

相思湖管理论丛

公共部门 人力资源管理

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

主 编 李 涛

副主编 罗旭华 梁文光

公共管理系列教材

公共部门 人力资源管理

王德明 著

北京 中国人民大学出版社



9 787300 341111 >

公共管理系列教材
公共部门人力资源管理

—— 相思湖管理论丛 ——

公共部门 人力资源管理

GONGGONG BUMEN RENLI ZIYUAN GUANLI

主 编 李 涛

副主编 罗旭华 梁文光



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 / 李涛主编. —桂林:
广西师范大学出版社, 2012.3
ISBN 978-7-5495-1324-6

I. 公… II. 李… III. 人力资源管理 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 013647 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

广西民族语文印刷厂印刷

(广西南宁市望州路 251 号 邮政编码: 530001)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 23.75 字数: 400 千字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

前 言

公共部门人力资源管理(Human Resource Management in Public Sector),是管理学科中一个崭新的领域,现代社会的变化和发展,决定了公共部门人力资源在国家政治、经济、文化等方面的管理和服务功能越来越重要。本教材在充分吸收国内外优秀教材编写经验的基础上,把握公共部门人力资源管理特点,坚持与本领域的最新学术成果紧密联系,编写体例上灵活,突破传统人力资源管理的藩篱,以期反映公共部门人力资源管理领域理论与实践研究成果。

本教材把公共部门人力资源管理分为导论、公共部门人力资源战略管理、公共部门职位与人员分类管理、公共部门人员招聘与录用、公共部门人员培训与开发、公共部门人员绩效评估、公共部门人员薪酬管理、社会保险与福利制度、公共部门人员权益保障、公共部门人员职业生涯管理、公共部门人员的配置与流动等十一章。试图从多层次、多维度的角度进行系统阐述,强调基本概念、基本理论、基本技能的应用,突出其可操作性的特点,向读者展示公共部门人力资源管理的最新研究成果及未来发展趋势。

本教材的编写是团队合作的结果,主编李涛博士曾担任南昌航空大学公共管理系主任,2010年后转任广西民族大学公共管理系主任,长期担任公共部门人力资源管理主讲教师,在本教材的编写过程中提出了全书的基本思路和撰写框架,负责全书的统稿、定稿以及部分章节的编写工作;南昌航空大学公共管理系系副主任罗旭华担任副主编,负责全书的审稿及部分章节的编写工作;副主编梁文光博士负责部分章节的编写工作;除此之外,参加本教材编写的还有张新飞、韩艺、杨阳、周泽兴等。本教材

2 公共部门人力资源管理

的编写还得到广西民族大学管理学院党委书记韦焕贤、院长麻新纯教授的大力支持。在此,对所有为本教材编写付出辛勤劳动以及支持本教材编写、出版的同志表示衷心的感谢。

本教材的编写过程中,编者参阅和借鉴了大量相关文献,在书中尽量按照学术规范作了标注,对于缺失之处,敬请谅解并谨表歉意。本教材既可作为公共事业管理类的本科生、行政管理和社会保障专业研究生以及 MPA 的专业课程教材,也可用作各级各类政府行政部门及非政府组织的广大管理人员及专职人事工作者提高专业素质、理论水平之用。

因编者水平有限,不足之处在所难免。恳请使用本书的广大师生及读者朋友提出宝贵意见,以帮助我们共同搞好公共部门人力资源管理的教学及教材修订工作。

编者

2011 年 10 月于广西南宁相思湖畔

目录

CONTENTS

第一章 导论

1.1 公共部门人力资源管理概述	1
1.2 人力资源管理与公共部门人力资源管理	9
1.3 公共部门人力资源管理理论基础	10
1.4 公共部门人力资源管理的发展趋势	21
本章小结	26
思考题	26
案例分析	27
案例讨论题	30
本章参考文献	30

第二章 公共部门人力资源战略管理

2.1 公共部门人力资源战略管理概述	31
2.2 公共部门人力资源战略分析	39
2.3 公共部门人力资源战略实施与评估	52
本章小结	56
思考题	58
案例分析	58

案例讨论题	62
本章参考文献	62

第三章 公共部门职位与人员分类管理

3.1 公共部门职位与人员分类管理概述	64
3.2 公共部门工作分析	74
3.3 公共部门职位评价	88
3.4 公共部门人员分类管理	93
本章小结	99
思考题	99
案例分析	100
案例讨论题	103
本章参考文献	104

第四章 公共部门人员招聘与录用

4.1 公共部门人员招聘概述	106
4.2 公共部门人员甄选的方法与技术	110
4.3 国家公务员的录用制度	122
本章小结	139
思考题	140
案例分析	140
案例讨论题	142
本章参考文献	142

第五章 公共部门人员培训与开发

5.1 公共部门人员培训与开发概述	143
5.2 公共部门人员培训需求分析	149

5.3 公共部门人员培训的方法	160
本章小结	165
思考题	166
案例分析	166
案例讨论题	167
本章参考文献	167

第六章 公共部门人员绩效评估

6.1 公共部门人员绩效评估的性质	168
6.2 公共部门人员评估的技术与方法	173
6.3 公共部门人员绩效评估的实施	186
本章小结	193
思考题	194
案例分析	194
案例讨论题	196
本章参考文献	196

第七章 公共部门人员薪酬管理

7.1 公共部门人员薪酬管理概述	197
7.2 公共部门人员薪酬体系	204
7.3 公共部门薪酬制度	211
本章小结	223
思考题	224
案例分析	224
案例讨论题	226
本章参考文献	226

第八章 公共部门社会保险与福利制度

8.1 公共部门人员社会保险概述	227
8.2 公共部门人员养老与医疗保险	237
8.3 公共部门人员福利制度	253
本章小结	260
思考题	260
案例分析	261
案例讨论题	261
本章参考文献	261

第九章 公共部门人员权益保障

9.1 公共部门人员权利与义务	262
9.2 公共部门人员行为规范	276
9.3 公共部门人员权益保障制度	290
本章小结	299
思考题	300
案例分析	300
案例讨论题	302
本章参考文献	302

第十章 公共部门人员职业生涯管理

10.1 公共部门人员职业生涯管理概述	303
10.2 职业生涯规划的相关理论	305
10.3 公共部门人员职业生涯发展规划	311
本章小结	329
思考题	330
案例分析	331

案例讨论题	332
本章参考文献	332

第十一章 公共部门人员的配置与流动

11.1 公共部门人员配置与流动的意义	334
11.2 公共部门人员的任免	344
11.3 公共部门人员的流动	353
本章小结	364
思考题	365
案例分析	366
案例讨论题	366
本章参考文献	366

第一章 导 论

研究公共部门的人力资源管理,首先要厘清什么是公共部门的人力资源管理,而要厘清什么是公共部门的人力资源管理,则有必要了解公共部门、人力资源和人力资源管理的概念与理论基础。

1.1 公共部门人力资源管理概述

本节从公共部门、人力资源、人力资源管理和公共部门人力资源等几个概念的内涵着手,比较分析它们之间的关系,从而厘清公共部门人力资源管理的内涵。

1.1.1 公共部门的内涵

一般而言,公共部门(Public Sector)是与私营部门(Private Sector)相对应的概念,是以公共权力为基础,旨在提供公共产品(Public Goods)和公共服务(Public Service),进行公共管理(Public Management),致力于推进公共利益的一套组织体系。公共部门是负责提供公共产品或进行公共事务管理,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,它以公共权力为基础,具有明显的强制性,依法管理社会公共事务,其目标是谋求社会的公共利益,对社会与公众负责,不以盈利为目的,不偏向于任何集团的私利,其产出是推动社会经济发展所必需的公共物品、公共秩序与安全以及社会价值的分配等。在一个国家中,立法机关、行政机关、司法机关等,构成国家政权的组织体系。因此,公共部门是泛指拥有公共权力、依法管理公共事务、为全社会谋取公共利益的组织体系,以及由政府投资、开办,以国有形式运作的

科研院所、学校、医院等事业单位体系。

由于人们在认定公共部门的内涵和外延时,采纳的标准和评价方式不同,所以,对公共部门范畴的界定并不统一。我们在分析公共部门的内在性质和外延范畴时,根据一系列标准和特征,将公共部门的范围和主要类型划分为以下几类。

第一类公共组织是指公共部门体系中具有最为突出特征的一大类组织——拥有公共权力,制定和执行国家宪法、法律,维持社会秩序,从事社会公共事务管理,提供公共产品和公共服务,运营经费全部来源于国家公共财政拨款,追求公共利益实现,不以盈利为目的的国家政权组织系统,包括国家各级立法机关、行政机关、司法机关和检察机关。在传统意义上,它们构成“公域”的中心,是公共组织最重要的组成部分。

第二类公共组织是指由国家政权组织委托和授权的,从事公共服务的,为公众提供科学、文化、医疗卫生等公共物品,不以盈利为目的的组织体系,其运营经费一部分来源于国家公共财政的划拨,一部分来源于为收回成本而向服务接受者收取的费用。在我国,它们是从从事公共事业服务的国有事业单位或组织,包括公立医院、疗养院、养老院、公立学校、科学研究机构、文化馆、图书馆、美术馆、社区公益服务组织、社会工作的志愿者组织等。如今,它们也属于“第三部门”,是非营利组织的重要组成部分。尽管这些组织越来越多地采用企业化经营的模式,形成了企业式的运营过程,但是,由于它们的基本性质是提供公共服务和公共物品,并且与私营企业不同,它们不以盈利为目的,所以也是公共部门的一部分。

第三类公共组织是指由政府出资组建,生产社会需求的物质产品,以盈利和国有资产增值为目的,以企业化方式运营的组织体系,主要是指各种国有企业和公司。在内部经营方式上,国有企业与私营企业区别不大,但由于其产权性质属于国有,运营资源来源于公共资源,又受到政府主管部门或授权主管部门的监督、管理,所以可视为公共部门的一部分。

由此可见,公共部门是指运用公共权力管理公共事务,或运用公共资源为社会提供公共物品或公共服务的组织,其外延包括政府机构、事业单位、公共企业 and 非政府机构。公共部门是一个庞大的组织体系,是由内部运营方式并不相同的组织构成,这决定了在公共部门中,针对不同类型的公共组织性质,人力资源管理的模式和形态也是多样化的。

1.1.2 人力资源的内涵

“人力资源”一词最早是由美国管理学家彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)1954 年在其《管理的实践》一书中提出来的。德鲁克认为管理有三个更广泛的职能:管理企业、管理经理人员和管理员工及他们的工作。在讨论管理员工及其工作时,德鲁克引入了“人力资源”这一概念。他指出,“和其他所有资源相比较而言,唯一的区别就是它是人”,并且是经理们必须考虑的具有“特殊资产”的资源。德鲁克认为人力资源拥有当前其他资源所没有的素质,即“协调能力、融合能力、判断力和想象力”。经理们可以利用其他资源,但是人力资源只能自我利用。“人对自己是否工作绝对拥有完全的自主权。”

德鲁克提出人力资源(Human Resource,简称 HR)概念之后,许多学者从各自的角度提出了不同的见解。例如,有的从狭义上来定义,余凯成、程文文、陈维政(1999)认为人力资源是指能够推动国民经济和社会发展的、具有智力劳动和体力劳动能力的人们的总和,它包括数量和质量两个方面。张德(2003)认为人力资源是能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力,即处在劳动年龄的已直接投入建设和尚未投入建设的人口的能力。而劳动力资源是指一定时间、一定地域内有劳动能力的适龄劳动人口及实际参加社会劳动的劳动年龄以外的人口总和。也有学者认为“人力资源是能够推动国民经济和社会发展、具有智力劳动和体力劳动能力的人们的总和”。有的学者从广义上来定义,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。

人力资源的定义,必须既包括量的规定性,又包括质的规定性。所谓量的规定性,主要是指以劳动法规或有关制度规定或确认的劳动年龄来确定的劳动资源的数量表现。所谓质的规定性,主要是指以科学文化水准,如自然、心理和社会文化素质为重要标识的劳动力资源的质量表现。因此,我们认为人力资源是指拥有知识、经验、健康的,具有个性化、情绪化特征的有劳动能力的适龄劳动人口,以及实际参加社会劳动而处于劳动年龄以上的人口总和。

1.1.3 人力资源管理的内涵

真正意义上的人力资源的出现是在 20 世纪 50 年代以后,而在此之前,组织中对

人的管理经历了不同的发展时期或阶段。人力资源管理继承了以往人事管理的大部分职能,是传统的人事管理或雇佣关系管理的最新形式或发展阶段。虽然早期的人力资源管理理论仅仅从人事管理职能和管理活动的变化来阐述人力资源管理,但它毕竟将人事管理理论推到了一个全新的发展阶段——人力资源管理。现在的人事管理已经不是传统意义上的人事管理,而是具有人力资源管理意义上的人事管理,即在管理理念、管理方法与艺术方面有创新的雇佣关系管理。

人力资源管理最早是美国学者提出。在彼得·德鲁克提出“人力资源”的概念之后,怀特·巴克(E. Wight Bakke),一位研究培训和跨学科工业关系的社会学家,在1958年发表了《人力资源功能》一书,详细阐述了有关管理人力资源的问题。他讨论了一个被忽视了的管理职能——人力资源管理。巴克认为对组织中任何一个资源的不善管理都将削弱整个组织的绩效,“对人力资源的重视不仅仅因为经理是人,而是因为他们经理”。由德鲁克、巴克等人提出,比尔·莱文(Lewin)和舒勒(Schuler)等人所发展的人力资源管理的概念为,人力资源管理是管理人员所具有的一种广义上的普通管理职能,其目的是为了对工作场所的个体进行适当的管理,具体包括:理解、维持、开发、利用和协调一致。

人力资源管理是在经济学与人本思想指导下,通过招聘、甄选、培训、报酬等管理形式对组织内外相关人力资源进行有效运用,满足组织当前及未来发展的需要,保证组织目标实现与成员发展的最大化。有学者认为,人力资源管理是预测组织人力资源需求并作出人力需求计划、招聘选择人员并进行有效组织、考核绩效支付报酬,以及进行有效激励、结合组织与个人需要进行有效开发以便实现最优组织绩效的全过程。也有学者提出,人力资源管理是指采用科学的方法,对与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。

综上所述,我们认为,人力资源管理是指为了最大限度地实现管理目标,采用科学的方法,通过招聘、甄选、培训等管理形式对人力这一特殊的资源进行有效开发、合理运用和科学管理。

1.1.4 公共部门人力资源管理

1. 公共部门人力资源管理的内涵

公共部门人力资源管理(Human Resources Management in Public Sector)是指各类公共部门依据人力资源开发和管理的目标,以国家行政组织为主要对象,依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、使用、工资、保障等管理活动和过程的总和。公共部门人力资源管理是建立在全新的现代人力资源理论和管理思想上的,它是对公共部门人事行政管理理论和实践的全面更新,它不同于传统的人事行政管理,无论是从管理内容、管理原则、管理方法还是在管理部门的地位等方面都有很大的区别。

公共部门人力资源管理包括宏观管理和微观管理两部分。宏观的公共部门人力资源管理,是指整个公共组织系统为了保证其工作的性质与人力资源的整体结构相互匹配以及发展,对公共部门内外的人力资源供求状况进行宏观的和中长期的统计、预测、规划,制定人力资源管理的基本制度、政策、管理权限和管理标准,维持公共部门人力资源管理、流动和人才市场的秩序,其目的是奠定和发展公共部门人力资源管理的良好环境。微观的公共部门人力资源管理,是指每个具体的行政组织以及其他相关的企事业单位,依法对本部门内现实的人力资源进行开发、管理的活动和过程。宏观的公共部门人力资源管理与微观的公共部门人力资源管理不是截然分离的两个体系,而是有机地结合在一起的,它们互为条件、相互保障,共同形成公共部门人力资源管理系统。

2. 公共部门人力资源管理的特性

公共部门人力资源是整个国家人力资源总体中的一部分,除了具有人力资源的一般特性之外,还具有由国家政权组织自身的性质所决定的特殊性。

(1)公共部门人力资源的政治性。公共部门人力资源掌握着国家和公民赋予的公共权力,执行着国家的法律和重大决策,在整个国民经济和社会发展中起着重要的作用。这就要求公共部门人力资源必须拥有较高的理论水平、政策水平、法制观念和政治水准。

(2)公共部门人力资源的道德品质性。公共部门人力资源由于自身所处的位置和作用,决定了其行为和结果直接影响到政府的地位与形象。所以,公共部门人力资源的政治品德和职业道德素质直接影响到国家政府的作用与形象。公共部门人力资源的政治素质和道德品质要高于国家人力资源整体的平均水平,要求国家公职人员要有

高尚的职业道德、热情的工作态度和良好的工作作风。

如上所述,公共部门人力资源有自己的特殊性,正是这种特殊性使公共部门人力资源管理也有其独特性。

(1)权威性。公共部门人力资源管理与一般组织人力资源管理的最大不同就在于管理主体的不同。一般组织人力资源管理的主体是一般的社会组织,而公共部门人力资源管理的主体则是拥有一定国家权力的公共部门,具有至高无上的地位和权威。

(2)公益性。一般的社会组织进行人力资源管理的目的是让人力资源为本组织回报更大的利益,而公共部门对其人力资源进行管理,提高公共部门人力资源的素质,提升公共部门人力资源的价值,目的是为全体人民谋求公共利益,而非为组织自身谋求利益。

(3)复杂性。公共部门,特别是政府,是一个纵横交错、层层节制的官僚制组织结构体系,而这样一个组织体系又是按照完全统一原则建立起来的,要求目标统一、事权统一和功能配置统一。此外,公共人力资源管理权的划分也是一项复杂的系统工程,这种复杂性是任何其他组织都无法比拟的。

(4)法制性。公共部门依法对人力资源进行管理,具有很强的法制性。一方面,公共部门设置的管理人力资源的组织机构及其宗旨和目标、人员编制、行为规范、财政预算等都必须由有关法律决定;另一方面,公共部门要依据法律规定行使人事管理权。

3. 公共部门人力资源管理的内容

公共部门人力资源管理的内容包括工作人员的选用、保持和发展几个方面。选用工作包括规范性地确定组织结构,进行人力资源预测,为组织吸纳人员创造条件;设计与实施录用程序,以选用最适合于组织需要的人员。工作人员的保持核心内容是建立有效的激励机制,保持较好的工作环境。具体包括建立合理的任用、升降与测评机制,有合理的工资待遇、较好的沟通渠道与组织氛围等。工作人员的发展表现为提高员工的素质,包括提高员工的知识、技能和能力,通过对工作人员和管理人员的工作引导和职业培训来保持和增强工作人员的工作能力。美国学者特里·L. 莱亚和米歇尔·D. 克里诺曾对人力资源管理的目标提出以下看法:第一,建立员工招聘和选择系统,以便雇用到最符合组织需要的员工;第二,使每个员工的潜质最大化,使之既服务于组织目标,也确保员工的事业发展和个人尊严;第三,保留通过自己的工作绩效实现组织目标