绩联系起来;
- (e) 把训练和关于报酬、升级和征聘制度联系起来。

8. 公共事务训练和教育

77. 按照关于公共事务的白皮书,基于两项主要理由,教育和训练被视为民主化和发展的重要工具。第一,设想的面向发展的职业化需要综合教育及训练方案使其实现。需要新的工作道德、知识和技术来重新调整在以前的制度下所取得的价值和作法。第二,经充分考虑并适当安排的教育和训练方案可以是促进和预期公共事务之内体制改变的有力工具。

78. 又设想训练将提高用户的回应,协助公务员集中注意社区的需要。经采纳的组织管理要求管理人员除组织和技术方面的技能之外,有能力改革政策并提供有效领导。

79. 因此,教育和训练方案应该与公民社会及国家本身之内的较广大的社会和体制重建进程错综复杂地联系起来。训练应该:

- (a) 与拘泥形式和静止不动相反,而是根据需要和符合战略的;

- (b) 与公共部门组织的体制建立和体制改革方案直接和机动地联系起来；
- (c) 与决策进程挂钩，因为决策进程确定其内容和战略目标；
- (d) 视为一个相互作用的进程，涉及公共事务内外的训练人员和受训人员，以及实践者。

80. 按照政府政策采纳的发展方针，公共事务管理部采取了一项不断学习的政策。所有公务员，从最高级到最低级，将是不断训练的对象。例如，训练工人将与新近强调用户回应和服务提供、发展职业道路和公共事务新政策的挂钩。高级和中级管理人员的训练将更加着重重建和发展方案指出的进程和决策挑战。

81. 打算在职训练，尤其是成人基本教育，将与国家资格制度挂钩。这将保证承认通过核验和鉴定所积累的知识。所确认的直接训练对象包括如下：

- (a) 公共事务新的横向加入者的介绍和入门训练；
- (b) 长期服务人员，尤其是高级管理阶层人员的再训练和概况说明；
- (c) 发展政策管理、战略规划、领导阶层、组织发展、以及改变和多样化管理等极重要领域的方案；
- (d) 向平等雇用受益者提供加快和密集技术训练；
- (e) 提供在对性别和种族问题的认识、公共服务道德、宪政法、以及人权方面的训练；
- (f) 训练人员的训练和再训练。

a. 一般训练规定

82. 按照公共事务人员守则草案，公务员和未来的公务员的训练必须目的在实现对南非社会具有广大代表性的有效力、有效能、不分党派、面向职业的公共服务。强调必须把训练视为重建和发展方案白皮书所设想的国家人力资源倡议的一个组成部分。

83. 要求方案是以需求为主导的，应该设计为解决公共事务的各种不同用户群

体的短期、中期和长期预期需求。按照1994年公共事务法第7(3)(t)节规定,每一个部门首长负责其组织人员的训练和发展,作为其有效安排和管理组织的责任。

84. 公共事务委员会和—关于各省—省级事务委员会有责任,按照宪法和1994年公共事务法规定,利用其建议、领导和调查的权力,促进公共事务的效能和效力,而这项责任也涉及训练。

b. 部门训练政策和结构

85. 为确保适当注意每个部门的训练需要,要求每个部门首长,在工作人员守则的规范和标准架构内,发布其组织的训练政策。该政策也必须经常加以更新以反映新的需要,确保适当利用训练。

86. 建议每个部门应该设立一个训练委员会,就训练、需要、安排和政策提出意见。训练委员会必须代表有关组织的职能组成,必须适当考虑到需要有种族群体和性别的代表性。委员会至少每两个月开会一次,必须适当记录每次会议的进行情况。

87. 根据某一组织的需要,建议训练委员会设立训练咨询小组委员会,就具体职业群体的训练提出意见。小组委员会必须有有关职业群体工作人员的代表。应该将他们提出的意见通过训练委员会汇报该部门首长。

88. 为确保训练的质量和有条理,指定的课程必须符合训练课程标准所定的“架构”课程。这些标准必须按和当需要时由公共事务委员会修订,以确保合时和切合需要。进行指定的训练课程的所有训练机构必须在标准和内容方面遵守课程规定。

c. 机构的参与

89. 公共事务训练研究所(现在称为南非管理和发展研究所(SAMDI))将协调和确保训练标准。在不违反1994年公共事务法、公共事务条例、以及公务员守则草案的规定的前提下,公共事务之外的任何部门或训练机构也可以提供训练。公共事务以

外有意进行公共事务的指定课程的机构必须向公共事务委员会登记。训练机构登记的条件应该是公共事务委员会所定的条件,而委员会应该有权力调查这些机构以评价是否遵守标准和登记规定。

90. 公共事务委员会的一项主要目的是建立一个由有关的三级公家和私人机构组成的全国和国际训练伙伴网络。黑人大学一向已被委员会确认为是一项参与的对象。希望这将提高黑人公共事务管理人员训练的质量和有助于增进这些机构的研究能力。公共事务委员会将协调上述网络以确保有条理和服务的有效提供。也鼓励省级公共事务委员会和各部门进行合作,特别是满足一般性的训练需要。

二. 南非管理和发展研究所

91. 公共事务委员会和省级公共事务委员会负责确保训练政策的有效执行。南非管理和发展研究所由公共事务委员会主办,目前是提供在职训练的唯一最重要的法定机关。南非管理和发展研究所的作用和组成,目前由委员会审查。预期将改组,包括让省级训练机构更加机动灵活。

92. 从宪法的规定可以发展进一步的支助机制。按照宪法第210节,提议设立一个法定人力资源发展理事会,协助公共事务委员会和省级公共事务委员会监督改革。理事会的目的将是向公共事务委员会和省级公共事务委员会提供意见和协助,以及应请求就下列方面向个别部门提供意见和协助: 人力资源发展的原则和战略方针; 确认各种问题和新出现的问题; 推广人力资源管理的典型做法和模范; 动员和利用人力资源方面的当地和国际专家; 以及评价人力资源管理。

93. 为了使其能够履行其责任,建议理事会可以初步着手进行下列任务,对每一项任务应该设立一个工作队:

- (a) 服务社区;
- (b) 人员编制;
- (c) 训练和发展;

- (d) 报酬；
- (e) 管理政策；
- (f) 多样化的管理；
- (g) 发展公共事务的能力,将其多样化变成创造力、相互依存和协作的来源；
- (h) 资源管理和预算控制(会计责任)；
- (i) 工作人员关系。

三、政府部门的人力资源开发能力

94. 部门间人力资源开发工作队负有促进在人力资源开发问题上开展部门间和政府间合作的任务。作为起点,该工作队委托进行了一次对政府各部门的问题单调查,以确定:

- (a) 可用来致力于重建方案优先目标的人力资源开发能力；
- (b) 部门间合作及其他形式的合作能够导致更高的效率并因此带来费用和能力的节约的领域(例如,协调诸如成人基础教育和培训等普通学习)；
- (c) 为确保统一的标准和职业发展而由各部门所奖励并由其他部门及其他教育机构所承认的培训资格的潜力；
- (d) 需要予以更积极支持或效法的杰出或特殊能力方面；
- (e) 可以效法的、有效的政府和公民社会合作安排及向社区提供学习机会的样板；
- (f) 为了最大限度加以利用而在人力资源开发上的财政开支；
- (g) 前线职司部门遇到问题或计划从人力资源开发方面扩大工作的领域；
- (f) 各部门和办公室的人力资源开发活动与重建方案主旨的兼容性。

95. 该调查所突出显示出的一个重要迹象是,各政府部门对人力资源开发并没有一致的认识。由于对人力资源开发的理解不一致,对专门用于人力资源开发的部门资源的数据收集和对成果的解释均遇到问题。

96. 但是,该项分析显示出一些已认识到的需求:

- (a) 建立对人力资源开发和管理共同认识;
- (b) 争取由政府明确说明人力资源开发和管理;
- (c) 在中央和省级部门之间促进联系;
- (d) 放松中央的控制以促进效率;
- (e) 建立着眼于服务的公共事业;
- (f) 改革预算程序;
- (g) 由中央一级向前线部门和前线管理者转交决策权;
- (h) 建立人力资源开发的协调结构,以便利各部门的变革管理。

A. 提供外部培训

97. 政府已表示承诺让公共事业以外的培训机构参与开发公营部门的能力。根据过去制度的安排,公共事业培训主要由政府的培训机构进行。目前这一工作已由SAMDI和各部门接管。管理方面的补充培训主要由白人大学提供,一些技术学校则提供额外的技术培训。

98. 人们设想,改造SAMDI将导致与外部培训机构的关系发生变化。政府已表示有兴趣促使历来处境不利的第三级的机构更多地参与,作为改革公营部门结构的进程一部分。社区组织和非政府组织的作用已被确认为是发展公共事业的资源基地。

B. 业务计划

99. 公共事业白皮书认为,下列三个关键步骤对于将所确定的政策变为协调的重要战略至关重要:

- (a) 确定公营部门改革的具体方案,订立其优先次序并加以实施;
- (b) 确定和培训负责驱动改革进程的关键机构;
- (c) 发展有效的机制,确保改革进程协商进行并获得良好协调。

100. 它还确定了促进公共事业改革和结构调整若干行动方案,包括下列方案:

- (a) 全面审查公共事业及其法定机构。包括公共事业委员会的结构和职能。审查将着重于中央与省级当局之间作用和任务的分工,然后实行改革,并在必要的地方调动工作人员;
- (b) 对每个部门、办公室和机构的目标、结构、职能、人员配置和经费筹措情况进行一次内部审查和审计,然后起草内部改革计划;
- (c) 审查和修订规划、预算和财务执行的制度、日常事务和程序,以期增加公共部门的责任。这一工作将与财政部合作进行;
- (d) 全面分阶段的赞成行动方案,旨在使公共事业既具代表性,又具高效率;
- (e) 关于在每一政府部门设立改革科的可行性研究,以调动变革和评价改革进程;
- (f) 在整个公共事业部门实行考绩审计制度;将需要研拟出适当的考绩指标来促进这一工作;
- (g) 广泛审查公共事业部门的工资、福利和工作条件,并与促进平等和效能挂钩;
- (h) 实行广泛接受和公认的公务员行为守则,以促进诚实和责任心、对人权的尊重以及专业精神的发展;
- (i) 迅速研拟公共事业的全国全面培训政策,包括排出培训需求的优先次序和执行一项综合培训方案,以迅速有效地开展培训;
- (j) 大量投资于发展、以及必要时改革公营部门的培训机构,包括第三级的机构。

101. 改革进程目前可以说是处于制定政策的过程。下一阶段将包括综合及发展执行战略。因此执行阶段正在日益迫近。

四、结 论

102. 开发计划署的《1994年人的发展报告》主张维持经济所有部门的持续性,并建议需要在当今与未来的需求,私人与公众的行动、以及个人贪婪与社会热情之间取得平衡。这是公共事业行政部门面临的重大挑战,它要考虑缩小过去留下的差距,研拟出有效的政策纲领和实践,以应付目前和未来的经济社会挑战。

103. 津巴布韦在这方面的经验很有意义,因为它在进行改革的同时没有破坏国家的稳定。然而必须认真对待关于谨慎的告诫。据建议,南非应当避免扩大公共事业,并应研拟战略,确保任命和提升是以优点和能力方面的客观标准为依据。

104. 由于公共事业行政部门正在努力解决将决策权从中央转移到各省和前线部门和机构的问题,有必要考虑避免裂变的战略。可以从澳大利亚等国家吸取经验,那里的公共事业委员会已发展出“政策周期”方式。

105. 认识到解决劳工关系问题的重要性,南非政府必须考虑以何种方式利用工作单位的讨价还价来增进工作条件和提高生产率。订出的政策和战略应当不仅仅限于危机管理。

106. 政府管理已成为促进政府与公民社会间的合作的重要前提条件。此外,它已成为和平、稳定及经社发展必不可少的要素。促进政府民主管理的人力资源开发应当加强公营部门发展的战略方式,使公共事业行政当局能够成功地应付不断变化之世界的各种挑战,和满足各社区的各种需求。

注

¹ M.E.Hilderland和M.S.Grindle,《建设可持续的能力》(IND/92/676),为开发计划署能力建设试验性研究编写的文件(剑桥:哈佛国际发展研究所),第9-10页。

参 考

非洲人国民大会(1994),重建和发展方案。政策框架。约翰内斯堡:Imanyano。

Annis T.,P.Du Plessis,和B.Van der Berg(19____),对政府部门人力资源开发能力的调查。未发表的报告,约翰内斯堡。

Behrens R.(1995),南非宪法制定过程:对联合王国公共事业经验的反思。为公共行政与宪法讲习班编写的报告。开普敦,1995年1月25日和26日。

英联邦秘书处(1993年)。未来人力资源开发的基础,英联邦人力资源开发战略工作组的报告,伦敦。

南非政府。公共事业和行政管理局(1995)关于改革公共事业的白皮书草案(1995年5月),开普敦。

M.E.Hilderbrand和M.S.Grindle(1994),建设可持续的能力:公共部门的挑战。为开发计划署能力建设试验性研究编写的文件(INT/92/676)。剑桥:哈佛国际发展研究所。

Kluever,L.R.(1995,关于涉及南非共和国行政制度的宪法条款的一些实际观点。向公共行政与宪法讲习班提出的文件,1月25日和26日,开普敦。

Koopmans,T.(1995)。宪法和公共行政:荷兰人的经验。向公共行政与宪法讲习班提出的文件。立宪会议,1995年1月25日-26日,开普敦。

Mokgoro,T.J.(1995)。作为建设发展方面公共事业之基础的宪法,为公共行政与宪法讲习班编写的文件,1995年1月25日和26日,开普敦。

Nyembe, L. (1995), 关于公共事业人力资源和劳工关系管理的一些想法, 向立宪会议第六委员会提出的文件, 1995年1月, 开普敦。

南非公务员协会 (1995年), 对宪法中有关公务员内容的立场, 向公共行政与宪法讲习班提出的文件, 1995年1月25-26日, 开普敦。

南非 (1993), 南非共和国宪法, 政府公报第15466号 (1994年1月28日, 开普敦)。

开发计划署 (1994), 1994年人的发展报告, 纽约: 牛津大学出版社。