

WILEY

**Human Resources
Management for Public
and Nonprofit Organizations**

公共部门 和非营利组织 人力资源管理

(第四版)

[美] 琼 E. 派恩斯 (Joan E. Pynes) 著
胡书豪 译



 中国劳动社会保障出版社

公共部门和非营利组织 人力资源管理

Human Resources Management for Public and
Nonprofit Organizations

[美] 琼 E. 派恩斯 (Joan E. Pynes) 著
胡书豪 译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共部门和非营利组织人力资源管理/(美)琼·E·派恩斯(Joan E. Pynes)著;胡书豪译. —北京:中国劳动社会保障出版社,2016

书名原文:Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations

ISBN 978-7-5167-2317-3

I. ①公… II. ①琼… ②胡… III. ①人力资源管理 IV. ①F241

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第113061号

北京市版权局著作权合同登记号 01-2015-1185

Title: Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations by Joan E. Pynes, ISBN: 978-1-118-39862-3

Copyright©

All Rights Reserved. This translation published under license. Authorized translation from the English language edition, Published by John Wiley & Sons. No part of this book may be reproduced in any form without the written permission of the original copyrights holder.

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 20印张 337千字

2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷

定价:49.00元

读者服务部电话:(010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话:(010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 50948191

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:(010) 64954652

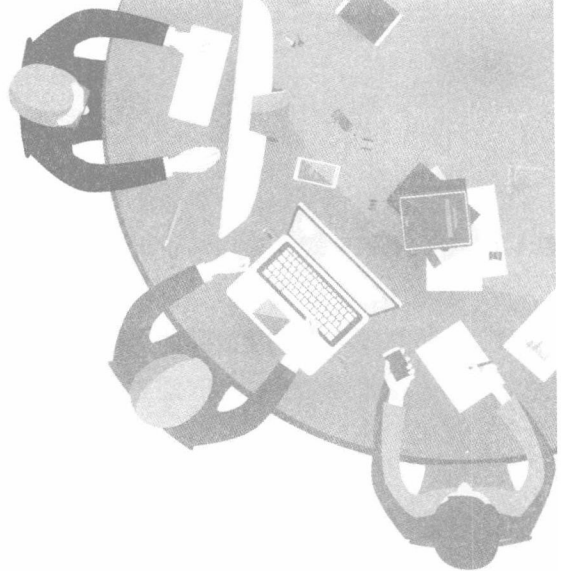
谨以此书献给我的母亲

致 谢：

许多人对这本书做出了重要贡献。我想感谢艾丽森·汉基和约塞-巴斯出版社的阿丽娜·波涅瓦兹，以及四位匿名的审稿人，他们提供了许多有价值的评论与建议，我尽可能将这些建议融入到第四版当中。

在之前的版本中，我的许多朋友、同事和学生通过提供职场案例或是评论文章来提供帮助。我尤其要感谢安妮·古迪克·戴利、帕特里夏·戈尔茨坦和帕特里夏·穆雷在公共或非营利机构工作及与之合作时的独到观察。还要感谢丽莎·斯普莱纳德，她开发了本版教材的章节问题、展示、图表与幻灯片（参见教师网站：www.wiley.com/college/pynes）。

我还要特别感谢我的丈夫迈克·诺顿的幽默感与在编撰中给予的帮助。我还要感谢迈克和我的姐姐罗宾的鼓励。与以前的各版一样，这本书献给我的母亲，她总是鼓励我全力以赴。



前言

战略人力资源管理（SHRM）是一门将人力资源管理（HRM）与组织的战略目标相结合的学科。它改良人力资源政策与惯例，使其适应机构当前与未来所面临的挑战。人力资源部门应当随时扮演积极角色，引导并支持所在机构满足内部与外部环境不断改变的需求。

本书为第四版，更新了当前领域的知识、人力资源管理策略，以及公共、非营利组织所在的法律、社会、经济环境。

从第三版发行以来，人力资源管理领域发生了许多重要变化。许多州都在尝试调整公职人员集体谈判的权利或是朝着涉及谈判权的自由工作权（right-to-work）的方向发展。一些联邦法律对人力资源管理领域产生了影响，许多公共与非营利机构正在经历巨大变化，同时也面临着增加的退休与裁员。联邦、州与地方政府正在重新调整他们的劳动力并发展新的人力资源政策与措施。

自上一版发行以来，政治与经济环境发生了变化，使得战略人力资源管理也相应变化。社交网络被广泛用于招聘职员，国家劳工关系委员会（National Labor Relations Board）也做出过关于员工使用社交网络的决定。经济危机迫使政府反思自己的运营方式。政府部门削减了人员配备与运营时间，简化、合并了部门和跨机构提供服务，并且越来越多地依赖于营利或非营利性机构。同时，对于高效廉价服务的需求也在持续增加。公共与非营利机构的调整要求领导层具有战略性的视角，并且能够吸收、激励和保留那些称职、专业的员工。

新的公共服务趋于多元化。人口构成的变化使得受雇员工中有了更多的女性、少数族裔、残疾人以及不同辈的具有不同知识、技能与性格的员工。从公共

政策与管理学院毕业的学生最有可能到非营利组织工作，但同时也对私人机构的工作岗位展现了比以前更大的兴趣。今天的毕业生们经常在公共、非营利、营利等不同行业转换，以期找到具有挑战性的工作和学习新技能的机会。商业管理硕士也在找寻具有挑战性的工作。这一现象使得公共与非营利部门能够量身设计人力资源管理体系，招收那些寻求挑战的年轻人，并激励和引导他们在工作中产生影响。

信息与通信技术的革新已经使许多公共与非营利机构进行了改组重建。科技的进步使得雇员们能够在家工作，也提供了更灵活的工作时间，还给了残疾人更多的就业选择。智能手机、掌上电脑、网络、视频会议和流式视频改变了交流模式。信息与计算机技术越来越多地被运用，不仅限于使常规工作自动化，还被用于重组与整合提供服务的流程和项目。社交网络，如领英（LinkedIn）、脸书（Facebook）、推特（Twitter）和 YouTube 等正变为常用的交流工具，更多的机构正在使用人力资源信息系统（HRIS）来处理日常的人力资源管理事务，同时协助业绩管理与决策。

机构需要做的绝不能只是适应内部变化。它们需要寻求更好的方式来满足公民、客户、资金来源方、基金会、民选官员、理事会、利益团体与媒体的期望。

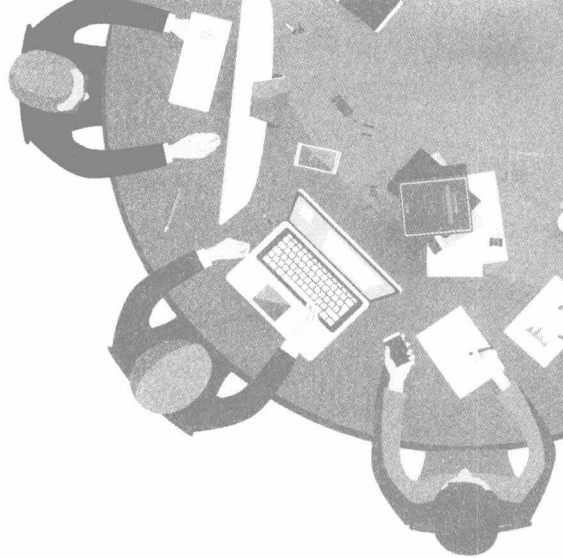
公共部门在直接提供服务中的参与度正在下降。各级政府正在越来越多地依赖非营利性机构与私营机构来提供公共服务。政府的工作正在通过一个由合同、政府间补助、代币券、税额减免、法规与其他间接管理手段组成的网络来实施。尽管公共部门本身正在减少其直接聘用的人员，但它依旧需要一个庞大的“影子”来实现其目的（Light, 1999）。当私有、非营利、国家与地方实体提供公共物品和服务时，一个“影子”被创造出来，而许多雇员都是这个影子的一部分。

利润的衰退、人口的变迁、雇员价值的变化以及留住有效雇员的需求等问题，正让许多非营利与公共机构开始担心其存亡。这些变化需要一批更灵活能干的劳动力。如果想要成功的话，机构就需要具有新技能的雇员。公共管理者需要用技巧来组建团队、与人交流、雇用人员、管理多样化的劳动力并且提高管理绩效。这些能力牵涉到有关员工雇用、选拔和训练的人力资源管理领域。本质上，公共与非营利机构部门的工作越来越专业，并需要更高等级的教育。同时，要求繁重体力劳动的职位数量减少。公共与非营利部门的工作人员需要与各种不同的人打交道，其中许多人都和这个机构有重要关联，纳税人、客户、消费者、民选官员、捐赠者、承包商、董事会成员与利益团体都属于关注机构表现的利益相关者。雇主必须问问自己，如何才能实现公众的目标并使利益相关者满意。

工作职责性质的变化使得知识管理对于机构而言变得更为重要。劳动者决定了一个机构的特征，决定了其高效工作的能力，并且代表了这个机构的知识基础。

作为战略伙伴，这些人力资源管理部门必须拥有高水准的专业知识与商务知识。人力资源管理必须能建立提升机构表现的纽带，并且持续地展现出其活动为机构的高效与成功做出贡献。公共与非营利机构必须足够灵活，并适应社会的需求。它们必须寻求通过强化战略人力资源管理来提高服务质量。聘用与选拔策略必须创新，职业发展机会一定要提供，工作任务一定要灵活，政策必须奖励表现优秀的员工并且让那些边缘职工担负责任。这些政策的开发和管理一定要以平等、高效、有效为原则。员工绩效标准的设计一定要有利于提升机构的目标和价值。

在历史上，人力资源管理被视为“灰姑娘”——处于边缘，并没有被整合进机构职能的核心。菲茨-恩兹（1996，p. 3）指出，历史上，人事部门是用于处理“机构伤员”的“垃圾场”——那些不能胜任其他任务的职员来到这里，或者是充斥着从业务部门过来的人，这两类人都没有接受过有关人事管理的正规教育。他还将人力资源管理部门处于其他职能部门边缘的原因归于多年来人们相信人力资源管理部门的成就和对机构的贡献难以被量化和衡量。人力资源管理部门往往不使用金融术语（商业语言的共同标准），也不善于解释成功的人力资源管理和机构成就的关系。其结果是大多数人力资源管理部门无缘机构的决策过程，只能被动地回应，而不是与其他部门合作来制定政策并决定未来方向。这种做法已被证明是错误的。私人部门的研究表明，明智的人力资源管理带来的收益，可以超越其他资源产生的效益（Cascio，2000；Casio & Boudreau，2008；Fitz-enz，1996，2002，2009，2010）。在人员经费占总经费 60%~80% 的公共与非营利性行业中，战略人力资源管理比私人部门更为重要。



目 录

第一部分 人力资源管理背景

第一章	公共与非营利性行业的人力资源管理简介	5
第二章	战略人力资源管理 with 规划	31
第三章	联邦平等就业机会法与其他雇员保护手段	54
第四章	管理多样化的劳动力	85

第二部分 战略人力资源管理的方法与功能

第五章	工作分析	109
第六章	招聘和选拔	134
第七章	薪酬	160
第八章	福利	186
第九章	培训与职业开发	207
第十章	绩效管理	227
第十一章	劳资关系：公共和非营利部门中的集体谈判	255
第十二章	志愿者	283
第十三章	结论：公共和非营利组织面临的挑战	306



第一部分

人力资源管理背景

公共和非营利组织正面临着大量的经济、技术、法律和文化变化,要保证生存就必须有效应对这些变化。而组织生存的关键就是训练良好、应变灵活的员工。想要积极应对不断变化的环境,组织必须将其人力资源管理需求与长期战略目标结合起来。第一部分中四个章节的内容将解释社会和职场发生的变化,以及对于组织而言,这些变化如何影响战略性人力资源管理。

第一章讨论了公共机构与非营利机构的一些不同之处。本章探讨了一些影响机构内部运转的外部因素,比如经济状况的变化和此类变化可能对机构财政产生的不确定性。除此之外,还有影响劳动力人口构成的社会和文化变化。今天,大部分机构的雇员构成都具有前所未有的多样性,给机构带来不同经验和新的期望。在应对变化时,要注意法律环境。平等的就业机会、劳动关系、薪酬和福利等都受到法律的制约。

在公共和非营利组织中,责任和绩效管理越来越得到重视。员工需要关键的知识技能、能力和其他的特长来完成具体的工作,但是他们也需要足够灵活并且愿意面对迅速的变化。需要专门知识的技能和通用的核心能力都很重要。要做到这一点,HRM 需要与机构的目标和任务紧密结合。

第二章讲述了 HRM 战略性的一面,以及战略性人力资源和人力资源规划的重要性。这解释了为何 SHRM 和 HRM 规划对于机构的任务至关重要。SHRM 相信,战略规划只有充分考虑到当前和潜在的人力资源信息,做到切实有效,才能得以实现。人力资源规划要求评估过去的趋势、考量当下局势并预测未来事件。必须审视内部与外部环境,预见那些可能对机构的人力资源产生影响的变化并做出安排。信息技术对 SHRM 的影响也在本章中进行了讨论。技术的革新,比如计算机、信息系统、数据库、电信与网络等的更多应用,已经改变了机构的构成以及工作的组织管理模式。机构需要招募、雇用、培训那些具有技能与动力迎接技术革新的个体。

第三章主要聚焦于法律环境,以及管控平等就业机会的联邦法律。平等的就业机会要求雇主们在管理和实施 HRM 措施时完全没有歧视,这些 HRM 措施包括招聘、选拔、晋升、训练、薪酬、职业发展、纪律与劳资关系等。为了理解围绕平等就业机会的法律环境,公共与非营利机构的管理者们必须对管控其实施的法律法规相当熟悉。

第四章致力于探索管理多样化劳动力的问题。正如前文强调过的,公共与非营利行业的劳动力构成已经发生了变化。女性、少数族裔、退伍军人以及年长者、残疾人、同性恋和变性劳动者在今天的职场比过去更多、更常见。机构中还

存在其他类型的多样化问题。不管雇员个人特征存在怎样的差异，机构要有效地处理与雇员的关系，就必须理解多样化问题。如果能妥善处理多样化问题，所有雇员都能感觉得到支持、重视和包容。一个支持性的工作环境能让员工充分地发挥潜力。

第一章

公共与非营利性行业的人力资源管理简介

阅读完本章，你应该能够：

- 理解人力资源管理的职责与角色。
- 理解公共机构的构成。
- 解释为何公务员制度和考绩制度会在公共行业出现。
- 理解非营利机构的构成。
- 识别人力资源管理当下面临的挑战。

人力资源管理是组织中的一种正式系统设计，用以确保员工的知识、技术、能力与其他特点（KSAOCs）能够得到有效利用，以实现机构的目标。HRM 关乎一个机构中员工的聘用、选拔、训练与开发、薪酬与福利、留用、评价与晋升，以及其劳资关系。在公共和非营利组织，最主要的费用同时也是最重要的资产就是员工。不像许多可以利用科技使产品生产自动化并减少员工的营利性机构，公共和非营利性组织通常提供某种服务而不是商品。因此，这些组织高度依赖其员工的专业性与能力。

机械无法取代绝大多数公共和非营利组织的雇员。结果就是，公共和非营利行业成为劳动密集型产业；劳动报酬往往占了这些机构经费的 50% 到 80%（Cascio, 2000; Cascio & Boudreau, 2008; Fitz-enz, 1996, 2002, 2009, 2010）。员工也成为公共和非营利机构最大的资产。无论是最高领导层、部门管理者或经理还是最底层的员工，劳动力的质量和能力使得那些成功的机构脱颖而出。在处理相似问题且隶属于具有相似收入、近似人口组成和相似职能的地方政府时，为什么有的警察局比其他警察局效率更高？在使用类似的临床治疗规范和技术并面对问题相似的客户时，为什么有一些药物滥用治疗中心比其他的一些更高效？答案很有可能与员工的专业性和能力相关。尽管使用过不同的名称，HRM 研究已经存在了很久。科学管理法提出将工作岗位分解为最简化的任务的原则。这点与生产效率相关，通过实现工作与员工的最佳匹配，并且开发激励性薪酬制度，以提高员工的工作积极性。

HRM 的附加性的心理方面被开发来为军队职位选拔个体。智商、天赋与心

理测试被开发,用以筛选并将员工配置到各种不同岗位。产业心理学与组织心理学在 HRM 活动的开发中已经扮演并将继续扮演至关重要的角色。人力资源管理已经发展为包含高效的雇用、选拔、考核、员工训练与开发的系统。HRM 系统的重要组成部分还包括薪酬研究,目的是为员工支付公平的薪酬并为他们提供主要的福利。公平的薪酬能起到激励和留住员工的作用。

人力资源管理职责随社会改变而改变。当今,公共与非营利机构面临着严峻的经济挑战、法律环境的变化,以及社会、文化、世代、技术与教育变化。一个战略性 HRM 系统能够发现这些变化与挑战,并且发展出有效的策略来应对它们。

公共部门

公共行业由各种各样的政府机构组成。政府机构由人民所有和控制。政府被用来维持法律、司法与社会机构系统,它保护个人权利与自由,保障社会的安全与稳定,并且为国家提供方向。政府还提供公共产品,限制特定行业与活动,并且纠正市场造成或者无法解决的问题(Rainey, 2003)。

在美国,我们拥有各种联邦、州级、地方政府机构。联邦雇员直接为联邦机构工作并且从联邦政府获取薪酬与福利。联邦调查局的特工是政府雇员,而那些为国立卫生研究院和疾病控制中心工作的医生也是。其他的联邦雇员也许为联邦航空管理局工作,或是任职于证券交易委员会以及食品药品监督管理局(了解联邦部门与机构的职责,可登录:<http://www.whitehouse.gov/government/independent-agencies.html>)。在 2010 年,有超过 300 万文职人员被联邦政府直接雇用(美国人口普查局,2012h)。

州公务员直接为州级机构工作并且从州政府获取薪酬与福利。各州有不同数量的公共机构。州与州之间给予公务员的薪酬与福利也各不相同。在 2010 年,有 530 万员工被州政府直接雇用(美国人口普查局,2012g)。

共有超过 88 000 个单位存在于各地方政府,而这些地方政府可以是郡、市、村镇以及特别区如校区、消防区、公园区、医院区、博物馆与动物园区、公园与休闲区。地方政府雇员直接为地方单位工作,并且从地方政府与征税区获取薪酬与福利。各州之间地方政府单位的数量不同,给予地方政府职员的薪酬与福利也不相同。即使在同一个郡当中,郡政府雇员获得的收入可能就该郡的市政府雇员的收入不同。此外,特别区的雇员获得的薪水与福利不同。跨地方政府的单位

之间往往没有什么一致性。2010年,地方政府的雇员总数是1 420万,大部分公职人员为地方单位工作(美国人口普查局,2012f)。

直接为联邦、州或地方单位工作的个人被视为政府职员。在一个民主政体中,政府为全部公民所有,支撑政府的大部分经费也来源于税收。政府的目的是从本质上讲是政治性的。公共部门也受到某些私营领域的价值观影响,比如效率、效力、时效性以及可靠性。不过它们也受到某些不一定会出现在私营领域的价值观影响,而这些价值观常常还会自相矛盾,比如对广大民众负责与对民选官员负责,响应法律规定与响应政府当局,回应公众诉求,开放对待外界检查与批评,坚持严格的道德标准,以及处理公共事务时以公正、平等、社会公平、不偏不倚为目标(Rainey, 2003)。

公务员制度与人才制度

许多公共机构都被要求遵守公务员制度或者人才制度,在公共机构招募中促进上述价值与目标的实现。

- 联邦政府。1883年通过的彭德尔顿法案(The Pendleton Act)建立起了一个独立的、两党制的公务员委员会,以实施客观的、基于能力的联邦职位选拔。那些最具备条件的个人会根据他们的KSAOC得到工作或者晋升。术语“公务员制度”与“人才制度”是可以互换使用的。这是因为人才提供了公务员制度的基础。执行任务的能力取决于个人技能和能力(也就是人才考虑),与政治立场无关。人才制度的目的是为了消除联邦职位任用中因赞助互利(将职位给予政党支持者)造成的负面影响。人们期望公共行业的雇员在政治中立的情况下完成工作。1978年,《公务员改革法》改变了联邦雇员的员工政策。公务员委员会被取缔,由人事管理和人才制度保护委员会办公室取而代之。但是,政治上的中立,与教育、经验和专业技术一道,依旧是选拔联邦雇员的重要标准。

- 州政府。联邦政府鼓励州与地方政府开发公务员制度或者人才制度,并以此作为获得联邦资助的条件(Aronson, 1974)。联邦政府在确认其赞助的州和地方政府项目既专业又高效方面拥有既定利益。获得联邦资助的受益者应当确保其做到管理恰当。管理标准最初在20世纪30年代发布,并且持续到20世纪70年代《政府间组织人员法》的通过,该法案给予州和地方政府拨款,以改进其人事管理措施。州人才制度的权威性通常在州法律中提及,这样一个机构就可以发布必要的具有法律效力的规则和要求,以及实施条款所必需的管理措施。大部分公务员系统都有模仿最早的公务员委员会形式建立的独立公务员管理委员

会。这些委员会由两党成员组成，并且通常都有州长任命的 3 到 5 个交叉任职的成员。这些委员会通常负责监管选拔和晋升，但是它们有时也负责裁决申诉、办理免税听证会以及开发或者认证工作分析日程。

• 地方政府。地方政府的管理结构以及所具有的执行权力通常都会在其章程中提及。为地方政府赋予权力的条款通常都会出现在州宪法或州法律当中。比如，伊利诺伊州有不同的州政府结构：市议员制度、村庄信托制度、委员会制度、管理人制度、特殊章程、特权市长、管理员制度。每种制度都有不同的人员类型、选拔方式、执行权力、职责和通常的运行模式。任何市政当局都可以沿用伊利诺伊州市政法提供的模式，虽然它们并不被强制要求这样做。但是一旦其选用某种公务员制度，就必须遵守。所有相关官员和雇员都必须按照公务员规则雇用、提拔和解雇。

至于当地的管辖权，求职者通常会在通过一个标准化选拔流程之后被委任。选拔流程需要包括一个书面测试、求职者以往经验和教育经历的综合考察，以及口头面试。在竞争激烈的岗位上，求职者会被按照分数进行排名，最后机构会从最高分数候选人中甄选员工。

不同的公务员系统使用不同的选拔规则。有的系统允许管理者从分数最高的 3 个人中间选择一个，其他的可能允许从分数最高的 5 个人中间选拔，还有的可能允许更大范围地选择雇员。有些公共机构雇员不必满足公务员要求，这种例外允许执行长官们选择那些符合他们政策制定和政治敏感方面优先考量的人员。在大多数州和地方政府，部门的部长由首席执行官任命。大部分公共行业的 HRM 要求和责任都在法案中明确指出，因此任何改变都需要相应的立法部门来完成。首席执行官和管理者们往往只有非常有限的行政管理自由，薪资和福利的增加一般需要依赖立法部门的许可。公共机构往往优先考虑美国军队的退伍老兵，申请公共行业岗位的退役老兵往往会得到加分。

经济挑战

在美国，超过 4 600 万人生活在贫困之中，其中至少有 1 600 万人是不满 16 岁的儿童。非裔的贫困率是 27.6%，拉美裔是 25.3%，非拉美裔白人是 9.9%，亚裔是 12.3%。对于不满 18 岁的儿童与青少年来说，贫困率是 21.9%（DeNavas-Walt, Proctor, & Smith, 2012）。在困难时期，对公共服务的需求会增长。低收入居民依赖于多种服务，如住房补助、医疗补助、食物、失业救济、交通以及水电账单。

中等收入的美国人对就业、医疗保障、养老金、住房与收入保障越来越担心。