



高等院校教材

COLLEGE AND UNIVERSITY TEXT

公共部门人力资源管理是公共部门中各类组织依据人力资源开发与管理目标，对其所属的人力资源开展的规划、获取、流动、薪酬福利设计、绩效考核与奖惩、监督、培训与开发等各项活动和过程的总和……

公共部门 人力资源管理

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT
IN PUBLIC SECTOR

李中斌 王立校 桂 莉等 编著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

◎ 公共管理系列
《公共管理》系列教材

本书可作为高等院校公共管理专业及相关专业的教材，也可供从事公共管理工作的干部、管理人员参考。

公共部门 人力资源管理

第十版 王德明 编 曹明 编著



中国政法大学出版社
CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW PRESS

高等院校教材

公共部门人力资源管理

李中斌 王立校 桂 莉等 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 / 李中斌, 王立校, 桂莉等编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 10

高等院校教材

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6414 - 3

I. 公… II. ①李…②王…③桂… 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 (2007) 第 141990 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)
责任编辑 卢小生
责任校对 修广平
封面设计 福瑞来书装
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

开 本 787 × 960 1/16

插 页 2

印 张 18.5

印 数: 1 - 6000 册

字 数 340 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

决定一个国家与地区经济和社会发展的不是物质资源，而是人力资源。人力资源是一种具有特殊经济性和社会性的、能给组织带来巨大回报并且可以持续开发和有效利用的资源。

公共部门人力资源管理与开发，是管理学中一个崭新的领域，是人力资源管理与开发的重要方面。现代社会的变化和发展，决定了公共部门在国家政治、经济、文化等方面的管理和服务功能越来越重要。目前摆在公共部门面前的一个重要而现实的问题，就是必须加强人力资源管理与开发，做到及时地发现人力资源，正确地使用人力资源，科学地培养人力资源。因此，研究人力资源管理与开发的理论和实践，对于推动中国各项经济社会事业发展具有十分重要的意义。本书正是为了适应这一需要而编写的。

本书以人力资源管理与开发理论为指导，以《中华人民共和国公务员法》等法律法规为依据，全面、系统地阐述了公共部门人力资源管理与开发的规划、获取、流动、考核、培训、工资福利保险等理论和实践问题。本书实用性强，每章之前编写学习目标和引导案例，于每章结尾编写了一定数量的案例、复习与思考题，以便于对相关章节内容的学习和把握；对重要概念在内容中都有提示，以便学生随课程的进度巩固学过的知识，接受新知识。

本书是集体劳动的结晶，参加编写的人员有李中斌、王立校、桂莉、张小霜丁宇，亓英强、吴元民、霍治平也做了部分章节的整理和编写工作，最后由李中斌统稿完成。本书在写作过程中，参考和借鉴了许多学者的著作及相关文献资料，并得到中国社会科学出版社卢小生编审的大力支持，在此一并表示衷心感谢。书中还有许多不足之处，望有关人士多多指正。

本书是为普通高等学校经济管理类专业编写的，主要作为大学专科、本科层次授课教材，也可作为相关专业研究生参考用书。同时，也适合从事公共部门人力资源管理理论和实践研究的人士，以及相关人员阅读。

作 者

2007年8月

目 录

第一章 导论	1
第一节 人力资源与人力资源管理概要	2
第二节 公共部门人力资源管理概述	9
第三节 国家公务员制度述评	27
案例 温州效能风暴席卷浙江,掀起了一场政府效能革命	37
第二章 组织结构设计与人力资源规划	41
第一节 公共部门组织结构	42
第二节 公共部门人力资源规划概要	45
第三节 公共部门人力资源职业生涯规划	50
案例 某省财政厅人才队伍建设规划	59
第三章 工作分析和人员分类管理	65
第一节 公共部门工作分析	66
第二节 公共部门工作评价	70
第三节 公共部门人力资源分类管理	75
案例 公务员职业发展空间狭小	85
第四章 人力资源获取管理	88
第一节 人力资源获取管理概要	88
第二节 公职人员招募的方法与渠道	92
第三节 公职人员甄选的方法与技术	96
第四节 公职人员录用制度	106
案例 某市积极探索公务员考录工作	116
第五章 人力资源流动管理	118

第一节 公共部门人力资源流动管理概要	118
第二节 公职人员的交流管理	121
第三节 公职人员的升降与任免管理	124
第四节 公职人员的辞职、辞退和离退休	137
案例 某市委组织部的干部任免	143
第六章 工资与保险福利管理	144
第一节 公共部门的工资管理	144
第二节 公共部门的保险福利管理	154
案例 一起劳资争议	160
第七章 绩效考核与奖惩管理	162
第一节 绩效考核概要	165
第二节 公职人员的绩效考核	170
第三节 公职人员的奖惩管理	188
案例 某市实施量化测评考核	191
第八章 人力资源监督管理	193
第一节 公共部门的人事监控	194
第二节 公共部门的申诉与控告	198
第三节 公共部门的监察制度	203
案例 8-1 徐某能否提起申诉	207
案例 8-2 一纸控告引起的风波	208
第九章 人力资源培训与开发	209
第一节 公共部门人力资源培训与开发概要	210
第二节 公共部门人力资源培训与开发需求分析	217
第三节 公共部门人力资源培训与开发的实施	223
第四节 公共部门人力资源培训与开发的效果评估	229
案例：中国地方高官到哈佛接受培训	234
第十章 人力资源发展与组织学习	236
第一节 组织学习概述	237

第二节 组织学习过程.....	247
第三节 学习型公共部门的创建.....	267
第四节 公共部门人力资源管理系统的改进与创新.....	271
案例 10-1 ××市人民检察院学习型政府组织的创建活动	278
案例 10-2 ××市科技局学习型政府组织的创建活动	280
案例 10-3 ××省财政厅建设学习型机关实施方案	281
参考文献.....	287

第一章 导论

学习目标

- 理解人力资源管理
- 掌握人力资源的概念和特征
- 掌握人力资源管理与人事管理的区别
- 了解人力资源理论的发展过程
- 掌握公共部门人力资源管理的内涵
- 了解我国公务员制度的建立

案 例

政府人力资源管理呈现五大趋势

在“加入世界贸易组织（WTO）与我国行政改革研讨会”上，与会专家认为，加入WTO后，我国的政府人力资源开发将会呈现五大趋势：

其一，人本化。即把政府行政管理人才视为资本、资源，以人本思想为前提，政府行政管理人才更具有参政的主动权、施政的自主裁决权和流动的选择权。

其二，能本化。在全球经济竞争的大环境下，从重视政府行政管理人才的“工作”提升到重视其“能力”。

其三，能级化。从界定政府行政管理人才的能力入手，进而重视配置和使用能力、评估和开发能力、核算和审计能力，做到能级相称。

其四，社会化。行政管理人才流动速度和频率的加快及其开发管理规模的提升，将把更多的政府人力资源推向社会化开发管理的平台上，并产生多元化动力，形成行政管理人力资本能力的交叉性、岗位的立体性、创造的多维性和流向的多级性。

其五，全球化。采用战略眼光看待各地区人力资源的发展动向，并从宏观上调整政府人力资源规划。

21 世纪人力资源开发与管理呈现崭新的发展趋势，知识经济和网络经济影响着各类组织的方方面面，而人力资源作为组织的核心资源势必首当其冲。现代组织的发展，日益显示出人的决定性作用。组织的管理工作已进入到以人为中心的新时代，理应把人视为一种组织激烈竞争中自下而上发展且始终充满生机活力的特殊资源来加以发掘和使用。能否吸引、留住人才和保持一个适合人才成长的良好环境，造就一支高素质、高凝聚力的人才队伍，将成为各类组织成败的关键。公共部门人力资源的开发与管理是现代组织管理的重要课题，也是中国公共部门搞好自身建设、提高公共服务质量的根本对策之一。

第一节 人力资源与人力资源管理概要

世界上存在物力资源、财力资源、信息资源和人力资源四种资源，其中最重要的是人力资源，它是一种兼具社会属性和经济属性的具有关键性作用的特殊资源。一切物的因素只有通过人的作用才能加以开发和利用。

一、人力资源的内涵与特征

所谓人力资源，是指能够推动组织进步和经济发展的具有智力劳动和体力劳动能力的人的总和，它包括数量和质量两个方面。这是人力资源的狭义定义。从广义上说，只要有工作能力或将会有工作能力的人都可视为人力资源。

人力资源具有区别于其他物质资源的如下特征：

其一，形成过程的时代性。一国的人力，其形成过程受到时代的制约。在社会上同时发挥作用的几代人，当时的社会发展水平从整体上决定了他们的素质，他们只能在时代条件下，努力发挥自己的作用。

其二，开发对象的能动性。人力资源的开发过程是有意识、有目的的活动，可主动适应外部环境，具有能动性。

其三，使用过程的时效性。人力资源储而不用，就会荒废或者消失。无论哪类人，其才能发挥都有最佳时期。当然，人的类别不同，发挥才能的最佳时期也不同。所以，人力开发与使用必须及时。开发使用时间不一样，效果也不同。

其四，开发过程的持续性。人力资源使用过程的同时也是开发过程，具有持续性。人可以不断学习，持续开发，提高自己的素质和能力。

其五, 闲置过程的消耗性。人力资源若不使用, 闲置时也必须消耗一定数量的其他资源, 如食物、水、能源, 等等, 才能维持本身的存在。

其六, 组织过程的社会性。在社会化大生产条件下, 个体要通过团体发挥作用。团体组织结构在很大程度上取决于社会环境, 即社会的政治、经济、科技、教育体制等。社会环境直接或通过团体间接地影响人力资源的开发。

二、人力资源管理

(一) 人力资源管理的内涵

人力资源管理即组织的人力资源开发与管理, 囊括了组织人力资源经济活动的全过程。它采用科学的方法, 对与一定物力相结合的人力进行合理的培训、组织和调配, 使人力、物力经常保持合理的比例, 同时, 对各类组织人员的思想、心理和行为进行恰当诱导、控制和协调, 充分发挥他们的主观能动性, 使人尽其才、事得其人、人事相宜, 从而最大限度地实现组织的目标。

(二) 人力资源管理与人事管理

人力资源管理与人事管理是不同的, 它们分别代表了关于人的管理的不同历史阶段。人事部门的正式出现, 大致在 20 世纪 20 年代。其背景是产业革命促成了工厂系统, 不仅提供了众多的就业机会, 也为工厂主提供了选择劳动力的机会。这样, 就有专门的部门来考虑人员的组织和利用, 以提高劳动生产率, 如何用较少的人做较多的事, 如何提高劳动生产率, 就成为人事部门所考虑的问题。

在“人—生产力—产品”链条中, 管理者以往习惯于通过合理地使用机器来降低成本。后来发现, 改革人力资源的管理方式, 开发人的潜在能力, 充分发挥人的主观能动性更为重要。从人事管理向人力资源管理的过渡, 是一个历史演变过程。二者的差别主要表现在以下四个方面:

1. 人力资源管理的视野更广阔。传统的劳动人事工作, 考虑的是人员的录取、使用、考核、报酬、晋升、调动、退休等; 人力资源管理则打破工人、职员、的界线, 统一考虑各类组织所有体力、脑力劳动者的管理。
2. 人力资源管理内容更为丰富。传统的人事管理部门是招募新人、填补空缺, 即所谓“给适当的人找适当的事, 为适当的事找适当的人”。人力资源管理不仅具有这种功能, 还要担负工作分析和设计、规划工作流程、协调工作关系的任务。
3. 人力资源管理更加注重开发人的潜能。传统的人事管理以降低成本为宗旨, 主要关心如何少雇人、多出活。而人力资源管理则首先把人看做是可以开发的资源, 认为通过开发与管理, 可以创造出更大的, 甚至意想不到的价值。其次, 它非常关心如何从培训、工作设计与工作协调等方面开发人的潜能。因此,

这种开发与管理将实现从消极地压缩成本到积极地开发才能的转化,较人事管理具有更重大的意义。

4. 人力资源管理更具有系统性。传统的人事管理在中国被分割成几部分。如劳资科负责组织的工资及人员的调配;人事科负责技术人员及科室人员的调配、晋升;教育科负责人员的培训;党委组织部负责各级党政干部和党员的管理。人力资源管理将组织现有的全部人员,甚至包括那些有可能利用的各类组织以外的人员加以规划,制定恰当的选拔、培养、任用、调配、激励等政策,以便更有效地实现组织的目标。

总之,以往的人事管理者处在幕僚地位,只是为领导者提供建议,并不参与决策。随着人力资源管理地位的提高,人力资源管理部门上升为具有决策职能的部门,其职能,从简单地提供人员到为人员设计安排合适的工作;从只管人到管理人与工作的关系、人与人的关系、工作与工作的关系,等等。人力资源管理成为决定组织高效运转的重要决定因素。两者的差异如表1-1所示。

表 1-1

人力资源管理同人事管理的差异比较

比 较 \ 项 目	人事管理	人力资源管理
管理视野	视人为成本	视人为资源
管理活动	多为被动使用	多为主动开发
管理内容	比较简单	比较丰富
部门性质	非生产与效益部门	生产与效益部门

(三) 人力资源管理的职能和活动

人力资源管理有以下五项职能,每项职能又有相应的活动:

1. 获取。这一职能包括工作分析、人力资源规划、招募、甄选与使用等活动。

(1) 工作分析。它是人力资源管理的基础性工作。在这个过程中,要对每一职位的任务、职责、环境及任职资格做出描述,编写出职位说明书。

(2) 人力资源规划。它是将各类组织对人员数量和质量的需求与人力资源的有效供给相协调。需求源于组织工作的现状与对未来的预测,供给则涉及内部与外部的有效人力资源。

(3) 招募与甄选。它是在人力资源规划和预测的基础上,为组织寻找、筛

选及录用新的人才的招募办法。应根据职位对应聘人员的吸引程度来选择,如可利用报纸广告、网上招募、职业介绍所等。甄选有多种方法,如利用求职申请表、面试、测试和评价中心等。

(4) 使用。经过上岗培训,给合格的人员安排工作。

2. 保持。这一职能包括两个方面:一是保持人员的工作积极性,如公平的报酬、有效的沟通与参与、融洽的劳资关系等;二是保持健康安全的工作环境。

(1) 报酬。制定公平合理的薪酬制度。

(2) 沟通与参与。公平对待人员,疏通关系,沟通感情,参与管理等。

(3) 劳资关系。处理劳资关系方面的纠纷和事务,促进劳资关系的改善。

3. 发展。这一职能包括人员培训、职业发展管理等。

(1) 人员培训。根据个人、工作、各类组织的需要制定培训计划,选择培训方式和方法,对培训效果进行评估。

(2) 职业发展管理。帮助人员制定个人发展计划,使个人的发展与组织发展相协调,满足个人成长的需要。

4. 评价。这一职能包括工作评价、绩效考核、满意度调查等。其中绩效考核是核心,它是奖惩、晋升等人力资源管理及其决策的依据。

5. 调整。这一职能包括人员调配系统、晋升系统等。

上述五项主要职能和活动共同构成人力资源管理系统,各项具体活动是按一定程序展开的,各环节之间是关联的。没有工作分析,就不可能有人力资源规划;没有人力资源规划,也就难以进行有针对性的招聘;在没有进行人员配置之前,不可能进行培训;不经过培训,难以保证上岗后胜任工作;不能胜任工作,绩效评估或考核就没有意义。对于正在运行中的各类组织,人力资源管理可以从任何一个环节开始。但是,无论从哪个环节开始,都必须形成一个闭合循环系统,也就是说,要保证各环节的连贯性。否则,人力资源管理就不可能有效地发挥作用。

三、人力资源管理理论

(一) 人力资本理论

人力资本理论的渊源可追溯到古典经济学家亚当·斯密和近代经济学家马歇尔等,他们都认为,在各种投资中,对人本身的投资最有价值,然而,他们都没有深入地探讨和论证。20世纪60年代,美国经济学家舒尔茨和贝克尔创立的人力资本理论,开辟了关于人的生产能力分析的新思路。人力资本理论主要包括:①人力资源是一切资源中最主要的资源,人力资本理论是经济学的核心问题。

②在经济增长中,人力资本的作用大于物质资本的作用。人力资本投资与国民收入成正比,比物质资源增长速度快。③人力资本的核心是提高人口质量,教育投资是人力投资的主要部分。不应当把人力资本的再生产仅仅视为一种消费,而应视同作为一种投资,这种投资的经济效益远大于物质投资的经济效益。教育是提高人力资本最基本的手段,所以也可以把人力投资视为教育投资问题。生产力三要素之一的人力资源显然还可以进一步分解为具有不同技术知识程度的人力资源。技术知识程度高的人力带来的产出明显高于技术知识程度低的人力。④教育投资应以市场供求关系为依据,以人力资本价格的浮动为衡量符号。

人力资本理论突破了传统理论中资本只是物质资本的束缚,将资本划分为人力资本和物质资本。这样就可以从全新的视角来研究经济理论和实践。该理论认为,物质资本是指现有物质产品上的资本,包括厂房、机器、设备、原材料、土地、货币和其他有价证券等,而人力资本则是指体现在人身上的资本,即对生产者进行普通教育、职业培训等方面的支出及其接受教育培训的机会成本等在生产者身上的凝结,具体表现为蕴涵于人身中的各种生产知识、劳动与管理技能和健康素质的存量总和。按照这种观点,人类在经济活动过程中,一方面不间断地把大量的资源投入生产,制造各种适合市场需求的商品;另一方面又要以各种形式来发展和提高人的智力、体力与道德素质等,以形成更高的生产能力。这一论点把人的生产能力的形成机制与物质资本等同,提倡将人力视为一种内含于人自身的资本——各种生产知识与技能的存量总和。

(二) 古典管理理论

美国人泰罗首创“科学管理”理论,提供了解决企业管理中两个主要环节的方法:一是如何提高管理人员的工作效率;二是如何提高生产工人的劳动效率,其代表作《科学管理原理》于1911年正式出版。泰罗第一次使用了“科学管理”的概念,对当时仅凭生产经验和个人意志进行管理的方法起了革新作用,使资本主义管理理论和方法真正建立起来,同时为美国现代企业管理理论的产生奠定了基础,推动了资本主义的发展。泰罗被后人称为“科学管理之父”。但是,“科学管理”理论也存在缺陷,即将人员视为纯粹的“经济人”,忽视了人的能动作用和管理组织的作用。

除了泰罗的“科学管理”理论之外,法国的法约尔和德国的韦伯着重研究管理的行政控制问题,中心是如何使管理组织机构合理化。法约尔的管理理论以大企业的整体为研究对象,着重分析研究高层管理效率和一般管理原则。法约尔第一次明确提出和阐述了“一般管理”理论,明确和充实了管理的概念,标志着管理理论开始超出企业的管理领域,不仅仅适用于工商企业,而且对政府、教

会、团体、军事组织以及其他组织都普遍适用。

法约尔认为,经营包括技术生产、营销、财务费用、会计统计、安全保护、管理控制六大职能,与这些职能相对应的是技术、营业、管理等各种能力。管理只是经营的六种职能之一,不能等同于经营。但是,担负某一职能的人员绝不能只具有一种相应的能力,除直接从事生产的工人和主要承担技术职能的人员外,其他各种职能人员都需要具有不同程度的管理能力。而且,阶层越高、管理职能的比重越大,管理能力的重要性也越突出。法约尔还指出,管理由计划、组织、指挥、协调和控制五大职能构成,其中计划和组织是重点。管理必须遵循十四项原则,即分工、职权、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从整体利益、报酬、集权、等级链、秩序、公平、人员保持稳定、首创精神、团结精神。法约尔的代表作是1916年出版的《工业管理和一般管理》。他关于管理组织和职能划分的思想,对后世管理组织系统化的研究有深远影响。

韦伯是德国著名的社会学家,他提出了理想的行政组织体系理论,代表作是《社会组织与经济组织理论》。韦伯主张,为了实现一个组织的目标,要把组织中的全部活动划分为各种基本的作业,作为公务分配给组织中的各个成员。各种公职和职位是按照职权的等级原则组织起来的,每一职位都有明文规定的权利和义务,从而形成一个指挥体系或阶层体系。人员的任用完全根据职务上的要求,通过正式考试或教育训练来实行。管理人员有固定的薪金和明文规定的升迁制度,是一种“职业的”管理人员。管理人员必须严格遵守组织中规定的规则和纪律,这些规则和纪律是不受个人情感影响而在任何情况下都适用的。

不过,法约尔和韦伯的管理理论都是以“如何管理人”为出发点,在组织结构上的倾向是独裁式管理;只强调组织形式,不尊重人格;只强调成文法律的规定,不允许根据客观情况变化做灵活处理;用死板的规章来束缚生动活泼的事物发展。久而久之,人员变得谨小慎微,无所作为,组织也日益僵化。

从泰罗开始的“科学管理”使得管理向科学化、系统化、标准化前进了一大步,其理论不但在当时起了重要作用,而且具有深远的历史意义,许多原理和做法至今仍广为采用。

(三) 行为科学理论

行为科学理论的创始人是美籍澳裔管理学家埃尔顿·梅奥及其助手费里茨·罗特利伯格。1927年起,他们在美国进行了著名的“霍桑实验”,取得了一些新的发现,例如,人员的“经济人”与“社会人”角色,企业中“正式组织”与“非正式组织”的影响力,新型领导的真正能力所在,等等。1933年,梅奥的《工业文明的人类问题》一书出版,标志着“行为科学”理论正式形成。

在梅奥奠定了行为科学的基础后,西方在这方面的研究大量涌现。1949年,芝加哥大学召开了一次跨学科的科学会议,会上肯定了利用现有的科学知识发展关于行为的一般性理论的可能性,并决定采用“行为科学”这一名称。会后,福特基金会成立了“行为科学部门”,1952年,又成立了“行为科学高级研究中心”。于是,从多学科对人的行为综合研究的行为科学,迅速发展成一门热门学科,其研究内容主要集中于有关人的需要、动机和激励的问题、同企业有关的所谓“人性”问题、企业中的非正式组织以及人与人的关系问题和企业中的领导方式问题四个领域。

在行为科学的发展过程中,还涌现出许多著名学者和著名理论,如马斯洛的“需要层次理论”、赫茨伯格的“双因素理论”、斯金纳的“强化理论”、麦格雷戈的“X—Y理论”、布雷德福的“敏感性训练”理论、利克特的“支持关系理论”、布莱克和默顿的“管理方格法”理论等。这些理论与方法对公共部门人力资源管理的发展同样起着重要的作用。

(四) 管理科学理论

管理科学是将现代科学技术发展的最新成果(如各种先进的数学方法、电子计算机技术与通讯技术、系统论、控制论、信息论等)广泛地运用到管理工作上,形成了一系列新的组织管理方法和组织管理技术。管理科学把管理工作纳入科学化的轨道,提高到一个前所未有的水平。

现代管理科学包括运筹学、系统分析和决策科学化三个重要方面:

运筹学是第二次世界大战期间产生的一门新兴学科,是一种分析的、实验的和定量的科学方法,专门研究在人、财、物等物质条件已定的情况下,为了达到一定的目的,统筹整个活动所有环节之间的关系,以最经济、最有效地使用人、财、物,取得最优的效果,从而为选择一个最优的方案提供数量上的依据。1951年,美国的莫尔斯和金布尔合写了《运筹学方法》一书,指出运筹学可以为各种部门的工作服务。一般来说,运筹学研究的范围比较狭窄,主要是用于战术性质的分析论证。

系统分析,是将系统观点引进生产方式管理领域,这已成为现代管理科学的一个重要特点,最早由美国兰德公司于1949年提出。从系统观点分析,任何一个管理对象都是一个极其复杂的系统,是由相互联系、相互作用的不同部分(即子系统)结合而成的具有特定功能的有机整体,而该系统又从属于某个更大的系统。运用系统分析研究时,要注意从系统的全局出发,研究、分析制定政策,实行组织管理。系统分析的一般原则和步骤分别是确定目标、整合关系、探索要求、选定方案、组织实施。系统分析的研究范围更广一些,属于战略性质的

高级决策研究。

决策理论是第二次世界大战以后吸收了行为科学、系统理论、运筹学、计算机程序等学科的内容发展起来的。决策科学化,要求以充足的事实为依据,采取严密的逻辑思维方法,按照事物的内在联系对大量资料和数据进行计算、分析,遵循科学程序,做出正确决策。美国卡内基—梅隆大学的西蒙教授是当代决策理论最著名的代表人物,他的主要著作有《组织》、《管理决策新科学》等。西蒙认为,计划本身就是决策,组织、控制离不开决策,不仅最高管理层需要决策,各级管理人员也都是决策者,从这个意义上说,决策过程就是管理过程,甚至可以将决策当做管理工作的同义词。

第二节 公共部门人力资源管理概述

公共部门是指在社会生活中相对于私营部门而存在的,旨在提供公共产品和公共服务,以谋求公共利益和普遍福利的一套组织体系。公共部门的构成十分复杂,而且,其涉及的范围和数量,随着社会不同时期国家管理社会经济事务的职能范围、所用管理手段与方式的变化而有所变化。

一、公共部门组织类型

公共部门组织按照提供物品(服务)的不同,可分为公共行政组织和公共事业组织,前者以提供各类公共物品为己任,后者以提供准公共物品为主。

(一) 公共行政组织

公共行政组织是一个庞大复杂的组织体系,其组织类型可以从不同角度来划分。如根据组织权限范围的大小,可以分为中央公共行政组织和地方公共行政组织;按照公共权力强制性的不同,可以分为强制型行政组织、半强制型行政组织和非强制型行政组织;根据组织内部行使最高决策的人数,可分为首长制、委员会制和混合制。按其功能和作用,公共行政组织又可分为以下几种类型:

1. 领导机关。领导机关的职能是对辖区内的重大行政管理问题进行决策,并指挥、督导决策的实施。它是各级政府领导统辖全局的决策核心,是各级政府的首脑机关,是公共行政组织的中枢,是提高政府管理效能的关键。

2. 职能机关。它是指各级政府机关分管专业行政事务的执行机关,如中国国务院所属的各部、委、办以及直属机构,各地方政府负责专业行政管理的厅、局、处、科等。职能机关的主要职能是执行领导机关制定的方针、政策和方案,具有执行性、专业性和局部性的特点。

3. 监督机关。它是对各种行政机构及其管理活动进行监督、检查的执法性