



领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共部门人力资源管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reader博士
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习宝典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，通揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，
把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社



98389

p075-51
2:5

领导干部MPA必读核心课程

MPA



公共部门人力资源管理



【中】张泰峰 教授 【美】Eric Reager博士
总策划/北京中哈管理研究院

这是一套给各级领导干部和国家公务员奉献的MPA学习尊典；

这是一套中西合璧的本土化MPA必修教材；

这是一套走出大学高墙的MPA经典读本。

不出国门，坐拥哈佛公共管理之大成；不进北大，遍揽光华卓越领导之精髓。

MPA将带给您超群的能力和胆识，塑造您优秀的品格和魄力，伴随着您的希望和奋斗，
把您送上卓越的成功之路。



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/《MPA 必读核心课程》
编写组编. —郑州:郑州大学出版社,2003.3
(MPA 必读核心课程)
ISBN 7-81048-709-4

I. 公... II. 公... III. 人事管理学—研究生—教材
IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 017654 号

MPA 必读核心课程

公共部门人力资源管理

本书编写组

出 版:郑州大学出版社
经 销:全国新华书店
印 刷:北京泰山兴业印务有限责任公司
开 本:720 × 1010mm 1/16
字 数:2200 千字
印 张:180
版 次:2004 年 2 月第一版
印 次:2004 年 2 月第一次印刷
书 号:ISBN 7-81048-709-4/F·19
全套定价:312.00 元(本册定价:39.00 元)

本书如有质量问题,由经销店负责调换



前 言

正当 MBA (Master of Business Administration, 工商管理硕士) 风靡全球、方兴未艾之际, 一个全新的概念——MPA (Master of Public Administration, 公共管理硕士) 又亮丽起来。可是, 千百万奋斗在政府及其他公共部门的工作者, 或为报考条件, 或为修读经费, 或为修读时间而望“门”兴叹。基于此, 我们组织编写了 MPA 这套核心课程自修丛书, 以满足以上人员及其他读者的需求。

本书从如何将现代人力资源开发与管理理论应用于公共部门的管理之中出发, 是在认真分析和研究传统的人力资源开发与管理理论, 以及结合西方先进的人力资源理论的基础上, 联系我国的实际情况而编写的一本关于公共部门人力资源开发与管理的自修教程。

本书共分十三章, 第一章介绍了公共部门人力资源管理的基本任务、目标及其基本原理和未来的发展趋势; 第二章介绍了国家公职人员的权利、义务与行为规范; 第三章探讨了如何规划公共部门人力资源管理问题; 第四章介绍了公共部门的工作分析和人员分类管理; 第五章详细介绍了如何对国家公职人员实施考核和奖惩措施; 第六章讲解公职人员的素质测评及其任用; 第七章是如何培训和开发人力资源; 第八章探讨了通过激励手段来调动工作积极性问题; 第九章针对人力资源的流动性特征谈人力资源流动管理; 第十章是如何进行人力资源成本管理; 第十一章介绍公职人员的工资、福利、保险; 第十二章阐述了人力资源在遇到公共部门的不合理的侵害时如何寻求救济; 第十三章综观全局, 探讨公共部门人力资源制度建设问题。

这套丛书在编写中, 本着专业理论通俗化、教学内容社会化、权威学说操作化的原则, 使其尽量适合众多有志于 MPA 自修者的口味, 最终轻轻松松地修完这套核心教程, 成为一个优秀的公共部门管理人才。

值得一提的是, 即使白璧, 也有瑕疵。本书在编写中, 尽管有专家予以指导, 但由于时间仓促等因素, 不当之处, 在所难免。在此, 诚请读者批评指正。



目 录

第一章 公共部门人力资源管理概述 /1

21 世纪是知识和信息的社会。知识的生产分配和使用已经成为财富和权力的来源,而知识的生产以及创新完全建立在一个组织是否拥有高素质的人力资源的基础上。在这个知识社会中,人力资源的地位就显得尤其重要。另一方面,人力资源的高增值性的特点,也决定了其战略性地位。

公共部门人力资源管理是一般人力资源管理的重要组成部分,所以它具有般人力资源管理的特点,同时又具有自身的特点。

本章在讲述人力资源管理的含义、特点之外,着重讲述了公共部门人力资源管理的含义和特点。探讨了人力资源管理的演变,分析了公共部门人力资源管理的新趋势。

第一节 什么是公共部门人力资源管理 /1

一、人力资源及其管理的含义 /1

二、公共部门人力资源管理的内涵 /3

三、公共部门人力资源及其管理的特点 /5

第二节 公共部门人力资源管理的任务和目标 /9

一、公共部门人力资源管理的基本任务 /9

二、公共部门人力资源管理的目标 /10

第三节 公共部门人力资源管理的法则、原则与原理 /16

一、人事矛盾法则 /16

二、以人为本原则 /17

三、基本原理 /19

第四节 公共部门人力资源管理的发展趋势 /25

一、人力资源管理的演变 /25



二、公共部门人力资源管理发展的新趋势 /29

第二章 国家公职人员的权利、义务与行为规范 /33

权利和义务体现了为政府供职的公务人员与国家和政府之间形成的最基本的法律关系。它构成了公职人员这一群体的法律地位,使其享有了行政管理的职责和权限。公职人员权利、义务的法定性,是公共部门人力资源管理中的重要特征之一,反映了公共部门人力资源管理的本质。因此,它是我们必须讨论的内容。法律的规定是对公职人员行为的外部强制和约束,而在复杂的社会生活中,要保证公职人员忠于职守,富有良知,还必须依赖于一些正确的理念、价值观、理想和道德的灌输和内化过程,公职人员行为规范的培养已经成为现代政府人力资源管理中一项日益受到重视的任务。

第一节 国家公职人员权利、义务的含义与作用 /33

一、公职人员权利、义务的含义 /33

二、公职人员权利、义务规定的地位和作用 /34

三、公职人员权利、义务规定的特点 /35

第二节 国家公职人员权利、义务规定的内容 /37

一、公职人员权利、义务法律规定的形式 /37

二、公职人员权利规定的基本内容 /38

三、公职人员义务规定的基本内容与责任 /40

第三节 国家公职人员行为规范建设的必要性 /42

一、公职人员行为规范的含义与特征 /42

二、公职人员行为规范建设的意义 /43

第四节 国家公职人员行为规范的规定 /44

一、现代公职人员行为规范发展的特点 /44

二、公职人员行为规范的内容 /45

三、提高公职人员行为规范水平的一般途径 /47

第三章 人力资源规划 /49

组织的发展,要依靠人力资源的优化,而人力资源的培养又决不是一朝一夕的事。要保证组织战略目标的实现,就必须对组织现有的和未来的人力资源需求进行科学的预测和规划。

在本章中,我们将重点介绍什么是人力资源规划、人力资源规划的内容及程序、人力资源规划的供求预测和人员的职业生涯设计等内容。



第一节 人力资源规划的含义、地位与作用 /49

一、人力资源规划的含义 /49

二、人力资源规划的目标 /50

三、人力资源规划的作用 /52

第二节 人力资源规划的内容 /53

一、晋升规划 /53

二、补充规划 /54

三、培训开发规划 /54

四、调节规划 /55

五、待遇规划 /55

六、公职人员生涯规划 /55

第三节 人力资源的供求预测 /56

一、人力资源需求预测 /56

二、人力资源供给预测 /58

三、人力资源供求平衡方案 /60

第四节 公职人员职业生涯设计 /61

一、职业生涯设计的含义 /61

二、职业生涯发展阶段 /62

三、公共部门参与职业生涯设计的意义 /63

四、公共部门辅助制定职业生涯设计的方法 /64

五、职业生涯设计实际上的误区 /66

第四章 公共部门工作分析与人员分类管理 /71

工作分析是人力资源管理中不可缺少的基本环节,是整个人力资源管理的基础。实施有效的人力资源管理,一个重要的前提就是要了解工作分析和人员分类。否则,管理工作就失去了立足的依据。

本章主要论述了工作分析的含义和方法,人员分类的含义和人员分类制度等方面的知识。

第一节 公共部门工作分析 /71

一、工作分析的涵义 /71

二、公共部门职位分类 /73

三、品位分类及其评价 /77

第二节 工作分析的内容及其方法 /78



一、工作分析的程序 /78

二、工作分析的内容 /79

三、工作分析的方法 /84

四、工作说明书 /89

第三节 公共部门的人员分类 /90

一、人员分类的含义 /90

二、人员分类的作用 /90

三、人员分类制度 /91

第五章 公职人员的考核与奖惩管理 /97

无论是公共部门人力资源整体的发展,还是公职人员个人的发展,都离不开组织提供的动力机制。而考核制度通过组织定期检视公职人员的工作行为,并以奖惩制度肯定优秀的行为,否定恶劣行为,提供了激励公职人员不断改进自身行为、努力创造工作佳绩的动力源泉。毫无疑问,人力资源管理将考核、奖惩制度放在十分重要的位置上。

第一节 公职人员考核的目的 /97

一、公职人员考核的作用 /97

二、公职人员考核的分类 /99

第二节 公职人员绩效评价内容的选择 /99

一、现代公职人员考核内容选择的基本导向 /100

二、公职人员考核的基本内容 /101

三、公职人员考核的等级划分 /102

第三节 公职人员考核的方法与组织实施 /104

一、考核工作中常见的偏差 /104

二、考核的方法 /105

三、考核的组织实施 /106

第四节 公职人员考核结果的使用 /107

一、考核结果合理使用的必要性 /107

二、考核结果合理使用需遵循的原则 /108

三、考核结果使用的途径 /108

第五节 公职人员奖惩的功能和类型 /109

一、公职人员奖惩管理的作用 /109

二、奖惩的原则 /110



三、奖惩的种类和条件 /111

第六节 公职人员奖惩的管理权限 /112

一、奖惩的管理权限 /112

二、奖惩管理的程序 /113

第六章 素质测评与人员任用 /115

选拔任用人才,对人员的素质测评是一个最关键的环节。它是在人力资源规划与预测的基础上,为组织吸纳新的合格人员,保证人员的正常流动和组织任务的顺利完成有着重要的意义。

本章主要论述了素质测评的一些方法和技术、人员任用的方式和原则、公务员考试录用等方面的知识。

第一节 素质测评的含义、种类与作用 /115

一、素质测评的含义 /115

二、素质测评的种类 /116

三、素质测评的作用 /119

第二节 素质测评的方法与技术 /121

一、笔试 /121

二、面试 /122

三、心理测试 /123

四、行为模拟测试法 /124

五、工作抽样法 /125

六、评价中心 /125

第三节 人员任用的方式和原则 /126

一、人员任用的基本方式 /126

二、人员任用的原则 /127

第四节 国家公务员考试录用制度 /128

一、考试录用制度的演变 /128

二、考试录用的原则 /130

三、考试录用的范围 /130

四、公务员考试录用的程序 /131

第七章 人力资源的培训与开发 /141

人力资源的培训与开发在公共部门人力资源管理中有着不可替代的作



用。它是公共部门在社会日益高速发展的过程中,赢得充足有效的人力资源支持,领先时代潮流的关键所在。

在本章中,主要讲述了培训与开发的涵义、培训与开发的原则和形式、培训与开发的实施和国家公务员培训的机构设置与保险等方面的知识。

第一节 培训与开发的内涵 /141

一、何谓人力资源培训与开发 /141

二、进行培训与开发的原因 /142

三、培训与开发的内容 /143

四、培训与开发的作用 /144

第二节 培训与开发的原则和形式 /146

一、培训与开发的原则 /146

二、培训与开发的形式 /148

第三节 培训与开发的实施 /149

一、确定培训与开发的目标 /149

二、培训与开发实施的操作原则 /150

三、培训与开发的需求分析 /151

四、拟定培训与开发规划设计 /155

五、培训与开发的方法 /157

六、培训与开发结果的评估 /161

第四节 国家公务员培训的机构设置与保障 /163

一、国家公务员培训的新发展 /163

二、国家公务员培训的内容 /164

三、国家公务员培训机构 /167

四、国家公务员培训的依据和保障 /171

第八章 人员激励 /179

在人力资源管理中,以什么作为管理的基础,人们有着不同的看法,由此演绎出不同的管理理论。如以法制为基础的理论,即通过规章制度来强化管理;以效率为基础的理论,即强调科学性在管理工作中的作用;以人性为基础的理论,即根据职工的心理进行有针对性的管理。但是,这些不同的管理理论有一点是趋于一致的,这就是:它们都强调对职工要进行激励,认为激励工作是人力资源管理活动的一项重要内容,对人力资源管理目标的达成起非常重要的作用。



第一节 人员激励的概述 /179

一、人员激励的含义 /179

二、人员激励的特点 /179

三、人员激励的功能 /180

第二节 人员激励的类型和机制 /181

一、人员激励的类型 /181

二、激励机制 /183

第三节 人员激励的原则和方式 /185

一、人员激励的原则 /185

二、人员激励的方式 /186

第四节 提高工作生活质量,维持组织的生机和活力 190

一、工作生活质量的涵义 /190

二、物质手段 /191

三、精神手段 /192

第九章 人力资源流动管理 /199

人力资源的合理流动,无论是对于组织,还是对于个人来说,都有着极其重要的意义。它一方面有利于整个社会更加合理的利用人力资源,实现资源的优化配置,另一方面有利于个人能力的有效发挥。

本章在了解人员流动一般知识的基础上,着重介绍了公共部门人员流动方面的重要内容,其中包括交流调配管理,回避管理、辞职制度、退休制度。

第一节 人员流动 /199

一、人员流动的含义及类型 /199

二、造成人员流动的原因 /200

三、人员流动利弊分析 /201

四、人员流动应遵循的原则 /203

五、人员流动的有关理论 /205

六、人员流动管理战略 /208

第二节 交流调配管理 /209

一、交流调配的涵义 /209

二、交流调配的形式 /210

三、交流调配的作用 /215



四、交流调配应遵循的原则 /216

第三节 回避管理 /217

一、公职人员回避的意义 /217

二、回避的原则 /218

三、回避的形式 /219

第四节 辞职制度 /220

一、辞职的含义与作用 /220

二、辞职的条件 /221

三、辞职的待遇 /221

第五节 退休制度 /222

一、退休的含义与作用 /222

二、退休的条件 /223

三、退休的待遇 /224

四、退休公职人员的管理 /226

第十章 人力资源成本管理 /227

在社会化大生产中,人力资源所创造的价值如何衡量,人力资源流动过程中如何实现增值,高科技产品的成本究竟如何计算,管理人员的贡献如何加以量化,人力资源管理开发活动的投资回报怎样计量,诸如此类的问题,正是人力资源会计要解决的问题。

本章从人力资源会计产生的理论基础讲起,阐述了人力资源会计的概念,人力资源会计的基本理论和产生发展过程等基本知识,重点介绍了人力资源会计的成本核算和力资源价值会计。

第一节 人力资源会计产生及其发展 /227

一、人力资源会计产生的理论基础 /227

二、人力资源会计的产生发展阶段 /228

三、人力资源会计存在的必要性 /230

第二节 人力资源会计的内容及基本原理 /231

一、人力资源会计的涵义 /231

二、人力资源会计的内容 /232

三、人力资源会计的基本原理 /235

第三节 人力资源成本核算 /239

一、账户设置 /239



二、账务处理 /240

第四节 人力资源价值会计 /242

一、人力资源价值计量模式 /242

二、人力资源价值评估的基本模式 /246

三、人力资源评估的步骤 /248

第十一章 公职人员工资福利保险 /251

“民以食为天”,这是人类生存的基本要件。公职人员的工资福利保险制度,为他们解决了后顾之忧,提高了生活质量。这对于组织改善绩效,提高劳动者的积极性,促进社会稳定和发展有着重要的意义。

本章主要阐述了工资的作用影响因素,工资等级制度和工资形式;福利的含义影响因素及管理;保险的含义及其具体内容等一系列内容。

第一节 工资 /247

一、工资的结构 /251

二、工资的作用 /252

三、工资发放的基本原则 /252

四、影响工资水平的主要因素 /253

第二节 工资等级制度 /255

一、技术等级工资制 /255

二、职务工资制 /255

三、职等工资制 /256

四、结构工资制 /256

五、职务级别工资制 /257

六、岗位技能工资制 /259

第三节 福利 /260

一、福利的含义 /260

二、福利的内容 /261

三、影响福利的因素 /261

四、福利的管理 /262

第四节 社会保险 /263

一、养老保险 /264

二、失业保险 /270

三、医疗保险 /272



四、工伤保险 /275

五、生育保险 /277

第十二章 人力资源的救济途径 /281

公共部门人力资源救济制度是法律赋予国家公职人员的保障请求权,它对于维护公职人员的正当权益有着重要的意义。在我国,公职人员的权利救济,主要包括申诉和控告两种形式。

通过本章的学习,我们将了解到公职人员申诉控告制度的一般知识,重点有申诉的实施、控告的实施和双方相应承担的法律 responsibility 等问题。

第一节 公职人员申诉控告制度 /281

一、申诉控告的含义 /281

二、申诉控告制度的基本原则 /282

三、申诉控告制度的作用 /284

第二节 申诉 /285

一、申诉的条件 /285

二、申诉的受理机关 /287

三、申诉实施的步骤 /289

第三节 控告 /290

一、控告的种类 /290

二、控告的条件 /290

三、控告的受理机构 /291

四、控告的程序 /291

第四节 申诉控告的法律责任 /292

一、申诉控告时的法律责任 /292

二、国家行政机关实施错误处理后应承担的法律责任 /293

三、国家行政机关不执行申诉控告处理决定的法律责任 /294

第十三章 人力资源管理制度建设 /297

大力加强人力资源管理制度建设,是搞好人力资源管理的重要保证。公共部门人力资源管理制度建设,体现了公职人员的法律地位,对于及时发现、科学培养和合理使用人才,从组织上保障社会主义现代化建设的实现,具有十分重要的意义。

本章主要介绍了公共部门人力资源管理制度建设的含义与地位,公职人员



地位的法制化,人力资源管理制度的改革探索和建设有中国特色的国家公务员制度等内容。

第一节 人力资源管理制度的含义与地位 /297

- 一、人力资源管理制度的含义 /297
- 二、人力资源管理制度的主要形态 /298
- 三、人力资源管理制度的地位和作用 /299

第二节 公职人员地位的法制化 /300

- 一、公职人员的法律关系 /301
- 二、公职人员的行政职务关系 /302
- 三、公职人员地位的双重性 /303

第三节 人力资源管理制度的改革探索 /305

- 一、对中国原有干部人事管理制度的思考 /305
- 二、干部人事制度改革的方向 /307
- 三、国家公务员制度在中国的发展 /309

第四节 建设有中国特色的国家公务员制度 /310

- 一、我国的公务员制度建立的积极作用 /310
- 二、国家公务员制度的基本原则 /311
- 三、国家公务员制度的特征 /314
- 四、国家公务员制度的基本模式 /317



第一章 公共部门人力资源管理概述

21 世纪是知识和信息的社会。知识的生产分配和使用已经成为财富和权力的来源,而知识的生产以及创新完全建立在一个组织是否拥有高素质的人力资源的基础上。在这个知识社会中,人力资源的地位就显得尤其重要。另一方面,人力资源的高增值性的特点,也决定了其战略性地位。

公共部门人力资源管理是一般人力资源管理的重要组成部分,所以它具有般人力资源的特点,同时又具有自身的特点。

本章在讲述人力资源管理的含义、特点之外,着重讲述了公共部门人力资源管理的含义和特点。探讨了人力资源管理的演变,分析了公共部门人力资源管理的新趋势。

第一节 什么是公共部门人力资源管理

一、人力资源及其管理的含义

随着社会经济的飞速发展,“人力资源”成为人们越来越重视的管理术语。但是,到目前为止,人们对人力资源概念的表述并不完全相同,主要有以下几种:

1. 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。

2. 人力资源是指一定社会区域内有劳动能力的适龄劳动人口和超过劳动年龄人口的总和。

3. 人力资源是指社会组织内部全部劳动人口中蕴含的劳动能力的总和。

4. 所谓人力资源是指能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动人口。



5. 人力资源指的是其生产贡献能满足人类需要的人。

6. 所谓人力资源,就是存在于人身上的社会财富的创造力,就是人类可用于生产产品或提供服务的体力、技能和知识。

从以上表述中可以看出,人们对“人力资源”范畴的认识,有狭义和广义之分。目前人们通常从广义角度理解人力资源的内涵,以重视各种不同存在形式的人力资源的发展状态。因此,一般意义的人力资源的含义是,在一定范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的全部劳动人口总和。它可分为正在使用的人力资源和尚未开发的人力资源两部分。正在使用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,他们有时被称为“劳动力资源”。尚未开发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投入社会经济生活的人口总和。例如待业青年、在校的青年学生、具有劳动能力的退休职工、家庭妇女等。

正在使用的人力资源和尚未开发的人力资源是人力资源存在的两种形式。透析人力资源的存在形式不能离开对劳动者状况的分析。

一个国家在一定社会时期内的总人口,大致包括以下几个部分:

第一,适龄就业人口,即国家规定的进入劳动年龄段范围内的人口。我国规定,男女 16 岁以后进入劳动年龄段,男的 60 岁、女的 55 岁以后退出劳动年龄段。在劳动年龄段内的人口是构成我国劳动者的主体,他们是人力资源的主体。可是,在任何时候总会有一部分虽达到劳动年龄而不立即参加劳动,而是为了提高自己的劳动能力而上学读书的年青人。另外,在劳动适龄人口中还有一小部分由于病残等原因,永久性丧失劳动能力,他们也不再构成正在使用的人力资源。

第二,未成年人口,即未达到 16 岁的人口。16 岁以前的青少年,身体正在发育过程中,他们还未具备从事劳动的健全的身体和必要的知识、技能。他们不属于劳动适龄人口,但他们是正在开发的潜在人力资源,是未来的人力资源。

第三,老年人口,即男的 60 岁以上,女的 55 岁以上,按国家规定达到退休年龄的人口。在这部分人口中,除了一部分年老体衰、多病而完全丧失劳动能力之外,相当大一部分老年人仍具有一定的劳动能力,他们同样是我国人力资源的组成部分。

一个国家或地区人力资源的构成主要有两个方面。第一个方面是人力资源的数量,这是标志人力资源总量的基础性指标,是人力资源量的特征。

