

政治学与行政学丛书

公共人力资源

开发与管理研究

● 赵麟斌 主编

● 延边人民出版社

公共人力资源开发与管理研究

主编 赵麟斌

延边人民出版社

责任编辑:张光朝

版式设计:朴贤淑

图书在版编目(CIP)数据

公共人力资源开发与管理研究/赵麟斌编著. —延吉:延边人民出版社, 2002. 12

(政治学与行政学丛书/林修果、何贻纶、张华荣总主编)

ISBN 7-80648-896-0

I. 公... II. 赵... III. 人事管理学 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 107426 号

公共人力资源开发与管理研究

赵麟斌 编著

*

延边人民出版社出版发行

(中国·吉林省延吉市友谊路 11 号)

福州晚报印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 10 印张 242 千字

ISBN 7-80648-896-0/D·13 定价: 25.00 元

如发现印装质量问题, 由承印厂负责调换

政治学与行政学丛书

总 主 编	林修果	何贻纶	张华荣
副总主编	赵麟斌	杨立英	林少敏
	侯西安	李宗楼	李应春
	张玲枣	谢金森	张 莉
	曾盛聪		

序

20 世纪以来的一百年是政治学与行政学飞速发展的一百年,各种理论精彩纷呈,学派林立,每一次理论上的重大发现,都深刻地影响和指导着现实社会政治和行政管理的发展。也正是因为如此,使得政治学与行政学及其相关领域的研究极为活跃,充分体现着人类社会政治文明的最新进展。

政治学与行政学是两门历史悠久但在中国却很年轻的社会科学基础学科。所谓“历史悠久”,是指远在古希腊罗马时期的西方和有史记载的古代中国,人们对政治问题与行政管理问题就曾有研究;说它在中国还很“年轻”,是指政治学与行政学在中国的发展几经波折,直至改革开放后才获得新生。具有中国特色的社会主义现代化建设为政治学与行政学提供广阔的发展平台,推动并创新着中国政治学与行政学的学科设置、内容体系、理论视野和研究方法。

近几十年来,世界各国都普遍认识到,一个国家的政治发展水平、政府的行政管理水平,是其经济起飞、社会发展以及在日趋激烈的国际竞争中获得优势的必要条件。越来越多的人认识到政府在关注社会经济文化政策的同时,也应关注自身,关注政府如何制定政策、如何执行政策、如何增进全社会的政治文明。正是在这样

的背景下,世界各国都在不断地进行着政治体制改革,在改善政府的政治运作和行政管理上投入了相当大的力量,提出了国家政治改革和行政体制改革的一系列举措,有些举措很成功,但有些却不尽人意、论争频频。因此,一方面是日趋高涨的改革要求,另一方面是日渐尖锐的批评意见。面对这样一个局面,政界和学术界都认识到政治改革和行政改革是门科学,必须十分慎重,必须有足够的理论基础和周密、系统、科学的改革方案,应当以正确的政治观、行政观和改革观在全社会的普及、内化为基础和先导,改革才能最终获至成功。教育工作者和理论研究者应自觉地担负起传播先进理论的任务。

党的十六大报告鲜明地指出,必须在坚持四项基本原则的前提下,以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以建设社会主义政治文明为目标,坚持和完善社会主义民主制度,改革和完善党的领导方式、执政方式、决策机制,深化行政管理体制改革和干部人事制度改革,加强社会主义法制建设,加强对权力的制约和监督,积极推进司法体制改革。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。党的十六大所提出的新思想、新论断、新举措为政治学与行政学的发展提供了新的视野和指导思想。

在党的十六大精神指引下,由福建师范大学经济法律学院林修果教授等主持编写的“政治学与行政学”系列丛书顺利出版。全套丛书的编写,严格遵循以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持四项基本原则,以建设有中国特色的政治学与行政学为方向,理论联系实际,在着重阐明政治学

与行政学的基本原理、基本概念、历史流派、思想渊源的同时,强调立足中国现实,吸取和借鉴国内外研究的最新成果,追踪当今政治学与行政学学术研究的前沿热点问题,使理论性、知识性、实践性在丛书中得到有机统一,也较好地处理了全书的前瞻性与现实性、时代性与相对稳定性结合的问题。此套丛书既是对当前国内外政治学与行政学理论研究综合集成的学术著作,又可作为大学本科教学的一般教材,合二为一,反映了作者坚持教学与理论研究相结合,坚持不断创新、与时俱进的科学精神。

丛书全套 260 万字,从构想到定稿历时两年,是福建师范大学经济法律学院行政管理学教研室与兄弟院校教师辛勤劳动、集体协作的产物。编著这样一套大型丛书,工程大,耗时长,其中繁难艰巨可想而知,疏漏偏忽之处也在所难免,有些问题还可进一步深探力索,就总体而观,毕竟瑕不掩瑜,相信丛书所涉论题在编著们的进一步研究探讨中将会逐步的深化、充实和完善,更大的研究成果可期待于来日。

福建师范大学校长、博士生导师、教授 李建平

2002 年 12 月 14 日

目 录

序.....	李建平(1)
第一章 公共人力资源开发与管理导论.....	(1)
一、人力资源开发与管理的兴起	(1)
二、公共人力资源的开发.....	(10)
三、公共人力资源的管理.....	(14)
四、公共人力资源管理基本原理与任务.....	(22)
第二章 公共人力资源开发与管理的基础工作	(27)
一、组织结构设计.....	(27)
二、定编定员管理.....	(40)
三、工作分析	(43)
四、职位评价.....	(52)
第三章 公共人力资源规划	(61)
一、人力资源规划的含义、意义及目标	(61)
二、公共部门人力资源规划的基本程序.....	(65)
三、人力资源需求与供给的预测.....	(74)
四、公共人力资源规划与职业发展计划.....	(79)
第四章 公共人力资源分类管理	(90)
一、分类管理概述.....	(90)

二、品位分类管理·····	(94)
三、职位分类管理·····	(96)
四、分类管理人力资源的发展趋势·····	(100)
五、中国公共部门人员分类制度·····	(102)
第五章 公共人力资源吸收·····	(107)
一、人事招聘的规划及意义·····	(107)
二、人事招聘的原则、来源及程序·····	(109)
三、人事招聘的方法·····	(115)
四、公职人员考试录用制度·····	(122)
第六章 公共人力资源管理的法制化·····	(130)
一、公共人力资源管理法制化的基本含义及意义·····	(130)
二、公共人力资源法规的构成·····	(135)
三、公共人力资源管理机构的权限·····	(143)
四、公职人员的法律地位·····	(148)
第七章 公共人力资源绩效考核管理·····	(155)
一、绩效考核管理的功能及类型·····	(155)
二、绩效考核管理原则、选择及内容·····	(159)
三、绩效考核的实施及办法·····	(170)
四、绩效考核管理效果的评估及使用·····	(175)
第八章 公共人力资源薪酬管理·····	(182)
一、薪酬管理的含义及内容·····	(182)
二、工资等级制度及形式·····	(187)
三、社会保险及福利管理·····	(197)
四、薪酬管理的管理策略·····	(203)
第九章 公共人力资源的培训·····	(210)
一、公共人力资源培训的必要性及其特征·····	(210)
二、公共人力资源培训的原则、类型及方式·····	(215)

三、公共人力资源培训的需求分析	(218)
四、公共人力资源培训的支持与保障系统	(226)
第十章 公共人力资源的配置和保障	(234)
一、公职人员的任免和升降	(234)
二、公职人员的交流调配	(240)
三、公职人员的辞退制度	(247)
四、公职人员的申诉、控告制度	(251)
第十一章 领导者与公共人力资源开发与管理	(259)
一、领导者权威与人力资源能动性	(259)
二、领导者与组织文化建设	(262)
三、现代领导者的人力资源管理	(269)
四、领导者与人力资源测评	(274)
第十二章 公共人力资源开发与管理中若干理论问题	(280)
一、公共人力资源开发与管理中的行为规范问题	(280)
二、公共人力资源管理与提高政府生产力	(284)
三、中国公共人力资源开发与管理制度的特色	(288)
四、中国加快公共人力资源开发的对策	(295)
五、公共人力资源开发与管理的新观念	(301)
主要参考文献	(306)
后 记	(308)

第一章 公共人力资源开发与管理导论

企业管理领域首先出现了从传统人事管理模式向人力资源管理思想的革命性变革,而在当代,这种转变已明显扩展到公共管理领域。本章将阐述人力资源思想的兴起、公共人力资源开发与管理的基本思想、基本原理及任务。

一、人力资源开发与管理的兴起

(一)人力资源的含义及形成背景

人力资源,广义地说,意域宽广,智力正常的人都是人力资源。狭义的定义则有许多种,比如说:人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的具有智力劳动能力和体力劳动能力的人们的总和,它应包括数量和质量两个指标。又比如说,人力资源是指一个国家或地区有劳动能力的人口的总和。还有人认为,人力资源是指包含在人体内的一种生产能力。若这种能力未发挥出来,它就是潜在的劳动生产力,若开发出来,就变成了现实的劳动生产力。也有学者认为,人力资源是就指能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力,即处在劳动年龄的已直接投入建设或尚未投入建设的人的能力。

我们认为,客观地看,人力资源可以是指有智力及体力劳动能力的人们的总和,它确切地指向一切具有为社会创造物质文化财富、为社会提供劳动和服务的人。

人力资源思想的形成有一个过程,概括来说,它的起源主要涉及到社会文化(人文精神)、产业变革(经济形态)两方面重大因素

的影响。

人力资源的第一层背景在于社会文化演绎。

人力资源管理思想源自企业界。自 18 世纪后半叶英国发生了产业革命,特别是近一个世纪以来,越来越多的企业家、社会学家和心理学家都对企业中的主体,进行了深入的研究,提出了“人是最重要资源”的管理思想。在 18 世纪中叶到 19 世纪中叶的“经济人假设理论”时期,对人的管理,只记载劳动任务的多少,只注重人的生理需要和安全需要,很少考虑人的情感和道义需要,实行的是“胡萝卜加大棒”的政策。这也是当年风靡一时的泰勒“经济人”管理思想的主要内容之一。

然而,“经济人”的假设并不是对人的本性的真实描述。20 世纪 20 年代末,美国霍桑的一个电子元器件厂进行了一项长达数年的现场实验研究,发现工人的行为并不像以往所描述的那样,一味追求金钱、贪欲而逃避责任。比如,无论待遇是否改变、是否上升或下降,工人都有可能保持很高的生产绩效。研究发现,除了经济利益之外,人们在一定条件下会更看重社会归属感,看重某些特殊社会性需求的满足。人们宁愿为维系某些人际关系、群体利益而放弃个人的经济收益。后来参与并指导霍桑实验的学者梅约指出,人其实是社会的人,人会自觉追求获得并维系特殊的人群关系,人可以为群体而放弃个人利益。

20 世纪初,科学管理走进了企业,出现了劳动人事管理部门,以标准化、集中化、大型化为主要特色的生产规模,使对人的管理形成了下级服从上级的严格的等级观念。20 世纪二三十年代到第二次世界大战前的“社会人假设理论”时期,人力资源管理思想开始活跃,行为科学理论和方法被引入了人的管理领域,管理重点转向关心人、满足人的社会需要,注意培养人的归属感和整体感。

第二次世界大战后,随着“以人为本”管理思想的兴起和逐渐渗透,管理的重点转向于创造一种适宜的工作条件,促使人们在良好的外部环境下心情愉快地工作,充分发挥自己的才能。到了20世纪六七十年代,人本主义心理学形成并产生了广泛的影响,其主要创始者之一、著名心理学家马斯洛指出,人不是先天不喜欢工作,相反,人喜欢工作,就像喜欢一种娱乐,恰好人还能由此而获得经济收益。马斯洛提出了著名的人的“需求层次理论”,认为人最基本的需求是满足生存的生理需求,上一个层次是安全和工作保障,再上一个层次是爱、被爱、社会归属的需求。这三个需求被马斯洛称为基本需求,因为它们都要靠外部条件来满足,因此也成为“缺失性需求”。第四个层次是自尊的需求,最后一个层次是自我实现的需求。这两个层次又称为“成长需求”,因为它们都要靠个人自己的自觉努力而获得满足。其中自我实现的需求是指人有向善的愿望,希望自己的能力得到不断开发、发挥而取得个人的最高成就,并造福社会。这一理论改造了人性观,在工业社会中引起了普遍的反响,使得管理阶层重新考虑如何管理和激励员工。

此后不久,著名动机心理学家麦克利兰又提出了人的工作动机的三重需要理论,认为人之所以乐于工作是因为从工作可以得到三种满足:人际亲和关系的满足、个人成就的实现、权力的获取和运用。同样,在这里看不到经济目标的影子,而是强调人性中精神化的一面。随着人本主义思潮在西方社会的传播和深入人心,加之员工白领化程度扩大、工会化程度提高,重新认识工作中的人,重新构造人与工作的关系,重新审视和塑造人在工作社会中的角色、地位、价值就成为必然。过去那种只顾工作生产,不考虑员工心态、感受甚至死活的做法,逐渐被唾弃。重视组织中人的因素,成为新的时尚。各类组织都不再也不可能再只追求经济利益最大化,而是逐渐也注重关心员工感受,强调不断提高员工的工作

满意感。管理由原来的抓工作(效益)的单一目标。转变为既重生产也重员工关系的双重目标。

人力资源管理作为企业的一个按功能划分的子系统而具有独立运行的功能,并影响和左右其余的子系统。而在当代的“复杂人、亲善人假设理论”时期,对人的认识又进了一步。不仅认识到人是整体的统一,具有微妙性、亲密性,人是可以相互信任的,而且把权变的观点引入人的管理中,提出采用灵活多样、为不同人所能接受的多种管理方式。

管理者从强调对“物”的管理转向重视对“人”的管理,是管理领域中一个划时代的进步;而把人当作一种使组织在激烈的竞争中生存、发展,始终充满生机和活力的特殊资源加以开发利用,已成为西方先进管理思想的一个重要组成部分。告别传统的人事管理,大力发展人力资源管理,改“劳动人事部”为“人力资源部”,决不只是名称的变动,也不是部门管理范围的扩大和缩小,而是时代的需要,历史的必然,是管理思想史揭示出来的发展趋势。

人力资源管理理论兴起有它一定背景。

二战结束后,世界经济逐渐恢复,计算机诞生,机器智能化不断提高,产业对体力的依赖越来越低,对脑力的依赖越来越高。这种劳动力结构的变化是推动管理变革的一个极其重要的因素。面对高度依赖脑力工作的员工,管理者必须改变管理方法,管卡压一套不再有效,因为脑力劳动和体力劳动不同,后者靠直接诉诸体力获得生产效果,而前者必须首先靠脑智的激发而间接获得生产效果,但脑智的激发必须是在其主体即人处在良好的心理状态、有基本的衣食温饱、心情舒畅、乐于努力并认为从中可实现个人理想的境界状态下,才有可能。因此必须改变对员工的态度,特别是改变与员工的关系,使员工的地位由原来的被管理的地位转为主人的地位,管理者则从高高在上的指挥者变为员工的朋友、支持者、服

务者。管理是通过把组织建设成员工施展才华的舞台、实现他们的最大成就而获得组织效益。

此后的所有制变革如员工持股、公众持股,以及新兴产业的发展壮大,如服务业特别是咨询业、高新技术产业的兴盛,都极大支持了管理“人文化”的变革。当员工参股、公众持股时,大众成了组织的所有者,他们有权力参与和决定对组织的管理,管理不再是管制人的大山或大棒。而新兴产业中,由于所有关键生产力都蕴藏于人的脑智之中,尊重人、关心人、服务人的管理意识成为必然的风气。

人类社会已进入一个新的发展时期,以现代科学为基础的高新技术正日益崛起,新科技革命蓬勃发展,知识经济正逐渐成为全球经济的主导。世界各国都在进行着世界性的经济大调整与大变革,改革已成为超越民族、超越国界,打破社会制度的全球事业,成为全人类的共同目标。人们渴求和平,追求发展,而一切发展的核心是人力资源的发展。新科技革命和知识经济是以最新的知识和科学成就为基础,以智能的扩张、人脑的扩大为主要特征的,它呼唤人力资源的开发与管理。

总体而言,新科技革命把人们带入了一个高信息化、技术化的社会。它不仅极大提高了人们认识世界和改造世界的能力,拓宽了人们的视野,而且还引起政治、经济、思想、文化、教育领域及各种关系的深刻变化。这些变化不约而同地对人类自身提出了更高的要求,对有效利用和开发、科学地管理人这个“第一资源”提出了挑战;要扩大视野,了解世界,更新知识,更新观念。新科技革命使资源流动、资本流动、人才流动、信息流动,走出国门,跨出国界,在世界范围内展开。

知识经济把科技知识和人才教育作为其两大支柱,新科技革命使科学知识总量的增加日益加快。随着新知识的大量涌现,新

兴部门和产业应运而生。它们不仅对人口素质提出了挑战,而且对各种人力资源、人才资源提出了更高的要求:更新知识、加强培训、接受定期教育甚至终身教育。人力资源、智力资源的开发和有效利用,已成为新科技革命的必需,成为世界各国发展的必由之路。人才流动、智力交流日益占据重要地位,发现人才、培养人才、吸引人才、为我所用,已成为当今世界各国科学技术竞争的核心。

今天,自然资源、物力资源日益枯竭,以高新科技为基础的综合国力的竞争,归根结底是人力资源、人才资源的竞争。有效的人力资源管理,对社会的经济效益、劳动生产率以及人类的生活质量将产生积极的影响。

(二) 人力资源一般性质

从共性上看人力资源的一般性质,可以概括为六点。

一是人力资源生成过程的时代性与时间性。任何人力资源的成长与成熟,都是在一个特定的时代背景条件下进行的。一个时代的社会状况,包括经济的、教育的、文化的因素,都会影响和制约在这个时代中发展起来的人力资源,培养出一代或几代人力资源特定的价值观念、道德观和认知方式等,并会体现在他们的工作行为和劳动态度上。人力资源生成的时代特征,意味着人力资源管理不能脱离其管理对象的时代性。明确时代留给他们的长处和不足,这样才能在人力资源不断开发过程中确立目标和方向。同时,人力资源具有的知识、能力不是一下子就能生成与拓展的,人力资源的培养既需要资金投入,也需要时间。

二是人力资源使用过程中的时效性及持续性。每个人的一生都要经历一些特定的生理和心理发展阶段,在这个时期,人力资源的能力表现为曲线的顶端,要求被组织及时地开发和使用,即组织应委以其重任。如果组织储之不用,或没有充分使用,一方面按照素质衰退理论,其才能会逐渐退化,甚至消失;另一方面,过了最佳

的生理、心理时期,人力资源的综合素质能力就开始从顶峰下降。这就是人力资源使用的时效性。同时,人力资源开发过程与物质资源的一次性开发不同,人力资源可以在其成长和使用的过程中不断地进行开发,组织可以通过各种渠道和方式,促使人力资源在使用中素质能力被不断地开发出来,而且当人力资源经过每一次新的开发后,其素质能够不断积蓄起来,以往开发出来的素质会在新的开发中附加地发挥作用。这又称为人力资源的“蓄电池”理论。

三是人力资源的能动性。能动性是人力资源一个根本的性质,体现了人力资源与其他一切资源的本质区别。所谓能动性隐含着这样的思想:在各项人类社会活动中,人力资源是惟一具有创造性的因素,它能够顺应一定的社会历史条件,同时,也能够创新和发展社会,改变不合时宜的陈规陋习。

四是人力资源闲置过程的消耗性。这种消耗性意味着,即使一部分人力资源处于闲置状态,如未得到使用或暂失业,其组织或社会也必须付出必要的经济性补偿和物质保障,由此提出了对人力资源管理中培训转岗、强化再就业措施以及建立社会保障体系的要求。

五是人力资源的高增值性。这一特征体现在,人力资源的经济价值呈不断上升的趋势。劳动力的市场价格在上升,人力资源投资收益率在上升,劳动者自己可支配的收入也在上升,其中高质量人力资源与低质量人力资源的收入差距明显地拉大。

六是人力资源的特殊资本性。人力资源作为一种经济性的资源,既具有资本的属性,又与一般形态的资本存在着重要的区别。在现代社会经济发展中,实践印证的结果是,人力资本体现了收益递增的规律,它的收益份额大大超过了自然资源和资本资源。这是由于人力资源的高增值性特征所决定的。