



21世纪 公共行政学系列教材  
主编/沈亚平

# 公共部门 人力资源管理

PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT

■ 谭 融 编著

 天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

# 公共部门人力资源管理

谭 融 编著



天津大学出版社

## 内容提要

本书以公共部门人力资源管理为主线,阐述了当代公共部门人力资源管理的新理念和发展趋势。内容涵盖公共部门人力资源管理的理论和实际操作等不同层面,并以一定篇幅介绍了他国公共部门人力资源管理的情况。

本书适用于高等院校政治学与行政学和行政管理专业的教学,也可作为公共部门培训和相关专业社会办学的教材。

## 图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/谭融编著. —天津:天津大学出版社,2003.5

(21世纪公共行政学系列教材)

ISBN 7-5618-1773-8

I.公… II.谭… III.人事管理学—教材  
IV.D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 033803 号

出版发行 天津大学出版社  
出版人 杨风和  
地址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)  
网址 [www.tdcbs.com](http://www.tdcbs.com)  
电话 营销部:022-27403647 邮购部:022-27402742  
印刷 河北省昌黎县人民胶印厂  
经销 全国各地新华书店  
开本 170mm × 240mm  
印张 18  
字数 394 千  
版次 2003 年 5 月第 1 版  
印次 2003 年 5 月第 1 次  
印数 1 - 4 000  
定价 25.00 元

## 编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 沈亚平

沈荣华 吴志成 吴春华

吴量福 杨 龙 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于19世纪末20世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自20世纪80年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色,政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对我国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用性专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点:

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的增长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月



# 前

# 言

本教材命题为《公共部门人力资源管理》，很显然它区别于企业人力资源管理教材。

本书涉及的公共部门，主要指的是隶属于国家的部门，包括国家政府部门和事业单位。由于企业的构成和运作特征以及由此而显现出的在管理中的特殊性，人们一般将之归入企业人力资源管理的范畴。因此，本教材所涉及的内容主要是国家政府部门和事业单位的人力资源管理。

本教材共 11 章，分别对公共部门人力资源管理的概念、相关理论和实际管理的各个方面加以阐述，并对他国公共部门人力资源管理的情况做了一些介绍。本书的第九章“公共部门的人力资源培训”由于家琦编写；第十章“公共部门的工资制度”由徐斐和谭融共同编写，其他各章全部由谭融编写。

本书在编写过程中难免有疏漏及不足，敬请同行专家和读者批评指正。

谭 融

2003 年 3 月

# 目

# 录

## 第一章 总论

第一节 人力资源和人力资源管理 .....	1
一、人力资源的含义和特点 .....	1
二、人力资源管理的内涵与发展 .....	4
第二节 公共部门的人力资源管理 .....	6
一、公共部门人力资源管理的含义 .....	6
二、现代公共部门的人力资源管理 .....	9
第三节 公共部门管理理念的变革 .....	14
一、公共部门组织文化的变革 .....	14
二、以人为本的管理理念 .....	16
三、公共部门中“非正式组织”的作用 .....	18

## 第二章 人力资源管理的若干理论

第一节 古典管理理论 .....	23
一、泰勒的人力资源管理思想 .....	23
二、法约尔的人力资源管理思想 .....	27
三、马克斯·韦伯的人力资源管理思想 .....	31
第二节 行为科学管理理论和系统、权变管理理论 .....	34
一、行为科学的管理理论 .....	34
二、系统管理理论 .....	37
第三节 激励理论 .....	38
一、马斯洛的需要层次论 .....	38
二、赫茨伯格的双因素理论 .....	40
三、弗鲁姆的期望理论 .....	42
四、亚当斯的公平理论 .....	44

## 第三章 公共部门人力资源管理的核心内容 ——国家公务员制度

第一节 公务员和公务员制度的概念	47
一、公务员的概念	47
二、国家公务员制度的概念	49
第二节 西方国家公务员制度的发展与变革	50
一、英国文官制度的发展与变革	50
二、美国政府人事行政制度的发展与变革	56
三、法国政府人事行政制度的发展	62
四、日本文官制度的发展与变革	65
第三节 我国国家公务员制度的发展与变革	67
一、我国公共部门人事管理体制的发展沿革	67
二、我国建立国家公务员制度的意义	70
三、我国国家公务员制度的基本原则	70
<b>第四章 公共部门的人事管理体制和管理机构</b>	
第一节 西方国家的政府人事管理体制和人事管理机构	73
一、部外制体制及其政府人事管理机构	73
二、部内制体制及其政府人事管理机构	78
三、折衷制体制及其政府人事管理机构	82
四、西方国家政府人事管理体制和人事管理机构改革发展的趋势	85
第二节 我国的政府人事管理体制和人事管理机构	86
一、我国的政府人事管理体制和人事管理机构及其发展演变	86
二、台湾地区的人事管理机构	96
<b>第五章 公共部门的职位分类</b>	
第一节 职位分类	99
一、品位分类	99
二、职位分类的概念	100
三、职位分类的原则	102

四、职位分类的步骤	103
五、实行职位分类的意义	106
六、职位分类制在实施中存在的问题和发展趋势	107
第二节 西方国家政府的分类制度	108
一、英国的品位分类制	108
二、美国的职位分类制	113
三、法国政府的分类制度	116
四、日本政府的职阶制	118
第三节 我国职位分类制的发展	120
一、我国实行职位分类的指导思想	120
二、我国实行职位分类制的内容	121
三、台湾地区实行职位分类制的情况	123
<b>第六章 公共部门的人事录用</b>	
第一节 人力资源计划与需求预测	125
一、人力资源计划	125
二、人力资源需求预测	126
第二节 人事录用	130
一、人事录用的意义和原则	130
二、人员录用的测评内容	132
三、录用考试的种类和形式	135
四、考试录用程序	139
五、考录机关	141
<b>第七章 公共部门的人事调配与流动</b>	
第一节 人事调配	145
一、人事调配的意义与原则	145
二、我国公共部门的人事任用	147

三、西方国家政府公务员的晋升制度 .....	149
四、人事回避制度 .....	160
<b>第二节 人才流动 .....</b>	<b>164</b>
一、人才流动的理论 .....	164
二、人才流动的原则 .....	166
三、人才流动的形式 .....	168
<b>第八章 公共部门的绩效测评与激励</b>	
<b>第一节 绩效测评 .....</b>	<b>172</b>
一、绩效测评的含义与原则 .....	172
二、绩效测评要素 .....	174
三、测评方法 .....	176
四、西方各国政府的考绩制度 .....	180
<b>第二节 激励 .....</b>	<b>188</b>
一、激励的作用和原则 .....	189
二、奖励与惩罚 .....	190
<b>第九章 公共部门的人力资源培训</b>	
<b>第一节 公共部门人力资源培训的意义与原则 .....</b>	<b>194</b>
一、公共部门人力资源培训的含义 .....	194
二、公共部门人力资源培训的意义 .....	195
三、公共部门人力资源培训的原则 .....	196
<b>第二节 公共部门人力资源培训的种类与形式 .....</b>	<b>198</b>
一、公共部门人力资源培训的种类 .....	198
二、公共部门人力资源培训的形式 .....	201
<b>第三节 公共部门人力资源培训的机构设置和法律保障 .....</b>	<b>203</b>
一、公共部门人力资源培训的管理机构 .....	203
二、公共部门人力资源培训的教育机构 .....	205

# 目

# 录

三、公共部门人力资源培训的法律保障·····	211
第四节 公共部门人力资源培训的需求分析、规划与评估·····	212
一、公共部门人力资源培训的需求分析与规划·····	212
二、公共部门人力资源培训的评估·····	215
第五节 公共部门人力资源培训的内容与方法·····	216
一、公共部门人力资源培训的内容·····	216
二、公共部门人力资源培训的方法·····	218
第六节 公共部门人力资源培训的发展趋势·····	221
一、注重实际能力培养和运用现代化手段的发展趋势·····	221
二、培训的国际化趋势·····	222
三、培训机构的多元化和社会化趋势·····	222
四、在职培训与学位教育相结合的趋势·····	223
<b>第十章 公共部门的工资制度</b>	
第一节 工资的概念与原则·····	225
一、工资的概念与功能·····	225
二、公共部门工资制度的原则·····	227
第二节 我国公共部门的工资制度·····	231
一、我国公共部门工资制度的演变·····	231
二、我国公共部门现行的工资制度——职级工资制·····	233
三、我国公共部门的工资关系·····	240
第三节 西方国家公共部门的工资制度·····	241
一、日本政府公务员的工资制度·····	241
二、英国政府文官的工资制度·····	243
三、美国政府公务员的工资制度·····	244
四、法国政府公务员的工资制度·····	245
<b>第十一章 公共部门的人事监督</b>	

第一节 公共部门的人事监控 .....	247
一、人事立法 .....	247
二、人事监控 .....	248
三、我国政府人事监控中存在的问题 .....	251
第二节 申诉与控告 .....	252
一、申诉控告的含义 .....	252
二、我国公共部门的申诉控告制度 .....	252
三、西方国家公共部门的申诉控告制度 .....	257
第三节 公共部门的监察制度 .....	264
一、我国国家公务员的监察制度 .....	264
二、西方国家的人事监察制度 .....	266

## 参考文献

## 第一节 人力资源和人力资源管理

研究公共部门的人力资源管理,首先要搞清什么是公共部门和公共部门的人力资源管理,而要搞清什么是公共部门的人力资源管理,则有必要了解人力资源和人力资源管理的概念和特点。

### 一、人力资源的含义和特点

#### (一)人力资源的含义

##### 1. 人力资源的概念

人力资源是指能够推动整个社会经济和社会发展的具有劳动能力的人口的总和。在宏观意义上,它以国家或地区为单位进行划分和计量;在微观意义上,则以部门和单位进行划分和计量。作为一种资源,劳动能力又包括智力能力和体力能力两种形态。

##### 2. 人力资源的数量构成

人力资源的数量指的是构成劳动力人口的数量。所谓劳动力则是指具有劳动能力的人,主要是指处在劳动年龄的人。劳动年龄即法定的就业年龄。各国因经济发展状况不同,文化不同,国家人口体质的不同,在劳动年龄的规定上也有所不同。在处于劳动年龄的人口中,也存在一些丧失劳动能力的人口,因此在计算人力资源的数量时需对此种情况予以考虑。

目前,在一些国家中,有一些未达到劳动年龄的人口在从事着社会劳动,但这种情况属于违法现象。从理论与实践上看,可以将未达到劳动年龄的人口视为潜在的人力资源,或正在形成中的人力资源。因为他们无论从体质上还是从文化素养上仍处于生长发育阶段,过早地利用这种尚未发育成熟的人力,就如同过早地砍伐一棵未长成材的小树,是对人力资源的一种损害。因此,从严格意义上说,人力资源的数量统计主要应该通过对处于劳动年龄的人口的测量去获得。

人力资源数量的主要构成如下:

①处于劳动年龄,正在从事社会劳动的人口,它占整个人力资源数量



构成的大部分,属于“适龄就业人口”;

②处于劳动年龄,具有劳动能力并要求参加社会劳动的人口,这部分人属于“求业人口”或“失业人口”;

③处于劳动年龄,正在从事学习的人口,属于“就学人口”;

④处于劳动年龄,正在从事家务劳动的人口;

⑤处于劳动年龄,正在军队服役的人口;

⑥处在劳动年龄的其他具有劳动能力的人口。

超过劳动年龄,但仍在从事社会劳动的人口,属于“老年劳动者”。这部分人的情况变动性较大,在人力资源的数量统计过程中不具有相对稳定性。

### 3. 人力资源的质量

人力资源的质量,是指人力资源的质的规定性,包括人力资源的体质、智力、知识和技能水平,是对人力资源的相应单位进行鉴别的关键因素。与人力资源的数量相比,人力资源的质量具有更加重要的意义。社会劳动中,包含着简单劳动和复杂劳动。复杂劳动相当于数倍的简单劳动,而复杂劳动则要求高质量的人力资源来从事。随着现代社会经济的发展和高新技术的运用,社会劳动对人力资源质量的要求越来越高,对高质量人力资源的需求也日益增加。

从人力资源的替代性方面看,在一般情况下,人力资源的质量对人力资源的数量具有很强的替代性,而人力资源数量对人力资源质量的替代性则很差,在很多情况下甚至完全无法替代。例如,由 100 个没有技术的、从事简单劳动的工人去替代一个接受过良好教育的、掌握现代技术的高级技术人员就不具有可能性。由此可见,人力资源质量因素非常重要。

#### (二) 人力资源的特点

人力资源是一种国民经济资源,但又是区别于物质资源和其他生物资源的一种特有资源。其特点主要表现在以下几方面。

##### 1) 人力资源具有生物性

人力资源以自然人为载体,是一种“活”的、有生命的资源。它与人的自然生理特征相联系,与其他自然资源一样具有自然属性。

##### 2) 人力资源具有社会性

人力资源区别于一般的自然资源,它除了自然属性,同时还具有社会属性。首先,人力资源产生和发展于一定的社会条件下。作为一种资源,人的劳动能力是在社会劳动的过程中形成和发展的。从宏观意义上看,人类劳动是群体性的劳动,人类本身就是社会的产物,任何人都不可能离开社会群体而孤立存在。作为劳动能力载体的人在从事劳动的过程中结成一定的社会关系,进行社会经济活动。因此,人力资源在实质上是一种社会资源,它归属于全社会,而非归属于某社会经济单位。此外,从人类