

# 社区治理成果要报

2014 年第 4 期

(总第 17 期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

---

本期摘要:

## 美国社区服务中的人力资源配置研究

郭远远

- 美国社区服务中的人力资源配置有效地融合了政治回应性、效率、个人权利、社会公平等传统价值与个人责任、有限与分权的政府、社区提供公共服务的责任等新兴价值。
- 美国社区服务中人力资源配置的传统制度包括政治任命制度、公务员制度、集体谈判制度和弱势群体保护行动制度；创新制度包括服务购买协议制度、民营化制度、特许经营制度、补贴性安排制度、代用券制度、志愿者招募计划、社区自助制度和弹性雇佣制度。
- 通过制度创新，美国政府引导社区政府内部和外部的的人力资源，包括政治任命官员、公务员、弹性雇员、私人企业人力资源、非政府组织人力资源、社区居民及志愿者在社区服务供给中形成了多元化的分工合作关系。

---

2014 年 4 月 10 日

# 美国社区服务中的人力资源配置研究

郭远远

美国在社区管理、服务和发展方面有比较成熟的经验，很大程度上得益于其完善的社区人力资源配置。美国芝加哥大学教授 R·帕克将社区的基本特点概括为：有一定数量按地域组织起来的人口；这些人口程度不同地扎根于他们所生息的那块土地上；社区中每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中（[美]唐纳德·E·克林纳和约翰·纳尔班迪，2010）。可见，社区是特定的人的集合体。结合人力资源的一般定义，可以认为：在社区中，凡是那些将自身价值投入于社区管理、服务和发展活动中的人或人群都可以被视为社区人力资源。人力资源的配置过程包括人力资源的规划、获取、开发以及纪律与惩戒等职能活动（PADS）（[美]拉里·莱恩，1987）。美国社区服务中人力资源配置的演变包括三个层次：传统价值与新兴价值之间的竞争与融合；社区人事制度的发展创新；不同人力资源在社区服务中分工与合作关系的变化。

## 一、美国社区服务中人力资源配置价值层面的竞争与融合

### （一）美国社区服务中人力资源配置的传统价值

美国社区服务中人力资源配置的传统价值暗含着对政府实施集体行动的赞同，包括政治回应性、效率、个人权利和社会公平。

#### 1. 政治回应性

政治回应是这样一种理念：政府能够积极地反应并回答通过民选官员表达出来的公民意志（[美]唐纳德·E·克林纳和约翰·纳尔班

迪，2010)。就社区服务中的人力资源配置而言，其政治回应性意味着要求社区内行使公共权力的工作人员（尤指行政人员）能有效回应社区居民的现实关切和利益诉求。社区居民选举产生民选官员，民选官员则通过对社区行政人员的甄选、任命以及绩效考核来保证其忠诚及对社区居民的回应性。强调政治回应性价值意味着在社区人力资源配置中对社区工作人员实行忠诚导向的功绩制，突出其政治忠诚、教育和资历。

## 2. 效率

管理学中的效率是指在特定时间内，各种投入与产出之间的比率关系。就社区服务中的人力资源配置而言，其效率价值体现在如何用最低的人力资源投入，在最短的时间内取得最大的社区管理与服务效果。在美国的公共管理（包括社区管理）中，对效率的强调源自泰勒的科学管理原理，在“新公共管理运动”时期达到顶峰。强调效率价值意味着在社区人力资源配置各功能活动中，对社区工作人员实行绩效导向的功绩制，突出其知识、技能和能力（KSAs）。

## 3. 个人权利

个人权利这一价值有双重含义，一方面，个人权利受到美国权利法案和宪法第十四修正案的保护，强调公民个人免受政府官员不公正行为的损害；另一方面，也包含了对公共雇员权利的保障。就社区服务中的人力资源配置而言，一方面必须通过人力资源合理的配置，以为社区居民提供良好的服务来保障公民的个人权利；另一方面要在人力资源配置过程中，通过考试录用、薪酬激励、正当程序、工作安全、

功绩制、政治中立等制度和规定保障为社区工作的公共雇员的个人权利。

#### 4. 社会公平

社会公平价值是这样一种信念：公民个人基于先前的牺牲（如退伍军人）和社会弱势地位（如残障人士）等原因，应在公共职位选择录用和晋升中享有法定的优待或优先权，使其免受在公平竞争公共职位的过程中受到的损害。就社区服务中的人力资源配置而言，必须在人力资源的雇佣、薪酬等配置过程中对妇女、少数民族、残障人士、刑释人员及社区服刑人员、退伍军人等弱势群体以公平待遇。

#### （二）美国社区服务中人力资源配置的新兴价值

最近几年，随着美国政治、经济和社会的发展，新兴的三个价值正塑造着美国社区服务中的人力资源配置方式，它们是：个人责任、有限与分权的政府、社区提供公共服务的责任。

##### 1. 个人责任

个人价值的拥护者希望，人们可以做出与自己的目标和谐一致的选择，也可以对自我选择的结果承担责任，而不是被动地推诿责任，让社会来承担。就社区服务中的人力资源配置而言，社区的成员有责任提供彼此平等的机会来参与社区管理与社区服务，以发展个人的知识、技能和能力，这种发展（或缺少发展）的责任，最终要落到每一个社区成员身上。

##### 2. 有限与分权的政府

这一价值的支持者相信，在有限政府（小政府）中，公共政策的

制定、公共服务的提供及财政支出的安排要比大型组织来得容易。同时,主张向地方政府分权,因为在基层政府,政策制定者为公民熟知,开支可以预测,服务也是直接可见的。在社区服务中的人力资源配置上,政府必须考虑社区居民对个人自由与责任等价值的认同、不愿将更多的个人收入缴纳税收的期望以及拥有更多自我管理与服务权限的希望。

### 3. 社区提供公共服务的责任

社区是公共服务的基本单位。对公共资源配置中的效率与公平问题,不能完全依靠政府安排,而是应该通过政府的一些社会服务机构与非政府的社会机构共同努力加以解决。在社区服务的人力资源配置中,一个重要的发展趋势是非营利性的非政府组织(NGOs)的大量出现,承担了社区服务和发展的巨大职能。这些组织都是以社区为基础,包括教堂、社区中心、共管协会、社区居民邻里协会等,以税收、使用者付费和慈善捐助等多种方式提供社区服务。

## (三) 传统价值与新兴价值的竞争与融合

### 1. 美国社区服务中的人力资源配置价值层面的竞争与冲突

传统与新兴价值之间的竞争与冲突主要体现在两个方面:一是传统价值之间的冲突,二是传统价值与新兴价值之间的冲突。在传统价值中,政治回应性价值所强调的忠诚导向的功绩制与效率价值强调所强调的绩效导向的功绩制是互相冲突的;社会公平和效率间天然的矛盾和冲突一直是政府面临的难题;对效率的强调必然会带来损害个人权利的可能性;而社会公平强调的对弱势群体的保护建立在对非弱势

群体个人权利否定的基础之上。相比而言，三个新兴价值更为统一，这些价值反映了人们对政府失望、质疑与缺乏信任的态度，而传统价值的基础是对政府进行集体行动的肯定与服从。因此，传统价值与新兴价值之间冲突的焦点在于对政府的看法与态度上的根本区别。传统的社会政治契约要求公民放弃一部分个人的自由权利，而服从于通过代议机关表达的公民多数人的意志以及行政机构的权威。作为回报，公民得到了个人安全及利益的保障、回应性、平等保护、正当程序、效率等种种承诺。三个新兴价值则是与上述社会契约根本对立的。它们代表了“反政府”的情绪，表现了回归个人主义的价值、小政府和由社区承担起那些被社会竞争所抛弃的人群的责任的趋向。

## 2. 美国社区服务中人力资源配置价值层面的妥协与融合

虽然存在冲突和竞争，但是这些传统的价值和新兴的价值都是政府在公共行政过程中必须首先考虑的问题。美国社区服务中的人力资源分配也可以看做是这些经常发生冲突的基本价值之间连续互动、最终达成妥协与融合的过程。这些相互冲突和竞争的价值在不同的人事制度中以不同的方式分别得到体现和贯彻，并通过微观层面上的人力资源规划、获取、开发、纪律与惩戒等制度安排来实现妥协与融合。每一种制度都以不同的形式决定着由谁来得到或分配社区工作职位的机会。

## 二、美国社区服务中人力资源配置制度层面的变迁与创新

诺斯（1994）指出，制度从本质上是一个社会的博弈规则，是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束，即“制度是一系列被制定

出来的规则、程序和行为道德、伦理规范，它旨在约束追求主体福利和效用最大化利益的个人行为。”因此，这些制度可以看作是美国社区服务中人力资源配置的一系列法律法规、程序规则、行为规范，借助人力资源管理基本功能的实践活动（PADS）得以执行。

### （一）美国社区服务中人力资源配置的传统制度

美国社区服务中人力资源配置的传统制度包括政治任命制度、公务员制度、集体谈判制度和弱势群体保护行动制度。

#### 1. 政治任命制度

在政治任命制度中，人事管理的功能和决策服从于至上的政治动机与目标。政治恩赐是政治任命制度的基本特征，政治忠诚是政治任命首先考虑的问题。被政治任命的官员必须对任命他们的人保持政治忠诚并无条件服从。在社区服务的人力资源配置中，被政治任命的官员主要是有权负责社区管理宏观决策的高级行政长官。

#### 2. 公务员制度

公务员制度的设计基于两个目标：推进行政效率和保障公共雇员的权利，其理论基础在于公共机构的理性管理和公平对待员工，是维持高效和职业化公共服务的最好途径。在社区服务的人力资源配置中，公务员制度主要是针对社区管理和服务中的公共职位，以雇员的知识、技能和能力为评价标准决定录用和晋升，依据工作的比较价值提供公平的薪酬和健康保障，并保护其不受政党政治的影响。

#### 3. 集体谈判制度

该制度存在于公务员制度之中，凭借集体谈判，政府雇员可以通

过工会针对工资、福利、就业条件等议题，与政府人事管理部门进行协商。协商所达成的协议，必须提交适当的立法机构批准。该制度体现了个人权利的价值取向，其基本目的是保障为社区工作的政府雇员在管理中受到公平的对待。

#### 4. 弱势群体保护行动制度

该制度的主要目标是维护社会公平，其前提是弱势群体成员的弱势地位及政府雇员中弱势群体雇员雇佣比率的不平衡、不充分。相关弱势群体的成员可以起诉他们的政府雇主，从而形成一个司法裁决，要求该雇主机构在各种人事决定，尤其是在选录和晋升决定中给与弱势群体成员以特别的考虑。在社区服务的人力资源配置中，最有资格获得工作机会的候选人应该是弱势群体成员，同时在人力资源管理其他活动中给与其特殊关照。

### （二）美国社区服务中人力资源配置的制度创新

在新制度经济学中，制度创新是指用一种效率更高的制度取代原有制度或对一种更有效的制度的生产过程。当制度的供给和需求基本均衡时，制度是稳定的；当现存制度满足不了人们的需求，就会发生制度的创新（[美]道格拉斯·C·诺斯，1994）。在个人、团体和政府多元制度创新主体的共同作用下，美国在社区服务中创造出了许多新的、更为有效的人力资源配置制度，体现出了两个基本趋势：一是通过社区服务中可选择的替代性组织或机制，减少社区政府雇员的数量；二是对现有的社区政府雇员，增加雇佣关系的灵活性。

#### 1. 服务购买协议制度

服务购买协议制度指通过签订合同的形式，由其他政府机构或非政府组织提供特定的服务。典型的案例是人事外包，即政府部门与私人顾问或私营企业签订合同，由后者提供诸如员工考核及培训等人力资源管理与服务项目。政府既可以减少人力资源方面的管理职位，也可以降低人力资源管理的支出和承担法律风险的风险，同时增强了管理的专业性和弹性。

## 2. 民营化制度

民营化制度指将某些公共职能由私人承包执行的制度。与服务购买协议制度不同的是，民营化制度意味着取消先前的公共机构，以私人机构替代执行由先前公共机构提供的全部服务。民营化在社区固体垃圾处理等领域运用最为广泛，也迅速扩展到其他一些之前几乎全部由公共机构垄断的领域，如社区学校。民营化是提高社区管理绩效和社区服务质量，同时缩减政府人力资源成本和财政开支的积极选择。

## 3. 特许经营制度

特许经营制度即允许私营企业展开公开竞标并向政府部门支付特定的费用，以在特定的区域内，独占先前的某项公共服务职能。比如一些大城市的私人短途公共汽车公司与国营公共运输机构展开竞争，这些私人短途公共汽车公司由于为各社区的居民提供精心挑选的大众化行车线路而使效益两倍于公共交通服务。特许经营既可以降低公共机构开支，还能为政府增加一定收入，并为社区居民提供所期望的良好服务。

## 4. 补贴性安排制度

补贴性安排制度指通过顾客使用付费或政府成本补贴等资金保证的方式，使私人企业能够履行某些公共服务职能的制度安排。比如社区中一些类型的医院照顾和急救医疗服务由私人医院提供，费用由公共健康保障系统补偿，以及鼓励低收入者租用公共住房的租金补贴计划等等。

#### 5. 代用券制度

代用券制度指政府部门向社区居民发放代用券，使其能够从开放市场中的服务提供者那里得到所期望的服务，并以代用券支付相关费用。比如教育代用券制度，可以让家长为他们的子女在众多的教育机构，包括公立学校和私立学校中进行选择，以代用券支付教育费用。

#### 6. 志愿者招募计划

志愿者招募计划即在招募无偿的（或由非营利组织提供低偿的）志愿者参与某些公共服务。比如招募志愿者充当社区义工，为社区提供法律咨询、健康检查、困难帮扶等各方面的服务，甚至协助当地警察部门进行社区矫正罪犯的监管。许多公立社区学校也招募志愿者充当教师助手提供教学和个人辅导服务。

#### 7. 社区自助制度

社区自助是帮助社区居民在自愿的基础上组成社区委员会，为社区提供娱乐、咨询和支持性服务的制度。通常，此类服务需要联邦或地方政府提供相应的基金作为保障。该制度也被广泛用于社区发展计划和罪犯的社区矫正当中。

#### 8. 弹性雇佣制度

即使在公共服务仍然由传统公共雇员提供的情况下，现今美国的公共雇佣关系也变得更加灵活而富有弹性。在社区服务的人力资源配置中，政府部门为降低成本和增强人力资源管理弹性与灵活性而采用的措施主要有两类：第一类是在通过使用常任雇员满足社区最低限度雇员需求的同时，通过雇用兼职、临时性或季节性工人来满足社区服务的特定需求。对后者支付的工资和福利一般低于前者，而且他们可以随时被雇用或解雇。对这些雇员技能水平的要求，也因工作再设计和工作简化而降低了。第二类是那些工作责任和高技能只是出于暂时性需要的公共部门，可能会寻求使用合同聘用或租用雇员的方式补充人力资源缺口。在绩效协议合同中，这些聘用或租用的雇员的工资、福利和雇佣限制条件等均被详细规定和说明。一方面，协议经由双方同意可以进行常规的调整和更新；另一方面，雇员在遇到人事冲突、管理目标变化或预算紧缩的时候，依然可以被解雇，因为这些雇员承担的是不受公务员制度保护的例外职位，因而没有在劳动力精简时回到公务员系统的“回任权利”。

### 三、美国社区服务中人力资源之间的分工与合作

美国社区服务中人力资源配置的制度创新过程可以被描述为在复杂和不断变化的环境中，为了分配稀缺的社区工作职位，实现人力资源配置效益最大化，满足社区居民的多元化需求，在各种彼此竞争和冲突的价值之间取得动态平衡的过程。在这一过程中，不同社区人力资源之间的关系也经历了变化与发展，最终形成了相互信任与分工合作的关系（见表 1）。按照 McKeown & Lindorff（2011）的思路，

可以将美国社区服务中的人力资源分为两大类：政府内部人力资源和政府外部人力资源。

表 1：美国社区服务中人力资源之间的分工与合作

| 人力资源     |              | 责任                 | 制度约束                          |
|----------|--------------|--------------------|-------------------------------|
| 政府内部人力资源 | 政治任命官员       | 社区管理与服务决策          | 恩赐制度                          |
|          | 公务员          | 社区管理与服务政策执行        | 公务员制度、集体谈判制度                  |
| 政府外部人力资源 | 兼职、临时性或季节性工人 | 技能水平较低的临时性社区服务     | 弹性雇佣制度                        |
|          | 合同聘用或租用的雇员   | 管理性、技术性社区服务        |                               |
|          | 私人企业人力资源     | 社区服务外包、某些社区服务的特许经营 | 服务购买协议制度、民营化制度、特许经营制度、补贴性安排制度 |
|          | 非政府组织人力资源    | 服务外包、志愿服务          | 服务购买协议制度、志愿者招募计划              |
|          | 社区居民         | 社区自助服务             | 社区自助制度、代金券制度                  |
|          | 志愿者          | 社区志愿服务             | 志愿者招募计划                       |

### （一）政府内部人力资源

在美国社区管理和服务中，政府部门的主要责任是提供资金和政策支持。美国地方政府对社区发展和服务非常重视，并将相关开支列为地方政府财政预算中的重要科目。例如，2004 年北卡罗来纳州的杜姆市的社区服务支出甚至占当年整个财政预算的 30%。（高新军，2013）除了提供资金外，政府还有一项很重要的职责，就是制定社区

发展的政策和法规，同时，监督和考核非政府组织的运行。

### 1. 政治任命官员

政治任命官员的责任主要是进行社区管理与服务方面的决策。美国各地方政府的法律都对市长在社区管理方面的职责作了具体明确的规定：确保市各职能部门与社区委员会合作；建议对各社区委员会拨多少款；审核社区委员会的资金预算和使用是否合理；确保市各专业职能部门指派官员参加社区服务顾问团的工作；对社区委员会提出的问题 and 困难给予帮助等等。

### 2. 公务员

公务员主要负责社区管理与服务相关政策的执行。这些公务员在社区公共部门中享有一定的职位，专门从事社区管理与服务工作。根据所在部门的职能分工，贯彻执行不同领域的社区管理、服务与发展政策。由于其具备社区管理和所需的专业知识、技能与能力，将社区工作视为终身职业，并在薪酬、福利、晋升等方面得到政府的保障，因此能够有效发挥专业优势和职业热情，在社区治安、文化、教育、医疗、社会保障等方面具有重要的常态管理与服务功能。此外，政府部门中一些来自大学的实习生，在其实习阶段也可以视为政府内部的人力资源。[5]

## （二）政府外部人力资源

经过制度创新，美国社区服务中的人力资源配置逐渐形成了多元化模式。在这种多元化模式中，美国社区管理与服务更多地依赖于社区公民、私营企业以及非政府组织等人力资源自由与平等的参与。

### 1. 弹性雇员

由于不属于公务员系统，不受公务员法约束和保护，因此，将兼职、临时性或季节性工人以及合同聘用或租用的雇员统称为“弹性雇员”。二者均按照合同的要求，为社区提供临时性的、非常态的服务项目。二者最大的区别在于兼职、临时性或季节性工人承担的一般是对知识、技能和能力要求较低的服务项目，比如一些基本的辅导类服务和建设与维修类项目；合同聘用或租用的雇员则承担一些要求较高的管理性、技术性社区服务项目，比如社区规划、社区财政预算的评估与审计监督等等。

### 2. 私人企业人力资源

私人企业的人力资源有其自身的优势：由于其清晰的产权、明确的利润目标、专业化的分工和良好的竞争激励，使其在某些工作当中，效率要高于政府部门。通过与政府部门签订合同，这些私人企业的人力资源以服务外包、民营化、特许经营、补贴经营等方式为社区提供方方面面专业化、个性化的服务，涵盖范围包括固体垃圾处理、人力资源管理外包、交通运输、文化教育、罪犯改造等等。

### 3. 非政府组织人力资源

社区非政府组织是美国社区实行居民自治和民主共管的主要载体，致力于表达居民的意愿和对社区居民开展服务。据统计，至 2003 年，活跃在美国大中小城市社区内的各类非政府组织共有 100 万个左右。（施雪华和孔凡义，2008）这些非政府组织的专业化人员通过提供多样化的服务，推动了美国社区服务功能的开拓和服务体系的建立。

一方面，它们承担了原属于政府所提供的管理和服 务，减轻了地方政府的负担和成本；另一方面它们成为民选官员与社区居民之间的沟通桥梁，为居民参与社区公共事务提供了渠道，保证社区居民有秩序、有组织地参与社区公共事务。同时，非政府组织发展和增多，他们需要为争取政府支持和私人基金而展开激烈的竞争，促使其不断提高服务质量。关怀青少年教育、关注困难群体和关注社区环境与安 全是美国社区非政府组织服务的重点。

#### 4. 社区居民

在美国，社区居民在政府社区自助政策的支持下，自愿组成的社区委员会，负责社区发展规划和社区服务。该组织管理人员由社区居民直接选举产生，政府既无权任命，也无权罢免，是纯粹的民间组织，委员职位不拿报酬。社区经营活动产生的任何利润，只能用于对社区居民的服务。社区实行自我管理，自我监督，决策产生于居民或居民代表的集体表决。社区管理人员直接面对居民的需求、回应居民的咨询。在社区委员会的指导下，社区居民广泛开展各方面的自助服务，形成了团结而紧密的邻里关系。

#### 5. 志愿者

美国人参加社区志愿服务的积极性很高。在美国，50%的成年人每周至少参加一次志愿活动，每年大约有 9000 万人次的志愿服务者从事社区服务工作[6]。社区志愿服务的内容包罗万象，涉及社区居民生活的方方面面，如养老、助残、扶幼、帮孤、济贫、环保、教育、卫生、治安等等。志愿者的服务是无偿的，体现了美国公民承担个人

责任的价值理念和慈善的精神，志愿者的无私奉献大大降低了美国政府社区管理和服务的成本，提高了社区服务的质量，也塑造了一种无私奉献、团结共济的美国社区文化。

### 参考文献：

- [1][美]唐纳德·E·克林纳, 约翰·纳尔班迪. 公共部门人力资源管理系统与战略[M]. 北京: 人民大学出版社, 2010:5.
- [2][美]拉里·莱恩. 都市社会中的社区[M]. 芝加哥: 多塞出版社, 1987:5.
- [3][美]道格拉斯.C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店/上海人民出版社, 1994: 225.
- [4][美]道格拉斯.C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海三联书店, 1994: 3.
- [5]Tui McKeown & Margaret Lindorff. 2011. Temporary Staff, Contractors, and Volunteers: The Hidden Workforce in Victorian Local Government. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, no.2, pp.185-201.
- [6]高新军. 美国的社区发展和社区服务[N]. 中国社会报, 2013-1-18.
- [7]施雪华, 孔凡义. 美国社区治理及其启示[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2008(07): 90-95.

作者简介：郭远远，中央司法警官学院警察管理系讲师，武汉大学政治与公共管理学院 2012 级行政管理专业博士研究生

## 社区治理成果要报

---

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

---

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail: [shgl@znufe.edu.cn](mailto:shgl@znufe.edu.cn)