



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材

21世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与amp;管理

第三版

孙柏瑛 祁凡骥◎编著

 中国人民大学出版社

D0352-4
203



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材

⇨ 21世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与amp;管理

第三版

孙柏瑛 祁凡骥©编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源开发与管理/孙柏瑛, 祁凡骥编著. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 6
“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材 教育部普通高等教育精品教材 21 世纪公共管理系
列教材

ISBN 978-7-300-15943-0

I. ①公… II. ①孙…②祁… III. ①人事管理学-高等学校-教材 IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 119781 号

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材
21 世纪公共管理系列教材
公共部门人力资源开发与管理 (第三版)
孙柏瑛 祁凡骥 编著
Gonggong Bumen Renli Ziyuan Kaifa yu Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2004 年 3 月第 1 版
印 刷	北京密兴印刷有限公司		2012 年 7 月第 3 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2014 年 6 月第 3 次印刷
印 张	20 插页 1	定 价	39.00 元
字 数	456 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“21世纪公共管理系列教材”专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名 (清华大学教授)
- 王乐夫 (中山大学教授)
- 王浦劬 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 王惠岩 (吉林大学教授)
- 毛寿龙 (中国人民大学教授)
- 邓大松 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 武汉大学教授)
- 曲福田 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 南京农业大学教授)
- 朱立言 (中国人民大学教授)
- 张永桃 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员, 南京大学教授)
- 张成福 (中国人民大学教授)
- 陈庆云 (北京大学教授)
- 陈振明 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 厦门大学教授)
- 竺乾威 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 复旦大学教授)
- 周志忍 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 郑功成 (中国人民大学教授)
- 娄成武 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员, 东北大学教授)
- 夏书章 (中山大学教授)
- 高培勇 (中国社会科学院教授)
- 董克用 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 中国人民大学教授)
- 薛 澜 (清华大学教授)

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，并计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从 2003 年上半年开始，在 2 年内，陆续出版 21 世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的 20 多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

第三版前言



承蒙学界和读者们的厚爱,《公共部门人力资源开发与管理》一书问世已经超过十个年头,它成为国内众多高等学校公共管理、公共事业、行政管理等专业本科生、硕士研究生必修课程的教材,成为学生们步入社会、开始职业生涯、增长管理知识技能的良好益友。

公共部门人力资源管理是一套在变革中不断演进、发展的知识和技能。社会变迁使得公共部门所处的外部环境发生着快速的变化,组织员工亦面对着新的社会问题和压力。公共部门是一个有机体,需要不断地回应组织内外部新的挑战,发展新的能力,适应变化的要求。人力资源管理作为推动组织变革和能力提升的工具,也在环境的变迁之中发展着自身的理念、话语、策略和工具。今天,人力资源管理在组织发展中承载了三个重要的角色:一是改革的促进者。人力资源管理工具通过系统检视组织存在的问题和漏洞,发现并实施组织变革的方案。二是战略的制定与实现者。通过环境评估,组织获得战略目标的制导。通过战略规划与人力资源管理政策的链接,组织战略从设想转变为现实行动。三是团队的塑造者。通过人力资源管理和激励政策,组织打造并维系了具有竞争能力的团队。可见,回应变化的公共部门人力资源实践同步推进了人力资源管理知识的日新月异。本次修订试图呈现公共部门人力资源管理知识的发展,与读者分享变化中的管理思维和管理技术。作为一本致力于提升读者管理技能和能力的教科书,本教材在修订过程中特别关注学生们成长为公共部门人力资源管理者需要具备的知能。故此,我们对人事管理制度设计、人力资源规划、招募、工作分析、绩效管理、职业发展管理、薪酬设计等环节的管理手段投入了更多的笔墨。

教材修订过程中,中国人民大学出版社编辑朱海燕女士给笔者大力的支持和帮助。她不仅无私地提供大量建议,而且亲手制作了专栏、案例框模板供我们参考。正是她的努力,让《公共部门人力资源开发与管理(第三版)》更加规范、更加精致、更具可读性。

在此，笔者对朱海燕表示感谢！

公共部门人力资源管理实践丰富多彩，本教材很难穷尽所有的知识点，难免挂一漏万。书中有简陋不妥之处，敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

2012年5月于北京太阳园

第二版前言



公共部门人力资源管理是一套不断回应现实实践问题而获得自身发展动力的知识体系。适应复杂的外部环境变迁，面向组织发展的战略目标，开发组织人力资源的能力，提升组织员工的综合素质，是公共部门人力资源管理的特质所在。一个多世纪以来，人事管理逐渐发展为一个独立的研究领域并转型为当今的人力资源开发与管理模式，这期间组织人力资源管理的发展历程就是不断经历挑战、做出回应、解决问题、适应环境、发展知识以及管理工具的螺旋式上升的过程，展示着特定环境中组织人力资源管理的成长方向。

本教材的第二版即是当今公共部门人力资源开发与管理知识演进的综合体现。承蒙读者的多年厚爱，《公共部门人力资源开发与管理》一书成为大家认同的精品教材。然而，近年来，随着公共部门改革的提速，政府的开放性和透明性不断增强，公共部门人力资源管理从理念思维到技术工具都在快速更新。为了满足读者对公共部门人力资源管理新知识、新技能、新方法的需求，教材修订的内容也动态地反映了知识体系中新的变化。其中，新修订的版本对中国公务员制度的发展完善、公共部门人力资源战略管理议程、绩效管理 with 绩效考核目标和技术、组织人员培训与开发技术、公共部门员工薪酬规划和管理等内容进行了较大幅度的知识更新。期待能够给读者带来更有价值的管理知识。

中国人民大学公共管理分社的编辑们为敦促本教材的修订付出了大量的努力和辛苦，衷心致谢！

孙柏瑛

2008年8月于北京太阳园

第一版前言



在本书前期思考、资料准备、框架设计和文字写作的整个过程中，我们始终为了达成这样一些写作目标而不断地努力着：

第一，本书力图呈现当今公共部门人力资源管理发生的重大变化及其发展趋势，归纳和分析其制度变革中的创新和路径依赖。目的是使读者能够在公共组织改革和动态变化的大背景中，把握当代公共部门人力资源管理的变革状况、管理特征和面对的焦点问题。

20世纪80年代以后，世界范围内的政府及其公营部门的改革运动持续不断。在政府不断调整自身与市场以及公民关系的过程中，其组织自身的结构和文化也在经历着重大变化。这些变化同样深刻地影响着作为公共管理重要组成部分的公共部门人力资源管理的内容与构成，使得公共部门人力资源管理的理念、视野、制度和模式都发生了重大的变化。本书立足于公共部门人力资源管理制度现实的变革状况，描述了国家公务员制度和传统人事行政管理模式遭遇的压力和挑战，较为系统地阐述了公共部门走向人力资源管理模式所依赖的理念基础与目标导向，分析了公共部门战略性人力资源管理的思路以及由此展开的人力资源管理活动的政策和技术设计，展望了公共部门人力资源管理的最新发展趋势。

这样，本书的写作就不是简单地停留于一般的人力资源管理知识的阐述，而是把人力资源管理放在公共组织及其文化变革的框架下进行讨论，将人力资源发展与组织战略使命以及可持续发展能力构建有机联系起来。这一战略性的公共部门人力资源管理的框架，强化了对公共组织背景和环境的认知，增强了分析的针对性，便于公共管理专业的学生在战略发展的视野下，对公共部门人力资源管理问题进行学习和思考。

第二，本书力图将最新的人力资源管理知识运用于对公共部门人力资源管理的分析之中，介绍了国内外一些重要的公共部门人力资源管理的技术方法。这一方面是想使读者充分了解企业组织人力资源管理实践和先进经验对于公共部门人力资源管理的意义，另一方

面也期望读者对如何将有效的管理技术应用到公共部门中,以改进其人力资源管理系统进行深度的思考。

本书在当代公共部门人力资源管理理念支持的基础上,向读者提供了一系列最新的人力资源管理知识和操作性的技术方法,主要包括:公共部门人力资源管理中的法律问题、战略分析及方案制定与执行、公共职位管理变革、职业发展规划、关键绩效指标确定、培训需求分析、战略薪酬和激励薪酬的策划与管理、学习型组织、团队构建、全面质量管理、六西格玛质量管理、公共部门人力资源管理系统全面改进等。通过对这些新知识和技术手段范例的介绍与传授,促使读者进一步理解公共部门人力资源的创新理念,并力求促进新知识、新技术转化为公共部门人力资源管理的能力,提升公共部门人力资源管理的水平。

第三,本书力图直观地呈现公共部门人力资源管理的相关知识和管理方法,简明清晰、形象化地反映公共部门人力资源管理的一些实用技术,目的在于使读者更加直观、快速、便捷地了解到当代公共部门人力资源管理技术的发展,增强实际操作技术的可接受程度和应用性。

本书不仅比较系统地介绍、概括了当代人力资源管理的技术手段,而且力求以直观、简洁的方式体现这些人力资源管理思想及其开发与策划实践的成果。各种图表的使用是本书的一个重要特色,这些图表将现代人力资源管理思想高度凝练化,并将其形象化地呈现在读者面前。与此同时,本书收集了大量信度、效度较高的人力资源管理量表,详细分析了量表的使用范围和适用性,以便读者在学习中直接接触组织现实采用的测量、评估样本,增强对管理技术的理解力和操作技能。

在我们写作本书的过程中,分工如下:孙柏瑛负责第1、第2、第3、第4、第9、第10、第11、第14章的写作;祁光华负责第5、第6、第7、第8、第12、第13章的写作。在本书写作过程中,中国人民大学出版社的刘晶女士对本书倾注了极大的关心,不断敦促本书的写作,并从多方面给予了支持;中国人民大学出版社的曹沁颖编辑为本书的校订付出了辛勤的劳动。在此向他们表示衷心的感谢。

由于作者水平所限,书中必然有很多简陋不妥之处,敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

2003年8月于北京太阳园

目 录



第 1 篇 公共部门人力资源管理的性质和环境

第 1 章 导论	3
1.1 人力资源管理与公共部门的基本概念	3
1.2 公共部门人力资源管理的性质	10
1.3 公共部门人力资源管理的目标	13
1.4 公共部门人力资源管理的基本功能	17
本章小结	19
关键术语	20
复习思考题	20
第 2 章 公共部门人事行政的基本制度安排	21
2.1 国家公务员制度的缘起与理论基础	22
2.2 国家公务员制度的特征与运行机制	25
2.3 国家公务员制度的发展与面对的挑战	31
2.4 中国公务员制度的改革与完善	36
本章小结	42
关键术语	43
复习思考题	43
第 3 章 变革中的公共部门人事行政管理：迈向人力资源管理模式	44
3.1 公共部门走向人力资源管理模式的变革动力	45
3.2 变革中公共部门人力资源管理的价值与方向	48
3.3 变革中公共部门人力资源管理机构的角色和责任	55

3.4 变革中公共部门人力资源管理者 的知能和道德守则	60
本章小结	62
关键术语	62
复习思考题	63
第4章 公共部门人力资源管理的法律环境	64
4.1 公共部门人力资源管理的法律体系	65
4.2 公共部门与公务员的法律关系	67
4.3 公务员的宪法权利与相关的法律问题	71
4.4 公务员权利、义务的法律规定	75
4.5 公共部门人力资源管理机构的法律责任	77
本章小结	81
关键术语	82
复习思考题	82

第2篇 公共部门人力资源战略管理与资源配置

第5章 公共部门人力资源战略管理	85
5.1 人力资源战略问题与环境评价	86
5.2 人力资源战略的制定	95
5.3 人力资源战略的实施与评价	97
本章小结	99
关键术语	99
复习思考题	99
第6章 公共部门的工作分析与职位评价	100
6.1 工作分析与职位评价概述	100
6.2 工作分析的内容及其方法	102
6.3 职位评价的方法	106
本章小结	112
关键术语	112
复习思考题	112
附录	113
第7章 公共部门的职位管理与人员分类管理	119
7.1 公共部门职位管理的演变	119
7.2 人员分类管理概述	121
7.3 品位分类管理	122
7.4 职位分类管理	124
7.5 人员分类管理制度的发展趋势与我国公共部门的人员分类	125
本章小结	129

关键术语	129
复习思考题	129
第 8 章 公共部门人员招募与甄选	130
8.1 人员招募计划	130
8.2 人员招募甄选	133
8.3 人员甄选方法与技术	135
8.4 我国公务员的录用制度	145
本章小结	153
关键术语	153
复习思考题	154

第 3 篇 公共部门人力资源的激励与开发

第 9 章 公共部门员工绩效考核	157
9.1 公共部门员工绩效考核概述	157
9.2 公共部门员工绩效考核的内容	161
9.3 公共部门员工绩效考核的方法	163
9.4 公共部门员工绩效考核的流程及偏差控制	173
9.5 绩效考核结果的应用	177
本章小结	179
关键术语	179
复习思考题	179
附录	180
第 10 章 公共部门员工的职业发展管理	183
10.1 职业发展管理的含义与意义	183
10.2 职业生涯规划	188
10.3 促进员工职业生涯发展的政策与策略	194
本章小结	198
关键术语	198
复习思考题	198
附录 1	199
附录 2	200
第 11 章 公共部门人力资源的培训与开发	204
11.1 公共部门人力资源培训的重要性	204
11.2 公共部门人力资源培训的基本类型	207
11.3 公共部门人力资源培训需求评估	208
11.4 公共部门人力资源培训体系的构建	214
11.5 公共部门人力资源培训的技术方法	217

11.6 公共部门人力资源培训的评估	221
本章小结	224
关键术语	225
复习思考题	225
附录	225
第 12 章 公共部门人力资源的薪酬设计与管理	228
12.1 薪酬概述	228
12.2 薪酬等级制度	231
12.3 薪酬形式	238
12.4 激励薪酬	241
12.5 高级管理人员薪酬	244
本章小结	250
关键术语	250
复习思考题	250
第 13 章 公共部门人力资源管理中的福利与保险	252
13.1 福利的含义与意义	252
13.2 津贴制度	256
13.3 保险制度	259
本章小结	268
关键术语	268
复习思考题	268

第 4 篇 公共部门人力资源管理的发展与展望

第 14 章 公共部门人力资源管理的发展趋势	271
14.1 公共部门学习型组织的创建	271
14.2 公共部门团队建设与发展	277
14.3 公共部门的质量管理：从全面质量管理到六西格玛质量管理	283
14.4 公共部门人力资源管理系统的改进与创新	290
本章小结	297
关键术语	297
复习思考题	297
参考文献	299

第 1 篇

公共部门人力资源 管理的性质和环境



