



21世纪 公共行政学系列教材  
主编/沈亚平

# 公共部门 人力资源管理

PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT

(第2版)

■ 谭 融 编著



天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

# 公共部门人力资源管理

(第 2 版)

谭 融 编著



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

## 内容提要

本书以公共部门人力资源管理为主线,阐述了当代公共部门人力资源管理的新理念和发展趋势。内容涵盖公共部门人力资源管理的理论和实际操作等不同层面,并以一定篇幅介绍了他国公共部门人力资源管理的情况。

本书适用于高等院校政治学与行政学和行政管理专业的教学,也可作为公共部门培训和相关专业社会办学的教材。

## 图书在版编目(CIP)数据

公共部门人力资源管理/谭融编著. —天津:天津大学出版社,2003.5(2006.3重印)

(21世纪公共行政学系列教材)

ISBN 7-5618-1773-8

I .公... II .谭... III .人事管理学 - 教材  
IV .D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 033803 号

出版发行 天津大学出版社  
出版人 杨欢  
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)  
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742  
网 址 www.tjup.com  
短信网址 发送“天大”至 916088  
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司  
经 销 全国各地新华书店  
开 本 170mm × 240mm  
印 张 21  
字 数 460 千  
版 次 2003 年 5 月第 1 版 2006 年 3 月第 2 版  
印 次 2006 年 3 月第 2 次  
印 数 4 001 - 7 000  
定 价 28.00 元

# 编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 沈亚平

沈荣华 吴志成 吴春华

吴量福 杨 龙 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于19世纪末20世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自20世纪80年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础之上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对我国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

# 总

# 序

## 21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表“行政学研究”一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月



# 再版前言

本教材的第一版是在 2003 年 5 月出版的,那时,国内关于公共部门人力资源管理的教材还比较少,多为企业人力资源管理的教材。然而这两年,公共部门的人力资源管理越来越多地被受到关注,与之相关的研究不断深化,高等学校教学和公共部门人力资源培训对教材的需求迅速增加。基于此,编者在原教材的基础上,吸收了近两年来相关领域的研究成果,添加了一些新的内容,再次出版这部教材。

在第一章的总论中,第 2 版教材增加了关于人力资源概念形成的内容,涉及早期以威廉·配第为代表的西方经济学家的人力资源观;介绍了 20 世纪中期美国经济学界所提出的“经济之谜”以及 20 世纪 60 年代以舒尔茨为代表的美国经济学家为解释“经济之谜”提出的人力资本理论并推动了人力资源概念的形成等内容。

在关于人力资源的概念方面,本版教材介绍了当前学术界存在的不同观点,即成年人口观和在岗人员观,以利于学生更好地把握人力资源的内涵。在关于人力资源特点的排序上,有意识地将人力资源的生物性及相关特征(如生物性、动态性和再生性)和社会性及相关特征(如社会性、能动性和智力性)做了一定的区分,以使学生对这一问题有更加清晰的认识。

本版教材在总论部分添加了公共部门概念的内容,强调公共部门的公共性。正是由于这一点,才使公共部门的人力资源管理明显区别于私人部门。论述中涉及现时期学术界有关公共部门人力资源管理研究中的热点问题,如对公共部门职位数量及职位分配问题的研究,对公共部门人力资源管理中价值取向问题的研究,对公共部门人力资源管理环境问题的研究等。这些问题的提出有助于推动学生和同行们进一步研究和探讨。

在第二章中,本版教材将行为科学管理理论的内容划分为两部分。第一部分是“霍桑实验与人群关系理论”,第二部分是“组织行为学的发展”,并在第二部分中添加了人力资源学派、权变管理理论和系统管理理论等内容,使这部分内容的编排更加合理。在激励理论部分也添加了奥尔德弗的 ERG 理论和麦克利兰的激励需要理论等内容,使激励理论的脉络更加清晰,也使学生能够更加清楚地把握不同理论之间的联系。

本版教材区别于其他公共部门人力资源管理教材的一个突出特点是:

将公务员制度作为公共部门人力资源管理的核心内容。政府是公共部门的核心,政府公务员的管理也成为公共部门人力资源管理的核心内容。全书用较大篇幅介绍西方各国的公务员制度。在第三章和第四章中,集中介绍西方各国公务员制度发展和改革的历程,介绍各国的政府人事管理体制和人事管理机构的设置及特征,使读者了解一百多年来西方国家公务员制度的变迁,从中汲取经验和教训。并在各章中介绍西方国家的各项人事管理制度。

本版教材第五章中涉及公共部门的分类制度。这是近年来公共部门人力资源管理领域中争论较大的问题。随着时代的变迁和政治、经济与社会的发展,以往倡导的超价值、纯技术的管理理念和管理方法越来越多地受到冲击。人们更多地思考如何使传统的、较为合理的、有效的工作分析和职位分类方法与现代社会发展的需求相结合,使科学的管理技术与现代价值融为一体,使效率与公正的原则能够同时在公共部门的职位管理中得以实现。本版教材在论及传统职位分类制的基础上,介绍了目前他国所尝试的“宽带制”和市场模式等,为我国构建新型的职位分类制提供参考。

本版教材在公共部门人力资源的获取一章中添加了人力资源规划的内容;在公共部门人力资源选拔录用的原则部分,特别强调选拔录用机制中的价值问题,即公正性和公职人员基本权利保护问题。这一问题也是目前我国公共部门人力资源管理实践中的焦点问题。在公共部门人力资源的调配与流动、测评与激励以及工资等操作层面的章节中,也都添加了新的内容。在培训一章中,为使逻辑结构更加合理,本版教材对原来的内容进行了重新编排。在工资一章中,将西方各国工资制度的原则进行了单独论述,以便与我国公务员工资制度的原则进行比照。今年4月,我国颁布了《中华人民共和国公务员法》,关于公务员测评标准和人事回避等方面的规定均有所调整。基于此,本版教材在各章中均对照《公务员法》做了相应修改。

本教材的最后一章涉及公共部门的人事监督问题,这一问题是目前我国公共部门人力资源管理中的薄弱环节,尤其在申诉控告的程序和最终裁

# 再版前言

决的公正性、有效性等方面存在诸多问题。本教材根据公务员法的有关规定,对申诉控告的程序做了较为详细的介绍,目的在于推动我国公共部门人事权力的正当行使,使公共部门工作人员的权益得到保护,实现我国公共部门人力资源管理的法制化。

尽管本版教材在内容上做了较多补充和修改,但基于原教材体例的限制和编者研究的局限,仍有许多问题未予涉猎,或即使涉及仍限于一般介绍,缺乏深入的研究和探讨。

本版教材的第一至第八章由谭融修改,第九至第十一章由谭融和韩玲梅共同修改。

我的硕士研究生杨淳为全书的文字核对提供了帮助,在此表示感谢。

谭 融

2006年2月

# 前

# 言

本教材命题为《公共部门人力资源管理》，很显然它区别于企业人力资源管理的教材。从严格意义上说，公共部门的范畴指的是隶属于国家的部门，包括国家政府部门、事业单位和隶属于国家的企业。但由于企业的构成和运作特征以及由此显现出的在管理中的特殊性，人们一般将之归入普遍的企业人力资源管理范畴。因此，本教材所涉及的内容主要是国家政府部门和事业单位的人力资源管理。

本教材共分为 11 章，分别对公共部门人力资源管理的概念、相关理论和实际管理的各个方面加以阐述；并对其他各国公共部门人力资源管理的情况做了一些介绍。其中本书的第 9 章“公共部门的人力资源培训”由于家琦编写；第 10 章“公共部门的工资与福利制度”由徐斐和谭融共同编写；其他各章均由谭融编写。

本书的出版得到天津大学出版社编辑部主任张颖老师的支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

谭融

2003 年 3 月

# 目

# 录

## 第一章 总论

- 第一节 人力资源与人力资源管理····· (1)
  - 一、人力资源的概念与特点····· (1)
  - 二、人力资源管理的内涵与发展····· (6)
- 第二节 公共部门的人力资源管理····· (8)
  - 一、公共部门人力资源管理的内涵····· (8)
  - 二、关于现代公共部门人力资源管理的思考····· (13)
- 第三节 现代公共部门人力资源管理理念的变迁····· (18)
  - 一、公共部门组织文化的变革····· (18)
  - 二、以人为本的管理理念····· (20)
  - 三、公共部门中“非正式组织”的作用····· (22)

## 第二章 公共部门人力资源管理的相关理论

- 第一节 古典管理理论····· (28)
  - 一、泰勒的人力资源管理思想····· (28)
  - 二、法约尔的人力资源管理思想····· (32)
  - 三、马克斯·韦伯的人力资源管理思想····· (35)
- 第二节 行为科学管理理论····· (38)
  - 一、霍桑实验与人群关系理论····· (38)
  - 二、组织行为学的发展····· (41)
- 第三节 激励理论····· (44)
  - 一、马斯洛的需要层次论····· (45)
  - 二、赫茨伯格的双因素理论····· (47)
  - 三、奥尔德弗的 ERG 理论····· (48)
  - 四、麦克利兰的激励需要理论····· (49)
  - 五、弗鲁姆的期望理论····· (49)
  - 六、亚当斯的公平理论····· (52)

<b>第三章 公共部门人力资源管理的核心——公务员制度</b>	
第一节 公务员和公务员制度的概念	(55)
一、公务员的概念	(55)
二、公务员制度的内涵	(58)
第二节 西方公务员制度的发展与变革	(58)
一、英国文官制度的发展变革	(59)
二、美国政府人事行政制度的发展与变革	(64)
三、法国政府人事行政制度的发展	(70)
四、日本文官制度的发展与变革	(73)
五、对西方各国公务员制度发展变革的总结	(76)
第三节 我国公务员制度的发展与变革	(77)
一、我国公共部门人事管理制度发展沿革	(77)
二、我国发展和健全公务员制度的目标	(79)
三、我国公务员制度的基本原则	(80)
<b>第四章 公共部门的人事管理体制和管理机构</b>	
第一节 西方国家的政府人事管理体制和人事管理机构	(83)
一、部外制体制及其政府人事管理机构	(83)
二、部内制体制及其政府人事管理机构	(90)
三、折中制体制及政府人事管理机构	(95)
四、西方国家政府人事管理体制和人事管理机构改革发展的趋势	(98)
第二节 我国的政府人事管理体制和管理机构	(99)
一、我国的政府人事管理体制和管理机构概况	(99)
二、台湾地区的人事管理机构概况	(109)
<b>第五章 公共部门的分类制度</b>	
第一节 职位分类及其评析	(113)
一、传统的职位分类	(113)

# 目 录

二、职位分类的原则·····	(115)
三、职位分类的步骤·····	(117)
第二节 对传统职位分类的评析和现代职位分类的发展趋势···	(119)
第三节 各国政府的分类体系·····	(126)
一、英国的品位分类结构·····	(126)
二、美国的职位分类体系·····	(130)
三、法国公务员的分类体系·····	(133)
四、日本政府的职阶制与定员制·····	(136)
第四节 我国职位分类制的发展·····	(139)
一、我国实行职位分类的指导思想·····	(139)
二、我国实行职位分类制的基本内容·····	(140)
三、我国公务员的职位类别与职务级别·····	(141)
三、台湾地区实行职位分类制的情况·····	(143)
<b>第六章 公共部门人力资源的获取</b>	
第一节 公共部门人力资源的需求预测与规划·····	(146)
一、人力资源需求预测·····	(146)
二、人力资源规划·····	(150)
第二节 公共部门人力资源的选拔录用·····	(152)
一、人力资源选拔录用的意义和原则·····	(152)
二、公共部门人力资源选拔录用的测评内容·····	(154)
三、公共部门人员选拔录用的程序·····	(158)
四、公共部门人员选拔录用的测试·····	(161)
五、西方国家公务员的考试录用制度·····	(165)
六、考录机关·····	(172)
<b>第七章 公共部门的人力资源调配与流动</b>	
第一节 人事调配·····	(176)
一、人事调配的意义与原则·····	(176)

二、人事任免	(178)
三、职务升降	(179)
四、人事回避	(181)
第二节 人才流动	(186)
一、人才流动的理论	(186)
二、人才市场与人才流动	(188)
三、人才流动的形式	(190)
第三节 西方国家公务员的晋升与流动	(192)
一、英国文官的晋升制度	(192)
二、美国公务员的晋升制度	(195)
三、法国公务员的晋升与流动制度	(196)
四、德国公务员的晋升与流动制度	(199)
五、日本公务员的晋升制度	(201)
<b>第八章 公共部门的绩效评估与激励</b>	
第一节 绩效评估	(204)
一、公共部门绩效评估的含义与原则	(204)
二、绩效评估要素	(206)
三、绩效评估方法	(208)
四、绩效评估的心理调控	(213)
第二节 西方各国政府的考绩制度	(214)
一、各国考绩制度的比较	(214)
二、英国政府的考绩制度	(216)
三、日本政府的工作评定制度	(217)
四、德国政府的考绩制度	(219)
五、美国政府的考绩制度	(220)
第三节 激励	(223)
一、激励的作用和原则	(223)



二、奖励与惩罚 .....	(225)
<b>第九章 公共部门的人力资源培训</b>	
第一节 公共部门人力资源培训的意义与原则 .....	(229)
一、公共部门人力资源培训的含义 .....	(229)
二、公共部门人力资源培训的意义 .....	(230)
三、公共部门人力资源培训的原则 .....	(231)
第二节 公共部门人力资源培训的需求分析、规划与保障 .....	(233)
一、公共部门人力资源培训的需求分析与规划 .....	(233)
二、公共部门人力资源培训的法律保障 .....	(235)
第三节 公共部门人力资源培训的机构设置 .....	(237)
一、人力资源培训的管理机构 .....	(237)
二、人力资源培训的教育机构 .....	(238)
第四节 公共部门人力资源培训的形式与内容 .....	(245)
一、公共部门人力资源培训的形式 .....	(245)
二、公共部门人力资源培训的内容与方法 .....	(250)
三、公共部门人力资源培训效果的评估 .....	(255)
第五节 公共部门人力资源培训的发展趋势 .....	(257)
一、注重实际能力培养的发展趋势 .....	(257)
二、培训的国际化趋势 .....	(257)
三、培训机构的多元化和社会化趋势 .....	(258)
四、在职培训与学位教育相结合的趋势 .....	(259)
<b>第十章 公共部门的工资与福利制度</b>	
第一节 公共部门的工资制度 .....	(261)
一、工资的概念与功能 .....	(261)
二、我国公共部门工资制度的原则 .....	(263)
三、我国公共部门的工资制度 .....	(266)
四、我国公共部门的工资关系 .....	(274)