



公共行政与社会学教材系列

公共部门

Administration

公共部门 人力资源开发与管理

本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会正义相结合
学术理论与国情诉求相结合
宏观比较与基层研究相结合

陈昌文 主编
四川人民出版社

S O C I O L O G Y

55.15.6.



四川 大学 行政 学 系

公共部门 人力资源开发与**管理**

陈昌文 主编

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源开发与管理/陈昌文著. —成都:
四川人民出版社, 2000. 4
公共管理与社会学教材系列
ISBN 7-220-04924-2

I. 公... II. 陈... III. ①劳动力资源-资源
开发-教材②劳动力资源-资源管理-教材 IV. F241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 22491 号

GONGGONGBUMEN RENLIZIYUAN KAIFA YU GUANLI

公共部门人力资源开发与管理

陈昌文 主编

责任编辑
封面设计
技术设计

王定宇
魏晓舸
古 蓉

出版发行
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)
<http://www.booksss.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)6679239

印 刷

冶金部西南勘察局测绘制印厂

开 本

850mm×1168mm 1/32

印 张

13.75

插 页

4

字 数

320 千

版 次

2000 年 4 月第 1 版

印 次

2000 年 4 月第 1 次印刷

印 数

1-3000 册

书 号

ISBN 7-220-04924-2/C·330

定 价

22.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

总 序

上世纪 80 年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人材的更高要求。

编写“公共管理与社会学教材系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十多年来毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一

1-1-06

个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会

的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须重视这一层面。当然，这样的教材也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本教材系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系两个硕士点（行政管理、社会学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划2001年内分批出版本系列16本教材，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000年1月1日



公共行政与社会学教材系列

丛书主编：陈昌文

副主编：刘莘 李文星

Administration

S O C I O L O G Y

目 录

总 序	陈昌文 (1)
第一章 公共部门人力资源开发与管理的研究对象	(1)
第一节 什么是公共部门人力资源开发与管理	(1)
一、人力资源的含义和特点	(1)
二、人力资源开发与管理的含义与特点	(5)
三、公共部门人力资源开发与管理的含义及性质	(9)
第二节 公共部门人力资源开发与管理的目标与任务	(14)
一、“人本主义”精神的追求	(14)
二、“内在运行机制”的完善	(16)
三、促进市场经济的发展	(19)
第三节 我国公共部门人力资源开发与管理的现实依据	(22)
第二章 公共部门人力资源开发与管理的产生与发展	(26)
第一节 中国人事管理制度的历史沿革	(26)
一、萌芽阶段：夏商周至战国末	(27)
二、定型阶段——从秦朝至南北朝	(30)
三、成熟阶段——隋唐至清末	(33)

四、过渡阶段——民国政府的人事制度·····	(42)
五、中华人民共和国人事管理制度·····	(44)
第二节 西方国家公共部门人力资源管理制度的演进·····	
·····	(49)
一、古代民主共和制的启蒂·····	(49)
二、君主恩赐的官僚时期·····	(51)
三、初期民治时代的分赃制度·····	(51)
四、民治改进时代的功绩制度·····	(52)
五、服务政治时代的公务制度·····	(53)
第三节 公共部门人力资源开发与管理产生的时代背景·····	
·····	(56)
一、我国公共部门人力资源开发与管理的现状·····	(56)
二、公共部门人力资源开发与管理同当前中国行政现代化 ·····	(62)
三、公共部门人力资源开与管理同知识经济的关系····· ·····	(66)
第三章 公共部门人力资源开发与管理的理论基础·····	(69)
第一节 公共部门人力资源开发与管理的的基本理论·····	(69)
一、劳动价值论·····	(69)
二、公共权力论·····	(70)
三、正义论·····	(72)
第二节 公共部门人力资源开发与管理的参考原则·····	(74)
一、同素异构原则·····	(75)
二、能级有层序原则·····	(76)
三、要素有用原则·····	(78)

四、互补增值原则	(79)
五、动态适应原则	(80)
六、激励强化原则	(81)
七、公平竞争原则	(82)
八、信息催化原则	(83)
九、主观能动原则	(84)
十、文化凝聚原则	(86)
第三节 人力资源开发与管理的心理学理论基础	(87)
一、X理论(经济人假设)	(88)
二、Y理论	(89)
三、Z理论(超Y理论或权变论)	(90)
第四节 政府权能理论与公共部门人力资源开发与管理	(92)
一、什么是政府能力	(92)
二、政府能力与公共部门人力资源开发与管理的相互作用	(94)
第四章 公共部门人力资源开发与管理的法治化建设	(97)
第一节 概 述	(97)
一、公共部门人力资源开发与管理的法治化内涵	(97)
二、公共部门法的渊源	(102)
三、公职人员的法律关系	(106)
四、公职人员权利义务的含义、特点、内容及其意义	(110)
第二节 我国公共部门法制建设的现状	(113)
一、我国公共部门法制建设的重大成就	(113)

二、我国公共部门法制建设的不足之处·····	(115)
第五章 建立中国特色的国家公务员制度·····	(120)
第一节 公务员的含义与范围·····	(120)
一、西方国家“公务员”的含义和范围·····	(120)
二、我国“国家公务员”的含义和范围·····	(126)
第二节 英美国家公务员制度确立及其基本特点·····	(131)
一、公共部门人力资源开发与管理 制度及其模式·····	(131)
二、西方国家公务员制度的确立·····	(133)
三、西方国家公务员制度的基本特点·····	(139)
第三节 中国特色的国家公务员制度·····	(141)
一、中国国家公务员制度的基本原则和特点·····	(141)
二、建立国家公务员制度的意义·····	(145)
三、我国国家公务员制度与西方文官制度的区别·····	(147)
第四节 公务员管理机构的职责与权限·····	(149)
一、公务员管理机构·····	(149)
二、公务员管理机构的职权与职责·····	(152)
第六章 公共部门的工作分析与职位分类·····	(155)
第一节 公共部门的工作分析·····	(155)
一、工作分析的含义·····	(155)
二、工作分析的前提——编制组织图·····	(155)
三、工作分析的内容·····	(156)
四、工作分析的程序·····	(158)
五、工作分析的方法·····	(159)
六、工作说明书·····	(167)

七、工作分析的作用·····	(170)
第二节 公共部门的职位分类·····	(171)
一、职位分类的概念·····	(171)
二、职位分类的作用·····	(176)
三、职位分类的结构和原则·····	(181)
四、职位分类进行的步骤和方法·····	(182)
五、职位分类的问题评价与发展的趋向·····	(187)
第七章 公共部门人力资源的分配与获取·····	(190)
第一节 公共部门组织设计与人力资源的分配和选择·····	····· (190)
一、公共部门组织设计理论·····	(190)
二、公共部门组织设计的基本原则·····	(201)
三、公共部门组织设计与人力资源管理的分配和选择·····	····· (203)
第二节 公共部门人力资源规划·····	(203)
一、公共部门人力资源规划的含义·····	(203)
二、公共部门人力资源规划的地位和目的·····	(205)
三、公共部门人力资源规划的基本程序及方法·····	(207)
第三节 公共部门人员的招聘与选择·····	(213)
一、公共部门人力资源招聘概述·····	(213)
二、公共部门人员招聘的主要过程·····	(218)
三、求职申请表的设计·····	(223)
四、公共部门人员选拔的方法·····	(228)
五、录用选择信度与效度·····	(238)
第四节 我国公务员的考试录用·····	(240)

一、公务员考试录用的概念和提出·····	(240)
二、考试录用制度的适用范围和基本原则·····	(244)
三、录用考试的方法和内容·····	(247)
四、实行考试录用制度应注意的几个问题·····	(248)
第八章 公共部门人力资源的培训·····	(252)
第一节 公共部门人力资源培训的必要性·····	(252)
一、公共部门人力资源培训的含义与特点·····	(252)
二、公共部门人力资源培训的内容·····	(253)
三、公共部门人力资源培训的重要性·····	(255)
四、公共部门人力资源培训的原则·····	(259)
第二节 公共部门人力资源培训制度、机构、与法律保障·····	(261)
一、国外公共部门人力资源培训制度·····	(261)
二、建设我国公共部门人力资源培训的机构网络·····	(265)
三、公共部门人力资源培训的法律保障·····	(270)
第三节 公共部门人力资源培训的方法和评估·····	(272)
一、组织培训的系统方法·····	(272)
二、公共部门人力资源培训的方法·····	(274)
三、公共部门人力资源培训的评价系统·····	(275)
第九章 公共部门人力资源流动·····	(278)
第一节 公共部门人力资源流动的含义·····	(278)
一、公共部门人力资源流动的概念·····	(278)
二、公共部门人力资源流动的社会机制和实质·····	(281)
三、公共部门人力资源流动的积极效应·····	(283)

四、公共部门人才流动的基本形式：职位流动·····	(285)
五、引导公共部门人力资源合理流向的原则·····	(288)
第二节 公共部门人力资源流动的原因·····	(289)
一、公共部门人力资源流动的个人动因·····	(289)
二、公共部门人力资源流动的社会原因·····	(290)
第三节 人才市场与公职人员流动·····	(291)
一、人才市场的概念·····	(291)
二、人才市场运行机制·····	(292)
三、公职人员流动·····	(296)
第十章 公共部门人员工作绩效考评·····	(303)
第一节 公共部门绩效考评含义·····	(303)
一、考评的含义·····	(303)
二、工作绩效考评的作用和地位·····	(304)
第二节 公共部门绩效考评的秩序和原则·····	(306)
一、公共部门绩效考评的原则·····	(306)
二、公共部门绩效考评的秩序·····	(307)
三、考绩的内容·····	(310)
第三节 公共部门绩效考评的方法·····	(314)
一、非数量方法·····	(315)
二、数量方法·····	(316)
三、综合计分、加权和误差调整·····	(320)
第十一章 公共部门人员考评·····	(328)
第一节 公共部门人员考评含义·····	(328)
一、考评的含义·····	(328)

二、人员测评的功能·····	(329)
第二节 公共部门人员考评的原则·····	(330)
第三节 公共部门人员考评的种类及内容·····	(332)
一、人员考评的种类·····	(332)
二、人员考评的内容·····	(339)
第四节 公共部门人员考评的方法·····	(347)
一、我国传统的人员考核方法·····	(347)
二、现代人员考核方法·····	(349)
第五节 我国现行干部考评制度·····	(359)
一、考评的目的和功能·····	(359)
二、考评的内容和标准·····	(360)
三、考核的程序、方法和原则·····	(363)
第十二章 公共部门工资与福利·····	(367)
第一节 工资与福利定义·····	(367)
一、工资的定义·····	(367)
二、工资形式·····	(368)
三、工资的结构·····	(371)
四、福利·····	(372)
五、工资和福利的作用·····	(375)
第二节 工资制度与福利制度合理设置·····	(376)
一、工资制度的设置·····	(376)
二、福利的合理设置·····	(381)
第三节 我国工资问题与福利问题及其改革·····	(383)
一、公共部门工资中的问题·····	(383)
二、我国工资与福利改革·····	(387)

第十三章 公共部门人员激励·····	(393)
第一节 激励概念及理论流派·····	(393)
一、激励的概念·····	(393)
二、激励理论的主要流派·····	(397)
第二节 公职人员的激励·····	(407)
一、公职人员的奖惩的含义·····	(408)
二、公职人员奖惩的基本原则·····	(410)
三、我国公务员奖惩制度的基本框架·····	(413)
四、对国家公务员进行奖惩的价值判断·····	(419)
主要参考书·····	(422)
后 记·····	(425)

第一章 公共部门人力资源开发与管理的对象

第一节 什么是公共部门人力资源开发与管理

一、人力资源的含义和特点

所谓人力资源，或称人力资本，是指一个国家或地区范围的人口总体所具有的劳动能力的总和，或者说是指为该国家或地区创造物质财富和精神财富，所具有从事智力劳动和体力劳动能力的人的总称。它是包含在人体内的，可通过劳动过程释放出来的一种生产能力。体现在劳动者身上的、并以劳动者的数量和质量表示的资源或资本，其总量表现为人口资源的平均数量和平均质量的乘积。它对经济起着生产性作用，促进经济增长，促使国民收入持续增长。人力资源不同于自然资源和物质资源等一般的被动的生产要素，它是各种生产要素中最积极最活跃的能动要素，是经济增长的最重要的经济资源。

根据以上所述，我们可以将人力资源的要点概括如下：第一，人力资源的基础性内容是人力质量或个性劳动者，它包括体质、智力、知识、技能、经验及其这些要素与非智力因素构成的个性；第二，人力资源所具有的、从事智力劳动和体力劳动的劳