

上海市重点图书

“都市公共管理和公共政策”系列教材

主编 叶海平

公共部门人力资源管理概论

刘 沂 赵同文等 编著

2

华东理工大学出版社

上海市重点图书

“都市公共管理和公共政策”系列教材

主编 叶海平

公共部门人力资源管理概论

刘 沂 赵同文等 编著

华东理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理概论/刘沂,赵同文等编著.
—上海:华东理工大学出版社,2002.12
(都市公共管理和公共政策系列教材)
ISBN 7-5628-1308-6

I. 公... II. ①刘... ②赵... III. 人事管理学-
教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095063 号

责任编辑 严国珍 姚 璿
封面设计 王晓阳

公共部门人力资源管理概论

刘 沂 赵同文等 编著

上海市重点图书

“都市公共管理和公共政策”系列教材

主编 叶海平

出版 华东理工大学出版社	开本 850×1168 1/32
社址 上海市梅陇路 130 号	印张 11.875
邮编 200237 电话 (021)64250306	字数 285 千字
网址 www.hdlgpress.com.cn	版次 2002 年 12 月第 1 版
发行 新华书店上海发行所	印次 2002 年 12 月第 1 次
印刷 上海展望印刷厂	印数 1-4 050 册
ISBN 7-5628-1308-6/D·54	定价: 20.00 元

内 容 提 要

本书以上、下两个篇幅分别阐述了公共部门人力资源管理所涉及的理论与原则、实务与操作等方面的问题。上篇着重从中外人事制度历史演变和发展的角度,为现代公共部门人力资源管理提供丰富的实践经验和理论背景;论述了公共部门人力资源管理的理论核心;提出了公共部门人力资源管理五大基本原则,并强调了人事统计、预测和人事档案管理基础工作的重要性。下篇主要以国家公务员为例,介绍了公共部门人力资源的招聘与考试录用、考核奖惩与职务升降、开发与培训、薪酬福利与保障等具体环节和操作方法。

本书理论分析较为系统,实践操作性较强,既可用于高校、成教、职教行政管理专业的教材,也可作为各级各类政府行政管理部门和企事业单位广大干部、管理人员及专职人事工作者提高理论水平、业务水平和专业素质之用。

目录

C ONTENTS

绪 论	1
--------	---

上篇 理论与原则

第1章 公共部门人力资源管理的历史渊源	11
第一节 中国传统人事制度的启迪	11
一、古代人事制度	11
二、近现代人事制度	18
三、新中国的人事制度	23
第二节 西方公务员制度的借鉴	28
一、公务员制度的历史形成	29
二、公务员制度的共同特征	33
三、公务员的管理体制	34
四、公务员制度的发展趋势	38
第三节 人力资源管理的理论源泉	41
一、管理学的发展与公共部门人力资源管理	41
二、行政学的发展与公共部门人力资源管理	47
三、心理学的发展与公共部门人力资源管理	51

第2章 公共部门人力资源管理的理论核心	55
第一节 人本管理思想	56
一、人本管理的内涵与特征	58
二、人本管理的基本要素	62
三、人本管理的理论模式与运作机制	64
四、人本管理的基本内容	66
五、人本管理对人力资源管理的影响	69
第二节 人力资本理论	74
一、人力资本的概念与特征	76
二、人力资本的范围及内容	79
三、人力资本的投资收益分析	81
四、人力资本理论的地位和作用	84
第3章 公共部门人力资源管理的基本原则	88
第一节 岗位责任原则	88
一、职位分类管理	89
二、坚持岗位责任制	92
第二节 选贤任能原则	94
一、贤能标准与能级原理	95
二、选贤任能的方法	101
第三节 竞争激励原则	104
一、引进竞争机制,保持管理系统动态优势	104
二、建立有效合理的人事激励制度	106
第四节 系统保障原则	111
一、系统理论对人力资源管理的启发	112
二、切实加强人力资源保障工作,努力提高系统效益	113
第五节 民主法治原则	116

一、坚持广泛公开的民主监督,确保管理工作顺利开展	117
二、公共部门人力资源的法治化管理	118
第4章 公共部门人力资源管理的基础建设工作	121
第一节 公共部门人力资源统计	121
一、人力资源统计的特点与任务	122
二、人力资源统计调查	125
三、人力资源统计资料的整理与分析	127
第二节 公共部门人力资源预测	133
一、人力资源预测的涵义和程序	134
二、人力资源预测指标及指标体系	136
三、人力资源预测方法	139
四、人力资源预测信息的收集和处理	142
第三节 公共部门人力资源档案	143
一、人力资源档案的涵义和内容	144
二、人力资源档案的作用及工作原则	145
三、人力资源档案材料的收集与整理	148
四、人力资源档案的保管、利用及管理现代化	152

下篇 实务与操作

第5章 公共部门人力资源的招聘与录用	159
第一节 公共部门人员招聘和录用的基本步骤	159
一、在制定人力资源规划基础上编制招募计划	160
二、实施招募	162
三、组织考试	165
四、选录最佳应聘人员进行试用培训	165
第二节 公共部门人员考试录用的意义和原则	167

一、新中国建立后公职人员录用制度的发展	167
二、公共部门人员考试录用制度的意义	168
三、公共部门人员考试录用的原则	170
第三节 公共部门人员考试录用的种类、方法和内容	172
一、考试种类	172
二、考试的基本方法	173
三、考试的基本内容	184
第6章 公共部门人力资源的考核、奖惩与职务升降	190
第一节 公共部门人员考核的目的、原则和方法	191
一、考核的目的意义	191
二、考核的原则	194
三、考核的种类与方法	196
第二节 公共部门人员考核的内容和等次	200
一、考核的内容	200
二、考核的等次	205
三、考核的标准	206
四、考核的后续管理	208
第三节 公共部门人员奖惩的条件和种类	211
一、奖励的原则	212
二、奖励的条件和种类	214
三、奖励的程序与批准权限	217
四、惩戒的条件和种类	219
五、惩戒的原则和程序	221
第四节 公共部门人员职务的升降	224
一、职务升降制度及其作用	224
二、职务晋升的原则	227

三、职务晋升的条件和程序	229
四、降职的条件和程序	232
第7章 公共部门人力资源的培训与开发	239
第一节 公共部门人员培训与开发的必要性及原则	239
一、培训与开发的含义及其特征	240
二、培训与开发的必要性	245
三、培训与开发存在的问题以及应遵循的原则	249
第二节 公共部门人员培训与开发的准备阶段	251
一、培训与开发需求分析	251
二、培训与开发目标的确立	256
第三节 公共部门人员培训与开发的实施阶段	256
一、设计培训与开发计划	257
二、培训与开发活动的具体实施	257
三、培训与开发的方法	259
四、培训与开发的类型	263
第四节 公共部门人员培训与开发的效果评估阶段	266
一、培训与开发效果评估的重要性	266
二、培训与开发效果评估的内容和层次	269
三、培训与开发效果评估应注意的问题	273
第8章 公共部门人力资源的保障	277
第一节 公共部门的人员保护	277
一、人员保护概述	277
二、人员保护工作的主要内容	279
第二节 公共部门人员的薪酬管理	280
一、薪酬的含义及分配原则	280

二、工资	282
三、奖金	288
四、津贴	290
第三节 公共部门人员的福利待遇	293
一、个人福利	294
二、有偿假期	296
三、生活福利	298
第四节 公共部门人员的社会保险	300
一、养老保险	300
二、医疗保险	305
三、失业保险	308
四、住房公积金	312
〔附一〕 国家公务员暂行条例	318
〔附二〕 上海市城镇职工养老保险办法	333
〔附三〕 失业保险条例	344
〔附四〕 上海市城镇职工基本医疗保险办法	351
〔附五〕 上海市公积金暂行办法	364
参考文献	368
后 记	370

绪 论

一、公共部门人力资源管理的涵义

随着现代社会的变化和发展,“公共部门人力资源管理”作为一个时尚概念出现在我们日常生活与管理工作中的频率越来越高,它像一颗新星,耀眼夺目于管理科学领域,与传统的人事管理存在巨大的差异与区别,具备崭新的理念和特质,同时又与传统的人事管理存在千丝万缕的联系,有着几乎相同的工作流程和内容。那么,我们究竟应该如何正确理解、认识并做好公共部门人力资源管理工作呢?

我们知道,传统人事管理的核心是“用人治事”,即通过各种手段谋求人与事之间的协调与适应,达到事得人、人适事的效果,这在中国古已有之。在英美等西方发达国家,由于18世纪工业革命的展开,资本主义生产规模迅速扩大,大量出现的工商企业内部劳工管理成为一个突出问题,因而产生了企业劳动人事管理,主要涉及对工人的工资和其他劳动条件的管理,随之扩大到雇佣管理和工业关系管理,并形成一系列管理制度和管理方法。此后,英美等国又相继把企业劳动人事管理的某些制度、方法移植借用到政府机关和公共部门的文官管理中,发展成为人事行政管理。就我国而言,由于历史原因,解放后的传统人事管理则是一项神秘威严的

政治工作,主要负责党政工团、部队、企事业单位的干部人事管理工作。

然而不论是在西方还是中国,传统的人事管理中以事为中心、简单地将人视为“经济人”、重使用轻培养、管理部门不产生效益等特点都已经不能适应时代的发展与进步,于是新的观念不断形成。特别是西方发达国家在逐步完善企业劳动人事管理、人事行政管理等理论后,又开始转而反思人的社会功能,在“人本”思想指导下提出了“人力资源管理”的概念,并最先引入企业人事管理活动,随后扩展到政府部门及各类公共行政组织当中。

经济学上通常将为了创造物质财富而投入生产过程中的一切要素称为“资源”,并且存在着劳动生产的“二要素”、“三要素”、“五要素”等争论,但是不论哪一种理论都认为,在劳动力身上体现出来的“人力”始终是社会财富创造过程中的一项重要资源,因此从广义的角度而言,人力资源就是指已经投入和即将投入社会财富创造过程的人力,它存在于国家、政府、企事业单位等各种组织内外,而人力资源管理则是各种组织对其人力资源进行的统计规划、成本核算、投资培训、使用保障、调研开发等一系列组织、决策活动。

相对于传统的人事管理,人力资源管理具有明显的新的特性。

首先,强调以人为本,将人视为组织中最具活力和最具创造性的要素。任何组织的人力资源管理都应该围绕人本要素,以人为核心,尊重人、关心人,为其创造充分施展才能的条件和机会,使之认同组织目标,尽其所能做好工作。

其次,强调人力是资本,开发人力资源是根本。人力资源管理改变了人力仅仅是成本的消极认识,不能用低工资、少福利、慢增长等节约成本的方式进行管理,而应将人力当作资本,把开发人的潜能作为人力资源管理的根本任务,提高人力资源的品位和素质,

使人力资源在使用过程中发挥出更大作用,创造更大效益。

再者,强调从组织战略高度认识人力资源管理。在任何一个组织的发展过程中,成本核算、产品研发、经营生产、市场开拓等活动都是以人力资源的支持为依托的,人力资源管理决定和保证着组织的决策和运行,不能仅仅将人力资源管理视作一般事务性工作,应该提高到组织战略决策的高度来对待。

最后,强调人力资源管理也是生产与效益部门。生产过程所涉及的生产要素中,只有人力是主动、积极、创造性的因素,土地、资本、信息、时间等生产要素只有在人力的加工改造和利用下才能变成对人类有用的财富。因此,财富的形式和数量与人力在生产过程中的使用、维护和开发密切相关,人力资源管理是真正的生产管理和效益管理,人力资源管理部门也是生产和效益部门。

“公共部门”的概念是对政府机关、国有企事业单位原有认识的发展,特别是在当今建设有中国特色的社会主义市场经济的前提和背景之下,随着政企分开、行业协会成立、政府参与投资活动、文教卫生面向市场、政府委托其他社会组织分担管理工作、依法治国等的深入,公共部门的概念已超出了原来单纯的国家立法、行政和司法机关的范畴,它不仅承担制定国家法律、管理政府事务、裁决司法纠纷等责任,而且包括管理社会公共事务的非政府行政组织,还包括公有形式的国有企业、公立学校、科研单位、医院以及得到政府行政授权的组织机构。在国外,公共部门甚至包括独立管制机构。因此,所谓公共部门应该泛指拥有公共权力,依法管理社会公共事务,以谋求社会公共利益为目的的组织和由政府投资、开办,以公有形式运行的企业、学校、医院等组织。

公共部门人力资源管理是各级各类公共部门对其工作人员进行的分类、聘任、考核、奖惩、工资、保障等日常管理活动,以及对人力资源开发战略的探索,对人才需求的统计预测,对人力资源的结

构分析,对优化劳动组合、调动劳动积极性等问题的研究。与传统人事管理比较,现代的公共部门人力资源管理被赋予了新的时代概念,包含更为广泛的内容。

公共部门人力资源管理工作的中心任务主要体现在选人、育人、用人和留人等方面,也就是:

获得胜任的人力——建立畅通的渠道,使更多具有较高素质和相应专业知识的人才能够进入公共部门,承担起与岗位责任、工作资格相符合的工作,做到适才适用。

开发人力的潜能——研究每一个工作人员的素质、经历、能力、特点,提出正确的发展目标,制定适当的培训计划,安排合理的培训时间,充分发掘人力的潜能,使得人才辈出。

实现人力的运用——通过考核评比、奖优惩劣、职务升降等各种手段有效使用人才,使组织目标在充分地运用人力的基础上得以实现。

做好人力的保障——制定科学的工资、福利、激励制度,报酬尽量做到合理公平,使人力免除因疾病、意外所产生的影响和损失,保证每个工作人员都有参与意见的机会,满足其安全感、工作权、自我表现和向上发展的需求,敬事乐业。留住宝贵的人才资源,是公共部门工作成功的关键,也是人力资源管理的功绩和骄傲。

二、公共部门人力资源管理的作用

社会生产力和科技水平日新月异的今天,无论是国家政府机关的行政管理,还是企事业单位的运营发展,其成效如何都取决于人的因素和对人的管理水平。各种竞争活动,如政治竞争、经济竞争、市场和产品竞争等等,主要表现为科学技术和管理水平的竞争,而科学技术和管理水平的竞争,实质上是人力资源开发和利用

的竞争,也就是人力资源管理水平的竞争,因此公共部门人力资源管理的成功与否对社会生活的影响十分重大,其地位与作用为越来越多的有识之士所认同。

第一,关系到党和国家政权建设的兴衰成败。

为政在人。古往今来,任何政党和国家政权要想维护自身统治和政权延续,要想贯彻推行自己的政治、经济、军事等各项路线、方针、政策,必须解决的首要问题就是社会人力资源的使用和开发,特别是至关重要的公共部门的人力资源管理。但凡吏治清明,能够选贤任能的政权都比较稳固昌盛;而吏治腐败,奸臣当道的政权,大都摇摇欲坠。

当今时代和社会的飞速发展使得国家的行政管理工作显得日益复杂、广泛、细密,工作的规范性、有效性要求不断提高,如果能够将大批坚持四项基本原则、全心全意为人民服务、能够依法秉公办事的优秀人才选拔到国家公共部门的各个岗位,充分发挥他们的才干,有中国特色的社会主义现代化建设事业才能兴旺发达,反之则会政局不稳,社会动荡。

第二,影响制约社会经济的前进和发展。

社会的前进和发展,归根到底是经济的振兴腾飞和人民生活的幸福美满。人力资源和自然资源一样,是社会生产力提高、社会财富增加的源泉。任何社会生产活动,都是由通过一定形式组织起来的人去加工使用自然资源来完成的,其中人力是最基本、最活跃、最关键的因素,公共部门亦然。科学合理的人力资源管理能够调动每一个公职人员的积极性和创造性,提高公共部门的办事效率和效益,减少社会生产过程中不必要的阻力,从而加速整个社会经济的前进和发展。

中国二十多年来的改革开放实践,已经证明并且继续要求我们加强和深化公共部门人事制度的改革。随着经济全球化浪潮的

涌动,随着我国加入 WTO,如何进一步搞好公共部门人力资源的管理、开发和利用,促进和增强中国企业、中国产品在世界市场上的竞争力已成为不容忽视、必须给予认真思考和解决的问题。

第三,引导社会人力资源的培养发展方向。

中国是一个拥有 960 万平方公里土地和 13 亿人口的大国,应该说物力资源和人才资源都比较丰富,特别是人才资源可谓世界之最,但目前我国仍是一个经济不十分发达、国民收入总体水平不高的发展中国家。原因何在?邓小平同志曾指出:“现在我们国家面临的一个严重问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺少一大批实现这个路线、方针的人才。道理很简单,任何事情都是人干的,没有大批的人才,我们的事业就不能成功。”(《邓小平文选》第二卷第 220~221 页)

现代社会生活中扮演的特定角色,决定了公共部门在国家政治、经济、文化等方面的管理、服务功能越来越突出和重要。一是国家行政组织的人力资源管理流程和环节对许多行业和部门具有普遍性、代表性和指导性意义,二是随着社会公共事务范围和内容的迅速扩大,公共部门人力资源构成的数量、种类、专业愈益呈复杂多样的趋势,所以,科学合理的公共部门人力资源管理对全社会人力资源的规划、使用,特别是培训、开发等起了示范作用,鼓励人们在社会生产生活中准确定位,努力争取自身发展和自我价值的实现,引导社会人才培养沿着优素质、多知识、高技能、终身教育的方向发展。

随着现代化建设的逐步深入,中国城镇化的脚步不断加快,作为国家及各地方省区政治、经济、文化发展中心和前沿的大型都市越来越多,其人事制度的改革与公共部门人力资源的开发利用更显迫切。面对日趋激烈的全球性人才竞争,必须重视公共部门人力资源管理的研究,必须加强公共部门人力资源开发与利用的新

格局的构建,方能保证现代都市人才高地建设战略的实施,吸引全球性人才资源为都市的经济、文化发展服务。

本书以公共部门人力资源管理为研究对象,在探究历史背景和渊源的前提下,比较、分析中国传统人事管理制度及西方近现代公务员制度,重点阐述公共部门人力资源管理的理论核心与基本原则,强调做好公共部门人力资源管理的基础建设工作,同时从考试录用、考核奖惩、培训开发、福利保障等方面介绍公共部门人力资源管理的主要操作实务等等。