

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

龚大来 主编

公共部门人力资源 管理与开发

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN
GUANLI YU KAIFA



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部学习丛书

公共部门人力资源管理与开发

主 编 龚大来 王丛漫 李中斌
副主编 杜彦卿 王立校
主 审 董克用

经济科学出版社

责任编辑:韩 玲 杨秀华

责任校对:张春艳

技术编辑:董永亭

公共部门人力资源管理 with 开发

主 编 龚大来 王丛漫 李中斌

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

总编部电话:88191217 发行电话:88191540

网址:www. esp. com. cn

电子邮件:esp@ esp. com. cn

河北省财政厅印刷厂印装

787 × 1092 16 开 20 印张 350000 字

2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷

印数:0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5304 - X/F · 4571 定价:27.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

創建学习型

机关提高依法

理财水平

李允石
二月

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立
徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏	王进同	王洪卫	王秋民	王振东
王晓轩	车殿宝	石树鹏	冯鸿雁	朱 平
邢永春	刘玉梅	刘建秀	刘洪林	许亚琴
吕国新	李 博	杜彦卿	张振川	张鹏柱
张藏慧	赵文海	赵宝贵	郑立会	孟祥群
郭志军	段国旭	姚绍学	郝炳新	高云霄
徐洪杰	徐联中	徐 静	高景良	曹建和
堵皆兵	靳海增			

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005 年 1 月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论与技术与应用等 12 个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中新的成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有裨于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 总论	1
第一节 人力资源与人力资源管理.....	1
第二节 公共部门人力资源管理.....	7
第三节 国家公务员制度	26
第二章 公共部门组织结构设计与人力资源规划	36
第一节 公共部门组织结构设计	36
第二节 公共部门人力资源规划	40
第三节 公共部门人力资源职业生涯规划	45
第三章 公共部门职位分析评价与人员分类管理	59
第一节 公共部门职位分析	59
第二节 公共部门职位评价	64
第三节 公共部门人力资源分类管理	69
第四章 公共部门人力资源获取管理	80
第一节 人力资源获取管理概要	80
第二节 公职人员招录的方法与渠道	85
第三节 公职人员甄选的方法与技术	89
第四节 公职人员录用制度	98
第五章 公共部门人力资源流动管理	109
第一节 公共部门人力资源流动管理概要.....	109
第二节 公职人员交流管理.....	112
第三节 公职人员升降任免.....	115
第四节 公职人员的辞职、辞退和离退休	135
第六章 公共部门工资与保险福利管理	141
第一节 公共部门工资管理.....	141

第二节 公共部门保险福利管理·····	151
第七章 公共部门绩效考核与奖惩管理·····	158
第一节 绩效考核概要·····	158
第二节 公职人员的绩效考核·····	163
第三节 公职人员奖惩管理·····	187
第八章 公共部门人力资源监督管理·····	191
第一节 公共部门的人事监控·····	191
第二节 公共部门的申诉与控告·····	195
第三节 公共部门的监察制度·····	201
第九章 公共部门人力资源培训与开发·····	205
第一节 公共部门人力资源培训与开发概要·····	205
第二节 公共部门人力资源培训与开发的需求分析·····	211
第三节 公共部门人力资源培训与开发的实施·····	217
第四节 公共部门人力资源培训与开发的效果评估·····	228
第十章 人力资源发展与学习型组织的创建·····	233
第一节 学习型组织概要·····	233
第二节 学习型机关的创建·····	241
第三节 公共部门人力资源管理体系的改进与创新·····	250
附录一：中华人民共和国公务员法·····	258
附录二：党政领导干部选拔任用工作条例·····	273
附录三：中共中央国务院关于进一步加强人才工作决定·····	286
附录四：财政部关于在全国财政系统开展大规模 培训干部工作的若干意见·····	298
参考文献·····	304
后记·····	306

第一章

总 论

21 世纪知识经济和网络经济极大地冲击着经济社会的方方面面,而人力资源作为核心资源势必首当其冲。在管理工作已进入到以人为中心的新时代,理应把人视为一种激烈竞争中自下而上发展且始终充满生机活力的特殊资源来刻意发掘和使用。能否吸引、留住人才和保持一个适合人才成长的良好环境,造就一支高素质、高凝聚力的人才队伍,将成为管理成败的关键。公共部门人力资源的开发与管理是现代管理的重要课题,也是我国公共部门搞好自身建设、提高公共服务质量的根本对策之一。

第一节 人力资源与人力资源管理

世界上存在四种资源:物力资源、财力资源、信息资源和人力资源,其中最重要的是人力资源,它是一种兼具社会属性和经济属性的具有关键性作用的特殊资源。一切物的因素只有通过人的作用才能加以开发利用。

一、人力资源的内涵与特征

所谓人力资源是指能够推动组织进步和经济发展的具有智力劳动和体力劳动能力的人的总和,它包括数量和质量两个方面。这是人力资源的狭义定义。从广义上说,只要有工作能力或将会有工作能力的人都可视为人力资源。

人力资源具有区别于其他物质资源的鲜明特征:

1. 时代性。一国的人力,其形成过程受到时代的制约。在社会上同时发挥作用的几代人,当时的社会发展水平从整体上决定了他们的素质,他们只能在时代条件下,努力发挥自己的作用。

2. 能动性。人力资源的开发过程是有意识、有目的的活动,可主动适应外部环境,具有能动性。

3. 时效性。人力资源储而不用,就会荒废或者消失。无论哪类人,其才能发挥都有最佳时期。当然,人的类别不同,发挥才能的最佳时期也不同。所以人力开发与使用必须及时。开发使用时间不一样,效果也不同。

4. 持续性。人力资源使用过程同时也是开发过程,具有持续性。人可以不断学习,持续开发,提高自己的素质和能力。

5. 消耗性。人力资源若不使用,闲置时也必须消耗一定数量的其他资源,如食物、水、能源等等,才能维持本身的存在。

6. 社会性。在社会化大生产条件下,个体要通过团体发挥作用。团体组织结构在很大程度上取决于社会环境,即社会的政治、经济、科技、教育体制等。社会环境直接或通过团体间接地影响人力资源的开发。

二、人力资源管理

(一)人力资源管理的内涵

人力资源管理是指采用科学的方法,对于一定物力相结合的人力进行合理的培训、组织和调配,使人力物力经常保持合理比例,同时对各类人员的思想、心理和行为进行恰当诱导、控制和协调,充分发挥他们的主观能动性,使人尽其才、事得其人、人事相宜,从而最大限度地实现管理目标。

(二)人力资源管理与人事管理

人力资源管理与人事管理是不同的,分别代表了关于人的管理的不同历史阶段。人事部门的正式出现,大致在 20 世纪 20 年代。其背景是产业革命促成了企业管理系统,不仅提供了众多的就业机会,也为管理者提供了选择劳动力的机会。这样,就有专门的部门来考虑人员的利用以提高劳动生产率,如何用较少的人干较多的事,如何提高劳动生产率,就成为人事部门所考虑的问题。

在“人——生产力——产品”这个链条中,管理者以往习惯于通过合理地使用机器设备来降低成本。后来发现,改革人力资源的管理方式,开发人的潜在能力,充分发挥人的主观能动性更为重要。从人事管理向人力资源管理的过渡,是一个历史演变过程。二者的差别主要表现在以下四个方面:

1. 人力资源管理的视野更宽阔。传统的劳动人事工作,考虑的是人员的招录、使用、考核、报酬、晋升、调动、退休等;人力资源管理则打破身份界线,统一考虑所有体力、脑力劳动者的管理。

2. 人力资源管理内容更为丰富。传统人事管理部门是招录新人、填补空缺,即所谓“给适当的人找适当的事,为适当的事找适当的人”。人力资源管理不仅具有这种功能,还要担负职位分析和设计、规划工作流程、协调

工作关系的任务。

3. 人力资源管理更加注重开发人的潜能。传统的人事管理以降低成本为宗旨,主要关心如何用最少的人、做最多的事。而人力资源管理则首先把人看作是可以开发的资源,认为通过开发与管理,可以创造出更大的甚至意想不到的价值。其次,它非常关心如何从培训、工作设计与工作协调等方面开发人的潜能。因此,这种开发与管理将实现从消极压缩成本到积极开发才能的转化,较人事管理具有更重大的意义。

4. 人力资源管理更具有系统性。传统的人事管理在我国被分割成几部分。如劳资科负责组织的工资及人员的调配;人事科负责技术人员及科室人员的调配、晋升;教育科负责人员的培训;党委组织部负责各级党政干部和党员的管理。人力资源管理将现有的全部人员,甚至包括那些有可能利用的各类组织以外的人员加以规划,制定恰当的选拔、培养、任用、调配、激励等政策,以便更有效地实现管理目标。

总之,以往的人事管理者处在参谋地位,只是为领导者提供建议,并不参与决策。随着人力资源管理地位的提高,人力资源管理部门上升为具有决策职能的部门,从简单地提供人员,到为人员设计安排合适的工作;从只管人,到管理人与工作的关系、人与人的关系、工作与工作的关系等等。人力资源管理成为决定组织高效运转的重要决定因素。两者的差异如表 1-1 所示。

表 1-1 人力资源管理同人事管理的差异比较

项 目 比 较	人事管理	人力资源开发与管理
管理视野	视人为成本	视人为资源
管理活动	多为被动使用	多为主动开发
管理内容	比较简单	比较丰富
部门性质	非生产与效益部门	生产与效益部门

三、人力资源管理理论

(一)人力资本理论

人力资本理论的渊源可追溯到著名的古典经济学家亚当·斯密和近代经济学家马歇尔等,他们都认为,在各种投资中,对人本身的投资最有价值,然而,他们都没有深入地探讨和论证。20 世纪 60 年代,美国经济学家舒尔茨和贝克尔创立的人力资本理论,开辟了关于人的生产能力分析的新思路。

人力资本理论主要包括:(1)人力资源是一切资源中最主要的资源,人力资本理论是经济学的核心问题。(2)在经济增长中,人力资本的作用大于物质资本的作用。人力资本投资与国民收入成正比,比物质资源增长速度快。(3)人力资本的核心是提高人口质量,教育投资是人力投资的主要部分。不应当把人力资本的再生产仅仅视为一种消费,而应视同作为一种投资,这种投资的经济效益远大于物质投资的经济效益。教育是提高人力资本最基本的手段,所以也可以把人力投资视为教育投资问题。生产力三要素之一的人力资源显然还可以进一步分解为具有不同技术知识程度的人力资源。技术知识程度高的人力带来的产出明显高于技术知识程度低的人力。(4)教育投资应以市场供求关系为依据,以人力资本价格的浮动为衡量符号。

人力资本理论突破了传统理论中资本只是物质资本的束缚,将资本划分为人力资本和物质资本。这样就可以从全新的视角来研究经济理论和实践。该理论认为物质资本指现有物质产品上的资本,包括厂房、机器、设备、原材料、土地、货币和其他有价证券等,而人力资本则是体现在人身上的资本,即对人进行普通教育、职业培训等方面的支出及其接受教育培训的机会成本等在人身上的凝结,具体表现为蕴含于人身中的各种生产知识、劳动与管理技能和健康素质的存量总和。按照这种观点,人类在经济活动过程中,一方面不间断地把大量的资源投入生产,制造各种适合市场需求的商品;另一方面以各种形式来发展和提高人的智力、体力与道德素质等,以期形成更高的生产能力。这一论点把人的生产能力的形成机制与物质资本等同,提倡将人力视为一种内含于人自身的资本——各种生产知识与技能的存量总和。

(二)古典管理理论

美国人泰罗首创“科学管理”理论,提供了解决企业管理中两个主要环节的方法:一是如何提高管理人员的工作效率;二是如何提高生产工人的劳动效率,其代表作《科学管理原理》于1911年正式出版。泰罗第一次使用了“科学管理”的概念,对当时仅凭生产经验和个人意志进行管理的方法起了革新作用,使资本主义管理理论和方法真正建立起来,同时为美国现代企业管理理论的产生奠定了基础,推动了资本主义的发展。泰罗被后人称为“科学管理之父”。但是,“科学管理”理论也存在缺陷,即将人视为纯粹的“经济人”,忽视了人的能动作用和管理组织的作用。

除了泰罗的“科学管理”理论之外,法国的法约尔和德国的韦伯着重研究管理的行政控制问题,中心是如何使管理组织机构合理化。法约尔的管理理论以大企业的整体为研究对象,没有停留在分析研究生产过程中人的

劳动效率上,而是着重分析研究高层管理效率和一般管理原则。法约尔第一次明确提出和阐述了“一般管理”理论,大大明确和充实了管理的概念,标志着管理理论开始超出企业的管理领域,不仅仅适用于工商企业,而且对政府、教会、团体、军事组织以及其他组织都普遍适用。

法约尔认为,经营包括技术生产、营销、财务费用、会计统计、安全保护、管理控制等六大职能,与这些职能相对应的是技术、营业、管理等各种能力。管理只是经营的六种职能之一,不能等同于经营。但是担负某一职能的人员绝不能只具有一种相应的能力,除直接从事生产的工人和主要承担技术职能的人员外,其他各种职能人员都需要具有不同程度的管理能力。而且,阶层越高、管理职能的比重越大,管理能力的重要性也越突出。法约尔还指出,管理由计划、组织、指挥、协调和控制五大职能构成,其中计划和组织是重点。管理必须遵循十四项原则,即分工、职权、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从整体利益、报酬、集权、等级链、秩序、公平、人员保持稳定、首创精神、团结精神。法约尔的代表作是1916年出版的《工业管理和一般管理》。他关于管理组织和职能划分的思想,对后来管理组织系统化的研究有深远影响,目前的管理文献中很多都是以其观点和术语为基础的。

韦伯是德国著名的社会学家,他提出了理想的行政组织体系理论,代表作是《社会组织与经济组织理论》。韦伯主张为了实现一个组织的目标,要把组织中的全部活动划分为各种基本的作业,作为公务分配给组织中的各个成员。各种公职和职位是按照职权的等级原则组织起来的,每一职位都有明文规定的权利和义务,从而形成一个指挥体系或阶层体系。人员的任用完全根据职务上的要求,通过正式考试或教育训练来实行。管理人员有固定的薪金和明文规定的升迁制度,是一种“职业”管理人员。管理人员必须严格遵守组织中规定的规则和纪律,这些规则和纪律是不受个人情感影响而在任何情况下都适用的。

不过,法约尔和韦伯的管理理论都是以“如何管理人”为出发点,在组织结构上的倾向是独裁式管理;只强调组织形式,不尊重人格;只强调成文法律的规定,不允许根据客观情况变化作灵活处理;用死板的规章来束缚人的发展。久而久之,人员变得谨小慎微,无所作为,组织也日益僵化。

从泰罗开始的“科学管理”虽然已跨越了近一个世纪的历程,但对后来的影响依旧是巨大的,它使得管理向科学化、系统化、标准化迈进了一大步,其理论不但在当时起了重要作用,而且具有深远的历史意义,许多原理和做法至今仍广为采用。

(三)行为科学理论

行为科学理论的创始人是美籍澳裔管理学家埃尔顿·梅奥及其助手费里茨·罗特利伯格。1927年起,他们在美国进行了著名的“霍桑实验”,取得了一些新的发现,例如人员的“经济人”与“社会人”角色,企业中“正式组织”与“非正式组织”的影响力,新型领导的真正能力所在等等。1933年,梅奥的《工业文明的人类问题》一书出版,标志着“行为科学”理论正式形成。

在梅奥奠定了行为科学的基础后,西方在这方面的研究大量涌现。1949年,芝加哥大学召开了一次跨学科的科学会议,会上肯定了利用现有的科学知识延伸到行为一般性理论的可能性,并决定采用“行为科学”这一名称。会后,福特基金会成立了“行为科学部门”,1952年又成立了“行为科学高级研究中心”。于是,从多学科角度对人的行为综合研究的行为科学,迅速发展成一门热门学科,其研究内容主要集中于四个领域,即有关人的需要、动机和激励的问题、同企业有关的所谓“人性”问题、企业中的非正式组织以及人与人的关系问题和企业中的领导方式问题。

在行为科学研究的发展过程中,还涌现出许多著名学者和著名理论,如马斯洛的“需要层次理论”、赫茨伯格的“双因素理论”、斯金纳的“强化理论”、麦格雷戈的“x—y理论”、布雷得福的“敏感性训练”理论、利克特的“支持关系理论”、布莱克和默顿的“管理方格法”理论等。这些理论与方法对公共部门人力资源管理的发展同样起着至关重要的作用。

(四)管理科学理论

管理科学是将现代科学技术的最新成果(主要是各种先进的数学方法、电子计算机技术与通讯技术、系统论、控制论、信息论等)广泛地运用到管理工作上来,形成一系列新的组织管理方法和组织管理技术。管理科学把管理工作纳入科学化的轨道,提高到一个前所未有的水平。

现代管理科学包括运筹学、系统分析和决策科学化三个重要方面:

运筹学是第二次世界大战期间产生的一门新兴学科,是一种分析的、实验的和定量的科学方法,专门研究在人、财、物等物质条件已定的情况下,为了达到一定的目的,统筹整个活动所有环节之间的关系,以最经济、最有效地使用人、财、物,取得最优的效果,从而为选择一个最优的方案提供数量上的依据。1951年,美国的莫尔斯和金布尔合写了《运筹学方法》一书,指出运筹学可以为各种部门的工作服务。一般来说,作为决策工具,运筹学研究的范围比较狭窄,主要是用于战术性质的分析论证。

系统分析,是将系统观点引进生产方式管理领域,这已成为现代管理科