

美国公务员录用制度的改革与发展

曹永胜

(山西大学, 山西 太原 030006)

[摘要] 20世纪90年代以来美国公务员制度持续改革并实现了现代化转型。本文主要以美国公务员录用制度的改革与发展为分析对象, 简要梳理了其改革与发展的基本线索, 认为美国公务员录用制度改革具有遵循和维护公务员制度核心价值和基本原则、公务员录用形式弹性、开放和多样化、注重改进公务员录用程序与方法、政府部门或机构的录用自主权不断增强等基本特点。

[关键词] 美国; 公务员录用制度; 改革

[中图分类号] D7712.033 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2012)01-0038-05

一、美国公务员录用制度改革 与发展的基本线索

20世纪90年代之后, 美国政府改革运动持续进行, 各届政府都有推动公务员制度改革的重要行动并由此实现了当代美国公务员制度的转型。在历次改革中, 公务员录用制度都是其必要内容和重点所在。

1993年克林顿担任美国总统之后, 发起了“重塑联邦政府”(Reinventing Government)运动。作为其主要内容之一的“重塑人力资源管理”(Reinventing Human Resource Management)被认为是“美国联邦政府公务员制度建立以来最重大的公共人事改革”。^[1]其中, 关于公务员录用制度方面的改革措施主要有七项: 联邦机构制定可以适合自己的录用计划和考试项目, 废除统一的和标准化的申请表; 允许联邦部门和机构确定紧缺性职位并免除排序而直接录用候选人; 削减公务员竞争性任用职位至三类; 准许非永久性雇员竞争永久性职位; 废除录用中的年限等级要求, 创设一

种较为宽泛的任职资格框架, 以便于在机构内外灵活选用适当人员; 废止所有关于雇员临时性工作安排的详述性法规; 创建政府性的公务员雇用信息系统以利于公众了解政府职位空缺等。其目的在于要建立一种“灵活而回应”的公务员雇用制度。^[2]

事实上, 关于公务员录用中的灵活性、回应性的改革探索在克林顿政府之前的美国公务员制度改革中就已有进行并有较大成效, 这至少可以追溯到1978年卡特政府时期的公务员制度改革。卡特政府时期美国国会通过的《1978年公务员改革法(Civil Service Reform Acts of 1978)》中就有授权联邦人事管理办公室进行人事管理新理念探索的实验工程(Demonstration Projects)试点。而“总统管理实习生项目”(PMI)、“弹性工作时间项目(AWS)”等均是卡特政府时期开始施行的。在克林顿政府时期, 重塑人力资源管理改革中的许多举措和绝大部分人力资源管理弹性政策都源自于实验工程。实验工程中关于任用(包含录用)制度改革的内容主要有四个方面: 改革录用制度中按

[收稿日期] 2011-11-11

[基金项目] 国家软科学项目“和谐社会视阈下的农民利益表达机制研究”(2010GXSS5B175)阶段性成果

[作者简介] 曹永胜(1969-), 男, 山西省左权人, 山西大学政治与公共管理学院副教授, 研究方向为公务员制度、公共政策分析。

照考试成绩排序的规则和取消“三择一”规则; 直接录用成绩优秀的大学毕业生申请者; 采取多种措施吸引、留住优秀人才; 在常规的永久性职业雇用之外采取多种其他更为灵活的雇用方式。^[3]

进入 21 世纪之后, 布什政府推行“总统管理议程”(the President's Management Agenda) 改革方案, 力图通过加大实施弹性政策与实验工程, 进一步推进公务员制度的现代化转型, 走向一种以人力资本战略管理为特征的新型公务员制度。在“总统管理议程”的 14 项改革议程中, 人力资本战略管理是其中涉及所有联邦政府机构的 5 项基本议题中的第一个。文件中指出了联邦政府公务员管理面临的主要问题, 如公务员平均年龄升高, 年轻人员严重不足, 正在出现结构性断层; 依然沿用统一的模式管理所有部门、各种类型的人员(one-size-fits-all), 缺乏针对性、灵活性和有效性; 由于“婴儿潮”一代人退休的集中到来而导致联邦政府公务员短缺问题的加剧等等。根据功绩制保护委员会对约 2000 名联邦政府新录用人员的抽样问卷调查显示, 47% 的人在求职时不知道联邦政府在互联网上发布的录用信息, 14% 的人认为联邦政府提供的职位录用信息不够充分, 25% 的人认为在录用过程中决定时间过长, 这些说明联邦政府的公务员录用制度尚需改进。^[4] 2004 年联邦政府人事管理办公室发表了《功绩制现代化: 公务员制度转型的指导原则(Modernizing Merit: OPM's Guiding Principles for Civil Service Transformation)》, 文件中提出了继续推进公务员制度改革 5 点指导意见, 其中关于扩大弹性政策和试行新制度、实施人力资本战略管理、改革薪酬和绩效管理制等都有利于促进公务员录用制度的完善与发展。^[5]

2010 年 5 月, 奥巴马签署了总统备忘录(President Obama's Memorandum), 力求改进联邦政府公务员录用制度, 推行人事改革新举措, 改进公务员录用方式。2010 年 8 月 1 日, 联邦人事管理办公室(Office of Personnel Management) 和预算与管理办公室(Office of Management and Budget) 提交了《改革初步行动计划》草案(Preliminary Hiring Reform Action Plans), 提出进一步改善公务员录用程序, 改进录用方法, 确保联邦政府吸引和录用到高素质人才。

二、美国公务员录用制度改革 与发展的主要特点

综合来看, 20 世纪 90 年代以来美国公务员录用制度改革与发展呈现出如下主要特点:

1. 遵循和维护公务员制度的核心价值与基本原则。

1978 年, 美国国会通过了《公务员改革法(Civil Service Reform Acts of 1978)》, 这个里程碑意义的法案是继《彭德尔顿法案(The Pendleton Acts of 1883)》之后美国公务员发展过程中的又一重大改革。《1978 年公务员改革法》继续以法律的形式确立 9 条功绩制(The Merit System) 原则, 强调政府录用人员只能根据报考者的能力、技能和知识水平来决定是否录用, 而不得考虑其肤色、种族、宗教信仰、性别、党派以及婚姻状况等社会因素, 这是美国历史上第一次以法律的形式规定公务员录用。同时还规定了与功绩制原则相关的 12 条《禁止类人事行为条例》(Prohibited Personnel Practices), 规定所有参加公务员考试的人员不得因婚姻和政治关系等因素而受到歧视、不应当使雇员因不影响其绩效行为的其它因素而受到歧视(包括性别歧视)、不应该把个人知识和工作能力以外的因素作为录用的建议等等。这是美国公务员制度的根基和核心价值。在历次美国公务员制度改革中, 包括 20 世纪 90 年代的“重塑人力资源管理”和 21 世纪以来的公务员制度改革, 都始终强调遵循这些基本原则和核心价值。^[6]

2. 弹性、开放的多样化公务员录用形式。

基于政党竞选执政的政治制度需要保持政府工作的连续性、稳定性的实践要求, 以政治—行政二分法为理论前提, 传统公务员制度主要是对常任的事务类政府工作人员的人事管理制度, 常任与保障曾经被视为美国公务员制度的基本原则和主要特征。但在 20 世纪 70 年代之后, 这一原则渐被打破, 短期性、临时性的合同雇用制公务员开始涌现, 单一的终身性雇用模式逐渐消解。90 年代之后, 各种弹性、灵活的公务员雇用形式纷纷推行, 公务员队伍构成趋于多元化。

美国克林顿政府时期提出的“重塑人力资源管理”报告中明确提出要“形成一种灵活和回应的雇用制度”, 在其具体改革措施中, 包括允许联邦部门和

机构确定紧缺性职位并免除排序而直接录用候选人；削减公务员竞争性任用职位至三类；准许非永久性雇员竞争永久性职位；废除录用中的年限等级要求，创设一种较为宽泛的任职资格框架，以便于在机构内外灵活选用适当人员等等。其中，削减后的通过考试等竞争性任用的三类职位分别是：享有全部福利待遇的永久性职业职位、模糊临时职位（即非永久性但无任期限且享有全部福利待遇的职位）和 NTE 临时职位（任期不超过一年但可延续一年、享有部分福利待遇）。除此三类之外，就是雇用关系更加灵活的非竞争性职位。

政府雇员关系的总体发展趋势是弹性化，即永久性职业雇员（Career Employee）的逐步减少，非永久性的临时雇员和例外雇员（Exempt Employee）的逐步扩大。^[7]同时，在录用规则方面的改革还包括任职资格条件的弹性化政策，即允许用人单位在联邦人事管理办公室指定的宽口径的基本资格条件标准框架的基础上确定特定职位系列的任职资格要求；允许非永久性职位公务员竞争永久性职位，以示公平；对于人员流失较多、紧缺性的职位或者具备特殊资格条件及业绩突出者，允许用人单位免除考试或排序而直接录用。

在弹性雇用政策框架内，美国联邦政府的公务员录用形式多样，联邦行政机构有权采用多种短期公务员录用形式。这主要包括：（1）1 至 4 年的定期雇用。主要针对特定项目工作需要或工作任务繁重的情况，需要经过竞争程序。（2）临时雇用。针对临时工作需要且期限不超过一年。（3）临时雇用专家或顾问，期限不超过一年。（4）商业性临时雇用。通过联邦政府采购系统临时雇用专门提供商业性服务的企业员工，一般为期 4 个月，可延长 4 个月。（5）交流性雇用。依据政府间人员流动项目法案，州及地方政府、大学、非营利性社会组织的人员可以交流性担任联邦政府的工作，初次不超过 2 年，可续任 2 年，连续不超过 4 年。联邦政府公务员亦可到上述组织交流任职。交流任职期间的人员待遇双方协商确定。

为吸引优秀人才，美国早在 20 世纪 70 年代末就针对硕士研究生实行特定的录用形式，称为“总统管理实习生项目”（Presidential Management Intern, PMI），每年招收一定数量的专业硕士研究生在一般职（GS）序列第 9 职等职位上进行 2 年实习，期满后可以转为

正常的职业公务员。在 90 年代之后，针对大学毕业生的实习性录用形式不断扩展，除总统管理实习生项目外，还有联邦职业实习生项目、学生教育雇用项目、联邦学生贷款偿还项目等。^[8]2010 年 12 月 27 日，奥巴马总统签署 13562 号行政命令，实施学生就业促进计划，包括实习建议计划（Proposed Internship Program）、应届毕业生计划（the Recent Graduates Program）和总统管理计划（Presidential Management Fellows Program PMF）等。实习建议计划将取代目前实施的职业体验项目（Student Career Experience Program SCEP）和临时性雇用项目（Student Temporary Employment Program STEP），其目的在于扩大学生为联邦政府服务的工作机会。^[9]

3. 简化公务员录用程序，不断改进录用方式方法。

严格细致的程序设定被认为是确保公务员录用中公平公正的保证。在美国公务员录用的长期历史中，一直非常注重严格细化公务员录用的程序规定。但在公务员录用实践中，过于复杂、繁琐的公务员录用程序已经成为传统公务员录用制度存在的最大问题。在美国，与公务员录用有关的法律、规章、指导准则之类的文件有数百页之多，“以至于连录用机构自身都无法对公务员职位申请者说明如何才能获得联邦政府的工作”。^[10]《重塑人力资源》报告中援引了 1988 年时联邦人事管理办公室主任康斯坦斯·科纳（Constance Horner）对于联邦公务员录用制度的描述“现行的公务员录用制度程序缓慢迟钝，规制重重并且混乱，几乎无法向职位申请人解释清楚为何如此。因此，现行制度难以实现我们录用优秀人才的使命与任务。”^[11]

正是基于对公务员管理中的复杂规制的深刻反思，1994 年，美国政府毅然废除了长达万余页的《联邦人事管理手册》，简化规制，优化流程，从而提高了管理绩效。2001 年，布什政府实施了“人力资本战略管理”（Strategic Management of Human Capital）改革。人力资本战略管理是一种注重以成果而非过程导向加以录用、配置、开发、评估人力资源的管理模式。这标志着美国公务员制度的进一步转型与发展。

2010 年 5 月 11 日，美国白宫新闻秘书处办公室公布了以简化联邦政府公务员的录用程序，以利于选拔

优秀人才为主题的总统备忘录 (Presidential Memorandum), 以图开辟奥巴马政府时期公务员改革的新局面。这份总统备忘录共包括六个部分。其中指出, 联邦各机构应当摒弃繁文缛节的录用申请材料, 录用负责人员要合理规划当前和未来的职位需求量并充分参与整个录用过程, 并为联邦人事管理委员会和预算管理办公室提供录用目标, 以提高录用质量和效率, 尽可能地预见录用可能出现的问题并努力避免其发生, 设专人负责机构执行总统备忘录。联邦人事管理办公室应当确定执行进度指标, 制定有利于促进联邦政府劳动力构成多样性的计划, 对联邦职业实习生计划提出建议并为应届毕业生提供进入联邦机构工作的有效途径, 就提供简化和改善联邦就业方式提出指导与建议。该备忘录同时强调, 政府高级官员应当走进校园与学生们面对面地讨论联邦就业机会并鼓励学生们服务于政府。人事管理办公室应当和预算与管理办公室以及其它机构共同发展人力资源网站, 跟踪有价值的人力资源数据, 包括录用改革实施的进展情况等; 各机构应定期审查人力资源绩效并同人事管理办公室以及预算与管理办公室共同提出改进录用的时限和目标; 人事管理办公室应当向总统提交进一步改善联邦政府公务员录用制度的建议。^[12]

在奥巴马总统提出的公务员录用改革要求中, 端至端 (End-to-End) 录用方式是个亮点, 其重点在于提高公务员录用效率和质量。端至端录用方式主要包括 5 个步骤: 劳动力计划 (Workforce Planning) —— 招募 (Recruitment) —— 雇用 (Hiring Process) —— 适用性 (Security/Suitability) —— 适应期 (Orientation)。其具体实施流程包括 14 个环节: 提出录用申请; 请求人员行动; 职位描述; 职位分析和评估; 发布公告, 描述录用职位性质和模式; 接受求职者申请; 关闭录用公告; 评价和筛选求职申请人; 通知求职申请人; 挑选申请人面试; 公布面试成功者; 对面试成功者进行审查; 正式录用; 进入工作。每一个环节都有明确的时限要求, 共计 80 天。

4. 不断增强政府部门或机构的公务员录用自主权。

公务员管理职权体制的调整与变革一直是公务员制度改革的重点内容。各国公务员管理机构的设置方式、功能划分及职权配置是政治、历史传统以及时代

要求等多因素综合作用的结果。美国公务员管理体制经历了由传统功能集中型走向功能分散型的改革历程。

1978 年卡特政府时期的公务员制度改革中, 依据《公务员改革法 1978》撤消了公务员委员会, 成立人事管理办公室、功绩制保护委员会和联邦劳工关系局分别承担有关公务员管理事务。在 20 世纪 90 年代之后的公务员制度改革中, 权力下放趋向仍然不断加以强化, 这主要是通过授权以扩大政府各部门或机构的公务员管理权。克林顿政府的“重塑人力资源管理” (Reinventing Human Resource Management) 报告中明确指出 “重塑人力资源管理应该按照结果来重新定义责任, 应该以权力分散、弱化规则、简化、弹性和扩大实质性授权为基础进行改革”。^[13] 在公务员录用制度改革中, 以构建 “弹性和回应的雇用制度” 为目标, 重新界定人事管理办公室与联邦政府各部门与机构在公务员录用中的职能, 改变原先由人事管理办公室集中统一行使录用权力的体制, 通过授权使联邦政府各部门与机构拥有较大的公务员录用自主权, 从而提升联邦政府、各部门与机构及管理者在录用与管理公务员队伍方面的能力。由此, 各行政部门和机构通过授权拥有法律规定的较大的公务员录用自主权, 包括发布录用信息, 确定拟录用职位所需人员的资格条件, 自行组织竞争性录用考试, 同时对录用结果负责等。20 世纪 90 年代末到 21 世纪初, “在联邦政府的行政性职位的人员录用中有超过 80% 是通过分散型方式进行的。”^[14]

进入 21 世纪之后, 布什总统提出 “总统管理议程” (the President's Management Agenda), 进一步推进美国公务员制度改革, 从而使其走向一种以人力资本战略管理为特征的新型公务员制度。联邦人事管理办公室为此而提出的四项战略原则之一是 “实行最大弹性” (maximize flexibility), 认为在 21 世纪 “公务员现代化不再是 ‘一种模式适用所有情况’, 因为那是老的管理范式。而应该开发和安排一种能够适合任何情况, 适合不同行政机构的不同使命、文化、雇员结构的弹性、灵敏、回应的公务员制度, ” “提供行政机构及其领导者以最大的弹性”, 在 “不危及核心或损害制度核心价值的同时, 制度的运作方式可以因机构而异”。^[15] 联邦审计总署在 2002 年拟定的 “战略人力资本管理模式” 草案中描述 “机构不需要等待联邦

政府统一的公务员制度改革来变革自己的人力资本管理;按照目前的法律、规则及政策,机构可以利用人事弹性政策吸引机构所需要的人才,实行绩效激励、开发培训项目,形成建设性的工作管理关系,开发一种适合组织自身的有利于成就使命的人力资本管理模式”。^[16]

三、结语

上文主要是关于20世纪90年代以来美国公务员录用制度改革与发展内容的总结性阐述。实质上,包括公务员录用制度在内,美国公务员制度的改革是同时期美国政府改革运动持续进行的具体表现,而且是其改革的重点甚至主要内容。如克林顿政府时期的“重塑人力资源管理”是其“重塑联邦政府”运动的主要内容之一,乔治·布什时期的“人力资本战略管理”是其推行的“总统管理议程”改革运动的14项议程之一。因此,对于同时期美国政府改革运动的认识是理解其公务员录用制度改革的实质和意义的基础。

通过公开竞争性考试以择优录用人才是现代公务员制度的核心特征之一。^[17]公务员录用制度的基本功能和价值在于录用优秀的人才,使其源源不断地充实到公务员队伍中,满足政府管理的人才需求。在维护公务员制度核心价值与原则的前提下,20世纪90年代以来美国公务员录用制度的改革与发展主要体现于录用形式的多样化、录用程序的优化、录用方式方法的改进等制度运作与具体技术层面,其目的或方向仍然在于增进或扩大选拔优秀人才的基本制度功能与价值。

另外,美国公务员制度改革是整体性制度变革,公务员录用制度改革只是其中的一个重要方面。事实上,由于公务员各项具体管理制度之间的内在关联性,20世纪90年代以来美国公务员录用制度的改革与发

展和公务员分类、培训与开发、绩效评价和薪酬制度等方面的改革紧密相关、互为呼应。因此,关于美国公务员录用制度改革的措施及成效亦必须结合其他公务员管理制度的改革加以认识。

[参 考 文 献]

- [1] [3] [6] [7] [8] 吴志华. 美国公务员制度的改革和转型 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2006.
- [2] Reinventing Human Resource Management Accompanying Report of the National Performance Review Office of the Vice President Washington, DC September 1993.
- [4] Executive Office of the President, Office of Management and Budget, the President's Management Agenda, 2002, pp 11-13.
- [5] Modernizing Merit: OPM's Guiding Principles for Civil Service Transformation, April 2004, pp 9-11.
- [9] White House, Briefing Room, Presidential Actions, Executive Orders. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/27/Executive-order-recruiting-and-hiring-students-and-recent-graduates>, 27th Dec. 2010.
- [10] [13] Vice President Al Gore's National Performance Review, Reinventing Human Resource Management September, 1993.
- [11] Horner. Constance, quoted in Leadership for America (Washington, D. C.: National Commission on the Public Service, 1989), pp29.
- [12] White House. Briefing Room, Presidential Actions, Presidential Memorandum. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/presidential-memorandum-improving-federal-recruitment-and-hiring-process>, 11th May 2010.
- [14] Pennsylvania State University, U. S Department of Agriculture Personnel Management Demonstration Project Second Annual Evaluation Report (Pennsylvania State University, April 1993), pp 22.
- [15] USDA Human Capital Conference, Accountability in Human Capital Management Transformation & Modernization Initiatives, March, 2003, 4.
- [16] General Accounting Office, Exposure Draft: A Model of Strategic Human Capital Management, March 2002, pp7-9.
- [17] 吴志华. 当今国外公务员制度 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2008, 4-5.

责任编辑 杨海洋