



制度比较与政策借鉴

——公务员干部管理培训 美国班论文集

ZHIDU BIJIAO YU ZHENGCE JIEJIAN

——GONGWUYUAN GANBU GUANLI PEIXUN MEIGUOBAN LUNWENJI

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



制度比较与政策借鉴

——公务员干部管理培训

美国班论文集

ZHIDU BIJIAO YU ZHENGCE JIEJIAN
——GONGWUYUAN GANBU GUANLI PEIXUN MEIGUOBAN LUNWENJI

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

制度比较与政策借鉴：公务员干部管理培训美国班论文集/郑德涛，林应武主编. —广州：中山大学出版社，2015. 12

ISBN 978 - 7 - 306 - 05538 - 5

I. ①制… II. ①郑… ②林… III. ①公共管理—广东省—文集
IV. ①D63 - 63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281485 号

出 版 人：徐 劲

策划编辑：赵 婷

责任编辑：赵 婷

封面设计：林绵华

责任校对：林彩云

责任技编：黄少伟

出版发行：中山大学出版社

电 话：编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传 真：020 - 84036565

网 址：<http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者：广州中大印刷有限公司

规 格：787mm × 1092mm 1/16 13.5 印张 253 千字

版次印次：2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价：36.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读，请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武

副 主 编：陈康团 国亚萍

编 委：郑德涛 林应武 陈康团

 国亚萍 谭 俊 肖 滨

 李 华 何艳玲 应国良

执行编辑：李 华 应国良 朱雅婧

目 录

第一部分 制度比较和启示

中美公务员制度之比较	林东红 (1)
美国公务员考核制度的启示与借鉴	林 阳 (10)
美国警察制度特点分析及其对中国警务工作的启示	吴 伟 (19)
全面实施创新驱动战略,加快建设创新型广东	
——美国技术创新公共政策研究及启示	梁丽娟 (28)
深化行政审批制度改革以转变政府职能的思考	董仲琪 (39)
美国行政管理制度对我国的启示	曹 劲 (46)
我国城市化进程与土地制度	陈 强 (58)
从欧洲历史看美国政治制度选择的基因	梁伟迁 (68)

第二部分 执政理念和创新政策借鉴

官僚主义及其治理的思考

——基于官僚主义形成机理的视角	李远常 (76)
浅析快速面对新闻危机的正确态度	刘逸颖 (84)
广东省义务教育均衡发展的推进策略研究	徐仕敏 (90)
完善广东省城乡居民社会养老保险制度的思考	顾雄辉 (101)
浅论广东省产业政策的制定实施	俞 锐 (115)
学习借鉴美国经验,创新政府公共管理	李家兵 (124)
借鉴美国公共服务理念,围绕“三个定位、两个率先”目标, 加强广东服务型政府建设	陈新景 (134)
加大招才引智,促进创新驱动	
——美国硅谷创新型经济带来的启示	沈 雪 (141)



第三部分 基层治理经验和启示

美国基层社区公共事务管理的经验与启示	罗伟健 (148)
美国医学生培养模式对我国卫生人才队伍建设的启示	王巧玲 (157)
结合美国水资源管理有关情况 浅探如何加强广东省水资源 管理	廖征红 (166)
学习美国先进经验 助推梅州振兴发展 ——赴美国乔治城大学培训心得体会	黄锦亮 (173)
美国经验对梅州实施品牌战略的启示	房科辉 (179)
浅论政府职能转型视野下基层公务员的公共服务能力建设 ——以韶关市曲江区为例	朱鹏志 (188)
后记	(204)

第一部分 制度比较和启示

中美公务员制度之比较

林东红

一、中国与美国公务员制度的确立与发展

中国公务员制度是指国家通过制定法律和法规，对政府中行使国家权力、执行公务的人员依法进行科学管理的制度。中国公务员制度起源于 1993 年 4 月 24 日国务院第二次常务会议通过的《国家公务员暂行条例》，这标志着我国公务员制度的正式确立；2005 年 4 月 27 日，全国人民代表大会常务委员会审议通过了《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》），作为中国第一部公务员管理法规，标志着我国公务员管理步入法制化、科学化、专业化的轨道。国家公务员制度主要包括以下内容：①公开考试，择优录取。为了保证公务员的素质，提高政府的效率和管理水平，消灭以往走“后门”、找关系等弊病，我国在全国范围内推行公务员统一考试制度，择优选拔。考试择优制度改变了碌碌无为者充斥政府部门的现象，把大批优秀人才招募到政府和行政部门中，为政府提高管理效率提供了保证。②科学细致的职务分类。实行科学的分类管理，是建立公务员制度的关键。我国公务员职务分类的具体办法是根据公务员工作的特点和性质，把公务员分为党务机关工作人员、行政机关工作人员、事业单位工作人员等，并以此为基础，对公务员的任用、工资、奖惩和培训等作了明确的规定，使我国公务员的人事管理走上了科学管理的轨道。

可以说，在我国推行和发展公务员制度，有利于政府工作人员向知识化、专业化方向的发展，有利于行政工作的稳定和高效。我国公务员制度在这 20 多年的探索 and 实践中，不断丰富和完善，取得了令人瞩目的成就，初步形成了较为完整的规范法律体系，运行机制上基本遵循竞争激励原则，从国务院到地



方已经初步建立起具有中国特色的公务员制度的基本框架,《公务员法》的正式颁布更是标志着我国公务员制度进入全面成熟的阶段。

美国公务员制度属于文官制度,该制度最早起源于1855年的英国,之后逐渐发展到美、法、德、日等国。美国公务员制度起源于1883年美国国会通过的《文官制度法》(也称为《彭德尔顿法》),该法奠定了美国现行文官制度的基础,同时建立了具有两官分治、职务常任、政治中立和考试任用等特征的美国公务员制度。“二战”之后,美国社会的政治经济情况发生了一些新的变化,这使得美国的公务员制度必须根据社会发展的需要作出相应的调整。因此,美国国会在1978年10月通过了《公务员制度改革法》,并于1979年开始实行。这部法律的颁布是对美国公务员制度进行的重大改革,使美国公务员制度进入了一个新的阶段。该法在以下五个方面对公务员制度进行了重大的调整:①实行功绩工资制,以取代原先的根据年限年功自动加薪的按资排辈的制度,公务员工资由“基本工资”和“可比性工资”组成,后者与功绩考核挂钩;②考核内容进行更新,制定了公务员每项职务的考核内容和成绩标准,避免抽象考核和印象考核;③设置高级行政职位以稳定高级行政队伍,提高高级行政人员的素质;④扩大政府部门的用人权限;⑤确认公务员组织工会的权利。

这些公务员制度的改革和发展,对美国提高政府工作效率、加强行政管理产生了重要的作用。至今为止,美国公务员制度经过100多年的改进和完善,从录用、工资、培训到退休,已经形成了一套有序的机制,并成为目前世界上较为先进的公务员制度之一。

二、中国与美国公务员制度的比较

中国的公务员制度是在吸收中国传统人事制度合理成分和借鉴西方文官制度的基础上得以基本确立,根据改革开放和社会主义现代化建设的需要,按照中国特色民主政治和社会主义市场经济体制的要求建立起来的,不仅具有与西方接轨的共性一面,还具有不同于西方的个性之处,具有明显的中国特色。这使得中国与美国公务员制度在主要内容上既有相同的地方,又有明显的不同。

(一) 中国公务员制度与美国公务员制度的共通之处

1. 坚持依法管理原则

无论是中国还是美国,都有着较为完备的公务员管理法规。两国从公务员的考试录用到晋升提拔,再到辞退退休乃至公务员的社会保障等各个环节都有



着严格的法律规定,美国的《文官制度法》以及中国的《公务员法》对此都有着详细的规定。

2. 坚持公开、公平、公正的考录原则

建立严格的公务员考试制度,扩大选才范围,吸引更多更加优秀的人才进入公务员队伍,从而增强公务员队伍的活力,是中美两国的共同做法。美国《公务员制度改革法》规定,公务员实行公开竞争考试、择优录用;中国《公务员法》总则第5条规定,公务员的管理,坚持公开、平等、竞争、择优的原则。两国都强调在公务员考录的各个环节包括录用、任职、考核、晋升、奖励、惩戒、竞争上岗、辞职、辞退等方面真正体现出公开、公平、公正、竞争、择优这一基本精神。

3. 严格考核,功绩晋升

中美两国在晋升方面都遵循功绩晋升原则。美国《工作考绩法》规定:工作超过规定标准者评为优等,提薪一级,并有优先提职机会;评为满意者,提薪一级;评为不满意者是工作没有达到规定标准,要根据具体情况减薪降职甚至做免职处理。我国《公务员法》规定,考核内容包括德、能、勤、绩、廉五方面,考核等次为优秀、称职、基本称职、不称职,连续两次被评为不称职的要做辞退处理等。

4. 工作稳定,无过失不予解职

无论是中国还是美国,公务员工作都相对稳定,由国家财政负责工资福利发放,因而受外部因素影响较小,受解职的风险也较其他职业要小,而这也是吸引人才的一大优势所在。

5. 注重对公务员权益的保障

由于公务员工作的特殊性和重要性,中美两国都注重对其权益进行立法保障。不仅如此,两国为解除公务员的后顾之忧,都有专门法律或政策对其社会保障问题作出明文规定,如养老、医疗保险等。

6. 统一管理和分类管理相结合

中国和美国在公务员管理上均实行统一管理和分类管理相结合的方法。统一管理即两国都有统一管理公务员的法定机关,美国为文官委员会,中国为中共中央组织部及社会保障和人力资源部。分类管理即通过划分公务员级别和职务来实施管理。

7. 其他方面

例如,在公务员的培训环节和监督环节,中美两国都建立了职前培训和在职培训制度,以提高公务员的服务技能水平;而在监控环节,两国都有明确的公务员监控主体,且监控主体的范围呈现出不断扩大的趋势,这有力地保证了



公务员工作的透明度和廉洁度。

（二）中国公务员制度与美国公务员制度的不同之处

1. 法定范围不同

在中国，国有企事业单位职工并不属于公务员范畴，美国则将其列入公务员范畴。另外，我国公务员不仅包含中央一级还包括地方一级，而美国因为实行地方自治制度，其公务员队伍仅指中央一级，不包含地方政府公职人员。

2. 管理制度不同

在我国，公务员制度坚持党管干部原则，各级公务员和重要干部由各级党委管理，其任免由党委组织部门考察、讨论决定，依法由各级人民代表大会选举产生或由政府任命。美国则坚持公务员管理与党派脱钩，公务员管理独立于政党之外，公务员的晋升和降职不受任何政党干预。

3. 在政务类公务员的进退上存在本质差别

美国由于是两党轮流执政，其政务官伴随选举胜败而进退。中国实行中国共产党领导下的多党合作制度，不存在轮流执政问题，高级官员的进退主要是为了克服领导职务终身制和干部能上不能下的弊端。

4. 我国公务员制度不存在西方意义上的“政务官”和“事务官”划分

美国为适应于其两党轮流执政的体制，实行的是“两官分途”，有政务官和事务官的划分，即政务官伴随政党选举成败而进退，事务官则保持稳定，坚持政治中立，二者是截然不同的体系，相互之间不能转任。在中国则没有此类划分，所有公务员都属于人民公仆，各级公务员根据需要可以相互转任。这种区别决定于中美两国不同的社会 and 政党制度。

5. 公务员的价值取向不同

美国的公务员可以说是一个特殊的利益集团，他们相对于老百姓来说是政府官员，而相对于政府来说则是雇员。美国的公务员制度特别强调维护公务员的特殊利益，允许代表公务员利益的组织、团体（如公务员工会等）向政府提出要求，与政府进行谈判；同时，政府还设置了专门机构，协调政府与公务员之间的关系。而我国《公务员法》在规定公务员权利的同时，也规定了公务员的义务，要求公务员全心全意为人民服务，忠于职守，勤勉尽责，遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德，接受人民监督。

6. 对公务员的选用标准存在差别

美国在公务员选才要求上注重“通才”或“专才”，把业务知识和工作能力作为用人的主要条件，很少有关于“德”的标准要求；而我国则明确提出德才兼备、以德为先的用人标准，这一准则贯穿公务员的考试、录用、管理、



晋升、奖惩等各个环节。

三、中国和美国公务员制度在执行中存在的问题

(一) 中国公务员制度在执行中存在的问题

虽然中国公务员制度在 20 多年的执行过程中不断进行改革和创新，但依然存在以下几个问题。

1. 法制化管理机制不强

虽然《公务员法》的顺利实施标志着我国公务员制度开始走上法制化的轨道，但相比西方完善、严密的公务员法制体系，我国相关法律法规的条文层级相对较低，规范性不够，与完善的公务员管理法制化目标还有很远的距离。

2. 管理制度不健全，用人缺乏法治规范

在我国，公务员的录用、任命、考核、升降等方面缺乏法治化、科学化的标准和程序，这必然导致用人的主观随意性。在公务员录用中，由于缺乏较为严格的法律制度规范以及监督，各类优秀人才难以脱颖而出，平庸无为者难以淘汰。在公务员任职上，由于缺少严格的任期规定，在部分基层或地区经常出现能上不能下、死抱“铁饭碗”的问题。

3. 录用、培训制度以及竞争激励机制不健全

公务员的考试录用是公务员制度确立的重要标志之一，考试的公开、平等、竞争性及其信度与效度，直接影响到公务员队伍的整体素质。虽然我国坚持“逢进必考”、“逢晋必考”的原则，《公务员法》也对公开、平等、竞争、择优的考试原则、录用程序、考试内容与方法等作了明确的规定，但仍然存在公务员录用渠道庞杂、考试制度执行不严格等方面的问题。我国公务员培训制度存在缺乏立法保障、重视程度不够、培训机构和师资力量局限、培训内容脱节、培训形式陈旧、培训经费不足、融资渠道单一等诸多问题，距建立目标明确、法规配套、机制健全、内容合适、方法科学的公务员培训教育体系的目标尚远。我国公务员制度的激励保障机制也并不完善：一是缺少针对不同职务层次和不同类别人员的分类考核指标体系，考核效果不彰；二是仅靠职务晋升难以调动中低层公务员的积极性；三是工资保险福利制度的激励保障功能依然不明显。激励保障中最突出的问题是，广大基层公务员难以依靠职务晋升来得到有效激励，职务晋升中的良性竞争还没有完全形成，现行的工资保险福利制度的应有功能没有发挥出来。

4. 缺乏良好的监督机制

长期以来，由于人们的法治意识淡薄，人治文化盛行，使我国的监督机制



受到了很大忽视,因而监督工作显得软弱无力。一种权力一旦失去监督与约束,其发展就必然会走向腐化与堕落,绝对权力必然导致绝对腐败。缺少监督机制,服务必然难以实施,主仆关系就必然颠倒,权力自然也会异化,腐败的产生定然顺理成章。

(二) 美国公务员制度在执行中存在的问题

美国公务员制度虽在 100 多年的改革和发展中,成为世界上较为先进的公务员制度之一,已基本形成一个比较健全、科学和系统的管理规范体系,但其在执行过程中依然存在着以下几个问题。

1. “政治中立”的矛盾性

美国公务员制度要求事务类公务员要保持绝对的“政府中立”,不得以公务员的身份参加党派活动,在公务活动中不得带有“政治倾向性”,不得明确支持某种党派的政治活动,不得参与支持反政府的一切活动。一方面,公务员确实参与了政策的制定,在通常情况下,实施有公务员参与制定的政策,可能会带来更好的治理效果。另一方面,根据欧文·E. 休斯的观点,在管理主义模式下,管理者和政治雇员之间以及管理者和公众之间的关系必然发生改变,公务员与政治官员共存于管理的互动过程之中。这就使得美国公务员制度中的“政治中立”这一规范存在变通的需要。

2. 缺乏责任感与主人翁意识

美国的公务员队伍是一个独立的利益集团,与政府是一种单纯的“雇佣”关系。公务员对广大老百姓来讲是“政府雇员”,对政府来讲,他们也是“雇员”,正所谓“你干事,我给钱;你干多少事,我给多少钱”。同时,美国公务员制度允许公务员通过自己的工会组织与政府进行谈判,要求增加工资或提高待遇,维护自己的利益,这就使得美国公务员缺乏社会责任感和主人翁意识。例如,1998 年,克林顿政府和国会发生尖锐矛盾时,联邦政府成千上万的公务员几个月领不到工资,他们就不上班,消极对抗,迫使政府很快地同国会达成了解决问题的方案。

3. “唯才是举”的用人观

美国公务员制度在用人标准上,十分强调“通才”或“专才”,这完全是出于对某种业务的需要,而回避政治标准。把业务知识和工作能力作为用人的主要条件,很少有关于“德”的标准要求。这种片面的用人观点,实际上就是一种单纯的“唯才是举”的用人观,使得美国在对公务员的选用上,难以衡量出“德才兼备”的全面人才。



四、进一步完善中国公务员制度的建议

通过对中国和美国公务员制度的主要内容进行分析比较,以及对中国公务员制度执行情况的分析,发现我国公务员制度既有优势,又有不足之处。这要求中国在吸收借鉴西方发达国家的公务员制度时,不应生搬硬套或“全盘西化”,而应在吸取其合理内核的同时保持自身优势,建立有中国特色的公务员制度。为此,现对进一步完善中国公务员制度提出以下几点建议。

(一) 拓展中国特色公务员制度建设的新渠道

中国公务员制度创新要把中国的国情与新公共管理的要求有机结合起来。一方面,在加强公务员制度化建设的同时,应注重灵活性和市场机制,并在两者之间寻求一个平衡。我国现阶段公务员制度面临的问题不是规制过度,而是规制太少,必须强化制度建设。此外,中国公务员制度的核心价值不能被市场价值所替代,应在坚持此前提下,运用市场机制和私营部门管理技术,增加灵活性、适应性、回应性等新的价值因素。另一方面,在公务员制度改革策略上,要将自我创新与吸收借鉴相结合,并以自我创新为主、吸收借鉴为辅。应该注意的是,由于我国在社会发展阶段和改革所面临的基本问题上具有特殊性,因此在公务员制度改革模式的选择上必须对症下药,绝不可盲目照搬、生搬硬套。

(二) 健全竞争激励机制,完善录用、任用和工资制度

首先,要进一步改进和完善考试录用制度。要牢牢坚持“逢进必考”原则;要实行分类、分级的考试办法,以满足不同职业的需要;改革考试内容,由重视文化知识转变为重视素质和能力,使得考录制度能真正挑选出类拔萃的人才,为政府提供高效的服务和有力的保障。其次,要进一步改进和完善任用制度,推进公务员合同聘用制。从长远看,除由人民代表大会选举产生的政府部门领导人员外,其他都可以实行合同聘任制。对部分操作性、辅助性、技术性的职位实行聘用制已势在必行。通过聘任制的实施,可以避免终身制,促进公务员身份职业化和人员的能进能出,加快公务员队伍新陈代谢的周期。再次,完善竞争上岗制度,使公务员职务的升迁主要通过内部竞争考试实现,有利于调动各级公务员的工作积极性,体现公平、公正的原则。因此,应加大竞争上岗力度,实现竞争上岗的规范化和法制化。最后,进一步改进和完善工资制度。通过工资制度的激励机制使公务员更注重发挥自己的能力和责任感,保



证公务员队伍的廉洁性；要改进工资外收入的奖金制度，建立绩效工资，绩效工资应以任职期间的客观数据及工作效率为依据，彻底打破平均主义的奖金分配模式，从而充分调动公务员的积极性。

（三）进一步完善培训制度，加强公务员队伍的素质建设

国外的实践证明，国家行政体制运行效能的高低同行政管理人员队伍的专业化程度密切相关。我国目前的行政管理队伍总体来说专业素质不高，公务员普遍缺乏法律基础知识、外语交流技能、计算机应用技能、国际金融和经贸知识等业务素质，同时，我国公务员的思想素质还没有由虚构的“社会公仆”成为现实的“社会公仆”，从“官”真正转换到“公仆”上来。而这些能力的培养都依赖于培训制度是否发挥了最大化的作用。为此，必须围绕提高公务员的专业素质制定强有力的措施和办法，着力解决好公务员队伍素质教育和提高的问题；要建立健全适合我国国情的公务员培训管理机制；要使培训形成规范化、制度化，有相应的法律规范做保障的培训体系，使培训稳定有序，确保培训的严肃性和有效性。

（四）加强公务员制度的法制化建设

国家公务员制度作为一种对国家公务员依法进行科学管理的制度体系，必须以法律的形式加以确认和保护，并运用法律手段或方法进行管理。中国公务员制度的法制化是一个长期的不断完善的过程，要意识到公务员制度现代化进程的曲折性和复杂性、长期性和艰巨性，尤其是在我国这样一个没有法治传统的社会，困难可想而知。愈是如此，我国愈是要顺应现代化的潮流，在宪政理念的指引下，抓好《公务员法》的配套完善工作，对现有的单项法规，在总结经验的基础上进行全面修改，使之不断满足发展变化着的客观实际的需要。

（五）完善公务员权益保障机制

目前，我国公务员权益保障机制尚不健全，在现实生活中，公务员的权益容易受到各种非法行为的侵犯。一方面，依法切实保障公务员的合法权益。在没有权利或权利得不到法律保障的情况下，公务员便无法有效行使国家权力，执行国家任务。通过权利保障，为公务员提供良好的生活、工作条件，使他们无后顾之忧，安心工作。另一方面，拓宽公务员申诉控告的渠道。



（六）建立健全公务员内外监控体系

建立健全公务员内外监控体系要做到几下三点：一是一切行政权力必须授之于法，施之于法，控之以法。要加快与《公务员法》相配套的法规建设，重点出台关于公务员纪律、行为规范、管理、监督等方面的制度。二是监督与约束并重，完善公务员职务犯罪预防机制。一方面，构建多层次、全方位、强有力的监督体系，建立健全防止职务犯罪的长效机制；另一方面，强化执法机制建设，确保司法独立公正。三是增强社会大众的监督意识，建立社会监督体系。为此，应在全社会树立起监督的观念，充分给予民众知情权、选举权和监督权；同时，完善人大监督制度，构建垂直监察体系。

（作者单位：广东省林业厅人事处）

美国公务员考核制度的启示与借鉴

林 阳

绩效考核起源于西方国家文官（公务员）制度。最早的考核起源于英国。在英国实行文官制度初期，文官晋级主要凭资历。1854—1870年，英国实行文官制度改革，实行按年度逐人逐项进行考核的方法，并根据考核结果的优劣实施奖励与职务升降。英国文官考核制度的成功实行为其他国家提供了经验和榜样，此后其他西方国家纷纷借鉴与效仿，形成各种各样的公务员考核制度。自20世纪80年代起，西方许多发达国家将绩效管理引入政府公共部门，对各级政府、政府职能部门、公务员进行绩效管理，对公务员进行绩效评估，评估的结果与公务员的福利工资挂钩，实行绩效工资制度。这种制度有一个共同的特征，即把工作实绩作为考核最重要的内容，根据工作实绩的优劣决定公务员的奖惩和晋升。

美国公务员考核制度建立于1887年，它强调公务员的任用、加薪和晋级均以工作考核为依据，论功行赏，因此也称为功绩制。100多年来，美国政府不断创新公务员绩效考核的理念、技术和方法，逐步形成了以“能力本位”为核心、以绩效考核结果作为公务员晋升主要依据的科学有效的公务员考核制度，使考核工作体现出法律化、制度化、科学化、规范化、公民导向化和外向化等特点，真正做到用业绩说话、以绩效服众，从而在根本上形成了公务员能力建设提升的内在动力机制。我国公务员考核制度建立时间较短，虽然也取得了一定的成效，但还存在有待进一步解决的问题，因此，立足我国的政体、国情和实际，学习借鉴美国公务员绩效考核制度，对健全完善我国公务员考核制度具有十分重要的意义。

一、美国公务员考核制度的建立过程及主要特点

（一）美国公务员考核制度的建立过程

美国自建国至1883年，长期实行政党分肥制（指西方国家执政党领袖把政府官职作为酬劳分配给在竞选中出过力的本党党员和个人亲信的任用制度。



又称政党分赃制),由竞选取胜的总统,把政府职位作为对其竞选支持合作者的一种恩赐,又称为“政治恩惠制度”。1883年,美国为了克服政党分肥制所导致的人事管理弊端,国会通过了《文官制度法》(也称为《彭德尔顿法》),奠定了以“才能”为原则的联邦文官制度基础,成立了文官委员会,初步确立了考试制。1923年,联邦政府制定了文官职位分类定位法,确定了16项考核内容。1950年颁布了《工作考绩法》,对考核内容、考核方法和考核等级等作出了规定。1978年10月,国会通过了《公务员制度改革法》,对人事管理、高级行政职位、功绩工资、公务员考核和处分程序作出重大改革;成立了人事管理总局、功绩制保护委员会和联邦劳工关系局,确立了一切人事决定须以考核为基础的制度。1993—2000年,美国联邦政府进行了一场持续8年的“重塑政府”运动,其中包括被称为“重塑人力资源管理”的公务员制度改革。改革的主要内容涉及雇用、职位分类、薪酬、绩效评估等多个方面,改革的目标主要有:①由过程或程序导向转变为结果导向,政府各部门都以对职责及目标所做的贡献来评价人力资源管理的质量和效率;②由集中管理转变为授权管理,给予各部门管理者必要的人事决定权,使扁平化组织有更多的自主管理的职权;③由刚性规则管理转变为弹性管理,在简化规则的基础上,联邦政府行政机构及管理者在适用人事规则时具有适度的弹性或灵活性;④由服从性管理转变为激励性管理,通过综合运用各种激励杠杆,而不是依靠强制服从的控制工具,使被管理者实现工作目标。进入21世纪后,美国联邦政府进一步推进公务员制度的现代化转型,走向以人力资源战略管理为特征的新型公务员管理模式。经过100多年的不断改革探索,美国的公务员考核制度日益完善。

(二) 美国公务员考核制度的主要特点

美国政府把公务员考核作为一个动态的过程,贯穿于公务员管理的“进”、“管”、“出”等各个环节,“进”能真正选贤任能,“管”能引导激发潜能,“出”能确保吐故纳新。纵观美国公务员考核制度建立与改进的过程,其始终注意保持原有制度的精华,以考核内容发展为主线,呈现出以下五个明显特点。

1. 考核机构——设置合理、职责明确

美国的公务员考绩机构包括隶属于联邦人事管理总局的人事考绩部以及分设于各部门的考绩委员会和复审委员会。考绩员由被考核者的直接上级担任,复审员由部门负责人担任,复审主任由功绩制保护委员会委员担任。考绩委员会负责审核各单位执行考绩法规的情况,复审委员会负责复审公务员对考绩事项的申诉意见,并给以公平、客观的处理。