



“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



新编21世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与管理

第四版

Human Resources Development and
Management in the Public Sector

孙柏瑛 祁凡骥 编著



“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



新编21世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与管理

第四版

Human Resources Development and
Management in the Public Sector

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. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1

新编 21 世纪公共管理系列教材 “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

ISBN 978-7-300-22200-4

I. ①公… II. ①孙…②祁… III. ①人力资源管理-高等学校-教材 IV. ①D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 282005 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

新编 21 世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源开发与管理 (第四版)

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

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 20.25

字 数 443 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

孙柏瑛 中国人民大学公共管理学院行政管理学系系主任，教授、博士生导师。主要研究领域为公共部门人力资源开发与管理、地方治理、基层社会管理等。著（编）有《地方治理中的公民有序参与》、《公共部门人力资源开发与管理》、《当代地方治理》等专著和教材多部，翻译《公共部门人力资源管理：系统与战略》、《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》、《公共行政的社会建构：解释与批判》等著作多部，在核心期刊发表学术论文 40 余篇。

祁凡骥 中国人民大学公共管理学院行政管理学系教授，中国人民大学国家发展与战略研究院国家治理研究中心副主任。主要研究领域为领导学、人力资源管理、政府治理等。主要学术代表作包括《平衡：构筑和谐领导力》、《政府绩效管理：国际潮流与中国趋势》、《胜任能力：公共部门人力资源新聚焦》、《行政体制改革》、《领导学》、《领导力》等。

内容简介

由我国知名公共管理学者孙柏瑛教授领衔著述的《公共部门人力资源开发与管理》是一部经典的畅销教材，被评为普通高等教育“十一五”、“十二五”国家级规划教材，并获得“教育部普通高等教育精品教材”荣誉称号。本书从公共部门的组织性质和特征着眼，对公共部门人力资源管理的概念、功能、历史发展以及管理程序中的各个环节进行了系统阐述，突出公共部门人力资源管理制度层面的建构和中国特色的人力资源管理的内容，注重介绍人力资源管理操作层面的知识和技能工具。

与第三版相比，本书主要进行了三个方面的修订工作：（1）重写第 1 章“导论”，对公共部门人力资源管理的发展历程以及每个发展阶段的独特理念、假设和工具进行叙述，以帮助读者掌握人力资源管理逻辑的变迁及其对组织发展的意义；（2）对中国公共部门人力资源管理特有的制度以及独特性的体制、机制进行了更为细致的阐述，以帮助读者理解和掌握中国特有的人事管理制度；（3）对薪酬、福利管理的相关内容进行了更新，以反映相关领域国家政策的最新发展和变化。

本书适合作为高校公共部门人力资源管理相关专业及相关课程教材，同时也可供机关事业单位人事部门工作人员作为系统学习公共部门人力资源管理知识和技能的参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，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）教育的启动以及高校公共管理类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的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，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。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我們能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

第四版前言



转眼间,《公共部门人力资源开发与管理》又到了第四版的修订年头。面对人力资源管理这个与时俱进、发展迅速的“行当”,修订教材,是让学子感受到新变化,体验新知识、新技能,以适应组织人力资源实践的现实需要,是教师授业解惑责任的一部分。期待本教材成为助公共管理、公共事业、行政管理专业学子们成长和职业发展的有力支持。

此次教材修订围绕着公共部门人力资源开发与管理新近出现的理念、制度、技术工具变化展开。主要的修正内容包括:其一,第一章概论进行了重写,在对公共部门人力资源性质和功能进行刻画的基础上,对公共部门人力资源管理的发展历程以及每个发展阶段的独特理念、假设和工具进行了叙述,有助于学生掌握人力资源管理逻辑的变迁及其对组织发展的意义;其二,对中国公共部门人力资源管理特有的制度以及独特的体制、机制进行了更为细致的阐述,以便学子对中国特有的人事管理制度进行把握;其三,修正、替换了薪酬、福利管理的相关内容,将国家最新的公务员薪酬、福利改革方案呈现出来,跟进了国家的管理政策变化;其四,对全书文字进行了更新,做了必要的补充和删减。

在教材修订过程中,中国人民大学出版社的朱海燕女士给予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(第四版)》更加规范、更加精致、更具可读性。在此,笔者对朱海燕女士表示感谢!

公共部门人力资源管理实践丰富多彩,一本教材很难穷尽所有的知识点,其中难免挂一漏万。书中有谏陋不妥之处,敬请广大读者和专家批评指正,尤其请参与学习体验的学子们多提宝贵意见。

孙柏瑛

2015年7月人大求是楼

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良师益友。

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识和能力。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。

在教材修订过程中,中国人民大学出版社编辑朱海燕女士给予了笔者大力的支持和帮助。她不仅无私地提供了大量建议,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 and 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。在此向她们表示衷心的感谢。

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

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775（传真）

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮编：_____

电话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

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
“80 后”与“90 后”有什么不同?	5
人力资本理论要义	7
我国事业单位及其改革	9
1.2 公共部门人力资源管理的理念演进	9
1.3 公共部门人力资源管理的特征与功能	14
1.4 公共部门人力资源管理的目标	18
本章小结	21
关键术语	22
复习思考题	22
第 2 章 公共部门人事行政的基本制度安排	23
2.1 国家公务员制度的缘起与理论基础	24
美国《彭德尔顿法案》	25
2.2 国家公务员制度的特征与运行机制	27
公务员管理机构设置的三种形式	29
2.3 国家公务员制度的发展与面对的挑战	33
英国《富尔顿报告》	33
2.4 中国公务员制度的改革与完善	37

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守则	60
本章小结	62
关键术语	62
复习思考题	62
第4章 公共部门人力资源管理的法律环境	63
4.1 公共部门人力资源管理的法律体系	64
4.2 公共部门与公职人员的法律关系	66
4.3 公职人员的宪法权利与相关的法律问题	70
4.4 公职人员权利、义务的法律规定	74
4.5 公共部门人力资源管理机构的法律责任	77
本章小结	80
关键术语	81
复习思考题	81

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
韦克斯勒智力测验	137
瑞文标准推理测验	139
明尼苏达多项人格测验	140
卡特尔 16 种人格因素测验	141
无领导小组讨论	143
8.4 我国公务员的录用制度	145
本章小结	152
关键术语	152
复习思考题	152

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	155
9.1 公共部门员工绩效考核概述	155
9.2 公共部门员工绩效考核的内容	159
9.3 公共部门员工绩效考核的方法	161
9.4 公共部门员工绩效考核的流程及偏差控制	171
9.5 绩效考核结果的应用	175
本章小结	177
关键术语	177
复习思考题	177
附 录	178
第 10 章 公共部门员工的职业发展管理	181
10.1 职业发展管理的含义与意义	181
10.2 职业生涯规划	185
10.3 促进员工职业生涯发展的政策与策略	192

本章小结	196
关键术语	196
复习思考题	196
附录 1	197
附录 2	198
第 11 章 公共部门人力资源的培训与开发	201
11.1 公共部门人力资源培训的重要性	201
11.2 公共部门人力资源培训的基本类型	203
11.3 公共部门人力资源培训需求评估	205
11.4 公共部门人力资源培训体系的构建	210
中组部会同教育部确定 13 所高校成干部培训基地	212
11.5 公共部门人力资源培训的技术方法	214
11.6 公共部门人力资源培训的评估	217
本章小结	221
关键术语	221
复习思考题	221
附 录	222
第 12 章 公共部门人力资源的薪酬设计与管理	224
12.1 薪酬概述	224
12.2 薪酬等级制度	227
12.3 薪酬形式	235
12.4 激励薪酬	237
12.5 高级管理人员薪酬	240
本章小结	246
关键术语	246
复习思考题	246
第 13 章 公共部门人力资源管理中的福利与保险	247
13.1 福利的含义与意义	247
13.2 津贴制度	251
13.3 保险制度	253
本章小结	261
关键术语	261
复习思考题	261

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	265
14.1 公共部门学习型组织的创建	265