

西方公共部门人力资源管理 变革理论研究述评

陈天祥 徐于琳*

【摘要】关于人力资源管理变革的理论与实践的研究是西方公共行政研究的重要组成部分。从20世纪80年代开始至今，西方学术界涌现了大量有价值的研究文献，但目前我国学术界对这些研究成果的引进和介绍仍显不足。论文以对恩赐制和功绩制的讨论为起点，以分权化改革为主线，介绍了西方学术界对公共部门招聘、薪酬福利管理、人力资源开发、绩效评估、人力资源管理职能外包等重要模块所进行的相关研究，并讨论了公共部门人力资源管理的专业化、信息化、价值观等议题。最后，论文探讨了西方公共部门人力资源管理变革研究对我国在理论研究和政府实践两个层面上的启示。

【关键词】公共部门 人力资源管理变革 分权化

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2010)03-0140-35

西方公共部门人力资源管理（Human Resource Management, HRM）变革研究是以对恩赐制和功绩制为核心的传统文官制度这些大的体制背景的讨论为起点的。它在新公共行政、新公共管理、重塑政府等理论思潮和实践运动的影响和推动下，以研究分权化改革为核心，对公共部门HRM的各种重要职能（包括招聘、薪酬管

* 陈天祥，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院，教授；徐于琳，中山大学政治与公共事务管理学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”（编号：06JJD630022）。

理、人力资源开发等)应如何进行改革以使其更加有效、更具回应性,进行了相当丰富的研究,同时还探讨了政府应如何应对专业化、信息化的趋势等议题。本文将对这些研究领域进行梳理,并寻求对中国公共部门人力资源管理的有益启示。

一、关于恩赐制和功绩制的讨论

党派倾向和恩赐制(Patronage System)在美国公共行政中所扮演的角色是长期存在争议的主题之一,关于它们的争论最近又重新抬头。一般来说,恩赐制在学者们的研究中并不是一个褒义词,它往往被视为政府人事制度改革的对象。过多实行恩赐制的政府可能会被称为“业余政府”(Cohen, 1998)。弗里德曼(Freedman, 1988)分析了《沙克曼法令》(Shakman Decrees)——过去20年中,美国联邦法院做出了禁止因为政治原因解雇或雇用政府雇员的一系列判决。该研究将焦点放在《沙克曼法令》对芝加哥市人力资源管理的影响上,认为这些由法庭推动的改革大大改进了芝加哥市人力资源管理并使之现代化。它与其他因素一起使恩赐制的力量彻底地减弱。

虽然由恩赐制向功绩制(Merit System)的过渡被归因于大量的外来压力——主要来自公众对恩赐制缺陷的共同认识:(1)过度的政治任命与政府腐败紧密相联;(2)选举的全体雇员轮换制,加剧了人力资源的无效与浪费;(3)由此导致的不稳定、腐败和低劣的政府绩效阻碍了国际投资者,并导致人民的愤世嫉俗和对政治的冷漠。同时,功绩制的优势为人们广泛接受:(1)它使政府能够预测HRM开支,并在规定的预算中控制人员数量;(2)它使得每一个政府机构更有效率地管理它的人力资源;(3)功绩制允许公共雇员在专业化和技能化的职位上作为个人和国家的资源来发展。(克林格勒、纳尔班迪, 2001: 44)

然而,功绩制并不是治疗恩赐制的完美药方。作为一种传统的

文官制度，它在新公共管理等思潮兴起，以及公众日益重视政府政治责任的今天，也受到了学术界越来越多的抨击。观察者很早以前就注意到中立能力（neutral competence）的实现是最值得质疑的（Hammond & Thomas, 1989），而对于政治家（他们可能对“回应性”能力的重视多于中立能力）来说，其价值即使可以实现也是有争议的（Moe & Terry, 1985）。除了对中立能力的关注外，功绩制的其他弊端也受到了全面的揭露和抨击，比如它对选拔雇员、工作分配和再分配、实施薪酬公平的限制（Gailmard & Patty, 2007: 874），尤其是近乎万能的常任制，被认为是造成公共部门低效、对环境反应迟钝的主要原因。除体制所固有的问题外，学者们还注意到环境的变化使得功绩制的发展面临新的挑战。彼得斯（Peters, 1993）对美国民主制背景下功绩制所扮演的角色的研究认为，一方面，里根政府和布什政府要求公务员必须具有政治回应性，另一方面，顾客和利益群体为使公务员满足他们的需要和要求也施加越来越多的压力。尽管方式不同，但这些群体都希望公务员更具责任性。这使得政府内的各组织可能会因这些相互冲突的需求而产生紧张感。

总的来说，恩赐制和功绩制都不理想，选择或倾向其中一种制度，虽能较好地避免另一种制度的弊端，却会面临新的棘手问题。如有人就质疑在人事决策中防止恩赐制和党派偏见可能是一个时代错误（Ban, 1991），这是因为功绩制本身弊端的存在——罔顾雇员的绩效而对他们增加越来越多不合理的保护。但从学者们的研究中可以看出，功绩制代替恩赐制是大势所趋，人们只能通过各种方法对功绩制进行改革，尽量地避免它所产生的问题，这便是西方公共部门人力资源管理改革研究的出发点。

二、关于分权化改革的争论

分权化（decentralization）改革是西方公共部门 HRM 变革研究

的核心词汇，它的价值观与思想几乎贯穿了关于 HRM 改革所有重要的方面。萨弗里茨和罗素（Shafritz & Russell, 2000）也曾说过，如果用一个词来概括总的人力资源改革日程，那就是分权化。了解西方学者推崇分权化改革的原因以及分权化与集权化（centralization）的争论是认识西方公共部门人力资源管理改革研究的基础，因此在了解具体的改革议题之前，笔者先在这里介绍关于总的分权化改革的研究。

提倡分权化改革的动因仍是基于对传统文官制度（通常以功绩制和集权化管理为主要特征）弊病的深刻认识，只不过这里它所针对的是传统文官制度集权化所带来的人力资源管理的僵化、复杂性和控制导向（Dilulio et al., 1993）。集权化管理方法在美国最初形成于 19 世纪晚期，并盛行于整个 20 世纪，它最初被认为是与政治恩赐制所带来的不公平和腐败进行斗争的一种方法。支持者认为，通过将 HRM 权力进行集中并且遵循 HRM 决策政治中立的原则，政府管理 HR 的传统方法使雇员在受到政治压制时，能得到更好的保护。而且，人力资源管理的标准化可以更公平地对待雇员们（如同工同酬），以及保证人力资源服务的一致性（Ingraham et al., 2000）。集权化的方法也同样寻求工具价值的最大化。拥有一个中央人力资源办公室来传播和实施标准政策程序有利于通过规模经济实现效率，比如由资深专家来负责评估职位申请人并对他们进行排序。

尽管如此，集权化 HRM 仍被人们认为是僵化、复杂、效率低下的根源。在集权化 HRM 环境下工作的主管们常常会感到 HRM 办公室关心规则的实施多过关心回应特定的 HRM 需要。僵化的分类系统使他们感到难以有所作为，难以将雇员与变化的工作要求匹配起来，组织内的报偿规则也使得他们难以对雇员的绩效进行奖赏。而且，在中央办公室开始考虑录用员工时，那些资格条件最好的求职者已经接受了其他的工作（Kettl et al., 1996）。批评也经常指出中央规定的申诉和上诉程序使得处罚和解雇那些有问题的雇员近乎

不可能。因此，人们对于传统集权化的公共 HRM 模型的不合时宜似乎达成了共识（Hays & Kearney, 2001）。不断增加的管理裁量权和分权化被视为改进政府绩效、提高生产力和责任性，以及与僵化官僚制进行斗争等的重要手段。

虽然分权化并不是一个新名词，但是近年来对它的呼吁却更加强烈（Kellough & Selden, 2003）。HRM 职责的分权化，也许是政府再造中最受强调和重视的措施。奥斯本和盖布勒（Osborne & Gabler, 1992）努力论证职权应该尽量地下放到组织层级的最底层，这样各机构的管理者才能在被“授权”的情况下使组织运行得更有效。维特委员会（Winter Commission）建议各州应该建立分权化政府系统，以使各机构和部门在招聘、薪酬福利等核心 HRM 职能上拥有充足的职权。而在各机构部门行使它们强化的职权时，州的中央 HRM 机构在很大程度上扮演着咨询者而非管制者的角色（American National Commission on the Public Service Reform, 1993）。有观点认为，分权化的 HRM 过程效率更高，因为主管们可以更快地做出雇用、提升等方面的决策，而受到官样文章的束缚更少（Ban, 1995）。它更有效和更具回应性，因为主管们可以调整他们的 HRM 项目来适应机构的特定需要。这种弹性也被人们描述为“战略人力资源管理”的一个组成部分（Perry & Mesch, 1997: 386）。

但 HRM 的分权化管理方法也有潜在缺点。例如，分权化 HRM 系统比集权化系统更容易导致政治滥用（political abuse），特别是当分权化和 HR 放松管制同时存在的时候（Thompson, 1994）。传统人力资源管理的特征——人力资源决策的公平性和一致性，可能会成为分权化人力资源管理系统的妥协之物（Kellough, 1998）。海斯和索瓦（Hays & Sowa, 2006）通过对美国 50 个州的调查发现，传统文官制度对员工的工作保护随着人力资源管理职权的分权化而削弱。再比如，分权化改革常常要求人力资源办公室从一贯的控制导向转为新的咨询或建议导向。它的困难在于中央办公室的职能专

家（薪酬福利管理专家、人员配置专家等）可能无法拥有新角色所需要的全面 HR 知识。类似地，分权化改革假定一线机构拥有足够的 HR 能力来履行他们的新职责，但支撑这种假设的实证研究证据却很匮乏。

虽然在学术界的强烈呼吁下，分权化已经从虚夸的言辞变成具体的行政实践，充斥于西方许多国家的政府层级（Ban, 1991）。罗替（Lonti, 2005）评估了加拿大政府重塑运动对中层管理者自主权的影响，发现他们在绩效管理、人力资源培训和开发以及招聘选拔方面具有较高水平的自主权，同时通过实证分析认为，那些处于边缘单位、小单位，以及更重视结果的管理者可获得的管理自主权较多。但是，关于集权化和分权化的争论却始终在持续。尽管这两种方法都具有潜在的风险和收益，但总的来说，支持 HRM 分权化的观点仍占主流。而这也使得分权化成为对公共部门 HRM 各个模块进行改革的核心。

三、以分权化为主线的西方公共部门 HRM 变革研究

前文提到，分权化是西方各国公共部门 HRM 变革的主线，这体现在人力资源管理中的招聘、薪酬福利管理、人力资源开发等实施权都开始逐渐下放到下级政府或各机构。但与此同时，由于 HRM 各个模块有其自身的独特性，学者们在研究时也常常聚焦于各模块本身的特点，使研究的维度具有多样性。

（一）招聘

1. 招聘过程是否应该分权化

对公共部门人员招聘进行讨论的中心议题是招聘过程是否应该分权化，即招聘权力应该保留在 HRM 部门还是下放到一线部门。政府人力资源管理的总趋势是分权化，但它却绝不是一种范式。尽管一些研究认为分权化有利于一线经理更好地选拔符合他们要求的

◆ 理论述评

人员 (Ban, 1995), 但分权化招聘政策却会增加违背功绩制的可能性 (如政治性雇佣), 并且导致招聘实践中不合理的多样性 (如不同的筛选标准)。而招聘权力集中化的优势包括规模经济、减少行政成本, 以及强化在推动招聘统一性和遵循功绩制方面的程序控制。但它的劣势包括过多的规程序及缺乏一线经理对人员配置决策的参与。集权化招聘最适合数量巨大而技能要求较普通的工作如记事员职位 (Roberts, 2001)。总的来说, 学者们目前的研究对于招聘分权化的恰当性并没有形成结论。

在西方公共行政的实践中, 招聘方式的改革中最大的创新就是放松对考试方式的管制以及将权力下放给一线机构。这种方法显然可以大大增加一线人力资源经理对雇用的影响, 比如科本 (Cogburn, 2000) 通过研究发现那些拥有较高 HRM 自主权的州往往会雇用更多的兼职或临时雇员。但放松管制在实证方面的总体有效性仍是模糊的 (Kettl, 1993), 它对州 HRM 行政的经济性或效率并没有直接的影响 (Cogburn, 2000)。另外, 在实践中, 政府的 HRM 大多没有走向极端的分权化——谢尔登和雅克布森 (Selden & Jacobso, 2001) 收集了美国政府绩效项目 (Government Performance Program, GPP)^① 1998 年和 2000 年的数据, 发现招聘潜在雇员的责任常常是由中央 HRM 办公室和各机构共同分担。实行集权化招聘方式 (包括组织考试的权力) 的州已由 1998 年的 9 个下降到 2000 年的 3 个。而这种转变趋向于中央机构和下面的各个部门共同分担职责而非完全的下放权力。在这种新的合作模式中, 中央 HRM 办公室通过提供专业咨询和指导来扮演合作者和支持者的角色, 提高了各机构管理者的各种能力, 而且可以同时发挥集权化和分权化的优势。

除招聘过程是否应该分权化这个核心议题外, 学者们还探索了其他的一些主题, 比如公平性雇用和具体的招聘技术创新

① 该项目跨度为 9 年, 是一个评估 50 个州和地方政府管理能力的报告。

等。下面分别予以简单介绍。

2. 公平性雇用

西方学者十分关注作为最大劳动力雇用者的政府对弱势群体的公平雇用性问题。许多研究关注了机会均等行动计划 (Affirmative Action)^① 对反对歧视性雇用、保护女性、黑人及其他少数人群体的工作权利的作用和影响。而由于美国联邦政府在实施机会均等行动计划上已越来越少向地方政府施压,因此城市经理对保证公平雇用的态度和行动越来越重要。史莱克 (Slack, 1987) 研究了城市经理在将妇女招聘到管理层职位上的态度问题,发现城市经理虽然支持机会均等行动计划的原则但却可能在实践中反对有利于该计划实行的一些具体机制,如设定雇用妇女的定量指标及有利于该类指标执行的时间表等。那些较早的、比较保守的,并已长时间实行机会均等行动计划的城市经理趋向于反对继续实行该计划,而那些认为该计划很重要、很有意义的城市经理则比较支持那些具体机制的落实。史莱克 (Slack, 1987) 认为,相对于公职人员结构、地方政治等因素而言,城市经理的态度对于公平雇用的实现具有更重要的作用。

3. 具体的招聘技术

在过去 30 年中,西方公共行政学术界有很多文献对于政府传统的招聘方法提出了批评,一些新的招聘技术纷纷涌现。

在这些新技术中,影响力较大的主要有三种。一是扩大候选人范围,摒弃三人法则。它解决了传统文官制实践(如公务员考试分数或培训评分)缺乏弹性的问题,后者将最后入选的求职者数量限制在分数最高的 3 个或 5 个。这种趋势反映了学者们对传统选拔工具认识的局限性,如公务员测验难以全面鉴别申请者的各种资格条

^① 机会均等行动计划指公共部门的管理者通过各种努力纠正过去和现在针对妇女、黑人、少数民族成员等弱势群体的歧视就业行为,为他们创造公平的就业机会 (Slack, 1987)。

件。二是快速雇用 (accelerated hiring)。它的动因在于减少优秀人才的流失。它对于一些劳动力供给较为紧缺的领域如信息技术和工程职业十分重要,在其他领域的人力资源选拔也具有价值。三是网上招聘。海斯和科尔尼 (Hays & Kearney, 2001) 认为,政府招聘和选拔的未来是和以计算机为载体的技术相联系的,包括基于网络的招聘和选拔。理想地说,它是和一个总的人力资源管理信息系统联接起来的,而后者是制定雇员个人发展计划和薪酬体系、评估培训需求等的基础 (Hays & Kearney, 2001)。此外,还有自动化或电话交谈式工作分析 (automated or call-in job analysis)、一站式雇用区 (one-stop employment shop) 等方法。

(二) 薪酬福利管理

薪酬福利管理 (Salary and Benefit Management) 是西方公共部门 HRM 实践和学术研究的重要领域,因为薪酬福利支出通常是政府最大的预算开支项目。

分权化管理的趋势也渗透到薪酬福利管理领域。格里姆肖等人 (Grimshaw et al., 2007) 对法国、德国等 5 个欧洲国家和地区公共医疗系统的雇用制度的调查发现,工资设置的决定权基本上都呈现出一种分散化和重构的趋势,以及不同程度的权力下放趋势。刘易斯 (Lewis, 1988) 通过相关分析,认为用地点差价薪资 (Locality Pay)^① 来取代全国统一的薪酬体系的做法,虽然在理论上有重要的意义——保持公职职位的竞争力和对公务员工作的激励性,但在实践中对联邦政府吸引人才、减少人员流失等问题的作用是十分有限的。而且,由于财政约束和公众压力等因素的存在,阿罗斯密斯和西森 (Arrowsmith & Sisson, 2002) 认为薪酬管理的分权化程度也是有限的。

^① 即根据不同地方劳动力市场竞争的激烈程度来调整当地公务员的工资水平。

除了分权化薪酬管理外,西方学者们还提出了一些新的薪酬制度来改进公共部门的薪酬福利管理。这些革新制度在很大程度上受到了企业管理方法和新公共管理价值观及思想的影响。他们倾向于认为,私人部门的各种管理方法很容易转移到公共部门,如果政府采用更多的企业运作方法,生产力将会自动增加(Mann, 1980)。宽带薪酬(Broad-banding Compensation)和绩效工资制便是这些革新的薪酬管理方法的典型代表。

1. 宽带薪酬

根据美国薪酬管理学会的定义,宽带薪酬就是将多个薪酬级别及其相对较窄的薪酬浮动范围重新加以组合,以形成数量薪酬级别相对较少但是每一薪酬级别的浮动范围却相对较宽的新型薪酬决定格局。它的最大特点就是压缩级别,将原来十几个甚至二十、三十几个薪酬级别压缩成几个级别,并将每个薪酬级别所对应的薪酬变动范围拉大,从而形成一个新的薪酬管理系统及操作流程(刘昕, 2004)。当然,它的前提是必须具有总的预算开支约束(Kellough & Selden, 2003: 168)。

“宽带薪酬”的概念对于管理者和员工来说有着多重好处。因为它简化了复杂、过时的职位分类制,在不需经过正式的职位重新分类程序的情况下允许管理者将员工从一个职位晋升到另一职位。通过弱化职衔和职级,宽带薪酬制增加了工作弹性,有利于组织再造和工作流动性的增加;消除了处于不同薪酬等级的团队成员间的地位差别;并且创造了一种新的绩效导向的组织——薪酬基于绩效而非资历或等级(Whalen & Guy, 2008: 350)。然而,随着政府改革实践的日益普遍,宽带薪酬制在实施过程中的问题也日益暴露出来,理论与现实之间存在着较大的差异:惠伦和盖(Whalen & Guy, 2008)认为,由于它允许管理者拥有过多的管理自主权,从而导致了偏私和报酬不平等;增加了雇员可能需要完成的任务范围,从而会导致工作不满意、糟糕的绩效和压力增加;它可以被当作一个减少雇员数量的借口。在那些实行宽带薪酬制的州里,它并

没有为管理者带来更大的弹性。宽带薪酬制在实践中并没有在报酬与绩效之间建立显著的联系；除了减少过去职员重新分类时需要的一些文书工作外，并没有为管理者提供实质上的便利。作者发现，没有配套的行政改革——特别是预算和管理自主权改革，是宽带薪酬制没有实现预期目标的原因。

2. 绩效工资制

绩效工资制的设计包括若干关于薪酬系统和更宽泛的组织议题的战略选择，劳勒（Lawler，1981，1990）对之予以概念化。他对结构和过程议题进行了区分。结构议题指那些关于如何设计绩效工资制的决策，这些决策对系统的激励潜力具有重要影响。劳勒（Lawler，1981）确认了6个结构议题：（1）绩效工资制测量的层次（个人、项目或机构层级）；（2）不同计划的数量（这是因为绩效工资计划必须根据雇员工作的不同性质、组织不同层级的成员等而有所区别。如政府对高级主管会有一套不同的绩效管理系统）；（3）是给予薪酬还是红利——决定绩效工资制的具体报酬形式，后者有着越来越流行的趋势；（4）绩效工资所占的比重，这是决定绩效工资是否能对员工产生显著激励效应的关键；（5）如何对绩效进行测量，这关系到绩效工资制的公正性；（6）绩效工资支出的频率，这也关系到能否对员工产生激励效应。过程议题是指建立、实施和管理绩效工资制的那些程序性议题。劳勒（Lawler，1981）确认了3个过程议题：对设计绩效工资制的参与；对管理绩效工资制的参与；取得法律对绩效工资制目标的认同。绩效工资的哲学根基是同工同酬。绩效工资包含了科学主义的要素，即强调将工人安置在恰当位置上时的客观性和准确性，以及为他们提供合理的报酬。绩效工资是一种鼓励更高生产力和改进绩效的货币刺激系统。

学术界广泛而全面地讨论了在公共部门建立绩效工资制所带来的许多问题。学者们发现，由于缺乏充足的财政预算，绩效工资制至今无法确立一个有效的监控机制；工作绩效评估由于浮夸而流于形式；雇员则对金钱奖励分配的公正性表示怀疑（Klingner &

Nalbandian, 2003)。塞耶 (Thayer, 1987) 也质疑主管进行的绩效评估的准确性和可靠性,而这却是绩效工资系统的基础。他认为,如果将不准确和不可靠的评估作为绩效工资的基础,将会产生不可预见的灾难性后果,包括员工的恐惧和质疑以及组织中低落的士气。与此相对应的是,戴利 (Daley, 1987) 也发现,绩效工资对于提高工作激励、雇员有效性和回应性 (组织的角度来看) 并没有任何显著的作用。谢伍德和韦克斯勒 (Sherwood & Wechsler, 1986) 的研究显示,绩效工资充其量是应付 HRM 中各种不同的问题中最弱的激励因素,而不是治疗 HRM 中各种不同的疾病的万能药。

也有很多学者对改良绩效工资制提出了一些建议,比如绩效工资制最适合于那些具有支持性文化的组织 (Gabris & Ihrke, 2000)。绩效工资制的设计必须与组织情境保持一致,雇员必须参与设计和管理的过程;实行过程必须是循序渐进的,而且应该特别重视绩效测量;组织必须设计一系列有意义的奖赏机制 (Hays & Kearney, 2001)。

当然,认识到绩效工资系统只对员工激励和提高生产力产生有限的影响,也有一些研究者另辟蹊径,提出了其他的替代性激励方法。洛夫里奇 (Lovrich, 1987) 认为员工参与和工作丰富化对员工激励的影响大于绩效工资。心理诱因在激励员工使其更具效率方面比金钱诱因要更加有效。而弗洛科乌斯基和利夫顿 (Florkowski & Lifton, 1987) 认为收益分享方法比绩效工资制更有利于各方审视、明确和同意准确的成本投入和产出信息来决定激励收益和生产力增长情况。

在福利方面,学者们同样认为,公共部门的福利管理水平并不能随着时代环境的变化而适时做出调整,已经滞后于私人部门。根据调查,60% 的雇员认为平衡工作和家庭的能力对于工作选择来说是非常重要的,但大多数政府却无法像私人部门那样为雇员推出具弹性的工作-生活 (儿童和老人照料、弹性工作地点等) 福利 (Tratt, 2000)。政府部门提供工作-生活福利的障碍包括成本、专

◆ 理论述评

业知识的缺乏、人们认为没有必要，以及公众的抵触（Roberts, 2000）。为此，学者们建议的解决方法包括，通过服务区域化来减少提供这种福利的成本，通过知识传播项目来增加人们对工作-生活福利项目的认识，以及在实施福利项目过程中的技术支持和从事需求评估等（Roberts, 2000）。公共部门的福利方式必须根据工作变化的性质而更具多样性（Risher & Fay, 1997）。考虑到更高的工作流动率和非传统的雇佣关系（如合同工），公共部门报酬系统的设计必须增强福利可携性（benefits portability），特别是养老保险和医疗保险的可携性（Ingraham et al., 2000）。养老金和福利的可携性可以减少劳动力流动的阻碍，从而提高政府职位申请者的数量和质量。也有人认为，福利应以满足雇员需要的方式进行管理，这要求雇员在其福利种类与水平的选择上应有一定的参与（Bergman & Grahn, 1994）。

（三）人力资源开发

1. 概念定义

公共服务供给的人力资源能力建设是在新公共管理（New Public Management, NPM）或公共部门改革（Public Sector Reform, PSR）的背景下提出来的，但至今西方学术界仍很难获得一个一致和准确的人力资源开发（Human Resource Development, HRD）定义。总的来说，它是由“培训和开发”（T & D）发展来的。许多学者欢迎这个措辞上的变化，认为它鼓励将雇员看成“资产”和“资源”而不仅仅是成本。然而，在实践层面上，政府人员对于这个名词的认同度并不高。奥拉克（Auluck, 2006: 31）通过对英国文官系统的实证资料的分析发现，“培训/培训和开发”将继续成为HRD/培训工作最常使用的标签，而且很多参与焦点小组访谈的人认为，“HRD”缺乏一个清晰的界定。

2. 对公共部门 HRD 的讨论

HRD 能力关系到分权化管理战略实施的成败（Pollit et al.,

1998)。在人力资源管理分权化改革的大背景下,许多研究认为,HRD/培训功能从角色、地位和结构方面也在经历着变化(Carter et al., 2002),部分是由于功能外包的出现(Richbell, 2001)和将雇员开发的职责下放给一线主管这种现象的增加(Gibb, 2003)。而且,这种功能被视为从“被日常培训项目所淹没”转变为更明显的战略导向(Garavan, 1995),并被认为将对组织绩效和竞争力产生显著影响(Dyer & Reeves, 1995)。

将雇员开发的责任更多地授予一线主管是一个趋势(Gibb, 2003)。吉布(Gibb, 2003)分析了让一线主管更多地参与HRD开发活动的优点和缺点:优点是参与开发的人员范围更广泛,更好地迎合知识管理时代的要求,组织和个人人力资源开发的质量会更好,这也会导致管理者自身的转变,如提高他们的管理能力,导致更大的组织变化和人员关系的转变。缺点是它可能会在事实上导致许多人员的能力缺少开发(因为基层的许多事务或紧急任务往往会占有更大的优先权重),基层管理人员缺少开发的能力,专家在组织HRD中扮演的角色可能会被边缘化;而且一线经理和员工的关系在引导员工开发的过程中不一定是最关键的,因为这可能会由于他们之间的利益冲突而影响对员工能力的开发,因此,员工的开发应该部分让位于一个中立的第三方。雷德和巴林顿(Reid & Barrington, 2001)还对不同管理层应承担的培训和开发的责任提供了有益的划分,认为HRD责任的这种分散化创造了一个及时的机会以使HRD功能“更具战略性地运营”。

许多学者表达了对HRD和培训功能实际作用的关注。总的来说,情况并不理想。一些学者认为其原因在于管理层的重视度不够。雷德和巴林顿(Reid & Barrington, 2001)认为,HRD/培训的实际作用有时候非常小,这是由于它很少被整合进组织的主流运作,被赋予很低的运营权重,并不经常出现在战略计划中,因而对于大多数一线主管而言它是一项边缘工作,并被视为一项开支而不是一项投资(Reid & Barrington, 2001)。因此,尽管越来越多的

HRD 活动被授权给一线主管，他们却可能没有足够的技能或时间来承担该角色的职责（Gibb, 2003）。这种情况使得 HRD 功能的实践证据不足（Hamlin, 2002），降低了 HRD 功能的可信度，并进一步使其被排除在重要的组织改革议程之外而无法为组织改革提供支持。雷德和巴林顿（Reid & Barrington, 2001）认为，为了在组织里为 HRD 获得一个安全的地位，应该做到以下两点：一是为 HRD 找到一个合适的位置——与边界管理（boundary management）、组织文化、运作战略等相似的位置；二是必须有专业培训人员——受过训练的以及清晰界定的角色。

虽然目前关于公共部门 HRD 的理论与实践的讨论已经很多，但仍然有一些问题没有得到很好的回答：首先，虽然对人的投资，与承包商合作以及电子学习等一直是公共部门 HRD 文献中的一个主题，但身居 HRD 职位的实践者们却认为它们扮演着一个不起眼的角色。是什么原因导致了这种理论与实际的不一致性？另外，职能的分散是关于 HRD/培训功能的文献中的一个重要主题。如果内部的 HRD/培训功能正在持续地通过外包和下放职权给一线主管而不断地分散化，那么中央或组织高层扮演的角色和应承担的职能是什么呢？许多文献（如 Kaufman, 2001；Wright & Snell, 1991）指出，HRD “必须具有战略性”，但除了更战略性地思考、支持或参与 HRD 战略外，它又有哪些更具体的内涵呢？这些都是需要学术界在日后的研究中进一步拓展深化的问题。

（四）绩效评估

关于绩效评估的大量研究文献证明了该主题在公共部门组织管理中的重要性。研究的内容包括分权化改革对绩效评估的影响及绩效评估实施过程中碰到的问题、各种可能的改进方案，以及对政府绩效评估实践的分析等。

1. 分权化改革对绩效评估的影响及绩效评估的问题

雷丁（Radin, 1998）认为整个美国联邦政府的分权化改革

(如 HRM 职能从中央办公室下移到运作或项目层) 使得设计跨部门单位统一的绩效测量体系变得困难, 而为了能发挥政府各部门的整合功能, 就必须让高层部门或机构对它们的子单位或下级单位的绩效负责任, 绩效评估指标在设计过程中也必须详细分析那些交叉或重叠的职责。而谢尔登和雅克布森 (Selden & Jacobson, 2001) 对美国政府绩效项目 1998 年和 2000 年的数据分析发现, 分权化改革中下放的仅是绩效评估的具体实施权, 而不是绩效评估体系的制定权, 后者仍由中央机构掌握。

相比于私人部门来说, 公共部门绩效评估实施的难度要大得多, 问题也逐渐暴露出来。比如, 与私人部门的工业或商业活动不同, 大多数政府活动是服务导向而不是物质导向的。这些活动也常常和其他政府机构的活动相互依赖, 从而使政府雇员的生产力评估过程高度复杂, 其评估的准确性和可靠性也受到质疑 (Kim, 1988: 111)。雷丁 (Radin, 1998) 同样认为, 虽然《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Results Act, GPRA) 提出绩效测量的三个维度是投入、产出和结果, 但实际上“结果”(outcome) 浮现的时间超出了绩效评估的时限, 又比如很难分清“结果”是由实施的项目(即评估的对象)引起的还是由于其他外因的作用, 这些使得政府的绩效评估很难获得理想中的成效, 而只能说取得了一定进步。而海因里希 (Heinrich, 1999) 认为绩效评估在实施中还可能会遇到绩效标准设计不合理、绩效指标与组织或项目目标联系不紧密等问题, 从而降低了它的激励性。而且, 在缺乏衡量工作价值的绝对标准时, 雇员们可能会制定比较各自工作的自我标准, 以减少报酬对他们的激励效用 (Tomkins, 1987)。

2. 绩效评估的改进方案

在改进生产力评估的努力中, 不但现有评估技术的各种成分被学者们更仔细地审视, 而且, 可能的改进和修正方案也被他们所关注。赫拉基米和霍尔泽 (Halachmi & Holzer, 1987) 建议在建立关于生产力改进的数据库时, 应该使用制定绩效目标而不是绩效评估

的方法。这是因为它可以促进参与者间的合作，更好地鼓励员工对工作规划的参与和防止激励不足。文献还对绩效评估的维度和内容提出一些创新性的视角，比较有影响的如团队维度和关系绩效维度。托尤斯沃德（Tjosvold, 1986）认为组织生产力依赖于成功的团队合作的程度，而团队合作取决于管理能力。管理者必须能够促进团队合作精神，这实际上提出了对于管理者绩效评估内容的重要维度。而关于关系绩效的研究文献更是丰富。关系绩效是指那些职务说明书中没有规定但是却对组织绩效产生了重要作用的员工心理和社会关系的人际和意志行为。主张重视关系绩效理论的学者们认为，应该把它和任务绩效一起作为职务绩效的主要内容（Borman & Motowidlo, 1993），只有这样的绩效评估才是有效而合理的。关于关系绩效的实证研究主要集中在关系绩效的内容构成及影响方面，并构建了一些比较有影响力的绩效评估因果模型（如大五模型）。

3. 实践中的政府绩效评估

现实中的政府绩效评估是怎样的呢？阿蒙斯和罗德里格斯（Ammons & Rodriguez, 1986）通过调查发现绩效评估的实践与学术所倡导和宣传的相距甚远，它们更普通、更自然，而不像通常所声称的观察到的趋势——改变过去那种“基于个人”或“基于特质”的评估系统，将绩效评估和报酬更多地与可测量的绩效联系起来，在设立绩效目标的过程中强调更多的合作性和雇员参与。虽然在那些具有正式的文本规定的评估系统的城市中，目标管理作为一种单独系统或和其他系统一起使用具有普遍性，但实际上也没有一种单一的绩效评估实践形式。关于目前的评估实践的看法普遍是满意和乐观的，但它仍被认为有一些严重的缺陷：一是很多城市报告对管理助理和较大部门的首脑并没有一种正式的基于文本规定的评估；二是大多数机构认为，特定的绩效评估技术的使用并没有足够的信度；三是主管和员工对于绩效评估过程所投入的时间非常有限，这使其有效性受到质疑。

（五）人力资源管理职能外包

从 90 年代以来，西方学术界对于政府业务外包的研究焦点从设备和物质外包转移到将服务合同外包（Human Resources Outsourcing）给其他组织来节省支出（Kettl, 1993），其中，人力资源职能外包是新近出现的一个研究热点。政府职能外包一开始是由新公共管理学派提出的，随着它在西方公共行政实践中的逐渐普及，学者们开始更多地从实证的角度来分析（Auger, 1999）。人力资源服务的供给，包括一些 HRM 职能和支持活动，常被人们认为是一个充满外包机会的政府活动领域（Siegel, 2000）。

政府的 HRM 职能外包和分权化改革没有直接的联系，但它实行的初衷仍是为了革除传统文官制度的弊端。对传统政府 HRM 模式的批评认为，许多事务性的 HRM 活动（比如工资单管理）分散了政府的精力，降低了政府的绩效水平，并且无助于政府战略目标的实现。而这些行政性和事务性职能在本质上是可以交易的，更何况庞大的工作量和复杂性使得政府的 HRM 专家很少有时间投入到实现组织目标和使命的重要活动中，比如人力资源规划、绩效管理系统等（Cogburn, 2007）。

在学者们看来，人力资源外包的优点是：首先，减少成本——这被认为是最重要的优点（Dilger et al., 1997）。只要供给来源的服务符合政府部门的要求，被授权的政府部门便可从任何一个来源购买服务。其次，它可以避免政府部门对新技术的投资（Spee, 1995）。再次，将人力资源服务供给交给其他供应商可以在很大程度上解决西方政府人力资源领域招聘的人员数量减少而人员职责却增加的问题（International Personnel Management Association, 1996, 1997）。从公共选择理论的观点来看，政府人力资源职能外包还有其他好处，如责任转移到服务供应者身上。由于服务购买者（政府部门）可以和其他供应组织进行交易，因此，服务能更好地迎合购买者的需要，因为后者并不是服务的被动接受者（Chubb & Moe,

1990)。而且服务供给的成本减少了，购买者必须对他们使用的资源进行承诺，不能将服务看成是“免费”的。

人力资源职能外包的缺点在于：由于政府部门要将部分预算留给市场，因此对于那些先前由一个垄断性中央 HRM 机构提供服务的部门来说，这可能会因为收益减少而导致核心员工的流失；一线主管和员工可能会失去一些以前可以满足的服务；中央机构可能无法在组织的文化转变中生存。有人还认为将薪酬管理和人力资源信息系统职能外包会使“顾客”（政府部门）失去对这些职能的控制和责任，可能不得不接受缺乏弹性的管理系统，供应商也可能不会使用最新的设备和软件（Baker, 1996）。

目前西方学术界尚缺乏对于政府 HRM 职能外包的满意度和有效性的充足的评估信息。但仍有一些研究分析了影响人力资源职能外包成功与否的条件或因素。比如西格尔（Siegel, 2000）认为在以下情况下，政府将人力资源职能外包比较有利：不断增加的任务数量和同时减少的预算供给，政府缺乏能力去招聘和保留专业员工；组织增长或裁员；劳动力减少；无法升级 HRM 的基础设施。而比较有代表性和全面的研究来自科本（Coggburn, 2007）设计的一个用于评估公共部门人力资源职能外包合适程度的概念框架。该概念框架实际上是对以前许多学者的相关研究进行总结归纳，提出政府管理者决定人力资源职能是否适合外包要考虑 8 个维度，即人力资源活动对公共价值的贡献、外包是否会损害公共利益、是否违背人力资源管理的价值观（包括公平性、功绩等）、成本效益、外包活动的性质（如薪酬福利管理等适合外包，而劳动关系、绩效管理等不适合）、职能的独特性（普通、例行的职能活动可以使其标准化，交由外部的企业来有效率地完成，而那些对组织来说具有独特性或需要运用丰富的行政管理经验才能处理的活动则不适宜让市场介入）、职能的特性（是否具体，其外包的绩效是否可以被准确测量）和服务供应商的数量（如果数量不足，则无法发挥市场竞争的优势）。尽管如此，关于不同影响因素或维度的权重，以及这些

因素的影响会不会因时间或部门文化、地方特点等而有所不同,相关研究仍未做出解答。

(六) 其他研究议题

西方学术界对公共部门人力资源管理变革的研究除了上述几个主要领域外,还探讨了公共部门 HRM 应该如何应对政府的专业化、信息化趋势、不同地区 HRM 改革差异性、HRM 未来的发展趋势预测等问题。这里将就应对专业化、信息化的研究做简单介绍。

1. 专业化

在西方,学者们呼吁应该对文官制度进行改革以满足“专业”的重要需要,这是因为缺乏对专业化的强调,以及岗位轮换和转移,更频繁的政治干预所带来的更多压迫性,阻碍了文官系统的高层官员对变化中的环境的适应(Desai & Hamman, 1994: 391)。由于学术界的积极推动以及政府本身为适应环境变化所不断进行的改革、发展,公共雇员的专业化已在西方公共行政领域中呈现出增长的趋势(Kim, 1988: 112)。西方学术界因此引发了关于政府 HRM 应如何应对专业化趋势的讨论与争议。

本维尼斯特(Benveniste, 1987)认为一个组织的专业化为管理带来了不同的挑战和问题,包括:(1)专业人员和管理者之间可能的冲突;(2)采用治理、权力关系和参与的新模式的必要性;(3)制定新的激励系统。

而争议主要集中在专业主义和官僚回应性(Bureaucratic Responsiveness)之间的关系,主要有以下两种观点:一种观点观察到专业雇员的行为倾向于受专业协会制定的伦理准则和服务标准的引导,而非组织的规章制度,从而提出雇员应主要关注官僚机构服务于公共利益的责任,而非狭隘定义的职业利己主义(Kim, 1988)。另一种观点是考虑到专业雇员对创造力和自主权的需求,建议专业化应该通过减少官僚制的束缚来实现(Benveniste, 1987)。而与上述争论维护专业主义或者 HR 管理不同,卡尼和辛

哈 (Kearney & Sinha, 1988) 认为专业主义和官僚回应性并不必然是冲突的, 而且专业行政人员作用的扩大可能会鼓励官僚回应性。作者强烈提倡为那些有志成为“专业”管理者的管理人员提供行政方面的专业教育, 来使官僚机构专业化。因此, 未来的管理者们有可能在他们有责任予以协调的各种专业领域拥有工作知识。

2. 信息化

针对学者们的调查研究发现, 人力资源管理与其他公共行政的其他职能领域一样, 深受信息技术革命的影响, 而且这种影响在未来将更加显著。为了应对信息技术革命的挑战, 许多研究认为政府需要重塑 HRM 系统, 这包括调整工作设计、职位分类和考试方式, 以及对分权化改革的呼吁等。

随着公共部门的工作性质变得越来越专业化, 需要完成例行公事的工作数量在减少, 计算机和自动化促进了西方政府传统例行工作的重新设计, 并且被认为在未来将是生产力提高的主要原因 (Johnston, 1988)。例如, 在文员领域, 这些技能包括对更多信息的管理。速记才能, 现在已经不像问题解决、决策制定和批判性思考那样与工作具有更多的相关性 (McIntosh, 1990)。而有研究者 (Carnevale & Carnevale, 1993) 注意到随着工作要求的增加, 工作任务常常变得不那么明确。在这些情况下, 职位要求就变得更具有弹性和重叠性, 这可能需要对职位分类进行更灵活的界定。同时, 信息技术在政府工作中应用的日益深化使得标准化考试方式的开发更加困难。比如, 研究者为系统程序员职位开发出有效的和合法的选拔测试, 然而这种测试考察的是宽泛的胜任力而不是重点关注具体的职责。由于工作地点的变化和系统程序员职位技术要求的迅速变化, 还有其他职位的性质变化, 都使得标准化考试的实行变得越来越困难。学者们通过观察提出解决这些难题的一个重要方法就是使选拔和晋升程序分权化, 而这特别适用于为那些技术要求迅速变化的职位设计选拔方式。最好的方式是由 HR 部门、机构经理和主管共同开发出基于功绩的选拔系统, 它可以根据各个机构的需要来

调整考试的内容和类型 (Pynes & Bartels, 1996)。

四、总结：西方公共部门 HRM 变革研究及其价值观基石

从前文的介绍中我们可以看出，西方关于公共部门 HRM 变革的文献充斥着大量关于管理方法、技术以及实践的介绍与研究。有的热衷于对自己所偏好的 HRM 技术进行描述性综览，通常加以个案研究来证明该革新方法在真实世界中的有效性；而有的则试图通过研究评估各种 HRM 技术的实际效果。它们没有直接认可新 HRM 技术所宣称的好处，而是通过实证研究（它们的严谨程度各异）来确定它们的实际效果。

学者们在为公共部门 HRM 变革提出各种创新理论与改革建议，以及就政府 HRM 现状进行评估时，实际上都受到了新公共管理思想和价值观的深刻影响。至少，占主流和有代表性的改革主题研究都渗透了这种影响。比如，作为理论与实践中的改革主线的分权化改革，薪酬福利管理的新方法（如宽带薪酬、绩效工资制）、绩效评估技术、人力资源职能外包等无不受到企业与市场化管理方法的影响。使公共 HRM 变得更加弹性化和对公众的需求更具回应性、使政府运作更有效率成为西方学者进行 HRM 变革研究时的重要价值导向。当然，他们的研究也受到其他理论学派的价值观如新公共行政的影响，如在新公共行政提倡使“社会公平”成为公务员制度合法性的基础的情况下，一些文献也提出要使公务员变得更具社会代表性、使代议制的官僚制成为一个重要的政策目标等，但它们的实际作用因为新公共管理和重塑政府价值观和思想的影响而并不显著。同时，一些新的反政府价值也开始出现，克林格勒和纳尔班迪安 (Klingner & Nalbandian, 2003) 把它们主要归纳为三个：个人责任（比如质疑集体谈判而强调不同雇员的个性化需求）、有限的与分权的政府、社区提供公共服务的责任。

尽管如此，100 多年来引领公共部门 HRM 的核心价值观（行

政效率、个人权利、政治回应性和社会公平)却没有因 HRM 的重塑而改变,甚至还得到了强化(Gavin, 1991: 254)。当然,这些价值观之间可能也存在着冲突,比如政治回应性和组织效率之间的冲突;甚至在某一价值的概念内部也是存在着冲突的,例如,在公平的理念下,对某些特殊群体的优待导致的对另一群体的不公(Klingner & Nalbandian, 2003: 9)。但是这 4 个价值之间不断的竞争和相互挑战,最终构成了公共部门人力资源任用的标准,同时也形成了相应的公共部门雇用制度。专家们认为,在未来 10 年,HRM 传统价值观中的公平、专业化、领导力、功绩和政治回应性将受到更大的重视和强调,而更新的效率价值观也会日益重要(Hays & Kearney, 2001: 593)。

此外,我们应该注意的是,即使在西方学术界理论转为政府实践的速度较快的情况下,真实的 HRM 也总是滞后于理论建构过程。这是因为实践中的 HRM 在很大程度上是受制于法律、规则和管制的,公共行政学者也常常将公共 HRM 看成是理论研究的一个贫瘠之地。人力资源经理也隐隐地回避那个困难的理论问题,即怎样寻找一种最佳“技术”来解决 HRM 行政中遇到的问题(Gavin, 1991: 254)。

五、西方公共部门 HRM 变革研究对中国的启示

从上文中可以看到,西方公共部门人力资源管理研究在过去 30 年中取得了丰硕的成果,各种主题的文献数量很多,有价值、有影响力的理论和实证研究层出不穷,对此,我国公共行政学术界必须努力挖掘、学习和借鉴。总的来说,西方近年来公共部门人力资源管理研究对我国的启示包括理论研究和政府实践两个层面。

（一）对我国公共部门人力资源管理未来研究方向的启示

1. 对人力资源管理职能和技术方法进行更多的研究

与西方学术界相比，我国学者对公共部门人力资源管理职能和技术方法的研究重视不够，具有较大的滞后性。目前，我国对公职人员的招聘技术比较单一，弹性和灵活性不足。因此，学术界应该对具体的招聘技术进行拓展研究，分析论证西方哪些招聘技术值得借鉴，抑或探讨有哪些新的招聘技术更适合我国人力资源管理实践，以更好地选拔人才。要对我国目前的公共部门招聘技术（如民主推荐和民主测评等）与西方的类似方法进行比较研究。要积极探讨设计合理的薪酬水平的方法和技术，并加强对宽带薪酬制度和绩效工资制、收益分享等西方新型薪酬管理制度的研究，寻找将其改良后应用于我国公共部门的可能性。在公共部门人力资源开发的研究方面，目前我国公职人员的培训方法和内容比较单一，应该探讨多元化的 HRD 方法以及对各种实践中的 HRD 方法的实际效益、对公共部门 HRM 的具体影响、各层级政府在 HRD 方面责任的划分等进行实证研究。虽然目前我国学术界关于组织绩效评估的研究已经取得了较为丰富的成果，但对于组织成员个人的绩效评估研究却相对不足，应予以加强，努力探索可拓展的适宜评估维度和内容，如团队工作维度和关系绩效维度等，以及分析个人绩效评估的实际作用等。在公共部门人力资源职能外包领域，我国相关研究几乎是一片空白，而西方的研究表明恰当的外包具有节约成本等优点，可以提高公共部门 HRM 的水平，因此，我国学术界需要急起直追，论证哪些公共部门人力资源业务适合外包以及外包需要满足的条件，如何对外包进行效益评估等，以实现公共行政的效率追求。此外，我国的政府人力资源管理也同样面临专业化、信息化等趋势，学术界应善于捕捉这些变化，探讨 HRM 应对这些挑战的方法，比如对于信息化趋势，可以借鉴西方的考试方式、职位分类革新等改革研究。

2. 对我国的公务员法和公务员制度的研究要予以重视

我们知道,关于恩赐制与功绩制各自利弊的争论是西方公共部门 HRM 研究领域的一个长久主题,而我国的公务员制度的设计也在很大程度上借鉴了西方国家以功绩制为基础的文官制度。从 1993 年的《国家公务员暂行条例》到 2006 年的《国家公务员法》,我国的公务员制度从文本走向现实,而且,一些地方政府进行了大胆的探索创新,比如深圳最近实行的公务员分类管理改革,对公务员的雇用关系以及人员激励性、乃至整个政府的运作活力等可能产生重要影响。这些都为学术研究提供了丰富的实践素材,并能在某种程度上与西方功绩制、自主雇用(at-will employment)改革等具有对话的基础,值得学者重视和深入研究。

3. 集权化与分权化人力资源管理方法的研究

西方学术界对于公共部门人力资源管理分权化与集权化的持续争议与大量研究文献启示我们也应该对我国情境下的集权化与分权化人力资源管理方法进行更多、更深入的研究。比如,目前我国的人事权仍然高度集中,对这种体制的影响、利弊及改革方向的研究具有十分重要的意义。我们应该在与西方进行理论对话的同时寻找适合我国的集权与分权相对平衡的公共部门人力资源管理方式,应该重视历史纵向比较与横向试点比较、中西比较研究等。

4. 积极关注我国公共部门人力资源改革实践

在西方,学术界对公共部门 HR 改革实践的讨论十分激烈,并且涌现了丰富的文献。而在我国,各地的 HRM 改革,如各种录用选拔方式和考核方式的创新等层出不穷,为学术研究提供了宽阔的领域。但是,对改革项目的细致深入或全面的学术研究却相对缺乏,从而难以与西方进行有质量的理论对话,这是今后努力的方向。而且,西方对不同层级政府 HRM 实践研究结果的差异告诉我们,不同层级和不同地方的政府 HRM 可能具有各自的独特性,不能采取一刀切的做法,必须对它们进行比较研究,这也是值得我们借鉴的。

(二) 对我国公共部门人力资源管理改革实践的启示

1. 西方学术界和政府实践所进行的分权化改革应该引起我国公共部门的重视和借鉴

我国是一个人事权高度集中的国家,尤其是地方政府一把手人事任命权的高度集中,“晋升锦标赛”的客观存在使得官员对上负责而不是对下负责,民本政府的建设困难重重,因此,适度的分权应该是今后公共 HR 领域的一个趋势。但分权不是越多越好,因为 HRM 方面的问题并不单纯是一个 HR 问题,它还是一个政治问题。权力下放如果没有完善的民主监督机制,容易导致地方政府的不规范操作,还可能带来其他一些灾难性后果。西方的经验告诉我们,不恰当的分权可能会造成人力资源决策公平性的损失,地方政府或下级部门可能没有足够的能力来承担 HRM 责任等,而且有些实证研究表明它的效果并不明显。因此,政府在进行 HRM 管理改革时应该把握好集权与分权平衡的恰当尺度。

2. 加强公职人员队伍的专业化建设

在西方,政府专业化不足的原因是过多的政治任命,学者们由此强调政府的专业化队伍建设。中西之间政治体制虽有很大不同,但委任制执行过程中所导致的“人治”、“任人唯亲”、忽视提拔对象专业素质和工作能力的情况却与西方有某种相似之处。此外,许多事业单位和部分政府机构(通常级别较低)仍然是政府机构改革的人员分流地,其中,对人员专业素质的忽视很可能会为公共部门运作的效率和质量带来负面影响。而公职人员的专业化对于正处于转型期的我国来说,意义更为重大。比如宏观经济的调控质量、都市污染控制、疾病控制等对决策者、政策分析者和管制者都提出了很高的专业素质要求,政府因而必须重视公职人员队伍的专业化建设,并对 HRM 体制进行相应改革。

3. 稳步推行人力资源管理信息化与人力资源职能外包

HRM 的信息化是政府发展的必然趋势,因此,应努力使用信

◆ 理论述评

息技术来改进政府人力资源管理的运作方式,提高行政效率,同时,也要采取相关的配套措施如对组织结构和和其他管理流程进行改革。在 HRM 职能外包方面,可以通过局部试点等方法循序渐进地试行将一些合适的政府 HRM 业务外包,同时,对 HRM 职能外包的直接和间接成本、效果等进行评估审计,保证 HRM 职能外包的有效性。当然,HRM 职能外包必须谨慎行之,把握好推进的时机,因为它涉及社会组织的发育和教育等方面的问题。只有各方面协调配合,才能保证改革的预期目标的实现。

4. 借鉴西方先进的管理技术和方法,优化人力资源管理职能的履行

应加强对招聘项目的管理,如评估招聘需求、制定详细的招聘计划、评估招聘的有效性等,还要努力借鉴西方的其他招聘技术革新招聘方式,如网上招聘、服务学习活动等。在薪酬福利管理方面,可以试行宽带薪酬制度等,改变目前我国政府僵化、缺乏灵活性与激励性的薪酬机制。还要进行公职人员福利制度改革,在保证它的竞争性的同时注意经济性与预算开支,努力开发多样化的福利组合来满足不同职员的个性化需求。在人力资源开发方面,虽然我国各级政府已将“人事”部门改为“人力资源”部门,但名词的变化并不意味着管理理念和管理方法等的实质性变化,政府应该切实将公共部门的员工看成人力资本,树立人力资源开发的理念,通过加强人员培训等方式挖掘员工潜能、提高员工工作能力以改进组织绩效,努力建设学习型组织。

5. 对西方经验的辩证借鉴取其精华,去其糟粕

改革是西方各国尤其是美国公共 HRM 的永恒主题,目的是提高政府的行政能力,改进政府的绩效。作为一个发展中的转型国家,我国的 HRM 制度也存在许多需要医治的弊病,因此,改革同样是我国公共 HRM 领域的一个长期议题。在改革过程中,应对西方 HRM 改革经验取其精华,去其糟粕,要有清晰的目标、统一的指导思想与价值观基础(如公平、政治回应性、社会公平等),保

证改革的连续性与协调性。一方面,要重视西方国家数十年来关于管理和行政有效性及雇员激励的研究所总结出来的经验,比如:对于绩效工资制这种在西方实践中效果并不显著,受到很大争议的薪酬制度就不应该盲目引进;对于企业先进管理方法应该批判性地借鉴,以尊重公共部门、它的劳动力、精神和价值的独特特征为指导思想。另一方面,应该铭记拉维尔(Lavelle, 2006)的箴言——要想释放公共雇员的潜能,使公共部门产生良好的绩效,人力资源管理就必须因地制宜。根据对地方文化和组织形式的理解而采用特定的HR管理工具,不能削足适履。由于西方政治制度、行政制度及文化、价值观等与我国国情存在巨大的差异性,因此不能盲目地将其管理方法和制度搬入我国改革议程,应该根据我国实际进行相应的调整和创新,走出中国特色的人力资源管理改革之路。

参考文献

- 克林格勒、纳尔班迪(2001). 公共部门人力资源管理:系统与战略. 北京:中国人民大学出版社.
- 刘昕(2004). 美国联邦政府的宽带薪资试验及其启示. 公共管理学报, 1: 71-79.
- American National Commission on the Public Service Reform (1993). *Building a Government that Works*. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Ammons, D. N. & Rodriguez, A. (1986). Performance Appraisal Practices for Upper Management in City Governments. *Public Administration Review*, 46 (5): 460-467.
- Arrowsmith, J. & Sisson, K. (2002). Decentralization in the Public Sector: The Case of the U. K. National Health Service. *Industrial Relations*, 57 (2): 354-380.
- Auger, D. A. (1999). Privatization, Contracting, and the States: Lessons from State Government Experience. *Public Productivity & Management Review*, 22 (4): 435-454.

◆ 理论述评

- Auluck, R. K. (2006). The Human Resource Development Function: the Ambiguity of Its Status within the UK Public Service. *International Review of Administrative Sciences*, 72 (1): 27 – 41.
- Baker, D. (1996). Are You Throwing Money Away by Outsourcing? *Personnel Journal*, 75 (11): 105 – 107.
- Ban, C. (1991). The Realities of the Merit System. In Ban, C. & Riccucci, N. Eds. *Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges*: 42 – 57. White Plains: Longman Publishing Group.
- Ban, C. (1995). *How do Public Managers Manage?* San Francisco: Jossey-Bass.
- Benveniste, G. (1987). *Professionalizing the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bergman, T. M. A. & Grahn, J. L. (1994). How Important are Employee Benefits to Public Sector Employees? *Public Personnel Management*, 23: 397 – 406.
- Borman, W. C. & Motowidlo, S. (1993). Expanding the Criterion Domain to Include Elements of Contextual Performance. In Schmitt, N. & Borman, W. C. Eds. *Personal Selection in Organizations*: 71 – 89. San Francisco: Jossey-Bass.
- Carnevale, A. P. & Carnevale, D. G. (1993). Public Administration and the Evolving World of Work. *Public Productivity & Management Review*, 17 (1): 1 – 14.
- Carter, A., Hirsh, W. & Aston, J. (2002). *Resourcing the Training and Development Function*. Brighton: IES.
- Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Cogburn, J. D. (2000). The Benefits of Human Resource Centralization: Insights from a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State. *Public Administration Review*, 65 (4): 424 – 425.
- Cogburn, J. D. (2007). Outsourcing Human Resources: The Case of the Texas Health and Human Services Commission. *Review of Public Personnel Administration*, 27 (4): 315 – 336.
- Cohen, D. M. (1998). Amateur Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (4): 450 – 497.

- Daley, D. (1987). Merit Pay Enters with a Whimper: The Initial Federal Civil Service Reform Experience. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (2): 72 - 79.
- Desai, U. & Hamman, J. A. (1994). Images and Reality in Local Government Personnel Practices: Investigating the “Quiet Crisis” among Illinois City Officials. *Public Administration Review*, 54: 391 - 397.
- Dilger, R. J., Moffett, R. R. & Struyk, L. (1997). Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*, 57 (1): 21 - 26.
- Dilulio, J. J. Jr., Kettl, D. F. & Garvey, G. (1993). *Improving Government Performance: An Owner's Manual?* Washington, D. C.: Brookings Institute.
- Dyer, L. & Reeves, T. (1995). Human Resource Strategies and Firm Performance: What do We Know and Where do We Need to Go? *International Journal of Human Resource Management*, 6 (3): 656 - 670.
- Florkowski, G. W. & Lifton, D. E. (1987). Assessing Public-Sector Productivity Incentives: A Review. *Public Productivity Review*, 11 (1): 53 - 70.
- Freedman, A. (1988). Doing Battle with the Patronage Army: Politics, Courts, and Personnel Administration in Chicago. *Public Administration Review*, 48 (5): 847 - 859.
- Gabris, G. T. & Ihrke, D. M. (2000). Improving Employee Acceptance toward Performance Appraisal and Merit Pay System: The Role of Leadership Credibility. *Review of Public personnel Administration*, 20 (1): 41 - 53.
- Gailmard, S. & Patty, J. W. (2007). Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science*, 51 (4): 873 - 889.
- Garavan, T. N. (1995). HRD Stakeholders: Their Philosophies, Values, Expectations and Evaluation Criteria. *Journal of European Industrial Training*, 19 (10): 17 - 30.
- Gavin, F. P. (1991). “Theory vs. Practice” in Public Personnel Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2): 253 - 256.
- Gibb, S. (2003). Line Manager Involvement in Learning and Development: Small

◆ 理论述评

- Beer or Big Deal? *Employee Relations*, 25 (3): 281 – 293.
- Grimshaw, D. P. , Jaehrling, K. , Van der Meer, M. , Méhaut, P. & Shimron, N. (2007). Convergent and Divergent Country Trends in Coordinated Wage Setting and Collective Bargaining in the Public Hospitals Sector. *Industrial Relations Journal*, 38 (6): 591 – 613.
- Halachmi, A. & Holzer, M. (1987). Merit Pay, Performance Targeting, and Productivity. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (2): 80 – 91.
- Hamlin, B. (2002). Towards Evidence-based HRD Practice. In McGoldrick, J. , Stewart, J. & Watson, S. Eds. *Understanding Human Resource Development: A Research-based Approach*. London: Routledge.
- Hammond, T. H. & Thomas, P. A. (1989). The Impossibility of A Neutral Hierarchy. *Journal of Law, Economics and Organization*, 5: 155 – 184.
- Hays, S. W. & Kearney, R. C. (2001). Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field. *Public Administration Review*, 61 (5): 585 – 597.
- Hays, S. W. & Sowa, J. E. (2006). A Broader Look at the “Accountability” Movement: Some Grim Realities in State Civil Service Systems. *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2): 102 – 117.
- Heinrich, C. J. (1999). Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (3): 363 – 393.
- Ingraham, P. W. , Selden, S. C. & Moynihan, D. P. (2000). People and Performance: Challenges for the Future. *Public Administration Review*, 60 (1): 54 – 60.
- International Personnel Management Association (1996 , 1997). Personnel Program Inventory (PPI). The Center for Personnel Management. Alexandria: IPMA.
- Johnston, W. B. (1988). Civil Service 2000. Report prepared for the Office of Personnel Management, Career Entry Group. Washington, D. C. : Hudson Institute.
- Kaufman, B. (2001). The Theory and Practice of Strategic HRM and Participative Management Antecedents in Early Industrial Relations. *Human Resource*

Managements Review, 11 (4): 505 – 533.

Kearney, R. C. & Sinha, C. (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? *Public Administration Review*, 48 (1): 571 – 579.

Kellough, J. E. (1998). The Reinventing Government Movement: A Review and Critique. *Public Administration Quarterly*, 22 (1): 6 – 20.

Kellough, J. E. & Selden, S. C. (2003). The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States. *Public Administration Review*, 62 (2): 165 – 176.

Kettl, D. F. (1993). The Myths, Realities, and Challenges of Privatization. In Thompson, F. J. Ed. *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*: 246 – 275. San Francisco: Jossey-Bass.

Kettl, D. F., Sanders, R. P. & Ingraham, P. W. (1996). *Civil Service Reform: Building a Government that Works*. Washington, D. C.: Brooking Institute.

Kim, J. T. (1988). Current Issues in Public Personnel Administration: the Merit Pay System, Performance Appraisal, and Professionalization. *Public Productivity Review*, 11 (4): 109 – 114.

Klingner, D. E. & Nalbandian, J. (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Lawler, E. E. III (1981). *Pay and Organization Development*. Reading: Addison-Wesley.

Lawler, E. E. III (1990). *Strategic Pay: Aligning Organizational Strategies and Pay Systems*. San Francisco: Jossey-Bass.

Lavelle, J. (2006). It's All about Context and Implementation: Some Thoughts Prompted by Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance — The United Nations World Public Sector Report 2005. *Public Personnel Management*, 35 (3): 217 – 222.

Lewis, G. B. (1988). Progress Toward Racial and Sexual Equality in the Federal Civil Service? *Public Administration Review*, 48 (3): 700 – 707.

Lonti, Z. (2005). How Much Decentralization? The American Review of Public

◆ 理论述评

- Administration. *Management Autonomy in the Canadian Public Service*, 35 (2): 122 – 136.
- Lovrich, N. (1987). Merit Pay Motivation in the Public Workforce: Beyond Technical Concerns to More Basic Consideration. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (2): 54 – 71.
- Mann, S. Z. (1980). The Politics of Productivity. *Public Productivity Review*, 4: 352 – 367.
- McIntosh, S. S. (1990). Clerical Jobs in Transition. *Human Resources Magazine*, 35: 70 – 72.
- Moe & Terry. (1985). The Politicized Presidency. In Chubb, J. E. & Peterson, P. E. Eds. *The New Direction in American Politics*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Osborne, D. & Gabler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Welsey.
- Perry, J. L. & Mesch, D. J. (1997). Strategic Human Resource Management. In Ban, C. & Riccucci, N. M. Eds. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (2nd Edition). New York: Longman.
- Peters, B. G. (1993). Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy. *International Political Science Review*, 14 (4): 373 – 386.
- Pollit, C., Birchall, J. & Putman, K. (1998). *Decentralizing Public Sector Management*. London: Macmillan.
- Pynes, J. E. & Bartels, L. K. (1996). The Times They Are A Changing: Implications of Workplace Changes for the Development of Selection Examinations. *Public Productivity & Management Review*, 20 (2): 121 – 128.
- Radin, B. A. (1998). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Head Monster or Flexible Management Tool. *Public Administration Review*, 58 (4): 307 – 316.
- Reid, M. A. & Barrington, H. A. (2001). *Training Interventions: Promoting Learning Opportunities*. London: CIPD.
- Richbell, S. (2001). Trends and Emerging Values in Human Resource

- Management: The UK Scene. *International Journal of Manpower*, 22 (3): 261 – 268.
- Risher, H. & Fay, C. H. (1997). *New Strategies for Public Pay*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Roberts, G. E. (2000). Municipal Government Benefits Practices and Personnel Outcomes: Results from a National Survey. Paper presented at the American society of public administration annual conference, San Diego, California.
- Roberts, G. E. (2001). Issues, Challenges, and Changes in Recruitment and Selection. In Hays, S. W. & Kearney, R. C. Eds. *Public Personnel Administration Problems and Prospects*. 北京: 北京大学出版社.
- Selden, S. & Jacobson, W. (2001). Trends in Human Resource Management: Lessons from the States. A Report of the Government Performance Project.
- Shafritz, J. M. & Russell, E. W. (2000). Personnel Management and Labor Relations. In Shafritz, J. M., Russell, E. W. & Borick, C. Eds. *Introducing Public Administration*. New Work: Longman.
- Sherwood, F. & Wechsler, B. (1986). “Hadacol” of the Eighties: Paying Senior Public Managers for Performance. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (1): 27 – 41.
- Siegel, G. B. (2000). Outsourcing Personnel Functions. *Public Personnel Management*, 29 (2): 225 – 236.
- Slack, J. D. (1987). Affirmative Action and City Managers: Attitudes toward Recruitment of Women. *Public Administration Review*, 47 (2): 199 – 206.
- Spee, J. C. (1995). Addition By Subtraction: Outsourcing Strengthens Business Focus. *HR Magazine*, 40 (3): 38 – 43.
- Thayer, F. C. (1987). Performance Appraisal and Merit Pay Systems: The Disasters Multiply. *Review of Public Personnel Administration*, 7 (2): 36 – 53.
- Thompson, F. J. (1994). The Winter Commission Report: Is Deregulation the Answer for Public Personnel Management? *Review of Public Personnel Administration*, 14 (4): 38 – 54.
- Tjosvold, D. (1986). *Working Together to Get Things Done: Managing for Organizational Productivity*. Lexington: Lexington Books.

◆ 理论述评

- Tomkins, J. (1987). Comparable Worth in Job Evaluation Validity. *Public Administration Review*, 47 (3): 254 – 258.
- Tratt, N. (2000). Winning the Employee Recruitment and Retention Challenge. *Compensation & Benefits Management*, 16 (2): 50.
- Whalen, C. & Guy, M. E. (2008). Broadbanding Trends in the States. *Review of Public Personnel Administration*, 28 (4): 349 – 366.
- Wright, P. & Snell, S. (1991). Towards An Integrative View of Strategic Human Resource Management. *Human Resource Management Review*, 1 (3): 203 – 225.

(责任编辑：容 绛)