

MPA教材系列丛书

MPA

公共部门人力资源开发与管理

刘武 主编



NEUPRESS
东北大学出版社

公共部门人力资源开发与管理

刘 武 主编

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 刘 武 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源开发与管理 / 刘武主编 .— 沈阳 : 东北大学出版社, 2004.12

ISBN 7-81054-733-X

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126644 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress.com

http: // www.neupress.com

印 刷 者: 铁岭市新华印刷有限公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 19

字 数: 330 千字

出版时间: 2004 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2004 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 艳

封面设计: 唐敏智

责任校对: 司 徒

责任出版: 秦 力

定 价: 30.00 元

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共人力资源及相关概念释义.....	2
第二节 公共人力资源及其管理.....	6
第三节 公共人力资源管理的目标.....	10
第二章 编制和规划	18
第一节 编制概述.....	18
第二节 规划概述.....	23
第三节 规划的制定及方法.....	27
第四节 规划的评估.....	32
第三章 职位管理	34
第一节 人员分类.....	34
第二节 职位分类的实施.....	37
第三节 我国的职位分类制度.....	43
第四节 西方国家的公务员分类制度.....	45
第四章 录 用	51
第一节 我国古代的官员录用.....	51
第二节 我国公务员录用.....	61
第三节 西方国家的公务员录用制度.....	68
第五章 公职人员配置	77
第一节 公职人员任免.....	77
第二节 公职人员的升降.....	82
第三节 公职人员的交流调配.....	84
第四节 公职人员的回避管理.....	91

第六章 考核与奖惩	96
第一节 我国现行公务员考核与奖惩制度	96
第二节 秦、汉、唐、宋时期的考核与奖惩	104
第三节 西方国家的公务员考核与奖惩	106
第七章 培 训	116
第一节 公务员培训制度	116
第二节 培训原则	123
第三节 培训种类	125
第四节 培训机构	126
第五节 培训内容	127
第六节 港、澳、台地区公务员培训制度	128
第七节 西方国家的公务员培训	132
第八章 工资与福利	139
第一节 报 酬	139
第二节 我国公共部门工资制度的沿革	141
第三节 公共部门福利制度	174
第九章 离休与退休	178
第一节 公职人员离休制度	178
第二节 公职人员退休制度	183
第三节 我国古代的致仕制度	189
第四节 西方国家公职人员退休制度	196
第十章 公共部门社会保险	200
第一节 社会保险概述	200
第二节 养老保险	211
第三节 医疗保险	220
第四节 失业保险	229
第十一章 行为规范与权益保障	242
第一节 公职人员行为规范	242
第二节 申诉、控告	248
第三节 人事争议仲裁	255

第十二章 廉政建设	259
第一节 我国古代的廉政建设	259
第二节 新中国建国初期的廉政建设	273
第三节 西方国家的廉政建设	282
第四节 我国转型期廉政建设	288
参考文献	294
后 记	297

第一章

绪 论

“世间一切事物中，人是第一个可宝贵的。”^①这是毛泽东同志 1949 年在《唯心历史观的破产》一文中对“人”的最精辟论述。重视人才、吸纳人才、培养人才、使用人才和保护人才，是事业兴旺发达的必备条件，“只要有了人，一切人间奇迹都可以创造出来”^②。我国自古以来就有尊重人才，爱惜人才的传统。不论是在战乱年代，还是和平时期都有许多流传千古的人才佳话。萧何月下追韩信，刘备三顾茅庐等典型事例脍炙人口；总结出了许多至今仍放射着光芒的人才理论，三国时期刘劭所著的《人物志》三卷 12 篇，被后人誉为“博而畅，辨而不肆”，“王者得之，为知人之龟鉴；士君子得之，为治性修身之繁括”。得人者昌，失人者亡。凡是能得到人才辅佐，重用人才的统治者，国运就昌盛、强大，反之则衰弱、败亡。这已是历史一再证明的事实。唐朝诗人李九龄《读三国志》一诗精辟地表述了这一事实，诗中写到：“有国由来在得贤，莫言兴废是循环。武侯星落周瑜死，平蜀降吴似等闲”。随着时代的发展，科学技术成为第一生产力，对人才的要求更高，人的作用更加突出，对人才的研究更加深入。新的概念、新的理论、新的人才管理办法相继问世。对于管理“众人之事”的公共人力资源的研究更是位在前列，X 理论、Y 理论、Z 理论、人本理论等引发了管理理论的革命性变化。知识管理、创新管理丰富了管理理论的内容；信息化、网络化、零距离，为公共管理提出了新课题；电子政府、网络政府、无纸化办公，透明、公开、公平、公正，对政府工作提出了新要求。随着计算机的普及，网络化的实现使“秀才不出门，便知天下事”，由幻想变成了现实。深入研究、发掘人力资源宝库，利用、管理好人力资本，建设一个高效、廉洁的政府已成为各国政府都十分关心的重大课题。2003 年底，我国政府破天荒地召开“全国人才大会”，国家主要领导人莅会讲话。

^① 毛泽东选集·唯心史观的破产。北京：人民出版社，1968

之后，又发布《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》，全面阐述了党中央关于实施人才强国战略的指导思想，把人才强国战略作为人才工作的根本任务，足见党中央和国务院对人才工作的重视。公共管理队伍的建设，人员的招聘、任用和培训，等等，是人才建设的一个重要方面，关系着国家的命运。怎样把最优秀的人才吸引到公共管理队伍中来，怎样为他们搭建一个发挥聪明才智的平台，怎样使他们的才智不断提升，是人力资源管理部门必须研究的课题。

第一节 公共人力资源及相关概念释义

概念是研究问题的基础，是阐明观点的最小单元，为了弄清公共人力资源管理的含义，有必要先了解这一概念及与其相关的概念的含义。需要事先说明的是，概念和含义是随着时代的发展和人们对研究对象的认识的深入而变化的，不是固定的、一成不变的。例如原子的概念英国科学家道尔顿最早的描述是，原子是物质的不可再分的最小微粒。后来，科学家们发现，原子可分为原子核和外层电子。而且原子核还可以分为质子和中子，质子和中子还可细分……真可谓“一尺之棰，日取其半，万世不竭”。于是，原子的概念就换了一种诠释：“构成化学元素的基本单位，是物质化学变化中的最小微粒，由带正电的原子核和围绕原子核运动的电子组成”（《现代汉语词典》）。不仅如此，概念的诠释还与接受它的对象有关，同一概念，在学术类文章中就用学术语言，显得抽象、严谨，在科普类文章中就用通俗语言，而且多用举例、解释，通俗易懂；还有，不同的学者，对同一概念可能存在不同的理解。基于此，为了便于对比，加深理解，本书将对同一概念引用不同的诠释。

一、资源

定义一：生产资料或生活资料的天然来源（《现代汉语词典》）。

定义二：资料的来源，一般指天然的财源（《辞海》）。

定义三：“一国或一定地区内拥有的物力、财力等物质要素的总称。”分为自然资源和社会资源两大类，前者如阳光、空气、水、土地、森林、草原、动物、矿藏等，后者包括人力资源、信息资源，以及劳动创造的物质资源。（《辞海》）

定义四：一般是指某种可备以利用、提供资助或满足需要的东西，泛指所有能创造财富、带来福利的要素或手段（《现代公共人力资源开

发与管理通论》)。

本书采用《辞海》的第二种释义，即定义三。

二、人力资源

关于“人力资源”的定义有许多种，仅举几例：

定义一：人力资源是指一定社会组织范围内人口总量中所蕴含的劳动能力的总和。

定义二：人力资源又称劳动力资源或劳动力，是指能够推动整个经济和社会发展，具有劳动能力的人口总和。

定义三：从广义上来看，一国的人力资源泛指现在和未来一切可能成为生产要素的人口，它包含现实的人力资源（即一个国家和地区在一定时间内拥有的实际从事社会劳动的人口）。从狭义上看，人力资源指一个国家、一个地区乃至一个组织能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动力人口的数量和质量。

以上三种定义与《辞海》上的“人口资源”的释义有相通之处，《辞海》对“人口资源”的定义是：

人口资源是指一个国家或地区范围内作为一种资源看待的人口总体。属于人口经济学范畴。有时专指人口的劳动力资源，即一个国家或地区有劳动能力的人口。其数量与质量受生理、生态环境等自然因素及经济、政治、宗教、文化等社会因素的影响。人口资源及其利用状况，对社会经济发展有重要作用。

鉴于本书的任务是阐述公共人力资源的管理，有专指性，故对人力资源做如下定义：

人力资源是一国或一个地区有劳动能力的人口的总称，是社会资源的一个类别。

这个定义既包括现有的在生产过程中投入的劳动力人口，也包括即将进入生产过程的潜在的劳动力人口和暂时失去工作职位，但仍有劳动能力的失业或待业人口等。但没有包括还不具备劳动能力的未成年人口和已经丧失劳动能力的人口。

作为一种资源，劳动能力又包括智力能力和体力能力两种形态。

构成人力资源的要素有两个：一是数量，二是质量。

1. 人力资源的数量。

由定义可知，人力资源的数量是指具有劳动能力的人口数量。所谓具有劳动能力主要是指处在劳动年龄的人，劳动年龄即是法定的就业年

龄。各国、各地区乃至各个企业部门都因经济发展程度不同，文化背景不同，人口素质不同等原因，对就业年龄有不同的规定。

处在劳动就业年龄的人中，有的因种种原因已丧失劳动能力。这部分人不应统计在劳动人口中。一些未到就业年龄就已从事社会劳动的童工，也不应统计在劳动人口中。还有一些已在原岗位退休、离休的人员，但身体健康仍在从事劳动的老年劳动者，应统计在劳动人口中。

因此，从严格意义上说，“人力资源的数量主要应该统计处于劳动年龄的人口”。

人力资源的数量构成主体如下：

- (1) 处于劳动年龄，正从事社会劳动的人口；
- (2) 处于劳动年龄，具有劳动能力，等待就业的人口；
- (3) 处于劳动年龄，正在求学中的劳动人口；
- (4) 处于劳动年龄，正在军队服役的劳动人口；
- (5) 处于劳动年龄，正在操持家务的劳动人口；
- (6) 处于劳动年龄的其他劳动人口。

超过劳动年龄，仍在从事社会劳动的人口，是一个特殊的群体，这部分人变动性很大。

2. 人力资源的质量。

人力资源的质量是指对人力资源和能力达到的水平，与人力资源的数量相比，人力资源的质量显得尤为重要。古人云：“兵不在多，而在精”。说的就是这个意思。这是前人总结出的宝贵经验。

社会劳动有简单劳动和复杂劳动之分，在科学技术不发达的古代，简单劳动居多，复杂劳动很少，相应地，对人力资源的质量要求还不十分突出。自 18 世纪英国工业革命以来，科学技术的发展突飞猛进，新知识、新技术层出不穷。进入 20 世纪后半叶，科学技术更以几何级数发展，用日新月异来表述毫不过分。科学技术的发展极大地改变着社会经济活动，对各类人力资源的需求出现了要求专业化程度越来越高和要求综合性程度越来越高两个相反相成的方向。在高科技领域和领导层这类现象尤其突出，因而常常听到“千军易得，一将难求”的慨叹。

三、人力资源的性质

人力资源是有别于其他资源的一种特有资源，它具有以下特点：

1. 社会性。

人力资源是社会资源的一种。劳动创造了人，人类的劳动是群体性

劳动，人在劳动过程中结成一定的社会关系。每个劳动者都分别处于各个劳动集体之中，任何人都不能离开社会而孤立存在。从这个意义上说，社会是人力资源产生和发展的必要和充分条件。

2. 能动性。

能动性是人力资源有别于其他资源的最根本、最鲜明的特性。人是万物之灵，人能够有目的地开展活动，能够通过对外界的感知和意识对自己的活动进行选择和调整，能动地改造世界，能够有效地调动、使用其他资源，在社会生产中处于主导和支配的地位。

人具有学习能力。人能够在实践中学会原来不懂的东西，能够通过受教育增强对客观世界的了解，使自己的素质和能力得到迅速提高。

人具有想象能力。人类具有任何生物不可比拟的想象力，能够在想象力的推动下，创造出世界上没有的东西，进而增加利用自然、开发自然、改造自然的能力。中国古代的“四大发明”，现代科学技术的发展，都是最好的例证。

人具有支配自己的能力和权力，这是其他资源所不具备的。在社会劳动中，人有能力根据自己的爱好、特长，选择适合自己的岗位和工作。扬己之长，避己之短，趋利避害，自主流动。而且法律规定人应该具有的权利和义务，并予以保护。

人力资源的能动性创造了丰富多彩的人类社会，推动着人类社会的进步。

3. 时代性。

人力资源具有鲜明的时代烙印。任何人力资源都是在特定的时代背景下形成的。

不同时代的经济、教育、文化状况、生产力水平、社会制度和意识形态，都会影响和制约着那个时代的人力资源的价值观念、世界观、人生观、知识水平和劳动技能。计算机的出现，对当代人力资源的影响就是一个极好的例证。计算机从问世到现在不过几十年的时间，其对社会各个领域的影响之大前所未有，对人力资源的影响更是无与伦比。

4. 动态性。

人力资源与信息资源等社会资源具有一个共同的特点——随着时间流逝，而逐渐失去其原来的价值。主要体现在两个方面：一是人的生理特点决定了人生各个时期的劳动能力是变化的，同样一个人，青年、壮年、老年时期的劳动能力大不相同；二是人力资源与科学技术发展息息相关。例如，由于计算机进入印刷行业，导致印刷业发生了革命性的变

化，“光与电”取代了“铅与火”，使一些技术纯熟的老工人的手艺顿时失去了用武之地，使他们的劳动能力急剧贬值。

5. 再生性。

人力资源具有再生能力。体现在三个方面：其一，人类通过生殖繁衍可以使人力资源总量相对平衡；其二，人类可以通过教育、培养，使原有的人力资源的素质和能力得到提高，满足客观需求；其三，人力资源在再生过程中，不断继承前人的成果，使前人的智慧在自己身上不断积累和升华，使劳动能力不断增强，表现出一代胜过一代、后来者居上的特点。

四、人力资源管理

人力资源管理是指国家或各种组织为了实现战略目标，不断获得人力资源并对本国或本组织的人力资源进行预测、规划、投资、培训、配置、使用、研究、开发及给予合适报酬等一系列组织、决策的行为。

人力资源管理有宏观与微观之分。宏观人力资源管理是国家对人力资源整体进行的管理。是立足于经济社会总体规划，按计划向人力资源管理领域投资，开辟人力资源的新途径，保证人力资源整体结构的适应性和合理性。

微观人力资源管理是指组织对其所辖人力资源的管理。微观人力资源管理的管理主要涉及四个方面的内容——选人、用人、育人、留人。其核心是以人为本。做到人与事匹配——事得其才，人尽其用；劳动付出与劳动报酬匹配——人尽其力，人得其利；人与人互相协作——和而不同，共赴事功；工作与工作的协调——各负其责，灵活高效。

除国家和组织以外，家庭也是人力资源管理的一个单元。人力资源培养早期的投资主要由家庭承担。国家、组织、家庭共同构成了整个国家人力资源的管理体系。

人力资源管理的终极目标是运用有效的激励和开发机制，拓展人力资源的创新能力，提高组织的生产率和组织竞争力，提高员工的工作生活质量。

第二节 公共人力资源及其管理

一、公共人力资源的性质

公共人力资源又被称为公共人力部门资源。公共部门包括国家政府

的各个部门和隶属于政府的事业单位及企业。公共人力资源是人力资源中的一种，具有人力资源的所有基本属性。公共人力资源以公共权力为基础，以社会公众为服务对象。

公共人力资源比人力资源多了两个字——“公共”，以下就从阐释这两个字入手，剖析公共人力资源的性质。

1. “公”字当头。

何为“公”：中国最早的字典——东汉许慎著《说文解字》——对“公”字的解释是“平分也”。韩非曰：“背厶为公”。“厶”是“私”的古体字，背“厶”即与私相反。

公共部门的从业人员所从事的是公共事业，掌握着国家赋予的公共权力，执行着国家制定的法律和大政方针，在社会价值的分配中起着重要的作用。其行为过程和结果直接关系到公共部门的形象和合法性。因此，要求从事公共事业的人员必须以为人民服务为宗旨，以国家利益为最高利益，即“公”字当头。为了达到这一目标，要求公共人力资源必须要有理论水平、政策水平、法律观念、政治品质和道德觉悟，对公众服务要满腔热情。由于公共部门的从业人员的行为过程和结果直接关系到政府的公共形象和合法性，因此，公共人力资源政治素质和道德素质显得尤为重要。

2. “共”在其中。

《说文解字》中，“共”字写作“𠂔”，表示二十双手合作之意，释义是“同也”。古文“共”又写作“𠂔”，表示四只手向同一方面用力；甲骨文写作“𠂔”，像两只手向上举一件东西。中国古人很早就把“共”字用在行政的要求中。2500多年以前的儒家经典著作《论语·为政》曰：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之”。演化为一句成语——“众星拱月”或“众星捧月”。形象地说明了公共部门的从业人员在行政过程中的行为方式——目标一致，合力同心。

现代公共部门种类繁多，是一个横向部门分化、纵向层级节制的庞大组织结构体系。这个体系是按照完整统一的组织原则建立起来的，要求组织目标统一，领导指挥统一，机构设置统一。在上级机关的统一领导下纵横交错的人力资源主管部门分别承担着不同的人力资源管理职能。在这样庞大复杂体系中工作的公共人员必须具有协作精神，遵守纪律，为了统一的目标、工作一丝不苟。

3. 知法守法。

法律是公共部门的工作人员行政的依据，所以知法是对公共人力资

源的基本要求。国家制定专门的法律和法规对公共部门人力资源的行为和管理行为进行规制，保证他们依法合理地行使行政管理和人事管理的权力。公共部门工作人员是社会公仆，纳税人是其“衣食”的提供者，遵守法律，按法律要求行政，维护公众利益，维护国家利益是对每个公共部门工作人员的起码要求。

二、公共人力资源管理

1. 公共人力资源管理的含义。

(1) 公共人力资源管理的定义。

公共人力资源管理是指国家权力机关依法律、规则、组织和程序对所属的公共人力资源进行预测、规划、考录、使用、工资评付及保障机制的建立、维护等的工作过程。

(2) 公共人力资源管理的依据。

公共人力资源管理的依据是行政权力。包括法律、法规、条例、规定的程序等。这是有别于其他管理的关键所在。行政权力是谁给的？从本质上说，是公共人员服务的对象——人民——给的。

人民通过行使选举权，选出能代表自己意志的人民代表，参与国家大事的研究和讨论，由国家主席提名，确定“一府两院”的首脑（中央人民政府国务院的总理，最高人民法院的院长，最高人民检察院的检察长），制定或修改法律。由“一府两院”依据法律负责国家事务的管理。

由上而下，各级人民政府行政部门层层负责，完成各自范围内分管的工作。在工作中必须照章办事，有根有据，不允许自作主张、另起炉灶。

(3) 公共人力资源管理的内容。

公共人力资源管理的内容主要包括选用、保持、发展、保障和工资等几个方面。随着社会经济的发展，公共人力资源管理的内容也在不断变化。

① 选用。选用包括规范性地确定组织机构，进行人力资源预测，为组织吸纳人员创造条件，设计与实施录用程序，以选用到最合适的公共人员。

② 保持。包括建立合理的任用、升降与测评机制，有合理的工资待遇、较好的沟通渠道与组织氛围等，其核心是建立激励机制。

③ 发展。包括建立增进人员的知识、技能和能力，工作引导和培训、保持和增强工作人员的工作能力。

④ 保障。包括保障公务员行使行政权力；保障获得物质财富；保障精神财富和保障申诉、控告的法律渠道。

⑤ 工资。设定工资评付体系，使公共人员能得到与自己的付出和取得的业绩相称的薪金。

2. 人事制度与公共人力资源管理。

传统的人事制度与公共人力资源管理有许多共同之处，如人员的录用、考核、奖惩和工资等。但也有明显的不同，为了便于理解公共人力资源管理的内涵与外延，下面着重介绍传统人事制度与公共人力资源管理的区别。

(1) 传统的人事制度往往是进行静态的管理。公职人员被当做驯服的工具，可以根据上级的要求随时调动，而不允许被调动者提出个人的意愿，如果提出个人要求，则往往被扣上“不服从分配”的帽子，记入档案，而误人终生。公共人力资源管理则本着“以人为本”的管理理念，将公职人员作为公共部门的主体，有意识地为公职人员营造发挥主观能动性的机会，注重营造公职人员成长的环境，尊重其主体地位，并强化激励、保障、服务、培训等引导性、开发性的管理功能。使之能主动适应各种不同类型、不同性质的工作，完成工作任务，并在工作中得到锻炼和提高。

(2) 传统的人事制度内容简单。主要包括录用、考核、奖惩和工资等。公共人力资源管理的内容不仅包含传统人事制度的基本内容，而且为适应当代经济社会发展和公共人力资源管理的需要，增加了不少新内容。如公共人力资源的预测、规划、开发、测评和选用，公共人力资源开发的投资收益分析等。使公共人力资源管理与绩效的提高紧密地结合在一起。

(3) 传统的人事制度管理看重的是公职人员的现状，较为重视现在公职人员的使用，而不太重视其素质的进一步提高。公共人力资源管理强调使用和开发并重，在充分发挥公职人员现有智慧才能的同时，还要充分发挥其潜能，使其能做出更大的贡献。

(4) 传统的人事制度将在公职人员身上的投入看做一种消耗，是永远收不回来的投资。公共人力资源管理则将公职人员作为一种资源，而且是一种可以再生的、增值的、可以持续不断地开发和有效使用的特殊资源，能给投资部门带来巨大的投资回报和效益。

3. 加强和改善公共人力资源管理的必要性。

公共人力资源是公共部门运转效果的决定性因素。在改革开放的形

势下，在融入全球一体化的过程中，加强和改善公共人力资源管理显得尤为重要和必要。其重要性和必要性主要体现在以下三个方面。

(1) 形势发展的需要。

人才尤其是高素质的人才，从古至今都是竞争的焦点。“萧何月下追韩信”是为刘邦统一天下求才；刘备三顾茅庐请诸葛亮是为重整刘氏江山而求才；唐太宗李世民俘魏徵非但不杀，反而重用，是为大唐江山永固；皇太极重用降将洪承畴，是为创大清基业。而今由于科学技术的发展，经济的全球化，人员高度流动，国内、国际相互交织，人才的竞争达到了前所未有的激烈程度。

一些发达国家仰仗强大的经济实力和优越的工作、生活环境，在全球范围内网罗高素质的人力资源，形势逼人。加强和改善我国的公共人力资源的管理，以适应激烈的竞争，显得十分急迫。这是我国 21 世纪能否达到预期奋斗目标的关键。

(2) 缩小与发达国家差距的需要。

我国经过建国以来，特别是改革开放以来几十年的奋斗，在经济上已经打下了较雄厚的基础，但是与发达国家相比，还有较大的差距。我国的人均生产率仅及日本的四十分之一，出现这种差距有多方面的原因，其中人力资源特别是公共人力资源的质量是一个不可忽视的因素。公职人员处于国家各个领域的枢纽位置，其工作效果、质量直接关系到各个领域的效率和质量，所以要缩小与发达国家的差距，首先要从人力资源入手，提高人力资源的素质，尤其是公共人力资源的素质，把开发放到重要的战略地位，以优秀的公共人力资源，有力地促进公共生产力的提高。

(3) 促进经济发展的需要。

党的十六大制定了宏伟的发展目标，要用 20 年时间全面建设小康社会。而目前我国社会结构正处在转型期，许多新问题需要解决。尤其是我国加入 WTO 以后，在经济贸易领域要与国际接轨，对国家政府管理部门提出了新的要求，迫切需要一些通晓国际事务的公共管理人才。加强和改善公共人力资源的管理，吸引和培养高素质、适应国家发展目标的公共人力资源已成为迫在眉睫的头等大事。

第三节 公共人力资源管理的目标

公共人力资源管理有相当部分是对人员的选择、任用、晋升、黜

退、调整和培训。余下的部分体现于行政管理，即上级对组织机构、职责权力的调整。这两部分内容不但构成了公共人力资源管理的主要内容，而且是包括国家在内的各级组织的头等大事，成为决定该组织成败兴衰的关键因素。为此，古今中外决策者无不对观人知人，用人驭人之道深入研究。在现代，公共人力资源管理已成为每个公共部门管理的主要组成部分，公共人力资源已成为一种战略性资源。公共人力资源管理的目标与公共管理的目标融为一体——充分利用组织中的一切资源，使组织目标最大限度地得以实现。

这一节简要介绍与公共人力资源管理目标密切相关的公共人力资源管理管理的原理、基本任务和公共生产力。

一、公共人力资源管理的基本原理

1. 以人为本。

所谓以人为本，就是对人和人性的尊重。

对人的本质的探讨由来已久，早在 15 世纪的文艺复兴时期，西方人就开始了“人是什么”问题的探讨，确立了人具有相对独立地全的本法特征，以及人在与客观世界相互作用过程中居于主体地位的认识。

尽管如此，在人类的历史上，不论东方还是西方均存在重物轻人的趋向。在西方，曾一度出现将人作为现代科技的附庸和机器零件的《科学管理原理》理论。在我国，长期以来，在抑制人的个性的主流文化——“君叫臣死，臣不得不死。父叫子亡，子不得不亡”，“君为臣纲、父为子纲、夫为妻纲”的儒家学说，使我国的国民形成了一种唯上的倾向——做驯服工具。这种传统的文化信息无处不在，在公共人力资源领域显得尤为明显，漠视人的个性和创造性的现象仍比比皆是，此种文化氛围成了妨碍公共人力资源管理走向现代化的羁绊。二十多年来的改革开放在很大程度上打破了种种禁忌，为人们开拓自我、发展自我提供了空间。

实践表明，个人的自我实现和组织目标的实现并不矛盾，个人的自我实现可以使组织取得更大的绩效。在适当的条件下，二者完全可以取得一致。“以人为本”的前提是承认两点：其一，公职人员属于第一资源，是生产力的重要因素，只有最大限度地调动其积极性和创造性，才能从根本上促进公共部门的发展；其二，公职人员自我价值的充分实现是公共人力资源管理的终极目标，是社会进步的标志。有了这样的认识就应把公共部门的发展和公职人员个人的发展有机地结合起来。尤其要