

普通高等教育“十三五”规划教材

21世纪公共管理学规划教材

行政管理系列

公共部门人力资源 开发与管理

Human Resource
Development and
Management in
Public Sector

萧鸣政 主编

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

公共部门人力资源 开发与管理

Human Resource
Development and
Management in
Public Sector

萧鸣政 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源开发与管理/萧鸣政主编. —北京:北京大学出版社,2016.8
(21世纪公共管理学规划教材·行政管理系列)

ISBN 978-7-301-27371-5

I. ①公… II. ①萧… III. ①人力资源管理—高等学校—教材 IV. ①D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第179900号

- 书 名 公共部门人力资源开发与管理
Gonggong Bumen Renli Ziyuan Kaifa yu Guanli
- 著作责任者 萧鸣政 主编
- 责任编辑 徐少燕 (shaoyan_xu@163.com)
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27371-5
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博:@北京大学出版社
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016/62753121
- 印刷者 北京宏伟双华印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730毫米×980毫米 16开本 33印张 575千字
- 2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷
- 定 价 66.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

前 言

人的生活与发展是一切社会经济活动的源泉与归宿。任何社会的存在与发展,都离不开人口;任何组织的存在与发展,都离不开人员;任何经济的存在与发展,都离不开人力资源;任何技术的创造与发明,都离不开人才;任何社会组织的进步与改革,都离不开人物。人口、人员、人力、人才与人物,是人力资源形成与发展过程中的不同形态,是人力资源学科领域中研究的基本对象。人力资源是组织发展的第一资源,美国钢铁大王卡耐基曾说:“炸毁我工厂所有的财物不要紧,只要给我留下人力资源,我可以制造出比原来更好的企业。”

组织管理,人事为本;创造财富,人才为先。然而,人力资源对于一个组织的贡献与作用,不是自发产生的,需要通过科学的管理;同样的人才,在不同的组织中与管理方式下,其实际的价值与绩效大不一样,需要科学地开发。当今的时代,是知识经济的时代。人力资源在社会经济发展中的作用大幅度提高,而物力资源与财力资源的作用相对缩小。土地、矿产等自然资源以及物质资金等在经济中的首要性正逐渐让位于人力资源,因此,物资流的管理与资金流的管理逐渐让位于人力资源的管理。当今的时代,是后工业时代与人本时代。自然资源在它大量被开采转化为财金资源后已日益短缺,而人力资源随着人口大幅度的增长与教育水平的提高却日益丰富。自然资源的开发必然被人力资源的优先开发所取代。当今的时代,是发展创新与组织变革的时代,特别需要的是员工的先进知识、创造能力与创新意识,而不是他们的体力与一般的劳务,特别需要的是前瞻性、全局性、系统性与开放性的管理,而不是机械性、短视性与封闭性的管理。因此,传统的人事管理必然为现代的人力资源开发与管理所取代。

一、内容说明

人力资源作为现代社会的第一资源,如何有效管理与开发是一个关键性问题。在人力资源开发与管理问题上,存在科学与经验之差、合理与不合理之分、优化与习惯之别。本书主要论述组织人力资源的开发与管理问题,从心理学、教育学、经济学与管理学等多学科角度,研究人力资源开发与管理的基本理论、

基本方法及其在公共组织中的应用。学科交叉,综合发力。全书共十二章,分为理论基础、方法技术与研究发展三部分。

第一、二两章主要阐述人力资源开发与管理的理论基础,侧重回答什么是人力资源,什么是人力资源管理,什么是人力资源开发,以及人力资源开发与管理有哪些原理与思想等问题。

第一章说明了什么是人力资源,什么是人力资源管理,人力资源与人力资本有什么异同,人力资源有什么特点,人力资源管理具有什么功能,人力资源管理的目标与任务是什么,传统人事管理、职能人力资源管理与战略人力资源管理相互之间有什么联系与区别,战略人力资源管理的思想方法是什么,以及公共组织的人力资源管理的特点、问题与发展趋势等。

当我们将对人力资源及其管理有了一个大致地了解之后,很重要的一点就是应该正确把握人力资源开发的相关理论与方法。具体内容包括:人力资源开发的概念、类型与特点是什么,人力资源开发战略及其价值是什么,人力资源开发的原理有哪些,人力资源开发的方法有哪些,以及我国政府人力资源开发面临的问题与对策是什么等。

方法技术部分包括第三章至第十一章的内容,全面地阐述了人力资源开发与管理过程中的关键环节与操作实践,包括:工作分析、评价与分类,人力资源规划,人员招聘与测评,人员培训,绩效考评与管理,薪酬管理,人员激励,合同管理,以及社会保障等。每一章都侧重于具体操作方法与技术的介绍,说明相关方法技术在公共组织中的应用。

第三章主要阐述了什么是工作分析、工作评价和工作分类;工作分析、评价与分类有哪些方法,以及这些方法如何操作,如何在公共部门中应用。

第四章主要阐述了什么是人力资源规划,它与人力资源战略关系如何;人力资源规划有哪些方法,这些方法如何操作;公共部门人力资源规划的现状与特点是什么。

第五章主要阐述了什么是人员招聘和人员测评;人员招聘与测评的操作程序如何;人员招聘与测评有哪些方法与技术;在公共部门的领导干部选拔中如何应用相关的方法与技术。

第六章主要阐述了什么是培训,目前存在哪些培训形式和培训内容;培训应按什么程序操作;培训包括哪些基本方法;如何改进人员培训中的低效问题;我国公共部门培训存在的问题及发展方向是什么。

第七章主要阐述了绩效考评的类型、功能、作用与方法;绩效考评及绩效管理的含义以及两者的区别;组织绩效考评与管理的方法、个人绩效考评与管理

的方法、绩效考评在现实中面临的挑战及易出现的问题,以及公共部门的绩效考评与管理等内容。

第八章主要阐述了薪酬的含义、形式与功能以及薪酬的基本构成;薪酬管理的含义、理念、目标、内容与原则以及影响薪酬管理的相关因素;薪酬设计的目的与依据以及职位评价的主要方法,如何确定薪酬结构;公共部门薪酬的特点、设计原则、内容、确定程序以及改革与成绩;我国公共部门薪酬制度中存在的问题和发展方向。

第九章主要阐述了激励的理论与方法;公共部门人员激励的定义、激励机制的设计与内容、现状与存在的问题,以及公共部门人员激励的对策等内容。

第十章主要阐述了什么是雇佣合同,雇佣合同具有什么特点;什么是雇佣合同管理,雇佣合同管理的作用与特点是什么;国外公共部门改革的实践及对我国的借鉴,以及我国公共部门引入合同管理的做法利弊是什么等。

第十一章主要阐述了我国目前社会保障的基本体系及其管理;介绍了养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险与补充保险等基本内容;介绍了现行公共组织社会保障制度的主要内容及目前存在的主要问题,以及改革的必要性、可行性;介绍了公共组织社会保障管理的内容与方法。本章时代性与政策性较强,具有较直接的参考意义。

研究发展部分包括第十二章,主要阐述了我国公共部门人力资源管理研究的主要内容、存在的问题,西方公共部门人力资源管理研究经历了怎样的变革,公共部门人力资源管理的理论与实践前沿如何,以及我国公共部门人力资源管理的研究将走向何方。

二、应用建议

本书编写的基本思想是,立足于当前各类组织管理的现实需要,总结各种组织人力资源开发与管理的的方法,汲取国内外优秀教材与相关专著的精华,面向未来人力资源学科的发展趋向,按照理论基础、方法技术与研究发展三个部分,把人力资源开发与管理的核心内容与我国公共组织管理的实践紧密结合,在突出一般原理与方法的基础上,最大限度地满足我国公共管理与一般管理专业人力资源课程的教学需要,满足广大人力资源管理实践工作者的操作需要。本书适于用作公共管理专业人力资源课程的教材与经济管理专业人力资源培训的教材,对于广大企业管理专业的师生与人力资源研究的专业人士,也具有积极的参考价值。

对于本书的教学内容选择、课时分配与方法选择,我们提出如下建议:

第一,整个教学内容划分为以下四个单元:第一单元是人力资源开发与管理概述,包括人力资源管理、战略人力资源管理与人力资源开发的相关理论;第二单元是人力资源开发与管理的基础方法,包括工作分析、工作评价、职位分类与人力资源规划;第三单元是人力资源开发与管理的主干方法,包括人员招聘与测评、人员培训、绩效考评与管理、薪酬设计与管理;第四单元是人力资源开发与保障的相关方法,包括人员激励、合同管理与社会保障。公共部门人力资源管理研究与发展可以作为补充阅读内容。全部教学内容需40—60课时,其中第一单元6—9课时,第二单元6—9课时,第三单元22—32课时,第四单元6—10课时。

第二,如果是研究生教学,可以在上述内容的基础上,增加人力资源开发与管理问题研究的内容,整个教学内容划分为以下五个单元:第一单元是人力资源开发和管理的理论与战略;第二单元是人力资源开发与管理的基础方法;第三单元是人力资源开发与管理的主干方法;第四单元是人力资源开发与保障的相关方法;第五单元是公共组织人力资源问题的案例分析或调查研究。全部教学内容需60—80课时,其中第一单元9—12课时,第二单元12—15课时,第三单元21—26课时,第四单元9—15课时,第五单元9—12课时。

第三,教学方法的相关建议。人力资源开发与管理是一门以应用性为主、理论性与应用性兼而有之的管理学课程,因此,建议采取课堂讲授、案例分析、专题讨论、课中练习与课后实习相结合的形式。研究生与MPA/MBA学生,应该适当多进行一些专题讨论或专题研究,本科生应该多一些课堂练习、案例分析与课后考察和实习的活动,提高自身理论分析和实践应用的能力。

三、修订说明

《人力资源开发与管理——在公共组织中的应用》一书2005年出版,2009年再版,其系统性、前沿性的特征为读者进行“人力资源”相关领域的学习和工作注入强大能量,得到全国很多兄弟院校的选用,在此我们表示衷心的感谢!本书在《人力资源开发与管理——在公共组织中的应用(第二版)》的基础上进行了修订,这次修订主要是根据我们在北京大学政府管理学院本科、MPA与研究生教学的经验、科研体会以及相关兄弟院校的教学要求进行的。具体来说,修订的地方主要体现在四个方面:一是“增”:在最新法律政策和社会现状的基础上,大多数章节增加了一些新内容;课后练习中增加了选择题,以巩固基础知识;结合多位学者的研究成果,新增一章“公共部门人力资源管理研究与发展”。二是“更”:更新各章案例;更新每章后面列出的建议阅读文献,删除了时间陈旧

或是内容不太合适的文献,增加了比较新近的外文和中文文献。三是“改”:对以往错误进行了修改;对部分语句的表述进行了规范。四是“删”:删除了过时的概念;删除了原教材中第六章的内容。

参加这次修订的人员主要是北京大学、中国人民大学、中央民族大学等高校的教授与博士。参加本书修订工作的人员主要是:萧鸣政、仇雨临、白智立、句华、刘李豫、张满、林雅婧、郭晟豪、王安琪、王晨舟、吴思寒等。李自可、左冰冰、柯杰、钟京、周一昕、范文琦、徐曼、叶霄麒、车静屏、王明晓、蔡静雯、曾键、温倩倩等进行了分章的通读与校对,全书由郭晟豪协助审定,最后由萧鸣政负责统稿。本书的编写和校对工作离不开以上各位的辛勤劳动,北京大学出版社对本书的出版也给予了大力支持。谨此致谢!

由于水平与时间有限,本书还存在不足之处,恳请专家与读者继续关心、批评指正,以便我们进一步修订。您可以通过电子邮箱 xmingzh@pku.edu.cn 与我联系,衷心感谢您的帮助。

萧鸣政

2015年10月20日于北京大学

第一部分 理论基础

第一章 人力资源管理及其价值	3
【教学目标与方法建议】	3
第一节 人力资源的概念及其特征	3
第二节 人力资源在不同经济形态中的地位与作用	14
第三节 人力资源管理	18
第四节 战略人力资源管理	31
第五节 公共部门人力资源管理	43
【本章小结】	48
【复习思考题】	49
【案例与讨论】	51
【建议阅读文献】	54
第二章 人力资源开发及其战略	57
【教学目标与方法建议】	57
第一节 人力资源开发概述	57
第二节 人力资源开发战略及其价值	61
第三节 人力资源开发原理	69
第四节 人力资源开发方法	81
第五节 当前政府人力资源开发的问题与对策	96
【本章小结】	102
【复习思考题】	104

【案例与讨论】	106
【建议阅读文献】	109

第二部分 方法技术

第三章 工作分析、评价与分类	113
【教学目标与方法建议】	113
第一节 工作分析概述	113
第二节 工作分析的方法	120
第三节 工作评价	130
第四节 工作分类及其在公共部门的应用	136
【本章小结】	146
【复习思考题】	148
【案例与讨论】	152
【建议阅读文献】	154
第四章 人力资源规划	156
【教学目标与方法建议】	156
第一节 人力资源规划概述	156
第二节 人力资源规划过程与方法	160
第三节 公共部门的人力资源规划	171
【本章小结】	176
【复习思考题】	176
【案例与讨论】	181
【建议阅读文献】	186
第五章 招聘与测评	188
【教学目标与方法建议】	188
第一节 人员招聘与测评概述	188
第二节 人员招聘与测评程序	192
第三节 人员招聘与测评的方法	197
第四节 公共部门的人员招聘与选拔	208
【本章小结】	216
【复习思考题】	217

【案例与讨论】	220
【建议阅读文献】	222
第六章 人员培训	224
【教学目标与方法建议】	224
第一节 培训及其需求分析	224
第二节 培训的类型、内容与方法	233
第三节 培训效果的评估	238
第四节 培训低效原因与改进	241
第五节 公共部门培训的问题与趋向	247
【本章小结】	253
【复习思考题】	254
【案例与讨论】	258
【建议阅读文献】	265
第七章 绩效考评与管理	267
【教学目标与方法建议】	267
第一节 绩效考评与管理概述	267
第二节 组织绩效考评与管理方法	271
第三节 个人绩效考评与管理方法	279
第四节 公务员的绩效考评与管理	286
【本章小结】	295
【复习思考题】	296
【案例与讨论】	300
【建议阅读文献】	302
第八章 薪酬管理	305
【教学目标与方法建议】	305
第一节 薪酬概述	305
第二节 薪酬管理	309
第三节 薪酬设计	315
第四节 公共部门的薪酬管理	323
第五节 我国公共部门薪酬制度改革	333
【本章小结】	335

【复习思考题】	336
【案例与讨论】	341
【建议阅读文献】	343
第九章 人员激励	345
【教学目标与方法建议】	345
第一节 激励理论概述	345
第二节 激励机制的设计与内容	358
第三节 公共部门人员激励的客观需要分析	363
第四节 公共部门人员激励对策	370
【本章小结】	380
【复习思考题】	381
【案例与讨论】	385
【建议阅读文献】	391
第十章 合同管理	393
【教学目标与方法建议】	393
第一节 合同管理概述	393
第二节 国外公共部门的合同管理	397
第三节 我国公共部门的合同管理	403
【本章小结】	414
【复习思考题】	415
【案例与讨论】	418
【建议阅读文献】	420
第十一章 社会保障	422
【教学目标与方法建议】	422
第一节 社会保障概述	422
第二节 我国公共部门社会保障的主要内容	428
第三节 公共部门社会保障的管理	451
【本章小结】	458
【复习思考题】	459
【案例与讨论】	462
【建议阅读文献】	465

第三部分 研究发展

第十二章 公共部门人力资源管理研究与发展	471
【教学目标与方法建议】	471
第一节 公共部门人力资源管理研究概况	471
第二节 公共部门人力资源管理研究发展	493
【本章小结】	501
【复习思考题】	502
【案例与讨论】	506
【建议阅读文献】	507
部分习题参考答案	510

第一部分 理论基础

第一部分 理论基础

第一章 人力资源管理及其价值

【教学目标与方法建议】

通过本章教学,应该掌握以下内容:

1. 人力资源和人力资源管理的概念、特点以及任务目标
2. 人力资源管理思想方法与发展趋势
3. 战略人力资源管理与人力资源管理战略的异同
4. 战略人力资源管理的思想与方法
5. 公共部门人力资源管理的特点与发展趋势

教学方法建议:鉴于本章的内容比较多,建议在课堂讲授过程中进行适当的选择,并采用适当的案例分析教学方法。

在任何时期的政治活动、经济活动和其他社会活动中,人力资源的作用都是至关重要的,没有人力资源,物力资源、财政资源、信息资源等因素便毫无价值可言。在所有资源作用活动中,人力资源具有必要性、关键性与主导性。人力资源的这种特点决定了人力资源管理在工商管理与公共管理中的地位与作用。然而,人力资源管理的作用也并非无限的,为了正确认识与运用人力资源管理,本章主要就什么是人力资源,人力资源、人力资本与人才资源的关系是怎样的,什么是人力资源管理,尤其是日渐重要的战略性人力资源管理理论以及人力资源管理在公共部门具有什么样的价值与作用等问题进行探讨。

第一节 人力资源的概念及其特征

人力资源是人力资源管理的对象。因此,本书首先必须回答人力资源是什么。在这一节,我们将阐述什么是人力资源、目前学术界对人力资源大致有哪些不同观点、人力资源具有什么特点以及人力资源与人力资本的关系等问题。

一、人力资源概念的形成

在我国,人力资源概念的提出并被人们接受,大约是在 20 世纪 90 年代,而

国外有关人力资源思想出现的时间却早得多。

人力资源主要是对人的劳动能力及其劳动价值在财富或者产品中做出贡献的一种经济学观点,后来也成为一种资源管理学观点。英国古典经济学创始人之一威廉·配第(1665—1691)在其代表作《政治算数》中提出了“土地是财富之母,劳动是财富之父”的著名命题,由此充分地肯定了人的劳动及其能力的经济作用。

第二次世界大战之后,人力资源的观念日渐形成,并逐渐深入人心,主要原因有以下几点。

首先,二战后,以苏联为首的东方国家经济蓬勃发展,特别是苏联的经济增长速度大大超过美国,引起了美国经济学家的高度重视。他们开始向美国政府呼吁,美国应该大幅度增加教育和科学研究的投入,培养高素质的人才,以增加经济实力与军事实力。

其次,是因为马歇尔计划的成功实施与西欧的迅速复兴。二战后,美国为了组建和加强以本国为首的西方阵营,于1947年采纳了时任国务卿乔治·马歇尔的建议,制定了一项帮助欧洲重建与复兴的经济援助计划,即著名的“马歇尔计划”。马歇尔计划实施后,西欧各国在短短的几年中就从战争的废墟中重新站立起来,连战败的德国也不例外。其成功之处是什么呢?事后人们分析发现,关键因素在于“具有技术知识和基本技能以及学习新技术能力的工人”^①。

再次,“经济之谜”的解决导致了人们对人力资源的真正认识。“经济之谜”主要包括最为重要的“现代经济增长之谜”和“库兹涅茨之谜”。

“现代经济增长之谜”表现为,美国的产出增长率远远超出了生产要素的投入增长率,但是根据传统的增长理论,两者应该相等。换句话说,产出的增长数量应该等于资本与劳动投入数量的增加值。那么,是什么要素导致了产出增长率远远高于投入增长率呢?在经济增长之源的分析中究竟漏掉了什么呢?面对这种疑问,传统的经济学理论走入了困境。

“库兹涅茨之谜”表现为,随着美国总资本的不断增加,物质资本的投入却不断减少。这是美国的著名经济学家库兹涅茨(1961)在对美国的资本形成的研究中发现的。例如,美国的资本与产出比在1869—1888年为3:2,1909—1928年为3:6,但到了1946—1955年却下降为2:5。这一现象与传统经济学理论(认为美国的经济增长是得益于高度密集的国家储蓄与资本的作用)相矛

^① Stanley Hoffman and Charles Maier, eds., *The Marshall Plan: A Retrospective*, Boulder and London: Westview Press, 1984.