

21世纪公共管理系列教材

公共部门 人力资源开发 与管理

孙柏瑛 祁光华 编著

Public
Administration
Public
Management



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源 开发与管理

孙柏瑛 祁光华 编著

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, 祁光华编著.

北京:中国人民大学出版社, 2004

(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-05271-1/D·975

I. 公

II. ①孙…②祁…

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(2004)第 002467 号

21 世纪公共管理系列教材

公共部门人力资源开发与管理

孙柏瑛 祁光华 编著

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) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 3 月第 1 版

印 张 24.75 印 次 2004 年 3 月第 1 次印刷

字 数 445 000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员 (以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

在本书前期思考、资料准备、框架设计和文字写作的整个过程中，我们始终为了达成这样一些写作目标而不断地努力着。

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。在政府不断调整自身与市场以及公民关系的过程中，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走向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最新发展趋势。

这样，本书的写作就不是简单地停留于一般的人力资源管理知识的阐述，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，将人力资源发展与组织战略使命以及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的技術方法。这一方面是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，另一方面也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度的思考。

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、战略分析及方案制定、执行、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、战略薪酬和激励薪酬的策划与管理、学习型组织、团队构建、全面质量管理、六西格玛质量管理、公共部门人力资源管理系统全面改进等。通过对这些新知识和技术手段范例的介绍与传授，促使读者进一步理解公共部门人力资源的创新理念，并力求促进新知识、技术转化为公共部门人力资源管理的能力，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、形象化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、便捷地了解到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、概括了当代人力资源管理的技術手段，而且力求以直观、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，这些图表将现代人力资源管理思想高度凝练化，并将其形象化地呈现在读者面前。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。

在我们写作的过程中，中国人民大学公共管理学院副院长张成福教授给本书的写作框架提出了很多建设性的意见；中国人民大学出版社刘晶女士对本书倾注了极大的关心，不断敦促本书的写作，并从多方面给予了支持；中国人民大学出版社责任编辑曹沁颖为本书的校订付出了辛勤的劳动。在此作者向他们表示衷心

的感谢。

由于作者水平所限，书中必然有很多翦陋不妥之处，敬请广大读者和专家批评指正。

孙柏瑛

2003年8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	4
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环境	14
1.4 公共部门人力资源管理的目标	18
1.5 公共部门人力资源管理的基本功能	23
1.6 本书的结构安排	25
本章小结	28
关键术语	29
复习思考题	29
第 2 章 公共部门人事行政的基本制度安排	30
2.1 国家公务员制度的源起与理论基础	31
2.2 国家公务员制度的特征与运行机制	35
2.3 国家公务员制度的发展与面对的挑战	41
2.4 中国国家公务员制度改革与完善	46



本章小结	54
关键术语	54
复习思考题	55
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	56
3.1 公共部门走向人力资源管理模式的变革动力	57
3.2 变革中公共部门人力资源管理的价值与方向	61
3.3 变革中公共部门人力资源管理机构的角色和责任	70
3.4 变革中公共部门人力资源管理者的知能和道德守则	77
本章小结	79
关键术语	80
复习思考题	80
附录	80
第4章 公共部门人力资源管理的法律环境	84
4.1 公共部门人力资源管理的法律体系	85
4.2 公共部门与公职人员的法律关系	88
4.3 公职人员的宪法权利与相关的法律问题	93
4.4 公职人员权利、义务的法律规定	98
4.5 公共部门人力资源管理机构的法律责任	101
本章小结	104
关键术语	106
复习思考题	106

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	109
5.1 战略管理的基本理论	110
5.2 人力资源战略问题与环境分析	119
5.3 人力资源战略的制定	129
5.4 人力资源战略的实施与评价	132
本章小结	134
关键术语	134

复习思考题	135
第 6 章 公共部门的工作分析与职位评价	136
6.1 工作分析与职位评价概述	137
6.2 工作分析的内容及其方法	139
6.3 职位评价的方法	143
本章小结	150
关键术语	151
复习思考题	151
附录	151
第 7 章 公共部门的职位管理与人员分类管理	158
7.1 公共部门职位管理的演变	159
7.2 人员分类管理概述	160
7.3 品位分类管理	162
7.4 职位分类管理	164
7.5 人员分类管理制度的发展趋势与我国公共部门的人员分类	165
本章小结	169
关键术语	169
复习思考题	169
附录	169
第 8 章 公共部门人员招募与甄选	172
8.1 人员招募计划	173
8.2 人员招募甄选	176
8.3 人员甄选方法与技术	178
8.4 我国公务员的考试录用制度	183
本章小结	187
关键术语	187
复习思考题	187

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	191
-------------------------	-----



9.1 什么是员工绩效管理	192
9.2 我们为什么要进行员工绩效管理	195
9.3 关键绩效指标的确定	201
9.4 员工绩效评估的技术与方法	208
9.5 绩效管理过程：沟通与反馈	217
9.6 绩效管理结果的使用	220
本章小结	222
关键术语	223
复习思考题	223
附录	224
第 10 章 公共部门员工的职业发展管理	228
10.1 职业发展管理的含义与意义	229
10.2 职业生涯规划	234
10.3 促进员工职业生涯发展的政策与策略	242
本章小结	246
关键术语	247
复习思考题	247
附录	247
第 11 章 公共部门人力资源的培训与开发	257
11.1 公共部门人力资源培训的重要性	258
11.2 公共部门人力资源培训的基本类型	261
11.3 公共部门人力资源培训需求评估	262
11.4 公共部门人力资源培训体系的构建	270
11.5 公共部门人力资源培训的技术方法	273
11.6 公共部门人力资源培训的评估	278
本章小结	282
关键术语	283
复习思考题	283
附录	283
第 12 章 公共部门人力资源的薪酬设计与管理	286

12.1 薪酬概述	287
12.2 薪酬等级制度	290
12.3 薪酬形式	294
12.4 激励薪酬	297
12.5 高级管理人员薪酬	301
本章小结	305
关键术语	306
复习思考题	306
附录	306
第 13 章 公共部门人力资源管理中的福利与保险	316
13.1 福利的含义与内容	317
13.2 津贴制度	321
13.3 保险制度	322
本章小结	337
关键术语	338
复习思考题	338
 第 4 篇 公共部门人力资源管理的发展与展望	
第 14 章 公共部门人力资源管理的发展趋势	341
14.1 公共部门学习型组织的创建	342
14.2 公共部门的团队建设与发展	349
14.3 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	356
14.4 公共部门人力资源管理系统的改进与创新	364
本章小结	373
关键术语	374
复习思考题	374
参考文献	375

第 1 篇

公共部门人力资源管理 的性质和环境



第 1 章

导 论

公共部门是在一个国家中承担公共产品和公共服务提供责任的组织体系。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通之处，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。

重点问题

- “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环境和系统