



21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21 SHIJI GAODENG YUANXIAO
XINGZHENG GUANLI ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI

公共部门人力资源管理

(第2版)

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

◎ 孙柏瑛 主编



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

013064474



D035.2-43
14-2

21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21 SHIJI GAODENG YUANXIAO
XINGZHENG GUANLI ZHUANYE GUIHUA JIAOCAI

公共部门人力资源管理

(第2版)

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

◎ 孙柏瑛 主编



北航

C1672129

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press
· 北京 ·

D035.2-43

14-2

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/孙柏瑛主编.—2版.—北京:首都经济贸易大学出版社,
2013.9

(21世纪高等院校行政管理专业规划教材)

ISBN 978-7-5638-2143-3

I. ①公… II. ①孙… 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192850号

公共部门人力资源管理(第2版)

孙柏瑛 主 编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 787毫米×980毫米 1/16

字 数 388千字

印 张 21

版 次 2008年11月第1版 2013年9月第2版

2013年9月总第2次印刷

印 数 4 001~7 000

书 号 ISBN 978-7-5638-2143-3/D·140

定 价 33.00元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

第2版前言

自古以来,人事管理就是各种组织完成任务、实现目标不可或缺的手段。人事管理伴随着人类组织管理的实践发展而发展。19世纪末,随着西方世界大型工业组织的成长,科学管理的精神嵌入组织管理以最大限度地追求产出效率。人事管理作为推进科学管理理念,降低人治管理方式的工具,从其他管理职能中逐渐分离出来,成为一项运用专业方法和职业人员进行管理的专业职能。在西方公务员制度建立和完善的进程中,科学、去人格化和专业化的人事管理思想渗透到政府的国家公务员管理制度中,从而建立起稳定连续、专业管理、人事相宜、保障激励的公务员管理体系。

20世纪七八十年代,社会变迁速度加快,导致公共组织生存发展需要依赖于对外部环境的适应能力,而不仅仅是依靠组织内部封闭的人事配置规则。于是,人事管理关注的视野从组织内部的职位管理本位转向以组织战略发展框架为本组织人力及人力资本不断开发的目标,这就奠定了公共组织人力资源管理区别于传统人事管理的基本框架,即以战略制导为核心的人事管理制度与政策组合。这套理念将人力资源的战略管理、人力配置与持续开发、人力职业生涯规划、工作再设计与团队建设等措施放在人力资源管理系统重要的位置上,而将传统人事管理强调的工作分析、岗位评价、职位分类、绩效管理、薪酬管理搁置在战略目标的框架下思考。因而,战略认知和战略评价成为当代人力资源管理的主线,人力资源管理的立足点及其管理的功能重点发生了重要变化。

本教材面向广大管理学类,尤其是公共管理学类的本科学生。为了能够帮助没有管理实践经验的学生理解人力资源管理的意义和精要,本教材在写作上做了如下努力:

第一,本书突出了公共部门人力资源管理知识的全面性、系统性和重点性。为了保证学生能够掌握公共部门人力资源管理的基本内容及其辐射的知识体系,本教材以组织人力资源管理的流程和关键环节为基本结构,系统解释了公共部门人力资源管理体系的构造、角色、功能和流程结点。而在每个管理结点上,又详尽地交代了每一项管理任务的作用、存在的价值以及管理的具体方法,以便学生建立比较系统的、整体性的组织人力资源管理概念。与此同时,为了突出公共部门人力资源一些管理程序的重要地位,如战略的人力资源管理,本教材又比较侧重于介绍公共部门人力资源管理的一些关键任务、关键手段和关键技能,以增强学生所学知识和未来就业需求的相互适应性。

第二,本书力图将最新的人力资源管理知识运用于对公共部门人力资源管理的分析之中,介绍了国内外一些重要的公共部门人力资源管理技术和方法。这一方面为的是使读者充分了解企业组织人力资源管理实践和先进经验对于公共部门人力

资源管理的意义,另一方面也期望读者对如何将有效的管理技术应用到公共部门中,以改进其人力资源管理系统进行深度思考。

本书在当代公共部门人力资源管理理念支持的基础上,向读者提供了一系列最新的人力资源管理知识和操作性的技术方法,主要包括公共部门人力资源管理中的法律问题,战略分析及方案制订、执行,公共职位管理变革,职业发展规划,关键绩效指标确定,培训需求分析,战略薪酬和激励薪酬的策划与管理。通过这些新知识和技术手段范例的介绍与传授,促使读者进一步理解公共部门人力资源的创新理念,并力求促进新知识、新技术转化为公共部门人力资源管理的政策能力,提升公共部门人力资源管理的水平。

第三,本书力图直观地呈现公共部门人力资源管理的相关知识和管理方法,简明清晰、形象化地反映公共部门人力资源管理的一些实用技术,目的在于使读者更加直观、快速、便捷地了解到当代公共部门人力资源管理技术的发展,增强实际操作技术的可接受程度和应用性。在陈述表现形式上力求以直观、简洁的方式体现这些人力资源管理思想,及其开发与策划实践的成果。各种图表使用是本书的一个重要特色,它们将现代人力资源管理思想高度凝练化,并形象化地呈现在读者面前。

第四,在每个章节的附录部分,本书提供并展示了大量产生于现实管理世界中的具体量表、技术方法和操作手段。这些表格因其效度具有经典性和使用的普遍性,配合学生的课堂学习,将增强学生对人力资源管理的实感和认知水平,从而增进他们对人力资源管理技能的掌握程度,促进他们由概念知识向管理实践能力的转化。

此次修订,对书中的错漏之处进行了订正,并在第八章增加了“我国公务员考试录用制度与领导干部公开选拔制度”一节,使全书内容更加充实,体系更为完备。

本书是团队合作与努力的结果。本书写作分工如下:孙柏瑛(前言、第1-4章、第10章)、肖翔(第5章)、吴江波(第6章)、梁佩娴(第7章)、白莎莎(第8章)、易丽丽(第9章)、刘莉(第11章)、李雅静(第12章)。全书由孙柏瑛统校。梁佩娴负责校对了书中的所有表格以及一些细节的表述。首都经济贸易大学出版社孟岩岭先生一如既往的支持、鼓励和敦促,使本书得以完成;他耐心、细致、周到的校正,修补了文稿中的诸多漏洞,在此一并致以深深的谢意。

由于作者水平所限,书中必然有很多简陋不妥之处,敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

目录

第一章 导 论

/ 1

第一节 人力资源管理与公共部门的基本概念 / 2

第二节 公共部门人力资源管理的性质 / 7

第三节 公共部门人力资源管理的环境 / 11

第四节 公共部门人力资源管理的目标 / 15

第五节 公共部门人力资源管理的基本功能 / 19

【小结】 / 21

【复习思考题】 / 22

第二章 公共人事行政的基本制度安排

/ 23

第一节 现代国家公务员制度的起源与理论基础 / 23

第二节 现代国家公务员制度的特征与运行机制 / 28

第三节 现代国家公务员制度的发展与面临的挑战 / 33

第四节 中国公务员制度的改革与完善 / 39

【小结】 / 46

【复习思考题】 / 47

第三章 公共人力资源管理时代

/ 48

第一节 公共部门走向人力资源管理模式的
变革动力 / 48

第二节 变革中公共部门人力资源管理的价值与方向 / 53

第三节 变革中公共部门人力资源管理机构的角色和
责任 / 60

第四节 变革中公共部门人力资源管理者的知能和道德
守则 / 65

【小结】	/ 67
【复习思考题】	/ 68

第四章 公共部门人力资源管理的法律环境 / 69

第一节	公共部门人力资源管理的法律体系及其构建意义	/ 70
第二节	公共部门与公职人员的法律关系	/ 72
第三节	公职人员的宪法权利与相关的法律问题	/ 77
第四节	公职人员权利、义务的法律规定	/ 81
第五节	公共部门人力资源管理机构的法律责任	/ 84
【小结】		/ 88
【复习思考题】		/ 88

第五章 公共部门人力资源战略管理 / 90

第一节	公共部门人力资源战略管理概述	/ 90
第二节	公共部门人力资源环境分析	/ 97
第三节	公共部门人力资源战略制定	/ 102
第四节	公共部门人力资源战略实施	/ 105
第五节	公共部门人力资源战略评价与控制	/ 112
【小结】	/ 115	
【复习思考题】	/ 116	

第六章 公共部门工作分析与职位评价 / 117

第一节	公共部门工作分析的含义与功能	/ 117
第二节	公共部门工作分析的内容与基本程序	/ 120
第三节	公共部门工作分析的方法与工具	/ 123
第四节	公共部门职位评价	/ 131
第五节	职位说明书写作	/ 135
【小结】	/ 138	
【复习思考题】	/ 139	

附录一	企业组织常见的工作分析表	/ 139
-----	--------------	-------

附录二	北京市房山区质量技术监督局副局长 职位说明书	/ 141
-----	---------------------------	-------

附录三 美国加利福尼亚州政府管理者职位
说明书举例 / 142

第七章 公共部门的人员分类管理 / 143

第一节 公共部门人员分类管理概述 / 143

第二节 品位分类制度 / 145

第三节 职位分类制度 / 147

第四节 我国公务员分类管理体系 / 154

【小结】 / 162

【复习思考题】 / 163

附录一 我国政府公务员职位因素评价表 / 163

附录二 美国行政职位 18 个职等标准 / 164

附录三 《公务员法》和《国家公务员暂行条例》职位分类
相关规定比较 / 165

第八章 公共部门人员的招募与甄选 / 167

第一节 公共部门人员招募与甄选概述 / 168

第二节 公共部门人力资源战略规划 / 169

第三节 公共部门人员的招募 / 175

第四节 公共部门人员甄选技术 / 182

第五节 我国公务员考试录用制度与领导干部公开
选拔制度 / 190

【小结】 / 198

【复习思考题】 / 202

附录一 2003 年某省公务员录用结构化面试题 / 202

附录二 MBTI 职业性格测试 / 205

第九章 公共部门人员绩效考核 / 206

第一节 公共部门人员绩效考核概述 / 207

第二节 公共部门人员绩效考核的内容 / 211

第三节 公共部门人员绩效考核的方法 / 214

第四节 公共部门人员绩效考核的流程及偏差控制 / 225

第五节 绩效考核结果的应用 / 231

【小结】 / 233

【复习思考题】 / 233

【讨论题】 / 234

附录一 人力资源开发中雇员价值观和知能培养的
360°图及其评估指标 / 234

附录二 通用电气公司研发中心 360 度评估 / 237

第十章 公共部门人员的职业发展管理 / 239

第一节 职业发展管理的含义与意义 / 240

第二节 职业生涯规划 / 244

第三节 促进员工职业生涯发展的政策与策略 / 252

【小结】 / 256

【复习思考题】 / 256

附录一 员工职业价值观自我诊断测量表 / 257

附录二 有关工作任务特性的调查问卷 / 260

附录三 美国公共部门采用的员工职业发展计划书
(Career Development Plan) / 261

第十一章 公共部门人力资源的培训与开发 / 265

第一节 公共部门人力资源培训与开发概述 / 265

第二节 公共部门人力资源培训需求分析 / 268

第三节 公共部门人力资源培训体系的构建 / 277

第四节 公共部门人力资源培训的方法 / 281

第五节 公共部门人力资源培训的评估 / 288

【小结】 / 290

【复习思考题】 / 295

第十二章 公共部门的薪酬、福利、保险管理 / 296

第一节 公共部门战略薪酬概述 / 297

第二节 公共部门基本薪酬制度设计 / 299

第三节 公共部门战略薪酬管理 / 302

第四节 公共部门福利制度 / 307

第五节 公共部门保险制度 / 310

【小结】 / 313

【复习思考题】 / 315

附录一	2006 年公务员职务级别工资标准对应表	/ 315
附录二	2006 年公务员工资制度改革工资套改 对照表(科员级)	/ 316
附录三	2006 年公务员工资制度改革工资套改 对照表(副科级)	/ 317
附录四	现行机关技术工人岗位技术等级 工资标准表	/ 318
附录五	机关普通工人岗位工资标准表	/ 318
附录六	2007 年我国事业单位教师工资套改方案	/ 318

参考文献		/ 320
------	--	-------

第一章

导 论

学习目标

通过本章的学习,您应该掌握以下要点:

1. 人力资源的含义及其基本性质
2. 人力资本理论以及它对现代人力资源管理兴起的意义
3. 公共部门人力资源管理的性质和特征
4. 公共部门人力资源管理的环境和系统
5. 公共部门人力资源管理的目标
6. 公共部门人力资源管理的基本功能

【引言】

公共部门是在一个国家中承担公共产品和公共服务责任的组织体系。公共部门的特殊性质和任务特点决定了其人力资源管理既与企业组织有共通之处,也具有与企业组织明显不同的独特特征。在“人力资本”理论的推动下,现代人力资源管理的管理理念和方式已经大大区别于传统的人事行政管理。公共部门所处的内外部环境对其人力资源管理活动的目标、功能、任务、发展方向等有着重要的影响和制约,形成了公共部门人力资源管理互动与整合的系统。正是在这样的背景和系统中,公共部门人力资源管理正在不断地发展着提升组织生产力水平、创造人才成长环境和推进组织变革的目标,并发挥着重要的管理功能。

第一节 人力资源管理 with 公共部门的基本概念

一、人力资源的含义与一般特征

在现代任何组织中,“人力资源”都是组织的各种资源中的重要组成部分。组织中的物质设备资源、财政资本资源、技术能力资源和人力资源构成了组织资源的总和,并成为组织生存和发展的基础。

对于“人力资源”概念,人们由于对它认识的角度和范围不同,因而所下定义并不完全相同。有人认为,人力资源是在现有生产过程中投入的劳动力的总量,即现有组织内的劳动人口存量;而有的人则认为,人力资源是指在一定区域范围内所有具有劳动能力的人口的总和,它既包括现有在生产过程中投入的劳动力人口,也包括即将进入生产过程的潜在的劳动人口和暂时失去工作职位但仍有劳动能力的失业或待业人口等。这样看,前者注重的是组织现实的人力资源队伍构成状况,而后者则从更广泛的意义上理解“人力资源”这个概念,从而涉及一个区域乃至一个国家范围内的所有劳动力人口。

目前,人们通常从广义角度理解人力资源内涵,重视各种不同存在形式的人力资源的发展状态。因此,一般意义上的人力资源含义是,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。它可分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。现实的人力资源指一个国家或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,他们有时又被称为“劳动力资源”。潜在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转化或投入社会经济生活的人口总和。例如,在校的青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

一个国家或地区人力资源构成的要素有两个基本方面。第一个要素是人力资源的数量,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。一国的人口数量、特征与广义的人力资源数量呈明显的正相关性,反映了国家人力资源绝对量的水平。而人力资源的相对量是现实的人力资源数量在国家总人口中所占的比重。现实人力资源数量投入得越多,就意味着就业人口越多,表明该国家或地区经济发展具有一定优势。第二个要素是人力资源的质量,这是国家人力资源总体素质的指标,是反映人力资源质的因素。人力资源的质量对于国家和社会发展的作用比人力资源的数量因素更为重要。人力资源的质量综合体现在劳动者个体和人力资源整体的健康情况、知识水平、技能水平、价值观和劳动态度五个方面。提高一国人力资源的质量是现代人力资源发展的重要目标和方向,尤其是在以信息、知识和技

术密集为特征的现代知识经济社会中,一国、一个地区、一个组织的人力资源综合素质状况和质量水平,对于社会竞争能力、经济增长、社会繁荣程度的提升极为关键。

与其他资源相比,人力资源表现出以下基本特征。

(一) 人力资源生成过程的时代性与时间性

这是指任何人力资源的成长与成熟,都是在一个特定的时代背景条件下进行和完成的。一个时代的社会状况,包括经济的、教育的、文化的因素,都会影响和制约在这个时代中发展起来的人力资源,培养出一代或几代人力资源特定的价值观念、道德观和认知方式等,并由此体现在他们的工作行为和劳动态度上。人力资源生成的时代特征,意味着人力资源管理不能脱离其管理对象的时代性,必须明确时代留给他们的长处和不足,这样才能在人力资源不断开发的过程中确立目标和方向。

(二) 人力资源的能动性

能动性是人力资源的一个根本性质,体现了人力资源与其他一切资源的本质区别。所谓能动性,是指当人力资源作为生产要素的一部分进入生产过程后,他们就在一切生产经营和管理活动中居于中心位置,起着主导的作用。人力资源具有发挥引导、操纵、控制其他资源的功能。能动性特性隐含着这样的思想:在各项人类社会活动中,人力资源是唯一具有创造性的因素,它能够顺应一定的社会历史条件,同时,也能够创新和发展社会,改变不合时宜的陈规陋习。正是人力资源特有的能动性,使人类社会不断地前进。人力资源管理的目的旨在运用有效的激励和开发机制,拓展人力资源的创新能力,以增加社会的财富。

(三) 人力资源使用过程中的时效性

每个人的一生都要经历一些特定的生理和心理发展阶段,每个发展阶段都有成长的特性。而其中有一段时期是人的生理与心理都比较成熟的阶段,不仅年龄适当,体力充沛,同时随着工作经验的积累和素质的培养,工作各方面的能力也渐入佳境。在这个时期,人力资源的能力表现为曲线的顶端,要求组织及时地开发和使用,即组织应对其委以重任。如果组织储之不用,或没有对其充分地开发使用,按照素质衰退理论,一方面,可能导致其才能会逐渐退化,甚至消失;另一方面,过了最佳的生理、心理时期,人力资源的综合素质能力就开始从顶峰下降。这就是人力资源使用的时效性。因此,如果组织不注意这一点的话,不仅会导致人力资源的浪费,而且会影响到组织工作的绩效以及发展目标的实现。

(四) 人力资源开发过程的持续性

与物质资源的一次性开发不同,人力资源可以在其成长和使用的过程中不断地进行开发。人力资源开发的持续性表明了这样一个基本假设:人力资源身上具有多种潜在的素质,其在工作中表现出来的往往只是冰山的一角,更多的能力由于缺乏适当的使用环境而被压抑了。因此,组织可以通过各种渠道和方式,促使人力资源在使用中素质、能力被不断地开发出来。而且当人力资源经过每一次新的开发后,

其素质能够不断积蓄起来,以往开发出来的素质会在新的开发中附加地发挥作用。这又被称为是人力资源的“蓄电池”理论。

(五) 人力资源闲置过程的消耗性

与物质资源性质明显不同的另外一个特点是,人力资源在其闲置的过程中,仍需要不断地耗费其他各种物质性资源才能维持自身的生存。这种消耗性意味着,即使一部分人力资源处于闲置状态,如未得到使用或暂时失业,其组织或社会也必须付出必要的经济性补偿和物质保障。这一方面说明人力资源闲置、浪费会给组织带来更多的损失;另一方面也意味着组织为了避免人力资源的长期闲置,建立培训转岗和再就业强化措施的必要性和重要性。

(六) 人力资源的特殊资本性

人力资源作为一种经济性的资源,既具有资本的属性,又与一般形态的资本存在着重要的区别。资本的三个最突出特点,人力资源同样具备。这就是:第一,它是投资的结果和产物。人力资源质量的高低,完全取决于投资的程度,这是因为,人能力的获得是后天性决定的。第二,在一定时期内,它能够不断地给投资者带来收益。这种收益不一定直接地表现为货币形态,也可能以非货币的形式出现。第三,在使用中会出现有形磨损和无形磨损。在人力资源的使用过程中,劳动者自身的衰老就是有形磨损,而知识和技能的老化就是无形磨损。同时,人力资源又不同于一般的资本。一般实物资本普遍存在的收益递减的规律,就不适用于人力资源。在现代社会经济发展中,实践印证的结果是,人力资本体现了收益递增的规律,它的收益份额大大超过了同期自然资源和资本资源产生的收益,而这是由于人力资源的高增值性特征所决定的。

(七) 人力资源的高增值性

这一特征体现在,人力资源的经济价值呈不断上升的趋势。劳动力的市场价格在上升,人力资源投资收益率在上升,劳动者自己可支配的收入也在上升。其中,高质量人力资源与低质量人力资源的收入差距明显在拉大。

二、“人力资本”理论与人力资源管理

现代组织人力资源管理的兴起,与20世纪50年代以后西方经济学中“人力资本”(Theory of Human Capital)理论的提出密切相关。可以说,正是由于“人力资本”理论的影响,组织管理者乃至国家政策的制定者才开始转变了将劳动力简单地视为完成特定工作任务的工具的观念,而将人看作是一种可以大力促进国家经济和社会发展的财富和资源。

现代“人力资本”理论(Human Capital Theory)最早是由美国芝加哥大学的经济学家西奥多·舒尔茨(Theodore Schultz)和加里·贝克尔(Gary S. Becker)等首先提出和论证的。舒尔茨在他的著作《由教育形成的资本》和《人力资本投资》中,比较全

面、系统地提出了人力资源发展的理论和人力资源对经济增长与社会丰裕具有的巨大意义,奠定了现代人力资源管理的基础,被公认为是“人力资本理论之父”,1979年他因此获得了诺贝尔经济学奖。

通过对人类经济历史的考察,在舒尔茨等当代经济学家看来,人力是一个国家经济发展和社会进步的决定性因素,是经济与财富增长的源泉。归根到底,人力资本是指劳动力身上所具有的赖以获得劳动报酬或经济利益的专业知识、技能等综合素质。它可以由组织对人力资源的开发性投资形成,表现为可以带来财富增值的资本形式。

人力资本理论的基本思想包括:

第一,单纯从自然资源、资本资源和技术资源这些生产要素的投入,无法解释现代社会生产力提高的全部原因。有一个极为重要的生产要素被以往的经济学家们遗漏了,这个要素就是人力资本的投入,它对人类社会的进步具有决定性的作用。因此,资本总体上可分为物质的(货币的)资本和人力资本两大部分。

第二,人力的取得不是无代价的,其成长过程需要消耗各种稀缺的资源,也就是说,需要消耗资本投资。人力投资是对获得人的知识、能力和素质付出的各项货币形态的开支。人力即是投资的结果。因此,并不是一切人力资源都是最重要的资源,只有通过一定方式的投资,掌握了知识、技能的人力资源才是一切生产要素中最重要的资源。人力,即人的知识和技能,是资本的一种形态。

第三,人力投资的结果是将货币资本或财富转换为人的知识和能力形态,使人力与其他商品一样,具有使用价值与价值。人力资本投资的核算集中体现在人力资源身上的知识、技能、资历、经验、工作熟练程度等因素上。当人的素质既定后,人力资本则可以表现为从事工作的总人数以及劳动力市场上的总工作时间。

第四,人的能力和素质是通过人力投资而获得的,人力资本是对人力的投资而形成的资本。从货币形态看,它表现为组织为提高人的能力和素质的各项开支,如教育、培训支出、保健支出和劳动力迁徙支出等。

第五,人力投资的目的是要获得投资收益。人力资本投资的收益率要远远高于其他生产要素的投资。

在舒尔茨之后,人力资本理论得到了长足的发展,其中著名的人力资本思想还有加里·贝克尔的“人力资源的微观经济分析理论”,爱德华·丹尼森(Edward Denison)的“人力资源的经济统计分析理论”,以及20世纪60年代以后兴起的工具性、方法性的人力资源研究理论,包括人力资源会计学、教育经济学、家庭经济学等。人力资本理论带来了整个人事管理的价值革命。这场革命首先发生在企业界,然后推广至公共行政组织。人们对传统的人事管理模式和理念进行了创新,开辟了现代人力资源管理的新天地。正像著名管理学家彼得·杜拉克在《亚洲华尔街日报》撰文题目指出的那样,它昭示着“传统的人事部门,再见”!

因此,现代人力资源管理(Human Resources Management,简称HRM)是在20世

纪 70 ~ 80 年代异军突起的相对于传统人事管理(Personnel Management 或 Personnel Administration)的一套新兴管理理念、系统和方法。

现代人力资源管理就是指国家和各种组织为开发和促进本国、本组织人力资本的发展,对本国或本组织人力资源现状和未来进行的统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用、保障、研究和发展等一系列组织、决策的管理活动。宏观的人力资源管理是国家对人力资源整体的管理,它立足于社会经济发展的总体规划,有计划地投资于人力资源管理领域,开拓人力资源培养、继续教育的路径和专业,保证人力资源整体结构的适应性与合理性。微观的人力资源管理指组织对其管辖内的人力资源进行的各种管理活动。其中,家庭作为人力资源培养的重要来源之一,也是微观人力资源管理和成本效益核算的一个方面,它们共同构成了国家人力资源管理的体系。

三、公共部门的含义与范围

公共部门的人力资源管理是整个社会人力资源管理系统的一部分,而对“公共部门”的界定,决定了我们研究的范围,因此,有必要对公共部门的概念与范畴加以解释。

一般而言,公共部门(Public Sector)是指在社会生活中相对于私营部门(Private Sector)而存在的,旨在提供公共产品和公共服务,以谋求公共利益和普遍福祉的一套组织体系。公共部门的构成十分复杂,而且其涉及的范围和数量是随着社会发展的不同时期,依据国家管理社会经济事务的职能范围大小、所用管理手段与方式的变化而变化的。例如,在传统意义上,人们一般将拥有公共权力,执行着国家法律制度、社会公共事务管理与各种纠纷的裁决等职能的部门视为公共组织。在一个国家中,公共部门主要包括国家民意立法机关、国家行政机关、国家司法机关等构成国家政权的组织体系。

从 20 世纪 30 年代开始,在世界范围内,随着国家行政权的扩大和行政机构在社会经济、政治、文化等各方面管理功能的放大,行政组织作为公共部门主体角色的作用变得越来越突出了。第二次世界大战后,随着各国行政权力的进一步扩大,政府管理经济与社会各方面事务的形式也发生了重大变化。政府由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者,直接进入了人们社会生活的各方面。政府直接投资办企业,建立起众多国营企业,提供公共物品;直接开办公立学校,使更多的平民子女接受教育;等等。因而,具有公共部门一部分内在性质的组织范围明显扩大了。在广义上,它包括国家政权组织,尤其是管理社会公共事务的行政组织,同时也包括由政府直接投资,在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院与相当数量的得到行政授权的机构或公共事业性组织等。而在今天,伴随着新近一波又一波的政府政治和行政改革运动,依照政府职能削减、分权化的原则,公共部门在广泛的民营化浪潮和新治理运动的推动下,其范围和表现形式又发生了诸多的变化,第三部门迅

速兴起,而在有些领域中,“公部门”与“私部门”的界线变得越来越模糊,通过契约外包和分包,更多的私营部门不断介入公共服务中。

与此同时,由于人们在认定公共部门内涵和外延时采用的标准和评价方式不同,所以,对公共部门范畴的界定并不统一。我们在分析公共部门的内在性质和外延范畴时,采用了以下的标准和特征来界定公共部门的范围和主要类型。

第一类公共组织。公共部门体系中具有最为突出特征的一大类组织是拥有公共权力,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,提供公共产品和公共服务,运营经费全部来源于国家公共财政拨款,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、司法机关和检察机关。在传统意义上,它们构成为“公域”的中心,是最重要的公共组织组成部分。

第二类公共组织。这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、文化、医疗卫生等公共产品,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向服务接受者的收费,并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或民营的事业单位或组织,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。今天,它们也属于“第三部门”(The Third Sector)——非营利组织的重要组成部分。尽管这些组织的内部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,由于它们的基本性质,即提供的是公共服务,且不以营利为目的,所以,也可以属于公共部门的一部分。

第三类公共组织。这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共公司(Public Corporation)。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,它们也可被视为公共部门的一部分。

由此可见,公共部门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的,这就决定了在公共部门中,针对不同类型的公共组织,其人力资源管理的模式和形态也是多样化的。

第二节 公共部门人力资源管理的性质

公共部门人力资源管理(Human Resources Management in Public Sector)就是公共部门中的各类公共组织依据人力资源开发和管理的目标,对其所属的人力资源开展的战略规划、甄选录用、职业发展、开发培训、绩效评估、薪酬设计管理、法定权利保障等多项管理活动和过程的总和。

从整体上讲,公共部门人力资源管理包括宏观管理和微观管理两部分。前者是