



公共部门人力资源管理

GongGong BuMen RenLi ZiYuan GuanLi

■ 陈振明 主编

九州出版社

D035.2
C654.1/4

公共部门人力资源管理

(第二版)

陈振明 主编

九州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理/陈振明主编. —北京:九州出版社, 2002. 12

ISBN 7-80114-829-0

I. 公… II. 陈… III. 人事管理学—干部培训—教材
IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 095663 号

出版发行 / 九州出版社

出版人 / 徐尚龙

地 址 / 北京市西城区阜外大街甲 35 号

邮政编码 / 100037

发行电话 / (010) 68992192/5/6

邮购热线 / (010) 68992197

电子信箱 / jiuzhoupress@vip.sina.com

印 刷 / 山东沂南县汇丰印刷有限公司

开 本 / 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 / 9.5

字 数 / 246 千字

版 本 / 2002 年 12 月第 1 版

印 次 / 2006 年 11 月第 4 次印刷

书 号 / ISBN 7-80114-829-0/F · 70

定 价 / 12.60 元

印 数 / 33000 册

★ 版权所有 侵权必究 ★

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

从传统的人事管理到当代的人力资源管理，是公共部门（特别是政府部门）人事管理领域出现的一次革命性转变。公共人力资源管理作为人事管理的新模式，它的推广与应用是当前我国公共部门尤其是政府部门的人事管理改革以及国家公务员制度建设的一件不容忽视的工作。

与此同时，公共部门人力资源管理已成为我国公共管理学科的一个重要的研究与教学领域。一些综合性大学的公共管理专业已为本科生和研究生开设这一课程，特别是在 MPA 专业学位的培养方案中，该课程是一门重要的专业课。而在党校和行政学院系统，“公共部门人力资源管理”也开始进入党政干部培训以及正规化教育的课程体系中。有鉴于此，为了适应党员、干部全面提高文化素质和工作能力的需要，同时兼顾成人学习的特点，我们特请厦门大学公共事务学院院长陈振明教授主持编写了这本《公共部门人力资源管理》教材。

本书的写作特点是：第一，以邓小平理论以及“三个代表”重要思想为指导，立足于转轨时期我国公共部门人力资源管理的现实，探讨转轨时期公共部门人力资源管理的一些重大问题；第二，注意跟踪当代国外公共部门人力资源管理的新趋势、新变化，借鉴当代国外公共部门人力资源管理的新理论、新方法和新经验；第三，力求紧紧扣住公共部门人力资源管理这一主题；第四，力求简明扼要、通俗易懂，写作规范。

本书初版由主编陈振明教授提出全书的基本思路，撰写“绪论”，统改定稿。其他各章的撰写人分别是：第一章：陈振明，董洋；第二章：陈振明；第三章：韩雪峰；第四章：林渊；

第五章：祝杰；第六章：魏丽艳；第七章：夏军。

本次印行前，我们请陈振明教授对部分章节的内容进行了修改、增删或更新。由于“公共部门人力资源管理”在我国是一个刚刚兴起的教学与研究领域，可以利用的资料不多，积累的教学成果及经验较少，因此，书中难免有疏漏、不足之处，敬请读者批评指正。

九 州 出 版 社

中共中央党校函授学院

2006年10月

目 录

绪 论	公共部门人力资源管理的理论与实践	1
第一节	西方人力资源管理模式的兴起	2
第二节	我国政府人事管理模式的变革	12
第三节	公共部门人力资源管理的学科范式	28
第一章	公共部门人力资源管理的制度与环境	47
第一节	公共部门人力资源管理的制度	47
第二节	公共部门人力资源管理的环境	56
第二章	公共部门的人力资源配置	71
第一节	公共部门人力资源规划概述	72
第二节	公共部门人力资源规划的内容与程序	78
第三节	公共部门人力资源的需求预测	88
第四节	公共部门人力资源的供给预测	95
第三章	公共部门工作分析、分类和评价	106
第一节	工作分析	107
第二节	职位分类和评价	118
第三节	工作分析、分类和评价的新变化	128
第四章	公共部门人力资源的入口管理	141
第一节	招聘	141
第二节	筛选	158

第三节	安置	171
第五章	公共部门人力资源的流动和出口管理	180
第一节	交流调配	181
第二节	辞职、辞退和退休	194
第三节	纪律与惩戒	206
第六章	公共部门人力资源报酬管理	218
第一节	报酬的确定	219
第二节	报酬体系的类型	226
第三节	报酬与激励管理	242
第七章	公共部门人力资源的培训和发展	257
第一节	公共部门的人员培训	257
第二节	管理发展	282
第三节	职业发展	289

绪论 公共部门人力资源管理 的理论与实践

本章要点

1. 人力资源管理理论的兴起
2. 公共部门人力资源管理的特征
3. 公共人力资源管理新模式
4. 我国人事管理模式的变化
5. 人力资源管理模式在我国人事管理中的引入
6. 加快我国公共部门人力资源开发的步伐
7. 公共部门人力资源管理学的对象及主题
8. 公共部门人力资源管理学的研究方法

在当代西方尤其是美国，工商企业管理领域首先出现了从传统的人事管理（Personnel Administration）到当代人力资源管理（Human Resources Management）的革命性转变，并逐步推广和应用用于公共部门特别是政府的人事管理之中。公共人力资源管理成为当代西方政府组织及非营利组织人事管理的新模式，它构成当代西方文官制度改革的一个新取向。目前我国正处于转轨时期，市场经济体制已基本形成，行政体制改革正全面推行，国家公务员制度在不断完善。因此，在现阶段，如何结合行政体制以及人事管理体制的改革，在政府人事管理领域中引入人力资源管理的新观念、新模式，推动我国公共人事制度的创新和管理方式的转变，提高公共人事管理水平，有效开发公共人力资源，促进我国社会经济及现代化建设事业的发展，就成为公共管理领域的一个重要课题。同时，公共部门人力资源管理已成为公共管理学科

一个重要的研究与教学领域，推进该领域理论研究的发展，开设这一方面的课程，培养相应的人才，将有力地推动新时期我国人事管理模式的转变。

第一节 西方人力资源管理模式的兴起

人事工作是组织管理的一项重要内容，它的好坏直接影响或决定组织目标的达成、组织活动效率的高低和组织的发展。因为人是组织中的能动因素，组织的每项工作任务要靠人来完成，组织的各项职能必须靠人来实施。在国外，在西方企业管理理论及实践发展的不同阶段，对人管理的观念、内容和方式都是不同的。从传统的人事管理到当代的人力资源管理的转变不是突然发生的，而是经历了较长时期的演变过程。应该说，当代企业人力资源管理理论是在传统的人事管理理论的基础上发展起来的，它始于二战前后人事管理内容的不断扩充和更新，而到了 20 世纪七八十年代才成为一种管理新潮。

一、企业人力资源管理模式的出现

传统的人事管理理论及模式发端于 19 世纪末 20 世纪初的工业主义和科学管理时代。早期的管理理论及实践强调用科学、定量的方法来提高操作效率，出现了泰勒的科学管理的原理及模式（即列宁所说的“泰罗制”）。它对新型的“管理者—工人”关系的形成，对人事管理工作有重要的影响。在科学管理出现以前，工人一般必须自带工具上班，发展劳动技巧也是工人自己的事。在科学管理的条件下，组织或企业不仅提供工具，而且负责对工人进行培训，公司也实施某些以工资报酬为主要形式的激励措施。然而，管理者仍然相信，工人只是生产要素，人们工作的目的是为了挣钱糊口，劳动安全并不是工人们所主要关心之事。

20 世纪中期（20 世纪 60 年代），传统的人事管理理论及模

式逐步发展成熟。在两次世界大战之间，人事管理模式已基本成型，并成为管理的支持系统。它的主要内容包括员工的招聘、上岗培训、工时记录、报酬支付、在岗培训及人事档案管理。战后到 50 年代，人事管理增加了不少新内容，如工资管理、基础培训、劳资关系咨询（由此在人事管理中出现劳资关系专家）。60—70 年代初，人事管理在整个管理系统中的地位日益突出，越来越多的人介入人事工作。与员工招聘、选择、培训和报酬支付等密切相关的人事管理活动十分活跃；对培训的重视、培训的有计划性及培训手段的系统性，使一大批培训专家脱颖而出，业绩评估、管理发展也像人员需求预测一样开始受到重视。最终导致 70 年代末 80 年代初人力资源管理新潮的兴起。

在由传统的人事管理向当代人力资源管理的转变过程中，人际关系运动（20—60 年代）以及从行为科学中产生的观点和见识起到了重要的作用。在工业活动中对人的因素的更大关注是人际关系运动时期的管理理论及实践的特点，其中出现了一些对人力资源管理的发展很有意义的因素：一是工业心理学家开始进入工业活动之中，许多公司开始依靠这种专家来筛选求职者，并安排被录取者的工作和提供必要的训练；二是一些保护雇员的利益、健康和安全的法律颁布；三是工联主义的兴起，使工人在劳资谈判中的力量增强，工资福利待遇提高；四是许多公司成立专门的人事部，并靠人事部去创造公司内的一种更令人愉快的气氛。与科学管理时代相比，人际关系运动寻求创造一种工人与企业之间的好感情，但仍然保留着科学管理时期的许多做法。因此，也可以将人际关系运动看作由传统的人事管理向当代人力资源管理的过渡或转折时期。

20 世纪 70 年代末 80 年代初人力资源管理新潮兴起，人事管理性质发生了根本性变化。用亨特（J. W. Hunt）在《人事管理》杂志 1984 年 2 月号所发表文章的标题的说法：“人事管理职能正在发生重点转移。”与传统人事管理相比，人力资源管理

的观念已经大大改变。这主要表现在：管理者将雇员看作组织的重要财产——这种财产的基本技巧和才能在合适的条件下能得到充分发挥，组织负责创造这些条件；在这一时期，人事管理的内容增加，人力资源的预测、规划和开发占有突出的地位；人事和人力资源管理部门的地位提高，人事工作与组织的发展战略密切相关；重视员工对组织的认同感、责任感，建立管理者与雇员的命运共同体等。而进入 90 年代，人力资源管理理论及模式仍在不断演进和发展，用 E·麦克纳和 N·比奇在《人力资源管理》一书中的话来说，人事管理在 90 年代进入后企业家阶段，已把人力资源管理作为人事管理的标准载体了；90 年代初期经历了重点转移，80 年代盛行的个人主义和无节制的贪婪让位于协同精神和合作价值^①。那么，与传统的人事管理相比，人力资源管理“新”在何处？它的基本精神是什么呢？

应该说，人力资源管理来源于传统的人事管理，但又超越并取代了后者。人力资源管理把传统人事管理的某些基本内容包括在自身之中，它们有某些共同点。例如，都对人才的素质和他们的要求倍加关注，都致力于寻求有效方式对其进行遴选、培训、评估、开发和奖励等。但是，与传统的人事管理相比，人力资源管理无论在管理范围、管理内容、管理体制及管理方式上都有质的区别，这些区别主要表现在如下 4 个方面：

第一，人力资源管理将员工视为组织的最重要的资源，强调人事管理与组织发展战略之间的相互作用。传统的人事管理属于一种业务管理，它将人力资源仅仅看作是在企业需要时才发挥作用，着眼于人员配备及管理，如招聘、调配、工资福利管理等，因而它在企业管理中的地位不高。例如，在 20 世纪 70 年代以前，美国企业的人事经理很少参加公司的高层决策。人力资源管

① E·麦克纳、N·比奇：《人力资源管理》，中信出版公司、西蒙与舒斯特出版公司 1998 年版，第 4—5 页。

理与传统的人事管理不同，它贯穿始终的一个主题是承认员工是组织（公司）的一种最宝贵财富，人力资源战略与公司的发展战略有密切的相互作用。在这种新的管理模式之下，人事或人力资源的管理是公司经营发展战略的重要组成部分。因为这种发展战略实际上就是在特定时期以及特定环境下公司为实现预期目标而运用资源的策略，人力资源管理将人力资源看作是发展的第一位的资源，是一种凌驾于自然资源、资本和信息等资源之上的主导性资源，人力投资是谋求企业发展的最有效的投资，人力资源管理自然就成为企业管理中最重要的部门之一，它的地位由业务部门上升为战略部门。在当代美国的大公司中，人力资源的主管一般为公司的副总裁，是公司高层决策圈的重要一员（其他主要领导也关注人力资源的开发与管理）。

第二，人力资源管理着眼于未来，注重人力资源的预测、规划和开发。传统的人事管理关心的是眼前，为企业补充人员、培训职工、发放工资、解决劳资纠纷等，很少作长期的人力资源预测、规划和开发。因为人事管理部门往往被当作“纯消费”部门，人事管理的开支属于那些需要节省或尽可能减少的成本费用之一。人力资源管理则不同，它不但要考虑目前人才需要和人员配备，而且更着眼于未来，重视人力资源的规划与开发。它要根据公司的长远发展目标、任务和组织设计，预测组织对人力资源的需求，并采取各种措施来满足这种要求，它提供各种形式的培训和发展机会，更多地考虑如何开发人才的潜力，不断提高企业的效率。它将在吸引人才、培训人才和激励士气方面的投入当作一种重要的投资。因此，在公司的经费预算上不以节约为目标，而是与资本或信息方面的投资一样，谋求在特定时期内投入与产出的最佳比值，即同样追求高效率、高回报。

第三，人力资源管理的范围更加广泛，管理的内容更加丰富。传统的人事管理的范围较为狭窄，主要关注人员招聘、上岗培训、工时记录、工资管理、劳资关系处理等业务，而且这些

“业务”往往是被分割的。例如，在我国，过去的企业人事管理部门（如人事处）分设若干科，分别管理某项（些）业务，如劳动工资科分管工人的工资和工人调配，人事科管技术人员及科室职员的调配、晋升，宣教科管员工的培训，而各级主管人员则由党委组织部门管理。人力资源管理的范围则更广泛，内容更加丰富。除了传统人事管理的各项业务外，增加了许多新的工作内容，如人力资源规划及预测，人力资源的开发及培训，雇员的业绩评估、奖励，雇员的沟通与参与，引进新的劳动技术或方法，疏通员工的交往渠道，寻求激励员工的方法，创造愉快的组织环境及文化气氛等等。它要求将企业的所有人员，甚至包括能为我所用的企业以外的人力资源作统一的规划、预测及安排，制订恰当的选拔、培养、任用、调配、激励等政策措施，以充分开发人力资源，调动雇员的积极性和创造力，增强企业的活力，提高企业的效益。

第四，人力资源管理的体制及方式更加灵活，特别重视培养员工的认同感和责任感及自我管理能力。传统的人事管理体制僵化，缺乏应变能力，它将人当作物来管理，要求对员工进行刻板、严格的监督和控制，员工很少有机会参加公司或企业的重大决策及管理事务。相反，人力资源管理强调组织的灵活性和应变能力的重要性，采用灵活的管理体制与更加人性化的管理方式。它希望组织的不同部门要用系统的方法对组织进行分析和管理的，希望组织的不同部门能有效地运作；同时朝着实现组织的总目标的方向一致努力；强调如何使人力资源为实现公司的目标做出更大的贡献；并相信关心人、爱护人、提高员工的福利，是鼓动、激励员工的有效方式。因此，人力资源管理十分重视培养员工对组织的认同感、责任感，建立员工与管理层的良好关系，形成“命运共同体”及“共同利益”。它要创造各种环境和条件，尤其是新的企业文化的氛围，让员工参与公司的决策与管理，并实施各种自我指导和自我管理的措施，充分发挥员工的积极性、主

动性和创造性。

二、公共部门人力资源管理模式的引入

私人部门（企业组织）和公共部门（政府与非营利组织）是社会的两种基本类型、管理的两个基本领域，都属于“组织与管理”（一般管理理论）的研究对象，因而，对这两个部门的管理有共同之处，它们的理论、方法及管理模式可以相互借鉴和利用。人力资源管理观念及模式不仅适用于私人部门或企业组织的人事管理，同样适用于公共部门特别是政府组织的人事管理，更何况企业人力资源管理理论或模式的形成也得益于公共部门特别是政府人事管理的实践包括政府相关人事管理法规制度环境的改善。在当代西方尤其是美国，公共人力资源管理新模式已基本确立。因此，无论是在私人部门，还是在公共部门，人力资源管理都日益取代传统的人事管理而成为一种管理新潮。

20 世纪 80 年代末以来，随着全球化、信息化、市场化和科技杂文化趋势的不断加强，以及国内经济社会发展所面临的种种新问题及压力，西方各国政府普遍进行了政府改革以及公务员制度改革。这场改革的主要内容有：精简政府机构，削减公务人员；调整政府与市场及社会关系，转变政府职能；利用市场力量来改造政府，实行公共服务职能社会化；进行政府管理体制创新，增强政府内部活力；改革文官制度，转变人事管理的方式（即由传统的人事管理向人力资源管理转变）。经济合作组织前几年发表的一个报告称：80 年代以来，多数经合组织成员国都致力于在行政管理中进行人力资源管理改革，公共部门在经济上的巨大消耗增加了提供高质高效服务的要求。

以美国 20 世纪 90 年代初开始的公务员制度的改革为例。1993 年，克林顿政府上台后进行了一场声势浩大的“重塑政府”的行政改革运动，改革的一个基本内容是文官制度方面。这次文官制度的改革不仅在于调整公务员管理机构和削减管理人员，更

重要在于引入公共人力资源管理模式，在管理体制、管理过程及管理方式上加以变革，包括废除不必要的管理法规、放松管制，给用人单位以自主权，采取更灵活的管理方式，改革职位分类制度和工资制度，调整劳资关系，加强公共人力资源的预测、规划和开发等等。

可以说，公共人力资源管理是企业人力资源管理模式在公共部门人事管理活动上的推广和应用。所谓公共人力资源是指在公共部门就业的人员，主要包括政府机关公务员和非营利组织中的雇员（在我国指党政机关、群众团体、中介组织和某些事业单位的工作人员）；所谓公共人力资源管理是指对公共部门就业人员特别是政府公务员从招聘、录用、培训、晋升、调动、考核、评价，到工资福利分配、离退休以及人力资源的需求预测、规划和开发的一系列活动所实施的管理，其目标是调动公共部门就业人员的积极性，提高工作效能，改善服务质量。

公共人力资源管理体现企业人力资源管理的基本精神：它同样把人当作第一资源，“投资于人力资源并使之优先发展”也是公共部门人事管理的基本信条；它提倡尊重人、理解人，让人的才能和潜力得以发挥，自身的价值得以实现；它把人力或人事管理当作组织发展战略的组成部分，注重人力资源的预测、规划和开发，采用更加灵活多样的管理体制及方式，强调人性化、服务式、民主参与式的管理；注重公共组织文化或行政文化的建设，培养工作人员的合作、团体精神等等。同时，公共人力资源管理也具有某些与企业人力资源管理相同或相似的管理内容及功能。

我们从一本出版于 20 世纪 90 年代初的关于美国政府人事管理的著作中，可以看到 20 世纪 90 年代以后美国政府人事管理（公共人力资源管理）的基本内容，包括人力资源计划，职位分类和工资，人员招聘、选择和工作安排，平等就业机会，劳资关系，生产率及质量管理，人力资源的培训与开发，绩效鉴定

等^①。这些内容及环节与工商管理中有关人力资源管理的内容和环节有相当多的共同点。

从 90 年代末在美国出版的两本较有影响的公共部门人力资源管理的教科书中，可以窥见美国这一领域的理论体系，其中的相当部分内容仍然与工商管理中的人力资源管理内容相似。一本是琼·E·派恩斯（Joan E. Pynes）的《公共和非营利组织的人力资源管理》^②，它的内容包括 3 篇（13 章），分别是：第一篇：“人力资源管理的背景”（含“动态环境中的人力资源管理”、“战略性人力资源管理和规划”、“管理分散的劳动力”、“平等受雇机会”四章）；第二篇：“人力资源管理的方法和功能”（包括“工作分析”、“公共和非营利部门的招聘和筛选”、“绩效评估”、“报酬”、“利益”、“培训和发展”、“公共和非营利部门中的集体谈判”共七章）；第三篇：“公共和非营利部门组织的人力资源挑战”（包括“公共和非营利组织的志愿者”、“正在出现的问题”两章以及结论“公共和非营利组织的挑战”）。

另一本是罗纳德·克林格勒（Donald E. Klingner）和约翰·纳尔班迪（John Nalbandian）的《公共部门人力资源管理：系统与战略》^③。该书由五部分 14 章构成，第一部分：概论（“公共人事管理的世界”）；第二部分：人力资源规划（含“公共部门人事管理者的工作”，“预算、规划和生产力”，“工作分析、分类和评价”，“工资与福利”四章）；第三部分：人力资源

① 杰伊·M·谢夫利兹、戴维·H·罗森布卢姆等：《政府人事管理》，中共中央党校出版社 1997 年版（中译本译自于 1992 年的英文原版第四版）。

② Joan E. Pynes, *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1998（该书的中译本已于 2003 年由清华大学出版社出版）。

③ 罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪著：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，中国人民大学出版社 2001 年版。

获取（含“社会公平论：公平就业机会、弱势群体保护行动和劳动力的多样化”，“招募、选录和晋升”两章）；第四部分：人力资源开发（含“动荡时代的领导与雇员绩效管理”，“培训、教育及人员开发”，“绩效评估”，“健康与安全”四章）；第五部分：纪律与惩戒（含“组织的正义”，“集体谈判”，“发展战略性人力资源管理能力”三章）。

但是，公共部门雇员特别是政府公务员有着一些不同于私人企业员工的特点。例如，公共部门雇员尤其是政府公务员所从事的是公共事务管理活动，他们行使公共权力，追求公共利益，提供公共物品，担负公共责任。因此，公共部门人力资源的管理应该具有某些企业人力资源管理所不具有的内容及特质。一方面，它要反映一般人力资源管理的精本精神，采用某些与企业人力资源管理相同或相似的新管理方式；另一方面，它作为一种公共管理或政府管理的新哲学，必须反映政府管理的本质特征——与公共权力的行使密切相关，具有政治性或公共性的特征，以区别于企业的人力资源管理。

在探索适应于公共部门人力资源管理尤其是政府公务员管理的模式方面，西方特别是美国的公共管理学者已做了不少工作，并提出了某些值得我们思考和借鉴的思想观点和对策措施。例如，1994年，由美国政府37个部门组成的人力资源管理委员会委托国家公共行政科学院（NAPA：The National Academy of Public Administration）从事一系列的课题研究，目的是提供成功的公共人力资源管理模式以及在裁减政府机构期间保持高水平工作能力的策略。其中有一个由人事管理专家主持的关于公共人力资源开发模式的课题研究报告，题目叫做《对生产率的投资：成功的人力资源开发实践》（1996）。它得出的基本结论是：在一个信息爆炸和技术不断更新的时代里，成功的组织视人力资源开发为取得高回报的必要投资。该报告提出了成功的公共人力资源开发模式所必须包含的如下九个方面的内容：