



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业课程教材

公共部门人力资源开发及管理

边慧敏 主编

尹庆双 刘红 曾之光 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

高等学校公共管理类专业课程教材

公共部门人力资源开发及管理

边慧敏 主编

尹庆双 刘 红 曾之光 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材。

本书按照从理论到实务再到具体各部门的思路,分为理论篇、实践篇和部门篇三大部分。其中,理论篇在对公共部门人力资源管理作出界定的基础上,着重阐述了国内外公共部门人力资源管理的发展历史、发展模式、发展趋势及其相关理论;实践篇主要介绍职位分析、分类管理、预测与规划、配置流动与保障、素质测评、职业生涯规划 and 职业道德等内容;部门篇则主要介绍了党政部门、事业单位和国有企业人力资源的获取、培训、绩效考核、薪酬管理、激励与约束机制等内容。

本书注重从三个结合,即宏观性和微观性、理论性和应用性、综合性和局部性的结合,来构建全书的基本框架,对公共部门人力资源管理进行了多层次的系统阐述,并强化适用性和可操作性,具有鲜明的特色。

本书既可以作为 MPA 教育的专用教材,也可用作高校公共管理、行政管理等相关专业的本科生和研究生教材,还可供各级各类公共部门管理人员培训、参考之用。

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源开发及管理 / 边慧敏主编. —北京:
高等教育出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 04 - 027586 - 5

I. 公… II. 边… III. 人事管理学 - 高等学校 - 教材
IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 139631 号

策划编辑	孙乃彬	责任编辑	施春花	封面设计	杨立新
责任绘图	尹文军	版式设计	张 岚	责任校对	王 超
责任印制	陈伟光				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
总 机 010 - 58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京市白帆印务有限公司

开 本 787 × 960 1/16
印 张 28.25
字 数 530 000
插 页 1

购书热线 010 - 58581118
免费咨询 800 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2009 年 9 月第 1 版
印 次 2009 年 9 月第 1 版
定 价 33.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 27586 - 00

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)
 娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)
 邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)
 陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)
 崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员：(以姓氏笔画为序)

马 骁	王万茂	尹庆双	王俊豪	宁 骚
刘小兵	朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳
沈亚平	李成智	张建东	吴春华	严 强
沈琴琴	李 鲁	周志忍	林尚立	陈季修
陈振明	闫小波	胡宁生	郑功成	席 恒
胡象明	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民	

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自 2001 年成立以来,在教育部高教司等部门的领导下,对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快,但又存在诸如课程不规范等问题,经过认真的讨论和研究,认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课(即大平台)和专业基础课(即小平台),以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上,经过委员们的认真讨论,我们确定了两类基础课的名称,现予发布,希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

(一) 公共基础课(即大平台)

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

(二) 专业基础课(即小平台)

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

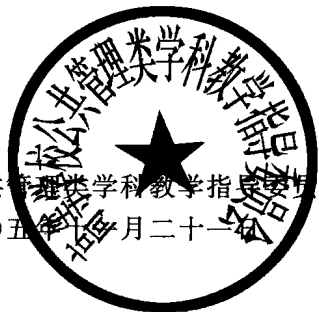
劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价

高等学校公共管理类学科教学指导委员会

二〇〇五年四月二十一日



总 前 言

20 世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任務,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在 1998 年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至 2005 年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业 426 个、行政管理专业 277 个、劳动与社会保障专业 118 个、土地资源管理 65 个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有有什么样的专业技能等。在 2001—2005 年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由 2003 年以来公共管理类专业

方向的全部 5 位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006 年 6 月

前 言

在我国,公共管理是一个新兴学科和领域,是21世纪社会各界关注的一个热点,公共部门人力资源管理日益受到重视和关注。为适应我国公共管理现代化、科学化、专业化的要求,迫切需要一支高素质、专业化的公共部门管理人员队伍。为此,加强公共部门人力资源管理方面的理论研究和知识学习,全面提升公共部门人力资源的素质,具有十分重要的战略意义。

自2000年以来,全国各地已经出版了几十部公共部门人力资源管理教材,有力地推动了该学科的建设与发展。但同时也存在着不足,主要表现在:

1. 缺乏宏观性。多数教材仅将企业人力资源管理的理论照搬到公共部门来进行研究,没有看到企业人力资源管理和公共部门人力资源管理之间的区别,仅简单地将其理论运用到公共部门人力资源开发与管理活动和过程的分析研究中。

2. 缺乏综合性。有的教材将公共部门仅局限于党政部门,忽略了公共部门还应包括国有企业和事业单位两大社会部门,仅仅阐释了党政部门人力资源管理的状况、特征,难以达到为党政人才、国有企业管理人才和专业技术人才等三支队伍的建设提供建设性策略的目的。

3. 缺乏理论和实际的结合。许多教材一般都仅对中外公共部门人力资源管理的一般理论、原理和原则进行详细的分析,具有较强的理论性,但忽略了理论和实际的联系,很少涉及具体的管理模式、手段和方法,可操作性较弱。

本教材注重三个结合,来构建全书的基本框架,具有鲜明的特色,主要体现在:

- 一是宏观性和微观性的结合,既有中外公共部门人力资源管理战略、规划和基本制度的概况,又有各个具体的公共部门,如党政部门、国有企事业单位,依法对本部门内现实的人力资源进行开发、管理的活动和过程。

- 二是理论性和应用性的结合,既包括中外公共部门人力资源管理的一般理论、原理和原则,具有较强的理论性,又包括一系列具体的管理模式、手段和方法,具有很强的可操作性。

- 三是综合性和局部性的结合,既包括中外各国公共部门人力资源的现状、问题和发展趋势的综述,又包括党政部门、国有企业和事业单位等三大社会公共部门人力资源管理的状况、特征和改革举措。

本书主要是按照从理论到实务,再到具体各部门的写作思路,共分为理论篇、实践篇和部门篇三大部分。从国内外公共部门人力资源管理的发展历史、发展模式、发展趋势及其理论基础,到职位分析、分类管理、预测与规划、配置流动与保障、素质测评、职业生涯规划 and 职业道德等公共部门人力资源管理的主要环节和内容,再到党政部门、国有企业和事业单位等三大社会公共部门人力资源的获取、培训、绩效考核、薪酬管理、激励与约束机制,内容全面、体系完整、层次清晰、资料丰富、观点明确、形式灵活,有助于读者对公共部门人力资源管理理论、知识、技术和方法的了解、掌握与应用。

本书的写作大纲、谋篇布局、内容安排由主编边慧敏确定,各章的撰写者分别是:第一章,尹庆双、邓湘树;第二章,边慧敏、李幸;第三章,刘红;第四章,唐代盛;第五章,苏远琳;第六章,曾之光;第七章,边慧敏、任旭林;第八章,边慧敏、冯卫东;第九章,贾国雄;第十章,王学义;第十一章,蒋华;第十二章,郭志刚。最后,全书由边慧敏、刘红和曾之光负责统稿和定稿等工作,并由陈井安审稿。

在本书各章的编撰过程中,我们参考了国内外学者的有关教材、著作以及期刊文献等各种形式的研究成果,在书后的参考文献中均一一列出,在此致以诚挚的感谢。由于学识所限,书中错误和遗漏在所难免。在此,我们真诚希望各位专家和广大读者给予批评指正。

编 者

2009年6月

主 编 寄 语

人力资源是国家和民族进步的重要战略资源。公共部门人力资源管理是公共部门变革与发展的驱动性要素,其核心任务是为公共事业发展建构智力资本优势,充分实现公共部门人力资源效益,使之与公共事业发展目标动态匹配。因此,公共部门人力资源管理是社会事业持续进步的重要推动力,也是实现全面建设小康社会目标的重要基石。

公共部门人力资源管理作为公共管理类学科及专业的基础课程,是根据人力资源管理的一般理论,结合我国公共管理的实践,以公共部门人力资源管理为研究对象,旨在揭示公共部门人力资源管理的性质、特征、内容、方法及其发展规律。因此,它与管理学、行政学、人力资源管理学类课程有着密切关系,先修课程主要包括管理学、行政学、公共管理学、人力资源管理学等,后续课程则有人才素质测评、薪酬与绩效管理、公务员管理、非营利组织管理等课程。

通过本课程的教与学,使学生全面了解公共部门人力资源管理的基本知识,系统理解公共部门人力资源管理的普遍规律和基本原理,熟练掌握公共部门人力资源管理的操作技术与方法,并能综合运用对实际问题的分析,初步具有解决一般公共部门人力资源开发与管理问题的能力,进一步提高学生的综合管理素质和水平。

根据教材内容,本课程的总学时数为 54,具体各章的学时安排如下:^①

章 节	教 学 内 容	学时数
★ 第一章	公共部门人力资源管理导论	5
第二章	国外公共部门人力资源管理发展概述	4
★ 第三章	中国公共部门人力资源管理发展概述	5
★ 第四章	公共部门职位分析与人力资源分类管理	4
第五章	公共部门人力资源预测与规划	4
★ 第六章	公共部门人力资源配置、流动与保障	5
★ 第七章	公共部门人力资源素质测评	5

^① 注:带有★者为重点章节。

续表

章 节	教 学 内 容	学时数
第八章	公共部门人力资源职业生涯规划与管理	4
第九章	公共部门人力资源职业道德	3
★ 第十章	党政部门人力资源管理	5
★ 第十一章	事业单位人力资源管理	5
★ 第十二章	国有企业人力资源管理	5
合 计		54

人力资源管理既是一门科学又是一门艺术,公共部门人力资源管理更有很强的技术性和较强实践性。对于本课程的讲授,根据本人多年的经验,建议教师在教学过程中需要融启发式教学、实践性教学和案例教学于一体,通过课堂讲授、课堂讨论、案例分析讨论、模拟情景、分小组进行科研攻关、自学、作业等多种方式的交叉进行,锻炼学生运用人力资源管理的相关理论与方法分析公共部门人力资源管理实际问题的能力。首先,教师在课堂上应对公共部门人力资源开发与管理的概念、规律、原理和方法进行必要的讲授,并讲授每章的重点、难点内容。其次,教师在讲授中应注重理论联系实际,通过必要的案例展示启迪学生的思维,加深学生对有关概念、理论等内容的理解,并应采用多媒体辅助教学,播放相关的教学资料。第三,本课程自学内容的量应不少于课堂教学时数的20%,主要是让学生自主学习,并提交读书报告、分析报告和研究报告。

学生在本课程的学习过程中要坚持学以致用原则,注意以下几点:(1) 重点掌握公共部门人力资源管理的基本概念、基本理论和基本技能,深刻领会概念的关键点及其所囊括的主要内容,不断提高准确、深入理解和定义概念的能力;(2) 结合公共部门人力资源管理的有关理论和方法,积极参加公共部门人力资源管理案例的教学活动,教学案例踊跃发言、自学案例多方求证,不断提高分析问题、解决问题的能力;(3) 注意了解公共部门人力资源管理的实际业务流程、科学决策程序和实际当中存在的问题,在理论与实践相互结合的不断探索中,实现学有所得、学有所用,逐步提高实践能力,并充分激发和培养创新意识与创新能力。

从就业和考研的角度来看,读者一方面应当重点加强对第一、三、四、六、七、十、十一、十二章的学习,并及时了解和阅读国内外关于公共部门人力资源管理的最新理论研究成果与著作,不断提高自己的理论素养。另一方面,还应当随时关注和追踪国内外公共部门人力资源管理实践改革与创新的最新进展,并尽可能多地参与到公共部门人力资源管理的实践活动之中,不断提高自己的综合素

质。这样,对增强在公共部门就业的适应能力和报考公共管理类研究生都会有较大帮助。

边慧敏

2009年6月

目 录

理 论 篇

第一章 公共部门人力资源管理导论	2
第一节 公共部门	4
一、公共部门的含义	4
二、公共部门的范围	5
三、公共部门的特点	5
四、公共部门的作用	8
第二节 人力资源管理	8
一、人力资源的含义和特点	8
二、人力资源管理的含义和特点	11
三、人力资源管理的主要内容	12
四、人力资源管理的发展趋势	13
第三节 公共部门人力资源管理概述	14
一、公共部门人力资源管理的内涵	14
二、公共部门人力资源管理的基本特征	15
三、公共部门人力资源管理的基本原则	18
四、公共部门人力资源管理的运行机制	20
五、公共部门人力资源管理的地位与作用	22
六、公共部门人力资源管理的目标与任务	23
七、公共部门人力资源管理的发展趋势	25
第四节 公共部门人力资源管理的理论基础	27
一、公共权力与委托—代理理论	27
二、人性假设理论	28
三、激励理论	30
四、人力资本理论	33
本章小结	34

关键词	35
复习思考题	35
教学案例	35
自学案例	36
补充与提高	38
第二章 国外公共部门人力资源管理发展概述	39
第一节 国外公共部门人力资源管理的历史回顾	40
一、公共部门人力资源管理产生的原因	41
二、国外公共部门人力资源管理制度的发展历程	42
第二节 西方发达国家公共部门人力资源管理制度的发展概况	46
一、英国现代文官制度的选择与推进	46
二、美国公务员制度的建立与发展	47
三、法国公务员制度的建立与发展	47
四、德国公务员制度的产生与发展	48
五、日本公务员制度的发展概况	49
第三节 国外公共部门人力资源管理模式的比较分析	49
一、国外公共部门人力资源管理的基本类型	49
二、国外公共部门人力资源管理的基本准则	52
三、国外公共部门人力资源管理的主要特点	56
四、国外公共部门人力资源管理的基本内容	58
五、国外公共部门人力资源管理的体制比较	63
六、国外公共部门人力资源管理的改革趋势	64
本章小结	69
关键词	69
复习思考题	69
教学案例	70
自学案例	71
补充与提高	73
第三章 中国公共部门人力资源管理发展概述	74
第一节 旧中国人事制度的历史回顾	76
一、中国古代的官吏制度	76
二、中国古代的人事管理思想	79
三、民国时期的公务员制度	80
第二节 新中国干部人事制度的发展历程	85

一、创建和发展时期	85
二、挫折和倒退时期	86
三、拨乱反正和改革初期	86
四、全面改革和深化时期	87
第三节 我国公共部门人力资源管理制度的建立	89
一、我国公共部门人力资源管理制度的基本建立	89
二、我国公共部门人力资源管理制度的主要内容	91
三、我国公共部门人力资源管理的机构设置及其职责	93
四、我国公共部门人力资源管理制度的主要特点	96
第四节 我国公共部门人力资源管理的改革与创新	98
一、我国公共部门人力资源管理的主要问题	98
二、我国公共部门人力资源管理的探索与改革	100
三、我国公共部门人力资源管理的发展趋势	103
本章小结	106
关键词	106
复习思考题	106
教学案例	107
自学案例	108
补充与提高	110

实 践 篇

第四章 公共部门职位分析与人力资源分类管理	112
第一节 公共部门的职位分析与评价	114
一、公共部门的组织结构	114
二、公共部门的职位分析	118
三、公共部门的职位评价	121
第二节 公共部门人力资源的分类管理	124
一、公共部门人力资源分类管理的含义	124
二、公共部门人力资源分类管理的原则	125
三、公共部门人力资源分类管理的方法和内容	126
四、公共部门人力资源分类管理的基本制度	128
第三节 国外公共部门人力资源分类管理体系	131
一、国外主要的人力资源分类管理体系	131

二、公共部门人力资源分类管理制度的发展趋势	134
第四节 我国公共部门人力资源的分类管理制度	135
一、我国公共部门人力资源分类管理制度的发展概况	135
二、我国现行公务员职位分类制度的主要内容	138
三、我国公务员职位分类制度的评价	142
本章小结	143
关键词	143
复习思考题	144
教学案例	144
自学案例	148
补充与提高	149
第五章 公共部门人力资源预测与规划	150
第一节 公共部门人力资源预测与规划概述	151
一、公共部门人力资源预测与规划的含义	151
二、公共部门人力资源预测与规划的意义	152
三、公共部门人力资源预测与规划的影响因素	153
第二节 公共部门人力资源预测	154
一、公共部门人力资源需求预测	154
二、公共部门人力资源供给预测	159
三、公共部门人力资源供求平衡	162
第三节 公共部门人力资源规划	163
一、公共部门人力资源规划的内容	163
二、公共部门人力资源规划的分类	165
三、公共部门人力资源规划的编制	166
四、公共部门人力资源规划的评价与控制	167
本章小结	170
关键词	170
复习思考题	171
教学案例	171
自学案例	172
补充与提高	173
第六章 公共部门人力资源配置、流动与保障	174
第一节 公共部门人力资源配置	175
一、公共部门人力资源配置的内涵	176

二、公共部门人力资源配置的程序	177
三、公共部门人力资源配置的机关及权限	178
第二节 公共部门人力资源流动	179
一、公共部门人力资源流动的内涵	179
二、公共部门人力资源的晋升管理	180
三、公共部门人力资源的降职管理	183
四、公共部门人力资源的交流调配	184
五、公共部门人力资源的辞职辞退	187
第三节 公共部门人力资源保障	190
一、公共部门人力资源的申诉控告	190
二、公共部门人力资源的社会保障	195
本章小结	200
关键词	200
复习思考题	201
教学案例	201
自学案例	202
补充与提高	203
第七章 公共部门人力资源素质测评	204
第一节 人力资源素质测评发展历史	205
一、我国古代的人事测评思想	206
二、现代科学化的人力资源素质测评	206
三、电子化人力资源素质测评的发展趋势	207
第二节 心理测验	208
一、测验信度和效度	208
二、认知能力测验	210
三、个性测验	212
第三节 评价中心	213
一、评价中心概念	214
二、评价中心方法	214
三、评价中心的有效性	220
四、评价中心的新形式——发展中心	221
第四节 人力资源素质测评发展趋势	222
一、人力资源素质测评方法进展	222
二、人力资源素质测评理论展望	226