

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 开发与管理的

孙柏瑛 主编

中国人民大学出版社



人力资源和社会保障部
教材编写

公共部门人力资源 开发与管理

第2版

1154

人力资源和社会保障部教材编写

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 开发与管埋

孙柏瑛 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源开发与管理 / 孙柏瑛主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(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)
ISBN 7-300-07710-2

- I. 公…
- II. 孙…
- 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 (2006) 第 125721 号

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

孙柏瑛 主编

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 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2006 年 11 月第 1 版

印 张 27.5

印 次 2006 年 11 月第 1 次印刷

字 数 501 000

定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《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 孙柏璞 王为民

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

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管理者们的关注。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,书中有很多谏陋不妥之处,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

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
1.5 本书的结构安排	22
本章小结	25
关键术语	26
复习思考题	26
第 2 章 公共部门人事行政的基本制度安排	27
2.1 国家公务员制度的缘起与理论基础	28
2.2 国家公务员制度的特征与运行机制	32
2.3 国家公务员制度的发展与面对的挑战	38
2.4 中国公务员制度改革与完善	43
本章小结	52
关键术语	52
复习思考题	52

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	53
3.1 公共部门走向人力资源管理模式的变革动力	54
3.2 变革中公共部门人力资源管理的价值与方向	58
3.3 变革中公共部门人力资源管理机构的角色和责任	67
3.4 变革中公共部门人力资源管理者的知能和道德守则	74
本章小结	76
关键术语	76
复习思考题	77
第4章 公共部门人力资源管理的法律环境	78
4.1 公共部门人力资源管理的法律体系	79
4.2 公共部门与公职人员的法律关系	82
4.3 公职人员的宪法权利与相关的法律问题	87
4.4 公职人员权利、义务的法律规定	92
4.5 公共部门人力资源管理机构的法律责任	95
本章小结	100
关键术语	100
复习思考题	100

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	103
5.1 公共部门人力资源战略管理的性质	104
5.2 公共部门人力资源战略分析	111
5.3 公共部门人力资源战略规划	128
5.4 公共部门人力资源战略实施	133
本章小结	141
关键术语	141
复习思考题	142
第6章 公共部门工作分析与职位评价	143
6.1 公共部门工作分析的含义与作用	143
6.2 工作分析的基本要素与操作程序	146

6.3 工作分析的技术方法	155
6.4 职位评价	164
6.5 职位说明书写作	170
本章小结	173
关键术语	174
复习思考题	174
第7章 公共部门人员分类管理	180
7.1 公共部门人员分类管理概述	180
7.2 公共部门人员分类管理的基本制度	182
7.3 公共部门人员职位分类管理的步骤与方法	190
7.4 我国公务员的分类管理体系	202
本章小结	209
关键术语	209
复习思考题	209
第8章 公共部门人员招募与甄选	215
8.1 公共部门人员招募与甄选概述	215
8.2 公共部门人力资源供求分析	217
8.3 公共部门人员招募途径	222
8.4 公共部门人员甄选技术方法	227
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	234
本章小结	244
关键术语	244
复习思考题	244
第3篇 公共部门人力资源的激励与开发	
第9章 公共部门员工绩效管理	251
9.1 员工绩效管理	252
9.2 进行员工绩效管理的目的	255
9.3 关键绩效指标的确定	261
9.4 员工绩效评估的技术与方法	268

9.5 绩效管理过程：沟通与反馈	276
9.6 绩效管理结果的使用	280
本章小结	282
关键术语	283
复习思考题	283
第 10 章 公共部门员工的职业发展管理	288
10.1 职业发展管理的含义与意义	288
10.2 职业生涯规划	294
10.3 促进员工职业生涯发展的政策与策略	302
本章小结	306
关键术语	307
复习思考题	307
第 11 章 公共部门人力资源的培训与开发	316
11.1 公共部门人力资源培训的重要性	316
11.2 公共部门人力资源培训的基本类型	320
11.3 公共部门人力资源培训需求评估	321
11.4 公共部门人力资源培训体系的构建	329
11.5 公共部门人力资源培训的技术方法	332
11.6 公共部门人力资源培训的评估	337
本章小结	341
关键术语	342
复习思考题	342
第 12 章 公共部门薪酬、福利与保险制度	345
12.1 薪酬概述	345
12.2 公共部门基本薪酬制度的设计	349
12.3 公共部门的福利制度	355
12.4 公共部门的保险制度	360
本章小结	371
关键术语	371
复习思考题	371

第4篇 公共部门人力资源管理的发展与展望

第13章 公共部门人力资源管理的发展趋势	387
13.1 公共部门学习型组织的创建	387
13.2 公共部门的团队建设与发展	395
13.3 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	402
13.4 公共部门人力资源管理系统的改进与创新	410
本章小结	420
关键术语	420
复习思考题	420
参考文献	421

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