

21 SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG GUANLILEI
TONGBIAN JIAOCAI

世纪高等院校公共管理类统编教材

公共部门 人力资源开发 与管理

主编 丛建阁

副主编 张宗坪 林 娜

 中国财政经济出版社

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

公共部门人力资源 开发与管理

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源开发与管理/丛建阁主编. —北京:
中国财政经济出版社, 2002.9

21 世纪高等院校公共管理类统编教材

ISBN 7-5005-6040-0

I. 公... II. 丛... 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 (2002) 第 064356 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 15.75 印张 389 000 字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数:1—5 000 定价:24.00 元

ISBN 7-5005-6040-0/F·5288

(图书出现印装问题,本社负责调换)

前 言

马克思主义者认为：人是生产力中最活跃的因素。著名管理学家彼德·杜拉克说：“企业或事业唯一的真正资源是人。管理就是充分开发人力资源以做好工作。”哈比森认为：“人力资源……是国民财富的最终基础。资本和自然资源是被动的生产要素，人则是积累资本，开发自然资源，建立社会、经济和政治组织并推动国家向前发展的主动力量。显而易见，一个国家如果不能发展人民的技能和知识，就不能发展任何东西。”可以说，人力资源是一种战略资源或称为第一资源。

“人力资源”一词出现在管理文献中大约是在 20 世纪五、六十年代，人们对人力资源的价值及其对社会经济的影响力已经在传统经济时期有所认识，随着知识经济时代的到来，人力资源越来越成为组织实现自己战略目标的关键因素。正如莱斯特·瑟罗指出的：到 21 世纪，有技能的人才是唯一持久的竞争优势。有人曾这样比喻：如果说新经济像人的躯体，那么人力资源就像人的“眼球”。高度重视人力资源的开发与管理，已经成为西方发达国家的国策。许多国家为了抢占 21 世纪的经济主动权，纷纷提出人才建设计划，如美国制定了“培养 21 世纪美国人”计划，欧盟在其《2000 年议事日程》中明确提出要“将知识放在最优先地位”并强调大力开发人力资源，日本提出“培养世界通用的 21 世纪日本人”目标。竞争是全方位的，如资金的、技术的、环境的等等，但归根结底是人才的竞争。人力资源开发与管理创新是 21 世纪的必然趋势。

我国是一个人口大国，为把人口负担转化为人力资源优势，党和国家对人力资源的开发与管理由计划经济体制下的不重视发展到市场经济体制下极为重视。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出：“我国现代化建设的进程，在很大程度上取决于国民素质的提高和人才资源的开发”，“培养同现代化要求相适应的数以亿计高素质的劳动者和数以千万计的专门人才，发挥我国巨大的人力资源的优势，关系到 21 世纪社会主义事业的全局。”

在我国，尽管毛泽东同志早在 1955 年就在一篇文章中提出过“人力资源”这一术语，但我国的人力资源理论与实践起步较晚和缺乏系统研究却是不争的事实。对于人力资源问题的研究和实践，在我国也不过是近一二十年的事情，而对于公共部门人力资源开发与管理的研究则显得更为滞后，关于公共部门人力资源开发与管理的论著也是寥寥无几。公共部门和私人部门构成社会的两大部门，其人力资源的素质、规模、结构以及行为等都不同程度地体现出难以适应世界大转折、中国大变革的现实要求。正是在这种形势下，我们参加了公共管理类系列教材——《公共部门人力资源开发与管理》的编写工作。这本教材的出版，可以较好地适应中国对外开放和深化改革对公共部门人力资源培养的要求。

《公共部门人力资源开发与管理》一书，是从人力资源开发与管理的—般原理和公共部门的实践出发，以国家公共行政系统人力资源（公务员）开发与管理的为主线，兼顾其他诸如国有事业单位和企业、社会中介机构的人力资源特点，全书共分 12 章，对公共部门人力资源的预测与规划、招聘与选拔、激励与考核、教育与开发、权利与责任、工资保险与福利、人员的流动与交流、成本与会计等内容作了较为全面地、系统地介绍。

本书主要有以下几个特点：（1）体系完整、科学。《公共部门人力资源开发与管理》首先从一般知识和原理入手，在较为系

统介绍和分析西方主要国家公务员制度的基础上,对人力资源的入口管理、在岗管理、出口管理等完整过程和环节进行了介绍,并对公共部门人力资源成本与会计进行了初步探索。(2)理论与实务相结合。既有较为系统的理论分析,又有大量的表格和案例,较好地知识加以系统化和案例化,有助于培养学生分析问题和解决问题的能力。(3)内容新。除了在书中增加了案例以及人力资源成本与会计计量内容外,更重要的是在书中介绍了我国公共部门人力资源开发与管理的最新政策和措施,如MPA教育、上海APEC会议精神、工资调整与改革以及国外新公共管理运动相关知识。

本书的编写提纲由丛建阁拟定,经中南财经政法大学张怀富教授、山东师范大学蒋光侠教授等专家审阅,最后由大家讨论修改确定。本书的编写工作主要由山东财政学院财税与公共管理学院、山东经济学院公共管理系的有关教师完成。具体分工如下:丛建阁编写第一、二、三章,牟芳华编写第四章,董西明编写第五章,王晓燕编写第六章,武志红编写第七章,张宗坪编写第八章,丛建阁、林娜编写第九、十章,宋敏编写第十一章,王丽梅编写第十二章。张宗坪、林娜参加了部分内容的修改工作,丛建阁负责对全书修改、总纂定稿。

本书在编写中,参照了国内外大量的人力资源开发与管理研究文献资料,并对其研究成果进行了部分的借鉴,在此表示感谢!本书的出版,得到了中国财政经济出版社的大力指导和帮助,在此表示衷心的感谢!

由于时间仓促和作者水平有限,加之国内外公共部门改革的不断深化,很多问题作者只是作了一些抛砖引玉的分析,书中难免存在不足、谬误之处,欢迎广大读者不吝赐教。

作 者

2002年7月

目 录

第一章 公共部门人力资源开发与管理概述 ·····	(1)
第一节 公共部门及其人力资源·····	(1)
第二节 公共部门人力资源开发·····	(30)
第三节 公共部门人力资源管理·····	(47)
思考题·····	(69)
案例分析·····	(69)
第二章 公共部门人力资源开发的国际比较 ·····	(71)
第一节 英国公共部门人力资源开发与管理制 度·····	(71)
第二节 美国公共部门人力资源开发与管理制 度·····	(83)
第三节 法国公共部门人力资源开发与管理制 度·····	(91)
第四节 中国和西方公共部门人力资源开发与管理制 度比较·····	(103)
思考题·····	(113)
案例分析·····	(114)
第三章 公职人员的权利与责任 ·····	(118)
第一节 公职人员的权利与义务·····	(118)
第二节 公职人员权利、义务规定的内容与法律 责任·····	

.....	(124)
第三节 公职人员的行为规范建设	(132)
思考题.....	(141)
案例分析.....	(141)
第四章 公共部门人力资源的预测与规划	(143)
第一节 公共部门人力资源信息系统	(143)
第二节 公共部门人力资源预测	(153)
第三节 公共部门人力资源规划	(164)
思考题.....	(175)
案例分析.....	(175)
第五章 公共部门的工作分析	(179)
第一节 公共部门工作分析概述	(179)
第二节 公共部门工作分析的内容与方法	(187)
第三节 公共部门工作说明书的编制	(200)
思考题.....	(204)
案例分析.....	(204)
第六章 公职人员的招聘与选拔	(207)
第一节 公共部门品位分类与职位分类	(207)
第二节 公职人员的招聘	(223)
第三节 公职人员的选拔	(233)
第四节 公职人员考试录用制度	(242)

思考题	(253)
案例分析	(253)
第七章 公共部门人力资源的激励与考核	(259)
第一节 人力资源激励的涵义和作用	(260)
第二节 西方激励理论简介	(264)
第三节 公职人员的考核	(285)
第四节 公职人员的奖惩及职务升降	(294)
思考题	(304)
案例分析	(304)
第八章 公共部门人力资源的教育与培训	(309)
第一节 公共部门人力资源培训的意义	(309)
第二节 公共部门人力资源培训的需求分析	(319)
第三节 公共部门人力资源开发的主要内容	(325)
第四节 公共部门人力资源培训的组织体系与 MPA	(331)
第五节 公共部门人力资源培训结果的评估及其使用	(341)
思考题	(347)
案例分析	(348)
附文 2001~2005 年全国干部教育培训规划	(352)
第九章 公职人员的交流与流动	(364)
第一节 公职人员的交流管理	(365)
第二节 公职人员的流动管理	(385)

思考题·····	(404)
案例分析·····	(405)
第十章 公职人员的工资、保险与福利·····	(414)
第一节 公职人员的工资报酬制度与改革·····	(414)
第二节 公职人员的保险福利制度与改革·····	(429)
思考题·····	(440)
案例分析·····	(440)
第十一章 公职人员的申诉与控告·····	(443)
第一节 公职人员申诉、控告制度的意义·····	(443)
第二节 公职人员申诉、控告的主要内容·····	(448)
第三节 公职人员申诉、控告中的法律责任·····	(457)
思考题·····	(459)
案例分析·····	(460)
第十二章 公共部门人力资源成本与会计·····	(462)
第一节 人力资源会计的产生与发展·····	(462)
第二节 人力资源成本会计·····	(470)
思考题·····	(488)
参考文献·····	(489)

第一章 公共部门人力资源开发与 管理概述

公共部门人力资源开发与管理的整个社会人力资源开发与管理系统的的重要组成部分。目前，国内已经对私人部门的人力资源开发与管理的作了较为系统的研究，而对公共部门的人力资源开发与管理的尚处于探索和起步阶段。因此，我们认为有必要首先对公共部门的人力资源、人力资源开发、人力资源管理等基础性概念作以规定和分析，以便于人力资源开发与管理的顺利开展。

第一节 公共部门及其人力资源

为了便于对公共部门人力资源进行科学、系统的比较和研究，必须首先对公共部门的内涵和外延作出正确的界定。

一、公共部门

人类社会作为一个有机的整体，它是由若干个部门组成的。从传统社会科学的角度的划分，可以将整个社会部门分为政治部门、经济部门、文化教育部门、科学技术部门等。为了进一步对

各个部门管理规律的研究，当代社会科学家又将整个社会部门区分为三大部门：第一部门（First Sector），又称“公域”，即政府组织类的纯公共部门（Public Sector）；第二部门（Second Sector），又称“私域”，即工商企业类的私人部门（Private Sector）；第三部门（Third Sector），又称“第三域”，一般是指与公共部门和私人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，这类部门本质上属于公共部门，但一般称为准公共部门。因此，从总体上讲，社会可以分为公共部门和私人部门两大部门。

公共部门是相对于私人部门而言的社会两大部门之一，是一种重要的组织形式。从西方公共部门经济学的有关论著中可知：公共部门是指以公共权力为基础，依法管理社会事务并提供公共物品，以谋求社会公共利益为目的（不是共同利益）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、举办的以国有制运行的公营企业等。

（一）纯公共部门

纯公共部门是指政府组织。它具有以下内涵规定性：

1. 对社会公共事务进行管理是其基本职能

从一般意义上讲，公共事务是相对于私人事务而言的，由于公共事务存在着一定的不确定性，如对“公共”概念的理解就呈现出多样化和复杂化的特点，特别是形势的不断发展促使公共事务的内容和范围也处于不断变化之中，但是我们可以公共部门提供的产品即公共物品或公共服务为依据，将公共事务定义为：公共事务是指以提高全社会公众整体的生活质量和满足全社会公众共同利益为目标的一系列管理活动。公共事务具有以下特点：（1）公益性，又称为非排他性。公益性是指公共事务管理的受益者应为全社会公众，而且一些人享用公共物品带来的利益不能排除其他一些人同时从公共物品中获得利益，因为它强调的是社会

整体的公共利益。(2) 非营利性。非营利性体现在两点；一是投资上的非营利性。公共投资的数额往往巨大，但这种投入不是以获取投资利润为目标，主要在于改善和提高社会的整体福利水平。二是在一般情况下，社会公众在享受公共服务带来的利益时不需要交费，但有时为了弥补公共事务的经费不足，或者为了均衡社会公众享受公共服务的利益差别，也可以采取收费的方法，但是，应该强调的是这种收费不是以营利为目的。(3) 阶级性。社会的共同利益必然反映出占统治地位集团或阶级的利益，通过公共政策的制定和管理机构的设置实施利益维护。(4) 权威性。公共事务的管理者依据公共权力进行管理，本身就具备了公共管理中的权威性。

2. 依托公共权力进行公共管理

权力是指影响和支配他人行为的强制性力量。整个社会的权力是一个复杂的体系，包括财产权力、人身权力和公共权力。公共权力是指公共机构处理公共事务的权力。公共权力是由社会的共同需要产生的，是人类社会发展到一定阶段的必然产物，是与国家、政府的出现紧密联系在一起的。公共权力的特点主要体现在：(1) 相对独立性。公共权力要承担起维持社会生活的基本秩序、调节社会成员和不同群体的利益冲突以及控制社会秩序和社会生活方式的发展方向等各种职能，同时，公共权力的取得和行使是以相应的义务履行或责任承担为交换基础。(2) 强制性和非强制性并行。公共权力的强制性，是指社会成员必须服从公共权力；非强制性，是指通过说服、引导而使社会成员服从公共权力。当然，公共权力的行使不是随心所欲的，必须受到必要的监督，否则就会导致公共权力的滥用，成为以权谋私的“祸根”。(3) 动态变化性。正如前面所言，公共权力是在人类社会发展到一定历史阶段的产物，是与国家、政府的功能转换密切相关。随着政府行政改革的推行，政府的管理职能也在悄悄变化。随着政

府职能的转变、管理方式的更新以及权力的下移，政府已经逐渐把以前大量的职责不明的公务移交给了市场或第三部门。因此，对公共事务的管理是通过行使公共权力来实现的，公共权力的变化也促使公共事务的变化。

3. 掌握和运用的资源是公共资源

政府掌握和运用的公共资源主要包括：（1）法律制度。法律制度也是一种资源，而且是公共管理中极为关键的一种资源，对于整个社会的正常运转起着决定作用。（2）公共信息资源。人们把信息、物资、能源三者共同看作为现代人类社会存在和发展的基础，而信息资源居于首位，这足以表明信息资源的价值。（3）人力资源。在诸多资源中，人力资源是一种最宝贵、最活跃的资源，是第一资源，因此，人力资源的开发与管理成为政府活动中的主要内容之一。（4）自然资源。自然资源包括矿产资源、水资源、土地资源、能资源和森林资源等，尽管它是一种死的资源，但对社会的发展和进步也起着重要的作用。（5）国有企业或单位的公共财产。

4. 为社会提供的是公共物品或公共服务

公共物品与私人物品区别的标准为：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。公共物品具有非竞争性和非排他性。非竞争性是指消费者的增加不会引起生产成本的增加，非排他性是指一些人享用公共物品带来的利益不会排除其他人同时享用该公共物品的利益。

5. 行为的价值取向是公共利益

政府应该是一种“社会人”、“公益人”，而不是一种“经济人”、“自利人”。它是以满足社会的公共利益而不是共同利益为目标。尽管政府总是代表统治者的利益，在利益安排上有对哪个阶级优先安排上的差别，但它始终是代表大多数人的利益。否则，这个政府迟早是要垮台的。

(二) 准公共部门

准公共部门是指介于政府组织部门与工商企业之间的一些部门。这些部门有的更具有工商企业的特点但又不同，主要指国有企业或公益企业，有的则更类似于或依赖于政府组织，一般称为非政府组织，如政府投资兴建的自来水公司、城市公交公司、高等院校、科研机构、社会福利机构、非营利性医疗机构等。保罗·A. 萨缪尔森 (Paul A. Samuelson) 和威廉·D. 诺德豪斯 (William D. Nordhaus) 在《经济学》一书中将第三部门由这样一个链条贯穿：公益性企业、公共事业、非政府公共机构。公益性企业一般是由政府投资或为主体投资，向社会提供公共服务或准公共物品，生产由政府垄断，由政府进行公共物品定价，一般实行企业化管理，自负盈亏，必要时政府提供补贴，这类组织所生产的是大部分私人或一半私人一半公共的物品，因此其性质属于准公共部门。公共事业，主要由政府投资，所需资金主要由财政提供，其基本功能是为社会提供公共服务或准公共物品，实行政府定价，但一般不实行企业化管理，这类组织所生产的物品或提供的服务大部分是公共的。非政府公共机构，或由政府提供资金，或不由政府提供资金，其职能在很大程度上与政府相似，这类组织提供的服务基本上是纯公共物品，或者至少是大部分公共的。

以上三类组织除了各自具有的上述特征之外，它们的共同特征是非营利性但是其非营利性程度有所差别。其中：公益性企业具有一定的盈利要求，非营利性程度相对较低；公共事业基本无盈利，非营利性程度相对较高；非政府公共机构完全无盈利，属于真正的非营利性组织。

第三部门之所以归入公共部门，主要原因在于：第一，第三部门生产或活动的基本目标是公益性的，这与第一部门的目标是一致的；第二，第三部门生产、活动的内容和方式往往由政府实

行控制或进行必要的行政管制，它与第一部门存在着十分密切的关系，从某种角度上说，它被作为实现公共利益目标的补充手段或辅助途径；第三，第三部门提供的产品也是公共物品或准公共物品，这与第一部门提供的物品是一致的或基本一致的；第四，第三部门的投资主体或资金来源也主要是政府或财政；第五，第三部门生产或活动的非营利性与第一部门的价值取向是一致的。

二、人力资源的涵义

“人力资源”（Human Resource, HR）一词是当今社会颇为流行和时尚的管理术语。但是要对它给出一个明确的定义却也并非易事，因为大家的出发点和理解上存在着这样或那样的差别，迄今为止尚不能够达成被广泛接受和传播的统一定义。

人力，在《辞海》中解释为“人的能力”，它是人类所具有的体力和脑力的总和，即人的体力、智力和技能等。资源，在《辞海》中解释为“资财之源”，韦伯（Weber）认为资财是“某种可备利用，提供资助或满足需要的东西”。按照传统分类，资源由自然资源、经济资源和人力资源构成，也有人把经济资源与人力资源合称为社会资源。经济学通常把为了创造物质财富而投入生产过程中的一切要素称为资源。法国庸俗经济学家萨伊（Jean-Baptiste Say）认为土地、资本和劳动为生产的三要素；马克思则把生产要素概括为生产资料（包括劳动对象、劳动资料）和劳动者，认为“劳动者和生产资料始终是生产的因素”^①。现代资产阶级经济学家把生产要素总结为土地、资本、劳动、组织者的才能和技术信息五个方面。无论因素的多少，始终离不开人的因素，也就是说人的因素始终是社会活动并创造社会财富的一项重要资源。

^① 《马克思恩格斯全集》，第24卷，第44页。

人力资源是 20 世纪五、六十年代在现代社会经济发展过程中，尤其是近三十年来西方经济学及管理理论中的一个基础性概念。在我国，尽管毛泽东同志于 1955 年首次在一篇文章的按语中已经使用“人力资源”这一术语，但我国的人力资源理论与实践起步较晚和缺乏系统研究却是不争事实，对“人力资源”一词的理解目前仍存在较大的分歧。准确地理解人力资源的含义，是研究人力资源开发与管理的基础，因此我们认为有必要首先界定人力资源的概念。

(一) “人力资源”概念的不同表述

国内外的人力资源论著中对人力资源的定义可以概括为：

第一，认为人力资源是推动社会和经济发展的劳动力资源，注重和强调的是人力资源的作用。代表性的观点有：(1) 人力资源是在一定范围内能够作为生产要素投入社会经济活动的全部劳动人口总和，它可分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。^① (2) 人力资源是指投入和即将投入社会财富创造过程的人力。^② (3) 人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力，即处在劳动年龄的已直接投入建设和尚未投入建设的人口能力。^③ (4) 人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动的能力的人们的总称，应包括数量和质量两个指标。^④ (5) 人力资源是指在一定区域内的人口总体所具有的劳动能力的总和，或者说是能够推动整个经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动的能力的人口的总和。^⑤ (6) 人力资源这

① 孙柏瑛、祁光华编著：《公共部门人力资源管理》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 2 页。

② 陆国泰主编：《人力资源管理》，高等教育出版社 1999 年版，第 10 页。

③ 张德编著：《人力资源开发与管理》，清华大学出版社 1996 年版，第 1 页。

④ 廖泉文著：《人力资源管理》，同济大学出版社 1991 年版，第 2 页。

⑤ 陈天祥编著：《人力资源管理》，中山大学出版社 2001 年版，第 1 页。