

成都市人事局组织编写

公共部门 人力资源管理 ——理论与实践

唐志红 韩文丽 沈登学·主 编

GONGGONG-BUMEN
RENLIIZIYUAN GUANLI



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

公共部门 人力资源管理 ——理论与实践

唐志红 韩文丽 沈登学·主 编
朱冬梅 王 蓉·副主编

图书在版编目 (C I P) 数据

公共部门人力资源管理：理论与实践 / 唐志红，韩文丽，沈登学主编. —成都：西南交通大学出版社，2007.5

ISBN 978-7-81104-487-4

I. 公... II. ①唐...②韩...③沈... III. 人事管理学—公务员—培训—教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 145549 号

公共部门人力资源管理

——理论与实践

唐志红 韩文丽 沈登学 主编

责任编辑	臧玉兰 邓岚
封面设计	本格设计
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	146 mm×208 mm
印 张	13.25
字 数	362 千字
印 数	1—2 000 册
版 次	2007 年 5 月第 1 版
印 次	2007 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81104-487-4
定 价	22.00 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

《公共部门人力资源管理——理论与实践》

编审委员会

主任	李绍华		
副主任	冯跃国	刘学贵	
委员	赵全章	蒋志敏	罗丰勉
	王永会	邓国彬	秦波
	王学和	杨志武	

编写组

组长	唐志红		
副组长	沈登学	韩文丽	
成员	(按姓氏笔画排列)		
	王蓉	朱冬梅	沈登学
	钟彦	唐志红	韩文丽

前 言

公共部门的改革是中国特色社会主义制度建设的重要内容。《公务员法》和《事业单位岗位设置管理试行办法》的相继出台，为我国公共部门人力资源管理的制度化建设奠定了基础。引入现代企业人力资源管理的先进思想，结合我国公共部门的特性，架构我国公共部门人力资源管理科学的理念、方法，是推动我国公共部门绩效提升的重要措施。本书正是基于此，在借鉴西方现代公共部门人力资源管理的先进思想和方法基础上，结合我国在这方面的实践，从理论到方法的层面，对公共部门人力资源管理的制度、工作分析、招聘、培训开发、绩效评估、心理管理、工资等内容进行分析阐述，并将信息化管理、人力资源市场建设和权利义务的保护及社会保障作为整个公共部门人力资源管理的保障措施予以较为详尽的介绍。全书理论和实践相结合，每一章后面都配有相应的案例思考和复习思考题，给读者提供较大的思考空间，使他们能做到自动地将理论学习和日常的实践相结合。

本书是集体智慧的结晶。写作的框架是由西南交通大学人文学院的唐志红副教授（经济学博士）和韩文丽副教授（经济学博士）共同提出的，并经成都市人事局相关领导讨论后得到确认。在写作中，我们很高兴邀请到了四川省行政学院著名教授王蓉老师、成都信息工程学院沈登学教授和西南交通大学人文学院朱冬梅副教授加盟。他们的积极工作，保证了本书的及时出版。

本书各章节编写的具体分工为：第一、二、八章由唐志红老师负责（钟彦老师参与第八章的部分内容的写作），第四、七、十五、

十六章由韩文丽老师负责，第三章由王蓉老师负责，第五、六、九、十一、十二由朱冬梅老师负责，第十、十三和十四章由沈登学老师负责。书稿出来以后，成都市人事局相关领导认真审阅，提出了具体的修改意见。全书最后由唐志红老师总纂。

本书在编写过程中较多地参考了当今公共部门人力资源管理学学术界的研究成果，限于篇幅，难以一一列出，在此，我们整个编写组一并致歉和致谢！由于我国公共部门改革正在深入进行，相应的人力资源管理制度也正在改革中，再加之整个成书时间较短，因此，本书难免存在遗漏甚至错误，敬请同行指正。

《公共部门人力资源管理
——理论与实践》编写组

2006年11月30日

目 录

第一篇 公共部门人力资源开发的理论基础

第一章 公共部门人力资源管理导论	3
第一节 人力资源的内涵及人力资源管理发展	4
第二节 公共部门及公共部门人力资源管理的基本概念	15
第三节 公共部门人力资源管理框架	21
复习思考题	32
第二章 公共部门人力资源管理的理论基础	33
第一节 公共部门人力资源管理的基本理论	33
第二节 公共部门人力资源管理的基本原理	39
复习思考题	51
第三章 现代公共部门人力资源管理基本制度	52
第一节 公务员的含义及西方国家公务员制度	53
第二节 中国公务员制度	60
第三节 事业单位的人事制度	73
复习思考题	80

第二篇 公共部门人力资源开发的手段

第四章 公共部门人力资源规划与职业发展	83
---------------------	----

第一节	公共部门人力资源战略	83
第二节	公共部门人力资源规划	87
第三节	公共部门人力资源的职业发展	98
第五章	公共部门工作分析与工作评价	106
第一节	工作分析	107
第二节	工作评价	128
	复习思考题	148
第六章	公共部门人力资源招聘	149
第一节	招聘概述	149
第二节	人力资源招聘的程序及方法	153
第三节	人力资源招聘的工具	162
第四节	公共部门人力资源招聘与录用	171
	复习思考题	177
第七章	公共部门人力资源培训与开发	178
第一节	公共部门人力资源培训概述	178
第二节	公共部门人力资源培训的组织与管理	186
第三节	我国的公务员培训制度	192
	复习思考题	197
第八章	公共部门人力资源绩效管理	199
第一节	绩效与绩效管理的认识	199
第二节	公共部门绩效评估指标建设	209
第三节	绩效评估的方法与技术	216
	复习思考题	225
第九章	公共部门人力资源配置	226
第一节	公共部门人力资源配置的基本原理	226
第二节	公共部门人力资源配置	231
	复习思考题	246

第十章 公共部门人力资源薪酬与福利	247
第一节 薪酬的基本原理	248
第二节 公务员的工资制度	251
第三节 公共事业单位的工资制度	260
第四节 公共部门的福利管理制度	269
复习思考题	276
第十一章 公共部门人力资源激励管理	277
第一节 激励及激励理论概述	278
第二节 公共部门的人员激励	286
复习思考题	295
第十二章 公共部门问题员工的管理	296
第一节 问题员工的内涵及类型	296
第二节 问题员工的管理举措	301
复习思考题	312
第十三章 公共部门人力资源管理中的心理管理	313
第一节 心理学对人力资源管理的影响	314
第二节 人力资源管理中的心理学理论	317
第三节 人力资源管理中的心理测量技术和 心理测量原理	330
复习思考题	339

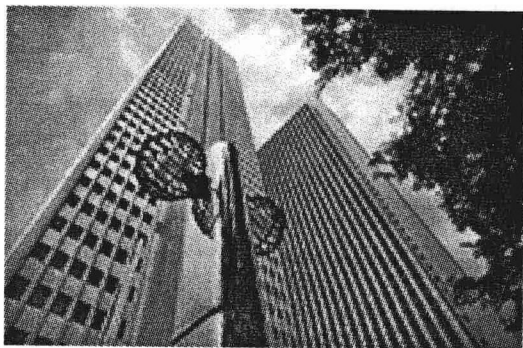
第三篇 公共部门人力资源开发的保障措施

第十四章 公共部门人力资源信息化管理	343
第一节 信息化人力资源管理概述	344
第二节 信息化人力资源管理规划	348
第三节 信息化人力资源管理的功能开发	355

第四节	信息化人力资源管理的实施	361
复习思考题		376
第十五章	公共部门人力资源流动与人力资源市场	377
第一节	公共部门人力资源流动	377
第二节	公共部门人力资源配置与人力资源市场建设	386
复习思考题		395
第十六章	公共部门人力资源的权利、义务及社会保障	396
第一节	公共部门人力资源的权利、义务	396
第二节	公共部门人力资源的社会保障	404
复习思考题		411
参考文献		412

第一篇

公共部门人力资源开发的 理论基础



第一章 公共部门人力资源管理导论

☞【引入案例】

2003年8月,江南某市宣布招聘对日招商首席代表,年薪为税后50万元。据悉,这是目前人才市场中政府部门开出的最高价位。高薪之下,应者云集,无奈门槛太高,最终有效报名人数仅56人。受聘人A君介绍说,当初受聘时经过了历时半年的严格考核,“笔试、面试、论文、答辩,每一关都闯过了”。2004年4月,A君成为对日招商首席代表,也因其50万元的高薪成为引起众人关注的“天价公务员”。

2006年3月,A君因媒体称他“明确表达不再续约意愿”而再次站到聚光灯前。一时间评论随之铺天盖地:“天价政府雇员为何惨淡收场”、“政府雇员何以无法承担公众的期待”……高薪特聘政府雇员参与复杂、目标性极强的招商工作是否合适?怎样才能构建与中国国情相吻合的公共部门用人及激励机制?这些问题再一次引起人们更多的思考。

推动公共部门人力资源管理从人事管理向人力资源管理的转变是我国公共部门改革的重要内容,也是提升公共部门服务水平、适应现代市场经济建设的必然要求。本章将介绍人力资源的内涵及人力资源管理的发展历程,讨论公共部门人力资源管理基本的理论框架。

第一节 人力资源的内涵及人力资源管理发展

一、人力资源管理的基本概念

1. 资源

要了解人力资源，就需要我们首先对资源本身有一个清楚的认识。

资源是现代经济学中的一个核心概念，资源的配置，特别是稀缺资源的配置是经济学的研究对象。《辞海》中对资源的解释为“资财的来源”。从字面意义看，资源是资财或财富的来源。当代经济学把资源分为人力资源、自然资源、资本资源和信息资源，这种划分方法得到了人们的普遍认同。

2. 人力资源

人力资源概念的正式提出是近百年的事情，目前广为人知的人力资源概念是管理大师彼得·德鲁克于1954年在其名著《管理实践》中首先正式提出并加以界定的。他认为，人力资源是一种必须通过有效的激励机制才能开发和利用的一种特殊资源。

从管理的角度出发，我们认为，所谓的人力资源就是人所具有的，在一定条件下可以被组织所利用的，对价值的创造起贡献作用的体能、知识、技能、能力、个性行为特征与倾向等载体中的经济资源的总和。需要强调的是，现代管理愈发重视个性行为特征与倾向的价值，这种资源的属性在很大程度上决定了资源可使用的程度及方向。

一般的讲，人可分为个体人、群体人和任务人。对不同层次的人，其考察的力的目标对象是不一样的，如图1.1所示。

从图1.1可知：人力资源不是人本身，而是人身上所具有的可以使用的力，人只是资源的载体。著名人力资源管理专家、美国密歇根大学教授戴夫·乌里尔克认为“人力资源=能力水平×投入程度”。写作《中国可持续发展战略报告》一书的中科院专家们指出：人力

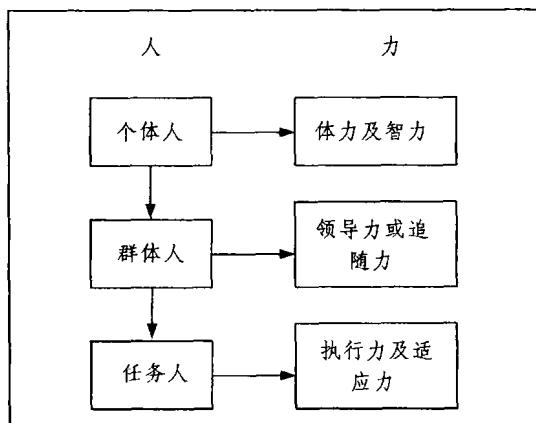


图 1.1 人一力的组合

资源能力分为三个层面——人的体能（生理和心理的健全程度）、人的技能（掌握基本技术和生产流程的熟练程度）和人的智能（创造性开发及创新的程度）。专家认为这三方面能力对社会财富的贡献分别为 1 : 10 : 100。按这样的计算，中国人的“人力资源能力”得分为 7 分左右，而发达国家得分则在 25~40 分。中国是人口大国而并非人力资源大国可以从这里得出结论。

正确理解人力资源，还需要掌握词概念与区别相关概念，如人才^①。《辞海》对人才的解释是：人才，是指有才识学问的人或德才兼备的人。人才资源更多地强调了其能力、学识的异质性，而人力资源则强调了能力的共同性。相对而言，人才是较人力资源高一个层次的概念。

3. 人力资源管理

(1) 管 理

要认识人力资源管理，就需要先认识管理。哈罗德·孔茨认为，

^① 与人才同音的还有人材与人财。人材强调了人力资源某一方面特征的可塑性，人才强调了其能力的特性，而人财则强调了对人力资源的使用会创造更多的财富。任何一个组织本质上所需要的人都是人财。

所谓的管理就是设计和保持一种良好环境，使人在群体里高效率地完成既定目标。彼得·德鲁克认为，管理是“人的价值与行为相整合的约束或社会秩序与知识探求”及“自由的艺术”。当今著名管理学家亨利·明茨伯格在一次演讲中提出，管理是科学也是艺术，同时也是手艺。这些认识丰富了管理的内涵，并使我们相信，要理解管理就必须从实践出发。彼得·德鲁克在《管理实践》中指出：“最终检验管理的是企业的业绩。唯一能证明这一点的是成就而不是知识。换言之，管理是一种实践而不是一种科学或一种专业，虽然它包含这两方面的因素。”^①

现代管理学认为，管理就是营造一个磁场，通过磁场效应凝结整合各个生产要素，使之整合在一起，形成合力和向心力，最终实现组织预先制定的目标，如图 1.2 所示。

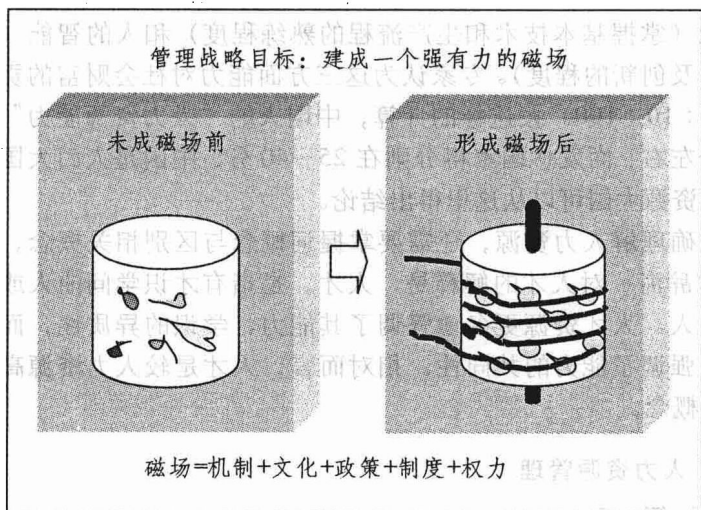


图 1.2 管理与磁场

管理所营造的磁场效应是通过机制、文化、政策、制度和权力

^① 彼得·德鲁克著：《管理实践》，上海译文出版社 1999 年 4 月第 1 版，第 11 页。

来实现的。其中，制度是基础，机制是保障，文化是源泉，权力是杠杆，而政策是措施。

(2) 人力资源管理

所谓的人力资源管理是运用现代化的科学方法，对与一定物力相结合的人力进行合理的组织、培训和调配，使人力、物力经常保持最佳比例，同时对人的思想、心理和行为进行恰当的诱导、控制和协调，充分发挥人的主观能动性，使人尽其才、事得其人、人事相宜，以实现组织的目标。人力资源是数量和质量的统一体，因此，人力资源管理就是从量和质两个方面进行管理。人力资源量的管理就是通过招聘、培训、组织和协调等方式使组织拥有所需要的人，实现人与组织岗位的恰当配置。人力资源质的管理就是通过对组织成员个体思想、心理和行为的整合与管理，提升个体的工作能动性，以创造更高的绩效。

人力资源管理的核心问题是“匹配”，即做到人与事的匹配。人力资源管理的对象不是单纯的人，而应该是与物力相结合的人。管理的落脚点也不是人本身，而是人身上所承载的为管理所需要的能力，管理关注的是能力的发挥。

二、人力资源的基本特征

相对于自然资源而言，充分有效地管理人力资源，就必须从人力资源的基本特征出发。人力资源具有能动性、时效性、增值性、非经济性、个体差异性、有限性和社会性等基本特征。

1. 能动性

人力资源是所有的生产力要素中唯一具有能动性的要素，人力资源的载体总是有目的、有计划地使用自己的体力和智力，在社会价值的创造中始终处于主动的地位，是劳动过程中最积极、最活跃的因素，其他的要素则总是处于被动的状态。调动被管理对象的能动性是人力资源管理的任务。