



“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

公共人事管理： 欧盟七国实践比较研究

GONGGONG RENSHI GUANLI: OUMENG QIGUO SHIJIAN BIJIAO YANJIU

 中国人事科学研究院 编

〔芬兰〕孟竹安 著

杨耀武 郭 华 等 / 译

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

公共人事管理： 欧盟七国实践比较研究

GONGGONG RENSHI GUANLI: OUMENG QIGUO SHIJIAN BIJIAO YANJIU

 中国人事科学研究院 编

〔芬兰〕孟竹安 著

杨耀武 郭 华 等 / 译

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共人事管理：欧盟七国实践比较研究 / (芬) 孟竹安著；杨耀武等译；中国人事科学研究院编. —北京：党建读物出版社，2015. 12
(人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书)
ISBN 978-7-5099-0665-1

I. ①公… II. ①孟…②杨…③中… III. ①人事管理—对比研究—欧洲 IV. ①D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 216562 号

公共人事管理：欧盟七国实践比较研究

GONGGONG RENSHI GUANLI; OUMENG QIGUO SHIJIAN BIJIAO YANJIU

中国人事科学研究院 编

(芬兰) 孟竹安 著

杨耀武 郭华 等/译

责任编辑：郭一止

责任校对：钱玲娣

封面设计：创造力

出版发行：党建读物出版社

地 址：北京市西城区南横东街 6 号（邮编：100052）

网 址：<http://www.djeb71.com>

电 话：010-58587632/7681

经 销：新华书店

印 刷：北京中科印刷有限公司印刷

印 数：1—3000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 15 印张 214 千字

ISBN 978-7-5099-0665-1 定价：37.00 元

本社版图书如有印装错误，我社负责调换（电话：010-58587660）

人才强国研究出版工程编委会

主 任 何 宪

副主任 孙学玉 余兴安 王英利

总主编 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

柏良泽	蔡学军	陈 力	董克用	高光宇
桂昭明	韩冬雪	郝 斌	孔昌生	赖德胜
蓝志勇	李保国	李克实	李维平	刘燕斌
柳学智	罗 哲	罗双平	马抗美	潘小娟
齐三平	沈国权	沈荣华	苏海南	孙建立
唐志敏	王重鸣	王丹石	王辉耀	王建华
王克良	王通讯	魏 卓	夏文峰	萧鸣政
薛 虹	叶忠海	曾湘泉	张宝忠	赵永乐
郑其绪	钟祖荣			

国外人才发展丛书编委会

主 任 王晓初

副 主 任 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

韩冬雪 金判锡 蓝志勇 刘延国 刘忠群

孙建立 王重鸣 王辉耀 王满传 王英利

吴道槐 张亚力 David Zweig Denis Simon

执行编委 罗 哲 柳学智

前 言

进入新世纪，我国制定并全面实施了人才强国战略，提出到2020年，实现进入世界人才强国行列的宏伟目标。当前我国人才发展的总体水平同世界先进国家相比仍存在较大差距。为了使我国的人才工作具有国际竞争力，急需借鉴国外人才发展经验，以便为我国实施人才强国战略提供参考。为此，中国人事科学研究院和党建读物出版社合作，于2011年底开始启动国外人才发展丛书项目。

国外人才发展丛书项目坚持为我所用的原则，围绕我国实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）的实际需要，选择典型国家的人才发展政策法规和创新实践，在深入分析和研究的基础上，分为专题、国别和名著三个系列，进行原汁原味地编译、翻译。

专题系列以《规划纲要》提出的人才发展体制机制为核心内容，系统介绍各国人才发展相关政策法规、创新做法和实践经验，具体包括：国际人才竞争战略、国外人才评价发现、发达国家人才流动配置以及国外高技能人才开发战略等。

国别系列以典型国家的人才发展经验为主线，每本书介绍一个国家的人才发展战略、创新政策和典型实践，具体包括：美国、加拿大、英国、德国、日本和新加坡等。

名著系列聚焦世界各国人才理论与实践研究方面的经典著作，重点关注体现人才发展一般规律的重要思想、理念和方法的

著作，具体包括：全球创新政策报告、欧洲主要国家人事管理制度等。

党的十八大提出，要形成具有国际竞争力的人才制度优势，推动我国由人才大国迈向人才强国。国外人才发展丛书项目的系列成果尝试为我国实施人才强国战略提供国外的经验借鉴，并为相关理论研究提供参考。为此，人才强国研究出版工程计划将丛书项目纳入其中，于近期陆续出版，以飨读者。

献给我的父母和女儿
他们点亮了我的人生

自序

这是一本关于欧盟国家公共人事管理的著作。公共部门的人力资源管理或人才管理现在已成为所有欧盟国家关注的重要议题。这一议题随着经济危机产生的新情况，高效服务提出的新要求，管理创新遇到的新挑战以及市民服务提出的新需求等诸多新变化，已经变得更加重要。

我们认为，解决公共人事管理当前面临的问题，必须重视开展针对当下人事管理的再评估、再认识、再部署。更合适的人员招聘、更恰当的职位安排、更多的决策参与、更佳的人际关系、更优的薪酬系统、更好的工作环境，可能都非常重要。但公共人事管理根本性的改善仍来自于对组织成员和组织目标也即“人”和“事”关系的再评估、再调整、再塑造及其持续改进。

本书的顺利出版得益于多方面的鼎力支持。首先我要感谢中国人事科学研究院原院长吴江，是他多年前发起这项工作并一直在推进；感谢院长余兴安，是他让此书梦想成真。我真诚地感谢他们！

如果没有中国人事科学研究院副院长柳学智的支持和鼓励，我不可能完成这本书，是他自始至终的热情敦促如催化剂般发挥作用，激发成就了我的创作。感谢中国人事科学研究院国外人力资源研究室主任苗月霞博士在此书写作过程中给予的热情支持。感谢本书评审专家的宝贵建议，他们使得本书更加贴近实际，也

更有意义。感谢高原博士在本书的后期修改和信息更新中的积极帮助。

我还要感谢赫尔辛基大学 Ilkka Heiskanen 教授、Markku Temmes 教授和 Markku Kiviniemi 博士对我的学术和职业生涯的一贯支持。感谢 Jorma Karjalainen、Teuvo Metsapelto、Katju Holkari、Tuomo Vainio、Sinikka Wuolijoki、Jakko Kuusela、Pentti Laukkunen、Pentti Tuominen、Marja Paavilainen、Ari Holopainen, 以及许多在本书初稿写作过程中提供过多方面支持和帮助的相关欧盟国家的官员和学者。

还有一些朋友让我对在中国的生活与工作变得愉快和难忘。我要感谢中国高级公务员培训中心主任余志捷, 中国高级公务员培训中心副主任、中欧公共管理二期项目主任吴秀君, 他们给予了我在中国工作期间的充分支持和热情帮助。同样感谢上海科技管理干部学院王建平院长, 上海科学技术政策研究所杨耀武所长、郭华副教授、田贵超博士以及其他参与本书翻译工作的成员, 是他们把本书中复杂的英语专业术语翻译成中国读者易懂的文字语句。

我还要感谢罗煜、刘宇彤、程超、张国庆、姜楠、刘京丽、凌胜、李春艳、王祎萍、李倩南、姜虹宇、刘岳、马岚、白净、石鑫、白文涛、张怀英、臧广珍、查莉、邓向东、王滨、周强、吴建萍、Carl Shaw, 等等, 他们同样给予了我在中国期间的一贯支持和无私帮助。感谢中欧公共管理二期项目实施中来自天津、吉林、重庆、湖北、宁夏、辽宁、海南、甘肃等省区市职能部门有关人员的交流合作。我将带着美好回忆和珍贵友谊前行。

感谢我的父母 M. A. Khair 和 Raushan Ara Begam 给我的灵感激励, 感谢我的兄弟姐妹, 感谢我的妻子 Feroza Akther, 感

谢我的女儿 Tamannae Ferdousi Alam 和 Maisha Alam 给我的精神支持。

由于自己能力和条件所限，错误和缺点在所难免，恳请广大读者批评指正。

孟竹安

2015 年 6 月

译 序

创新驱动实质是人才驱动，人才驱动关键是管理创新。加快实施创新驱动发展战略，努力向世界科技强国进军，在这种形势下，如何能够集聚世界一流科技人才，怎样才能赢得全球创新竞争优势，至关重要。

全球化时代的中国人才发展形势需求，已将中国公共人事管理制度改革创新推上重要议事日程。参与国际人才竞争合作，构筑全球人才生态，将更加需要观察思考以知己知彼，更加需要比较借鉴以取长补短，更加需要交流合作以共建共享。

中欧人才交流合作具有全方位多领域广覆盖的趋势特征，欧盟各国的人才发展战略管理政策历来受到中国的特别关注。正因为如此，孟竹安博士关于丹麦、芬兰、法国、德国、荷兰、瑞士、英国欧盟七国公共人事管理的实践考察和比较研究，才能引起格外重视。实际上，作为一名卓有成效的欧洲学者，特别是作为欧盟“中国—欧洲公共管理二期项目”国际技术援助组核心专家，本书的研究主题、研究框架、研究国别、研究重点乃至撰写风格等，都体现了“欧洲视野+中欧合作”的特点，一定程度上甚至可以说是量身定制之作。

本书写作于孟竹安博士在中国工作期间，整个过程得到了中国有关方面的热情支持。在翻译过程中，翻译组也遇到了许多困难和问题，包括欧盟七国多语种问题，信息更新时效问题，多种专业术语问题，以及中英文表述习惯及注释差异问题，等等。依

靠大家的齐心协力和集思广益，依靠中国人事科学研究院领导专家的支持指导，依靠党建读物出版社的热情帮助，特别是翻译组与孟竹安博士在北京的面对面讨论修改，以及先后 20 多次的邮件联系沟通，翻译组努力完成了翻译任务，并将翻译过程变成了学习研究再提高的过程。

本书共计 10 章，主要从公共部门职能结构、管理政策、改革创新、评估考核等方面介绍了欧盟七国的公共人事管理情况。从公共管理、薪酬体系、岗位招聘、绩效评估、政策过程、电子政务等方面重点比较了欧盟七国公共人事管理的共同趋势和发展差异。并据此提出了进一步推进公共人事管理未来发展的 15 条意见建议，具有重要参考借鉴价值。

需要说明的是，本次翻译工作力求忠实原文，文中内容仅代表作者观点，不代表译者看法，请读者辩证分析，科学参考。另外，根据中国读者的阅读习惯和知识基础，在不影响全书整体结构内容的前提下，我们个别调整了英文书稿的一些表述、次序、注解或体例等。最后，限于时间条件和能力原因，错漏在所难免，敬请包涵，欢迎指正。

杨耀武

2015 年 8 月

目 录

第一章 导言	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目标	4
第二章 丹麦	6
第一节 管理体制与组织机构	6
第二节 管理政策与监督评估	10
第三节 聘任、协商与薪酬体系	15
第四节 管理改革与机构调整	20
第五节 电子政务	26
第三章 芬兰	33
第一节 管理体制与组织机构	33
第二节 管理政策与监督评估	37
第三节 聘任、协商与薪酬体系	41
第四节 管理改革与机构调整	47
第五节 电子政务	55
第四章 法国	62
第一节 管理体制与组织机构	62
第二节 管理政策与监督评估	66

第三节	聘任、协商与薪酬体系	69
第四节	管理改革与机构调整	73
第五节	电子政务	78
第五章	德国	83
第一节	管理体制与组织机构	83
第二节	管理政策与监督评估	86
第三节	聘任、协商与薪酬体系	89
第四节	管理改革与机构调整	94
第五节	电子政务	98
第六章	荷兰	103
第一节	管理体制与组织机构	103
第二节	管理政策与监督评估	107
第三节	聘任、协商与薪酬体系	111
第四节	管理改革与机构调整	114
第五节	电子政务	118
第七章	瑞典	123
第一节	管理体制与组织机构	123
第二节	管理政策与监督评估	126
第三节	聘任、协商与薪酬体系	131
第四节	管理改革与机构调整	135
第五节	电子政务	139
第八章	英国	141
第一节	管理体制与组织机构	141

第二节 管理政策与监督评估	144
第三节 聘任、协商与薪酬体系	146
第四节 管理改革与机构调整	150
第五节 电子政务	157
 第九章 观察比较	 163
第一节 宏观战略管理	164
第二节 公共政策过程	170
第三节 招聘薪酬体系	172
第四节 学习教育培训	179
第五节 发展趋势特征	182
 第十章 结论	 187
 附录 专业术语词汇表	 192
主要参考文献	197
后 记	220

第一章 导言

第一节 研究背景

20 世纪七八十年代，在公共组织及私营组织中专门负责与人打交道的部门被称为“人事部门”。该部门的职能就是聘用人员、支付报酬，并确保员工的基本权益。

20 世纪八九十年代，人力资源的重要作用日益受到公共组织及私营组织的高度关注，“战略人力资源管理”这一新的概念得到认可，人力资源管理的重要性得到理论上和实践上的普遍认同。人力资源管理被认为是任何组织发展成功的最重要因素之一。这一时期，人事经理被赋予了更大岗位职责：择优招聘、人员培训、辅助职位设计及组织机构设计，构建囊括福利、股票期权和奖金在内的一揽子“总薪酬”，提供关系员工身心健康幸福的服务保障。

当前，我们走进了一个新的发展时期，即在战略管理仍然成为关注焦点的同时，“人才管理”开始兴起。人力资源（HR）组织和研发（R&D）机构又在聚焦一组新的战略问题：

- 如何建构“能力本位”的招聘系统以使招聘过程更有效率、更富成效？
- 如何提升管理者和领导者的文化素养及价值观，构筑可持续发展的“领导模式”？
- 如何识别能力差距并开展相应培训，如发展在线教育，或提供其他解决方案？如何因人而异，招聘合适的人到合适的岗位？