

21世纪公共行政系列教材

公共部门 人力资源管理

(修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

孙柏瑛 祁光华 编著

GONGGONGBUMENRENLI
ZIYUANGUANLI

GONGGONGBUMENRENLI
ZIYUANGUANLI

21世纪

GONGGONGBUMENRENLI
ZIYUANGUANLI

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

公共部门人力资源管理

(修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

孙柏瑛 祁光华 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理/孙柏瑛, 祁光华编著. 2 版 (修订版)
北京: 中国人民大学出版社, 2004
(21 世纪公共行政系列教材)

ISBN 7-300-02653-2/F·920

I. 公…

II. ①孙… ②祁…

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 (2004) 第 083699 号

21 世纪公共行政系列教材

公共部门人力资源管理 (修订版)

中国人民大学行政管理学系 组编

孙柏瑛 祁光华 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京丰印诚印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 1999 年 3 月第 1 版

2004 年 8 月第 2 版

印 张 19

印 次 2006 年 4 月第 3 次印刷

字 数 336 000

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《21 世纪公共行政系列教材》编委会

主编 朱立言

编委 (按姓氏笔画排序):

石永义 石亚军 许文惠 齐明山

张成福 赵国俊 彭和平

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来,率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年,中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位,1998年又成为第一批博士授予权单位,已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次,有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切,是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要,从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学,自威尔逊以来,经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中,可谓是百家争鸣,多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展,日新月异,美不胜收。在如今,公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性,堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中,公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术,适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要,我系组织编写公共行政系列教材,教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导,坚持理论联系实际的科学精神,紧密追踪国内社会变革的实践,及时吸收国际上新的有益的学术思想,在我们长期教学与科研的基础上,在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上,在学术界与实际工作部门成果的水平上,力争有所突破,再上新台阶,再创新水平,站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里,我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

目 录

导论 公共部门人力资源管理的性质	1
第一节 公共部门人力资源管理的含义与特性	1
一、人力资源与人力资源管理的一般含义	1
二、公共部门人力资源与管理的内涵	3
三、公共部门人力资源与管理的性质	6
第二节 公共部门人力资源管理体系的构成与环境	8
一、影响公共部门人力资源管理的环境因素	8
二、公共部门人力资源管理体系的构成	11
第三节 公共部门人力资源管理的理念与目标	12
一、“人性”假设与公共部门人力资源管理理念的发展	12
二、公共部门人力资源管理的基本原理	15
三、公共部门人力资源管理的目标与基本任务	17
第四节 公共部门人力资源管理与政府生产力的提高	18
一、政府生产力的含义与要素构成	18
二、公共部门人力资源管理与政府生产力的提高	20

第五节 本书的结构安排与主要内容	21
------------------------	----

第一篇 公共部门人力资源管理 制度与法律规范

第一章 公共部门人力资源管理的制度选择	29
第一节 公共部门人力资源管理制度的含义与地位	29
一、公共部门人力资源管理制度的内涵	29
二、公共部门人力资源管理制度的主要模式	30
三、公共部门人力资源管理制度的地位和作用	31
第二节 英美国家公共部门人力资源管理制度的演进	33
一、西方国家公共部门人力资源管理制度的背景	33
二、英国政府现代文官制度的选择与推进	34
三、美国政府公务员制度的建立与发展	35
四、西方国家公务员制度的基本规则	37
第三节 中国政府在公共部门人力资源管理制度方面的改革探索	39
一、中国干部人事管理制度的反思	39
二、干部人事制度改革目标的定位	41
三、中国国家公务员制度的探索与确立	42
第四节 现代公共部门人力资源管理制度的基本精神和独特性	44
一、现代公共部门人力资源管理制度的基本精神	44
二、现代公共部门人力资源管理制度的内在运行机制	45
三、中国公共部门人力资源管理制度的独特性	46
第二章 公共部门人力资源管理的法治化	49
第一节 公共部门人力资源管理法治化的意义	49
一、公共部门人力资源管理法治化的内涵	49
二、公共部门人力资源管理法治化的必要性与作用	50
三、公共部门人力资源管理法治化的要素	52
第二节 国家公务员法的形式与性质	53
一、国家公务员法的渊源	53
二、国家公务员法的体系与性质	54
三、国家公务员法的基本内容	55
四、国家公务员法的制定与实施	56

第三节 国家公职人员的法律地位	58
一、公职人员的法律关系	58
二、公职人员的行政职务关系	60
三、公职人员的双重身份	61
第四节 国家公职人员管理机构的职责权限	63
一、公务员管理机构的职权与职责	63
二、公务员管理机构的组织形式	64
三、公务员管理机构组建的发展趋势	66
第三章 公共部门人力资源的权利、义务与行为规范	68
第一节 国家公职人员权利、义务的含义与作用	68
一、公职人员权利、义务的含义	68
二、公职人员权利、义务规定的地位和作用	69
三、公职人员权利、义务规定的特点	70
第二节 国家公职人员权利、义务规定的内容	72
一、公职人员权利、义务法律规定的形式	72
二、公职人员权利规定的基本内容	73
三、公职人员义务规定的基本内容与责任	74
第三节 国家公职人员行为规范建设的必要性	77
一、公职人员行为规范的含义与特征	77
二、公职人员行为规范建设的意义	78
第四节 国家公职人员行为规范的规定	78
一、现代公职人员行为规范发展的特点	78
二、公职人员行为规范的内容	80
三、提高公职人员行为规范水平的一般途径	81

第二篇 公共部门人力资源战略与配置

第四章 公共部门人力资源战略管理	87
第一节 战略管理的基本理论	87
一、战略管理及其意义	87
二、战略管理学派的思想	88
三、战略管理的作用	95
第二节 环境分析与人力资源战略问题的界定	96

一、政治、政府及法律因素	96
二、人口因素	98
三、技术因素	100
四、竞争因素	101
五、内部管理因素	103
六、文化因素	104
七、因素评价	106
第三节 人力资源战略的制定	106
一、人力资源战略规划与人力资源战略	106
二、人力资源战略的发起	107
三、人力资源战略制定的方法	107
四、人力资源战略的着眼点	109
第四节 人力资源战略的实施与评价	110
一、人力资源战略的可行性评估	110
二、人力资源战略的实施	110
三、人力资源战略评价	111
第五章 公共部门的工作分析与职位评价	113
第一节 工作分析与职位评价概述	113
一、工作分析、职位评价的含义	113
二、工作分析、职位评价的历史沿革	114
三、工作分析、职位评价的作用	114
四、工作分析、职位评价的前提——组织图的编制	115
第二节 工作分析的内容及其方法	116
一、工作分析的程序	116
二、工作分析的内容	116
三、工作分析的方法	117
四、工作说明书	119
第三节 职位评价的方法	120
一、排列法	120
二、分等法	121
三、评分法	122
四、因素比较法	124
第六章 公共部门的人员分类管理	136

第一节 人员分类管理概述	136
一、公共部门的人员分类	136
二、人员分类的意义	137
三、人员分类制度选择的原则	137
第二节 品位分类管理	138
一、品位分类	138
二、品位分类的特征	138
三、品位分类评价	139
第三节 职位分类管理	139
一、职位分类	139
二、职位分类的特征	140
三、职位分类的评价	141
第四节 人员分类管理制度发展趋势与我国公共部门的人员分类	141
一、人员分类管理制度发展趋势	141
二、我国公共部门的人员分类制度	142
三、我国公务员职位分类的内容	143
四、我国公务员分类制度评价	144

第三篇 公共部门人力资源的 获取、激励与发展

第七章 人员招募与甄选	151
第一节 人员招募计划	151
一、人员需求预测	151
二、人员供给预测	153
第二节 人员的招募甄选	154
一、人员招募甄选的意义	154
二、招募的方式	155
三、招募甄选的程序	156
第三节 人员甄选的方法与技术	157
一、笔试	157
二、面试	157

三、心理测试	159
四、行为模拟测试法	160
五、工作抽样法	160
六、评价中心	161
第四节 我国公务员的考试录用制度	162
一、考试录用制度的历史沿革	162
二、考试录用的原则	163
三、考试录用的范围	164
四、考试录用的程序	165
第八章 公共部门人员绩效管理	166
第一节 什么是人员绩效管理	166
一、人员绩效管理的内涵	166
二、人员绩效管理在组织人力资源管理中的地位	168
第二节 我们为什么要进行人员绩效管理	170
一、人员绩效管理的目标设定	170
二、现代公共部门人员绩效评估内容的基本导向	173
第三节 关键绩效指标确定	176
一、什么是关键绩效指标	176
二、设定关键绩效指标的过程	178
三、设定关键绩效指标时通常存在的问题及解决方法	181
第四节 人员绩效评估的技术与方法	182
一、人员绩效评估使用的方法	182
二、由谁来做评估	187
三、评估工作中常见的偏差	189
第五节 绩效管理过程：沟通与反馈	190
一、绩效反馈的阻力	190
二、绩效计划阶段的沟通	191
三、持续的绩效沟通	192
四、沟通的方法与技术	192
第六节 绩效管理结果的使用	194
一、合理使用评估结果的理论依据	194
二、人员绩效评估结果的用途	195
第九章 公共部门人力资源的培训	204

第一节	公共部门人力资源培训的重要性	204
一、	公共部门人力资源培训的含义	204
二、	公共部门人力资源培训的必要性和目标	205
三、	现代公共部门人力资源培训的特征与原则	207
四、	公共部门人力资源培训的类型与方式	209
第二节	公共部门人力资源培训的需求分析与培训规划设计	211
一、	公共部门人力资源培训需求分析的含义	211
二、	公共部门人力资源培训需求分析的基本要素	212
三、	公共部门人力资源培训需求分析的技术方法	214
四、	公共部门人力资源培训规划的设计	216
第三节	公共部门人力资源培训的机构设置与保障支持系统	217
一、	公共部门人力资源培训的主管机构	217
二、	公共部门人力资源培训的教育机构	218
三、	公共部门人力资源培训的保障支持系统	219
第四节	公共部门人力资源培训的方法技术与评估系统	221
一、	公共部门人力资源培训方法的类型与特征	221
二、	公共部门人力资源培训方法的内容	222
三、	公共部门人力资源培训评估的目的和标准	225
四、	公共部门人力资源培训评估的类型	226

第四篇 公共部门人力资源的 保障、维持与流动

第十章	公职人员的工资、保险、福利	233
第一节	工资的职能、构成和原则	233
一、	工资的职能	233
二、	工资的构成	234
三、	公共部门工资的基本原则	235
第二节	工资等级制度	236
一、	技术等级工资制	236
二、	职务工资制	236
三、	职等工资制	237
四、	结构工资制	238

五、职务级别工资制·····	238
六、岗位技能工资制·····	239
第三节 工资形式·····	240
一、计时工资制·····	240
二、计件工资制·····	241
三、奖金制度·····	243
四、津贴制度·····	245
第四节 保险制度·····	246
一、养老保险·····	246
二、失业保险·····	247
三、医疗保险·····	249
四、工伤保险·····	252
五、生育保险·····	254
第五节 福利制度·····	254
一、福利的含义·····	254
二、福利的实施原则·····	255
三、福利的内容·····	256
第十一章 公共部门人力资源的交流调配与回避管理·····	261
第一节 公职人员交流调配的含义与功能·····	261
一、公职人员交流调配的含义·····	261
二、交流调配的作用·····	262
三、交流调配管理的原则·····	263
第二节 公职人员交流调配的形式·····	264
一、公职人员的调任管理·····	264
二、公职人员的转任管理·····	266
三、公职人员的轮换管理·····	267
四、公职人员的挂职锻炼管理·····	268
第三节 公职人员的回避管理·····	269
一、公职人员回避的作用·····	269
二、回避的原则·····	271
三、回避的形式·····	271
第十二章 公职人员的辞职、辞退、退休管理·····	274
第一节 公职人员的辞职制度·····	274

一、辞职的含义及功能·····	274
二、辞职的条件·····	275
三、辞职的待遇·····	275
第二节 公职人员的辞退制度·····	276
一、辞退的含义及功能·····	276
二、辞退的条件·····	276
三、辞退的待遇·····	277
第三节 公职人员的退休制度·····	278
一、退休的含义与功能·····	278
二、退休的条件·····	278
三、退休的待遇·····	280
四、退休公职人员的管理·····	281
参考文献·····	283

公共部门人力资源 管理的性质

第一节 公共部门人力资源管理的含义与特性

一、人力资源与人力资源管理的一般含义

“人力资源”是现代社会颇为时尚的管理术语。但是，人们对它的定义并不完全相同。有人认为，人力资源是在现有生产过程中投入的劳动力的总量，即现有组织内的劳动人口存量；而有的人则认为，人力资源是指在一定区域范围内，所有具有劳动能力的人口的总和。它既包括现有在生产过程中投入的劳动力人口，也包括即将进入生产过程的潜在的劳动人口和暂时失去工作职位但仍有劳动能力的失业或待业人口等。这样看，前者注重的是现实的人力资源构成，而后者从更广泛的意义上使用“人力资源”的范畴。

目前人们通常从广义角度理解人力资源的内涵，以重视各种不同存在形式的人力资源的发展状态。因此，一般意义的人力资源含义是，在一定范围内能够作为生产性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。现实的人力资源指一个国家或一个地区在一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口，包括正在从事劳动和投入经济运行的人口以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口，他们有时被称为“劳动力

资源”。潜在的人力资源则是指处于储备状态，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动员投入社会经济生活的人口总和。例如在校的青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

一个国家或地区人力资源构成的要素有两个基本方面。第一个要素是人力资源的数量，这是标志人力资源总量的基础性指标，是人力资源量的特征。一国的人口数量与广义的人力资源数量呈明显的正相关性，反映了国家人力资源绝对量的水平。而人力资源的相对量是现实的人力资源数量在国家总人口中所占的比重。现实人力资源数量投入得越多，就意味着就业人口越多，表明该国家或地区经济发展具有一定优势。第二个要素是人力资源的质量，这是国家人力资源总体素质的指标，是反映人力资源质的因素。人力资源的质量对于国家和社会发展的作用比人力资源的数量因素更为重要。人力资源的质量综合体现在劳动者个体和人力资源整体的健康情况、知识水平、技能水平和劳动态度等四个方面。提高一国人力资源的质量是现代人力资源发展的重要目标和方向，尤其是在以信息、知识和技术密集为特征的现代知识经济时代。

人力资源管理是国家和各种组织对本国或本组织人力资源未来和现状进行统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用、保障、研究和发展等一系列组织、决策的活动。宏观的人力资源管理是国家对人力资源整体的管理，它立足于社会经济发展的总体规划，有计划地投资于人力资源管理领域，开拓人力资源培养、继续教育的路径和专业，保证人力资源整体结构的适应性与合理性。微观的人力资源管理指组织对其管辖内的人力资源进行的各种管理活动。其中家庭作为人力资源培养投资的重要来源之一，也是微观人力资源管理和成本效益核算的一个方面。它们共同构成了国家人力资源管理的体系。

现代人力资源管理的理念与价值，是建立在本世纪中叶以后西方经济学家对“人力资本”理论论证的基础之上的。美国的经济学家西奥多·舒尔茨在人力资本理论领域作出了重大贡献。他的著作《由教育形成的资本》和《人力资本投资》等，比较全面、系统地提出了人力资源发展的理论和人力资源对经济增长与社会丰裕具有的巨大意义，奠定了现代人力资源管理的基础，被公认为“人力资本理论之父”，1979年他因此获得了诺贝尔经济学奖。

人力资本理论的基本思想是：第一，单纯从自然资源、资本资源和技术资源这些生产要素的投入，无法解释现代社会生产力提高的全部原因。有一个极为重要的生产要素被以往的经济学家们遗漏了，这个要素就是人力资本的投入，它对人类社会的进步具有决定性的作用。因此，资本总体上可分为物质的（货币的）