

厦门大学公共管理系列

陈振明 主编

公共人力资源管理

陈振明 孟华 主编

GONG
GONG
REN LI ZI
YUAN
GUAN
LI

福建人民出版社

1200344417



1200344417

-9

福州大学
图书馆

公共人力资源管理

陈振明 孟华 主编

D035.2

094



福建人民出版社

http://www.qitd.com

图书在版编目 (CIP) 数据

公共人力资源管理/陈振明, 孟华主编: 一福州: 福建人民出版社, 2003. 3

(厦门大学公共管理系列)

ISBN 7-211-04358-X

I. 公... II. ①陈... ②孟... III. 人事管理学
IV. D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 009129 号

厦门大学公共管理系列

公共人力资源管理

GONGGONG RENLI ZIYUAN GUANLI

陈振明 孟 华 主编

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

三明地质印刷厂印刷

(三明市富兴路 15 号 邮编: 365001)

开本 690 毫米×1240 毫米 1/32 12.75 印张 2 插页 325 千字

2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-211-04358-X
D. 387 定价: 26.00 元

本书如有印装质量问题, 请直接向承印厂调换

出版说明

公共管理是当代管理科学和社会科学的一个重要而又充满活力的组成部分，而公共管理（公共行政）硕士学位（MPA）与工商管理硕士学位（MBA）、法律硕士学位（JD）一起构成当代大学文科职业（专业）研究生教育的三大支柱。进入新世纪，随着我国 MPA 专业学位教育的启动，公共管理成为我国大学文科的一个热门的教学与研究领域，其发展前景十分广阔。

厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 教育中心是我国公共管理人才培养的重要基地之一。20 世纪 80 年代末 90 年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育；同时，作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的几个发起和论证单位之一以及后来的 24 个试点单位之一，厦门大学政治学与行政学系较早跟踪、研究国外 MPA、MPP（公共政策硕士）教育发展情况，并在 90 年代中期开始进行 MPA 教育的自主试验，积累起丰富的办学经验，并形成颇具特色的办学模式，在公共管理及公共政策领域的教学与研究上成果丰硕，走在全国前列。

近 10 年来，厦门大学政治学与行政学系十分重视公共管理（行政管理）专业尤其是 MPA 的教材建设。特别是从 1998 年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）教材，其中一套是由我社出版的“厦门大学 MPA 系列教材”共 13 本（另一套是由中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”）。“厦门大学 MPA 系列教材”的出版在国内产生了较大的影响，被广泛地使用，并荣获“华东地区 2001 年度优秀教育图书一等奖”。

为了进一步提高公共管理教材的质量，出精品书，推动我国公共管理专业的本科生和研究生尤其是 MPA 教育事业的发展，我社决定邀请国内知名的中青年公共管理学者陈振明教授担任主编，将“厦门大学 MPA 系列教材”重新修订，并适应公共管理各专业本科生和研究生教学发展的需要，更名为“厦门大学公共管理系列”。“厦门大学公共管理系列”在保留原来“厦门大学 MPA 系列教材”中若干质量上乘的著作并加以修订的同时，增加一些新选题，以反映公共管理学科及其重要分支的新进展以及我国公共管理实践的发展。这套丛书既可以作为公共管理各专业的本科生和研究生，特别是 MPA 学生的教材或教学参考书，也可以作为公务员培训教材以及其他读者了解公共管理学的一般读物。

福建人民出版社

2002 年 12 月

目 录

导论	/1
第一节 公共人力资源管理问题的提出	/1
第二节 公共人力资源管理的前提与立足点	/20
第三节 公共人力资源管理的原则	/33
[案例] 不养作家, 只养选题	/42
第一章 公共人力资源管理系统	/44
第一节 公共人力资源管理的环境	/44
第二节 公共人力资源管理主体	/52
第三节 公共人力资源管理的制度	/58
[案例] “干部”要消失	/71
第二章 工作系统设计	/74
第一节 工作系统	/74
第二节 工作系统设计	/80
第三节 团队管理与高度负责型工作团队的建立	/87
[案例] 战术空军司令部的再造	/102
第三章 工作分析与人力资源规划	/107
第一节 工作分析	/107
第二节 公共人力资源规划概述	/111
第三节 公共人力资源信息系统	/122
第四节 公共人力资源供求预测	/127
[案例] 管理的人力资源共享	/138

第四章	流动管理	/141
第一节	流入管理	/141
第二节	内部流动管理	/154
第三节	流出管理	/165
[案例]	机关人力资源的“隐性外流”	/178
第五章	培训与发展	/181
第一节	培训与发展的组织支持	/181
第二节	人员培训	/188
第三节	职业开发与管理发展	/205
[案例]	罗湖巡警居安思危教育有高招	/215
第六章	绩效评估	/218
第一节	绩效评估概述	/218
第二节	绩效评估在公共人力资源管理中的应用	/229
第三节	公共人力资源绩效评估的发展趋势	/242
[案例]	厦门大学教师工作考核	/255
第七章	报酬管理	/262
第一节	报酬管理概述	/262
第二节	报酬管理的理论基础	/269
第三节	报酬的类型	/275
[案例]	医生“承包”病人，钱比生命重要	/291
第八章	参与管理和冲突管理	/294
第一节	参与管理和冲突管理概述	/294
第二节	参与管理	/297
第三节	冲突管理	/311
[案例]	一次民主评议干部活动引起的风波	/326
第九章	公共人力资源与服务质量管理	/331
第一节	服务质量管理概述	/331

第二节	公共部门服务质量管理的环节	/341
第三节	服务质量管理中的公共人力资源管理	/354
[案例]	丈夫吊盐水时暴死医院,妻子讨公道猝死卫生局	/369
结束语		/373
第一节	信息时代的公共组织	/374
第二节	信息时代的公共人力资源管理	/384
参考文献		/392
后 记		/400

导论

公共人力资源管理是将私营部门人力资源管理的理念与实践引入公共部门而产生的一种新的管理模式，它带给公共部门的是一场管理变革，这一管理变革将会对公共部门的传统人事管理产生根本性的冲击，进而会导致公共部门组织文化、组织体制的改善，并能促进组织与个人绩效的提高。

第一节 公共人力资源管理问题的提出

公共领域对工商界管理技术的引入或借鉴由来已久，这与早期人事管理技术的丰富与发展和对工商业界的积极经验的借鉴不无关系。近 30 年来，工商业界兴起的人力资源管理潮流对公共领域科层制下的传统人事管理方式带来了冲击，由此而引出了公共人力资源的管理问题。

一、人力资源管理理念的兴起与发展

19 世纪末，工商业界对劳工问题的研究促使产业关系学产生，作为其中的一个流派——人事管理学派历经人际关系运动（Human relations movement）的冲击，逐渐从价值观上发生根本变革，于 20 世纪 60 年代演变为现代的人力资源管理（Human Resources

Management)。

人事管理学发源于第一次世界大战期间两大运动的融合：科学管理运动和福利工作运动。泰勒进行科学管理研究的目的在于通过建立科学的管理体制来保证生产效率的提高。他认为生产与分配受不可违背的自然规律的支配，科学管理就是要去发现这些规律，并应用“一条最佳途径”去选拔、培训、生产和奖赏。因此，他通过时间、动作的研究，科学地为工人的工作设置标准，以此为标准来选拔、培训工人，并通过管理过程确保工人与科学劳动过程的结合。他设计了差别计件工资制，对工人的工作结果进行评价，这种工资制以经济人假设为根基，“当工人在一日中、甚或在比一日短一点的时间中，以最高速度工作时，就会得到非常高的工资；但当工人的工作在数量上或质量上达不到最高效率，他的工资就会降低到比一般工资还低”，^①从而激发出工人之间的竞争。这些基于自然法则的生产和分配的改革，可以消除因人类主观判断失误引起的纠纷，这就使人事管理建立在一些科学的原则与标准之上。

作为人事管理领域另一宗遗产的“福利工作或改善工人境遇”的观念，早在科学管理运动之前就已被一些实业家所采用。如早在18世纪末19世纪初，英国人詹姆斯·小瓦特和马修·博尔顿就已在他们合办的索霍铸工厂中实施职工福利制度。但是，工业福利工作的盛行则是科学管理运动的直接后果。在经济人假设基础上提出的科学管理，虽然以“心理革命”为口号强调雇主与雇工间的相互协作，但在任务管理过程中工人基本上没有什么发言机会。由于员工不甘被当做机器一样地分解、组装，不满情绪日涨。于是，企业开始建立员工的休闲娱乐设施、员工援助项目和医疗服务项目等，甚至派公司福利代表到雇员家中问寒问暖，提供营养和卫生方面的咨询。

科学管理运动的实践与福利工作的推进，使雇佣、培训、定薪

^① 泰罗：《科学管理原理》，团结出版社1999年版，第283页。

以及福利工作等逐步专门化，需要有训练有素的人事管理专家统一进行管理，因此，工业经营管理活动中逐渐产生了人事专家和人事管理部门，人事管理工作成为一个专门的职能领域。但是，传统人事管理的重心放在档案保管与纠纷等杂事的处理上，在企业中其工作毫无重要性，这就导致人事管理工作没有什么生气。德鲁克认为，这种结果产生的原因在于：第一，人事管理认为人是不愿意工作的，因此其重心放在工作之外的满足上；第二，人事管理把工人与工作的管理看做是专家的职责，而不是经理职责的一部分，人事部门的越俎代庖使业务经理尽力将人事管理部门的工作限制于处理日常琐事；第三，人事管理倾向于扮演“救火队”的角色，把“人事”看成是影响生产顺利进行的“伤脑筋的事”。^①

19 世纪 30 年代的霍桑实验证明，人是社会人，需要获得归属感的满足，这样就将人们的视线转向企业中的人。梅奥提出，管理者要改善对雇员的态度，以期满足工人的感情需要，为提高效率创造条件。但是，与泰勒采用的工程技术方法不同，梅奥采取了社会心理学的方法，这种解决方法的变更将改善产业关系的全部责任都加在了管理者身上，工人仍是被动的。“消除了恐惧心理，工人就会工作”、“快乐的工人就是效率高、生产率高的工人”等，所有这些人际关系学派的口号都能令我们意识到，人际关系学派除了将我们的关注点集中于人，似乎并未有其他建树。因为，空白的口号替代不了传统人事管理的有效管理政策与措施。这种管理政策上的无能主要是因为它对工人的看法仍然秉承了泰勒的观点，这就是为什么麦格雷戈将它们一并归入受到指摘的“X 理论”中的原因。

虽然以梅奥为代表的人际关系学派的努力不尽如人意，但它毕竟从根本上扭转了人们的视线，即从过去的“以人去适应物”转向“以人中心”，在这一研究基础上，一批人继续努力，在 20 世纪 50～

^① 德鲁克：《管理实践》，工人出版社 1989 年版，第 326～327 页。

60年代形成了新人际关系学派，现代意义的人力资源管理就源起于他们的努力（因此，新人际关系学派也被称为“人力资源学派”）。整个新人际关系学派的理论奠基于马斯洛的需求层次论，这一理论认为人有从低到高的五个层次需求——生理、安全、归属、成就与自我实现。自我实现需求作为人类需要的最高层次，成为这一学派对人的看法的高度结合点。“自我实现的人”的观点在阿吉里斯的“不成熟—成熟”理论中表现为追求成熟的人。后来麦格雷戈对这些理论进行概括，提出了Y理论。这一理论认为，人天生喜欢劳动与承担责任，它强调“个人目标和组织目标的结合”，并指出，管理当局的主要任务是发挥出雇员的潜力，给他们以更多的工作自由，参与组织目标制定，鼓励自我控制，通过工作本身的挑战性引起的满足来激励雇员。因此，Y理论指导下的管理是一种民主化管理，与自我实现人的假设是一致的。由于关注人所具有的这种自我实现的需求，新人际关系学派强调激励的重要性，并指出激励的重点应由外在激励转向内在激励，这种努力表现在工作环境的安排上就是通过“工作再设计”即工作扩大化、工作丰富化的手段，以及民主参与制度，自我培训计划等，提高工作生活质量，满足雇员的高层次需要。同时，新人际关系学派还从组织发展的角度将对个人的激励与开发融入到对组织的发展设计中去。

虽然新人际关系学派以自我实现的人为根基促成了人力资源管理理论的形成，但是其对人的认识仍然是片面的、不完整的，或者说是过于完美化的。现实中的人并非都要追求自我实现，也不是在任何情况下都追求自我实现，这自然导致新的纠正理论——权变观引入人力资源管理。权变观将人看做是“复杂人”，人的需求依情境而不同，因而对管理的需求就要根据不同情境、人的不同需求选择相应的领导方式。但是，权变观对人的差异性的过分强调是以对人的普遍性的忽视为代价的，而人具有普遍性的公设是管理学存在的基础。单纯对差异性的强调只能造成管理工作的混乱。因此，它的

理论的辩证性与实践的困难性是各自参半的。在这种理论的指导下，现代人力资源管理体系体现出一种“大熔炉”的特色：既有传统人事管理理论中的一些制度、体系的继承，又有灵活的以人的需要为主的方法的展现。实践中如何把握，则要依靠管理者的悟性与辨别力。

经过权变观洗礼后的人力资源管理，在 20 世纪 80 年代，又融入了文化管理学派的理念精华。这一学派推动人力资源管理从注重人的行为上升到注重人的观念，用群体价值观激发和影响组织成员积极工作，形成配合默契的团队，以团队精神保证协作制胜。在此基础上，实践过程中出现了各种类型的团队管理形式，如“质量小组”、“项目小组”、“工作团队”等，对团队管理的研究和管理伦理问题的探讨成为 90 年代的显学。顺应组织文化的研究，为适应组织文化变革，许多组织进行了以人为本的组织发展，与此相应的管理技术包括敏感性训练、过程咨询、调查反馈、团队建设和组间发展。

与传统的人事管理相比，人力资源管理更为灵活、积极，更具全局观点，它力求将“人的问题与商业问题综合考虑”。^① 确立以人为中心的管理思想，在管理原则上既强调个人又强调集体；在管理方法上既强调理性又强调情感，在领导方式上既强调权威又强调民主，在管理实践中既强调能力，又重视资历。

总体来说，人力资源管理理念在企业管理中最为重要的影响是：人事总经理地位上升。在很大程度上，公司总经理在制定战略与政策时，要越来越多地考虑到人或者说要从人的角度出发来通盘平衡；对公司战略分解的经营战略、职能战略也将人力资源战略放在重要的位置。而且，随着社会的发展，竞争的加剧，这种趋势只会愈加明显。人力资源管理的职能愈来愈成为直线经理人员不可分割的一部分；人力资源部的设置只能是作为一种辅助服务机构，以保证各

^① E·麦克纳、N·比奇：《人力资源管理》，中信出版社、西蒙与舒斯特国际出版公司 1998 年版，第 10 页。

部门经理能正确运用管理技能合理开发、使用人力资源。当然，这并不是说人力资源部的这一职能不重要，只是说明，由于人力资源管理在公司战略管理中日益显著，任何一个经理人员都不能再把它推卸给人力资源部，必须在人力资源部的专业支持下主动承担起这一职责。这一趋势已经引起人们的关注，乔纳森·斯迈兰斯基就在其《新人力资源管理》一书中指出，最近几年，大量相关领域的发展成果为变革人力资源管理职能所提供的服务的性质做出了贡献，如分权、精简、授权等概念加大了直线经理进行人力资源管理的责任。相对于生产方面的资深管理人员的权力来说，总部在人事方面的权力缩小了，上层人力资源参与者不再对直线经理在组织内的活动进行严格控制。人力资源管理者的工作焦点转变为提供直线经理所需要的具有新附加值的服务。^① 据此，我们甚至可以做出这样的预测：由于直线经理的人力资源管理职能的日趋重要，单独的人力资源部的设置成为不适应形势发展的赘物。当整个公司的所有直线经理们都关注人力资源开发与管理时，当人力资源管理不再是人力资源部的专门职能时，它的存在也就多余了。但是，整个公司的人力资源开发与管理活动的重要性却日渐重要，因为“只有当人力资源管理不被看做仅仅是特定职能部门的责任时，内部统一的结构和中心的目的才能建立起来”，否则，“人力资源管理就很可能还是一系列独立的行动，每条都受其传统做法所引导。”^② 也正因为此类原因，人力资源管理的研究，着重于对这项职能的分析，而不是对人力资源部的职能的解释。

二、公共人力资源管理的迫切性

公共领域引入工商业界管理技术，是形势发展的必然结果，是

^① 参见乔纳森·斯迈兰斯基著：《新人力资源管理》，东北财经大学出版社1999年版，第1~4页。

^② 迈克尔·比尔等：《管理人力资本》，华夏出版社1998年版，第4页。

服务竞争时代公共服务管理的客观要求。西方国家兴起于 20 世纪 70 年代的行政改革已在公共人力资源的管理方面做出了有益的探索,极大地改变了传统人事管理的面貌。相比之下,虽然我国也在不断地通过修补性的改革强化对公共人力资源的重视,虽然许多公共服务部门在走向市场,接受竞争的条件下,也日益关注人力资源,但是,总体说来,我国人事管理模式陈旧,与迅速变迁的时代环境的要求有较大出入,还未能形成一种最新的适应时代要求的公共人力资源管理模式。公共部门人事管理上的滞后性与时代发展的步伐是不合拍的。无论从时代发展的趋势上,还是从我国公共部门人事改革的趋向上看,都迫切需要变传统的人事管理为公共人力资源管理。

1. 公共人力资源管理是服务竞争时代公共服务管理的客观要求

服务竞争时代是建立在知识基础上,以顾客的需求为导向,通过知识创新形成的竞争来推动社会运行与发展的社会阶段,服务竞争时代的时代主题是服务、竞争与知识创新。

服务不仅是一种意识,也是一种经济特征,对服务的研究在亚当·斯密时代就已开始了。斯密在批判重农主义者的只有农业才是生产的观点时,指出劳动区分为“生产性”与“非生产性”两类,服务业是“不事生产且是非生产性的,因为服务一旦完成便消失遁形,同时它不能固着或呈现在可售卖的物品里面。”萨伊对其将不“可以保存”的非物质产品不视为财富进行驳斥,指出凡是存在使用,能使消费者得到满足的活动,都是生产性的,并已使用“服务业”一词来形容非物质活动。后来,马歇尔更加强化了这一观点,指出无论生产与销售都是提供服务以满足需要,实物产品和服务的区别随着时代进步愈见缩小。^①第二次世界大战是服务行业蓬勃发展的里

① 转引自李海洋等:《服务市场营销管理》,企业管理出版社 1996 年版,第 8 页。

程碑。战后，服务部门在一国国民经济中所占比重日益提升，对服务经济也有了公认的定义：“服务部门创造的价值在国民生产总值中所占的比重大于50%。”^①根据这一定义，西方世界30年前就已步入了服务社会。据统计，中国到1992年服务业的生产总值占国民生产总值的27.7%。近年来，更是得到了迅速发展，这向我们昭示，中国也正在向服务社会迈进。

关于服务部门的具体分类，学界的看法并不统一，但基本上都包括银行、保险、通讯和信息服务、公用事业、政府和防务、卫生和保健、教育。这些部门组成服务业的主体，而这一部分都划归我们所指的公共部门，因此，服务社会的来临是公共部门面临的一个重大挑战。在服务社会，公共部门必须有所调整（包括观念、结构、战略等全方位的调整）才能适应服务社会的挑战，而服务社会挑战的核心来自于人自身。正如贝尔在对后工业社会的特征描述中指出的，这个新的服务社会是“人与人的竞争”的社会。在这个服务社会中，管理高层更加关注“人与人的竞争”，即服务商的职员与顾客的关系和职员之间的关系。无疑，管理职员与顾客的关系的着重点在于通过雇员潜能的发挥，使顾客对雇员的服务满意，并乐意成为回头客，而管理职员之间关系的着重点放在促进职员潜在能力的发挥，使雇员间在竞争与协作精神的驱动下，提高绩效、实现自我。这就表明，在新的服务经济时代，公共部门必须革新管理人的理念与体制。

首先，公共部门必须意识到人的重要性。新的服务经济时代，人才对于一个组织的生存与发展至关重要。21世纪的竞争是人才的竞争，公共部门身处一个新的服务时代，也不可能将自身封闭起来，必须适应环境的要求，即外界公众对公共服务质量要求的不断提升，做出积极的反应。而任何积极反应的行为实施都要依靠公共人力资源，

^① 格鲁诺斯：《服务市场营销管理》，复旦大学出版社1998年版，第1页。

依靠他们反应意识的提高。这种反应意识的提高或者积极反应行为的发生，是与雇员有无对行为反应的决策权直接相关的。如果事事必须请示汇报，寻求上级的批示支持，反应式服务根本不可能出现。因此，管理者必须更新观念，认识到组织使命的完成与改善依赖于组织雇员的“成熟”行为，而“成熟”行为发生是与充分的自我实现条件的创设有着很大关系的。为此，管理者必须进行积极的条件创设，从而为雇员的技能发挥提供可能性。也就是说，管理者要顺应新时代的要求，转换对雇员的观念，由将其视为被动的机械式的下级听命者，转变为将其视为积极主动的具有创造性的人，进而从行为方式上发生变化。

其次，公共部门必须注重人的潜能的开发。开发组织内人的潜能，盘活人才存量，是服务竞争时代组织发展的根基。服务竞争时代要求公共部门为顾客提供丰富多样、高品质的服务，对公共管理也必须以管理活动更接近顾客需求、体现公众利益为指导。虽然由于法律的限制，某些公共产品的提供带有统一规格的特色，但服务竞争时代多样化特色必然极大地影响到公共管理与服务，要求改变相对单调的公共物品与供给模式。这一创新过程必然是群策群力的结果，它要求公共部门必须开发其雇员的潜能，使他们发挥聪明才智，在公共物品生产与提供上实现并适应创新的要求。

再次，公共部门必须改变传统的管人的模式。旧的僵硬的体制外壳将人的行为固定化为单纯的运转机器上的零件，这一外壳还形成对外界环境做出反应的天然障碍物，管理层可以在封闭系统下预知下层行为的模式与结果。但是为了达到预见性而付出的人员行为模式化的代价是重大的。在这种理性化的管理模式下，人是生存在一种专制文化氛围中，这种文化氛围束缚了人的创造力，与服务竞争时代的主旨是完全背离的。对待人的问题上的观念革新和对人的潜能的开发都要求有新的体制、模式的支撑，旧的以事为主的管理体制在新服务经济时代只能成为发展中的阻碍。