



高等院校公共管理教材新系



公共部门人力资源管理

赵秋成 编著



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

高等院校公共管理教材新系

公共部门人力资源管理

赵秋成 编著

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

大 连

© 赵秋成 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 / 赵秋成编著. — 大连: 东北财经大学出版社, 2006. 12

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 7-81084-881-X

I. 公… II. 赵… 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 (2006) 第 048244 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

大连业发印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 385 千字

印张: 13 1/8

印数: 1—6 000 册

2006 年 12 月第 1 版

2006 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 刘铁兰

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 26.00 元

高等院校公共管理教材新系编委会

顾问

艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
王彩波 竺乾威 杨燕绥

主编 张军涛

执行主编 赵建国

编委 (按姓氏笔画排序)

于洪平	王雅莉	王维国	王 玮	丛春霞
冯云廷	刘丽霞	刘晓梅	毕乐强	吕 丹
张向达	李 敏	杨 刚	苗丽静	赵秋成
徐雪梅	夏 敬	郭劲光	靳继东	谢志平

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，尤其是MPA教育已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生，2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生。目前，MPA教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及

运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面:(1) 前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者,既保留国外公共管理学之精华,又具备“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2) 融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉,尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。(3) 适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前言

兴起于 20 世纪 70 年代末期的新公共管理运动 (NPM) 以不可阻挡之势推动着各国公共部门特别是政府部门的改革。如何通过组织再造及管理体制和方法创新,来打造高绩效的学习型组织,是 20 世纪 80 年代初期以来包括政府部门在内的公共部门面临的重大挑战。适应工业化中后期社会生产力和生产关系发展的需要,迎接知识经济对组织管理的新要求,通过更加人性化、民主化及更为科学有效的管理,来改变怠惰和积习已久的低绩效、官僚化的公共组织,是新公共管理运动的主旋律。高绩效、服务型、学习型公共部门的建设,离不开公共组织领导管理者的理念更新及管理实践,而管理者理念和管理方法的更新又是以理论学习 and 思维创新为基础的,如何将当今人类最先进、最适合公共部门发展需要的管理理论和方法转化为公共部门领导管理者思想观念和思维方式的重要组成部分,一直是理论学术界非常关注的问题。

中国经济体制、社会体制和政治体制改革已历经 20 多个年头,在这 20 多年的改革实践中,中国的公共部门积累了丰富的管理实践经验,也取得了非凡的改革成绩。然而,应该看到的是,整体上讲,目前中国公共部门还处在完善科学管理的实践阶段,科学化、程序化、制度化的组织管理体系还没有很好地建立起来,人治管理代替法治管理还在很大程度上左右着公共部门的正常活动,由此也就决定了,中国的公共组织必须在不断完善制度化管理“课程”的同时,不断跨越式地推进自身的民主化、自主化管理进程,可谓任重道远。

自 20 世纪 90 年代初中国推行社会主义市场经济体制以来,社会对服务型、高效型政府的要求一浪高过一浪,顺应这种形势,中国政府也开始着手大幅度、深层次的改革。从公务员制度的推行到服务型、学习型、高效政府的建设,从政府管理的法制化到政府行政的公开化,中国

社会管理的民主化进程正在大踏步地向前迈进。与此同时，现代管理思想和管理理论也随着其在企业组织乃至公共组织中的传播而逐渐深入人心。特别是90年代末期公共管理硕士（MPA）学位教育的引进，以及与公共管理学科密切关联的大学乃至硕士、博士层次研究生教育的迅速发展，催生了公共管理理论和方法在中国公共组织乃至政府部门的广泛传播及实践。公共部门人力资源管理就是在这种情况下逐渐被人们认识并被重视的。

《公共部门人力资源管理》是在笔者长期从事人力资源开发与管理教学和研究的基础上，积多年之经验和体会而完成的。本书在写作过程中，力求将现代组织的最新管理理念、理论和方法引进来，尽管其中一些理论和方法至今仍未被我国公共部门的领导管理者所认识和认可，但这些理论对修正和提高公共部门管理实践者的领导管理能力和水平却是十分有益的。本书是在广泛吸纳了国内外学者、专家和实际工作者的经验成果和思想精华的基础上完成的，这些前期成果所提供的理念和理论同时也是笔者思想和写作的源泉。

本书出版得到了东北财经大学出版社的大力支持，在此，笔者表示深深的谢意。在本书编撰过程中，东北财经大学公共管理学院领导也给予了无微不至的关怀，值此也深表感谢。

本书适合于相关专业不同层次的学生选用，同时也适合公务员培训、公共部门的领导管理者及人力资源管理实践者作为学习和实践的指导用书。

由于本人水平所限，加之时间仓促，书中可能会有许多不妥甚至错误之处，希望广大读者不吝指正。

编著者

目 录

第一章 总 论	1
学习引导	1
本章重点	1
第一节 公共部门人力资源管理的内涵	1
第二节 从传统人事管理到现代人力资源管理：管理 理念和管理技术的变革	14
第三节 公共部门人力资源管理理论基础	26
第四节 公共部门人力资源管理的原则与任务	32
第五节 公共部门人力资源管理的架构	35
第六节 公共部门人力资源管理面临的挑战	38
案例与思考题	40
第二章 公共部门人力资源管理的制度与环境	46
学习引导	46
本章重点	46
第一节 公共部门人力资源管理的制度及主要模式	47
第二节 公共部门人力资源管理制度的发展变革	49
第三节 公共部门人力资源管理的环境	65
案例与思考题	71
第三章 工作分析、职位评价与公共部门人员分类管理	75
学习引导	75
本章重点	75
第一节 工作分析	75
第二节 职位评价	91

第三节 公共部门人员分类管理	98
案例与思考题	106
第四章 公共部门人力资源规划	113
学习引导	113
本章重点	113
第一节 公共部门人力资源规划概述	113
第二节 公共部门人力资源供求预测与均衡分析	119
第三节 公共部门人力资源规划的编写	129
案例与思考题	132
第五章 公共部门人员的招聘、甄选与录用	135
学习引导	135
本章重点	135
第一节 公共部门人员招聘	135
第二节 员工甄选	148
第三节 公共部门人员录用	171
第四节 招聘评估	175
案例与思考题	177
第六章 公共部门人员素质测评	182
学习引导	182
本章重点	182
第一节 人员素质测评概述	182
第二节 人员素质测评指标体系与设计	189
第三节 几种常见的心理素质测验	197
案例与思考题	209
第七章 公共部门人员培训与人力资源开发	214
学习引导	214
本章重点	214
第一节 公共部门人员培训与人力资源开发概述	215
第二节 公共部门人员培训与人力资源开发的需求 分析与方案设计	224

第三节 公共部门人员培训与人力资源开发的实施 及其效果评估	238
案例与思考题	252
第八章 公共部门人员的绩效考评与绩效管理	256
学习引导	256
本章重点	256
第一节 公共部门人员绩效考评与绩效管理概述	257
第二节 公共部门人员绩效考评指标体系的设计	268
第三节 公共部门人员绩效考评方法及其选择	273
第四节 绩效管理	290
案例与思考题	297
第九章 公共部门人员激励与薪酬管理	300
学习引导	300
本章重点	300
第一节 人员激励理论	300
第二节 薪酬管理概述	308
第三节 工资、奖金与津贴	316
第四节 公共部门人员的福利和保险	340
案例与思考题	352
第十章 公职人员的升降任免、调配交流与辞退	357
学习引导	357
本章重点	357
第一节 公职人员的升降任免	358
第二节 公职人员的调配交流	364
第三节 公职人员的辞职、辞退与退休管理	367
第四节 公职人员的申诉、控告与仲裁	375
案例与思考题	387
附 录	389
主要参考文献	404

第一章 总 论

〔学习引导〕 本章主要介绍了人力资源、公共部门人力资源管理等概念，探讨了传统人事管理到现代人力资源管理的转变历程，并对公共部门人力资源管理的理念和理论基础进行了讨论，进而搭建了公共部门人力资源管理的研究框架。本章是以下章节的理论铺垫和学习指南。

〔本章重点〕 人力资源的概念与特征；公共部门人力资源管理及其与传统人事管理的区别；人性假设、人力资本理论和人本管理；公共部门人力资源管理的原则及框架。

科技进步与社会生产力的发展，正一步步将人类社会带入工业化后期乃至知识经济时代。在这种变化过程中，作为社会组成单位的组织也处在迅速变革之中。一方面，组织的生存和发展环境变得越来越变幻莫测，组织必须为适应这种时刻变化的环境而持续努力；另一方面，组织的管理中心在由以物为本向以人为本转变，进而对组织人力资源管理提出了更高要求。如何通过制度创新和管理创新来提高员工满意度，进而激发员工的积极性、主动性和创造性，最终达到提高组织绩效、实现组织、员工及其他利益相关者多方共赢的目标，是时代向现代组织及人力资源管理部门提出的基本要求。

第一节 公共部门人力资源管理的内涵

“公共部门人力资源管理”是一个合成词，它是由“管理”这一中心词与“人力资源”和“公共部门”两个作定语的名词共同合成的，因此，要想理解公共部门人力资源管理的内涵，首先就必须弄清楚

“管理”、“人力资源”以及“公共部门”的含义。

一、管理及其与领导的区别

（一）什么是管理

尽管管理活动古已有之，但人们把管理作为一门学问甚至学科予以专门研究，则是一个世纪以来的事。对于管理，不同学科甚至不同人往往有着不同理解，以至于到现在仍没有一个广为人们接受的定义，这一方面说明了管理活动和行为的复杂性，另一方面则说明不同人看待问题的角度和出发点是不同的。在汉语中，“管理”一词是由“管”和“理”两个具有动词特征的字构成的，就此而论，“管理”一词应同时包含“管”、“理”两层含义。那么什么是“管”，什么又是“理”呢？在汉语词典中，“管”是干预、约束的意思，而“理”则被解释为“整理，使有序”。在现实生活中，“管”实际上是与一定的价值观及家庭和社会规范相联系的，这种价值观及家庭和社会规范又随人们认知水平的提高及社会的发展而不断演进；“理”则离不开一定的目标和价值标准，也就是说，“理”既有一定的目标指向，同时又强调事物发展的秩序性和条理性。因此，“管理”一词自然就将“管”、“理”的含义蕴含其中。从“管理”一词本身所蕴含的意思推断，管理过程涉及目标、计划、组织、领导、控制和协调等问题，这恰恰是管理过程中需着重做好的工作，同时也是把管理作为一门学问时所要研究的重要内容。

对于“管理”，不同人有着不同的关注点，如有的把关注点放在工作任务上，强调管理活动的集体组织性与合作性，认为“管理就是由一个或多个个人来协调其他人的活动，以便收到个人单独活动时无法收到的效果”；也有的把关注点放在个人知识、阅历以及处理问题的方式方法和技巧的差异上，从而强调个人的组织力、控制力和权威性，认为“管理就是领导”；还有的把关注点放在个人下决断或制定决定的行为上，强调决策的作用，认为“管理就是决策”。除此之外，管理还有许多种其他定义，不过，这些定义所强调的往往是管理的某一侧面的活动和问题。由此可见，管理作为一门学问、技术抑或艺术，其复杂性和多样性突出地表现在管理问题的多解性上，即是说，不同的人从事管理活

动甚至同一个人在不同时期或不同地点从事同一种管理活动，其答案往往不同。

那么，我们到底应该怎样理解“管理”才符合时代赋予管理的任务而又不失管理的本意呢？我们认为：所谓管理，就是在一定的目标导向下，通过计划、组织、领导、控制和激励等环节来规范和协调人力、财力、物力以及信息和时间等资源，以便更好地达成社会或组织既定目标的过程。

这一定义至少包含三层含义：其一是它的目的性或目标导向性，这是管理活动最基本的出发点和落脚点；其二是管理活动中所涉及的行为措施，包括计划、组织、领导、控制和激励，这五种基本活动又被视作管理的五大基本职能；其三是进行计划、组织、领导、控制和激励的目的在于规范和协调人力、财力、物力以及信息和时间等资源，以便“人尽其才，物尽其用”，发挥其最大功效。

（二）管理与领导的区别

在组织中，管理与领导的作用是不同的。总的来讲，领导的作用在于确定组织的发展方向和发展目标，勾勒组织的发展远景；而管理则是为了达成组织的既定目标，在制定规划或计划的基础上，借助制度、政策、规章和行政等控制性手段和激励性措施来组织和协调人力、财力、物力以及信息和时间等资源的活动过程。具体来讲，领导的作用包括确定组织的发展方向和发展远景，优化组织结构，激励员工的斗志和工作积极性，创造性地引发组织的持续变革，并不断地创造出组织内员工的新需求；管理的作用则主要包括制定规则并维护规则，以既定的发展方向和组织目标为导向来制定组织的发展规划和计划，维持组织的结构和秩序，降低组织的内耗和运行成本，根据组织和部门需求有效地配置人力资源，同时尽可能地降低组织和部门风险的运作，见表1—1。因此，从领导过程与管理过程的比较结果分析，领导过程是发现变化、管理变化进而创造变化，而管理过程则是制定规则、执行规则并维护规则。正是由于领导与管理的上述差异，因此也就引发了从事领导和管理的人——领导者和管理者之间的差别。按照管理思想家沃伦·本尼斯（Warren

Bennis) 的说法: 领导者是做正确事的人, 而管理者则是正确做事的人。^① 而哈佛商学院的亚伯拉罕·扎莱兹尼克 (Abraham Zaleznik) 则认为, 管理者是以消极的、非个人化的态度来看待工作, 工作只是不得不完成的任务, 管理者是根据自己在事件和决策过程中扮演的角色与他人发生关系的; 而领导者则是以一种个人的、积极的态度来看待工作, 工作具有高度的不确定性和风险, 领导者是以直觉和移情的方式与他人发生联系的。^② 应该讲, 领导者与管理者是截然不同的两类人。领导者应有猎犬一样的嗅觉, 善于发现并捕捉环境变化过程中的玄机, 在变化中寻找猎物 and 机会, 并择时主动出击, 挑起变化, 创造变化; 而管理者则热衷于规则, 回避变化, 希望世界的明天永远像昨天和今天一样有矩可循, 自己只须按既定的方向和目标行事。^③ 尽管说领导者和管理者们的区别十分明显, 但在现实生活中, 由于人们不能很好地把握和区分不同场合、不同时间自身正在扮演的角色及其肩负的主要职责, 因此, 往往会出现角色不清或角色混淆的问题, 以至于在应该扮演领导者角色时却扮演了管理者角色, 或者在应该扮演管理者角色时却扮演了领导者角色, 导致角色越位、错位或缺位, 致使自己该做的事没有做好或管了自己不该管的事。可见, 在现代组织的管理中, 正确认识、确定和把握自身角色, 无论对领导者, 还是管理者, 抑或对同时肩负领导和管理双重职责的人来讲, 是十分必要的。

表 1—1

领导与管理的区别

领 导	管 理
确定远景	制定计划
优化组织	管理预算
激励人心	调配人员
引起变革	控制局面
创造需求	满足需求

资料来源 王益:《推动变革还是维持秩序: 领导与管理能力的非均衡发展》, 载《管理世界》, 2003 (10)。

① Warren Bennis, *Why Leaders Can't Lead*, Jossey-Bass Publishers, 1990, p. 19.

② 刘建军:《领导学原理》, 10 页, 上海, 复旦大学出版社, 2001。

③ 王益:《推动变革还是维持秩序: 领导与管理能力的非均衡发展》, 载《管理世界》, 2003 (10)。

二、人力资源的内涵与特征

人力资源是广义资源内涵下资源的一种存在形式,它是与物质资源、金融资源和信息资源相并列的一种资源形态,同时也是所有资源中唯一具有主观能动性的资源。人力资源虽自人类社会产生以来即已存在,然而,人类对于人力资源的认可则是随着人类认识水平的提高而逐渐形成的。

(一) 什么是人力资源

对于人力资源(human resource)的含义,目前学术界仍存在不同的看法,概括地讲,主要有两种颇具代表性的观点和认识:

第一种观点认为,人力资源是“在一定范围内能够作为生产性要素投入到社会经济活动中的全部劳动力人口的总和。它可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……有时被抵消为‘劳动力人口’。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到社会经济活动中去的人口的总和”^①。

第二种观点认为,人力资源是指一定范围内能够推动社会或组织发展的人所具有的劳动能力的总和。^②

另外,还有一种认识同时认可上述两种观点,从而把人力资源定义为“一定范围内的人口总体所具有的劳动能力的总和,或者说是能够推动社会和经济发展的具有智力和体力劳动能力的人的总和”^③。

这里我们打算对上述观点作太多评述,总的来讲,本书对人力资源概念的理解比较接近第二种观点。因为“人力资源”是由中心词“资源”与作定语的“人力”两个词共同合成的,它所强调的是人力作

^① 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。

^② 陈维政等:《人力资源管理》,2页,北京,高等教育出版社,2002。

^③ 陈远教等:《人力资源开发与管理》,1页,北京,中国统计出版社,1995。

为资源时的价值性和增值性，而“人力”在《辞源》中被解释为“人的能力”，具体地讲，是指人类所具有的体力和脑力，即劳动能力的总和。综合我国学术界对人力资源这一术语的种种理解并考证“人力”和“资源”两词的含义，我们认为人力资源一词应包含如下几方面含义：第一，人力资源是一个内容丰富的总体，是人类具有的体力、智力、知识和技能的总和；第二，作为一类资源，人力资源的主要特点在于它能给社会或组织的现在或未来带来新增价值，即它是资财之源，这就排除了将人口中那些根本不具有或已经失去了劳动能力的纯消费人口作为人力资源的可能；第三，既然是资源，就必然有开发、管理甚至利用的问题，而且只有在利用中才能为社会或组织带来新增价值；第四，人力资源这一概念，不仅具有时间性、地域性，即我们谈论的人力资源往往是指一定时期（点）和一定空间范围（如一定地域、某一企业等）内的人力资源，这是人力资源量的特点，而且与其他资源一样，它还具有一定的质，即人力资源具有质的规定性，这是不同时期或同一时期不同区域内等量人力资源的区别所在。把握了上述四点，也就把握了人力资源这一概念的内涵。因此，我们认为，人力资源定义有广义和狭义之分。广义的人力资源，是就根本不具有（指先天失去者）和已经失去（指后天因疾病、自然灾害、重残和年老等而失去）劳动能力的人口以外的人口而言的，它是指在一定时间和空间（如一个国家、一个地区、一个城市、一个组织等）范围内，某一人口群体所具有的现实和潜在的体力、智力、知识和技能的总和。狭义人力资源则是针对劳动力人口而言的，是指一定时间和空间范围内劳动力人口所具有的现实和潜在的体力、智力、知识和技能的总和，亦即劳动力资源。需要说明的是，在现代经济中，人力资源与人口，或者劳动力资源与劳动力人口均非同一概念，因为人力资源所考察的是一定时间和空间范围内的人口所具有的现实和潜在的劳动能力，人口只是人力资源的载体，而非人力资源本身；同样，劳动力人口只是劳动力资源的人口数量的表现，是劳动力资源的载体，而劳动力资源则是一定时间和空间范围内的劳动力人口所具有的现实和潜在的劳动能力的总和。人口、人力资源、劳动力资源及其与人才资源四者的关系在图 1—1 中可得到形象描述。