



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共部门人力资源管理

Human Resources Management in Public Sector

廉茵 编著

对外经济贸易大学出版社



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共部门人力资源管理

Human Resources Management in Public Sector

廉茵 编著

对外经济贸易大学出版社

内 容 简 介

本书对公共部门人力资源管理的各个环节如公共部门人力资源规划、招募与甄选、培训与开发、薪酬管理、绩效评估等多个方面的内容进行了多层次、多维度的系统阐述。既强调基本概念、基本理论和基本技能，同时又相应地突出其可操作性的特点；既从公共部门人力资源管理微观层次的角度，同时又从宏观和战略层次的角度向读者展示了公共部门人力资源管理的新特点及未来发展趋势。

(京) 新登字 182 号

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理/廉茵编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2006

(对外经济贸易大学远程教育系列教材)

ISBN 7-81078-747-0

I. 公... II. 廉... III. 人事管理学 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 118916 号

© 2006 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

公共部门人力资源管理 Human Resources Management in Public Sector

廉 茵 编 著

责任编辑: 宋志红

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 18.625 印张 395 千字

2006 年 11 月北京第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-747-0

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 30.00 元

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔划排列)

王立非 王丽娟 王淑霞 刘 军

刘传志 张凤茹 张新民 沈四宝

沈素萍 吴 军 邹亚生 陈 进

杨言洪 杨晓军 冷柏军 李柱国

李家强 郑俊田 胡苏薇 赵忠秀

赵雪梅 曹淑艳 韩 风 彭秀军

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有十余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现代远程教育的成规模的网络教材还不多见，与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几，因此为接受远程教育的广大莘莘学子专

门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因, 贸大远程按照学校一级教学管理体制, 本着为社会、为学生服务的宗旨, 致力于教学质量的保证和提高, 特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师, 以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据, 以现有的导学课件为基础, 编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列, 全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌, 我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议, 计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中, 严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律, 充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况, 专门为远程学生量身定制而成, 具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上, 严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律; 在对内容深度的把握上, 考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础, 其专业深度比本科有所降低, 基础面相对拓宽, 不是盲目将内容加深、加多, 而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示, 涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育, 远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时, 教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题, 给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师, 且大多数作者都来自远程教学的第一线, 是远程网络课件的主讲老师, 能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答, 从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目, 涵盖了本章及本书的重要知识点, 并给出了详尽的参考答案, 对难题还进行分析点评, 列出解题思路与要点, 更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课, 远离教师, 处于相对独立的学习环境; 教师不能通过直接交流, 了解学生对学习内容的掌握情况; 学生也由于与教师、同学之间的分离, 无法判断自己的学习状况。针对这种情况, 我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式, 积极引导学生及时消化和吸收所学知识, 不断加深对教材内容的理解, 阶段性检查学习效果, 全面复习和掌握所学知识, 综合评判自己对知识的掌握程度, 巩固最终学习成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性, 在教材的编写上也力争做到理论联系实际, 注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例, 并进行详细的分析讲解。旨在通过案例教学, 对课程重点难点进行深化分析和实操训练, 加强学生对知识点的理解和记

忆，强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作能力。

在本套教材的编写与出版过程中，我们得到了众多业界专家学者的真诚理解与支持，得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作，在此向他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间，相信本套教材的出版，必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中，在推动中国教育事业向现代化大教育形态的历史转变中，迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京

F

FORWARD

公共部门
人力资源
管理

前 言

公共部门人力资源管理 (Human Resource Management in Public Sector) 是 MPA 的必修核心课程,也是发展极快、在当今的管理科学中极为重要的领域之一。自 20 世纪 80 年代开始,世界范围内的政府行政管理改革运动不断展开,政府内部的组成形式及结构等都相应地发生着这样或那样的变化。公共部门人力资源管理在遭遇重大压力和挑战的基础上迅速发展起来。与发达国家相比,我国的公共部门人力资源管理的整体水平还十分落后,特别是相对于企业人力资源管理的机关和行政事业单位的人力资源管理更是基本停留在传统的人事管理阶段,与市场的要求和社会公众的需求还存在相当大的差距。

本书试图以崭新的视角和战略性的眼光,在充分运用国内、国外众多学者研究成果的基础上,突出对公共部门人力资源管理内涵的理解,向读者展示全新的公共部门人力资源管理理念和理论框架,分析公共部门人力资源管理的思路及战略思想。目的是使读者能够正确地理解公共部门人力资源管理的概念,领会公共部门人力资源管理的精髓要义,掌握公共部门人力资源管理的技术和方法并结合案例运用于具体的实际问题的分析中去,培养更为综合的管理素质。

本书对公共部门人力资源管理的各个环节如公共部门人力资源规划、公共部门人力资源招募与甄选、公共部门人力资源培训与开发、公共部门人力资源薪酬管理、公共部门人力资源绩效评估等多个方面的内容进行了多层次、多维度的系统阐述,既强调基本概念、基本理论、基本技能的阐释,又相应地突出其可操作性的特点;既从公共部门人力资源管理微观层次的角度,又从宏观上和战略层次上向读者展示公共部门人力资源管理的新特点及未来发展趋势。

本书在明确界定了有关人力资源、人力资源管理、公共部门人力资源、公共部门人力资源管理及“人力资本”理论等相关概念和理论的基础上,向读者介绍了国内、国外一些最新的人力资源管理技术和方法,并试图使读者在充分了解和掌握企业人力资源管理先进经验和技



的基础上，理解其对公共部门人力资源管理具体实践的意义。这些在公共部门人力资源管理培训与开发、公共部门人力资源管理战略薪酬的制定以及激励薪酬管理等章节均有所体现。

在本书的写作过程中，对外经济贸易大学公共管理学院院长郑俊田教授、副院长李柱国副教授对本书的写作提出了许多宝贵的建议并从多方面予以支持；对外经济贸易大学远程教育学院彭秀军女士对本书给予了极大的关注和支持，并提出了许多有建设性的建议。在此一并表示感谢。

本书可供公共管理、人力资源管理等相关专业的学生、教师阅读参考，也可供各级政府公务员培训使用。

由于编者水平有限，书中谬误和不妥之处在所难免，诚盼同行专家和广大读者批评指正。

廉茵

2006年9月于北京育新花园

目 录

第一章 导论	1
第一节 人力资源与人力资源管理.....	2
第二节 公共部门人力资源与公共部门人力资源管理	10
第三节 公共部门人力资源管理的环境	16
同步测练与解析	21
第二章 传统人事行政管理向公共部门人力资源管理的转化	23
第一节 公共部门人力资源管理的演化	24
第二节 国家公务员制度	28
第三节 公共部门人力资源管理与传统人事行政管理的区别	35
第四节 公共部门人力资源管理发展的总体趋势	37
同步测练与解析	40
第三章 工作分析与职位分类和评价	43
第一节 工作分析	44
第二节 职位分类	54
同步测练与解析	64
第四章 公共部门人力资源规划	67
第一节 公共部门人力资源规划	68
第二节 公共部门人力资源需求预测	74
第三节 公共部门人力资源规划与员工职业生涯发展计划	77
同步测练与解析	81
第五章 人力资源招募与甄选	85
第一节 公共部门人力资源招募与甄选	86
第二节 公共部门人力资源招募与甄选的技术与方法	94



第三节 公务员的考试录用	103
第四节 公共部门人力资源招募的评估	107
同步测练与解析	112
第六章 公共部门人力资源绩效评估	115
第一节 公共部门人力资源绩效评估的性质	116
第二节 公共部门人力资源绩效评估的技术与方法	121
第三节 绩效评估结果的反馈与面谈	127
同步测练与解析	133
第七章 公共部门人力资源培训与开发	137
第一节 公共部门人力资源培训与开发的性质	138
第二节 公共部门人力资源培训需求分析	142
第三节 公共部门人力资源开发	146
第四节 公共部门人力资源培训评估	153
同步测练与解析	159
第八章 公共部门人力资源薪酬与福利	161
第一节 公共部门人力资源薪酬体系的建构	162
第二节 公共部门人力资源福利与社会保险	174
第三节 公务员社会保险制度存在的问题与改革	192
同步测练与解析	197
第九章 公共部门人力资源安全与健康	201
第一节 公共部门人力资源安全与健康	202
第二节 引发事故的原因及预防措施	213
第三节 雇员帮助计划与雇员权利	216
附录	217
同步测练与解析	228
第十章 战略性公共部门人力资源管理	231
第一节 战略性公共部门人力资源管理的基本概念和理论	232
第二节 战略性公共部门人力资源管理角色与环境分析	244
第三节 战略性人力资源管理的制定与实施	250

同步测练与解析	257
综合测练与参考答案	261
综合测练与解析（一）	261
综合测练与解析（二）	266
综合测练与解析（三）	270
综合测练与解析（四）	274
参考文献	278



CONTENTS

Chapter One Introduction 1

 1.1 Human Resource (HR) and Human Resource Management (HRM) 2

 1.2 Human Resource and Human Resource Management in Public Sector 10

 1.3 Changing Environment of Human Resource Management in Public Sector 16

 Exercises & Answers 21

Chapter Two Personnel Management and HRM in Public Sector 23

 2.1 Development of Human Resource Management in Public Sector 24

 2.2 Civil Service System 28

 2.3 Differences of HRM in Public Sector and Personnel Management 35

 2.4 Tendency of HRM in Public Sector 37

 Exercises & Answers 40

Chapter Three Job Analysis and Position Classification 43

 3.1 Job Analysis 44

 3.2 Position Classification 54

 Exercises & Answers 64

Chapter Four Planning of Human Resource in Public Sector 67

 4.1 Planning of HR 68

 4.2 Forecasting Personnel Needs 74

 4.3 HR Planning and Vocational Career Development Planning 77



Exercises & Answers	81
Chapter Five Recruitment and Selection	85
5.1 Recruitment and Selection of HRM in Public Sector	86
5.2 Techniques and Methods of Recruitment and Selection	94
5.3 Recruitment System of Civil Servant	103
5.4 Assessment of HR Recruitment in Public Sector	107
Exercises & Answers	112
Chapter Six Performance Appraisal	115
6.1 Nature of Performance Appraisal	116
6.2 Techniques and Methods of Performance Appraisal	121
6.3 The Appraisal Feedback and Interview	127
Exercises & Answers	133
Chapter Seven Training and Development (T&D)	137
7.1 Nature of Training and Development	138
7.2 Training Needs Analysis	142
7.3 HR Development	146
7.4 The Training Assessment	153
Exercises & Answers	159
Chapter Eight Compensation and Benefit	161
8.1 Compensation System	162
8.2 Benefits and Social Insurance	174
8.3 Problems and Reform with Social Insurance System	192
Exercises & Answers	197
Chapter Nine Safety and Health	201
9.1 Safety and Health HR in Public Sector	202
9.2 Causes and Methods of Prevention	213
9.3 EAPS and Rights	216
Exercises & Answers	228

Chapter Ten Strategic Human Resource Management in Public Sector	231
10.1 Overview of Strategic HRM in Public Sector	232
10.2 The Role and Environment of Strategic HRM in Public Sector	244
10.3 Formulating and Implementing of Strategic HRM in Public Sector	250
Exercises & Answers	257
Comprehensive Tests & Answers	261
Comprehensive Tests & Answers I	261
Comprehensive Tests & Answers II	266
Comprehensive Tests & Answers III	270
Comprehensive Tests & Answers IV	274
References	278

C 第一章

CHAPTER ONE

导 论

学 习 目 标

通过本章的学习，应从整体上把握公共部门人力资源管理的基本内涵、历史演变，以及在整个组织中的地位与作用。学完本章后，应该理解和掌握人力资源与人力资源管理的内涵；“人力资本”理论的主要内容；公共部门人力资源与公共部门人力资源管理的含义与特性；公共部门人力资源管理的目标与基本任务、原理与职能；公共部门人力资源管理的内外环境。

重 点 难 点 提 示

- 人力资源与人力资源管理
- 公共部门人力资源与公共部门人力资源管理
- “人力资本”
- “人力资本”理论
- 公共部门人力资源的特性
- 公共部门人力资源管理的特点
- 公共部门人力资源管理的职能
- 公共部门人力资源管理的目标与基本原理
- 公共部门人力资源管理的环境

第一节 人力资源与人力资源管理

众所周知，人力资源是第一资源，人力资源管理是组织管理的核心。公共部门人力资源管理（Human Resource Management in Public Sector）正在经历一场深刻的变革。如何更为科学、有效、合理地建立和完善科学化、制度化、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，促进经济社会全面、健康和可持续发展，是公共部门人力资源管理研究的重要问题。与发达国家相比，我国的人力资源管理整体水平还十分落后；与企业人力资源管理相比，国家机关和事业单位的人力资源管理基本停留在传统的人事管理阶段，与经济社会进步的要求、自身发展的需要、社会公众的需求还存在相当的差距，需要在诸多方面进行深入的研究。

一、人力资源概述

作为现代管理学理论与实践而引申出的一个概念，公共部门人力资源管理已被广泛接受。但人们对其概念的界定并不相同。其中，人力资源、人力资源管理、公共部门人力资源与公共部门人力资源管理等内涵是首先需要明确界定的几个概念。

（一）人力资源的含义与特征

1. 资源

资源（Resources）这一经济学术语一般可分为物质资源、精神资源和人力资源。从组织的有效性这一层面上看，资源通常包括物质资源（如生产设备）、财政资源、人力资源以及信息资源。从语义上看，资源一般是指可资利用、满足需要以及人们为了创造物质财富而投入生产过程所需的要素。由于社会可资利用的资源有限，人类欲望通常却又无限；而且由于既定资源具有多种不同可供选择的用途。如何利用和配置资源这一基本经济问题由此而产生。在自由企业经济体系中，资源是通过价格制度这一主要机制在消费者所急需的用途之间进行分配；而在计划经济或混合经济的国家部门中，决定资源如何分配则是一项政治性工作。

2. 人力资源

人力资源（Human Resource）通常是指投入和即将投入创造物质财富的具有劳动能力的人们的总和。在现代管理学中，“人力资源”这一概念最早是由美国学者德鲁克（Peter F. Drucker）于1954年在其所著的《管理实践》（*The Practice of Management*）中首次提出并加以明确界定。德鲁克提出了管理的三大职能：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“人力资源”这个概念。他指出：与其他资源相比，惟一的区别是“人力资源”是人，并且是经理们必须考虑的具有“特