

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

Human Resource Management
in Public Service
(Second Edition)

公共部门 人力资源管理

(第二版)

[美] 埃文·M·伯曼 詹姆斯·S·鲍曼 著
乔纳森·P·韦斯特 蒙哥马利·范·沃特
Evan M. Berman James S. Bowman
Jonathan P. West Montgomery Van Wart
萧鸣政 等 译

中国人民大学出版社

F241/85

2008

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共部门 人力资源管理

(第二版)

[美] 埃文·M·伯曼 詹姆斯·S·鲍曼 著
乔纳森·P·韦斯特 蒙哥马利·范·沃特

Evan M. Berman
Jonathan P. West

James S. Bowman
Montgomery Van Wart

萧鸣政 等 译

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理 (第二版)/[美] 伯曼等著; 萧鸣政等译.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)

ISBN 978-7-300-09228-7

I. 公…

II. ①伯…②萧…

III. 人事管理学-教材

IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 052689 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

公共部门人力资源管理 (第二版)

埃文·M·伯曼

[美] 詹姆斯·S·鲍曼 著

乔纳森·P·韦斯特

蒙哥马利·范·沃特

萧鸣政 等 译

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 北京新丰印刷厂

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 4 月第 1 版

印 张 26.75 插页 1

印 次 2008 年 4 月第 1 次印刷

字 数 503 000

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府

全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来,世界各国均开展了大规模的政府再造运动,政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作,这些著作分析了政府再造的战略,向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派,如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作,以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看,这套译丛体现了以下特点:(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师,或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前,公共行政大师罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中曾这样讲道:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确,在公共行政与公共管理领域,事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求,立足于对中国特殊行政生态的了解,以开放的思想对待国际的经验,通过比较、鉴别、有选择的吸收,发展中国自己的公共行政与公共管理理论,并积极致力于实践,探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式,是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作,并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此,谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001 年 8 月



《公共部门人力资源管理》一书，系统地介绍了在公共部门进行人力资源管理的理论与方法，是埃文·M·伯曼、詹姆斯·S·鲍曼、乔纳森·P·韦斯特与蒙哥马利·范·沃特等教授完成的一部佳作。

该书出版后，立即受到美国国内外学者与高校师生的普遍欢迎，这里翻译的是其 2006 年的第二版，也是最新版本。该书主要致力于回答以下三个问题：

1. 公共部门人力资源管理的基础是什么？
2. 如何设计与实施公共部门的人力资源管理？
3. 如何把人力资源管理的理论与方法运用于实际，协调员工关系及提高公共部门管理工作的效率与效果？

因此，书中首先阐述了公共部门人力资源管理的背景与基础，包括公共服务的传统与法律基础，强调公共部门的人力资源管理必须建立在员工法定的权利与责任基础上，注意管理中的公平公正与员工正当的隐私权。其次，介绍了公共部门人力资源管理的各种职能、方法及其流程环节，包括人员招聘、人员选拔、职位管理、人员培训、绩效考评、薪酬

管理。强调人力资源管理工作,应该以职位管理为中心并且与其他工作管理过程相衔接。再次,阐述了人力资源管理与家庭、工会、政府以及工作效率提升的关系,从对劳动与管理关系的探究入手,强调我们的人力资源管理工作不能够孤立地进行,应该与家庭生活、工会工作、政府要求以及改进组织工作效率等因素相结合,应该把相关的理论与方法应用到解决这些实际问题的工作中去。

全书比较全面地介绍了当前美国公共部门人力资源管理课程的教学内容,共由四个部分组成。第一部分是理论部分,主要介绍什么是公共部门人力资源管理,以及它的两大基础,共2章,包括公共部门的工作性质特点与法律基础。第二部分是方法部分,主要介绍公共部门人力资源管理的各种职能与方法,共7章。第三部分是应用部分,主要介绍公共部门人力资源管理的未来发展,共2章,包括工会与政府、人力资源与生产效率。第四部分是总结与引申,这是全书的最后一章,主要表达了作者的观点与思想,认为新技术将对人员素质提出新的要求。同时指出,尽管我们人力资源管理目前具有一系列的有效方法与技术,但是仍然会在实践中遇到各种各样的矛盾,仍然需要我们每个人勇敢地负起自己的一份责任并履行自己的神圣使命。同时,书中还介绍了人力资源理论与方法在公共部门管理实践应用中的大量案例。

因此,对我们广大公共管理学专业的工作者与教学人员来说,本书的作用是显而易见的。人力资源,是把人看做财富创造的来源的一种视角。所以,人力资源的概念被提出之后,在经济与工商管理中受到特别的重视与普遍应用。然而,人力资源在公共部门与非营利组织中却一直受到冷落。随着西方国家新公共管理思想的兴起与政府管理的改革,人力资源的概念开始受到国内外行政管理工作者与学界的重视,在我们国家目前才只有几年的历史。实际上,任何组织都有自己的目标与使命,都存在效率与效果提升的需要,因此,人力资源同样是公共部门与非营利组织实现自己目标与战略的核心因素。实际上,人力资源也是从资源学的角度对人的作用的一种解释。所以,在一定程度上,公共部门人力资源管理的问题比起工商部门来说,更为复杂与关键。2002年以前,我主要是从事企业人力资源开发理论与管理技术方面的研究。但是,自从来到北京大学政府管理学院后,学科建设的使命感让我不得不对公共部门人力资源管理问题高度关切。这些年的理论研究、教学工作与管理咨询实践,使我深深感到公共部门人力资源管理的重要性与困难性。如果说私有部门的人力资源管理更多建立在经济性、效率性与个人利益性基础上的话,那么公共部门人力资源管理就更多地建立在政治性、公平性与公共利益性的基础上。

由于私有部门人力资源管理与公共部门人力资源管理在职能上的相同性,决

定了它们在方法技术上的相通性以及教学内容上的相近性。所以本书所介绍的人力资源管理理论与方法,既可以应用于公共部门与非营利组织实践,也可以应用于私有企业组织。

本书第二版保留了很多第一版的基本特征和教学目标,同时又做了大量的修改和提炼。其特点是观点新颖,编写系统、完整、具体与实用。例如,关于如何在协调组织与家庭需要的基础上对人力资源进行和谐管理的相关观点和内容,关于如何注意处理人力资源部门与工会、政府之间的关系与作用的相关观点和内容,非常值得我国私有企业人力资源管理工作借鉴。这些观点和内容同时也弥补了目前我国公共部门人力资源管理教学与研究的疏忽与不足。书中第9章认为:“如果谁能解决绩效考评问题,那么他就有资格在同一年中获得诺贝尔、普利策和黑斯曼奖。”这种观点反映了作者对于目前所有组织,包括公共部门与私有企业管理实践中绩效考评难点问题最深刻的认识。

在本书中,4位教授汇聚了美国超过百年的学术研究成果和专业经验,展示了一系列综合的理论和问题,运用了取自美国各地方、州和联邦的大量案例来解释这些理论。

因此,本书对于我国党政机关管理、政府部门管理、事业单位的企业化改革乃至企业管理,都具有十分重要的参考价值。本书适合于公共部门、非营利组织的管理者和职业经理、项目管理者、职业咨询师与研究工作者参考,尤其适合作为高等院校公共管理专业师生的教学参考。因为,全书的编写特别完整,包括教学目标、正文、本章小结、关键词、应用练习与进一步阅读的大量文献,鼓励学生不仅要仔细阅读这些材料,更要注意加以应用。

本书的翻译,是集体劳动的结晶。为了尽可能做好翻译工作,本书规定每个人最多翻译1章内容,并先后进行了初译稿、校译稿与审译稿三道工序。舒忠飞、张相林、曹雁、任燕、都巍、向勇、霍晓丹、段磊、刘追、袁淑玉、刘李豫、赵倩、张丁予、饶伟国、宫经理、冯少静、肖全英等参加了初译稿工作,江卫东教授、任燕、赵倩、张相林、宫经理、冯少静等参加了部分校译稿工作,最后由本人全面完成审校工作。全书基本按照原文翻译,仅在个别章节标题与极少数地方,根据汉语习惯做了适当修饰。由于公共部门人力资源管理在国外也是新领域,许多表述还不够通俗,加上译者水平有限,在审校过程中,我深感译本中的一些词句表述难尽其意或者未尽其意。缺点与错误之处,请读者批评。

在本书的翻译过程中,中国人民大学出版社刘晶同志做了关键性的工作,她及时提供了原著,王磊同志为本书的编辑付出了辛勤的劳动,对于以上同志的帮助,在此深表感谢。

如果读者在阅读过程中发现问题或者对公共部门人力资源管理有什么想法,



欢迎及时联系我们。萧鸣政联系方式如下：

电 话：010—62754635，62767925

通讯地址：（100871）北京大学政府管理学院，北京大学人力资源开发与管
理研究中心（北京市颐和园路5号北京大学廖凯原大楼内）

电子邮箱：xmingzh@pku.edu.cn

萧鸣政

2007年10月10日



ix 《公共部门人力资源管理》将引导并激励管理者进入这个管理人的令人兴奋的专业领域。不仅每个人都会遇到人力资源管理问题，并且有关话题也常见诸新闻报道的头条。无论是令人生厌的还是可供仿效的，这些事例都使人力资源管理成为一个非常有趣的研究领域。无论话题是招聘和甄选中的素质测评，还是薪酬中的工资改革，也无论是培训与开发中的职员和管理者素质，绩效管理过程中新颖的个体绩效考评方法，还是劳工管理关系中的罢工权利，都不乏矛盾和争议。

本书第二版保留了很多第一版的基本特征和编写目标，同时又做了大量的修改和提炼。可以明确的是，由于职员和管理者经常遭遇相似的人力资源问题，因此本书从他们各自的观点中进行了提炼。书中分析了这些问题，说明了它们是如何出现的，以及我们能做些什么。书中还提供了有关公共部门内在挑战和矛盾的观点，以及公共部门管理独特的政治和法律背景。并且，本版对第一版内容进行了更新和扩展：增加了关于绩效工资、员工奖金、员工网络（workforce net

working) 的新资料；增加了关于纪律和网络的内容；增加了锻炼技能的练习；修订了应用练习部分的练习题和文本框。我们的团队，汇聚了超过百年的学术研究成果和专业经验（当然，我们不可能那么老！），从而完成了这样一本书：

- 假设读者是或者将是渊博的直线管理者；
- 展示了一系列综合的话题和问题；
- 运用了取自地方、州和联邦的大量案例来解释这些理论；
- 鼓励学生不仅要仔细阅读这些材料，更要加以应用。

作为美国公共行政学会的长期会员，而且已经在该领域发表了大量著作（参见“关于作者”），我们知道，塑造工作任务、组织、部门或政府的是人，以及人是如何被管理的。正是基于这样的理解，我们写了这本书。

阐明人力资源管理的重要性之后，导论提出了本书充满争论的主题——矛盾遍布该领域；然后全书都是对矛盾和争论的深入探讨。最后每一章的后面都包括了学习目标、基本知识和技能、相关评论、用粗体标明的关键术语、生动的尾注和应用练习。这样做的目的在于通过突出问题、挑战读者来解决问题，以及引导读者跳出课本去发现和面对其他问题，以使资料易于掌握和接受。这样不仅是要让读者记住这些知识，而且要使其思路得以扩展。

第一部分，“背景和挑战”，展示了两个主题。第一章，“公共服务的传统”，采用了与众不同的方法：它通过讨论过去几代到当今的改革运动，研究了该领域规范化以及伦理学的基础。以往的知识对于理解当前的话题以及避免重犯旧错很有帮助——旧错自身经常也是先前错误的化身。矛盾无处不在，比如，当前，无论是“加强”“高层”政府还是使“大”政府“空泛化”（增加组织委任官员，减少职业考任公务员）都在同时进行。因为大量的人力资源管理活动都是由法律来设计的，第二章介绍了机构及其职员必须承担的法律义务——不仅仅是符合法律，更要抓住法律的精神。因此，合法的也许并不符合道德伦理，反之亦然——因为法律代表最低限度的可接受行为，而道德伦理鼓励模范行为。

在第一部分的基础上，本书第二部分，“过程与方法”，将注意力转向了核心人力资源管理职能。这几章都按顺序编排，反映了人力资源管理过程从开始到结束的各个阶段。员工先面对招募和选拔，而后进入组织，获得报酬，接受培训和考评。整个过程中，他们所面对的问题有：

- 人员甄选中的伪科学；
- 职位管理的重要性经常得不到承认——以及职位管理为什么会热衷于网络空间；
- 不可能知道一个人应该被支付多少钱；
- 重要而又不确定的“和谐工作”政策的本质，事实上，这些政策可能是极

为不和谐的；

- 制定培训和开发政策所面临的挑战；
- 人员测评的矛盾。

这些章节里呈现出来的重要途径——溯源、争辩以及寻求解决矛盾的方法——是本书的特色。

第三部分，“未来展望”，从对劳动与管理关系的探究入手。该领域的基础及其功能已经受到并且将继续受到公共组织与其员工之间关系的影响。关键问题是：本该巩固这种关系的架构实际上却破坏了它——这是一个基本上没有得到承认的事实。接下来的一章通过聚焦生产力和质量及其引发的压力，对新世纪进行了展望。本书得出了一些关于新兴科技、人员素质、生产力以及人力资源管理角色的结论和比较新颖的观点。术语表和索引可以帮助好奇的读者探索资料并发现新的资源。如果是这样的话，我们希望读者能与我们联系，提供进一步改进本书的建议。

本书同时覆盖了传统与非传统的问题，而这些问题将会在未来的职业生涯中影响所有的读者，因此欢迎大家阅读本书。

埃文·M·伯曼
詹姆斯·S·鲍曼
乔纳森·P·韦斯特
蒙哥马利·范·沃特

致 谢



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

xi 本书得到了很多人的帮助。感谢塞奇出版社的阿·布鲁克纳对我们的鼓励和支持，以及在美国公共行政学会工作的同事们。感谢国际城市/县管理协会的芭芭拉·莫利和克里斯丁·乌里奇，以及州政府委员会、美国劳工总会与产业劳工组织、国际人事管理协会、美国公共行政学会、家庭与工作研究所和国家公共行政学院。此外，我们还要感谢迈阿密大学工商管理学院图书管理员朵里斯·朱女士、艾奥瓦州人事部的克莱特·大卫斯、珀克镇人事处、德斯莫伊尼斯市人事局、埃姆斯市人事局以及艾奥瓦州立大学人力资源系，他们为本书提供了有用的建议。我们还受益于我们的学生以及研究生助理，在此谨对罗马·佩里茨、弗雷德里克·贝克、哥利雅·帕里斯、基里尔·迪摩、查里斯·克拉普斯、娜沙莉亚·基罗特、艾米利·乔瑟夫、雅各布·珀拉科夫、马修·西蒙斯和保罗·苏伊诺表示特别的感谢。最后，我们还要感谢那些不知名的批评者对本书的贡献。

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨

王浦劬

毛寿龙

刘 晶

刘国材

任宗哲

孙柏瑛

吴爱明

陈庆云

陈振明

竺乾威

周志忍

郭小聪

高培勇

彭和平

董礼胜

董克用

程远忠

蓝志勇

潘小娟

薛 澜

薄贵利

Human Resource Management

in Public Service

(Second Edition)

公共部门人力资源管理

(第二版)

本书阐述了公共部门人力资源管理的背景与基础，包括公共服务与法律基础；介绍了公共部门人力资源管理的各种职能、方法及其流程，包括人员招聘、人员选拔、职位管理、薪酬管理、人员培训、绩效考评等；并研究了公共部门人力资源管理与家庭、工会、政府以及工作效率提升之间的关系。因其观点新颖、编写系统、内容翔实且颇具实用性，本书受到了美国高校相关专业师生的普遍欢迎，成为公共部门人力资源管理领域的畅销教材。

埃文·M·伯曼 美国路易斯安那州立大学公共行政学教授。其主要研究领域涉及人力资源管理、工作效率、地方政府等方面。已出版《公共管理和政策分析人员统计学精要》等著作。

詹姆斯·S·鲍曼 美国佛罗里达州立大学公共行政学教授。其主要研究领域是人力资源管理、伦理学和质量。已出版《职业优势：公共服务中的技能三角》等著作。

乔纳森·P·韦斯特 美国迈阿密大学政治科学教授。韦斯特教授的研究兴趣包括人力资源管理、工作效率、地方政府和伦理学。已出版《美国政治与环境》等著作。

蒙哥马利·范·沃特 美国中佛罗里达大学公共行政系教授。其研究领域包括行政领导学、人力资源管理、培训与开发、组织行为学等。已出版《公共服务中的领导动力学：理论与实践》等著作。

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

丛书策划 刘 晶
责任编辑 王 磊
朱海燕
封面设计 张 红
封面制作 池海玉
版式设计 赵星华

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

导论	1
----------	---

第一部分 公共部门人力资源管理的背景和挑战

第 1 章 公共服务传统及其对人力资源管理的影	
响	11
1.1 公共部门人力资源主管面临的问题	12
1.2 工作环境变化与主要问题	15
1.3 人力资源管理的问题	17
1.4 历史与体制背景下的改革潮流	19
1.5 克林顿和布什政府改革对人力资源的影响	27
1.6 价值观、道德与人力资源管理	33
本章小结	38
关键术语	40
应用练习	40