

Human Capital
Strategic Management
Performance Management

PUBLIC

Human Resource Management



公共人力资源管理

吴琼恩 张世杰 许世雨 董克用 蔡秀涓 苏伟业 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

PUBLIC

Human Resource Management

公共人力资源管理

吴琼恩 张世杰 许世雨 董克用 蔡秀涓 苏伟业 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图书:01-2006-3076 号

图书在版编目(CIP)数据

公共人力资源管理/吴琼恩,张世杰,许世雨,董克用,蔡秀涓,苏伟业著.
—北京:北京大学出版社,2006.6

(两岸公共行政丛书)

ISBN 7-301-10712-9

I. 公… II. ①吴… ②张… ③许… ④董… ⑤蔡… ⑥苏… III. 劳动力资源-资源管理 IV. F241

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第047453号

简体中文版由智胜文化事业有限公司(Taiwan)授权出版发行
《公共人力资源管理》,吴琼恩,张世杰主编,2006年1月第1版,
ISBN 957-729-555X

书 名:公共人力资源管理

著作责任者:吴琼恩 张世杰 许世雨 董克用 蔡秀涓 苏伟业 著

责任编辑:都 娟

标准书号:ISBN 7-301-10712-9/D·1500

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:三河新世纪印务有限公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 25印张 422千字

2006年6月第1版 2006年6月第1次印刷

定 价:39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

《两岸公共行政丛书》总序

1987年11月2日,台湾开放探亲,两岸学术文化与经贸交流开始络绎不绝,迄今为止,双方交流日深月广,增进了彼此之间的了解与互相依赖,其间虽有跌宕起伏,但总的来说,中国文化的深层潜力,凝聚了双方的民族意识与文化意识,只要文化的精神逐渐向上提升,国家的整合力量必然有助于双方的共识。

中国文化的再度由衰而盛,已愈趋明显,两岸学者理应共同努力,促进中国文化的复兴,并对西方文化批判地选择后融会贯通,将中国文化“人文理性的优先性”与西方文化“逻辑理性的优先性”结合起来,互相补足,相互激荡。同时,中国传统文化尤其是儒释道所具有的“默会知识”(tacit knowledge),如何将之转化为“外显知识”(explicit knowledge),以赢得国际学术的竞争优势,这已是当前两岸中国人所必须共同面对的课题。

行政学自从巴纳德(Chester I. Barnard)整合“科学研究途径”与“人文研究途径”之后,迄今西方学者仍各自偏向其所喜爱的研究途径,尤其是重科学轻人文的研究途径,在两岸都呈现了西方文化学术殖民地的现象,而对于自家的中国传统文化仍未予以相当的重视,因而随波逐流,失去学术文化的创造能力。

当代文化哲学大师卡西勒(E. Cassirer)说:“逻辑和科学认知的本质,无非是把特殊事物提高到普遍法则的一种手段,神话、语言、宗教、艺术等同样也都具有把特殊事物提高到普遍有效层次的功能,关键只在于它们取得这种普遍有效性的方法与逻辑概念和逻辑规律截然不同而已。”

这种“认识论的转向”,也就是要警觉到如何从西方文明盛行的认识论中,把语词从逻辑定义的规定性中解放出来,打破逻辑法则的专横统治,返回那“先于逻辑”的东西,这就是东方文化神秘主义“默会知识”的本质。我们当前的任务,就是要从这些“默会知识”中找出它的普遍性来,这是行政学的本土化高瞻远瞩所自然发出的要求。此一发展的成功,也将成为欧美国家普遍有效而深层次的学习对象,中国人应有此一抱负,别再“抛却自家无尽藏,沿门托钵效贫儿”,整日忙些东施效颦的工作。

“故跬步而不休，跛鳖千里；累土而不辍，丘山崇成。”（《荀子·修身篇》）笔者知道，以上的理想虽是崇高的，却是任重道远。但总得有一个起跑点，“道虽迩，不行不至；事虽小，不为不成”。荀子这一句话就是最好的启示。

本丛书之发起，缘由笔者多年来的构思，幸赖智胜文化事业有限公司万总经理的全力支持，逐渐因缘成形，特邀行政学界好友共同赞助，合作促成。

本丛书共分四部书，即《公共行政学》、《公共组织行为》、《公共人力资源管理》、《公共政策》。每部书各有一位主编，负责约稿与编辑。

这是两岸学者第一次合作出版的新书，虽然双方学者在思想、理念上仍有些差异，用字遣词的习惯亦不尽相同，但这是我们针对中国文化崛起的趋势，面对西方文化的冲击，在现阶段所做出的回应。虽然起步并非十分理想，总算走出了第一步，恳请两岸学者多赐指教，以便改进。是为序。

台湾政治大学公共行政系 资深教授

中国人民大学、中国政法大学、吉林大学、南京大学、
云南大学、中国青年政治学院、北京大学等校 客座教授

吴瓊恩

2004年5月台北市

序 言

在目前全球化的知识经济时代中,许多国家与企业均致力于本身竞争优势的追求,而人力资源一般被视为是培养竞争优势的基本条件之一。然而在过去,人力资源管理常被当作是一种组织管理的辅助与幕僚角色,其主要功能是处理一些人事与员工福利方面的业务,这些业务呈现许多保守且不具开创性的特征。如今,这种旧有的认知已到了应该被改变的时候。为了因应新时代环境剧烈变迁的特质,公私部门的人力资源管理在理论与实务上皆起了极大的变化。对于私人企业而言,人力资源管理应该被视为公司的重要策略伙伴,不仅一般业务部门的主管需要具备相关的知识观念,人力资源管理部门更需要了解如何为公司策略目标之达成作出具体的贡献。

对于公共部门而言,有些变化是受到新公共管理思潮的影响,例如民营化、解除管制和弹性化等潮流,使得政府的一些人事制度改革逐渐向一般企业组织学习。当然,在制度价值和策略目标方面,公共部门人力资源管理因受到政府制度的许多限制与影响,故和一般企业组织有极大的不同,这在本书前面几章将进行讨论。然而,尽管公私部门之间有其制度背景的差异,但在一般传统的人事业务运作方面,两个部门之间早已存在许多相互模仿与学习的机会,如今策略性人力资源管理、组织人力精简、问题员工处理、高级主管的训练与生涯发展,以及人力资本概念运用等,更是目前公、私部门所共同面临的重要议题。针对上述的议题,本书均会进行广泛的分析与讨论,虽然重点仍放在公共部门领域,但对于一般企业组织而言,亦不失为一本值得参考阅读的专业书籍。

本书的出版,结合了两岸的学者团队,试图从理论与实务的角度来探讨公共部门人力资源管理的现状及未来可能发展趋势,也希望两岸在这一领域能有更多对话与学习交流的机会。本书的作者阵容强大:第一、五、六、十三章作者为许世雨;第二、十四、十五、十六章作者为蔡秀涓;第三、四章作者为张世杰;第七、八、九章作者为董克用;第十章作者为吴琼恩;第十一、十二、十七章作者为苏伟业。在此,要代表本书的作者们感谢以下几位朋友的协助与鼓励:台湾

的余嘉宝、陈宏正、陈衍宏、张力亚和北京的吴振兴先生。当然,也要感谢智胜文化事业有限公司的编辑团队,由于有她们在编辑与出版方面的专业协助,使本书才得以顺利出版。

吳瓊恩

張世杰

谨识于 台北木栅

2005年10月21日

作者简介

吴琼恩

台湾政治大学公共行政系教授，中国人民大学、南京大学等
客座教授；美国奥斯汀德州大学哲学博士

张世杰

台湾佛光人文社会学院公共事务学系助理教授；台湾政治大
学公共行政学博士

许世雨

中国文化大学市政与环境规划学副教授、台湾佛光人文社会
学院公共事务学系副教授；台湾政治大学公共行政学博士

董克用

中国人民大学公共管理学院院长、教授、博士生导师；中国
人民大学经济学博士

蔡秀涓

台湾东吴大学政治学系助理教授；台湾政治大学公共行政学
博士

苏伟业

台湾义守大学公共政策与管理学系助理教授；澳大利亚国立
大学太平洋及亚洲研究学院政治学哲学博士

丛书书目

- ☐ 公共行政学
- ☐ 公共组织行为
- ☒ 公共人力资源管理
- ☐ 公共政策

目录

Contents

第一章 公共部门人力资源管理的基础 1

第一节 人力资源管理的重要性及意义 3

第二节 人力资源管理的功能与活动 5

第三节 公共部门人力资源管理的特色 8

第四节 文官制度的原则 10

第五节 重要议题 12

第六节 结论 16

第二章 公共人力资源管理的环境系统 19

第一节 公共人力资源管理的利害关系人与价值观 21

第二节 总体社会对公共人力资源管理的价值观
与影响 24

第三节 各国政府公共人力资源管理趋势 27

第四节 21 世纪公共人力资源管理所面临的新
议题 31

第三章 人力资源管理策略管理 35

第一节 人力资源管理策略管理的结合趋势 37

第二节 人力资源管理策略与传统人事管理之间的差异 39

第三节 策略管理 43

第四节 波特的竞争策略理论 46

第五节 企业策略与人力资源管理的整合配适 49

第六节 结论 59

第四章 公共部门策略性人力资源管理 61

- 第一节 公、私部门策略性人力资源管理的比较观点 63
- 第二节 公共行政的策略性人力资源管理观点 66
- 第三节 新公共管理的策略性人力资源管理观点 69
- 第四节 新公共管理对公共部门策略性人力资源管理的
可能影响与趋势分析 74

第五章 激励管理 81

- 第一节 激励理论 84
- 第二节 激励管理的特殊议题 92
- 第三节 公务员士气低落的原因与激励 97
- 第四节 结论 102

第六章 绩效评估与管理 103

- 第一节 绩效评估相关理论 106
- 第二节 绩效管理相关理论 110
- 第三节 发达国家公务员现行考绩制度 116
- 第四节 结论 128

第七章 公务员的招聘 129

- 第一节 招聘 131
- 第二节 选拔录用 146
- 第三节 公务员的考试录用 156

第八章 公务员的薪酬制度 163

- 第一节 薪酬制度的一般原理 165
- 第二节 薪酬水平与薪酬结构 173
- 第三节 中国公务员的工资制度 184

第九章 公务员的福利与保障 193

- 第一节 福利 195
- 第二节 公务员的社会保险 205
- 第三节 公务员的辞职、辞退与退休制度 212

第十章 公务员的训练与发展 219

- 第一节 前言 221

第二节 人力资源发展理论的趋势 221

第三节 国家公务员的培训制度 226

第十一章 公务员的升迁 237

第一节 公务员升迁的意义 239

第二节 公务员升迁的特征 239

第三节 公务员晋升模式的分类 240

第四节 公务员晋升的方法 241

第五节 公务员晋升的理论 242

第六节 公务员调迁的种类 244

第七节 晋升的甄选程序 245

第八节 中国国家公务员的升迁制度 246

第十二章 公务员的退休与抚恤 255

第一节 公务员退休与抚恤的意义与特征 257

第二节 公务员退休政策 258

第三节 公务员的抚恤政策 264

第四节 公务员退休抚恤制度的变革趋势与挑战 265

第十三章 公务员劳动关系 267

第一节 相关名词界定 269

第二节 劳动三权 270

第三节 各国公务员劳动关系 274

第四节 美国、德国、日本公务员劳动三权之比较 284

第五节 结论 287

第十四章 人力资本管理 289

第一节 人力资本观点的起源与发展 291

第二节 人力资本观点的兴起 292

第三节 人力资本的内涵 295

第四节 人力资本衡量的面向与指标 296

第五节 政府人力资本政策目标与管理理念 299

第六节 政府人力资本政策的重要面向 300

第七节 政府人力资本平衡计分卡 302

第八节 政府组织落实人力资本管理政策的重要原则 304

第十五章 问题员工管理 309

第一节 政府为何必须重视问题员工的处理 311

第二节 什么是问题员工 313

第三节 问题员工有哪些类型 313

第四节 为何会产生绩效不佳型的问题员工 316

第五节 政府部门处理绩效不佳型问题员工的不利因素 318

第六节 绩效不佳型问题员工处理的原则 320

第七节 政府部门如何有效预防绩效不佳员工的产生 322

第十六章 快速升迁制度 327

第一节 快速升迁制度的精神与特色 329

第二节 快速升迁制度的相关理论 331

第三节 快速升迁制度与传统逐级升迁制度的比较 333

第四节 英国快速升迁制度介绍 337

第五节 政府部门实施快速升迁制度的可行策略 341

第十七章 公务人力精简 345

第一节 现代国家公共部门的膨胀及危机 347

第二节 公务人力精简的意义及目的 349

第三节 公务人力精简的策略及执行 351

第四节 公务人力精简的效果及影响 354

第五节 中国的公务人力精简概况 356

第六节 公务人力精简的省思及替代措施 362

参考文献 364

第一章

公共部门人力资源管理的基础

学习目标

- 了解人力资源管理的意义与重要性
- 比较人力资源管理与人事管理、策略性人力资源管理、人资本的发展
- 了解人力资源管理具备哪些功能与活动
- 了解人力资源管理受到哪些内、外部环境的影响
- 发掘公共部门人力资源管理的特色
- 了解文官制度的原则
- 探讨公共部门人力资源管理的重要议题
- 指出未来公共部门人力资源管理的发展重点

本章主要是让我们能够明白且轻易地了解人力资源管理的重要性、意义、内涵、议题及发展,并掌握人力资源管理在公共部门的运用情形,以及发掘文官制度的原则和限制,进而改善之。

第一节 人力资源管理的重要性及意义

人力资源管理(Human Resource Management, HRM)为组织绩效优劣的关键,国内外许多成功企业家在演讲与著作中均不断提到,优秀的人力资源是组织最重要的资产,必须善加经营管理。例如通用公司(GE)公司总裁杰克·韦尔奇曾指出(转引自黄同圳,2001:25):

最优秀的公司目前均已知悉,真正且无止境的生产力,必须来自富有高度挑战力、充分授权、热忱及高报酬团队的一群员工。高生产力来自于融入每位员工的意见,让每位员工成为行动的一部分,允许每位员工在企业中扮演重要的角色。如此,生产力的成长将不仅是递增,而是倍增。

而国内的调查研究也同样证实了人力或人力资源管理与企业竞争优势的关系。《天下杂志》于2001年针对2000个大企业进行“人力资本指标调查”,该调查以“吸引人才与留才能力”、“提升人力素质能力”、“激发员工投入能力”以及“鼓励员工创新及应变能力”等四大项指标,来衡量一家企业人力资本的多寡与强弱。结果发现,企业的财务表现与人力资本的强弱,有着相当强的正相关,那些经营绩效愈好的企业,在人力资本的四项指标得分上,都明显优于经营绩效较低的企业(洪懿研,2001)。

中国古老的智慧——《易经》在第十三卦论及天火“同人”卦时指出,通过员工同舟共济、团队合作的精神,冒险创新,以达成组织的目标。《易经》“系辞”上传第八章也提到:“同人,……二人同心,其利断金。”表示二人协力同心,就能够发挥很大的作用。另一方面,天火“同人”卦的反卦^①为:火天“大有”卦,即若能做到“同人”卦,就会产生“大有”卦上九爻的爻辞:“自天佑之,吉无不利”,诚自助人助天助,大有上吉。另外,《孙子兵法》第一篇“计篇”认为行军、打仗、管理最重要的即为“五事”(道、天、地、将、法)以及“七计”(主孰有道?

^① 反卦乃是将一个卦的上三爻(上卦)与下三爻(下卦)相反,让我们可从另一方面或反方向思考一个卦的象数理气之变化。请参考许世雨:《易经反卦之启示与应用》,《道家会讯》2003年7月第33期。

将孰有能?天地孰得?法令孰行?兵众孰强?士卒孰练?赏罚孰明?。其中,道、将、法令、兵众、士卒及赏罚皆与人力资源管理有相当的关联。凡此种种皆说明了古今中外对人力和管理的重视,也有一些研究文献可供参考。

人力资源管理的价值在于帮助组织发展潜能,并在商业竞争中获胜,其价值包括:(1)吸引、留住并激励人才;(2)创造高速的行动力;(3)促进循序渐进地持续学习;(4)创造共识心态(shared mindset);(5)增进创新;(6)确保企业责任;(7)领导能力的投资;(8)确定策略的明确性(Ulrich, 1997;吴奕慧等译,2004:26—27)。但传统的“人事管理”一词,则自20世纪60年代后期才真正为“人力资源管理”所取代(DeCenzo & Robbins, 1999)。其后,因应环境变化的快速与知识经济的来临,又发展出“策略性人力资源管理”及“人力资本”的概念和理论,后两者固有其新奇性,但“人力资源管理”一词由于通俗易懂,仍为目前大学相关系所、课程及公、私部门最普遍使用者。表1-1列出这四个名词的比较。

表 1-1 人力资源管理相关名词之着重点与发展

	人事管理	人力资源管理	策略性人力 · 资源管理	人力资本
年代	1970 以前	1970 迄今	1980 迄今	1990 迄今
时间与计划观点	短期的、临时的、边 际的	长期的、预先的、整 合的	短期的、策略的、整 合的	长期的、策略的、整 合的
角色定位	办事员	管理者	策略伙伴	养成者
主要职责	• 建存人事资料 • 出缺勤记录 • 核发薪资	• 制定管理制度 • 训练发展制度 • 绩效管理制度	• 参与经营决策 • 整合内外部环境 • 拟定人力策略	• 兼顾并发挥个人与群体的态度、能力、智慧 • 策略性规划 • 教育训练
目标与特点	• 组织利益 • 着重今日 • 缺乏整体架构	• 着重组织目标 • 兼顾现在与未来 • 着重环境 • 着重绩效	• 着重组织目标 • 着重环境 • 着重策略	• 兼顾组织与员工 • 创新 • 绩效

资料来源:修订自 Guest, 1987: 507;方妙玲,1997:3。

所谓人力资源,是指与组织内员工有关的所有资源而言,它包括员工性别、人数、年龄、素质、动机、态度、知识、工作技能及经验等。而所谓人力资源管理,是指如何对组织中人员加以有效管理而言,其目的在使员工、企业及社会均能