

GONGGONG

Bumen Renli Ziyuan Guanli

ZHUBIAN:
BIAN HUIMIN
FUZHUBIAN:
LIU HONG REN QIN
YANG JIANGUO

主 编 边慧敏
副主编 刘 红 任 勤 杨建国

公共部门 人力资源管理



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

主 编 边慧敏

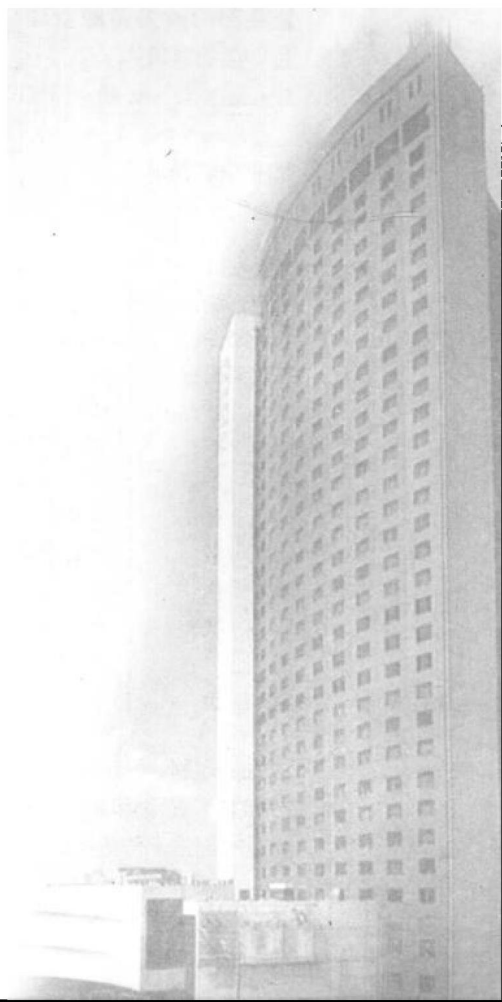
副主编 刘 红 任 勤 杨建国

公共部门 人力资源管理



西南财经大学出版社

Southwestern University of Finance & Economics Press



图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/边慧敏主编. —成都:西南财经大学出版社,2003.8

ISBN 7-81088-154-X

I. 公... II. 边... III. 人事管理学 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 085101 号

公共部门人力资源管理

主 编:边慧敏

副主编:刘红 任勤 杨建国

责任编辑:杨琳

封面设计:何东琳设计工作室

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.com/
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	西南财经大学印刷厂
开 本:	890mm×1240mm1/32
印 张:	9.875
字 数:	237 千字
版 次:	2003 年 8 月第 1 版
印 次:	2003 年 8 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7-81088-154-X/F·136
定 价:	20.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。
3. 本书封底无防伪标志不得销售。

目 录

导 论	(1)
一、公共部门	(1)
二、人力资源管理	(4)
三、公共部门人力资源管理	(12)
四、本书的写作背景和框架	(23)
第一章 国外公共部门人力资源管理的理论与实践	(25)
第一节 公共部门人力资源管理的历史回顾	(25)
一、公共部门人力资源管理产生的原因	(25)
二、西方国家公共部门人力资源管理制度的发展历程	(27)
三、现代公共部门人力资源管理制度的地位和作用 ...	(33)
第二节 国外公共部门人力资源管理理论	(35)
一、公共部门人力资源管理的理论基础	(36)
二、公共部门人力资源管理的基本原则	(42)
三、公共部门人力资源管理制度的类型	(44)
四、公共部门人力资源管理的体制	(46)
五、公共部门人力资源管理的职能	(47)
第三节 国外公共部门人力资源管理的实践	(54)
一、美国公共部门人力资源管理实践	(56)
二、泰国公共部门人力资源管理实践	(67)

第二章 我国公共部门人力资源管理概况	(77)
第一节 我国人事制度的历史回顾	(77)
一、我国古代的官吏制度	(77)
二、我国古代的人事管理思想	(85)
三、民国时期的公务员制度	(87)
第二节 新中国的干部人事制度	(95)
一、新中国干部人事制度的历史沿革	(95)
二、我国传统干部人事制度的弊端	(98)
三、新时期干部人事制度改革的基本思路	(102)
第三节 我国公共部门人力资源管理的探索与成就	(104)
一、国家公务员制度的基本建立	(104)
二、从传统人事管理向整体性人才资源开发的转变	(107)
三、整体性人才资源开发取得的初步成就	(114)
第三章 党政部门人力资源管理	(123)
第一节 党政部门人力资源管理的含义和内容	(123)
一、党政部门人力资源管理的含义	(124)
二、党政部门人力资源管理的内容	(124)
第二节 党政部门人力资源的获取	(132)
一、各国政府部门人力资源选拔程序的比较	(133)
二、我国党政部门人力资源获取的制度分析	(134)
三、我国党政部门人力资源获取的措施	(137)
第三节 党政部门人力资源的培训	(139)
一、国外政府部门人力资源培训的特点	(139)
二、我国党政部门人力资源培训体系的问题分析	(142)
三、我国党政部门人力资源培训体系的发展	(144)

第四节 党政部门人力资源的测评与激励	(146)
一、党政部门人力资源的测评	(146)
二、党政部门人力资源的激励机制	(149)
三、人力资源测评的运用——测评与激励的结合	(151)
第五节 党政部门人力资源管理的制度建设及发展趋势	(152)
一、党政部门人力资源管理制度体系的建设	(153)
二、党政部门人力资源管理的发展趋势	(156)
第四章 事业单位人力资源管理	(159)
第一节 事业单位人力资源管理制度的历史回顾	(159)
一、事业单位的含义和特点	(159)
二、事业单位人力资源管理制度的改革历程	(161)
三、事业单位人力资源管理制度改革的成就及存在的 问题	(163)
四、事业单位人力资源管理制度面临的机遇和挑战	(167)
五、事业单位人力资源管理制度改革的指导思想	(168)
第二节 事业单位人力资源的获取——聘用制度	(170)
一、事业单位传统人员录用制度的局限性	(170)
二、事业单位人力资源获取方式的转变——全员聘用制	(171)
第三节 事业单位人力资源的考评——职称制度	(184)
一、我国现行的职称制度	(184)
二、专业技术资格评定与考试制度	(188)
三、专业技术人员职称制度的改革	(191)
第四节 事业单位人力资源的激励——分配制度	(195)
一、事业单位分配制度的历史变迁	(195)

4 公共部门人力资源管理

二、事业单位分配制度改革的设想	(199)
-----------------------	-------

三、事业单位分配制度改革的实施	(201)
-----------------------	-------

第五章 国有企业人力资源管理	(206)
----------------------	-------

第一节 国有企业领导人员管理体制的历史回顾	(207)
-----------------------------	-------

一、国有企业产权制度的变迁	(207)
---------------------	-------

二、国有企业领导人员管理体制的沿革	(211)
-------------------------	-------

三、国有企业领导人员管理体制存在的问题	(212)
---------------------------	-------

第二节 国有企业领导人员的激励机制	(216)
-------------------------	-------

一、传统的国有企业领导人员人性假定	(216)
-------------------------	-------

二、现实的国有企业领导人员人性假定	(219)
-------------------------	-------

三、重构国有企业领导人员的人力资本产权体系	(220)
-----------------------------	-------

第三节 国有企业领导人员的开发机制	(223)
-------------------------	-------

一、人力资源开发的含义	(223)
-------------------	-------

二、传统体制在国有企业领导人员开发上的缺陷	(224)
-----------------------------	-------

三、国有企业领导人员开发机制的构建	(226)
-------------------------	-------

第四节 国有企业领导人员管理的制度建设	(231)
---------------------------	-------

一、健全积极有效的国有企业领导人员激励机制	(232)
-----------------------------	-------

二、建立合理的经营管理人才培养和储备制度	(234)
----------------------------	-------

三、构建强大的企业家阶层和有效率的企业家市场	(235)
------------------------------	-------

四、共筑国有企业领导人员培训体系	(237)
------------------------	-------

第六章 公共部门人力资源管理的法制化建设	(240)
----------------------------	-------

第一节 我国公共部门人力资源管理的法制化建设与成就	(240)
---------------------------------	-------

一、我国公共部门人力资源管理法制化建设的历史回顾	(240)
--------------------------------	-------

二、我国公共部门人力资源管理法制化建设取得的成就	
.....	(243)
第二节 公共部门人力资源管理法制化的含义和作用	
.....	(245)
一、公共部门人力资源管理法制化的含义	(245)
二、公共部门人力资源管理法制化的作用	(247)
三、公共部门人力资源管理法制化建设的方向	(248)
第三节 公共部门人力资源管理监督机制的建设	(252)
一、人事监督的含义及意义	(252)
二、人事监督的原则和公务员监督的方式	(255)
三、公共部门人力资源的监督内容	(258)
第七章 公共部门人力资源管理面临的挑战与对策	(266)
第一节 入世对我国公共部门人力资源管理的挑战	(266)
一、入世对我国政府及其公务员构成的挑战	(266)
二、入世对我国公共部门人力资源管理制度提出的要求	(270)
三、入世后我国公共部门人才资源的巨大缺口	(272)
第二节 深化公共部门人力资源管理制度改革	(274)
一、努力加快党政领导干部制度改革步伐	(276)
二、进一步完善国家公务员制度	(279)
三、全面推进国有事业单位人事制度改革	(283)
四、不断深化国有企业人事制度改革	(290)
第三节 公共部门人力资源管理的发展趋势	(296)
一、人事主体的多元化	(297)
二、人才配置的市场化	(299)
三、人才竞争的全球化	(299)
四、人事管理的法制化	(299)

6 公共部门人力资源管理

五、人事管理的人本化	(300)
六、人才开发的终身化	(300)
七、人才资本的收益化	(301)
八、人事服务的社会化	(301)
九、人事管理方法的科学化	(302)
十、人才分布的密集化	(302)
参考书目	(304)
后 记	(307)

导 论

公共部门人力资源管理是当代我国社会整个人力资源管理系统的一个重要组成部分，也是本书的研究对象。在导论部分，我们有必要首先弄清有关公共部门、人力资源管理、公共部门人力资源管理的概念与范畴，进一步明确本书的研究范围。

一、公共部门

（一）公共部门的含义

在我国公共部门人力资源管理研究的若干问题中，首先要解决的，就是对公共部门的界定。

人类社会是一个整体，而这个整体又是由各个部分组成的。人们可以给这些不同的部分冠以不同的名称，比如社会团体、社会群体、社会部门等。其中，对于社会部门，人们又可以从不同的角度或运用不同的标准，对它进行分类。传统社会科学一般将整个社会部门分为政治部门、经济部门、文化教育部门、科学技术部门等等。为了从宏观上对社会部门进行分类，从而便于研究不同社会部门管理的规律，当代一些社会科学家将整个社会部门区分为两大部门：第一部门为公共部门，包括政府组织和其他公营机构；第二部门为非公共部门，主要指工商企业，西方学者一般称之为私人部门。现在，还有的学者把那些介于政府组织与工商企业之间的社会组织称为第三部门。

因此，公共是相对于私有而言的，公共部门是相对于私营部门的一种重要的组织形态，它以公共权力为基础。公共部门的基

2 公共部门人力资源管理

本性质是：公共权力产生于社会、凌驾于社会，并具有强制性。公共组织存在的合法性得到公众的信任与支持，它们依法管理社会，服务于社会，不以市场取向或赢利为存在目的，也不仅仅维护某个政党或集团的利益，而是谋取社会公共利益，对社会和公众负责。公共组织提供的产出是推动社会经济发展的公共物品、公共秩序、国家安全和价值的分配。

根据这样的界定，我们一般把那些拥有公共权力、执行国家法律、管理社会公共事务、裁决各种纠纷等职能的组织视为公共部门。在一个现代国家中，公共部门主要包括国家立法机关、国家行政机关、国家司法检察机关等部门，这些部门构成为国家政权的组织体系。

第二次世界大战以后，随着国家行政权的扩大和政府在社会经济、政治、文化等各个方面管理功能的放大，公共部门的地位越来越突出。政府开始由传统的“守夜人”和社会生活的仲裁者直接进入了社会经济生活的各个领域。比如：直接投资办企业，建立国有企业，提供公共物品；直接投资开办公立学校，使更多的平民子女能够接受教育；授权委托其他社会组织分担部分社会事务管理责任和服务责任；等等。这样一来，政府原本具有的公共部门部分内在性质的组织范围就明显扩大了。因此，在广义上，公共部门既包括国家政权组织，尤其是管理社会公共事务的行政组织，同时也包括由政府直接投资，在所有制形式上属于国有的公营企业、公立学校、公立医院，以及得到行政授权的机构等。

由此可见，公共部门是泛指拥有公共权力，依法管理社会公共事务，以谋取社会的公共利益为目的的组织体系，以及由政府投资开办、以国有制形式运作的国有企业和科研院所、学校、医院等国有事业单位体系。

（二）公共部门的特点

与私营部门相比，以国家政权组织为核心的公共部门具有以

下基本特点:

1. 公共部门的基本职能是管理社会公共事务

公共部门管理的公共事务包含了社会中除私人领域以外的所有事务。在人类社会生活中,有些事情可以通过私人或私人组织来处理,小到个人谈情说爱、结婚生子,大到组织生产、经营管理等等。但是,社会生活中还有很多事情是无法由私人或私人组织来办理的,比如人口的控制和管理、社会治安的维护、大江大河的治理、社会公共设施的建设和维护、公民基本生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发等等。这些事务必须是由一个超越私人或私人组织之外的公共组织来处理或加以管理。

2. 公共部门行使的权力是一种公共权力

公共部门行使的权力之所以被称为公共权力,主要是基于这种权力就其性质而言,总是表现为社会中占统治地位的某一个阶级的权力,而不仅仅是一种个人的私人权力。在我国的封建社会,尽管皇帝把皇权当成自己的一种家族权力,但它实际上是代表整个封建地主阶级的,离开了它所代表的整个阶级,这种权力就不存在了。在资本主义社会,政府组织的权力被宣称为是一种来自于全体公民的权力,可它实际上仍然是有产阶级的权力。在我国社会主义社会,国家的一切权力属于人民,这一点已经被写入了共和国的宪法。总之,自从政府产生以来,几乎所有社会的政府组织的权力在性质上都是公共的。当然,由于社会性质不同,在“公共”这一概念下所隐含的意义有所区别。

3. 公共部门所掌握和运用的资源是一种公共资源

我们知道,政府要通过行使其权力来实现其职能,必须以掌握一定的资源为前提。没有一定的人、财、物作基础,整个政府组织就无法运转起来。在人、财、物等资源中,从政府控制的角度而言,对财源的控制是最基本的。政府组织的财政收入来源于税收,因而其财政实质上是一种公共财政。此外,政府所控制的

国土、矿山、水利等重要资源也是一种公共资源。作为公共资源，就其本质而言，是为全民所共享的。

4. 公共部门为社会所提供的产品是一种公共物品

公共部门为社会提供的物品具有一个基本特征：它作为一个整体是不可分割的，它不能单独提供给某一个人，而是自动提供给社会中的所有人。比如国防作为一种公共物品，便是如此。一个国家的国防力量保卫着该国的全体居民，而不需要每一个人单独购买。因此，单个人不用花钱，也可能享受公共物品，即所谓的“搭便车”。这样，单个人一般不会自己花钱来购买公共物品，这种物品只能由政府来购买或提供。

5. 公共部门行为的价值取向是公共利益

政府组织是一种公共服务组织，从理论上讲，它应该把全体公民当成自己的服务对象，它不应该有自己的特殊利益。对于政府组织来说，凡是追求自己本组织、本部门利益的行为都是错误的。因此，政府应该是一种“公益人”而不应该是一种“自利人”，它应该也只能把追求和维护公共利益作为本组织、本部门的行为目标。在这里，公共利益应该理解为全体公民的共同利益。当然，在一个存在着不同阶级、不同团体的社会里面，由于不同阶级之间、不同团体之间的利益是相互冲突的，而且这些不同阶级、不同团体的利益与全体公民的共同利益也可能发生冲突，因此在政府如何对待社会共同利益的问题上，也有一个哪个阶级、哪个团体的利益优先的问题，但也不能因此否定政府组织行为以公共利益作为基本价值取向这一事实。

二、人力资源管理

要把握人力资源管理的含义，应当首先了解人力资源的一般含义。

（一）人力资源

1. 人力资源的含义

人力资源是现代社会一个颇为时尚的管理术语，人们给它下的定义并不完全相同，主要有狭义和广义两种。

从狭义上看，人力资源是指一个国家、一个地区或一个组织能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动力人口的数量和质量，即现有组织内的劳动人口存量。

从广义上看，人力资源是指在一定区域范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的全部劳动人口的总和。它可分为现实的人力资源和潜在的人力资源两部分。现实的人力资源是指一个国家或一个地区在一定时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口，包括正在从事劳动和投入经济运行的人口，以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口。潜在的人力资源是指处于储备状态、正在成长、逐步具备劳动能力的，或虽具有劳动能力，但由于各种原因不能或不愿从事社会劳动，在一定条件下可以动员其投入社会经济生活的人口总和，比如在校的青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女等。

目前，人们更多的是从广义的角度来理解人力资源的内涵，重视各种不同存在形式的人力资源的发展状态。

此外，为了正确理解人力资源的概念，我们有必要进一步阐述人口资源、劳动力资源、人才资源的含义及其与人力资源的相互关系。

人口资源是指一个国家或地区的人口总体数量，主要表现为数量观念，是一个最基本的底数。它是人力资源、劳动力资源和人才资源的自然基础。劳动力资源是指一个国家或地区范围内人口资源中具有劳动能力，并在法定劳动年龄之内的人口总和。它侧重于劳动者的数量，有时又被称为现实的人力资源。人才资源是指一个国家或地区具有较强的研究能力、创造能力和管理能力的人口总和，又被称为高层次人力资源。它重点强调人力资源的质量，是劳动力资源中较优秀的部分，体现了一个国家或地区所

拥有的人才的质量。

而人力资源强调的是人具有劳动的能力,强调的是人口数量与质量的统一。一方面,人力资源的数量是人力资源总量的基础性指标,是人力资源量的特征。一个国家的人口数量与广义的人力资源数量呈明显的正相关性,能反映出一个国家人力资源绝对量的水平。人力资源的相对量是现实的人力资源数量在国家总人口中所占的比重。现实人力资源数量投入越多,就意味着就业人口越多,就表明该国家或地区的经济发展具有一定的优势。另一方面,人力资源的质量是人力资源总体素质的指标,对社会经济发展的作用比人力资源的数量更重要。它综合体现在劳动者个体和整体的健康状况、知识水平、技能水平和劳动态度等方面。提高人力资源的质量是现代人力资源开发的重要目标和方向,尤其是在以信息、知识和技术密集为特征的知识经济时代,只要真正拥有了高质量的人力资源,也就具备了核心竞争力。

2. 人力资源的特点

人力资源与自然资源、物质资源、财政资源、技术资源等相比,是一种特殊的资源,具有以下突出的特点:

(1) 人力资源的生成具有时代性

任何人力资源都是在特定的时代背景条件下成长与成熟的。每个时代的经济、教育、文化状况,都会影响和制约在这个时代中开发出来的人力资源,形成影响一代或几代人的有关人力资源的特定的价值观念、道德观念和认知方式等,这些观念会体现在人力资源的工作行为和劳动态度上。这就意味着人力资源管理不能脱离其管理对象的时代性,只有明确了管理对象的时代性,才能在人力资源的不断开发中确立正确的目标和方向。同时,人力资源具有的知识、能力不是一下子就能生成和拓展的,既需要资金投入,也需要时间投入。

(2) 人力资源具有能动性

人力资源的能动性是它区别于其他资源的最根本、最显著的特性。当人力资源作为生产要素的一部分进入生产过程后,它便在一切活动中居于中心位置,起着主导作用,发挥引导、操纵、控制其他资源的功能。这使它脱离了“纯粹资源”的地位,创造出了更高的价值。因此,与其他资源相比,人力资源是惟一具有创造性的因素,而创新是一切组织活动的生命。正是人力资源特有的这种能动性,推动着人类社会不断地前进。

(3) 人力资源的使用具有时效性

自然资源和物质资源可以闲置,资金和财政资源可以储存于金融机构,但人力资源却无法储存,如果不及时应用就不能获得已有价值,也不能保留起来日后使用,而且知识、技术的飞速发展还会使得“闲置的”人力资源逐渐丧失其价值与特性。因此,闲置人力资源是巨大的浪费,只有前瞻地、有计划地适时使用人力资源,才能发挥其作用。就个人来说,当处于生理和心理都比较成熟的阶段时,不仅年富力强、精力充沛,而且随着工作经验的积累和素质的提高,各方面的能力也渐渐增强。对这些人力资源,组织应及时使用,如果闲置起来不用,会导致人力资源的浪费;如果不充分使用,会影响人力资源的绩效。

(4) 人力资源的开发具有持续性

与物质资源的一次性开发不同,由于人力资源具有多种潜在的素质,所以可以在其成长和使用的过程中不断地进行开发。只要我们按照社会经济发展和环境变化的要求,持续不断地投资于人力资源开发,拓展其知识、提高其技能、优化其素质,就一定会使人力资源的价值得到增加。当人力资源经过每一次新的开发后,其素质能够得到进一步提高,原有的素质也会在新的开发中附加地发挥作用,并始终保值、增值。

(5) 人力资源具有特殊的资本性

人力资源作为一种经济性的资源,既具有资本的属性,又与

一般形态的资本有明显的区别。一方面，人力资源同样具备资本的三个最突出特点。首先，人力资源是投资的结果和产物。由于人的能力是后天获得的，所以人力资源质量的高低完全取决于投资的程度。其次，人力资源在一定时期内能够不断地给投资者带来收益。这种收益既可以直接表现为货币形式，也可以以非货币的形式表现出来。再次，人力资源在使用过程中会出现有形磨损和无形磨损。劳动者自身的衰老是有形磨损，而知识和技能的老化是无形磨损。另一方面，人力资源又不同于一般的资本。一般的实物资本普遍存在收益递减规律，而人力资本却体现出收益递增规律，其收益份额大大超过自然资源和资本资源，实属最重要的资产和资本。

(6) 人力资源具有高增值性

任何组织的硬件、资金等资源的运用方式和范围都有一定的局限，而人力资源则基于“人”的特性，其所产生的价值、影响、收益份额都远远超过其他资源，并且呈不断上升的趋势。因此，劳动力的市场价格在上升，人力资源投资收益率在上升，劳动者自己可支配的收入也在上升。此外，人力资源和其他资源在投入使用后都可能产生损耗，但人力资源却能在使用过程中不断实现自我补偿、更新和发展，是一种高增值的资源。

(二) 人力资源管理

1. 人力资源管理的含义

所谓人力资源管理，是指国家和各种组织对本国或本组织的人力资源现状和未来进行预测、规划、投资、培训、配置、使用、研究和开发等一系列组织、决策的行为。它包括两个方面的内容：

(1) 对人力资源外在要素——量的管理

凡是社会化大生产都要求对人力和物力按比例进行合理配置。在生产过程中，人力与物力在价值量上的比例是客观存在