

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X2012156124

UDC \_\_\_\_\_

基层政府人力资源管理研究

厦门大学

硕士学位论文

基层政府人力资源管理研究

Human Resources Management of Basic Government

逯禾红

逯禾红

指导教师姓名: 成瑾 副教授

专业名称: 工商管理 (EMBA)

论文提交日期: 2014 年 9 月

论文答辩日期: 2014 年 月

学位授予日期: 2014 年 月

指导教师  
成瑾副教授

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评阅人: \_\_\_\_\_

厦门大学

2014 年 9 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日



## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日



## 摘要

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善，管制型政府向服务型政府转变成必然的发展趋势。基层政府作为我国政治体系中与群众接触面最大、最能体现政府的服务效率和工作能力的公共服务机构，也是最为广泛的执行政策、稳定社会、发展经济的管理机构。基层服务型政府人力资源管理是政府体制改革的核心和突破口，研究基层服务型政府人力资源管理改革对真正落实服务型政府建设的意义非同一般。

本文结构如下：

一、在梳理概念的基础上，对国内外的相关研究现状进行了分析，明确了本文的研究对象、研究范畴和研究基础。

二、深入分析了国外基础服务型政府人力资源管理改革的经验。总结出“以政府工作职能转变为基础，重新界定基层服务型政府人力资源管理范围；以‘引入绩效考核机制’改革为突破，强化基层服务型政府人力资源管理改革思路；以‘服务顾客’为基本理念，重造基层政府人力资源的服务流程；以电子政府建设为核心，加快基层政府人力资源管理信息化改革”的相关经验。

三、突出了我国基层服务型政府人力资源管理改革的重点与基本架构。提出“职位分类仍然简单、层级结构不够合理；激励理念仍然陈旧、激励手段较为僵化；考评制度仍不健全、考核流程不够规范；培训机制仍然无序、人员配置不尽合理”的现实问题，并明确了基于“人力资源管理架构、人力资源服务效率、人力资源成长环境”三个维度的改革要素体系。

四、结合山西省某县实际对基层服务型政府人力资源管理要素体系改革进行了分析，并提出了“加强领导力建设，规范基层服务型政府人力资源管理结构；完善制度保障，提升基层服务型政府人力资源服务效率；提升资源保障，优化基层服务型政府人力资源成长环境；系统支持要素，完善基层服务型政府人力资源改革保障体系”的具体建议。

本文的创新点主要有：

(1)将人力资源管理思想和方法应用于政府改革和转变职能，在理论方面形成了“以要素建设为重点，切实增强政府公信力和执行力”的创新和突破。

(2)深入分析了服务型政府人力资源管理的的关键问题，并从人力资源管理架构、服务效率和成长环境三方面形成了基于 AHP 方法的基层服务型政府人力资源管理改革要素指标体系，结合具体地区明确服务型政府人力资源管理改革思路。

**关键词：**基层；服务型政府；人力资源

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Abstract

Along with our country socialist market economic system continuously improved, it has become an inevitable trend to change the control type government into the service type government. Local government is public service institutions of our country political system and has the largest contact surface; most can manifest the government service efficiency and the ability to work, and is also the most management institutions to implement the policy, social stability, development of economy wide. Human resources management reform of basic service government is an important starting point and breakthrough point of reforming the government; it has unusual significance to implement the construction of service type government .

In the light of the actual situation, the human resources management reform of basic service government from 4 parts of the analysis.

Firstly, on the basis of concept, analyzed the relative research at home and abroad. The research object of study, the category and research foundation.

Secondly, in-depth analysis of the human resources management reform of foreign based service-oriented government experience. Summed up "on the work of the government function transformation is the basis, redefine the basic service government human resources management scope; to 'result oriented' reform as a breakthrough, steady reform of basic service government human resource management; the 'customer' as the basic concept, recreate the grass-roots government human resources service processes in electronic government; construction as the core, the relevant experience to accelerate the informationization of human resources management reform of basic level government".

Thirdly, highlight the key and basic framework of human resources management reform of basic service government in china. Put forward "position classification is still simple, hierarchical structure is not reasonable; the incentive idea still old, incentive means more rigid; evaluation system is not perfect, assessment process is not standard; problems still disorderly, personnel training mechanism unreasonable configuration", and clearly based on the "human resource management framework,



human resource service efficiency, human the resource growth environment" three dimensions of the reform system.

Fourthly , unifies a county in Shanxi province has carried on the analysis to the reform of basic service government human resource management evaluation system, and put forward the "norms of basic service government human resource management structure, suggestions on promoting the basic service government human resource service efficiency, optimize the basic service government human resources development environment".

The paper's main innovation are as follows.

(1) Human resources management ideas and methods are used in the government reform and the transformation of functions. In the aspect of theory, formed "to elements of construction as the starting point to strengthen the government's credibility and execution of" innovation and breakthrough;

(2) Analyzes the key problems of service type government human resources management, and from the human resource management architecture, service efficiency and environment for the growth of mulberry will use modern human resource planning, recruitment, assessment, training, incentive theory in practice, combined with the specific area clear service ideas of human resources management reform in government.

**Keywords:** Basic; service government; human resources

# 目录

1. 绪论.....	1
1.1 选题背景 .....	1
1.2 研究意义 .....	2
1.2.1 理论意义.....	2
1.2.2 实践意义.....	2
2. 相关概念与国内外研究现状.....	4
2.1 相关概念 .....	4
2.1.1 人力资源与政府部门人力资源管理 .....	4
2.1.2 服务型政府与服务型政府人力资源管理改革.....	6
2.2 国内外研究现状综述 .....	8
2.2.1 国外研究现状.....	8
2.2.2 国内研究现状.....	13
3. 国外基层政府人力资源管理改革借鉴.....	17
3.1 国外基层政府人力资源管理改革现状 .....	17
3.1.1 重新界定基层政府人力资源管理范围 .....	17
3.1.2 “引入绩效考核机制”强化基层政府人力资源管理改革.....	18
3.1.3 以“服务顾客”重造基层政府人力资源服务流程 .....	18
3.1.4 以电子政务建设加快基层政府人力资源管理信息化改革 .....	19
3.2 国外基层政府人力资源管理改革经验启发.....	20
3.2.1 调查先行、理论指导、法律保障 .....	20
3.2.2 借鉴企业管理方法，树立“公众至上”服务理念 .....	21
3.2.3 引入市场竞争机制，开展基层政府人力资源绩效评估 .....	21
3.2.4 加快管理技术创新，推动电子政府建设 .....	22
4. 国内基层政府人力资源管理重点与基本架构.....	23
4.1 我国基层政府部门人力资源管理现状与问题.....	23
4.1.1 职位分类体系与服务型政府要求不相适应 .....	23
4.1.2 激励理念陈旧、激励手段较为僵化 .....	24
4.1.3 考评制度不健全、考核流程不规范 .....	24

4.1.4 培训管理不规范、参与培训积极性不高 .....	25
4.1.5 晋升空间有限、职业生涯通道狭窄 .....	25
4.2 基层服务型政府人力资源管理的架构与原则 .....	26
4.2.1 基层服务型政府人力资源管理的基本架构 .....	26
4.2.2 基层服务型政府人力资源管理的原则 .....	30
4.3 基层服务型政府人力资源管理要素体系 .....	32
4.3.1 某县服务型政府人力资源管理分析 .....	32
4.3.2 县级服务型政府人力资源管理评价体系 .....	34
4.3.3 改革具体措施 .....	36
5. 结论 .....	43
5.1 结论 .....	43
5.2 本研究的主要创新点和研究的局限性 .....	44
5.2.1 主要创新点 .....	44
5.2.2 存在的局限性 .....	45
参考文献 .....	46
致谢 .....	49

## 1. 绪论

### 1.1 选题背景

古今中外，世界各国在行使政府职能过程中，都表现出明显的“政治统治”与“社会管理”两大职能。正如恩格斯在《反杜林论》中所说“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在执行了这种社会职能时才能持续下去”<sup>①</sup>。从系统论的角度分析，同企业、社会团体等其他组织相比较，政府的职能更为完备与具体，也拥有较大的创造性。

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善，对社会主义民主政治的发展要求越来越高，政府体制改革越来越成为关注的重点，管制型政府向服务型政府的转变成为必然的发展趋势。特别是十八大以来，中国进入了经济发展和体制改革的新时期，十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，在进一步强调全面深化改革总目标基础上，更是明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的具体要求。可以说，与以往相比较，服务型政府的建设在这一轮改革中真正体现出前所未有的关键作用和现实意义。

基层政府是我国政治体系中与群众接触面最大、最能体现政府的服务效率和工作能力的公共服务机构，也是最为广泛的执行政策、稳定社会、发展经济的管理机构。特别是在国民经济快速发展、信息化水平不断提升的今天，对基层政府执行力、承载力的要求更高，其服务型政府的建设水平也更被社会所关注。“行政系统”作为整个社会大系统中的一个子系统，也必然要受到社会发展的各种环境制约和影响，而作为政府改革核心要素的人力资源管理体系改革更是实现改革目标和完善改革成果的关键，由此，也不难得出，基层服务型政府人力资源管理改革是政府体制改革的重要抓手和突破口，研究基层服务型政府人力资源管理改革对真正落实服务型政府建设的意义非同一般。

---

<sup>①</sup> 恩格斯：反杜林论[M]，人民出版社，1999，11-12

## 1.2 研究意义

### 1.2.1 理论意义

政府是一个外延变化，内涵稳定的普遍概念，既是有效落实统治方针、政策的执行者，又是所辖社会政治稳定、经济发展与社会管理的指挥者、决策者。服务型政府是对政府职责与功能的描述，作为一种新型的政府管理模式，服务型政府的构建过程本身就是一个系统的变革与创新。而人力资源作为政府部门的关键要素，更是集中反映了政府能力和意识水平，是政府服务社会生产力发展的重要基础。

当前，关于服务型政府的理论探讨已经表现出雨后春笋的态势。但是，对服务型政府人力资源管理改革的研究还处于探索初期，对基层服务型政府人力资源管理改革的研究更是不成体系。客观来看，政府人力资源管理是静态存在与动态运行的复合体。其中，人力资源是相对静态存在的，人力资源管理则是通过动态发挥作用。在推进基层服务型政府建设的过程中，必须意识到，只有努力通过人力资源管理改革，才能够真正实现基层政府职能从“执行政策、干预市场、规制社会”转向“稳定管理、公共服务、引导发展”的转变，才能够真正提升公众对政府的信任度与满意度。因此，用发展的眼光科学定位基层服务型政府人力资源管理改革，不仅有助于切实推进政府职能转变，更有助于深化我国服务型政府建设，明确政府职能的运行范畴，规范政府的职能指向。

### 1.2.2 实践意义

服务型政府人力资源管理是机制改革与人员管理相结合的复合体，是政府职责、功能与责任的统一。基层政府人力资源作为政府管理与服务社会的核心，既是政府组织活动的灵魂与基础，也是评估政府服务水平与组织效率的依据。基层政府人力资源管理改革不仅反映着政府改革的方向、任务与方式，更反映出政府改革的决心与能力，对政府改革与职能转变具有重要的现实意义。

党的十八届三中全会提出了“建立集聚人才体制机制”、“加快形成具有国际竞争力的人才制度优势”的具体要求。而“人才制度优势”无疑应当首先体现在政府管理体制中。如何让政府更有活力、更有效地为公众提供满意的公共产

品？客观来看，近年来，党和国家在政府人力资源改革方面进行了许多积极探索，2006年《公务员法》的实施，2008年事业单位改革试点的启动、2011年的《中央出台推进事业单位改革指导意见》以及2014年7月1日实施的《事业单位人事管理条例》，无疑都是这方面的鲜明例证，当然，目前看来，改革的触角和重点仍然停留在事业单位，真正意义上的政府人力资源改革还没有开始推进，而基于服务型政府的人力资源管理改革更是没有提上议程。

与公众迫切希望政府强化社会管理与公共服务，期望提供更优质的公共产品和更舒适的生存发展环境的要求相对应，基层服务型政府人力资源管理改革更是直接关系到这些目标的真正实现。将基层政府人力资源管理改革作为服务型政府建设体系中的突破点，有利于走出服务型政府建构的实践瓶颈，有利于反思在服务型政府建设进程中遇到的一系列发展与改革问题。

## 2.相关概念与国内外研究现状

### 2.1 相关概念

#### 2.1.1 人力资源与政府部门人力资源管理

“人力资源”的概念最早由彼得·德鲁克提出并加以界定。他在其著作《管理的实践》中提出“能够增大的资源只能是人力资源，所有其他的资源都受力学定理的制约”<sup>①</sup>；同时，他强调“人力资源”是经理们必须考虑的具有“特殊资产”的资源。德鲁克认为，人力资源拥有当前其他资源所没有的素质，即“协调能力、融合能力、判断力和想象力”。

20世纪80年代以来，人力资源管理思想不断成熟，并在实践中得到进一步发展。现在看来，比较公认的人力资源管理概念是“运用各种现代科学方法，对与一定物力相结合的人力进行合理的培训、组织与配置，使人力、物力保持最佳比例和有机的结合，同时对人的思想、心理和行为进行恰当的诱导、调整和协调，充分发挥人的主观能动性，使人尽其材，事得其人，以实现组织目标”<sup>②</sup>。不难看出，人力资源管理的最终目标是通过各种管理手段达到人与人、人与事之间相互关系的最佳状态，从而产生最大化效益。

与传统的人事管理相比，人力资源管理不仅仅是名称的改变，而是建立在一种全新的思维之上。首先，传统人事管理把人当做成本，认为是对组织资本资源的消耗。而人力资源管理受以人为本主义和人力资本理论影响，把人力视为最核心的资本，是组织的财富和资源。而且认为人是可以连续投资、反复开发利用的关键性资源。

其次，传统人事管理视事为中心，强调人必须要适应工作；而人力资源管理强调以人为中心，注重营造人才成长的环境。

第三，传统人事管理内容仅仅包括录用、考核、奖惩等基本内容。而人力资源管理内容从最初的工作分析开始，涉及人力资源预测和规划、人力资源的招聘

<sup>①</sup> 彼得·德鲁克：管理的实践[M]，北京：机械工业出版社，2009：14

<sup>②</sup> 郑晓明：人力资源管理导论[M]，北京：机械工业出版社，2002:68-83

和录用、绩效与薪酬管理以及人力资源的开发培训等，既表现出管理程序的完整性，又是一套整体性开发战略。

第四，传统人事管理以经验为主，定性成分多，定量管理少。而人力资源管理强调定性定量结合，既有人性化的软管理，也有注重科学分析的硬管理。

与企业人力资源管理相比较，政府部门人力资源管理受到政府部门固有特性的影响，也表现出与企业人力资源管理本质的区别。当然，要研究政府部门人力资源管理，首先必须界定清楚政府的范畴。从目前公认的政府概念出发，有广义和狭义两种解释。

狭义的政府是指国家政权机构中的中央和地方行政机关。而广义的政府泛指行使国家权力的中央和地方全部立法、行政和司法机关。英国《大众百科全书》认为，政府是“政治单元在其管理范围内，制定规则和进行资源分配的机构。政府的主要功能是立法、司法和执行行政管理”。在本文的研究中，我们选取广义的政府作为研究范围。因此，这里的政府部门人力资源也就是国家各级各类机关中除工勤人员以外的工作人员，大致与我国的公务员的范畴相当。

在国外，政府部门采用人力资源这一术语非常普遍，虽然目前我国政府部门的实际运作中并不常见人力资源这种说法，但这也并不意味着政府部门就隔绝在人力资源管理理念之外。20世纪90年代，我国学者就对公共组织特别是政府组织的人力资源管理进行了相关研究。随着社会主义市场经济改革的深入，我国政府部门对工作人员的管理也正在按照人力资源管理理念并发生着变化。

在对政府部门人力资源给予界定之后，就不难概括出政府部门人力资源管理的含义了。与其他组织人力资源管理相比较，政府部门人力资源管理有着不同的任务。这方面，美国学者罗纳德·克林格勒和约翰·纳尔班迪对公共部门人力资源管理包括“人力资源规划、人力资源获取、人力资源开发、纪律与惩戒”四个方面功能和内容的阐述应该是一个典型的高度概括，其中，人力资源规划主要政府部门所做的工作分析、职位分析、工资薪酬的准备等；人力资源获取主要是招募、录用工作人员方面的管理工作；人力资源开发主要是为提高知识技能与能力对工作人员进行的培训、评估等活动管理；纪律与惩戒主要是确立雇员与雇主之间的权利、义务关系，以及各种惩罚规定与雇员申诉的途径等。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫