

公共管理系列教材

公共部门人力资源管理 (第三版)

Human Resource Management in the Public Sector

滕玉成 于 萍 编著



公共管理系列教材

公共部门人力资源管理 (第三版)



滕玉成 于 萍 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门人力资源管理/滕玉成, 于萍编著. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 6
公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-15898-3

I. ①公… II. ①滕…②于… III. ①人力资源管理-高等学校-教材 IV. ①D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 107698 号

公共管理系列教材
公共部门人力资源管理 (第三版)
滕玉成 于 萍 编著
Gonggongbumen Renliziyuan Guanli

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	北京市媛明印刷厂	版 次	2003 年 9 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2012 年 7 月第 3 版
印 张	19 插页 1	印 次	2012 年 7 月第 1 次印刷
字 数	420 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序



我们正处于变革的时代，在新的世纪里，基于迎接技术进步、全球化和国际竞争的挑战，世界各国的公共部门正在发生着重要的变化。正如欧文·E·休斯所言，“近年来所发生的变革比20世纪其他任何时期都要广泛得多”。可以说，我们已经进入一个“组织、管理和战略变革的新纪元”。

与此相应，中国公共管理领域也正发生着前所未有的变化，并将面临更大的管理创新和变革。市场经济体制的建立与不断完善，将使政府从以往的“全能”角色，向有限政府转变，须重新定位政府与市场的关系；信息技术特别是网络技术的发展与应用，将有力地推动政府信息化管理的进程；电子政务的应用在提高政府效率的同时，将有力地推动政府的组织和业务流程重组，并深刻地改变政府工作的理念；公民社会理论的兴起和非营利组织的发展，使公共管理的主体日趋多元化；对外开放的不断深入，将推动公共管理领域的对外交流与合作，引入许多新的管理手段、管理方式；公民的民主观念、法制观念的强化，将不断推动民主行政和依法行政的进程；等等。这诸多的变革是时代的要求，是全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的需要，同时，它也将为公共管理学科的发展提供丰富的养料和广阔的空间。可以预见，伴随着不断推进的改革进程，公共管理学科将作为一门“显学”，在新的世纪里发挥重要的作用，也必将成为我国当代社会科学研究和教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

当然，我们也应看到，公共管理学科在我国还是一个新兴学科。从20世纪80年代恢复重建行政管理学专业，到目前形成一个独立的学科，总共只有20多年的时间。应该说，在不长的时间里，我国公共管理学科的发展是十分迅速的，许多高校纷纷设立公共管理类专业，为社会培养了一大批急需的公共管理人才，特别是MPA的设立极大地扩展了公共管理学科的影响，许多公共管理的新理论、新方法已落实到政府管理的实践中。但从另一个方面来看，整体上我们还处于发展的初期阶段，无论是专业设置、课程安排还是教材建

设均尚在探索之中。特别是在作为公共管理类人才培养基础的本科教学中,教材建设比较薄弱。

著名管理学家亨利·明茨伯格(Henry Mintzberg)在谈及当下的管理教育时曾说过,“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临”。在公共管理迅猛发展的背景下,公共管理教育工作者面临的任务十分艰巨。如何顺应国际潮流,实现公共管理教育的规范化、国际化;如何面对丰富的管理实践,实现公共管理教育创新,有针对性地培养更多、更优秀的公共管理人才,是我们必须面对的课题和使命。这套公共管理系列教材,就是我们面对这一任务推出的一个小成果。

这套教材是山东省公共管理学界同仁共同努力的结晶。同全国一样,公共管理学科在山东省发展迅速,目前已有16所高校先后开设了公共管理类专业。为加强沟通,推进学科建设,2001年12月,由山东大学发起召开了山东省第一届“公共管理研究与教学研讨会”,青岛海洋大学、青岛大学、山东经济学院、山东财政学院、山东师范大学、济南大学、山东科技大学、山东农业大学等十几所高校的教师齐聚一堂,就公共管理的理论与实践、学科建设、教学等进行了研讨。会上大家一致认为,在公共管理学科发展迅速的情况下,还应注重人才培养基础环节的建设。特别是考虑到目前本科教学中,教材的选定比较困难,如有的只针对MPA学员,有的缺乏系统性,有的由于出版时间较长,新的知识没能融入等,大家一致决定,共同编写一套适应本科教学需要和特点的公共管理系列教材。

在教材编写的过程中,我们重点注意了以下几个方面:一是以公共管理类专业的基础性课程和教学急需为选题重点。公共管理学科有四个二级学科,课程众多,我们重点选择了各专业通用的课程和目前尚无成熟教材的课程为对象,首批编写7本教材,以后再陆续增加。二是适应本科教育的特点,突出教材的系统性和规范性,力争使学生通过学习,打下一个扎实的基础。三是在内容的编排上,紧紧把握公共管理教育的潮流,体现出公共管理理论的最新进展,并增加了与管理实践相结合的教学内容。四是在体例设计上也力图有所创新和突破,提出了学习的重点,插入了许多现实性强、有本土特色的辅助材料,以增强本科教学的针对性,并引导学生作进一步的思考。

本套教材的编写主要是由山东大学、山东经济学院、山东财政学院、济南大学、山东科技大学、山东省行政学院等高校的教师完成的,大家面对共同的任务所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中,北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见和建议。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑及其他同志对教材的出版给予了极大支持,并付出了辛勤劳动。在此,一并致以深深的谢意!

进入21世纪的公共管理学科方兴未艾,其发展有赖于公共管理学界同人和公共管理实践者的共同努力。本套教材的编写是我们的一个初步尝试,尽管我们做了大量的准备工作,在编写的过程中已经尽心竭力,但由于学识水平所限,肯定会有诸多不足和偏颇之处,诚望各位同行专家、读者批评指正。

曹现强

第三版前言



就公共部门人力资源管理的研究和实践来说，或是职业使然，一直存在着两种倾向，一是在理论层面，研究者们比较关注相关知识的积累与传播。这些知识通常具有相应的高度和深度，但可能具体操作性不是太强。二是在实践层面，人们关心的多是相关的技术、方法、工具等，追求简单、实用，好操作，最好能立竿见影，而无暇进行系统和深刻的理论分析。正如笔者在第二版最后一章的“资料”部分引用的明茨伯格的那段话：“我们可以把管理教育比作在高山的山脊上行走，四周冰雪皑皑。山脊的这一边是万丈悬崖，这是于事无补的学究式研究，我们不想掉进那里去。山脊的那一边是直落而下的陡峭山坡，这是庸常的实际操作。要是往这边走，由于惯性的控制，你可能永远也别想停下来。我们看见很多管理项目都往那边滑下去了，就像在这边悬崖的下面，我们同样也能看见很多过于学术化的项目摔得粉身碎骨……所以，如果你要想走好这条道路，唯一可以停留的地方就是这条山脊，这是管理教育和管理发展汇合的地方，理论和实践相结合的地方。这不是一条容易走的路，你需要时时小心翼翼。但它同时也令人心旷神怡，因为未来更好的管理就在前面。”笔者的目标就是跟大家一起好好地沿着这道山脊一路走下去，追寻前面那令人心旷神怡的风景……如何跟大家一起走呢？就写在本次修订的这本书里——试图提供一部系统的关于公共部门人力资源管理理论总结与实用可操作的实践指导的教科书。

那是如何具体修改的呢？从原则上讲，即继续持之以恒地践行第二版制定的“国际化与本土化并举”、“理论与实践共进”的指导思想，以及修订“三原则”：第一，增加4年来的相关理论研究；第二，引入比较成熟的管理思想；第三，吸收4年来管理实践的新成就。具体言之，第一，删掉第二版的1篇（原第3篇公共部门人力资源获取与测评）、1章（原第8章人力资源测评），最后该版共4篇、14章，其中第2篇改为公共部门人力资源规划与招录。第二，重新撰写了第3章（我国公共部门人力资源管理的发展与改革）。第三，从逻辑结构到具体内容，进行调整、增删、改写的有第1章导论（原为公共部门人力资源

管理的内涵与原理)、第7章人力资源招录(原为人力资源获取)、第8章绩效考核与管理(原为绩效管理)、第9章培训与开发(原为人力资源培训与开发)、第10章职业生涯管理、第11章薪酬管理、第13章人力资本管理、第14章公共部门人力资源管理的挑战与发展趋势。第四,重新编选了每章的阅读资料,修改增删了复习思考题。

此外,还有必要说明如下两点:第一,如上所说,本次修订仍继续坚持第二版提出的指导思想,但在改革开放30多年后的今天,需要特别强调的是,不论是“国际化与本土化并举”,还是“理论与实践共进”,都不应拒绝理论的指导,理论既要联系实践,实践更需要理论指导!坚决反对动辄以所谓的特殊情况——如国情、省情直到“单位情况”——“实际”,漠视理论的存在,否定理论的价值,拒绝理论的指导!我们既不能忘记已经上过的那么多不联系实际的理论的当,更应该从中吸取教训,尽量少吃点正在上演、也必然会持续上演一段时间的拒绝理论指导的实践的亏!第二,尽力平衡字数要求和欲表达的内容之间的矛盾。因此,在章节安排、内容撰写、资料和复习思考题的编选上,哪里详写,何处略述,多次斟酌增减,来回反复,但效果如何,尚待检验。

本版是在第二版的基础上进行修订的,除第4章、第5章、第6章分别由董一芬、庄海涛、赵卉编写修订外,其余各章由滕玉成编写修订。刘浩、李红宇、焦顺禹、牟维伟、刘冉、任生霞、田启凤、余崇林、朱晓杰、翟福芳、崔世强、徐霄霞、张晓彤、赵欢、王芳、范议遥、张倩等参与了编写修订工作,在此向前两版编著者和参与修订的诸位表示诚挚的谢意!在修订过程中,我们参考了大量国内外的资料,除文内已注明的以外,尚借鉴了许多专家、学者的专著、教材、论文、案例与网站资料,在此,一并表示衷心的感谢!

承蒙大家厚爱,自第一版以来,一直收到不少读者的来信、邮件,真诚希望您继续赐教!同时由于我们水平有限,书中难免有不妥与疏漏之处,诚盼您继续批评指正!

公共部门人力资源管理尚有许多问题等待解决,我国公共部门人力资源管理的科学化之路还很漫长,这都需要我们继续进行持久深入的理论研究和实践探索,同时能够每隔三四年时间对教材进行修订,及时反映研究探索的学术进步和实践发展,也向笔者心目中的“制度与文化协和、理论与实践共进、科学与人文兼具”的中西合璧的公共部门人力资源管理逐步靠拢!所以,感谢中国人民大学出版社提供这样难得的机会和一贯的支持,感谢谦和、负责、专业、认真的朱海燕女士和李慧平女士!

修改了近一年,写到这里,恰逢一元复始、万象更新,“更好的管理就在前面”……

滕玉成

2012年春

第二版前言



当初，我在本书第一版前言里说：公共部门人力资源管理发展迅速。时光飘逝五载，虽然还是“发展迅速”四个字，其中体味却更加悠长。一者，从严格意义上说，人力资源管理毕竟不是一个学科，而是由管理学、法学、行为科学、经济学等共同研究和探讨的领域，它们的进步同时也在催发着人力资源管理的成长。二者，如亨利·明茨伯格所言，管理是科学、艺术与手艺的结合，在公共部门人力资源管理的研究者、教育者与实践者的共同努力下，公共部门人力资源管理正在丰富与完善。三者，国内外公共部门的改革实践本身就包含着人力资源管理的变革与发展，特别是我国公务员法的颁布实施、事业单位人事制度的改革、国有企业用人制度的改革等，都在深化着公共部门人力资源管理的实践，同时也在验证着理论的正确与否及其适用范围。四者，承蒙读者厚爱，五年来作者收到了很多来信，来信对本书给予了充分肯定与热情指教。所以，在中国人民大学出版社的精心安排与热心帮助下，就有了该书的第二版。为此，感谢公共管理分社的领导和编辑，特别是专业、认真、细致、谦和的李慧平女士。

我们继续坚持“国际化与本土化并举”、“理论与实践共进”的指导思想，制定了修订“三原则”：第一，增加五年来最新的学术和应用研究的理论成果；第二，融入五年来出现的新的管理理念；第三，吸收五年来管理实践的新成就。为此，我们对第二版做了如下修订：第一，将第二版改为五篇十五章。第二，新编著了四章，即第3章我国公共部门人力资源管理的发展与改革、第11章职业生涯管理、第14章人力资本管理与第15章公共部门人力资源管理的挑战及其应对与发展趋势。第三，由第一版的“节”充实、调整、改写为“章”的共四章，即第1章公共部门人力资源管理的内涵与原理、第2章人力资源管理的演进与变革、第5章工作分析与工作评价及第6章人员分类管理。第四，做了较大充实、改写的共四章，即第9章绩效管理（题目由“人力资源绩效评估”改为“绩效管理”）、第10章人力资源培训与开发、第12章薪酬管理（题目由“人力资源薪酬”改为

“薪酬管理”）与第13章公共部门战略性人力资源管理（题目由“战略性公共部门人力资源管理”改为“公共部门战略性人力资源管理”）。第五，其余三章，也依据上述指导思想和原则做了相应的充实、调整、改写。第六，重新编写了每章的阅读资料和复习思考题。

在修订过程中，我们参考大量国内外的资料，除已注明的外，尚借鉴了许多专家、学者的著作、教材、论文、案例与网站资料，在此，一并表示衷心的感谢！

第二版编著人员是：滕玉成：第1章、第2章、第3章、第6章、第8章、第13章、第14章、第15章；于萍：第7章、第9章、第10章、第11章、第12章；董一芬：第4章；庄海涛：第5章。本书由滕玉成拟订提纲，修改、统稿并最后定稿，并且选编了各章的阅读资料。

由于作者水平有限，书中难免有诸多不妥与疏漏之处，诚盼读者批评指正！

滕玉成

2008年元旦

第一版前言



人力资源是第一资源，人力资源管理是组织管理的核心，世界范围内的公共部门人力资源管理（human resource management of public sector）改革方兴未艾，我国公共部门的人力资源管理也正在经历一场深刻的变革。科学、有效、合理的公共部门人力资源管理是建立和完善科学化、制度化和民主化的公共管理体制，应对经济、技术、信息和贸易全球化发展，以及由此引起的人力资源国际化，促进经济社会全面、健康和可持续发展的重要基础。

但是，毋庸讳言，与发达国家相比，我国的人力资源管理整体水平还是十分落后的，在国内，相对于企业人力资源管理来说，机关和事业单位的人力资源管理更是基本停留在传统的人事管理阶段，与经济社会进步的要求、自身发展的需要、社会公众的需求相比还存在相当的差距，我国公共部门人力资源管理要走的路还很长，任务还相当艰巨，需做的工作还很多。

本书是我们于西方“新公共管理”（“政府再造”）浪潮持久广泛推进、我国公共管理改革紧张进行、公共管理教育大力发展的背景之下，总结我国传统人事管理经验及近年来人力资源管理的新经验，吸收国外人力资源管理的理论和实践经验，为建立和完善适应国际潮流、适合中国国情的公共部门人力资源管理学科体系而进行的探索。本书的写作，本着既重理论更重操作、理论联系实际、定量分析与定性分析相结合的原则，对公共部门人力资源管理作了比较具体的论述。本书既可作为公共管理各专业的人力资源管理教材，又可用作公务员、企事业单位管理人员学习人力资源管理的理论与实践操作技术方法的自学用书，同时对从事公共部门人力资源管理教学和理论研究的人员具有一定的参考价值，也对工商管理各专业从事人力资源管理的教学研究人员与学生有一定的参考意义。

山东大学政治学与公共管理学院的各位领导对本书的编写给予了热情支持，特别是曹现强副院长对本书的结构、提纲和具体编写给予了精心指导。我国著名人力资源管理专

家、中国人民大学劳动人事学院副院长孙健敏教授也给予了指导和帮助。在此谨向他们表示衷心的感谢！

在编写过程中，我们参考了国内外大量资料，除已注明的外，尚借鉴了其他专家、学者的论著、案例，在此，一并表示谢意！本书各章编写人员是（以撰写章节先后为序）：第1章，滕玉成；第2章，傅静；第3章，滕玉成、李红宇；第4章，于萍；第5章，佟月华、董一芬、宋坤；第6章、第7章，于萍；第8章，俞宪忠、庄海涛；第9章，崔开华、夏宁；第10章，滕玉成。滕玉成拟订编写提纲、统稿并最后定稿，同时又编写了各章的复习思考题，选编了各章的阅读材料。本书由滕玉成、俞宪忠任主编，于萍、佟月华任副主编。

公共部门人力资源管理发展迅速，由于我们水平有限，书中错误和不妥之处在所难免，诚盼同行专家和广大读者批评指正。最后，我们向《公共部门人力资源管理》的读者和批评者致敬！

作者

2003年春

第 1 篇 公共部门人力资源管理的基本内涵与历史沿革

第 1 章 导论	3
1.1 公共部门人力资源管理的含义与目标	3
1.2 公共部门人力资源管理的原理与职能	12
1.3 公共部门人力资源管理环境及其与公共部门人力资源管理的关系	17
1.4 公共部门人力资源管理者的角色与胜任力	20
第 2 章 人力资源管理的起源与演进	26
2.1 人力资源管理的产生与演变	26
2.2 公务员制度的形成与变革	35
2.3 公共部门人力资源管理与传统人事管理的异同	41
第 3 章 我国公共部门人力资源管理的发展与改革	43
3.1 我国公务员制度的确立与完善	43
3.2 我国事业单位人事制度的问题与改革	47
3.3 我国公共部门人力资源队伍建设的目标与要求	51

第 2 篇 公共部门人力资源规划与招录

第 4 章 人力资源规划	61
4.1 人力资源规划的含义与程序	61
4.2 人力资源需求预测	64

4.3	人力资源供给预测	67
4.4	人力资源战略规划	70
第5章	工作分析与工作评价	79
5.1	工作分析与工作评价的含义与功用	79
5.2	工作分析	81
5.3	工作评价	89
第6章	人员分类管理	95
6.1	人员分类管理的含义与作用	95
6.2	品位分类	96
6.3	职位分类	98
6.4	官职并立职位分类与人员分类管理的发展趋势	105
6.5	我国公共部门的人员分类	107
第7章	人力资源招录	112
7.1	人力资源招录的含义与价值	112
7.2	人力资源招募	115
7.3	人力资源甄选技术	116
第3篇 公共部门人力资源激励发展与保障维护		
第8章	绩效考核与管理	131
8.1	绩效管理和绩效考核的概念与流程	131
8.2	绩效指标体系与绩效沟通	137
8.3	绩效考核者与绩效考核方法	144
8.4	绩效反馈与绩效改进	151
第9章	培训与开发	157
9.1	培训与开发的含义和模型	157
9.2	培训与开发需求分析	161
9.3	培训与开发的类型、内容和方法	166
9.4	培训与开发的规划实施和评估	171
第10章	职业生涯管理	181
10.1	职业生涯管理的含义与价值	181
10.2	职业生涯管理基本理论	185
10.3	职业生涯规划	192
10.4	职业生涯管理的内容	196

第 11 章 薪酬管理	207
11.1 薪酬管理的含义与原则	207
11.2 薪酬等级制度设计	210
11.3 福利管理	222
11.4 社会保险	225

第 4 篇 公共部门人力资源管理的战略转变与发展趋势

第 12 章 公共部门战略性人力资源管理	247
12.1 公共部门战略性人力资源管理的含义与要求	247
12.2 公共部门战略性人力资源管理与公共部门人力资源管理的区别	250
12.3 战略性人力资源管理职能、活动与角色	252
12.4 人力资源战略的制定与实施	253
12.5 公共部门战略性人力资源管理的问题与变革	258

第 13 章 人力资本管理	261
13.1 人力资本的含义与人力资本理论	261
13.2 人力资本管理的兴起及其含义	263
13.3 人力资源与人力资本的关系及人力资源的资本化	265
13.4 人力资本管理的目标、理念与原则	268

第 14 章 公共部门人力资源管理的挑战与发展趋势	271
14.1 公共部门人力资源管理的挑战	271
14.2 新公共管理下人力资源管理的发展	274
14.3 公共部门人力资源管理的未来趋势	277

参考文献	281
-------------------	-----

第1篇

公共部门人力资源管理的 基本内涵与历史沿革



第1章

导 论



学习重点

作为开篇的第1章，本章重在讲述公共部门人力资源管理的含义、原理与职能等。学完本章，应掌握公共部门、人力资源、人力资源管理、公共部门人力资源管理等诸多概念，把握公共部门人力资源管理的目标、原理与职能，以及人力资源管理者的角色与胜任力模型，充分认识公共部门人力资源管理的环境及其与公共部门人力资源管理的关系。

1.1 公共部门人力资源管理的含义与目标

1.1.1 人力资源的界定及其构成

1. 人力资源的含义

何为资源？从字面上讲，资源是指资财或财富的来源，而资财就是某种可备利用、提供资助或满足需要的东西，所以，《辞海》把资源解释为“资财的来源”。经济学通常把为了创造物质财富而投入生产过程中的一切要素称为资源。法国经济学家萨伊（Jean Baptiste Say）认为土地、资本、劳动是生产三要素；马克思认为生产力要素包括劳动对象、劳动资料、劳动者，前两者构成生产资料；当代西方经济学家除了承认土地、资本、劳动是生产要素之外，又加上企业家的才能、技术、信息等要素；目前国内普遍公认的生产要