



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共管理系列教材

公共部门 人力资源管理

(第2版)

赵曼 陈全明 主 编
张广科 副主编



清华大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共管理系列教材

D630.3
Z315.02

公共部门 人力资源管理

(第2版)

赵曼 陈全明 主 编
张广科 副主编

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/赵曼、陈全明主编,张广科副主编.--2版.--北京:清华大学出版社,2010.1

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-21390-1

I. ①公… II. ①赵…②陈…③张… III. ①人事管理学—高等学校—教材

IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 195527 号

责任编辑:周 菁

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:24.5 插 页:1 字 数:437 千字

版 次:2010 年 1 月第 2 版 印 次:2010 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:36.00 元

本书如存在文字不清、漏印、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)62770177 转 3103 产品编号:027738-01

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 娄成武 唐 伟
 张康之 姚先国 刘俊生

前言

FOREWORD

本书在第一版(2005年)的基础上修订而成,章节内容根据国家最新政策和实践领域的发展趋势进行了相应调整。

首先,书稿内容由15章精简为12章。全书共四大部分,力求以密集的方式展现公共人力资源管理领域的系统技术和前沿知识。

第一部分为第一章。该章在界定公共部门内涵与外延的基础上,提出了公共人力资源管理的基本理论与最新理念,构建了公共部门人力资源管理系统,突显了本书各部分之间的有机联系。第二部分涵盖了第二、三、四、五、六章。该部分在强调人岗匹配的前提下,阐述了公共部门职位分析、人员甄选与录用、培训与开发以及流动环节。第三部分涵盖了第七、八、九、十、十一章。该部分注重从公共部门职业生涯管理、绩效管理、薪酬管理、社会保险与福利管理、激励管理等层面,分析员工的行为动力与工作激励之间的内在联系与基本规律。第四部分为第十二章。该章在充分借鉴国外公共部门人力资源管理变革的实践及相关经验的基础上,总结了我国公共部门人力资源管理未来发展变化的基本趋势。

其次,结合“科学人才观”、“以人为本”等理念,以及2006年7月1日开始施行的《公务员法》等国家政策法规,对上一版的内容进行了更新,力求阐释公共人力资源管理领域的最新的政策和管理理念的变化。章节内容更新的比例在20%~30%。

再次,编写内容更加注重与MPA教育的适应性。本书

尝试以书中华栏和相关阅读的形式反映最新实践中的经验、教训,以最大程度提高学员将理论学习转化为分析问题、解决问题能力的效率。

最后,本书借鉴工商企业人力资源管理领域的最新技术,力求做到企业人力资源管理 and 公共管理相关研究的相互借鉴与高度融合。

修改后的书稿更加注重理论与实践相结合,具有标准化教材的特点。本书不仅适用于经济管理类本科、研究生的教学和研究,亦可为公共部门的人力资源管理人员提供助益,并可作为劳动人事部门的培训教材。

本书由中南财经政法大学的赵曼、陈全明、张广科负责总体设计和全书的统稿。

具体分工如下:第一章,陈全明、喻良涛;第二章,熊卫;第三章,张广科;第四章,陈芳、程文娟;第五章,乐章、余惠;第六章,蒋文莉、陈锐;第七章,赵曼;第八章,张广科、张恺;第九章,王长城、张广科;第十章,赵曼、张行;第十一章,赵曼、李礼;第十二章,陈全明、刘熙雅。

本教材借鉴了大量国内外学者的研究成果,清华大学出版社的编辑为本书的出版付出了大量的心血,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 陈全明

2009年7月于武汉

CONTENTS

目录

第一章 公共部门人力资源开发与管理概述	1
第一节 公共部门人力资源管理内涵与特征	1
一、公共部门的内涵与特征	1
二、公共部门人力资源的内涵与特征	5
第二节 公共部门人力资源管理的角色与职能	10
一、公共部门人力资源管理和私人部门人力资源管理	10
二、现代公共部门人力资源管理与传统人事管理的区别	11
三、公共部门人力资源管理的核心价值取向	12
四、公共部门人力资源管理目标和职能定位	13
五、公共部门人力资源管理者的角色定位与胜任素质模型	14
第三节 公共部门人力资源管理理论框架	18
一、核心价值观	18
二、人员激励理论	19
三、组织行为理论	22
第四节 公共部门人力资源管理系统	26
一、公共部门人力资源管理的内容	26
二、公共部门人力资源管理的环境	26
三、公共部门人力资源管理的要素系统	29
第二章 公共部门职位分析与人员分类管理	35
第一节 公共部门职位与职位分析	35
一、公共部门职位的内涵	35
二、公共部门职位分析的内涵	36

三、公共部门职位分析的程序	37
四、公共部门职位分析的内容	37
五、公共部门职位分析的方法	38
六、公共部门职位说明书和职位规范书	41
七、公共部门职位评价的方法	43
第二节 公共部门人员分类管理	50
一、公共部门两种典型的人员分类管理制度	50
二、公共部门人员分类制度的发展趋势	52
三、公共部门职位分类的结构	53
第三节 我国公共部门人员分类制度及其评价	55
一、我国公共部门人员分类制度概述	55
二、我国公共部门职位分类制度的内容	56
三、我国公共部门职位分类制度评价	60
第四节 公共部门职位设计与组织结构设计	62
一、职位设计的含义	62
二、公共部门传统的组织结构特征与职位特征	62
三、公共部门弹性化的组织结构设计与职位设计	63
第三章 公共部门人力资源甄选与录用	70
第一节 公共部门人力资源甄选与录用概述	70
一、公共部门人力资源甄选与录用的含义与功能	70
二、公共部门人力资源甄选与录用的原则	72
三、公共部门人力资源甄选与录用的基础	74
第二节 公共部门人力资源甄选与录用程序	76
一、编制甄选与录用计划	76
二、制定甄选与录用策略	79
三、发布甄选与录用信息	81
四、招聘测试和筛选	82
五、人员录用	84
六、甄选与录用评估	86
第三节 公共部门人力资源甄选与录用的方式	90
一、内部征召	90
二、外部招考	92

第四节 公共部门人力资源甄选与录用模式的变革	94
一、战略选录	94
二、素质选录	95
三、构建心理契约	96
四、公务员考录方式科学化与标准化	97
第五节 职称评定与职务聘任	98
一、职称评定和职务聘任的含义和原则	98
二、职称评定与职务聘任的方法及程序	99
三、职称制度改革的发展趋势	101
第四章 公共部门人员素质测评	104
第一节 公共部门人员素质测评基本原理	104
一、公共部门人员素质测评概念与分类	104
二、公共部门人员素质测评的理论基础	107
三、公共部门人员素质测评程序	108
第二节 公共部门人员素质测评指标体系与设计	110
一、公共部门人员素质测评指标体系的构成	110
二、公共部门测评指标体系的设计原则	113
三、公共部门测评指标体系确定的基本方法	114
第三节 心理测验	117
一、成就测验	117
二、智力测验	118
三、行政职业能力倾向测验	119
四、人格测验	120
第四节 面试	121
一、面试的概念、类型与特点	121
二、面试题目的设计	123
第五节 评价中心	126
一、评价中心的概念和特点	126
二、评价中心测评的主要形式	127
第六节 公共部门素质测评新方法的组合与测评质量控制	130
一、公共部门素质测评新方法	130
二、公共部门素质测评工具的组合	132

三、公共部门人员素质测评质量控制	134
第五章 公共部门培训管理	139
第一节 公共部门培训管理概述	139
一、公共部门培训的定义、内涵及特点	139
二、公共部门培训管理的组织机构	142
第二节 公共部门培训管理流程及其实施	146
一、公共部门培训管理流程	146
二、公共部门培训管理的具体实施	149
第三节 公共部门培训效果转化管理	161
一、公共部门培训效果转化管理的重要性	161
二、公共部门培训效果转化的理论依据	162
三、公共部门培训效果转化影响因素	163
第四节 公共部门培训的制度创新	166
一、我国公共部门培训管理的全面转型	167
二、公共部门培训管理的创新	168
第六章 公共部门人力资源流动管理	172
第一节 公共部门职务任免	172
一、职务任免的含义	172
二、公职人员的任用	173
三、公职人员的免职	175
四、职务任免机关与权限	176
第二节 公共部门职务升降	177
一、职务升降的含义	177
二、职务晋升	178
三、公职人员的降职	181
第三节 公共部门人力资源交流与回避	183
一、交流	183
二、回避	189
第四节 公共部门人力资源辞职与辞退	192
一、辞职	192
二、辞退	195

第五节 公共部门人力资源离休与退休	197
一、离休	197
二、退休	200
第七章 公共部门职业生涯 开发与管理	205
第一节 职业生涯概述	205
一、职业与职业生涯	205
二、职业生涯管理与职业生涯规划	206
三、职业生涯成功的标准	208
四、职业生涯管理的发展沿革	208
第二节 职业生涯的有关分析范畴	209
一、职业生涯周期理论	209
二、职业生涯系留点及其分类	211
三、职业生涯维度	215
第三节 员工视角的职业生涯规划与管理	217
一、职业生涯规划的内容	217
二、员工职业生涯规划的影响因素	218
三、个人职业生涯选择中的人职匹配	219
四、员工职业生涯规划的制订步骤	221
五、职业发展道路	223
第四节 组织视角的职业生涯规划与管理	224
一、组织目标与个人职业生涯规划	224
二、组织职业生涯规划的内容	225
三、组织职业生涯发展途径管理	227
四、组织对员工职业生涯周期的管理	230
第八章 公共部门绩效管理	233
第一节 公共部门绩效管理概述	233
一、公共部门绩效管理的相关范畴	233
二、公共部门绩效管理的功能及其与私营部门的差异	238
第二节 公共部门人力资源绩效管理体系	240
一、公共部门绩效管理主体	241
二、公共部门绩效管理流程	241

三、公共部门绩效考核指标体系·····	245
四、公共部门绩效考核权重·····	250
第三节 公共部门人员绩效考评方法体系·····	253
一、绩效考评方法的类型·····	253
二、绩效考评的基本方法·····	255
第九章 公共部门薪酬管理 ·····	265
第一节 公共部门薪酬构成及其基本问题·····	265
一、公共部门人力资源薪酬及其组成·····	265
二、公共部门人力资源薪酬结构体系·····	268
第二节 公共部门薪酬管理体系·····	270
一、公共部门薪酬管理的内涵与模块·····	270
二、薪酬管理在公共人力资源管理中的作用边界·····	273
第三节 公务员薪酬制度·····	276
一、2006年以前的公务员薪酬制度模式·····	276
二、2006年以后的公务员薪酬制度模式·····	279
第四节 事业单位薪酬制度·····	283
一、事业单位薪酬制度的特点与管理原则·····	283
二、事业单位薪酬制度的基本模式·····	286
三、2006年以前事业单位的薪酬制度·····	288
四、2006年以后事业单位薪酬制度的改革·····	292
五、2009年事业单位的绩效工资制度改革·····	294
第十章 公共部门工作激励 ·····	297
第一节 公共部门工作激励理论·····	297
一、传统激励理论及其对公共部门人力资源管理的影响·····	297
二、公共部门隐性激励·····	314
三、公共部门监督激励·····	314
第二节 公共部门激励形态与组织效率·····	316
一、公共部门工作静态激励与组织效率·····	316
二、公共部门工作动态激励与组织效率·····	320
第三节 群体动力、组织文化与公共部门工作激励·····	328
一、群体动力与公共部门工作激励·····	328

二、组织文化与公共部门工作激励	330
第十一章 公共部门社会保险与福利	335
第一节 公共部门社会保险概述	335
一、公共部门社会保险的定义及分类	335
二、公共部门社会保险的原理	336
第二节 公共部门社会保险管理制度改革	337
一、我国现行的机关事业单位养老保险制度概述	337
二、机关和事业单位养老保险制度改革应体现的特点	340
三、机关和事业单位养老保险制度的改革思路	341
第三节 公共部门员工福利	343
一、公共部门员工福利的内涵	343
二、公共部门员工福利的内容、设施及服务	344
三、员工福利设计和管理的内容及流程	346
四、公共部门员工福利的实施原则	348
五、公共部门员工福利项目的优化设计	350
第十二章 公共部门人力资源管理变革与发展	353
第一节 公共部门人力资源管理的新趋势	353
一、新公共管理理论及其影响	353
二、新公共管理理论下的公共部门人力资源管理变革	360
第二节 国际公共部门人力资源管理比较与借鉴	365
一、国际公共部门人力资源管理的变革	365
二、国际公共部门人力资源管理的借鉴	369
第三节 中国公共部门人力资源管理变革	371
一、中国公共部门人力资源管理的沿革	371
二、中国公共部门人力资源管理变革的时代背景	372
三、中国公共部门人力资源管理变革的实施	373
参考文献	378

第一章

公共部门人力资源 开发与管理概述

CHAPTER 1

人力资源是第一资源,公共部门人力资源管理(Human Resource Management of Public Sector)是实现社会公平和高效公共行政的关键。如何借鉴和引进人力资源管理的新理念,在公共部门中融合应用市场机制和工商管理技术,推动我国公共部门人事管理制度的创新和管理方式的转变,是公共管理领域的一个重大课题。在本章中,将剖析公共部门人力资源管理的内涵,确定公共部门人力资源管理的管理目标和职能定位,阐述公共部门人力资源管理人员胜任素质模型,同时重点系统分析公共部门人力资源管理的理论基础,概述公共部门人力资源管理体系的要素与运行机制。

第一节 公共部门人力资源管理内涵与特征

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。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

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

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。私人部门则是指提供私人产品^①(private goods),谋求实现自身利益最大化的个人和组织。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。

有一些介于典型公共部门和典型私人部门之间,形式上兼具公共部门和私人部门部分特征的组织群体(如2008年汶川大地震中成立的各种“抗震救灾基金会”),有些文献称之为“第三部门”,认为它们是一种独立的组织类型。实际上,这些组织既“提供公共产品”,又在营运管理上不以“营利”为主导目标,具备典型的公共部门特征,因此应该归入到广义的公共部门之内。

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,在本书中“公共部门”是指广义的公共部门,“第三部门”归入广义的公共部门之中而不单独列为一类。广义的公共部门具体可以划分为:政府部门、事业单位、公共企业^②和民间组织^③四类。

政府部门是指拥有公共权力,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。

① 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与服务,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。

② 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“私有化”,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谋利。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。

③ 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。

表 1-1 公共部门分类及比较

项目	政府部门	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	政府机关、人民代表大会、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、协会、学会、联合会、基金会、商会等

公共部门的主要职责是提供公共产品。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

① 周游,等.公共经济学概论[M].武汉:武汉出版社,2002:49-55.

② 周游,等.公共经济学概论[M].武汉:武汉出版社,2002:50.

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,政府部门、事业单位和公共企业在公共部门中则居于主导地位。在不特别说明的情况下,本书“公共部门”一词仅指政府部门、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,能强制人们执行,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,政府是社会中唯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部门进行对比分析以凸显差别,将有利于把握它们各自的特质。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

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