



公共部门 人力资源管理的

上卷

◆ 朱坚强 著

续编

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

公共部门 人力资源管理的 修炼

◆ 朱坚强 著

GONGGONG BUMEN
RENLI ZIYUAN GUANLI
DE
XIULIAN

上卷



凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理的修炼(上、下)/朱坚强著. —南京:

江苏人民出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-214-05776-1

I. 公… II. 朱… III. 人事管理学

IV. D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 064749 号

书 名 公共部门人力资源管理的修炼(上、下)

著 者 朱坚强

责任编辑 朱 超

出版发行 江苏省人民出版社(南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编:210009)

网 址 [http://www. book- wind. com](http://www.book-wind.com)

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www. ppm. cn>

印 刷 者 南京雄州印刷有限公司

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 27

字 数 720 千字

版 次 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-05776-1

定 价 88.00 元(共两册)

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)



自序

人力资源管理是推动生产力变革的重要学科

马克思有一句名言：“我们的出发点是从事实活动的人，而且从他们的现实生活过程中我们还可以揭示出这一生活过程在意识形态上的反射和回声的发展。”^①当前，信息化浪潮把人类带进网络社会，经济发展正在告别传统模式，日益变成全新境界。在这种大环境下，传统人事管理面临严峻的挑战，新兴的人力资源管理正在适应时代特点，成为推动生产力变革的崭新学科。这是因为：

首先，有序管理成为核心竞争的重心。人们经常提到竞争力，并有核心竞争力的提法，公认形成核心竞争力的唯有管理。只有管理才能将核心技能聚合起来，形成整体力量和系统优势；只有依靠管理，才能最终摆脱对物力和产品的依赖，带来人均效率的持续和稳定地提高。从人力资源管理视角出发，21世纪统揽的重心是知识性管理，管理对象也由知识员工队伍、知识创新设计、知识操纵系统构成新的三角关系，培养与现代化要求相适应的数以亿计高素质的劳动者和数以万计的专门人才，发挥人力资源的优势，关系社会主义事业的全局。今日之世界各方面都有竞争，突出表现在科学技术和科学管理的竞争上。这一竞争表面上基于经济实力的强弱，而实质上基于人才的优劣与多少。科学的人力资源管理能够适应经济社会发展对人才总量、结构和素质的需求，调整和优化人才结构，有效盘活存量，大幅提高增量，不断提升素质，使政治经济、科学技术、人民生活协同成为一个有效的整体。

其次，知识要素成为价值创造的主导。有学者认为，知识经济时代是人才主权和赢家通吃的时代。所谓人才主权，是指人才在这个时代

^① 马克思，恩格斯，马克思恩格斯选集（第1卷）[M]，北京：人民出版社，1972：30。

有更多的就业选择和自主工作的决定权；所谓赢家通吃，是指人才的领先带来全面的优势。这意味着资本单方面参与利润分享的历史就要谢幕，知识创新者将具有对所谓剩余价值的索取权，知识所有者与资本所有者之间的原有关系必须改写！人才具有剩余价值的索取权，是人才主权的基础，也是人力资源管理得以诞生立足和蓬勃发展的理论依据。发展经济既靠人力，又靠财力。两者相比，人力起主导作用，而我国人力的总量、结构和素质还不能适应经济社会发展的需要，特别是现代化建设急需的高层次、高技能和复合型人才短缺；市场配置人力资源的基础性作用发挥不够，流动的体制性障碍尚未消除，人尽其才的用人机制有待完善。时代呼唤人才，人才推进事业。只有承认知识创新者的贡献和价值，才能大量涌现各方面创新人才，让全社会的创新智慧竞相迸发。

再次，智力资本成为社会需求的热门。加入 WTO 以后，对整个市场冲击最大的，绝对不是产品，而是观念；绝对不是资本，而是人才。所以，人才的稀缺性，增值的空间性和人力资本投资的高回报性，不仅加剧知识创新者和职业企业家等人才短缺的现象，而且促进经济理论的视野进一步转向人力资源的科学合理，以真正体现以人为本。一方面，经济迅猛发展，国际资本追逐人才的争夺战越演越烈。不管是购并也好，兼并也好，在某种程度上，就像思科公司总裁所说：与其说在购并企业，不如说是在购并人才，在兼并人才。另一方面，国家繁荣昌盛，智力通过转化资本的方式来实现人生的价值。那些素质越高的稀缺人才，将获得越来越多的选择和越来越高的报酬；那些具有独特人力资源优势的团队，更有竞争优势，容易吸纳和留住一流的人才。可以认为，世界经济的一体化和人才流动的国际化，拓宽竞争的比拼范围，加剧就业的矛盾冲突，增大职业的选择权利，由此也彰显人力资源管理的重要地位。

公共部门人力资源管理首当其冲的任务是：紧密配合国家重大发展战略的实施，开发和配置人力资源。诸如：规划本地区、本机关的有关人力资源的政策；建立与解析各种人力资源管理的标准；训练各业务单位基层主管，使其充分明确人力资源管理的责任。联系高层主管与职员代表双方解决共同问题，从事某些直接与工资福利有关的服务，对

人力资源管理业务作某些程度及范围的管制。古语说得好,得人才者得天下。科学的制度会开发人才,使能者有用武之地;落后的管理将扼杀人才,使庸才滥竽充数,甚至使一个国家贫穷落后,频遭世人冷眼耻笑。因此,造就人才汇聚、群星争灿的局面,关键在于人才的选拔、培养和使用、提高。应该牢固树立培育人力资本是效益最大投入的观念,不断加大对人力资源工作的投入,尤其是加大对基础教育、基础研究、战略高技术研究、重要公益研究等事业单位分配政策的扶持力度。一言以蔽之,就是实施良好的人力资源管理,诚如十七大报告所指出的:“创新人才工作机制,激发各类人才创造活力和创业热情,开创人才辈出、人尽其才新局面”。

翻越千座山,同仰一轮月。系统学习人力资源管理的知识,是认识和了解这门学科的开始,也是重视和做好人力资源管理工作的基础。现在集中多年研究和实践人事工作的经验,以十年磨一剑的治学严谨,推出《公共部门人力资源管理的修炼》,也是试图在不同程度上提供一些可资阅读的新内容。根据党的十五大关于“人才是科技进步和社会发展最重要的资源”的战略决策,我自2001年转入中共江苏省委党校后就正式开设《公共部门人力资源管理》课程,比较系统地向硕士研究生和在职研究生介绍人力资源管理的基本理论及其相关知识。在研究生教学中专门设立《公共部门人力资源管理》主要得助于中共中央组织部干部教育局孙学玉局长的提议和力荐:他当时是江苏省委党校的知名教授,担任行政学教研部主任,后来为江苏省委党校副校长,由于长期潜心行政学的研究,有深厚的学术造诣和超前的战略眼光。学玉教授能够关注我有多年讲授《人事管理学》、《行政管理学》等课程的教学基础,兼有合作编撰《机关管理基础知识》、《人事管理学》、《人事管理简明辞典》、《中国行政法概论》、《行政管理学》、《基层行政管理》、《行政案例研究概论》、《国家公务员制度新论》、《国家公务员行为规范》等书目以及担任行政管理系列丛书编委会编委的写作经历。在他的引领下,这一课程的开设和教学收到一定效果;本书草成后又拨冗斧正;在此专笔致谢。

由于本人在江苏省人事厅工作过16年,先后辗转几条工作系统,轮岗12个县处级行政职位,所以,对人事管理革新的需求和业务的流

程相对熟悉。在教学中,我围绕公共部门人力资源管理的逻辑主线,着重使学员了解政府宏观调控人力资源的途径、手段和作用,突出知识经济时代与人力资源素质的联系。通过教学和探讨,增强对我国不断调整和完善人力资源市场化的理解,确立人的素质和能力是知识经济发展根本的新理念,以全面提高他们在人力资源开发、管理和利用方面的自觉性。随着教案的日积月累和学理的不断提炼,逐步形成这部 72 万字的著作。现在公开出版,一方面是将多年的教学成果作一次完整的堆积,另一方面,也是真心求教于深入研究的同行,期待热心的指导。该书的主要章节在授课过程中先后得到许多班级不少学员的帮助,再次向有关班级致敬,他们是:2000 级在职研究生苏州班和徐州班;2001 级在职研究生镇江“结转毕”班;2003 级在职研究生徐州班、无锡班、南通班、无锡海关班和泰州“结转毕”班;2004 级在职研究生淮安班和省直属班;2004 级、2005 级和 2006 级行政管理专业硕士研究生班。与此密切相连,江苏省委党校行政学教研部的黄茵、李阳两位主任以及全体教师对我的授课和出书都给予充分的关照。

需要提及的,不少专家对本书提纲及其相关部分的修改提出具体意见;同时也参考借鉴一些学者的相关观点和最新成果,诸如:孙柏瑛和祁光华合著的《公共部门人力资源管理》,萧鸣政教授的《人力资源开发与管理——在公共组织中的应用》,安应民和吴菁合著的《人力资源管理学》;这些都使《公共部门人力资源管理的修炼》增加亮点和深度。江苏人民出版社对这部论著的出版更是悉心指导,指派有经验的责任编辑朱超认真负责,并根据出版需要,商榷观点,调整内容。张志翔、梁安利两位先生为本书的出版发行提供真诚无私的帮助;全国党校期刊的同仁在中央党校办班研讨期间也给予不少启迪教益;对以上各方面的关心和厚爱,我在此向他们致以崇高的敬意。当然,是家人的鼓励和保障才使我辛勤笔耕多年,最终完成和出版这部著作。妻子金凤、小女毅凯还对本书的写作提纲、资料搜集、书稿打印和版式设计提供全力支持。在这本书付梓之时,谨向关注此书写作的大学同窗、赴美学友以及诸多同事表示衷心的感谢!

公共部门人力资源管理是国家行政管理的重要组成部分,在一定意义上可以这样认为,我国人力资源的管理水平与运行效率如何,关系

到和谐社会的建成,关系到中华民族的兴衰。因此,掌握这门知识,以正确的理论指导人力资源管理实践,以认真的态度搞好人力资源管理,就成为公共部门广大工作人员的光荣任务和应尽职责。记得 18 世纪英国著名的外交家查斯特·菲尔德爵士(1694—1773)有一句令人玩味的辞令:“我们所处的这个社会,人际关系非常重要。如果能够慎重地建立关系,而且妥善地维持的话,成功是指日可待的。”^①祝愿学习和修炼人力资源管理课程的每个人都获得成功和惊喜!

朱坚强

2007 年 4 月 22 日定稿于北京

2009 年 5 月 19 日修改于南京

① [英]查斯特·菲尔德. 人生的第 9 种修炼——写给决心锤炼自己品格的你[M]. 赵丁,编译. 北京:地震出版社,2002:206.

目 录



自序 人力资源管理是推动生产力变革的重要学科	
------------------------------	--

上 卷

第一章 人力资源管理导论	1
第一节 人力资源管理的序幕	1
一、讨论的产生	2
二、奇葩的兴起	11
三、嬗变的飞跃	15
第二节 人力资源管理的地位	18
一、安邦的纽带	19
二、思辨的前沿	21
三、改造的方向	27
四、竞争的轴素	32
第三节 人力资源管理的脉络	39
一、理论框架	39
二、组装套件	44
三、验证课题	53
第二章 人力资源开发原理	60
第一节 开发原理的奠基	60
一、底蕴	60
二、导航	67
三、板块	71
第二节 开发原理的打磨	79
一、人性的检视	79
二、人性的丰富	85
三、人性的假设	89



四、人性的驾驭	94
第三节 开发原理的提炼	98
一、党管人才	98
二、德艺双馨	102
三、唯器用适	105
四、智能互补	110
五、激发联动	113
第三章 人力资源运行体制	118
第一节 公共人力资源运行体制的选择	118
一、运行法则辨析	118
二、运行模式辨析	123
三、运行权力辨析	129
第二节 中国人力资源运行体制的沿革	134
一、机构的演化	134
二、各级的权限	140
三、纵横的联系	143
第三节 美国人力资源运行体制的走向	148
一、分期实验	148
二、总署控调	154
三、存量盘活	158
第四节 公共人力资源运行体制的趋势	162
一、改善外部氛围	162
二、讲究调动艺术	169
三、切换治理状态	173



第四章 人力资源法律规范	178
第一节 人力资源法规的作用	178
一、实质	178
二、使命	185
三、属性	191
第二节 人力资源法规的调适	195
一、主体	195
二、组成	199
三、变更	206
第三节 人力资源法规的要求	211
一、奠定厚实基础	211
二、开创公仆主流	215
三、确立重大轨范	218
第四节 人力资源法规的执行	225
一、文本要件	225
二、操作依据	233
三、失职制约	233
第五章 人力资源职位分类	236
第一节 职位分类的概貌	236
一、里程展厅	237
二、贡献展厅	247
三、改进展厅	251
第二节 职位分类的编排	256
一、构架	256
二、路径	263



三、技巧	268
第三节 职位分类的超越	272
一、主题思想	272
二、学术意识	278
三、连锁扣环	281
第六章 人力资源发展规划	295
第一节 发展规划的描绘	295
一、勾勒	295
二、希冀	301
三、图版	306
第二节 发展规划的制定	313
一、要诀	313
二、酝酿	317
三、同步	322
四、变数	329
第三节 发展规划的决策	334
一、发挥强劲优势	334
二、铺设绿色通道	340
三、改变聚贤套路	346
第七章 人力资源考试任用	354
第一节 制度的变迁	354
一、考用的开凿	354
二、考用的挺进	361
三、考用的普及	365
第二节 对策的积淀	369



一、任用的纲领	369
二、任用的组织	377
三、任用的核心	380
四、任用的方式	385
第三节 共性的追寻	391
一、举贤任能	391
二、因事择人	397
三、优胜劣汰	403

下 卷

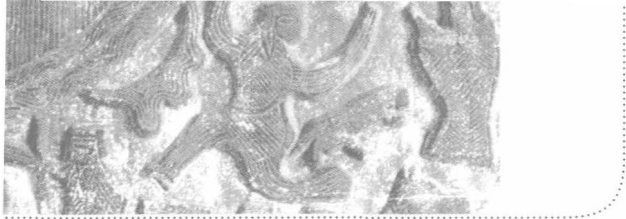
第八章 人力资源流动效应	413
第一节 流动的综观	413
一、力量转移	413
二、合理透视	418
三、影响因素	423
第二节 供求的探悉	430
一、需求链	430
二、供给链	433
三、联结链	440
第三节 配置的条陈	443
一、思路	444
二、范式	449
三、力点	452
第四节 职业的变换	457
一、流动的品种	457



二、流动的渠道	461
三、流动的职场	464
第九章 人力资源薪酬设计	474
第一节 薪酬的阐释	474
一、涵义	474
二、职能	479
三、定式	481
四、导向	485
第二节 薪酬的决定	488
一、初步探索	488
二、代表学说	493
三、主要原则	497
第三节 薪酬的支付	502
一、测定工序	503
二、计算工龄	510
三、兑现工薪	513
第四节 薪酬的创新	518
一、呼唤开掘	518
二、呼唤扩容	523
三、呼唤简明	528
第十章 人力资源绩效评估	534
第一节 考核模式	534
一、基本立场	534
二、基本格调	542
三、基本分野	549



第二节 效率测量	557
一、效率层次	557
二、效率重心	562
三、效率激活	566
第三节 评析观照	574
一、主考的设置	575
二、比对的参考	577
三、甄别的完善	581
第十一章 人力资源保障体系	590
第一节 福利举措	590
一、基业的解析	591
二、基业的扩张	594
三、基业的架构	602
第二节 退休待遇	607
一、退休的功效	607
二、退休的品类	610
三、退休的规定	612
第三节 保险支柱	616
一、风险损失的补偿图谱	617
二、医疗防病的健康希望	622
三、解除顾虑的养老归宿	627
第四节 失业保障	631
一、建立前提	631
二、钝化矛盾	637
三、实施关键	643



第十二章 人力资源能力培训	650
第一节 依托:人力资本的投入	650
一、人力投资的见解	650
二、人力投资的假说	655
三、人力投资的改良	660
第二节 研修:人力资本的积累	666
一、做预案	666
二、抓集锦	672
三、弹乐章	677
四、勤修炼	683
第三节 效用:人力资本的转化	691
一、成果评判	692
二、反应评点	698
三、用度评断	703
第十三章 人力资源整合审计	710
第一节 整合审计的崛起	710
一、进军脚步	711
二、纵深突破	713
三、挥戈鲜明	717
第二节 整合审计的凭据	721
一、费用核算	722
二、活动预算	726
三、效价结算	729
第三节 整合审计的程序	733
一、明确职责	733



二、把握精髓	736
三、遵循条理	739
第四节 整合审计的实务	744
一、限定控制	745
二、利用程度	748
三、共振效验	751
第五节 整合审计的推广	756
一、HRI 审计重点	756
二、HRI 审计难点	759
三、HRI 审计热点	762
第十四章 人力资源前景展望	769
第一节 应对经济化	769
一、新的挑战	770
二、新的角色	777
三、新的运营	784
第二节 应对信息化	788
一、虚管的现身	788
二、虚管的进展	793
三、虚管的激变	800
第三节 应对全球化	804
一、外围的融会	805
二、内核的共鉴	812
三、现实的趋同	819
主要参考文献	828