

21世纪高等院校
公共管理系列教材

公共部门人力资源管理

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR

倪 星 主 编

谢志平 吕志奎 副主编

21 世纪高等院校公共管理系列教材

公共部门人力资源管理

倪 星 主 编
谢志平 吕志奎 副主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 倪 星 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 / 倪星主编. — 大连 : 东北财经大学出版社, 2008. 1

(21 世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 236 - 4

I. 公… II. 倪… III. 人事管理学 - 高等学校 - 教材
IV. D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 001626 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室: (0411) 84710523

营 销 部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

东北财经大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm
2008 年 1 月第 1 版

字数: 510 千字 印张: 19
2008 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海

责任校对: 赵 楠

封面设计: 沈 冰

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 236 - 4

定价: 28.00 元

沐浴着 21 世纪的曙光,人类社会正在全面步入后工业化和信息时代。计算机技术的进步与互联网的普及使得跨国界的信息流动日益便捷,激烈的国际竞争也促使各国竞相采取了门户开放政策。伴随着资本、信息、技术和人才在世界范围内的自由流动,经济全球化的进程汹涌澎湃、势不可挡,“地球村”成为各国人民生活境况的真实写照。国际国内环境的深刻变化,给各主权国家的社会、经济、政治活动带来了前所未有的机遇和挑战。作为对这一趋势的回应,优化公共部门人力资源素质、提升公共管理水平、提高国家竞争力、增强政府回应性、更有效率地满足公众需求,成为各国政府的必然选择。

当今中国正经历着更为复杂的社会转型。科技的迅猛发展、生产力的高速增长、人民需求层次的不断提升,以及社会文化和价值观念的日趋多元化,这一切均对公共管理体系提出了前所未有的要求和挑战,政府社会治理模式也必须相应地由统治型、管理型向服务型转变。而作为发展中国家,中国同时处于从计划经济向市场经济转轨的时期。伴随着全球一体化的发展趋势,国际竞争日益加剧,如何进一步发挥公共组织在我国经济与社会建设中的作用,提高公共服务的质量和效率,实现公共管理的现代化,这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题。根据我国新形势下的新要求,我们必须迫切需要一支高素质、专业化的公共部门管理人员队伍,形成办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,实现公共管理的现代化、科学化、专业化。为此,当前加强公共部门人力资源管理方面的理论研究 with 知识学习,提升公共部门人力资源素质,具有十分重要的意义。

本书是“21 世纪高等院校公共管理系列教材”之一,由中山大学倪星教授主持编写。本书系统地介绍了公共部门人力资源管理的基本理论、知识和方法,并力图反映国内外的最新理论与实践动态。本书内容全面,结构紧凑,可供高等学校公共管理类与相关专业本科生、研究生和 MPA 学员作为教材使用,也可供各类党政机关、企事业单位选作公共行政、公共管理和人力资源管理方面的知识培训教材使用。

全书的写作大纲、谋篇布局、内容安排、结构和体例由主编确定,内容以简明性、原理性为宗旨,反映时代特色,注意本土化。按照主编的统一布置和要求,撰稿人对各章的初稿进行了反复修改,副主编协助主编做了大量工作,吕志奎参与了审稿和统稿工作,全书最后由主编定稿。各章节具体的撰稿人员依次是:

倪星、石理宏:第 1 章;倪星、李振华:第 2 章;谢志平:第 3 章、第 4 章;扈凝:第 5 章、第 6 章;张岌、张波:第 7 章;陈文娴:第 8 章;朱琳:第 9 章;李莉:第 10 章;付景涛:第 11 章;李必军:第 12 章;郑娟:第 13 章;何煦:第 14 章。

由于公共部门人力资源管理在我国是一个新兴学科,学科框架还不够

成熟，对一些学理问题尚存在争议，加上作者的水平有限、时间仓促，本书中难免会存在一些疏漏和错误之处，欢迎各位读者批评指正。

本书在编写过程中，借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果，我们尽量按照学术规范进行了注明。对于缺失之处，敬请谅解并致以谢意。

为方便教学，本书配有电子课件，请登录东北财经大学出版社网站（www.dufep.cn），免费下载。

主 编
2008 年 1 月

目 录

第1章 公共部门人力资源管理概论

学习目标	1
§ 1.1 公共部门人力资源管理的内涵与特征	2
§ 1.2 公共部门人力资源管理的演变与发展	6
§ 1.3 公共部门人力资源管理的理论基础	13
§ 1.4 公共部门人力资源管理的目标与任务	16
本章小结	21
关键概念	21
本土案例 中科院推行合同聘任制	21
本章练习题	22

第2章 公共部门人力资源战略管理

学习目标	23
§ 2.1 公共部门人力资源战略管理概述	24
§ 2.2 公共部门人力资源战略管理过程	28
§ 2.3 公共部门人力资源战略管理机制	35
§ 2.4 公共部门人力资源战略管理前景	36
本章小结	41
关键概念	41
本土案例 地方政府人力资源开发战略管理	41
本章练习题	42

第3章 公共部门工作分析与职位评价

学习目标	43
§ 3.1 公共部门工作分析概述	44
§ 3.2 公共部门工作分析过程与方法	47
§ 3.3 公共部门职位评价过程与方法	56
本章小结	63
关键概念	63
本土案例 A 基金会的职位评价	63
本章练习题	65

第4章 公共部门人力资源分类管理

学习目标	66
§ 4.1 公共部门人力资源分类管理概述	67
§ 4.2 品位分类制与职位分类制	70
§ 4.3 我国公共部门人力资源分类管理制度	79
本章小结	84
关键概念	85

本土案例 《国家公务员职位分类工作实施办法》	85
本章练习题	87
第5章 公共部门人力资源甄选与录用	
学习目标	88
§5.1 公共部门人力资源甄选与录用概述	89
§5.2 公共部门人力资源甄选与录用规划	91
§5.3 公共部门人力资源招募	95
§5.4 公共部门人力资源甄选与录用的技术和方法	97
本章小结	103
关键概念	103
本土案例 心理测试“突袭”后备干部	104
本章练习题	105
第6章 公共部门人力资源配置与流动	
学习目标	106
§6.1 公共部门人力资源配置与流动概述	107
§6.2 公共部门人力资源任用	109
§6.3 公共部门人力资源升降	111
§6.4 公共部门人力资源交流与调配	113
§6.5 公共部门人力资源辞职与辞退	114
§6.6 我国公共部门人力资源配置与流动存在的问题及对策	116
本章小结	117
关键概念	118
本土案例 市长为何要辞官?	118
本章练习题	119
第7章 公共部门人力资源培训与开发	
学习目标	120
§7.1 公共部门人力资源培训与开发概述	121
§7.2 公共部门人力资源培训与开发的实施	126
§7.3 完善我国公共部门人力资源培训与开发制度	138
本章小结	141
关键概念	141
本土案例 公务员MPA培训,疾进还是缓行?	141
本章练习题	142
第8章 公共部门人力资源激励	
学习目标	143
§8.1 公共部门人力资源激励的内涵与特征	144
§8.2 公共部门人力资源激励的理论基础	148
§8.3 我国公共部门人力资源激励的现状与问题	154
§8.4 完善我国公共部门人力资源激励机制	157
本章小结	161
关键概念	161

本土案例 北京市公务员工资制度改革引争议	161
本章练习题	162
第9章 公共部门人力资源行为规范	
学习目标	163
§ 9.1 公共部门人力资源行为规范的内涵和特征	164
§ 9.2 公共部门人力资源行为规范的主要内容	166
§ 9.3 公共部门人力资源行为规范的实施	175
§ 9.4 当代中国公务员的纪律与惩戒	178
本章小结	181
关键概念	182
本土案例 坚持执政为民 当好人民公仆	182
本章练习题	183
第10章 公共部门人力资源绩效管理	
学习目标	184
§ 10.1 公共部门人力资源绩效管理概述	185
§ 10.2 公共部门人力资源绩效考评	189
§ 10.3 发达国家公共部门人力资源绩效管理	205
§ 10.4 完善我国公共部门人力资源绩效管理	206
本章小结	208
关键概念	208
本土案例 江苏省公务员量化考评模式	208
本章练习题	210
第11章 公共部门薪酬管理	
学习目标	211
§ 11.1 公共部门薪酬管理概述	212
§ 11.2 公共部门薪酬管理的主要内容	216
§ 11.3 保险与福利管理	223
§ 11.4 公共部门薪酬管理的比较与创新	227
本章小结	232
关键概念	232
本土案例 广州天河区将对海归博士做公务员补助 15 万元	232
本章练习题	233
第12章 公共部门人力资源权益保障	
学习目标	234
§ 12.1 公共部门人力资源权益及其保障	235
§ 12.2 公共部门人力资源权益保障机制	237
§ 12.3 西方国家公共部门人力资源权益保障制度及其启示	241
§ 12.4 完善我国公共部门人力资源权益保障制度	244
本章小结	246
关键概念	246
本土案例 一名警察的申诉	246

本章练习题	247
第 13 章 公共部门人力资源职业生涯规划与管理	
学习目标	248
§ 13.1 公共部门人力资源职业生涯概述	249
§ 13.2 公共部门人力资源职业生涯规划与管理的基本理论	254
§ 13.3 公共部门人力资源职业生涯规划	259
§ 13.4 公共部门人力资源职业生涯管理	262
§ 13.5 公共部门人力资源职业生涯规划与管理面临的挑战及对策	265
本章小结	266
关键概念	267
本土案例 张某的职业生涯发展问题	267
本章练习题	267
第 14 章 公共部门人力资源管理改革	
学习目标	268
§ 14.1 公共部门人力资源管理改革概述	269
§ 14.2 西方国家公共部门人力资源管理改革实践	273
§ 14.3 当代中国公共部门人力资源管理改革实践	281
本章小结	290
关键概念	290
本土案例 无功就是过——行政问责制考验政府官员	290
本章练习题	291
参考文献	292

第 1 章

公共部门人力资源管理概论

学习目标

- § 1.1 公共部门人力资源管理的内涵与特征
- § 1.2 公共部门人力资源管理的演变与发展
- § 1.3 公共部门人力资源管理的理论基础
- § 1.4 公共部门人力资源管理的目标与任务

本章小结

关键概念

本土案例 中科院推行合同聘任制

本章练习题

学习目标

公共部门人力资源管理是整个社会人力资源管理系统的重要组成部分。基于管理内容、管理对象、工作环境和目标等方面的差异，公共部门人力资源管理具有自身的特性。本章主要介绍了公共部门人力资源管理的基本原理，通过学习，应着重掌握公共部门人力资源管理的内涵与特征、演变与发展、主要理论基础、目标与任务等方面的内容。

§1.1 公共部门人力资源管理的内涵与特征

1.1.1 公共部门人力资源管理的内涵

1) 公共部门的含义

公共部门人力资源管理是整个社会人力资源管理系统的一部分,要理解公共部门人力资源管理的内涵,首先应从公共部门的基础概念入手。

公共部门(public sector)是相对于私营部门(private sector)的一种社会组织形态。私营部门是指提供私人物品(private goods)、谋求实现自身利益最大化的个人和组织。公共部门主要是指以公共权力为基础、运用公共权力管理社会公共事务、谋求社会公共利益最大化的具有法律和习惯所赋予强制性权力的管理性组织机构。公共部门存在的合法性来源于公众的信任与支持,公共部门的产出是维持社会存在与发展的公共物品(public goods)、公共秩序与安全,以及社会公共价值的分配。私营部门包括个人、家庭和私有企业。公共部门主要包括国家立法机构、行政机构、司法机构等,即国家政权的组织机构,其中国家行政机构是公共部门这一角色的主要承担者。

需要指出的是,第二次世界大战后,随着社会经济的发展,公私部门之间的界限出现了相互渗透、相互交融的趋势。随着国家行政权力的扩大,政府的管理功能也随之不断扩张,政府管理经济与社会各方面事务的形式发生了巨大的变化,因此公共部门的范围也出现了明显的变化。如今的公共部门不仅包括国家的政权组织,同时还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、公立医院与得到行政授权的机构,以及大量的非营利性组织,等等。

2) 人力资源管理的含义

(1) 人力资源的含义。资源一般分为自然资源、资本资源、人力资源和信息资源。对于人力资源的定义,有人认为,人力资源是在现有的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;而有人则认为,人力资源是指在一定的区域范围内,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。

目前得到普遍认同的人力资源(human resources)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。它可以分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。现实的人力资源是指一个国家或一个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;潜在的人力资源则是指处于储备状态,正在成长,逐步具备劳动能力的人口总和;或虽具有劳动能力,但由于各种原因不能或不愿意从事社会劳动的,并在一定条件下可以动员投入社会经济、社会生活的人口总和,例如在校的学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

(2) 人力资源管理的含义。人力资源管理(human resource management, HRM)是指国家和各种组织对本国或本组织人力资源的过去、现状和未来进行统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用和开发、保障、研究和发展等一系列组织、管理与决策的社会活动。人力资源管理有宏观和微观之分。宏观的人力资源管理是指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,有计划地进行人力资源管理,通过培养、开拓、利用人力资源,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是指各类组织对其管辖

范围内的人力资源进行的各种具体管理活动。家庭作为人力资源培养投资的重要来源之一,也是微观人力资源管理的一个方面。

人力资源管理是现代管理学中的一个崭新的研究领域。在这里,人本身成为一种资源,可以持续不断地开发和有效利用,并能够给组织带来巨大的投资回报和经济效益,而人力资源管理正是对这种具有特殊经济性、生产性、资本性和社会性的资源进行管理。在影响组织生产水平的诸多要素中,组织所拥有的人力资源是最首要的因素。因为,人力资源是其他生产力要素的掌握者和使用者,与其他生产力要素相比,人力资源拥有毋庸置疑的主动性和能动性。组织成员身上所形成和拥有的可以开发的知识和技能,能够使他们主动地适应不同种类和性质工作的需要,完成组织分配的工作任务。另外,人力资源所具有的高增值性和效益递增性,更是其他生产力要素所无法比拟的。

3) 公共部门人力资源管理的含义

一般而言,公共部门人力资源有狭义和广义之分。狭义的公共部门人力资源是指公共部门现有的、能够作为生产性要素投入到经济社会公共事务中的劳动力人口的数量和质量总和。广义的公共部门人力资源则是指公共部门在现有的运行过程中或运作模式下,能够投入的劳动力的总量;或者说,在人力资源可能获取的范围内,所有可以为公共部门所利用的、具有劳动能力的人口总和。它既包括现有的已经在公共部门中从事生产性或服务性活动时所投入的劳动力人口,也包括将来可能加入公共部门中从事生产性或服务性活动的潜在的劳动力人口等。前一个定义注重现实活动过程中公共部门的人力资源构成,而后一个定义则从更为广泛的意义上使用了这一概念。

过去,公共部门的人事管理通常使用“人事行政管理”这一个概念,在当代则更多地使用“公共部门人力资源管理”这一术语。结合公共部门人力资源的特性,我们将公共部门人力资源管理(public sector human resources management, PSHRM)定义为:以国家行政组织和相关国有企事业单位的人力资源为主要分析对象,研究管理机构依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、使用、付酬、保障等管理活动和过程的总和。公共部门人力资源管理是为实现政府目标而对人与职位的管理。人们普遍认为,公共部门人力资源管理是民主社会和公共行政中一个极为关键的因素所在。

作为整个社会人力资源管理系统的重要部分,公共部门人力资源管理包括宏观管理和微观管理两个部分。所谓宏观的公共部门人力资源管理,是指整个公共组织系统,包括国家各级行政组织和相关的国有企事业单位和社会组织,为了保证其工作性质与人力资源整体结构的相互匹配以及发展的需要而进行的公共管理活动,它包括对公共部门内外的人力资源供求与配置状况进行宏观的中长期计划、预测,制定人力资源管理的基本制度、政策、管理权限和管理标准,维持公共部门人力资源配置、管理、流动和人才市场的秩序等内容,其目的是奠定和建立公共部门人力资源管理的良好环境。微观的公共部门人力资源管理,是指每个具体的行政组织、政府工作部门和机构以及其他相关的国有企事业单位和社会组织,依法对本部门内现有的人力资源进行使用、开发与管理的活动和过程。宏观的公共部门人力资源管理与微观的公共部门人力资源管理互为条件、相互保障、互相依赖,并且有机地结合在一起,共同形成了公共部门人力资源管理系统。^①

^① 参见吴江、胡治岩:《公共部门人力资源管理》,26页,北京,中共中央党校出版社,2003;姚先国、柴效武:《公共部门人力资源管理》,1~2页,北京,科学出版社,2004;孙柏瑛、祁光华:《公共部门人力资源管理》,1~2页,北京,中国人民大学出版社,2004。

1.1.2 公共部门人力资源管理的特征

作为整个社会人力资源管理的一个重要组成部分,公共部门人力资源管理具有各种人力资源管理的共同性,如在管理过程中都有“入口”、“在职”、“出口”三大环节,设立竞争、激励、保障、开发等管理体制,以及人事选拔、测评、考核、奖励、辞退的具体管理措施、方法和技术等。但是,由于公共部门与国家政权组织的自身性质,它又具有自身的特点。

1) 公共性

公共部门不同于私人企业,它是建立在人民的公意达成和公意授权的基础上,公共部门的一切行为,都必须符合和有利于公民的意志、利益和需求,有悖于此的公共部门必然丧失其存在的基本依据。换句话说,公共部门人力资源管理必须紧紧围绕为社会提供公共产品与服务的“公共性”目标来进行。

从政府组织来看,它产生于社会发展的需要(国家形成),并以社会发展的需要为基础形成了公共行政职能。在实施本组织人力资源管理的过程中,它要不断地采纳、代表和反映社会公众对它的愿望和要求,可以说,政府组织的生命力是来自于它的公共性。因此,公共性是政府组织人力资源管理的根本属性所在。

从非营利组织来看,它是为适应社会公众自治和自我管理的需要而产生的组织。特别是,随着我国政府管理体制改革的进一步深入,政府会将大量的社会职能转移出来,交还给非营利组织去承担,非营利组织人力资源管理的社会自主性将进一步得到扩大,其公共性将更加突出。

公共管理着眼于社会全局的“公共性”特征,以及关系到社会大多数成员切身利益和生活质量的“社会性”管理内涵,都与私人企业追求自身利润最大化的要求完全不同。因此,正因为公共部门人力资源管理与企业人力资源管理的理念和价值判断标准存在着差异,我们在学习借鉴企业人力资源管理的理论和方法时应有所鉴别、有所选择。同时,也应当指出,我们强调公共部门人力资源管理的公共性,并不意味着不考虑成本和效益。管理之所以有必要,正是因为存在着资源稀缺性,在资源约束条件下的管理就要求任何一个组织在履行其职能时必须考虑成本。公共部门的特点决定了公共部门管理中的人力资源成本是其成本的最主要部分,公共性要求公共部门在成本一定的条件下提供尽可能优质的公共服务。因此,在合理配置和利用人力资源的机制和管理方法方面,公共部门与私人企业确有很多相似之处。

2) 道德性

由于公共部门的一个重要职能是贯彻国家制定的法律和大政方针,因此,公共部门特别是行政机关在执行国家的相关政策方面,有巨大的自由裁量权,在秉承国家方针政策精神的同时,需要根据本地地区的实际情况来执行。公共部门是创造性地贯彻国家的政策方针,还是仅仅在形式上执行,甚至拒不执行,这些都取决于公共部门相关人员的道德水平的高低。

另外,公共部门的独特性质也对相关人员的伦理道德素质提出了较高的要求,因为公共部门人员直接面向作为服务对象的公众,他们的道德觉悟、对公众服务的热情、工作态度和工作作风直接关系到公共部门在公众中的形象,进而影响到政府的合法性。所以,掌握着公民和国家赋予的公共权力的公共部门,在其人力资源管理过程中特别强调对政治素质和道德品质的要求,也往往制定了更多对其工作人员的行为进行规制的道德准则和法律法规,从而保证公民的合法权利不受侵害,进而维护国家的权威。

3) 服务性

服务性是公共部门人力资源管理的基本属性。服务性既体现在公共部门提供的公共产品与服务的性质上,也体现在公共部门提供的公共产品与服务的特点上。公共部门存在的目的是为了向社会提供公共产品与公共服务,无论是政府部门还是非营利部门,它们提供的公共产品大多以服务产品的形式体现出来,然而,这种服务与私人部门的“服务”有着本质区别。

公共部门的服务,是将社会的公共利益摆在核心地位,强调效率与公平统筹兼顾原则。而私人企业的服务,以利润最大化为目标,通常是有偿服务,强调经济效益至上原则。这正是区别公私部门两种“服务”性质的分水岭。因此,公共部门人力资源管理的目的不是像私人企业那样是为本单位谋取利益。也就是说,企业对人力资源进行管理,提高人力资源的价值,其目的是让人力资源来为本企业回报更大的经济利益。而公共部门对其人力资源进行管理,是为提高公共人力资源的素质、提升公共人力资源的价值,其目的不是为公共部门自身谋求利益,而是为全体公民提供高质量和高效率的公共服务,为社会公众谋求公共利益。公共产品的服务性特征使公共部门人力资源管理在实现公共管理职能方面负有重要的公共责任,因为,服务产品质量的高低在很大程度上取决于服务提供者的劳动积极性、工作创造性和职业化程度。这些都是公共部门人力资源管理需要认真解决的重要问题。

4) 复杂性

公共部门是一个横向部门分化、纵向层级节制的庞大的组织结构体系。而这样的一个体系又是按照完整统一的组织原则建立起来的,这意味着公共组织的目标职能必须统一、领导指挥必须统一、机构设置必须统一。因此,合理划分职责和权力是公共部门管理体制的必然要求。划分人事管理权限,建立相关的管理制度,明确职责范围,是有效管理公共部门人力资源的基础。在此基础上建立起的公共部门人力资源主管部门,在上级机关的统一领导下,承担着不同部门、不同层级的人力资源管理职能。在实践中,这种人力资源管理活动比较复杂。在管理实践中,任何其他形态的组织包括私营部门,其人事权的划分和人事部门的管理活动,都无法与公共部门人事行政机构的复杂性相比拟。

5) 法制性

现代公共管理的趋势之一是试图通过广泛的授权和参与来克服官僚主义行政的异化现象。中国现在正处于由传统的官僚制(情理型)向现代官僚制(法理型)的转变阶段,我们必须大力完善和健全法制,明确公共部门的权力范围,强化其责任约束机制,依法对公共部门工作人员的行为进行道德和法约束,这是推动公共管理法制化、现代化和民主化的重要保障。

当今世界各国都制定了专门的法律和法规对公共部门人力资源的管理行为进行依法规划,对国家公职人员的选拔、考核、录用、培训、晋升、薪酬和辞退等问题都以法律形式予以规定,并依法进行管理,以保证公共部门依法合理地行使管理权,保障国家公职人员的合法权益,维护公共部门的权威性和稳定性。因此,与其他组织不同,公共部门人力资源管理对法治化的要求更为严格。虽然其他的私营组织也受到国家法律的制约和管束,但是其人员的考核、培训、晋升与公共部门的公职人员相比,具有更大的自由性和灵活性。^①

6) 稳定性

现代的人力资源不仅仅要求及时地管理,还要在对组织需求和人力资源供给状况进行合理预测的基础上,实现动态的、预见性的管理。在此过程中,与私营部门相比,公共部门的

^① 吴江、胡治岩:《公共部门人力资源管理》,27~30页,北京,中共中央党校出版社,2003。

人力资源管理往往比较稳定,而相对缺乏动态性和预见性。

在私营部门中,组织机构需求的预测相对内在化、分散化,较少依赖外界的检查渠道,所以这些预测更具有现实的可能性。私人部门管理的范围比较小,为了达到更好的效益,组织也会积极地对内部人力资源实施动态管理。而在公共部门中,这种情况则大大不同。由于公共部门对于未来计划的设置存在一定的难度,而且,预测不断发展的劳动力需求或未来计划需求是一件特别困难的事情;同时,由于公共部门运用的是公共权力、提供的是公共物品、维护的是公共利益,与自身的利益并无直接联系,其在制定本组织的未来规划和管理方面,存在着消极和被动的一面。因此,公共部门人力资源管理的动态性和预测性比较欠缺。

7) 低效性

公共部门受民众委托,为社会提供公共服务和公共产品,但公共服务和公共产品是一种间接的非市场产出,公共部门对最终产出的贡献程度是难以捉摸和难以度量的。公共部门的产出在技术上是难以度量的,其资源利用效益的度量难度很大,对其进行管理和控制的难度也越来越大;公共部门的产出与产出的最终社会效果之间存在着时间上的滞后性,这种滞后性造成了对其产出进行测量和评价的困难;公共部门的产出一般是集体性的产品,个人在其中的贡献份额是难以确定的。上述这些因素的存在,形成了公共部门人力资源管理的直接障碍,导致了在公共部门中难以科学客观地进行绩效管理,产生了公共部门人力资源的低效性,并可能增加公共部门的行政成本。

§1.2 公共部门人力资源管理的演变与发展

如前所述,公共部门人力资源主要是指在政府组织、国有企事业单位等组织中的各类工作人员的总和,既包括公务员,也包括公共组织中的各类专业技术人员和员工。公共部门人力资源管理是对国家行政组织及其他公共组织的人力资源这一特殊的对象进行有效开发、合理利用和科学管理,它既具有一般人力资源管理的共性,同时又有公务员管理制度方面的特性。因此,首先我们探讨人力资源管理的一般演化过程,然后再介绍公务员制度的演变。

1.2.1 从传统人事管理到现代人力资源管理

人事管理的起源可以追溯到非常久远的年代,对人和事的管理是伴随着组织的出现而产生的。组织的性质、规模、目标不同,人与人和人与事之间关系的内容和处理方式也随之不同。但不管何种组织,构成管理关系两端的必然是管理者和被管理者,也就必然产生如何进行人事管理的问题。人事管理作为一种管理体制出现于工业革命之后,并在20世纪50—60年代逐步推广和完善。在70—80年代,随着现代科学技术的高度发展和知识经济的来临,人事管理又发展到更新的阶段——人力资源管理阶段。劳动管理、人事管理、人力资源管理是同一个历史过程的不同发展阶段。

1) 福利人事与科学管理

在原始社会,生产力水平极其低下,当时的管理水平能与之相适应。随着人类社会的不断进步,管理思想有了重大的发展。在前工业革命时代,从15世纪初到18世纪末,西方的封建制度开始解体,出现了以出售劳动力为生的自由劳动者。同时,随着工场手工业的发展,手工业与商人阶层扩大,并逐步变成后来的企业主或工厂资本家。在这一时期,手工业工场内部并没有明显的员工管理职能,或者仅仅是处于最初的萌芽状态。

工业革命在18世纪末始于英国,19世纪席卷了欧美。工业革命促进了社会生产力的飞速发展,也推动了管理思想的深刻革命,计划、组织、控制和协调等管理职能相继产生。工

工业革命的特征是工人取代了工匠、能源取代了人力、工厂取代了手工业作坊。工厂体系的出现是人事管理的基础，它将一无所有的工薪雇用劳动力程序化，管理和监督众多的工人变得必要。但这一时期，工人与工厂主的冲突激烈，工人的工作条件与生活条件极差。工业革命在提高了劳动专业化和生产力水平的同时，也对生产过程的管理，尤其是对生产中员工的管理提出了更高的要求，从而出现了专门的管理人员，负责对员工的生产进行监督和对员工有关的事务进行管理。从这一时期开始，人事管理逐渐被组织尤其是企业所接受，人事管理作为一种管理活动也正式进入了企业的管理活动范畴，此即现代人事管理的发端。

19 世纪末 20 世纪初，西方实现了从农业社会到工业社会的转变，工业社会的规模也由小变大，大机器生产已是社会生产的主要方式，与大机器生产相适应，出现了庞大复杂的生产组织即大工厂。随着企业组织规模的扩大，企业组织功能也出现了以分工和专业化为特征的变化，公司的所有权与管理权逐步分离，出现了领取薪酬的专门管理人员。在 19 世纪后期发生了数次经济萧条与金融恐慌，机器进步使工厂对技术工人的依赖减少，普通劳动力剧增，工资一跌再跌；同时，移民与农村人口涌入城市，更使失业率居高不下，工资水平进一步下降。为了保护自己的利益，工人开始了罢工和联合抵制，工会崛起，劳资关系空前紧张。如何解决这类问题，成了这一时期管理活动面对的中心问题。

为了增进工人对企业的忠诚，消除工作的单调性和改善个人与组织之间的关系，一些企业不得不采取各种各样的福利措施以吸引工人、留住工人。劳工问题的解决措施导致了福利人事概念的形成和发展。所谓福利人事，即指由组织单方面提供或赞助，旨在改善组织员工及其家庭成员的工作与生活状况的一系列活动。在美国，一些公司纷纷成立了“福利秘书”职位。西方国家认为，工作福利是指非法律规定和生产必需的，能使员工的心理和社会生活得到改善的一切活动。这些“福利秘书”构成现代人力资源管理经理的前身，他们在组织与雇员关系中起着“稳定阀”的作用。可见，福利人事是在“关心工人”和“改善工人境遇”的观点基础上建立起来的一种有关“工人应如何被对待”的思想体系，其基本信念是“福利工作是强化诚信和提高工人士气的善举”，相信福利工作会改善劳资关系，并能够导致生产率的提高。

同时，“现代科学管理之父”泰勒认为，劳工组织方式和报酬体系是生产率问题的根本所在，他呼吁劳资双方都要进行一次全面的、深刻的思想革命，以和平代替冲突、以合作代替争论、以齐心协力代替相互对立、以相互信任代替猜疑戒备。泰勒提出了“科学管理”原理。泰勒科学管理思想主要说明了通过有效的管理可以提高员工的劳动生产率和工作绩效，从而达到提高组织绩效的目的。一般来说，实施科学管理成为当时人事管理的主要工作。这一时期人事管理的主要目的是激励、控制和提高员工尤其是新员工的劳动生产率水平。

总之，运用福利人事来坚持“工人应该如何被对待”的信仰与价值观，运用科学管理来提高生产率使企业得以生存和发展，福利人事与科学管理的融合使企业管理的研究者和实践者认识到，过去由一线管理人员直接负责招聘、挑选、培养、计薪、评估、任命、奖励等工作的做法，已经不能适应企业组织规模扩大的现实，必须有专业人才对一线管理人员提供建议，这为人事管理作为参谋部门而非直线部门出现奠定了坚实基础。

2) 人事管理与行为科学

人事管理是为企业对人员的管理提供支持的一种功能体系，它关注的焦点在于建立、维护和发展特定的管理功能体系，从而提供一种雇用体制框架。20 世纪 30 年代，梅奥等人的“霍桑实验”为现代人事管理的发展开拓了新的方向。“霍桑实验”证明员工的生产率不仅受工作设计和员工报酬的影响，而且受到许多社会和心理因素的影响。因此，有关工作中的

人性假设发生了革命性变化,工业社会学、人际关系学、工业关系学和行为科学等新兴学科应运而生,大量的研究成果在人事管理领域得到了广泛的应用,并推动了人事管理的迅速发展。梅奥等人的研究结论导致了在组织运作与实现目标的同时,对人的因素有了新的认识。

人际关系学以“管理应该更多地关心人而不是关心生产”为核心观点,认为从工艺技术方面来解释工作的意义和以讲求效率的经济逻辑作为衡量绩效的基础,会把个人的社会需求挤到次要的地位,最终降低了个人在工作中进行协作的能力。因此,应该强调管理的社会和人技能而非技术技能,强调通过团体和社会团结来重建人们的归属感。

工业关系学认为,管理层与工人在关于如何分配由先进的技术化社会所创造的盈余上存在着必然的矛盾,而这种工业化冲突的解决不在于人际关系,而在于克服管理层和有组织的工人之间的利益争夺和意识形态上的冲突,工业化的和谐只能通过集体的讨价还价以及专业的工业关系专家参与才能够实现。

20世纪50年代,行为科学理论正式问世。先前的人际关系理论建立在过于简单的员工行为分析的基础上,它强调组织只有理解员工的需要,才能够提高员工满意度和生产力;而行为科学的研究发现,组织中员工的行为是多种多样、复杂多变的,不能仅仅认为组织中员工的行为方式就是人际关系。与泰勒相似,行为科学研究者借助于科学的方法来研究组织行为,但是他们与人际关系运动的研究者不同,通常专注于对组织内的人际行为进行客观性研究。行为科学的研究重点是对组织中人群的行为进行分析,在方法上又吸取了心理学、社会学、人类学等有关学科的成就,目的在于使管理者懂得从人的需要和动机上去管理人、激励人、完善人的群体关系并发挥团体作用。行为科学的发展使人事管理中对个体的研究与管理扩展到了对群体与组织的整体研究与管理,人事管理的实践也因此发生了很大的变化,行为科学对人事管理理论与实践的影响在60—70年代达到了顶峰。

20世纪60—70年代,西方涉及人事和工作场所的相关立法急剧增加,并且立法的关注点也从工会与管理层间的问题转向了员工关系,大量的律师走进了人事部,规范一线经理管理行为的合法性,尽可能地为企业避免司法诉讼,直接处理有关的司法诉讼成了人事管理的新职能。80年代是一个充满了持续而快速的组织变革的时代,敌意接管、杠杆收购、兼并、剥离等事件层出不穷,人事管理也进入了企业更高的层次,从关注员工道德、工作满意转变为关注组织的有效性。高级的人事主管开始参与讨论有关企业未来发展方向、战略目标等问题,工作生活质量、工作团队组织、组织文化等成为人事管理的重要内容。

3) 从人事管理到人力资源管理

人事管理的发展过程是一个从各处随意取材的方式到对变化的问题和挑战不断进行适应的过程,在这一过程中,人事管理的内容拓展了,人事管理的职能丰富了,人事管理的地位提升了,人事经理也开始跻身于企业高级管理人员之列,但人事管理依然没能形成完整而严密的理论体系,仍是一系列对人的管理活动的简单集合。传统的人事管理(personnel management)开始仅限于人员招聘、选拔、分派、工资发放、档案保管等比较琐碎的具体档案管理工作,后来又逐渐包括职务分析、绩效评估、奖励制度的设计与管理以及其他人事制度的制定、员工培训活动的规划与组织等内容,主要是起着“管事”的功能,是一种短期的、着重目前的被动性管理。这时期的人事管理基本上属于行政事务性工作,活动范围有限,主要由人事部门职员执行,很少涉及组织高层战略决策。各组织人事部门的主要职能被认为是记录性的档案管理。由于人事管理终究是一种被动性和缺乏灵活性的管理模式,它至多停留在“反映问题”的程度上,因此,人事管理在决策中的地位并不是很重要。

20世纪中后期,社会环境与管理实践的变化巨大,人事管理广泛地被人力资源管理取代,人们注重提高员工的工作满意度与生活质量。在70年代中期,大多数教科书中的“人