

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

公共人力资源管理

朱立民 编著

福建人民出版社

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

江苏工业学院图书馆
藏书章

公共人力资源管理

朱立民 编著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共人力资源管理/朱立民编著. —福州: 福建人民出版社,
2004. 11

(新编福建省公务员培训系列教材)

ISBN 7-211-04877-8

I. 公… II. 朱… III. 人事管理学—公务员—培
训—教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 097546 号

公共人力资源管理

GONGGONG RENLI ZIYUAN GUANLI

作 者: 朱立民 编著

责任编辑: 江典辉

出版发行: 福建人民出版社 电 话: 0591—87533169 (发行部)

网 址: <http://www.fjpph.com> 电子邮箱: 211@fjpph.com

地 址: 福州市东水路 76 号 邮政编码: 350001

印 刷: 福州屏山印刷厂

地 址: 福州市铜盘路 278 号 邮政编码: 350003

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 13

插 页: 2

字 数: 308 千字

版 次: 2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—10000

书 号: ISBN 7-211-04877-8/D·421

定 价: 22.50 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换
版权所有, 翻印必究

新编福建省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主任委员：陆志华 王兴喜

副主任委员：吴钦霖 陈芝如

刘磁生 朱立民

委 员：（按姓氏笔画为序）

王秉安 卢绍武 刘瑛华

陈振华 林月英 林传德

洪长春 徐小佶 涂建玲

序 言

陈 永 坤

按照《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的要求，公务员培训正步入法制化、规范化、科学化的轨道，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训体系正在初步形成。

21 世纪以信息技术为代表的科技革命对各领域的影响不断加深，国际经济结构调整加速，经济全球化明显加快等新形势、新变化的出现以及我国加入世界贸易组织（WTO）对行政体制的改革提出了新的要求，对政府公共服务提出了新的挑战。因此，加大公务员培训的力度，把公务员培训教育放在国民经济和社会事业发展中的突出地位，树立培训教育是政府最有效投资的理念，围绕福建省“十五”规划的战略目标，努力培养造就一批信念坚定、思想过硬、业务精通的高素质公务员队伍，已成为公务员队伍建设的一个重要课题。

加强培训教材建设是开展公务员培训的一项重要基础性、战略性和前瞻性工作。福建省人事厅和福建行政学院组织省内专家、学者，依照公务员培训客观规律，参照公共管理硕士

(MPA)教育的教材,重新编写福建省国家公务员培训系列教材,这是一件很有意义的事。它不仅是推进公务员培训教学改革的重要切入点,而且是提高教学质量的关键环节和核心问题。

由福建省人事厅和福建行政学院共同组织编写的这套新编福建省国家公务员培训系列教材有《加入世界贸易组织与中国行政管理改革》、《公共行政管理学》、《政府经济学》、《公共政策学》、《行政法学》、《政府人力资源管理》、《公共领导学》、《行政伦理学》、《管理案例教学的理论与应用》等九种。

整套系列教材的编写,坚持以邓小平理论、江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,以贯彻落实《中共中央关于印发〈2001—2005年全国干部教育培训规则〉的通知》(中发[2001]4号)文件的精神为宗旨,结合公务员培训的实际需要,立足于为公务员培训工作和各级政府决策服务的指导思想,具有知识面宽、重点突出、内容精练等特点。在编写上突出了几个重要原则:一是突出实用性。在适当照顾学科理论性和系统性的同时,将原理的阐述与案例分析相结合,突出其实际的应用性,力求提高公务员运用知识分析、解决问题的能力。二是强调针对性。根据公务员培训的特点,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点。三是适度的超前性。随着我国加入世界贸易组织,政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能与角色也正在发生着深刻的变化。转变政府职能,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,政府公务员应首先转变观念,优化知识结构,提高现代行政管理水平。为此,教材的内容结构、知识体系不仅要体现公务员培训要适应时代要求的特色,还要具有适度的超前性。四是保证适用性。在系列教材的编写体例、篇章结构等方面适应公务员培训的需要,保证公务员培训教学活动的顺利进行。

公务员培训工作是一项实践性很强的工作,公务员培训教材

的建设更需要在实践中不断地进行研究与探索。愿这套系列教材在培训实践中不断总结、完善和提高，愿更多的同志关心和研究公务员培训的问题，也愿有更多的力作问世，促进国家公务员培训教材的建设，提高公务员培训质量，为建设高素质、专业化的国家公务员队伍作贡献。

2002 年 4 月

目 录

第 1 章 总 论	1
第 1 节 公共人力资源管理的内涵与特征	1
第 2 节 公共人力资源管理的环境、目标、职能和系统	15
第 3 节 公共人力资源管理的基本理论	27
第 4 节 公共人力资源管理发展的新理念、新趋势	41
第 2 章 公共人力资源管理制度	65
第 1 节 公共人力资源管理的制度选择	65
第 2 节 国外公务员制度的建立与发展	73
第 3 节 中国公务员制度的建立与发展	87
第 3 章 公共人力资源战略与规划	106
第 1 节 公共人力资源战略与规划的内涵与特征	106
第 2 节 公共人力资源规划的流程	114
第 3 节 公共人力资源信息系统	130
第 4 章 公共部门人员分类制度与工作分析	137
第 1 节 公共部门人员分类制度	137
第 2 节 公共部门工作分析	148

第 3 节	公共部门工作分析的内容与方法·····	151
第 5 章	公共人力资源招聘与录用·····	159
第 1 节	我国公务员考试录用制度·····	159
第 2 节	公共人力资源的招聘和招聘效果评价·····	168
第 3 节	公共人力资源测评的技术·····	176
第 6 章	公共人力资源流动管理·····	187
第 1 节	公共人力资源的内部流动管理·····	187
第 2 节	公共人力资源的流出管理·····	204
第 7 章	公共人力资源绩效管理·····	216
第 1 节	公共人力资源绩效管理概述·····	216
第 2 节	公共人力资源绩效评估体系的设计·····	234
第 3 节	公共人力资源绩效评估方法·····	251
第 8 章	公共人力资源培训·····	268
第 1 节	公共人力资源培训概述·····	268
第 2 节	公共人力资源培训需求分析与培训规划设计·····	278
第 3 节	公共人力资源培训机构设计与保障支持系统·····	286
第 4 节	公共人力资源培训的方法技术与评估系统·····	291
第 9 章	公共人力资源职业管理·····	304
第 1 节	公共人力资源职业管理概述·····	304
第 2 节	公共人力资源职业生涯管理·····	315
第 3 节	公共人力资源能力建设·····	322

第 10 章	公共人力资源薪酬管理	338
第 1 节	公共人力资源薪酬管理概述	338
第 2 节	公共人力资源薪酬管理的激励理论	344
第 3 节	公共人力资源薪酬制度的基本形式	352
第 4 节	各国公共人力资源薪酬制度改革的原则	363
第 11 章	公共人力资源的权利与义务	371
第 1 节	公共人力资源的权利与义务	371
第 2 节	公共人力资源的申诉、控告	380
第 3 节	公共人力资源的沟通与冲突处理	388
参考文献		405
后记		408

第 1 章

总 论

人力资源 (Human resources) 作为一个国家或地区经济发展的关键因素,其重要的地位和作用已成为人们的共识。在各种人力资源中,公共人力资源属于高层次的人力资源,素有“社会精英”之称。公共部门的治理能力及其在民众中的威信,一个国家或地区在国际竞争中的实力和地位,很大程度上取决于公共人力资源的状况。造就一支具有公仆意识、廉洁、勤政、高效率、高素质、专业化的公共人力资源队伍,是实现公共部门治理目标的根本保证。

第 1 节 公共人力资源管理的内涵与特征

深入了解人力资源、公共人力资源以及公共部门的内涵和特点,是掌握公共人力资源管理有关知识的前提。

一、人力资源与人力资源管理

人力资源是人力资源管理的研究对象。了解人力资源的内容、范围、特点及其在社会财富中的地位和作用,是研究人力资源管理的起点和基础。

（一）人力资源的含义

人力资源是指能够推动经济和社会发展的人的劳动能力。由于人的劳动能力包括智力劳动能力和体力劳动能力，而且人的劳动能力和人始终融为一体，不可分开，因此人力资源又可泛指能够推动经济和社会发展的具有智力劳动能力和体力劳动能力的人们的总称。

人力资源可以分为现实的人力资源和潜在的人力资源。现实的人力资源，是指在一定时间内拥有的实际从事经济社会活动的人口，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，一是指处于储备状态、正在培养开发过程，使之逐步具备劳动能力的人口；二是指虽具有劳动能力，但由于某些原因不能直接从事社会劳动，并在一定条件下可以参与经济、社会发展过程的人口。

人力资源既有量的属性又有质的属性。人力资源作为一定范围内的人口所具有的劳动能力的总和，其总量表现为人力资源的数量和质量的乘积。人力资源的数量是指一定范围内拥有劳动能力的人口数量，主要是指由就业、求业和失业的人口所组成的现实人力资源。人力资源的质量是指劳动者的生理素质和科学文化素质以及两者的总和，它是一个国家或地区劳动力素质的综合反映。一个国家或地区人力资源的丰富程度不仅要用其数量来计量，而且要用其质量来评价。人力资源质量的提高是人力资源开发的核心环节和关键所在。人力资源的优势在于质量而不在于数量。高质量的人力资源是促进经济增长、增加社会财富的最重要的资源。

（二）人力资源的基本特点

组织的资源通常可分为物质资源、经济资源、信息资源和人

力资源四类，其中人力资源的重要性已超越其他三者，成为后现代社会（Post-modern society）中组织赖以达成目标的战略性资源。与其他资源相比，人力资源具有以下基本特点：

1. 人力资源具有能动性。能动性是人力资源的根本性质，体现了人力资源与其他资源的本质区别。人力资源是最活跃、最积极、最具有主动性的生产要素。当人力资源进入生产过程后，在一切活动中居于中心位置，起着主导作用。通过人的劳动来开发和利用其他资源，创造财富。在人类社会的诸多资源中，人力资源是唯一具有创造性的资源。因此，人的创造精神、创造能力始终是人力资源的精髓。

2. 人力资源具有社会性。人力资源与一般的自然资源相比，除了具有自然属性外，还具有社会性。一方面，人是社会的人。人力资源的产生和发展是多种社会因素共同作用的结果，人力资源所具有的知识和能力主要是后天教育培养的结果。因此，一个时代的社会特征，包括政治的、经济的、文化的因素，都会影响和制约在这个时代中成长起来的人力资源的数量和质量。另一方面，人力资源管理是与社会文化和环境相呼应的，是随着社会文化和环境的发展而发展的。社会文化所包含的理念、道德、价值观和行为准则，都会深刻地影响到人力资源管理的目标、战略和模式。

3. 人力资源具有资本性。人力资源作为一种经济性的资源，具有资本增值的属性。一方面，人力资源质量的高低，在很大程度上取决于投资的程度。另一方面，在一定时期内，人力资源能够不断地给投资者带来收益，这种收益不一定直接地表现为货币形态，也可能以非货币的形式出现。同时，人力资源又不同于一般的资本。一般的实物资本普遍存在着收益递减的规律，而人力资本的使用体现了收益递增规律，它的收益大大超过了自然资源

和资本资源。^①

4. 人力资源具有时效性。人力资源的形成、开发和利用都要受到时间的限制。其时效性主要表现在：一是人的生命过程的不同阶段有着不同的生理和心理特点，人力资源的生成和发挥作用也各有不同的最佳期。二是作为人力资源重要组成部分的知识、技术有一定的时效性。在一定时间里，这些知识和技术能发挥最佳效用，如果闲置不用超过一定时限就可能陈旧老化，失去应有的效用。因此，人力资源的开发必须重视其内在规律，做到有效开发、合理配置、充分使用、科学管理。

5. 人力资源具有高增值性。物质资源在使用的过程中，由于毁损或加工，其独立形态不存在了，其价值会转移到新的产品中。而人力资源在使用过程中，伴随着知识经验的积累，其价值在其生命周期的一定阶段会不断增值，并且可以通过教育培训等投资活动提高其价值。在知识经济时代，人力资源（即掌握了知识、技能、经验的人）是一种稀缺资源，也是核心资源，可以为投资者带来投资收益，其收益率远远超过其他形态资本投资的收益率。

6. 人力资源的可再生性。人力资源是一种“活”资源。一方面，人口的再生产是人口不断更新、人力资源得以不断延续和补充的过程。另一方面，人的体能在消耗之后，可以通过休息和补充能量得以恢复；人的知识、技能陈旧过时，也可以通过培训和自我学习得以更新。因此，人的自身、人的劳动能力都是可以再生的，保证这种再生过程的顺利进行，将有利于人力资源的开发与利用。

^① 吴江、胡冶岩：《公共部门人力资源管理》，第19—20页，北京：中共中央党校出版社，2003。

（三）人力资源管理

人力资源管理（Human resources management）是 20 世纪 70 年代，特别是 80 年代以来盛行的一个管理领域。传统上，涉及人力资源管理的问题时，人们习惯并熟悉的词汇是人事管理。尽管人力资源管理的含义众说纷纭，但“人力资源管理”一词取代传统的“人事管理”一词并非仅仅是词语的变化，而是反映了因时代的变迁而带来的管理理念、管理目标、管理手段、管理方法的一系列变化。

人力资源管理，即指对人力资源进行有效开发、合理利用和科学管理，以达成组织目标和个人目标的管理决策和实践活动。人力资源管理可分为宏观和微观两个层次。从宏观上看，人力资源管理是指一个国家或地区的人力资源形成、开发和利用的管理。一个国家或地区立足于社会经济发展的总体规划，对人力资源进行一系列的规划、组织、指导、协调和决策，采取一切有效的措施，开发全社会的智力资源，提高全社会人员的素质和技能水平，使人力资源的形成、开发、利用与社会协调发展。如我国的人口规划管理、教育规划管理、人力资源的宏观就业与调配、劳动与社会保障等，都是我国政府进行宏观人力资源管理的具体体现。从微观上看，人力资源管理是一个部门或组织对其内部所拥有的人力资源进行开发和利用的管理。微观的人力资源管理是通过人力资源的预测规划、录用甄选、配置使用、培养开发等一系列制度和措施实现的。宏观的人力资源管理和微观的人力资源管理共同构成了整个人力资源的管理体系。

二、公共部门与公共人力资源

（一）公共部门的内涵与特点

“公共部门”（Public sector）在西方国家是与“私营部门”

(Private sector) 相对应的概念。社会学家将整个社会部门区分为三大部门：第一部门，又称“公域”，即政府组织类的纯公共部门；第二部门，又称“私域”，即工商企业类的私营部门；第三部门，又称“第三域”，一般是指与公共部门和私营部门相对而言的各种非政府、非营利性的民间组织或志愿性社团，这类部门本质上也属于公共部门。因此，从总体上讲，社会可以分为公共部门与私营部门两大部门。公共部门是以公共权力为基础，依法管理公共事务并提供公共物品，以谋求社会公共利益为目的的组织体系，包括行政管理部门、公共事业组织、社会中介机构和由政府投资兴办的以国有制运行的国营企业等^①。

公共部门与私营部门是两种不同类型的组织，其组织的性质决定了两者之间存在着本质的区别。首先，公共部门以公共权力为基础。政府虽然是公共服务的提供者，但也是政治权威的执行者。许多公共管理活动本身具有强制性，而其他组织则不具有这种公共权力。其次，公共部门具有促进和实现公共利益的义务和责任。它不以市场取向或营利为目的，其目标是代表并回应公共利益，对社会和公众负责。这是公共部门区别于私营部门的一个重要特征。第三，政府组织有权支配和运用公共资源。政府拥有一定的人、财、物，其中最重要的是掌握有公共财政。有了公共财政的支持，政府可以对国家和社会公共事务进行管理。第四，公共部门提供的产品是公共物品。公共物品具有非排他性，即一个人享用公共物品是以不排斥他人享用为前提的。公共物品作为一个整体，必须提供给社会中的所有的人。这种界定把拥有公共权力、执行国家法律、管理社会公共事务、裁决各种纠纷等的政

^① 丛建阁等：《公共人力资源开发与管理》，第2页，北京：中国财政经济出版社，2002。

府组织作为主要的公共部门。

（二）公共人力资源管理的研究对象

随着市场经济的发展，政府职能和管理范围越来越大。政府不但管理治安、国防、财政、税收等传统事务，而且增加了对经济、文化等社会事务的管理，甚至直接进入经济、社会生活的各个领域，如投资兴办国有企业，开办学校，授权委托其他社会组织分担部分经济、社会事务管理和服务的责任。因此，具有原公共部门性质的组织范围明显扩大了。在广义上，它既包括国家政权组织，也包括由政府投资兴办的国有企业、学校、医院以及行政授权的社会中介机构等。

鉴于人力资源管理的功能、公共部门所具有的特性以及正在进一步深化的世界各国公共行政改革的状况，我们把公共人力资源管理的研究对象，界定为政府组织、公共事业组织和社会中介机构。这是基于以下考虑：一是政府组织的人力资源管理即国家公务员管理，是公共人力资源管理的核心部分，具有公共人力资源管理的普通性和代表性。二是作为第三部门的公共事业组织和社会中介机构，其基本目标、所提供公共物品或准公共物品以及价值取向都与纯公共部门基本一致，因此，我们将它们与纯公共部门一道列为研究对象。三是国有企业的性质相对于国家机关、公共事业组织以及社会中介机构而言有很大的不同。无论是国有企业还是私营企业，都应当面向市场、建立现代企业制度，都应当追求经济利益的最大化，而政府、公共事业组织、社会中介机构则应当将公共利益作为自己行为的出发点。两者在人力资源管理制度、管理模式、管理的途径和管理的方式上都有很大的差异，因此，本书不把国有企业列入研究范围。

（三）公共人力资源的特点

公共人力资源即公共部门的人力资源，是指在公共部门从事