

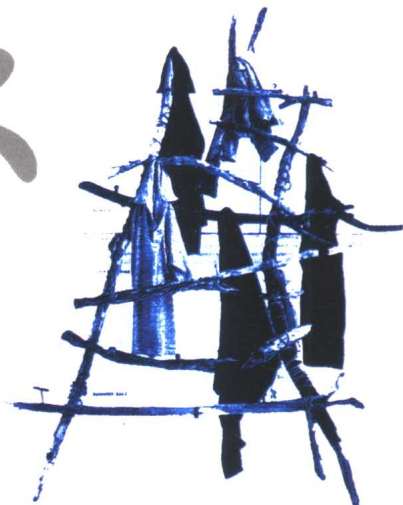
■ 公共管理学系列丛书

朱晓卫/著

GONGGONGBUMEN
RENLIIZIYUANKAIFA
YU
GUANLIYANJIU

GONGGONGBUMEN
RENLIIZIYUANKAIFA
YU
GUANLIYANJIU

公共部门 人力资源开发与管理研究



黑龙江人民出版社



GONGGONGBUMEN
RENLIIZIYUANKAIFA
YU
GUANLIYANJIU

GONGGONGBUMEN
RENLIIZIYUANKAIFA
YU
GUANLIYANJIU

公共部门 人力资源开发与管理研究



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源开发与管理研究/朱晓卫著. — 哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2003.5

(公共管理学系列丛书/陈荣富主编)

ISBN 7-207-04285-X

I. 人... II. 朱... III. ①劳动力资源—资源开发
②劳动力资源—资源管理 IV. F241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038106 号

责任编辑:朱佳新

装帧设计:李 梅

公共部门人力资源开发与管理研究

Gonggong Bumen Renli Ziyuan Kaifa Yu Guanli Yanjiu

朱晓卫 著

出版发行	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
印 刷	哈尔滨理工大学东区印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32 · 印张 12.625
字 数	280 千字
印 数	1 - 4 000
版 次	2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-207-04285-X/G·833

定价:23.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

《公共管理学系列丛书》编辑委员会

主 编:陈荣富 马志强

副主编:王仲尧

编 委:陈荣富 马志强 王仲尧 许新三

朱晓卫 曾宪凯 沈国祯 朱团欣

张文喜 陈 潋 许 彬

《公共管理学系列丛书》总序

陈荣富

为了适应我国公共管理现代化、法制化、科学化和专业化的需要,1998 年国家教育部修订并公布了新的本科专业目录,其中管理类新增了“公共管理”一级学科,下设四个二级学科(专业):行政管理、公共事业管理、劳动和社会保障、土地资源管理。1999 年 5 月,国务院学位委员会第十七次会议通过《公共管理硕士 MPA 专业学位方案》(MPA 即 Master of Public Administration 的缩写),并从 2000 年起在我国开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作,国家人事部已将公共管理硕士教育列入公务员培训“十五”规划。2001 年 10 月首次招生的 MPA 联考在全国各地同时举行。

普通高校本科专业目录“公共管理”一级学科的设立以及公共管理硕士的设立使公共管理成为同工商管理并驾齐驱的新热点。全国许多高校纷纷开办属于公共管理学科的本科专业,例如行政管理专业、公共事业管理专业等,并组建了公共管理学院。公共管理硕士的报考也出现了十分踊跃的情景。公共管理教育在我国已经受到政府部门、高校和社会的普遍重视,展现了良好的发展前景。

公共管理作为一门学科,诞生于 20 世纪初的西方国家,它已经走过了从公共行政学到新公共管理学的百年历程。西方公共行政学渊源于政治学、法学和企业管理学,其思想基础是由伍德罗·

威尔逊和马克斯·韦伯等人所奠定的。1887年威尔逊发表的《行政(学)之研究》一文,被视为公共行政学产生和发展的开端。这篇文章论述了公共行政学的对象、性质、方法以及发展方向等问题,成为该学科的纲领性文献。1911年马克斯·韦伯所写的《论官僚制或科层制》(即《建立在文官制度基础上的政府体制》)的论文对政府体制模式的建构以及公共行政学的研究焦点产生了重大影响。公共行政学的形成还受到20世纪初企业管理的重要影响,特别是泰勒的科学管理原理被成功地运用于公共部门,法约尔等人的管理职能和管理原则的思想也在公共部门得到利用和发挥。于是,到了20世纪二三十年代,在美国政府改革以及科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动下,为适应工业社会政府管理的需要,公共行政学作为一门独立的学科正式产生,其典型标志是1926年同时出版的两本教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。公共行政学产生以后其理论体系和研究内容虽然随着时代、经济、技术、科学的发展不断变化,但其基本范式却没有改变,传统公共行政学的支配地位一直持续到20世纪60年代末70年代初。

公共行政学产生几十年来的实践证明,它是适应工业社会的公共行政模式,它使政府在过去数十年中得以有效地运行。在20世纪70年代以前,人们对政府解决社会问题的能力普遍持乐观态度。

但是,随着西方发达国家开始进入后工业社会和信息时代,以韦伯官僚制为主要特征的传统行政模式固有的弊端日益显现,难以适应新时代公共管理的需要。于是从20世纪80年代开始,西方发达国家普遍兴起了新公共管理运动,并很快波及全世界。这场被称之为“再造政府”、“重塑政府”的新公共管理运动以经济学、公共选择理论、私营部门管理和管理主义为理论基础,其核心思想

是主张运用市场手段和企业管理的方法来改造政府,用一种以市场为基础的模式来取代官僚制模式。其主要思想可以概括为:(1)政府的管理职能应是掌舵而不是划桨;(2)政府应当借鉴和采用私营部门成功的管理手段和经验;(3)政府应运用市场方法管理公共事务,在公共管理中引入竞争机制;(4)政府管理应扩大民主和参与,广泛采用授权或分权方式进行管理;(5)政府服务应以市场或顾客为导向,重视提供服务的效率、绩效和质量;(6)公务员在政治上不必保持中立。新公共管理反映了当代西方公共管理实践的发展趋势,体现了公共管理研究的新成就。新公共管理范式的出现预示着人类社会管理模式的一次重大变革。

近几年来,我国许多学者十分关注西方新公共管理运动,翻译了大量有关的著作,写了许多评析文章,研究西方新公共管理对我国行政改革的借鉴意义,探讨我国公共管理学科的建设问题。

但是,公共管理学作为一门独立的学科,即使在西方也尚未成熟,至今尚无被多数学者认可的范本。在我国,公共管理的教学和研究刚刚起步,开展公共管理的学科建设,建设有中国特色的公共管理学,还受到诸多条件的限制,还需要从许多最基本的工作做起,包括公共管理的学科定位、公共管理的理论定位、以及研究我国公共管理的外部环境(含社会环境、政治环境、文化环境、国际环境)和研究目的等。

江泽民同志在党的十六大报告中指出:要深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这既是我国行政管理体制改革的目标,也给公共管理教育提出了更高的要求。公共管理教育必须适应行政管理体制改革的需要,为政府部门及非政府公共组织培养掌握现代管理科学、经济学、社会科学等现代科学的基本理论和基本知

识,具有适应电子政务、办公自动化、应用管理信息系统所必须的知识和技能,熟悉我国有关的法律、法规、方针政策,具备公共管理的基本能力的全面发展的高级专门人才。公共管理本科专业和硕士教育在中国还是新生事物,还缺乏经验。虽然有历时七十多年的西方公共管理教育经验可供借鉴,但由于国情的差异和公共管理鲜明的政治属性,使我国的公共管理教育无论在课程的设置上还是在教学内容上都应有自己的特色,我们需要在消化吸收国外公共管理教育经验的基础上办好有中国特色的高水平的公共管理教育。

首先,要对 20 世纪 80 年代我国形成的行政学体系进行改造。形成于 20 世纪 80 年初的我国行政学体系,对于中国行政学的恢复和发展,对于推动中国行政体制改革发挥了巨大的作用。但由于时代的局限,它不可避免地存在许多缺陷。随着我国市场经济体制的完善,政府职能转变的逐步到位,行政审批制度改革的深入和依法行政的真正实施以及第三部门的发展,原先的行政学已经在许多方面不能适应公共管理的需要,必须与时俱进,进行改造,对传统的行政学体系加以反思,有所批判,有所扬弃,有所继承,有所创新。

其次,要总结改革开放以来,特别是十三年来我国在行政体制改革方面积累的丰富经验,例如政府机构改革的经验,行政审批制度改革的经验,推行政务公开和电子政务的经验,深化干部人事制度改革的经验,适当引入市场化手段提供公共服务的经验等,紧密结合我国的实际,探讨有中国特色的公共管理学。在中国建立和发展公共管理要从中国的制度环境和现实问题出发,这是基本的出发点和前提。

此外,要放眼世界,面向未来,积极借鉴西方发达国家行政改革的经验和新公共管理的理论与方法。既根植于本国的实际,不

照搬西方新公共管理的理论和方法,又与国际学术规范接轨,吸收西方公共管理的创新部分,使有中国特色的公共管理学建立在符合国际标准的学术平台上。

另外,要探讨公共管理学学科体系,正确处理公共管理与政治学、经济学、法学等学科的关系。有一种观点认为,公共管理学是全新的学科和管理理论,它根本不同于公共行政学,如果说公共行政学同政治学有密切关系,那么,公共管理则同经济学、管理学、法学、政策学等关系密切。这种看法肯定公共管理同经济学、管理学、法学、政策学等的密切关系是正确的,但否定公共管理同政治学的密切关系是不妥的。事实上,公共管理的最重要的主体仍然是政府,只要国家还存在,政府就有政治职能,而政治职能的实现离不开经济职能、社会职能和文化职能的实现。因此,公共管理割不断同政治学的渊源关系,研究公共管理不能忽视政治学的研究。同时,也应当看到,当代公共管理同管理学、经济学、法学、政策学的关系日益密切,公共管理必须克服传统公共行政学忽视经济学、法学等学科的偏向,拓展政府管理的研究领域,在保留传统公共行政学的传统主题的基础上,在研究主题及领域上应有重大的突破和创新。不仅在公共管理学的研究中要应用当代经济学、管理学、政策学、法学等学科的相关方法和知识,而且在公共管理学学科的专业基础课和专业课程的设置上,也应重视加强经济学、管理学、法学、政策学等课程的教学。

为适应我国公共管理本科和硕士教育和研究的需要,我们在多年教学和研究的基础上,组织编写了这套丛书,包括:《公共管理学前沿问题研究》、《公共经济学导论》、《非盈利组织战略管理》、《人力资源开发与管理研究》、《区域形象——现代区域发展的品牌和魅力》、《文化市场与管理》等六部。担任本丛书写作的作者,均具有副教授以上职称,多年从事经济学、管理学和公共管理的教学

与研究工作,承担过十几项国家社科基金和省部级社科基金研究项目,有较高的学术水平,著述丰硕,是一支精干的骨干教师队伍。本丛书都是公共管理教育中的重大问题和必备的知识,我们力求在广泛吸收国内外学者相关研究成果的基础上,紧密结合我国经济体制和政治体制改革实践中出现的新问题,创造的新经验,上升到理论高度加以阐述。

公共管理学科在我国仍处在建设阶段,这给我们的写作增加了困难,但也给我们的写作提供了发挥的广阔空间。这套丛书在写作上既注意学科的基本要领和理论体系,又力求在理论探讨和解决实际问题的基础上有新思想、新水平、新高度。但由于我们水平的局限,本丛书疏漏和不妥之处在所难免,真诚祈望广大读者和学术同仁提出宝贵意见。

二〇〇二年于西子湖畔

目 录

《公共管理学系列丛书》总序

第一章 导 论	(1)
一、公共部门人力资源开发与管理概述	(1)
(一)人力资源的涵义和特点	(1)
(二)人力资源开发与管理涵义	(9)
(三)公共部门人力资源开发与管理涵义和性质	(10)
(四)公共部门人力资源开发与管理与人事行政管理的 区别	(14)
二、公共部门人力资源开发与管理的环境因素分析	(16)
(一)环境因素与公共部门人力资源开发与管理	(16)
(二)公共部门人力资源开发与管理的外部环境因素	(17)
(三)公共部门人力资源开发与管理的内部环境因素	(20)
(四)公共部门人力资源开发与管理环境和公共部门 人力资源战略	(22)
三、公共部门人力资源开发与管理与政府生产力的 关系研究	(24)
(一)政府生产力的涵义	(24)
(二)影响政府生产力水平的因素	(25)
(三)公共部门人力资源开发与管理与政府生产力的 关系	(26)

第二章 公共部门人力资源开发与管理的理论基础	(29)
一、人力资源开发与管理理论的历史渊源与发展	(29)
(一)从古典政治经济学家的思想中看人力资源思想的萌芽	(29)
(二)西方人力资源开发与管理理论的产生和发展	(33)
(三)马克思主义关于人力资源开发与管理的理论	(43)
二、公共部门人力资源开发与管理的基本原理	(48)
(一)系统优化原理	(49)
(二)能级对应原理	(50)
(三)系统动力原理	(50)
(四)互补增值原理	(52)
(五)弹性冗余原理	(52)
(六)利益相容原理	(53)
(七)竞争强化原理	(54)
(八)文化凝聚原理	(55)
第三章 公共部门人力资源的预测与规划	(56)
一、公共部门人力资源预测与规划概述	(56)
(一)公共部门人力资源预测与规划的涵义及其种类 ..	(56)
(二)公共部门人力资源预测与规划的作用	(58)
二、公共部门人力资源预测	(60)
(一)公共部门人力资源预测的步骤	(60)
(二)公共部门人力资源预测的内容	(61)
(三)公共部门人力资源预测的方法	(63)
三、公共部门人力资源规划	(70)
(一)公共部门人力资源规划的地位和目的	(70)
(二)公共部门人力资源规划的步骤	(72)
(三)公共部门人力资源规划的内容	(74)

四、职业生涯设计与管理	(75)
(一) 职业生涯设计与管理的新理念及其启示	(75)
(二) 职业生涯发展理论	(77)
(三) 个人职业生涯设计与管理	(81)
(四) 组织职业生涯设计与管理	(82)
第四章 公共部门人员分类管理	(86)
一、品位分类管理及其评价	(86)
(一) 品位分类的涵义与特点	(86)
(二) 品位分类的产生与发展	(87)
(三) 对品位分类制的基本评价	(89)
二、职位分类管理及其评价	(90)
(一) 职位分类的涵义与特点	(90)
(二) 职位分类的产生与发展	(92)
(三) 对职位分类制的基本评价	(94)
三、我国公共部门的人员分类及其评价	(95)
(一) 我国公共部门的人员分类制度	(95)
(二) 我国公务员的职位分类制度	(99)
第五章 公共部门人力资源的获取	(105)
一、工作分析	(105)
(一) 工作分析的涵义	(105)
(二) 工作分析中的相关术语	(107)
(三) 工作分析的意义	(108)
(四) 工作分析的程序	(110)
(五) 工作分析的方法及其评价	(111)
二、公共部门人力资源的招聘	(114)
(一) 招聘过程的管理	(114)
(二) 招聘渠道的类别及其选择	(121)

三、公共部门人力资源的筛选与录用	(129)
(一)筛选的涵义和意义	(129)
(二)筛选的具体过程	(129)
(三)筛选的方法	(133)
四、我国公务员的录用制度	(142)
(一)我国公务员录用制度的历史沿革	(142)
(二)公务员录用制度的原则	(143)
(三)公务员的录用程序及管理机构	(144)
(四)对我国公务员录用制度的思考	(147)
第六章 公共部门人力资源的培训	(150)
一、公共部门人力资源培训的意义和原则	(150)
(一)公共部门人力资源培训的涵义与特点	(150)
(二)公共部门人力资源培训的意义	(152)
(三)公共部门人力资源培训的原则	(155)
二、公共部门人力资源培训的管理	(158)
(一)公共部门人力资源培训需求分析	(158)
(二)公共部门人力资源培训计划的制定	(162)
(三)公共部门人力资源培训的内容	(163)
(四)公共部门人力资源培训的类型	(164)
(五)公共部门人力资源培训的方式	(166)
(六)公共部门人力资源培训的方法	(167)
(七)公共部门人力资源培训的效果评估	(171)
三、公共部门人力资源培训的机构设置与法律保障	(177)
(一)公共部门人力资源培训的主管机构	(177)
(二)公共部门人力资源培训的教育机构	(178)
(三)公共部门人力资源培训的法律保障	(181)

第七章 公共部门人力资源的考核	(183)
一、公职人员考核制度及其作用	(183)
(一)考核制度及其历史沿革	(183)
(二)公职人员考核的作用	(188)
(三)公职人员考核的分类	(190)
二、公职人员考核的原则与内容	(192)
(一)公职人员考核的原则	(192)
(二)公职人员考核的基本内容	(193)
三、公职人员考核的方法与组织实施	(196)
(一)公职人员考核的方法及其评价	(196)
(二)考核工作中常见的偏差分析	(203)
(三)公职人员考核结果的反馈	(206)
(四)公务员考核的方法、程序与结果	(208)
第八章 公共部门人力资源的保障	(213)
一、公共部门人力资源薪酬管理的一般原理	(213)
(一)薪酬的涵义	(213)
(二)公共部门人力资源薪酬管理原则	(215)
(三)影响薪酬管理制度的因素分析	(218)
二、公共部门的工资、奖金与津贴	(219)
(一)工资及工资制度的改革	(219)
(二)奖金及奖金制度的改革	(227)
(三)津贴及津贴制度的改革	(229)
三、公共部门社会保险制度	(231)
(一)公共部门社会保险制度的涵义和原则	(231)
(二)公共部门养老保险及养老保险制度的改革	(233)
(三)公共部门失业保险及失业保险制度的改革	(238)
(四)公共部门医疗保险及医疗保险制度的改革	(240)

四、公共部门社会福利制度	(243)
(一)公共部门社会福利制度的涵义和原则	(243)
(二)公共部门社会福利制度的主要内容	(244)
(三)我国公共部门社会福利制度的改革与完善	(247)
第九章 公共部门人力资源的激励	(249)
一、激励的涵义和功能	(249)
(一)激励的涵义	(249)
(二)激励的过程	(250)
(三)激励的类型和功能	(251)
二、激励理论述评	(254)
(一)内容型激励理论及其评价	(254)
(二)过程型激励理论及其评价	(263)
(三)状态型激励理论及其评价	(269)
三、公共部门人力资源激励的原则和方法	(273)
(一)激励原则	(274)
(二)激励方法	(275)
第十章 公共部门人力资源流动	(282)
一、公共部门人力资源流动的一般原理	(282)
(一)公共部门人力资源流动的涵义	(282)
(二)公共部门人力资源流动的社会机制和实质	(285)
(三)公共部门人力资源流动的基本形式:职位流动	(287)
(四)公共部门人力资源流动的积极效应与消极影响	(290)
(五)引导公共部门人力资源合理流动的原则	(292)
二、公共部门人力资源流动的原因及其影响因素研究	(294)
(一)公共部门人力资源流动的原因	(294)
(二)公共部门人力资源流动的合理性	(297)
(三)影响公共部门人力资源流动的因素分析	(300)

三、人才市场与公职人员流动	(303)
(一)人才市场的涵义及类型	(303)
(二)人才市场运行机制	(304)
(三)公职人员流动的形式	(307)
主要参考文献	(319)
后 记	(323)