

Public Sector
Human Resource
Development
and
Management



公共部门人力资源 开发与amp;管理

卢文刚 ○ 主编



· 暨南公共管理文库 ·

公共部门人力资源 开发与管理

**Public Sector Human Resource
Development and Management**

卢文刚 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 暨南公共管理文库 ·

公共部门人力资源开发与管理

主 编 / 卢文刚

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

策划编辑 / 武 云 (010) 65281150

电子信箱 / wuyun@ssap.cn

责任编辑 / 柯 农 鲁 妍

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 16

字 数 / 352 千字

版 次 / 2006 年 9 月第 1 版

印 次 / 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 258 - 7/F · 053

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

《暨南公共管理文库》总序

暨南公共管理文库是为有百年历史的暨南大学公共管理学、政治学、社会学、公共经济学、行政哲学、行政法学等学科的繁荣发展而设。

暨南大学公共管理学的学科特色是着重经济学、管理学、法学、社会学的学科基础，在方法论上着重实证、定量、经验、统计、实地调查研究。

暨南大学公共管理学的发展是以公共管理为中心，以经济学、管理学、政治学、社会学、法学、哲学等为学科支撑，共同促进暨南大学公共管理学的发展。

暨南大学公共管理学的发展坚持广泛吸收、引进和借鉴发达国家的相关理论、经验和方法，坚持广泛汲取中国历代学人名仕的从政治国理论、观点、经验和智慧，坚持从当代中国政治、经济、法制等的实际出发，以提炼出符合中国公共管理实情的理论、政策、经验和方法。

暨南公共管理文库坚持国内外公认的学术规范，认认真真地治学和编撰。

2 公共部门人力资源开发与管理

暨南公共管理文库的每一本人选作品均坚持严格规范的遴选程序，以保证文库整体的质量。

《暨南公共管理文库》编委：

董建新 林毓铭 袁祖望

张书琛 沈远平 胡 刚

执行编委：胡辉华

前 言

经过几年的教学科研以及公共部门和私营部门管理咨询的实践和不断总结，我们编写了这本《公共部门人力资源管理》

自1993年《国家公务员暂行条例》颁布实施至今，中国已初步建立起公务员制度的基本框架。但受多种因素的制约，中国公共部门仍然停留于旧的人事管理模式。这一状况阻碍了政府职能的转变和效率的提高。在学术界，对公共部门人力资源管理的研究也还停留在对一般原理的介绍和简单的运用上面，缺乏在现代理论指导下的深度思考和系统构建。本书引入西方现代人力资源管理基本理论、“新公共管理”、“信息经济学”、“学习型组织”和“制度经济学”等理论，并在剖析现有公共部门人力资源管理弊端的基础上，探讨公共部门人力资源管理的理论、实践和技术方法，力求在公共部门人力资源管理与开发研究和实践领域作出一定的努力。

公共部门的人力资源管理改革是在中国行政改革大背景下进行的，是其最重要的部分之一。我国领导人在亚太经合组织第八次领导人非正式会议上（2000年），第一次正式提出“人力资源能力建设”的概念和思想，明确强调，要注重人力资源能力的开发和培育，注重人力资源能力建设及其充分正确发挥。研究公共部门人力资源管理具有重要的意义，同时也面临着许多挑战。一方面，它是国家政治管理的重要组成部分，影响着政府人力资

2 P 公共部门人力资源开发与管理

源的构成和素质能力优劣，其好坏直接关系到社会和谐稳定和政权巩固。另一方面，公共管理的复杂性决定了公共部门人员相对私营部门人员具有更高的素质能力要求，因而培训、选拔、绩效评估及薪酬福利等环节都难度更大。

本书拟将针对这些难题，着重探讨公共部门人力资源管理与开发的主要理念及技术方法以及在中国公共部门的实践探索，并针对其面临的困境给出相关建议。

本书共 10 章，第一章公共部门人力资源开发与管理导论；第二章工作分析与组织责任；第三章公共部门人力资源规划；第四章公共部门组织再造：结构、职能的变革；第五章信息的真实性与对称性；人才选拔中的博弈；第六章学习型组织：人力资源开发的目标选择；第七章绩效与顾客导向：考核有效性的关键词；第八章公共部门人员薪酬管理；第九章公共部门组织文化；第十章全球化背景下公共部门的战略性人力资源管理。

本书是集体努力的结果。由暨南大学管理学院行政管理系卢文刚担任主编，总体策划研究思路，负责编排全书大纲和三级目录，组织写作力量，并对全书进行统稿、定稿。本书各章的编写者为：第 1 章卢文刚、朱艺圆；第 2 章卢文刚、苏长虹；第 3 章李彦军、卢文刚；第 4 章卢文刚、苏长虹；第 5 章高丽娜、卢斌；第 6 章陈平、卢文刚；第 7 章卢文刚、郑溢元；第 8 章方玲；第 9 章张敏娜；第 10 章卢文刚。

本书可作为 MPA 必修课程、选修课程的教材，也可作为公共管理学科各专业研究生、本科生的教材以及各级行政院校专业课程的参考用书和公共部门管理干部培训教材等。对于广大企业管理专业的师生与人力资源管理研究的专业人士，也具有积极的参考价值。

由于时间和编写者的水平所限以及作为一种新的探索，本书

在编写过程中错误和不足在所难免，恳请同行专家和读者指正。
下列联系方式恭候您的批评和指正：电话：（020）88196167，
E-mail: tlwg@jnu.edu.cn.

卢文刚

2006年2月12日于暨南大学苏州苑

目 录

前 言	1
第一章 公共部门人力资源开发与管理导论	1
第一节 关于组织、公共部门概念的表述以及 公共部门所囊括范围的发展变化	2
第二节 公共部门的管理危机和改革	5
第三节 有效公共管理的趋势：现代人力资源管理 系统的导入	12
第四节 公共部门人力资源管理的功能	28
第五节 公共部门人力资源管理发展的新趋势	30
小 结	31
本章相关案例	32
主要参考文献	35
第二章 工作分析与组织责任	37
第一节 工作分析	37
第二节 组织责任	76
本章相关案例一	82
本章相关案例二	84
主要参考文献	85

2 公共部门人力资源开发与管理

第三章 公共部门人力资源规划	87
第一节 公共部门人力资源规划概述	88
第二节 公共部门人力资源供求平衡分析	104
第三节 公共部门人力资源规划与公职人员职业生涯 发展规划	116
第四节 中国公共部门人力资源规划的改革与完善	134
本章相关案例	136
主要参考文献	140
第四章 公共部门组织再造：结构、职能的变革	142
第一节 “有限政府”中的组织变迁	142
第二节 扁平化和流程再造浪潮对公共部门的冲击	166
本章相关案例一	176
本章相关案例二	178
主要参考文献	180
第五章 信息的真实性与对称性：人才招聘选拔中的 博弈	182
第一节 人才需求规划与预测	182
第二节 人员招聘中的信息经济学	188
第三节 人才测评	203
第四节 中国公共部门人才选拔与人才测评的 实践探索	218
本章相关案例	233
主要参考文献	238

第六章 学习型组织：公共人力资源培训开发的	
目标选择 ·····	240
第一节 公共部门人力资源培训开发的意义及原则 ·····	241
第二节 公共部门人力资源培训开发的组织机构及保障 ·····	246
第三节 公共部门人力资源培训的内容、方法及评估 ·····	256
第四节 “修炼”学习能力，建立学习型公共组织 ·····	273
第五节 当前加强和改进公共部门人员培训开发工作的重点 ·····	281
本章相关案例 ·····	291
主要参考文献 ·····	295
第七章 顾客导向：绩效管理有效性的关键词 ·····	297
第一节 绩效、绩效管理以及绩效评估的含义 ·····	298
第二节 绩效评估主体选择：顾客导向 ·····	321
第三节 绩效考评的工具 ·····	330
第四节 绩效导向的评估标准探讨 ·····	342
第五节 绩效考核的机遇与创新 ·····	350
第六节 中国公共部门绩效考评缺失的多维透视 ·····	357
本章相关案例一 ·····	366
本章相关案例二 ·····	369
主要参考文献 ·····	372
第八章 公共部门人员薪酬管理 ·····	374
第一节 西方国家公务员工资制度 ·····	375
第二节 中国公务员工资制度变迁评析 ·····	383
第三节 薪酬制度改革 ·····	394

4 公共部门人力资源开发与管理

第四节 制度缺失：中国公务员腐败的根源·····	403
第五节 制度变迁：薪酬制度改革/system思考·····	409
小 结·····	412
本章相关案例·····	413
主要参考文献·····	414
第九章 公共部门组织文化及其构建·····	415
第一节 组织愿景及其价值观·····	415
第二节 组织正义与公职人员权利的维护·····	428
第三节 公职人员的法律责任及道德规范·····	442
小 结·····	459
本章相关案例·····	461
主要参考文献·····	462
第十章 全球化背景下公共部门的战略性人力 资源管理·····	464
第一节 中国战略性人力资源管理产生的背景·····	464
第二节 公共部门战略性人力资源管理的涵义、 特征及目标·····	470
第三节 战略性人力资源管理与人事管理、人力资源 管理的区别·····	477
第四节 从事战略性人力资源管理人员的能力 素质要求·····	483
小 结·····	485
本章相关案例·····	486
主要参考文献·····	491

第一章 公共部门人力资源 开发与管理导论

本章提要 本章第一节探讨了关于组织、公共部门概念的表述以及公共部门所囊括范围的发展变化；第二节探讨了公共部门存在的管理危机和公共行政部门的改革；第三节论述有效公共管理的趋势：现代人力资源管理系统，具体比较了人力资源管理和人事管理的异同、公共人力资源管理和企业人力资源管理的异同等；第四节探讨了公共部门人力资源管理的功能；第五节主要是预测了公共部门人力资源管理发展的新趋势。总之随着人力资源管理理论的日益成熟，将弹性化的人力资源管理模式有机的引入到公共部门必将成为未来的发展趋势。

知识经济时代不仅给企业而且也给公共部门的发展带来了巨大的挑战和机遇，如何有效的迎接、驾驭这种严峻挑战和把握这一历史机遇，不仅是公共部门及其公职人员这些实践者，而且也是理论工作者必须加以理性思考的问题。公共部门的工作效率、服务水平、公众威信、竞争力，在很大程度上取决于公共人力资源管理的效率。作为公共部门最重要的活动主体“人”是公共部门实施管理的前提和基础，他们直接掌握着国家赋予的公共权力，执行着国家的各项政策、法律和法规，直接影响公共管理活

动的开展，制约公共管理活动的结果，是公共管理的重要组成部分。罗纳德·克林格勒曾说过：在发展中国家，在公共人事管理与民主化进程之间，一定存在着某种普遍的关系模式。不论我们赞同与否，可以肯定的一点却是人力资源管理在一个国家公共管理中占据着极其重要的地位，它是高效公共行政中一个极为关键的要素。

第一节 关于组织、公共部门概念的表述以及公共部门所囊括范围的发展变化

一 组织的含义

组织，是人类社会的细胞和特殊标志。“组织”一词的含义，在希腊文原指和谐、协调。在中国古代最早解释为将丝麻制成布帛，即组合编织的意思。在西方，“组织”的原始含义是“器官”，即自成系统的、具有一定功能的细胞集合体。相互依赖和作用的各个部分构成具有特定功能的整体。20世纪初，组织理论脱颖而出，形成了不少学派，归纳起来主要有以下四种观点。

1. 从静态的角度来研究组织

认为组织是职能分工、责权关系和层次等级的结构体系，是分工和协作的方式。对组织结构的研究是这种观点的重点。

2. 从动态的角度来研究组织

组织是为达到一定目标而由人们交互行为构成的有特定功能的有机系统。这种观点侧重于组织行为的研究，着眼于组织的社会性。

3. 从心理的角度来分析组织

组织是由情感交流和思想沟通而形成的特殊心理团体。这种观点侧重于组织意识和心理的研究。

4. 从生态的角度来研究组织

组织是随环境变化而自我调节和自我适应的有机生命体。这种观点侧重于组织环境的研究。

通过以上对组织多视角的审视，我们对组织作如下界定：组织是指在一定环境中，人们为达到共同目标，按一定结构形式所结合起来的具有特定功能的开放性群体。组织的构成要素一般包括：组织目标、职能范围、权责体系、机构与岗位设置、组织成员、规章制度等。

二 何谓公共部门

何谓公共部门？从一般意义上来说，公共部门主要是指以公共权力为基础的，运用公共权力管理社会公共事务，谋取社会公共利益的，具有法律和习惯所赋予强制性权力的管理组织结构。^① 公共部门的特征主要体现为：公务性、合法性、权威性、广泛性、强制性、系统性、层级性、集中统一性。

公共部门其产出是维持社会存在与发展的公共物品和服务、公共秩序源泉、社会价值分配。主要包括国家立法机构、行政机构、司法机构等，即构成国家政权的组织体系，其中，国家行政机构是公共部门这一角色的主要承担者。

“二战”后，随着行政权的扩大、政府的行政管理功能不断扩张以及政府管理经济与社会各方面事务形式的变化，公共部门的范围存在明显的变化，不仅包括国家政权组织，同时也包括由政府直接投资，在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院与得到行政授权的机构等。在美国，公共部门甚至包括独立管制机构等。随着民主政治的发展公民通过各种形式对

^① 吴江、胡治岩：《公共部门人力资源管理》，中共中央党校出版社，2003，第2页。

4 公共部门人力资源开发与管理

公共事务管理的参与日益增多，成为公共管理主体中新生的力量，但是，迄今为止，政府组织仍然是公共部门中最核心、最重要的主体。狭义的公共部门即指国家机构中的政府系统。

目前有许多学者将社会分成三大部门：第一部门是政府组织，这是纯粹的公共部门；第二部门是工商企业，这是非公共部门，即西方的一些学者称之的私人部门；第三部门是指介于纯粹的公共部门与非公共部门之间的部门。这类部门比较复杂，有的更具有工商企业的特点但又不同于工商企业，往往被称为公共企业或公益企业，如在城市中由市政府投资兴办和经营的自来水公司、城市公共交通公司等；有的则更类似于或依赖于政府组织，往往被称为非政府公共机构，如由政府投资兴办和主管的高等院校、科研机构、社会福利机构、非营利性的公共医疗机构以及类似于中国青少年基金会的中介组织等等。由于第三部门与第一部门具有更多的共同点，所以人们往往把第三部门看成是“准”公共部门。

人们通常所说的公共部门应包括“纯粹的”公共部门和“准”公共部门两个部分。第三部门之所以被归入公共部门有其原因。第一，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动的基本目标是公益性的，即为公共利益服务，这与政府组织及“纯粹的”公共部门的目标是一致的。第二，第三部门市场化程度较低或非市场化，其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制，因此它与政府组织存在着十分密切的关系，甚至被当作政府组织用来实现其目标的一个重要工具。第三，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品，这与政府为社会所提供的物品是一致的，至少基本是一致的。第四，第三部门的投资主体或提供资源的主体也主要是政府。当然，在现代市场经济条件下，某些第三部门也已向私人资本开放，允许私人资本进入某些第三部门，甚至是一种

趋势。但私人资本在这些领域的投资不可能是完全市场化的，它必须受政府的高度控制，其产品或服务价格必须接受政府的行政管制。第五，第三部门的“非营利性”与政府组织以“公共利益”作为行为价值取向的目标原则是一致的，即都是以一种“公益人”而非“经济人”的面貌出现。从这个意义上说，第三部门很难被归入私人企业部门或竞争性工商部门，尽管它不属于“纯粹的”公共部门，将它称之为“准”公共部门是合理的。^①

第二节 公共部门的管理危机和改革

一 公共部门存在的管理危机

二战后，西方福利国家相继出现了管理危机。政府被视为“超级保姆”，机构臃肿、职能扩张、服务低劣、效率低下、财政危机遍布全国，社会分裂与文化分裂同时出现。政府越来越失去与公民社会的联系，公民无法对公共管理过程实施有效的监督，政府难以预测自己的行为后果，几乎丧失了行政能力。它颁布的政令无力使各类社会群体执行，对社会的需求也无法作出回应，以致国家权威徒有其表。在当今中国，随着社会政治经济的发展，政府管理事务的广泛性以及中央与地方政府体系的日益复杂化，加上国有企业、公立学校、公立医院等第三部门的发展，管理问题也日益凸现，引起社会的广泛关注。综合专家的研究成果，公共部门存在的管理危机主要包括以下方面。

1. 公共部门的腐败

民众对公共部门的信任是其合法性的真正来源，也是经济发

^① 胡象明：《关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围——兼谈公共管理学与行政管理学的关系》，《武汉大学学报》（社会科学版）2001年第5期。