



 信毅教材大系

公共部门人力资源管理

• 蔡文著 主编

Human Resource
Management in Public Sector



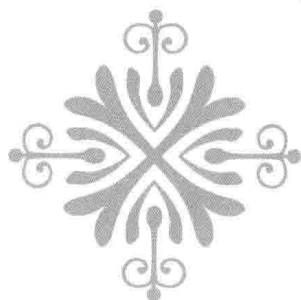
 复旦大学出版社

 信毅教材大系

公共部门人力资源管理

• 蔡文著 主编

Human Resource
Management in Public Sector



 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/蔡文著主编. —上海: 复旦大学出版社, 2017. 6
(信毅教材大系)
ISBN 978-7-309-12745-4

I. 公… II. 蔡… III. 公共部门-人力资源管理-高等学校-教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 296506 号

公共部门人力资源管理

蔡文著 主编

责任编辑/方毅超

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

上海浦东北联印刷厂

开本 787 × 1092 1/16 印张 18 字数 384 千

2017 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12745-4/D · 867

定价: 38.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

“信毅教材大系”编委会

主 任 王 乔

副 主 任 邓 辉 王秋石 刘子馨

秘 书 长 陈 曦

副秘书长 王联合

编 委 许基南 匡小平 胡宇辰 李春根 章卫东

袁红林 陆长平 汪 洋 罗良清 毛小兵

邹勇文 蒋悟真 关爱浩 叶卫华 尹忠海

包礼祥 郑志强 陈始发 陆晓兵

联络秘书 宋朝阳 张步云

内容提要

公共部门人力资源管理是建立在现代人力资源理论和管理思想上的对公共部门传统人事行政管理理论和实践的全面更新，是以政府、事业单位、非营利性组织等公共部门为主要对象，依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、考核、薪酬、保障等管理活动和过程的总和。由此，本书主要对公共部门人力资源管理制度发展概况、公共部门人力资源战略管理、公共部门职位分析与人员分类管理、公共部门招聘、培训、绩效管理与薪酬管理、职业发展管理以及公共部门人力资源管理未来发展与改革等内容进行了阐述。本书主要特点体现在以本土化的公共部门人力资源管理理论与实践为主线，一方面充分吸收与融合当前公共部门人力资源管理的国内外最新研究成果，以充分体现本书的理论前沿性；另一方面，力图吸收中国古代官吏铨选和管理制度的经典内容，以吸纳东方管理精髓，为现代公共部门人力资源管理变革提供历史镜鉴。

总序

世界高等教育的起源可以追溯到 1088 年意大利建立的博洛尼亚大学,它运用社会化组织成批量培养社会所需要的人才,改变了知识、技能主要在师徒间、个体间传授的教育方式,满足了大家获取知识的需要,史称“博洛尼亚传统”。

19 世纪初期,德国的教育家洪堡提出“教学与研究相统一”和“学术自由”的原则,并指出大学的主要职能是追求真理,学术研究在大学应当具有第一位的重要性,即“洪堡理念”,强调大学对学术研究人才的培养。

在洪堡理念广为传播和接受之际,德国都柏林天主教大学校长纽曼发表了《大学的理想》的著名演说,旗帜鲜明地指出“从本质上讲,大学是教育的场所”,“我们不能借口履行大学的使命职责,而把它引向不属于它本身的目标”。强调培养人才是大学的唯一职能。纽曼关于“大学的理想”的演说让人们重新审视和思考大学为何而设、为谁而设的问题。

19 世纪后期到 20 世纪初,美国威斯康星大学查尔斯·范海斯校长提出“大学必须为社会发展服务”的办学理念,更加关注大学与社会需求的结合,从而使大学走出了象牙塔。

2011 年 4 月 24 日,胡锦涛总书记在清华大学百年校庆庆典上,指出高等教育是优秀文化传承的重要载体和思想文化创新的重要源泉,强调要充分发挥大学文化育人和文化遗产创新的职能。

总而言之,随着社会的进步与变革,高等教育不断发展,大学的功能不断扩展,但始终都在围绕着人才培养这一大学的根本使命,致力于不断提高人才培养的质量和水平。

对大学而言,优秀人才的培养,离不开一些必要的物质条件保障,但更重要的是高效的执行体系。高效的执行体系应该体现在三个方面:一是科学合理的学科专业结构;二是能洞悉学科前沿的优秀的师资队伍;三是作为知识载体和传播媒介的优秀教材。教材是体现教学内容与教学方法的知识载体,是进行教学的基本工具,也

是深化教育教学改革,提高人才培养质量的重要保证。

一本好的教材,要能反映该学科领域的学术水平和科研成就,能引导学生沿着正确的学术方向步入所向往的科学殿堂。因此,加强高校教材建设,对于提高教育质量、稳定教学秩序、实现高等教育人才培养目标起着重要的作用。正是基于这样的考虑,江西财经大学与复旦大学出版社达成共识,准备通过编写出版一套高质量的教材系列,以期进一步锻炼学校教师队伍,提高教师素质和教学水平,最终将学校的学科、师资等优势转化为人才培养优势,提升人才培养质量。为凸显江财特色,我们取校训“信敏廉毅”中一前一尾两个字,将这个系列的教材命名为“信毅教材大系”。

“信毅教材大系”将分期分批出版问世,江西财经大学教师将积极参与这一具有重大意义的学术事业,精益求精地不断提高写作质量,力争将“信毅教材大系”打造成业内有影响力的高端品牌。“信毅教材大系”的出版,得到了复旦大学出版社的大力支持,没有他们的卓越视野和精心组织,就不可能有这套系列教材的问世。作为“信毅教材大系”的合作方和复旦大学出版社的一位多年的合作者,对他们的敬业精神和远见卓识,我感到由衷的钦佩。

王 乔

2012年9月19日

公共部门是拥有公共权力,以社会公共利益为组织目标,管理各项社会公共事务,向全体社会成员提供公共产品或服务的组织体系,政府又是公共部门中最主要的成员。历史经验表明,越是在现代化水平与发展程度较高的社会,其公共部门行政管理也越是发达,由此,提升公共部门行政管理水平随着我国国民经济与社会的快速发展已日益突显出来,尤其是,近十几年来,随着计算机技术与互联网技术的迅速发展及普及,资本、技术、人才、信息等在世界范围内自由流动,各主权国家之间的竞争迅速突破了时间与空间的限制,已俨然发展成为在同一“地球村”中更直接、更具“面对面”式的激烈对抗,显然,公共部门行政管理能力与管理水平日益成为决胜的关键。

毫无疑问,公共部门行政管理也与私人部门中的管理一样,其管理能力与管理水平主要依靠着管理人员的经验与素质,公共部门中各职位的从业者是否有着与其职位相适应的职业道德与职业素养,是否具备与其公共管理活动所要求的知识与技能,显得尤为重要,作为对这一趋势的回应,探究与加强公共部门人力资源管理,以优化公共部门人力资源素质,提升公共部门行政管理能力与管理水平,更有效地满足社会公众的公共需求,进而提升国家竞争力,成为各国政府的必然选择。

本书拟以政府、事业单位、非营利性组织等公共部门为主要对象,系统介绍与探讨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、考核、薪酬与保障等管理活动的基本理论与方法,并力图以本土化的公共部门人力资源管理理论与实践为主线,一方面充分吸收与融合当前公共部门人力资源管理的国内外最新研究成果;另一方面,力图吸收中国古代一些官吏的铨选和管理制度的经

典内容,以吸纳东方管理精髓。由此,本书特色主要体现在:一是关注理论前沿性。本书吸收与融合了国内外公共部门人力资源管理的最新研究成果与实践经验,并对未来的公共部门人力资源管理发展进行了分析,以充分体现理论前沿性;二是立足本土化问题。本书在内容上着重以当代中国公共部门人力资源管理的理论与实践为主线,以发达国家的理论与实践为借鉴,力图向读者阐述现阶段我国公共部门人力资源管理所依据的理论,所遵循的法律法规、所建立的规章制度、存在的突出问题以及解决这些问题的思路,以着重探讨本土化的公共部门人力资源管理问题;三是融入中国古代管理元素。本书力图吸收中国古代一些官吏的铨选和管理制度的经典内容,特别是古代对官吏的任用、考绩、奖惩、品秩、俸禄及休假、退休等实践做法,以吸纳东方管理精髓,为现代公共部门人力资源管理变革提供历史镜鉴;四是表现形式更具新颖性。本书写作方式上力图通过大量的案例、阅读链接等丰富教材的真实感,提供拓展性的前沿知识,使读者更有兴趣阅读与学习。

全书的写作大纲、内容安排与结构体例等由蔡文著教授确定,具体编写由蔡文著、唐惊、张名晔、张志成、钟通、危亮等进行,其中:第1、2章(钟通);第3、4章(张名晔);第5章(蔡文著、唐惊);第6章(唐惊);第7、8章(张志成);第9章(蔡文著、危亮);第10章(危亮)。全书最后由蔡文著统稿。

本书在编写过程中,借鉴与参考了大量国内外专家学者的相关研究成果,我们尽量按照学术规范予以标注并在参考文献中列举出来,但难免存在遗漏,对于缺失之处,敬请谅解并致以歉意,在此也对所有相关专家学者表示感谢;同时,我们还要感谢复旦大学出版社的领导和编辑,由于他们的关心与支持,才使本书得以顺利出版。

由于编者水平有限,以及编写时间比较仓促,因此,书中难免存在一些错漏或不妥之处,敬请读者批评赐教。

编者

2017年3月于南昌

目 录

第一章 导论	001
第一节 公共部门的含义及特点	002
第二节 公共部门人力资源管理的含义和特征	004
第三节 公共部门人力资源管理的目标与任务	007
第四节 公共部门人力资源管理的地位及发展趋势	010
第五节 传统人事管理与公共部门人力资源管理	012
案例讨论	014
本章小结	017
复习思考题	017
第二章 公共部门人力资源管理制度的发展概述	018
第一节 公共部门人力资源管理制度的含义及其构成	018
第二节 西方国家公共部门人力资源管理制度的产生与 发展	022
第三节 中国古代人事管理制度的历史回顾	027
第四节 中国公务员制度的产生与发展	033
案例讨论	036
本章小结	040
复习思考题	041
第三章 公共部门人力资源战略管理	042
第一节 战略与战略管理	042
第二节 公共部门人力资源管理环境分析	048
第三节 公共部门人力资源预测与规划	050
第四节 公共部门人力资源战略实施与评价	066
案例讨论	068
本章小结	069

复习思考题	070
第四章 公共部门职位分析、评价与人员分类管理	071
第一节 公共部门职位分析概述	071
第二节 公共部门职位评价概述	076
第三节 公共部门人员分类管理概述	079
第四节 国外公共部门人员分类管理体系	085
第五节 我国公共部门人员分类管理制度	089
第六节 公共部门人员分类管理制度的发展趋势	097
案例讨论	099
本章小结	101
复习思考题	101
第五章 公共部门人力资源招募、甄选与录用	102
第一节 公共部门人力资源招聘概述	102
第二节 公共部门人力资源招募	114
第三节 公共部门人力资源甄选	119
第四节 公共部门人力资源录用	125
第五节 我国公共部门人力资源考试录用制度	128
案例讨论	135
本章小结	137
复习思考题	137
第六章 公共部门人力资源培训与开发	138
第一节 公共部门人力资源培训与开发概述	138
第二节 公共部门人力资源培训需求分析、计划设计与 效果评估	151
第三节 公共部门人力资源培训与开发的途径与方法	161
第四节 发达国家公共部门人力资源培训与开发管理的 特点	166
第五节 我国公共部门人力资源培训与开发管理制度	170
案例讨论	176

本章小结	178
复习思考题	178
第七章 公共部门人力资源绩效管理	179
第一节 公共部门人力资源绩效管理概述	179
第二节 公共部门人力资源绩效考核	186
第三节 公共部门人力资源绩效考核方法、流程及偏差 控制	192
第四节 西方发达国家人力资源绩效管理	205
第五节 我国公共部门人力资源绩效管理	206
案例讨论	208
本章小结	210
复习思考题	210
第八章 公共部门人力资源薪酬管理	211
第一节 公共部门人力资源薪酬管理概述	211
第二节 公共部门人力资源薪酬管理内容	216
第三节 公共部门社会保险与福利	224
第四节 西方发达国家人力资源薪酬管理制度	231
案例讨论	235
本章小结	237
复习思考题	237
第九章 公共部门人力资源职业发展管理	238
第一节 公共部门人力资源职业生涯管理概述	238
第二节 公共部门人力资源职业生涯规划	243
第三节 公共部门职业安全与健康	247
第四节 公共部门劳动关系管理	249
案例讨论	253
本章小结	255
复习思考题	255

第十章 公共部门人力资源管理未来发展与改革	256
第一节 公共部门人力资源管理发展趋势	256
第二节 国外公共部门人力资源管理改革	258
第三节 我国公共部门人力资源管理改革	265
案例讨论	271
本章小结	274
复习思考题	275
参考文献	276

【本章学习目的】

1. 掌握人力资源与人力资源管理的含义；
2. 掌握公共部门的含义与特点；
3. 掌握公共部门人力资源管理的含义与特点；
4. 掌握公共部门人力资源管理的目标与任务；
5. 了解公共部门人力资源管理的发展趋势；
6. 了解传统人事管理与公共部门人力资源管理的区别。

治国有常，而利民为本。

——《淮南子·泛论训》

古之欲明明德于天下者，先治其国；欲治其国者，先齐其家；欲齐其家者，先修其身；欲修其身者，先正其心；欲正其心者，先诚其意；欲诚其意者，先致其知，致知在格物。物格而后知至，知至而后意诚，意诚而后心正，心正而后身修，身修而后家齐，家齐而后国治，国治而后天下平。

——《礼记·大学》

大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养，男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。

——《礼记·礼运》

人是社会进步最基础的推动力量，作为资源的一种具体形式，人力资源相比较其他资源具有不可替代性和高增值性的特点。无论是在公共部门还是在私营部门，人力资源都是组织赖以生存和发展的第一资源，是提高组织核心竞争力的关键因素。公共部门人力资源的素质、能力以及管理水平直接影响一个国家或地区公共部门的治理能力。把先进的人力资源管理理念运用到公共部门的管理中去，实现从传统人事管理向现代人力资源管理的飞跃，不仅会给公共部门管理带来一场具有冲击力的变革，而且还会引



导公共组织文化、组织体制的创新,进而提高个人和组织的绩效水平。

第一节 公共部门的含义及特点

社会作为一个整体由各个部分组成,为了更宏观地对社会部门进行分类,并且有助于研究不同社会部门管理的规律,现代社会科学研究者将整个社会组织分为三大部门:公共部门、私人部门和第三部门。公共部门是指被国家授予公共权力,并以社会的公共利益为组织目标,管理各项社会公共事务,向全体社会成员提供法定服务的政府组织。私人部门是指提供私人产品以谋求自身利益最大化的组织。第三部门是指介于纯公共部门和私人部门之间,兼具公共部门和私人部门某些特征的组织。

一、公共部门的含义

在一般的市场经济国家,公共部门与私人部门的界限往往是很清楚的。由于私人部门的产权界定在先,以私有财产为基础的交易市场在先,公共部门则是为了弥补其缺陷或不足而出现的,其职能范围自然是以私人部门的界定为前提。同时,根据人们认识和理解问题角度的不同,对公共部门范畴的界定也不一致,结合现代社会的组织存在形式,从现代社会科学研究者将社会分成的三大部门来看,政府组织是一种纯粹性的公共部门,而第三部门是兼具公共部门和私人部门某些特征,并且包含了除政府部门和私人部门之外所有形态的组织。由于第三部门也具有明显的政府管理倾向,因此,通常被视为准公共部门。

由于政府部门和第三部门在社会职能、价值目标、组织特性等方面具有一定的相似性,因此,广义上的公共部门包括了纯粹的政府部门和准公共部门两个部门,所以,一般来说,公共部门应该包括如下4种类型的组织:政府组织、公共事业单位、非政府组织、国有企业或公共企业。

(1) 政府组织,即纯粹性公共部门。政府部门是最典型的公共部门,它是拥有公共权力,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,提供公共产品和服务,运营经费来自公共财政,不以营利为目的,追求公共利益实现的国家政权组织系统,包括国家各级立法机关、行政机关和司法机关等。

(2) 公共事业单位,是为了社会公益目的,由国家政权组织委托和授权的,从事公共服务的,为公众提供科技、文化、教育、医疗卫生等公共产品,运营经费一部分来自国家公共财政的划拨,一部分来自为收回成本向服务接受者收取的费用,不以营利为目的的组织体系。我国的事业单位是计划经济体制的产物,是由政府部门的权利和职能延伸至社会服务领域而形成的,因此,我国的事业单位通常具有官方或半官方性质如:公立医院、公立学校、科学研究机构、公办社会福利机构等。

(3) 非政府组织,也称为“社会组织”,是指各种社会团体以及大量由民间发起的、在民政部门登记备案的、不以营利为直接目的的非营利性组织,如中国妇女联合会、青

年联合会、学生联合会和中国青少年基金会等。

(4) 国有企业或公共企业,是指全部或部分由国家投资、由国家委派代表参与和监督经营管理、生产社会需要的产品和服务、以营利和国有资产增值为目的的,以企业化方式运营的组织体系。如交通运输公司、国有电力公司、公共工程公司、公共交通公司等。从内部运营模式来看,国有企业与私人企业没有太大区别,只是由于其产权归属国家,运营资源主要是公共资源,同时又接受政府主管部门或授权主管部门的管理和监督,因此被视为公共部门的一部分。

二、公共部门的特点

与私人部门相比,公共部门具有以下特点:

(1) 公共部门的基本职能是管理社会公共事务。公共部门管理的公共事务包含了社会中除私人领域以外的所有事务。在人类社会生活中,有些事情可以通过私人或私人组织来处理,小到个人谈情说爱、结婚生子,大到组织生产、经营管理等。但是,社会生活中还有很多事情是无法由私人或私人组织来办理的,比如人口的控制和管理、社会治安的维护、大江大河的治理、社会公共设施的建设与维护、公民基本生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发等等。这些事务必须由一个超越私人或私人组织之外的公共组织来处理或加以管理。

(2) 政府组织用来从事公共管理的权力是一种公共权力。把这种权力称之为公共权力,主要基于以下两方面的理由:一是这种权力就其性质而言,它总是表现为社会中占统治地位的某一个阶级的权力,而不仅仅是一种个人的权力。自从政府产生以来,几乎所有社会的政府组织的权力在性质上都是公共的,当然,由于社会性质的不同,在“公共”这一概念下所隐含的意义有所区别。

(3) 公共部门所掌握和运用的资源是一种公共资源。我们知道,政府要通过行使其权力来实现其职能,必须以掌握一定的资源为前提。没有一定的人、财、物作基础,整个政府组织就无法运转起来。在人、财、物等资源中,从政府控制的角度而言,对财源的控制是最基本的。政府组织的财政收入来源于税收,因而其财政实质上是一种公共财政。此外,政府所控制的国土、矿山、水利等重要资源也是一种公共资源。作为公共资源,就其本质而言,是为全民所共享的。

(4) 政府组织为社会所提供的产品是一种公共物品。这种物品的基本特点是:它作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给某一个人,而是自动提供给社会中的所有人。例如,一个国家的国防力量保卫着该国的全体居民,而不需要每一个人单独购买。

(5) 公共部门行为的价值取向是公共利益。政府组织是一种公共服务组织,从理论上讲,它应该把全体公民当成自己的服务对象,它不应该有自己的特殊利益。对于政府组织来说,凡是追求自己本组织、本部门利益的行为都是错误的。因此,政府应该是一种“公益人”而不应该是一种“自利人”,它应该也只能把追求和维护公共利益作为本组织、本部门的行为目标。在这里,公共利益应该理解为全体公民的共同利益。当然,

在一个存在着不同阶级、不同团体的社会里面,由于不同阶级之间、不同团体之间的利益有可能冲突的,而且这些不同阶级、不同团体的利益与全体公民的共同利益也可能发生冲突,因此,在政府如何对待社会共同利益的问题上,也会有哪个阶级、哪个团体的利益优先的问题,但也不能因此否定政府组织行为以公共利益作为基本价值取向这一事实。

(6) 政府主体是指各级政府工作人员。它既包括行政机关体系中的国家公务员,也包括权力机关和司法机关中的工作人员。在我国,政府主体不仅包括国务院和地方各级政府的工作人员,也包括全国各级人民代表大会和全国各级人民法院、人民检察院,以及各党派群众组织中的部分工作人员。

第二节 公共部门人力资源管理的含义和特征

公共部门人力资源是指在公共部门各类组织中就职的全体人员。在我国,公共部门人力资源包括政府机关、公共事业单位、公共企业以及非政府公共组织中的各类从业人员。由于公共组织的特殊性,决定了其对任职人员的资格具有更高的要求。相比于传统人事管理,公共部门人力资源管理是建立在全新的现代人力资源管理理论和过程的综合上的,不仅具有一般人力资源管理的共性,还具有其本身的独特性。

一、人力资源管理的含义和特点

(一) 人力资源管理的含义

人力资源管理是指国家和各种组织对于其管辖范围内人力资源的现状和未来进行预测、规划、投资、培训、配置、使用、研究和开发等一系列组织和决策的行为。它包括两个方面:

(1) 对人力资源外在要素——量的管理。凡是社会化大生产都要求人力与物力按比例合理配置,在生产过程中人力与物力在价值量上的比例是客观存在的。对人力资源进行量的管理,就是根据人力和物力及其变化,对人力进行恰当的培训、组织和协调,使二者经常保持最佳比例和有机的结合,使人和物都充分发挥出最佳效应。

(2) 对人力资源内在要素——质的管理。这是指对人的心理和行为的管理。就人的个体而言,主观能动性是积极性和创造性的基础,而人的思想、心理活动和行为都是人的主观能动性的表现。就人的群体而言,每一个个体的主观能动性,并不一定都能形成群体功能的最佳效应,因为这里有一个内耗问题。只有群体在思想观念上一致,在感情上融洽,在行为上协作,才能使群体的功能等于或者大于每一个个体功能的总和。因此,对人力资源质的管理,就是指采用现代化的科学方法,对人的思想、心理和行为进行有效的管理,充分发挥人的主观能动性,以达成组织的目标。

(二) 人力资源管理的特点

(1) 以人为中心。在管理理念上,认为人力资源是一切资源中最宝贵的资源,经过