

公共管理系列教材

公共组织人力资源管理

李 涛 编著



科学出版社

公共管理系列教材

公共组织人力资源管理

李 涛 编著

国家自然科学基金项目“职业价值观、职业兴趣与职业生涯发展：
以民族地区大学生的视角”（项目编号：71263009）

资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

公共组织人力资源管理是政治类和公共管理类专业的重要课程之一，亦是 MPA 专业教学的基本课程之一。本书共分十章，全书以可读易懂的方式，系统、全面地阐述公共组织中人力资源管理的基本概念和主要原理，主要内容包括公共组织中的人员分类、招聘与录用、培训与开发、绩效评估、薪酬管理和人员的配置与流动等。本书充分吸收近几年来学术界在公共部门人力资源管理领域的最新成果，并提供图表、数据、全新的案例分析和讨论题，以生动形象的方式展示公共部门管理者在管理人员方面可能存在的问题及其解决方法，丰富教辅资源，增强教材可读性。

本书既可作为大专院校政治与公共管理类专业课程教材，也可作为 MPA 课程的基本教材使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织人力资源管理 / 李涛编著. —北京：科学出版社，2017

公共管理系列教材

ISBN 978-7-03-052817-9

I. ①公… II. ①李… III. ①人力资源管理-高等学校-教材 IV. ①F243

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 107575 号

责任编辑：张 宁 王京苏 / 责任校对：刘亚琦

责任印制：吴兆东 / 封面设计：蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 6 月第 一 版 开本：787×1092 1/16

2017 年 6 月第一次印刷 印张：13 3/4

字数：311 000

定价：46.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

作者简介



李涛，男，江西省南昌市人，广西民族大学政治与公共管理学院教授，边疆民族地区公共安全治理研究中心研究员，行政管理及MPA专业硕士生导师。先后修读机械制造与电子控制专业（本科）、劳动关系方向硕士、公共行政管理方向博士。历任南昌航空大学公共管理系系主任，广西民族大学公共管理系系主任、管理学院副院长，现任政治与公共管理学院党委书记。

社会兼职：国家自然科学基金通讯评委、国家社会科学基金项目成果通讯鉴定专家、中共广西壮族自治区委组织部领导干部测试测评专家组成员、中共南宁市委组织部领导干部测试测评专家组成员、广西行政管理学会副秘书长、中国行政管理学会教学分会理事、中国人力资源开发研究会测评分会理事。

主持国家自然科学基金及省部级科研项目9项，主要代表作有《知识型员工薪酬公平、工作态度与工作绩效相关性研究》（著作）、《大学生职业生涯管理研究》（著作）、《公共部门人力资源管理》（教材），以及《中国-东盟经济自由贸易区的贸易效应与经济效应研究——一种政府绩效评估模式》、《地方生态治理绩效评价研究：以广西生态文明建设为例》、《广西北部湾经济效应及其演进动力研究——一种考察地方政府绩效的方法》、《高校教师薪酬公平与工作绩效相关性研究》、《海峡两岸劳动合同之比较研究》、《农会信用部营运绩效与规模之研究——以台湾地区两县为例》和《越南与中国劳动关系法律之比较》等论文。

主要研究方向：公共组织与人力资源管理。



2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》(简称《公务员法》),是1949年以来国家第一部干部人事管理的综合性法律,其里程碑意义不言而喻。至此,公共组织(public sector)人员的招募正式通过公开竞争性的考试进行,以往那种薪酬管理、绩效评估和晋升的程序含混不清的时代已经一去不复返了。2013年国家又提出了,“建设法治政府和服务型政府”改革的方向,要求“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”。公共组织的人力资源管理是明确的、开放的,更加强调初任人员的资格,强调能上能下流动的重要性,强调机构精简、工作效率、办公程序化、公民监督等。

本教材是国家自然科学基金资助项目“职业价值观、职业兴趣与职业生涯发展:以民族地区大学生的视角”(项目编号:71263009)的阶段性成果之一。编著者李涛教授长期担任公共组织人力资源管理主讲教师,在本教材的编写过程中提出全书的基本思路和框架,负责全书的统稿、定稿以及部分章节的编写工作。广西民族大学公共管理系研究生罗东起、覃冬、何爱芬、黄梅秋、莫晴阳、龚霞莞、左建维、蔡美玲、王永武、陶明浩等以及博士研究生郭氏云英参与本教材的编写工作。张竞、朱继园在后期校对、文字修改方面,杨宇在第1章“公共组织概述”上做了大量的工作。在教材的编写过程中,广西民族大学决定成立政治与公共管理学院,主持学院党政工作的唐贤秋教授大力支持本教材的出版。在此,对所有为本教材编写付出辛勤劳动以及支持本教材编写、出版的同志表示衷心的感谢。

本教材的编写过程中,编者参阅和借鉴了大量相关文献,在书中尽量按照学术规范标注,对于缺失之处,敬请谅解并谨表谢意。恳请使用本书的广大师生及读者朋友提出宝贵意见,以帮助我们共同做好教材的修订工作。

2017年5月于南宁相思湖畔求是楼



第1章 导论	1
1.1 公共组织概述	1
1.2 人力资源与管理	3
1.3 公共组织人力资源管理	6
思考题	17
案例分析	18
第2章 人力资源战略管理	21
2.1 公共组织人力资源战略管理概述	21
2.2 公共组织人力资源战略管理流程	25
2.3 公共组织人力资源战略管理发展的趋势	35
思考题	37
案例分析	37
第3章 职位与人员分类管理	40
3.1 公共组织职位与人员分类管理概述	40
3.2 公共组织工作分析	44
3.3 公共组织职位评价	54
思考题	58
案例分析	58
第4章 招聘与录用	60
4.1 公共组织人员招聘概述	60
4.2 公共组织人员甄选的方法与技术	63
4.3 国家公务员的录用制度	69
思考题	77
案例分析	77
第5章 培训与开发	79
5.1 公共组织人员培训与开发概述	79
5.2 公共组织人员培训与开发的实施	81

5.3 完善我国公共组织人员培训与开发制度	94
思考题	97
案例分析	98
第6章 绩效评估	99
6.1 公共组织绩效评估的概述	99
6.2 公共组织人员评估的技术与方法	103
6.3 公共组织人员绩效评估的实施	111
思考题	117
案例分析	117
第7章 薪酬管理	119
7.1 公共组织人员薪酬管理概述	119
7.2 公共组织薪酬制度	124
7.3 我国公共组织人员薪酬体系改革	132
思考题	135
案例分析	135
第8章 社会保障	138
8.1 公共组织人员社会保险	138
8.2 公共组织人员社会福利	150
8.3 公共组织人员权益保障	155
思考题	161
案例分析	161
第9章 职业生涯管理	163
9.1 公共组织人员职业生涯管理概述	163
9.2 职业生涯规划的相关理论	164
9.3 公共组织人员职业生涯管理	174
思考题	182
案例分析	182
第10章 配置与流动	185
10.1 公共组织人员配置与流动的概述	185
10.2 公共组织人员的任用和回避管理	190
10.3 公共组织人员的辞职、辞退和退休	194
思考题	202
案例分析	202
参考文献	204

第1章

导 论

公共组织人力资源管理 (human resources management in public sector) 的研究相当广泛, 如 Klingner 和 Nelbandian (2013) 指出的, 它至少涵盖以下四种观点: 第一, 它是公共组织在管理人力资源时的必备功能。第二, 它是配置公务职缺的过程。第三, 它是基本社会价值之间的互动, 这些价值经常会因为谁获得职位, 以及如何分配职位而出现冲突。第四, 公共组织人力资源管理是一种人力制度, 也就是运用法律、规则、组织和程序来表现这些抽象价值, 以满足人们操作的需要。因此, 我们有必要理清公共组织、人力资源与管理的概念和理论基础。

1.1 公共组织概述

1.1.1 组织的内涵

最初的公共组织形式可以追溯到 18 世纪的英格兰。当时的英格兰主要是一个封建的、农耕的、贵族主导的社会, 代议制民主并不存在, 也没有现代意义上的公共服务。这时虽然也出现了某种类型的官僚机构, 但是其数量和范围有限, 而且也没有进行中央协调。公共服务人员是国王的服务人员, 个人对国王负责 (Drewry, 2014)。公共组织形式经过长时间的发展, 已经衍生出许多方面的概念并受到学者的广泛关注。

组织, 英文名为 “organization”, 源于器官 “organ”, 意指为实现共同目标的人群系统。与其他类型的社会结构相比, 组织具有较高的持久性、可靠性及责任能力, 因此具有显著的人力汇集与放大作用。

可以说, 社会的进步程度在很大程度上可用其组织化程度来衡量。而现代社会最根本的特征便是高度组织化的社会形态, 因为现代社会几乎所有的社会功能都离不开组织, 组织已经渗透我们生活的方方面面, 无处不在, 无所不包。从小孩的出生 (医院)、教育 (学校), 商品的生产、销售 (公司、企业) 到各种娱乐休闲服务的提供 (公园、博物馆等), 都需要正式组织来实施并运转。

因为组织的重要作用,许多学者对组织进行了深入的研究,这其中的集大成者莫过于美国社会学家 W. 理查德·斯科特(W. Richard Scott)。斯科特将众多组织研究成果归结为理性、自然与开放系统三种范式。其中,理性系统视角认为“组织是意在寻求特定目标且具有高度正式化社会结构的集体”,主要代表人物有泰勒、法约尔、古利克、韦伯、西蒙等。自然系统视角认为,组织不仅仅是实现某种目标的工具,其对组织本身的维持也会演变成一种目标,所以组织也是一种重要的资源,其主要代表人物有梅奥、巴纳德、塞尔兹尼克、帕森斯、古尔德纳等。开放系统视角则将组织看做相互依赖的活动系统,而这些活动系统则根植于更广泛的物质资源与制度环境。因而将组织看做更大的关系系统的组成要素,更有利于理解和解释许多组织现象。持此种观点的主要学者有阿什比、佩鲁、劳伦斯、维克等。

综上所述,组织具有以下共同特性:①每个组织都有特定的目标。组织都是为了实现某个或某些特定的目标而建立起来的,组织目标一方面反映了组织所希望达到的状态,另一方面又决定着组织的行为方式、组织的发展方向和组织的类别。②每一个组织都是由人群构成的,独自一个人不能成为组织。人总是以各种不同的方式,聚合到各类不同形式的组织中,成为其中的一员,大家相互合作、共同行动,通过集体的努力来实现目标,达到个体所无法达到的目标。③所有的组织都是系统化的有机结构,主要表现为组织的结构形式、规则与精神意识等。④组织是一个开放的系统,随社会环境的变化而发展。

1.1.2 公共组织的内涵

一般而言,公共组织是与私营组织(private sector)相对应的概念,是以公共权力为基础,旨在提供公共产品(public goods)和公共服务,进行公共管理(public management),致力于推进公共利益的一套组织体系。最典型的公共组织是政府部门,它以公共权力为基础,具有明显的强制性,依法管理社会公共事务,其目标是谋求社会的公共利益,对社会与公众负责,不以营利为目的,不偏向于任何集团的私利,其产出是推动社会经济发展所必需的公共物品、公共秩序与安全以及社会价值的分配等。在一个国家中,立法机关、行政机关、司法机关等,构成国家政权的组织体系。因此,公共组织是泛指拥有公共权力,依法管理公共事务,为全社会谋取公共利益的组织体系,以及由政府投资、开办,以国有形式运作的科研院所、学校、医院等事业单位体系。

人们在认定公共组织内涵和外延时,采纳的标准和评价方式不同,所以,对公共组织范畴的界定并不统一。我们在分析公共组织的内在性质和外延范畴时,根据一系列标准和特征,将公共组织的范围和主要类型划分为以下几类。

第一类公共组织,是指公共组织体系中具有最为突出特征的一大类组织——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拨款,追求公共利益实现,不以营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、教育、文化、医疗卫生等公共物品,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的,不以营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、图书馆、美术馆、社区公益服务组织、社会工作的志愿者组织等。现在,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,它们的基本性质是提供公共服务和公共物品,并且与私营企业不同,它们不以营利为目的,所以也是公共组织的一部分。

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,以营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,所以可视为公共组织的一部分。

由此可见,公共组织是指运用公共权力管理公共事务,或运用公共资源为社会提供公共物品或公共服务的组织,其外延包括政府机构、事业单位、公共企业 and 非政府机构。公共组织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,这决定了在公共组织中,针对不同类型的公共组织性质,人力资源管理的模式和形态也是多样化的。

1.2 人力资源与管理

1.2.1 人力资源的内涵

“人力资源”(human resource, HR)一词最早是由美国管理学家彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)于1954年在其《管理的实践》一书中提出来的。德鲁克认为管理有三个更广泛的职能,即管理企业、管理经理人员和管理员工及他们的工作。在讨论管理员工及其工作时,德鲁克引入了“人力资源”这一概念。德鲁克在《管理的实践》一书中指出,“和其他所有资源相比较而言,唯一的区别就是它是人”,并且是经理们必须考虑的具有“特殊资产”的资源。德鲁克认为人力资源拥有当前其他资源所没有的素质,即“协调能力、融合能力、判断力和想象力”。经理们可以利用其他资源,但是人力资源只能自我利用。人对自己是否工作绝对拥有完全的自主权。

德鲁克提出人力资源概念以后,许多学者从各自的角度提出了各自不同的见解。例如,有的从狭义上来定义,余凯成等(1999)认为人力资源是指能够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人们的总和,它包括数量和质量两个方面。张德(2007)认为人力资源是能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力,即处在劳

动年龄的已直接投入建设和尚未投入建设的人口的能力。狭义上的人力资源是指劳动力资源，即一定时间、一定地域内有劳动能力的适龄劳动人口及实际参加社会劳动的劳动年龄以外的人口总和。也有学者从广义上来定义，只要有工作能力或将会有工作能力的人都可视为人力资源。

人力资源的定义，必须既包括量的规定性，又包括质的规定性。所谓量的规定性，主要是指以劳动法规或有关制度规定或确认的劳动年龄来确定的劳动资源的数量表现。所谓质的规定性，主要是指以科学文化水准，如自然、心理和社会文化素质为重要标志的劳动力资源的质量表现。因此，我们认为人力资源是指拥有知识、经验、健康的，具有个性化、情绪化特征的有劳动能力的适龄劳动人口及实际参加社会劳动的达到劳动年龄以外的人口总和。

1.2.2 人力资源管理的内涵

真正意义上的人力资源的出现是在 20 世纪 50 年代以后，而在此之前，组织中对人的管理经历了不同的发展时期和阶段。人力资源管理继承了以往人事管理的大部分职能，是传统的人事管理或雇佣关系管理的最新形式和发展阶段。虽然早期的人力资源管理理论仅仅从事务管理职能和管理活动的变化来阐述人力资源管理，但它毕竟将人事管理理论推到了一个全新的发展阶段——人力资源管理。今天的人事管理已经不是传统意义上的人事管理，而是赋有人力资源管理意义上的人事管理，即在管理理念、管理方法与艺术方面有创新的雇佣关系管理。

人力资源管理最早由美国学者提出。在彼得·德鲁克提出“人力资源”的概念以后，怀特·巴克（E. Wight Bakke），一位研究培训和跨学科工业关系的社会学家，在 1958 年发表了《人力资源功能》一书，书中详细阐述了有关管理人力资源的问题。他讨论了一个被忽视了的管理职能——人力资源管理。Bakke（1958）认为对组织中任何一个资源的不善管理都将削弱整个组织的绩效，“对人力资源的重视不仅仅因为经理是人，而是因为他们是经理”。由彼得·德鲁克（Drucker，1954）提出，巴克（Bakke）、比尔（Beer）、舒勒（Schuler）等发展的人力资源管理的概念为人力资源管理是管理人员所具有的一种广泛意义上的普通管理职能，其目的是对工作场所的个体进行适当的管理，具体包括理解、维持、开发、利用和协调一致。

人力资源管理是在经济学与人本思想指导下，通过招聘、甄选、培训、报酬等管理形式对组织内外相关人力资源进行有效运用，满足组织当前及未来发展的需要，保证组织目标实现与成员发展的最大化。就是预测组织人力资源需求并做出人力需求计划、招聘选择人员并进行有效组织、考核绩效支付报酬并进行有效激励、结合组织与个人需要进行有效开发以便实现最优组织绩效的全过程。人力资源管理是指采用科学的方法，对与一定物力相结合的人力进行合理的培训、组织和调配，使人力物力长期保持合理比例，同时对各类人员的思想、心理和行为进行恰当诱导、控制和协调，充分发挥他们的主观能动性，使人尽其才、事得其人、人事相宜，从而最大限度地实现管理目标。

综上所述,我们认为,所谓人力资源管理是为了最大限度地实现管理目标,采用科学的方法,通过招聘、甄选、培训、绩效评估、薪酬管理、社会保障等管理形式对人力这一特殊的资源进行有效开发、合理运用和科学管理。

1.2.3 人力资源管理与公共组织人力资源管理的关系

在公共组织人力资源管理的发展进程中,虽然也借鉴、吸收了科学管理、人际关系学派等理论成果,但从总体而言,公共组织人力资源管理的发展历程完全有别于人力资源管理。

对于人力资源管理与公共组织人力资源管理之间的关系,我们可以从以下几个方面来认识。

第一,我们通常所说的人力资源管理是指企业人力资源管理,而不是人力资源管理一般或普遍原理。今天的公共组织人力资源管理与人力资源管理虽然存在一些相同点:相同的基本理念、相同的目标、相同的基本职能与方法。但是,公共组织人力资源管理的主体、客体都与私营部门人力资源管理有着本质的差别。因此,人力资源管理与公共组织人力资源管理不是一般与特殊或普遍与具体的关系,也不是整体与部分的关系。公共组织人力资源管理不是人力资源管理的一般原理、方法在公共组织中的具体运用。

第二,从概念关系方面讲,人力资源管理与公共组织人力资源管理的关系不是属概念与种概念的包含关系,而是一种交叉关系,企业人力资源管理既是人力资源管理的研究对象,也是公共组织人力资源管理的研究对象。

第三,从学科关系方面讲,根据我国的学科、专业分类目录,人力资源管理与公共组织人力资源管理分属于同一学科门类的不同的一级学科,前者属于工商管理一级学科、企业管理二级学科,后者属于公共管理一级学科。

第四,从学科发展历史角度来讲,人力资源管理与公共组织人力资源管理经历了各自的演进历程。公共组织人力资源管理有其自身的发展历程,有其自身的特殊性。因而,公共组织人力资源管理需要有自己的管理模式,而不是仅仅从企业人力资源管理照搬管理方法与技术。

第五,从学科发展趋势来讲,人力资源管理的理念与模式将对公共组织人力资源管理产生较大影响。

从以上的论述,我们可以分两方面来概括人力资源管理与公共组织人力资源管理之间的关系。

一方面,从学科发展历史、学科归属等角度来讲,人力资源管理就是企业雇员管理,人力资源管理与公共组织人力资源管理是各自独立的学科,人力资源管理与公共组织人力资源管理各有其自身的理论与实践渊源,有其自身的发展历程,把公共组织人力资源管理看成是人力资源管理的子学科或组成部分,是对二者关系的严重误解。

另一方面,在公共行政向新公共管理转变的背景下,私营部门管理理论成为公共组织管理的两大理论基础之一,私营部门管理技术被移植到公共组织管理领域,公共组织人力资源管理也面临相应的变革。因此,公共组织人力资源管理借鉴、引入企业人力资

源管理的有关理论与技术也是一种学科发展的必然。

1.3 公共组织人力资源管理

1.3.1 公共组织人力资源管理概述

1. 公共组织人力资源管理的内涵

公共组织人力资源管理是指各类公共组织依据人力资源开发和管理的目标,以国家行政组织为主要对象,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、工资、保障等管理活动和过程的总和。公共组织人力资源管理是建立在全新的现代人力资源理论和管理思想上的,它是对公共组织人事行政管理理论和实践的全面更新,它不同于传统的人事行政管理,无论是在管理内容、管理原则、管理方法方面,还是在管理部门的地位等方面都有很大的区别。

公共组织人力资源管理包括宏观管理和微观管理两部分。宏观的公共组织人力资源管理是指,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及发展,对公共组织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,维持公共组织人力资源管理、流动和人才市场的秩序,目的是奠定和发展公共组织人力资源管理的良好环境。微观的公共组织人力资源管理是指,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。宏观的公共组织人力资源管理与微观的公共组织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,共同形成公共组织人力资源管理系统。

2. 公共组织人力资源管理的特性

公共组织人力资源是整个国家人力资源总体中的一部分,除了具有人力资源的一般特性之外,还具有由国家政权组织自身的性质所决定的特殊性质。

(1) 公共组织人力资源的政治性。公共组织人力资源掌握着国家和公民赋予的公共权力,执行着国家的法律和重大决策,在整个国民经济和社会发展中起着重要的作用。这就要求公共组织人力资源必须拥有较高的理论水平、政策水平、法制观念和政治水准。

(2) 公共组织人力资源的道德品质性。公共组织人力资源由于自身所处的位置和作用,决定了其行为及结果直接影响到政府的地位与形象。所以,公共组织人力资源的政治品德和职业道德素质直接影响到国家政府的作用与形象。因此,公共组织人力资源的政治素质和道德品质要高于国家人力资源整体的平均水平,要求国家公职人员要有高尚的职业道德、热情的工作态度和良好的工作作风。

正如上述所示,公共组织人力资源有自己的特殊性,正是这种特殊性使公共组织人

力资源管理也有其独特性。

(1) 权威性。公共组织人力资源管理与一般组织人力资源管理的最大不同就在于管理主体的不同。一般组织人力资源管理的主体是一般的社会组织,而公共组织人力资源管理的主体却是拥有一定国家权力的公共组织,具有至高无上的地位和权威。

(2) 公益性。一般的社会组织进行人力资源管理的目的是让人力资源为该组织回报更大的利益,而公共组织对人力资源进行管理,提高公共组织人力资源的素质、提升公共组织人力资源的价值,目的是为全体人民谋求公共利益,而非为组织自身谋求利益。

(3) 复杂性。公共组织,特别是政府,是一个纵横交错、层层节制的官僚制组织结构体系,而这样一个组织体系又是按照完全统一原则建立起来的,要求目标统一、事权统一和功能配置统一。此外,公共人力资源管理权的划分也是一项复杂的系统工程,这种复杂性是任何其他组织无法比拟的。

(4) 法制性。公共组织依法对人力资源进行管理,具有很强的法制性。一方面,公共组织设置的管理人力资源的组织机构及其宗旨和目标、人员编制、行为规范、财政预算等都必须由相关法律决定;另一方面,公共组织要依据法律规定行使人事管理权。

3. 公共组织人力资源管理的内容

公共组织人力资源管理的内容包括工作人员的选用、保持和发展几个方面。选任工作包括规范性地确定组织结构,进行人力资源预测,为组织吸纳人员创造条件;设计与实施录用程序,以选用最适合于组织需要的人员。工作人员的保持核心内容为建立有效的激励机制,保持较好的工作环境。具体包括建立合理的任用、升降与测评机制,有合理的工资待遇、较好的沟通渠道与组织氛围等。工作人员的发展表现为提高员工的素质,包括提高员工的知识、技能和能力,通过对工作人员和管理人员的工作引导与职业培训保持和增强工作人员的工作能力。

概括起来,公共组织人力资源的管理涉及的是组织系统中的人以及与组织系统中的人有关的事。广义的人力资源管理的目标是充分利用组织中的一切资源,使组织目标最大限度地得以实现;狭义的人力资源管理的目标则是使各个部门的直接领导者和管理人员对工作人员实施有效的管理。

4. 公共组织人力资源管理的基本原则

1) 岗位责任原则

就公共组织而言,只要在确立了科学、合理的职位分类的基础上实行岗位责任制,以规范性文字的形式颁布实施各类人员的职责范围和工作权限,便可使公职人员在工作中有章可循,做到职责分明、功过分明,确保公共组织不断提高工作效率。另外,建立岗位责任制以后,各个岗位的具体要求均已明确,为了胜任岗位职责、完成工作要求、赶上科学技术和社会发展的步伐而不被淘汰,公职人员会自觉加强业务学习,努力参加各种相关的专业培训,因而可以普遍提高公职人员的个人素质和业务水平。实行岗位责任制的目的是使每个公职人员努力做好本职工作,由于不同公共组织的工作内容不同,各单位根据自身工作性质、任务和条件建立的岗位责任制形式也会各不

相同,但是这些不同形式的岗位责任制均包含共同的内容,遵循一致的原则,即职、责、权、利必须统一。

只有坚持职、责、权、利相统一,岗位责任制才能真正深入人心,取得实效,并不断促使公共组织的目标、岗位的责任和权限化为个人的目标、责任和权力,化为个人的自觉行动,在工作过程中努力做出优异成绩来获取应有的个人利益。

2) 选贤任能原则

选贤任能原则,又叫德才兼备原则,也叫择优录用原则,即在选任公共组织工作人员时必须摒弃封建传统的任人唯亲方式和裙带作风,严格按照岗位要求考查人员素质,以贤能为标准,只有符合德才兼备条件者方给予择优录用。

必须指出,在公共组织人事选拔任用方式中,有许多具体的技术和做法,或进行民主评议,或进行统一笔试,或进行单独面试,或进行当场操作,或进行心理测试,等等。但不论采取哪一种方式或做法,都必须对选拔任用对象进行知识水平、个人素质和实际操作能力等多方面的考察和检测,只有这样才能确保选贤任能原则的真正顺利实现。

3) 竞争激励原则

竞争是公共组织人力资源管理必须遵循的又一重要准则,它可以使组织与工作的运行始终处于动态优势之中,充满活力。而要保证和维持竞争公平有序的展开,建立合理的激励机制是主要的手段和方法。

公共组织的人力资源管理,应该遵循物质激励与精神激励相结合,以精神激励为主;正激励与负激励相结合,以正激励为主;内激励与外激励相结合,以内激励为主的人事激励原则。科学合理的公共组织人力资源管理,要求我们必须建立积极有效的人事激励制度。所谓人事激励制度是在激励过程中起关键作用的一些因素的有效组合,这些因素分别是激励时机、激励频率、激励程度和激励方向等。

4) 系统保障原则

随着社会的发展,人力资源管理在现代政治、经济活动中的重要性愈加突显,并且已不是作为单一环节为人们所认识,其各种要素的协调与综合至关重要。在一个互相联系、互相作用的人力资源管理系统中,如何选人、进人、用人、培养人是工作的重点,同样,如何安置人、保护人同样是应该重视的环节,只有建立和维持最佳的群体结构,充分发挥系统内各要素的作用,保障其利益不受侵害,才能最大限度地实现系统的整体效益,这便是系统保障原则。

在一个组织完善、群体结构合理的人力资源管理系统中,每一位成员都可以培养和拥有远大理想、坚定信心、强烈事业心、高度责任感、高涨积极性、良好人际关系和显著实绩等优点和素质。将不同气质、不同性格的人协调地组合在一起,把群体的内耗力和破坏力减少到最低程度,使群体的凝聚力、向心力和创造力组合成强大的集体合力,并最大限度地实现和保持系统效益,这正是公共组织人力资源管理工作追求的根本目的所在。

随着社会主义市场经济体制的不断健全与完善,体现系统保障原则的人员保护、福利待遇以及社会保险等人事保障工作已不仅仅是单纯的人力资源管理环节,它直接关系到系统效益的实现,并已被纳入现代国家安全制度之中。

5) 民主法治原则

民主与法治是我们的时代精神,是现代科学管理的精髓,对于公共组织人力资源管理而言,同样是基本的管理原则。

严格地依法管理是公共组织人力资源管理法制化的核心,它要求确立法律法规在人事行政管理过程中的权威性,强调在法律规定的范围内行事,不得超越法律。法律的权威必须高于领导者的个人利益和部门的局部利益,这是公共组织人力资源管理法制化的内在实质。同时,对公共组织人力资源管理中的违法行为(如公职人员在行政执法中违反其必须遵守的法定义务和纪律、触犯刑律,或者管理机关因不当和违法的管理行为造成公职人员合法权益损失等),应该根据具体情节,通过监督检察机关、人事行政机构甚至司法机构进行严肃认真的查处。

1.3.2 公共组织人力资源管理理论的历史渊源与发展

1. 从古典政治经济学家的思想中看人力资源思想的萌芽

人力资本理论的历史渊源可以追溯到17世纪,最早由古典政治经济学家提出。但是当时并没有形成系统的理论,只是初步形成一些关于人力资源的思想。

威廉·配第是17世纪英国著名的经济学家,被马克思称为“政治经济学之父”。配第首先提出了劳动创造价值的观点,他还看到人的素质是影响劳动能力的因素之一,人的素质不同,劳动能力也有所不同。而劳动能力不同,创造的价值也就不同。为此,他提出了采取某些措施和进行必要的资金投入,以提高人员的素质。这就初步具有了人力资源思想的萌芽。

亚当·斯密是西方古典政治经济学的创立者。斯密继承并发展了配第的劳动创造价值理论,进一步肯定了劳动在各种资源中的特殊地位,同时明确提出了人的劳动能力是需要经过教育、培训才能获得的,而教育和培训又需要花费时间和付出学费,但这种费用可以得到补偿并获得利润。可以说,亚当·斯密的观点是最早关于人力投资的思想萌芽。

艾尔弗雷德·马歇尔是19世纪末英国著名的经济学家、剑桥学派的创始人。在他的重要著作《经济学原理》(1890年版)一书中,论及了关于人力资源的一些思想。马歇尔认为,知识与组织是最有力的生产力,是资本的重要组成部分,甚至资本的大部分是由知识和组织构成的;知识和组织的重要性日益增大,应该把它们作为独立的生产要素来看待。马歇尔的这些思想和论述,无疑是人力资本理论的重要源泉。

2. 西方人力资源管理理论的产生和发展

公共人力资源管理理论经历了萌芽、产生与发展的历史进程。它一方面体现在人力资本理论的发展之中,另一方面体现在管理理论发展中。19世纪末逐渐形成的古典管理理论、行为科学理论等理论以及20世纪50年代形成的人力资本理论,为整个人力资源管理理论体系的构建奠定了坚实的基础。

1) 西方古典管理理论中的人力资源开发与管理思想

西方早期人力资源开发与管理的思想起源于 19 世纪末至 20 世纪 30 年代形成的科学管理。在科学管理理论的代表人物美国的泰勒、法国的法约尔和德国的韦伯的科学管理理论中, 人力资源开发与管理思想是其重要的组成部分。

泰勒提出了著名的科学管理理论, 被称为“科学管理之父”。1911 年泰勒发表了著名的《科学管理原理》, 该书中关于人力资源开发与管理的思想主要包括八个方面: ①科学地确定劳动定额。泰勒认为, 应对企业中的一些基本生产过程所要完成的工作动作与时间进行一系列的研究, 并做大量实验来测定一项工作的许多组成部分所需的时间, 同时研究工人的操作动作和工具设备, 最后提出最合理的方法和最节约的时间, 以此作为合理工作量即劳动定额。②人事相符, 员工要与工作相适应, 要把过去由工人挑选工作, 改变成由工作挑选工人。每项工作都应挑选第一流的工人。③要对员工进行科学培训。泰勒认为, 第一流的工人需要通过两种途径获得: 一是通过严格挑选; 二是通过科学培训。他主张, 科学培训应由专门机构和人员(教师)进行。④实行“差别付酬制”, 即按不同的单价来计算工人的工资。工人的生产未超过规定的生产件数, 按较低单位计算工资; 而超额完成规定的生产件数, 则采取较高的差别单价来计算他的全部产量, 从而能获得高差别工资。⑤严肃纪律。科学管理理论主张重奖、重罚。差别工资制就是一种重奖。而惩罚具体来说, 主要有这样几种, 分别是解雇、降低工资、长期或短期停职、罚金和记过等。⑥重视人员素质。泰勒列举了一个全才所必须具备的若干方面的要素, 分别是有较好的脑力、受过良好教育、有专门知识或技术知识、有手艺、有较好的体力、机智、精力充沛、有毅力、诚实、具有判断力和常识、有良好的健康状况。不同的工作岗位, 对素质的要求不同。管理工作“应按工作性质的不同分门类, 由具有不同才能的人来分负其责”。⑦将计划与执行分开, 进行“职能式”的管理。也就是说, 在整个管理领域, 必须废除军队式的组织而代之以“职能式”的组织, 就是实行“职能工长制”。一般要设立 8 个职能工长, 4 个负责执行工作, 4 个负责计划工作(职能管理员)。⑧实现劳资合作, 用以提高劳动生产率。泰勒提出“大饼原理”或“蛋糕原理”, 即劳资双方合作把饼做大, 饼大到这样的程度, 即如何分饼成为没有必要争论的问题, 劳方的报酬足够多, 资方的利润也足够多。这时, 劳资关系会出现一个新的局面, 就是“用和平代替斗争, 用全心全意兄弟般的合作代替争吵和冲突, 用向同一方向努力代替背道而驰, 用互相信任代替互相猜疑, 双方成为朋友而不是对头”。

法约尔是法国著名管理学家, 他提出了著名的古典功能理论。与泰勒一样, 法约尔提出了科学管理中人力资源开发与管理的有关理论思想, 诸如劳动分工、权责一致、严肃纪律、个人利益服从组织利益、公平报酬、适度集权、人员稳定与团结、创新精神、领导者率先示范以及人员素质、人员培养、淘汰没有工作能力的人等。同时, 法约尔还对企业内人员的能力结构进行了研究。法约尔认为, 在企业内人员所需的能力主要包括管理能力、技术能力、商业能力、财务能力、安全能力和会计能力六种, 在不同岗位工作的人, 其能力结构要求是不同的。对下层人员的主要能力要求在于具有该企业特点的职业能力, 即技术能力; 而对较高层次的领导人的主要能力要求在于管理能力。他还对各种规模企业领导人的能力结构要求进行了归纳和比较: 企业规模越大, 对企业领导人