

21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



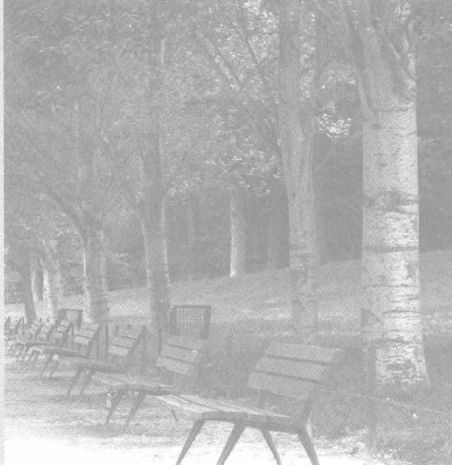
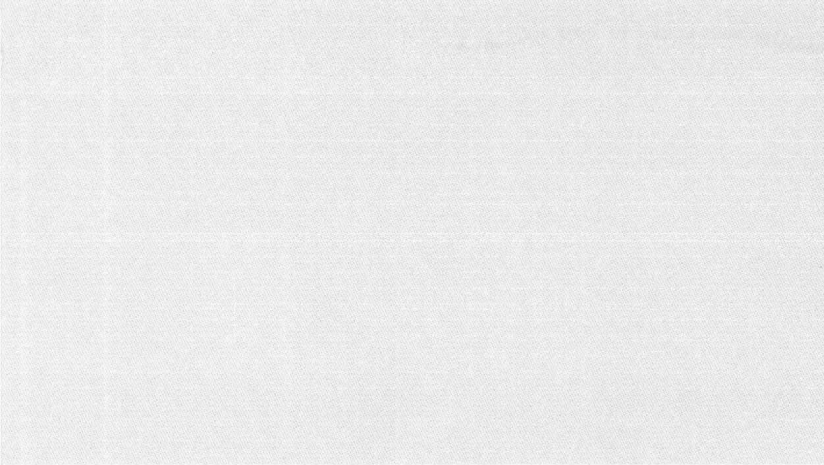
公共部门人力资源管理

主编 刘沂

Public Sector
Human Resources Management



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公共部门人力资源管理



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/刘沂主编. —北京:北京大学出版社,2009.1
(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-14850-1

I.公… II.刘… III.人事管理学-高等学校-教材 IV.D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第204759号

书 名:公共部门人力资源管理

著作责任者:刘 沂 主编

责任编辑:尹 璐 朱 彦 王业龙

标准书号:ISBN 978-7-301-14850-1/F·2106

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
出版部 62754962

电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者:北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 18.75印张 354千字

2009年1月第1版 2009年1月第1次印刷

定 价:30.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

编写说明

本书从理论原则与实务操作两个方面,分别对现代公共部门人力资源管理工作进行了概述,并附录了国家与地方部分重要法规条例,既可作为高校、成教、职教相关专业的教材,也可为各类政府机关、事业单位及其他非政府部门的干部、管理人员提高专业素质、理论水平之用。

本书主编刘沂。参加编撰人员:刘沂:绪论、第一章、第三章;刘德吉:第二章、第七章;陈丰:第四章、第八章;张阳阳:第五章、第六章;全书由刘沂统稿。感谢赵同文等同志为本书编著提供的支持和帮助。

由于编者水平有限,不足之处在所难免,欢迎读者朋友提出宝贵意见,帮助我们共同做好现代公共部门人力资源管理的理论教学与实践工作。

编者

2008年10月于上海

目 录

绪 论	(1)
-----------	-----

上编 理论与原则

第一章 公共部门人力资源管理的历史渊源	(9)
第一节 我国传统人事制度的启迪	(9)
第二节 西方公务员制度的借鉴	(20)
第三节 人力资源管理的理论源泉	(28)
第二章 公共部门人力资源管理的理论核心	(38)
第一节 人本管理思想	(38)
第二节 人力资本理论	(49)
第三章 公共部门人力资源管理的基本原则	(59)
第一节 岗位责任原则	(59)
第二节 选贤任能原则	(63)
第三节 竞争激励原则	(69)
第四节 系统保障原则	(74)
第五节 民主法治原则	(77)
第四章 公共部门人力资源管理的基础建设工作	(80)
第一节 公共部门人力资源统计	(80)
第二节 公共部门人力资源预测	(88)
第三节 公共部门人力资源档案管理	(95)

下编 实务与操作

第五章 公共部门人力资源的招聘与录用	(107)
第一节 公共部门人员招聘与录用的基本步骤	(107)
第二节 公共部门人员考试录用的意义和原则	(112)
第三节 公共部门人员考试录用的种类、方法和内容	(116)

第六章 公共部门人力资源的考核、奖惩与职务升降	(129)
第一节 公共部门人员考核的目的、原则和方法	(129)
第二节 公共部门人员考核的内容和等次	(135)
第三节 公共部门人员奖惩的条件和种类	(143)
第四节 公共部门人员职务的升降	(151)
第七章 公共部门人力资源的培训与开发	(163)
第一节 公共部门人员培训与开发的必要性与原则	(163)
第二节 公共部门人员培训与开发的准备	(170)
第三节 公共部门人员培训与开发的实施	(174)
第四节 公共部门人员培训与开发的效果评估	(180)
第八章 公共部门人力资源的保障	(188)
第一节 公共部门的人员保护	(188)
第二节 公共部门人员的薪酬管理	(190)
第三节 公共部门人员的福利待遇	(199)
第四节 公共部门人员的社会保险	(203)

附 件

中华人民共和国公务员法	(223)
公务员考核规定(试行)	(238)
公务员录用规定(试行)	(243)
行政机关公务员处分条例	(249)
机关事业单位工作人员带薪年休假实施办法	(259)
失业保险条例	(261)
住房公积金管理条例	(266)
上海市城镇职工养老保险办法	(273)
上海市城镇职工基本医疗保险办法	(281)
参考文献	(291)

绪 论

一、公共部门人力资源管理的含义

随着时代的进步和发展,“公共部门人力资源管理”出现在我们日常生活与管理工作中的频率越来越高。在管理科学领域,它既与传统的人事管理存在很大的差异,具备崭新的理念和特质,同时又与传统的人事管理存在千丝万缕的联系,有着十分相似的工作流程和内容。那么,我们应该如何正确理解、认识并做好现代公共部门人力资源管理工作?

传统人事管理的核心是“用人治事”,即通过各种手段谋求人与事之间的协调与适应,达到“事得人”、“人适事”的效果,我国古已有之。在英美等西方发达国家,随着18世纪工业革命的展开,资本主义生产规模迅速扩大,大量出现的工商企业内部劳工管理成为一个突出问题,因而产生了企业劳动人事管理制度,主要涉及对工人的工资和其他劳动条件的管理,随之扩大到雇佣管理和工业关系管理,并形成一系列管理制度和管理方法。随后,英美等国又相继把企业劳动人事管理的某些制度、方法移植借用到政府机关和公共部门的文官管理中,发展成为人事行政管理。就我国而言,由于历史原因,新中国成立后的传统人事管理则是一项神秘威严的政治工作,主要负责党政工团部队企事业单位的干部人事管理工作。

然而,无论是在西方还是在我国,传统的人事管理中以事为中心、简单地将人视为“经济人”、重使用轻培养、管理部门不产生效益等特点都已经不能适应时代的发展。于是,新的观念开始形成,特别是西方发达国家在逐步完善企业劳动人事管理、人事行政管理等理论后,又开始转而反思人的社会功能;在“人本”思想指导下提出了“人力资源管理”的概念,并最先引入企业人事管理活动,随后扩展到政府部门及各类公共行政组织当中。

经济学上,通常将为了创造物质财富而投入生产过程中的一切要素称为“资源”,并且存在劳动生产的“二要素”、“三要素”、“五要素”等争论,但是无论哪种理论都认为,在劳动力上体现出的“人力”始终是社会财富创造过程中的一项重要资源。因此,从广义的角度而言,人力资源就是指已经投入和即将投入社会财富创造过程中的人力,它存在于各种社会组织内外;而人力资源管理则是各种组织对其人力资源进行的统计规划、成本核算、投资培训、使用保障、调研开发等一系列组织、决策活动。

相对于传统的人事管理,人力资源管理具有明显的新特性:

首先,强调以人为本,将人视为组织中最具活力和创造性的要素。任何组织的人力资源管理都应该以人为核心,尊重人、关心人,为其创造充分施展才能的条件和机会,使之认同组织目标,尽其所能做好工作。

其次,强调人力是资本,开发人力资源是根本任务。人力资源管理改变了人力仅仅是成本的消极认识,认为不应用低工资、少福利、慢增长等节约成本的方式进行管理,而应将人力当做资本,把开发人的潜能作为人力资源管理的根本任务。努力提高人力资源的品位和素质,使人力资源在使用过程中发挥更大作用,创造更大效益。

再次,强调从组织战略高度认识人力资源管理。在任何一个组织的发展过程中,成本核算、产品研发、经营生产、市场开拓等活动都是以人力资源的支持为依托。人力资源管理决定和保证组织的决策和运行,不能仅仅将人力资源管理视做一般事务性工作,而应该把它提高到组织战略决策的高度对待。

最后,强调人力资源管理也是生产与效益部门。生产过程所涉及的生产要素中,只有人力是主动、积极、创造性的因素,土地、资本、信息、时间等生产要素只有在人力的加工改造和利用下才能变成对人类有用的财富。因此,财富的形式和数量与人力在生产过程中的使用、维护和开发密切相关,人力资源管理是真正的生产管理和效益管理,人力资源管理部门也是生产和效益部门。

“公共部门”的概念是对政府机关、国有企事业单位原有认识的发展,特别是在当今建设中国特色社会主义市场经济的前提和背景下,随着依法治国的深入开展,政企分开、行业协会成立、政府参与投资活动、文教卫生面向市场、政府委托其他社会组织分担管理工作,以及各种民间非营利组织的出现,公共部门的概念已超出原来单纯的国家立法、行政和司法机关的范围。它不仅承担制定国家法律、管理政府事务、裁决司法纠纷等责任,而且包括公有形式的学校、科研单位、医院以及得到政府行政授权的组织机构,还包括依法建立、非营利性、自主管理、非党派、自愿性质、致力于解决各种社会公共事务的民间非政府组织。在国外,公共部门甚至包括独立管制机构。因此,所谓公共部门应该泛指依法拥有公共权力,管理社会公共事务,以谋求社会公共利益为目标的政府和非政府组织,以及由政府参与投资兴办的科教文卫组织。

公共部门人力资源管理是各级各类公共部门对其工作人员进行的分类、聘任、考核、奖惩、工资、保障等日常管理活动,以及对人力资源开发战略的探索、人才需求的统计预测、人力资源的结构分析、优化劳动组合、调动劳动积极性等问题的研究。与传统人事管理比较,现代的公共部门人力资源管理被赋予了新的时代概念,包含更为广泛的内容。

公共部门人力资源管理工作的中心任务主要体现在选人、育人、用人和留人

等方面,也就是:

第一,获得胜任的人力——建立畅通的渠道,使更多具有较高素质和相应专业知识的人才能够进入公共部门,承担与岗位责任、工作资格相符合的工作,做到适才适用。

第二,开发人力的潜能——研究每一位工作人员的素质、经历、能力、特点,提出正确的发展目标,制订适当的培训计划,安排合理的培训时间,充分发掘人力的潜能,使得人才辈出。

第三,实现人力的运用——通过考核评比、奖优惩劣、职务升降等各种手段有效使用人才,使组织目标在充分合理地运用人力的基础上得以实现。

第四,作好人力的保障——制定科学的工资、福利、激励制度,尽量做到合理公平,使人力免除因疾病、意外所产生的影响和损失;保证每个工作人员都有参与和提出意见的机会,满足其安全感、工作权、自我表现和向上发展的需求。留住宝贵的人才资源,是公共部门工作成功的关键,也是人力资源管理的功绩。

二、公共部门人力资源管理的作用

社会生产力和科技水平日新月异的今天,无论是国家政府机关的行政管理,还是企事业单位的运营发展,其成效都取决于人的因素和对人的管理水平。各种竞争活动,如政治竞争、经济竞争、市场和产品竞争等,主要表现为科学技术和管理水平的竞争,而这种竞争实质上是人力资源开发和利用的竞争,也就是人力资源管理水平的竞争。因此,公共部门人力资源管理的成功与否对社会生活的影响十分重大,其地位与作用也为越来越多的有识之士所认同。

第一,关系到党和国家政权建设的兴衰成败。

为政在人。古往今来,任何政党和国家政权要想维护自身统治和政权延续,要想贯彻推行自己的政治、经济、军事等各项路线、方针、政策,必须解决的首要问题就是社会人力资源的使用和开发,特别是至关重要的公共部门的人力资源管理。但凡吏治清明,能够选贤任能的政权都比较稳固昌盛;而吏治腐败,奸臣当道的政权都摇摇欲坠。

当今时代和社会的飞速发展使得国家行政管理日益复杂、广泛、细密,工作的规范性、有效性要求不断提高。如果能将大批坚持四项基本原则、全心全意为人民服务、能够依法秉公办事的优秀人才选拔到国家公共部门的各个岗位,充分发挥他们的才干,中国特色社会主义现代化建设事业就能兴旺发达;反之,则会政局不稳,社会动荡。

第二,影响制约社会经济的进步和发展。

社会的进步和发展,归根到底是经济的振兴腾飞、人民生活的美满富裕。人力资源和自然资源一样,是社会生产力提高、社会财富增加的源泉。任何社会生

产活动,都是由通过一定形式组织起来的人去加工使用自然资源完成的,其中人力是最基本、最活跃、最关键的因素,公共部门也是如此。科学合理的人力资源管理能够调动每一个公职人员的积极性和创造性,提高公共部门的办事效率,减少社会生产过程中不必要的阻力,从而加速整个社会经济的前进和发展。

随着经济全球化浪潮的涌动,进一步做好公共部门人力资源的管理、开发和利用,以适应社会主义市场经济发展的需要,促进和增强我国企业、产品在世界市场上的竞争力成为不容忽视、必须认真思考和解决的问题。我国30年改革开放的实践已经证明并且继续要求我们加强和深化公共部门人事制度的改革。

第三,引导社会人才资源的培养发展方向。

我国是一个拥有960万平方公里土地和13亿人口的大国,物力资源和人才资源都比较丰富,特别是人才资源可谓世界之最,但目前我国仍是一个经济不发达、国民收入人均水平不高的发展中国家。原因何在?邓小平同志曾指出:“现在我们国家面临的一个严重问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺少一大批实现这个路线、方针的人才。道理很简单,任何事情都是人干的,没有大批的人才,我们的事业就不能成功。”^①

在社会生活中扮演的特定角色,决定了公共部门在国家政治、经济、文化等方面的管理、服务功能越来越突出和重要。一是国家行政组织的人力资源管理流程和环节对许多行业和部门具有普遍性、代表性和指导性意义;二是随着社会公共事务范围和内容的迅速扩大,公共部门人力资源构成的数量、种类、专业愈益呈现复杂多样的趋势。所以,科学合理的公共部门人力资源管理对全社会人力资源的规划、使用,特别是培训、开发等具有示范作用,指导人们在社会生产生活中准确定位,努力争取自身发展和自我价值的实现,沿着优素质、多知识、高技能、终身教育的方向引导社会人才培养发展。

随着现代化建设的深入,我国城镇化的脚步不断加快,作为国家及各地方省区政治、经济、文化发展重心和前沿的大型都市越来越多,其人事制度的改革与公共部门人力资源的开发利用更显迫切。面对日趋激烈的全球性人才竞争,必须重视公共部门人力资源管理的研究,必须加强公共部门人力资源开发与利用新格局的构建,方能保证现代都市人才高地建设战略的实施,吸引全球性人才资源为都市的经济、文化发展服务。

本书以公共部门人力资源管理为研究对象,在探究历史背景和渊源的前提

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第220—221页。

下,比较和分析我国传统人事管理制度与西方近现代公务员制度,重点阐述公共部门人力资源管理的理论核心与基本原则,强调做好公共部门人力资源管理的基础建设工作,同时从考试录用、考核奖惩、培训开发、福利保障等方面介绍公共部门人力资源管理的主要操作实务。

上编 理论与原则

追随人类文明发展的足迹行至今日,众多科学门类的发展孕育和培养出“公共部门人力资源管理”这一新兴学科。“传统中发展,继承中创新”,公共部门人力资源管理充分体现出这一科学精神。

无论是我国古代的科举致仕,还是近代西方的文官制度,公共部门人力资源管理从古今中外各种人事管理制度的演变和发展中汲取了养分,积蓄了丰富的理论和实践经验。我们不仅应该理解人本管理思想与人本资本理论成为公共部门人力资源管理理论核心的重要性,而且应该意识到岗位责任、选贤任能、竞争激励、系统保障、民主法治必须成为公共部门人力资源管理的基本原则。在做好选人、育人、用人和留人等主要业务管理工作的同时,我们一样要关注和做好人事统计、人事预测和人事档案管理等基础建设工作。

第一章 公共部门人力资源管理的历史渊源

现代公共部门人力资源管理制度的形成不是一蹴而就的,世界各国都经历了长期的探索,都有与民族历史紧密相连的渊源和背景,并且在各个不同的历史发展时期,有着与其经济发展水平和政治制度相适应的表现形式,从而发展成具有各国特色的公共部门人力资源管理模式。

第一节 我国传统人事制度的启迪

我国是一个有着几千年人类文明的古国,与国家机构相伴而生的传统人事制度也源远流长,受各个时期社会政治经济文化制度的制约,其人事管理制度呈现出许多特点。

一、古代人事制度

我国古代人事管理制度大致经历了从尧舜到秦统一、从秦朝到南北朝以及从隋唐到晚清三个发展阶段:

第一,从尧舜到秦统一是我国古代人事管理制度发展的萌芽阶段。

据史书记载,我国在夏代以前尚处于原始氏族社会,以血缘关系为基础组成部落联盟,古代传说中的尧、舜等人物就是部落联盟的首领。那时还没有形成私有制和国家机构,人们尚无私有观念,氏族的公共事务由成年氏族成员共同管理,重大事务由民众大会讨论决定,氏族首领由民众大会推举产生,或由具有很高威信的人自然形成,实行“天下为公”的原始贤能制。民主推举出的氏族首领又以让贤的方式把部落管理权传递给后继者,即禅让制。

从原始贤能制和禅让制中产生的氏族首领没有私产和特权,与全体氏族成员一样过着极为简朴的生活。他们带领百姓发展生产,为民众服务,是社会的公仆。这种“任人唯贤”、“唯才是举”的方法虽然是原始的、朴素的,但对后世的用人之道具有深刻的影响。

我国的氏族社会到禹做首领的时代,发生了重大变化。随着社会分工和生产力的发展,出现了剩余产品。部分氏族首领利用职权,将剩余产品据为己有,私有制代替公有制。战俘沦落为奴隶,从此我国进入了阶级社会。禹是一个卓越的部落联盟首领,因治水有功而受到众人的爱戴,家族既富有又有权势。当他晚年按“禅让制”将其位置传给后继者伯益时,其子启不甘权柄旁落,便联合友

党“攻益而夺之天下”，开始了父死子继、兄终弟及的世袭制。

公元前 21 世纪，原始社会解体，诞生了我国历史上第一个奴隶制国家——夏，标志我国进入阶级社会。私有制代替了原始公有制，伴随着国家的诞生以及国家对社会政治、经济、文化管理活动的出现，国家的职官管理制度也应运而生。

夏、商、西周均实行“亲贵合一”的政权组织原则和宗法等级制的君主专制政体。即国王为一国君主，享有至高无上的权力，世代相袭，国王之下设有不同等级的官职，按宗法血统和任人唯亲原则实行“世卿世禄制”。西周，在宗法制基础上又发展出分封制，以天子为中心，以血缘亲疏为标准划分权力的等级、分配封地的多寡，进一步加强了奴隶主贵族的统治，使奴隶制国家的管理体制和职官制度更加严密。

春秋战国时期，是奴隶制向封建制的转变时期，新兴地主阶级为了巩固和扩大自己的政治经济实力，普遍革新变法，其中最主要的就是改革人事管理制度。例如，打破血亲分封、取消官吏的世袭世禄、采取立功进仕、广为招聘人才、实行俸禄（俸薪）制等。

第二，秦汉至南北朝时期是我国古代人事管理制度发展的初创阶段。

公元前 221 年，秦统一全国，创立我国历史上第一个统一的中央集权封建国家，也开始了古代官吏人事管理制度的初创阶段。

秦朝在中央实行丞相、太尉、御史大夫分领行政、军事、监事权力的“三公九卿制”；地方实行郡守、郡尉、郡监与中央的“三公”相对，县有县令、县尉、县丞的郡县二级制。以上机构的长官均由皇帝任免，实行高度集权。

汉承秦制，保留“三公九卿制”和“郡县制”。随着中央集权制度的建立健全，录用、考核、监察、培训等人事管理制度也逐渐完善起来。

秦汉时期的人事制度主要有：

一是察举，是一种由下而上推举人才的制度。即每年根据皇帝诏令规定的科目和数量，由中央和地方的高级官吏向国家推举人才，经过考核，任以官职。考核的内容分为德行、才能、知识、功绩四方面。不认真推举的官吏要受到处分。

二是征辟，是中央或地方直接聘用人才的制度。即中央和地方的官吏根据需要聘用属员佐助自己治事。

三是策试，是萌芽中的考试方法。即通过对策（命题考试）或射策（抽签考试）选官。内容有诸子试经学，文吏试章奏；办法分对策、射策。

四是上计，即分级管理分级负责，各级长官对属吏的政绩进行考核的制度。一年一次为常课，三年一次为大课。通过考课，有功劳者可升迁或越迁，政绩为下等者则降职。

五是监察，即监察百官，纠举非法之职的制度。官吏违法犯错，必须受到惩罚。

六是秩禄,即同一级别的官吏享受同等政治经济待遇的制度。

七是致仕,即官吏年老或生病可以致仕(退休),并可享受一定退休金的制度。

此外,汉朝开始有了对官吏的任用限制,即后来的回避制度。

从魏晋到南北朝是我国历史上大动荡的时期之一,豪强称雄,战乱连绵,政权更迭频繁,直接影响到官吏的人事管理问题,九品中正制取代察举征辟制,成为选拔官吏的基本制度。

九品中正制,也叫九品官人法,主要以中正的品评为依据任免官吏,始于曹魏,延至两晋南北朝。具体做法是中央政府在各州郡设置“中正”官主持评选,参加中正品评的对象是同籍的士人,以求官者的家世、德行、才能为标准定出上(上、中、下)、中(上、中、下)、下(上、中、下)九个等级,即九品。郡县报州、州报中央、终报皇帝任命。

九品中正制是在察举制和征辟制基础上产生的,开始起过一定的积极作用。由于魏晋南北朝时期门阀之风盛行,所以在品评人才时主要考虑家世,很少顾及德行才能的优劣,以致弊端丛生,出现“上品无寒门,下品无世族”的现象。在地主豪强门阀制度的支配下,九品中正制逐渐走向反面,成为世家大族垄断仕进、压制人才的工具。

由于推荐选拔制度的弊病日益突出,考试作为一种选官的办法越来越受到重视,与之相关的原则、名目、机构、范围、做法等问题亟待解决,科举致仕呼之欲出。

第三,隋唐至晚清是我国古代人事管理制度发展的成熟阶段。

公元581年,隋统一全国,结束了近三百年的分裂局面。继之而起的唐朝承袭隋制,并在政治经济上实行一系列改革,我国封建社会进入发展和繁荣时期。这一时期的封建专制主义中央集权政治制度更加完备:从官僚制度上看,以尚书、中书、门下以及吏、户、礼、兵、刑、工为核心的三省六部制度健全成熟;人事管理方面则主要体现在开科取士制度的确立和发展,以及包括任用、考课、监察、俸禄、致仕在内的官吏管理制度的日臻严密。

由于九品中正制的弊端暴露无遗,隋文帝时废除九品中正制,设立秀才科;隋炀帝时设进士科,通过考试选拔官吏,把地方官吏的选任权收回中央,九品以上官吏都由中央任免,这是我国科举制的开端。

科举制度是在世卿世禄制、察举制、九品中正制基础上产生和发展起来的典型的封建官僚选拔制度,是历时最长的考选人才制度,历经唐、宋、元、明、清五个朝代,达一千多年之久。

隋朝分志行修谨、清平干济、进士三科,通过考试取士。

到了唐朝,科举制有了长足的进步,设常科和制科两类。前者由礼部定期举