

全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

总主编 徐颂陶



GDZXT
(MPA)XLJC

公共部门人力资源管理

GONGGONG BUMEN RENLIZIYUAN GUANLI

吴 江 胡冶岩 主编



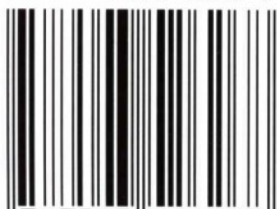
中共中央党校出版社



全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

比较公务员制度	定价:26.00元
公共管理中的决策与执行	定价:18.50元
公共部门人力资源管理	定价:25.00元
公共财政	定价:26.00元
公共管理	定价:19.00元
公共管理与非政府公共组织	定价:19.00元

ISBN 7-5035-2626-2



9 787503 526268 >

D · 1254 定价:25.00元



全国党政系统公共管理（MPA）系列教材

公共部门人力资源管理

吴江 胡冶岩 主编

中共中央党校出版社
·北 京·



图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 / 吴江, 胡冶岩主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2003.2

(MPA 系列教材)

ISBN 7-5035-2626-2

I. 公… II. ①吴… ②胡… III. 人事管理学-研
究生-教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097752 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 13.5

字数: 362 千字 印数: 1~3000 册

定价: 25.00 元

责任编辑 崔宪涛
封面设计 恒信佳艺
版式设计 任志珍
责任校对 徐秀英 马丽蕊
责任印制 尉红民



《公共管理系列教材》编辑委员会

主 编 徐颂陶

编 委 (以姓氏笔画为序):

王满船	任 进	许正中	刘熙瑞
吴 江	汪玉凯	李和中	陈庆云
张成福	周志忍	段余应	胡冶岩
胡建华	郎佩娟	龚维斌	

执行主编 汪玉凯

策 划 崔宪涛 张 伟

新华书店

PDG

本书作者

- 吴 江 国家行政学院公共管理教研部主任、教授，北京大学兼职教授（导论、第一章）
- 胡冶岩 国家行政学院公共管理教研部教授（第二章、第六章）
- 刘树信 山西行政学院领导学教研部主任、教授（第八章、第九章）
- 毋天学 黑龙江行政学院行政管理教研部主任、教授（第五章、第七章）
- 李春林 内蒙古行政学院行政管理教研部副主任、副教授（第三章、第四章）



序 言

徐 颂 陶

公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能，并在西方国家的行政改革中，得到了进一步发展。由于公共管理科学具有很强的应用性。因此，围绕公共管理所进行的教育，首先在市场经济发达国家逐步形成了以公共管理硕士（MPA）、工商管理硕士（MBA）以及法律硕士为代表的文科高层次专业学位教育的三大支柱。

国外的公共管理硕士、工商管理硕士以及法律硕士都属于专业学位教育。这种教育模式，是一种以特定职业为背景的学位教育，其目的是为某个职业领域培养高级专门人才，并反映该领域所需要的能力、素质和特定的要求，它与一般的科学学位教育是有一定区别的。在我国，专业学位教育开展的时间还比较短。自从 1990 年国务院学位委员会批准开办第一个专业学位即工商管理硕士专业学位至今，也不过只有十多年的历史。尽管如此，我国专业学位教育发展的势头还是十分迅猛的，各方面学习的热情也非常高涨，并已培养了大批工商管理 and 法律硕士。1999 年，国务院学位委员会根据形势发展的需要，又批准在我国开展公共管理硕士学位教育，这对促进我国的专业学位教育的发展，提高公共管理人员的素质，无疑具有重要的意义。

公共管理研究生教育，是以公共管理学科及其相关学科为基础的教育项目，其目的是为政府部门以及非政府公共机构培养高层次、应用型、复合型的专门人才。应该看到，在过去很长的一段时

间里,许多人把从事政府管理或公共管理工作,简单地理解为一种没有专业的行政工作,这是一种很大的误解。实际上,政府管理和公共管理,本身就是一门很大的学问,它需要一大批训练有素、具有较高专门知识的公共管理人员,才能更好地履行公共部门的职责,实现公共管理的使命。特别是在信息时代和经济全球化的今天,随着现代科学技术的飞速发展,经济全球化的来临,国际竞争的日益激烈,以及社会所发生的历史性变革,对政府及其公共部门从事公共管理的人员提出了更高的要求,如果我们的公共管理人员不能适应时代发展的要求,就会被这个时代所淘汰。

我国有一支庞大的国家公共管理干部队伍。在这支队伍中,除了处于公共管理主体地位的国家各级行政机关的 500 多万公务员以外,还有一些其他机构实际上也承担着许多公共管理的职责,如执政党的机构、社会团体、群众组织以及其他一些非政府公共组织如一些事业单位、社会中介组织等。它们和政府一起,共同在公共管理中发挥自身的功能和作用。这说明,我国的公共管理干部队伍,实际上远远超出了国家公务员队伍的范围。

需要指出的是,经过 20 多年的改革开放,我国的公共管理干部队伍的整体状况已经发生了很大变化。这种变化,突出地体现在其内部结构更加优化,文化程度大大提高,管理能力也明显增强。这对顺利推动我国现代化的历史进程,建立社会主义市场经济体制,起到了重要的保证作用。当然,在充分肯定国家公共管理干部队伍建设中取得重大进展的同时,也应该看到,由于历史原因,我国从事公共管理干部队伍的整体素质还有待进一步提高。以国家公务员队伍的学历为例,在全国的 500 多万公务员当中,具有大专及以上学历的,共有 230 多万人,占公务员总数的 43% 左右;其中具有本科学历的只有 52 万人,占总数的 10% 左右;具有研究生学历的不到两万人,只占总数的 0.5%;而中专及以下学历的人数高达近 300 万人,占公务员总数的 56% 以上。这说明单从国家公务员的学历看,我国与国外就有较大差距。

为了提高广大公务员素质，党的十五大提出了“建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍”的目标，党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”的目标，并将之与我国的改革开放和现代化事业紧密地联系起来，这对我国未来的党政干部队伍建设必将产生深远的影响。可以说，高素质、专业化目标的提出，不仅第一次明确了行政管理工作的专业化概念，而且也澄清了长期存留在一些人头脑中的某些误解。它从另一个角度说明，从事党政工作、公共管理，同样需要专门的知识，同样需要经过严格的专业化训练。在新的历史条件下，如果从事党政工作和行政管理的广大公职人员，不能适应时代的要求，尽快提高自身的专业化水平，就很难适应形势发展的要求，也很难在错综复杂的国内外环境中，掌握管理工作的主动权。当然，提高国家行政管理干部队伍整体素质，途径是多方面的，然而，借鉴国外的经验，加强公共管理研究生专业学位教育，至少是尽快造就一大批训练有素、具有较高专业水准、能够适应新世纪需要的公共管理人才的一条重要途径，也为在职公务员进修提高提供了具体目标。

可喜的是，目前我国广大公务人员学习和求知的热情是很高的。前两年，国家人事部与国家行政学院在全国范围内进行的公务员培训需求调研的结果显示，广大年轻公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府管理的规律，学习公共行政、现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等。而公共管理研究生课程，正是按照公务人员以及其他非政府公共机构人员的实际需要，设置了一系列综合性、应用性的课程，使那些已具有其他相关专业知识的公务人员，通过一定时期的学习和训练，能够比较系统地掌握有关公共管理的相关知识和技能，从而达到提高公共管理能力的目的。

为了配合我国公共管理研究生教育的开展，也为了满足党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员对公共管理系列教材的需要，国家行政学院、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、武汉大学、中国政法大学等院校的有关专家、学者，联合编写了这套公共管理系列教材。该教材的最大特点是，在参照国务院学位委员会公共管理专业指导委员会规定的核心课程和选修课程的基础上，根据公共管理专业学习者的实际需要，有所选择，突出重点，并根据作者的研究专长，适当地予以扩展，把每本书的教材性和研究性有机地结合起来。如在核心课程方面，包括《公共管理》、《公共部门人力资源管理》、《比较公务员制度》、《公共管理与非政府公共组织》、《公共财政》以及《公共管理中的决策与执行》等。这些教材所涉及到的相关知识，应该说都是公共管理研究生教育必须掌握和了解的知识。正因为如此，本套教材的出版，不仅可以作为各级党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员系统了解公共管理知识的教材使用，而且对普通高校开展公共管理硕士研究生教育也具有重要参考价值。同时也为广大公务人员和其他公职人员自学公共管理的系统知识，提供了一份不可多得的重要读物。

(作者为原国家人事部副部长，
国际行政学会副主席，全国博士
后管委会主任，国务院学位委员
会委员)

目 录

导 言	(1)
第一节 公共管理与公共管理学	(1)
一、公共管理及其基本理念	(1)
二、公共管理的学科发展	(9)
第二节 公共部门人力资源管理	(14)
一、人力资源概念的提出及其基本特征	(14)
二、人事管理与人力资源管理	(20)
三、公共部门的人力资源管理及其特点	(25)
四、公共部门人力资源管理的基本目标和任务	(30)
五、本书所讨论的主要问题	(31)
第一章 人力资源管理的政策与制度	(35)
第一节 国家公职人员的法律地位	(35)
一、公职人员的法律关系	(37)
二、公职人员的行政职务关系	(38)
三、公职人员的权利和义务	(40)
四、公职人员的行为规范	(46)
第二节 公共部门人力资源管理的政策选择	(52)
一、公共部门人力资源配置的方针与原则	(52)
二、公共部门人力资源开发的政策环境	(59)
第三节 人力资源管理的制度改革与制度建设	(65)
一、公共部门人力资源管理制度改革的背景	(65)
二、我国国家公务员制度的建设与发展	(67)

2 公共部门人力资源管理

三、西方文官制度改革的基本内容与重要贡献·····	(75)
---------------------------	------

第二章 规划与配置····· (83)

第一节 公共部门人力资源规划概述····· (83)

一、公共部门人力资源规划的含义及目标····· (83)

二、公共部门人力资源规划的类型····· (84)

三、公共部门人力资源规划的作用····· (85)

第二节 公共部门人力资源规划内容····· (89)

一、公共组织环境因素····· (89)

二、公共组织人力资源状况····· (93)

三、公共部门人力资源规划方法····· (99)

第三节 人力资源开发与政府宏观调控····· (100)

一、人力资源开发的理论····· (100)

二、人力资源开发与可持续发展····· (103)

三、政府人力资源开发主体地位····· (111)

第四节 人力资源优化配置····· (113)

一、组织配置与市场配置····· (113)

二、人力资源总需求及特征····· (114)

三、人力资源总需求变化的影响因素····· (118)

四、人力资源总供给及特征····· (120)

五、人力资源总供给变化的影响因素····· (122)

本章思考题····· (126)

案例····· (126)

第三章 工作分析与职位规范····· (135)

第一节 工作分析····· (135)

一、工作分析的性质与作用····· (135)

二、工作分析的内容与类型····· (140)

三、工作分析的程序和方法····· (145)

四、工作分析的评价	(150)
第二节 职位规范	(151)
一、职位规范的性质与意义	(151)
二、职位规范的内容与方法	(154)
三、职位分类与职位管理的新发展	(159)
第三节 职位说明书	(166)
一、职位说明书的内容	(166)
二、职位说明书的编写	(169)
本章思考题	(170)
案例	(170)
第四章 招聘与录用	(173)
第一节 公职人员招聘与录用概述	(173)
一、招聘与录用的含义和意义	(173)
二、公职人员招聘与录用的程序	(175)
三、公职人员招聘与录用的方式	(180)
第二节 招聘的方法与技术	(186)
一、笔试	(186)
二、面试	(188)
三、心理测试	(198)
四、其他测试方法	(201)
五、招聘方法与技术的信度和效度	(204)
第三节 我国公务员考试录用制度	(205)
一、考试录用制度的沿革	(205)
二、考试录用的基本原则与范围	(208)
三、考试录用的条件和程序	(209)
第四节 领导人员的选拔与任免	(211)
一、领导人员的选拔与任用	(211)
二、领导人员职务的升降与任免	(217)

4 公共部门人力资源管理

三、公开招考高中级公务员·····	(221)
本章思考题·····	(227)
案例·····	(227)
第五章 培训与发展 ·····	(231)
第一节 培训理论与模式·····	(231)
一、培训理论的发展·····	(231)
二、培训模式·····	(234)
三、培训的方法与技术·····	(238)
四、培训者的素质要求·····	(243)
第二节 培训机构与保障系统·····	(245)
一、培训的组织机构·····	(245)
二、培训的保障系统·····	(248)
三、现代科技在培训中的应用·····	(250)
四、培训效果评估·····	(252)
第三节 公职人员的发展·····	(256)
一、职业前程设计·····	(256)
二、公职人员在岗锻炼·····	(260)
三、公职人员在职培训·····	(262)
四、公职人员的交流调配·····	(263)
本章思考题·····	(267)
案例·····	(267)
第六章 绩效管理与绩效评估 ·····	(270)
第一节 绩效目标管理·····	(270)
一、目标管理·····	(270)
二、绩效考核要素体系·····	(275)
三、绩效考核原则与考核机构·····	(279)
四、考绩期·····	(282)

第二节 绩效考核的实现	(283)
一、绩效考核程序与类型	(283)
二、绩效考核标准	(288)
三、绩效考核的科学方法	(290)
第三节 绩效评估	(301)
一、绩效评估的含义与目的	(301)
二、绩效评估因子	(304)
三、绩效评估方法与反馈	(307)
四、绩效评估价值	(311)
本章思考题	(312)
案例	(312)
第七章 报酬与激励	(316)
第一节 报酬制度	(316)
一、报酬系统的设计	(316)
二、技能导向的报酬结构	(320)
三、市场导向的报酬结构	(323)
四、报酬水平的确定	(323)
第二节 公职人员的工资体系	(328)
一、工资的职能与原则	(328)
二、工资的等级制度	(331)
三、工资的结构与形式	(335)
第三节 工作激励	(341)
一、激励及其核心意义	(341)
二、激励的主要方式及综合运用	(342)
三、公职人员的奖励与惩罚	(349)
四、培养公职人员的献身精神	(353)
本章思考题	(355)
案例	(355)

第八章 福利与保障	(358)
第一节 公职人员的福利与社会保险	(358)
一、公职人员的福利.....	(358)
二、公职人员的社会保险.....	(362)
第二节 公职人员的法律权利	(370)
一、公职人员申诉、控告制度的意义.....	(370)
二、公职人员申诉的条件与程序.....	(372)
三、公职人员控告的条件与程序.....	(376)
四、公职人员申诉、控告的法律责任.....	(379)
第三节 公职人员的辞职、辞退与退休制度	(380)
一、公职人员的辞职制度.....	(381)
二、公职人员的辞退制度.....	(383)
三、公职人员的退休制度.....	(385)
本章思考题.....	(389)
案例.....	(389)
 第九章 廉政建设与民主监督	(391)
第一节 公职人员廉政行为规范的涵义和特点	(391)
一、公职人员廉政及其廉政行为.....	(391)
二、公职人员廉政行为规范的涵义与特点.....	(392)
三、公职人员廉政行为规范的意义.....	(394)
第二节 公职人员廉政行为规范的要求	(397)
一、严守法纪、不贪赃枉法.....	(397)
二、秉公尽职，不以权谋私.....	(398)
三、艰苦奋斗，不奢侈浪费.....	(399)
第三节 公职人员的民主监督	(402)
一、民主监督的涵义与意义.....	(402)
二、民主监督的原则与特点.....	(404)