

赵曼 主编 陈全明 副主编

公共部门 人力资源管理



清华大学出版社

赵曼 主编 陈全明 副主编



公共管理实用培训教程

公共部门 人力资源管理

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以公共部门人力资源管理与开发为基石,对公共部门人力资源管理的各个环节如公共部门人力资源甄选与录用、开发与培训、薪酬管理、公共部门人力资源诊断、信息管理系统等十多个方面的内容进行了多层次、多纬度的系统阐述,既强调基本理论、基本概念、基本技能为核心的知识点,相应嵌入必要的人文精神;又突出人力资源管理方法论的通用性和普遍性,强化人力资源技能的适用性和可操作性,反映微观层次的公共管理部门人力资源管理领域研究的新特点和新走向。

本书可供公共管理、人力资源管理等相关专业的学生教研人员阅读,也可供各级政府公务员培训使用。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13901104297 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/赵曼主编. —北京:清华大学出版社,2005.1
(公共管理实用培训教程)
ISBN 7-302-09889-1

I. 公… II. 赵… 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 115340 号

出版者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦
<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084
社 总 机:010-62770175 客 户 服 务:010-62776969

责任编辑:周 菁

封面设计:傅瑞学

印刷者:北京四季青印刷厂

装订者:北京市密云县京文制本装订厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×230 印 张:25 字 数:513 千 字

版 次:2005 年 1 月 第 1 版 2005 年 1 月 第 1 次 印 刷

书 号:ISBN 7-302-09889-1/F·992

印 数:1~6000

定 价:37.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770175-3103 或(010)62795704

前 言

21 世纪是一个快速变革的时代,各种非营利组织的兴起使公共管理的主体日益多元化,政府与市场关系的重新定位也使政府面临管理职能的嬗变。基于此,世界各国公共部门纷纷进行了人力资源制度改革。工商领域中人力资源管理理念、模式及具体的工作方式逐渐被公共部门借鉴和推广。公共部门人力资源管理既实现了对传统人事管理的超越,又吸取了企业人力资源管理和公共管理等相关领域的成果,实现了公共部门人事管理领域的革命性转变,并且正在形成一套与传统人事管理理论与实践大异其趣的完整体系。

①公共领域中的组织由于其拥有对整个宏观经济干预的权力及所提供公共服务的垄断性而逐步演化为一种反应性系统,公共部门人力资源管理已成为公共部门实现从“反应性”组织向“前瞻性”组织转变的战略性工具之一;②日益强调效率、竞争的公共部门正在推倒金字塔形的组织结构,寻求一种低成本、高效率、重人性、讲团队,精干、灵活、机动,具有动态适应性的组织结构;③岗位核心能力成为提高组织绩效的重要杠杆,其价值被确认,应如何吸引、留住并激励这类高效率的知识性员工,并将这种活动融入组织程序和日常管理;④低成本、高效率的计算机网络和宽频技术正在成为员工工作、学习与沟通的工具,一般员工在信息的渠道和效率方面不再处于劣势,要求充分授权和参与决策的程度越来越高。如何充分利用这一技术平台,打造最佳的公共人力资源管理系统已成为公共领域中的组织关注的焦点。

公共部门人力资源管理可以分为微观、中观和宏观三个层次。

在宏观层次上,公共部门人力资源管理关注的是在国际竞争中如何通过开发和利用人力资源谋求国际竞争优势的问题;中观层次的公共部门人力资源管理关注的是某一行业或某一地区如何通过利用和开发人力资源谋求优势的问题;微观层次的公共部门人力资源管理关注的则是组织内部的人力资源管理效率问题。微观层次的人力资源管理是整个公共部门人力资源管理的基石,一个内部人力资源管理混乱的公共组织,不可能提供优质高效的公共服务,更不可能在中观和宏观层次的人力资源管理中起主导作用。正因如此,本书意在微观层次的公共部门人力资源管理领域做初步的探索。

全书分为十五章,以公共人力资源管理的整体流程为主线展开,对公共部门人力资源管理的各个环节进行了多层次、多维度的系统阐述,力求反映公共部门人力资源开发与管理的特点、规律和发展趋势,同时也注重借鉴相关学科的先进成果,力求在紧扣公共部门人力资源特色的基础上实现理论的系统性、先进性和实践高度可操作性的结合。

第一章构建了公共部门人力资源管理系统与模型,从总体上概览了公共部门人力资源开发与管理的全过程,突显了本书各部分之间的有机联系。第二章至第十四章是公共部门人力资源管理的实务部分。它是一个环环相扣的人力资源管理流程,大致划分为四个板块,第一部分涵盖了第二、三、四、五、六章,在强调人岗匹配的前提下,基于职位分析和人员素质测评,阐述了员工的招聘、选拔和培训、配置与流动;第二部分涵盖了第七、八、九、十章,这一部分从员工职业成长和组织绩效良性互动的角度,分析了职业生涯规划,员工的行为动力与工作激励,并在对员工绩效进行科学考评的基础上,描述和演绎了公共部门员工薪酬和员工福利方案的优化设计过程;第三部分涵盖了第十一、十二章,分别从公共部门员工社会保险与福利,员工申诉、控告与仲裁以及人力资源信息系统管理等方面阐释人力资源管理的法律背景和环境因素;第四部分涵盖了十三、十四两章,这一部分基于人力资源信息管理系统和人力资源诊断系统的模式、运作机理和方法的描述,提供了人力资源管理实务的“合理化”和“适应性”的评价工具。本书最后一章在介绍了美国、日本、英国的公共部门人力资源管理变革的实践及相关经验的基础上,对公共部门人力资源管理发展变化的趋势进行了归纳和总结,并对我国公共部门人力资源管理取得的成绩以及未来发展的方向进行了分析。

本书在写作内容、风格和体例上坚持面向 21 世纪、面向世界经济一体化、面向我国现代化,以反映出公共部门人力资源开发与管理自身发展的规律、趋势和特点。它以公共部门人力资源开发与管理的基础理论为基石,以公共部门人力资源管理的实务为主体,重点阐释以公共部门人力资源管理的基本理论、基本概念、基本技能为核心的知识点,相应嵌入必要的人文精神;突出人力资源管理方法论的通用性和普遍性,强化人力资源管理技能的适用性和可操作性;注重全书各个章节之间的结构性、功能性联系,使之成为一个脉络较为清晰、大体融会贯通的管理流程。

本书注重理论与实践相结合,具有标准化教材的特点;注重基本理论、基本概念、基本技能,定性分析与定量分析相结合。每章正文后配案例。本书不仅适用于经济管理类本科的教学和科研,亦可为公共部门的人力资源管理人员提供助益,还可作为劳动人事部门的培训教材。

本书由赵曼、陈全明、张广科负责总体设计和全书的统稿。参加本书写作的有:中南财经政法大学赵曼、陈全明、王长城、黄贻芳、蒋文莉、陈芳、乐章、李波、熊卫、张广科、段龙飞、郭胜乾;华中科技大学蒋天文;江汉大学俞良涛。具体分工如下:第一章,陈全明、俞良涛;第二章,熊卫;第三章、第八章,张广科;第四章,陈芳;第五章,乐章;第六章,蒋文

莉;第七章、第十章,赵曼;第九章,王长城;第十一章,黄贻芳;第十二章,段龙飞;第十三章,蒋天文;第十四章,李波;第十五章,陈全明、俞良涛、郭胜乾。

清华大学出版社的周菁等同志为本书的出版付出了大量的心血。本教材借鉴了大量国内外学者的研究成果。在此一并致以衷心的感谢。

书中错误与不妥之处,敬请学术同仁与读者不吝赐教。

赵 曼

2004年10月于武汉

目 录

前言	I
第一章 公共部门人力资源管理概述	1
第一节 公共部门与公共部门人力资源管理	1
第二节 公共部门人力资源管理理论	12
第三节 公共部门人力资源开发与管理系统	17
思考与分析	23
问题	25
第二章 公共部门的职位分析与人员分类管理	26
第一节 公共部门职位与职位分析	26
第二节 公共部门人员分类管理	38
第三节 公共部门职位设计与组织结构设计	45
思考与分析	52
问题	53
第三章 公共部门人力资源甄选与录用	54
第一节 公共部门人力资源甄选与录用概述	54
第二节 公共部门人员甄选与录用的基础	55
第三节 公共部门人力资源甄选与录用的原则	57
第四节 公共部门人力资源甄选与录用的程序	59
第五节 公共部门人力资源甄选与录用的方式	69
第六节 公共部门人员甄选与录用模式的变革	73
第七节 职称评定与职务聘任	77

思考与分析	81
问题	82
第四章 公共部门人员素质测评	83
第一节 人员素质测评的基本原理	83
第二节 人员素质测评指标体系与设计	88
第三节 心理测验	93
第四节 面试	97
第五节 评价中心	102
思考与分析	105
问题	106
第五章 公共部门人力资源开发与培训	107
第一节 公共部门人力资源开发与培训概述	107
第二节 公共部门员工培训的需求分析	113
第三节 公共部门员工培训的实施	119
第四节 公共部门员工培训的效果评估	127
第五节 公共部门培训成果的转化和培训的风险防范	132
思考与分析	137
问题	138
第六章 公共部门人力资源配置与流动	139
第一节 人事任免	139
第二节 职务升降	144
第三节 人员交流与调配	151
第四节 公职人员辞职与辞退管理	159
思考与分析	162
问题	162
第七章 公共部门员工的职业生涯管理	163
第一节 公共部门职业生涯概述	163
第二节 职业生涯规划的有关理论范畴	166
第三节 个人的职业生涯规划	172
第四节 组织的职业生涯规划	177

第五节 职业生涯周期的管理	182
思考与分析	185
问题	186
第八章 公共部门人力资源绩效管理	187
第一节 公共部门人力资源绩效管理概述	187
第二节 公共部门人力资源绩效管理指标体系	192
第三节 公共部门人员绩效考评方法	196
第四节 公共部门人员绩效管理的具体实施	206
思考与分析	210
问题	213
第九章 公共部门人力资源薪酬管理	214
第一节 公共部门人力资源薪酬管理概述	214
第二节 政府机关单位的薪酬制度与管理	221
第三节 事业单位的薪酬制度与管理	234
思考与分析	243
问题	244
第十章 公共部门的工作激励	245
第一节 公共部门静态的工作激励	245
第二节 工作激励理论	249
第三节 动态激励与组织效率	264
第四节 群体动力、组织文化、团队管理与激励	271
思考与分析	277
问题	278
第十一章 公共部门社会保险与福利	279
第一节 公共部门社会保险概述	279
第二节 公共部门社会保险管理制度改革	279
第三节 公共部门员工福利	283
思考与分析	289
问题	290

第十二章 公职人员的申诉、控告与仲裁	291
第一节 公职人员申诉、控告与仲裁概述	291
第二节 公职人员申诉制度	297
第三节 公职人员的控告制度	302
第四节 公职人员人事争议仲裁制度	305
思考与分析	309
问题	310
第十三章 公共部门人力资源信息管理系统	311
第一节 公共部门人力资源信息管理系统概述	311
第二节 人力资源信息系统的技术基础	321
第三节 公共部门人力资源信息系统对管理决策的支持过程	326
第四节 公共部门人力资源系统的使用、维护与再开发	330
第五节 公共部门信息管理系统与外部系统的沟通	332
思考与分析	336
问题	337
第十四章 公共部门人力资源诊断	338
第一节 公共部门人力资源诊断概述	338
第二节 公共部门人力资源诊断的实施	344
第三节 公共部门人力资源管理职能的评价	354
第四节 公共部门人力资源诊断样卷设计范例	360
第十五章 公共部门人力资源管理变革与发展	365
第一节 西方公共部门人力资源管理系统改革实践	365
第二节 公共部门人力资源管理变革的体系架构	369
第三节 中国公共部门人力资源管理变革与展望	373
思考与分析	383
问题	385
参考文献	386

第一章 公共部门人力资源管理概述

第一节 公共部门与公共部门人力资源管理

一、公共部门的内涵与特征

(一) 公共部门的内涵

社会经济主体分为公共部门(public sector)和私人部门(private sector)。公共部门是指负责提供公共产品(public goods)^①或进行公共管理(public management),致力于增进公共利益的各种组织和机构。私人部门则是指提供私人产品^②(private goods),谋求实现自身利益最大化的个人和组织。

最典型的公共部门是政府部门,他们以公共权力为基础,具有明显的强制性,依法管理社会公共事务,其目标是谋取社会的公共利益,对社会与公众负责,不以营利为根本目的,不偏私于任何集团的私利。最典型的私人部门是私人企业,他们以追求自身利益最大化为最终经营目标。

公私部门之间的界限最初比较清晰,但随着社会经济的发展,特别是二战以后,公私部门之间的互动日趋频繁,出现了相互渗透、交融的趋势。政府开始直接投资开办一些国有企业,同时也通过授权委托的形式吸纳部分私人组织参与某些公共事务;同时私人企业也日益积极参与提供公共产品和服务,私人部门的经营理念和技术方法也开始向公共部门渗透。由此出现了一个介于典型的公共部门和私人部门之间,兼具公共部门和私人部门特征的组织群体,有些文献中称之为“第三部门”,认为他们既不同于典型的私人部门也不同于典型的公共部门,是一种独立的组织类型。但实际上关于“第三部门”究竟应该如何定义和归类一直众说纷纭,没有定论。具体如何分类需要结合具体情况来进行。

公共部门管理的根本目标是为了更好地提供公共产品,满足社会对公共产品的需求。不论什么组织,只要提供公共产品,就是公共产品供给方的一部分,就应该归入广义的公共部门范畴之内。“第三部门”提供公共产品,不同于一般的私人组织,具备一定的

^① “public goods”中“goods”一词既指产品,也包括服务,在某些文献中也被译为“公共物品”。

^② 有的文献认为产品和服务应该区分为公共产品、私人产品和准公共产品三类,准公共产品被定义为介于公共产品和私人产品之间的产品和服务,但因为准公共产品可以理解为是一种“公共性”较弱的公共产品,所以本书将准公共产品归入广义公共产品中,而不将其单列一类。

公益动机,自然应该归入到广义的公共部门之内,虽然他不如政府部门那么典型和纯粹。为了保证分析思路的清晰,更为了适应公共管理范围日益扩展的趋势,本书将“第三部门”归入广义的“公共部门”之中而不单独列为一类。

私人部门包括个人、家庭和私人企业;而公共部门则在不同的国家有不同的具体分类,我国公共部门一般可以划分为:国家政权组织、事业单位、公共企业^①和民间组织^②。

国家政权组织是指拥有公共权力,依法管理社会公共事务,以增进社会公共利益为目的的国家政权机构;事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织;公共企业是指部分或全部由国家投资,由国家委派代表参与和监督经营管理,以提供公共产品为主要经营内容,不以营利为主要经营目标的经济组织;民间组织是指民间自发组织的、不以营利为目的的公益性组织。四类公共组织之间在诸多方面都存在差别,表1-1对此做了对比分析。

表1-1 公共部门分类及比较

项 目	国家政权组织	事业单位	公共企业	民间组织
资金来源	国家全额拨款	国家全额或部分拨款	全部或部分接受国家投资	自筹资金,接受资助
官方控制度	完全官方控制	部分官方控制	较小	依法自主管理
用人自主权	依法招录、监管	拥有较高自主权	拥有很高自主权	完全自主
民营化可能	不可能民营化	可部分民营化	视行业而定	完全民营化
服务对象	面向所有公民	有特定服务对象	为付费者服务	视情况而定
组织目标	行使公共权力,依法管理社会公共事务,增进社会公共利益	推进教科文卫体等事业发展	增进公众福利同时谋求自身持续发展	完成组织成员依法设定的合法目标
具体举例	人民代表大会、政府机关、法院、检察院、军队、监狱等	学校、科学研究院、非职业体育组织、医院、文联、电视台、图书馆等	公共交通企业、自来水公司、军工企业、邮政局、电信公司、民航公司等	私立学校、民办医院、协会、学会、联合会、基金会、联谊会、商会等

① 某些文献将国有企业都归入公共部门,但由于我国绝大多数过去的“国有企业”已经或将要吸收非公有资本而实现“私营化”,许多国家全资拥有的“国有企业”也已实现自主经营、自负盈亏,致力于提供私人产品牟利。因此本书采用“公共企业”一词指代部分或全部由国家投资,由国家委派代表参与和监督经营管理,以提供公共产品为主要经营内容,不以营利为主要经营目标的公共经济组织。

② 本书中“民间组织”是与非营利组织(non-profit organization, NPO)、非官方组织(non-governmental organizations, NGO)等概念相近的一个概念,可以再分为社会团体、民办非企业单位和其他民间组织,其中社会团体和民办非企业单位是我国当前已经明确认定的民间组织。社会团体指“由中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织”;民办非企业单位指“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织”;其他当前还没有确认或难以归类的民间组织都可以归入到其他民间组织中去。

公共部门的职责之一是提供公共产品。公共产品指的是共享性物质产品和服务^①，其在调节宏观经济、稳定社会秩序、改善市场条件、提高生活质量、发展文化教育、巩固国家安全、保护生态环境和推进经济增长等方面起主导作用。公共产品和私人产品两者的消费模式具有明显差异，具体区分如表 1-2 所示。

表 1-2 公共产品与私人产品的消费模式比较^②

公共产品	私人产品
相对难以衡量产品的质和量 同时由许多人共同消费 难以排除不付费的消费者 不存在个人选择消费与不消费 一般没有个性化消费内容 付费与消费关系不密切 可以用行政程序调节消费	相对容易衡量产品的质和量 一般只能由单个人消费 可以排除不付费的消费者 存在个人选择消费与不消费 消费内容大量存在个性化特征 付费与消费关系密切 一般不能用行政程序调节消费

公共部门的职责之二是进行公共管理以弥补市场机制的缺陷。由于垄断、外部性、信息不对称等原因，单纯的市场机制在运行过程中会出现“市场失灵”。因此，就需要公共部门在维护市场秩序、稳定宏观经济、优化资源配置、调节收入分配等方面发挥作用以弥补市场机制的缺陷。

在我国，民间组织的发展还不够充分，而国家政权组织、事业单位和公共企业在公共部门中则居于主导地位。本书在不特别说明的情况下，“公共部门”一词都仅指国家政权组织、事业单位和公共企业。

(二) 公共部门的特征

经济学家希克斯(Hicks)强调公共部门是公共政治决策的产物，而非市场运作的结果。政府是以命令为基础的——它们能强制人们执行，而市场则是自愿行为。经济学家斯蒂格利茨(Stiglitz)则认为，公共部门与私营部门的重要区别在于两个方面：一是经营公共部门的负责人所拥有职务的合法性直接或间接地从政治选举过程中产生；二是政府被赋予一定的强制力，这种权力是私营机构所没有的。简单地讲，公共部门与私营部门的核心差异在于其是否拥有合法的强制力，政府是社会中惟一可以合法使用暴力的机关。他进一步指出，虽然政府拥有这种强制权，但在民主社会中，“政府仍依赖于各方面的自愿服从”。

从作用的范围来看，私人部门与公共部门之间似乎不存在清晰的界线，特别是当私人部门的行为具有很强外溢性的时候更是如此。但是将典型的公共部门和典型的私人

① 参见周游等主编：《公共经济学概论》，武汉，武汉出版社、科学出版社，2002，49～55页。

② 参见周游等主编：《公共经济学概论》，武汉，武汉出版社、科学出版社，2002，50页。

部门进行对比分析以凸显差别将有利于把握他们各自的特质。现将公共部门与私人部门分项区分比较如表 1-3 所示。

表 1-3 公共部门与私人部门的区别^①

因素		部 门	
		公 共 部 门	私 人 部 门
环境	市场	市场由监督机构构成	人们的购买行为决定市场
		提供同一服务的组织相互合作	为提供某项服务相互竞争
		资金来源依赖预算拨款(免费服务)	资金来源依赖于收费
		缺乏数据	数据充分可用
		市场信号弱	市场信号清晰
	制约	指令和义务限制了自主权和灵活性	只受法律和内部多数人意见的限制
政治影响	政治影响是直接的,源于权威和经济控制力	政治影响是间接的,依赖于法律和私人部门的经济实力	
交易	强制力	人们必须资助和消费组织的服务	消费是自愿的,依据所用情况付费
	影响范围	具有较大社会影响,关注者众多	具有较小社会影响,关注者范围小
	公众审查	不能将计划保密或暗地里制定计划	可以隐蔽地制定计划并将其保密
	所有权	所有权模糊,范围极度泛化	所有权明晰,利益相关者少而集中
组织程序	目标	长期和短期目标不断变化、复杂,往往相互冲突且难以界定,难以落实	组织目标清楚,认同度高
		最关注公平	更关注效率
	权力限制	执行者得到的授权往往不足	执行者得到的授权充分
		权力受到多方牵制和监督	由相对独立的机构行使权力
	绩效期望	模糊,并处于不断变化中,随选举和政治任命的变化而变化,容易导致鼓励无所事事	清楚,在长时间内稳定不变,因而易使人产生紧迫感
	激励	稳定的工作,赞同任务和角色	主要是利益激励

二、公共部门人力资源的内涵和特征

(一) 人力资源内涵

“资源”一般分为自然资源、资本资源和人力资源。人力资源(human resources)是指一定范围内能够推动社会和经济发展的具有正常智力和体力劳动能力的人的总称。

人力资源是一个涵盖面很广的理论概括。分析人口资源、人力资源、劳动力资源和人才资源的关系有助于我们准确地理解人力资源的实质和内涵。见图 1-1。

^① 参见[美]保罗·C.纳德,罗伯特·W.巴可夫主编:《公共和第三部门组织的战略管理:领导手册》,北京,中国人民大学出版社,2001,23~24页。

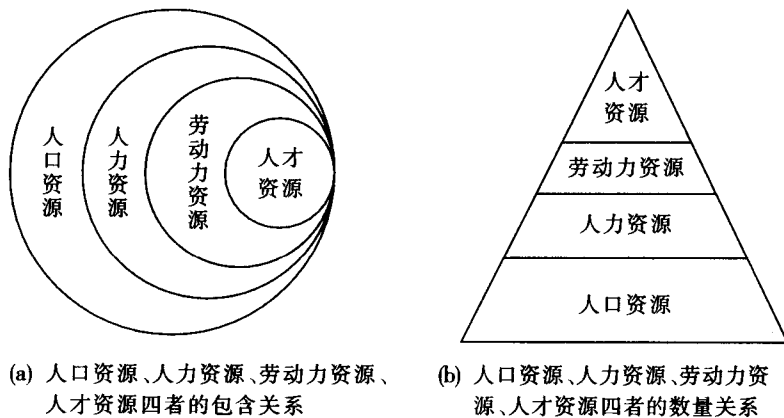


图 1-1 人口资源、人力资源、劳动力资源、人才资源四者关系

人口资源是指一个国家或地区的人口总体的数量表现。它是一个最基本的底数，就如一个高大建筑物的底层，与之相关的人力、劳动力、人才资源皆以此为基础。

人力资源指一个国家或地区具有为社会创造物质、精神和文化财富的，从事智力劳动和体力劳动的人们的总称。它强调人具有的劳动能力，即使是潜在的，如未进入法定劳动年龄或超出法定劳动年龄的人们均应包含进去。当然，这是从广义的人力资源角度来理解这一问题的。

劳动力资源是指一个国家或地区有劳动能力并在“劳动年龄”范围之内的人口总和。

人才资源则指一个国家或地区具有较强的管理能力、研究能力、创造能力和专门技术能力的人们的总称。它重点强调人的质量方面，强调劳动力资源中较优秀的那一部分，表明一个国家和地区所拥有的人才质量，反映了一个民族的素质。

人口资源和劳动力资源突出了人的数量和劳动者数量，人才资源侧重了人的质量，人力资源是人口数量与质量的统一，是潜在人力与现实人力的统一。如果开发得当，利用有方，管理得力，人力资源将为社会经济的发展做出巨大贡献。

(二) 公共部门人力资源

公共部门人力资源是指在公共部门中工作的具有劳动能力的各类人员的总和，是整个社会人力资源的重要组成部分。

1. 公共部门人力资源的基本特征

(1) 公共部门人力资源具有能动性和创造性，在经济活动中居于主导地位。人力资源能有目的、有意识地主动利用其他资源去推动社会和经济的发展，同时它还是惟一能起到创造作用的资源。因此，公共部门人力资源能适应环境的变化和要求，担负起应变、进取、创新发展的任务，从而使组织更加充满活力，成为社会发展最积极、最活跃的生产

要素。

(2) 公共部门人力资源是一种可再生的生物性资源。公共部门人力资源以人身为天然载体,是一种“活”的资源,并与人的自然生理特征相联系。这一特点决定了在公共部门人力资源的使用过程中需要考虑工作环境、工伤风险、时间弹性等非经济和非货币因素。人口的再生产和劳动力再生产,通过人口总体和劳动力总体内各个个体的不断替换、更新和恢复的过程得以实现。当然,公共部门人力资源再生性除了遵守一般的生物学规律之外,还受人类意识的支配。

(3) 公共部门人力资源是具有两重性的资源。公共部门人力资源既是投资的结果,同时又能创造财富,或者说,它既是生产者,又是消费者。由于人力资源的绝大部分是后天获得的,为了提升人力资源必须投入财产和时间,这些投入变成人力资本投资。从生产与消费的角度来看,人力资本投资是一种消费行为,而且这种消费行为是必需的,先于人力资本收益的,没有这种先前的投资,就不可能有后期的收益。另一方面,人力资源与一般资本一样具有投入产出的规律,并具有高增值性。研究证明,对人力资源的投资无论是对社会还是对个人所带来的收益要远远大于对其他资源投资所产生的收益。舒尔茨(Theodore W. Schultz)用投资收益率法研究了美国1929年到1957年的经济增长贡献,结果表明,教育投资对经济增长率的贡献为33%。

(4) 公共部门人力资源是具有时效性的资源。公共部门人力资源的形成、开发、使用都具有时间方面的制约性。从个体看,作为生物有机体的人,有其生命周期;而作为人力资源的人,能够从事劳动的自然时间又被限定在其生命周期的中间一段;从事劳动的不同年龄段(青年、壮年、老年),劳动能力也不尽相同。从社会的角度看,在各年龄组人口的数量以及它们之间的联系方面,特别是“劳动人口与被抚养人口”的比例方面,也存在着时效性问题。由此就需要考虑动态条件下人力资源的形成、开发、分配、使用的相对稳定性。

(5) 公共部门人力资源是具有社会性的资源。由于每个人受自身民族文化和社会环境影响的不同,其个人的价值观也不相同,在生产经营活动、人与人交往等的社会性活动中,公共部门人力资源的配置与运用不是单纯的经济资源配置与运用问题,还存在大量的价值判断、社会文化问题,不妥善解决这些问题,就不可能真正实现人力资源的最优配置。

2. 公共部门人力资源的数量和质量

公共部门人力资源作为公共部门的重要生产要素,对公共生产力^①有决定性的影响。人力资源可以从数量和质量两个方面来测度和衡量。

^① 公共生产力:综合反映公共部门管理、服务能力和绩效的指标,包含了许多要素,具有多方面的含义。伍德罗·威尔逊(1856—1924)在其《行政学研究》(1887)中曾论述该概念。影响公共生产力水平的主要因素是公共部门在管理、服务实践中投入的公共人力资源、资金、物质、科技等等。有时该概念只指政府绩效。

(1) 公共部门人力资源的数量。公共部门人力资源包括国家政权组织公职人员、事业单位人员、公共企业从业人员和民间组织从业人员等四个部分,公共部门人力资源与整体人力资源的关系如图 1-2 所示。

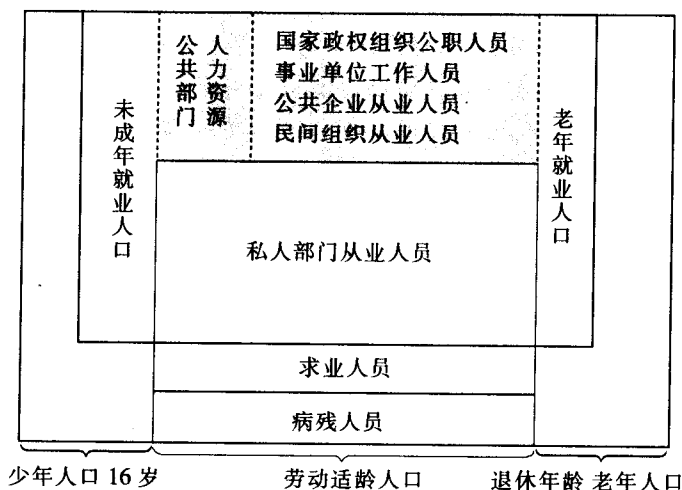


图 1-2 公共部门人力资源的数量构成示意图

国家政权组织公职人员包括行政机关人员、军队服役人员、立法和司法机构服务人员等所有在国家政权组织中供职的公职人员。事业单位人员指在科技、教育、文化和公共卫生、体育和社会保障等领域内工作的人员,当前我国事业单位正在推行人事制度改革,改革进程中将有大量事业单位工作人员离开原有工作岗位。民间组织从业人员是指在民间组织里工作的人员,这类人员中非全职性工作人员占相当大的比例,同时这类人员数量波动比较大,因为民间组织是自发组织和管理的,稳定性较差。

公共部门人力资源管理人员的数量可以从绝对量和相对量两个方面来衡量。

公共部门人力资源的绝对量可以分类统计如下:

$P_1 =$ 国家政权组织公职人员数量

$P_2 = P_1 +$ 事业单位工作人员数量

$P_3 = P_2 +$ 公共企业从业人员数量

$P_4 = P_3 +$ 民间组织从业人员数量

公共部门人力资源有两个相对量指标比较重要:一是由财政供养的国家政权组织公职人员占全体人口的比重,一般称之为“财政供养比例”;另一个是国家全部公共部门人员占全体人口的比重,可以称之为公共部门从业比例。这两个指标可用于衡量公共部门的人员数量是否合理,比例高表示公共部门人员充足,可能提供较好的公共服务,但同时意味着公共部门占用的人力资源较多,财政负担较重;比例低表示公共部门人员较少,