



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

公共部门 人力资源管理

Human Resource Management in Public Sector

主 编 张 强 吴克昌

副主编 韩莹莹



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

公共部门 人力资源管理

Human Resource Management in Public Sector

主 编◎张 强 吴克昌

副主编◎韩莹莹



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 提 要

本书是全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材,共分十二章。其以公共部门人力资源管理基础理论为基石,以公共部门人力资源管理实务为着眼点,注重纵向和横向的比较分析,重点阐释以公共部门人力资源管理的基本理论、基本概念、基本方法和技术为核心内容的知识体系。

本书逻辑清晰,突出创新,注重理论联系实际,通识性与研究性相结合,可作为高等院校行政管理专业、公共事业管理专业、社会工作专业及相关专业的本科及以上层次教材使用,也可供公共部门人力资源管理的实践工作者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/张 强 吴克昌主编. —武汉:华中科技大学出版社,2013.3
ISBN 978-7-5609-8515-2

I. 公… II. ①张… ②吴… III. 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(2012)第 276228 号

公共部门人力资源管理

张 强 吴克昌 主编

策划编辑:周小方 陈培斌

责任编辑:梅欣君

封面设计:李 嫒

责任校对:朱 玢

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:16.25 插页:2

字 数:397千字

版 次:2013年3月第1版第1次印刷

定 价:30.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究



全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材 编委会

● 学术顾问:

○ 朱立言 (全国MPA教育指导委员会原秘书长)

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师)

● 总主编:

○ 孙 健 (西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士)

● 编 委:

○ 张文礼 (西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士)

○ 刘俊生 (中国政法大学公共管理学院教授 博士)

○ 谢 明 (中国人民大学公共管理学院教授 博士)

○ 孙 健 (西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士)

○ 高鹏怀 (中央民族大学管理学院教授 博士)

○ 张 强 (华南师范大学政治与行政学院教授 博士)

○ 尚明瑞 (甘肃农业大学人文学院教授)

丛书总序

General preface

20 世纪 70 年代末 80 年代初,一些西方发达国家先后进行了一场声势浩大的、被学术界称之为新公共管理运动的政府改革实践。与之相应,学者们对这种影响广泛的政府改革实践进行了理论上的系统阐释,并总结出了全新的公共行政新范式——新公共管理范式。新公共管理范式以公共选择理论、管理主义以及私营部门管理方法等为理论基础,强调“再造政府”、“政府重塑”,其核心思想是主张运用市场手段和企业管理方法来改造现代政府。

在以管理主义与市场化为导向的政府改革运动中,英国率先竖起了“重塑政府”的大旗。1980 年,撒切尔政府推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革,其后的梅杰政府、布莱尔政府继续推进政府改革,进一步发挥市场化作用;新西兰则在 1988 年实施了以“政府部门法案”为蓝本的政府改革;加拿大在 1989 年成立“管理发展中心”,并于次年发表题为“加拿大公共服务 2000”的政府改革指导性纲领;美国于 1993 年成立“国家绩效评估委员会”,用来指导政府改革,后于 1998 年更名为“重塑政府国家伙伴委员会”。这些改革的重要特征就是发挥市场机制在公共服务领域中的作用,积极借鉴私营管理的技术和方法,提升政府的管理水平和公共服务能力。

新公共管理凸显了以“经济、效率、效益”为核心的价值导向,在相当程度上改善了西方国家政府公共行政水平,促进了经济与社会发展,满足了民众更多的公共服务需求,更好地适应了后工业化时代公共行政实践中对公共管理绩效的需求,为其他一些国家进行行政体制改革、推动以政府为核心的公共部门提升公共服务水平等发挥了重要的作用。

改革开放 30 余年来,随着我国市场经济的日臻完善,要求政府改革的呼声与实践从未停息,尤其是在党中央、国务院高度重视加强与创新社会管理的时代背景下,如何构建具有中国特色的公共管理体制,既是实务界所关注的一个重大课题,也是急需学术界予以回答的一个重要命题。

最近 10 余年来,因应社会对公共管理类专业学生需求的持续升温,有志于攻读公共管理类的学生愈来愈多,有人甚至认为公共管理学科已成了当下中国社会科学中的显学。与这种现实相辉映,我国学术界也形成了大量的公共管理学术研究成果,发表或出版了大量高质量的学术论文、专著、译著、教材。然而,纵观现有的公共管理类教材,一个突出的特点是共性有余、个性不足,尤其是存在着对于不同层次院校教材使用针对性不强的明显问题。

由西北师范大学孙健教授任总主编,汇集华南理工大学、南京航空航天大学、大连海事大学、华南师范大学、甘肃农业大学、首都经贸大学、中国劳动关系学院、北京电子科技

学院、河西学院等10余所大学长期在教学一线从事公共管理类专业教学实践的专家、学者组成的编写团队,根据已有公共管理理论成果,结合国内外公共管理实践,被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类核心课程‘十二五’规划精品教材”,并即将由该出版社发行的该套教材,遵循了理论联系实际,科学性与思想性、艺术性相结合,强化理论创新等原则,凸显了以下几个方面的鲜明特色:

其一是实现了西方理论引进与本土化改造的有机结合。彼得·德鲁克说:管理首先是一种文化。公共行政大师罗伯特·达尔在《行政学的三个问题》中也强调:从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。这意味着在公共管理问题上并没有放之四海而皆准的公共管理之道,只有和具体的国情相结合,公共管理理论才会体现出其应有的实践价值。该套教材在吸收、借鉴西方国家比较成熟的公共管理概念、方法、案例、理论时,并没有忘记“取其精华、弃其糟粕”的治学原则,而是紧密结合中国国情,凸显了本土化的鲜明特色。

其二是重视案例分析。公共管理是一门应用性极强的社会科学,实践性强是该学科的显著特色。该套教材在编写中引用了大量极具代表性的公共管理案例,对于培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力,强化专业理论学习,积累公共管理实务经验,培养扎实的专业实践能力不可或缺,大有裨益。

其三是注重启迪学生公共管理智慧。公共管理既是一门科学,也是一门艺术,公共管理的艺术性意味着公共管理者在公共管理实践中既需要深厚的公共管理理论做指导,更需要基于现实公共管理实践需要,充分发挥其公共管理智慧。该套教材关切公共管理最新学术成果,密切结合现实社会热点,注重联系公共管理实际,强调在给 student 传授公共管理理论知识时,注重启迪学生公共管理智慧。

其四是创新色彩浓厚。公共管理是一门不断发展、不断完善的学科,这种学科发展现实,客观上要求其教材编写也要与时俱进,不断创新与完善。该套教材在编写中,既有理论方面的系统介绍,又有案例方面的深入分析;既有高度概括章节内容的名言警句,又有增加公共管理知识、启迪公共管理智慧的延伸阅读。这种教材编写风格在内容、形式上都具有鲜明的创新特色。

该套教材的编写者大部分是在我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们是推动我国公共管理学科发展的一支重要骨干力量。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,也非常期待该套教材的编写者们继续努力,与学界其他同仁一道为我国公共管理学科的良好发展作出更大贡献。

中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师

朱之珏

2013年2月

前言

Preface

人力资源是公共部门最重要的资源,公共部门人力资源管理是公共管理的永恒主题。公共部门人力资源的数量、质量和结构等,内在地决定着公共管理和公共服务的能力、水平、效率和效益。因此,在我国推进服务型政府建设的背景下,如何基于“以人为本”的理念,运用科学的理论和方法,最大限度地调动公共部门人力资源的积极性、主动性和创新性,具有非常重要的意义。

本书以公共部门人力资源管理的基础理论为基石,以公共部门人力资源管理实务为着眼点,注重纵向和横向的比较分析,重点阐释以公共部门人力资源管理的基本理论、基本概念、基本方法和技术为核心的知识体系。与同类教材相比,本书的主要特点有三方面。

(1) 逻辑结构清晰,突出创新。全书共分十二章,内容涵盖公共部门人力资源管理的基础理论、基本方法和管理过程的各个环节。在章节安排上,力求突破传统的内容安排,突出创新性;其中,第八章、第十一章和第十二章所介绍的都是一般教科书所没有涉及、而实践中又亟待澄清的重要问题。

(2) 通识性和研究性相结合。本书既注重通识性知识,让读者理解和掌握公共部门人力资源管理的一般原理和方法,又注重研究性,围绕一个主题进行历史的、理论的分析,拓展和深化读者的理论视野和理论思维,从而满足不同读者群的阅读需求。

(3) 注重案例运用,理论联系实际。每一章都精选一个典型案例,让读者在阅读案例、拓展知识面的同时,能够运用所学理论知识分析具体问题,避免枯燥的纯理论学习,从而提高学习兴趣和理论联系实际的能力。

本书由张强教授担任主编,负责拟定编写大纲、组织协调并承担两章的编写工作以及最后的统稿、定稿。吴克昌教授、韩莹莹副教授参与拟定编写大纲、协助统稿并分别承担两章的编写工作。各章编写人员是:第一章张强(华南师范大学);第二章陈爱吾(中南林业科技大学);第三章付桂芳(广东外语外贸大学);第四章盖宏伟(燕山大学);第五章吴克昌、赵晔伟(华南理工大学);第六章王鸿诗(广东仲恺农业工程学院);第七章韩莹莹、黄梦霞(华南理工大学);第八章吴克昌、杨修文、吴曼倩(华南理工大学);第九章韩莹莹、刘欣(华南理工大学);第十章杨峰(西北师范大学);第十一章张强、苏可爱(华南师范大学);第十二章赵霞(中国石油大学(华东))。

本书主要供高等院校行政管理专业、公共事业管理专业、社会工作专业及相关专业的本科生和研究生,以及公共部门人力资源管理的实践工作者使用。在编写过程中,我们参阅了许多学者的研究成果和优秀文献,在此表示由衷的感谢和敬意。由于编者水平有限,书中不妥之处在所难免,希望同行专家和广大读者批评指正。

编者

2012年3月于广州

目 录

Contents

第一章 导 论

第一节 公共部门人力资源管理概述	/1
一、公共部门	/1
二、人力资源管理	/3
三、公共部门人力资源管理	/5
第二节 公共部门人力资源管理的原则、目标与任务	/6
一、公共部门人力资源管理的基本原则	/6
二、公共部门人力资源管理的目标	/9
三、公共部门人力资源管理的任务	/9
第三节 公共部门人力资源的主要制度——公务员制度	/10
一、西方公务员制度的发展演变	/10
二、中国公务员制度的发展演变	/16
【复习思考题】	/19
【经典案例】	/19

第二章 公共部门人力资源规划

第一节 公共部门人力资源规划概述	/22
一、公共部门人力资源规划的含义	/22
二、公共部门人力资源规划的种类	/24
三、公共部门人力资源规划的特征和作用	/26
四、公共部门人力资源规划的制定流程	/28
第二节 公共部门人力资源供求预测	/30
一、公共部门人力资源需求预测	/30
二、公共部门人力资源供给预测	/36
第三节 公共部门人力资源规划的实施与评估	/40
一、公共部门人力资源规划实施的内容	/40
二、公共部门人力资源规划的评估	/42

第四节 我国公共部门人力资源规划的现状与展望	/44
一、公共部门人力资源规划存在的问题	/44
二、公共部门人力资源规划的改善措施	/47
【复习思考题】	/49
【经典案例】	/49

第三章 公共部门工作分析与评价

第一节 公共部门的工作分析	/51
一、工作分析的含义	/51
二、为什么进行工作分析	/53
三、什么时候需要工作分析	/53
四、谁来进行工作分析	/53
五、工作分析的理论基础——胜任力模型	/53
六、工作分析应注意的问题	/54
七、公职人员职位说明书的编制	/54
第二节 公共部门工作分析的方法	/55
第三节 公共部门工作评价	/61
一、工作评价概述	/61
二、工作评价的方法	/63
【复习思考题】	/66
【经典案例】	/66

第四章 公共部门人力资源分类管理

第一节 公共部门人力资源分类管理概述	/67
一、公共部门人力资源分类管理的内涵	/67
二、公共部门人力资源分类制度选择的原则	/68
三、公共部门人力资源分类管理的意义	/68
第二节 品位分类和职位分类	/69
一、品位分类	/69
二、职位分类	/70
三、公共部门人力资源分类制度的发展趋势	/74
第三节 我国公共部门人员分类	/75
一、我国公共部门人员分类制度的演变	/75
二、当前我国公务员职位分类的基本内容	/78
三、我国公务员职位分类制度评价	/81
【复习思考题】	/82
【经典案例】	/82

第五章 公共部门人力资源获取

第一节 公共部门人力资源获取概述	/84
一、公共部门人力资源获取的内涵	/84
二、公共部门人力资源获取的程序	/85
三、公共部门人力资源获取的意义	/85
第二节 公共部门人力资源获取方法和技术	/86
一、笔试	/86
二、面试	/87
三、心理测验	/88
四、评价中心技术	/89
第三节 典型国家公共部门人力资源获取	/91
一、美国	/91
二、英国	/92
三、新加坡	/93
第四节 我国公共部门人力资源获取	/95
一、我国公共部门人力资源获取的演变	/95
二、公共部门人力资源获取的形式	/96
三、我国公共部门人力资源获取的问题与思考	/97
【复习思考题】	/99
【经典案例】	/99

第六章 公共部门人力资源绩效管理

第一节 公共部门人力资源绩效管理概述	/101
一、基本概念	/101
二、绩效管理的地位和作用	/104
三、绩效管理的理论资源	/106
第二节 公共部门人力资源绩效管理过程	/108
一、绩效计划	/108
二、绩效监控	/110
三、绩效评估	/112
四、绩效反馈	/115
第三节 绩效结果的应用	/117
一、绩效结果的基本用途	/118
二、绩效结果的应用方法	/120
【复习思考题】	/121
【经典案例】	/121

第七章 公共部门人力资源薪酬管理

第一节 公共部门人力资源薪酬管理的概述	/124
一、公共部门人力资源薪酬管理的内涵	/124
二、公共部门人力资源薪酬管理的功能	/125
三、公共部门人力资源薪酬管理的原则	/126
第二节 主要发达国家公共部门人力资源薪酬管理	/126
一、美国联邦公务员薪酬管理	/126
二、法国公务员薪酬管理	/128
三、新加坡公务员薪酬管理	/130
第三节 我国公务员薪酬制度	/132
一、我国公务员薪酬制度的发展演变	/132
二、我国公务员薪酬制度存在的问题	/136
三、我国公务员薪酬制度改革设想	/137
【复习思考题】	/137
【经典案例】	/138

第八章 公共部门人力资源流动管理

第一节 公共部门人力资源流动管理概述	/139
一、公共部门人力资源流动的含义	/139
二、公共部门人力资源流动的类型	/140
三、公共部门人力资源流动的意义	/140
第二节 公共部门人力资源流动的基本理论	/141
一、场论	/141
二、组织寿命说	/141
三、库克曲线	/142
四、目标一致理论	/142
第三节 发达国家公共部门人力资源流动管理	/143
一、美国	/143
二、英国	/144
三、日本	/146
第四节 我国公共部门人力资源流动管理	/147
一、内部流动管理	/147
二、外部流动管理	/151
三、公共部门人力资源流动管理存在的问题	/153
四、完善公共部门人力资源流动管理的建议	/154
【复习思考题】	/155
【经典案例】	/155

第九章 公共部门人力资源开发

第一节 公共部门人力资源开发概述	/157
一、公共部门人力资源开发的内涵	/157
二、公共部门人力资源开发的途径	/158
三、公共部门人力资源开发的重要意义	/160
第二节 西方主要发达国家公共部门人力资源开发	/161
一、美国	/161
二、英国	/164
三、日本	/166
第三节 我国公共部门人力资源开发	/168
一、培训开发	/168
二、教育开发	/170
三、职业生涯开发	/172
四、我国公共部门人力资源开发中的问题与思考	/172
【复习思考题】	/174
【经典案例】	/174

第十章 公共部门人力资源风险防范与权益保障

第一节 公共部门人事监督	/175
一、人事监督的内涵	/176
二、人事监督的内容	/177
三、人事监督的原则与功能	/178
四、人事监督的形式	/179
第二节 公共部门人力资源权利和义务	/181
一、公职人员权利、义务的含义	/182
二、公职人员义务的基本内容	/182
三、公职人员权利的基本内容	/185
第三节 公共部门人力资源申诉和控告制度	/187
一、申诉、控告的含义	/187
二、申诉、控告的原则	/189
三、我国公务员申诉、控告制度	/190
【复习思考题】	/194
【经典案例】	/195

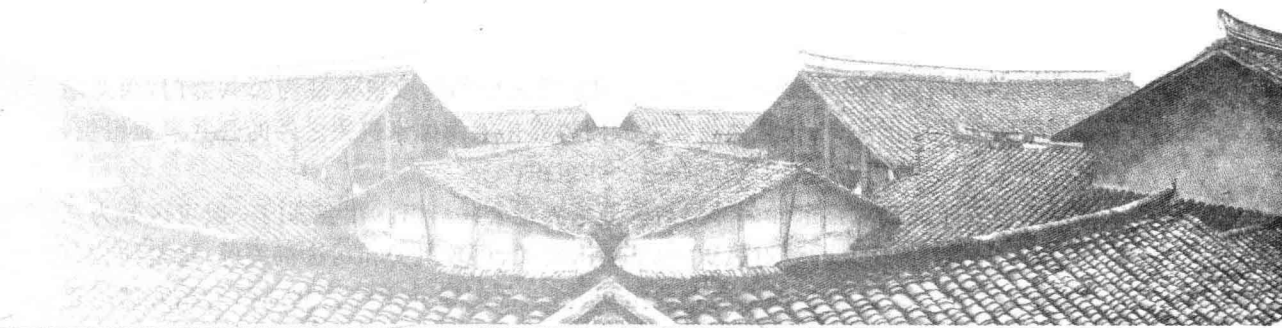
第十一章 公共部门人力资源健康与安全

第一节 公共部门人力资源健康与安全概述	/196
一、公共部门人力资源健康与安全的含义	/196

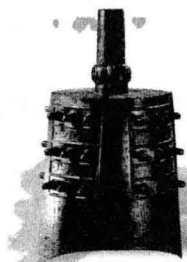
二、公共部门人力资源健康与安全的类型	/197
三、公共部门人力资源健康与安全管理的内容	/198
四、公共部门人力资源健康与安全管理的意义	/199
第二节 发达国家和地区公共部门人力资源健康与安全管理	/200
一、美国	/200
二、英国	/202
三、香港	/206
第三节 我国公共部门人力资源健康与安全管理	/208
一、公共部门人力资源健康与安全状况	/208
二、公共部门人力资源健康与安全管理	/209
三、公共部门人力资源健康与安全管理的問題	/212
四、公共部门人力资源健康与安全管理问题的成因	/213
五、加强公共部门人力资源健康与安全管理的建议	/214
【复习思考题】	/215
【经典案例】	/216

第十二章 公共部门人力资源责任与伦理

第一节 公共部门人力资源责任概述	/219
一、公共部门人力资源责任的内涵	/219
二、公共部门人力资源责任的内容	/222
三、强化公共部门人力资源责任的必要性	/224
第二节 公共部门人力资源伦理概述	/225
一、公共部门人力资源伦理的概念	/225
二、公共部门人力资源伦理的原则	/225
三、公共部门人力资源伦理建设的必要性	/229
第三节 公共部门人力资源责任的问题与对策	/231
一、公共部门人力资源履行责任存在的问题	/231
二、公共部门人力资源责任缺失的原因	/232
三、强化公共部门人力资源责任的对策	/234
第四节 公共部门人力资源伦理建设的现状与对策	/237
一、公共部门人力资源伦理建设的成效	/237
二、公共部门人力资源伦理建设存在的问题	/238
三、公共部门人力资源伦理建设问题的原因	/240
四、提升公共部门人力资源伦理建设的对策	/241
【复习思考题】	/244
【经典案例】	/244
参考文献	/246



第一章 导论



决定一个国家兴衰的，不是它拥有的资源、财富，而是创造资源、财富的人，是人的素质、智慧和能耐。

——伯特兰·罗素[英]

第一节 公共部门人力资源管理概述

一、公共部门

对公共部门(public sector)的界定是确定公共部门人力资源管理范围的前提和基础。遗憾的是，公共部门并无被一致认可的界定，不同学者出于研究目的和视角的不同，对公共部门的认识也有很大差异。

传统意义上，人们通常将拥有制定法律、管理公共事务、裁决纠纷等国家权力的组织视为公共部门，主要包括立法机关、行政机关和司法机关。这一界定实际上是将公共部门等同于国家机关，范围过于狭窄，已无法对现实问题作出正当解释。

李中斌认为：“公共部门是指在社会生活中相对于私营部门而存在的，旨在提供公共产品和公共服务，以谋求公共利益和普遍福利的一套组织体系。……公共部门组织按照提供物品(服务)的不同，可分为公共行政组织和公共事业组织，前者以提供各类公共物品为己任，后者以提供准公共物品

为主。”^①这一界定有两个问题：一是仅仅将国家机关中的行政机关视为公共部门，而忽略了立法机关和司法机关；二是虽然将公共部门边界拓展到国家机关之外的公共事业组织，但仍过于狭隘，忽略了公共企业和非政府公共组织。

胡象明主张通过对整个社会部门的区分来界定公共部门。社会部门一般可区分为三大部门：第一部门为广义的政府组织，包括立法机关、行政机关和司法机关等，这是纯公共部门；第二部门为私人部门，即工商企业组织；第三部门是介于纯公共部门与私人部门之间的组织，又称准公共部门，通常包括公共企业、公共事业和非政府公共机构。^②因此，公共部门既包括纯公共部门，也包括准公共部门。这一界定是国内外大多数学者的普遍观点，其内涵和外延基本能够解释社会现实；但具体到中国国情，中国共产党机关、政协机关和民主党派机关等，并没有被涵盖进来。

基于此，我们将公共部门界定为：负责提供公共产品、公共服务或进行公共管理，致力于增进公共利益的各种组织。这一界定既涵盖了纯公共部门和准公共部门，同时将追求经济利益最大化的私营部门予以排除。

（一）纯公共部门

纯公共部门以公共权力为基础，依法管理或参与管理国家和社会公共事务，其目标是谋求公共利益，不以营利为根本目的。

1. 纯公共部门的范围

纯公共部门包括以下部门。

（1）宪法规定的国家机构，包括立法机关、行政机关和司法机关，它们直接行使国家权力。

（2）中国共产党机关。根据宪法，中国共产党机关虽然不是行使国家权力的机构，但中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导主要是政治、思想和组织的领导。党必须保证国家的立法、司法、行政机关，以及经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。党必须加强对工会、共产主义青年团、妇女联合会等群众组织的领导，充分发挥它们的作用。

（3）中国人民政治协商会议机关、各民主党派和工商联机关。它们虽然不行使国家权力，但履行政治协商、民主监督和参政议政的职能，即参与国家权力的运行与监督。

2. 纯公共部门的特点

（1）纯公共部门的主体是广义的政府机构，以公共权力为基础，既包括直接行使国家权力的机关，也包括间接或参与行使国家权力的机关。

（2）纯公共部门的价值取向是公共利益。纯公共部门的基本价值取向必须是公共利益的最大化，而决不允许有任何个人或部门的私利。

（3）纯公共部门的基本职能是管理公共事务，既包括国家事务，如公共财政、公共人事、机关事务等，又包括社会公共事务，如社会保障、环境保护、基础设施建设等。

（4）纯公共部门支配和运用的资源是公共资源。一方面，纯公共部门自身运行及其

① 李中斌，王立校，桂莉，等. 公共部门人力资源管理[M]. 北京：中国社会科学出版社，2007：9.

② 胡象明. 关于公共部门的界定与公共管理学研究范围——兼谈公共管理学与行政管理学的关系[J]. 武汉大学学报(社会科学版)，2001(5).

为社会提供公共产品或服务都需要公共财政的支持和保障,而公共财政来源于全体公民的税收,是当然的公共资源;另一方面,纯公共部门所掌控的国土、矿山、水利等重要自然资源,也是公共资源。

(5) 纯公共部门提供公共产品或公共服务,如国防、社会治安等。与私人物品的竞争性、排他性和可分割性不同,这些公共物品作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给每一个人,而是自动提供给所有人。

(二) 准公共部门

1. 准公共部门的范围

准公共部门不行使公共权力,但主要运用公共资源,谋求公共利益,并且不以营利为根本目的。准公共部门通常包括。

(1) 公共企业组织,如城市自来水公司、城市公共交通公司、城市公共工程公司等。

(2) 公共事业单位,如公立幼儿园、公立小学、公立中学、公立高等学校、政府投资兴办的科研院所、政府兴办的社会福利机构等。

(3) 非政府公共组织,如中华全国妇女联合会、中华全国青年联合会、中华全国学生联合会、中国青少年发展基金会等,这类组织活动所需的经费一般由政府或财政提供,如中华全国妇女联合会等组织;也有不由政府或财政提供经费的,如中国青少年发展基金会。但无论其经费是否由政府提供,它们的职能在很大意义上与政府相似,承担着很多有关社会公共事务的管理或服务工作。

2. 准公共部门的特点

(1) 不以公共权力为基础,这是准公共部门与纯公共部门之间的最大区别。准公共部门有时受法律法规授权或国家机关委托行使一定的公共权力,如公立高等学校对学生作出开除、勒令退学的处分,不予颁发相应的学业证书、学位证书的决定等,就属于法律法规授权高等学校行使的行政权力。但总的来看,准公共部门属于企业法人或事业法人,其存在不以公共权力为基础。

(2) 准公共部门拥有的资源主要来源于政府提供的公共资源。当然,在现代市场经济条件下,某些准公共部门也向私人资本开放,毫无疑问这是对的,甚至是一种趋势。但总的来看,准公共部门中的私人投资只占很小比例,而是以公共资源投入为主;且发达国家的经验表明,准公共部门不可能完全市场化,它必须受政府的适度控制。

(3) 以公共利益而非营利为目的。准公共部门又称非营利部门,但这并不意味着准公共部门不能营利。准公共部门必须以公共利益为价值取向,可以适当营利,但能不以营利为目的,且营利不能用于分配。

(4) 提供公共物品。准公共部门提供的公共物品既可能是纯公共物品,如义务教育,也可能是准公共物品,如公共池塘资源;但准公共部门通常不提供私人物品。

二、人力资源管理

(一) 人力资源

一般认为,人类社会有三大资源,即自然资源、资本资源和人力资源。其中,人力资源

不同于自然资源和资本资源,它是各种生产要素中最积极、最活跃的能动要素,是经济社会发展中最重要也是最具优势的第一资源。马克思历史唯物主义认为:人是生产力中最能动、最积极、最活跃的因素,是生产力中最具决定性的力量。在农业经济时代,土地等自然资源在经济社会发展中占主导地位;在工业经济时代,资本资源逐渐取代自然资源而在经济社会发展中居于主导地位。20世纪40年代开始的信息技术革命,特别是80年代兴起的新一轮科技革命,将“知识”资源推向了经济社会发展的潮头。21世纪是知识经济的时代,掌握、创造“知识”的人力资源成为经济社会发展的最重要资源。

人力资源是指在一个国家或地区范围内,具有智力或体力劳动能力的人口的总和,又可分为现实的人力资源和潜在的人力资源。现实的人力资源是指正在从事劳动的人口,以及非因个人原因暂时未能从事劳动的人口。潜在的人力资源是指正在成长并逐步具备劳动能力的人口,以及虽具有劳动能力但由于各种原因不能或不愿从事劳动,并在一定条件下可以投入劳动的人口。与自然资源、资本资源相比,人力资源具有五个方面的显著特点。

1. 能动性

所谓能动性,即人是有思想、有感情的动物,有目的地开展活动或采取行为,以主动适应和改造环境。如通过学习、教育或培训等增长知识、技能,从事知识或技能的研究和创新工作;利用掌握的各种资源,从事有利可图的生产或投资活动等。

2. 智力性

人与动物的重要区别是能够运用自己的智力开发、制造工具,并且这种智力能够实现代内或代际传播和继承,使得人类的智力得以延续、积累和增强。

3. 时效性

作为人力资源的劳动能力只存在于劳动者个体的生命周期之中,因此,开发和利用人力资源必须注重时效性,以免造成人力资源的浪费。

4. 可再生性

从劳动者个体来说,其劳动能力在劳动过程中消耗之后,通过适当的休息和营养补充,劳动能力又会再生产出来;从劳动者总体来看,随着人类繁衍,劳动者不断地再生产出来。因此,人力资源是取之不尽、用之不竭的资源。

5. 增值性

从劳动者的数量来看,随着人口的不断增多,劳动者人数会不断增多,从而增加人力资源总量;从劳动者个人来看,随着教育的普及和提高以及科技进步和劳动实践经验的积累,其劳动能力会不断提高,从而增大人力资源存量。

(二) 人力资源管理

人力资源管理是指各种组织对本组织人力资源的过去、现在和未来进行规划、获取、使用、开发、保障和预测等一系列组织、管理和决策活动的总和。从宏观上看,人力资源管理是一个国家或地区的政府对人力资源总体的管理,包括制定人力资源管理的相关法规,根据经济社会发展中长期规划,对人力资源进行的统计、规划和预测,以保证人力资源与国家或地区经济社会发展的适应与协调。从微观上看,人力资源管理是具体组织根据当