



★ 美国政府 ★ ★ 人力资源管理 ★

于永达 战伟萍 编著



清华大学出版社

美国政府 人力资源管理

于永达 战伟萍 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以中国政府对人才和人力资本的战略开发为应用背景,以美国公共人力资源管理理论、流程体系、法律框架、测评方法、数据资料为依托,评述了美国政府对人力资源的开发利用、教育培训、配置管理的过程、模式、机制改革及未来的发展趋势。对管理过程中所涉及的政治关系、权利义务、公共利益等方面的典型案例,通过筛选附加在章节之后,以便于读者理解内容并进一步思考借鉴。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

美国政府人力资源管理/于永达,战伟萍编著.--北京:清华大学出版社,2011.4

ISBN 978-7-302-23728-0

I. ①美… II. ①于… ②战… III. ①国家行政机关—劳动力资源—资源管理—美国
IV. ①D771.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 167203 号

责任编辑:金 娜

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:15.25 字 数:340 千字

版 次:2011 年 4 月第 1 版 印 次:2011 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:38.00 元

产品编号:039666-01

前言

FOREWORD

中国经过 5000 年文明发展进化,累积人力资源达 13 亿之多。作为人力资源大国,中国政府“以人为本”的战略定位,将为社会经济的长足发展积蓄持久动力。实施“人力资本战略”在任何国家任何时期都是首居要位的明智决策。中国政府在世界政治经济发展复杂化的今天,抓住人力资本核心要素促进社会经济发展,意义深远而重大。

优质高效地开发配置人力资源,让资源升值,化资源为财富是政府的责任和义务,也是政府领导力、调控力、贡献力的真功夫、硬功夫之所在。政府领导力是人力资源中的重要资源,是一切要素中的决定性要素之一。社会经济的发展质量取决于政府领导力本身及其张力。

人力资源的升值是在社会经济发展进化中形成的。人类在用自然资源创造财富的过程中积淀了文化,发明了科学技术;文化的交融和技术的进步提升了人类活动的价值。周而复始,人类以一种螺旋式的上升进入了物资、人文和谐共生的文明社会。而这一过程总是被一只无形的力量牵引着。这种力量就是领导力。

领导力是一种被人们广泛认同的人文精神、政策法律、制度规程、科学方法等。而这些人文理念一旦与人的自然属性融合,就会滋生出向前的向上的动力、爆发力……推动人类跃向更高的层次。从这个意义上讲,领导力是一种人文认同度。

人文或科学技术是人的价值所归。在以人力资本为主导的社会经济体系中,政府要以润物无声的人文手段作用与人的心智,使之合作、创造、创新。

社会经济的快速发展对人才的人文、科学技术素质要求越来越高,对政府职能的改进,公共服务效率、效能的提升,进而对人才的需求更多更迫切、标准更高。保证最重要的岗位配置最优秀的人才,集聚优势的人力资本,成为各国政府增强领导力、公信力、发展社会经济活力的要务。

在社会经济全球化、智能化、网络化的发展背景下,金融资本可以在全球瞬间流动,人力资本则难以在短期一蹴而就。如何高效开发利用人力资源成为各国政府面临的重大课题。人力资本的开发最为耗时耗力耗财。根据美国相关部门统计,与人力成本相关的费用占公共部门运行成本的 50% 到 70%。^①

我国在社会经济快速发展的 30 年里,对人力资源和人力资本的迫切需求,让政府的相关部门把人才的培养和造就放在了重中之重的位置。我国政府领导人强调,要切实做好人才工作,加快建设人才强国,是推动经济社会又好又快发展、实现全面建设小康社会奋斗目标的重要保证,是确立我国人才竞争优势、增强国家核心竞争力的战略选择,是坚持以人为本、促进人的全面发展的重要途径,是提高党的执政能力、保持和发展党的先进性的的重要支撑。全党全国要统一思想,真抓实干,全面落实加快建设人才强国战略的各项任务,努力培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以亿计的专门人才和一大批拔尖创新人才,进一步开创我国人才事业发展的新局面,为全面建设小康社会、中等发达社会,加快推进社会主义文明化、实现中华民族伟大复兴提供有力的人才保证。

人才战略的规划实施,需要高瞻远瞩的境界、全球化的视野、与时俱进的发展理念、理论、机制和体系。中共中央组织部等国家相关部委的人力资源管理机构,在我国人力资源开发管理规划过程中,建立了融合中西、博采众长的领导干部考试、测评、选拔、任用升晋机制和管理制度。与此同时,也为我国人才事业的建设做了大量的实验铺垫工作和国际化的研发工作,为进一步建立、健全我国的人才培养机制和体系奠定了坚实的基础。而世界发达国家在公共部门人力资源管理方面的模式和经验对于我国人才事业的发展完善有着重要的借鉴价值。

^① JAY M S, NORMA M R, DAVID H R. Personnel management in government: politics and process[M]. 5th Ed. CRC Press, 2001.

美国是最早颁布文字宪法的国家之一。自 1776 年建国后,美国经历了内战、世界大战和数次经济危机,然而却在两百余年的发展过程中,以其体制的创新性和经济技术的高效性成为全球最具有影响力的大国。这与美国的政府领导力和管理机制创新密不可分。美国政府的领导力与经济社会的发展相辅相成;政府的人力资源管理制度也在不同时期,根据政治、经济、社会等因素的变化不断地创新变革;科学的管理方法与社会实践的有机结合,使美国在 20 世纪末的改革浪潮中,构建并完善了以绩效、中立、常任为特点的公共人事制度管理体系。正如美国行政学者 D. 奥斯本和 T. 盖布勒在《重塑政府》一书中所言,重塑公共人事制度的任务不仅仅是改革过去的公务员制度,更需要为现代政府确立合适的人事制度并建立这种制度。

我们有理由相信,对于全世界而言,进一步建立、健全现代化的切实可行的人力资源开发管理制度,并优质高效率的实施运作过程中不断地创新完善,必然会培育造就出更加优质的人力资源和更加高效的人力资本。

需要指出的是,各国政治制度、组织架构、文化传统、经济体系等方面的差异,使得人力资源管理的目标定位和体制特色不尽相同,但由此体现更多的是彼此间的互补性、融合性和借鉴性。中国与美国等发达国家国情不同,政府人力资源管理体系和官员的职务担当也不能照搬任何一种成型模式;即便是发达国家,由于不同地区的内部差异,也存在不同的制度体系和管理模式。

因而,本书只有建立在对美国等各种模式进行深入地分析、比较基础上,才会凸显其参考价值和借鉴意义。本书的编写选取了与我国政府人力资源管理密切相关的理论体系、流程方法和法律框架等,兼顾政府人力资源管理知识的更新,总述美国等发达国家政府的人力资源管理的实践及其对社会发展的推动作用。

清华大学公共管理学院 于永达

2010 年岁末于美国哈佛大学

第一章 绪论	1
一、政府人力资源管理的框架	1
二、美国政府的劳动力	4
三、本书的结构	6

第一编 历史与现状

第二章 政府人事管理发展简史(上)	9
一、精英治理时期	9
二、政党分肥时期	10
三、彭德尔顿法改革时期	11
四、科学管理与分权时期	13
五、文官制度改革法时期	15
第三章 政府人事管理发展简史(下)	20
一、克林顿政府的重塑改革	21
二、布什政府的人力资本战略管理改革	28
三、奥巴马政府的人力资源管理挑战	32
四、当前联邦政府雇用趋势	33

第四章 州和地方政府的人事管理改革 37

- 一、州政府人事管理制度的变迁 37
- 二、州政府人力资源规模 40
- 三、地方政府人事管理制度的变迁 42
- 四、地方政府人力资源规模 45
- 五、集权与分权 47

第五章 美国政府人力资源管理组织 50

- 一、人事组织的功能与授权 50
- 二、联邦政府人事管理体系 52
- 三、联邦政府人事管理部门 61
- 四、政府人事部门间的协调与合作 64

第二编 组织需求**第六章 人力资源规划** 71

- 一、人力资源规划的目的 71
- 二、人力资源规划的步骤 73
- 三、人力资源需求预测 78
- 四、人力资源供给预测 79

第七章 职位管理 81

- 一、职位分析 81
- 二、职位说明 84
- 三、职位分类 88

第八章 招聘与选拔 93

- 一、招聘流程 93
- 二、选拔制度 102

三、选拔方法	103
四、测评中心	109
第九章 绩效评估	113
一、个人绩效评估	113
二、绩效评估的应用	119
三、联邦政府的绩效评估	120
四、团队绩效评估	123
 第三编 员工需求	
第十章 激励理论	131
一、激励的前提：“人”的特征与需求	131
二、激励的方式：制度与领导力	134
三、激励的效果：员工组织承诺	137
四、团队激励	139
第十一章 员工薪酬	141
一、薪酬激励原则	141
二、薪酬设计	143
三、绩效工资与宽带制	149
第十二章 其他激励制度	155
一、晋升	155
二、解雇	157
三、福利项目	158
四、退休金计划	161
第十三章 员工培训	163
一、培训意义与分类	163

二、培训的设计	167
三、培训的系统实施	169
四、培训评估	174

第十四章 美国公务员的法律保障

一、公务员权利与义务的平衡	177
二、公务员的基本权利	180
三、政府中的平等就业	183
四、公共部门劳资关系	187

第四编 战略需求

第十五章 绩效管理体系

一、目标管理体系	193
二、全面质量管理	197
三、平衡计分卡	199

第十六章 管理高端人力资源(SES)

一、SES 能力框架	204
二、SES 的选拔	208
三、SES 的培训发展	210
四、SES 的激励与挑战	213

第十七章 公共人力资源管理危机与应对

一、人力资源危机分类	216
二、危机管理过程	220
三、老龄化与继任管理	222
四、美国人力资源管理危机与应对	225

结束语：健全“动态循环调控体系”

提升人力资源管理质量	229
------------------	-----

参考文献	231
------------	-----

绪 论

一、政府人力资源管理的框架

人力资源管理,就是指运用科学的管理方法,对人力进行合理的培训、组织和调配,同时对人的思想、心理和行为进行恰当的诱导、控制和协调,充分发挥人的主观能动性,使人尽其才,事得其人,人事相宜,以实现组织目标。从图 1.1 中可以看出,在研究组织与个人之间的互动关系中,需要考虑很多因素,包括管理环境,管理主体,管理制度和管理产出。

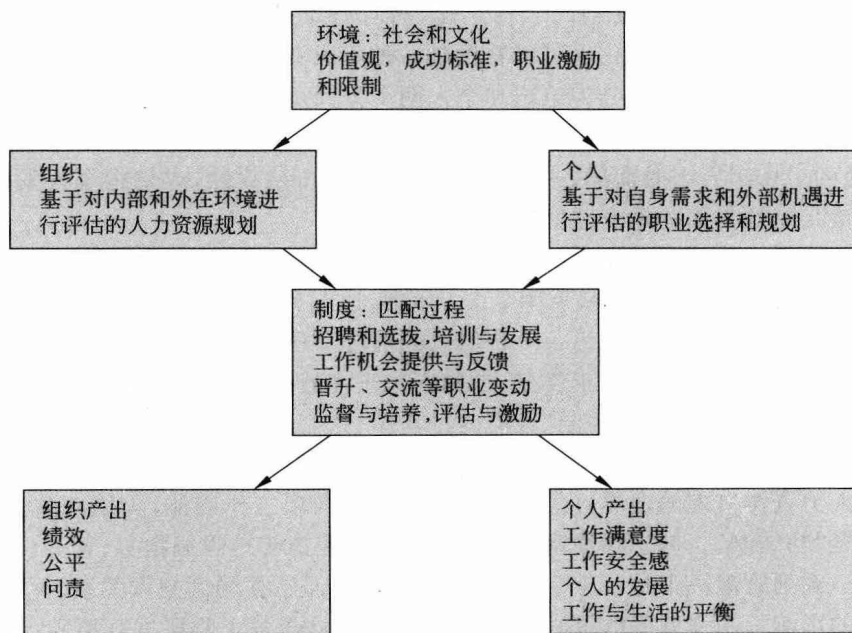


图 1.1 人力资源管理过程的基本模型

人力资源管理环境是指组织工作的政治背景、法律限制、可得资源、工作任务方向等宏观的、难以通过组织自身力量改变的要素。组织和个人都存在于一种社会体系环境中,这种社会体系的价值观和对成功的定义决定了人力资源管理的使命和核心价值。在进行人力资源规划,甚至任何的战略管理规划之前,必须认真审视组织所处的环境。通过对环境的了解,可以认清组织使命、主要任务等战略目标,还可以确定组织行动、变革的界限,确认组织行为符合法律要求,包括信息公开程度、对残疾工作人员的安排、对部门人事组成的安排等,这些对于公共组织尤为重要。

人力资源管理的方方面面都直接或者间接地受到环境的制约。当前,由于技术的复杂性,政府部门中对经济、金融、计算机等专业人士的需求逐渐增加,对人员素质的要求也不断提高,这使得人力资源规划中对组织人员需求的设计、对绩效评估中标准的设定等问题也逐渐变得复杂多样。信息技术的快速发展和电子政务的推广对世界各地政府的在职公务员提出了共同挑战,这种环境要素使得电子政务应用培训成为政府人力资源培训中的基础部分。

管理主体分为组织和个人,组织的成功与否取决于员工的绩效,而员工依赖于组织提供工作岗位和职业发展机会;从根本上来看,人力资源管理就是解决组织目标与员工目标如何匹配的问题。两类主体的目标在相互协同中产生了各种制度,如图 1.2 所示。管理制度是固化在组织中的、成文或不成文的规定,限制所有成员的自由裁量权,保证组织效率、公平、公开和公正等产出要素。不同于环境的外部变量特征,领导者和组织的成员可以在组织变革中实现价值,创造绩效。

一般的政府人力资源管理制度包括人员分类制度、招聘制度、薪酬制度、职业发展制度、培训制度、评估制度等。不同组织有着不同的制度要素,并且有着路径依赖的特点,在缺乏创新的公共组织中,制度趋向于稳定化,而且很难变动,路径依赖的特点尤为突出。组织内部长期形成的组织文化也可以看做是一种不成文的制度。

人力资源管理的产出可分为组织和个人两个方面。组织的需求在于通过对人才进行招聘、管理和开发来维持效率,提高产出,并不断成长。而个人的需求在于找到合适的工作,合适的工作因人因时而异,或是指稳定性,或是指挑战性,或是指个人发展的机会。只有同时满足这两方面的需求才能够产生有效产出。

在从传统的人事管理到现代的人力资源 and 人力资本管理的转变过程中,最核心的三种价值观是:效率、公正和负责,见图 1.3。通常,这三种价值观并不是完全吻合的,对一种价值观的强调很可能会损害另一种价值观的推行。尽管根据个人绩效进行管理这种观点在当前看起来是十分普遍和正常,但是构建基于绩效的美国公务员管理体制的过程却并非一帆风顺的。在构建“功绩制”政府的过程中,这三种价值观的此消彼长导致了人事制度的反复和波折。

政府人力资源管理的最终目的是服务于政府的各项工作职能,美国政府当前最突出的特征就是“功绩制”。基于功绩制原则的政府人力资源管理强调招募、晋升、奖励以及解雇雇员等一系列管理决策是基于个人绩效而作出的,而不是受到党派关系、种族、性别、年龄等因素的影响。功绩制度的核心原则包括:(1)从社会各个阶层进行招聘,选拔和晋升遵循公平和公开竞争的原则;(2)雇用过程避免非绩效因素的影响;(3)同工同酬;(4)行为标准化;(5)充分有效地利用联邦政府的工作人员;(6)基于绩效进行留任和免任;(7)有

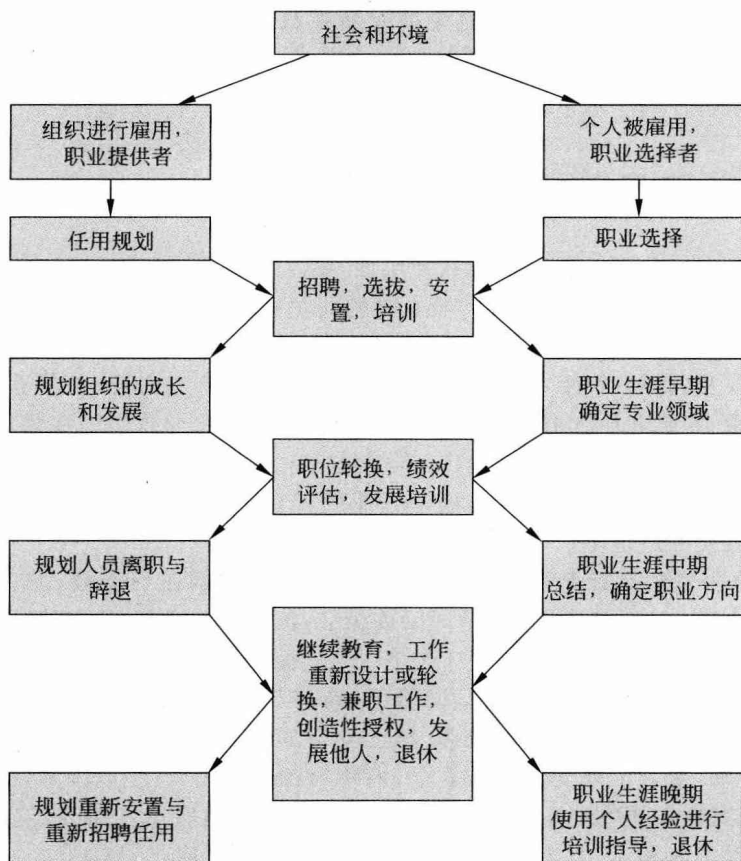
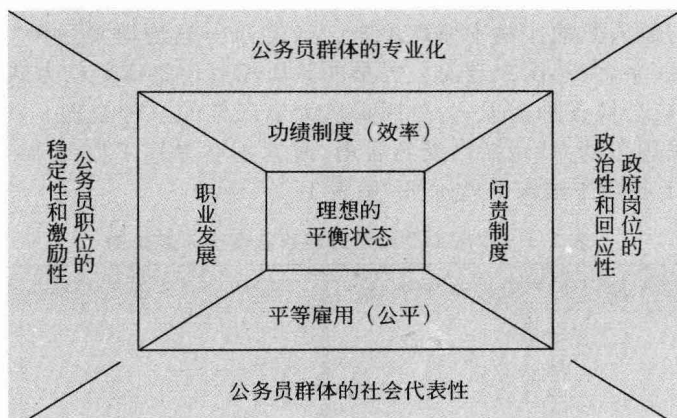
图 1.2 制度层面：组织目标与个人目标的匹配^①

图 1.3 政府人力资源管理的主要价值观

^① SCHEIN E. H. Career dynamics; matching individual and organizational needs [M]. Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

效地进行教育和培训；(8)保护雇员避免被专断独裁行为侵害,避免影响竞选；(9)对披露行为进行保护^①。目前,90%以上的联邦政府雇员,以及大部分州政府和地方政府雇员都被涵盖在功绩制管理体系下。

二、美国政府的劳动力

美国是一个三权分立的国家。在联邦层面,最主要的立法机构是国会,包括众议院和参议院,雇用约2%的联邦政府员工。最主要的司法机构是最高法院,也雇用约2%的联邦员工,分布于全国各地。美国的行政机构由总统领导,主要包括总统行政办公室,15个主要联邦部门以及约90个独立机构。行政机构的职责最为广泛,规模也最为庞大,在2006年雇用了联邦劳动力约96%的人员。美国联邦政府的行政组织雇用了96%的联邦工作人员。美国的公务员涵盖范围较广,不仅包括政府中的所有公职人员,还包括公共事业单位(包括邮政系统)的工作人员及国营企业的管理人员,国家、地方森林公园、灯塔的看守人也被列入公务员范围。

总统行政办公室包括管理和预算办公室,负责对财政预算进行监督；国家安全委员会,负责为总统的国防决策提供建议；经济顾问委员会,负责为总统制定经济政策提供建议。

15个联邦部门依照组建时间排序,这15个部分别是国务院(即外交部)、财政部、内政部、司法部、农业部、商务部、劳工部、国防部、住房与城市发展部、交通部、能源部、卫生与公众服务部、教育部、退伍军人事务部、国土安全部。立法机构明确界定了各部门的职能,各部分工明确,覆盖了外交、经济、安全、内政等各个方面,其中以国务院和财政部历史最为悠久,都是组建于1789年,当时分别只有9名和39名雇员。而今,这两个部的雇员已分别达到3万多人和15万多人。目前,美国联邦政府的雇员已达近300万人,其中人数最多的是国防部,有近70万人。

民众对公共服务的需求以及政府部门对人力资源进行管理的必要性,可以从公务员人数占国内劳动力总人数的比例中体现出来。虽然西方政治学多强调“小政府”的理念,但是进入21世纪以来,发达国家政府公务员的队伍相对于整体劳动力队伍而言仍然十分庞大,这是政府适应公民各种需求、为公民提供大量服务的一种表现。2001年,美国各级政府雇员占国家民用劳动力(包括已受到雇用、或者正在寻找工作的16岁以上的所有公民)的14.6%,处于各西方国家平均水平,见表1.1所示。

表 1.1 政府雇员数量占国家总雇员人数比例

国家	政府雇员人数占民用劳动力比例(%)	国家	政府雇员人数占民用劳动力比例(%)
加拿大	17.5	西班牙	15.2
法国	21.3	英国	12.6
德国	12.3	美国	14.6
意大利	15.2		

数据来源：OECD 公共管理服务网站,2001年。

^① U S House. Title 5, United States Code, Government Organization and Employees[M]. 1993. 04 (p. 157 sec2301).

美国民众一直认为,政府机构十分庞大且在不断膨胀,实际上美国公务员数量的增长速度远小于“二战”以来美国劳动力人数平均的增长速度,而且处于不同级别的雇员的增长速率有很大的差异。从表 1.2 可以看出,从 20 世纪中叶到 20 世纪末,联邦政府员工的绝对数量一直比较稳定,而州和地方政府的员工队伍却在不断壮大。从 1950 年到 2000 年,民用劳动力从 6 220 万人增加到 14 260 万人,联邦政府的员工人数从 211 万人增加至 289.9 万人,保持着较为稳定的规模;相比之下,地方政府的员工数量急剧增加,从 1950 年的 322.8 万人到 2000 年的 1 308.9 万人,增加了约 3 倍,即使在 20 世纪 90 年代克林顿政府精简机构时期,地方政府雇员数仍保持稳定的增长速度。从公共服务部门的规模和组成可以看出美国政治的发展变化:联邦政府改革对州政府公共事务产生了一定的影响,很多州开始不断设置新的局级机构、扩大机构规模、增加雇员数量。产生上述现象的一个很重要原因是联邦政府在改革中逐渐将常规公共服务的执行职能转移给州政府,这种权力和职能的转移导致了地方政府规模的增加。

表 1.2 不同时期美国各级政府雇员人数(单位:百万人)

年	1950	1970	1990	2000
(当时民用劳动力总数量)	(62.2)	(82.8)	(125.8)	(142.6)
联邦	2.117	2.881	3.105	2.899
州	1.057	2.775	4.503	4.877
地方	3.228	7.392	10.760	13.089

数据来源: United States Bureau of Labor Statistics, 2002.

2003 年时,约有 1 850 万名公务员在不同层次的政府机构中工作:联邦政府员工主要负责国家安全、交通、金融、邮政等工作;州政府的员工主要负责各个州的福利体系、监狱系统和道路系统的建设和维护;地方政府员工的主要任务是进行基础教育并执行法律、法规。这种工作分工早在美国建国时作为制度设计基础的《联邦党人文集》中已经有所论述。不同层次政府对工作需求的不同,使其分别拥有不同数量和质量的员工。表 1.3 对各层次政府中从事不同工作内容的人员进行了比较,如国防、邮政工作主要由联邦政府负责,火警系统主要由地方政府负责,州政府在道路建设、法律系统等方面负有相关责任。

表 1.3 按工作职责和工作层级划分的政府员工数量(单位:千人)

职 责	联邦政府员工	州政府员工	地方政府员工
国防	682	—	—
邮政	786	—	—
教育	11	2 413	6 712
道路和高速路建设	3	249	311
警察系统	157	106	791
火警系统	—	—	311
娱乐系统	27	40	226
法律系统	62	164	248
过境管理	—	33	201

注:地方雇员的统计数据为全职工作人员。

数据来源: United States Bureau of Labor Statistics, 2003.

三、本书的结构

为了能让读者对人力资源管理相关理论与美国政府的人力资源管理实践有清晰的了解,本书共分为三编。第一编梳理了自美国建国起 200 年来美国政府(包括联邦政府、州政府和地方政府)人力资源管理的发展简史,并分析影响政府人力资源管理方式的外部环境因素。根据对历史情境的回顾,可以看出,每一次社会的变革都会导致政府功能的重组和再造,而每次政府的变革都伴随着人事制度的改革。整体来看,改革正在不断推动着政府人事管理向效率、公正和负责的平衡机制进化。

第二编关注于人力资源管理中与组织需求相关的内容,其中最重要的理念是将人力资源管理目标与组织目标相联系。第二编包括四章,分别为人力资源规划、职位管理、招聘与选拔以及绩效评估。该部分介绍了相关管理工作的详细流程,并归纳总结了相关评估组织需求、职位需求的方法以及对员工进行选拔和评估的工具。

第三编关注于人力资源管理中与员工需求相关的内容,其中最重要的理念是如何将组织内部同员工的兴趣、特长与整个组织的发展相联系。为了分析个体动机,本部分首先对管理学与激励的相关理论进行阐释说明;接着从员工的薪酬激励、晋升和辞退、福利、培训发展等各个方面介绍了政府人力资源管理的激励方式。员工的法定权利是员工激励的保障,在本编的最后,介绍了美国政府人力资源管理的相关法律制度,使读者对美国在职公务员的权利和义务、公平就业和劳资关系等内容有所了解。

第四编介绍了人力资源管理战略层面的相关内容,旨在将人力资源管理的理念提升到组织战略层面上。人力资源管理的活动要满足组织需求,管理活动并非仅仅是人力资源部门的工作,而是整个组织的工作。传统人事管理,则是指为完成组织任务,对组织中涉及人与事的关系进行专门化管理,使人与职位达到良好的匹配。战略人力资源管理,是指组织为达到战略目标,系统地对人力资源各种部署和活动进行计划和管理,使人与组织协同发展,共同完成目标。本部分从组织整体着眼,介绍了组织绩效管理的方法以及人力资源管理在其中的作用,分析了联邦政府组织对其高层管理者——高级行政职位 SES 的人力资源管理方式,并对组织人力资源危机的特征和应对方法进行了阐述。

历史与现状

第

一

编