



党校研究成果系列

公共部门 人力资源战略与管理

王健◎主 编

唐巍◎副主编

天津出版传媒集团

天津人民出版社

 党校研究成果系列

公共部门 人力资源战略与管理

王健◎主 编

唐巍◎副主编

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源战略与管理 / 王健主编. — 天津:
天津人民出版社, 2017.7

(党校研究成果系列)

ISBN 978-7-201-12201-4

I. ①公… II. ①王… III. ①公共部门—人力资源管理—中国—研究生—教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 172171 号

公共部门人力资源战略与管理

GONGGONGBUMEN RENLIZIYUANZHANLUE YU GUANLI

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 林 雨
特约编辑 王 琤
装帧设计 明轩文化

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 710×1000毫米 1/16
印 张 21.25
插 页 2
字 数 330千字
版次印次 2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷
定 价 69.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

序 言

当今时代,科学技术是第一生产力,人力资源是第一资源。公共部门人力资源管理的方法与管理水平直接关系公共部门的工作效率和公共部门在社会中的形象。党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”要推进国家治理体系和治理能力的现代化,就离不开培养一大批立场坚定、业务过硬、作风优良的高素质公共部门工作人员,正如习近平总书记在全国党校工作会议上提出的“要打造一支具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当的干部队伍”。由此可见,加强公共部门的人力资源管理,从而达到选人精、用人准、培训专、考核严、赏罚明、规划细、职责清、氛围和的目标,显得尤为重要。

本书按照从宏观到微观、从历史到现实、从外国到本国、从问题到对策的逻辑顺序对公共部门人力资源管理进行具体阐述,在本书写作的过程中,我们查阅了大量的文献资料,吸收了在本研究领域的最新研究成果,并把理论与实践进行了有效的融合。本书的特点就是注重实际应用,特别是人力资源管理的操作方法与技术、相关案例分析,以及各种量表。为了拓展读者的知识和视野,我们在每章内容的最后提供了大量内容作为进一步阅读资料。

本书分为上下两篇,共十二章。上篇为公共部门人力资源战略,包括第一章,我国公共部门人力资源战略概述;第二章,影响公共部门人力资源战略的外部环境。下篇为公共部门人力资源管理,包括第三章,公共部门人力资源管理概述;第四章,公共部门人力资源管理的历史沿革;第五章,公共部门人力资源规划;第六章,公共部门人力资源的招录与甄选;第七章,公共部门人力资源培训与开发;第八章,公共部门人力资源绩效管理;第九章,公共部门薪酬与福利管理;第十章,公共部门劳动关系管理;第十一章,公共部门职业生涯管理;第十二章,公共部门员工心理健康与干预。

希望通过此书的出版,能够使读者对公共部门人力资源战略的制定与策划有所认识 and 了解,对公共部门人力资源管理的基本技术和方法,以及公共部门人力资源管理的基本流程能够掌握并运用,对于公共部门人力资源管理理论能够认真研读,从而在一定程度上提升公共部门人力资源管理的能力和水平。

本书的第一章、第三章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十二章由王健撰写,第二章、第四章、第五章、第六章、第十一章由唐巍撰写,王健负责全书的统稿工作。在本书撰写的过程中,中共天津市委党校王晓霞教授、康之国教授、刘竞教授、郭岩副主任等专家和领导给予了很大的帮助,并提出了修改的意见和建议,我们在此一并表示感谢!

“雄关漫道真如铁,而今迈步从头越”,作为一名理论工作者和干部教育战线上的一名实践者,我们将继续前行,潜心钻研公共部门人力资源管理领域的前沿理论,认真总结公共部门人力资源管理方面的良好实践经验,从而不断提升自己的教学能力和科研水平。

王健、唐巍

2016年11月

目 录

第一篇 公共部门人力资源战略

- 第一章 我国公共部门人力资源战略概述 / 3
- 第二章 影响公共部门人力资源战略的环境 / 24

第二篇 公共部门人力资源管理

- 第三章 公共部门人力资源管理概述 / 49
- 第四章 公共部门人力资源管理的历史沿革 / 76
- 第五章 公共部门人力资源规划 / 117
- 第六章 公共部门人力资源的招录与甄选 / 138
- 第七章 公共部门人力资源培训与开发 / 173
- 第八章 公共部门人力资源绩效管理 / 195
- 第九章 公共部门薪酬与福利管理 / 218
- 第十章 公共部门员工关系管理 / 245
- 第十一章 公共部门职业发展管理 / 269
- 第十二章 公共部门员工心理健康与干预 / 290

参考文献 / 330

第一篇

公共部门人力资源战略

第一章

我国公共部门人力资源战略概述

人力资源战略是组织人力资源管理水平不断提升、层次不断深入的产物,是组织人力资源管理发展到较高层次的产物。作为对组织人力资源管理工作的核心指引,人力资源战略决定着组织人力资源管理的最终成果。本章将介绍人力资源战略的内涵与特征、公共部门人力资源战略的重要作用、公共部门人力资源战略的目标、公共部门人力资源战略的制定与实施等内容。

一、人力资源战略的内涵与特征

(一)公共部门的界定

我们这里所讲的公共部门,是指被国家授予公共权力,并以社会的公共利益为组织目标,管理各项社会公共事务,向全体社会成员提供公共服务的组织。主要包括政府部门、事业单位和主要从事公益性事业的社会团体。

(二)人力资源战略的内涵

人力资源战略就是组织为适应外部环境变化的需要和人力资源开发与管理自身发展的需要,根据组织发展战略而制定的人力资源开发与管理的具有长远性、纲领性的长远规划。^①

我们认为,公共部门人力资源战略就是按照政府及其他公共部门的总

^① 参见陈维政、余凯文、程文文:《人力资源管理及开发高级教程》(第二版),高等教育出版社,2004年。

体工作战略而制定的公共部门在人力资源的甄选、录用、开发、绩效管理、薪酬福利、职业生涯管理等方面的总体规划。

(三) 人力资源战略的特征

詹姆斯·W.沃克将人力资源战略的特征总结为：

- (1) 通过研究现有人员利用状况以及工作量的预期变化,制订未来人员配置计划;
- (2) 控制对人员供给的短期需求,增加人才供给,促进招募与留住所需人才;
- (3) 用管理教育作为促进变革的手段;
- (4) 对管理人员及一般员工进行有关“抱负”的教育,为他们在新环境中工作提供技能方案和政策支持;
- (5) 扩展员工激励方案以及员工对组织的所有权;
- (6) 致力于招募稀缺型技能领域的人才以及特定国籍的人才。^①

二、公共部门人力资源战略的重要作用

(一) 人力资源战略是公共部门发展战略的核心

当今时代,科学技术是第一生产力,人力资源是第一资源。人才是公共部门的核心资源,人力资源战略处于公共部门发展战略的核心地位。公共部门的发展取决于公共部门战略决策的制定,而最终起决定作用的还是公共部门对高素质人才的拥有量。有效地利用与公共部门发展战略相适应的行政管理和技术人才,最大限度地发掘他们的才能,可以推动公共部门战略的实施,促进公共部门的飞跃发展。

(二) 人力资源战略可提高公共部门的工作绩效

员工的工作绩效是公共部门效益的基本保障,公共部门绩效的实现是

^① 参见[美]詹姆斯·W.沃克:《人力资源战略》,吴雯芳译,中国人民大学出版社,2001年。

通过向社会成员有效地提供公共部门的产品和服务体现出来的。而人力资源战略的重要目标之一,就是实施对提高公共部门绩效有益的活动,并通过这些活动来发挥其对公共部门成功所做出的贡献。过去,人力资源管理是以事务性人事管理工作为主,主要考虑做什么,而不考虑管理成本和人力的需求,但是经济发展正在从资源型经济向知识型经济过渡,公共部门人力资源管理也就必须实行战略性的转化。人力资源管理必须把他们活动所产生的结果作为公共部门的成果,特别是作为人力资源投资的回报,使公共部门获得更多的社会效益。从公共部门战略上讲,人力资源管理作为一个战略杠杆,它能有效地影响公共部门的工作绩效。人力资源战略与公共部门业务战略结合,能有效推进公共部门的结构调整和优化,促进公共部门战略的成功实施。

(三)对公共部门管理工作具有指导作用

人力资源战略可以帮助公共部门根据环境变化与人力资源管理自身的发展,建立适合本公共部门特点的人力资源管理方法。如根据内部、外部环境变化确定人力资源的长远供需计划;根据员工期望,建立与公共部门实际相适应的激励制度;用更科学、先进、合理的方法降低人力成本;根据科学技术的发展趋势,有针对性地对员工进行培训与开发,提高员工的适应能力,以适应未来经济社会发展的要求,等等。一个适合公共部门自身发展的人力资源战略可以提升公共部门人力资源管理水平,提高人力资源质量,可以指导公共部门的人才建设和人力资源配置,从而使人才效益最大化,将人力资源由社会性资源转变成公共部门性资源,最终转化为公共部门的现实劳动力。人力资源战略是实现公共部门战略目标,获得公共部门最大绩效的关键。研究和分析人力资源战略,有利于提升公共部门自身的竞争力,是达到人力资本储存和扩张的有效途径。人力资源战略在公共部门实施过程中必须服从公共部门战略,公共部门战略形成的实际中也必须积极考虑人力资源因素,二者只有达到相互一致、相互匹配,才能促进公共部门全面、协调、可持续发展。

三、公共部门人力资源战略的目标

(一)造就一支善于治党理政的党政管理人才队伍

党政管理人才队伍关系党的执政全局和国家的长治久安,关系社会各项事业的长远发展,培养一支靠得住、过得硬、有本事的党政管理人才队伍,是实现党和国家发展战略和各项工作目标的关键。因此,必须坚持科学发展观,必须以“四个全面”战略布局统领公共部门的人才队伍建设工作,高标准、严要求地建设一支全心全意为人民服务、廉洁奉公、甘当公仆、依法行政、依法办事、善于把握宏观形势和勇于改革创新的高素质的公共部门人力资源队伍。

(二)造就一支高素质的专业技术人才队伍

造就一支站在世界前沿水平的学科带头人队伍,能够掌握和运用先进科学技术并且自主创新能力较强的科学技术人才,善于运用科学的世界观和方法论研究和解决经济和社会发展中的实际问题,富于创造性的哲学社会科学人才,高素质的各类专家人才,只有打造这样一支高素质的专业人才队伍,才能提升国家的经济实力、科技实力和国际竞争力。

(三)造就一支素质优良、勇于创新的青年人才队伍

培养造就一批青年人才,是实现各地经济社会可持续发展的需要。必须建立和完善各级各类青年人才管理制度,支持青年优秀人才脱颖而出,引导青年人把个人成长与国家发展、社会进步等各项事业紧密结合起来,鼓励他们在艰苦复杂环境和丰富的社会实践中锻炼成长,在重大科研项目和工程项目实施中把培养青年人才作为一项重要任务。高等院校毕业生是社会宝贵的人才资源,是青年人才的重要来源,各级党委政府必须高度重视,坚持以社会需求为导向,建立完善高校毕业生就业工作机制,切实使用好这一宝贵资源。

(四) 造就一支庞大的社会工作人才队伍

一般而言,社会工作是一种由政府、事业单位和民间社会团体提供的福利性和公益性的服务,社会工作人才主要以助人为宗旨,运用专业知识、理论和方法,从事协调社会关系、预防和解决社会问题、促进社会公正的事务,社会工作事关构建和谐社会的大局,是现代文明不可或缺的“润滑剂”和“安全阀”,发挥着预防和解决社会问题、维护社会稳定、促进社会和谐进步的重要作用。当前,社会工作面临社会转型带来的深刻变化,在这一转型时期,各种社会问题会大量涌现,而且问题的复杂性、多样性明显增强,解决问题的难度也在不断增大,这些社会问题对社会福利、社会救助、社区服务等专业化社会工作的需求越来越多,要求越来越高,因此必须培养一支高素质的社会工作专业队伍,在社会工作中不断创新管理方式,拓宽服务范围,提高工作质量和专业化水平,发挥社会工作在解决社会矛盾、促进社会和谐的重要基础作用。

四、公共部门人力资源战略的制定与实施

(一) 公共部门人力资源战略的制定

1. 公共部门人力资源战略制定的特点

一是公共部门人力资源战略目标呈多元化的特点。对于企业来讲,人力资源战略的目标要服从和服务于追求经济效益最大化的目标。而对于公共部门来讲,追求的目标是多元的,一方面公共部门要为公众提供更多的公平、公开、公正的环境,满足公众的利益和需求,另一方面也要求公众承担一定的社会责任,同时公共部门要优化流程,构建良好的体制机制。既然公共部门的发展目标和战略是多元化的,那么公共部门的人力资源战略也应该是多元化的,这意味着在制定公共部门人力资源规划时要考虑更多的因素。

二是公共部门人力资源基础工作较为薄弱。我国大部分公共部门人力资源管理工作还处在传统的人事管理阶段,人力资源管理基础工作比较薄弱,难以发挥人力资源管理对公共部门发展目标的战略支持作用。这主要表

现在日常人力资源管理工作缺乏规范的流程和标准,仍然存在着按照主观经验办事的情况;岗位分析不到位,各个岗位职责和权限不清晰;人员考核形式化,缺乏与岗位相对应的绩效考评指标体系;激励机制不完善,虽然有绩效工资,但是没有真正地按照绩效工资的运行机制去运作,没有充分发挥绩效工资的激励作用。

三是公共部门人力资源战略制定的影响因素较多。一方面,由于企业拥有人事自主权,人力资源管理一般遵循劳动法和相关法规即可,因而在制定人力资源战略时具有较大的灵活性,而公共部门人力资源战略的制定受法律法规和其他影响制约因素很多。以政府部门为例,政府部门的人力资源战略编制需要遵守《中华人民共和国公务员法》等一系列相关法规、规章及政策性文件,涵盖了公共部门人力资源管理的各个环节(包括录用、工资、考核、轮岗、升降、任免、辞职与辞退、培训、奖励等方面)。此外,公共部门人力资源战略的制定还要受到编制、职数以及财政等多方面因素的影响。另一方面,公共部门人力资源战略制定的影响范围大,所受公众制约因素较多。与企业相比,由于公共部门的一举一动都会引起社会的高度关注,因此公共部门的人力资源战略(比如说机关单位精减人员战略)活动可发挥的空间不大,所受制约因素较多。

2. 公共部门人力资源战略制定的信息收集与加工方法

(1) 信息收集方法

充足而有效的信息是公共部门人力资源战略制定的保证。信息的收集可以来自文献研究、调查问卷和访谈。

文献研究法是通过阅读公共组织内部的历史资料、相关文件以及国内外标杆公共部门组织的相关人力资源战略资料而获取有用信息的方法。优点是能够获取组织内外纵向与横向大量的人力资源信息,吸取标杆组织的实用经验。

采取调查问卷收集信息的优点是调查范围广、效率高,而且收集来的信息可以通过描述统计和推断统计进行现状研究和预测未来,缺点是问卷信息有限,不易获得更深入的信息。

访谈则和调查问卷相反,它是通过与被调查者面对面,或者电话采访的方式获取信息的方式,适合于询问不具备多项选择答案的问题,容易得到问卷法难以得到的资料,缺点就是样本数量有限,而且费时。

(2) 现状分析和预测分析方法

在收集到原始信息的基础上,我们还需要运用统计工具对原始信息进行分析加工,通过加工了解现在和预测未来。现状分析和预测分析方法都是利用调查问卷所收集的资料和内部资料,运用统计工具进行分析的方法。现状分析主要是分析公共组织构成的性别、年龄、职称、学历等人力资源队伍的结构现状以及被调查者对人力资源战略问题的相关看法,运用的描述统计方法主要有频数分布分析、交叉分析、均值分析等。

由于人力资源战略是对未来几年人力资源重点工作的展望,因而预测分析也是常用的统计分析手段。所运用的统计方法主要有回归分析、时间序列分析等方法。

3. 公共部门人力资源战略制定的工具选择

(1)SWOT矩阵法

SWOT矩阵法是比较经典的人力资源战略分析方法,它是一种对公共组织优势、劣势、机会和威胁的分析。优势和劣势是组织内部的因素,而机会和威胁是组织外部的因素。威胁是组织外部对组织运行不利,影响组织无法实现既定目标的因素;机会是指能够不断帮助公共部门实现目标的外部因素。而优势和劣势分别是指公共部门内部实现人力资源战略的有利之处和不利之处。在收集完组织内部和外部的信息之后,再将各因素进行评分,按因素的重要程度加权求和。在制定人力资源战略时应尽可能采取一些措施将威胁消除掉,利用并扩大公共部门已有的优势。

(2)问题导向法

问题导向法是指根据问题确定人力资源战略的一种方法。具体来讲,就是在制定人力资源战略时,围绕公共部门目前和将来会出现的主要问题,在一定的约束条件和可利用的资源下,提出相应对策的一种战略分析方法。由于这种方法牢牢抓住了人力资源战略的关键之处,因此问题导向法也是一种应用广泛的人力资源战略分析方法。

(3)PEST法

PEST法主要是分析人力资源战略制定的宏观环境分析方法,即公共部门人力资源战略所面临的来自政治、经济、社会、技术方面的影响。公共部门的环境中政治因素是首先需要考虑的因素,目前不少政府部门之所以开始制定人力资源战略,这与我国政府高度重视人才工作、提出“人才强国战略”高度相关;从经济方面看,加入WTO与世界经济一体化也同时意味着我国的公共部门政策的制定、政策出台的程序也需要考虑全球性经济因素;从社会方

面看,公共部门从管理行政向服务行政转变,由过去重管理轻服务,“以政府为中心”到开始注重公共服务,“以满足公众需求为中心”的转变;从技术方面看,信息革命所引发的电子政务运动也是不可忽视的因素之一。这四个方面的影响意味着公共部门过去的人力资源工作重心应该随之改变,人力资源培养工作也应与时俱进,以适应来自政治、经济、社会、技术方面的要求。

(二)公共部门人力资源战略的实施

1. 公共部门人力资源战略实施的步骤

第一步:明确公共部门人力资源战略的总体目标。

在这一阶段,主要明确公共部门在选人、育人、用人、留人等方面的总体目标,只有在人力资源战略总体目标清晰的前提下,各个下属单位才能有的放矢,制定合理的人力资源规划和具体的工作计划。

第二步:将人力资源战略总体目标进行分解。

在这一阶段,将公共部门的人力资源战略进行分解,细化为人力资源招聘、培训、绩效管理、薪酬福利、员工职业生涯管理等各个分目标,然后将人力资源战术目标分解到各个相关部门。

第三步:各个相关部门认真执行公共部门人力资源的战术目标。

在这一阶段,将公共部门的战略目标分解后的战术目标进行细化,细化为短期和中期的具体工作计划,然后各个相关部门分别认真贯彻和执行。

第四步:对实施结果进行评估和反馈。

在这一阶段,公共部门的人力资源管理机构对人力资源战略的贯彻执行情况进行评估,并听取相关部门的工作汇报,反馈相关问题,从而有效调整公共部门的人力资源战略。

2. 公共部门人力资源战略实施的基本策略

(1)完善用人机制,建立公共部门的人力资源管理体系

人才资源是第一资源,公共部门需要贯彻落实科学的人才发展观,建立健全公共部门的人力资源管理体系。一方面,公共部门需要严格按照国家人社部发布的公共部门公开招聘相关规定的要求开展外部人才的引进工作,保证招聘工作中的公平、公正、公开,广纳贤才、唯贤是举,积极吸引外部高素质人才为公共部门服务,充分发挥公共部门的社会服务型职能;另一方面,公共部门需要转变传统的以人员管理为中心的人力资源管理模式,充分

意识到现代化人力资源管理工作对于公共部门高效开展各项社会服务工作的重要性,提高对人力资源管理的重视程度,坚持以人为本,树立现代化人力资源管理观念,严格遵守国家有关部门的相关规定,科学设置人力资源管理的部门和岗位,合理安排专业人员负责本单位人力资源管理工作,为公共部门顺利开展人力资源管理工作提供制度保障。

(2)建立人才培养机制,为公共部门人才提供更多的发展机遇

建立公共部门的人才培养机制,有利于公共部门的可持续发展,有利于打造一支素质过硬、作风优良的公共部门人才队伍。为此,要做到以下两点:

一是要制定科学有效的人才培养计划。基层机关、事业单位领导要加大对人才管理的重视,认识到人才是新时期做好基层机关、事业单位工作事务的基础,切实把工作人员的培养工作当成一个长效机制来抓,根据本单位的实际情况、岗位设置、工作人员专业类别及综合素养等实际情况,做好摸底调查,制定科学合理的人才培养计划,定期或不定期地对单位员工开展丰富多样的人才培养活动。

二是人才培养工作要体现公平性。公平的竞争环境能够激发基层机关、事业单位工作人员的工作积极性,也有助于建立良性的单位内部竞争机制。基层机关、事业单位在对员工进行培养时,要坚持公平性,让肯付出的人得到机会,让敢付出的人抓住机会,让慵懒的人失去机会。

(3)完善人才激励机制,激励先进带动后进

完善公共部门的人才激励机制,可以充分调动公共部门员工的工作积极性,可以从以下方面进行:

一是建立完善的人才奖惩机制。既要建立奖励激励机制,也要建立惩罚激励机制,对工作中的优秀人员给予精神和物质的奖励,而对于工作中不合格的工作人员则应给予纪律处分和党内处分,切实发挥奖惩机制的双向激励作用。

二是正确发挥绩效考核的激励作用。绩效考核是对公共部门工作人员一定时期内工作状态和工作结果的考评,是对这一考核期中优秀工作人员所取得结果的肯定,是对他们工作热情的赞扬。基层机关、事业单位必须充分发挥绩效考核的激励作用,具体来讲就是制定严格的绩效考核标准,并且严格地将这一标准执行下去。比如根据这一年中的考勤情况、工作态度、工作结果等多重指标,对工作人员进行考核,考核结果为优秀者,绩效奖励可以给予一定程度的提高,同时对其他工作人员也是一种促进和激励。