

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

公共部门人力资源管理

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT OF PUBLIC DEPARTMENT

★ ★ ★ ★ ★ 专业选修课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

公共部门人力资源管理

中国戏剧出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. —北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

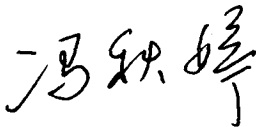
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

序

中共中央党校  教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才, 为公共部门, 特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养, 掌握先进分析方法及技术, 精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外, MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位, MPA 最先是在美国发展起来的, 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在, MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行, MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前, 美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员, 公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国, 60 万公务员中, 科长级以上公务员有万人, 这一万人中的 30% 通过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善, 以及加入 WTO, 对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时, 随着政府职能的转变, 过去很

多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门,包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成,这些组织的作用会日益明显,社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下,“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士,法律硕士,教育硕士,建筑学、工程硕士,医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位,主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说,MPA教育在我国的发展势头将非常强劲,并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高,以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要,中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀,编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点,可以作为MPA课程的系列教材,作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书,也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是,问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法,一般是就某一典型的管理或政策问题,提供背景情况,并指出面临的困境和若干种选择,但没有唯一正确答案,使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此,使用和学习

序

这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001 年 11 月 27 日

于中共中央党校 42 楼 308 室

前 言

21 世纪是知识经济的时代，在这种新的经济形态中，人的因素将成为任何一个组织实现自我价值最关键的因素。

无论什么组织，当它面临的社会环境不断变化时，就必须不断地进行自我调整，以适应变化了的政治、经济和文化环境，而这种调整实际上就是一个人力资源开发与管理的过程。正因为如此，越来越多的人希望对人力资源的一般概念、人力资源开发与管理的的手段和方法做一个系统的了解，尤其是各公共部门的管理者，更希望了解如何将现代人力资源开发与管理理论应用于公共部门的管理之中。本书就是针对这一需求，在认真研究传统的人力资源开发与管理理论，取其精华的基础上，密切结合西方先进的人力资源理论，并联系我国的实际情况（特殊的政治、经济体制和人文环境）而编著的一本关于公共部门人力资源开发与管理的参考教材。

本书比较注重理论的完整清晰和介绍方法的实用性。不刻意追求深奥的理论分析，采用简朴的语言，力求通俗易懂。

本书共分十三章，第一章概述公共人力资源现状，包括人口概况、文化素质和劳动力市场；第二章介绍公共人力资源开发与管理的的基本理论和国内、国外的实践情况；第三章讲述公共人力资源计划；第四章和第五章主要说明公共人力资源获取、培训和使用；第六章到第八章则阐释了公共人力资源的素质、业绩测试与人事考评制度；第九章重点讲组织的激励和薪酬制度；第十章关于团队精神；第十一章是人力资源流动与保护；第十二章介绍了人力资源会

计探论；第十三章案例分析；本书还附有招聘计划，调查问卷等，
谨供读者参考。

由于时间仓促，书中或有不当之处，敬请批评指正。

编 者
2001 年 10 月

目 录

第一章 我国人力资源现状	(1)
1.1 人口概况.....	(1)
1.2 文化素质.....	(3)
1.3 劳动力市场.....	(4)
第二章 公共人力资源管理理论及实践	(10)
2.1 管理的概念及基本特征.....	(10)
2.2 人力资源总论.....	(14)
2.3 人力资源管理的内容.....	(22)
2.4 人力资源管理的基本原理.....	(24)
2.5 人力资源开发与管理的实践.....	(31)
第三章 公共人力资源计划	(39)
3.1 组织结构.....	(39)
3.2 工作(职位)分析.....	(46)
3.3 预测人力资源的供求状况.....	(55)
3.4 以人为本.....	(62)
第四章 聘任人力资源.....	(67)
4.1 聘任准则.....	(67)
4.2 策划招聘.....	(68)
4.3 分析影响招聘的因素.....	(70)

4.4	招聘者应有的技术	(74)
4.5	初步定夺申请者	(77)
4.6	面试	(81)
4.7	选拔与录用	(90)
第五章	公共人力资源管理	(96)
5.1	开发与培训	(96)
5.2	培训管理与培训技术	(101)
5.3	保留新的人员	(113)
5.4	使用人才	(115)
5.5	组织与约束人员	(118)
5.6	人员流动管理	(126)
5.7	配置人员	(132)
5.8	管理人员的配置	(137)
第六章	公共人力资源素质测评	(143)
6.1	素质测评概论	(143)
6.2	素质测评理论	(152)
6.3	设立测评指标体系	(166)
6.4	观察判断法	(176)
6.5	心理测验	(184)
6.6	面谈	(188)
6.7	合理调整测评结果	(195)
第七章	公共人力资源业绩考核	(202)
7.1	业绩考核概论	(202)
7.2	硬考核办法	(207)
7.3	软考核办法	(213)
7.4	考核结果的比较与调整	(228)
第八章	人事考评	(234)

8.1	人事考评的基本要素	(234)
8.2	人事考评的过程	(241)
8.3	人员考评与人员迁升	(244)
8.4	人员考评与薪酬系统	(247)
第九章	激励与薪酬	(248)
9.1	激励原理	(248)
9.2	人力资源激励的原则	(256)
9.3	激励方式	(262)
9.4	集体激励	(265)
9.5	有效的激励实施	(268)
9.6	报酬与工资制度	(271)
第十章	团队精神	(276)
10.1	团队的素质	(276)
10.2	团队的组建	(277)
10.3	员工的交流模式	(279)
10.4	冲突管理	(287)
10.5	沟通艺术	(296)
第十一章	人才流动和保护	(299)
11.1	人才流动规律	(299)
11.2	我国人力资源流动现状	(302)
11.3	对人才流动的宏观对策	(306)
11.4	流动管理战略	(307)
11.5	员工劳动保护	(309)
11.6	现代安全管理	(312)
11.7	社会保障	(314)
第十二章	人力资源会计	(325)
12.1	人力资源会计的产生和发展	(325)

12.2 人力资源会计的基本原理·····	(330)
12.3 人力资源会计核算·····	(336)
12.4 人力资源价值的评价·····	(340)
第十三章 公共人力资源案例·····	(347)
案例一·····	(347)
案例二·····	(350)
案例三·····	(354)
案例四·····	(357)
案例五·····	(359)
案例六·····	(361)
附录一 国外著名 MPA 院校巡礼·····	(364)
附录二 全国首批 MPA 试点院校的巡礼·····	(382)
附录三 MPA 报考指南·····	(389)

第一章 我国人力资源现状

1.1 人口概况

我国人口众多。截至 2000 年 12 月，大陆人口已达 13 亿，占世界总人口的 21%。在人力资源的数量上，我国具有其他国家所不可比拟的优势，而且人口的总体素质自改革开放以来得到了迅速提高。全民身体素质和健康水平大大提高，国民健康的主要指标有了很大进展。1981 年全国第三次人口普查时，平均期望寿命已增至 70 岁。这些成绩有目共睹，自不待说。

科学文化素质也大有改善，成绩显著。截至 2000 年底，全国已有 90% 以上的地区普及了九年义务教育，青壮年文盲率由 1978 年的 18.5% 下降到 3% 以下，全国普及初等义务教育的地区达 95%，小学学龄儿童入学率已接近 99%，初中在校学生达到 5167.8 万人，比 1980 年增加 14%，小学和初中辍学率持续下降，分别为 1.01% 和 3.14%。高中在校生为 1939.6 万人，比 1980 年增长 62%。普通高校在校生为 317.4 万人。成人教育自 1977 年以来共培养毕业生约 1000 万人。在科技领域，截至 2000 年，全国从事科技的人员有 262 万人，其中科学家工程师 168 万人。

上列数字远不能概括我国人力资源质量迅速提高的全貌，但已经可以看出，我国人力资源质量有了很大的提高。

不过，和发达国家相比，我国人口总体素质特别是科学文化素质仍然偏低，一方面是文化程度低的人口比例大，另一方面是知识分子和较高文化程度劳动者的数量占总人口和就业人口的比率太小。据 2000 年人口普查资料，全国小学毕业程度的人口约为 4.2 亿人，占总人口的 37%；全国 12 岁以上人口平均受教育时间从 1964 年的 2.3 年上升到 2000 年的 5.8 年，平均文化程度仍不足小学毕业。另一方面，从 1949—2000 年，我国普通高校本专科毕业生达 619.2 万人，研究生为 15.4 万人，中等专业学校毕业生达 969.8 万人，三项共计 1604.4 万人，约占总人口的 1.5% 左右。若计入成人教育培养的专业人才，估计我国目前的知识分子约 2000 万人，仅占总人口的 2% 左右。据 1994 年人口统计，我国平均每万人口中有大学生 23.4 人，占就业人口的 2.4%。而美国 1981 年统计，大学生占就业人口的 32.2%；日本 1990 年统计，大学生占就业人口的 21.2%；英国 1976 年统计，大学生占就业人口的 11%。又据 1995 年人口抽样调查表明，我国平均每百万人口中的科学家和工程师数量只相当于其他发展中国家的 30%，发达国家的 3%，但文盲总数却占世界文盲人数的 1/4。由于全国人口的科学文化素质偏低，高素质的科技人才数量太少，因此，我国的人力资源尚未形成真正的优势。

其次，国家公共教育经费占国民生产总值的比重一直以来偏低。如 1992 年是 2.99%，以后逐年有所下降。1997 年为 2.49%，比 1996 年的 2.44% 高出 0.05%，但仍属各国比重最低之列。据 1992 年制订的《中国教育发展和改革纲要》规定，到 2000 年，国家公共教育经费占国民生产总值的比重达到 4%，但这也只相当于 90 年代初发展中国家的 4.1% 的平均水平。邓小平说：“……还有一个重要的比例，就是经济发展和教育、科学、文化、卫生发展的比例失调，教科文卫的费用太少，不成比例。甚至有些第三世界的国家，在这方面也比我们重视得多。印度在教育方面花的钱就比我

们多。像埃及这样的国家，人口只有四千万，按人口平均计算，他们在教育方面花的钱，也比我们多几倍。总之，我们非要大力增加教科文卫的费用不可。”邓小平在十多年前的这一段讲话，至今仍有强烈的现实意义。

1.2 文化素质

改革开放以来，我国人口的文化素质有了很大提高，其中变化最明显的是具有大专以上学历文化程度的人口明显增加，1990年在每十万人中具有大专以上学历文化程度的为1422人，1996年为2040人，增长43.46%；其次是具有初中文化程度的人口。1990年每百万人中具有初中文化程度的为23344人，1996年为28796人，增长了23.36%；同期高中文化程度人口增长了7.18%，小学文化程度人口增长了1.95%。

各种文化程度人口中，大专以上学历的人口增长最快，这主要是因为随着社会经济的迅速发展，对各种高素质人才的需求不断增加。为了满足这种社会需求，成人高等教育迅速发展，对培养社会急需的各类专门人才起到了很大作用。这一点可以在1995年全国1%人口抽样调查的有关成人教育数据中得到证明，调查结果表明在具有大专以上学历文化程度的人口，属于成人教育培养的占到了40%。

人口素质普遍提高的另一个重要原因是“普九”工作的贯彻实施。1990—1995年中国6—14岁未在校儿童比例从18.62%下降到8.83%，下降了近10个百分点，如此大的下降幅度充分反映了五年来全国普及义务教育工作取得很大成绩，也说明了“希望工程”收效十分显著。

由于解决了6—14岁儿童的失学问题有效地堵住了新文盲产生的根源。根据1995年全国1%人口抽样调查的数据计算，1995年

全国 15 岁以上的文盲人口中，15—19 岁的新文盲为 251 万，占 15 岁以上文盲人口的 1.72%；而 1990 年全国 15 岁以上的文盲人口中，15—19 岁的文盲为 634 万，占 15 岁以上文盲人口的 3.49%。

在大力普及九年义务教育的同时，积极开展了扫盲工作，特别是把扫除青壮年文盲作为重点。按 1995 年全国 1% 人口抽样调查数据计算，15 岁及 15 岁以上人口中的文盲人口为 14543 万人，一般文盲率为 16.45%。与 1990 年人口普查比较，五年间文盲人口减少了 3618 万人（其中青壮年文盲共减少 1510 万人），文盲率下降了 5.73 个百分点。

从年龄别人口文盲率中可以看到，中国人口的文盲率主要分布在老年人口组，其中 60 岁以上文盲人口占了总文盲人口的 49.05%；45—59 岁文盲人口占总文盲人口的 26.64%；15—44 岁青壮年文盲人口只占了总文盲人口的 24.31%。因此，在今后的时期，只要控制住新文盲的产生，随着老文盲的自然死亡，中国人口文盲率还会大幅度下降，整体的文化素质就会提高。

1.3 劳动力市场

随着市场经济的发展，劳动力市场也在不断完善，但是，从目前来看，我国的劳动力市场还存在着许多问题和缺陷：

1. 市场信息的不完全性，不能全面反映整个社会劳动力供求的全貌。因为劳动力的供求双方从市场获得的信息都有其不完全性，在一定时期内势必会影响企业的用人策略和劳动者个人的择业决策，导致企业和个人的决策偏差，从而影响生产要素的合理配置。

2. 市场信息的短期性，难以反映劳动力市场供求的长期发展趋势。市场在及时发出各种劳动供求变动的信息后，具有很强的时

滞性，人们需要经过一段时间才能接受并作出反应，因而市场的反应就具有一定的滞后性。例如，当某一企业需要某一类型的劳动力的信息发出后，就必须有大量的相适应的劳动力产生供给，而且这种适应性必须在短期内形成，否则，由于需求信息的短期性就会造成供给的无效性；同样，企业对市场供求信号的适应也必须及时，如果时限过长将会影响劳动力供求新的平衡。

3. 市场调节的滞后性。生产要素重新配置的要求，是通过劳动力供求变化在市场上反映出来的。市场机制可以纠正这种供求不平衡的比例失调，但只能是事后的，是以生产力已经不同程度的浪费为前提的。

4. 劳动力市场的运行，主要依靠劳动力供求双方各自追求利益最大化的动力机制来驱动，而劳动力市场主体对劳动力资源的宏观调控和社会效益问题，则漠不关心。

5. 劳动力替代弹性低，大大减弱了市场竞争机制的作用。由于劳动者受教育程度和自身禀赋的不同，导致他们在技能、知识和工作态度上的差异使劳动力之间的相互替代弹性降低，减弱了劳动力的流动性和市场竞争机制在劳动力资源配置上的基础性作用。

6. 工资的经济杠杆作用受到抑制。其原因主要在于：由于企业的经营范围、规模大小、薪酬制度等方面的不同，导致了不同的就业条件：就业条件的差异和劳动力的不同质，引起企业使用劳动所付代价和就业者所得利益的差别；分散无组织的劳动力在资本压力下很难维护自己的利益，客观上要求劳动者联合起来，形成能在一定程度上影响工资率的劳动力供给组织；而企业往往采用多种形式的联合或相互勾结，形成买方垄断，压低工资率。由于上述因素的影响，在一定程度上削弱了工资杠杆对劳动力流动的调节作用。

上述分析表明，劳动力市场本身存在一定的局限性，这些局限常会造成一系列严峻的问题，如劳动力资源利用不充分，浪费严重，劳动力供给经常落后于劳动力需求变化，就业机会不均，劳资