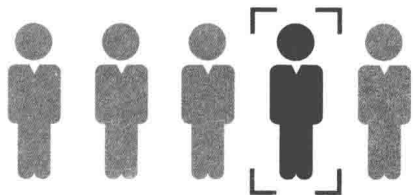


2014-2015
上海人力资源和社会保障热点探析
(下)

上海市公共行政与人力资源研究所 编
(上海市社会保险科学研究所)



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



2014-2015 上海人力资源和社会保障热点探析（下）

上海市公共行政与人力资源研究所 编
(上海市社会保险科学研究所)



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

2014—2015 上海人力资源和社会保障热点探析/上海市公共行政与人力资源研究所(上海市社会保险科学研究所)编. —上海:上海社会科学院出版社,2016

ISBN 978-7-5520-1697-0

I. ①2… II. ①上… III. ①人力资源管理-研究-上海-2014—2015②社会保障-研究-上海-2014—2015

IV. ①F249.275.1②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 309054 号

2014—2015 上海人力资源和社会保障热点探析

编者:上海市公共行政与人力资源研究所
(上海市社会保险科学研究所)

特约编辑:严望良 乐 菡

责任编辑:董汉玲

封面设计:周清华

出版发行:上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照排:南京理工出版信息技术有限公司

印刷:上海颀辉印刷厂

开本:787×1010 毫米 1/16 开

印张:42.75

插页:2

字数:814 千字

版次:2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-1697-0/F·462

定价:148.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

上 册

就业篇

推动上海实现更高质量就业研究	3
公共创业服务体系建设研究	67
促进长期失业青年就业的政策治理模式研究——以上海为例	110
完善上海市就业保障体系框架研究	153

人事人才篇

“十三五”时期上海党政人才队伍发展研究	167
上海建设具有全球影响力的科技创新中心人才创新发展战略研究报告	185
构建上海市非公有制领域人才发展服务平台研究	196
上海国际文化大都市建设中的文化人才集聚研究	214
上海市流动人才党员服务工作创新研究	230
上海市居住证积分指标体系研究	240
深化干部教育培训制度改革研究:以 A 局系统为例	253
加强干部能力素质培养研究:以 A 局系统为例	271
完善合作交流对口培训课程体系研究	290
科教文卫事业单位工资水平调整国际比较研究	322
基于负面清单管理的人力资源市场准入制度创新	353

下 册

公共行政篇

上海市公务员考录模式方法创新研究 365

我国公务员考录模式及机制研究 396

境外公务员考试录用制度研究 410

公务员聘任制改革的问题及政策建议——基于上海试点的实践观察 459

实施公务员分类管理制度研究 469

政府与社会力量合作供给公共服务模式探索
——以公共文化服务社会化为例 487

药品挂网采购模式及其操作管理应用研究——基于上海的实践 499

药品药理分类编码在招标采购中的应用研究 517

社会保障篇

关于上海市社保政策实施情况的综合评估报告 531

进一步完善上海养老保险政策体系的研究 551

上海居家养老服务运行机制研究 598

进一步完善上海社会保险基金预算支出范围和标准体系的研究 647

公共行政篇

上海市公务员考录模式方法创新研究

一、绪 论

公务员考试录用制度是确保公务员队伍稳定、优化、廉洁、高效的重要环节,关系到公共部门管理的效能和目标的实现。如何更好地对公务员考试录用制度进行完善,创新公务员考试录用模式及方法,使其充分地发挥公平性、科学性、竞争性、择优性,使各级党委政府能够选拔到更优秀的人才,是“十二五”期间摆在我们面前的一个重大课题。

(一) 研究背景

公务员考试录用工作事关社会公平正义,也一直是社会关注的重点。我国公务员考录制度实施 20 多年来,初步建立了“凡进必考”的录用机制。2006 年《公务员法》实施以来,公务员考录工作正式进入法制化轨道。从国家到地方各级公务员系统通过面向社会公众公开招考,实现了人员更新和素质更新的双重功能,提高了政府运转效能。经过多年的发展,目前公务员考试录用已打破身份、地域等多个方面的限制,考试程序也秉持“公开、平等、竞争、择优”的原则,在实践中越来越多地受到考生和社会公众的肯定,被人们形象地称为“玻璃房子里的竞争”。目前,公务员考试报名人数在逐年上升,整体学历层次也在不断提高。考试录用的规模和范围不断扩大,考试制度和测试水平也更加科学、透明。

但是,近年来公务员考试录用在实践中也出现了很多新的问题,许多不完善和争议之处也呈现了出来,如考试内容设计不够科学,面试评分标准不统一,考官队伍素质还需进一步提高,等等。2011 年年初,中央召开“纪念公务员法实施五周年座谈会”,明确了“十二五”时期公务员制度建设的方向和重点。在座谈会上,李源潮同志强调提出,要针对领导机关“三门”干部增多、具有基层工作经历干部比例减少等新的结构性矛盾,建立分级分类考录公务员制度。20 世纪 90 年代以来逐步建立起来的公务员考录制度,使干部队伍的学历和年龄等结构得到很大改善,但也导致成长路径为家门—校门—机关门的“三门”干部数量增多,基层经历成为行政机关的稀缺资源,新的结构性矛盾显现,难以适应新形势的需要。要化解这一新的

结构性矛盾,必须进一步改进公务员考录体系,完善分级分类考录制度,从源头上进行优化。

中共十八大在提及深化干部人事制度改革时强调指出,要“完善公务员制度”,建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干。中共十八届三中全会进一步指出,要“完善公务员录用制度”。

(二) 国内外研究概况

1. 国外研究文献综述

西方发达国家公务员考试录用制度相对比较成熟,其在考试录用方面的制度建设及改革实践有几点经验可供我们借鉴:

一是多元化的公共管理模式。实行政府雇员制是发达国家在公务员录用制度改革中的一项重要举措,体现了多元化的公共管理模式。政府雇员制将政府公务员职位的常任制与非常任制结合起来,使政府人力资源配置更加合理。缩小了政府规模,节省了政府管理的成本,缓解了政府财政的压力。有效地提高了政府工作人员的素质和管理水平,更好地为社会提供公共服务。

二是实行分级分类的考录制度。英国分为行政级、执行级、文书级、助理文书级四个级别,日本则分为上、中、下三级。不同职类、职级,其考试方法、内容及报考资格都不相同。在严格的分级分类制度的基础上建立“学历与职类相结合”的分类考试与用人模式。这种分类考试,针对不同岗位的特点和要求提出不同的学历要求,将学历与职类挂钩。在日本,参加公务员高级考试必须具备大学学历,懂法律,考试合格者被录用后可以担任级别较高的事务官。英国也有直接进入第七级(主管级)考试,具有大学学历、有成熟经验的人方可报考,为高学历、具有一定工作经验的人才直接报考各级公务员岗位建立了通道。

三是定性与定量相结合的评估考察方法。发达国家考察评估工作由人事部门统一制定有关政策,公务员所在部门具体经办,相关公务员事务委员会对整个工作进行监督。以美国为例,美国有一整套科学评估公务员的方式及量化方法。在评估过程中,采取定性和定量相结合的方法对公务员进行综合评估,考察评估材料重点反映个人的素质和潜力。评估和考察力求客观、公正,并及时将评估结果反馈给被考察人。此外,美国政府在考察一些重要职位人选时,还通过各种渠道收集更为广泛的信息,力求使考察材料能反映被考察人的真实情况。再有就是严格具体的录用程序。英、美等国家公务员制度都有严格的程序规定。尽管各国的文化传统、政治体制以及公务员分类制度有所不同,但有一点是一致的,即在录用的各个环节都有严格的程序规定,必须依据考试成绩确定候选人员名单顺序,按分数推荐人选,限定推荐比例,规定有效时限,试用期及试用期满后合格才正式任用等。这些详细规定使选拔录用程序具有确定性,为选拔录用机制有序运行奠定了基础。

四是考试录用的科学性方面主张考试录用的层次性、测试方法技术的多样性和考试内容的科学性。考试录用的层次性是指公务员录用考试实行分级分类考试,即不同等级的公务员职位对应试者有着不同的素质要求,如英国对高级文官和执行级文官实行不同的考试形式和内容,日本分成高级、中级和初级,法国分成 A、B、C 三类;在测试技术上,面试中主张采用非结构化或者半结构化面试的方法,改变以往一直以结构化面试方法为主的局面,而非结构化面试没有固定的模式和测试内容,也没有固定的评分程序,它是以对应试者的总体印象作为依据;在考试基本内容方面,可以概括为四个方面:知识测验、智力测验、技能测验和心理测验,知识测验主要是考察应试者的文化水平和对各种知识的掌握程度,如英国重视通才,十分注重考察应试者的知识面,因而考试内容涉及的科目较多,法国比较强调考试科目与公务员所担负工作的相关性,内容注重实用等。智力测验主要考察应试人敏捷、机智的程度,其目的是发现更有发展前途的人才,如美国对应试者的空间能力、数目能力、观察能力、记忆能力、文字表达能力、语言关系能力、觉察速度能力、归纳能力等进行综合测验,并将测验结果换算成智力商数。技能测验主要考察应试者对知识、智力运用的程度和能力,从而反映出应试者处理实际问题的速度和质量。心理测验主要考察应试人的性情、意志、反应等个人心理素质,供录用时参考。

2. 国内研究文献综述

从国内来看,宏观上研究公务员考试录用制度的较多,针对考录制度出现的问题提出了不少真知灼见。许放主编的《国家公务员制度》对现行我国公务员考试录用制度进行了评价,指出了考录制度存在的不少问题,如笔试方面、面试方面、监督保障方面、组织管理方面和考试范围方面的问题,还针对这些问题及原因进行了分析,并提出了一些改进措施。

一是在笔试方面,国家公务员考试专家陈社育研究员在《行政职业能力倾向测验效度的研究报告》和《国家公务员公共基础知识考试的信度和效度研究》中运用现代心理测量的相关理论,通过科学规范的实证研究,准确分析了行政职业能力倾向测验和公共基础知识考试的可靠性和有效性,为国家公务员录用考试的改革提供了较为全面的信息。

二是在面试方面,贺先志《以科学性为本位的公务员面试转型探索》论述:公务员面试从规范型本位向科学性本位转型,充分体现因职施测、专家施测和发挥考官主观能动性,提出了转型的前提条件、基本内容、社会意义、外部保障和法律意义。

三是在考录手段方面,胡伟《公务员考试录用制度的电子化研究》基于现在政府网络发展的契机和解决目前公务员考录存在的问题的实际出发,进而提出了公务员考录电子化平台的观点。

四是在测评技术方面,李淑华的《甘肃省公务员考试录用测评体系改革浅论》:

根据国内外考试发展趋势,公务员考试实行分级分类考试,笔试突出能力,提高试题的科学性和针对性;面试注重考试的效度,增加情景模拟,采取无领导小组讨论等形式;提高专业技能的测试比重;测评成绩根据笔试、面试和专业测试的一定比率分配来折算等。

五是在考试方法方面,王凯《对公务员考录制度科学化的几点思考》、赵阳《国家机关公务员考录工作改革与创新》等提出实行分级分类考试原则,落实专业测试,达到一种“通才”+“专才”的理想模式,来客观公正地考察应试者的能力与岗位的匹配性。

六是在考试录用制度的发展趋势方面,何颖《科学化:完善公务员考试录用制度的关键》指出公务员考试录用的科学化是保证公务员录用考试质量的关键,是完善公务员考试录用制度的方向。晓枫《科学化:公务员考录制度的必由之路》阐述了在保证公平的前提下,应当提高笔试面试的水平,发挥考核的作用,加强测评工作和考试录用专家队伍的建设,提高公务员考试录用的科学化水平是考录制度发展的必然趋势。

(三) 研究内容与研究方法

1. 研究内容

公务员考录机制、模式及方法创新研究。针对公务员考试录用中存在的问题和不足,提出完善公务员考录机制,创新考录模式和方法的对策建议。主要有以下几个方面:一是深入探索完善分级分类考试机制,科学设置考试层次与内容,制定更加科学的考试方法和评价标准;二是着力加强考录诚信建设,健全公务员考录诚信承诺制度,强化公务员招录的信用审查;三是不断提高考录工作规范化水平,规范考试录用的组织管理,不断提升管理水平;四是完善公务员考试录用监督体系,提高监督效能;五是加强公务员考录体制改革。

2. 研究方法

比较研究。选取国际上比较典型的国家及国内省市作为参考,开展公务员考试录用制度及考试录用实践的比较研究,借鉴国内外成功经验和有益做法。

实证研究。一是访谈座谈、调研等方式开展上海市公务员考录工作评估及存在的问题和不足研究。二是运用案例分析、个案研究深入剖析在面试、笔试、测评等环节存在的问题。三是梳理公务员考试录用领域相关政策、制度、实践,结合问卷数据、访谈座谈等,对现行政策和制度的执行情况和执行效果进行评估,发现问题和不足。

政策文本分析。通过政策文本分析,研究党和国家政策、法律法规以及上海有关政策对公务员考录提出的新要求新任务,作为创新上海公务员考录模式方法的指导思想和前进方向。

二、公务员考录的理论基础

(一) 公务员考录制度的构成要素

1. 资格制度

在人事选拔考试活动中,开展一项考试,首先必须确立应试者的资格条件,即建立该项考试的资格制度。公务员录用考试属于人事选拔考试范畴,更强调人职匹配,即人选与拟选拔职位的匹配性。因此,在公务员选拔考试中,在其资格条件的设置上,除了按照《公务员法》要求设置有一般性的规定外,还需根据选拔职位的要求,设置具体的资格条件。一般性规定和特殊性规定,共同构成了现行公务员录用考试的资格制度内容。

2. 标准制度

人事选拔考试的一个突出特点在于,它需通过工作分析或职位分析来设置考试的标准。考试的标准是确定某职位报考特殊资格条件、考试方法和考试程序的基础和前提。所谓考试的标准,即考试作为衡量应试者素质的尺度在设计及实施中所依据和力求实现的素质要求与测试目标。简言之,就是某一具体职位的胜任力。公务员在胜任力的要求上,既有履行职务的共性要求,也有胜任某一具体职位工作的个性要求。公务员考录标准,共性标准和个性标准共同构成考试设计及实施中所依据和力求实现的素质要求与测试目标。

3. 方法制度

所谓方法制度,就是围绕实现考试目标,对考试的方法选择及其体系构成所作的制度性规定。在考试的标准确立以后,考试方法的选择及其体系构成,便是公务员录用考试能否成功的关键。因此,作为人事选拔考试之一的公务员录用考试,就其方法作出制度性规定,对保证该考试的科学性和有效性是十分重要的。根据《公务员法》,笔试和面试及其具体要求,共同构成了现行公务员录用考试方法制度内容。

4. 程序制度

考试是一项程序性很强的活动,这主要体现在考试的设计与实施必须按照一定的程序进行上,而且其程序设置的合理与否,直接关系到考试的可靠性与有效性。公务员录用考试实践证明,不同的考试程序,会产生不同的考试结果。因此,对考试的程序作出制度性的规范,即建立考试的程序制度,既是确保考试科学化的实际需要,也是完善考试制度体系的内在要求。从《公务员法》对考试程序的制度性规定可以看出,公务员录用考试标准的确立程序、方法选择程序以及具体方法的实施程序,共同构成了现行公务员录用考试的程序制度内容。

5. 监督制度

考试在人才选拔中有效作用的发挥,主要依赖于公务员录用考试的科学性和公正性。因此,在公务员录用考试的制度设计中,除通过设计合理有效的资格制度、标准制度、方法制度和程序制度以保证考试的科学性之外,还必须通过建立有效的监督制度,加强对公务员录用考试活动过程的监督,以确保考试的公正性。《公务员法》对公务员录用考试活动过程进行监督的制度性规定,构成了现行公务员录用考试监督制度的主要内容。

(二) 公务员考录的基本原理

1. 公开公正原理

公开公正原理是指公务员考录制度所具有的把公正作为制度建立的目标,并科学地制定规则和程序、公开实施规则和程序、公开运行结果来确保公正目标实现和公正过程展示的原理。

具体到公务员考录制度来看,其公正目标包含了以下三个方面的内容:一是起点公正。一般情况下,机会均等等于公正。因而,必须确保具有相同资格条件的人具有均等的参与机会,保证起点的公平。二是过程公正,包括竞争规则的公正和实施规则的公正。如果没有保证决策公正性的规则约束,选拔主体也可能采取公正,但由于没有确保公正目标实现的途径和手段,其公正性也无法保证。三是结果公正。作为一种选拔任用制度最本质的目标是选拔出适合职位要求的优秀人才。换句话说,只有选拔出适合职位要求的优秀人才,其制度才是最公正的;如果没有选拔出职位需要的优秀人才,其选拔制度就是不公正的。

总之,公开公正原理包含了三个要点:即公正是公务员考试录用制度运行的首要目标;公开是实现公正目标和展示公正过程的必要条件;公开的程度与公正目标的实现和公正过程的展示程度成正比。

2. 竞争择优原理

竞争择优原理是指公务员考试录用制度所具有的把选拔优秀人才作为核心目标,并通过竞争的途径保证择优目标实现的原理。这一原理是运用经济学和人才竞争学分析公务员考录制度运行过程得出的科学结论。

竞争的本质和规律是两方或两方以上的个人或集团在一定范围内为了夺取他们共同需要的对象而展开较量的过程。其根本特性是优胜劣汰,具有淘汰机制。作为淘汰机制,它使优秀人才在竞争中脱颖而出,失败的人在失去竞争目标的同时找到奋斗目标。公务员考试录用制度作为一种具有竞争机制的制度,正是通过竞争这一途径来实现择优的目标和功能。因而,从人才选拔来看,优秀人才的脱颖而出,除了竞争以外别无他途。从竞争的范围上看,参与竞争的范围越大、人数越多,择优程度也越高。这也符合竞争的一般规律。因为,参与竞争的范围越大,人数越多,

优秀人才参与其中的可能性就越大,就有可能选拔出更为优秀的领导人才。

综上所述,竞争择优原理的基本要点是:择优是公务员考试录用制度运行的核心目标;竞争是实现择优目标的唯一途径;竞争的范围大小、方法和标准的科学性同择优目标的实现程度成正比。

3. 人职匹配原理

人职匹配原理是指公务员考试录用制度运行中所具有的从职位的要求出发确定选拔人才的标准和条件,保证选拔人选与职位实现最大限度的匹配。

所谓匹配,一是指组织中个体的能力与工作职位相匹配。只有匹配,才能发挥出最佳的组织效能,创造出最好的组织绩效,反之亦然。二是指组织中个体的人格特点与工作职位相匹配。当人格与职业相匹配时,则会产生很高的满意度和最佳的流动率,从而奠定产生良好工作绩效的基础。

大体而言,公务员考录制度的人职匹配原理可以归纳为以下要点:人职匹配是该制度运行的根本目标;人职匹配的程度与行政效率的高低成正比,人职匹配度越高,行政效率就越高;人职匹配度越低,行政效率就越低。因此,必须根据职位要求确定选拔的具体标准和条件,根据具体标准和条件考录公务员。为了最大限度地开发人才资源,全面提高行政效率,必须最大限度地提高人职匹配的程度。

(三) 公务员考录的主要特点

1. 政治性

党管干部的基本原则是公务员考录制度的政治性体现。党管干部原则是中国共产党和国家管理干部的一项根本原则,是坚持社会主义制度和坚持中国共产党领导的应有之义。党管干部原则,基本要求就是通过制定科学的干部工作方针、政策,并上升为国家法律意志,通过法律法规依法对公务员进行管理,从而实现公务员管理的民主化、科学化、制度化。在公务员考录中,坚持党管干部原则,其实质就是保证党对公务员工作的领导权,保证党对公务员的管理权。

2. 民主性

作为干部选拔任用的一种机制,在其制度设计和安排上,公务员考录制度较好地体现了民主性要求和原则。这主要表现在:一是报名参与考试依据个人意愿,即符合有关资格条件的人员,完全可以依据个人意愿参与考试。二是可参与考试的人员对象,考录对象均面向社会。三是在考试的面试测评环节规定,由多位考官组成考官组实施测评,强调考官的代表性,体现了考官结构的合理性,确保测评结果的公平。四是考试过程,接受干部群众监督。这些制度性的规定,扩大了工作中的民主,确保了群众对考试活动的知情权、参与权、选择权与监督权。

3. 公开性

公开是民主的前提,民主促进公开。充分体现公开性是公务员考录在制度设

计和安排上的又一突出特点。这主要表现在:一是报考的资格条件是公开的。二是选拔的职位及其要求是公开的。三是考试的程序和方法是公开的。四是考试的结果是公开的。公开的途径,主要是运用社会媒体,因而透明度高,较好地做到了把选人用人标准交给干部群众,把选人用人的程序和方法公示于干部群众,把选人用人的相关情况反馈给干部群众,使干部群众对公务员考录工作更为了解,从而确保了选人用人权在阳光下运行。

三、公务员考录的历史考察

(一) 发达国家公务员考试录用的历史沿革

1. 英国(品位制国家)

现代公务员制度最早产生于 19 世纪初的英国。1805 年,英国财政部推行一种双重官制。财政大臣下设政务次官与常务次官两种副职,前者辅助大臣处理议会与政党事务,与政党内阁共进退;后者主持财政部内日常行政事务,不参与政党活动,不随内阁进退,并可长期任职,被称为常任公务员。1830 年后,其他各部也相继推行双重官制,这是现代公职人员分类管理的起点。

19 世纪初,英国政府在印度设立了一所专门培养与训练印度行政官员的学校——Hailybury(赫利伯瑞行政管理学校),并学习中国的科举制度,要求入学者必须通过竞争考试,入学后必须遵守严格的规章制度。后来东印度公司把这套经验推荐给英国议院。1833 年,英国议会通过一项议案,主张对英国政府的公职人员的任用也进行公开竞争考试,择优录取,在英国法律上第一次确认了公开竞争考试选用政府官员的原则。

1853 年,英国议会委派议员巴伦·麦考莱为首的三人小组对东印度公司的管理进行考察,他们就赫利伯瑞行政管理学校的经验,提交了《麦考莱提案》,该报告列举了官职恩赐、徇私委任与政党分赃等制度的弊端,主张在东印度公司的行政管理制度的上,实行公开竞争考试、择优选用人才的原则,并对英国政府的公职任用制度提出了相应的建议。该提案有力地推动了英国政府的公职人员制度改革。英国议会随后委托财政大臣格拉斯顿负责英国政府的公职任用制度改革。格拉斯顿委托财政部常务次官查理斯·屈威廉与斯坦福·诺斯科特,全面调查英国政府的公职任用状况,并提出改革意见。1854 年,他们提交了《关于英国公务员的报告材料》,即《诺斯科特-屈威廉报告》。1855 年该报告首次以政府文件形式将政府公职人员统称为“civil service”(公务员),“civil servant”指公务员个体。1855 年 5 月,帕麦斯顿内阁颁布改革现行官制的枢密院令,即《关于录用王国政府公务员的枢密院令》,要求成立不受党派干涉,独立主持公务员招生考试 3 人公务员事务委员

会,该委员会直属财政部。1870年,枢密院再次以法令确认公务员的公开竞争考试,择优录用原则,该法令标志着英国现代公务员制度的建立。

现代英国公务员制度,从两官分途到公务员职位分类,经过了100多年的发展,形成了一系列重要原则:职务常任、公开竞考、功绩考核、职位分类、政治中立等。这些原则在整个西方世界产生了巨大的影响。现代公务员考试录用制度从1833年在英国明确建立以来,已经成为西方发达国家公务员制度发展中的一项基础性环节。20世纪70年代以来,以美国、英国为代表的西方主要发达国家,在公务员制度发展中采取了一系列的改革措施,而考试录用制度在规范化、便利化和考核方式多样化等也有了较大的发展。

英国是现代公务员制度的创始地,确立了以公开考试选拔国家公务员的制度,至今已有100多年的历史,考试制度也经历了一个发展变化的过程。英国没有集中的公务员考试,各部门或者执行机构根据职位空缺情况,自行安排本部门的考试录用。录用分为非公开录用和公开录用。英国各个层次的公务员职位空缺都对外开放,都可以采用公开竞争的方式,但也存在一些例外的情况。按照《录用法》的规定,以下情况可采用非公开竞争的方式:短期任用(不超过5年),以及短期任用的延期或转换为常任职位、暂调、对前公务员的重新任用,从其他部门转任为公务员及调剂录用等情况。此外,对残障人士的特殊安排,以及由部长任命的特别顾问和皇家直接任命者也可以采用非公开录用的方式。

2. 美国(职位制国家)

1881年,在美国成立了全国公务员改革联盟,其目的在于调查公务员的效率。在该组织的影响下,1883年通过了《彭德尔顿法》,该法明确规定了以竞争性考试为公务员招录的基本形式。美国1978年的《公务员改革法》明确提出公务员录用必须遵循公开、公平和考绩的原则,具体内容为:任何人都有平等的机会参加公开、公平的公务员录用考试;政府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、婚姻状况、年龄和身体缺陷等其他因素;任何人在人事管理方面都应当受到公平合理的对待,并且尊重个人的宪法权利和隐私权利。美国选拔国家高级公务员时仍然坚定不移地遵循公开、公平和考绩的原则。一般情况下,联邦政府应当在报纸、电视、网络(网上公布至少保持14天)等新闻媒体,向社会公布空缺的相关职位,确保公众得知职位信息;联邦政府在政府大厅放置咨询计算机,公众可上网查询并咨询相关的职位信息,以确保各类招考录用信息的及时发布和查询。高级公务员选拔过程中除了能力和知识水平外,不得以性别、年龄、宗教、种族和党派因素否决公务员的录用,必须公平、公正地对待每一位考生。

美国对公务员录用遵循专才的标准正是与其产生的历史背景和社会发展密切

相关。所谓专才就是广泛吸纳各类专业人才服务政府,强调要注重应考者具有所需职业的专业技能,强调个人在专业领域中的一技之长,而并非重视这个人的整体素质;重视专家的地位和作用,并经常吸收专家学者就任高级公务员职务。高级公务员的录用过程,是通过面试直接录用或者根据招聘和评估委员会的推荐来任用的。美国政府机关会破格录用像律师、会计等拥有某种技术资格的人员充实公务员队伍,有时甚至对专业人员不通过考试而直接录用。

3. 日本(混合制国家)

日本的公务员制度最早发轫于明治时期。彼时,日本实行的是官僚型人事管理制度。以明治政府发布的《公务员试验、试补及见习规则》为基础,日本确立了试验与试补两种不同的官吏任选制度。试验主要针对专门学校的毕业生,这类人员通过必须的考试成为国家公职人员。试补是指帝国大学的法律和文科毕业生不需要考试可以直接作为试补生而成为国家公职人员的过程,这类人员占当时官吏的大多数。

“二战”以后,日本在美国占领当局的指导下建立了现代公务员制度。针对战前官吏制度中严格的身份等级、官尊民卑等特点,在1947年公布的新宪法的指导下,废除了“天皇的官吏”说法,第一次正式提出了公务员的概念,认为公务员是“全体的奉仕者”。战后不久,日本相继出台了若干公务员管理法令。1947年公布《国家公务员法》,确定日本公务员制度的各种根本标准,成为日本公务员制度的统一法规。1948年又公布了《国家行政组织法》,明确政府各行政机关的关系与权限。1950年又制定了《关于国家公务员职阶制的法律》《地方公务员法》,从而完成了日本现代公务员制度的建立和推行工作。

日本国家公务员考试录用制度的原则是:①平等原则:凡是符合报考条件的人都有权利报考公务员,任何单位和官员都不得阻挠,否则,就会被追究法律责任。依日本《国家公务员法》规定,阻挠公务员考试任用者,处三年以上徒刑或三万日元以上的罚款。日本《国家公务员法》第29条规定:“国民不分种族、信仰、性别、社会身份、家庭出身、政治见解和政治所属关系,在本法面前一律平等。”凡是违反本法规定的平等原则的人,要处一年以下徒刑或三万日元以下罚款。②公开原则:所有公务员的考试与录用都要公开进行,招考公告要在报纸和电视上以及其他场合公开,考试要在全国各地考场公开举行,考试合格者名单由人事院公布,考试合格通知书由人事院发给应考者本人。③成绩原则:公务员的录用,取决于每个报考者的成绩,而不是取决于同长官的亲疏关系,也不取决于党派关系或者家庭背景。④择优原则:在公务员考试合格者中选择最优秀的人员予以录用,而不是合格者全部录用。

(二) 我国公务员考录的演变进程

我国公务员考录制度是一个伴随着公务员制度发展,不断挑战、持续创新的过