

中国公务员法 立法之路

宋世明/著

国家行政学院出版社

中国公务员法 立法之路

宋世明 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员法立法之路/宋世明著. —北京:国家行政学院出版社,2004

ISBN 7-80140-359-2

I. 中… II. 宋… III. 公务员制度—立法—研究—中国 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 110777 号

书 名 中国公务员法立法之路

作 者 宋世明著

责任编辑 李锦慧

出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司

版 次 2004 年 10 月北京第 1 版

印 次 2004 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 850 毫米×1168 毫米 32 开

印 张 18.125

字 数 350 千字

书 号 ISBN 7-80140-359-2/D·164

定 价 35.00 元

序

应松年

《中华人民共和国公务员法》可以说是公务员管理的“宪法”。国务院在1993年8月14日颁布了《国家公务员暂行条例》，同年10月1日开始实施。全国人大分别在1994年、1998年、2003年三次将制定《中华人民共和国公务员法》列入了立法规划。根据中央的指示，2000年由相关部门组成“国家公务员法起草小组”，集中力量从事国家公务员法的起草工作；2003年以来，《中华人民共和国公务员法》(草案)也多次征求各方面的意见，集思广益，立法思想、立法框架、主要法律制度设计已经成熟。而国家行政学院宋世明同志的专著《中国公务员法立法之路》则是对国家公务员法立法的一种学术解读，是国内研究国家公务员法的第一本学术专著，具有重要的学术价值与现实意义。

《中国公务员法立法之路》紧扣国家公务员法中的主要法律制度设计这一主题，阐述了三个方面的大问题。

一是描述了新的时代条件下中国公务员法立法的社会生态环境。一定的社会生态环境对公务员法立法提出明确的要求,提供具体的支持,设定相关的约束。作者从国际化公务员制度改革、中国政治体制改革、中国政府改革三个角度,具体分析了国家公务员法立法的特定社会生态环境,从而为人们更好地理解国家公务员法的立法思想、立法框架以及主要制度设计,提供了可靠的参照系。

二是论析了中国公务员法的立法思想与立法框架。作者认为,公务员法的立法思想应为:以《国家公务员暂行条例》为基础,着力解决公务员管理实践中的突出问题,建立中国特色的公务员制度,将1993年以来干部人事制度改革中的成功经验与做法法律化,将符合时代特点而原有公务员制度又缺乏的予以补充创新。作者将公务员管理分为分类制度、更新机制、激励保障机制、监督机制四个方面,每一个方面由若干管理环节构成,如此构架利于人们总揽公务员法的基本框架与立法要义。在此基础上,作者又从“立法思想”、“制度要件”、“主要变化”(与1993年《国家公务员暂行条例》相比)、“主要争议”四个角度分别论述了每一个管理环节的制度设计。这样一种简约而全景式的论析,便于人们更好地洞察中国公务员法立法试图解决的主要问题是什么,通过何种制度设计去解决这些问题,制度设计的过程中

又遇到何种难题,与1993年《国家公务员暂行条例》相比究竟有哪些创新。

三是重点评析了公务员法立法中的四大制度设计。首先是分类制度设计。根据我的体会,公务员分类制度(职务、职级)设计,是国家公务员法立法过程中争议最多、最困难的焦点问题之一。宋世明同志认为国家公务员法立法过程中最大的制度创新,在于启动了公务员分类制度设计,因此他结合自己在“国家公务员法起草小组”工作期间的积累,用全书近1/3的篇幅阐述了公务员分类制度设计的立法思想、类别划分、职务与职级(职务对应的级别)设置,这是《中国公务员法立法之路》一书中的最大亮点。其次是论述了创设聘任制与任期制的必要性、可行性以及相关具体制度设计。可以对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制;领导成员职务实行任期制,这是国家公务员法立法中对公务员更新机制最大的变革,有深度分析与论证的价值。再次是论证了将公开选拔与竞争上岗作为法定的职务晋升方式的必要性。职务晋升制度在激励机制居于关键地位。将公开选拔与竞争上岗确立为公务员法定的职务晋升方式之一,这是职务晋升制度方面最大的突破。但现实中人们对公开选拔、竞争上岗还有着不同的看法,作者论证了公开选拔、竞争上岗实际是对传统委任制晋升方式的辩证否定,是一种扬弃,两者存在着激烈的竞

争关系；因此公开选拔、竞争上岗需要取得法律地位，才能获得健康发展的空间。最后简要评析了界定公务员范围的两种观点。

《中国公务员法立法之路》，系统分析了国家公务员法立法的来龙去脉，前因后果；不仅是学习、研究中国公务员制度的不可替代的学术资料，而且对制定国家公务员法的配套法规，也有多方面的重要参考价值。

2004年8月
(作者为国家行政学院法学部主任、教授，中国政法大学兼职教授，博士生导师；全国人大代表、全国人大内务司法委员会委员，北京市人大代表、北京市人大法制委员会副主任)

目 录

导言	.....	(1)
第一章 国际化公务员制度改革视野中的中国		
公务员法立法	.....	(11)
第一节 当代西方行政改革	.....	(13)
一、当代西方行政改革的动因	.....	(14)
二、当代西方行政改革的主线及指导理论	.....	(15)
三、当代西方行政改革的主要内容	.....	(24)
第二节 西方公务员制度改革的发展态势与归宿	.....	(29)
一、寻求专业化与灵活性的统一:改革的发展态势	.....	(29)
二、从“职业型”走向“职位型”:改革的归宿	.....	(37)
第三节 在国际化公务员制度改革大趋势中把握中国公务员法的重要制度设计	.....	(41)

- 一、以结果换取权限下放:稳步改革人事管理体制 (41)
- 二、兼顾品位分类的合理因素,增加职位分类的内涵:创新公务员分类制度 (42)
- 三、完善常任制与聘任制相结合的制度:慎重探索公务员任用制度 (43)
- 四、完善公务员职务与级别相结合的制度:创新激励保障制度 (44)
- 本章附录:英、美公务员制度产生、发展大事记 (45)

第二章 政治体制改革视野中的中国公务员立法 (58)

- 第一节 干部人事制度改革在政治体制改革中的地位和作用 (59)
 - 一、干部人事制度改革可以为政治体制改革的其他内容提供支持与保障 (59)
 - 二、干部人事制度改革在当前政治体制改革各项内容中最具有紧迫性 (64)
 - 三、干部人事制度改革可以获得多方面的合力支持 (67)
- 第二节 政治体制改革对健全公务员制度的规范要求 (71)

(133) 一、以科学化为目标,创新分级、分类管理
 (130) 制度 (71)
 (127) 二、以民主化为导向,创新监督机制 (76)
 (122) 三、以制度化为基础,创新更新机制 (83)

第三章 政府改革视野中的中国公务员法立法 (87)

第一节 从“部门行政”到“公共行政”的转型

(108) (88)
 (108) 一、“部门行政”与“公共行政”的区别 (89)
 二、部门利益是“部门行政”延续的根源 (92)
 (103) 三、加快政府职能转变步伐,突破经济体制
 (114) 转轨“瓶颈” (98)

第二节 完善公务员制度,推进政府改革 (106)

(100) 一、创新分类制度 (107)
 (107) 二、完善更新机制 (110)
 (100) 三、完善激励保障机制 (113)
 四、完善监督机制 (115)

第四章 中国公务员法的立法思想与立法框架 (118)

(119) 第一节 《公务员法》的立法框架 (119)
 (119) 一、总则 (119)

二、分类制度	(123)
(17) 三、更新机制	(130)
(18) 四、激励保障机制	(172)
(18) 五、监督机制	(195)
第二节 《公务员法》立法中应有的制度 创新	(207)
(18)	
第五章 公务员分类制度研究(上)——立法	
(18) ... 思想	(208)
(1) 第一节 主要问题与立法思想	(208)
(2) 一、当前中国公务员分类制度及其在实践 中的突出问题	(209)
(2) 二、分类制度的立法思想	(214)
(1) 第二节 职位分类与品位分类的演变	(219)
(1) 一、职位分类的基本概念、特点	(220)
(1) 二、品位分类的含义、特点	(227)
(1) 三、分类制度的实践演变	(230)
(1) 第三节 中国古代官员的等级分类制度演变	(256)
(1)	
第六章 公务员分类制度研究(中)——类别 划分	(269)
(1) 第一节 公务员类别划分标准	(269)

第二节	是否区分政务类与业务类	(271)
一、	将政务类与业务类区分的方案	(272)
二、	没有必要明确划分政务类与业务类的方案	(275)
第三节	设立行政执法类职位	(276)
一、	行政执法类职位的界定	(277)
二、	设立行政执法类职位的必要性	(279)
三、	设立行政执法类职位的可行性	(289)
第四节	设立专业技术类职位	(296)
一、	专业技术类职位的界定	(296)
二、	设置专业技术类职位是创新分类管理制度 的大势所趋	(298)
三、	设置专业技术类职位的可行性	(303)
第五节	法官、检察官、警察的归类	(303)
一、	能否将法官、检察官、警察归为司法类	(304)
二、	能否将警察归为特别类	(305)
三、	能否将法官、检察官、警察并列为一类	(306)
第六节	驻外外交机构公务员	(306)
一、	驻外外交机构公务员的特点	(307)
二、	国外外交人员立法情况	(308)
本章附录:	海关系统职位类别划分模拟	(310)

第七章 公务员分类制度研究(下)——职务与	
职级设置	(319)
第一节 如何进行职务设置	(320)
一、行政执法职务设置	(323)
二、专业技术职务设置	(325)
三、法官、检察官职务设置	(328)
四、警察职务设置	(343)
第二节 如何进行职级(级别)设置	(349)
一、级别的内涵与功能	(350)
二、职级与职务的对应关系	(362)
本章附录:国外关于级别的法律规定	(369)
第八章 聘任制与任期制	(381)
第一节 大胆创设与谨慎探索聘任制的必要性	(382)
一、乡镇干部选聘制实践陷入困境,是否说	
明机关部分职位不能实行聘任制	(382)
二、现实中是否存在创设聘任制这种任用	
方式的需求	(389)
第二节 聘任制公务员的管理	(402)
一、聘任制的特点	(402)
二、聘任制公务员的管理	(403)
三、聘任争议的仲裁	(407)

(287) 第三节 任期制 (408)

(287) 一、任期制的必要性 (409)

(287) 二、任期制的制度要件 (433)

(287) (433)

第九章 公开选拔与竞争上岗 (439)

(287) 第一节 公开选拔与竞争上岗的产生与发展 (440)

(287) 一、公开选拔 (441)

(287) 二、竞争上岗 (445)

(287) 第二节 借助技术创新,不断完善公开选拔、竞争上岗 (451)

(287) 一、公开选拔与竞争上岗的不足 (451)

(287) 二、借助技术创新,提高公开选拔、竞争上岗的科学化程度 (453)

(287) 第三节 通过体制创新,拓宽公开选拔、竞争上岗发展空间 (460)

(287) 一、公开选拔、竞争上岗与传统委任制晋升方式依存的社会生态环境不一样 (461)

(287) 二、公开选拔、竞争上岗是对传统委任制晋升方式的辩证否定 (462)

(287) 三、科学配置用人权是拓宽公开选拔、竞争上岗发展空间的体制保证 (474)

第十章 关于公务员范围	(478)
(第一节 对公务员范围的两种意见	(478)
(一、符合中国国情	(479)
二、需要慎重研究	(490)
(第二节 研究公务员范围需要考虑的两个 问题	(494)
(一、人事分类管理、人事分类立法的思路 还要不要坚持	(496)
二、中国的行政机关是否为行政权力的惟 一载体	(509)
附录一:《国家公务员暂行条例》	(515)
附录二:《党政领导干部选拔任用工作条例》	(532)
参考文献	(552)
后记	(565)

导言

一、研究目的

感谢国家行政学院有关领导的推荐,感谢“国家公务员法起草小组”领导的信任,2002年3月份,我非常幸运地加入了“国家公务员法起草小组”,参加了《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)的起草工作。我亲身体会到国家公务员法立法过程,是一个科学立法、民主立法的过程,是一个群策群力、集思广益的决策过程。在立法调研与法律草案起草的过程中,大量的问题不断冲击着我的头脑。如,人们对《公务员法》的期望比较高,希望《公务员法》出台的心情也比较迫切,可是《公务员法》究竟能够解决的主要问题是什么?当前公务员管理中遇到的突出问题又是什么?这两者之间存在着多大差距?为什么存在这些差距?立法思想决定立法框架,立法框架决定立法内容,从而决定了制度创新的限度,可是立法思想又是何种因素决定的呢?笔者认为社会生态环境决定了整个《公务员法》的立法思想,而不是任何人的主观意志。可是,哪些社会生态环境因素是关键因素呢?在立法制度设计的过程中,人们几乎都认为应该推行公务员分类管理,可是分

类管理的制度设计思路为什么存在天壤之别？与1993年《国家公务员暂行条例》相比，《公务员法》立法中有哪些制度设计属于重大制度创新？《中国公务员法立法之路》反映了我对《公务员法》立法中一些难点、焦点问题的一些学术思考。笔者愿意以这些思考与关心研究中国公务员制度的诸位师长、同仁交流、切磋。这是笔者写作《中国公务员法立法之路》的初衷。

笔者写作《中国公务员法立法之路》还有一个奢望，那就是为《公务员法》的配套法规的制定提供一些系统的背景材料，供相关立法者参考。为未来发展留有余地，为地方和部门的探索和创新预留空间，是《公务员法》立法的重要指导思想。因此，《公务员法》实际上是一部“框架法”。《公务员法》出台后还需要制定大量的下位配套法规，还需要立法者付出艰辛的努力。笔者的拙著比较系统地论析了《公务员法》立法过程中试图解决的主要问题及其立法思想，特别是相关方面提出的解决问题的不同方案及其比较取舍历程。这对《公务员法》配套法规的制定会有一定的参考价值。

本书也是笔者提交国家行政学院院级课题“中国公务员分类管理制度设计研究”的最终成果，同时也属于国家社科基金项目“公务员法立法研究”的阶段成果。

二、篇章结构与主要内容

《中国公务员法立法之路》共分为十章。第一章、第二章、第三章重在论述《公务员法》立法的社会生态环境。第四章探