

执行主编：薛 澜 王孙禺

清 华 公 共 管 理 译 丛

Human Resources
Management for Public and
NonProfit Organizations

[美] Joan E. Pynes 著

王孙禺 达 飞 译

公共和 非营利性组织的 人力资源管理

清华大学出版社

执行主编：薛 澜 王孙禺

清 华 公 共 管 理 译 丛

Human Resources
Management for Public and
NonProfit Organizations

公共和
非营利性组织的
人力资源管理

[美] Joan E. Pynes 著

王孙禺 达 飞 译

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

中文书名: 公共和非营利性组织的人力资源管理

原著书名: Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations

Copyright © 1997 by Jossey-Bass Inc., Publishers.

Chinese Language Edition Published by Tsinghua University Press.

英文版于 1997 年出版, 版权为 Jossey-Bass Inc., Publishers 所有。

本书中文简体字版由 Jossey-Bass Inc., Publishers 授权清华大学出版社出版发行。

未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

北京市版权局著作权合同登记号: 图字: 01-1999-2853 号

图书在版编目(CIP)数据

公共和非营利性组织的人力资源管理/[美]派恩斯著;王孙禺,达飞译. —北京:清华大学出版社,2002

(清华公共管理译丛)

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

ISBN 7-302-05504-1

I. 公… II. ①派…②王…③达… III. 社会团体, 非营利—人力资源—资源管理 IV. F241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 030926 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦, 邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

责任编辑: 方 洁

版式设计: 肖 米

印 刷 者: 北京人民文学印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 880×1230 1/32 印张: 11.25 字数: 317 千字

版 次: 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-05504-1/F·411

印 数: 0001~3000

定 价: 22.00 元

清华公共管理译丛

顾 问 陈清泰

执行主编 薛 澜 王孙禺

编委会委员 赵纯均 田 芊 薛 澜

王孙禺 宁向东

Jeffrey Straussman

Astrid Marget

侯一麟 童海燕

编 者 序

公共管理是综合运用管理学、政治学、经济学等多种学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织管理活动及其规律的学科体系。它涉及的主题广泛,如政府与市场、政府与企业、政府与社会、公共选择、政府失灵、公共政治管理、公共资源(人力、财力、信息)管理等,其目标是促使包括政府在内的各种公共组织更有效地为社会提供公共产品与公共服务。自从1924年美国希拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开先河之后,公共管理研究生(Master of Public Administration,MPA)教育在欧洲、北美一些发达国家中,已有了超过半个世纪的办学历史。目前,该学科已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一。

在中国经济体制与政治体制改革进入到关键时刻,特别是加入世贸组织的今天,发展公共管理专业教育尤其有着重大的意义和深远的影响。首先,随着我国社会主义市场经济体系的初步建立,各级政府在推动经济和社会协调发展中的管理手段也从直接的行政命令向立法、税收等各种适合市场经济特点的方式转化。其次,在改革的进程中,改革的深入和利益群体的多元化使得在经济和社会各个领域改革与发展的各种矛盾更加错综复杂,要求各级政府公务员能够把握全局,妥善处理各种矛盾,引导和推动中国民主与法制建设的发展。此外,加入世贸组织对中国公共管理体系也提出了新的标准,要求我们在政府作用、行政公开、公共政策的制定、执行和监督等方面与国际规则接轨,进一步推动政府职能的转变,建立办事高效、运转协调、行为规范的公共

管理体系。

为此,尽快加强公共管理方面的建设,造就和形成一支高素质的,适应各级政府及公共部门工作需要的公共管理人才已经刻不容缓。发展 MPA,提供系统的公共管理教育和培训,培养一支高素质的公务员及公共管理干部队伍,既是政府机构改革的重要内容之一,也是强化社会事务管理、促进社会与经济协调发展的关键措施。

为了适应这种要求,我们引进了一批最新的国外公共管理教育的参考书,以期介绍国外公共管理发展的现状,并推动我国公共管理学科和公共管理事业的发展。我们认为,作为应用性很强的公共管理教育,其内容应从实际出发,博采管理学、经济学、政治学等相关学科之长,着眼于基本政策分析技能、组织管理能力及公共服务道德和政治责任的培养。它的学习内容也相应地由三部分构成:一是政策分析方法,其内容为经济学、政治学、统计学和相关量化领域中的各种分析技巧;二是政策实施和在政府及公共组织内的管理技能,其内容为公共财政、人事管理、计划评估、组织行为、管理信息系统、政策环境分析等;三是道德伦理规范和价值观,其内容来自道德和政策哲学、历史以及法律和宪法的基本精神。今后,我们还将继续引进这方面的有益教材和参考书籍。

编辑翻译这套书的想法是在清华大学公共管理学院筹集时产生的。在这个过程中,清华大学有机会与美国希拉丘斯大学著名的马克斯韦尔学院建立了密切的联系并开展了积极的合作,为清华大学公共管理学院的发展起到了积极的促进作用。本丛书就是这种合作的结晶之一。我们相信,在国家有关部门的积极推动下,在国内外各个方面的支持下,公共管理的教育和研究将得到迅速发展,我国未来从事公共管理及政策分析的高级专门人才的素质将大大提高。这将是一个历史性的跨越。

薛 澜 王孙禺

2002 年 3 月于清华园

译者序

近年来,随着清华大学公共管理学科建设的发展,我们同美国希拉丘斯大学马克斯韦尔学院(Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University,该校曾多次在美国公共管理学科排名第一,或与哈佛大学并列第一)的合作也有了进一步的发展。作为首批合作项目,马克斯韦尔学院为我们提供了一批有关公共管理、公共政策方面的图书和教材。这些图书绝大多数是该校公共管理专业的硕士生和博士生课程正在使用的教材或主要参考书。本书即是其中之一。

本书讨论的是公共和非营利性机构中的人力资源管理问题,强调的是那些与提供公共福利或服务或是代表公共利益解决问题密切相关的非营利性机构,特别关注卫生保健、社会服务、教育、艺术和研究等非营利性组织。

本书的概念基础是战略人力资源管理。战略人力资源管理是指人力资源管理组织的战略使命的结合。它调整人力资源政策和实践,以符合组织今天所面临的以及今后将要面临的挑战。人力资源部门必须扮演一个积极主动的角色,去引导并支持组织的努力,以满足他们环境的挑战要求。

本书的目的就是为了提高人力资源管理活动的效率,让实践者、决策者和各部门的领导成员都认识到战略人力资源管理在管理改革中的重要性。本书将为实施高效人力资源管理战略提供必要的指导。

目前,美国一些公共行政管理和非营利性领域管理的研究生项目

提供了人事管理、人力资源管理、战略计划和非营利性领域管理等各方面的课程,本书为这些研究生教育项目提供了新的课本。作者认为,尽管有关非营利性领域管理的著述近年来逐渐增多,但讨论非营利性领域中人力资源管理问题的还几乎没有,本书应能有助于填补这一空白。

本书第一部分向读者介绍了人力资源管理的背景和环境;第二部分介绍了人力资源管理的手段和功能,每章中都给出了实例;第三部分专门讨论公共和非营利性组织所面临的有待解决的人力资源管理的挑战。这些内容将使公共和非营利性领域中的行政管理人员认识到前瞻式人力资源管理实践的重要性。

当然,由于本书是由美国学者撰写、为美国公共管理专业研究生使用的教材,肯定会有不少内容与我国的国情不相一致。不过,它可以让我们更多地了解对方公共组织理论发展的现状,为我们建设适应中国公共管理发展的新学科提供有益的参考。

本书的翻译出版是一个集体合作的成果。在翻译工作中,王孙禺承担了第一部分和结论部分的工作,达飞承担了第二部分和第三部分前两章的工作。王孙禺对全书进行了统稿。在翻译稿初步完成后,由李仙根、蒋毅君等教授进行了细致的校核。在此期间,清华大学公共管理学院、清华大学教育研究所的研究生张国林、孙钦儒、李美珍、汪欣等协助做了大量的工作。更重要的是本书的翻译工作得到了有关专家和学者赵纯均、田芊、薛澜、宁向东、侯一麟、童海燕等同志的热情鼓励和支持,在此一并感谢。

由于译校者的水平有限,书中必然有很多不妥之处,敬请读者和专家予以指正。

译校者

2001年10月于清华园

序 言

政府和非营利性组织正面临着许多变革。由于联邦和州政府拨款优先对象的转移,加之税收的局限,政府和非营利性组织的预算愈发吃紧。与这些变化相伴而来的是,人们要求在不损害实际效果的前提下提高工作效率的呼声越来越强。在许多公共服务项目中,雇员们迫不得已,同私人和非营利性领域展开竞争,这就引发了一些公共服务的私营化。外购、特许协议、购物优待券^①以及服务合同的购买等,只不过是公共领域中将服务进行私营化时所用的一些方法而已。所有这些可选方法都涉及到人力资源管理(human resources management, HRM)。

人口状况的变化使得工作队伍的结构日趋多样化,越来越多的残疾人、女性以及少数族裔和少数族裔的成员正加入到组织的工作队伍中来。这些变化已使得组织不得不重新审视其人力资源管理实践,以确认其雇员能够获得公平的待遇,确保雇员的评估在其工作表现的基础上进行,而不是根据成见或是偏见来评估的。许多机构都实施了培训项目,以加速人们态度上的转变。

在信息技术和自动化方面发生的变化使许多工作都变得陈旧过时。同时,在许多情况下,技术进步使雇员们可以在他们自己的家里进行工作,提供了更多灵活工作时间的机会,也使得残疾人士获得了更多的就业选择。这些技术方面的进步也鼓励人们对公共机构进行重建。

① 购物优待券:政府向公民发放购买凭单,公民凭借该凭单以获得服务。——译者注。

计算机网络、调制解调器、传真机和视频会议改变了沟通交流的模式,通过取消一些层次上的管理人员或行政人员,使组织变得越来越“平直”。组织上下级体系的简化使得人们获得提升的机会变少了,也使得组织有必要重新审视其回报系统。

组织要做的工作并不只限于适应其内部变革。组织也必须找到更好的方法来满足公民、当事人、资金提供者、当选官员、董事会成员、利益集团和媒体对它的期望。所有的公共机构都受到压力,要在控制劳动成本的同时提高服务质量,同时,它们也必须在增税或不增加服务成本的基础上提高其劳动生产效率。

总之,收入的减少、人口状况变化、雇员价值观的改变、劳动力队伍多样化问题,以及在有限提升机会的情况下如何挽留组织中的工人等等,这些因素结合起来使得公共和非营利性组织开始为其生存问题担心(布里森,1988;克林纳,1993)。要想适应这些变化,就必须有一支更灵活且拥有更高技能的劳动力队伍。为了生存,组织需要雇员们掌握新的技能。《艰难的现实和困难的选择》(全国州和地方公共服务委员会,1993)指出,新型公共管理人员需要具备五个方面的技能:团队建设能力,沟通交流能力,鼓励雇员投入工作的能力,致力于文化认识的精神,以及致力于提高质量的精神。这些技能在职员的招聘、选拔和培训等方面都对人力资源管理产生影响。公共和非营利性领域中的工作在性质上正变得越来越专业化,需要更高程度的教育。同时,需要体力的工作正在减少。公共和非营利性机构中的雇员常常和各种各样的人打交道,这些人中不少都与该机构有利害关系。纳税者、当事人、客户、当选官员、捐赠者、承包商、董事会成员和特殊利益集团都是关心组织表现的利害关系人。雇佣单位必须自问:怎样才能满足公众的目标并让组织的利害关系人满意。

公共和非营利性机构必须具备灵活性,并且必须能够适应社会的需要。它们必须寻求通过从事战略人力资源管理(strategic human resources management, SHRM)来改善其服务质量。职员招收和选拔的战略必须具有革新精神,必须为职员提供事业发展机会,工作分配必须具有灵活性,组织的政策必须对那些表现出众的人员给予回报,并让

那些表现不佳者承担责任。这些政策必须根据平等、有效和高效率的原则加以建立和实施。设计的工作表现标准必须有利于实现组织的目标和价值。

从历史上说,人力资源管理一直被人们看做灰姑娘——它总是处于边缘地带,不能与机构功能的核心融为一体。费茨昂(3页,1996)指出,从历史上看,人事部门要么是“组织受害者”的倾销地——讨人喜欢的人,可是在工作任务上却并不精熟,要么就是由生产线上的雇员所组成,这两种人都不具备正式的人事管理教育背景。他认为,人力资源管理部门相对于其他组织功能部门之所以处于边缘位置,是由于多年来人们一直认为组织不能衡量或者量化人力资源管理部门对组织关键的问题所做的贡献。人力资源管理部门既不按照财力条款——公司业务的一般特性——行事,也不善于告诉人们成功的人力资源管理部门和组织成就之间的关系。这样的结果就使大多数人力资源管理部门失去参与组织战略规划进程的机会,它们只好采取消极的态度,而不是通过与其他管理团体的合作来进一步阐明自己的政策并确定未来的目标。这种做法是一个错误。私人领域中的研究发现,人们从明智的人力资源管理政策中所得的回报能够超过他们从其他资源中所得的回报(卡西奥,1991;费茨昂,1996)。在公共和非营利性领域中,60%到80%的支出都用于人事方面,因而这里的战略人力资源管理就比私人领域中的显得更为重要。

本书的目的和读者

本书讨论的是公共和非营利性机构中的人力资源管理问题。尽管有关公共人事管理的教科书已有很多,但没有一本书讨论非营利性领域,这就忽略了一个为社会提供有益服务的重要部分。招聘和管理志愿人员或者与董事会成员共同工作等课题从来就没被讨论过。还有其他的遗漏,如有关非营利性领域中劳动关系的讨论就受到了忽视。举例来说,非营利性领域中的劳动关系是由修正后的《国家劳动关系法》(《劳资关系法》)管理的,大多数联邦雇员受联邦服务劳资关系法规

(1978年《民事服务改革法》第7条)的管理,而州政府的雇员则由他们各自的公共雇员关系法规管理。在公共领域中,求职者或雇员的宗教信仰无关紧要,在宗教信仰方面的歧视是被禁止的。但是,一些非营利性机构在宗教方面联合在一起,而且提供具有宗教性质的服务,在特殊情况下,他们可能会在宗教信仰的基础上歧视或反对求职者或雇员。

由于提供服务的非营利性组织通常总是政府合同或拨款的对象,因而随着非政府组织越来越多地被用来实施公共政策,一种新的政府间环境已经出现。克雷莫和格罗斯曼(1987)以及萨拉蒙(1992, 1995)把这种新的组织间环境称做“新政治经济”、“合同式国家”或是“非营利性联邦主义”。

本书所强调的是那些与提供公共福利或服务或是代表公共利益解决问题密切相关的非营利性机构。本书将专注于那些对卫生保健、社会服务、教育、艺术和研究负责的非营利性组织。从这些非营利性组织所提供的个人和社区服务的观点来看,它们的目标常常与许多政府机构的目标类似。

公共组织和非营利性组织十分相似,因为它们都根据自己的使命或所提供的服务来定义自己。这些服务常常是无形的,也难以衡量。接受公共或非营利性机构所提供服务的当事人以及提供服务的专业人员都很难判断这些服务的质量究竟如何。公共和非营利性领域两方面都对多样性的选区负责——非营利性机构要对支持者、赞助者、当事人以及为其提供资金并订立规则的政府部门负责;公共机构则要对各自的立法和司法机构负责,对纳税人、同性质机构、接受政府任命的官员、当事人、媒体以及其他各级政府负责(坎特和萨姆斯,1987;斯达灵,1986)。

利普斯基和史密斯(1989—1990)评论,公共和私人服务组织有许多相同的特点:通过合格和处理系统去调查当事人的需要。它需要维持一支有能力的高效的职员队伍,需要说明财政支出的理由。人们也期望这些组织能够公平(公正)行事,有助于解决可能发生但未预料到的复杂的、敏感的问题,能够以最小的成本保护赞助人的利益(高效性),能够忠实于它们所受命实现的目的(责任性),并能够保持诚信(财

政上的信誉)。

本书的概念基础是战略人力资源管理。战略人力资源管理就是人力资源管理组织的战略使命的结合。它修改人力资源政策和实践以符合组织今天所面临的以及今后将要面临的挑战。人力资源部门必须扮演一个积极主动的角色去引导并支持组织的努力以满足他们环境的挑战要求。本书所提供的信息就是为了提高人力资源管理活动的效率。

在许多组织中,人力资源管理的政策和实践都是为了应付特定问题而临时采取的,这些政策和实践并没有和组织的未来需求结合在一起。人们常常确立起一定的政策来解决当前某一问题,而并不考虑该政策的长期影响。这样的政策和实践把机构锁定在僵化的运作模式上,使得机构不能认识到其他战略可能更为适宜。

本书强调人力资源管理功能的重要性。本书将指出,在当前情况以及在机构改变的情况下,这些功能都会为完成机构使命做出重大贡献。本书的目的在于:让实践者、决策者(如当选官员)以及地方、州、联邦和非营利性组织中的董事会成员都认识到战略人力资源管理在管理变革中的重要性。本书将为实施高效人力资源管理战略提供必要的指导。

某些公共行政管理、非营利性领域管理的研究生项目提供了人事管理、人力资源管理、战略计划和非营利性领域管理等各方面的课程,本书也可用作这些研究生教育项目的课本。尽管有关非营利性领域管理的著述近年来逐渐增多,但讨论非营利性领域中人力资源管理问题的信息还几乎没有。本书应能有助于填补这一空白。

近来,公共事务和行政管理学院全国联合会重新定义了“公共行政管理”中“公共”一词的含义,这使得该词的含义也包括了非营利性领域。公共领域管理学院近来也已改称为公共和非营利性领域管理学院。这两例改变都反映出,公共行政管理领域内的实践者和研究人员已经越来越关注非营利性机构的管理。尽管许多公共行政管理课程都增加了非营利性领域管理的内容,但目前还没有一本公共人事的教科书是阐述非营利性领域内问题的。随着越来越多的公共行政管理教育

项目建立了非营利性领域管理这一专业,我们必须获得面临公共和非营利性领域中的挑战所需的资源,这是非常重要的。

本书内容统览

第一部分向读者介绍人力资源管理的背景和环境。第一章讨论社会和工作场所已经如何改变以及这些改变对人力资源管理的影响。第二章说明如果机构要保持其竞争性并能够完成其使命的话,战略人力资源管理和人力资源规划是如何必需。该章也说明战略人力资源管理和重塑政府如何一致起来。第三章介绍处理多样性问题对组织成功的重要性。第四章则介绍平等就业机会的法律环境。

第二部分介绍人力资源管理的手段和功能领域。每章中都给出了实例。第五章说明在执行人力资源管理政策或是发展职业记叙、工作表现评估方法、培训和发展项目以及职员招聘和选择标准之前进行职务分析的重要性。该章讨论了各种各样的职务分析手段。第六章介绍招聘和选拔职员的手段。该章概括了毒品检测、身体能力检测、心理测试以及公共和非营利性领域所使用的其他选拔手段。在该章结尾处,还解释了重要的心理测验学概念。

评估雇员的工作表现是第七章的重点。该章介绍不同的表现评估手段,并明确了这些不同手段各自的长处和缺点。该章也提出了评估人员培训和文件记录的重要性。同时,也讨论了工作表现评估中的道德问题以及记功付酬和 360 度评估,总质量管理法和工作表现评估之间的冲突。第八章明确了影响报酬政策和实践的内外外部因素。该章也讨论了用以发展报酬系统的手段,提供了有关工作评估系统的实例,并说明了非传统的支付系统。第九章讨论了由雇主提供的福利和养老金。

第十章的重点是培训和发展活动。技术和人口状况的改变以及新的责任和期望的发展使得培训和事业发展比以往任何时候都更加重要。该章探讨识别培训需要,建立培训目标和课程,对培训进行评估,概括了不同的培训形式。该章举出管理培训和事业发展项目的实例作

为本章的结束。第十一章(也是第二部分的最后一章)讨论了公共和非营利性领域的集体劳资谈判。该章探讨了对于非营利性机构中的雇员、联邦雇员、州立机构雇员和地方机构雇员劳动管理关系的法律环境,也为确定谈判单位、工会保障、不公平劳动实践、管理权利、僵局解决和申诉仲裁等概念提供了定义和解释。该章还探讨了工会存在于公共和非营利性领域之中的原因。

第三部分从人力资源管理实践方面移开,而专注于讨论公共和非营利性组织所面临的有待解决的人力资源管理挑战。第十二章讨论了管理志愿人员的重要性,以及人力资源管理实践如何能使志愿人员工作经历既对组织有利,又使志愿人员自身满意。第十三章总结了一些已经开始对人力资源管理实践造成影响的问题,这些问题可能会在未来变得更加重要。该章讨论了外包服务、工作场所的暴力、冲突解决选择手段以及信息和计算机技术的革新。最后一章为全书提供了一个全面的总结。该章总结了前面各章中的关键课题。我希望通过这本书使公共和非营利性领域中的行政管理人员认识到前瞻性人力资源管理实践的重要性。

琼·E.派恩斯

南伊利诺伊州爱德华兹维尔,1996年12月

致 谢

许多人都为本书做出了可贵的贡献。首先,我要感谢乔西-巴斯公司的阿兰·史雷德和苏珊·威廉姆斯以及詹姆斯·L. 佩里和两位匿名阅稿人,他们都提供了非常有益的评论和建议。

许多同事为我提供逸闻趣事,或者帮我审阅前面各章,或者两样都做。他们给了我很大的帮助。我要感谢南伊利诺伊大学爱德华兹维尔分校心理系的利恩·巴特勒斯,伯克舍农场青年服务中心的安妮·格戈迪奇·戴雷,以前在特殊儿童的父母组织工作的帕特里西亚·格戈德斯坦,大圣路易斯统一之路的珍妮尼·哈利斯,以前在“人民之地”工作的瑟波坦博·麦卡多,以及纽约州青年局的帕特里西亚·穆雷。我还要感谢特蕾沙·瓦西兰克,她极富耐心而且以永不停歇的好心情准备并修改了书中的表格和例证展示。我要特别感谢我的丈夫麦克·麦克诺顿,他在编辑方面一直给我以帮助。

我还要向我的家人表达我的感激之情,他们一直给我以支持和鼓励。母亲、父亲、罗宾和麦克,谢谢你们! 这本书献给我的母亲,她一直鼓舞我去做得最好。

作者简介

琼·E. 派恩斯是南伊利诺伊大学爱德华兹维尔分校的公共行政管理和政策分析的副教授。她于1979年从SUNY 奥斯维苟获公共法律学士学位,并分别于1983年和1988年在佛罗里达州的大西洋大学获公共行政管理硕士和博士学位。

派恩斯曾与J. M. 莱佛提合著《地方政府的劳动关系:公共行政管理人员指南》(1993)。她也曾在《公共人事行政管理评论》、《公共人事管理》、《应用心理学报》、《管理系统报》、《刑事司法报》、《美国警务报》、《公共劳动生产率和管理评论》、《公共领域中的集体谈判学报》、《公共行政管理季刊》和《商业和心理学报》等刊物上发表文章。