



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共部门人力资源管理

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR

主编 章海鸥 谢媛



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

 高等学校公共事业管理专业创新规划教材

公共部门人力资源管理

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR

主 编 章海鸥 谢 媛

副 主 编 宋晓梅 阮晓鹰

参编人员（以姓氏笔画为序）

卢致天 李 涛 宋惠芳 官爱兰

殷永萍 葛敬光



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/章海鸥,谢媛主编. —武汉:武汉大学出版社,2009.9

普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

ISBN 978-7-307-07225-1

I. 公… II. ①章… ②谢… 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 134821 号

责任编辑:陈 红 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 21.25 字数: 367 千字 插页: 2

版次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07225-1/D · 923 定价: 30.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



高等学校公共事业管理专业创新规划教材编审委员会

委员 (按姓氏笔画排序)

- 车丽萍 上海理工大学管理学院教授
刘圣中 南昌大学公共管理学系教授
刘汉一 江西农业大学人文与公共管理学院教授、院长
刘小干 井冈山大学政法学院教授、院长
陈谨祥 江西师范大学法政学院教授
朱春奎 复旦大学国际关系与公共事务学院教授
李晓红 华东交通大学人文学院教授、副院长
李秀忠 山东师范大学政法学院教授、院长
李 敏 湛江师范学院公共管理系教授
李程伟 中国政法大学政治与公共管理学院教授、副院长
林修果 福建师范大学公共管理学院教授、副院长
张 光 南开大学周恩来政府管理学院教授
肖华锋 南昌航空大学文法学院教授、院长
聂平平 江西师范大学法政学院教授
唐兴霖 上海交通大学国际与公共事务学院教授
徐双敏 中南财经政法大学公共管理学院教授
黄德林 中国地质大学政法学院教授、副院长
黄建伟 江西农业大学人文与公共管理学院副教授
梁 莹 南京大学公共管理学院副教授
章海鸥 浙江工业大学教授
傅广宛 华中师范大学管理学院教授
舒 放 中国人民大学公共管理学院教授
谢 媛 上海理工大学管理学院副教授
熊时升 江西师范大学法政学院教授、副院长
廖晓明 南昌大学公共管理学系教授

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

已出版:

- 电子政务概论
- 公共政策学
- 公共关系学
- 社会保障概论
- 公共组织理论
- 行政法学
- 公共部门人力资源管理

即将出版:

- 公共事业管理概论
- 管理学
- 公共经济学
- 社区与物业管理
- 公共伦理学

欢迎广大教师和读者就系列教材的内容、结构、设计以及使用情况等,提出您宝贵的意见、建议和要求,我们将继续提供优质的售后服务。

联系人:舒刚(公共管理类图书专业策划人)

电话:027-68752480

E-mail: sukermpe@yahoo.com.cn



武汉大学出版社(全国优秀出版社)

目 录

第1章 导论	1
引导案例	1
1.1 公共部门人力资源管理基本概念界定	3
1.2 人力资源管理与公共部门人力资源管理	8
1.3 公共部门人力资源管理的角色及其职责分担	17
1.4 公共部门人力资源管理体系的比较与选择	21
本章小结	23
关键术语	24
思考题	25
第2章 公共部门人力资源战略规划	26
引导案例	26
2.1 公共部门人力资源规划概述	28
2.2 公共部门人力资源规划的内容和程序	33
2.3 公共部门人力资源规划的技术方法	36
2.4 公共部门人力资源规划与公职人员职业生涯规划	44
本章小结	48
关键术语	49
思考题	49
第3章 公共部门职位与人员分类管理	50
引导案例	50
3.1 公共部门职位与人员分类管理概述	54

3.2 公共部门工作分析	64
3.3 公共部门职位评价	79
3.4 公共部门人员分类管理	85
本章小结	90
关键术语	90
思考题	90
第4章 公共部门人力资源招聘与录用管理	92
引导案例	92
4.1 公共部门人力资源招聘与录用概述	94
4.2 公共部门人力资源招聘	96
4.3 公共部门人力资源甄选	101
4.4 公务员录用制度	109
本章小结	117
关键术语	118
思考题	118
第5章 公共部门人力资源培训与开发	120
引导案例	120
5.1 公共部门人力资源培训与开发概述	122
5.2 公共部门人力资源培训与开发的程序	128
5.3 公共部门人力资源培训方法	145
本章小结	151
关键术语	153
思考题	153
第6章 公共部门人力资源绩效管理	154
引导案例	154
6.1 公共部门人力资源绩效管理概述	160
6.2 公共部门人力资源绩效评估指标体系	167
6.3 公共部门人力资源绩效评估技术与方法	175
6.4 绩效管理的实施	186

本章小结	189
关键术语	190
思考题	190
第7章 公共部门薪酬管理	191
引导案例	191
7.1 公共部门薪酬管理概述	192
7.2 公共部门薪酬制度	201
7.3 公共部门社会保险与福利	216
本章小结	229
关键术语	230
思考题	231
第8章 公共部门人力资源权利义务及权益保障	232
引导案例1	232
引导案例2	233
8.1 公共部门人力资源的权利与义务	234
8.2 公共部门人力资源奖惩	240
8.3 公共部门人力资源权益保障制度	249
本章小结	263
关键术语	264
思考题	264
第9章 公共部门人力资源职业生涯规划	265
引导案例	265
9.1 公共部门人力资源职业生涯规划概述	267
9.2 职业生涯规划的相关理论	271
9.3 公共部门人力资源职业生涯规划	281
本章小结	288
关键术语	290
思考题	290

第 10 章 公共部门人力资源的配置和流动	291
引导案例.....	291
10.1 公共部门人力资源的配置与流动概述.....	294
10.2 公共部门人力资源的任免和升降.....	307
10.3 公共部门人力资源的交流与调配.....	312
10.4 公共部门人力资源的辞职与辞退.....	317
本章小结.....	323
关键术语.....	324
思考题.....	325
 参考文献.....	 326
 后 记.....	 332

引导案例

玛丽亚·赫尔南德兹的一天

玛丽亚·赫尔南德兹是美国东南部某个大城市的人力资源部门的主管。20多年前，玛丽亚主修人事管理并获得公共管理硕士学位。毕业后，她一直在为这个城市工作，直到晋升为人事部门主管。她主管的部门有测评、培训与开发、分类、雇员关系和薪酬/福利等5个处。像大多数大城市的人力资源部门主管一样，玛丽亚也面临着一大堆棘手的问题，这些问题既给她和她所在的市政府带来挑战和威胁，也带来机会，使她的工作变得十分复杂。导致产生这些问题的因素包括：快速变化的劳动力、日益完善的法律环境、不断减少的财政预算、不断增加的公民投诉、提高行政效率的压力、日渐增加的外包项目、难以驾驭的工会、悬而未决的裁员；此外还包括：政治领导人的频繁变动、技术的日新月异、政府决策的公开透明等所带来的压力。

玛丽亚在早晨6点钟起床，梳洗打扮之后，开始喝咖啡，这时候她听到当地新闻正在报道失业率在不断增加。失业率增加导致当地寻找工作的人数

急剧上升，而悬而未决的市政裁员问题又使就业问题变得更加严峻。这类问题很多是由私有化引起的。目前，政府已经和运输业、绿化服务业等私营部门签订了合同，委托这些私营部门来提供某些公共服务，由此带来的裁员问题就迫在眉睫。现在不少政府部门的领导已经就此咨询过她，他们关注可能由裁员而引起的诉讼问题，并希望找到解决裁员问题的最佳办法。

稍后，她在报纸上看到了市长已经拒绝了城市环卫工人增加工资和改变工作规定的要求。工会组织也不愿意接受城市管理者提高工作效率和进一步推进私有化的建议。环卫工人的不安情绪有可能传染和影响到正在进行下一年度协议谈判的其他雇员。这一天的晚些时候，玛丽亚要与城市谈判团队见面，与他们一道制定最新的策略，希望能够避免罢工。

此外报纸还详细报道了一则发生在当地的诉讼案件，控诉一名城市管理人员对其一名员工进行性骚扰。她关心的是这个案例所带来的严重后果。在过去的一年里，她的部门一直在对其他部门进行预防性骚扰的培训。尽管这项活动有助于减少类似丑闻的发生和曝光率，她还是必须高度关注潜在的诉讼危机，她为此制定了一项政策：立即着手调查每一宗有可能变成性骚扰案件的传闻。

玛丽亚在办公室的工作安排表如下：

玛丽亚的工作安排表

时间	内 容
8: 30	召开人力资源专家全员会议
9: 00	进行新雇员的入职培训
10: 00	各部门领导制订新的绩效考评计划
11: 30	与副市长、预算局长、各部门代表讨论招聘计划
12: 00	与法律顾问共进午餐，讨论悬而未决的诉讼及性骚扰案件的进展情况
13: 45	劳工谈判组——最新的谈判事项及其变化趋势
14: 30	新闻媒体——宣传城市雇员家庭友好政策的内容
16: 00	与大学合作方讨论关于计算机网络培训项目方案
17: 30	行政助理——审查更新所有职位说明书的计划

玛丽亚一天的工作向我们展现了一名人力资源管理者可能遇到的广泛事务：直接处理员工纠纷、劳动力短缺、生产力/绩效考评以及规范员工行为，还包括起草岗位职责政策、处理经常面临失业的雇员的社会保障问题。人力资源管理者要做的工作就是雇佣、提升、培训和解雇员工。此外，还包括排解纠纷、评估绩效、鉴定工资等级、批准工作重新分类及激励雇员的工作积极性。^①

案例讨论

1. 案例中作为市政府人力资源部门主管的玛丽亚的一天的活动涉及哪些公共部门人力资源管理职能？
2. 案例中涉及的公共部门人力资源管理的职责是如何分担的？
3. 要成为一个公共部门人力资源管理者需要具备哪些知识与技能？

1.1 公共部门人力资源管理基本概念界定

公共部门、人力资源、公共部门人力资源管理等概念是本学科的基本概念，明确给出这些基本概念的定義，是学习公共部门人力资源管理课程的基础。

1.1.1 公共部门 (public sector)

何谓公共部门？对此问题的回答涉及公共部门人力资源管理的研究对象以及人力资源管理与公共部门人力资源管理之间的关系这两个问题。因此，我们必须先界定公共部门。当代一些社会科学家将社会部门分为三大部门：第一部门为政府组织，是纯粹的公共部门；第二部门为工商企业，这是非公共部门或称私人部门；第三部门是除政府组织与工商企业之外的一些部门，称为非政府

^① 根据埃文·M. 伯曼，詹姆斯·S. 鲍曼，乔纳森·P. 韦斯特，蒙哥马利·范·沃特著，肖鸣政等译：《公共部门人力资源管理：悖论、流程和问题》，中国人民大学出版社，2008年的案例改编。

组织或非营利组织。^①

公共部门是与私人部门 (private sector) 相对应的一个概念。公共部门是指提供公共产品 (public goods) 或进行公共管理, 致力于增进公共利益的各种组织和机构。私人部门则是指提供私人产品 (private goods), 谋求自身利益最大化的个人和组织。与公共部门相关的概念包括政府部门、第三部门、非营利组织 (Non-Profit Organization, NPO)、非政府组织 (Non-Governmental Organization, NGO)、事业单位、公共企业等系列概念。

政府部门是指拥有公共权力, 依法管理社会公共事务, 以增进社会公共利益为目的的国家政权机构, 在本书中, 政府部门除了行政部门外, 还包括立法和司法机构。政府部门是最典型的公共部门。

第三部门是介于公共部门和私人部门之间, 兼具公共部门和私人部门某些特征的组织群体。或者说, 第三部门是除政府部门和工商企业之外的一些部门, 称为非营利组织或非政府组织。第三部门包括公共企业或公益企业、事业单位和非政府公共机构。

事业单位是中国特有的公共组织。事业单位是指国家为了社会公益目的, 由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。在我国, 事业单位包括以下种类:

教育、卫生、科学研究事业单位;

文化、艺术、体育、新闻、出版、广播电影电视事业单位;

农业、林业、水利、水产、畜牧、兽医事业单位;

交通、海洋、地质勘察、测绘、气象、地震事业单位;

社会保障、社会福利、检验检疫、环境保护、环境卫生、园林绿化、房地产管理、物资储备事业单位;

机关、团体附属独立核算的事业单位;

列入事业编制的各类学会、协会、基金会、监管机构;

其他事业单位。

公共企业是指部分或全部由国家投资, 由国家委派代表参与和监督经营管理, 以提供公共产品为主要经营内容, 不以营利为主要经营目标的经济组织。公共企业的类型有: 公用事业—公用事业提供的服务包括供水、排水、电力、天然气供应、电信等。陆上运输与邮政服务—陆上运输包括市内和城市间的各

① 魏成龙:《公共部门人力资源管理》, 北京师范大学出版社, 2008 年第 8 页。

种公共运输系统,遍布于各地的邮政服务仍然由政府来提供。竞争环境中的企业—这些企业是指政府所有的商贸企业,它们与私营企业在同一市场上进行直接的竞争。这类企业包括银行、保险公司、航空公司、石油公司等。管制机构—这些机构属于政府所有并受政府控制,它们通过销售商品获得资金以维持自己的运转。它们存在于那些运用政府法律权力的国家,如强制收购商品的权力(尤其是强制收购农产品以进一步销售的权力)或者强制要求购买汽车保险的权力。^①

非政府公共机构的职能与政府机构类似,承担着很多有关社会公共事务的管理工作或公共服务工作。这类组织如中国妇女联合会、青年联合会、学生联合会、中国青少年基金会等。

综合上述国内外学者的观点,并结合我国的实际,笔者认为公共部门的内涵是指运用公共权力管理公共事务,或运用公共资源为社会提供公共物品或公共服务的组织,其外延包括政府机构、事业单位、公共企业 and 非政府机构。

需要指出的是:第一,随着经济社会的发展,公私部门之间的界限出现了相互渗透的趋势,因此,公共部门的概念也不是一成不变的,尤其是它的外延会随着时代的变迁而扩大或缩小。第二,在不同的国家,公共部门概念的内涵与外延也是不同的,因此要考虑到国情因素。第三,政府部门是最典型的公共部门,因此在公共部门人力资源管理教科书的编写过程中,论述或案例分析可能重点倾向于政府机关雇员管理方面,本教材也是如此。

1.1.2 人力资源

对人力资源的概念可以从广义和狭义两方面理解。在日常语境中,人力资源是指在一定的范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动人口总和,包括现实的和潜在的人力资源两个部分,这是人力资源的广义的解释。现实的人力资源指一个国家或地区在一定的时间内拥有的实际从事社会经济活动的全部人口,包括正在从事劳动和投入经济运行的人口以及由于非个人原因暂时未能从事劳动的人口。潜在的人力资源指处于储备状态的劳动人口,包括在

^① 欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,张成福,王学栋译,中国人民大学出版社,2007年第114~116页。

校青年学生、现役军人、从事家务劳动的家庭妇女。^①而在人力资源管理和公共部门人力资源管理的语境下，人力资源概念指特定组织（公共部门或私人部门）的雇员，这也就是我们所说的微观的人力资源的含义。

公共部门人力资源就是公共部门雇佣的各类人员，也就是政府机构、事业单位、公共企业 and 非政府机构雇佣的各类人员。

与私营部门人力资源比较，公共部门人力资源具有以下两个显著的特征：

一是公共部门雇员承担着比私营部门雇员更大的责任。公共部门雇员掌握着公共权力和公共资源的配置权，执行国家的法律和政策，其行为直接关系到政府工作的效率、政府的形象和合法性。因此，公共部门雇员肩负着政府、社会的更大责任和公众的更高期望。^②

二是相对于私营部门而言，公共部门雇员具有较高的文化素质和专业技能。公共部门组织的特殊性，决定了其对公共部门雇员任职资格具有更高的要求。对于求职人群来说，要成为政府部门雇员、事业单位工作人员或公共企业的经营管理人员，必须至少具有大学以上学历，并通过竞争激烈的招聘考试。就现有的公共部门雇员而言，明显具有高学历、高专业技术职称的特点。

1.1.3 公共部门人力资源管理

什么是公共部门人力资源管理？或者说如何定义公共部门人力资源管理？可以不夸张地说，有多少版本的公共部门人力资源管理教科书或著作，就有多少相应种类的大同小异的定义。

我们可以从以下几个视角探讨公共部门人力资源管理：第一，公共部门人力资源管理是用于管理公共机构雇员的一组职能。第二，公共部门人力资源管理是稀缺资源（公共工作职位）得以分配的过程。第三，公共部门人力资源管理是一套法律、规则和规章，并形成特定的人事管理制度。^③

在分析、综合经典教科书有关定义的基础上，我们给出的定义是：公共部门人力资源管理就是公共部门依照法律对雇员行使管理职能与活动过程的总

① 孙柏瑛，祁光华：《公共部门人力资源管理》，中国人民大学出版社，2004年第1~2页。

② 陈天祥：《公共部门人力资源管理及案例教程》，中国人民大学出版社，2001年第6页。

③ 罗纳德·克林格勒，约翰·纳尔班迪：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社，2001年第45~46页。

称。公共部门人力资源管理是对公共部门的人员与职位的管理和政策制定。公共部门人力资源管理包括以下几层含义:

(1) 公共人力资源管理的主体是公共部门,即政府机构、事业单位、公共企业及非政府机构。

(2) 公共部门人力资源管理的客体是公共部门的雇员。

(3) 公共人力资源管理包括若干职能、活动或过程。比如说罗纳德·克林格勒和约翰·纳尔班迪认为有四个基本的职能—PADS:即人力资源规划(Planning)、人力资源获取(Acquisition)、人力资源开发(Development)、纪律与惩戒(Sanction)。四个基本职能又细分为:人力资源规划、工作分析、职位分类、工资与福利、招聘、录用与晋升、培训与开发、绩效评估等。埃文·M.伯曼等认为包括人员招聘、人员选拔、职位管理、薪酬管理、培训与开发、绩效考评等基本职能。

(4) 公共人力资源管理是一组管理活动过程,是稀缺资源(公共工作职位)得以分配的过程。

(5) 公共人力资源管理是一套法律、规则和规章,并形成特定的人事管理制度。

1.1.4 公共部门人力资源管理的重要性

(1) 从数量方面讲,公共部门人力资源管理涉及一个数量较大的劳动力群体。比如,在美国有接近15%的劳动力,或接近1990万人受雇于政府。在中国,截至2005年底,全国事业单位总计125万个,涉及教科文卫、农林水、广播电视、新闻出版等多个领域,工作人员超过3035万人,国家公务员约705.8万人,此外还有公共企业的雇员。对这部分人员的管理无疑是一个巨大的挑战。

(2) 公共部门人力资源管理的客体,即公共部门雇员,是一个特殊的劳动力群体,他们或者承担管理国家和社会的重任,或者承担向社会提供公共产品的职责。公共部门雇员素质的高低,他们的积极性的发挥程度,关系到公共部门能否向社会提供优质的公共物品和公共服务,并决定公共部门生产力水平的高低。

(3) 公共部门人力资源管理是影响公共部门人力资源的构成和素质的根本因素。公共部门人力资源管理确定了什么人可以进入政府机关,以及怎样进入。合理的人事权划分,公平的管理环境和有效的管理机制,都能够促进政府

从社会获得优秀的人才，并且有利于他们的成长，实现国家公务员队伍整体素质和结构的优化。

(4) 公共部门人力资源管理及其制度是国家政治制度与政治体制的重要组成部分，它不仅能够影响政府的效率，而且更重要的是，它还关系到政府是否能够得到人民的支持和社会的稳定与国家政权的巩固。一方面，公共部门人事管理制度决定了公民是否有机会进入政府，担任公职。如果政府公职只对大家族、大士族开放，那么，它就失去了广大民众的基础。另一方面，不科学的选官用人制度必然导致用人制度的严重腐败，造成任人唯亲、裙带关系、结党营私、山头主义、以权谋私、卖官鬻爵等后果，而优秀人才受到压制，不能进入政府机关，影响公共部门的效率，最终会危及社会的稳定和政权的稳固^①。

1.2 人力资源管理与公共部门人力资源管理

在公共部门人力资源管理领域，人力资源管理与公共部门人力资源管理之间的关系是一个不容回避的理论问题。围绕此问题，目前国内学术界主要有两种倾向：一种是避而不谈或含糊其辞，这种倾向在学术界占主流，目前在国内出版的公共部门人力资源管理专著和教材大多数都采取这种方式；另一种是把公共部门人力资源管理看成是人力资源管理下面的子学科，或者说，公共部门人力资源管理是人力资源管理的一般理论、技术在公共部门雇员管理中的特殊运用。把公共部门人力资源管理看成是人力资源管理的子学科，或者把公共部门人力资源管理看成是人力资源管理的组成部分，是对二者关系的严重误解。在本节，我们通过对人力资源管理及其发展的历史回顾、人事管理（Personnel Management, PM）与人力资源管理的比较、公共部门人力资源管理的历史回顾、人力资源管理和公共部门人力资源管理的关系等问题的分析与论证，揭示人力资源管理与公共部门人力资源管理二者之间的关系。我们希望通过这一部分内容，能够帮助读者准确把握人事管理、人力资源管理等相关概念，了解人事管理与人力资源管理的差别，以及从人事管理到人力资源管理的进化过程。

^① 孙柏瑛，祁光华：《公共部门人力资源管理》，中国人民大学出版社，2004年第32页。