

↓
建设绩效型政府书系

政府部门 人力资源开发 案例研究

HR

宋斌 鲍静 龙朝双 谢昕 编著



清华大学出版社

建设绩效型政府书系

政府部门人力资源 开发案例研究

宋斌 鲍静 龙朝双 谢昕 编著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是该领域内第一本案例研究和《政府部门人力资源开发》一书的姊妹篇,以科学发展观为导引,认为人力资源开发实现了人、人口、人力、人才、公共价值人假设理论的五次飞跃。全书重点介绍了政府部门人本化和人力资本投资博弈与收益,人事机构和职级管理变革,公务员职业生涯发展计划链、教育培训链,绩效管理和评估、激励流动、人才安全机制等前沿的案例及相关动态。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

政府部门人力资源开发案例研究/宋斌 鲍静 龙朝双 谢昕 编著。——北京:清华大学出版社,2007.10
(建设绩效型政府书系)

ISBN 978-7-302-15025-1

I.政… II.①宋…②鲍…③龙…④谢… III.国家行政机关—劳动力资源—资源开发—案例—研究 IV.D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 049784 号

责任编辑:张立红(zlh-zlq@263.net) 姜 帅(bnnjs@126.com)

封面设计:古 手

版式设计:孔祥丰

责任校对:邱 丽

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印 装 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:31.75 字 数:622 千字

版 次:2007 年 10 月第 1 版 印 次:2007 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:49.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:023596-01

欢迎填补空白或加强薄弱环节的积极尝试

——《政府部门人力资源开发案例研究》序

面对由宋斌、鲍静、龙朝双、谢昕四位同行专家合作编著的《政府部门人力资源开发案例研究》这本即将付梓的书稿，我由衷地感到非常高兴并认为应该表示热烈欢迎！因为它的出版在我国是属于填补空白或加强薄弱环节性性质的事，是一次很有现实和深远意义的积极尝试。我从来深信自古成功在尝试之说，如果不作任何尝试，空白便永远是空白，薄弱环节将始终得不到加强。

众所周知，无论哪一种应用学科的教学研究工作，都有必要采取个案分析或案例教学研究的方法。这是早已为国际同行所公认及取得共识的了，各国实践也证明确实有效。就公共管理（包括公共行政或政府管理）类学科而言，也是如此，或更加如此。可是在这方面，我们至今仍处于即使不是完全空白也至少是薄弱环节的状态。为此，在不久之前，我国的专业期刊《中国行政管理》杂志登载了征集案例的启事，我也紧随其后，发表了一篇短文《案例教学》^①作为响应。

作为引进学科，同已有现成教材一样，也有建成已久的“案例库”中的大量案例可以引用。但是，在实行“洋为中用”的同时，有时会出现“水土不服”的现象，我们亟需有适合中国国情，具有中国特色的本土案例来结合运用，才会收到更好的因人、因事、因时，因地制宜的效果。我们所指的空白或薄弱环节，即在于此。填补或加强的任务，也只有靠我们自己去承担和完成。

本来，个案分析不同于简单的举例，而是应针对教学研究内容及其目的要求理论联系实际地进行讨论、研究。因此，教学研究用案例的编制，必须具有丰富的专业基础理论知识和来自实践的经验教训。若仅停留于发空议论或就事论事，则无助于学以致用水平提高的，最好的例子莫如医道，精通生理、病理、药理、心理又有丰富的临床经验，才能诊断正确，对症下药和药到病除。



可喜的是四位编著者对于所研究的课题都有较好的功底。他们曾经组织一支科研团队进行“政府部门人力资源开发研究”达近十年之久，前已出版的成果《政府部门人力资源开发》一书是这本新著的姊妹篇，新著作作为湖北省人才市场重点科研项目，经历6年的磨砺，是在多所高校本科教学，研究生招考和开课作为教材的基础上，结合国内外最新研究，实践动态编撰而成的，运用时得到过国家教育部和湖北省科研课题的支撑。可见编著工作是认真的并受到各有关方面的重视，相信亦将为广大读者所欢迎。

最后，提一点希望，根据案例教学的规律，案例要不断更新，用时下流行的话来说，就是要与时俱进，希望编著者们继续努力，为此项重要工作多做贡献！也希望全国同行都来关注和支持这项工作，政府人力资源开发毕竟是我们共同事业中的关键所在，和平发展、构建和谐社会无不以人为本。

夏书章

2007年3月于广州

① 见《中国行政管理》，2006年第12期

目 录

第一部分 案例研究篇

第 1 章 中国政治、文化与政府部门人力资源开发.....	3
1.1 概述.....	3
1.1.1 中国政治.....	3
1.1.2 中国文化.....	6
1.2 案例分析.....	8
第 2 章 政府部门人力资源开发的人本化理念.....	29
2.1 概述.....	29
2.1.1 人本化的概念.....	29
2.1.2 以人为本就是以民为本.....	31
2.1.3 以人为本的执政理念.....	32
2.2 案例分析.....	33
第 3 章 政府部门人力资源开发的市场化理念.....	45
3.1 概述.....	45
3.1.1 市场化理念.....	45
3.1.2 市场化机制.....	46
3.2 案例分析.....	48
第 4 章 政府部门人力资源开发的法治化理念.....	61
4.1 概述.....	61



4.1.1 政府部门人力资源开发的法治化概念	61
4.1.2 法治化的重要作用	62
4.2 案例分析	64
第 5 章 政府部门人力资源开发的信息化理念	75
5.1 概述	75
5.1.1 政府人力资源开发的信息化	75
5.1.2 政府信息化的内容	77
5.2 案例分析	80
第 6 章 政府部门人力资源组织机构和职能管理变革理论	97
6.1 概述	97
6.1.1 政府部门人力资源组织机构	97
6.1.2 政府部门人力资源管理变革	101
6.2 案例分析	103
第 7 章 政府部门规划与公务员职业生涯发展计划链理论	129
7.1 概述	129
7.1.1 公务员职业生涯发展计划链的含义与职业生涯环节	129
7.1.2 政府辅助制定公务员职业生涯发展计划链的作用与方法	130
7.1.3 公务员基于 SWOT 的职业发展体系模型与责任分配	131
7.2 案例分析	132
第 8 章 学习型政府部门与能力建设理论	149
8.1 概述	149
8.1.1 建立学习型政府部门的重要性	149
8.1.2 公务员能力建设	151
8.2 案例分析	151
第 9 章 政府部门人力资源开发的博弈和教育培训机制	171
9.1 概述	171
9.1.1 政府部门人力资源开发的博弈	171
9.1.2 政府部门人力资源开发的教育培训机制	172



9.2 案例分析	174
第 10 章 政府部门人力资源开发的竞争择优机制	199
10.1 概述	199
10.1.1 中国古代的职位竞争机制	200
10.1.2 西方文官晋升制度	200
10.1.3 公务员竞争机制	200
10.1.4 竞争择优原则	201
10.1.5 新《公务员法》中对公务员考试录用的相关规定	201
10.1.6 公务员竞争择优机制实施的关键	202
10.2 案例分析	203
第 11 章 政府部门人力资源开发的绩效管理、评估机制	219
11.1 概述	219
11.2 案例分析	221
第 12 章 政府部门人力资源开发的薪酬激励流动机制	235
12.1 概述	235
12.1.1 激励理论	235
12.1.2 公务员的激励机制	236
12.2 案例分析	237
第 13 章 政府部门福利、责任与人才安全机制	253
13.1 概述	253
13.1.1 公务员福利制度与人才安全	253
13.1.2 政府部门行政责任与人才安全	255
13.2 案例分析	257
第 14 章 政府部门跨国人力资源开发机制	277
14.1 概述	277
14.1.1 经济全球化导致跨国行政事物的加强	277
14.1.2 政府部门跨国人力资源开发	278
14.2 案例分析	280



第 15 章	政府部门秘书职业化开发机制	297
15.1	概述.....	297
15.1.1	秘书与公共秘书的概念.....	297
15.1.2	实现公共秘书职业化的途径.....	298
15.2	案例分析.....	299
第 16 章	公共事业单位改制理论	313
16.1	概述.....	313
16.1.1	公共事业单位.....	313
16.1.2	公共事业单位改制的方向——现代事业制度.....	314
16.2	案例分析.....	316
第 17 章	资源节约型环境友好型政府人力资源和危机管理的博弈理论	333
17.1	概述.....	333
17.1.1	政府危机管理的基本原则.....	333
17.1.2	政府在危机管理中的重要作用.....	334
17.1.3	政府公务员危机管理能力的提高.....	336
17.2	案例分析.....	339
第 18 章	科学发展观与政府部门人力资源开发的可持续发展理论	363
18.1	概述.....	363
18.1.1	由自然资源开发向人力资源开发转轨是世界经济可持续发展的主潮.....	363
18.1.2	人力资源较之于其他资源在可持续发展中的优势地位.....	366
18.1.3	政府部门人力资源开发的可持续性发展.....	368
18.2	案例分析.....	369

第二部分 理论综述篇

第 19 章	中国经济发展亟待政府部门人力资源开发	391
19.1	知识经济社会亟待政府部门人力资源开发.....	391
19.1.1	经济增长核心要素的转换为政府部门人力资源开发创造了条件.....	391
19.1.2	社会形态变革为政府部门人力资源开发创造了条件.....	393

19.1.3	人力资源理论进化为政府部门人力资源开发创造了条件·····	396
19.1.4	人力资源开发内容的嬗变为政府部门人力资源开发创造了条件·····	402
19.2	政府部门人力资源开发的成就卓著·····	404
19.2.1	建国后中国人事管理制度概述·····	404
19.2.2	中国政府部门人力资源开发的里程碑·····	405
19.2.3	中国共产党加大政府部门人力资源开发的力度·····	406
19.3	政府部门人力资源开发的诸概念·····	411
19.3.1	人事和劳动人事管理·····	411
19.3.2	人事管理、人事行政管理与人事行政部门·····	412
19.3.3	人力资源开发·····	413
19.3.4	政府部门人力资源开发·····	414
19.3.5	政府部门人力资源开发的系统·····	414
19.3.6	政府部门人力资源开发的“三制”·····	415
第 20 章	政府部门人力资源开发的渊源流变·····	419
20.1	人和人口理论·····	419
20.1.1	人的演变·····	419
20.1.2	人的阐释·····	420
20.1.3	人在生产关系中的价值和地位演进的三个发展阶段·····	421
20.1.4	人口理论·····	423
20.2	人力、人力资源和人才、人才资源理论·····	424
20.2.1	人力——人类持续性发展的第三次飞跃·····	424
20.2.2	人才和人才资源理论·····	428
20.3	公共价值人假设理论·····	430
20.3.1	公共价值人假设的提出和实证·····	431
20.3.2	公共价值人假设的主体和取向·····	432
20.3.3	人的社会属性是公共价值人存在的关键·····	434
20.3.4	全面发展是公共价值人的精髓·····	438
20.3.5	公共价值人的三维整合理论·····	439



第 21 章	政绩观、综合测评和薪酬模式	445
21.1	建立三个 GDP 合一的政绩观是对“三维整合模型”的回应	445
21.1.1	经济增长不等于经济发展	445
21.1.2	正确的政绩观	447
21.1.3	构建正确政绩观的理念	449
21.1.4	可持续发展视角下的政府部门绩效考评机制	451
21.2	公务员综合素质三维测评体系	453
21.2.1	公务员综合素质测评体系的内涵及其与人力资源开发的关系	453
21.2.2	公务员综合素质测评体系存在的问题	453
21.2.3	公共价值人假设对公务员综合素质测评体系构建的导向原则	454
21.2.4	基于公共价值人假设、素质拓展和职业生涯规划的公务员综合素质三维测评体系的构建	455
21.3	中高层和知识型公务员多因子薪酬模式	456
21.3.1	政府部门中高层和知识型公务员的薪酬模式研究	457
21.3.2	政府部门中高层和知识型公务员多因子薪酬模式研究	460
第 22 章	政府部门人力资本投资博弈与收益概述	467
22.1	人力资本与博弈论	467
22.1.1	人力资本理论	468
22.1.2	博弈论	469
22.2	政府部门人力资本投资的投资—收益博弈理论	473
22.2.1	政府部门人力资本投资博弈分析	473
22.2.2	投资—收益理论	475
22.3	政府部门人力资本投资的运作机制	479
22.3.1	建立公务员人力资本投资的成本补偿机制	479
22.3.2	建立人力资本投资的绩效评估机制	480
22.3.3	建立人力资本投资的风险防范机制	481
22.3.4	建立健全我国公务员人力资本投资的保障机制	481
22.4	公务员职业生涯发展计划链和教育培训链的模型设计	482
22.4.1	教育培训链的总模型	483



22.4.2	教育培训链的子模型.....	484
22.5	政府部门人力资源开发引进博弈论刻不容缓	488
22.5.1	完全信息与不完全信息博弈论视野下的公务员流失.....	488
22.5.2	蜈蚣博弈论视野下的公务员激励.....	490
22.5.3	艾氏博弈论对完善公务员社会保障制度的启示.....	492
	后记.....	495

第一部分 案例研究篇

- 第 1 章 中国政治、文化与政府部门人力资源开发
- 第 2 章 政府部门人力资源开发的人本化理念
- 第 3 章 政府部门人力资源开发的市场化理念
- 第 4 章 政府部门人力资源开发的法治化理念
- 第 5 章 政府部门人力资源开发的信息化理念
- 第 6 章 政府部门人力资源组织机构和职能管理变革理论
- 第 7 章 政府部门规划与公务员职业生涯发展计划链理论
- 第 8 章 学习型政府部门与能力建设理论
- 第 9 章 政府部门人力资源开发的博弈和教育培训机制
- 第 10 章 政府部门人力资源开发的竞争择优机制
- 第 11 章 政府部门人力资源开发的绩效管理、评估机制
- 第 12 章 政府部门人力资源开发的薪酬激励流动机制
- 第 13 章 政府部门福利、责任与人才安全机制
- 第 14 章 政府部门跨国人力资源开发机制
- 第 15 章 政府部门秘书职业化开发机制
- 第 16 章 公共事业单位改制理论
- 第 17 章 资源节约型环境友好型政府人力资源和危机管理的博弈理论
- 第 18 章 科学发展观与政府部门人力资源开发的可持续发展理论

第1章 中国政治、文化与政府部门 人力资源开发

1.1 概述

政府部门人力资源开发是在一定的环境中进行的。环境不仅决定开发目标的建立和实现，还对开发过程和手段的具体运用有影响。有效的政府部门人力资源开发管理，离不开对社会政治、经济、文化环境的认识、适应、利用和改造。探讨中国政治环境对政府部门人力资源开发的影响至关重要。

1.1.1 中国政治

1. 中国政治的内涵和现状

1) 政治的含义

什么是“政治”？当今的学术界并没有对这个基础概念形成一致的观点。有的人认为：政治就是人类为了实现自己的利益而夺取、竞争、执掌公共权力的活动过程。也有的人认为：政治就是人们为了实现公共利益，运用公共权力而进行公共决策的一种活动。还有的人认为：政治是利用公共权力进行公共决策，实现对社会价值的权威性分配，它决定人们何时何地以何种方式得到什么。

注 本章参加的科研项目：1. 湖北省科技厅科研项目《政府整体性人力资源开发管理科技创新研究》（项目编号：2001591238）；2. 全国教育科学“十五”规划课题项目《WTO对我国职业技术教育人力资源开发管理的影响及对策研究》（项目编号：FJB011370）；3. 湖北省人才市场《政府部门人力资源开发案例研究》（项目编号：2006KY0028）。

本章参加的调查研究：武汉市花山镇公务员人力资源开发调查研究。



总之,“政治”概念离不开公共权力的分配和运用,离不开公共利益的维护和分配,它总是与权力、责任、权利、利益、法律、制度、政策、秩序、公平、正义、民主等学科术语紧密相连,它既包括公共权力的获取过程,如公民的选举、投票等政治授权和参与;也包括公共权力的利用,即获得授权的政治机构(政党、政府),制定各项法律、法规、政策、管理制度,来管理国家和社会公共事务;同时还包括对政治治理过程和价值评判活动。如,是否能够合理有效地分配了各项利益,维护了社会的公平、正义秩序,促进社会的和谐健康发展等。因此可以说,政治是人类社会特有的对社会价值进行权威性分配的活动,它是人类为了解决“利益—权力”关系而进行的一系列复杂活动。人类如果离开了政治,或不具备政治治理的智慧 and 技巧,就会陷入无休止的利益争斗和矛盾冲突之中。因此,政治对任何一个国家来说,都是十分重要的治国安邦的大学问、大视野。

2) 中国政治的基本状况

对于当代中国政治而言,要关注的主要问题是既促进经济的快速发展又保持社会的和谐稳定,既要通过不断改革给社会发展以活力,又要进行全面宏观调控以实现社会的稳定。这些问题的妥善解决,需要具备高超的政治智慧和技巧,需要对中国的政治理论、政治制度、政治实践及其相互关系等进行研究和把握。

就政治理论而言,它可以分为两个层次:一般层次的政治观点、见解(权力、责任、体制、改革、利益)和高层次的政治哲学、价值体系(民主、自由、正义);而政治制度,也可分为两个层次:反映社会本质属性的根本政治制度(人民代表大会制度、共产党领导的多党合作制等)和具体政治制度(它是根本政治制度的具体运行和表现,也可称之为政治体制,如行政管理体制);当然,政治实践也可分为两个层面:属于公共权力运用的以政府为主体的政治管理过程和属于公民权利的以普通公民为主体的政治参与过程。政治生活的这三个层面是一个相互联系、相互促进的系统,其中,政治理论是政治的头脑,政治制度是政治的躯体,政治实践是政治的血脉。在动态的互相制约、互相促进的磨合过程中,会表现为三种态势:一是政治生活秩序化;二是政治生活无序化;三是政治生活半秩序化(或者说处于一种转型过程)。

总的来说,当代中国政治生活处于基本健康、比较正常的秩序化状态。但也不



乏忧虑之处：一是政治理论一般太过强势，如政治体制改革、政府职能转变、人事、行政管理制度等是人们经常关注和讨论的话题，而对政治哲学、政治的终极价值、人文关怀等的探讨则较为沉闷、欠发展；二是政治制度，如行政管理制度、行政监督制度、司法管理制度等问题较多，直接影响根本政治制度的先进性；三是相对于政府的政治实践而言，中国公民的政治实践相对比较匮乏，参与渠道和影响力都较弱，这直接影响政治治理的合法性，会造成公民对现存政治制度的不理解，逐渐丧失对政治理论的认同。

如何改善当代中国政治生活，可以从以下主要 4 个方面着手：

(1) 加强对政治价值的关注，加强对国家与社会、政府与公民关系的正确认识。认识到政府权力来源于人民，应服务于人民，接受人民的监督；使政府树立民主意识和服务意识，权力意识与责任意识；增强政府的责任感和紧迫感，自觉做到“以人为本”、“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”，真正实现“三个代表”的要求，体现社会主义制度的优越性和先进性。

(2) 加大法律规范的制定，尤其是关于公民权利的法律规范，允许多元化的社会组织尤其是政治社团、利益集团的存在，允许公民合理地参政、论政、督政，发表见解，促进公民政治实践的法律化、组织化和有效性程度。

(3) 提供公民学习政治理论和政治制度，接触政治决策过程的机会和途径，使他们熟悉、理解政治规则，学会运用政治规则进行政治实践，培养公民的政治规则意识和参政能力。

(4) 加强政治行为的透明度，扩大公民对政治的知悉权，提升公民政治实践的可能性和预期性。

总之，政治的核心是公共权力的合理配置和使用，它不仅影响到政治治理效能的发挥，还影响到社会对政府的认同和支持，最终影响到政治制度合法性问题。因为人民服从政治统治的根本原因在于：政治统治能实现对社会冲突的控制，能有效地提供公共物品，协调社会资源的分配，从而实现社会福利的最大化和使社会正义得到最高的体现。

2. 中国政治与政府部门人力资源开发

1) 中国政治发展目标的实现依赖于政府人力资源的开发

国家的兴旺发达是一切政治发展的根本目标，而这个目标的实现，离不开政府人力资源的开发。中国是个发展中的国家，它拥有世界上最丰富的人力资源，人力