

公共部门人力资源学

公共部门人力资源管理的研究范式：环境——价值——制度

主编 李和中 副主编 钱道赓



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

公共部门人力资源学

公共部门人力资源管理的研究范式：环境——价值——制度

主 编 李和中

副主编 钱道赓

编 委 谢红星 裘铮 东晓 鄢烈洲



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源学/李和中主编;钱道赓副主编. —武汉:武汉大学出版社,2008.9

ISBN 978-7-307-06506-2

I. 公… II. ①李… ②钱… III. 人事管理学—教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 133405 号

责任编辑:张 琼 张 欣 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北科学技术出版社黄冈印刷厂

开本:720×1000 1/16 印张:22.5 字数:402千字 插页:1

版次:2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

ISBN 978-7-307-06506-2/D·827 定价:34.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

导 论	1
第一章 公共部门人力资源及其开发管理	10
第一节 人力资源开发与管理概述	10
第二节 公共部门人力资源的开发与管理	18
第三节 新世纪中国人力资源开发与管理的发展趋势	28
第二章 公共部门人力资源管理的历史沿革	39
第一节 国外公共部门人力资源管理的历史回顾	39
第二节 国外公共部门人力资源管理的基本特征与模式	46
第三节 中国公共部门人力资源管理的历史演变	55
第三章 公共部门人力资源生态环境	62
第一节 公共部门人力资源生态环境及其构成	62
第二节 公共部门人力资源生态环境的特点	66
第三节 公共部门人力资源生态环境存在的问题及其对策	69
第四章 公共部门人力资本理论	81
第一节 人力资本理论的发展轨迹	81
第二节 人力资本理论的基本内容	86
第三节 公共部门人力资本理论	93
第五章 公共部门人力资源规划与预测	104
第一节 人力资源规划	104
第二节 公共部门人力资源规划	110

第三节	公共部门人才预测的内容及基本方法·····	114
第六章	公共部门人力资源的流动·····	122
第一节	人力资源流动的客观必然性·····	122
第二节	公共部门人力资源流动基本类型与方式·····	129
第三节	公共部门人力资源流动的障碍与对策·····	136
第七章	公共部门工作分析与职位分类·····	145
第一节	工作分析概述·····	145
第二节	工作分析的程序与方法·····	149
第三节	公共部门工作评估的方法·····	156
第四节	公共部门人员分类管理·····	161
第八章	公共部门人才测评·····	170
第一节	公共部门人才测评概述·····	170
第二节	公共部门人才笔试·····	173
第三节	公共部门人才结构化面试·····	184
第四节	公共部门人才测评中的评价中心技术·····	191
第九章	公共部门人力资源招募与选录·····	198
第一节	公共部门人力资源获取·····	198
第二节	公共部门人力资源招募与选录的原则·····	200
第三节	公共部门人力资源招募与选录的程序·····	203
第四节	公共部门人力资源招募与选录的渠道和方法·····	212
第十章	公共部门人力资源培训与开发·····	219
第一节	公共部门人力资源培训与开发概述·····	219
第二节	公共部门人力资源的培训机构和方法·····	223
第三节	公共部门人力资源培训与开发系统模型·····	232
第十一章	公共部门人力使用·····	244
第一节	中国传统的用人艺术·····	244
第二节	公共部门人力使用的原则·····	249

第三节	公共部门职务任免与升降·····	253
第四节	公共部门人力使用中应注意的问题·····	259
第十二章	公共部门人力激励·····	264
第一节	人力激励概述·····	264
第二节	激励理论·····	270
第三节	人力激励的基本原则与手段·····	281
第十三章	公共部门绩效评估·····	292
第一节	公共部门绩效评估概述·····	292
第二节	绩效评估程序与方法·····	297
第三节	中国公共部门的绩效评估·····	303
第十四章	公共部门人力资源薪酬管理·····	312
第一节	薪酬与薪酬制度·····	312
第二节	工资的种类及其结构·····	316
第三节	福利的种类及其结构·····	320
第四节	公共部门工资与福利所面临的问题及改进对策·····	322
第十五章	公共部门人力资源监控与约束·····	333
第一节	监控与约束及其作用·····	333
第二节	公共部门人力资源监控与约束的主要内容·····	336
第三节	西方国家对公共部门人力资源的监控与约束·····	339
第四节	中国公共部门人力资源监控与约束·····	341
参考文献	·····	354
后记	·····	356

导 论

公共部门人力资源管理的研究范式：环境—价值—制度

在人们的心目中，公共部门人力资源管理是一门“操作”性的课程，目前，绝大多数的相关教材对它的阐释，几乎都聚焦于公共部门人力资源管理的程序、方法、技术与工具等方面。如果一门学科被降格为对某方面“技艺”的操作训练时，这门学科将难以建立自己的理论范式。而没有理论范式的学科必将失去其赖以“安身立命”的学科基础，没有学科基础的课程是无法构建科学的知识系统的，没有科学的知识系统就难以建立规范的研究范畴，而没有规范研究范畴的学科是永远不能走向成熟的。有鉴于斯，建构公共部门人力资源管理的研究范式是我们学习“公共部门人力资源管理”课程的起点。

解构公共部门人力资源管理的范式，其架构大体是由环境、价值和制度三个不同层面的因素构建起来的。其中，价值是公共部门人力资源管理范式架构的核心。环境是制度产生与变迁的外生变量，它的改变引起了公共人事价值的转变。价值决定采取何种功能，功能依赖于相应的制度来实现，那些回应环境变化而转变了的价值很快就在制度功能及具体的制度设计中得到了体现。所以，任何公共部门的人事制度都是由价值观所决定的。

一、公共人事行政中的环境、价值与制度

1. 环境：行政生态系统。所谓环境，就是指外部一切要素和条件的总和。根据行政生态学和系统论的观点，整个社会是一个具有一定结构和组织化手段的系统，社会的各组成部分以有序的方式相互关联，并对社会整体发挥着必要的功能。公共部门人力资源管理系统也不例外，它不仅是整个社会大系统中的一个必要的组成部分，更为重要的是，它自身也是一个组织化程度相当之高的系统。在这个系统的周围，围绕着许许多多的其他要素或其他的系统，它们

就是公共部门人力资源管理系统的环境,按照里格斯的说法,这些环境要素可以分为五类:经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统和政治构架。具体而言,公共部门人力资源管理系统的环境是历史传统、现实经济形态、工具与技术、意识形态与习俗的综合。它与这些环境之间的边界是柔性的、可渗透的,并进行着多种能量、物质和信息的输入和输出。

2. 价值:动力机制。社会的兴盛与式微、人事环境的优化与平庸、人的勤奋与慵懒,重要的根源在于社会动力机制的构建、运行。任何一个社会的发展,都有其作为动力源的“动力结构”,即一定的动力机制与相应的由社会主体劳动性质所规定的行为动因的结合。^①

公共部门人力资源管理也是如此,它的发展也需要强有力的动力机制来推动,而价值就是这种动力机制的内核。价值问题是哲学的基本命题,也是其他社会科学探讨的普遍话题。对于公共部门人力资源管理的理论来说,价值问题的研究是公共部门人力资源管理学科研究范式的核心。

公共部门人力资源管理的价值是多元跨越与多元共生的统一。多元跨越的含义是指在公共人力资源管理中,公共人事价值的发展变化是非阶段性前进的,且新价值是在旧价值内部与其斗争中破土的。它强调的是其动态变化过程。多元共生的含义是指公共人事的多元价值依据一定的原则,按照一定的层次关系共同存在,强调的是静态存在状态。例如,美国公共人事管理在20世纪80年代后反映出的反政府模式中的个人责任、有限而分权的政府和社区提供社会服务的责任等新价值,是在与传统亲政府模式中的政治回应、效率、个人权利和社会公平等价值共生且相互撞击冲突中,以及在冲突的演变中被社会所认同的。^②

公共人事行政中的核心动力机制——价值是否有效,取决于人们对价值的感知、认识及实行,并建立起与这种价值相适应的人事行政制度。如果这种把价值与制度有意识地结合是有效的,那么它就将极大促进公共人事行政的发展。反之,必然要求打破不相称的人事行政制度的桎梏,进行制度和功能的创新及更替。在这个过程中,有些价值逐渐被时代的风尘所湮没,而一些新的价值会在冲突中应运而生。在公共人事行政环境、价值、功能、制度这个互动的

① 萧鸿江:《传统文化模式、社会动力机制与人事环境改造》,载《大连大学学报》,1999年第10期。

② [美] 罗纳德·克林格勒/约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,中国人民大学出版社2001年版。

链条当中，价值因素的核心动力机制无法被忽略。

因此，在公共人事行政进行功能、结构和制度的变革之时，应充分考虑价值回应性，使外在的显性变革（功能、结构和制度上的）与内在的隐性变革（价值与思维模式上的）相一致。

3. 制度：共同知识和秩序。根据制度经济学的观点，制度起源于知识的“构造性危机”，是人类相互交往的规则，其目的是为了减少交易成本。从本质上讲，制度只是人们所共同拥有的一种知识。那么，根据这一理解，公共人事行政中的制度是指有关公共人事行政一系列规则的总称。

制度又有内在制度和外在制度之分，内在制度（非正式制度）可以看做是价值的一种具体表现形态，而外在制度（正式制度）则是靠权力自上而下以正式的方式推行的。那么，顺其自然的，我们也可以把公共人事行政中的制度分为正式和非正式两种。正式的公共人事行政制度是公共人事管理活动进行的依据，是对人事行政主体行为进行约束的一系列行为规范的集合。行政人事制度也是一种稀缺资源，是由政府机构提供的一种公共物品，按照市场规律存在客观的供求关系，公众对正式的行政人事制度产生的效用会有不同的心理评价和满意感。行政人事制度不同导致行政人员的行为有所不同，从而造成公共行政资源配置的方式不同，消耗的资源也不同，行政效率亦有所不同。因此，行政人事活动对制度有着很强的依赖性。非正式行政人事制度是人事行政主体在行政过程中所体现出来的一种意识形态，直接反映行政活动和行政关系的心理现象和道德现象。非正式的行政人事制度体现了一个国家的意识形态和文化，它的变迁相对于正式的人事制度来说更不容易发生，产生的影响也更加深远。

不管是正式的还是非正式的行政人事制度，都可以说是人们追求一定人事行政秩序的结果，人们力图通过这些行政人事制度为自己的生活构建一个自由、安全、稳定的空间。如果说在正式的行政人事制度的构建中，人们充分运用自己的理性来努力把握未来、减少不确定性；那么非正式的行政人事制度安排就是人们对原发性规则的尊重，依靠这些规则（风俗习惯、道德、意识形态）人们构建了整个人事行政秩序。

二、环境、价值与制度之间的关系

1. 价值、制度对环境的依赖。作为公共人事行政的三个核心概念之一，环境对于整个公共人事行政系统的作用是显而易见的。在由环境、价值与制度三者构成的互动循环中，环境是处于主导地位的，行政人事环境决定了行政人

事价值的选择、形成和积淀，进而通过功能选择、制度设计对整个系统发挥作用。应该说，价值和制度二者是依赖于环境而生的，没有特定的行政人事环境，就没有相应的人事行政价值与制度。这主要体现在以下几个方面：

首先，公共人事行政价值与制度都是适应环境的需要而产生的。众所周知，任何现代意义上的制度都不是从来就有的，它只是人类社会发展到一定阶段的产物。在原始社会，是不存在所谓专门的管理制度和管理机构的，更加不存在严格意义上的人事行政，有的只是柏拉图所说的“哲学王”或中国古代所特有的“圣人”和“德治”。而随着生产力的不断发展，公共事务的不断增多，国家职能的不断扩大，才出现了专职的管理机构和管理人员。

从这个意义上讲，是环境的变化催生了整个公共人事行政系统，并在历史发展的长河中使之不断延伸和完善。环境是通过价值来作用于整个公共人事行政制度的，环境塑造价值，而价值决定功能选择和制度设计。

其次，环境不仅决定了公共人事行政价值与制度的产生与发展，还规定了其内在的目标、规模、结构、行为方式和意识形态。公共人事行政的价值和制度一旦顺应环境的需要产生和建立起来，就需要对整个环境作出回应，来调整主体人员和组织的意识形态和行为方式，从而映射到系统的规模、结构，最终促进整个人事行政目标的达成。从数学函数的意义上讲，环境是一个自变量，而价值和制度都是因变量，要随着环境的变化而发生改变。从这个角度上来说，人事行政环境是价值选择和价值决定中最为重要的因素，它直接导致了整个人事行政制度的变迁。

再次，人事行政系统中的各种要素，都要从环境中输入，没有环境所提供的物质、能量和信息，公共人事行政价值就不能形成，人事行政制度也就不可能建立。正如系统论所指出的那样，整个公共人事行政是一个大的系统，它的边界是柔性的。不仅内部各子系统间要进行物质、能量和信息的交流，而且还要和外部环境进行物质、能量、信息的交换。只有通过这种交换，价值和制度形成的要素才能获取，各种系统内外的资源才能得到整合，整个公共人事行政系统才能存在和发展下去。

最后，公共人事行政的价值与制度要随着环境的变化而不断发生变化。环境是随着人们的活动而不断变动的，而作为一种客观存在，公共人事行政环境要求作为意识形态的人事价值作相应的变动，进而快速反映到人事制度中去。但是，应当注意到的是，价值也是分层次的。深层次的价值形态具有超稳定性，对于环境的变化反应也不是那么敏感。受环境改变的只是人们的一些表层观念、思想。因而，对这种具有超稳定性的深层次的价值形态的改造，是一个

渐进的过程。

2. 价值、制度对环境的选择与重塑。虽然公共人事行政环境对其价值和制度有着决定性的作用，但是价值和制度一旦产生，就有着自身的相对独立性。它们不仅仅受到环境的影响，还能动地影响着人事行政的环境。就像罗纳德·克林格勒说的那样：“公共部门人力资源管理方面的问题与其价值取向有密切的联系。”^① 人事价值和制度对环境不仅仅是被动地适应，更多地是能动的改造。这种能动的改造主要体现在人事行政价值、制度对环境的选择与重塑。

(1) 人事行政价值和制度对环境的选择。人事行政价值是人们对于行政人事领域内部的各种行政要素（如人事行政权力、职能、方式）、制度和现象的理解、看法和价值选择的总称。它不是人事行政行为、行政要素和行政制度等概念本身，而是隐藏于行为、制度背后的看法、观念和思考。如前所述，它是作为人事行政系统的一种动力机制而存在的，它是一种人事行政制度得以建立和运作背后的思想根源。

作为动力机制和共同的秩序，价值与制度紧密地结合在一起，对行政人事和环境进行挑剔性的选择。诚如我们一开始就提到的那样，公共人事行政是一个开放系统，必须从环境中接受各种物质、能量和信息的投入。而这种投入的数量是十分之大的，以至于我们并不能分清哪些投入才是我们所需要的。而在这时候，人事行政价值和制度就应当发挥它们应有的作用——一个社会特有的人事行政价值和制度安排会帮助我们对外部环境的投入进行取舍，只纳入与自身相关的那一份投入。

(2) 价值和制度对环境的重塑。人事行政价值和制度不仅仅选择环境，更要设法改善、重新塑造有利于自己的外部环境。这种重塑体现在两个方面：首先，价值和制度通过特有的途径和方式（譬如改变人们的行为方式）改善人事行政环境，使环境得到优化。其次，人事行政价值和制度对环境有一定的控制作用，可以使人事行政环境按照价值的内在要求和制度的客观需要去发展。

中国传统思想中有“道”、“器”之分，前者指某种自然之理和人们的道德观念，后者可视为人在这种观念指导下产生的具体世俗礼治和行为表现。人事行政环境、价值与制度之分就如“道”与“器”之别。举例来说，“官本位”思想已经成为当代中国各层级行政部门中普遍存在的现实顽疾，弊端显

^① 公共部门人力资源管理的发展与核心价值——罗纳德·克林格勒访谈录，载《中国行政管理》，2002年第9期。

见，但是官僚制层级中为什么会形成这种人事行政的价值呢？这是由环境导致的文化传统所决定的，它一定蕴涵着相关人在具体制度环境中的现实思考和利益权衡。而“官本位”的思想也重新塑造着适合它生长的土壤，或许这也是我国封建社会持续如此之久的另一个解释。

3. 价值规划了制度的变迁。制度是由价值所规划的功能要求所设计的，并在新、旧价值的博弈中形成，随价值的变迁而变迁。价值对制度变迁的规划，主要外化为制度的“三性”上：制度合理性、制度合法性、制度现实性。

制度合理性，主要指在一个以某种理念支持的制度系统内，其制度是否遵守该理念规定的“逻辑”，所表现出来的功能与价值是否与其“理念”具有逻辑上的一致性。例如，制度是否体现了制度的本性与目的，是否推进了社会生产力的发展，在完成其目标上是否有效率，等等。归根到底就是制度的具体内容是否符合制度的内在规律，制度的外在体现是否真正合逻辑、合规范。

制度合法性，马克斯·韦伯对此的定义得到了较广范围的认同。在韦伯看来，一种秩序系统的存在取决于它是否有能力建立和培养其成员对其存在意义的普遍信念，也就是说，合法性表明秩序系统获得了该系统成员的认同和忠诚。如果某一社会中的公民都愿意遵守当权者制定和实施的法规，而且还不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处，而是因为他们确信遵守是应该的，那么，这个政治权威所制定的制度法规就是合法的。

所以，制度合法性是指制度的这样一种特性，这种特性不仅来自正式的法律或命令，更主要的是来自根据有关价值体系所判定的、由社会成员给予积极的社会支持与认同的制度规范的可能性或正当性。它包括两个方面的内容：一方面是制度能否以及怎样以社会价值观念和价值规范所认可的方式有效运行；另一方面是制度有效性的范围、基础与来源。

制度合法性的内涵说到根本处就是公平与正义。“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论，无论它多么精致和简洁，只要它不真实，就必须加以拒绝和修正；同样，某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。”合法性强的制度应该是使社会的基本权利和利益分配趋于公平合理。

利益集团是制度演化的很重要的主体之一，尤其是在现代民主政治环境下，利益集团的存在具有相当大的合理性。但当某些利益集团由于其在社会政治、经济和文化结构中的地位特殊性而从大多数利益集团中凸显出来时，就形成了“特殊利益集团”。而“特殊利益集团”则是一个社会在其社会形态没有发生质的改变的情况下，使得制度丧失合法性基础的根源。

制度现实性的内涵至少有以下三个方面：

(1) 任何制度都必须与它的历史发展阶段相适应，不能超越历史阶段而谈抽象的制度。(2) 任何制度都必须具有实际的可操作性和可运作性，不能仅仅停留于理论图景中。(3) 任何制度都必须关注其存在及实施成本，成本过于高昂，也会使得制度失去其现实性。

制度的现实性也不完全是客观的，有时候也带有相当的主观色彩。由于一项制度给人带来的边际实施净收益带有浓厚的主观色彩，一种制度实行得久了，其收益和成本都可能被低估，当然两者被低估的幅度可能不会一样。一项旧的制度，由于它高昂的制度维持费用和制度功能的实现费用，而易于被人们从“弊端”的发现中感受其成本的存在。一个理想的制度模式，由于其高效率而被人们期待着更大的收益，同时也忽略了其高效率同时也意味着高成本。

由于人们没有意识到制度的非现实性问题的存在，往往就会出现制度乌托邦。这种制度乌托邦大致有以下几种表现：超越历史阶段导致的制度乌托邦，例如大跃进时期的人民公社制度；不考虑操作可能性导致的制度乌托邦；不考虑制度成本导致的制度乌托邦。

三、功能：制度与价值的中介

公共人事行政的价值决定了选择什么样的人事行政制度。从根本上讲，二者之间是目的与手段、原因和结果的关系。但这种作用关系并不是直接发生的，而必须要通过一种中介机制——功能。

人事行政的价值对制度的影响，取决于人事行政功能发挥的程度。而功能的发挥，又取决于价值对功能的选择。不同的社会形态有着不同的价值观念和价值取向，这种互异的价值导致了政府功能领域的不同，从而造就了不同的人事行政制度。借用社会学中结构—功能主义的观点，系统结构的优化与否直接影响着系统整体功能的发挥。而在行政系统中，其横向结构（部门化）和纵向结构（层级化）都是由长期所积淀下来的价值取向所决定的，从某种意义上讲，是价值决定了功能的选择与发挥。而通过这种对不同功能的选择和整合，人事行政价值就实现了对制度的重组。

罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪合著的《公共部门人力资源管理：系统与战略》一书^①将人力资源规划、人力资源获取、人力资源开发和纪律与

^① [美] 罗纳德·克林格勒/约翰·纳尔班迪：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，中国人民大学出版社 2001 年版。

惩戒作为公共部门人力资源管理的四个必需的基本功能，它们分别反映和体现了不同的人事行政价值，并且在不同的具体制度设计中运行，从而促进公共部门人力资源管理目标的实现。公共部门人力资源管理的这四项功能基于一个共同的前提假设——公共工作职位是稀缺的资源，它决定了上述四项职能的贯彻与基本价值冲突的途径与方式。公共工作职位之所以是稀缺资源，是由于它们的设置受到税收收入和支出水平的约束，公共工作职位的分配是公共政策制定中极其重要的内容。正是这种稀缺性和重要性，使得个人为获得公共工作职位的竞争十分激烈。

人力资源规划的主要目标是预算准备和人力资源计划、在政府官员之间划分与分配工作任务（工作分析、职位分类和工作评估）、决定工作的价值（工资或薪酬）。公共部门人事管理者应承担技术人员、专业人员、人力资源管理专家及斡旋者的角色。预算过程表现了政治回应性和效率的价值，科学的工作分类与分析，能够提高行政效率，而且有利于对社会公正和个人权利更多地加以关注。工资与福利制度不仅有利于改善雇员的经济生活，而且还有助于提供评判雇员个人价值的相对客观的经济尺度，同时还能够体现个人权利的价值。

人力资源获取的主要目标是招募、选录和甄补政府雇员。公平就业机会、弱势群体保护行动和劳动力多样化计划对人事管理的功能产生了重要的影响。这些计划均建立在社会公平和个人权利的价值，以及用于实现这些价值的弱势群体保护行动的法律和程序的基础上。由于公共职位是稀缺资源，因而在其分配过程中存在着影响人力资源获取功能实现的价值冲突，这些价值是分配公共职位的基础，主要包括回应性、效率、个人权利和社会公平等。

人力资源开发的主要目标是适应、培训、激励及评估雇员，提高其知识、技能与能力。人力资源开发是现代公共部门人事管理的重点和核心，追求工作质量要求雇主在劳动力的知识、技能和能力上给予投资，劳动力的资格条件要求雇员通晓公共服务提供的系统和适应顾客的需求。公共服务系统中的效率价值，为政府应对这些挑战提高了基础。绩效评估体现了个人责任、社会公平、效率和回应性等价值。职业安全与健康则体现了人力资源管理中的主要价值观念——对民选官员的回应、行政效率以及雇员权利的保护之间的难以避免的冲突。

纪律与惩戒的主要目标是确立、保证雇员和雇主之间的期望、权利与义务的关系，建立惩戒途径与雇员申诉程序；健康、安全以及雇员宪法权利等。纪律与惩戒是人事管理四个核心功能中最重要的功能，其过程体现了行政效率、个人权利与有关组织正义的合理作用的冲突。

总地来看，公共部门人事管理的四项功能之间是相互关联、环环相扣的，并且与外部环境处于动态的平衡之中。其中，人力资源规划是基础，是整个人力资源管理体系的蓝图和基石；人力资源获取是手段，是整个人力资源管理体系的砖石；人力资源开发是核心，是整个人力资源管理体系的心脏；纪律与惩戒是保障，是整个人力资源管理体系的安全阀。上述四个方面的功能构成一个有机整体，各个部分之间相对独立，但又相互影响、相互制约。

【案例分析】

一个县期望通过其周边城市向该县所有居民提供自来水服务的方式，满足公众的需要。这将要求提升众多县政府雇员的工作技能，并给这些雇员提供提高能力的机会。而工会坚持这一培训的机会应按照现有雇员的年资基础进行分配。负责弱势群体保护行动的官员则将这次培训看作是增加弱势群体雇员在高薪职位上任职可能性的机会，因此，他提议应将此次培训名额预留一些给弱势群体雇员。

（资料来源：[美] 罗纳德·克林格勒/约翰·纳尔班迪：《公共部门人力资源管理：系统与战略》）

◎讨论题

如果你是此项工作的负责人，你将如何抉择？为什么？

第一章 公共部门人力资源及其开发管理

管理中，人的因素是第一位的。自从人类社会组织诞生以来，对人的管理规律的研究就没间断过。然而，人们开始只是注重于对现存“人力”（即劳动力）的组织与管理，随着人类社会发展的进步，人们愈来愈认识到对“人力”的使用依赖于对“人力”的开发，人力的开发是人力使用的前提，对劳动力的组织与管理应该从它的源头——原生态的人力资源开发抓起，这也就是为什么愈是生产力发达的国家愈是重视教育和培训、重视人力资源开发的道理。

第一节 人力资源开发与管理概述

自 20 世纪 50 年代以来，对于人力资源的研究方兴未艾，越来越为经济学家所重视，研究成果所体现出的共同观点是：在自然资源、物质资源和人力资源三种资源中，人力资源是最宝贵、最重要的资源，是所有资源中的核心资源。

一、人力资源的概念

1. 人力资源的含义。根据人力资源理论，“人力”是指人的劳动能力，包括体力、智力、知识、技能四个部分，这四者的不同组合，构成了人力资源的丰富内容，其中体力和智力是其最基本的组成部分。从经济学角度看，人力资源是指一定范围内的人口总体所具有的劳动能力的总和，是存在于人的自然生命机体中的一种社会经济资源；从人口学角度看，人力资源是指能够推动社会 and 经济发展具有智力和体力劳动能力的人的总称，也可以称做“劳动力资源”，劳动适龄人口是人力资源的主体，从业人员和求业人员构成了现实性的人力资源。

综上所述，所谓人力资源，也称“劳动力资源”或“劳动资源”，是指一

个国家或地区在一定时期内，能够推动整个国民经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动能力的人们的总称。

人力资源的含义一般包括以下三层内涵：（1）指能推动国民经济和社会发展的、具有智力劳动和体力劳动能力的总和。（2）人力资源是指劳动力资源，即一个国家或地区有劳动能力的人口总和。（3）人力资源作为一个经济范畴，包括数量和质量两个方面的内容，具有质的规定性和量的规定性。人力资源总量表现为人力资源数量与平均质量的乘积，即：人力资源总量 = 人力资源数量 × 人力资源平均质量。

2. 人力资源的构成。人力资源一般由 8 个方面构成，这 8 个方面的人力资源又可具体分为两种类别：就业人口和待业人口。

就业人口分为三部分：其一是适龄就业人口：是指处于劳动年龄之内的人口，它是人力资源的主体；其二是未成年就业人口：即尚未达到劳动年龄的人力资源；其三是老年就业人口：指超过劳动年龄，继续从事社会劳动的人口。以上三部分构成了总的就业人口的主流。

待业人口分为五部分：其一是求业人口：它是指处于劳动年龄之内，具有劳动能力并要求参加社会劳动的人口。其二是就学人口：即处于劳动年龄之内，正在从事学习的人口。其三是处于劳动年龄之内，正在从事家务劳动的人口。其四是处于劳动年龄之内，正在军队服役的人口。其五是处于劳动年龄之内的其他人口。

人力资源的就业状况又可以按一定的划分方式分成不同的类别。20 世纪 80 年代以前，西方国家对人力资源的构成采取传统的分类方式将其分为两类：白领和蓝领。80 年代以后，国外普遍采用了按职业性质的新分类方式：即分为行政长官、经理及行政管理人员、专业人员、职员、熟练工人及技工、非熟练工及半熟练工。

3. 人力资源的数量和质量关系。

（1）人力资源的数量。人力资源数量是构成人力资源总量的基础性指标，它反映了人力资源的量的规定性。人力资源又分为绝对量和相对量两个指标。

一个国家或地区的人力资源绝对总量，是指该国家或地区中具有劳动能力、从事社会劳动的人口总数，即现实人力资源总数。

通常认为，人力资源绝对量是反映一个国家或地区经济实力的重要指标。人力资源越丰富，社会生产中投入的活劳动越多，创造的价值越多。不过，人力资源必须和生产资料及其他生产要素在量上保持平衡，一旦人力资源量超过社会实际可能提供的生产资料和其他生产要素的数量，就会出现人力资源的过