

公共管理丛书
GONGGONG
GUANLI

人力资源开发与管理

Renli Ziyuan Kaifa yu Guanli

- 总主编 周庆行
- 主 编 曾国平
- 副主编 陈文权 郑平生

重庆大学出版社

Administration

人力资源开发与管理

Renli Ziyuan Kaifa yu Guanli

主 编 曾国平

副主编 陈文权 郑平生

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人力资源开发与管理/曾国平主编. —重庆:重庆大学出版社, 2005. 9

(公共管理系列丛书)

ISBN 7-5624-3479-4

I. 人... II. 曾... III. ①劳动力资源—资源开发②劳动力资源—资源管理 IV. F241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 088108 号

人力资源开发与管理

主 编 曾国平

副主编 陈文权 郑平生

责任编辑:姚正坤 梁 涛 版式设计:梁 涛

责任校对:李定群 责任印制:秦 梅

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鹤盛

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆华林天美彩色报刊印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张:11.875 字数:298千

2005年9月第1版 2005年9月第1次印刷

印数:1—5 000

ISBN 7-5624-3479-4 定价:19.50元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究。

编 委 会

总 主 编:周庆行

编委会成员:(按姓氏笔画排序)

马智利	邓元时	亢 犁	王 谦
王成璋	司有和	刘渝琳	何 跃
张 鹏	张卫国	张国镛	陈文权
陈仲常	李国安	李景勃	吴绍棋
吴家华	周 立	周 明	周庆行
欧文福	郑平生	青 敏	胡 斌
赵有声	赵泽洪	赵修渝	钟佳萍
徐小钦	郭开怡	袁智忠	梁 平
黄 斌	龚晓莺	曾国平	谢 舜

总 序

公共管理是一种整合政府与非政府公共组织,充分运用现有的公共权力,在改革和完善对社会公共事务的治理过程中,致力于维护、拓展与妥善分配公共利益以持续地向公民提供优质丰富的公共产品、公共服务的管理活动。与此相应,公共管理学应是创造性地将政治学、社会学、经济学、法学、系统科学及管理学等诸多学科的理论与方法融为一体,研究政府和非政府公共组织的管理活动及其规律的学科体系,是一个多学科交叉渗透、集成创新的学科群,是一门追求卓越治理的科学和艺术。它对于发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,促进政府转变职能,改进管理方式,完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制以推进决策科学化、民主化,加快全面建设小康社会的进程,具有极为重要的理论支撑作用和实践导向功能。

现代公共管理及公共行政的研究与教育始于20世纪初的西方发达国家,至今已有上百年的历史,我国的公共管理与公共行政的研

究和教育从 20 世纪 80 年代开始恢复和重建,并随着我国改革开放的深入和拓展得到长足进展。进入 21 世纪,当创新成为人类社会发展的主题和趋势时,公共管理与公共行政所要研究和解决的问题也随着我国全面建设小康社会战略的启动而日益增多,公共行政与时俱进、集成创新的重要性也将日益凸现。为应对经济全球化和加入 WTO 的挑战,我国将在 21 世纪初加快传统行政向公共行政的转变:实现从全能行政向有限行政转变,从人治行政向依法行政转变,从管制行政向服务行政转变,从暗箱行政向透明行政转变,从免责行政向责任行政转变;从而建立和形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制和国家公共管理创新体系,进一步完善国家公共事务管理和干部培训制度,建设高素质、专业化、年轻化的国家公共事务和行政管理干部队伍。

1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于 2001 年 10 月在北京大学、清华大学、中国人民大学等 24 所高校首次进行 MPA 招生考试,第一批 MPA 学员已于 2002 年正式入学。然而,由于我国区域间经济和社会发展差距扩大的趋势尚未扭转,导致西部与东、中部地区的教育差距也日益突出。在西部 12 个省、市、自治区中,设置有公共管理或公共行政本科专业的高等院校可说是凤毛麟角,至于在研究生层次上培养公共管理学科类人才,则只有西安交通大学一花独秀。因为在国家确定招收 MPA 学员的 24 所高校中,除西安交通大学外,其余 23 所院校都集中在东部和中部地区,而地处西南的 6 个省、市、自治区直到 2003 年 8 月以前都没有一所高校获得招收 MPA 学员的办学权。而一大批训练有素、熟悉国际惯例及世贸规则,深谙管理技巧且德才兼备的公共管理人才的缺失,已成为严重制约西部大开发战略顺利实施的瓶颈。因此,调整学科结构和办学的区域结构,拓展公共管理教育,解决办学单位分布失衡的问题,认真

探索和研究公共管理在西部地区发展的路径及其规律,努力创造条件,为西部地区培养合格的研究生和本科层次的公共管理人才已迫在眉睫。为此,在教育部和国务院学位委员会办公室领导的关心与指导下,西南地区高校经过几年的努力,在公共管理专业学位教育建设上取得突破性进展。重庆大学、四川大学、云南大学在2003年全国申报新增公共管理硕士(MPA)专业学位授予权的百余所高校中脱颖而出,并于同年9月成为通过全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会评议,并经国务院学位办批准的新增公共管理硕士(MPA)专业学位研究生培养单位。与此相应,为支持西南地区高校公共管理学科的建设,促进校际之间的信息交流和学术合作,实现优质教学资源共享的目的,重庆大学出版社组织了西南地区(除西藏自治区)高校从事公共管理和公共行政的有关专家编写了公共管理丛书。本丛书在吸取了国外及东、中部地区相关高校已出版的专著及系列教材的成果基础上,按照教育部本科教育学科分类规定及国务院学位办确定的《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》的要求,不仅包括8门核心课程(除政治理论与外语之外),而且涵盖了公共管理所属的各个二级学科领域及各新兴学科的方向性必修课程和部分选修课程。

本丛书具有以下特色:

其一,系统完整,是国内首次涵盖了公共管理全部二级学科及其专业教育主要知识领域的大型丛书。

其二,视野开阔新颖,广泛吸取了我国加入世贸组织以及党的十六大召开后国内外公共管理和公共行政领域新的研究成果,为从事公共管理和公共行政研究及教学的教师、学生、实际工作者提供了最新的专业信息资料和开放、广阔的思维空间。

其三,西部区域特征显著,丛书中利用了大量的案例,其中相当部分是取自于西部各省区公共管理和公共行政的实践及理论探讨

成果。

其四,注重实用和操作性,突出应用性,强化案例分析的诠释功能,注重能力培养。

其五,古为今用、洋为中用,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,吸取中国传统行政管理思想和实践的精华,借鉴国外先进的公共管理和公共行政所取得的最新研究成果,并将其与新世纪中国全面建设小康社会、推进西部大开发的实践紧密结合,理论联系实际。

本丛书除适合公共管理研究生和本科生使用外,也适合与公共管理学科相关的研究生、本科生及各级公共管理人员作为培训参考资料使用。

参加本丛书编写的有:重庆大学、西南政法大学、西南师范大学、西南交通大学、西南农业大学、重庆工商大学、重庆医科大学、重庆师范大学、重庆工学院、贵州大学、贵州工学院、昆明理工大学、云南师范大学、广西大学、广西工学院以及重庆市教委等二十几所大学的教师及政府部门的管理人员。他们在公共管理与公共行政教育领域积累了丰富的经验,同时也比较注重社会实践,做到理论与实践相结合。

由于公共管理学作为一个多学科交叉渗透并在不断拓展的知识领域,其理论和在实践中的应用也必然需要不断地发展和完善,再加之我们受知识和实践的限制,本丛书仍有许多缺失和疏漏之处,我们真诚地希望专家和广大读者不吝给予指正,以便我们不断地修订、完善。

周庆行

2004年1月

目 录

⇒ 第一章 导论	1
第一节 人力资源开发与管理思想的发展	1
第二节 公共部门人力资源开发与管理的兴起和发展	18
第三节 公共部门人力资源开发与管理的涵义	26
【案例 1.1】 培训是最好的投资	41
【案例 1.2】 武汉、吉林探索实施政府雇员制	42
思考题	44
⇒ 第二章 职位分析	45
第一节 职位分析的内涵	45
第二节 职位分析的方法	56
第三节 职位分析的规范	67
第四节 职位要求的编写	70
【案例 2.1】 烟台市环境保护局的职位分类	74
【案例 2.2】 职位说明书的实例	79
思考题	81
⇒ 第三章 人力资源规划	82
第一节 人力资源规划的内涵	83

第二节	人力资源的供需预测	98
第三节	人力资源规划的方法	118
第四节	人力资源规划的运用	128
【案例 3.1】	“撞击反射实验”——公开招考公务员	139
【案例 3.2】	A 县的乡镇干部考聘合同制	141
思考题	147

第四章 人力资源开发

第一节	人力资源开发的意义	148
第二节	人力资源开发的环境	156
第三节	人力资源开发的内容	163
第四节	人力资源的自我开发	168
第五节	人力资源开发的途径	175
【案例 4.1】	中国香港注重实际的员工管理与培训	185
【案例 4.2】	发达国家公职人员在职培训工作的基本 做法	189
思考题	195

第五章 人力资源的绩效评估

第一节	绩效评估概述	196
第二节	绩效评估的方法	213
第三节	绩效评估的实施	232
第四节	绩效评估结果的反馈	240
【案例 5.1】	宏川县人事局的绩效考评	245
【案例 5.2】	江粟县卫生局的绩效评估模式	247
思考题	249

第六章 人力资源的薪酬管理	250
第一节 薪酬管理概述	250
第二节 薪酬系统的设计	263
第三节 福利	294
【案例 6.1】 由苏州叫停强制带薪休假引发的思考	299
【案例 6.2】 薪资管理的原理与原则设计薪酬制度应考虑 的政策事项	302
【案例 6.3】 “阳光工资”铺垫工资改革公务员薪酬将 大变革	303
思考题	308
第七章 人力资源的激励管理	310
第一节 激励管理的一般概述	310
第二节 西方激励管理基本理论与应用	318
第三节 人力资源激励管理的原则与方法	341
【案例 7.1】 这笔安全奖金该如何分配	360
【案例 7.2】 提前归队该受表扬,还是批评	362
思考题	363
后记	364
参考文献	366

第一章 导 论

第一节 人力资源开发与管理思想的发展

人力资源开发与管理的比较系统的理论是西方经济学家、管理学家于20世纪60年代以后提出的。不过,人力资源开发、管理活动的历史却可以追溯到遥远的古代,无论是中国还是外国,在现代人力资源理论建立之前,都已经积累起这方面比较丰富的思想和实践经验。挖掘整理这些思想和实践经验,有助于我们对人力资源开发与管理的孕育、产生、发展和变化有更清晰全面的认识。

一、中国传统人力资源思想

中国有五千年悠久而灿烂的文明史,早在我国先秦时期,有关人力资源思想的阐述就已见诸于《尚书》、《左传》、《管子》、《论语》、《墨子》、《孟子》、《韩非子》、《吕氏春秋》等著作之中;秦汉以后,人力资源的思想得到进一步的丰富和发展,在《史记》、《说苑》、《新

论》、《汉书》、《抱朴子》、《贞观政要》、《新唐书》、《资治通鉴》、《史通》、《王临川集》等史书和学者著作中,也有不少的关于人力资源的深刻见解。经过整理,我们可以把中国传统人力资源开发与管理思想概括为以下几个方面:

(一)为政之要,惟在得人

人才对于国家盛衰的重要性,历代思想家、政治家多有论述。两千年前,中国有名的管理思想巨著《管子·霸言》篇中,就已经提出“夫争天下者,必先争于人”的经世观念。《管子·五辅》中说,“古之贤王,所以取名广誉,厚功大业,显于天下,不忘于后世,非得人者,未之尝闻。”墨子指出:“尚贤者,政之本也。”(《墨子·尚贤》)唐太宗强调,“为政之要,惟在得人。”(《贞观政要》)明太祖朱元璋将这一思想发展得更为具体,他说:“构大厦者,必资于众工;治天下者,必赖于群才。”清康熙帝则把人才摆在治理国家的首要位置,他说:“政治之道,首重人才。”(《清史稿》)这些思想归纳为一句话就是“得人者昌,失人者亡”。

人才不仅关系到国家政治的稳定,还决定国家是富强还是贫弱,荀子认为,“赏行罚威,则贤者可得而进也,不肖者可得而退也,能不能可得而官也。若是则万物得宜,事变得应,上得天时,下得地利,中得人和,则财货浑浑如泉源,沄沄如河海,暴暴如丘山,……夫天下何患乎不足也?”(《荀子·富国》)其意思就是“任用合适的人才就能得天时、地利、人和,社会财富就会像泉水一样从地下涌流出来,像江河大海那样多得无法计算,像山脉丘陵那样到处堆积,又何患天下财富不足呢?”孟子也说:“不信仁贤则国空虚,无礼义则上下乱,无政事则财用不足”(《尽心下》),他从反面说明了贤才对国家富强的作用。

(二) 以人为本, 以和为贵

我国古代思想家很早就提出了“以人为本”的人事管理思想,《管子·霸言》指出,“夫霸王之所始也,以人为本,本治则国固,本乱则国危。”三国时,政治家刘备也说“夫济大事必以人为本。”(《三国志·蜀书》)这一思想也为后世所继承。

对人的管理离不开对人际关系的处理,在这方面,儒家提出了“以和为贵”的重要思想。儒家认为“和合”是宇宙运行的基本法则,因此也应该成为人事管理的基本原则,“和也者,天下之达道也”(《中庸》)。孔子思想体系的两个主要概念“仁”和“礼”,“仁”从人从二,核心是“仁者爱人”;对于“礼”,孔子指出,“礼之用,和为贵”(《论语·学而》)。为什么要强调“和”呢?荀子解释说:“和则一,一则多力,多力则强。”(《荀子·王制》)即和谐就会团结,就有凝聚力,就会产生巨大的力量。军事家孙武说“上下同欲者胜”,而“上下同欲”也一定是以“和”为前提的。“和”还能克服客观上的一些不利条件,正如孟子所说的,“天时不如地利,地利不如人和。”(《孟子·公孙丑下》)

“和”并不是不讲原则的一团和气,而是主张将管理中柔与刚两个方面很好地结合起来,即“宽猛相济”,所谓“宽以济猛,猛以济宽,政是以和。”(《左传·昭公二十年》)道德感化、动之以情、物质激励是“柔”的一面,执行纪律、严肃制度是“刚”的一面。对奖和罚的实施,古代众多思想家、政治家一致认为必须赏罚严明。韩非子主张:“诚有功,则虽疏贱必赏;诚有过,则虽近爱必诛。”(《韩非子·主道》)诸葛亮阐述了赏罚的作用及实施原则,他说:“赏罚之政,谓赏善罚罪也。赏以兴功,罚以禁奸。赏不可不平,罚不可不均。”(《便宜十六策·赏罚第十》)唐太宗李世民也认为,“赏当其劳,无功者自退。罚当其罪,为恶者咸惧。”(《贞观政要》)

（三）兴学育才，一树百获

人才不是天生的，需要精心地教育、培养、训练，这是人力资源开发之关键所在。春秋时期的著名政治家管仲有一段非常精辟的论述，他说：“一年之计，莫如树谷；十年之计，莫如树木；终身之计，莫如树人。一树一获者，谷也；一树十获者，木也；一树百获者，人也。”（《管子·权修》）这段话告诉我们，培养人才是“终身之计”，是国家的战略行为，要得到有用的人才需要很长的时间，但是，培养人才的投入会得到一种百收的回报。后来的儒家极其重视通过教育来培养人才，孔子首创私学，打破了贵族垄断文化教育的局面，提出“有教无类”的主张，把“庶、富、教”，即充足的人口、富裕的生活和教育作为立国三要素。儒家设想通过教育一方面培养治国平天下的经世之才，另一方面达到“化民成俗”，提高人口素质的效果，故《学记》指出“建国君民，教学为先”。随着汉以后儒术的盛行，重视教育也就渐成为中国文化的优良传统。

“树人”的过程，大体上包括教、养、取、任四个环节，王安石在《上皇帝万言书》中指出：“教之、养之、取之、任之，有一非其道，则足以败乱天下之人才。”

在我国历史上很多人都认识到教育对于提高人口质量，促进社会进步，具有重要的作用，并提倡教育要从早抓起。中国古代大思想家孔子、孟子、贾谊等人都提倡对人民进行教育，以提高人口的素质；南朝时的周朗还提倡普及教育，打破阶级、阶层和年龄界限，从优择人、用人，防止论资排辈，其见解非常独到。

（四）举贤任能，知人善任

基于对人才重要性的认识，我国历代的政治家、思想家都注重举贤任能、知人善任，并在人才识别、选拔、任用和考核等方面积累了大量的经验，形成了丰富而比较系统的思想。

1. 识才

举贤任能前提是要“知人”，只有“知人”才可能做到“善任”，如果良莠不分，错用小人，将会带来严重的后果。但知人并非易事，因为人的表现常有假象。正如诸葛亮所说：“有温良而伪诈者，有外恭而内欺者，有外勇而内怯者，有尽力而不忠者。”（《将苑·知人性》）因此，古代思想家特别强调不能以言取人，以貌取人，而应当“循名而责实”（《韩非子·定法》），“听其言而观其行”（《论语·公冶长》）。为了做到去伪存真，正确识人，诸葛亮提出了“七观法”：一是“问之以是非而观其志”；二是“穷之以辞辩而观其变”；三是“资之以计谋而观其识”；四是“告之以祸难而观其勇”；五是“醉之以酒而观其性”；六是“临之以利而观其廉”；七是“期之以事而观其信”（《将苑·知人性》），即是在不同的具体情境中对人进行考察。唐代名臣魏征则提出了“六观法”：“贵则观其所举，富则观其所养，居则观其所好，习则观其所言，穷则观其所不受，贱则观其所不为。”乃是在人们地位、处境变化中，通过观察人的举止、言谈、兴趣、修养和追求来认识人的本质。这些方法，至今仍有借鉴价值。

2. 选才与用才

在选才用才方面，强调德才兼备，用人所长，可以归纳为以下几条原则：任人唯贤，量才使用，用人所长（尺有所短，寸有所长），用人不疑，注重考核。具体说，就是下面六个方面：

（1）任人唯贤，强调德才兼备。管仲在《立政》篇中说：“君子所审者三：一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官，此三本者，治乱之原也。”就是说，选拔人才，需要审慎地解决好三个问题：一是道德品质是否与他所担任的地位相称；二是功劳是否与他所享受的薪金待遇相称；三是才能是否与他所担任的官职相称。“德、功、才”是三个带根本性的问题，是国家治乱理安的根本条件。

在德、才关系上，中国传统思想的主流是强调德与才不可偏废，突出德的统帅作用。汉朝的王符指出：“德不称其任，其祸必酷；能

不称其位,其殃必大。”(《潜夫论笺·忠贵》)司马光说得更明白:“才者,德之资也;德者,才之帅也。”(《资治通鉴·周纪一》)如果一个人的品德与职务不相称,或其能力与职务不适应,都会带来严重后果。诸葛亮曾指出有八种人不能用,其中六种人都是品行不良:“一曰贪得无厌;二曰妒贤嫉能;三曰信谗好佞;四曰料彼不自料;五曰犹豫不自决;六曰荒淫酒色;七曰奸诈而自怯;八曰狡言而不以礼。”(《诸葛亮集·将苑》)唐太宗说,“今所任用,必须以德行、学识为本。”(《贞观政要》)清康熙帝指出:“观人必先心术,次才学。心术不善,纵有才学何用?”所以他主张“必才德兼优为准”。具体如何选贤任能,韩非子主张“因任而授官,循名而责实”(《韩非子》)。用诸葛亮的话来说,叫做“为官择人”,而不能“为人择官”。

(2)用其所长,不求全责备。金无足赤,人无完人,《吕氏春秋》指出,“物固莫不有长,莫不有短,人亦然”,“人固难全,权而用其长者”;孔子说:“无求备于一人。”(《论语》)宋代政治家王安石也说:“一人之身,才有长短,取其长则不问其短。”(《委任》)人的才不可能是全面的。善于用人者,应当“假人之长以补其短”(《吕氏春秋·用众》);应当“论德而定次,量能而授官。皆使人载其事而各得其所宜”(《荀子·君道》),如此则人人皆有可用之处,所谓“大匠无弃材,寻尺各有施。”(唐·韩愈《送张道士》)

(3)因能授职,量才授官。要按照其才华和才干,授其相应的职务。墨子主张“有能则举之,无能则下之”(《墨子·尚贤上》);曹操提出“唯才是举”,反对任人唯亲,论资排辈。南朝周朗说,“既谓人才,则不宜以阶级(等级)限,不应以年齿齐。”(《宋书·周朗传》)强调等级、资历和年龄不是衡量人才的标准。刘邵把人才分为十二类,即“有清节家、有法家、有术家、有国体、有器能、有藏否、有伎俩、有智慧、有文章、有儒学、有口辩、有雄杰”。刘邵在分析了各类人才的特点和代表人物之后,着重指出:上述人才务必“各得其任。”(《人物志》)董仲舒也强调:“量才而授官,录德而定位。”(《贤良策对之