



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

GONGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

公共部门

人力资源管理 (第二版)

鄢龙珠 主编

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

公共部门人力资源管理

鄢龙珠 主 编 (第二版)



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/鄢龙珠主编.—2版.—厦门:厦门大学出版社,2010.2
ISBN 978-7-5615-2621-7

I.公… II.鄢… 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(2009)第 221841 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

2010年2月第2版 2010年2月第1次印刷

开本:787×960 1/16 印张:20.75 插页:2

字数:374千字 印数:1~3 000册

定价:35.00元

如有印装质量问题请与承印厂调换

第二版序言

《公共部门人力资源管理》出版三年来,受到了广泛的关注,许多高等院校的老师和学生将之选作教材或参考书。在收集和吸纳使用本书的老师、同学及其他读者的意见和建议的基础上,我们对第一版进行了修改和补充。此次修订的内容主要在以下几个方面:

1. 调整了局部结构。新版本把第九、十章合并为一章,新增加了第十一章公共部门人力资源信息管理系统。

2. 在大多数章节中增加了一些新内容,修改了我们发现的错误。

3. 改写了部分章节。主要是改写了第七章公共部门人力资源绩效管理;第八章公共部门人力资源薪酬管理;第九章公共部门人力资源职业生涯管理。

4. 补充和更新了部分章节的案例及练习题。

在修订过程中,我们参考了大量的相关书籍资料,除已注明外,还借鉴了许多专家、学者的著作、教材、论文、案例及网站资料,在此一并致以衷心的感谢。

在此我还要对为本书的写作付出辛勤努力的各位作者表示衷心感谢,对为本书的出版倾注大量精力的厦门大学出版社编辑甘世恒同志表示衷心感谢。

本书的修订工作由鄢龙珠设计与主持,具体分工是:第一、八章:鄢龙珠;第二章:吴镇聪;第三章:刘少枫;第四章:王明春;第五章:陈志;第六章:徐初佐;第七章:俞少奇;第九章:邢雯;第十章:陈志;第十一章:郑书娟。

全书由鄢龙珠统稿,黄毅君、张伟志、张再海等对全书进行了通读。

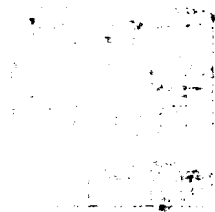
公共部门人力资源管理是一门发展极快的学科,由于我们水平有限,加之时间仓促,书中不妥和疏漏之处在所难免,诚盼同行专家和广大读者批评指正,以便我们继续修订。

福建师范大学公共管理学院

鄢龙珠

2010年1月26日

福建师范大学教材建设基金资助



目 录

第二版序言

第一章 导 论	(1)
学习精要.....	(1)
第一节 公共部门与公共部门人力资源.....	(1)
第二节 公共部门人力资源管理的性质.....	(8)
第三节 公共部门人力资源管理的基本功能	(12)
第四节 公共部门人力资源管理发展的新趋势	(14)
本章练习	(23)
案例讨论	(23)
第二章 公共部门人力资源管理的理论核心与基本原则	(26)
学习精要	(26)
第一节 人本管理思想	(26)
第二节 人力资本理论	(37)
第三节 公共部门人力资源管理的基本原则	(46)
本章练习	(49)
第三章 公共部门工作分析和职位评价	(50)
学习精要	(50)
第一节 工作分析与职位评价概述	(50)
第二节 工作分析的内容、程序及方法.....	(55)
第三节 职位评价的特点、步骤和方法.....	(62)
本章练习	(72)
案例讨论	(73)

第四章 公共部门人力资源的分类管理	(76)
学习精要	(76)
第一节 人员分类管理概述	(76)
第二节 品位分类管理	(78)
第三节 职位分类管理	(80)
第四节 人员分类管理制度的发展趋势与我国公共部门 的人员分类管理制度	(84)
本章练习	(95)
案例讨论	(95)
第五章 公共部门人力资源的流动管理	(100)
学习精要	(100)
第一节 公共人力资源的流入管理:招聘与录用	(100)
第二节 公共部门人力资源的内部流动管理:晋升与降职	(117)
第三节 公共人力资源的流出管理:辞职与辞退	(121)
本章练习	(126)
案例讨论	(126)
第六章 公共部门人力资源绩效管理	(128)
学习精要	(128)
第一节 公共部门人力资源绩效管理概述	(128)
第二节 公共部门人力资源绩效考评	(135)
第三节 绩效管理过程	(152)
第四节 完善我国公共部门人力资源绩效管理	(160)
本章练习	(165)
案例讨论	(165)
第七章 公共部门人力资源薪酬管理	(169)
学习精要	(169)
第一节 公共部门人力资源薪酬概述	(169)
第二节 公共部门薪酬设计与管理	(176)
第三节 公共部门人力资源的福利与保险	(189)
本章练习	(200)
案例讨论	(200)

第八章 公共部门人力资源培训管理	(203)
学习精要.....	(203)
第一节 公共部门人力资源培训概述.....	(203)
第二节 公共部门人力资源培训需求分析.....	(208)
第三节 公共部门人力资源培训的实施.....	(215)
第四节 公共部门人力资源培训的评估.....	(226)
本章练习.....	(228)
案例讨论.....	(229)
第九章 公共部门人力资源职业生涯管理	(232)
学习精要.....	(232)
第一节 公共部门人力资源职业生涯管理概述.....	(232)
第二节 公共部门人力资源职业生涯规划的理论与实践.....	(238)
第三节 我国公共部门人力资源职业生涯规划与管理存在 的主要问题与对策.....	(256)
本章练习.....	(259)
案例讨论.....	(259)
第十章 公职人员的行为规范与权益保障	(261)
学习精要.....	(261)
第一节 公职人员的权利与义务.....	(261)
第二节 行为规范.....	(265)
第三节 申诉、控告.....	(272)
第四节 争议仲裁.....	(280)
本章练习.....	(289)
案例讨论.....	(290)
第十一章 公共部门人力资源信息管理系统	(292)
学习精要.....	(292)
第一节 公共部门人力资源信息管理系统概述.....	(292)
第二节 公共部门人力资源信息系统对管理决策的支持过程.....	(305)
第三节 公共部门人力资源信息系统的使用、维护与再开发.....	(311)
第四节 公共部门信息管理系统与外部系统的沟通.....	(314)

本章练习.....	(318)
案例讨论.....	(318)
参考文献.....	(321)
后 记.....	(324)



第一章 导 论

学习精要

- ★ 公共部门人力资源的内涵与特征
- ★ 公共部门人力资源管理的性质和特点
- ★ 现代公共部门人力资源管理与传统人事管理的差异
- ★ 公共部门人力资源管理的基本功能
- ★ 我国公共部门人力资源管理系统变革的成果和有待突破的问题

公共部门人力资源管理是社会人力资源管理的一个部分,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开展,制约公共管理活动的结果,是公共管理活动的重要组成部分。

第一节 公共部门与公共部门人力资源

一、公共部门的含义、类型与特征

(一)公共部门的含义

公共部门(public sector)是相对于私营部门(private sector)的一种社会形态。私营部门是指提供私人物品、谋求实现自身利益最大化的个人和组织。公共部门是指旨在提供公共产品和公共服务,以谋求社会公共利益和普遍福祉的一套组织体系。公共部门的构成十分复杂,而且,其涉及的范围和数量是随着社会发展的不同时期,国家管理社会经济事务的职能范围、所用管理手段与方式的变化而变化的。

最典型的公共部门是政府部门,它们以公共权力为基础,具有明显的强制性,依法管理社会公共事务,其目标是谋取社会的公共利益,对社会与公众负责,不以盈利为根本目的,不偏私于任何集团的私利。最典型的私人部门是私人企

业,它们以追求自身利益最大化为最终目标。

公私部门之间的界限最初比较清晰,但随着社会经济的发展,公私部门之间的互动日趋频繁,出现了相互渗透、交融的趋势。第二次世界大战后,随着各国行政权的进一步扩大,政府管理经济与社会各方面事务的形式也发生了重大变化。政府由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者,直接进入了人们社会生活的各方面。政府直接投资办企业,建立众多国有企业,提供公共物品;直接开办公立学校,使更多的平民子女接受国家教育等等。因而,具有公共部门内在性质的组织的范围明显扩大了。在广义上,它既包括依靠国家财政运转的国家政权组织,尤其是管理社会公共事务的行政组织,同时也包括由政府直接投资、在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院与相当数量的得到行政授权、并靠国家财政资源运转的机构或公共事业性组织等。而在今天,伴随着一次又一次的政治和行政改革运动,依照政府职能削减和分权的原则,公共部门的范围和表现形式在广泛的民营化浪潮和新公共治理运动的推动下,又发生了诸多的变化。第三部门迅速兴起,而“公部门”与“私部门”的界限变得越来越模糊,政府通过契约外包和分包,使越来越多的私营部门不断地介入到公共服务中。

(二)公共部门的主要类型

由于人们在认定公共部门的内涵和外延时,采用的标准和评价方式不同,所以对公共部门范畴的界定并不统一。我们在分析公共部门的内在性质和外延范畴时,根据一系列标准和特征,将公共部门的范围和主要类型划分为以下几类。^①

第一类公共组织是指公共部门体系中具有最为突出的特征的一大类组织——拥有公共权力,制定和执行国家宪法、法律,维持社会秩序,从事社会公共事务管理,提供公共产品和公共服务,运营经费全部来源于国家公共财政的划拨,追求公共利益的实现,不以盈利为目的的国家政权组织系统,包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关。在传统意义上,它们构成“公域”的中心,是公共组织最重要的组成部分。

第二类公共组织是指由国家政权组织委托和授权的,从事公共服务的,为公众提供科学、文化、医疗卫生等公共产品,其运营经费一部分来源于国家公共财政的划拨,一部分来源于为收回成本而向服务接受者收取的费用,不以盈利为目的的组织体系。在我国,它们是从从事公共事业服务的国有的或民营的事业单位或组织,包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科学研究机构、文化馆、图书

^① 参见孙柏瑛主编:《公共部门人力资源开发与管理》,中国人民大学出版社2004年版,第9~10页。

馆、美术馆、社区公益服务组织、社会工作的志愿者组织等。今天,它们也属于“第三部门”,是非营利组织的重要组成部分。尽管这些组织越来越多地采用企业化经营的模式,形成了企业式的运营过程,但是,由于它们的基本性质是提供公共服务,并且与私营企业不同,它们不以盈利为目的,所以也是公共部门的一部分。

第三类公共组织是指由政府出资组建,生产社会需求的物质产品,以盈利和国有资产增值为目的,以企业化方式运营的组织体系,主要是指各种国有企业和公司。在内部经营方式上,国有企业与私营企业区别不大,但由于其产权性质属于国有,运营资源来源于公共的资源,又受到政府主管部门或授权主管部门的监督、管理,所以可视为公共部门的一部分。

由此可见,公共部门是一个庞大的组织体系,是由内部运营方式并不相同的组织构成,这决定了在公共部门中,针对不同类型的公共组织,人力资源管理的模式和形态也是多样化的。

本书主要讨论第一类组织的人力资源管理,兼顾第二、三类组织。

(三)公共部门的特征

经济学家希克斯(Hicks)强调公共部门是公共政治决策的产物,而非市场动作的结果。政府是以命令为基础的——它们能强制人们执行,而市场则是自愿行为。经济学家斯蒂格利茨(Stiglitz)则认为,公共部门与私营部门的重要区别在于两个方面:一是经营公共部门的负责人所拥有职务的合法性直接地从政治选举过程中产生;二是政府被赋予一定的强制力,这种权力是私营机构所没有的。简单地讲,公共部门与私营部门的核心差异在于其是否拥有合法的强制力,政府是社会中唯一可以合法使用暴力的机关。他进一步指出,虽然政府拥有这种强制权,但在民主社会中,“政府仍依赖于各方面的自愿服从”。

从作用的范围来看,私人部门与公共部门之间似乎不存在清晰的界线,当私人部门的行为具有很强外溢性的时候更是如此。但是当我们将典型的公共部门和典型的私人部门进行对比分析时,就会发现二者之间是有差别的,它们有着各自的特质。见表 1-1。

二、公共部门人力资源的内涵与特征

(一)人力资源内涵及特征

1. 人力资源内涵

“资源”一般分为自然资源、资本资源、人力资源和信息资源。人力资源(human resources)是指一定范围内能够推动社会和经济发展的、具有正常智力和体力劳动能力的人的总称。

表 1-1 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 提供同一服务的组织相互合作 资金来源依赖预算拨款(免费服务) 缺乏数据 市场信号弱	人们的购买行为决定市场 为提供某项服务相互竞争 资金来源依赖于收费 数据充分可用 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	
	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	
	交易	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		不能将计划保密或隐蔽制订计划	可以隐蔽地制订计划并将其保密	
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	
组织程序	目标	长期和短期目标不断变化,往往相互冲突且难以界定和落实 最关注公平	组织目标清楚,认同度高 更关注效率	
	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,容易导致鼓励无所事事	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,重要任务和角色	主要是利益激励	

引自赵曼主编:《公共部门人力资源管理》,清华大学出版社 2005 年版,第 4 页。

人力资源是一个涵盖面很广的理论概括。要准确地理解人力资源的实质和内涵,就必须分析和把握人口资源、人力资源、劳动力资源和人才资源四者的关系。

人口资源是指一个国家或地区的人口总体的数量表现。它是一个最基本的底数,就如一个高大建筑物的底层,与之相关的人力资源、劳动力资源、人才资源皆以此为基础。

人力资源是指一个国家或地区具有为社会创造物质、精神和文化财富的,从事智力劳动和体力劳动的人们的总称。它强调人具有的劳动能力,即使是潜在

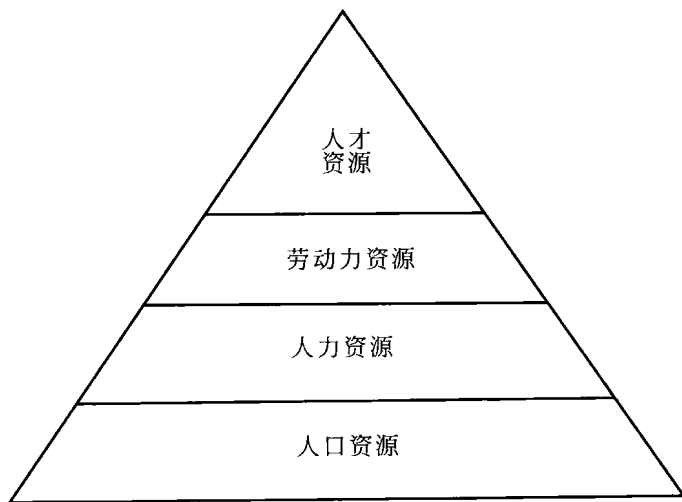


图 1-1 人口资源、人力资源、劳动力资源、人才资源四者的关系

的,如未进入法定劳动年龄或超出法定劳动年龄的人们均应包含进去。当然,这是从广义的人力资源角度来理解的。

劳动力资源是指一个国家或地区有劳动能力并在“劳动年龄”范围之内的人口总和。

人才资源则是对一个国家或地区具有较强的管理能力、研究能力、创造能力和专门技术能力的人的总称。它重点强调人的质量方面,强调劳动力资源中较优秀的那一部分,表明一个国家和地区所拥有的人才质量,反映了一个民族的素质。

人口资源和劳动力资源突出了人的数量和劳动者数量;人才资源侧重人的质量;人力资源是人口数量与质量的统一,是潜在人力与现实人力的统一。如果开发得当,利用有方,管理得力,人力资源将为社会经济的发展做出巨大贡献。

人力资源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,包括正在从事劳动和投入经济运行的人口以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口。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其投入社会经济生活的人口总和。例如在校的青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

人力资源的构成要素有两个。第一个要素是人力资源的数量,它是衡量人力资源总量的基础性指标,是人力资源量的特征。一国或地区的人口数量与广

义的人力资源数量呈明显的正相关性,反映了人力资源绝对量的水平。而人力资源的相对量是现实的人力资源数量在国家或地区总人口中所占的比重。现实人力资源数量投入得越多,就意味着就业人口越多,表明该国家或地区经济发展具有一定优势。第二个要素是人力资源的质量,它是衡量人力资源总体素质的指标,是人力资源质的特征。人力资源的质量对于国家和社会发展的作用比人力资源的数量因素更为重要。人力资源的质和量综合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。提高一国人力资源的质量是现代人力资源发展的重要目标和方向,在以信息、知识和技术密集为特征的现代知识经济时代更是如此。

2. 人力资源的特征

与其他资源相比,人力资源表现出以下基本特征:^①

(1)人力资源具有能动性和创造性,在经济活动中居于主导地位。人力资源能有目的、有意识地主动引导、操纵和控制其他资源去推动社会和经济的发展,同时它还是唯一能起到创造作用的资源。它既能顺应一定的社会历史条件,也能创新和发展社会条件,改变不合时宜的陈规陋习。因此,人力资源能适应环境的变化和要求,担负起应变、进取、创新、发展的任务,从而使组织更加充满活力,成为社会发展最积极、最活跃的生产要素。

(2)人力资源是可再生的生物性资源。人力资源以人的身体为天然载体,是一种“活”的资源并与人的自然生理特征相联系。这一特点决定了在人力资源的使用过程中必须考虑工作环境、工伤风险、时间弹性等非经济和非货币因素。人口的生产 and 劳动力的再生产,通过人口总体和劳动力总体内各个个体的不断替换、更新和恢复的过程得以实现。

(3)人力资源是具有时效性的资源。人力资源的形成、开发、使用都具有时间方面的制约性。从个体看,作为生物有机体的人,有其生命周期;而作为人力资源的人,能够从事劳动的自然时间又被限定在其生命周期的中间一段;从事劳动的不同年龄段的人(青年、壮年、老年),劳动能力也不尽相同。当人的劳动能力处于曲线的顶端时,要求被组织及时地开发和使用。如果组织储之不用,或没有充分地使用,那么,一方面可能导致人力资源的才能逐渐退化,甚至消失;另一方面,过了最佳的生理、心理时期,人力资源的综合素质能力就开始从顶峰下降。因此,组织就需考虑动态条件下人力资源的形成、开发、分配、使用的相对稳定性。

(4)人力资源是具有两重性的资源。人力资源既是投资的结果,同时又能创

^① 参见赵曼主编:《公共部门人力资源管理》,清华大学出版社2005年版,第5~6页。

造财富,或者说,它既是生产者,又是消费者。由于人力资源的绝大部分是后天获得的,为了提升人力资源必须投入财力和时间,这些投入变成人力资本投资。从生产与消费的角度看,人力资本投资是一种消费行为,而且这种消费行为是必需的,是先于人力资本收益的。没有这种先前的投资,就不可能有后期的收益。另一方面,人力资源与一般资本一样具有投入产出的规律,并具有增值性。研究证明,对人力资源的投资无论是为社会还是为个人所带来的收益都要远远大于其他资源投资所产生的收益。舒尔茨(Theodore W. Schultz)用投资收益率法研究了美国1929年到1957年的经济增长贡献,结果表明,教育投资对经济增长率的贡献为33%。

(5)人力资源是具有社会性的资源。由于每个人受自身民族文化和环境的影响不同,其个人的价值观也不相同。在生产经营活动、人与人交往等社会性活动中,人力资源的配置与运用不是单纯的经济资源配置与运用问题,还存在大量的价值判断、社会文化问题,不妥善解决这些问题,就不可能真正实现人力资源的最优配置。

(二)公共部门人力资源内涵与特征

公共部门人力资源是指公共部门现有的、能够作为生产性要素投入到社会公共事务中的劳动人口的数量和质量的总和。它是整个社会人力资源的重要组成部分。

公共部门人力资源的数量包括国家政权组织公职人员、事业单位人员、国有企业从业人员和民间组织从业人员等四个部分。公共部门人力资源的质量一般是指公共部门从业人员个体素质的有机集合,它通常由道德素质、身体素质与智力素质构成。

公共部门人力资源作为人力资源的重要组成部分,也具有一般人力资源的基本特征。

在我国,公共部门人力资源尤其是指在国家政府部门从事公共事务管理的人员特别是公务员。

第二节 公共部门人力资源管理的性质

一、公共部门人力资源管理的含义

公共部门人力资源管理(human resources management in public sector)是指公共部门依据法律规定对其所属的人力资源开展的战略规划、甄选录用、职业发展、开发培训、绩效评估、薪酬设计管理、法定权力保障等管理活动和过程的总和。从总体上讲,公共部门人力资源管理包括宏观管理和微观管理两部分。前者是指在整个公共部门系统中,为了保证其工作的性质与人力资源的整体结构的相互匹配以及满足发展的需要,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、流动和人才市场秩序的管理,其目的是奠定公共部门人力资源管理和发展的良好基础。微观的公共部门人力资源管理是指每个具体的公共组织依法对本组织内现实的人力资源进行开发、管理的活动和过程。宏观的公共部门人力资源管理与微观的公共部门人力资源管理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,共同形成公共部门人力资源管理系统。

需要指出的是,公共部门并非表现为整体性的,组织形态完全一致的一个体系。如前所述,公共部门的构成十分复杂,所以,其人力资源管理的制度、管理方式也并不是统一的一种模式,它有多样性的选择和制度安排。例如政府组织的人事管理有很多变化,但其核心部门依然较多地采用国家公务员制度;公共公司使用的则是基本上与私营企业组织一样的管理制度;而第三部门又根据各自的类型和组织目标,采用类政府管理形式,半企业化形式和企业化运行模式等。

二、公共部门人力资源管理的性质和特点^①

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性,如在管理过程中有“入口”、“在职”、“出口”三大环节划分,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

^① 参见吴江、胡冶岩主编:《公共部门人力资源管理》,中共中央党校出版社2003年版,第27~29页。