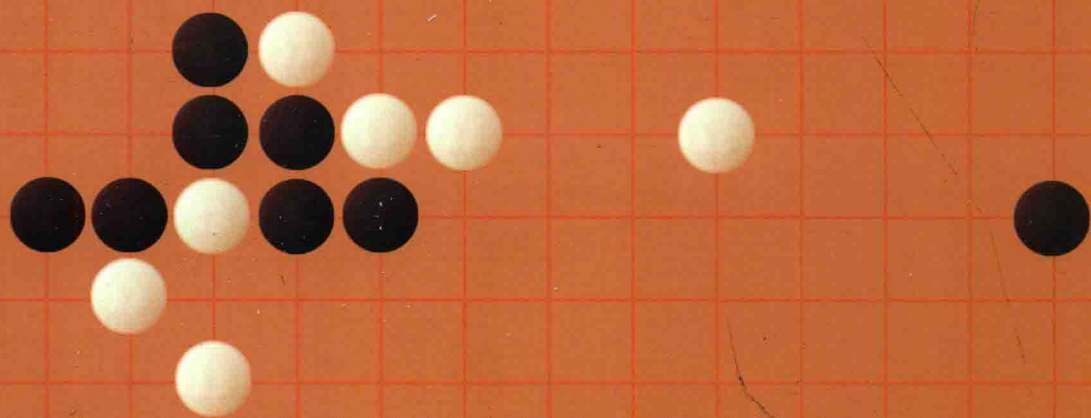


高等学校公共管理类专业规划教材

总主编 楚明锬



杨艳东 主 编

# 公共部门 人力资源管理

HUMAN RESOURCE  
MANAGEMENT IN PUBLIC  
SECTOR

河南大学出版社

高等学校公共管理类专业规划教材

总主编 楚明锬

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR

# 公共部门人力资源管理

主 编 杨艳东

副主编 李晓玉 刘洪民

河南大学出版社

• 郑州 •

## 图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/杨艳东主编. —郑州:河南大学出版社, 2013. 12

(高等学校公共管理类专业规划教材 总主编/楚明锟)

ISBN 978-7-5649-1369-4

I. ①公… II. ①杨… III. ①人力资源管理—高等学校—教材 IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 247581 号

责任编辑 陈晓林

责任校对 胡 宁 申从芳

装帧设计 王四朋

---

出版发行 河南大学出版社

地址:郑州市郑东新区商务外环中华大厦 2401 号

邮编:450046

电话:0371-86059712(高等教育出版分社)

0371-86059713(营销部)

网址:www.hupress.com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 郑州海华印务有限公司

版 次 2013 年 12 月第 1 版

印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18

字 数 427 千字

印 数 1~3000 册

定 价 32.00 元

---

(本书如有印装质量问题,请与河南大学出版社营销部联系调换)

## 总 序

公共管理进入科学研究领域发生在 20 世纪 70 年代,但是公共管理的思想却源远流长。公共管理的本质特性是公共性,而公共性根源于人类集合体中个体之间的差异性所隐含着的共同性,这种共同性是构成人类社会整体公共性的前提。孤立的人类个体在应对重大的、复杂的共同社会事务时,总是力不从心、微不足道,所以人类需要通过社会的公共性,用共同行动的力量去应对和解决涉及社会成员直接或间接、全部或大部分的共同问题,以保障人类的生存和发展,以推动人类文明的巨轮滚滚向前。

地质学家认为地球大约形成于 50 亿年前。仅仅到了四五百万年前,类人猿才出现,而现代人类出现在距今四万年前。“人类发展成为具有最高智慧的生物,他们创造了工具、技术、语言和其他交流与协作的手段。当其他动物在形体和基因上努力适应自然环境的时候,人类却改变了自然环境使之适合自己的需要,这个过程早在远古时代就已经开始,并一直延续到今天。经过漫长的岁月,智力也赋予人类发展社会与文化的无尽潜力。”<sup>①</sup>“人类发展社会与文化”的第一个形态被称为原始社会。在漫长的原始社会,人类以亲族关系的公共性为基础,平均分配经济生活资料,社会靠传统和家来维系。随着生产力的发展,社会有了分工、剩余产品和家庭私有制,阶级便相伴而生。有阶级就有阶级矛盾,而当阶级矛盾达到不可调和的程度,便产生了国家。在农业社会,处于社会经济结构优势地位的奴隶主和封建地主阶级,俨然以公共性的“代表”自居,执掌国家公共权力,依靠国家暴力机构,对社会大众实行经济上的剥削和政治上的压迫;国家虽然也做了一些公共性的事情,如修道路、修水利、抵御外辱等,为社会的生产发展和生活安全奠定基础,但根本上是为了维护奴隶主和封建地主阶级的统治地位。这实质上不是公共性的进步,而是公共性的破坏;不是公共性的进化,而是公共性的异化。当人类进入工业社会之后,国家由资产阶级统治,资产阶级统治国家的进步性归根结底表现在两方面:政治上实行依法治国,经济上实行市场经济。依法治国体现的是法律面前人人平等,市场经济体现的是自由竞争、人人公平。显然,这至少在形式上建立了公共性的制度。也正是在这种制度背景下,现代政府生成并逐渐走上历史舞台。工业社会初中期,政府的管理权力来源于民主意愿与选举的程序,权力配置以“赢者统吃”和“政党分肥”为主,政治与行政的职能仍然混沌不分;政府为了促进自由竞争,追求国民财富和国家力量的同步增长,行政行为在依法行政过程中虽然成为较规范的实践活动,但表现为“无为而治”的放任性。法制规定了人

<sup>①</sup> [美]杰里·本特利,赫伯特·齐格勒.新全球史——文明的传承与交流(上)(第3版).魏凤莲等译.北京:北京大学出版社,2007,6~7.

民权利的至上性和政府权力的有限性、人民主权原则和政府限权原则、法治政府原则和代议制政治体制、横向与纵向权力制衡体制及文官控制军队的制度。政府职能被限定在保护本国不受外来入侵的威胁、保护社会成员不受他人欺侮、建设和维护必要的公共设施,从而保证自由秩序稳定安宁,不干预经济生活和政府的廉洁节约。

随着资本主义市场经济的充分发展和资产阶级民主政治制度的成熟,19世纪末20世纪初,资本主义社会进入垄断时期,现代化工业生产水平大大提高,生产规模越来越大,市场竞争日趋激烈,传统的经验管理已不合时宜,一场科学管理革命在工业领域涌动并初见成效。工业化大生产带来的政治、经济、社会等领域的问题也对政府管理提出了严峻挑战,政府机构中普遍存在的办事效率低下、腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端,更使面对工业化发展赋予自己应当解决的公共性问题的政府感到无能为力。于是,工业领域的科学管理运动和社会科学领域的“官僚制组织体系”的结合,促使政府由放任行政转变为管理行政。1887年,公共行政学的鼻祖——美国杰出的政治学家、行政学家托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson, 1856~1924),以其超凡的理论创新勇气和改革精神,发表了公共行政学的开山之作——《行政学研究》,使行政学成为一门独立科学。

当然,管理行政的问世并不意味着统治行政的消失。一方面政府在许多领域中仍然包含着带有统治特征的强制性行为;另一方面,在越来越多的社会管理领域中,政府服务于政治统治的色彩逐渐淡化,管理行政的属性越来越多地占据政府治理模式的主导地位。与此同时,社会的政治发展使政府成了专门的行政部门,国家的政治部门与政府渐渐形成了双向互动的关系:政治部门赋予政府政治性质,政府则以高效管理对政治部门负责;政府的公共事务管理逐渐成为国家政治生活的主导内容,国家政治部门则越来越趋向成为促进和监督政府实现高效社会公共事务管理的部门。特别是20世纪初那场席卷世界发达国家的经济危机,造成经济持续衰退、失业剧增、生产相对过剩、社会危机加剧等严重公共问题,迫使政府治理方式的改革成为社会关注的焦点。英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883~1946)顺应时势,以有效需求原理和就业理论为基础,提出了反危机的政策主张,提倡国家调剂和干预经济生活、加强社会监管。在凯恩斯理论的影响下,西方国家先后扩大行政规制职能、社会管理职能和经济管理职能,开辟了管理行政大有作为的广阔天地,国家福利主义的旗帜高高飘扬,导致行政国家迅猛出现。在这种背景下,以官僚制架构的公共行政学体系日益完善。最早系统阐述公共行政学理论的是美国学者伦纳德·D.怀特(Leonard D. White, 1891~1958),1926年他出版了世界上第一本大学行政学教材——《行政学导论》。

在现代社会,市场机制(看不见的手)和行政机制(看得见的手)都是对经济社会发展最具制约性的力量。但是,市场机制不是万能的,行政机制也不是万能的,关键是要把握“两只手”制约经济社会发展力量的平衡度。到20世纪70年代,福利国家虽然使社会的穷人群体绽放了“笑容”,但从摇篮到坟墓、从垃圾处理到卫星上天所涉及的公共事务都需要政府解决,必然使国家陷入经济困境。管理行政虽然强化了市场监管和社会管理,但现代社会各种矛盾冲突尖锐复杂,使社会的不可治理性问题凸显,政府无力就某些公共管理问题采取有效行动,或者说政府能力与要解决的公共管理问题所应具备的能力有差距:一方面,公共事务的数量剧增,政府大量通过立法管制干预民众生活,管的事务过多、范围过

大而不依靠社会力量处理,出现了管不了、管不好、服务不了、服务不好的严重问题,导致了不可治理性;另一方面,在官僚制体制和“帕金森定律”的作用下,政府机构臃肿、人浮于事、能力缺乏、决策迟缓、执行不力和效率低下,出现了不可治理性。政府不可治理性的蔓延,必然使政府表现出对公共事务管理的冷漠,该办的事没有办,该管好的事没有管好,失信于公众,令公众对政府失望。同时,官僚制自身的稳定薪酬、职业终身等弊端,往往使公职人员满足现状、不思进取,墨守成规、惧怕改革,衙门作风、贪污腐败,素质能力达不到既好又快解决公共事务的水平,达不到实现公共利益最大化的要求,引发民众对政府的不信任感增强,使政府面临合法性危机。在这个过程中,公共行政理论在质疑官僚制行政的同时,试图通过行为主义、公共政策、新公共行政的范式转化来使政府走出困境,但收效甚微。政府的内在原因加上科技发展、全球化和民主化的推动,引发了波澜壮阔的以新公共管理为导向的政府改革运动,它“意味着有意识地对公共部门的组织和程序进行旨在使其(在某种程度上)运作得更好的改变”。新公共管理改革突破传统公共行政的局限性,将社会治理主体扩展为由政府、非政府组织及其他社会治理力量组成的多元化社会治理主体;将企业管理的竞争技术与手段引入公共管理领域,改进公共服务质量,提高公共事务管理效率;将相关学科的知识和方法融合起来,创立了公共管理的新知识框架,从而呈现出良好的社会治理的勃勃生机。实践是理论的源泉。公共管理学科就是在概括新公共管理运动中的政策、观点和经验中应运而生的。

日益复杂化和多元化的公共管理活动是人类共同行动的基本实践。政府处在多元化社会治理主体的核心地位,如何协同其他社会治理主体处理好公共事务、搞好公共管理,已成为公共管理学科的重要研究课题。当代公共管理领域广阔,涉及错综复杂的公共问题,包含千头万绪的公共事务;而每一类公共问题的解决或公共事务的处理,都闪烁着智慧的光辉、蕴涵着知识的真谛。公共管理学术界基于不同的科学价值观,从不同的科学研究视角,概括公共管理领域的社会实践经验,揭示其内在的本质与规律,形成理论性、系统化的逻辑体系,从而派生出异彩纷呈的公共管理学科的分支科学,全面地指导现实的公共管理实践活动。

中国是具有悠久文明史的国家,曾经以举世瞩目的文明成就矗立于世界民族之林,只是在近代放慢了前进的步伐,歇息了。大梦醒来,方知落后于西方几百年的工业文明历程。20世纪末叶,中国开启改革开放之门,步入工业化道路,构筑市场经济体制。中国发展是硬道理,发展中国成为第一要务。政治学、行政学、法学、社会学等公共管理的相关科学,在被打入“冷宫”30余年后重见天日,迎来了春天。伴随着中国经济社会的迅猛发展,公共管理领域的研究者和实践者,在借鉴西方公共管理理论精华和实践经验的前提下,结合中国处于工业社会又面临后工业社会挑战的国情,与时俱进,开拓创新,不但创造出具有中国特色的公共管理理论,而且指导中国的公共管理实践走上科学化、法治化、民主化和服务化的道路。

本套高等学校公共管理类专业教材主要是为传授公共管理知识服务的,适用对象是教师、学生和实践者。对于教师而言,他们需要一套突显中国化和应用性的教材,通过传道授业教书育人,使学生树立从事公共管理事业的崇高理想和坚定信念,培育和提高其投入公共管理实践的基本素质和基本能力。对于学生而言,他们需要通过课堂和自我学习,

从公共管理知识载体的教材中获得真知、得到启迪、学到技能、提高素质,以利于将来走上工作岗位后在公共管理事业上大有作为。对于实践者而言,他们其中很多人没有公共管理的专业教育背景,但公共管理活动的复杂性和多样性,不仅决定其需要有不同的专业教育背景的知识,而且决定其需要从事公共管理活动的理论指导,想必这套公共管理学科教材也能担当此任。

本套教材有三大特色。第一,科学性与思想性相结合。科学性是思想性的基础,思想性是科学性的灵魂。教材编写坚持科学的世界观和方法论,坚持为社会主义建设服务、为人民服务的政治方向,坚持百花齐放、百家争鸣的学术方针,揭示公共管理学科研究领域的本质和规律,建立具有中国特色的公共管理学科知识体系和教学体系。第二,理论性与应用性相结合。在理论上,教材编写不机械地照搬西方理论,尽量避免多学科理论交叉重复,将科学性、学术性、中国化融为一体;在应用上,教材编写联系中国的国情、公共管理实践和公共管理教育,切实服务于高等学校公共管理学科的素质教育,切实服务于培养宽口径、厚基础、高素质、强能力的公共管理人才的需要。第三,基础性与创新性相结合。在基础性方面,教材要注重阐述公共管理学科的基础理论、基本知识和基本方法。在创新方面,既要吸收国内外的新理论,又要总结我国公共管理实践领域和教育领域的经验教训;既要体现科学理论体系的创新,又要体现教学体系的创新。

公共管理学科的未来发展将体现在两个重要方面。一是知识增长。公共管理研究者一定会与时代发展同呼吸、共命运,殚精竭虑,潜心研究,不断开发公共管理学科的知识资源,促进公共管理学科理论的持续增长和日趋完善。二是教学相长。教学是公共管理知识的传播过程,学习是公共管理知识的扩散过程。教学相长体现的是传授知识、应用知识、开发知识、增加知识的过程。换言之,教与学并不意味着知识从教者向学者的转移,而是一种复制或创造性复制,并通过逻辑推理思维和社会实践活动产生新的知识。为了公共管理学科的蓬勃发展,为了公共管理教育事业的繁荣昌盛,为了公共管理实践的文明进步,本套教材的编者将竭尽全力,尽其所能,作出贡献!

娄成武教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会主任委员)、邓大松教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会副主任委员)、唐任伍教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会副主任委员)和张康之教授(教育部长江学者特聘教授)作为本系列教材编写顾问,对教材的编写给予了殷切关怀和大力支持,并提出了指导性意见;13所高等学校推荐的编委组织了各自学校的参编教师,并参与筹划了本套教材的编写工作;河南大学出版社对本套教材的编写和出版予以支持和帮助。本人作为总主编表示衷心感谢!

楚明锐

2013年1月16日

# 目 录

## 第1章 导 论 /1

- 1.1 公共部门的含义及特点 /1
  - 1.1.1 公共部门相关概念及类型 /1
  - 1.1.2 公共部门的主要特点 /2
- 1.2 人力资源的含义及特点 /3
  - 1.2.1 资源与人力资源 /3
  - 1.2.2 与人力资源相关的概念 /5
  - 1.2.3 人力资源的规定性 /7
  - 1.2.4 人力资源的特点及作用 /11
- 1.3 公共部门人力资源管理概述 /13
  - 1.3.1 人力资源管理及学科释义 /13
  - 1.3.2 公共部门人力资源管理的含义及地位 /17
  - 1.3.3 公共部门人力资源管理的目标及任务 /18
  - 1.3.4 公共部门人力资源管理的内容 /20
- 1.4 公共部门人力资源管理的发展历程 /22
  - 1.4.1 人力资源管理的产生背景 /22
  - 1.4.2 人力资源管理的演进过程 /24
  - 1.4.3 传统人事管理与现代人力资源管理的区别 /26
  - 1.4.4 公共部门人力资源管理的新变革 /27

## 第2章 公共部门人力资源管理的理论基础 /30

- 2.1 人性假设理论 /30
  - 2.1.1 X理论—Y理论 /30
  - 2.1.2 四种人性假设理论 /32
  - 2.1.3 人性观理论的发展 /34
- 2.2 激励理论 /35
  - 2.2.1 内容型激励理论 /35
  - 2.2.2 过程型激励理论 /39
- 2.3 人力资本理论 /42
  - 2.3.1 人力资本理论的发展历程 /42
  - 2.3.2 人力资本理论的主要流派及意义 /43

## 2.3.3 人力资本理论的意义 /46

**第3章 公共部门人力资源战略规划 /48**

- 3.1 公共部门人力资源战略规划概述 /48
  - 3.1.1 公共部门人力资源战略规划的内涵 /48
  - 3.1.2 公共部门人力资源战略规划的类型 /50
  - 3.1.3 公共部门人力资源战略规划的流程 /52
- 3.2 公共部门人力资源的需求规划 /53
  - 3.2.1 公共部门人力资源需求规划的意义 /53
  - 3.2.2 影响公共部门人力资源需求规划的因素 /55
  - 3.2.3 公共部门人力资源的需求预测 /57
- 3.3 公共部门人力资源的供给规划 /59
  - 3.3.1 公共部门人力资源的供应 /59
  - 3.3.2 公共部门人力资源的供给预测 /61
  - 3.3.3 公共部门人力资源的供需平衡 /63
- 3.4 公共部门人力资源规划的平衡 /64
  - 3.4.1 当前公共部门人力资源规划存在的问题 /64
  - 3.4.2 公共部门人力资源供需平衡的控制 /66
  - 3.4.3 公共部门人力资源规划平衡的策略 /67

**第4章 公共部门工作分析与人员分类 /70**

- 4.1 公共部门工作分析概述 /70
  - 4.1.1 工作分析的概念 /70
  - 4.1.2 工作分析的术语 /71
  - 4.1.3 工作说明书的内容 /73
  - 4.1.4 工作分析的作用 /76
- 4.2 公共部门工作分析的步骤与方法 /78
  - 4.2.1 工作分析的步骤 /78
  - 4.2.2 工作分析的方法 /79
- 4.3 公共部门人员分类管理 /93
  - 4.3.1 公共部门人员分类概述 /93
  - 4.3.2 公共部门品位分类管理 /94
  - 4.3.3 公共部门职位分类管理 /95
  - 4.3.4 公共部门人员分类管理的发展趋势 /96
- 4.4 我国公共部门的人员分类 /97
  - 4.4.1 我国公共部门的人员分类制度 /97
  - 4.4.2 我国公务员职位分类的内容 /100

**第5章 公共部门人力资源的招募、甄选及录用 /103****5.1 公共部门人力资源的招募 /103**

## 5.1.1 招募的含义 /104

## 5.1.2 招募的意义 /105

## 5.1.3 招募的原则 /106

## 5.1.4 招募阶段的工作流程与方法 /107

**5.2 公共部门人力资源的甄选 /110**

## 5.2.1 甄选的内涵 /110

## 5.2.2 甄选的意义 /112

## 5.2.3 甄选的原则 /113

## 5.2.4 甄选的基本程序 /114

## 5.2.5 甄选的常用方法 /116

**5.3 公共部门人力资源的录用 /122**

## 5.3.1 录用的作用 /123

## 5.3.2 录用的原则 /124

## 5.3.3 录用的主要工作 /125

**5.4 我国公务员的考试录用制度 /126**

## 5.4.1 公务员录用的管理机构 /126

## 5.4.2 公务员录用的纪律与监督 /127

## 5.4.3 公务员录用的基本程序 /130

**第6章 公共部门人力资源的培训与开发 /133****6.1 公共部门人力资源培训与开发概述 /133**

## 6.1.1 公共部门人力资源培训的内涵与特点 /133

## 6.1.2 公共部门人力资源培训与开发的重要性 /134

## 6.1.3 公共部门人力资源培训与开发机构 /135

**6.2 公共部门人力资源培训与开发程序 /138**

## 6.2.1 公共部门人力资源培训与开发的过程 /138

## 6.2.2 公共部门人力资源培训与开发的需求分析 /140

## 6.2.3 公共部门人力资源培训与开发的项目设计 /142

**6.3 公共部门人力资源培训与开发的形式和方法 /143**

## 6.3.1 公共部门人力资源培训与开发的形式 /143

## 6.3.2 公共部门人力资源培训与开发的方法 /146

## 6.3.3 公共部门人力资源培训与开发方法的效果 /147

**6.4 公共部门人力资源培训与开发的变革与创新 /149**

## 6.4.1 公共部门人力资源培训与开发的转型 /149

## 6.4.2 公共部门人力资源培训与开发的发展趋势 /150

## 6.4.3 公共部门人力资源培训与开发的管理创新 /151

**第7章 绩效管理 /153**

- 7.1 绩效管理概述 /153
  - 7.1.1 绩效、绩效考核与绩效管理 /153
  - 7.1.2 绩效管理的地位和作用 /157
- 7.2 绩效管理系统 /158
  - 7.2.1 绩效计划 /158
  - 7.2.2 绩效实施 /162
  - 7.2.3 绩效评价 /164
  - 7.2.4 绩效反馈 /166
- 7.3 绩效考核技术 /169
  - 7.3.1 组织整体层面的绩效考核技术 /169
  - 7.3.2 员工个人层面的绩效考核技术 /177

**第8章 薪酬管理 /186**

- 8.1 薪酬管理概述 /186
  - 8.1.1 薪酬的概念、构成及功能 /186
  - 8.1.2 薪酬管理的基本要求及核心内容 /189
  - 8.1.3 建立薪酬管理系统(薪酬设计)的一般流程 /191
- 8.2 基本薪酬管理 /192
  - 8.2.1 职位薪酬体系 /192
  - 8.2.2 职位评价 /193
  - 8.2.3 技能薪酬体系 /198
- 8.3 奖金管理 /200
  - 8.3.1 奖金的含义与特点 /201
  - 8.3.2 奖励的技巧 /201
  - 8.3.3 我国公共部门的奖励制度及其运作 /203
- 8.4 福利管理 /204
  - 8.4.1 福利的概念、特点及功能 /204
  - 8.4.2 福利的种类 /205
  - 8.4.3 福利的发展趋势 /207
- 8.5 常见薪酬制度及其发展趋势 /209
  - 8.5.1 常见薪酬制度 /209
  - 8.5.2 薪酬制度的发展趋势 /211
- 8.6 公共部门的薪酬制度 /214
  - 8.6.1 公共部门薪酬制度的类型及特点 /215
  - 8.6.2 我国公务员薪酬制度的演变及突出问题 /216

**第 9 章 公共部门职业生涯规划与管理 /220**

## 9.1 职业生涯规划 /220

## 9.1.1 职业生涯规划的含义 /220

## 9.1.2 职业生涯规划理论 /221

## 9.2 职业生涯管理概述 /230

## 9.2.1 职业生涯管理的含义 /230

## 9.2.2 职业生涯管理的特点 /231

## 9.2.3 公共部门职业生涯管理的意义 /231

## 9.3 个人和组织的职业生涯管理 /233

## 9.3.1 个人职业生涯管理 /233

## 9.3.2 组织职业生涯管理 /235

## 9.4 职业生涯管理模式 /240

## 9.4.1 职业生涯通道模式 /240

## 9.4.2 性别与职业发展模式 /242

## 9.4.3 公共部门职业生涯管理中应注意的几个问题 /243

**第 10 章 国家公务员管理 /245**

## 10.1 公务员制度概述 /245

## 10.1.1 公务员 /245

## 10.1.2 中国的公务员 /246

## 10.1.3 公务员制度 /247

## 10.2 西方国家公务员制度 /250

## 10.2.1 西方国家公务员制度的生成 /250

## 10.2.2 西方国家公务员制度的基本特征 /253

## 10.2.3 西方国家公务员制度的变革趋势 /254

## 10.3 我国国家公务员制度 /256

## 10.3.1 公务员制度在中国的发展历程 /256

## 10.3.2 中国公务员制度的基本原则 /258

## 10.3.3 中国公务员制度的特点 /259

## 10.3.4 中国公务员制度与原有人事制度相比的新特点 /260

## 10.4 公务员的权益与保障 /262

## 10.4.1 公务员的权益概述 /262

## 10.4.2 国外公务员的权益与保障 /264

## 10.4.3 中国公务员的权益与保障 /266

**参考文献 /270****后 记 /273**

# 第1章

## 导 论

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组织,人力资源都是组织赖以生存和发展的第一资源,是组织提高核心竞争力的关键因素。人力资源管理已经成为现代组织管理的重要内容,其在组织发展战略中居于核心地位。21世纪既是知识经济的时代,又是以人为本的管理时代。作为知识和技能“承载者”的人力资源,在组织改进绩效、创新管理中起着决定性作用。公共部门人力资源的素质、能力及管理水平直接影响着一个国家或地区公共部门的治理能力、行政效率和公共威信。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,进而提高组织和个人的绩效水平。迄今,作为管理学的一门分支学科,人力资源管理的理论研究已经日臻成熟,并且建立起了自有的理论体系、结构框架。

### 1.1 公共部门的含义及特点

现代社会科学研究者把社会部门划分为三个既相互联系又彼此独立的部门,即公共部门、私人部门和第三部门。明确不同部门的含义和类型,掌握公共部门的性质和特征,是学习公共部门人力资源管理的前提。

#### 1.1.1 公共部门相关概念及类型

公共部门(Public Sector)与私人部门(Private Sector)相对应。公共部门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。公共产品指的是共享性的物质产品和服务,其在调节宏观经济、稳定社会秩序、改善市场条件、提高生活质量、发展文化教育、巩固国家安全、保护生态环境和推进经济增长等方面起着主导作用。公共部门的构成十分复杂,涉及的范围和数量会随着社会发展不同时期国家管理中社会事务的职能范围、管理手段与方式的变化而有所变化。

按照提供的公共产品(或服务)性质的不同,公共部门还可以分为纯公共部门和准公

共部门。政府是纯粹的公共部门,广义的政府指的是国家立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和,是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体,一般用于实行立法、司法、行政“三权分立”体制的国家。狭义的政府仅指国家的行政机关。本书使用广义的政府部门这一概念。

私人部门是指提供私人产品以谋求自身利益最大化的个人和组织。在形态上,私人部门表现为参加市场交换活动的各种私人组织和个人,主要包括家庭组织和私营工商企业组织。

第三部门是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。或者说,第三部门是除政府部门和工商企业之外的一些部门,称为非营利组织或非政府组织。在我国,第三部门通常被视为准公共部门,其包括以下三种类型的组织:

一是公共事业组织,是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织,如中小学校、高等院校、科研机构、公办社会福利机构等;二是公共企业组织,是指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经济组织,如城市自来水公司、公共交通公司、公共工程公司等;三是非政府公共组织,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社会团体以及大量由民间自发组织的、不以营利为目的的非营利组织(Non-profit Organization, NPO)。

由于在社会职能、价值目标、服务内容和组织特性方面具有一定的相似性,因此,政府和第三部门构成了广义上的公共部门。本书使用广义公共部门的概念,阐述政府部门和第三部门领域中各类公共组织人力资源管理的基本内容和共同规律。

### 1.1.2 公共部门的主要特点

公共部门的主要职责是提供公共产品、弥补市场缺陷。与追求利益最大化的私人部门相比较,公共部门具有以下三个特点:

第一,以政府组织为典型代表的公共部门的基本职能是管理社会公共事务。简单地说,社会公共事务是指私人事务之外的所有事务。在人类社会生活中,有些事情固然可以通过私人或私人组织进行处理,小到个人生活,大到组织生产、经营管理。但是,还有很多事情是无法由私人或私人组织来办理的。例如,人口的控制和管理、社会治安、大江大河的治理、社会公共设施的建设和维护、公民的基本社会保障、国民素质的提高、环境保护、国防建设等。这些事务必须是由一个超越私人或私人组织之上的公共组织进行管理。

第二,公共部门为社会提供的产品主要是公共物品。公共物品的基本特征是:它作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给个人,而是自动地提供给社会中的所有人。例如,国防作为一种公共物品便是如此。一个国家的国防力量保卫着该国的全体国民,而不需要每一个人单独购买。因此,与私人物品相比而言,公共物品具有使用上的非排他性和提供上的非竞争性两个重要特性。

第三,公共部门的组织管理更多倾向于运用公共管理的模式。在管理目的方面,公共部门旨在为公众服务,追求的是公共利益的最大化;在组织资源方面,公共部门所掌握和

运用的资源主要是公共资源,属于全社会共享的;在管理权力方面,公共部门中的政府组织拥有合法的强制力,享有政治权威;在组织领导方面,公共部门的负责人主要通过政治选举或任命的方式取得担任领导职务的合法权。

此外,需要说明的是,随着社会经济的发展,公私部门之间的界限呈现出相互渗透的趋势。因此,公共部门的概念也不是一成不变的,尤其是它的外延会随着时代的变迁扩大或缩小。并且,在不同的国家,公共部门概念的内涵与外延也是不同的,在界定公共部门的含义时,还要考虑到国情这一因素。自20世纪晚期以来,随着新公共管理运动的兴起和进一步发展,将企业管理中先进的管理理念运用到政府等公共部门的管理实践,已经成为世界各国公共管理改革的一种倾向。在我国近年来的体制改革中,一些传统的事业单位和国有部门正在改制为企业化管理,而大量的非政府非营利组织也都更多地借鉴了企业管理的模式。因而,本教材在编写过程中注重体现各类公共组织人力资源管理活动的共同规律,而非仅局限于政府公务员管理的方式方法,这是本书作为公共部门人力资源管理教材的一个主要特色。

## 1.2 人力资源的含义及特点

人力资源属于资源这一大的范畴,它是资源的一种具体形式。在社会发展进程中,人力资源的作用随着生产力水平的提高而被不断“放大”,已成为当今时代最重要的资源。正因为如此,人力资源管理的作用也已经被提升到战略的“高度”。要想正确理解人力资源的含义,还需对与其相近的一些概念进行界定和区分。

### 1.2.1 资源与人力资源

#### (1) 资源

“资源”一词在《辞海》中被解释为“资财的来源”。资源是人类赖以生存的物质基础,一般可分为自然资源和社会资源两大类。自然资源指自然界形成的可供人类生活和生存所利用的一切物质和能量的总称。它是由自然界提供的,具有自然的属性。社会资源主要包括劳动力资源、人类创造的各种物质资源以及科技、信息、管理等非物质资源,其具有人为的属性。

从不同的角度出发,资源有着不同的解释。从经济学的角度来讲,资源是指能给人们带来新的使用价值和价值的客观存在物,它泛指社会财富的源泉。自人类出现以来,财富的来源无外乎两类,一类是来自自然界的物质,可以称之为自然资源,如森林、矿藏、河流、草地等;另一类就是来自人类自身的知识和体力,可以称之为人力资源。在相当长的时期内,自然资源一直是财富形成的主要来源,但是随着科学技术的突飞猛进,人力资源对财富形成的贡献越来越大,并逐渐占据了主导地位。

从财富创造的角度来讲,资源是指为了创造物质财富而投入到生产过程中的一切要素。法国经济学家让·巴蒂斯特·萨伊(Say Jean Baptiste,以下简称萨伊)认为,土地、劳动、资本是构成资源的三要素。马克思认为,生产要素包括劳动对象、劳动资料和劳动者,而劳动对象和劳动资料又构成了生产资料。因此,“不论生产的社会形式如何,劳动者和生产资料始终是生产的要素”。<sup>①</sup>而著名的经济学家熊彼特认为,除了土地、劳动、资本这三种要素之外,还应该加上企业家精神。随着社会的发展,信息技术的应用越来越广泛,作用也越来越大,现在很多经济学家认为生产要素中还应该再加上信息。目前,伴随着知识经济的兴起,知识在价值创造中的作用日益凸显,因此,也有人认为应该把知识作为一种生产要素单独加以看待。可见,资源的概念会随着时代的发展不断发生变化。

现代管理科学普遍认为,支撑当代经济增长的主要资源有四大类,即人力资源、自然资源、资本资源、信息资源。其中,唯一具备劳动能力的人力资源是最重要的资源,其他资源都是由人力资源生产和创造的,人力资源是财富创造和组织发展中一项不可或缺的根本性资源。

## (2) 人力资源

有研究资料表明,“人力资源”(Human Resource)一词曾经先后于1919年和1921年在约翰·R.康芒斯(John R. Commons,以下简称康芒斯)的两本著作《产业信誉》和《产业政府》中使用过,康芒斯也被认为是第一个使用“人力资源”一词的人。<sup>②</sup>但当时他所指的人力资源和现代意义的人力资源在概念上相差甚远,只不过使用了同一个词语而已。

我们目前所指的“人力资源”概念,最先由美国管理大师彼得·德鲁克(Peter Drucker,以下简称德鲁克)在其1954年出版的《管理实践》一书中正式提出并加以明确界定。德鲁克之所以提出这一概念,是想表达传统“人事”所不能表达的意思。他在书中提出了管理的三个更广泛的职能,即管理企业、管理经理人员、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。他认为,人力资源和其他所有资源相比,唯一的区别就是它是由人构成,具有其他资源所没有的协调能力、融合能力、判断能力和想象能力。他认为,与其他资源相比,人力资源是一种特殊的资源,它必须通过有效的激励机制才能开发利用,并为组织带来可见的经济价值。

到目前为止,对于人力资源的含义,学术界给出了多种解释。根据研究的角度不同,可以将这些定义分为两大类。

第一类主要是从能力的角度出发界定人力资源的含义。例如:

其一,所谓人力资源,是指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。<sup>③</sup>

其二,所谓人力资源,是指包含在人体内的一种生产能力,它是表现在劳动者的身上、

① 马克思.资本论:第2卷.北京:人民出版社,2004,44.

② 布鲁斯·考夫曼.美国人力资源专业教育的发展历史及其现状.公共行政与人力资源,2000(5),47.

③ 张德.人力资源开发与管理.北京:清华大学出版社,2001,1.

以劳动者的数量和质量表示的资源,对经济起着生产性的作用,并且是企业经营中最活跃、最积极的生产要素。<sup>①</sup>

其三,所谓人力资源,是指劳动过程中可以直接投入的体力、智力、心力总和及形成的基础素质,包括知识、技能、经验、品性与态度等身心素质。<sup>②</sup>

其四,人力资源是指社会组织内部全部劳动人口中蕴涵的劳动能力的总和。<sup>③</sup>

第二类主要是从人的角度出发界定人力资源的含义。例如:

其一,人力资源是指一定社会区域内所有具有劳动能力的适龄劳动人口和超过劳动年龄的人口总和。<sup>④</sup>

其二,人力资源是指能够推动社会和经济发展的具有智力和体力劳动能力的人的总称。<sup>⑤</sup>

其三,人力资源是指存在于人体的智力资源,是指人类进行生产或提供服务,推动整个经济和社会发展的劳动者的各种能力的总称。<sup>⑥</sup>

其四,人力资源是指人拥有的知识、技能、经验、健康等“共性化”要素和个性、兴趣、价值观、团队意识等“个性化”要素以及态度、努力、情感等“情绪化”要素的有机结合。<sup>⑦</sup>

人们认为,从能力的角度出发来理解人力资源的含义更接近于它的本质。人力资源的本质就是能力,人只不过是一个载体而已。因此,人力资源的定义是:所谓人力资源,就是指人所具有的对价值创造起贡献作用,并且能够被组织所利用的体力和脑力的总和。该定义包括以下三个要点:其一,人力资源的本质是人所具有的脑力和体力的总和,可以统称为劳动能力;其二,这一能力要能对财富的创造起贡献作用,成为社会财富的源泉;其三,这一能力还要能够被组织所利用,这里的“组织”可以大到一个国家或地区,也可以小到一个企业或部门。

### 1.2.2 与人力资源相关的概念

与“人力资源”相关或相近的概念主要有人力资本、人口资源、劳动力资源和人才资源等。这些概念之间在内涵与外延上既有明显的区别又有紧密的联系。

#### (1) 人力资本

“人力资本”这一概念最早由美国经济学家沃尔什(Walsh)提出,而从事人力资本理论研究的最著名的人物美国经济学家西奥多·W.舒尔茨(Theodore W. Schultz,以下简称舒尔茨)与加里·S.贝克尔(Gary S. Becker,以下简称贝克尔)被认为是“人力资本”的

① 朱舟.人力资源管理教程.上海:上海财经大学出版社,2001,2.

② 萧鸣政.人力资源管理.北京:中央广播电视大学出版社,2001,2.

③ 陆国泰.人力资源管理.北京:高等教育出版社,2000,9.

④ 陆国泰.人力资源管理.北京:高等教育出版社,2000,9.

⑤ 陈远敦,陈全明.人力资源开发与管理.北京:中国统计出版社,1995,1.

⑥ 郑晓明.人力资源管理导论.北京:机械工业出版社,2005,8.

⑦ 于桂兰,魏海燕.人力资源管理.北京:清华大学出版社,2005,3.