

MPA

必修核心课程

公共部门 人力资源管理

HUMAN RESOURCE

MANAGEMENT OF PUBLIC SECTOR

《公共部门人力资源管理》编写组 编



系统介绍欧美MPA必修核心课程，准确阐述MPA必须
牢固掌握的公共管理精髓要义

依据欧美最权威、最通行的知识，囊括最普遍、最适
用的方法

中国国际广播出版社

MPA 必修核心课程

公共部门人力资源管理

《公共部门人力资源管理》编写组 编

中国国际广播出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/《公共部门人力资源管理》编写组编
- 北京:中国国际广播出版社,2002.3 (MPA 必修核心课程)
ISBN 7-5078-1923-X
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(2002)第 011087 号

公共部门人力资源管理

编 著	《公共部门人力资源管理》编写组
责任编辑	何宗思
版式设计	王学英
封面设计	徐 昕
出版发行	中国国际广播出版社(电话:68036519 传真:68033508)
社 址	北京复兴门外大街 2 号(国家广电总局内) 邮编:100866
经 销	新华书店
排 版	科鑫苑图文设计制作中心
印 刷	廊坊人民印刷厂
装 订	廊坊人民印刷厂
开 本	787×960 1/16
字 数	345 千字
印 张	23.5
版 次	2002 年 3 月北京第 1 版
印 次	2002 年 3 月北京第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5078-1923-X/C·120
定 价	40.00 元

国际广播版图书 版权所有 盗版必究
(如果发现图书质量问题,本社负责调换)

前 言

MPA 这一简洁而响亮的名称，以其不可抗拒的魅力和不可思议的魔力征服了全球主要发达国家，也强烈地吸引着中国的有识之士，特别是青年人的注意。

MPA (Master of Public Administration, 公共管理硕士)，是面向政府部门及非政府公共机构，包括政党团体、事业单位、社会中介组织等公共部门的高层次、应用型专门人才。

MPA 教育诞生于美国。在欧洲、北美一些发达国家中，MPA 已有了超过半个世纪的办学历史。美国目前开设 MPA 课程的院校有 220 多所，在读学员达 3 万多人。MPA 的毕业生主要是去地方、州、联邦政府机构、非营利的公共组织（各种社会中介组织、基金会、协会等）、思想库或咨询公司等，也有一些在企业的人事、行政部门工作。美国联邦政府中 10%~20% 的工作人员，公共政策领域中 50%~60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。

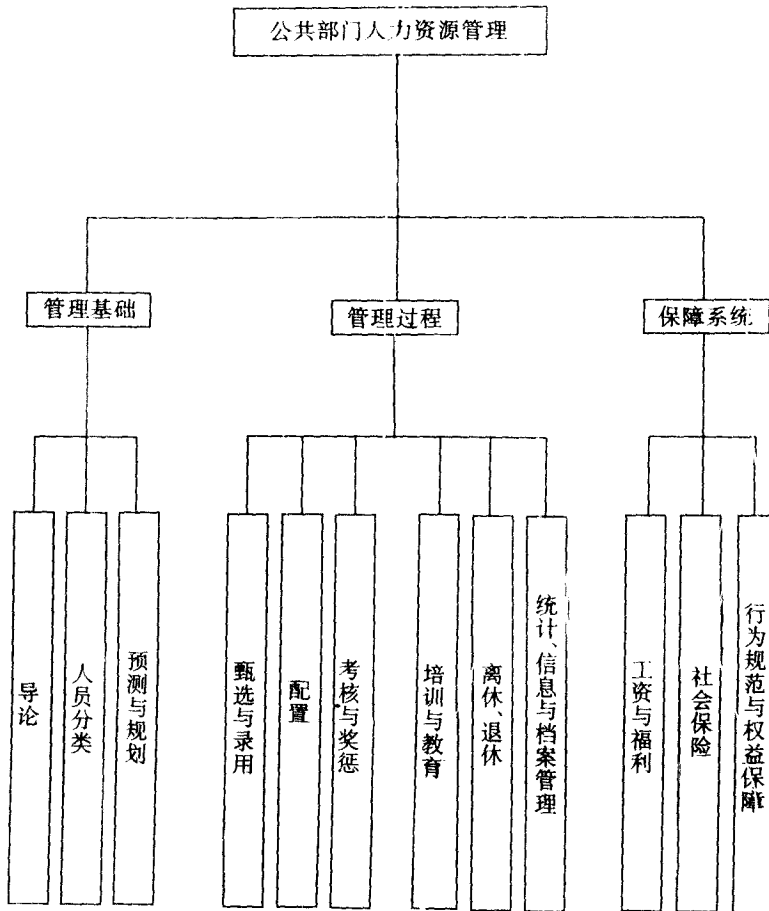
MPA 意味着超群的能力、胆识、品德……代表着财富、地位、权力、荣誉……预示着希望、成功和辉煌……

MPA 创造的奇迹得益于其教育的科学性、规范性、灵活性和实用性。MPA 教育具有传统教育不可比拟的特色和优势。在教育观念、教育理论、教学内容和教学方法等诸多方面，都显现出其不同凡响的特点。这些特点不仅贯彻于 MPA 教育的整个过程之中，还体现在高质量的教材里面。因此，学习和阅读 MPA 权威教材，是了解和掌握 MPA 精髓要义的捷径；尤其是在我国 MPA 教育发展尚不能完全满足广大求学者要求的时候，这种求知的方式越发显得必要和实惠。

我们组织编写的这套“MPA 必修核心课程”，包括《公共政策》(PUBLIC POLICY)、《公共政策行为》(PUBLIC POLICY BEHAVIOR)、《公共财政学》(PUBLIC FINANCE)、《行政法治》(RULE OF LAW IN ADMINISTRATION)、《政府经济学》(GOVERNMENTAL ECONOMICS)、《管理方法》(MANAGEMENT METHODS)、《公共部门人力资源管理》(HUMAN RESOURCE MANAGEMENT OF PUBLIC SECTOR)、《公共部门机关管理》(PUBLIC ADMINISTRATIVE MANAGEMENT)、《MPA 必修核心课程学习大纲》。这些教材囊括了公共管理最普遍、最适用的知识。系统研读这些教材，就能够比较全面地了解 and 掌握 MPA 必修核心课程的知识。(另外我们还组织编写有“MBA/MPA 必修公共课程”)

成就事业需要人才，优秀的公共管理人才需要接受一流的教育。实践证明，MPA 教育是当今世界培养职业公务员最完美的教育。一切有志于在行政界谋求发展并最终赢得成功的人士，都应该不失时机地夯实自己的知识根基。自学 MPA 必修核心课程的基本内容，能让你茅塞顿开、恍然大悟，会使你获得一种全新的感觉、全新的视野、全新的理念、全新的境界、全新的体验。

MPA 必修核心课程编委会



本书框架!结构图

MPA 必修核心课程

编 委 会

主 编：甘华鸣

副主编：余兴安

编 委：（以姓氏笔画为序）

尹继卫 甘华鸣 刘艳良 余兴安

张学栋 苏祖勤 吴爱明 段尔煜

柏 桦 唐 进

《公共部门人力资源管理》编写组

主 编：余兴安 段尔煜

编著者：（以姓氏笔画为序）

马国芳 刘文光 刘艳良 刘 强 吴世文 余兴安

杨庆东 周瑞麟 段尔煜 钱 红 韩 莉 蒋玉林

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 公共人力资源管理的含义	(1)
一、公共人力资源的含义	(1)
二、公共人力资源管理的含义	(5)
三、公共人力资源管理的性质	(7)
四、传统人事行政管理与公共人力资源管理的区别	(8)
五、加强和改善公共人力资源管理的必要性	(9)
第二节 公共人力资源管理的环境	(11)
一、公共人力资源管理系统	(11)
二、影响公共人力资源管理的环境因素	(12)
三、公共人力资源管理环境与公共人力资源战略	(16)
第三节 公共人力资源管理的目标	(18)
一、公共人力资源管理的基本原理	(18)
二、公共人力资源管理的基本任务	(20)
三、公共人力资源管理与公共生产力	(21)
第四节 公共人力资源开发与投入	(24)
一、人力资本理论概述	(24)
二、人力资本理论的基本内容	(29)
三、加大公共人力资源开发投资的必要性	(30)
四、公共人力资源开发的投资种类	(32)
第五节 本书的结构和内容	(35)
第二章 人员分类	(38)
第一节 公职人员分类管理概述	(38)
一、公职人员分类的意义	(38)

二、公职人员分类制度选择的原则	(40)
第二节 品位分类管理	(41)
一、品位分类的特征	(41)
二、品位分类的评价	(42)
第三节 职位分类管理	(43)
一、职位分类	(43)
二、职位分类的特征	(47)
三、职位分类的原则	(48)
四、职位分类的评价	(51)
第四节 我国公职人员分类制度	(54)
一、分类管理制度的发展趋势	(54)
二、我国公职人员分类制度	(55)
三、我国公务员职位分类的内容	(57)
四、我国公务员分类制度评价	(58)
第三章 预测与规划	(60)
第一节 人力资源预测与规划概述	(60)
一、人力资源预测与规划的含义及其相互关系	(60)
二、人力资源预测与规划的目的和意义	(61)
第二节 人力资源预测与规划的影响要素与信息系 统	(66)
一、人力资源预测与规划的相关影响因素	(67)
二、建立和健全人力资源预测与规划的信息系 统	(69)
第三节 公共人力资源预测	(75)
一、确定预测目标	(75)
二、公共人力资源现状调查、统计和分析	(75)
三、需求预测及其方法	(77)
四、供给预测及其方法	(80)
第四节 公共人力资源规划	(84)
一、公共人力资源规划的内容	(84)
二、公共人力资源规划的制定与实施	(86)
三、公共人力资源规划的控制与评估	(87)
第四章 甄选与录用	(90)
第一节 人员甄选与录用概述	(90)

一、甄选与录用的意义	(91)
二、甄选与录用的原则	(92)
三、甄选与录用的方式	(93)
四、甄选与录用的新趋势	(95)
第二节 人员甄选	(97)
一、甄选的含义及意义	(97)
二、甄选的过程	(98)
三、甄选的方法与技术	(102)
四、甄选的信度和效度	(111)
五、甄选过程的影响因素	(113)
第三节 人员录用	(114)
一、录用的原则	(114)
二、录用的基本模式	(115)
三、录用的程序	(117)
四、录用的保障	(118)
五、录用人员评估	(119)
第五章 配 置	(121)
第一节 人员任免	(121)
一、职务和职称	(122)
二、任免的含义	(123)
三、任免的原则	(125)
四、任用的形式	(125)
五、任免机关和任免权限	(128)
六、任免的条件	(129)
七、任免的程序	(130)
第二节 人员升降	(132)
一、升降的作用	(132)
二、晋升	(133)
三、降职	(137)
第三节 人员调配、交流	(139)
一、调配	(139)
二、交流	(142)

第四节 人员回避	(147)
一、回避制度概述	(147)
二、回避的范围	(149)
三、回避的种类	(151)
第五节 人员辞职、辞退	(151)
一、人员辞职	(152)
二、人员辞退	(156)
第六章 考核与奖惩	(162)
第一节 人员考核与奖惩的含义	(162)
一、人员考核的含义	(163)
二、人员奖惩的含义	(163)
第二节 人员考核与奖惩的原则	(164)
一、人员考核的原则	(164)
二、人员奖惩的原则	(167)
第三节 人员考核与奖惩的种类	(169)
一、人员考核的种类	(169)
二、人员奖惩的条件、种类和程序	(170)
第四节 人员考核与奖惩的内容	(175)
一、考德	(175)
二、考能	(176)
三、考勤	(176)
四、考绩	(176)
第五节 人员考核的方法	(177)
一、考试法	(177)
二、阅卷法	(177)
三、述职法	(178)
四、测评法	(178)
五、访问法	(179)
六、臆断考核法	(179)
七、鉴定法	(179)
第六节 人员考核与奖惩的作用	(180)
一、人员考核的作用	(180)

二、人员奖惩的作用	(181)
第七章 培训与教育	(183)
第一节 培训与教育概述	(183)
一、培训与教育的含义、特点	(184)
二、培训与教育的重要意义	(186)
第二节 培训与教育的原则	(189)
一、计划原则	(189)
二、理论联系实际原则	(190)
三、学用一致原则	(191)
四、按需施教原则	(191)
五、讲求实效原则	(192)
六、联系原则	(193)
第三节 培训与教育的内容	(193)
一、设计培训内容的出发点	(193)
二、培训与教育要设计新内容	(197)
第四节 培训与教育的类型	(200)
一、初任培训	(201)
二、任职培训	(202)
三、专门业务培训	(205)
四、更新知识培训	(206)
第五节 培训与教育的方法和组织机构	(207)
一、培训的形式和方法	(207)
二、培训机构	(209)
第八章 工资与福利	(215)
第一节 报酬管理	(215)
一、公共部门报酬的来源	(215)
二、报酬管理体制的实质	(216)
三、报酬管理的原则与政策	(216)
四、影响报酬管理的因素	(218)
第二节 公共行政部门工资制度	(219)
一、我国几次重大的工资改革	(219)
二、公务员的工资制度	(222)

第三节 公共事业单位工资制度·····	(229)
一、专业技术人员与管理人员工资制度的基本原则···	(229)
二、不同类型公共事业单位工资制度的分类管理·····	(230)
三、专业技术人员的工资制度·····	(230)
四、管理人员的工资制度·····	(233)
五、奖励制度·····	(233)
六、正常增加工资的办法·····	(234)
七、专业技术资格考评与职务聘任·····	(234)
八、公共部门工人的工资制度·····	(236)
第四节 公共部门福利制度·····	(237)
一、公共部门福利制度概述·····	(238)
二、公共部门福利制度改革·····	(240)
三、公共部门住房制度改革·····	(244)
第九章 离休、退休·····	(247)
第一节 公职人员离休制度·····	(247)
一、公职人员离休及离休制度的含义·····	(247)
二、建立公职人员离休制度的历史沿革·····	(248)
三、建立公职人员离休制度的重要意义·····	(249)
四、公职人员离休的条件·····	(250)
五、公职人员离休后的待遇·····	(252)
六、离休公职人员的安置·····	(253)
七、离休公职人员的管理·····	(253)
第二节 公职人员退休制度·····	(254)
一、公职人员退休及退休制度的含义·····	(254)
二、我国古代官吏的退休制度·····	(255)
三、建立和完善公职人员退休制度的历史沿革·····	(256)
四、建立公职人员退休制度的意义·····	(257)
五、公职人员退休的性质·····	(259)
六、公职人员退休的方式·····	(259)
七、公职人员退休的条件·····	(260)
八、公职人员退休后的待遇·····	(261)
九、公职人员退休后的安置和管理服务·····	(263)

十、发达国家公职人员退休制度的现状与发展趋势 …	(267)
第十章 统计、信息与档案管理 ……………	(271)
第一节 公共人力资源统计概述 ……………	(271)
一、公共人力资源统计的含义 ……………	(271)
二、公共人力资源统计的作用 ……………	(272)
三、公共人力资源统计的主要内容 ……………	(273)
四、公共人力资源统计的管理体制 ……………	(275)
五、公共人力资源统计的工作过程 ……………	(275)
第二节 公共人力资源信息管理 ……………	(283)
一、公共人力资源信息的含义 ……………	(283)
二、公共人力资源信息的作用 ……………	(283)
三、我国公共人力资源信息网络系统的建立 ……………	(284)
四、公共人力资源管理信息系统及其功能 ……………	(286)
第三节 公共人力资源档案管理 ……………	(287)
一、公共人力资源档案的含义 ……………	(287)
二、公共人力资源档案的作用 ……………	(288)
三、公共人力资源档案管理的原则 ……………	(289)
四、公共人力资源档案管理的主要环节 ……………	(291)
第四节 公共人力资源统计、信息、档案管理的发展趋势 …	(294)
一、公共人力资源统计、信息、档案管理三者的关系 ……	(294)
二、公共人力资源统计、信息、档案管理的现代化 ……	(295)
第十一章 社会保险 ……………	(298)
第一节 社会保险概述 ……………	(298)
一、社会保险的定义 ……………	(298)
二、社会保险制度的作用 ……………	(299)
三、社会保险的基本原理 ……………	(300)
四、社会保险基金 ……………	(301)
第二节 公共部门社会保险制度改革 ……………	(303)
一、我国社会保险制度的建立与发展 ……………	(303)
二、我国原有社会保险制度存在的问题 ……………	(304)
三、我国社会保障制度改革的目标与原则 ……………	(305)

四、建立与社会主义市场经济体制相配套的公共部门 社会保险制度	(306)
第三节 公共部门养老保险	(310)
一、我国公共部门养老保险管理制度存在的问题	(310)
二、我国公共部门养老保险制度改革的基本原则	(315)
三、我国公共部门养老保险制度改革的基本模式	(320)
第四节 公共部门医疗保险	(322)
一、医疗保险制度的主要内容	(322)
二、医疗保险制度的现状与问题	(323)
三、新医疗保险制度	(324)
第十二章 行为规范与权益保障	(327)
第一节 权利与义务	(327)
一、权利与义务的含义及其关系	(327)
二、公职人员权利的基本内容	(330)
三、公职人员义务的基本内容	(333)
第二节 行为规范	(336)
一、公职人员行为规范的含义与特点	(336)
二、公职人员行为规范的主要内容	(338)
三、公职人员行为规范的实施	(343)
第三节 申诉、控告	(344)
一、申诉、控告的含义与性质	(344)
二、申诉、控告的范围和内容	(347)
三、申诉、控告的程序	(348)
四、申诉、控告的法律责任	(351)
第四节 争议仲裁	(352)
一、人事争议仲裁的含义及其特征	(352)
二、人事争议仲裁的机构	(354)
三、人事争议仲裁的程序	(355)
四、人事争议仲裁的执行与法律责任	(357)
参考文献	(359)

第一章 导 论

【内容提要】一般说来，每个公共部门拥有的资源大致有四种：实体设备资源、财政资源、技术资源和公共人力资源。这四种资源通常是公共部门管理、服务过程中不可缺少的最基本要素，其中，公共人力资源在这四种资源中是第一资源。公共人力资源管理作为提高公共生产力的关键，它对提高公共生产力的贡献主要表现在：不断降低公共人力资源开发的成本，增加投入收益，通过公共人力资源管理的科学化，实现公共人力资源价值。

本章从公共人力资源的概念和范围入手，围绕公共人力资源管理的内、外部环境，阐述公共人力资源管理的性质、特征，并对公共人力资源管理的内涵进行界定，明确公共人力资源管理的对象。同时，研究加大公共人力资源开发力度，通过增加投入获取充足的公共人力资本，加速发展公共生产力的重要作用。

第一节 公共人力资源管理的含义

“公共人力资源管理”是当今社会较时尚的管理术语，但这项管理最重要、也最艰巨。因此，由浅入深地了解和掌握公共人力资源管理的性质和含义，是实施高效管理的前提。

一、公共人力资源的含义

要把握公共人力资源管理的含义，首先应由深入浅，在了解一般人力资源含义的基础上，掌握公共人力资源和公共人力资源管理的含

义。因各自的看法不同，不论是实际工作者还是理论工作者，对“公共人力资源”的定义都不尽相同，归纳起来主要有狭义和广义之分。

（一）人力资源的含义

人力资源狭义的含义是指：一个国家、一个地区乃至一个组织能够作为生产性要素投入经济社会事务活动的劳动力人口的数量和质量。人力资源广义的含义则是指：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；也有的认为人力资源是指：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。前一个定义注重的是现实的人力资源构成，而后一个定义从更广泛的意义上使用“人力资源”这一概念。

为重视各种不同存在形式的人力资源的发展状态，因而通常从广义角度理解人力资源的内涵。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。它可分为现实的人力资源 and 潜在的人力资源两部分。现实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经济社会活动的全部人口，包括正在从事劳动和投入经济社会运行的人口，以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口；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投入社会经济生活的人口总和。

（二）人力资源的属性

如同其他资源一样，人力资源既具有量的属性，也具有质的属性。第一个属性是人力资源的数量，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。任何一个国家的人口数量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、该地区和组织所具有的一定优势。第二个属性是人力资源的质