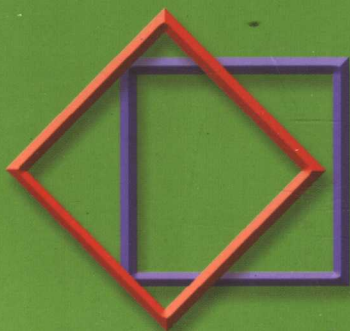


中介组织与经纪人管理丛书

Gonggong Bumen Renli ziyuan Guanli Jichu



公共部门人力资源 管理基础

傅夏仙 吴晓谊 编著

上海人民出版社

中介组织与经纪人管理丛书

Gonggong Bumen Renli Ziyuan Guanli Jichu

公共部门人力资源 管理基础

傅夏仙 吴晓谊 编著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理基础/傅夏仙,吴晓谊编著.

—上海:上海人民出版社,2005

ISBN 7-208-05497-5

I. 公... II. ①傅...②吴... III. 人事管理学 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 131945 号

责任编辑 秦建洲

封面装帧 陈楠

· 中介组织与经纪人管理丛书 ·

公共部门人力资源管理基础

傅夏仙 吴晓谊 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 12 插页 2 字数 272,000

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-05497-5/F·1234

定价 22.00 元

前 言

人类社会是一个整体,而这个整体又是由各个部分组成的。有关这些社会部门的分类,人们可以从不同的角度或运用不同的标准加以区分。其中,一个较为普遍的分法就是将整个社会分为三个部门:第一部门、第二部门、第三部门。第一部门是公共部门,指的是政府组织;第二部门是私人部门,指的是工商企业;第三部门指的是介于政府和企业之间的社会中介组织。在本书中,所谓的公共部门既包括第一部门的政府组织,也包括第三部门的社会中介组织。

由于政府职能的不断转变,在政府和企业之间的空隙地带越来越大,也就是说第三部门在社会发展中的作用越来越广泛。具体来说它可以弥补市场失灵和政府失灵,即通过第三部门的介入,像各种行业协会、消费者协会、工会、残疾人联合会以及各种志愿者组织,可以有效弥补市场失灵和政府失灵所带来的缺陷,如可以更好地保护弱势群体。现代社会,政府的社会政策往往有一种“中位取向”,以体现大多数社会成员的利益,因而有可能不能很好地保护残疾人、妇女、儿童、失业者等弱势群体利益。这时就需要有第三部门的一些组织来保护他们的利益,如残疾人联合会、工会、妇联、儿童基金会等非政府组织就是最有效的保护工具。再如可以有效地应对危机事件。现代社会按照德国社会学家贝克的说法是“风险社会”,在风险社会中各种危机事件随时可能发生。对于危机事件市场无能为力,光靠政府往往不仅难以处理好,而且成

本高昂。而如果第三部门参与危机事件处理,就会达到高效率、低成本的效果。此外,它还可以拓展就业机会。第三部门不仅是促进社会整合、解决社会问题的重要力量,而且可以提供大量就业岗位。英国在第三部门工作的人员达 100 多万,占就业人口的 4%。美国则更多,在第三部门受薪雇员有 1 000 多万,占支薪雇员的 7%,成为美国解决就业问题不可缺少的领域。就业是我国当前一个严重的社会问题,如果第三部门能得到充分发展,则可以提供数以千万个就业岗位,这样就可以大大缓减就业压力。

更为重要的是,第三部门的发展有利于“小政府、大社会”格局的形成。改革开放前,政府是包揽一切的,几乎所有资源都在政府的手中,一切事务都由政府包办。改革开放以后,政府职能不断转变,正在由无限职能向有限职能的政府转变,由大政府向小政府转变,政府所管的事务越来越少,大量的事务交由企业和社会去管理。社会管理也即“第三部门”的各种组织去管理。随着市场经济的发展,要实现“小政府、大社会”的目标,就应当积极培育和组建与社会主义市场经济相适应的各种社会组织,并充分发挥其作用。

改革开放以后,我国社会中介组织发展迅速,数量急剧上升。截止到 2002 年底,我国经各级民政部门登记注册的社会团体共有 130 768 个,其中,全国及跨省域活动的社团 1 528 个,省级及省内跨地(市)域活动的社团 20 756 个,地级及县以上活动的社团 53 791 个。外国商会及港澳台社团 52 个。据不完全统计,在全国及跨省域活动的社团中,全国性行业协会有 292 个,其中工业行业协会 208 个。^① 总之,第三部门的发展不仅提供

^① 转引自:“有的难以维持,有的勉力支撑,有的运行较好,行业协会探寻变革发展之道”互联网:<http://www.ica.gov.cn>。

了很多就业岗位,同时也承担了很多原来政府部门承担的职责,为我国政府职能的转变起到积极的推动作用。

我国自从1978年开始进行市场化的改革以来,伴随经济上巨大变革的是来自于政治和社会结构的转型。政府职能的转变是其中的一个主要方面。21世纪,经济全球化的趋势日益加快,世界各国的行政改革和公务员制度的改革浪潮风起云涌,传统官僚科层制已经不能适应这个社会日新月异的变化和时代的飞速发展。无论是在公共组织还是在公共服务方面,不得不引入新的管理模式和方法;无论是在组织结构上还是在管理上,都将受到新的理论的强烈影响。在此背景下,将早已在企业中得到广泛重视和应用的人力资源管理的理论和方法运用于包括政府和社会中介组织在内的公共部门就变得极为迫切了。当然,在这一过程中必须充分考虑公共部门和企业私人部门之间的内在差异。

本书在体系的安排上主要根据人力资源管理的基本操作程序进行,同时体现公共部门的基本特色。由于第三部门组织繁多,而且性质各异,因此在行文过程中并没有将其独立出来。但作者认为,不管是第一部门的政府组织,还是第二部门的工商企业以及第三部门的社会中介组织,它们在人力资源管理的理念和目标上具有很多的共性。比如都强调通过科学的方法开发人力这一特殊的资源,都是为了组织目标和个人目标的实现,都强调管理的效率和效益等。当然,由于组织的性质不同,各部门人力资源管理的差异性也是十分显著的。这一点希望读者在学习的过程中加以体会。

需要特别指出的是,尽管作者长期从事于人力资源管理的教学与培训、咨询工作,但由于水平有限,书中仍会有不当之处,敬请批评指正。

傅夏仙

2004年10月

目 录

前言	1
第一章 公共部门人力资源管理的一般理论	1
第一节 公共部门的界定	1
第二节 公共部门人力资源管理的涵义及特点	9
第三节 公共部门人力资源管理的环境影响和 基本任务	17
第四节 公共部门人力资源管理的发展趋势	23
第二章 职位分类	38
第一节 公职人员分类的涵义及意义	38
第二节 品位分类和职位分类的主要特征	40
第三节 职位分类的原则和程序	49
第四节 国外分类管理制度发展以及我国 公职人员的分类制度	56
第三章 公共部门人力资源规划	72
第一节 公共部门人力资源规划概述	72
第二节 公共部门人力资源预测	82
第三节 公共部门人力资源供需平衡分析	93
第四节 人力资源规划与公职人员职业生涯发展计划 ...	94

第五节 公共部门人力资源规划的基本支撑·····	101
第四章 招聘、甄选与录用·····	111
第一节 人员招聘·····	111
第二节 人员甄选·····	122
第三节 人员录用·····	133
第五章 人员配置·····	144
第一节 人员任免·····	144
第二节 人员升降·····	154
第三节 人员调配、交流·····	161
第四节 人员回避·····	169
第五节 人员辞职、辞退·····	174
第六章 考核与奖惩制度·····	187
第一节 人员考核与奖惩的含义·····	187
第二节 人员考核与奖惩的原则·····	189
第三节 人员考核的内容与种类·····	194
第四节 人员考核的方法·····	198
第五节 人员考核与奖惩的作用·····	207
第六节 我国公职人员考核的基本成效·····	209
第七章 培训制度·····	217
第一节 培训的含义和特点·····	217
第二节 培训的类型、方式和内容·····	223
第三节 培训的原则和组织机构·····	232
第四节 中西方国家公务员的培训实践·····	238
第八章 薪酬制度·····	248

第一节 报酬管理.....	248
第二节 公共行政部门的工资制度.....	251
第三节 公共事业单位的工资制度.....	260
第四节 我国现有工资制度存在的问题.....	269
第五节 公共部门的福利制度.....	275
第九章 社会保险.....	286
第一节 社会保险概述.....	286
第二节 公共部门社会保险制度的改革.....	291
第三节 公共部门的养老保险.....	295
第四节 公共部门的医疗保险.....	305
第五节 我国社会保障制度存在的问题及发展趋势.....	308
第十章 离休、退休制度	321
第一节 公职人员的离休制度.....	321
第二节 公职人员的退休制度.....	330
第十一章 公职人员的行为规范与权益保障.....	340
第一节 公职人员的行为规范.....	340
第二节 申诉、控告制度	347
第三节 争议仲裁.....	360
参考书目.....	371
后记.....	373

第一章 公共部门人力资源管理的 一般理论

内容提要

本章在阐述公共部门的涵义、特点及其范围的基础上,进一步明确公共部门人力资源管理的涵义、特点,分析公共部门人力资源管理的影响因素及主要任务,阐述公共部门人力资源管理与传统行政管理的主要区别,预测公共部门人力资源管理的发展趋势。

第一节 公共部门的界定

整个社会部门可以分为三大部门:第一部门为政府组织,这是纯粹的公共部门;第二部门为工商企业,这是非公共部门或者私人部门;第三部门是介于政府组织与工商企业之间的一些部门,这些部门非常复杂,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。

一、纯粹公共部门的涵义及特点

(一) 涵义

公共部门可以界定为拥有公共权力,执行国家法律、管理社会公共事务、裁决各种纠纷的职能部门。纯粹的公共部门即政府就是指国家为了实现对国家和社会公共事务的管理,依照宪法和法律所建立的组织实体。

(二) 特点

纯粹的公共部门即政府组织,具有以下基本特点:

1. 政府组织的基本职能是对社会公共事务进行管理。如人口的控制和管理、社会治安、大江大河的治理和维护、社会公共设施的建设与维护、公民基本生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发,等等。

2. 政府组织用来从事公共管理的权力是一种公共权力。把这种权力称之为公共权力,主要基于以下两方面的理由:一是这种权力就其性质而言,它总是表现为社会中占统治地位的某一个阶级的权力,而不仅仅是一种个人的私人权力。自从政府产生以来,几乎所有社会的政府组织的权力在性质上都是公共的,当然,由于社会性质的不同,在“公共”这一概念下所隐含的意义有所区别。

3. 政府组织所掌握和运用的资源是一种公共资源。政府要通过行使其权力来实现其职能,必须以掌握一定的资源为前提。没有一定的人、财、物作基础,整个政府组织就无法运转起来。而在人、财、物等资源中,从政府控制的角度而言,对财源的控制又是非常基础的。政府组织的财政来源于全体公民的税收,因而其财政实质上是一种公共财政。此外,政府所控制的国土、矿山、水利等重要资源,也是一种公共资源。作为一种公共资源,就其本质而言,是为全民所共享的。

4. 政府组织为社会所提供的产品是一种公共物品。这种物品的基本特征是:它作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给某一个人,而是自动提供给社会中的所有人。例如,国防,一个国家的国防力量保卫着该国的全体居民,而不需要每一个人单独购买。

5. 政府组织行为的价值取向是公共利益。政府组织是一种公共服务组织,从理念上讲,它应该把全体公民当成自己的服务对象,而不应该有自己的特殊利益。对于政府组织来说,凡是追求自己本组织、本部门利益的行为都是错误的。因此,政府应该是一种“公益人”而不应该是一种“自利人”。它应该也只能把追求和维护公共利益作为本组织、本部门的行为目标。在这里,公共利益应该理解为全体公民的共同利益。当然,在一个存在着不同阶级、不同团体的社会里面,由于不同阶级之间、不同团体之间的利益是相互冲突的,而且这些不同阶级、不同团体的利益与全体公民的共同利益也可能发生冲突,因此,在政府如何对待社会共同利益的问题上也有一个哪个阶级、哪个团体的利益优先的问题,但这并不能因此否定政府组织行为以公共利益作为基本价值取向这一事实。

6. 政府主体是指各级政府工作人员。它既包括行政体系中的国家公务员,也包括权力机关和司法机关的工作人员。在我国,政府主体不仅包括国务院和地方各级政府的工作人员,也包括全国各级人民代表大会和全国各级人民法院、人民检察院,以及各党派群众组织中的部分工作人员。

二、第三部门的涵义及特点

(一) 涵义

当前在学术界使用的概念中,与第三部门相近或可以替代的概念很多,如非营利部门、非政府部门、志愿部门、第三领域和

市民社会、公民社会等。对于第三部门的定义,学者们众说纷纭,意见不一,由此形成种种不同的第三部门定义。这些定义归纳起来有以下几种:

1. 把第三部门看作是除政府机构和营利机构以外的社会组织。如根据联合国宪章第 71 条的定义,第三部门即非政府组织,是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织,其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等。^① 美国学者赫斯顿认为,从更本质的意义上讲,非政府组织(第三部门)通常被认为是与国家和营利性组织活动相对立的。非政府组织主张的合法性来源于对国家部门和私有部门的批评。非政府组织的任务和实践活动非常激进,与国家和私有部门极为不同。^②

这一观点概括了当今西方国家关于第三部门的基本认识,符合西方发达国家第三部门的发展状况。但是这种界定有其缺点:一是联合国宪章的定义仅仅是联合国对在国际范围内活动的非政府组织所使用的,不能适用于普遍意义上的第三部门。同时,这一观点把第三部门看作是一个独立于政府和企业之外的部门没有准确概括出其内涵。因为即便在发达国家,第三部门既不能与政府组织相割裂也不能与营利组织相分离。有的第三部门承担一定的政府职能,有的第三部门也有一定的利润。

2. 把第三部门界定为服务于公众目的的私人组织,即主要从事社会公益性事业的民间组织。美国学者莱斯特·萨拉蒙把第三部门定义为数量众多的自我管理的私人组织,它们不是致

① 吴宗泽等著:《发达国家非政府组织管理制度》,时事出版社 2001 年版,第 3 页。

② 何增科主编:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 274 页。

力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家机关之外追求公共目标。他认为,第三部门的影响已经远远超过了它们所提供的物质服务,几乎美国所有主要的社会运动,无论是民权运动、环境保护运动、消费者运动、妇女运动还是保守派运动,都在非营利部门建立了自己的根基。^① 根据英国 1601 年“慈善用途法案”的序文中对第三部门的界定,从事下列活动的组织为第三部门:救济老人、虚弱的人和穷人;抚养病人、伤残士兵和船员;资助免费学校和大学的学者;维修桥梁、港口、避难所、道路、教堂、海堤;兴办教育和举办孤儿院;救济、储备、维修教养院;穷女孩子的结婚问题;支持、帮助年轻的商贩、手工艺者和穷困潦倒的人;救济或改造囚犯或俘虏;安排服兵役和帮助任何贫困居民减轻他们的困难。^②

这一观点把第三部门与政府组织即纯粹公共部门的生产或活动的基本目的的相同性即公益性表述得较为清晰,同时,也将第三部门与作为纯粹的非公共部门即竞争性工商企业区别开来。但是,把第三部门仅仅局限于私人组织或民间组织是不全面的。在第三部门中,包括大量的由政府投资建立的公立幼儿园、小学、中学、大学以及各种科研机构等,这些组织都为公众提供服务,但它们却不是私人组织或民间组织,而是具有公共部门的一些性质。此外,为“公众利益”服务是一个难以精确界定的概念。比如,一个律师协会可能是保证个人权利的有影响的力量,因而是一个促进公众利益的工具。但在美国,同类的组织也可能是一个合法的专业人员为抬高自己,即捞取个人好处的工具。

3. 把第三部门看作是准行政机关或准公共部门,是公共部

① 何增科主编:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 243 页。

② 吴宗泽等著:《发达国家非政府组织管理制度》,时事出版社 2001 年版,第 6 页。

门的一部分。如英国学者约翰·格林伍德在《英国行政管理》一书中指出,有些由政府领导部门的机构和半私人组织,既不同于中央部门,也不同于地方机关,但通常又和它们有关系,这类机构和组织都可以说是准行政机关。这类组织的名称很多,如边缘机构、非部门的公务机关、半自治机构、半非行政组织、半自治的非行政部门的组织等等。国内也有学者认为,第三部门即公共企业或非政府公共机构,既不同于竞争性企业,也不同于政府组织,但既与竞争性工商企业相联系,也与政府组织相联系。

这一观点包容性较强,也比较符合我国实际。在我国,无论是公益性企业如城市自来水公司,还是各种学校、科研单位以及各种团体如中国妇女联合会等组织,它们既不同于政府组织又与其密不可分;它们不同于竞争性工商企业又与其有一定的联系,它们是准公共部门。

借鉴以上对第三部门概念的界定,我们认为,所谓第三部门就是指介于纯粹的公共部门与非公共部门之间的部门,即介于政府组织与竞争性工商企业之间的一些部门。它们包括以下三类组织:一是公益性组织,如城市公共工程公司;二是公共事业组织,如公立幼儿园、小学、中学,公立高等院校,政府投资举办的科研机构、社会福利机构等,其性质属于企业化倾向较弱、政府管理较明显的准公共部门;三是非政府公共组织,如中国妇女联合会、青年联合会、学生联合会和中国青少年基金会等,其性质属于政府管理倾向明显的准公共部门。

(二) 特点

美国学者莱斯特·萨拉蒙把第三部门称为非营利性组织,他认为非营利组织具有六个基本特征:

1. 正规性。非营利组织必须具有正式注册的合法身份,同时还要有法人资格,即民事责任能力。那些临时聚集在一起的

人群或经常活动的非正式团体应被排除在外。

2. 民间性。非营利组织应从组织机构上与政府分离。它不是政府机构的组成部分,其决策层也不是由政府官员控制的董事会领导。

3. 非营利性。非营利组织不为其拥有者谋求利润。它在一定时期内积累的盈余,不得在组织缔造者之间分配,必须投入组织的宗旨所规定的活动中。

4. 自治性。非营利组织要能控制自己的活动,有不受外部控制的内部管理程序。

5. 志愿性。在非营利组织的活动和管理中均有显著的志愿参与成分。特别是形成有志愿者组成的董事会和广泛使用志愿工作人员。

6. 公益性,即服务于某些公共目的和为公众奉献。^①

国内学者把第三部门概括为具有以下五个特征的社会组织:

一是民间性。民间性意味着在体制上独立于政府,既不是政府的一部分,也不受制于政府。当然这并不意味着完全不拿政府资助,或完全没有政府官员参加其活动。这里的关键是,第三部门组织必须是民间性质的。

二是非营利性。非营利性意味着组织的利润不能分配给所有者和管理者。第三部门组织有可能赚取利润,但利润必须服务于组织的基本使命,而不能放到所有者和管理者的腰包里。不以营利为目的第三部门组织与其他私营组织的最大区别所在。

三是组织性。组织性意味着有内部的规章制度,有负责人,

① [美]莱斯特·萨拉蒙:《非营利领域及其存在的原因》。李亚平、于海编:《第三域的兴起》,复旦大学出版社1998年版,第33—35页。

有经常性活动。在政府与市场之间还有很多非正式的、临时性的、随意性的群体,他们并不能算作第三部门的一部分。

四是自治性。自治性意味着各个组织自己管理自己,既不受制于政府,也不受制于私营企业,亦不受制于其他第三部门组织。

五是志愿性。志愿性意味着参与这些组织的活动是以志愿为基础的,不是强制性的。这并不等于说,组织收入的全部或大部分来自志愿捐款;也不等于说工作人员的全部或大部分是志愿者。只要参与的基础是志愿就算满足其条件了。^①

三、第三部门是准公共部门

公共部门应该既包括“纯粹的”公共部门即政府组织,也包括“准”公共部门即第三部门。第三部门之所以被归入公共部门,主要原因在于:

1. 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,即为公共利益服务,这与政府组织即“纯粹的”公共部门的目标是一致的。

2. 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。

3. 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。

4. 第三部门的投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

^① 王绍光、秦晖、康晓光:“第三部门的概念界定”,互联网:[http://www. social. org. cn](http://www.social.org.cn)。