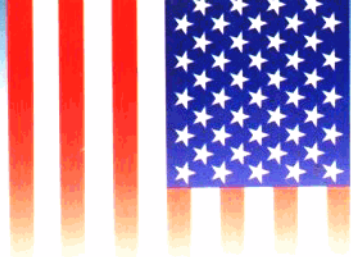


AMERICA

CANADA



美国 加拿大

人事劳动制度

要览

周保志 彭克加 编著



黄河水利出版社

前 言

1997 年 11 月水利部人力资源开发考察团一行 10 人,对美国、加拿大的人事劳动制度,美国大学管理及毕业生就业等方面进行了全面的考察,得到了美国、加拿大政府及有关部门的热情接待。代表团在考察期间,分别访问了美国联邦政府人事部、劳动部、农业部及培训中心、加拿大安大略省人事部、美国德克萨斯 A&M 大学、科罗拉多河流域管理局及胡佛大坝管理局、美国私人制药公司(BAYER)及私人 UES 专业软件开发公司等单位。美国联邦政府人事部副部长、人力资源开发司副司长、加拿大安大略省人事部副部长及美国 A&M 大学副校长等,会见了考察团全体成员,并就劳动人事制度、工资标准、岗位规范、毕业生就业等进行了交流。

为对美国和加拿大的人事劳动制度进行解析,充分了解美国及加拿大的人事劳动及就业制度,考察团根据交流会谈情况及获得的资料,对相关问题进行了研究汇总,本书根据考察团在美国和加拿大的体会和感受,系统地介绍有关美国联邦政府、大学及企业的有关人事管理和相关的政策,以及加拿大安大略省的人事劳动制度,以供从事人事劳动管理的工作人员参考。

本书由水利部人事劳动教育司周保志司长、彭克加处长编著。在本书的编辑和资料的翻译过程中,得到了黄河水利委员会科教外事局的协助,特别是魏剑锋、贾普真、郝风华、孙凤、袁中群等同志做了大量工作,尚宏琦、郑发路同志做了统稿和编译工作,在此一并表示感谢。

由于时间仓促,书中疏忽和遗漏之处在所难免,敬请读者指正。

编著者

1999年10月

目 录

前言

第一章 美国联邦政府人事劳动制度 (1)

一、美国联邦政府高级管理人员的任职资格和条件
..... (1)

二、美国联邦政府选拔、使用人员的九项规定
..... (8)

三、行政人员的培训及高级后备人才的培养
..... (9)

四、联邦政府职员的权利及个人禁止行为 (12)

五、联邦政府工作人员的工资待遇及标准 (13)

六、联邦政府工作人员的评价原则 (14)

七、申请联邦政府工作岗位的程序 (19)

八、联邦政府的优惠政策及实施对象 (22)

第二章 加拿大安大略省人事劳动制度 (26)

一、安大略省议会制度 (26)

二、议会人事机构设置及职能配置情况 (29)

三、政府工作人员评价及评价程序 (30)

四、评价依据和评价表 (35)

五、技术职称和标准 (39)

第三章 美国大学的就业制度 (48)

一、A&M 大学人力资源开发部的组成及职能
..... (48)

二、A&M 大学的雇佣操作程序及有关操作说明	(50)
三、A&M 大学职位申请及雇佣	(54)
四、A&M 大学的培训计划及内容	(79)
第四章 美国科罗拉多河流域的人事管理	(93)
一、美国科罗拉多河流域及胡佛大坝	(93)
二、科罗拉多河流域的人事管理	(96)
三、胡佛大坝管理及技术人员评价	(105)
第五章 美国 BAYER 公司的人事管理	(110)
一、美国 BAYER 公司简介	(110)
二、美国 BAYER 公司的人事管理	(110)
第六章 对美国、加拿大人事劳动制度特点的认识	
及体会	(123)
一、人事管理的系统性	(123)
二、岗位职责的目标性	(125)
三、雇佣条件的明确性	(126)
四、选拔录用的务实性	(128)
五、业务考核的集中性	(130)
六、职业培训的普遍性	(132)
七、职称聘任的双轨性	(134)
八、学生就业的服务性	(136)
附录	
一、美国垦务局的职责及任务	(140)
二、胡佛大坝简介	(149)
主要参考文献	(159)

第一章 美国联邦政府人事劳动制度

对在美国政府任职的行政管理人員的要求是比较严格的,具有明确的任职条件和岗位。近年来政府的职能受到国际发展的影响,也在不断变化,特别是在不同执政党执政时期,其职能也在进行调整,但总体框架不变。随着政府职能的转变,对行政管理人员提出了更高的要求。在政府职能不断发展变化的过程中,选拔一批能够适应变革要求的、献身于事业并愿意承担领导责任的政府行政管理人员尤为重要。联邦政府的工作人员经常引用美国副总统多尔的话:“我们的高级行政人员是政府的关键与核心,他们对我们事业的成功起着至关重要的作用。”

美国联邦政府对人力资源开发、行政人员选拔非常重视,在工作过程和操作程序上十分慎重。近年来,对高级人才的选拔和培养,主要着眼于选拔能领导美国未来21世纪的行政管理人员。因此,美国政府劳动人事部门(DPM)正在进行行政人员任职资格核心要求的修订工作,以对新任工作人员进行客观的评估,并对公务人员的资格进行规范和管理。

一、美国联邦政府高级管理人员的任职资格和条件

为适应未来发展竞争的要求,美国联邦政府人事部

(Personnel Department of United State)在美国政府工作人员内部进行了全面的调查,特别注重对成功行政工作人员的特征、来源、人力资源管理和开发部门的调查,总结概括行政管理人员的任职资格和条件,如表 1-1 所示,给出了 5 项条件。

表 1-1 行政管理人员的资格条件要求

条 件	任职资格核心要求	发展改革要求
条件 1(ECQ1)	战略构想	领导机构改革
条件 2(ECQ2)	人力资源管理	领导群体艺术
条件 3(ECQ3)	项目开发与评价	效果驾驭技巧
条件 4(ECQ4)	资源计划与管理	商务领导才干
条件 5(ECQ5)	组织代理与交流	对外联系才能

以上这些条件是最基本的要求,每个条件都有相应的要求和说明,凡是高级管理人员都必须具备。

在这些最基本的要求满足后,按照美国法律的要求,每个新任高级行政人员的资格还必须通过任职资格审查委员会(QRB)的审查、验证。任职资格审查委员会(QRB)由选拔机构之外的官员组成,他们所进行的检查是美国高级行政管理体制(SES)选拔过程中进行的最后一项步骤。通过这一程序,对行政人员的任职资格严格把关,可以保证在新任政府公务人员的选拔过程中对技术专长和领导技能给予同等重视。

任职资格和条件是政府高级管理工作人员任职的最

基本条件,为选拔符合未来发展的高级管理人员,美国联邦政府在制度改革和实施过程中,特别注重资格和条件的变化,并及时宣传告知公众。同时,人事劳动管理部门及人力资源开发部门积极配合高级行政人员申请者、职业介绍部门及职业资格审查委员会,对新的资格、标准和条件进行全面的解释,并要求在每个环节对任职资格进行审查,落实资格和条件的要求,保证政府工作人员的录用质量,以适应 21 世纪工作的要求。

(一)高级行政人员任职资格和条件的总体要求

1. 明确高级行政人员任职资格的核心条件的意义

美国法律规定,每一位新任高级行政管理人员的资格,都必须经过由职业管理办公室官员组成的资格审查委员会的审查。在高级管理人员的 5 项条件及要求中,其任职资格的核心条件是胜任高级行政管理岗位所要求的领导技能,充分体现“团体行为”的概念。核心条件明确了政府的要求及对战略构想的设计,提出了对公众政策、管理事务、专业领域管理及个人专业热情方面的要求。

在资格条件中,特别强调在政府部门从事高级管理工作、并带有团体意识的行政人员,具有美国民主制度所赋予的产生变革的力量,并能随着联邦政府的发展进程,抓住机遇,适应未来发展及竞争的要求。

美国政府人事劳动管理部门所提出的 5 项要求中,涵盖了更深层次的要求,那就是对联邦政府高级行政人员开发自身能力及未来潜能的重视。高级管理人员的这

种潜能,一方面体现在某一专业领域的才能,另一方面,也是最重要的衡量标准,是行政管理人员是否具有较为广博的行政管理知识,确保其在各类行业行政管理岗位上取得成功。

美国高级行政管理人员的任职条件中,每一位成功者都必须胜任 ECQ 的 5 项条件的要求。这些条件是相互依存、相互补充的,每项条件都具有相应的具体内容及要求。

2. 任职资格条件之一(ECQ1)

要求高级行政管理人员具备确定并实施组织构想、计划目标、重点工作、行为道德准则及其他环节的宏观构想的能力,包括实现变革和持续发展之间的平衡。一方面,要在政府基本框架内提高服务水平和项目水平,另一方面要创造一个鼓励创造思维的工作环境,并保持目标明确,在任何条件下都能坚持下去。主要特征表现在:

(1)运用领导方法激发管理人员的积极性,将宏观构想、战略计划、质量管理等思想贯穿到所有组织活动中去。鼓励创造性思维和革新,引导他人培养服务精神,规划实施新的项目或及时淘汰不可行项目。

(2)了解并能够将决定组织发展的关键因素纳入整体系统之中,包括政治的、经济的、社会的、技术的和管理等方面的因素。

(3)了解国家政策制定者和进程实施者的具体组成人员的角色作用和相互关系,如总统、政府委任人员、议员、法院、地方政府以及利益集团等;采取有效措施平衡

商业组织之间的利益关系。

(4)善于接受变革和新的信息,根据新的信息、变化情况或预料之外的情况采取相应的行动和工作方法;在新形势下迅速调整工作重点,及时找出解决问题的办法。在主动性、努力程度和献身公众事业的热情等方面都表现出较高水平;积极主动,目标明确,富有自我激励精神,追求自我发展,及时掌握他人反馈意见,把握获取新知识的机会。

(5)有效对待压力,始终保持目标集中,即使在逆境中也能做到精神毫不松懈,能够很快从挫折和打击中恢复。

3. 任职资格条件之二(ECQ2)

要求高级行政管理人员具备规划、实施能够最大限度开发员工潜力和提高其道德水平的能力,以满足组织发展宏观构想及目标的需要。其关键特征表现为:在使员工能够达到与组织战略目标相适应的表现水平过程中发挥领导作用;鼓舞、激励员工,指导其推进目标实施进程,通过分享权力、权威来增强员工干劲。

(1)通过对组织演进水平管理系统的有效使用提高质量(如建立水平标准、运用发展的标准对部门整体成绩作出鉴定、对员工采取适当的奖惩措施等)。

(2)对文化多样性及其他方面存在的差异给予认同,建设一个不同文化的人能在一起共同合作、有效开展工作、共同推动组织目标进程的环境。

(3)正确评价员工特殊的发展需求,为员工提供能够

最大程度地开发其能力,并为组织目标进程作出贡献的发展机会,通过训导和授权提高其他人的领导水平。

(4)树立献身精神、团队精神、自豪感、信任感及小组意识,采取措施防止有令人不快的冲突发生。

(5)以坚决果断的态度和富有建设性的方法解决冲突,包括增强管理协作、有效解决员工关系问题等。

4. 任职资格条件之三(ECQ3)

要求高级行政管理人员具备高度负责和不断开拓的精神。包括及时有效做出决策的能力,通过战略规划实施、项目策略评价等取得成果的能力。关键特征表现在下列方面:

(1)明确了解并能够将专门领域的知识技能运用到相关的工作进程、要求、规定、政策等制定中去,明确了解宏观构想需求与行政管理职责之间的联系,在技术领域的每一个环节、每一项实际行动、每一个过程中均保持领先地位。

(2)通过项目实施、政策可行性评价、短期和长期目标可行性评价及战略计划的实施,确保决策的正确性。

(3)在工作结构框架建立和组织过程中运用良好的判断能力,明确重点,平衡当事人的利益,并很快根据客户的反馈要求作出调整。

(4)有预见性和鉴别能力、判断能力,对于计划实施和目标实施过程中相关的潜在问题与现实问题能够磋商解决;在修正行动计划中能够选择替代方案,并从开发的应变计划中采取行动。

(5)建立项目标准,掌握自己及他人达到标准的程度;将标准贯彻到行动中,以提高服务水平和项目、策略的质量。

(6)能够抓住开发、销售新产品和组织内外部服务的机遇;为争取利润和取得进展敢于承担风险。

5. 任职资格条件之四(ECQ4)

要求高级行政管理人员具备开发管理人力、资金、物资、信息资源的能力,并能获得公众信任,完成组织者的职责,能够运用先进技术提高决策水平。其关键特征表现在以下几个方面:

(1)对建立在实现组织目标基础上的、现在及将来的整体需求作出评估,并提出可靠预算;运用辩证原则去开发、选拔、管理各类人员。

(2)监督资金的分配使用,确保资金投入取得效果;建立和实施内部财务管理系统。

(3)对预算过程进行管理,了解市场特殊需求以保持适度的资金水平。

(4)确保有效的、有产出的开发,运用符合组织需要的管理、信息系统及其他技术资源,明确了解技术发展对组织的影响。

6. 任职资格条件之五(ECQ5)

要求高级行政管理人员具备以自信的态度诠释、表达事实和观点的能力,及与内外部个人、团体谈判的技能,具备与其他组织机构建立广泛的联系网络的能力,明确了解影响组织发展的内外部政治形势。其关键特征表

现为：

(1)成为部门内外组织机构各部分及其所从事工作的代言人；有效听取和阐明信息，推动观念的开放和变革。

(2)在组织内部各个部分之间建立和保持密切联系。

二、美国联邦政府选拔、使用人员的九项规定

美国联邦政府不仅对政府内从事管理工作的高级管理人员有严格的条件要求，对选拔、使用一般管理工作人员也有明确的规定和严格的工作程序，在选拔工作中具有一定的法律效力，同时美国各州政府对选拔州政府工作人员也有不同的要求，并有条可循。在政府选拔工作人员中，最有代表性的就是联邦政府选拔、使用工作人员的九条规定。

(1)政府工作人员的招聘应从社会各界选拔那些努力开创工作局面的合格人才。选拔和开发工作应当建立在以能力、知识、技能为标准的基础之上，经过公平、公开的竞争以确保所有人都得到平等竞争的机会。

(2)所有申请人员在所申请的岗(职)位，都应享受公平、平等的待遇。在人事管理的各个方面，都不应受政治观点、民族、种族、宗教、祖国、性别、婚姻状况、年龄、生理缺陷的影响，对个人隐私和宪法规定的基本权利必须给予充分尊重。

(3)对于同等价值的工作必须给予同等的报酬，对国家和地区各领域工作人员的不同情况要给予适当考虑，

对于有杰出表现的员工必须给予激励和认可。

(4)所有员工都必须有整体观念,在日常行为、对公众的关心等方面要保持较高的水平和主动性。

(5)联邦工作人员必须有效、高效地为政府工作。

(6)申请人员必须在有充分表现的基础上被聘用,不良的行为应当修正,不能满足工作标准要求的人员,工作水平没有长进的职员应当被辞退,或劝其离开岗位。

(7)给政府工作人员提供有效的教育和培训,促使政府的工作、组织和个人工作、管理水平等方面的提高。

(8)政府工作人员在行为上应避免独断专行、个人偏见或压制不同政见,禁止在选举或选举提名过程中滥用行政职权以达到对其结果施加影响的目的。

(9)禁止雇员对依法检举其违反法律、规定、规则行为并有可信证据的人进行打击报复;禁止管理不当、挥霍浪费、滥用职权或作出有损于公众健康和安全的的事。

三、行政人员的培训及高级后备人才的培养

美国政府对在政府工作的高级领导及职员上岗有一套系统的培训办法,并制定了严格的标准。特别是对高级职员(GS-13和GS-14)进行的行政潜能培训(Executive Potential Program),要求十分严格。该培训计划制定的依据是优化人事管理(OPM)的有效管理和操作的“高效领导框架模式”,主要用来培养行政管理技能及领导技巧,使其掌握领导岗位所需要的技能。培训时间一般为12个月,培训内容具有选择性,按照要求每部分可进行独立

培训,全年度进行。

(一)培训计划组成

对高级后备人才的培训,按照年度计划的要求,制定中长期的培训计划,一般培训计划由课程设置、个人发展要求计划及培训训练组成。通常情况下,联邦政府培训计划采用短训班、住宿培训班及定向培训班等方式。其中,住宿培训主要通过晚上正规的学习和非正规的讨论,来增进学业、学识和职业技能的发展。定向培训班主要是为个人发展需要设计的,其内容包括:对外建设、谈判技能、建立对外关系和小组分类,对政策、目标和机会具有明确的表述。

在所设置的培训内容方面还包括了听取意见和反馈意见技巧、平衡人事和工作关系技能、处理工作冲突、调整工作变化、协调文化(民族)分歧、减缓工作压力、处理领导形势等方面的知识及有关经验介绍。

在培训过程中,培训计划要求对每一个参加培训人员制定一个“个人发展计划(IDP)”,个人计划包括:提供一个职业范围和与其相应的特殊的需要及发展目标。每个参加人员都需要找一个高级顾问来制定个人发展计划。培训要求每个参加培训的人员都要有两个 60 天独立的发展计划训练和完成培训任务的作业(论文)。

(二)培训条件要求

美国联邦政府对高级职员的培训有严格的条件,有规范的培训计划。高级职员的培训计划,主要是对政府的固定职员(GS-13 和 GS-14 级别)。这些职员从事主要

的管理工作,或其具有较大的发展潜力。培训人必须是参加过一定的管理培训的经理,或者是未来部门和办事机构的负责人。

参加培训的报名比较严格,培训很正规,录用参加培训人员的主要依据是参考研究生院提名文件记录和提名表的优先名单顺序。每个报名人的提名文件记录必须包括 SF171 表格或个人的学历和 SF171 表格封面目录所列的内容,包括现在表现标号及现状职务责任的叙述,对管理监督的潜在能力描述,过去 5 年的正规培训记录或填写 SF182 及有关的培训证明表格。

在录用培训人员的过程中,要求每一个培训代理机构对参加人的审核平等公正,研究生院尽力使培训课程互相贯通。同时,要尽量使高级残疾人等自身没有能力参加培训的人参加培训,并安排好住宿等准备工作。在每个代理机构,要按优先的条件排序,尽量使培训的条件一致。培训的目的是使参加培训的人员得到全面的、丰富的、整体的系统训练。

在美国,高级管理培训计划的时间原则上是固定的,一般每年的元月 17 日为报名的截止日期,培训的录用通知一般在每年的元月 21 日。培训课程一般在 3 月份开始。联邦政府工作人员的培训很严格,各方面都有较规范的要求,包括其培训费也有明确的规定。相对而言,其培训费较适中,培训费用每年都在变化,1997~1998 年,全年 12 个月的培训费是 4 900 美元,食宿及其他费用自理。

四、联邦政府职员的权利及个人禁止行为

(一)联邦职员的权利

美国联邦政府的每个职员都有直接和间接的推荐和建议的权利,并受到法律的保护。这些权利包括:委任、提拔、建议及细节管理、职位变动等,或一些关系到工资、福利、培训等方面的权利。其个人行为包括重大的职责及责任变化、工作条件的改变等,关系到雇员的工资和级别。

(二)个人禁止行为

(1)在联邦政府职员所享有的权利和责任之外,所有职员必须遵守有关禁止条例的规定。

(2)不得对种族、肤色、信仰、性别、年龄、残疾、婚姻和政治等进行歧视。

(3)严禁在录用时,仅考虑推荐等相关因素,而不依据个人的知识、工作能力记录和特点等主要因素。

(4)不得强迫被雇佣者的政治行为。

(5)严禁对人权的欺诈和恶作剧行为。

(6)不能施加影响使一些人从雇佣竞争中退出,从而改变或损害一些申请者的前程。

(7)不得提供一些非权威或官方的信息从而改变和影响申请者的前程,或影响雇佣。

(8)不得雇佣或提拔亲属。

(9)不得对申请者进行打击报复,包括申请者行使申诉权、证词,与总检查官配合或拒绝违反法规。

(10)不得违反法律、法规及规定。