

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

Public Personnel Management:

Contexts and Strategies

# 公共部门人力资源管理： 系统与战略

(第四版)

[美] 罗纳德·克林格勒 / 约翰·纳尔班迪 著

Donald E. Klingner John Nalbandian

中国人民大学出版社

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： 系统与战略

(第四版)

[美] 罗纳德·克林格勒 / 约翰·纳尔班迪 著  
Donald E. Klingner John Nalbandian

孙柏瑛 潘娜 游祥斌 译 孙柏瑛 校

## 图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理：系统与战略：第四版/[美]  
克林格勒，[美]纳尔班迪著；孙柏瑛等译.  
北京：中国人民大学出版社，2001  
(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)

ISBN 7-300-03891-3/D·574

I. 公…

II. ①克…②纳…③孙…

III. 国家行政机关-人事管理

IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 063604 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

系统与战略

第四版

[美]罗纳德·克林格勒 约翰·纳尔班迪 著

孙柏瑛 潘娜 游祥斌 译

孙柏瑛 校

---

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

---

开本：787×980 毫米 1/16 印张：39.25 插页 4

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

字数：558 000

---

定价：65.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 《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，内容涉及到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管理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

# 译者前言



经典教材系列  
公共行政与公共管理经典译丛

在亚马逊学术著作排行榜上,佛罗里达国际大学教授罗纳德·克林格勒教授和堪萨斯州立大学教授约翰·纳尔班迪教授的这本《公共部门人力资源管理:系统与战略》(第四版),在很长时间内,一直位居前列,更成为公共部门人力资源管理领域中一部抢眼的研究力作。

《公共部门人力资源管理:系统与战略》缘何受到业内外人士的普遍关注?也许正如原著者在英文版序言第一句话所说的那样,“写作第四版,就像是写作第一版一样,所有内容似乎都是全新的。”这也是我们译者在翻译全书过程中所深深感悟到的最重要的特点,它呈现了当今美国公共部门人事管理最新的发展趋势,概括了最新的观点、问题和争论,并列举了最新出现的典型案例。

将公共部门的人事管理放在 80 年代中期以来政府改革和制度变迁的组织背景之下来讨论,是本书一个非常突出的特点。20 世纪末叶,伴随着政府改革运动的浪潮,政府在调整与市场 and 公民



的关系中，公共组织的自身结构和文化环境均发生了重大变化。这一趋势也深刻地影响了作为公共行政重要组成部分的公共人事管理。本书始终以公共组织变革和战略选择为背景和基本脉络，以公共组织内外部环境变化给当今公共人事管理带来的压力和其适应性为切入点，详尽地分析了西方传统公务员制度及集体谈判等制度面对的种种挑战，描述了文官制度正在经历的激烈的变动过程，包括公共部门严峻的劳动力精简压力、反常任制倾向的多种用工制度的引入、劳动力队伍的多样化构成、二元化劳动力市场的形成和次级劳动力市场对首属劳动力市场的冲击、公共人事管理部门与职业者的责任和角色、人力资源管理策略的目标定位、公共部门人事管理项目的外包，以及由此带来的传统人事管理方式和技术的全方位变化等。

公共部门人事管理这些外部变化，从一个层面代表了人们试图超越传统官僚制框架的努力，然而，在两位教授看来，在一个多元的组织文化环境中，公共部门人事管理本身所具有的内在复杂性，来源于各种人事制度安排背后的价值间的相互冲突和竞争。本书的一个核心思想就是，在目前的宪政结构下，美国公共人事制度发展和演变的历史，实际上是价值不断冲突和人们不断寻求价值间相互平衡的历史。这些价值以及在组织中这些价值的不同程度的支配能力，使得公共部门人事管理的具体制度和各个管理环节，呈现出不同的、甚至是截然相反的价值取向，并最终影响到招募、任用、晋升和评估等组织至关重要的人事决策。作者将这些相互冲突的价值归纳为七个，即四种亲政府的价值——政治回应性、行政效率、个人权利和社会公平；三种反政府价值——个人责任、有限与分权的政府和社会服务的社区责任。而以一致价值占主导地位的相应的人事制度安排分别是：恩赐下的政治任命制、公务员制度、集体谈判制度、弱势群体保护行动制度、可替代的政府组织形式和弹性的雇佣关系等。因此，在公共组织中，往往同时存在着多种人事制度，制度之间存在着冲突和摩擦，可能有一种制度居于主导或支配的地位，各种制度之间力图通过多种方式寻求平衡。





作者同时指出，寻求人事管理价值平衡的过程，就是多样化利益群体之间妥协和利益调整的过程，它有助于推进公共人事制度安排在不均衡中得到均衡发展。如果公共组织只倡导或维护一种价值，或将这种价值推到极端状态，那么，对于公共部门人力资源的管理都将是灾难性的。

由组织环境的压力、多元价值冲突和传统人事制度的变迁(如传统人事分类体系的变化)，本书进一步讨论了在新世纪到来之际，公共部门人事管理部门以及人事管理者的功能与作用。换句话说，这涉及到管理部门之间的两种基本权力关系的不断演变：一方面是，部内的人事管理部门与部外各种人事规制机构(如公平就业机构委员会、功绩制保护委员会)之间在人事管理权限上的关系；另一方面是，部内人事管理部门和同组织的直线业务部门在招募、录用以及绩效评估等管理环节上的权限划分关系。更由于公共部门雇员的个人权利受到宪法和各项宪法修正案的保护，而公务人员可以通过司法诉讼程序处理与公共部门的纠纷，由此，各级法院，尤其是最高法院作出的终审裁决，不仅成为解决该案例的直接依据，而且可能成为公共部门人事管理的一般性规则，约束着公共人事管理部门的管理行为。在这种牵制环境中，公共部门人事管理者的角色变得异常复杂，他们既是人力资源管理的专家、职业者或技术员，更可能是冲突的斡旋者或利益的协调者。

在探讨了公共部门人事管理制度发展和技术发展的新趋势后，作为全书的结论，书中明确指出，发展公共部门战略性人力资源管理的能力，建立以工作管理和员工管理替代传统职位管理的制度体系，是公共部门领导者和人事主管部门必须即刻着手的大事。这是公共部门人事管理适应组织内外部环境挑战必备的条件，是公共部门人力资源获得发展能力的基础。通过大量的经典案例分析和与私营部门管理经验的比较研究，两位教授在回应公共部门需要的基础上，提出了一系列可供选择的战略性人力资源发展方案，从而使本书具有较高的参考价值。

三位译者参加了本书的翻译，他们是：孙柏瑛翻译了英文版

序言、第1、6、8和12~14章；游祥斌翻译了第2~5章；潘娜翻译了第7、9~11章，全部书稿由孙柏瑛统校。在全书的翻译过程中，潘娜不辞辛苦，同时承担了大量繁杂的事务性工作；中国人民大学出版社的刘晶女士对本书的翻译倾注了极大的关心，并多次就技术问题提出宝贵意见；中国人民大学行政管理学系的硕士研究生侯菁菁小姐在统校中，也给予译者许多具体的帮助，在此一并致谢。如果没有她们的努力，本书是不可能如期付梓的。

由于译者水平所限，加之书中的一些术语尚无较为一致或尽如人意的译法，以及文中引用了一些西班牙语著述，因而使译文难免有翦陋不当之处，敬请读者批评指正。

孙柏瑛

2001年6月于中国人民大学

# 序言



经典教材系列  
公共行政与公共管理经典译丛

写作第四版就像是写作第一版一样，所有内容似乎都是全新的。我们生活里发生的一些事件，妨碍了我们早一些写出第四版，但从某种程度上讲，这又是幸运的。我们将第四版看作是对前几版重大的改变，而不仅仅是一些微小的修补。

自从我们出版了第三版后，两个重要的变化深深地影响了公共人事管理。一是现代组织方式正经历着变化，工作变得更为专业化，团队合作变得更为普遍。变化而不是稳定成为管理的标语，多样化不再是罕见的了。二是社会价值和经济实践降低了政府的作用，而强调市场作为服务提供模式的核心地位，并更加关注个人的责任。

这些变化正在挑战着左派和右派的公务员制度。它们不仅带来了民营化与签约外包，同时也导致了非专职劳动力的使用，即增加了临时性和兼职员工的使用。而具有形式主义和准法律(quasi-legal)性质的公务员制度，其设计的出发点在于保护个人权



利，以及保护雇员免受非正当的政党或政治的影响，目前随着政治、技术不断变化，要求公务员制度富有弹性化和灵活性，由此使得这一制度备受攻击。

由于对专业化知识日益增长的需求，促使我们更需要强调通过团队的合作与加强员工联系，来解决日益复杂的公共问题。反过来说，它对个人工作和职位来自于公共人事管理核心的公务员制度的基本观念提出了挑战。

此外，兼职或临时性员工的使用，导致了那些拥有好工作的人与那些没有好工作的人之间的差别日益扩大。这种显著的差别是由支出保守主义和组织精简引起的，它促使员工必须重新思考自己与雇主之间的关系。忠诚感不再是获得工作安全的砝码，最好的员工也会发现自己可能将是组织精简的牺牲品。在现代管理呼唤更多地相互合作、达成合意以及授予技术员工以更多权力等理念的同时，员工个人成为了创业者，每一个人都管理着自己的职业生涯。

时代在变化，公共人事管理伴随着时代的变化而变化。概括而言，公共人事管理者的工作越来越富于政治性，也变得更有技术性了。政治性表现在奠定人事管理基础的价值与假设之间的冲突和争论日益增加，而技术性则表现在管理者必须懂得与诸如公务员制度、集体谈判、弱势群体保护行动等人事制度相关的概念与技术。最后，在一个不稳定的和复杂的环境中，日益增强的技术要求意味着，管理者作为协调者和人力资源管理专家需要更多的管理技能。著作的第四版努力把握这些变化，既锁定现代社会政治、经济和技术环境的变迁状况，又重视在变化中如何执行现代公共人事管理的人力资源规划、获取、发展和保障功能。

因此，欢迎阅读我们的新版。在准备和写作本书的过程中，它激发了我们如此之多的兴奋、思考和交流。我们也希望使用本书的教师和学生有同样的感受。坦率地讲，我们已迫不及待地想将此书用于我们的教学中，所以我们希望您能告诉我们它是如何在您的教学中发挥作用的。在一些章节后面，我们有电子图书文献的附录。在这里我们将电邮地址告诉您，您可以和我们交流。

我们期望分享您在使用这本书时产生的想法，我们很愿意知道您是喜欢它，还是你在研究什么方面的议题。

**罗纳德·克林格勒 (KLINGNER@servax.fiu.edu)**

**约翰·纳尔班迪 (nalband@falcon.cc.ukans.edu)**

# 致谢



经典教材系列  
公共行政与公共管理经典译丛

感谢我在佛罗里达国际大学的学生，他们提出的问题和作出的评论，极大地促进了本书的写作；感谢我的担任人事管理工作的朋友们，他们希望新的环境和制度下，了解人事管理功能的需求，这成为我们写作第四版的理由；感谢过去 15 年中全国使用我们教材的大学老师们；感谢我的赞助者中美共和国研究项目下的富布莱特高级学者基金，他们希望我从发展中的民主制视角来解读公共人事管理。感谢我的妻子詹尼特，正是她使一个双职工家庭能够运转良好，同时，感谢她给予我的爱和对我要解决的问题不断的关注。

罗纳德·克林格勒  
迈阿密，佛罗里达

自从我们完成第三版后，我本人两次成功地竞选上市议员的



席位，包括当选了两任劳伦斯市的市长。在这本书里，你们将会看到一些有关我本人以及和我一起共事的当选官员们的工作经历。近几年的生活给了我公共生活和公共行政全新的看法与观点，我们努力将这些认识在适当的研究中体现出来。

我要特别感谢我的妻子卡罗尔，她的爱和友情是我生活中的财富。此外，她协助我编纂了第8章和第9章的初稿，同时，她对管理的洞察力与认识，也使我获益匪浅。


约翰·纳尔班迪  
劳伦斯，堪萨斯

**经典教材系列**

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

***Public Personnel Management:***

*Contexts and Strategies*

 中国人民大学出版社



# 《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·弗里德里克森

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

### 总策划

刘晶

### 编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨 王浦劬

毛寿龙 刘晶

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

程远征 潘小娟

薛澜 薄贵利