

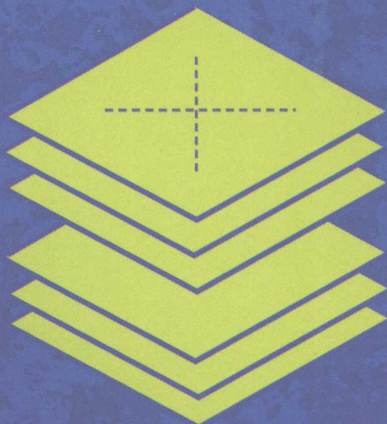


高等院校公共管理系列教材

GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

公共部门 人力资源管理

◎ 张骏生 / 编著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



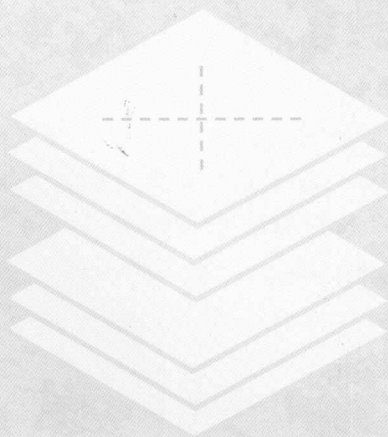
高等院校公共管理系列教材

GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

公共部门 人力资源管理

----- © 张骏生 / 编 著 -----

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI



首都经济贸易大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/张骏生编著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2008. 9
(高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1445 - 9

I. 公… II. 张… III. 人事管理学 IV. D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 014729 号

公共部门人力资源管理

张骏生 编著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E-mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京永生印刷有限责任公司
开 本 787 毫米×980 毫米 1/16
字 数 355 千字
印 张 18.5
版 次 2008 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
印 数 1~4 000
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1445 - 9/D · 89
定 价 27.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前言

我国各层次公共部门人力资源相对丰富,但随着经济全球化和知识经济时代的到来,世界人力资源的竞争日益激烈,我国公共部门人力资源尚未发挥出真正优势。目前我国公共部门人力资源面临的问题主要是:市场化程度低,开放程度不够,高层管理人才、专业人才没有完全进入市场。2006年1月1日《中华人民共和国公务员法》正式实施,标志着我国公共部门人力资源建设进入了一个新的发展阶段。

科学、合理、有效的公共部门人力资源管理是建立和完善科学化、制度化与民主化的公共管理体制,应对经济、技术、信息和贸易全球化发展,以及由此引起的人力资源国际化,促进经济社会全面、健康和可持续发展的重要基础。目前,与企业人力资源管理相比,公共部门人力资源管理还不够完善。首先,人力资源管理配套改革不足。公共部门社会保障体制改革步伐迟缓,并未从根本上产生变革。社会保障经费不足,管理机构和管理制度不健全,制约公共部门人力资源辞职、辞退制度的推行,人才市场调配功能欠缺,市场发育不健全等问题,均在很大程度上影响了公共部门人力资源的素质和活力。其次,公共部门在使用人才方面,激励、竞争机制尤其是支持服务的市场机制尚未完全建立,评价手段传统单一,人才缺乏竞争意识。

随着近年来我国对公共部门人力资源管理的重视,以及政府部门的支持,公共部门人力资源管理也取得了一定的发展:第一,公共部门人力资源的开发和管理趋于规范化、法制化。第二,公共部门人力资源结构逐步优化,人员素质整体提高。第三,公共部门人力资源作风建设不断加强,为公众服务的意识增强。

目前我国公务员队伍存在的一个重大问题就是公务员素质普遍偏低。与发达国家相比,无论是公务员制度的完善程度,还是公务员队伍的素质都存在较大的差距。要改变这一状态,就应该加强对公共部门的人力资源管理,努力加大对现有公务员的培训力度,同时采用配套的激励机制和加大人才引进力度,促进他们综合素质的不断提高。

公共部门管理追求的是公共利益,这使得公共部门对员工任职资格要求有别于其他部门,公共部门在人力资源管理中比较关注人力资源选取环节,特别是开发环节和

绩效评估环节。公共部门人力资源管理有时缺乏全面系统的工作分析,因此,公共部门人员选择主动性、创造性行政行为的责任风险或法律风险会相应加大,这也是公共部门人员的公共管理行为总是趋向于保守的重要原因。

公共部门人力资源管理是整个社会人力资源管理的重要组成部分,是公共部门实施管理活动的前提和基础,它直接影响公共管理活动的正常开展。由于我国的公共部门要面对全球化市场的开放性竞争环境,提供符合国际通行规划和体现国际水准的全方位服务,中国的公共部门所面对的“客户”对服务的要求更加严格,因此要求公共部门人员必须具备融入并参与全球竞争的最新知识和核心能力。面对这一压力,我国公共部门应认清新的竞争格局,结合实际,研究并制订中国公共部门人力资源开发的对策与方略,按照国际人才市场竞争的通行规则尽快地培养造就一批批与国际接轨的全球化、国际化的公共部门管理高级人才。本书结合我国公共部门的实际情况,对公共部门的人力资源管理进行了系统的讲解。

本书由十一章组成,以公共部门人力资源管理为主线,阐述了当代公共部门人力资源管理的新理念和发展趋势。内容涵盖公共部门人力资源管理的理论和实际操作等不同层面,并以一定篇幅介绍了发达国家公共部门人力资源管理的情况。全书内容全面,结构完整,基本涵盖了目前国内外公共部门人力资源管理实践与教学的核心理论与方法。另外,本书结合公共部门的实际工作,在每一章分别引入相应的案例,便于读者加深对理论与方法的理解和应用。本书适用于高等院校人力资源管理、行政管理及相关专业的教学,也可作为公共部门培训和相关专业社会办学的教材。

本书的编写历时16个月,经过三次校正,内容较系统、完整,能够为读者提供较多的公共部门人力资源管理的信息、理论与方法。在此,我向支持和参与本书编写及审校人员杨河清教授、董洪敏老师,以及研究生张伟东、严妍、王硕、杨媛、姜蓓蓓、孟续铎、白京红、毛晓萌、胡晓弦、王雯燕表示真挚的感谢。由于编者能力有限,书中难免会存在各种问题,请广大读者加以指正,可以通过以下信箱与编者取得联系:zhangjsh@cueb.edu.cn,我们期待您能够就本书的内容与我们沟通并提出宝贵的建议!

目 录

前言

/ 1

第一章 公共部门人力资源管理概述

/ 1

第一节 公共部门人力资源管理的概念和内涵 / 2

第二节 公共部门人力资源管理的相关理论 / 10

第三节 公共部门人力资源管理的原理、目标 and 任务 / 14

第四节 公共部门人力资源管理者的角色、能力和管理实践 / 19

第二章 公共部门人力资源规划

/ 25

第一节 公共部门人力资源规划概述 / 27

第二节 公共部门人力资源信息系统 / 35

第三节 公共部门人力资源的供求预测 / 40

第四节 公共部门人力资源职业生涯发展计划 / 50

第三章 公共部门的工作分析、职位评价及人员分类管理

/ 60

第一节 公共部门的工作分析 / 61

第二节 公共部门的职位评价 / 68

第三节 公共部门人员分类管理 / 72

第四节 西方国家政府的分类制度 / 79

第五节 我国公共部门的职位分类制度 / 84

第四章 公共部门人员考核管理

/ 90

第一节 公共部门人员考核的含义与种类 / 91

- 第二节 公共部门人员考核内容的选择 / 94
- 第三节 公共部门人员考核的方法与组织实施 / 99
- 第四节 公共部门人员考核结果的使用 / 106
- 第五节 发达国家公共部门人员的考核制度 / 110

第五章 公共部门人员素质测评

/ 118

- 第一节 素质测评的含义、种类与作用 / 120
- 第二节 素质测评的方法与技术 / 123
- 第三节 公共部门人员任用的方式和原则 / 127
- 第四节 国家公务员考试录用制度 / 128

第六章 公共部门人力资源的培训与开发

/ 137

- 第一节 公共部门人力资源培训与开发的一般理论 / 138
- 第二节 公共部门人力资源培训与开发的实施 / 144
- 第三节 国家公共部门培训的机构设置与保障 / 160

第七章 公共部门人力资源流动与配置管理

/ 166

- 第一节 公共部门人员流动 / 167
- 第二节 交流调职管理 / 173
- 第三节 公共部门人员回避管理 / 178
- 第四节 公共部门人员晋升制度 / 180
- 第五节 公共部门人员辞职制度 / 188
- 第六节 公共部门人员退休制度 / 189

第八章 公共部门人员的工资福利保险

/ 193

- 第一节 公共部门人员的工资 / 194
- 第二节 公共部门人员工资制度 / 198
- 第三节 公共部门人员福利制度 / 201
- 第四节 公共部门人员的保险 / 205

第九章 公共部门人员的行为规范和权益保护

/ 216

- 第一节 公共部门人员的权利与义务 / 217
- 第二节 公共部门人员的行为规范建设 / 225
- 第三节 公共部门人员的奖惩 / 232

第四节 公共部门人员的申诉与控告 / 237

第十章 公共部门人力资本管理 / 246

第一节 人力资本观点的兴起与发展 / 248

第二节 公共部门人力资本管理的内涵 / 250

第三节 公共部门人力资源会计 / 253

第四节 公共部门人力资本管理政策 / 264

第十一章 公共部门人力资源管理的改革与发展 / 269

第一节 新的历史条件下公共部门人力资源管理面临的新挑战 / 271

第二节 我国公共部门人力资源管理的困境与出路 / 272

第三节 深化公共部门人力资源管理制度改革 / 275

第四节 公共部门人力资源管理的发展趋势 / 282

参考文献 / 286

第一章

公共部门人力资源管理概述

本章重点

- 人力资源的含义及其基本特征
- 公共部门人力资源管理的内涵
- 公共部门人力资源管理的特点与环境
- 公共部门人力资源管理的相关理论及其对公共部门人力资源管理的影响
- 公共部门人力资源管理的基本原理
- 公共部门人力资源管理的目标
- 公共部门人力资源管理者的能力构成

引导案例

新西兰国家部门改革:变革的十年

——国家部门的人力资源管理

新西兰的行政改革在当代西方行政改革中占据着十分重要的地位,其延续了近20年的大刀阔斧的改革在一系列法律的有力保障下,取得了令世人瞩目的成就,被许多国家誉为行政改革的典范。新西兰在不到10年的时间里,在每个与政府行政管理相关的方面都进行了根本性的改革,改革的内容主要包括以下几个方面:

一是实施《公共部门法》,在公共部门内部推行公司化、商业化改革。国家只与部长和执行主管签订固定期限合同(过去是常任制),执行主管再作为雇主雇用其他公

务人员。随着执行主管变成雇主,全行业范围的劳资谈判结束了。除了在部门薪酬、福利的决策权方面保留一些重要的职能,国家公务员委员会将大部分劳动关系和人事管理的实际责任转移给了执行主管,执行主管通过接受国家服务专员的授权来实现劳资管理职能。国家服务专员依然对劳动条件负有法律责任,负责制定并监督执行雇用方针政策。二是推行《劳动就业合同法》。1991年,新西兰推行了在公私两个部门中都适用的《劳动就业合同法》。改革后,新西兰公共部门可以采用多种形式的报酬来奖励高绩效的雇员,如以薪酬调整为代价来换取额外休假这种过去不可能出现的情形现在也变得令人十分容易接受了。劳动合同中可以包含双方协商同意的任何合法的内容,但是它必须包含一定数量的特殊预备和保护性条款,如有效劳动争议解决程序和中止日期等。个人劳动合同附带雇员个人责任状(或类似的文件),个人责任状是劳动合同双方详细列出的雇员有责任提供的产品或任务的清单,只要有可能,就应该包括质量、数量、成本或截止日期等细节。三是实行培训、教育分散化。为了实现发展管理的目的,新西兰已经在高级主管的集体领导下建立了“管理发展中心”,该中心被设计用来培养公共部门管理者,其目的是要提高公共服务部门中的高级管理人员队伍的规模和素质。在政府行业培训组织的推动之下,公共部门培训集团已经建立起来,它识别和确认公共部门工作所需的关键通用技能和协调全部门范围内的培训。四是加强绩效评估和管理。正如主管应对部门绩效负责一样,严格和经常性的个人评估系统被用来完善绩效评估系统,它主要用于诊断确定个人的优势和劣势所在,以及哪些方面需要补救或发展。以劳动合同和个人责任状为依据的经常性的绩效督察,已经成为每对雇用关系的整体组成部分之一。

新西兰公共部门实现的从高度集权制、高度制约和高度官僚化的传统人力资源管理模式向新的公共部门人力资源管理模式的转换意义深远。现在,新西兰公共部门管理者和私人部门的同行在人力资源管理方面的地位和作用相同。而且,新西兰公共部门人力资源管理的变革大大提升了个人绩效的质量。总之,新的明确的具有高绩效责任的公共部门人力资源管理系统被证明极具挑战性。

资料来源:赵曼,陈全明:《公共部门人力资源管理》,清华大学出版社,2005年版。

思考题:

1. 新西兰公共部门在人力资源管理领域实行了哪些方面的变革?
2. 收集其他国家公共部门人力资源管理改革的实践,比较它们和新西兰的改革有何异同。
3. 分析新西兰改革经验对我国公共部门人力资源管理改革的借鉴意义。

第一节 公共部门人力资源管理的概念和内涵

21 世纪的社会是知识和信息爆炸的社会。知识的生产分配和使用已经成为组织获取财富和权力的主要来源之一,而知识的生产以及创新完全建立在一个组织是否拥

有高素质的人力资源的基础上。因此,在当前社会中,人力资源的地位就显得尤其重要。另外,人力资源高增值性的特点,也决定了其战略性的地位。

公共部门人力资源管理是一般人力资源管理的重要组成部分,所以其具有一般人力资源管理的特点,同时又具有其自身的特点。

一、人力资源管理 with 公共部门的含义 and 特征

(一) 人力资源及人力资源管理的含义与特征

1. 人力资源的含义与特征。对“人力资源”范畴的认识,素来有多种观点,且有狭义和广义之分。目前较为常用的是从广义角度理解人力资源。广义的人力资源是指,在一定时间和空间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人口的总和。按照是否正在参与经济活动来划分,人力资源又可分为正在使用的人力资源和尚未开发的人力资源两部分。正在使用的人力资源是指在一个地理或行政区域、一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口,它包括正在从事劳动和已经投入经济运行的人口,以及由于非个人原因暂时没有从事劳动的人口,可统称为该地区这一段时间内的“劳动力资源”。尚未开发的人力资源则是指尚未参加生产劳动,正在通过教育或培训的形式进行培养,从而使其逐步具备劳动能力的;或虽具备劳动能力,但暂时没有从事社会劳动愿望的人,在一定条件下可以投入社会经济生活的人口总和,如大专院校学生、家庭妇女等。人力资源在各种生产要素中占据着特殊的位置,与其他资源相比,人力资源主要具有以下基本特征。

(1) 人力资源生成过程的周期性。任何人力资源的成长与成熟,都是需要特定的时代背景和一定的时间来完成的。一个时代的社会状况,包括经济的、教育的、文化的因素,都会影响和制约在这个时代中发展起来的人,使其具有特定的价值观念、道德观和认知方式等,并体现在他们的工作行为和劳动态度上。人力资源生成的时代特征表明人力资源管理不能脱离其管理对象的时代性,必须明确时代带给劳动者的长处和不足,这样才能在人力资源开发的过程中确立目标和方向。

(2) 人力资源的能动性。所谓人力资源的能动性,是指当人力资源作为生产要素的一部分进入生产过程后,他们就在一切生产经营和管理活动中居于中心位置,起主导的作用。人力资源具有引导、操纵、控制其他资源的功能。能动性隐含着这样的思想:在各项人类社会活动中,人力资源是唯一具有创造性因素的资源,这一因素能够顺应一定的社会历史条件,同时也能够不断创新促进社会发展,改变不合时宜的陈规陋习。正是人力资源特有的能动性,使人类社会不断前进。人力资源管理的目的在于运用有效的激励和开发机制,拓展人力资源的创新能力,以增加社会的财富。

(3) 人力资源使用过程中的时效性。每个人的一生都要经历一些特定的生理和心理发展阶段,每个发展阶段都有其成长的特性。而其中有一段时期,是人的生理与心理都比较成熟的阶段,不仅年龄适当,体力充沛,同时随着工作经验的积累和个人素质的培养,各方面的工作也进入最佳状态。在这个时期,人的能力处于整个人生阶段

的顶峰,希望能被组织及时地开发和使用,即组织应对这一时期的人委以重任。如果组织储之不用,或没有充分地对其开发使用,按照素质衰退理论,一方面可能导致人的才能逐渐退化,甚至消失;另一方面,过了最佳的生理、心理时期,人的综合素质能力就开始从顶峰下降,这就是人力资源使用的时效性。因此,如果组织不注意这一点的话,不仅会导致人力资源的浪费,而且会影响到组织的工作绩效以及发展的目标。

(4) 人力资源开发过程的延续性。与物质资源的一次性开发不同,人力资源在成长和使用的过程中可以对其不断地进行开发。人力资源开发的持续性表明:人力资源身上具有多种潜在的素质,他们在工作中表现出来的往往只是冰山的一角,更多的能力由于缺乏适当的使用环境而被压抑。因此,组织可以通过各种渠道和方式,促使人力资源的能力在使用中被不断地开发出来。而且当人力资源经过每一次新的开发后,其素质能够不断积蓄起来,以往开发出来的素质会在新的开发中发挥作用。这又被称为人力资源的“蓄电池”理论。

(5) 人力资源闲置过程的消耗性。与物质性资源明显不同的另一特点是,人力资源在其闲置的过程中,仍需要不断地耗费其他各种物质性资源。这种消耗性意味着,即使一部分人力资源处于闲置状态,如未得到使用或暂时失业,其所在组织或社会也必须为之付出必要的经济性补偿和物质保障。一方面,这说明人力资源闲置、浪费会给组织带来更多的损失;另一方面,也说明组织为了避免人力资源的长期闲置,进行人力资源管理,建立培训转岗和再就业强化措施的必要性和重要性。

(6) 人力资源的高增值性。人力资源的高增值性体现为:人力资源收益的份额正在迅速超过其他资源,人力资源的经济价值呈不断上升的趋势。劳动力的市场价格在上升,人力资源投资收益率在上升,劳动者自己可支配的收入也在上升。其中,高质量人力资源与低质量人力资源的收入差距在明显地拉大。

2. 人力资源管理的含义与特征。人力资源管理是国家或各种社会组织对本国或本组织人力资源的未来和现状进行参数统计、人才规划、人力资本投资、未来职员选拔、成本收益核算、员工培训、员工使用和员工福利保障等一系列组织、决策的活动。人力资源管理也分为宏观和微观两个层面。宏观的人力资源管理是国家对本国一定时期内的人力资源整体的管理。它需要对本国人才素质的基本情况有整体把握,能够立足于社会经济发展的总体规划,有计划地投资于人力资源管理领域,对人力资源进行培养和继续教育,保证人力资源整体结构的合理性并能够满足人才市场发展的需要。微观的人力资源管理指组织对其管辖内的人力资源进行招聘、培训、绩效考评、薪酬福利发放等各种管理活动。

随着社会的变迁,当前人力资源管理呈现出以下几个特征。

(1) 在管理理念上,人力资源为一切资源中最宝贵的资源,经过开发的人力资源可以增值,能给组织带来巨大的效益。人力资源管理部门则逐步变为组织的效益部门,讲究投入和产出,通过建立良好的用人机制,以及对人力资源的再投资,达到人力资源的合理配置,并不断优化,为组织创造价值。追求的效益包括人才效益、经济效益

和社会效益的统一,还包括短期效益和长期效益的结合。

(2)在管理内容上,现代人力资源管理以人为中心,将人作为一种重要资源加以开发、利用和管理,重点是开发人的潜能、激发人的活力,使员工能积极主动和有创造性地开展工作。

(3)在管理形式上,现代人力资源管理属于动态管理,强调整体开发,也就是说,对员工不仅安排工作,还要根据组织目标和个人状况,为其做好职业生涯设计,不断培训,不断进行横向及纵向的岗位或职位调整,充分发挥个人才能,量才使用,人尽其才。

(4)在管理方式上,现代人力资源管理采取人性化管理,考虑人的情感、自尊与价值,以人为本,多激励、少惩罚,多表扬、少批评,多授权、少命令,发挥每个人的特长,体现每个人的价值。

(5)在管理策略上,现代人力资源管理,不仅注重对近期或当前具体事宜的解决,更注重对人力资源的整体开发、预测与规划。根据组织的长远目标,制定人力资源的开发战略措施,属于战术性与战略性相结合的管理。

(6)在管理技术上,现代人力资源管理追求科学性和艺术性的结合,不断采用新的技术和方法,完善考核系统、测评系统等。

(7)在管理体制上,现代人力资源管理多为主动开发型,根据组织的现状、未来,有计划有目标地开展工作。例如,制订人力资源规划,实施人才引进培养,决定薪资报酬等,工作的主动性较大。

(8)在管理手段上,现代人力资源管理的软件系统、信息检索、报表制作、核算、测评、招聘等均由计算机自动生成结果,及时准确地提供决策依据。

(9)在管理层次上,现代人力资源管理部门处于决策层,直接参与组织的计划和决策,是组织的最重要的高层决策部门之一。

(二)公共部门的含义与特征

公共部门的人力资源管理属于整个社会人力资源管理系统的一部分,它是更高层次、更高水平的人力资源管理活动。对“公共部门”的内涵和外延的界定,有助于我们更好地理解公共部门人力资源管理一系列活动的初衷,寻找到适合的管理方法,以及在管理中的着眼点等。

1. 公共部门的含义。公共部门(Public Sector)是指提供公共产品或进行公共管理,致力于增进公共利益的各种组织和机构。其本质是一套谋求公共利益和普遍福祉的组织体系。

公共部门在不同的国家有不同的具体分类,我国公共部门一般划分为以下几类。

(1)国家政权组织,是拥有公共权力,依法管理公共事务,增进社会公共利益的国家政权机构。它由国家全额拨款,完全由国家控制。服务对象是全体公民,在人员录用方面采用依法招考、录用,科级以下凡进必考的人员录用制度。国家政权组织系统,包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关,是最典型的公共部门。

(2)事业单位,是国家以社会公益为目的,由国家机关所办或其他组织利用国有

资产兴办的,从事科、教、文、卫等行业工作的社会服务组织。其运作方式为国家全额或部分拨款,主要受国家控制。主要包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科研机构、文化馆、图书馆、美术馆等。

(3)公共企业,是部分或全部由国家投资,由国家委派代表进行管理,以提供公共产品为主要经营内容,不以营利为主要经营目标的企业。国家对其控制力度相对较小,其拥有较大自主权。主要包括公共交通企业、自来水公司、燃气公司等。

(4)民间组织,是民间自发组成的不以营利为目的的公益性组织。靠自筹资金或社会捐助资金开展活动,完全自主管理。主要包括各种学会、协会、联合会等。

上述四类公共部门在诸多方面都有差别,为方便读者理解,我们对这四类公共部门进行了对比分析,参见表1-1。

表1-1 公共部门分类比较

类别 项目	国家政权组织	事业单位	公共企业	民间组织
资金来源	国家全额拨款	国家全额或部分拨款	全部或部分接受国家投资	自筹资金,接受资助
官方控制程度	完全官方控制	部分官方控制	官方控制较少	依法自主管理
用人自主权	依法招录、监管	拥有较高自主权	拥有很高自主权	完全自主
民营化可能	不可能民营化	可部分民营化	视行业而定	完全民营化
服务对象	面向所有公民	有特定服务对象	为付费者服务	视情况而定
组织目标	行使公共权力,依法管理社会公共事务,增进社会公共利益	推进教科、文、卫、体等事业发展	增进公众福利同时谋求自身持续发展	完成组织成员依法设定的合法目标
具体举例	人民代表大会、政府机关、法院、检察院、军队、监狱等	学校、科学研究院、非职业体育组织、医院、文联、电视台、图书馆等	公共交通企业、自来水公司、军工企业、邮政局等	民办医院、协会、学会、联合会、基金会、联谊会、商会等

注:①某些文献将国有企业都归入公共部门,但由于我国过去绝大多数的“国有企业”已经或将要吸收非公资本而实现非国有化,许多国家全资拥有的“国有企业”也已实现自主经营、自负盈亏,致力于提供私人产品以赢利。因此,本书采用“公共企业”一词指代部分或全部由国家投资,由国家委派代表参与和监督经营管理,以提供公共产品为主要经营内容,不以营利为主要经营目标的公共经济组织。

②本书中“民间组织”是与非营利组织(non-profit organization, NPO)、非官方组织(non-governmental organization, NGO)等概念相近的一个概念,可以再分为社会团体、民办非企业单位和其他民间组织,其中社会团体和民办非企业单位是我国当前已经明确认定的民间组织。社会团体指,“由中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织”;民办非企业单位指,“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织”;其他当前还没有确认或难以归类的民间组织都可以归入到其他民间组织中去。

资料来源:赵曼、陈全明:《公共部门人力资源管理》,清华大学出版社,2005年版,第2页。

在我国,由于民间组织的发展不够充分,而且国家政权组织、事业单位和公共企业在公共部门中居于主导地位,因此,在不特别说明的情况下,本书“公共部门”一词都仅指国家政权组织、事业单位和公共企业。

2. 公共部门的特征。公共部门是与私营部门相对应的概念,它与私人部门的区别可以通过表 1-2 来呈现。

表 1-2 公共部门与私人部门的区别

因素		部 门	
		公共部门	私人部门
环 境	市场	市场由监督机构构成	人们的购买行为决定市场
		提供同一服务的组织相互合作	为提供某项服务相互竞争
		资金来源依赖预算拨款(免费服务)	资金来源依赖于收费
		缺乏数据	数据充分可用
		市场信号弱	市场信号清晰
	制约	指令和义务限制了自主权和灵活性	只受法律和内部多数人意见的限制
交 易	政治影响	政治影响是直接的,源于权威和经济控制力	政治影响是间接的,依赖于法律和私人部门的经济实力
	强制力	人们必须资助和消费组织的服务	消费是自愿的,依据所用情况付费
	影响范围	具有较大社会影响,关注者众多	具有较小社会影响,关注者范围小
	公众审查	不能将计划保密或暗地里制订计划	可以隐蔽地制订计划并将其保密
组 织 程 序	所有权	所有权模糊,范围极度泛化	所有权明晰,利益相关者少而集中
	目标	长期和短期目标复杂、不断变化,往往相互冲突,且难以界定,难以落实	组织目标清楚,认同度高
		最关注公平	最关注效率
	权力限制	执行者得到的授权往往不足	执行者得到的授权充分
		权力受到多方牵制和监督	由相对独立的机构行使权力
	绩效期望	模糊,并处于不断变化中,随选举和政治任命的变化而变化,容易导致激励无所事事	清楚,在长时间内稳定不变,因而易使人产生紧迫感
	激励	稳定的工作,赞同任务和角色	主要是利益激励

资料来源:赵曼,陈全明:《公共部门人力资源管理》,清华大学出版社,2005年版,第4页。

通过表 1-2 的对比分析我们可以总结出,公共部门主要具有以下一些特征。

(1) 公共部门具有强政治影响力。公共部门的资金全部或部分依赖于预算拨款,它的指令和义务限制了其自主权和灵活性,其政治影响也非常直接,这都源于国家的权威和经济控制力。

(2) 公共部门交易的影响范围大。公共部门具有较大的社会影响,关注者众多。由于公共部门所具有的强制力,人们必须资助和消费公共部门的服务,同时,公共部门也要接受公众的审查。

(3) 组织程序庞杂。由于公共部门涉及范围广,自然导致其组织程序庞杂。公共

部门非常关注公平,其权力也往往受到多方面的牵制和监督。公共部门的工作稳定且较有保障,但是为进一步提高该类组织的工作效率,应适当地采用一定的绩效监控与激励机制,这也是本书在后面几个章节中将要深入探讨的问题。

二、公共部门人力资源管理的内涵

经过以上对公共部门的讨论,现在可以引出公共部门人力资源管理(Public Sector Human Resource Management)的定义,即对公共部门人力资源进行管理活动,它是以国家行政组织和相关的国有企事业单位的人力资源为主要分析对象,研究管理机关如何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、奖惩、保障等管理活动和过程的总和。

一般而言,公共部门人力资源管理包括宏观公共部门人力资源管理和微观公共部门人力资源管理两部分。前者是指,整个公共组织系统为了保证其工作的性质与人力资源的整体结构相互匹配以及发展的需要,对公共部门内、外的人力资源供求状况进行宏观和中长期统计、预测、规划,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管理、流动和人才市场的秩序等的管理。其目的是奠定和发展公共部门人力资源管理的良好环境。微观的公共部门人力资源管理是指,每个具体的行政组织、政府工作部门,以及其他相关的企事业单位,依法对本部门内现实的人力资源进行开发、管理的活动和过程,包括对内部人力资源进行规划、人力资源获取、使用、评估、培训、薪酬管理、惩罚和维护等活动和过程。同时,宏观公共部门人力资源管理和微观公共部门人力资源管理之间并不是截然分开的两个体系,它们互为条件、相互保障,共同形成公共部门人力资源管理的整体系统。

三、传统人事管理与公共部门人力资源管理的区别

随着社会和时代的变迁,管理理念也发生了巨大的变化,从过去“人事行政管理”发展到现在人们提出的“公共部门人力资源管理”。这并不是单纯的术语转变,而有着思维视角等明显的不同,“公共部门人力资源管理”较传统的“人事行政管理”的优越性主要体现在以下几点。

第一,公共部门人力资源管理不再把人当做只是消耗其他生产资料的成本看,而是更多地将人作为资源,并且可以持续不断地开发和有效使用,能够给公共部门带来巨大的投资回报和效益。

第二,公共部门人力资源管理不再将人看做是被动的被使用的工具,而是作为公共部门的主体,富有能动性、可连续开发的知识和技能,能够主动地适应各种环境变化。公共部门内的文化和管理理念逐渐转向营造人员成长的环境,尊重其主体地位,并强化激励、保障、服务、培训等引导性、开发性的管理功能。

第三,公共部门人力资源管理适应时代发展的需要,增加了新的管理方法。人事管理的事务活动主要是针对非管理职位的员工的基本管理,但人力资源管理更为强调

管理中的人力资源规划与发展等内容,如公共部门人力资源的预测、规划、开发,公共部门人员的测评与甄选,公共部门人力资源开发的投资收益分析等。将管理与绩效的提高紧密地结合在一起。公共部门人力资源管理更为强调使用和开发并重,在充分发挥公共部门人员现有智慧才能的同时,还要充分挖掘其潜能,看重其未来发展。

第四,强调部门之间的合作。人事管理认为所有管理者的基本任务就是管理好其所属单位的人事问题;但人力资源管理更多的是强调人事部门与实际操作部门的整合问题,认为人力资源部门能否管好人、开发好人需要与实际操作部门进行有效的沟通,并且这种部门与部门之间合作的好坏将直接影响整个公共部门的组织利益与未来发展。

第五,强调公共部门的组织文化塑造。人事管理更侧重于在实务方面,如人员招录、选拔、文档管理等基本活动的实施,但人力资源管理更侧重于各个环节的内在高度一致性,并使各个环节能够有效地传达组织的核心价值与策略理念。

四、公共部门人力资源管理的特点与环境

(一) 公共部门人力资源管理的特点

公共部门中的人力资源,由于受公共部门自身性质决定,具有自身独有的特点,主要表现在以下几个方面。

1. 结构复杂,管理难度高。公共部门受政治因素的影响很深,它既是一个横向部门分化,同时又是纵向层级节制的庞大的组织结构体系,这在很大程度上造成了管理的难度。若要统一运作好这个庞大的公共体系下的各个部门,就需要合理划分职责与权力。划分人事行政管理权限,建立相关的管理制度,明确各个部门、人员的职责范围等都是对公共部门人力资源有效管理的基础。

2. 法律规范,依法管理。国家制定各项专门的法律和法规对公共部门人力资源的行为和公共部门人力资源管理行为进行规范,保证他们依法合理地行使行政管理和人力资源管理的权力,同时也为群众监督提供了途径。

3. 提高效率,强化管理。公共部门人力资源的具体管理要体现公共部门自身的特点。例如,针对政府组织的工作性质与公共部门人员的政治要求,强化对其德、能、勤、绩、廉五个方面的测评、考核,不断改进培训的方法和技术;而针对公共部门产出的非量化性特征,公共部门人力资源管理必须提出适用于公共组织的绩效评价指标。

4. 职位稳定,加强流动。公共部门人员稳定的职业保障本身是为了其能更好地安心工作为社会做贡献,但是这也成了他们的护身符,再加上法律对他们身份与职位的保障,更可能使得公共部门人员队伍缺乏活力,因而公共部门人力资源管理要加强对人员的轮换和流动。

(二) 公共部门人力资源管理的环境

公共部门人力资源管理活动受到组织内外部环境的影响和制约,这决定了其战略