

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

公共部门 人力资源管理

梁丽芝 主编

公共部门
人力资源管理

湘潭大学出版社

公共行政与公共管理丛书

颜佳华 陈建斌 总主编

公共部门 人力资源管理

梁丽芝 主编



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理 / 梁丽芝主编. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2010.6

ISBN 978-7-81128-214-6

I. ①公… II. ①梁… III. ①人事管理学 IV.
①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 112830 号

公共部门人力资源管理

梁丽芝 主编

责任编辑: 杨珊娜

封面设计: 罗志义

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙瑞和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 13.25

字 数: 416 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-214-6

定 价: 32.00 元

(版权所有)

总 序

“公共行政与公共管理丛书”在多方努力下出版了。这是湘潭大学公共管理学科建设史上的又一件幸事，值得祝贺！

湘潭大学于1985年开办行政管理专业，组建行政管理教学和研究队伍，是湖南省乃至全国最早开办行政管理专业的高校之一。2000年在湖南省最早获得行政管理硕士学位授予权，2001年行政管理专业成为湖南省重点建设专业，2005年通过评估成为省重点专业，2007年入选为教育部高等学校特色专业建设点；2003年获公共管理专业硕士（MPA）学位授予权，2006年成为湖南省重点学科，并于同年在省内首批获公共管理一级学科硕士授予权，2006年获批行政管理博士学位授予权，为目前湖南省唯一的行政管理博士点，2009年获批公共管理一级学科博士后科研流动站。在理论研究方面，湘潭大学公共管理学科凝炼出了公共组织管理与绩效评估、行政文化与行政哲学、社会保障与社会政策、教育经济与管理、电子政务等几个具有特色和优势的研究方向。经过多年的努力，湘潭大学公共管理学科在学科队伍、理论研究、服务地方经济社会发展、人才培养等方面取得了巨大成绩，已发展为科研教学综合实力位列省内前列、在国内有一定影响的学科。

湘潭大学公共管理学科曾在湖南人民出版社出版了“公共管理论丛”等大型学术研究丛书，编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。这套丛书是该学科近些年的部分成果，先期出版六本，更多的成果将陆续推出，以形成一个系列。出版这套丛书的目的，一方面是为了总结研究成果，进行学术交流，使研究成果接受社会检验；另一方面，也是为了鼓励学术研究，推进学科建设。尽管我们一直本着科学的治学态度和钻研问题的精神，苛求严肃精致的学术研究品位，追求独特的科学研究视角和创新的研究方法。但由于写作时间仓促，加上著作者学识所限，丛书中不妥甚或错误之处，想难免免，作为一种学术讨论的基本形式，我们期待得到广大读者和专家的批评和斧正，这是对我们学术研究的最大鞭策！

湘潭大学公共管理学院院长，教授，博士生导师 颜佳华

湘潭大学公共管理学院副院长，教授，博士生导师 陈建斌

2010年3月20日

前 言

随着知识经济时代的来临,人力资源管理已日渐成为一个崭新和重要的管理领域。作为整个社会人力资源管理的一部分,公共部门人力资源管理以政府组织等公共部门的人力资源为主体,将“人”视为一种特殊的经济性和社会性资源加以考核和开发,引发了经济学和管理学上的一场革命。

公共部门人力资源管理是公共管理类学科及专业的基础课程,目前在我国的研究还处于起步阶段,理论研究和实务工作都有待于进一步深化。本教材的编写立足于我国党政部门、国有企业、事业单位、非营利组织等公共部门人力资源管理的现状,对公共部门人力资源管理的理论知识和具体实务进行系统梳理。通过本教材的教与学,旨在帮助学生全面系统理解、掌握公共部门人力资源管理的基础知识、基本原理和技能方法,提高学生的学习能力和适应社会的能力。

本书的研究特色主要体现在以下方面:

1. 国内与国外相结合。公共部门人力资源管理的理论基础建立在西方现代人力资源管理体系和模式的基础上。本书结合国外公共部门人力资源管理的先进理论和管理经验与我国公共部门人力资源管理现状,介绍了国外公共部门人力资源管理的理论发展、演变趋势以及国内公共部门人力资源组织、开发与管理的活动过程。

2. 理论与实际相结合。理论研究不能脱离现实的土壤。本书全面系统介绍了公共部门人力资源管理的理论知识,结合公共部门人力资源管理的具体实务,通过分析相关案例,找出有效的

方法,加以总结提炼,加深对理论知识的理解与掌握。

3. 整体与部分相结合。公共部门人力资源管理系统包括整个公共组织系统的宏观人力资源管理以及每个具体的行政组织和其他相关企事业单位的微观人力资源管理两大部分。就学科性质而言,公共部门人力资源管理主要是研究和探讨微观的公共部门人力资源管理,即公共部门依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、使用、保障等管理活动和过程。本书对这一完整和不可分割的过程进行了全面阐述。

本书内容包括公共部门人力资源管理的基本理论与研究方法,公共部门人力资源预测与规划、获取与配置、开发与利用,公共部门人力资源薪酬管理、激励管理、绩效管理和流动管理等方面。本书具有很强的理论性与实践指导性,既可作为高等院校公共管理、行政管理专业本、专科教材,又可作为各级各类政府组织、企事业单位、第三部门管理人员提升理论与专业技能的实用读本。

本书由湘潭大学公共管理学院梁丽芝教授主编,上海政法学院王晓燕副教授任副主编。全书共分为十章,各章撰写者分别为:第一章,梁丽芝、郑凤娇;第二章,梁丽芝;第三章,梁丽芝、王晓燕;第四章,罗小玲;第五章,刘任平;第六章,滕芳;第七章,符文祥;第八章,王晓燕、盛明科;第九章,李元;第十章,梁丽芝、刘正妙。湘潭大学公共管理学院研究生赵彬吟、陈旭尧、杨柳、石玉英、李坤等同学为本书做了细致的校对。

在本书编写过程中,我们参考了国内外学者的相关专著、教材以及学术期刊等多种形式的研究成果,已在书后参考文献中列出,如未注明,在此一并致谢。由于编者的学识和经验有限,书中错误和疏漏之处难免,敬请各位专家学者和广大读者批评指正。

编 者

2010年6月

目 录

CONTENTS

第一章 导 论 /1

第一节 公共部门人力资源管理概述 /1

第二节 公共部门人力资源管理的环境 /10

第三节 公共部门人力资源管理的演变历程 /16

第二章 公共部门人力资源管理理论的发展 /37

第一节 物本管理理论与公共部门人力资源管理理论的萌芽 /38

第二节 人本管理理论与公共部门人力资源管理理论的产生 /47

第三节 能本管理理论与公共部门人力资源管理理论的发展 /57

第四节 公共部门人力资源管理理论的学科基础和研究方法 /67

第三章 公共部门人力资源组织管理 /81

第一节 公共部门人力资源管理机构的设置 /81

第二节 公共部门人力资源管理者 /90

第三节 公共部门人力资源的组织管理 /106

第四章 公共部门人力资源预测与规划 /138

第一节 公共部门人力资源预测与规划概述 /138

第二节 公共部门人力资源预测与规划的内容、过程和技术 /144

第三节 职业生涯设计与管理 /165

第五章 公共部门人力资源获取与配置 /179

第一节 公共部门人力资源获取与配置概述 /179

第二节 公共部门人力资源的获取与配置 /184

第六章 公共部门人力资源开发与利用 /210

第一节 公共部门人力资源开发与利用的理论基础 /210

第二节 公共部门人力资源开发的影响因素 /218

第三节 公共部门人力资源的合理利用 /229

第七章 公共部门人力资源薪酬制度 /243

第一节 公共部门人力资源薪酬制度的背景与概念辨析 /244

第二节 我国公共部门人力资源薪酬制度现状与存在问题分析 /247

第三节 国外公务员薪酬制度的现状、主要特征与发展趋势 /254

第四节 完善我国公共部门人力资源薪酬制度的对策研究 /258

第八章 公共部门人力资源激励管理 /277

第一节 公共部门人力资源激励概述 /278

第二节 公共部门人力资源激励理论 /285

第三节 公共部门人力资源激励实务 /299

第四节 重塑和完善我国公务员激励机制 /309

第九章 公共部门人力资源绩效管理 /328

第一节 公共部门人力资源绩效管理概述 /328

第二节 公共部门人力资源绩效管理的组织模型与
目的 /338

第三节 公共部门人力资源绩效管理的标准 /343

第四节 公共部门人力资源绩效管理的方法 /348

第五节 公共部门人力资源选择绩效评价的信息来源 /362

第六节 公共部门人力资源绩效衡量中的评价者误差 /367

第十章 公共部门人力资源流动管理 /378

第一节 公共部门人力资源流动管理概述 /378

第二节 我国公共部门人力资源流动态势中存在的
问题 /386

第三节 我国现行公共部门人力资源流动机制存在问题
的原因分析 /389

第四节 我国公共部门人力资源流动管理对策研究 /392

参考文献 /403

第一章 导论

本章要点:

- 公共部门人力资源管理的含义
- 公共部门人力资源管理的特点
- 公共部门人力资源管理的目标和任务
- 公共部门人力资源管理与人事行政管理的区别
- 公共部门人力资源管理环境的构成
- 公共部门人力资源管理与其环境的相互作用
- 公共部门人力资源管理的演变历程
- 公共部门人力资源管理的发展趋势

第一节 公共部门人力资源管理概述

公共部门人力资源管理是整个社会人力资源管理的一部分，是公共部门实施管理活动的前提和基础，直接影响着公共部门管理活动的开展和效果。与传统的人事行政管理相比，公共部门人

人力资源管理将“人”视为一种资本性资源加以考核和开发，引发了经济学和管理学上的一场革命。20 世纪 80 年代以来，人力资源管理成为日益重要和兴盛的管理学科，这一词汇也逐渐被管理学家和管理界实践者们所熟悉和运用。“公共部门人力资源管理”成为当今社会时尚的管理术语，并且这种管理是最重要也是最艰巨的。因此，深刻了解和掌握公共部门人力资源管理的含义和特征、目标和任务，是公共部门实施高效管理的前提。

一、公共部门的界定

公共部门是相对于私营部门的一种组织状态。一般来说，公共部门是指以公共权力为基础、运用公共权力管理社会公共事务、谋取社会公共利益的具有法律所赋予强制性权力的组织机构。其存在的合法性受到公众的信任和支持；其产出是维持社会存在与发展的公共物品、公共秩序与安全、社会价值的分配。公共部门主要是指构成国家政权的组织体系，如国家立法机构、行政机构、司法机构等。

国家行政机构即政府，是公共部门这一角色的主要承担者，被称为纯粹的公共部门。纯粹的公共部门区别于其他公共部门的根本标志是拥有法律所赋予的合法性强制力。此外还具有以下基本特征：其基本职能是对社会公共事务进行管理，其从事公共管理的权力是一种公共权力，其掌握和运用的资源是一种公共资源，其为社会所提供的产品是一种公共物品，其行为价值取向是公共利益，其主体是各级政府工作人员。

二、人力资源及其所涉及的一些概念

(一) 人力资源的含义

自当代管理学家彼得·德鲁克 (Peter F. Drucker) 于 1954 年在他所著的《管理的实践》一书中首次提出“人力资源”^①一词以来, 人力资源及人力资源管理理论已为社会各界所接受, 国内外学者纷纷从人口学、经济学、社会学、管理学、统计学等不同角度给人力资源下了定义。综合各种有代表性的学者的观点, 人力资源是指在一定范围内能够作为生产性要素投入到社会经济活动的全部劳动人口的总和。人力资源可分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。现实的人力资源是指一个国家或地区在一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口。潜在的人力资源则是指处于储备状态, 正在培养成长, 逐步具备劳动能力的; 或虽具有劳动能力, 但由于各种原因不能或不愿从事社会劳动的, 并在一定条件下可以动员他们投入到社会经济活动的人口总和, 如在校的青年学生、现役军人、从事家务劳动的妇女等。

(二) 人口资源、劳动力资源、人力资源、人才资源及其关系

人口资源是一个国家或地区的人口总和, 基本上是一个数量概念。一定数量的人口是人力资源得以形成的自然基础, 有一定数量的人口就有一定数量的人力资源。

劳动力资源是一个国家或地区有劳动能力的人口总和, 一般

^① Peter F. Drucker. The Practice of Management, New York: Harper & Brothers, 1954.

是指“劳动年龄”范围之内（通常是 18 ~ 60 岁）的人口之和，其仍偏重于数量指标。

人力资源是一个国家或地区所有为社会创造物质财富和精神财富、推动社会发展、从事智力劳动和体力劳动的人员总称。人力资源是人的数量与质量的统一，质和量的综合统一体现在劳动者个体和人力资源整体的健康状况、知识水平、技能水平和劳动态度四个方面。

人才资源是指一个国家或地区具有专门知识和较强能力，并且以其创造性的劳动为经济和社会发展作出比常人更大贡献的人的总称。人才资源重点突出质量指标，是人力资源中较杰出、较优秀的部分。一个国家或地区人力资源中包含的人才资源数量越多，其人力资源总体质量就越高。

三、公共部门人力资源管理的含义

在公共部门工作的人员，被称为公共部门人力资源。这些工作人员既包括公务员，也包括各类专业技术人员，还包括其他员工等。公共部门人力资源是社会人力资源总体结构中的一部分，因此它同样具有时代性、能动性、增值性、时效性、持续性等一般人力资源的基本特点。

公共部门人力资源管理是指公共部门依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、使用、工资、保障等管理。公共部门人力资源管理系统包括宏观管理系统和微观管理系统两部分。前者是指整个公共组织系统，对公共部门内外的人力资源供求状况进行宏观和中长期的规划和预测，制定人力资源管理的基本制度、政策、管理权限和管理标准，维持公共部门人力资源合理流动和人才市场秩序等；后者是指每个具体的行政组织以及其他相关的企事业单位，依法对本部门内部现实的人力资源进行

开发、管理的过程。宏观的公共部门人力资源管理系统与微观的公共部门人力资源管理系统不是截然分离的两个体系，而是有机地结合在一起的，它们互为条件、相互保障，共同构成公共部门人力资源管理系统。就学科性质而言，公共部门人力资源管理主要是研究和探讨微观的公共部门人力资源管理。

四、公共部门人力资源管理的特点

作为整个社会人力资源管理的一个组成部分，公共部门人力资源管理具有各种人力资源管理的共同特性。如在管理过程中有“入口”、“在职”、“出口”三大环节，设立了组织竞争、激励、保障、开发等管理机制以及人事选拔、测评、考核、奖励的一些具体管理措施、方法和技术等。但是，公共部门人力资源管理除了具有与一般组织人力资源管理共同的特性之外，由于国家政权组织自身的性质和特点，它又具有区别于一般人力资源管理的特点。

(1) 公共部门人力资源管理对政治素质和道德品质的要求高于其他部门。公共部门人力资源掌握着公民和国家赋予的公共权力，执行着国家制定的法律和大政方针，在社会价值的权威性分配中起着重要作用。他们的道德觉悟、对公众服务的热情程度、工作态度和工作作风直接关系到政府的公共形象和合法性。所以，掌握着公民和国家赋予的公共权力的政府部门，在其人力资源管理过程中特别强调对政治素质和道德品质的要求。具体反映为，公共部门人力资源必须拥有较高的理论水平、政策水平、法治观念、政治品质、道德觉悟以及为人民服务的热情、态度、作风和能力。因此，公共部门往往制定很多对其工作人员的行为进行规制的法律和法规。培养和提高公共部门人力资源的政治素质和道德素质，是公共部门人力资源管理中极其重要的部分。

(2) 与私营部门相比,公共部门人力资源管理缺乏动态性和预见性。现代的人力资源管理不仅仅是要求即时的、被动的管理,还要求在对组织机构需求和人力资源供给状况进行合理预测的基础上实现动态的、预见性的管理。在此过程中,公共部门会遇到特殊的困难。在私营部门中,组织机构需求的预测一般以各个单位的经理所作的销售预测为基础。鉴于控制一般是通过较内在化的、分散化的和较少依赖外界的检查渠道,所以这些预测更具有现实的可能性。公共部门则不同,它们不太能控制其未来计划。在公共部门的环境中,预测不断发展的劳动力需求或未来计划需求是一个特别困难的过程,常见的方法是力图把这种预测和预算周期联系起来。但是,公共部门预算固有的不稳定性也使这种方法难以生效。

(3) 公共部门人力资源管理具有其他部门难以比拟的复杂性。政府部门是一个横向部门分化、纵向层级节制的庞大的组织结构体系,而这样一个体系又是按照完整统一的组织原则建立起来的,这就意味着组织必须目标统一、领导指挥统一和机构设置统一。因此,合理划分职责和权力范围是政府管理体制的必然要求。划分人事行政管理权限,建立相关的管理制度,明确职责范围是完整统一原则的实施,是政府部门人力资源有效管理的基础。以此为基础建立的与政府组织体制相契合的纵横交错的人力资源主管部门,在上级机关的统一领导下,承担着不同部门、不同层级的人力资源管理职能。因此,任何其他形态的组织人事权的划分和人事管理部门的构造,都无法与政府组织人事行政机构的复杂性相比拟。

(4) 公共部门人力资源管理的法制化。国家制定专门的法律和法规对公共部门的人力资源管理行为进行规制,保证它们依法合理地行使行政管理和人事管理的权力。由于国家政权组织自身的特性,世界各国都制定了专门的法律法规对公共部门人力资

源的管理行为进行规制,对国家公职人员的考核、录用、培训、晋升等都以法律形式予以规定,并依法进行管理,以保证公共部门依法合理地行使管理权,保障国家公职人员的合法权益,维护公共部门的权威性与稳定性。

五、公共部门人力资源管理的目标和任务

公共部门人力资源管理的目标是由它所服务的公共部门自身的性质和任务决定的。公共部门人力资源管理的基本目标就是获取并开发公共部门所需要的各类、各层次人才,满足社会经济发展对公共部门提出的要求,建立公共部门与从业人员之间的良好合作关系,促进公共部门的持续发展,同时为国家公职人员个人成长提供良好的环境,促进公职人员与公共部门的协调发展。根据这一目标,现代公共部门人力资源管理的基本任务主要表现为:

(1) 确立公共部门人力资源管理的基本制度,为人才的选择、使用、开发创造良好的环境。良好的公共部门人力资源管理环境是人力资源顺利成长和合理、有效使用的基础。良好的管理体制是通过人事管理权的合理划分,明确人事管理部门的职责、权限,保证人力资源管理职能的有效实现。科学的管理机制可以通过有效的激励与严格的规制,实现人力资源的开发、使用的效益最大化。现代公共部门人力资源管理所确立的法制化的管理规则和行为准则,为公共部门人力资源管理提供了一种理性、客观、公正的管理环境。

(2) 通过各种渠道,获得适合公共部门职位需要和具有开发潜力的优秀人才。因此,一方面要求不断扩展人才来源的社会基础,运用公开考试、公平竞争、择优录用的方式来甄别、遴选人才;另一方面,通过绩效考核等方式,不断开发公共部门现有