

《海纳百川·藏书博览》

简装书库·社会科学总论：社会学、

人口学、管理学、人才学、

决策与智谋

（管理学）

美国地方政府的管理

实践中的公共行政

02

[美]理查德·D·宾厄姆

上海市黄浦区教育信息中心

第二编 地方公共行政总论

劳伦斯·F.凯勒

人们通常把公共行政看作是对公共官员管理技术的发挥和运用。研究者强调的是管理技术的普遍性以及培训行政官员的必要性，而没有考虑行政工作所处的不同环境。公共行政研究，最常见的是只注意联邦政府而很少顾及州政府或地方政府。结果，研究者不去考察许多地方政府所具有的高度政治化的方面。如果我们要来治理我们的城市，如果我们要使公共服务更加完善，我们就需要重新制定美国的公共行政；如果我们要来治理现代的“行政城市”，我们不仅要承认地方政治，而且还要了解行政官员所扮演的政治角色。

法律是本编所要考察的第一个方面。直到现在，行政法才成为公共行政研究领域的一个学科。人们在过去不考虑法律问题，是因为只期盼定量的方法，从而把管理仅仅理解为技术。研究现在已注意到公共行政有着自己的规范性和宪法上的根据。此外，研究也对公共行政如何使人们了解政府及众多的管理程序十分关注。

对于地方政府而言，公共行政的两个主要内容也是相互联系的。杰克·德萨里奥、肯尼思·恩德、詹姆斯·斯莱克以及查尔斯·华盛顿都概述了地方政府的人事管理。由于立法机构十分关注积极性鼓励计划乃至全部行政机构，因而焦点也与此极其相关。如果人事管理能抓住机会，它就能够使城市的管理变得公正而有效。同样，在一个人们对公共服务抱着很高期望而又不愿增加税收的时代，财政预算的编制也显得日益重要。这个难题既要求控制注“预算饥饿”（米歇尔·斯派塞和理查德·宾厄姆的这个叫法十分贴切），又要使政治的议事日程同行政措施结合起来。

第三个方面涉及到大城市中的地方公共行政的环境问题，我把这叫做行政城市的问题。桑达·考夫曼提出了一个治理方法，力求使政治利益和城市的日常管理活动结合在一起。其方法也可以用来处理保罗·多梅尔所说的政府间的关系。他的个案研究既可以说明现有政府机构的复杂性，也可以说明“私人城市”中私人—公共关系的政治性。布赖恩·墨菲给公共行政加进了伦理的东西；同法律一样，在人们只顾及行政的管理技术的情况下，伦理也是被丢开的。不关注伦理问题，公共行政就会缺乏合法性，而这种合法性是管理行政城市所需要的。

从实质上看，行政城市将逐渐地被行政程序所控制。如果管理要取得成功，它就必须驾驭住我们的那些大城市，行政就必须成为政治的一个首要组成部分。传统的政治不仅长时期地左右着社会共同体，而且还支配着复杂的公共机构的管理活动。

注释

参见约翰·罗尔的《通过宪法》一书，堪萨斯大学出版社，1987年版。地方政府的来源可以追溯到古罗马人的行政管理。这样，我们就要修改约翰·罗尔的观点，以期阐明城市管理的继承性，阐明美国各州的地方政府在政体上的从属性。

第三章 法律与城市

劳伦斯·F.凯勒

阿兰·C.成斯特恩

州政府与地方政府的关系

普遍的准则：州政府的控制

地方政府通常被看作是州政府的“政治分支”。这也就是说，地方政府只具有州政府通过“授权立法”而授予的那些权力，地方政府的存在、类型及其性质都受到州政府的控制。而且，直到最近，连地方政府得到的那些权力也要经过州议会的严格解释，以保证地方政府不会超出其绝对必需的权力范围，从而实现授权立法的目标。

州政府的控制可以施行于各种类型的地方政府，包括市、县、镇、特区和公共管理部门。州政府对于地方政府的控制范围，是由州立法机关通过一些法规或宪法条款而产生的，也是联邦宪法所要求的。

“地方自治”宪章：地方政府的控制

在美国有 40 多个州，其地方政府能够凭借州宪法中的“地方自治”条款，在很大程度上自行决定其事务。地方自治条款使得地方政府有了自治权，州立法机关允许地方政府独立行使自己的权力而不再需要州的授权立法。各州宪法中的地方自治条款有两种类型。第一种是州宪法中的自动生效条款，它将地方自治权力授予一些特殊的自治市。第二种是州宪法仅仅给地方自治权力以一种立法的承诺，还需要州立法机关采取行动，地方政府才能得到自治权。

地方政府获得地方自治的一个基本步骤，就是起草和制定一个地方自治宪章，从法律上来规定地方自治市的组织结构、管理方法和权力范围。在有些州，州宪法或州法规具体说明了地方自治宪章所包含的基本内容。但是，近来的发展趋势是让地方政府从一些可以接受的地方自治宪章条款中进行选择。

一个地方自治宪章的确立，并不意味着地方政府就可以完全不受州政府的控制。首先，州议会可以决定地方政府所拥有的地方自治权力的范围。因为授予地方自治权力的首要目的是让地方政府自己处理地方上的事务。然而，特殊的问题是地方上的事（可根据地方自治宪章处理）还是州范围的事（应由州立法来解决），仍要由州议会来决定。其次，尽管有些地方自治条款规定地方政府对一般性的事务有立法权，但当地方法规同涉及到州利益的州法律发生冲突时，最后要以州法律为准。

警察权力与地方自治权

警察权力是指政府为保护公众的健康、安全和福利而对个人、企业、非盈利团体的活动和财产进行限制、管制甚至禁止的权力。在我们的政府组织中，警察权力是由州政府授予的。地方政府仅有的那些警察权力一般是通过“授权立法”得到的，或者是通过地方自治权而得到的。正如我们前面所提到的，州议会将决定一个地方自治市是否可以根据其治安权力来制定同州的一般警察权力法规相冲突的法律。警察权力的运用包括签发许可证，限制诸如律师和医生等职业，执行像国家安全法、环境保护法和卫生法等工商企业管理条例。

联邦与地方的关系

地方政府主要由州政府而不是由联邦政府来领导。然而，美国宪法及联邦制对地方政府的权力可以进行约束。首先，地方政府作为州的政治分支，是不能违反联邦宪法中适用于州政府的那些法律条文的。这些条文有的是直接规定的，有的包含在第十四修正案的法律正当程序和平等保护条款中。其

次，地方和州政府的立法或执法活动可以根据美国宪法的最高条款加以禁止。最高条款规定，美国国会在立法或制定规章的问题上有“优先权”。这个优先权表现在国会通过议案来防止州政府和地方政府的行为，也表现在国会对地方议会在立法上的先占权。因为联邦立法方案具有普遍性，或者说联邦利益是占主导地位的。再次，联邦政府要求地方政府遵守联邦法律的各项要求，从而达到控制地方政府的目的。最后，联邦政府可以拿出一些联邦经费预算资助地方政府实现联邦的一些标准，由此而把握住地方政府。

地方政府的类型

当我们谈及地方政府时，我们通常是指在地方上执行一般政府权力的政治单位。这些地方的一般目的政府单位包括市和县，在有些州还有镇或乡。一般目的的地方政府能够提供多种政府服务，比如治安、消防、经营公共交通、供水和污水处理等公用事业；建立和经营卫生和娱乐设施；管理地方法院和监狱系统。

除了这种一般目的政府机构外，还有许多特殊的政府单位，其职能和权力都是有限的。这些政府单位包括学校区；只有一个职能，如供水和污水回收处理的“特区”；以及对高速公路、机场和公益住房等公共设施进行管理的“公共管理部门”。

自治市

自治市或者准确地说市自治体，是最具广泛权力的地方政府单位。正如市自治体这个名词所表明的，它能行使的权力既有公共性的也有私人性的。当它借助分区布局来调整土地的使用或者通过其法院系统来处罚交通犯规时，它显然是作为一个公共实体在发挥作用。但是，当它去经营公共交通系统或体育场时，它又表现得如同一个私人企业。

法院曾经仔细地区分过市自治体的“政府”（公共）职能和“业主”（私人）职能。划分这两种职能的目的主要在于避免政府的豁免权所带来的严重后果；因为豁免权规定，政府可以不因玩忽职守而遭到起诉。由于划分了这两种职能，法院就可以依据业主行为所造成的人身伤害或财产损失，按玩忽职守罪向市政当局进行起诉。然而近年来，由于政府豁免权的滥用，法院在涉及玩忽职守诉讼案时往往不再要求这种划分，尽管这种划分在一些情况下仍然是很重要的。

（1）自治市的体制及其权力。自治市可以采取几种不同的体制，最常见的有城市自治体、城镇自治体或者村自治体，这些都是由州法律所规定的。在一般的州里面，城市自治体的人口和面积都是居第一位的，城镇自治体或者村自治体的人口和面积就要小得多。这种行政分级是很重要的，因为它通常可以决定一些市政管理委员会的性质；当然，这种行政分级是可以改变的。它可能随着人口的增加或减少而发生变化。

正如我们前面所提及的，在所有的地方政府中，自治市的权限和职能是最大的。一般的城市或城镇可以为市民提供极为广泛的服务，可以履行政府的许多职能。最大城市提供的市政服务可与州政府相匹敌，例如开办市立大学或医疗中心，或者为穷人和老年人提供住房。

县

从历史上看，县的作用主要在于执行州政府的计划。但近年来，许多县已增加了通常与自治市相关的职能。今天，许多县不仅提供传统的服务，诸如档案的收集和管理（县公署）以及公路保养，而且还在教育、交通和健

康卫生服务方面日益发挥重要的作用。对土地的使用，县也负有重要的管理职责；在那些尚未组成自治体的地区，县对土地的规划和划分还保持着管辖权。

镇和乡

在新英格兰、大西洋沿岸中部以及中西部各州，镇和乡这类地方政府单位是很重要的。但是在这些州，镇和乡的权限是不相同的。例如在纽约州，镇的权力相对比较大，它有一定的立法权并且可以向县下面所有尚不具有法人资格的地区提供大多数服务。相反，在许多中西部的州，乡只有很小的权力，诸如道路保养和治安保卫，而没有立法权(11)。

特区和公共管理部门

特区

特区（不包括学校区）是发展得最快的一种地方政府形式。自 1942 年以来，它的数量已经增长了 3 倍，现在已占有所有地方政府机构总数的 35% (12)。建立特区的程序是由州法规条款来规定的，因此州和州之间各有不同。但是，各州的法规一般都规定了若干建立特区的途径，包括由州立法机关确认，由申请地区的选民直接选举，或由一个或多个地方政府的管理委员会投票认可。特区一般由委员会来管理；这个委员会的人员来自这个区的居民；他们或者通过选举，或者通过任命而进入委员会。而就任命的委员会而言，它也会包括其他地方政府单位的当选官员(13)。

特区的流行有以下几个原因：它们可代替市政公司成为应付日益增长的公甲事业需要的机构；它们可以根据提供服务的需要来确定自己的管辖范围；它们是独立的财政实体，能征收使用费或特别受益费而不用依赖于税收或市政债券为其服务提供资金(14)。这后一个原因尤为重要，因为将特区作为一个机构，就是为了避免州政府对市政债务或税收施加限制(15)。

对建立特区持批评态度的人认为，特区的激增造成了政府的内在分裂。这种分裂使得政府的管理更为困难，因为许多政府单位必须协调起来才能完成一项既定的决策。这种分裂也会导致公民对政府的不满，因为他们越来越不清楚已有的服务该由政府的哪个部门负责(16)。

公共管理部门

同特区一样，公共管理部门的权限职能也有限，但在一些方面，同特区是有差异的。首先，大多数公共管理部门的设立，是出于建设和管理公共设施的需要。公共管理部门通过发行债券为公共设施筹集建设资金，然后用公路机场使用费收入来偿还债券。其次，特区通常有明确的边界，只为辖区内的人服务，而公共管理部门没有很确定的边界，它通常越过两个或两个以上州的边界。最后，公共管理部门往往是一个专设的实体，没有什么立法权，其工作受设置它们的政府单位的严格控制(17)。

人们批评公共管理部门导致了地方政府权力的分散化；它下属的委员会得到了太多的权力和资金，因而削弱了公民对政府官员的监督和约束。尽管有这些批评，公共管理部门的数量还在继续增加，因为它有其内在的灵活性，能够从非税收来源中增加收入(18)。

行政法与地方政府的作用

本章的第一部分围绕地方政府的机构，考察了地方政府的法律背景。机构问题确实重要，因为它是一个参数或是衡量政府作用的一个因数；也就是说，争论的问题越棘手，机构的作用就越重要，因为人们在混乱无序的时候

要“求助于”合法的权力。除机构问题外，地方管理的法律依据也规定了政府的作用。总的来说，州政府对地方机构及其程序的控制是很明显的。

行政城市的兴起

在第一章，我们曾提到美国城市如何从一个“政治城市”演变成一个“行政城市”。这个变化的重大意义在于作为政治核心的政府活动，现在更多是由行政程序来决定的，而不是由传统的政治程序或者由政治和行政的联合体来决定的。例如，准许某个公司建造一个垃圾场来堆放无毒的废弃物，可由市行政官提出建议，市议会批准通过。在大多数的州里面，有时在市行政官和市议会做出决定之前，有关的法令法规要求听取公众的意见。即使是在听取公众意见并得到认可之后，公民或团体或利益集团也可提出诉讼来阻止政府的行动。

地方政府的运作程序当然受法律环境的影响。地方政府的法律环境反映了其他政府单位，特别是州政府的态度。

下面，我们将考察州政府对地方政府运作程序所规定的一些较典型的法律要求。应当记住，在许多政策领域，州政府和联邦政府都可以把政策和法律程序委托给地方政府，但有时州政府和联邦政府的要求是互相冲突的(19)。行政城市中的政治活动及管理不是一件简单的事情。

行政法的核心

奇怪的是，推行市民参与管理和行政法改革通常是沿着不同的轨道进行的。在遍及全国的反对越战的运动之后，集中在城市进行的市民参与管理已平静下来了。行政法改革是从国家一级开始的，主要是针对行政国家的膨胀，后来又扩展到各个州政府，因为它们在肯尼迪和约翰逊的联袂制下也不断扩大了。

越来越多的市民参与管理和行政法改革是两个有意义的事件，它们促进了美国城市由“政治城市”向“行政城市”的转变。

©1990年，珍妮特·森特里

在某种程度上，对行政程序的关注是对“新政”的实质及其作用的抗议。保守的政治家和律师结成联盟来反对罗斯福，他们提出要对行政程序进行控制。事实上，罗斯福否决了国会最初提出的关于控制行政程序的议案。他任命了一个由司法部长任主席的委员会来调查政府的行政程序，并且颁布了一些重大的改革措施。然而，当初对司法部长的报告提出异议的三个人，后来都成了当代联邦和各州的行政诉讼条例的先驱。

联邦行政程序法（APA）是在1946年由国会几乎一致通过的。这个法案随后也有一些重要的修正，关于完全开放政府资料和机密的修正案引起了相当的争议。事实上，正反两方面的观点还在继续交锋。相反，推行市民参与管理的运动在地方上兴起较晚，而且没有什么积极的成果。无论怎么说——一个使行政程序规范化，一个促进市民参与管理——这两个运动都有着相同的法律意义，那就是增加了美国城市管理的法律监督。

行政法的问题

（1）情报自由。给地方管理带来直接后果的行政法的两个主要问题，就是情报自由和公开会议（所谓的阳光条款）。对地方政府而言，联邦和州试图疏通和规范行政程序的努力，同这两个问题相比只是次要的。

由于反对越南战争的运动，民众对于接触“政府”情报的要求达到了最

高点。许多人怀疑政府即使不是歪曲也是故意隐瞒只有它能够收集，或不花什么大的代价就可收集到的真相材料。新闻媒介鲜明的公开性（经常在美国人的起居室里广播一些骇人听闻的细节）与政府的秘密行为之间存在的反差，无疑也促使人们对接近情报的关注。

环境保护运动也对情报自由提出了要求。让环境保护主义者吃惊的是，商业活动隐瞒的那些有害人类身体健康和安宁的商品情况，似乎得到政府的保护。其实，环境保护运动能够建立在一种反政府的哲学之上，这种哲学植根于美国的生活(20)。最近，人们对国内收入署的权力和运作，尤其是对国内收入署对待纳税人的方式也感到同样的不安。许多改革者所追求的就是增加政府资料的开放度(21)。

尽管目的是很好的，但实现起来是十分困难的。许多时候，要求政府的运作向民众开放是要花费许多钱和时间的。而且政府可以通过定期的发布消息，来抑制民众对公开政府资料的呼声。在某些特殊情况下，政府甚至可能否认一些人们收集到的材料，或者拒绝回答不符合规范要求的问题。有时候，民众要求解答的问题是非常广泛的，这就要求政府必须提供相当的工作人员来设计特定的程序，对政府的文件进行处理和公布。正如我们后面要谈到的，同一般公众相比较，公开政府资料对于某些职业的人，比如对处理诉讼案件的辩护律师就更有价值。从实质上讲，政府机构几乎可以作为一个法律事务所的研究助手，因为它可以为当事人的案情提供重要的资料。即使作为当事人的某一政党能够担负政府公开资料的高昂费用，也会强烈提出应该估算这笔费用的问题，因为很难确定这笔费用是多少，也很难推定当事人的支付能力。

在地方政府一级，政府公开资料而受益最多的是新闻媒介。他们能够得到各种有关行政程序的资料。行政程序法的公开会议条款（APAs）增加了政府资料的公开力度。新闻媒介得到了这个有力的工具，就可以使政府官员的主张和行为曝光(22)。

（2）阳光条款。绝大多数的州都通过了修正案，现已包括在行政程序法的基本内容中，那就是要求向民众公开政府官员商讨公共事务的所有会议。这个条款有几个例外，例如涉及到敏感的人事问题的行政会议不宜公开；这一要求是易于理解的，通常也受到法院的赞同。

阳光条款主要针对通常在执行期间举行的市政委员会或决策会议。在许多城市，决策会议往往先于定期的市议会召开，以决定市议会要讨论的问题(23)。随后公开的会议不过是对早先的决议演戏似地通过罢了(24)。对于秘密组织活动的偏爱并不只是大城市政治家们的所为。在许多偏僻的社区，由于政府行为的相对隐蔽和民众对地方政治的冷淡，其情况就更糟。市长和市议会联合起来就可以让私下秘密作出的决议得到批准，这个联盟之外的人，如果要对决议的程序或内容提出异议，他就要冒很大的风险。

阳光条款为一些利益集团和民众组织提供了一种武器，以迫使政府的决策更为公开。在许多情况下，新闻媒介的干预使这个条款得到实行。结果在许多城市，政府的决策越来越公开。正如伍德罗·威尔逊所希望的“让公开的决议更公开地达成”，但这个希望毕竟离现实还很远。在很大程度上，公开政府决议之所以没有达到预期目的，是因为民众对地方政治一般缺乏兴趣以及新闻媒介的作用。一个人对政治没有兴趣，他就不会去关心政府的所作所为，除非他与政府的活动有直接的利害关系。例如，很少有什么问题能像

会影响居住价格的区域布局变化那样把民众动员起来。与此形成鲜明对比的是，政府制定一个花费上百万美元的规划，也不会引起公众的什么兴趣。

公众对政府的冷淡还受到新闻媒介倾向性的影响，因为媒介总是用一种人身攻击的调子来描绘地方政府；许多政府官员即使没有什么完全非法的行为，也被媒介说得十分可疑。结果，政府的形象就是一些恶棍无赖在不断地进行诈骗。这样一种形象，当然不可能促使民众去参与或者了解政府的运作、政纲、政客以及政府的组织结构。

(3) 一般行政条款。正如前面提到的，行政程序法的一般条款，在地方政府一级很少得到实行。有趣的是，在地方上人们最关注的是地方政府机构以及它们同州政府的关系。地方政府无疑是州政府的工具，它是为了实施公共行政而设立的。这表现在许多地方机构要向州政府提交大量的报告，并且还负有说明的义务。许多时候，地方政府机构可以从行政程序法中得到一些好处，因为该法案对州政府如何行使其监督权作出了规定。

例如，大多数学校区要向州教育机构说明其教育经费的使用情况。显然，地方政府向州机构提供哪些资料 and 情况，采用什么形式以及在什么时间，都是相当重要的问题。确实，在行政程序法的法规中有不少关于处理这些问题和消除各级政府间分歧的规定。虽然地方行政程序在某种程度上由行政程序法合理化了，但对地方政府合法权限产生最直接影响的还是市民要求参与管理的呼声。20 世纪 60 年代末和 70 年代初，公众对城市生活的不满即使没有达到反叛的程度⁽²⁵⁾，也引发了不少骚乱；这些骚乱使得市民参与管理的呼声更加高涨。市民参与管理的最早推动力是由约翰逊总统的社会行动计划提供的。事实上，许多社会行动计划都提出了市民参与政府管理的问题。就消除贫穷而言，市民可以选举社区行动委员会来监督社会行动计划的实施⁽²⁶⁾。

许多联邦政府的社会行动计划只适用于城市的一些特殊阶层。这样一种要求以及许多城市带有的强烈的少数民族政治色彩，加强了社区运动。在许多情况下，市民参与管理正是通过各种社区性组织得以实现的。一些社区性组织甚至还经常介入到地方政府的行政工作中，例如在制定经济发展和土地使用规划等方面发表自己的意见。

按照行政法，这些市民参与管理的社区运动不断地要求公共管理机构在制定和落实政策的过程中，让市民（至少是他们的代表）参与进去。城市规划往往采取一种“从下到上”的模式而不是传统地由规划专家去操作。通常，市民也不要求完全介入政府工作，只是集中在一些特定的政策上，因而反映了特定的政治态度。联邦政府不断地减少给地方社会发展的基金，但这没有影响到地方政府的行政程序的扩大。

小结

同城市发展有关的几种社会势力的会聚，导致了围绕政府管理的法定要求的重要变化。人们日益要求政治团体向公众开放他们的决策内幕，要求政府部门让公众了解它们的管理情况。而且许多非政府组织，如各种社区性组织有权参与地方政府的决策活动。在对私人城市的公共管理过程中，管理无疑已成了一件复杂的事情。

注释

w. 瓦伦特：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1987 年第 3 版，第 48—54 页。D. 曼德尔克，D. 内茨和 P. 小萨尔西：《联邦制下的

州政府和地方政府》，弗吉尼亚州，米基出版公司，1983 年版，第 83—85 页。

瓦伦特：《地方政府法》，第 48 页。

0. 小雷诺兹：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1982 年版，第 95—98 页；曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 101—103 页；瓦伦特：《地方政府法》，第 105—107 页。

小雷诺兹：《地方政府法》，第 98—101 页。

同上书，第 102—116 页；瓦伦特：《地方政府法》，第 106—107 页。

曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 495—580 页；小雷诺兹：《地方政府法》，第 124—134 页。

在 1987 年，美国共有 3,042 个县，19,205 个自治市，16,691 个镇和乡，引自美国商务部：《美国 1988 年的统计摘要》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1987 年版，第 256 页。

在 1987 年，美国共有 14,471 个学校区和 29,487 个特区（公共管理部门也包括在内），引文同上。

与市政当局民事侵权责任有关的政府职能和业主职能区分的历史的讨论，以及对这种区分在其中仍具有一定重要性的背景的考虑，均参见曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 428—440 页。

小雷诺兹：《地方政府法》，第 23—24 页。

(11) 曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 26 页。

(12) 1942 年，特区的数量占有所有地方政府单位总数的 5% 多一些。美国商务部：《美国 1988 年统计摘要》，第 256 页。

(13) D. 麦卡锡：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1983 年版，第 62 页。

(14) 曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 26 页。

(15) 小雷诺兹：《地方政府法》，第 28 页。

(16) 同上书，第 29 页。

(17) 同上书，第 32—35 页；麦卡锡：《地方政府法》，第 10 页。

(18) 小雷诺兹：《地方政府法》，第 34—35 页。

(19) 市行政官、市长以及市议会经常抱怨州政府和联邦政府向地方不断施加的行政命令。他们的抱怨不仅涉及上面所颁布的政策和实施这些政策的方式，而且还涉及实施政策的资金不足的问题。布什总统很善于要求各级政府机构负担执行政策所需的费用，或征收用户费来解决经费问题。凡是享受服务的用户都要交纳费用。例如，布什总统的运输政策就要求增加公路用户的使用费。通常，立法机构，尤其是州立法机构会通过一些法令为某一阶层的人提供津贴，并要求州政府为这笔津贴提供资金。例如，州政府可提高县政府工作人员的薪水，但不增加县的预算。所以，增加的薪水部分就只能从县政府的财政收入之外去想办法了。

(20) 托马斯·杰佛逊和亚历山大·汉密尔顿，曾将这种反政府的不同主张表述得最清楚。杰佛逊认为，管理得最少的政府是最好的政府；汉密尔顿则是少有的几位公共行政奠基人之一。

(21) 显然，公开的资料和官方消息在价值上有很大区别。令人奇怪的是，倡导改革的人习惯用前一个提法。

(22) 新闻媒介能够抱骑墙态度。在许多城市，印刷媒体受一家或最多两

家报纸的控制。在许多情况下，报纸可以成为特定利益集团的同盟者，因此，公开政府管理内幕的手段也是很成问题的。如前所说，开发势力、新闻媒介以及政治家的结盟，已经成为现代城市政治的一个特征。

在许多情况下，非印刷媒体报导的范围要小得多，自然影响就不如报纸。然而也有不少人提出不同的看法，认为互相竞争的新闻媒介可以多少抵消或破坏这些结盟。

(23) 在一些城市，政党的核心成员能进入那个决定着市议会选举的联盟。有时，这个联盟建立在政党的基础之上。但在许多城市，这个联盟建立在有名望的一些人物的基础之上，有时也会得到种族团体和其他少数民族团体的支持。这些非党派的人士和团体的作用反映了这样一个事实，即许多大城市是由一党政治所操纵的。

(24) 这里说的演戏似地通过议案并不是指富于刺激性的事件。通常，公开的政府会议是很枯燥无聊的，有时连许多市议会成员都不来参加。然而，这种会议确实像一出戏，参加者按一个脚本来扮演自己的角色。如果参加者不能扮好自己的角色，就会影响到他的政治生涯。新闻媒介经常忽视会议的安排，有时是因为不具有新闻性，有时是因为政治家们和新闻媒介在这个城市中结成了联盟。

(25) 对社会事件的解释，显然是要选择用词的。有人把黑人居住区的闹事叫作“骚乱”，以强调其行为的非法性。相反，有人把这些事件称为“反叛”，以表明参与者试图改变一个压制性的政权组织。其实，任何一种解释都是对日益增长的市民参与运动的支持，即使那些用反叛来解释市民参与运动的人，也很可能把市民参与管理的行动计划看作是对政府无关痛痒的治标剂。

(26) 利用市民管理各种行动方案并且为他们提供资金的做法，激怒了地方上的那些政治权势者。面对资金来源和合法性的问题，非党派的政府官员以及地方政治的私人组织结成了一个奇怪的联盟，那就是地方自由派和国内的保守政客联合起来，最终阻止了这一类的社会实验。

建议阅读书目

肯尼思·C.戴维斯：《行政法文集》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1983年版；《自行处置权的合法性》，伊利诺斯大学出版社，1969年版。

詹姆斯·D.弗里德曼：《危机和合法性》，坎布里奇大学出版社，1978年版。

詹姆士·兰迪斯：《行政作用》，耶鲁大学出版社，1938年版。

西奥多·洛威：《自由主义的终结》，纽约，诺顿出版公司，1979年版。

《明尼阿波利斯重新修订过的标准州行政程序法：统一法律注释》，载《民事诉讼程序和补救法》，第15卷，明尼阿波利斯，韦斯特出版公司，1990年版。

约翰·罗尔：《通过宪法》，堪萨斯大学出版社，1986年版。《官僚政治的伦理学》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1989年版。

戴维·H.罗森布鲁姆：《公共行政与法律》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1983年版。

美国政府间关系咨询委员会：《市民参与管理》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1980年版。

德怀特·沃尔多：《行政国家》，纽约，霍姆斯和迈耶出版公司，1984年版。

威廉·F.威斯特：《行政的管理作用：政治与程序》，康涅狄克州，格林伍德出版公司，1985年版。

第四章 地方政府的人力资源管理

杰克·P.德萨里奥詹姆士·D.斯莱克

查尔斯·A.华盛顿肯尼思·L.恩德

人力资源管理或者叫人事行政管理，涉及组织部门在招聘与雇用，留任与晋升，辞退与解雇人员方面的政策和措施。人力资源管理的核心在于“人”，在于利用人的潜力为组织服务。作为公共行政的一个分支，人力资源管理包括许多问题，从职务的分类和工资待遇，到雇员的工作动力和培训提高，再到工作效率和业绩鉴定。

本章将从地方政府这一特定的组织背景来研究人力资源管理。我们将集中论述人事管理的三个重要方面：功绩与政治的结合；雇员工会和集体谈判制度对地方政府决策的影响；市政府雇员中存在的多样性问题。

地方政府人力资源管理的重要性

地方政府的职能运转需要工作人员承担巨大的义务——需要他们投入自己的时间、劳动、忠心、力量和才能。在管理市政厅和各个市政部门以及保证地方政府给民众以有效服务方面，或许人力这是在为地方政府工作的人们。只有人力资源而不是物力资源才是保证地方政府给民众以有效服务的精华所在。因此，人力资源管理的重要性是显而易见的。

©1990年，珍妮特·森特里

资源显得比物力资源更为重要。四邻街道的安全，水的纯净，垃圾的处理等，最终要靠人而不是物来实现。然而，这里提到的仅仅是地方政府提供的众多服务和活动的很少一部分。

因此，地方政府拥有庞大的雇员数量就是很自然的了。在美国近60%的公务员——差不多有900万人——是由地方政府雇用的。从1970年以来，地方政府工作人员的数量增长了40%以上。在许多情况下，地方政府是社会上使用雇员最多的组织机构。

因为人事政策规定了谁可以被雇用和谁可以得到晋升，所以在那些人员、党派和政治利益完全不同的组织机构中就显得尤为重要。事实上，那些影响到政府人事管理的决策反映了全国上下关于人事管理的一些重大争议。尽管美国宪法的奠基者们没有对政府人事行政管理提出过什么创见，但是像“个人主义”和“平等”这样一些基本观念的结合，为政府雇用谁及应遵循的程序提供了关键性的东西。例如，个人主义价值观要求我们建立一个竞争的雇用程序，以求把“最合格”的人选到工作岗位上来。在政府的人事行政管理中建立一个中性的或者“没有成见”的文官雇用原则，或许就是个人主义最明显的体现。

另一方面，“平等”的观念也要求人事政策能够保证社会上所有“重要的有关的”团体都有机会来竞争政府的职位。当一个团体成为政治活动中的一种力量，它就是重要的有关组织了。但是，确定哪些团体是重要的有关的工作，涉及一个永无结论的政治争论，历史上在雇用团体组织成员的时候，

政府在人事管理上往往采取三个基本的途径：任意授职权，集体谈判制和职位分散化策略。所以，平等最清楚地表现在政府一直试图找到一些方法，在雇用和晋升方面给所有重要有关的团体以公平的对待。在解决影响这些社会团体公平竞争的重大文化政治问题上，政府各部门包括地方政府，通常成为一个主要的试验场所。

功绩和政治

功绩是指一个人基于自身能够胜任其本职工作的能力而获得工作的才干。其目的是通过竞争考试来委任专职公务员，也就是为了“中立”或者不受政治的干扰。功绩制通常需要设立独立的文官委员会，以监督人事政策的实施并保证人事安排程序的中立性。总的说来，功绩制或文官制通常包含以下一些重要原则：

- 无论是雇用和晋升、必须向所有符合任职条件的申请人开放；
- 在人事问题上必须公正，不能因为政治、种族、肤色、宗教、国籍、性别、婚姻、年龄、身体条件的不同而遭到歧视；
- 同工同酬；
- 文官应该正直，做事符合道德原则，关心公共利益；
- 有效地使用工作人员；
- 留任工作出色者，帮助工作不能胜任者，开除不称职者；
- 通过有效的教育和培训来提高人员的办事能力；
- 对雇员不能蛮横无理，不搞个人偏袒，也不进行政治上的强制；
- 对雇员合法地披露情报不能进行报复。

正如史蒂文·W.海斯和T.赞恩·利维斯指出的，人力资源管理的研究和实践都专注于一种“崇高理想的追求”——即完善的功绩制。功绩制与任意授职权或同借助职位换取政治支持的制度是完全对立的。最初，任意授职权被当作是从政治上适应新获得参政权的劳动阶级和中产阶级需要的一种途径。任意授职权，为这样一些政治集团进入政府部门提供了更多的机会。安德鲁·杰克逊总统往往被看作是任意授职权的始作俑者。他认为，政府的工作是极为简单的，任何智力正常的人都可以胜任。

今天，同安德鲁·杰克逊的那个时代一样，对于普通党员来说，任意授职权仍然是一种奖励制度。由于参政权扩大而出现的各个党派，都要求其成员积极参加投票，以保证其候选人的胜利。在任意授职权的制度下，控制市政厅的政党也有权利和义务要求其成员的忠诚，在政府工作人员中间做出表率。无论如何，政治运动的胜利者总希望得到政府部门的官职。

在19世纪80年代，部分是为了对付因任意授职权而造成的政府的贪污腐败现象，再加上加菲尔德总统被一个想当官而未能如愿的人所暗杀，因此国会在1883年通过了文官法（彭德尔顿法）。相对来说，彭德尔顿法对任意授职权的直接影响不大，因为它最初的用意是保护联邦政府中几个文秘部门的雇员。但是，该法促成了第一个文官委员会的建立，并且正式确立了功绩制原则高于政治任命的做法。从实质上讲，彭德尔顿法成了各地区建立可称赞的公务员制的法律基础，公务员制补充了人员雇用的政治先决条件；地方的或州的文官委员会负责完善和实施“公正无私”的招聘政策，并将竞争职位考试同工作业绩联系起来。

像纽约市政研究室这样的旨在实现“好政府”的组织机构，带头为建立一个中立的和专业化的公务员制而进行了努力。这个成立于1906年的研究

室，很快在美国的许多城市有了自己的分支机构。他们的共同目的就是作为一个独立的组织而对地方政府的实际做法进行研究和调查。这些研究机构和市民团体的基本哲学是，“公民有权利也有义务知道政府在做些什么和怎样做的”（11）。

有一些法院的裁决有助于减少地方政府的任意授职权的影响。在埃尔罗德·谢里夫等人诉伯恩斯等人的一案中（427U.S.347，1976），法院裁定，除了涉及政府机密和决策的工作人员之外，民选官员不能以党派偏见来解雇工作人员。在布朗蒂诉芬克尔等人的一案中（445U.S.507，1980），法院对“决策者”作了明确的限制，只是包括那些涉及到制定党派政策的人；新上任的民选官员可以解雇他们。就是说，那些可以左右党的政策的人可以被解雇，而那些涉及到政府决策和贯彻决策的人则可以不受任意授职权制度的损害。在赫罗诉芝加哥市的一案中（591F.Supp.1565，1984），法院扩大了对政府雇员的保护范围，把他们的晋升、雇用以及解雇也包括在内。因此，一个政府雇员的晋升不会再因为其党派关系或参加党派活动而遭否决。在鲁坦诉伊利诺斯州共和党的一案中（1010S.Ct.2729，1990），法院再次重申了对政府雇员在晋升方面的保护，并把保护扩大到调任和罢免等方面，只有招聘冻结期除外。

尽管在按功绩任命职务和雇员的工作业绩之间还存在一些问题（12），但是“好政府”运动和近年来法院的裁决，还是促进了功绩制和文官委员会在许多自治市的建立。近95%的市政雇员，近来都得到了某种功绩制计划的保护而不受政治因素的干扰（13）。也就是说，在中等城市（人口在5万和25万之间）和所有的大城市，有90%的市政雇员都受到了保护。然而，在人口少于5万的数以百计的社区中，其地方政府的雇员还没有得到功绩制的保护。

要是说在地方政府中，任意授职权或政治的变动不再影响到政府的人事管理，那就是一种目光短浅的表现。这有一部分是因为政党机构能较为容易在基层一级中扎根。整个19世纪和20世纪的上半叶，党派组织为许多地区建立了福利网络。许多地方使用“选票”（longballot）也扶持了任意授职权，在这些地方，许多政府官员，如市政办事员和县政工程师，一般同政治斗争没有什么联系，但仍可担任公职（14）。

实际上，人事职能总是受到某种混合因素的影响，其中既有政治斗争的影响，也有为建立一个有助于形成竞争的、中立的和专业的公务员雇用制度而进行的探索。这两种力量经常是互为补充的，以改进人力资源管理和使行政人员多样化。当然，政治介入市政活动的必要性与建立一个中立的和专业的公务员制度的必要性之间的相互作用，经常会导致这样一种斗争，即究竟让哪一种价值准则和社会力量来决定人事政策。

公共部门的集体谈判与地方政府

在州政府和地方政府的人事行政管理中，在一般的公共行政中，有一个最力重要的变化，那就是引进和改善了公共部门的集体谈判制。这种谈判涉及到行政部门和参加就雇佣的工资待遇和工作条件谈判的雇员代表的法律责任问题。集体谈判法建立了新的法律关系和人事行政管理程序，这些都需要地方政府的研究者和执政者去认识。新的行政实体——诸如州雇员行政管理委员会，仲裁委员会和审查委员会——现在都成了公共人事行政管理的主要组成部分。

为了理解近年来集体谈判在公共部门发展起来的政治意义和行政管理方面的意义，重新审视地方政府对人事行政管理的传统态度是很重要的。在 20 世纪 60 年代以前，政府雇员基本上不能决定自己的工资待遇和工作条件。按传统方式，市长、文职人员和市议会都由政府单方面授予决定雇员的工作条件、工作章程和工资待遇的权力。对政府雇员的这种态度是建立在主权原则的逻辑之上的。主权原则认为，在一个民主政体之下，联邦政府、州政府和地方政府代表人民的主权。与主权原则相一致的是，任何决策权都是由上而下授予政府雇员的；该决策权使政府雇员可以就决定其公共雇佣的条件提出自己的意见，而这同国家主权和公共负责是矛盾的。

正是在国家主权观念的制约下，直到最近，州政府和地方政府还是单方面地决定公共部门的工作条件。事实上，政府雇员联合起来以获得代表权和集体谈判权的种种企图，都被看作是“对政府权威的非法侵犯”（15）。例如在 1919 年，波士顿的警察举行罢工，抗议警察局长拒绝满足“警察互济协会和波士顿社会俱乐部对于改善工作条件和提高工资待遇的要求”（16）。波士顿的警察每周平均工作 87 个小时，而且是在有害健康的情况下；警察的薪水只是在 1,100 美元和 1,600 美元之间（贫困线的水平）（17）。1,200 名警察因为参加罢工而被解雇，并且永远不能再被雇用，这就是罢工的结果。

通观美国的历史，地方政府始终牢牢捍卫其单方面决定所有政府人事问题的权力。20 世纪初期，法院自愿成为地方政府的同谋。对于政府主权原则的司法支持的典型要算纽约州法院的以下裁决了：

“容忍或承认政府文职人员的任何结合体，把它们当作是劳工组织或工会，不仅同民主政治的精神相矛盾，而且也同我们政府赖以建立的每一个原则相对立。如果允许政府雇员指手划脚，向政府要求改善工作时间、工资待遇和工作条件，只有满足这些要求，他们才会为市民的福利和安全提供服务，那么再也没有比这个更危险的了”（18）。

在 20 世纪 50 年代和 60 年代，一些因素汇合在一起而造成了公共人事管理哲学的变化。民众对政府服务的要求越来越高，导致了公职人员的急剧增加，其中地方政府的雇员人数增长最快（见表 4.1）。1957 年，州政府和地方政府的专职雇员达到 479.3 万人。到 1988 年，全国公职人员总数为 1240.4 万人，其中地方政府的雇员为 879.8 万人。尽管随着民众对政府工作的要求的提高以及相应的政府雇员人数的增加，但其报酬仍落后于私营部门的同行。

对私营部门工会来说，上述发展使得公共部门成为颇具吸引力的组织目标。从工会的角度看，“公共部门与私营部门有许多共同的东西。两种部门都包含有同样的工作；公共部门和私营部门的相当的工作有：卡车司机，房屋维修员，打字员，记录员，教师，看守员，保安人员以及消防员。雇员的目标都是一样的——那就是争取更好的工资待遇、医疗保险、退休金、假期、工作条件、工作安全，免遭无理的监管”（19）。

对政府官员来说，主权观点已越来越难于执行了，因为各级政府已把重要的决策权授予政府官僚和私营部门。法院甚至肯定了上述做法的合法性。1962 年，受到劳工支持的总统约翰·肯尼迪发布了 10988 号行政令，第一次承认了大多数联邦雇员集体谈判的合法性。此外，一些地方政府，如费城、辛辛那提和纽约等地方政府也赋予雇员某些有限的集体谈判权。

这些进展导致了公共部门管理哲学的变化，那就是从单方面的否认集体

谈判到建立起与民主政治要求相一致的政府雇员参与制。其实，到 20 世纪 60 年代，集体谈判对公共部门的好处已经得到了广泛的赞同。人们认为，集体谈判制能够增进雇员的工作效率、责任心和革新精神。

地方政府集体谈判的范围和步骤是由州政府的法令来规定的。到 1980 年，所有州政府和地方政府雇员中的几乎 40% 都成了集体谈判单位的成员。而且，50 个州通过了一百多条涉及劳资关系的法律条款。当然，这些发展变化最突出和最混乱的地方是各个州之间缺乏统一性。

集体谈判法

各个州在法规的制定范围及其实施方面是有所不同的。有些州就只有一项综合的法规来处理所有的政府雇员问题。另一些州则有众多的法规，每个法规针对不同部门的雇员（如教师，警察，市政工作人员，州政府雇员），或是针对不同的地区或不同的县级政府机关。有众多法规的州只让集体谈判制对一部分政府雇员生效，对其他政府雇员则没有用处。而且，还有些州仍然禁止实施集体谈判制。关于雇员工会可以同政府签订集体合同以及如何来签订这个合同的问题，在各个州中也有很大的不同。要对州政府和地方政府的集体谈判制进行一番总的审视，重要的是要确定集体谈判的核心内容。集体谈判制的主要内容就是集体谈判的权利，集体谈判的范围，解决僵局的办法，工会的保障以及罢工条款。表 4.1 对州公共部门的集体谈判法的不同特征变化作了一个概括。

集体谈判的权利经历了一个过程，最初政府禁止集体签订协议的做法，后来提出集体谈判法，尔后又制定了全面的集体谈判条款。集体谈判法，只是要求政府坐下来同政府雇员就其工作条件进行讨论。然而，即使政府同意谈判，它们也不一定签订书面协议，更不一定会遵守协议。

对于那些颁布了集体谈判法的州来说，其实施过程也是各有差异的。州政府的集体谈判范围一般分为三类：强制性的、自由性的和禁止性的。强制性的问题是政府部门必须同雇员组织进行谈判协商的问题，而自由性的问题是可由政府部门自行决定是否谈判的问题。至于禁止性的问题则是属于政府行政官自身专有的，即表 4.1 公共部门集体谈判的主要特征在各州的分布情况通常说的“管理权”，大多数州都遵循全国劳工关系法的规定，并界定了集体谈判的范围，如工资待遇、工作时间、雇用时间和工作条件等。

在对强制性的或自由性的问题进行交涉的过程中，政府部门和雇员之间可能会出现僵局，在这个时候，州法规所规定的处理方法就显得尤为重要。有些州规定了自愿有约束力的仲裁法，而其他的州如俄亥俄州则颁布了强制性的仲裁法。到 1986 年，几乎有一半的州都制定了某种形式的强制性的仲裁法。

打破僵局的办法可能各不相同，通常包括调解，进行实际调查，仲裁；或是将这些方式结合起来。调解一般是一种非正式的程序，调解人试图据此使双方实现自愿和解。实际调查通常是在调解失败之后进行的，它是一种更力正式的程序。进行实际调查一般要求有一个正式的调查取证的程序和准则。政府代表和雇员代表必须提供与争议有关的材料。在双方提供的材料的基础上，调查者将写出一个解决争议的书面报告。这个报告在大多数的州里面是没有约束力的。仲裁的方式同实际调查的方式差下多，只是仲裁者的报告是决定性的和有约束力的。虽然规定仲裁者的报告要提交给州雇员关系委员会或州法院，但其报告一般还是容易通过的，除非这个报告有明显的不合

理之处。

尽管强制性的仲裁提供了可替代政府雇员罢工的选择，但仍有重要的政治后果。通过限制政府管理部门的权力，消除执政者的单方面性以及改造政治民主的行政管理，强制性的仲裁将调整传统的政府关系。仲裁方法是把权力委托给不依选举产生的仲裁者，由他做出有约束力的决定来明确政府的人事开支，政府应征税收的数额以及雇员和执政官之间的合作关系。仲裁者一般是由地区或州仲裁协会挑选出来的。仲裁者往往是不涉及利益关系的律师和教授。因此，仲裁者在决定重大的政府人事政策中的权威作用，可能会被视为是对政治责任或代议制政府这一最崇高观念的挑战。

许多州的法律允许工会有某种形式的保障措施。在近 50% 的制定了集体谈判法的州里面，规定了强制性费用，各种折扣或公平分担折扣。这些条款旨在防止发生“占便宜的问题”，即防止政府雇员即使没有交纳工会会费，也能享受到雇员代表的好处的问题。

最后，作为政府雇员的基本武器的罢工行为，在一些州是得到许可的。不过，没有一个州承认普遍的罢工权。罢工在若干方面受到限制。有些州禁止任何政府部门的雇员团体罢工，理由是这些雇员罢工会危及公众的健康、安全和福利；另外一些州规定，除非所有的消除僵局的方法都采用过而不能达到和解，雇员工会向政府当局提出申请，说明罢工的意图，否则禁止罢工。大多数州都禁止政府雇员罢工，并且制定了一些严厉惩罚罢工活动的法律条款，如罚款、监禁、开除公职以及收回证件。

图 4.1 按年代顺序对集体谈判的程序作了一个总的概括。集体谈判的单位是由州雇员关系委员会确定的。一旦这些单位确定了，就要从中选出雇员代表或雇员联合会。然后，州政府用书面形式确认这个联合会，并通知政府部门在一个规定的时间内进行谈判。如果出现僵局，参加者或州雇员关系委员会可以提出一些解决僵局的办法。当集体谈判协定达成之后，就要向州劳工关系委员会备案。在协议执行过程中出现的任何争议，一般通过商定的申诉程序或州政府提出的仲裁程序来解决。

集体谈判法的影响

正如前面提到的，政府部门实行集体谈判，极大地改变了地方政府的政治作用和行政方法。地方政府失去了单方面的人事管理的决策权，决策权已委托给仲裁者和实际调查者这样的一些不担任官职的人了，因而地方文官委员会也就不能发挥什么作用了。

许多地方政府向州政府的集体谈判法提出质疑，认为这是对地方自治基本权利的非法侵犯。显然，在联邦制下，从属的政府单位，如镇、市、自治市的权力是由州政府授予的。可是，许多州又有地方自治的宪法条款，让地方政府自行处理一些地方上的问题。各州的最高法院一贯认为州政府所提出的政府部门的集体谈判法，体现了州政府管理权的合理运用，因而是高于地方自治条款的。换言之，地方政府的人事管理被看作是州管理范围内的事务，受州优先处置权条例的支配。为了对付地方政府的质疑，许多州的最高法院，包括俄亥俄州的最高法院，坚持把集体谈判法作为州政府条例所固有的基本内容。

在向大多数州的集体谈判法提出反对意见而遭受挫折之后。地方政府将问题集中在谈判过程的具体内容的合法性上。有约束力的仲裁方式受到一些人的责难，认为这是把州和地方的立法权非法地授予私人实体。在这个问题

上，各个州的态度不尽相同。以俄亥俄州为例，该州在这个问题上的态度就很不明朗，州最高法院也是出尔反尔。

地方文官委员会也受到了集体谈判法的影响。该委员会的活动范围逐渐扩大而包括以下的内容：对工资待遇、工作时间、工作条件、雇员的不满、职务晋升、退休金以及假期等众多人事问题进行管理。然而，州的集体谈判法将这些问题放在谈判中，作为强制性谈判的或者自由性谈判的交涉内容。

结果，公共部门的集体谈判法削弱了公共部门管理者以及地方政府的权力，让新的公共和私人的实体介入人事管理过程。在人事问题上，公共雇员关系委员会、仲裁者和实际调查者被赋予许多权力。这些变化明显地表现在州政府和地方政府的雇员人数不断增加，人事管理的费用已接近地方政府预算的 80%。

政府机构人员多样性的问题

人力资源管理中的第三个主要问题，是关于政府机构中的歧视问题。在人员的雇用方面，社会的偏见也许是表现得最为明显的。所以，无论在公共机构中还是在私营机构中，工作场所的歧视问题并不是什么新鲜事。在我们的历史发展中社会偏见是随处可见的，政府在雇用行政人员时往往歧视这样一些群体：在 19 世纪的一段时期是歧视大部分中下层阶级和缺少教育的男性白人；在 20 世纪的绝大多数时期是歧视妇女、少数民族和残疾人；在今天大多数工作场所则是歧视同性恋者。

与此同时，政府也在试图建立一种更具有代表性的官僚政治，以求吸收和接纳更多的不同群体的人员。有几个理由可以使我们看到，政府雇员中的多样性问题是很重要的。首先，它为官僚决策及其政策的实施提供了另外的视角。由于妇女、少数民族团体的成员和残疾人进入政府机关任职，政府可以从中得到许多的见解和经验来补充男性白人官员的不足。

其次，政府雇员多样性增强了官僚政治的辩护性。尽管男性白人确实能够推进社会下层待救济的人的利益，但让社会下层的人进入政府部门则可以改变官僚政治的形象。无论是在公共卫生部门还是在街区维护部门，其任职人员多样化能更好地反映社区所有团体和居民的意见。

最后，政府雇员多样性之所以是人力资源管理中的一个重要问题，其原因在于这恰恰是国家的法律。联邦政府采取了两种策略力图使官员更具代表性。首先，制定了一系列的法律把地方政府和其他雇主雇用人员时的歧视态度列力非法行为。这些法律是对美国宪法第十四修正案的补充，第十四修正案不准地方政府非法剥夺公民的就业权。1963 年通过的同工同酬条例，禁止基于性别采取不同的薪水标准。1975 年通过的年龄歧视条例，不准地方政府和得到联邦政府财政拨款的私营部门以年龄为理由，拒绝申请人的求职要求。1973 年通过的复职条例和 1990 年通过的美国人对残疾人的条例，禁止地方政府和其他雇主歧视残疾者，包括不得歧视诸如患有艾滋病的那些有传染病的人。

法院也支持这样一个原则，即雇用职员应以职位的要求为基础，而不是以申请人的背景特征为基础。在格里格斯诉尼克动力公司案中（401U.S.424，1971），以及阿尔伯马勒证券公司诉莫迪案中（422U.S.405，1975），法院裁决说，在申请职位的考试中，应考察与职位有直接关系的内容，而不是一味地注重申请人的一般素质，如智力或教育程度等。在涉及歧视残疾者的问题上，各个州的公民权利委员会以及联邦最高法院在纳索县学校委员会诉阿