

PEARSON

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

公共部门人力资源管理 系统与战略 (第四版)

Contexts and Strategies

Public Personnel
Management

(Fourth Edition)

[美] 唐纳德·E·克林纳 (Donald E. Klingner) 著
约翰·纳尔班迪 (John Nalbandian)

孙柏瑛 潘娜 游祥斌 译
孙柏瑛 校

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

公共部门人力资源管理 系统与战略 (第四版)

唐纳德·E·克林纳 (Donald E. Klingner)

Contexts and Strategies

Public Personnel
Management

(Fourth Edition)

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：系统与战略：第四版/[美] 克林纳，[美] 纳尔班迪著；孙柏瑛，潘娜，游祥斌译。

北京：中国人民大学出版社，2010

(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)

ISBN 978-7-300-12472-8

I. ①公…

II. ①克… ②纳… ③孙… ④潘… ⑤游…

III. 人事管理-教材

IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 136016 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] 唐纳德·E·克林纳 约翰·纳尔班迪 著

孙柏瑛 潘娜 游祥斌 译

孙柏瑛 校

Gonggong Bumen 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) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (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 北京东君印刷有限公司

开 本 185 mm×260 mm 1/16

版 次 2010 年 8 月第 1 版

印 张 27.5 插页 2

印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷

字 数 568 000

定 价 49.80 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



在亚马逊学术著作排行榜上，佛罗里达国际大学教授唐纳德·E·克林纳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），在很长时间中，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 20 世纪 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，政府在调整与市场和公民的关系中，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，因而使译文难免有简陋不当之处，敬请读者批评指正。

孙柏瑛



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。我们将第四版看做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，还是您在研究什么方面的议题。

唐纳德·E·克林纳 (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。

唐纳德·E·克林纳
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，也使我受益匪浅。

约翰·纳尔班迪
劳伦斯，堪萨斯



第 1 部分 概论

第 1 章 公共人事管理的世界	3
1.1 公共人事管理的功能	4
1.2 作为稀缺资源的公共工作职位	5
1.3 四个传统的价值：回应性、效率、个人 权利和社会公平	5
1.4 新近凸显的反政府价值：个人责任、 有限的与分权的政府和社区提供公共 服务的责任	6
1.5 人事制度	8
1.6 当前的制度：可选择替代的组织形式 和灵活的雇佣关系	10
1.7 各种可选择的人事管理制度之间的 相互冲突与妥协	16
1.8 碰撞中的制度：美国公共人事管理的 历史分析	18
1.9 走向一个普遍的模式：公共人事管理、 发展与民主化	28



结论	31
关键词	31
讨论题	32
案例研究	32
注释	33

第2部分 人力资源规划

第2章 公共部门人事管理者的工作	39
2.1 美国公共部门就业的规模和范围	40
2.2 公共人事管理的职责分担	41
2.3 不同人事管理制度下公共人事管理者的工作	42
2.4 公共人事管理者之角色：技术人员、专业人员、人力资源 管理专家及斡旋者	49
2.5 公共人事管理者需要什么知识、技能与能力	55
2.6 公共人事管理者如何才能进入这个职业领域	57
2.7 把握自己的职业生涯发展，做一名优秀的职业公共人 事管理者	59
结论	61
关键词	62
讨论题	62
案例研究	63
练习	66
注释	66
第3章 预算、规划和生产力	69
3.1 关键一环：为什么预算和财政管理对公共人事管理是 至关重要的	70
3.2 在预算准备、批准和管理过程中，人事管理者的 角色	73
3.3 预测人力资源需求的各种技术方法	74
3.4 人力资源规划与人员精简的不确定性	78
3.5 何为生产力	82
3.6 生产力和民营化：人事管理者应当做什么	84
3.7 扩大人事管理者在政府生产力计划中的角色	85
结论	87
关键词	87
讨论题	87

案例研究 1	88
案例研究 2	89
注释	90
第 4 章 工作分析、分类和评价	92
4.1 从职位管理向工作管理及人力资源管理的转变	94
4.2 传统工作分析与职位说明书中的两个问题	99
4.3 职位说明书在其他公共人事管理制度下的重要性	103
4.4 如何改进传统职位说明书	105
4.5 职位分类的历史	107
4.6 因素评分工作评估方法	108
4.7 对工作评估方法的评论及各种替代方案	110
4.8 工作评估和工资的公平性	113
4.9 工作评估与其他人事管理活动	114
结论	114
关键词	114
讨论题	115
案例研究	115
注释	118
第 5 章 工资与福利	119
5.1 新的工资与福利环境	120
5.2 工资政策与实践的法律背景	122
5.3 基于种族和性别歧视所产生的工资不平等的问题	123
5.4 替代性人事制度下工资体系的设置	124
5.5 绩效工资制	127
5.6 绩效工资、年资工资与生活成本福利	129
5.7 新工资	131
5.8 法定的福利措施	133
5.9 裁量性福利：退休金	134
5.10 裁量性福利：健康保险	137
5.11 雇员福利中出现的其他问题	138
5.12 工资、福利和人事管理制度中的矛盾	142
结论	142
关键词	143
讨论题	143
练习	144
案例研究	144
注释	145



第3部分 人力资源获取

第6章 社会公平论：公平就业机会、弱势群体保护行动和劳动力的多样化	151
6.1 公平就业机会和弱势群体保护行动：它们是什么	153
6.2 有关弱势群体保护行动的法案与管理规制机构	153
6.3 对弱势群体保护行动法案的遵守：自愿的与非自愿的	155
6.4 司法系统在解释和强制弱势群体保护行动方面对实现社会公平的影响力	157
6.5 争论焦点的转移：从雇佣的优先性安排到合同签订中的项目预留条款	160
6.6 从弱势群体保护行动到劳动力队伍的多样化	162
6.7 劳动力多样化计划的广泛影响	165
6.8 有关社会公平价值的冲突：人事管理者在推进生产力和公平方面的作用	169
结论	172
关键词	172
讨论题	173
案例研究 1	173
案例研究 2	175
案例研究 3	176
注释	177
第7章 招募、选录和晋升	179
7.1 人力资源获取功能	180
7.2 多种价值冲突和人力资源获取功能	180
7.3 不同观点和看法的区别：政治任命者和职业文官	184
7.4 外部环境影响和当前的挑战	185
7.5 人员配置过程的基本步骤	189
7.6 人力资源招募和选录模型	193
7.7 测试的有效性和人力资源获取功能	198
7.8 美国残障人士保护法案（ADA）	204
结论	206
关键词	207
讨论题	207
案例研究	208
注释	209

第 4 部分 人力资源开发

第 8 章 动荡时代的领导与雇员绩效管理	215
8.1 对传统公务员制度的挑战	216
8.2 上述各种变化的结果对领导和雇员绩效的影响	219
8.3 政治观点与行政观点的区别	220
8.4 解释雇员的绩效：公平理论与期望理论	224
8.5 影响雇员实现绩效的动机的各种因素	229
8.6 影响雇员达成绩效能力的各种因素	232
8.7 实现高生产力的组织：各种可替代的工作制度	234
8.8 促进雇员绩效的管理工具的使用	238
8.9 设法处理雇员的忧虑心态	240
结论	242
关键词	242
讨论题	242
案例研究 1	243
案例研究 2	245
案例研究 3	246
注释	248
第 9 章 培训、教育及人员开发	249
9.1 人力资源开发功能的目标：培训、教育和人员开发	250
9.2 环境的挑战和组织的回应	251
9.3 目前人力资源开发中存在的问题	260
9.4 人力资源开发专家的三方面作用	260
9.5 培训需求的测评、设计和评估	261
9.6 从可替代的人事管理制度出发的不同观点	265
结论	266
关键词	267
讨论题	267
附录	267
案例研究 1	269
案例研究 2	269
注释	270
第 10 章 绩效评估	272
10.1 为什么要绩效评估	273
10.2 绩效评估和各种可替代的人事制度	274