

国外行政学经典译丛

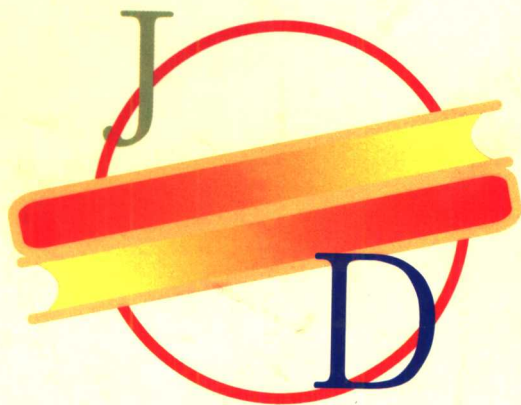
GUO WAI XING ZHENG XUE JING DIAN YI CONG

政府人事管理

〔美〕杰伊·M·谢夫利兹

戴维·H·罗森布卢姆 等著

彭和平 等译 王 谨 等校



中共中央党校出版社



国外行政学经典译丛

政府人事管理

(美) 杰伊·M·谢夫利兹、
戴维·H·罗森布卢姆等著
彭和平等译 王谨等校

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

北京市版权局著作权合同登记章

图字：01—96—0358 号

图书在版编目(CIP)数据

政府人事管理/(美)Jay·M·Shafritz等著;彭和平
等译;王谨等校. —北京:中共中央党校出版社,1997.1
ISBN 7-5035-1433-7

I. 政… I. ①谢…②彭…③王… III. 国家机
构-人事管理-美国 IV. D771.233

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第11944号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄100号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1997年1月第1版 1997年1月第1次印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 10.875

字数: 270千字 印数: 1—3000册

定价: 14.50元

国外行政学经典译丛

主 编 竹立家 阮博文

副主编 罗文强 郭晓来 彭和平

编 委 (按姓氏笔划排列)

文 瑞 王 屏 叶 舟 卢永鸿

乔 兵 李登样 陈汉宣 林道超

周志忍 张启枝 张赞贤 徐伟新

翁永光

序

经典的意义在于它的持久价值和影响力。勿容置疑，任何一门科学体系在自己的形成和发展过程中，都有一些可以称之为经典的著作为本学科体系的建构提供某些具有基础性和普遍性的原则和规律，行政科学也莫能例外。

自 1887 年威尔逊发表《行政学研究》一文以来，经过一百多年的发展，行政学作为一门科学已稳固地确立了自己的学术地位，形成了自己的研究对象、研究方法和一些基本的原则与规律。特别是在第二次世界大战以后，随着世界政治经济体制的演变、各国的交往与联系日趋密切和科学技术的飞速发展，改革政府职能、提高政府工作效率、实现社会公正和遏制政府官员腐败等，已经成为世界各国政府所面临的共同课题。在这种情况下，行政学的研究更凸现其重大的理论和实践意义。

在邓小平建设有中国特色的社会主义理论指导下，随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，与市场经济相配套的行政体制改革已被提上议事日程，从政府职能转变到改革人事制度、从政企分开到国家公务员制度的实施等，已经成为中国政府行政体制改革的重要内容，并已取得初步成果。不言而喻，作为一个 12 亿人口的社会主义发展中国家，政府的行政管理必然具有自己的特点。立足于我国的基本国情，认真总结长期以来特别是改革开放以来的实践经验，积极探索我国行政体制改革的目标与路子，是我们面临的一项重要任务。在这个过程中，学习和借鉴国外行政学理论的一些有益的内容无疑具有不可忽视的积极意义。

0420264

中国政府改革、发展和稳定的治国大政方略，是在唯物史观指导下，从社会系统论的角度出发，全面致力于经济增长和社会进步相协调的发展战略，这一发展战略强调，在经济发展中不仅要讲资源配置的优化，还要注重制度的革新和管理人才资源配置的优化。显而易见，在中国社会全面发展的过程中，高效、优化、公平的政府行政运转机制是社会全面发展的基本保证。没有经济总量的持续增长和结构改善，任何社会进步是不可想象的，同样，在社会进步的概念中忽视文化因素、人的因素、价值观念和行政体制等的作用，也是不科学的。在世纪之交，在中国政府和人民迈入新世纪的过程中，以“经济发展和社会全面进步”为中心的宏伟蓝图，正在成为中国政府和人民的基本价值追求。

因此，这一套《国外行政学经典译丛》，将会对我们正在进行的管理体制和行政体制改革、对我们所致力经济和社会协调发展的战略有所帮助和启示。同时，也会有助于正在起步阶段的我国行政学理论的研究。

当然，由于行政学与政治学是紧密联系的一门科学，不同的社会历史条件、文化背景、价值追求、政治制度和行政体制等，都会对行政学的理论研究和改革实践产生不同的影响。适合国外政府行政管理的理论和实践，并不一定适合我国国情，适合我国的政府管理。所以，译者力求以马克思主义的立场、观点和方法，结合中国政府管理中的具体问题来研究和分析这些著作。他山之石，可以攻玉。分析和批判、比较和借鉴、学习和吸收国外行政学理论的优秀成份，摒弃其糟粕，把我国行政学的理论研究和行政改革的具体实践引向深入，这恐怕是我们对待这套丛书的比较正确的态度，也是出版这套丛书的意义之所在。

桂世镛

1996年5月于北京

中译本序言

《政府人事管理》一书现在终于与中国读者见面了,作为此书作者我感到很高兴。最近一次的中国之行,我有幸与中国人民大学和国家行政学院的行政管理专家和研究人員一起探讨有关公共行政管理方面的问题。我们双方都有共同的兴趣,为改善公共人事管理工作进行不断的努力。我深信,中美两国之间有关公共行政管理方面的更深入的交流将会取得巨大效果。《政府人事管理》一书在中国的出版,必将有助于促进这种交流。我期待有一天,中国行政管理方面的研究成果也能以英文译本形式与美国读者见面。

《政府人事管理》全面阐述了美国公共人事过程的历史和现状,尽管它集中论述的是联邦政府的人事管理,但是也描述了州和地方政府的管理实践,就象劳动关系的情况一样,州和地方政府的人事管理工作已得到更充分的发展。此书把公共人事看作是历史、政治、法律和管理理论的产物。换句话说,我们把它看作是政治文化的组成部分,而不是不经修饰、很容易从政治体制到政治体制来回转换的相互联系的一组技术。我们希望,通过分析美国的人事管理实践,本书能够帮助中国读者发展最适合于中国的人事管理的实践方法。

作者非常感谢中国人民大学的彭和平,感谢他对于翻译《政府人事管理》一书的兴趣和所做的大量工作,并向他对此项目承担的义务表示致谢,我们希望将来有机会能与他和其他中国读者探讨公共人事管理方面的问题。

戴维·H·罗森布卢姆

美利坚大学公共行政学资深教授

1993年8月11日

译 者 的 话

《政府人事管理》一书是美国匹兹堡大学公共和国际事务研究生院教授杰伊·M·谢夫利兹和阿尔伯特·C·海德、美利坚大学公共事务学院教授、《公共行政评论》主编戴维·H·罗森布卢姆、纽约州立大学公共事务研究生院教授诺尔马·M·里卡西的重要著作。本书1976年出第一版，其间经过不断再版，1992年在原有基础上作了较大修改后正式出了第四版，本书是第四版的中文译本。

杰伊·M·谢夫利兹教授、戴维·H·罗森布卢姆教授等都是著述甚丰的公共行政学家，对公共行政学、组织理论、公共事务和公共政策、政府人事管理等领域有深入的研究和独到的见解。本书引用大量历史文献和资料，采用史论结合方式，系统论述了政府人事管理的基本理论、原则和方法。全书分为七部分，共十六章，阐述了美国文官制度改革的历史和重要变革，论述了职位分类和职位管理、公共人事管理的法律及其社会环境、公共部门的劳资关系、生产率管理、全面质量管理、人力资源的计划与开发等现代政府人事管理的重要课题。全书史料翔实、论述系统、结构严谨，有较高的学术价值和研究价值。为了有助于了解国外政府人事管理的理论和方法，推动我国公共行政学的理论研究和实践，我们翻译了这本书。由于出版的字数限制，在翻译过程中删去了每一章的引言、文献目录以及引证的许多资料和图表，有兴趣的读者可找英文版查阅。

1987年我们译完了以企业管理为主要内容的《人事管理学》一书之后，当时的人事部副部长焦善民同志提出再翻译一本政府

人事管理方面的著作，我们即选中本书的第二版组织翻译。在译完初稿时，我们先后发现了本书的英文版第三版、第四版，于是又花了不少时间对照修改。多年来，译者和本书的几位作者有着友好的书信往来，并在北京和华盛顿进行过愉快的见面和交谈，译者在联系本书的版权方面得到了他们的热情支持，戴维·H·罗森布卢姆教授还特意为本书写了中译本序言，在此表示衷心感谢。

参加本书翻译的人员有彭和平（绪言、导言、第4、5、6、8、13、15章）、彭卫平（第1、2、3章）、童英（第2、7、12、14、15章）、王鑫鑫（第4、5、8、13章）、赵冰（第7章）、王媛（第9章）、赵忠凌（第10、11章）、冯驰（第12章）、王丹彦（第6、14章）、孙柏英（第9、16章）。王谨校第1——7、9、10章、王泰玄校第11、13——15章。第三版译稿由王谨统校定稿，第四版修改、增加部分由彭和平、童英、孙柏英翻译、修改、统校。本书的翻译和出版工作得到了原人事部副部长焦善民、国家行政学院副院长程连昌的热情鼓励和支持，吕雁、彭程帮助做了大量的译稿整理工作，在此一并表示感谢。由于译者水平所限，错误之处在所难免，敬请读者和专家们指正。

第四版绪言

本书第四版对第三版做了较大的修改和补充。当历史没有发生多少变化时，政府人事管理的方方面面却发生了很多变化。由于美国社会和政府人事管理领域发生的迅猛变化，我们需要对本书做较多的修正，因此我们邀请纽约州立大学的诺尔马·里卡西帮助我们从事这一工作。这样，原来的三名火枪手现在变成了四名。我们的工作相互联系的，无论对本书是褒还是贬，我们都集体承担。

对于一本书的作者来说，大概没有什么事情像有机会再版更令人高兴了。这不仅使作者有机会纠正原有的错误，而且使其有机会充分采纳读过前几版的许多读者的意见，他们有的是素不相识的人，有的是我们的朋友。我们希望纠正前几版中因青年时期著书立说存在的缺点和不足。这一“青年人”的事务已不再适用于我们当中的好几个人了。似乎确实可以这样说，我们当中的好几个人已经随着这本书逐渐步入老年了；但是，我们并没有老到不能继续修改本书的地步。我们当中毕竟还没有一个人已经到了五十岁——虽然有三个人正逐步接近于这一年龄。

我们仍像从前一样希望与学术界和专业领域保持沟通。我们愿意在有力的支持下继续对本书进行修改和补充，使之更加完善。

杰伊·M·谢夫利兹

诺尔马·M·里卡西

戴维·H·罗森布卢姆

阿尔伯特·C·海德

导言：为什么写这本书

政府人事管理是一项迅速发展的事业。这是它的必然趋势。虽然公共政策的旋涡不断向前推进，但使政策过程具有延续性的却是人事管理工作。虽然国家组织决定平等就业机会是一个不能再被忽视的目标，但负责实现这一目标的却是负责人事管理的人员。美国最高法院规定，所有挑选雇员的方法都必须经经验证明是合法的，并使考试有正当根据，然而而使其在法律方面站得住脚的却是人事部门的测试人员。各行政管区的执行部门负责与公共雇员工会谈判新的合同，但负责协调日常劳资关系的却是部门的人事官员。在 60 年代初，这些问题没有一个曾对美国政府人事管理有过重大影响。当时公众刚刚开始考虑实现所有公民权利平等的问题，文官考试很少发挥作用，全国雇员工会运动也还处在萌芽阶段。今天，这些问题已成为社会注意的中心。像人力资源规划、生产率的测量方法、工作设计等这样一些政府人事权限的其他方面的问题也使人们感到不能不予以关切。明天，这些问题仍将是社会注意的中心。本书的主要目的就是要向读者揭示政府人事管理实际工作中的基本因素，并侧重论述现在和将来人们最迫切关心的问题。

本书不是为那些想经过十门课程的轻松学习就能成为人事专家的人写的《如何做人事工作》的书，而是一本为那些想要或者正在人事部门从事管理工作、需要对政府人事运行有基本了解或作出评价的人而写的《什么是人事工作》的书。人事过程的基本内容在很大程度上是随管理权限的变化而变化的。由于法律和习惯不断变化，提出一种适用于任何特定程序的“正确方式”是无

济于事的。因此，本书有关程序的几章将集中论述这些课题的基本理论和未来趋势。有了这方面的知识，勤奋的读者就可以奠定这方面的理论基础，从而使其可以迅速消化和掌握因管辖权不同而改变的具体程序。我们的要点是描述而不是规定。目的在于为读者到社会上工作，适应政府人事部门的情况做准备，而不是为读者成为一个基础狭窄的人事官员作准备。如果后者是读者的目标的话，那么也应该以此为起点。

人事管理在私人部门和在政府部门中的本质不同可以概括为一个词，这就是政治。政府人事管理过程是一个政治过程。坦率地讲，正是因为这一点，才使它成为一个令人感兴趣的研究领域。如果不对其政治动力作出正确评价，我们就不能充分了解政府人事管理过程，这是一个基本前提。所有在政府人事领域工作的人必须都接受他们的政治命运：他们不能自欺欺人地认为可以像从事工业人事业务那样来从事政府人事业务。我们必须慎重地对待政府人事管理的政治性质。使政府人事管理业务立足于较现实的基础上的第一步是政府高级官员和工会领导者都承认人事管理是一个政治过程。即使传统的政治观念不再支配人事政策的细节也是如此，这就好比是要防止酒精中毒，第一步是让酒精中毒者承认自己是一个酒精中毒者，即使他停止了喝酒，也仍然是一个酒精中毒者。因为脱离其具体的历史条件，人们就不能理解或正确评价政治现象，所以，本书提供了许多背景材料。虽然本书是从叙述政府人事制度及其实践的历史发展开始的，但其后各章的许多内容也包含了许多重要的历史资料。本书的绝大多数读者将是准备长期从事公共管理工作的人。因此，他们必须对诸如公共部门的劳资关系或平等就业机会等问题的发展有充分的了解，以便能为适应这些领域的未来发展做好准备。

敏锐的读者很快就会注意到，书中没有脚注。各章涉及到的著作都列在每一章的参考书目中。大多数较长的引文都采用另一种字体，这样就不会和本书主体格调相混淆。尽管本书读起来可

能不太“轻松”，但是，我们认为，不需要在此表明阅读本书的学术价值。

请细心读完，你将获益匪浅！

目 录

中译本序言	(1)
译者的话	(2)
第四版绪言	(4)
导 言：为什么写这本书	(5)

第一部分 公共人事管理的历史与 政治活动进程

第一章 文官制度改革	(1)
第一节 历史的回顾	(1)
第二节 政党分肥制	(2)
第三节 改革的动机	(4)
第四节 改革的动力	(5)
第五节 格兰特总统的文官委员会	(7)
第六节 文官改革协会	(9)
第七节 联邦一级的改革	(9)
第八节 城市改革的努力	(10)
第九节 1978 年的文官制度改革法	(11)
第二章 改革运动立宪的成就	(15)
第一节 文职人员的核心地位	(15)
第二节 彭德尔顿法案	(17)
第三节 主要的人事机构	(18)
第四节 第一阶段——制定政策	(19)
第五节 第二阶段——科学管理	(20)

第六节	第三阶段——中央集权	(20)
第七节	第四阶段——联邦人事工作的分权	(21)
第八节	第五阶段——文官委员会的让位	(22)
第九节	第六阶段——1979 年的改革	(24)
第十节	第七阶段——改革后的时代	(27)
第十一节	州与地方机构	(31)
第十二节	委员会形式的衰落	(35)
第三章	公共人事管理受到的政治影响	(36)
第一节	篡改功绩制	(36)
第二节	公共人事管理的幕后活动	(37)
第三节	失去的专业化	(39)
第四节	文化背景	(43)
第五节	改革运动的遗产	(47)
第六节	沃尔克委员会	(54)

第二部分 职位管理

第四章	人力资源计划	(55)
第一节	人力资源计划的环境	(55)
第二节	“困难时期”的人力资源计划	(58)
第三节	对人力资源计划的历史考察	(61)
第四节	劳动力规划	(63)
第五节	人力资源供给的预测	(67)
第六节	组织需求的预测	(69)
第七节	公共部门中的劳动力质量：人力资源计划的 评估内容	(74)
第五章	职位分类和工资	(77)
第一节	职位分类的由来	(77)
第二节	职位分类的政治特性	(78)
第三节	因素评价系统	(82)

第四节	工资改革和“平静的危机”	(87)
第五节	90 年代的联邦工资改革	(92)
第六节	工作再设计和技术	(93)
第六章	人员招聘、选择和工作安排	(99)
第一节	统一准则的制定	(99)
第二节	公共部门雇用工作的重要性	(105)
第三节	人员等级和职位等级	(107)
第四节	选择的合法性	(109)
第五节	考试和合法化	(111)
第六节	PACE 时期	(117)
第七节	ACWA 时期	(119)

第三部分 公共人事管理的法律环境

第七章	平等就业机会	(122)
第一节	过去的弊端	(122)
第二节	平等就业机会的发展	(125)
第三节	平等就业机会组织	(129)
第四节	平等就业机会的政策	(131)
第五节	肯定性行动方案	(135)
第六节	平等就业机会的指控制度	(138)
第七节	绩效考核与平等就业机会	(140)
第八节	平等就业机会所关注的其他问题	(141)
第九节	性骚扰	(142)
第十节	平等就业机会的经验教训	(144)
第十一节	未来的挑战	(152)
第八章	可比价值	(154)
第一节	什么是可比价值	(154)
第二节	男女工资差别：原因和对策	(157)
第三节	法律和司法方面的发展	(159)

第四节	行政和立法方面的发展	(166)
第五节	90年代的可比价值问题：新的方向	(173)
第九章	公共人事管理的宪法问题	(174)
第一节	公共雇用关系	(174)
第二节	个人权利模式	(176)
第三节	公职模式	(178)
第四节	言论自由：超党派的言论	(180)
第五节	政治中立	(182)
第六节	结社自由	(185)
第七节	自由	(186)
第八节	平等保护	(187)
第九节	听证的权利	(189)
第十节	隐私权	(192)
第十一节	不服从命令的权利	(196)
第十二节	司法影响力	(197)

第四部分 公共部门的劳资关系

第十章	劳资关系：发展与前景	(199)
第一节	概述	(199)
第二节	公共雇员组织工会	(204)
第三节	1978年的文官改革法	(212)
第四节	州和地方的安排	(215)
第五节	结论	(218)
第十一章	劳资关系：方法、参与者、策略和政治	(221)
第一节	加入和组织工会的权利	(221)
第二节	建立集体谈判关系	(223)
第三节	谈判单位的确定	(224)
第四节	谈判范围	(226)
第五节	不正当的劳资做法和诚意	(227)