

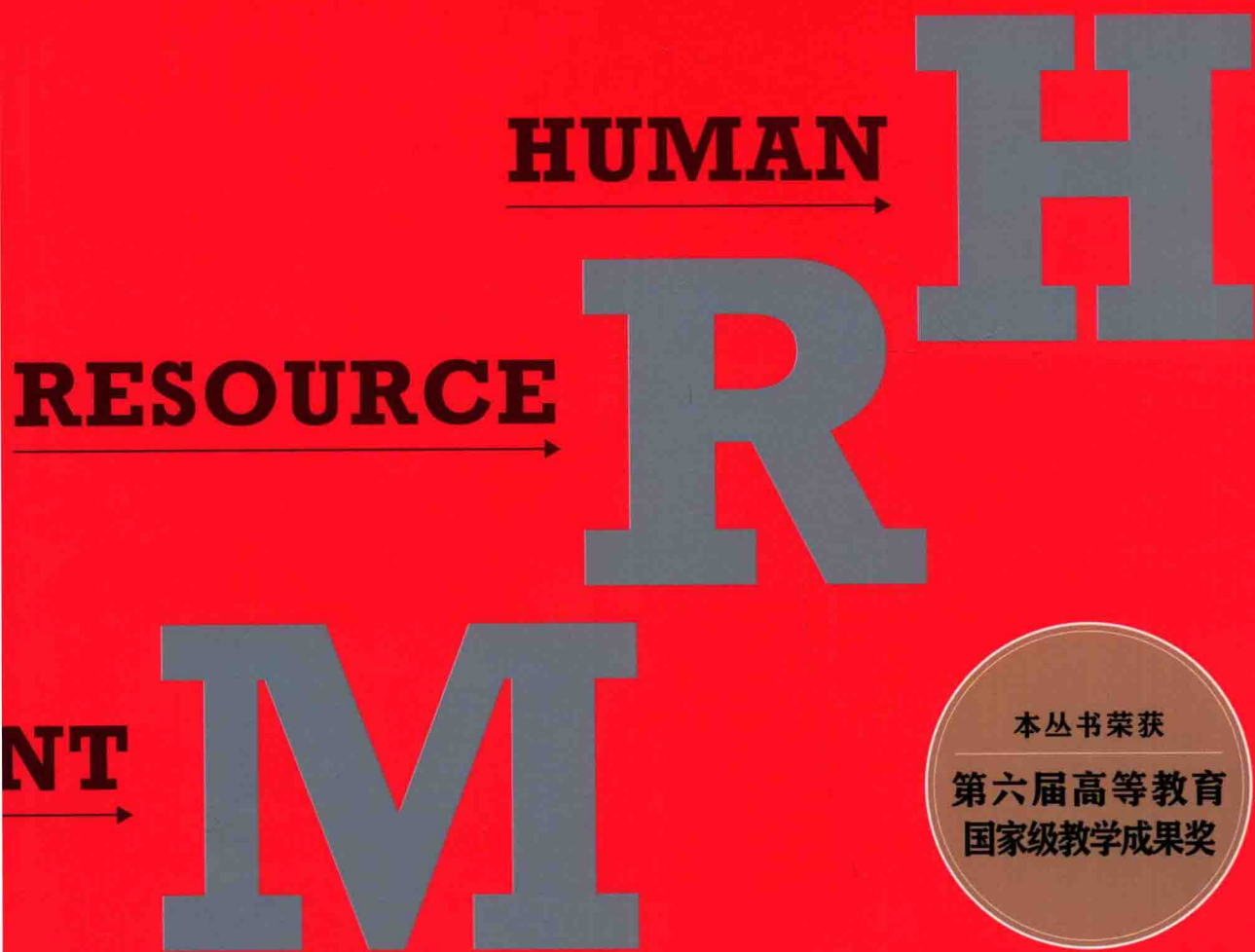


复旦博学

21世纪人力资源管理丛书

公共部门 人力资源管理

滕玉成 于萍 编 著



复旦大学出版社



复旦博学

21世纪人力资源管理丛书

公共部门 人力资源管理

滕玉成 于萍 编著

HR



M



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/滕玉成,于萍编著. —上海:复旦大学出版社, 2018. 12
(复旦博学·21世纪人力资源管理丛书)
ISBN 978-7-309-14058-3

I. ①公... II. ①滕...②于... III. ①公共部门-人力资源管理-教材 IV. ①D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第266616号

公共部门人力资源管理
滕玉成 于萍 编著
责任编辑/张美芳

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址: fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853
外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845
上海春秋印刷厂

开本 787×1092 1/16 印张 25.75 字数 534 千
2018年12月第1版第1次印刷
印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-14058-3/D·968
定价: 55.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

主编简介

滕玉成，博士，山东大学政治学与公共管理学院行政管理系教授、博导，兼任山东大学人才战略与区域发展研究中心主任。曾任山东大学MPA教育中心副主任、行政管理系主任。主要教学和研究领域为：人力资源管理与组织文化、城镇化与基层治理。长期为党政机关和企事业单位的管理、服务、文化建设等提供咨询培训，参与其人员录用、竞聘的命题，并出任考官。

内容提要

本书的特点主要是：第一，逻辑清晰、体系完整、重点突出，形成了完整的公共部门人力资源管理的逻辑、结构和内容体系。第二，以战略管理为统领，故也可称为“公共部门战略性人力资源管理”。第三，注重纵向分析对我国古代、近代公职人员管理的现代传承，横向总结对发达国家公共部门人力资源管理的学习借鉴，并聚焦于我国当下与未来一段时间的公共部门人力资源管理实践。第四，语言简明，易于理解，并在每章的开始安排了学习思路 and 重点，后面选编了阅读资料、案例分析和复习思考题。

总之，本书既可作为公共管理各专业本科生、MPA研究生教材，还可作为公共部门各级各类管理人员教育培训开发和自学用书。

丛书编辑委员会

主任 曾湘泉

委员（按姓氏笔画排序）

文跃然 孙健敏 刘子馨 刘尔铎 萧鸣政

苏荣刚 郑功成 徐惠平 彭剑锋

总策划

文跃然 苏荣刚

本书篇章结构

公共部门人力资源管理功能	公共部门人力资源管理职能（活动）	篇（主要依据公共部门人力资源管理功能）	章（主要依据公共部门人力资源管理职能活动）
		第1篇 公共部门人力资源管理的系统、演进与战略转变	第1章 公共部门人力资源管理导论 第2章 公共部门人力资源管理的演进 第3章 公共部门战略性人力资源管理 第4章 公共部门人力资本管理
获取	职位分析 职位评价 职位设计 人员分类 胜任力 人力资源规划 招募甄选与录用 组织结构与设计▲	第2篇 公共部门人力资源的获取与发展	第5章 公共部门职位分析、职位评价、职位设计与胜任力 第6章 公共部门人员分类 第7章 公共部门人力资源规划 第8章 公共部门人力资源招募、甄选与录用
发展	教育培训与开发 职业生涯管理		第9章 公共部门人力资源教育、培训与开发 第10章 公共部门人力资源职业生涯管理
激励	绩效管理 薪酬管理 教育培训与开发★ 职业生涯管理★ 纪律与奖惩■ 激励理论▲	第3篇 公共部门人力资源的激励、维持与整合	第11章 公共部门人力资源绩效管理 第12章 公共部门人力资源薪酬管理
维持	职业生涯管理★ 薪酬管理★ 健康与安全■ 权责与伦理■ 纪律与奖惩■ 员工关系■		
整合	组织文化管理▲ 沟通管理▲ 人际关系处理▲ 冲突处理▲		第13章 公共部门组织文化管理

说明：

1. 本书逻辑结构的设计综合考虑了以下因素：① 公共部门人力资源管理的功能、职能（活动）及其对应关系。② 公共部门人力资源管理的系统性、科学性。公共部门（战略性）人力资源管理系统模型见图1-2。③ 与《管理学》《组织行为学》等教材的合作与分工。其中，按惯例纳入《管理学》《组织行为学》的加注了▲，同时为了体现整合功能，以及文化管理的特殊性、重要性，设置了第13章。④ 教材容量和教学课时等的需要和限制。暂不纳入该教材的加注了■。⑤ 考虑到部分学校已将“公务员制度”合并到“公共部门人力资源管理”课的需要。

此外，公共部门人力资源管理各功能和职能活动不是一一对应关系，如教育培训开发、职业生涯管理、绩效管理、薪酬管理等职能活动体现了多重功能，故在重复时加注了★。

2. 本书也可称为公共部门战略性人力资源管理。

前 言

从2001年主编《公共部门人力资源管理》教材第一版至今已17年了，一个问题一直萦绕于心，即《公共部门人力资源管理》教材选取内容的依据是什么？具有什么样的结构？形成什么样的体系？……要回答这些问题，不仅要回应包括公共部门战略性人力资源管理在内的公共部门人力资源管理的理论研究与实践操作，还涉及与《管理学》《组织行为学》《公务员制度》等教材的协作与分工，以及教材容量、教学课时的限制等。所以，本教材在致力于建设“科学与人文兼具、理论与实践共进、制度与文化协和、国际化与本土化并举、中西合璧的公共部门人力资源管理”的基本原则和指导思想下，积极吸收相关学术研究成果、管理实践成就与同行成果，提出了《公共部门人力资源管理》或《公共部门战略性人力资源管理》教材内容、结构的逻辑依据，进而撰写各章，从而完成了对《公共部门人力资源管理》教材从逻辑经结构到内容的一次改造。

为此，本书的逻辑、结构和内容，综合考虑了公共部门人力资源管理的功能、职能（活动）及其对应关系，公共部门人力资源管理的系统性、科学性，我国公共部门人力资源管理的历史总结、实践检验及其与西方发达国家的比较，与《管理学》《组织行为学》等教材的合作与分工，以及教材容量和教学课时的要求与限制，形成了3篇13章。

第一，就“篇”而言，除第1篇是关于公共部门人力资源管理的系统、历史发展和战略转变外，其余都是依据公共部门人力资源管理应发挥或体现出来的“功能”，即按获取、发展、激励、维持、整合等功能的顺序确定先后；就“章”而言，则是根据公共部门人力资源管理的职能或职能活动或实践活动或活动与上述功能的对应关系而确定的先后顺序。当然，这并非是说各功能和职能活动是一一对应关系，事实上，各职能活动，如教育培训开发、职业生涯管理、绩效管理、薪酬管理等都体现了多重功能。

第二，按惯例已纳入《管理学》《组织行为学》教材的，如组织结构、组织设计、激励理论、冲突管理等，不纳入本教材，但为了体现整合功能，以及组织文化管理的特殊性和重要性，设置了公共部门组织文化管理一章；限于教材容量和教学课时，健康与安全、权责与伦理、纪律与奖惩、员工关系等，暂不纳入本教材。

第三，将公共部门战略性人力资源管理、公共部门人力资本管理两章列入第1篇，公共部门职位分析、职位评价、职位设计与胜任力作为第5章提到公共部门人力资源规划之

前，公共部门人力资源的培训开发、职业生涯管理提到绩效管理之前。

第四，针对我国公共部门人力资源管理的制度、实践及其与西方发达国家的比较，以及考虑到部分学校将“公务员制度”合并到“公共部门人力资源管理”课的需要，专门在公共部门战略性人力资源管理一章撰写了我国人才强国战略与公共部门战略性人力资源管理的问题和改进一节，在人员分类、招募甄选与录用、教育培训与开发、职业生涯管理、绩效管理、薪酬管理等章撰写了中西相关制度和实践比较、我国公共部门存在的有关问题与改进方向一节，以及在公共部门人力资源规划一章撰写了我国公共部门人力资源规划一节，并在相关章节梳理了我国公务员和事业单位工作人员有关管理的党内法规制度与国家法律法规依据。

第五，鉴于教材容量，将各章的阅读资料或案例分析以二维码形式提供。

因此，本书的特点主要是：第一，逻辑清晰、体系完整、重点突出，形成了完成的公共部门人力资源管理的逻辑、结构和内容体系。第二，以战略管理为统领，也可称为《公共部门战略性人力资源管理》。第三，注重纵向分析我国古代、近代公职人员管理的现代转承，横向总结发达国家公共部门人力资源管理的经验借鉴，并聚焦于我国当下与未来一段时间的公共部门人力资源管理实践。第四，语言简明，易于理解，并在每章的开始安排了学习思路和重点，章末选编了阅读资料（或案例分析）和复习思考题。

总之，本书既可作为公共管理各专业本科生、MPA 研究生教材，也可作为各相关专业研究生参考教材，还可作为公共部门各级各类管理人员教育培训开发和自学用书。

本书由滕玉成设计编写提纲，并最后通稿定稿。参加初稿编写的还有赵霞、李闪闪、付振、李吉峰、张金楠、孙蕾、李飞飞、吴玲、许光亚、杨洁、刘丽敏等，特别是赵霞、李闪闪、张金楠做了大量的工作。在编写过程中，我们参考了大量国内外的资料，除书内注明的之外，尚借鉴了许多专家、学者的专著、教材、论文、案例与网站资料，在此，一并表示衷心的感谢！本书是按前述思考及确立的基本原则和指导思想，在中国人民大学出版社出版的三版同名教材基础上，重新构思、设计、组队撰写的，在此向中国人民大学出版社及编辑们与相关作者表示诚挚的谢意！同时对复旦大学出版社给予的支持和指导，以及编辑们的辛勤劳动表示感谢！

由于我们水平有限，书中难免有不妥与疏漏之处，诚盼您的批评指正！

最后，请允许在此引用亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）的名言：“我们可以把管理教育比作在高山的山脊上行走，四周冰雪皑皑。山脊的这一边是万丈悬崖，这是于事无补的学究式研究，我们不想掉进那里面去。山脊的那一边是直落而下的陡峭山坡，这是庸常的实际操作。要是往这边走，由于惯性的控制，你可能永远也别想停下来。我们看见很多管理项目都往那边滑下去了，就像在这边悬崖的下面，我们同样也能看见很多过于学术化的项目摔得粉身碎骨……所以，如果你要想走好这条道路，唯一可以停留的地方就是这条山脊，这是管理教育和管理发展汇合的地方，理论和实践相结合的地方。这不是一条容易走的路，你需要时时小心翼翼。但它同时也令人心旷神怡，因为未来更好的管理就在前

面。”我的目标就是想跟大家一起好好地沿着这道山脊一路走下去，追寻前面那心旷神怡……

山东大学政治学与公共管理学院行政管理系教授、博士生导师

山东大学人才战略与区域发展研究中心主任 滕玉成

2018年9月

目录

001 本书篇章结构

001 前言

001 第1篇 公共部门人力资源管理的系统、演进与战略转变

003 第1章 公共部门人力资源管理导论

003 1.1 人力资源与人力资源管理

009 1.2 公共部门人力资源与公共部门人力资源管理

018 1.3 公共部门人力资源管理逻辑体系与系统模型

042 第2章 公共部门人力资源管理的演进

042 2.1 西方发达国家公共部门人力资源管理的产生与沿革

060 2.2 我国公共部门人力资源管理的演变与完善

072 2.3 公共部门人力资源管理的趋势与挑战

079 第3章 公共部门战略性人力资源管理

079 3.1 公共部门战略与公共部门人力资源战略

085 3.2 公共部门战略性人力资源管理的含义与兴起

088 3.3 公共部门战略性人力资源管理与公共部门人力资源管理的区别

090 3.4 公共部门战略性人力资源管理的角色、职能与活动

092 3.5 我国人才强国战略与公共部门战略性人力资源管理的问题和改进

097 第4章 公共部门人力资本管理

097 4.1 人力资本与人力资本理论

100 4.2 公共部门人力资本管理的含义与兴起

102 4.3 公共部门人力资本管理与公共部门人力资源管理的区别

103 4.4 公共部门人力资本管理的目标、理念、原则与机制

109 第2篇 公共部门人力资源的获取与发展

111 第5章 公共部门职位分析、职位评价、职位设计与胜任力

- 111 5.1 公共部门职位分析
- 121 5.2 公共部门职位评价
- 127 5.3 公共部门职位设计
- 131 5.4 公共部门胜任力
- 142 第6章 公共部门人员分类
- 142 6.1 公共部门人员分类的含义与作用
- 143 6.2 公共部门品位分类
- 144 6.3 公共部门职位分类
- 148 6.4 公共部门官职并立职位分类与人员分类的发展趋势
- 150 6.5 中西公共部门人员分类制度与实践比较
- 162 第7章 公共部门人力资源规划
- 162 7.1 公共部门人力资源规划概述
- 166 7.2 公共部门人力资源供需预测
- 172 7.3 公共部门人力资源供需调节
- 173 7.4 我国公共部门人力资源规划
- 184 第8章 公共部门人力资源招募、甄选与录用
- 184 8.1 公共部门人力资源招募、甄选与录用概述
- 185 8.2 公共部门人力资源招募
- 187 8.3 公共部门人力资源甄选
- 197 8.4 公共部门人力资源招募、甄选与录用评估
- 199 8.5 中西公共部门人力资源招募、甄选、录用制度与实践比较
- 215 第9章 公共部门人力资源教育、培训与开发
- 215 9.1 公共部门人力资源教育、培训与开发概述
- 217 9.2 公共部门人力资源教育、培训与开发需求分析
- 223 9.3 公共部门人力资源教育、培训与开发的方法
- 229 9.4 公共部门人力资源教育、培训与开发的计划实施和效果评估
- 238 9.5 中西公共部门人力资源教育、培训与开发制度与实践比较
- 251 第10章 公共部门人力资源职业生涯管理
- 251 10.1 公共部门人力资源职业生涯管理的含义与价值
- 255 10.2 职业生涯管理基本理论
- 262 10.3 公共部门人力资源职业生涯规划
- 266 10.4 公共部门人力资源职业生涯管理的内容
- 272 10.5 公共部门人力资源流动管理
- 278 10.6 中西公共部门人力资源职业生涯管理制度与实践比较

299 第3篇 公共部门人力资源的激励、维持与整合

-
- 301 第11章 公共部门人力资源绩效管理
- 301 11.1 公共部门人力资源绩效管理概述
- 306 11.2 公共部门人力资源绩效计划与绩效沟通
- 312 11.3 公共部门人力资源绩效实施与绩效考核
- 321 11.4 公共部门人力资源绩效反馈与绩效结果应用
- 323 11.5 中西公共部门人力资源绩效管理制度与实践比较
- 335 第12章 公共部门人力资源薪酬管理
- 335 12.1 公共部门人力资源薪酬管理概述
- 342 12.2 公共部门人力资源基本薪酬
- 352 12.3 公共部门人力资源绩效薪酬
- 354 12.4 公共部门人力资源福利
- 361 12.5 中西公共部门人力资源薪酬管理制度与实践比较
- 384 第13章 公共部门组织文化管理
- 384 13.1 公共部门组织文化管理概述
- 390 13.2 我国公共部门组织文化管理

396 参考书目

第1章 公共部门人力资源管理导论

学习思路和重点

诚如罗素 (B. Russell) 所言：“决定一个国家兴衰的，不是它拥有的资源、财富，而是创造资源、财富的人，是人的素质、智慧和能耐。”但是，这还要取决于对人的素质、智慧和能耐的管理或人的管理。正所谓“大量受过良好教育的人从事管理工作，它决定了我们的经济进步的步伐和质量，决定了我们的政府服务的有效性，决定了我们的国防力量。我们进行‘管理’的方式，我们影响组织的方式，影响并反映出我们社会的形成过程。”公共部门人力资源管理已经成为衡量一个国家或地区的治理能力、管理文明和政治文明的重要内容或指标。学完本章，应掌握人力资源、人力资源管理、公共部门人力资源、公共部门人力资源管理等基本概念，把握公共部门人力资源管理的逻辑体系与系统模型。

1.1 人力资源与人力资源管理

1.1.1 人力资源的含义与特点

1. 人力资源的含义

《辞海》把资源解释为“资财的来源”，资财就是某种可备利用、提供资助或满足需要的东西。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。当代西方经济学家除了承认土地、资本、劳动是生产要素之外，又加上企业家的才能、技术、信息等要素；目前国内公认的生产要素包括劳动、资本、技术、管理等。因此，在劳动者身上体现的“人力”始终是社会财富创造过程中的一项重要资源。而资源可从多个角度进行划分，普遍认同的是将其分为人力资源、自然资源、资本资源和信息资源。另外，根据资源产生的渊源，可分为天然资源和再生资源；根据资源的形态，可分为物质资源和非物质资源；根据资源的生物特性，又分为人力资源和非人力资源。

尽管科蒙斯 (J. Commons) 于 1919 年与 1921 年，分别在其两本著作中使用“人力资源” (Human Resource) 一词，但公认的在现代意义上使用该概念的是德鲁克 (P. Drucker)。他于 1954 年在其《管理的实践》一书中提出了管理三个更广泛的职能：管理企业、管理管理者、管理员工及他们的工作，并提出人力资源是一种“特殊资源”——拥有其他资源所没有的特性，即“协调、整合、判断和想象的能力”，而且，唯有这个人本身才能充分自我利用，发挥所长，这是人力资源与其他资源最大的区别。^①

国内外不少学者从不同的角度，乃至不同的学科，将“人力资源”作为“特殊资源”

进行了界定。综合这些研究可见，主要分为以下两类。尽管有的学者提出以其一为主，兼收另一种的合理因素，但基本上还是二者取一。

一是“人员观”，即将其界定为“人”或“人员”“人口”。如帕纳斯（H. Parnas）认为人力资源是指其生产贡献能满足人类需要的人。^②彭剑锋认为人力资源是作为要素投入的一种特殊资源，由于其将人力资源与人口资源、劳动力资源和人才资源视为包含关系，所以，这实为人员观。

二是“能力观”，即将其定义为“能力”。德鲁克就将人力资源界定为能力。再如布里顿（J. Bratton）等将人力资源定义为人在工作中的特性——智力、态度、承诺、隐含的知识和技能，以及继续学习的能力。^③董克用认为人力资源是指人所具有的对价值创造起贡献作用，并且能够被组织所利用的体力和脑力的总称。^④

我们持“人员观”，并界定为人力资源是指已经投入和将要投入社会财富创造过程的、具有劳动能力的人的总和。之所以这样定义，是想强调如下几点：

（1）人力资源是指具有劳动能力——脑力和体力的人的总和，是社会财富创造过程中的一项重要因素，离开了人力资源，也就无所谓社会生产，也就没有社会财富的创造。

（2）人力资源有两种存在形式，一是正在被使用的人力资源，它由在业的劳动者构成；二是尚未被使用的人力资源，它由劳动预备军、待业人员等构成。还可以分为现实的人力资源 and 潜在的人力资源，前者包括正在从事社会劳动的，以及由于各种原因暂时未能从事社会劳动的；后者是指处于储备状态，正在培养成长，逐步具备劳动能力的，或虽具有劳动能力，但由于各种原因不能或不愿从事社会劳动的，并在一定条件下可以投入社会劳动的，如在校青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

这涉及劳动年龄，各国对其划分不一，我国现行规定是从16岁到退休，处于期间的为劳动适龄人口。当然，劳动适龄人口内部还存在丧失劳动能力的残疾人，以及由于各种原因未能参加社会劳动的；退休的也有一些具有劳动能力、还在从事社会劳动的人。^⑤

（3）人力资源具有时间和空间的制约。它表达的是一定区域或组织在一定时期内所拥有的资源，如一国或一地区、某党政机关或某企事业单位等在一定时期内所拥有的。

（4）人力资源是数量和质量的统一。其中，前者是标志人力资源总量的基础性指标，是人力资源量的特点；后者是显示人力资源总体素质的指标，反映了人力资源质的因素。

人力资源数量又分为绝对数量和相对数量。从宏观上看，人力资源的绝对数量，反映的是一个国家或地区人力资源绝对量的水平；而人力资源的相对数量，是现实的人力资源数量在总人口中所占的比重，是反映经济实力的更重要的指标，又称人力资源率。人力资源质量是一个国家或地区拥有劳动能力的人口的身体素质、文化素质、专业知识和劳动技能水平与劳动态度的统一。与人力资源数量相比，人力资源的质量对于社会经济的作用更加重要。特别是随着科学技术的发展，提高一个国家或地区人力资源的质量是人力资源发展的重要目标和方向。但要说明的是，在应对老龄化社会的今天，更要回归人力资源所强调的数量和质量的统一，既要提高人力资源的质量，又要重视人力资源数量的基础性