

 21世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源开发与管理

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

赵秋成 编著

PUBLIC SECTOR
HUMAN RESOURCE
DEVELOPMENT
AND MANAGEMENT

中国商业出版社

21 世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与管理

赵秋成 主编

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源开发与管理/赵秋成编著. —北京: 中国
商业出版社, 2008.8

ISBN 978-7-5044-6245-9

I. 公… II. 赵… III. 人事管理学 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117848 号

责任编辑: 陈朝阳

中国商业出版社出版

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

* * * *

787×960 毫米 16 开 24.5 印张 350 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

21 世纪公共管理系列教材 编辑委员会

顾 问：艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
汪玉凯 陈振明 竺乾威 杨燕绥 王彩波

主 编：张军涛

执行主编：赵建国

编 委：(按姓氏笔画排序)

于洪平 王雅莉 丛春霞 冯云廷 刘丽霞
毕乐强 吕 丹 张向达 苗丽静 赵秋成
徐雪梅 史 达 郭劲光 靳继东 谢志平

21 世纪公共管理系列教材

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济的日益发展，公共管理体制的改革已经被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国市场化和现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新兴学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及非政府组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（MPA）教育在西方国家如火如荼，并已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得公共管理硕士（Master of Public Administration）、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生，2005 年 5 月进行了第三批 40 所院校 MPA 试点招生。目前，全国共有 MPA 试点招生院校 87 所，MPA 教育的发展形势良好，并且公共管理硕士学位与工商管理硕士学位、法律硕士学位一起成为我国文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套《21 世纪公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前，国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理



理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的书籍。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理系列教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理系列教材的主要特色体现在以下三个方面:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者。既保留国外公共管理学之精华,又具有“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉。尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理研究的特色。(3)适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共管理事业的发展。

这套公共管理系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

东北财经大学
21 世纪公共管理系列教材编写组
2008 年 8 月

前 言

进入 21 世纪以来，特别是随着我国加入 WTO 及全球经济一体化浪潮的冲击，中国公共部门管理体制、机制和模式改革已是大势所趋，不可逆转。而在这场声势浩大的公共部门管理改革中，人事管理改革因其在公共部门中的重要性而首当其冲。从取得成功的现代组织人事管理改革的经验看，突出制度化、人本化、激励性以及自我管理和参与式管理是这些组织共同的特征。面对公共部门知识技能型员工日益增多的现状，以及公众对公共部门管理和供给的日益多样化、高品质化要求，如何通过公共部门管理改革特别是公共部门人力资源管理机制和模式改革，尽快打造一个高绩效的公共部门特别是政府部门，是摆在我国公共部门特别是各级政府面前重大而紧迫的任务，也是今后一段时期我国公共部门人力资源管理改革的使命和任务。

本书是在大量参阅和引证国内外相关教材和研究成果的基础上完成的。之所以以“公共部门人力资源开发与管理”为题，主要是为了强化人们对公共部门人力资源开发问题的认识，尝试用开发人力资源的视角来认识和实践人力资源管理。与此同时，对于那些模糊不清、存在歧义甚至错误的观点和看法，我们也尝试着进行澄清。尽管一些澄清可能难以达到纠正错误的效果，但我们认为这是必要的。在写作过程中，我们也力求将现代组织的最新管理理念和理论融入书中，向人们呈现现代组织人力资源管理的发展趋势，同时开阔公共部门领导和管理实践者的视野。总结本书的写作思想和思路，我们认为本书具有如下三方面特点：

第一，系统性。本书的系统性一方面体现在人力资源开发与管理各方面、各部分的章节编排中，另一方面体现在人力资源开发与管理活动环路特征，即人力资源开发与管理的每一方面既自成环路，又互相关联，类似于人力资源开发与管理这一大系统下的一个个子系统。这种系统性既贯穿于全书，也体现在各章内容之中。

第二，趣味性。在行文中充分体现趣味性是一件非常困难的事，为了达到这一目的，本书各章（第三章除外）基本以故事开篇。既发人深思，也为各章要介绍的内容



做材料铺垫。

第三，实用性。本书在各章节组材过程中，不强调“新，奇，特”，基本上是本着易懂和实用的原则来取舍材料的。

在本书写作和出版过程中，得到东北财经大学公共管理学院领导的理解和大力支持，在此表示衷心感谢。

本书适合相关和相近专业的本科生、研究生使用，同时也可作为公共部门管理者、公务员培训教材，适合人力资源开发与管理实践者作为学习和实践指导用书。

由于本人水平有限，加之时间仓促，书中定有许多不妥和错误之处，希望广大读者不吝指正。

作者

2007年9月

目 录

121	.....	公共部门人力资源管理 第一章	
221	.....	公共部门人力资源管理 第二章	
109	.....	公共部门人力资源管理 第三章	
173	.....	公共部门人力资源管理 第四章	
178	.....	公共部门人力资源管理 第五章	
第一章 导论	.....		1
第一节	公共部门人力资源开发与管理的理论内涵	.....	2
第二节	从人事管理到人力资源管理：管理理念与管理技术变革	.....	19
第三节	公共部门人力资源开发与管理的核心理念和理论	.....	29
第四节	公共部门人力资源开发与管理的系统架构与任务	.....	43
第二章 公共部门人力资源开发与管理的制度与环境	.....		50
第一节	公共部门人力资源开发与管理的制度与模式	.....	51
第二节	中国公共部门人力资源开发与管理的制度安排	.....	54
第三节	公共部门人力资源开发与管理的制度环境	.....	74
第三章 公共部门人员分类管理	.....		81
第一节	公共部门人员分类管理及其基本制度	.....	81
第二节	西方政府公务员的分类管理	.....	95
第三节	中国公务员的分类管理	.....	106
第四章 公共部门工作分析与职位评价	.....		114
第一节	工作分析	.....	115
第二节	职位评价	.....	144



公共部门人力资源开发与管理

第五章 公共部门人力资源规划	154
第一节 公共部门人力资源规划概述	155
第二节 公共部门人力资源的供求预测	163
第三节 公共部门人力资源规划报告的编写	175
第四节 公共部门人力资源规划的实施及其评估与反馈	178
第六章 公共部门人员招聘	184
第一节 公共部门人员招聘	185
第二节 公共部门人员甄选	194
第三节 公共部门人员录用	215
第四节 公共部门人员招聘评估	216
第五节 我国公务员的招录制度	219
第七章 公共部门人员职业生涯与发展管理	224
第一节 职业生涯与发展管理概述	225
第二节 公共部门人员职业生涯与发展规划	235
第三节 公共部门人员职业生涯与发展管理	245
第八章 公共部门人员培训	255
第一节 公共部门人员培训概述	256
第二节 公共部门人员培训需求分析与培训方案的开发	262
第三节 公共部门人员培训的方法和选择	273
第四节 公共部门人员培训效果的评估	278



第九章 公共部门人员的绩效管理·····	285
第一节 公共部门人员绩效管理概述·····	286
第二节 公共部门人员绩效计划的制订·····	293
第三节 公共部门人员绩效考评·····	295
第四节 绩效反馈、绩效沟通与绩效改进·····	327
第五节 公共部门人员绩效考评结果的使用·····	339
第十章 公共部门人员薪酬管理与社会保险制度·····	343
第一节 公共部门人员薪酬管理概述·····	344
第二节 公共部门人员的薪酬设计及其管理·····	352
第三节 公共部门人员的福利管理·····	363
第四节 公共部门人员的社会保险·····	367
主要参考文献·····	376

管子地员篇卷之八八第共八

第一章 导论

管子地员篇卷之八八第共八

春秋时期，楚国令尹孙叔敖在苟陂县一带修建了一条南北水渠。这条水渠又宽又长，足以灌溉沿渠的万顷农田。可是一到天旱的时候，沿堤的农民就在渠水退去的堤岸边种植庄稼，有的甚至还把农作物种到了堤中央。等到雨水一多，渠水上涨，这些农民为了保住庄稼和渠田，便偷偷地在堤坝上挖开口子放水。这样的情况越来越严重，一条辛苦挖成的水渠，被弄得遍体鳞伤，面目全非，因决口而经常发生水灾，变水利为水害了。面对这种情形，历代苟陂县的行政官员都无可奈何。每当渠水暴涨成灾时，便调动军队去修筑堤坝，堵塞漏洞。后来宋代李若谷出任知县时，也碰到了决堤修堤这个头疼的问题，他便贴出告示说，今后凡是水渠决口，不再调动军队修堤，只抽调沿渠的百姓，让他们自己把决口的堤坝修好。这布告贴出以后，再也没有人偷偷地去挖堤放水了。

管子地员篇卷之八八第共八

上述这则故事讲的是宋代知县李若谷如何巧妙治理沿渠居民掘堤灌溉导致水灾顽疾的事。通过这个故事可以看到，管人是管事的前提。而在管理人的过程中，只有掌握了人的一些特性，如人有趋利避害的一面，对症下药，才能在人的管理中收到良



好效果。因此，深入研究人性以及人力资源的特征，是切实做好人力资源开发与管理工作的重要前提。

当今社会和组织与以往任何社会和组织的最大差异是：第一，科技革命和社会生产力迅猛发展，为人类社会的财富创造、生存和发展空间拓展以及跨洲际、跨国界、跨地区、跨产业、跨部门的沟通与交流提供了越来越大的可能；第二，互联网的四通八达、信息传递的准确而迅捷，极大地改变了空间的隔阻感，进而导致了人类生产方式和生活方式的不断变革；第三，人力资本在组织成长、发展及其核心竞争力锻造和形成中的作用越来越重要，知识、技术和信息的广泛应用正一步步改变着组织对传统资本——物质资本的依附程度，组织管理正在由以物质资本为中心向以人力资本为中心转变；第四，组织中员工认知能力和认知水平的普遍提高，知识、技能的增进，以及员工需求层次的日益复杂化和多元化，对组织管理提出了新的挑战，通过制度创新和管理创新来提高员工满意度，打造适应市场、适应时代的高绩效组织，是现代组织，包括公共部门及其人力资源管理面临的新课题。

第一节 公共部门人力资源开发与管理的理论内涵

全面、深刻理解“公共部门人力资源开发与管理”的内涵，是准确界定公共部门人力资源开发与管理研究对象、目标、任务和范围的必要前提，也是公共部门人力资源开发与管理理论研究和工作的方向指南。而要全面、准确把握“公共部门人力资源开发与管理”的内涵，首先就必须深刻理解“开发”和“管理”以及“人力资源”和“公共部门”等术语的真正含义。

一、人力资源的内涵与特征

组织的运营离不开资源，就现代组织而言，其赖以存在和发展的资源无外乎物质资源（包括自然资源）、金融资源、信息资源、时间资源和人力资源五类，而在这五种资源中，人力资源是其中惟一具有主观能动性的资源。人力资源虽自人类社会产生



之初即已存在，然而，人力资源的价值和作用为人们广泛认可，应该说只是近半个多世纪以来的事。人力资源的价值和作用随着人类认知水平的提高以及科技进步和社会生产力发展而逐渐被认识和彰显出来的，它是人类社会进步的标志。

（一）人力资源的内涵

人力资源（human resource）是一种极其特殊的资源，同时也被人们称为“第一资源”，其对社会和组织的价值与作用已为现代社会的人们所普遍认同，然而，对于人力资源的涵义，目前在学术界和实践部门仍存在不同看法，概括地讲，主要有两种颇具代表性的观点和认识：

其中一种观点认为，人力资源是“在一定范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的全部劳动力人口总和。它可分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。现实的人力资源指一个国家或一个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……有时又被称为‘劳动力资源’。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转化并投入社会经济生活的人口总和”。^① 这种观点目前在学术界和实践部门仍具有一定代表性。

第二种观点认为，人力资源是指一定范围内能够推动社会或组织发展的人所具有的劳动能力的总和。^② 这是一种自 20 世纪 90 年代以来逐渐兴起并正被越来越多的学者所认可的观点。

另外，还有一种意见同时认可上述两种观点，从而把人力资源定义为“一定范围内的人口总体所具有的劳动能力的总和，或者说是能够推动社会和经济发展的具有智力和体力劳动能力的人的总和”。^③ 这种观点目前在学术界也有一定的认可度。

这里我们不打算对上述观点做太多评述，总的来讲，本书对人力资源概念的理解

^① 孙柏瑛：《公共部门人力资源开发与管理》，中国人民大学出版社，2006 年版，第 4 页；赵曼：《公共部门人力资源管理》，清华大学出版社，2005 年版第 4 页。

^② 陈维政、余凯成等：《人力资源管理》，高等教育出版社，2002 年版，第 2 页。

^③ 陈远敦、陈全明：《人力资源开发与管理》，中国统计出版社，1995 年版，第 1 页；滕玉成、俞宪忠：《公共部门人力资源管理》，中国人民大学出版社，2003 年版，第 2 页；徐光华、暴丽艳等：《人力资源管理实务》，清华大学出版社、北京交通大学出版社，2005 年版，第 3 页。



比较接近第二种观点，而又对其进行了发展。我们认为，“人力资源”是由中心词“资源”与作定语的“人力”两词共同合成的，它所强调的是人力作为资源时的价值性和增值性，而“人力”在《辞源》中被解释为“人的能力”，具体地讲，是指人类所具有的体力和脑力，即劳动能力的总和^①。综合国内学术界对人力资源这一术语的种种理解并考证“人力”和“资源”的实际内涵，我们认为“人力资源”一词应包含如下四方面含义：①人力资源是一个内容丰富的总体，是人类具有的体力、智力、知识和技能的总称；②作为一类资源，人力资源的主要特点在于它能给社会或组织的现在或未来带来新增价值，即它是资财之源，这就排除了将人口中那些根本不具有或已经失去劳动能力的纯消费人口（如完全失去劳动能力的人口，像严重智障型人口、因自然老化而完全失去劳动能力的老年人，因疾病、伤残等丧失完全劳动能力的人等）作为人力资源的可能；③既然是资源，就应该有开发和利用的价值，而且能在利用中为社会和组织带来新增价值；④人力资源这一概念，不仅具有时间、地域和空间性，即我们谈论的人力资源往往是指一定时期（点）和一定空间范围（如一定地域、某一企业等）内的人力资源，这是人力资源量的规定性的实际体现，而且与其他资源一样，它还具有一定的质，即人力资源具有质的规定性，这是不同时期或同一时期不同区域内等量人力资源的区别所在。把握了上述四点，也就把握了人力资源这一概念的内涵。因此，我们认为，人力资源定义有广义和狭义之分。广义的人力资源，是就根本不具有（指先天失去者）和已经失去（指后天因疾病、自然灾害、重残和年老等而失去）劳动能力人口以外的人口而言的，它是指在一定时间和空间（如一个国家、一个地区、一个城市、一个组织等）范围内，某一人口群体所具有的现实和潜在的体能、智能、知识和技能的总称。狭义人力资源则是针对劳动力人口而言的，是指一定时间和空间范围内劳动力人口所具有的现实和潜在体能、智能、知识和技能的总称，亦即劳动力资源。应该说明的是，在现代经济中，人力资源与人口，或者劳动力资源与劳动力人口均非同一概念，因为人力资源所考察的是一定时间和空间范围内的人口所具有的现实和潜在的劳动能力，人口只是人力资源的载体，而非人力资源本身；同

^① 《马克思恩格斯全集》，第23卷，人民出版社，1956年版，第190页。暨北京社，转引自人大书报中心《公共



样，劳动力人口只是劳动力资源的人口数量表现，是劳动力资源的载体，而劳动力资源则是一定时间和空间范围内的劳动力人口所具有的现实和潜在劳动能力的总和。人口、人力资源、劳动力资源及其与人才资源四者的区别和联系可通过图 1.1 中得到形象描述。



图 1.1 人力资源、劳动力资源与人口和人才资源的关系

（二）人力资源的特征

与其他类别资源一样，人力资源有其自身的基本特征，了解和把握这些特征，对于深入理解人力资源开发与管理，是十分必要的。通常而言，人力资源的基本特征是与作为其载体的人的特征密切关联、不可分割的，即是说，人力资源的基本特征在很大程度上是由其载体——人的特征赋予和决定的。

1. 生物性。生物性是包括人类在内的所有生物有机体共有的基本特征，也是人力资源与自然资源、金融资源、信息资源和时间资源的根本区别之一。正因如此，劳动力人口才能不断增殖和繁衍，也才得以世代更替与延续发展。

2. 社会性。人作为一种高级动物，与其他生物特别是一般动物的本质区别即在于人的社会性。人力资源所具有的量是人类长期增殖、繁衍，即人口生产和再生产的结果；人力资源所具有的质则是社会生产力不断进步、科学文化知识长期积累与更新的结晶。在人类社会早期，人类的活动与一般动物无甚差异，只是在长期进化和劳动过程中，人类才慢慢从一般动物群落中分化出来，成为与一般动物有着本质区别的独



特群体——人类。人力资源的社会性还表现在作为其载体的人具有语言能力，能以语言和其他方式表达情感，相互交往与交流，并在各种活动中不断提高和改善自身的能力。

3. 主观能动性。人力资源作为一种独特的经济资源，与其他动物和资源的根本区别还在于，人力资源载体——人具有思维和创造能力，具有主观能动性。即是说，与其他动物和资源不同，人力资源不是消极被动地与自然力结合，任自然力随意宰割，而是能积极主动地去认识和利用自然力，与自然力实现有机的结合，使自然界为人类的生存、生活和生产服务。而且，在社会经济活动中，人力资源始终处于主体地位，劳动者可以根据自己的意愿、目的和要求，按客观规律去安排生产和生活，最大限度地提高其他资源的利用效率，以争取较好的经济、社会和生态效益。正是借助人力资源的主观能动性，人类才能通过自身经验和知识的积累，不断深化着对客观世界的认识，进而推动着科技和社会生产力进步以及人类社会的不断繁荣和发展。

4. 可再生性。人力资源的可再生性突出地表现在：①随着社会生产方式的进步，人力资源的质和量不断得到提高和更新。即是说，随着社会生产力发展和社会经济条件改善，人力资源的质不断提高，质的内容不断更新，以适应新的经济活动和技术要求；其量则在人口的生产和再生产过程中不断得到更新与补充。②人力资源的质具有可恢复性和可增殖性。在人类活动中，人的体能不断被消耗，而在闲暇和消费食物的过程中，失去的体能又得到补充和恢复，进而在下一轮活动中保持旺盛的体能和智能。人的知识、技能和经验，亦可在劳动和不断学习、训练中得到增殖和更新，即或因伤病或其他原因暂时退出劳动过程的劳动力人口，或者因采用新技术导致知识过时、技能落后的劳动者，其知识、技能和经验亦可在以后的学习、训练和劳动实践中得到恢复、更新和提高。

5. 个体时效性。个体时效性是人力资源区别于其他资源的又一显著特征。一般说来，物质资源和资金资源不受时间的限制，即无论何时、何种生产力和技术水平条件下，对它们进行开发利用都将是有效的，人力资源则不然。由于劳动力资源量的规定性表现为具有一定数量的劳动力人口，而劳动力人口则由不同质的有生命的个体所组成，就每一个体而言，他们都要受到个体生长周期的限制，即每一个体都要经历婴