



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

教育部普通高等教育精品教材

21世纪

公共事业管理系列教材


总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

公共部门人力资源 开发与管理

(第二版)

孙柏瑛 主编

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材

21世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

**公共部门人力资源
开发与amp;管理（第二版）**

孙柏瑛 主编

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 (第二版) / 孙柏瑛主编

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(21 世纪公共事业管理系列教材)

(高等学校公共事业管理专业主干课程教材)

ISBN 978-7-300-12009-6

- I. ①公…
- II. ①孙…
- 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 (2010) 第 064157 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

教育部普通高等教育精品教材

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

公共部门人力资源开发与管理 (第二版)

孙柏瑛 主编

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 邮政编码 100080
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

印 刷 北京民族印务有限责任公司 版 次 2006 年 11 月第 1 版
规 格 170 mm×228 mm 16 开本 2010 年 5 月第 2 版
印 张 24 印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷
字 数 434 000 定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

该套丛书力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。创新体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套丛书是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套丛书的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内外久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套丛书自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会

2005年10月

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。故此，在人事管理作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的一个多世纪间，组织人力资源管理的发展历程就是不断经历挑战、回应、问题解决、环境适应、知识以及管理工具发展的螺旋上升的过程，展示着特定环境中组织人力资源管理的成长方向。

本教材的修订版本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》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章节进行了较大幅度的知识更新。

此外，本教材的写作并没有简单地停留在一般人力资源管理的知识上，而是把人力资源管理放在公共组织战略发展及其文化变革的框架下讨论，将人力资源管理发展同公共组织战略使命与可持续发展能力构建有机联系起来。这一写作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管理的视野下，对公共部门人力资源管理问题进行学习和思考。期待这本教材能够给读者带来更有价值的管理知识。

本教材是团队合作与努力的结果。参与本教材写作的有：孙柏瑛（前言、第1~4章、第9~10章）；刘晶（第11章）；马光明（第5章）；刘峰（第6章）；曾繁娟（第7章）；万梅（第8章）；金旭（第12章）。全书由孙柏瑛负责统稿。

在写作过程中，中国人民大学出版社公共管理出版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！书中谬陋不妥之处，敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

2009年9月于人大求是楼

第一版前言

在公共部门不断面对着改革压力的今天，人力资源管理作为提升公共部门管理能力的工具之一，日益受到公共部门领导者和关注者的关注。本书适应社会需求，以公共部门人力资源管理的独特性为基点，展示了公共部门人力资源管理的现状和发展趋势。

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。伴随着政府不断调整与市场 and 公民关系的过程，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发展趋势。

由此，本书的写作不是简单地停留于一般的人力资源管理知识，而是把人力资源放在公共组织及其文化变革的框架下进行讨论，将人力资源发展和组织战略使命与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技术方法。一方面，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，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入思考。

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、人力资源战略管理、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、薪酬的确定与管理、公共部门人力资源管理系统全面改进等。通过这些新知识的介绍与传授，促使读者进一步理解公共部门人力资源管理的创新理念，并力求提高新知识、新技术转化为公共部门人力资源管理政策的能力，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、概括了当代公共部门人力资源管理的技术手段，而且在表现形式上力求以直观、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，它们将现代人力资源管理思想高度凝练化，并形象地呈现在读者面前。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，以便读者在学习中可以直接接触到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。

本书的写作是团队合作与努力的结果。参与本书写作的有：孙柏瑛（前言、第1~4章、第9章、第13章），刘晶（第10、11章），马光明（第5章），刘峰（第6章），曾繁娟（第7章），万梅（第8章），金旭（第12章），全书由孙柏瑛负责统稿。中国人民大学出版社的责任编辑为本书校订付出了辛勤的劳动，在此表示衷心的感谢。

由于作者水平所限，书中有很多谬陋不妥之处，敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

2006年6月于北京·太阳园

《21 世纪公共事业管理系列教材》编委会

主编：娄成武

编委：娄成武 邓大松 曲福田

李 鲁 崔运武 孙 萍

刘汉屏 孙柏瑛 王为民

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	14
1.4 公共部门人力资源管理的基本功能	19
本章小结	22
关键术语	23
复习思考题	23
第 2 章 公共部门人事行政的基本制度安排	24
2.1 国家公务员制度的缘起与理论基础	25
2.2 国家公务员制度的特征与运行机制	29
2.3 国家公务员制度的发展与面对的挑战	35
2.4 中国公务员制度改革与完善	40
本章小结	49
关键术语	49
复习思考题	49
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	50
3.1 公共部门走向人力资源管理模式的变革动力	51

3.2	变革中公共部门人力资源管理的价值与方向	55
3.3	变革中公共部门人力资源管理机构的角色和责任	64
3.4	变革中公共部门人力资源管理者的知能和道德守则	70
	本章小结	73
	关键术语	73
	复习思考题	73
第4章	公共部门人力资源管理的法律环境	74
4.1	公共部门人力资源管理的法律体系	75
4.2	公共部门与公职人员的法律关系	78
4.3	公职人员的宪法权利与相关的法律问题	83
4.4	公职人员权利、义务的法律规定	88
4.5	公共部门人力资源管理机构的法律责任	91
	本章小结	96
	关键术语	96
	复习思考题	96
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	99
5.1	公共部门人力资源战略管理的性质	99
5.2	公共部门人力资源战略分析	106
5.3	公共部门人力资源战略规划	124
5.4	公共部门人力资源战略实施	129
	本章小结	137
	关键术语	137
	复习思考题	137
第6章	公共部门工作分析与职位评价	139
6.1	公共部门工作分析的含义与作用	139
6.2	工作分析的基本要素与操作程序	142
6.3	工作分析的技术方法	151
6.4	职位评价	160

6.5 职位说明书写作	166
本章小结	169
关键术语	170
复习思考题	170
第7章 公共部门人员分类管理	175
7.1 公共部门人员分类管理概述	175
7.2 公共部门人员分类管理的基本制度	177
7.3 公共部门人员职位分类管理的步骤与方法	185
7.4 我国公务员的分类管理体系	196
本章小结	203
关键术语	203
复习思考题	203
第8章 公共部门人员招募与甄选	208
8.1 公共部门人员招募与甄选概述	208
8.2 公共部门人力资源供求分析	210
8.3 公共部门人员招募途径	215
8.4 公共部门人员甄选技术方法	220
8.5 我国公务员的考试录用制度与领导干部公开选拔制度	226
本章小结	236
关键术语	237
复习思考题	237

第3篇 公共部门人力资源的激励与开发

第9章 公共部门人员绩效考核	243
9.1 公共部门员工绩效考核概述	243
9.2 公共部门员工绩效考核的内容	248
9.3 公共部门员工绩效考核的方法	251
9.4 公共部门人员绩效考核的流程及偏差控制	263
9.5 公共部门人员绩效考核结果的应用	269
本章小结	271

关键术语	271
复习思考题	271
第 10 章 公共部门员工的职业发展管理	275
10.1 职业发展管理的含义与意义	275
10.2 职业生涯规划	281
10.3 促进员工职业生涯发展的政策与策略	289
本章小结	293
关键术语	294
复习思考题	294
第 11 章 公共部门人力资源的培训与开发	301
11.1 公共部门人力资源培训的重要性	301
11.2 公共部门人力资源培训的基本类型	305
11.3 公共部门人力资源培训需求评估	306
11.4 公共部门人力资源培训体系的构建	314
11.5 公共部门人力资源培训的技术方法	317
11.6 公共部门人力资源培训的评估	322
本章小结	326
关键术语	327
复习思考题	327
第 12 章 公共部门薪酬、福利与保险制度	330
12.1 薪酬概述	330
12.2 公共部门基本薪酬制度的设计	334
12.3 公共部门的福利制度	340
12.4 公共部门的保险制度	345
本章小结	356
关键术语	356
复习思考题	356
参考文献	362

第 1 篇
公共部门人力资源管理
的性质和环境

公共部门是在一个国家中承担提供公共产品和公共服务责任的组织体系。公共部门的特殊性质和任务特点决定了其人力资源管理与企业组织的人力资源管理既有共同之处，也有明显的相异之处。在“人力资本”理论的推动下，现代人力资源管理的管理理念和方式已经大大区别于传统的人事行政管理。公共部门所处的内外部环境对其人力资源管理活动的目标、功能、任务、发展方向等有着重要的影响和制约，形成了公共部门人力资源管理互动与整合的系统。正是在这样的背景和系统中，公共部门人力资源管理正在不断地实现着提升组织生产力水平、创造人才成长环境和推进组织变革的目标，并发挥着重要的管理功能。

通过本章的学习，您应该掌握以下要点：

- “人力资源”的含义及其基本性质
- “人力资本”理论以及它对现代人力资源管理兴起的意义
- 公共部门人力资源管理的性质和特征
- 公共部门人力资源管理的目标
- 公共部门人力资源管理的基本功能

1.1 人力资源管理 with 公共部门的基本概念

1.1.1 人力资源的含义与一般特征

在任何现代组织中，“人力资源”都是组织各种资源中的重要组成部分。组织中的物质设备资源、财政资本资源、技术能力资源和人力资源构成了组织资源