

· 张子良 · 著 ·



公务员制度与 行政现代化

Gongwuyuan

Zhidu

Yu

Xingzheng

Xiandaihua



上海社会科学院出版社



· 张子良 著 ·

公务员制度与 行政现代化

Gongwuyuan
Zhidu
Yu
Xingzheng
Xiandaihua



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度与行政现代化/张子良编. —上海:上海社会科学院出版社, 2007.8

ISBN 978 - 7 - 80745 - 079 - 5

I. 公… II. 张… III. 公务员制度—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 130422 号

公务员制度与行政现代化

作 者: 张子良

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 王斯佳

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

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

经 销: 新华书店

印 刷: 上海华成印刷装帧有限公司

开 本: 890 × 1240 毫米 1/32 开

印 张: 8.5

插 页: 2

字 数: 230 千字

版 次: 2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 079 - 5 / D · 018 定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

导 论

中国公务员制度的建立与发展正处于世界行政现代化的大潮之中,其必然与世界各国公务员制度的发展有着共同的诉求和规律。同时,中国有着与西方各国不同的特殊的行政生态环境,因此中国公务员制度的变革也必然有着不同于西方国家公务员制度变革的内涵。“为政在人”,中国古代这句名言在现代社会愈加显示出它的光辉。从西方各国行政改革实践以及我国行政改革目前存在的种种问题来看,公务员制度改革已经成为行政改革的核心内容和关键环节。“健全、有活力的国家公务员制度是支撑现代行政的根基,是通向国家政治清明和持续发展的康庄大道。”^①

一、伴随着世界行政现代化进程,公务员制度的作用愈显重要

世界各国的经验表明,行政管理关键在人,政府的各项职能需要公务员去履行并完成,政府作用的最终发挥取决于行政机关中的人员,而一个高效务实的政府,必定是政府职能有限的政府,政府行为依法作为的政府,自然也是拥有一支精明强干、廉洁奉公的公务员队伍的政府。而这一切,都有赖于现代公务员制度的建立和完善。“无论是制定政策、提供服务还是管理合同,有效政府的生命力都在

^① 彭兴业:“试论中国公务员制度的跨世纪发展与创新”,《北京行政学院学报》1999年第1期。

于公务员的精明强干和积极主动。”^①因此,现代社会许多国家的行政改革都是从人事行政制度改革起步并带动其他各项改革的,纷纷把优化公务员制度作为优化政府行政管理的一个重要台阶和动力。

(一) 新公共管理潮流对传统公共行政模式形成了冲击,并给公务员制度带来了新的活力

20 世纪 80 年代开始,先后在一些英语国家、欧洲大陆国家和北欧国家引发了一场以调整政府职能、改变公共产品提供方式、提高公共服务水平为核心目标的新公共管理浪潮,这一改革浪潮很快超越了意识形态、政治制度的界限,得到全球范围广泛的认同和呼应。特别是到了 20 世纪末期,在经济全球化背景下,随着西方各国由工业社会向后工业社会和信息化社会的转变,知识经济、数字经济、网络经济开始向人类走来,并深刻改变着人类社会的生存状态,综合国力竞争日益激烈,其中,政府治理已经成为国家核心竞争力的基本构成要素。由此,西方传统的公务员制度的弊端日益暴露出来,它僵化的科层制、严密的规则已不适应后工业时代的需要,四平八稳的官僚制机构越来越不适应信息社会以及全球化时代政府管理实践的需要。新公共管理作为一种新的管理模式,在对传统公共行政模式的扬弃同时,对公务员制度提出了新的价值要求。

20 世纪末期以来,西方公务员制度进行了改革,其涉及面之广,力度之大,是前所未有的。它从国家政治体制与政府行政管理体制等更高层次、更大范围的改革入手,进行配套改革,以至不少学者称之为公务员制度的全面变革或转型。新公共管理浪潮在给传统公务员制度带来一系列冲击和考验的同时,也给公务员制度注入了新的活力,为当代公务员制度提供了变革、发展的机遇,为公务员制度发展提供了新的方法和动力支持。“文官制度及行政体制改革成为世界性的潮流。80 年代以来,许多国家在推动经济改革和发展的同

^① 世界银行:《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社 1997 年版。

时,几乎无一例外地都在进行公职部门的改革。有的是整体的、多项的,有的是局部的、单项的。其共同特点是,围绕提高效率、减少开支、改善服务,把市场规则和企业管理经验引入政府部门的管理。主要表现有:分解职能,鼓励自主;竞争驱动,社会监督;放弃传统,扩大聘用;下放权力,突出绩效。”^①

(二) 我国的行政生态环境与西方有很大的不同,这就决定了我国公务员制度的发展有其特殊性

伴随改革开放的历史脚步,西方新公共管理模式的理念与方法开始传入中国,它在某种程度上与中国市场经济体制的改革方向相契合。各国公务员制度改革的经验教训也为我国公务员制度的发展提供了借鉴,并引起了我国决策层的强烈共鸣和深思。同时,我国社会主义市场经济体制的建立与完善以及政治体制和行政体制改革,为我国公务员制度创立提供了有力的制度背景和发展空间。于是,我国开始进行公务员制度理论与实践的探索,并取得了历史性突破。1986年前后,按照经济体制改革不断深入的需要,邓小平强调,要进行政治体制改革,并把干部人事制度改革作为政治体制改革的重要组成部分提了出来;1987年10月党的十三大明确提出建立国家公务员制度;1993年国务院颁布了的《国家公务员暂行条例》;2005年国家颁布《公务员法》。这一历程准确记载着我国公务员制度从酝酿、建立及不断发展和完善的历史轨迹。

21世纪的中国公务员制度面临着新的发展环境。经济全球化最深刻的后果之一,就是带来了各种社会制度和各种文明之间的融合、依存与竞争。综合国力较量的背后,实质上隐藏着一种制度的较量,而公务员制度无论是在提高国家综合国力和竞争力,还是在提高政府管理水平与行政效率方面都扮演着极为重要的角色。随着中国“入世”并全方位走向世界,这一切都为我国的公务员制度以及行政

^① 戴光前:“完善我国公务员制度的目标和思路”,《国家行政学院学报》2000年第1期。

体制改革提供了机遇与挑战。纵观东、西方一些国家政府治理变革的进程,尽管各国政府的治理模式和经验千差万别,各国政府变革的实质内容却表现出惊人的相似,都力图在政府与市场之间寻求更为有效地提高公共管理效能及提升国家竞争力的制度安排。于是,中外公务员制度的发展方向有一点是共同的,即都是市场导向型改革,公务员制度既要适应市场经济的发展,又要引入市场竞争机制。

同时,我们要深刻认识到我国要建立有中国特色的公务员制度,既要学习西方有价值的经验和理论,充分理解西方文官制度的制定背景以及文官制度变革趋势的内在动因,更要充分认识我国公务员制度所处的特殊环境及其行政生态。中国行政发展不仅仅是为了顺应世界行政现代化的潮流,更有其深刻的现实需求和动因,与西方各国的文官制度改革相比,有着自己特殊的环境和条件,有着自己的理念和追求。中国公务员制度的发展决不是简单地对西方模式的效法过程,而是要立足于中华民族的实际,深深根植于中国的土壤之中,并与中国的社会、文化环境相适应。

第一,我国正处在社会转型、体制转轨的关键时期,公务员制度建设与政府职能转变同步推进。我国公务员制度发展的时间短,正式推行不过十多年,而西方公务员制度已有一百多年的历史。我国公务员制度的推行是在经济不够发达、市场体制刚刚开始发育、向现代化过渡的背景下进行的;而西方公务员制度是在经济发达、市场机制完善、向后工业社会或向后现代社会转变的背景下进行的。改革开放二十多年,我国政府从计划经济下无所不在、无所不包的全能政府逐步向市场经济条件下的有限政府转型,但是和实现政企分开、政府职能转变的目标还有较大的距离,政府与市场的边界也不分明。因此,我国公务员制度的建立和发展伴随着市场经济尤其是各项产权制度的建立和完善,伴随着政府角色的转换,这是一个长期的过程,也是法治精神、契约精神、公共精神不断培育的过程。

第二,我国的公务员制度建设与西方公务员制度改革的政治制度环境和意识形态的氛围也不同。社会主义的理念和本质,与全球

化市场经济和国际社会规则的结合,亦使中国的公务员制度创新具有更深远的意义。我国的公务员制度继承和发扬了我们党和国家的干部人事工作的优良传统,总结吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成功经验。这一切体现了中国特色公务员制度的性质及时代特征,也将对世界政治文明和政府文明的发展具有全新的意义。

第三,我国作为一个发展中国家,和其他发展中国家有着相似的生态环境。在这个历史转型期,传统势力和现代化势力相抗衡,传统的人治模式和现代法治模式相较量。历史遗留问题和现代化进程中出现的新问题犬牙交错,复杂地交织在一起,尤其是中国有着久远的人治传统、欠缺规则意识与法治精神,几千年封建主义的政治文化以其特有的渗透力注入社会的各个角落,官僚主义沉痾难除,“官本位”思想根深蒂固,并构成了中华民族特有的历史重荷。这些环境条件和因素对我国公务员制度的建立、发展与变革起着不可忽视的影响。

二、以公务员制度的改革和创新,激发中国行政发展的内在动力

如上所说,在深化经济体制改革和发展市场经济的要求下,特别是全球范围的政府改革以及公务员制度变革的浪潮,为我国的行政改革以及公务员制度发展提供了合适的国际大环境,也形成了相当大的外部压力。但是,这些外在动力要发挥作用,还必须通过行政体制内部的人事、职能和结构之间的互动来实现。最关键的是按照建设服务政府、责任政府、法治政府和效能政府的需要,以现代行政文化、行政理念为导向,进行全面的人事行政制度改革和创新,激发中国行政发展的内在动力。

(一) 越是到行政改革的攻坚阶段,越是需要现代公务员制度来支撑

行政改革就其本源来说,就是不断地调整和重构政府与社会、政府与市场、政府与公民之间的权力、权利与利益结构。我国已经进入

了行政改革的实质性阶段,建设公共服务型政府具有相当的紧迫性。在这一进程中,我国行政管理体制改革的一个重要障碍就是来自部分政府官员对管制权力及由此形成的利益格局的维护。“行政管理体制改革深入到体制内部后,某种程度上成为政府部门的自我革命。改革的设计者和参与者成为改革的对象,并对他们的既得利益进行调整和分配,其实质已属于政治体制改革的范畴。”^①越是到改革的攻坚阶段,越是要勇于跨越对既得利益保护的障碍,在这样的跨越进程中恰恰最需要现代公务员制度来支撑。

首先,现代公务员制度将有效塑造公务员的公共精神。行政改革既是建立在对政府职能的合理界定、正确履行及转化退出基础之上的,同时也是建立在特定的价值与信念基础之上的。公务员姓“公”,这一名称再好不过地说明了公务员职业的特有内涵。公务员是治国理政的主体,行政改革的结果最终是通过公务员的改革行为得以实现的,因而,其直接动力就是公务员的责任心和进取心。公务员的公务行为作用于公共空间,政府公共服务的质量和水平,在某种程度上是由组成政府的那些人的素质和精神决定的。只有把行政改革与提高公务员的素质和精神有机结合起来,才能最大限度地发挥行政改革的效能和作用。

其次,现代公务员制度将有效规范行政权力的行使。行政权力的社会覆盖面最宽,与社会的接触最广,渗入社会的能力最强,行政改革的结果通常对社会有着广泛而深刻的影响,直接涉及权力关系和利益关系的调整,十分敏感,风险性也比其他改革行为更大。事实上,由于长期没有形成对政府行为的有效制度约束,随着权力不规则地进入市场,少数政府官员在追求自身权力、财富、声誉等利益最大化的道路上渐行渐远,他们内在的价值追求与自身承担的社会职能之间已发生了严重偏离。改革开放以来,只要是放权的改革,往往会遇到很大的阻力和障碍;只要是用权的措施,往往会导致权力的扩张

^① 苏保忠等:“行政体制改革思路综述”,《中国行政管理》2006年第4期。

和滥施。从这个意义上说,行政改革的最大挑战不是来自外部环境,而是来自内部的权力运行机制,这就需要公务员制度来规范和制约。

(二) 我国历次行政改革伴随着人事行政的发展,但人事行政的法制建设依然滞后

可以说,与全球性公共行政改革浪潮同步,我国政府也在改革的进程中不断加快行政管理体制改革的步伐,至今仍未停步。公务员制度的建立实际上就是行政改革的重要成果。自改革开放以来,我国即着手改革干部人事制度。1979年,邓小平在论及我国干部制度与人才问题时,曾指出过:资本主义在发现人才与使用人才方面非常大胆,它“不论资排辈,凡是合格的人就使用,并且认为是理所当然的。从这方面来看,我们选拔干部的制度是落后的”。^①事实上,人事行政制度的改革和发展对我国行政发展的推动作用,可以从我国行政管理体制改革逐渐推进的过程中得到反映。

改革开放以来,伴随着经济体制改革和社会主义市场经济体制的建设,我国先后进行了五轮比较大的行政体制改革和机构改革,即1982年、1988年、1993年、1998年以及2003年的改革。历次行政体制改革的重点都是围绕着机构改革和转变政府职能进行的,同时,都在探索着人事行政的发展。例如,1982年提出干部队伍的“革命化、年轻化、知识化、专业化”四化方针,开始建立正常的干部离退休制度,重点解决了机构膨胀和领导干部终身制的问题;1988年第一次提出了转变政府职能的要求,实行定职能、定机构、定人员编制的“三定”制度,力图解决、理顺政府部门间关系;1993年强调建立适应社会主义市场经济要求的行政管理体系,提出尽快实行公务员制度,并于当年颁布施行《国家公务员暂行条例》;1998年机构改革为完善公务员制度提供了直接动力,由于这次机构改革的力度超过了以往,机构变化大、人员调整幅度大,客观上又为完善公务员各项管理制度,加大竞争上岗、轮岗、回避等力度,强化激励机制,优化公务员队

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第225页。

伍结构,提高公务员队伍整体素质,提供了新的契机和条件。总之,机构改革同完善制度尤其是人事行政制度、建设行政管理者队伍是紧密联系的。同时,我们要认识到,虽然我国一直在进行干部人事制度改革,公务员制度本身就是这种改革的成果,但是,相比较而言,我国行政发展的内在动力依然不足,缺乏来自于改革者即政府部门及其公务员本身的内在动力。

需要指出的是,由于以往的行政改革着力于政府职能调整和行政机构改革,虽然取得了明显的成效,但因为主要是依靠行政手段进行,执行的过程完全是行政化的。并且,与我国的政府职能转变和行政机构改革的快速推进相比,人事行政法制建设相对显得落后,虽然《公务员法》已经出台,但其他行政法制建设十分滞后,没有统一、规范的法律程序,忽视了或者没有意识到法律对于保障改革、推进和巩固改革成果所具有的刚性的约束力量,以至行政改革的推进及内在动力缺乏法制保障,改革的预期目标往往在各种力量的博弈之下而被大打折扣。由此,机构改革往往陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府职能的转变始终不够理想。同时,行政改革必然伴随着诸多观念、情感与利益上的冲突与矛盾,加之改革过程中常会出现的其他困难和阻力,诸如行政文化、传统观念、公务员的“本领恐慌”、权力和利益再分配招致某些既得利益团体的反对和抵制等等,都可能使得改革的目标萎缩。因此,从这个意义上说,公务员制度的合理与否直接影响行政机关工作人员的积极性,直接决定着政府的有效行政能力能否得以充分发挥,决定着政府职能能否得到充分实现。由此可见,我国公务员制度的建设还有很长的路要走,公务员制度的优势还有很大的发挥空间。

(三) 为行政改革提供制度化的动力机制,推动我国行政发展向更高层次迈进

公务员制度的顺利实施与行政改革的推进是相互适应、相互促进的。行政体制改革如同经济体制改革一样,改革的目的是要突破现有的制度框架,打破旧的均衡,创设新的更为合理的体制,实现新

的更好的均衡。这样的过程必然是一个持续不断的历史过程,也必然是一个不断积累或者说从量变到质变的历史过程,涉及到整个行政体制的系统化结构性转换,并与社会主义市场经济的发育程度和政治体制改革的进度等密切相关。因此,必须通过一种有效的制度与机制来平衡和协调改革过程中的各种矛盾与冲突,减少或消解改革的阻力,以保障改革的顺利与平稳推进。为此,以公务员制度建设为抓手,在公务员的“进”、“出”、“管”方面,借鉴国外先进的经验,完善现有各项制度规定,在此基础上,创新与完善公务员竞争激励机制、分类管理机制、新陈代谢机制、勤政廉政机制、社会保障机制、奖惩监督机制,并促进这些制度和机制互相联系、互相渗透、互相依存,形成良性循环系统。这样的运作系统将成为中国行政改革的稳压器和动力机制,将有效保持公务员队伍的生机和活力,鼓励和培育公务员的公共精神和团队合作精神,造就一支积极主动、精明强干、廉洁奉公的公务员队伍;而这样一支队伍对于推动行政改革,激发政府活力来说是至关重要的。

中国是一个发展中的社会主义国家,现在正处在转型时期,政府在经济和社会发展中势必要承担更多一些的责任,这就对各级行政机关的管理和决策能力,对公务员人才资源开发和公务员能力建设提出了更高的要求。特别值得一提的是,西方行政改革的动力源于社会,我国行政改革的动力则主要源于政府本身。改革推进的关键在于提高政府行政人员的素质,从管制型政府到服务型政府,从适应国内市场化到参与全球化竞争,我国政府角色转化的过程也是广大公务员主动适应、积极参与并推动政府职能转变的过程。恰恰是这种主动适应、积极参与行政发展的过程,导致公务员制度改革进程的加快和《公务员法》的出台;而公务员制度的逐步完善也为以后行政改革和政府管理创新积蓄了更大的动力,将推动我国行政发展向更高层次迈进。从这个意义上说,《公务员法》不但为中国现代公务员制度建设提供合理的法律基础,也将为中国行政发展提供了有力的法制保障,进而关系着中国民主政治建设和政治文明的发展,以及中

国市场经济的健康发育与和谐社会的建设。

三、围绕《公务员法》的施行,以法制保障推动行政改革向纵深发展

中国行政改革的推进,包括政府职能转变和政府运行模式的转换,不能仅仅将目光停留在政府组织结构及机构精简的层面上,应当谨慎地选择改革的途径与方式,突破旧的改革套路,以保证有效地达到改革的目的。如果说以往的行政改革主要是围绕机构改革和职能转变来运作,并由此带动了干部人事制度改革及公务员制度的建立和发展,那么,随着《公务员法》的颁布施行,我们应该调整一下思路,从激发行政发展的内在动力着眼,围绕《公务员法》的施行,重视相关法律制度的建设,以法制保障推动行政管理体制改革向纵深发展,从思想和实践各个层面深入、系统地推进,通过改革来逐步建立一个法治意义上的行政体制和政府运行机制。

(一) 强化吏治、规范权力,政府部门及公务员在行政改革中要率先守法

任何法定的权力都具有权力的自由幅度,但是相对于司法权力来说,行政权力具有管理领域广、能动性、自由裁量权大等特点,因而容易被滥用。因此,行政改革的关键是“治吏”与“治权”。中国的国情决定了我国的行政改革一般总是由政府发动的,政府既是改革的主体,同时又是改革的客体。政府在行政管理体制改革过程中扮演着制度设计者、资源调动者、改革推动者、利益协调者等多重角色,这就要求组成政府的人员素质过硬、境界高,处处以身作则。政府不仅要求公民守法,政府部门及公务员自身应率先守法,依法用权,实行“守法的统治”。但是,汉密尔顿说过:“如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”^①正因为公务员及政府机关本身都不是天使,所

^① [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第247页。

以要强化吏治。从历史上看,我国一直是一个重视吏治、强调治吏的国家,但在规范权力和防止滥用职权方面还是过多偏重于“人治”,因而无法从根本上限制权力和防止滥用职权。从这个意义上说,《公务员法》在当代中国行政法制建设中占有特别重要的地位,它从法律的角度强化吏治管理,不仅为“守法的统治”提供了法律依据,更为推动整个行政改革乃至为整个国家和社会发展进步提供了重要的法律支撑。

行政权力就其本质而言,是一种公众委托。行政权力的这种委托和授予关系,本质上要求公务员特别是领导干部必须树立正确的权力观、地位观和利益观。与普通民众的社会伦理问题相比,公务员的品行具有自己鲜明的特点:一是他们的职业操守直接关系到国家法律法规能否得到正确、有效的贯彻实施;二是他们的行为、修养代表着政府的形象,从而直接关系到人民群众对政府的评价;三是他们的职业精神对整个社会的理想信仰、道德风尚、价值观念的形成具有相当的示范性和影响力。两千多年前的孔子曾对官员的作为有过这样精辟的概括:“其身正,不令则行;其身不正,虽令不从。”事实上,我们政府部门中仍然有一些人不能正确看待手中的权力,少数官员孜孜于做大官,追求物质享受,无视公共利益,更遑论公共精神;他们时刻要施展“左右逢源、四处结缘”的技巧,在他们眼里,洞悉官场人脉、善于交际应酬才是更重要的“能力”和“素质”。

我国建立公务员制度的历史只有十多年,制度建设还不完善,已有的公务员行为规范只是一些原则性的规定,缺少量化的具体规定和强制性的惩戒措施。所以,我们要以《公务员法》的施行为契机,进一步制定和完善各项配套法规,强化吏治的法治化,对失职渎职、徇私枉法、延误失误、滥用权力、品行不端的公务员,依照法律法规给予惩戒,进而严肃行政机关纪律,规范公务员的行政行为,保证行政机关及其公务员依法履行职责,这也是加快行政改革步伐,建设服务政府、责任政府、法治政府和效能政府的重要途径。“政府的活动应该受到预先确定并加以公布的‘善法’的规制,任何个人和组织均不

得凌驾于法律之上,公民可以通过合法的途径积极监督政府及其公务员的行动。”^①

值得一提的是,2007年5月,温家宝总理签署国务院令,公布《行政机关公务员处分条例》,并于2007年6月1日起施行。这是我国第一部全面、系统地规范行政惩戒工作的专门法规。该条例的一个鲜明特点就是切实地把“原则”化为“操作细则”,从公务员的行政行为到个人生活作风等方面都有了具体的惩戒规定,强化制度管人的“刚性”作用。如条例规定行政机关公务员不依法履行职责,致使可以避免的爆炸、火灾、传染病传播流行、严重环境污染、严重人员伤亡等重大事故或者群体性事件发生的,将被处分。条例特别明确规定有以上行为之一的,给予记过、记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分。又如,以暴力、贿赂等手段破坏选举情节严重者将被开除;参与营利性活动将受处分;包养情人予以撤职或开除,等等。当然,处分和惩戒不是目的,关键在于加强公务员职业素养和行为规范建设,充分发挥警示、预防、教育的功能,培育和弘扬公务员的公共精神。

该条例的颁布是非常及时和有针对性的,弥补了行政机关公务员行为制约上的一种制度缺失。它将使公务员明白,若在制度规定的空间内活动,便受到鼓励,得到保护,产生安全感;试图越过制度规定的活动范围,就会受到惩戒,产生风险。这样,将促使公务员特别是领导干部更负责、更科学地行使手中的权力,更注重自身的形象。权力是把双刃剑,用得好,可以为民兴利除弊;用得不好,就可能给党和国家的事业造成危害,进而危及自身。公务员要吝惜权力,谨慎用权,克服传统的“官本位”思想,在能够达到应有效果的基础上,要尽量避免过度使用和随意挥霍权力。这才是对权力的最大维护,这也是对自己的最大爱护。

当然,在建设法治政府的今天,公务员已不再是机关的附属物,

^① 张成福:“论公共行政的‘公共精神’”,《中国行政管理》1995年第5期。

而是具有法律人格的主体。如果说对公民而言有权利就有义务的话,那么对公务员而言也要有义务和权利的平衡。没有权利或权利得不到法律保障,公务员便无法行使国家权力,执行国家任务。《公务员法》在保障公务员权益方面迈出了重要的一步,不仅开宗明义第一条明确规定了保障公务员的合法权益是制定公务员法的目的之一,而且形成了公务员权利保障的一整套法律机制。如公务员可以通过申诉、控告的救济方式保护自己的合法权益;又如公务员对有错误的决定或者命令,经提出后上级仍要求执行的,公务员不承担执行的后果,等等。确实,公务员既是公民又是公务员,既是管理者又是被管理者,宪法赋予公民的基本权利,公务员同样应该享有;更重要的是要按照《公务员法》的相关规定,为公务员依法履行职务的行为提供切实的法律保障。

(二) 建立以《公务员法》为核心的行政法律机制,有效保障行政改革长期稳定推行

制定实施《公务员法》是党中央着眼于我国全面建设小康社会的实践进程,适应发展社会主义市场经济、建设社会主义民主政治的要求,深化干部人事制度改革所作出的一项重大决策。公务员队伍是实施依法执政、依法行政的主体。只有通过《公务员法》的顺利实施,才能将公务员管理真正纳入法制化轨道,进而推动政治文明进程。我国以往的行政改革出现困难是行政发展的正常过程,说明了行政改革的复杂性、艰难性和长期性。由于过去政府职能调整和行政机构改革主要依靠行政手段进行,执行的过程主要是行政化的,没有统一、规范的法律程序,忽视了或者没有意识到法律对于保障改革推进和巩固改革成果所具有的刚性的约束力量,与我国行政机构改革的快速推进相比,相应的法律法规建设十分滞后,以至改革的实际成果与预期目标之间存在着较大的距离。因此,用法律来保障行政改革的整体推进,应该是最好的路径选择。我们要以《公务员法》的施行为契机,加快行政法制建设,以法治的进程推进行政改革的进程。

随着党的十六大“政治文明”概念的提出,我们可以清晰地看到,我国开始走出机构改革、政策推进的行政改革思路,依法行政已经成为政府运作的基本要求。政治文明与依法行政必须在制度层面、观念层面、运作层面及保障层面有机地结合起来,相互影响,共同推进,并以法治特别是行政法治的真正实现为条件和标志。2004年3月,国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》,国家“十一五”规划纲要也再次明确提出“全面推进依法行政,行政机关及其工作人员要严格按照法定权限和程序履行职责”;从2004年开始,各级政府以实施行政许可法为契机,贯彻落实《全面推进依法行政纲要》,加大了深化行政审批制度改革的力度,取得了显著成效;2005年《公务员法》的颁布施行,更是中国行政现代化进程中的关键步骤。这一过程本身就清楚表明了将行政改革纳入法治化轨道的战略选择。因此,要强化《公务员法》的法律力量,建立以《公务员法》为核心的行政法律机制,有效保障行政改革长期稳定推行。

值得一提的是,《公务员法》作为管理公务员的国家大法,依靠自身特有的法律意义上规范性和约束力,使公务员制度上升为国家意志,成为以国家强制力为后盾的、每个公务员必须遵循的、具体明确的法律规范,杜绝个人意志和情感的负面影响,从而有效地保障公务员制度的法治化进程,并作为一项稳定的、连续的安排而得到贯彻实施。《公务员法》的立法宗旨集中体现了中央关于制定《公务员法》的战略意图,《公务员法》的法律效力发挥如何将直接影响中央依法治国方略的贯彻落实。只有通过《公务员法》的顺利实施,《公务员法》的立法宗旨才能得以实现,《公务员法》的法律效力才能得以彰显。因此,法律意义上的管理制度和责任机制,完全不同于传统行政模式下的指令式运作方式,将会从根本上促进政府部门及其公务员转变施政方式、管理办法和办事作风,进而有效推动“权力行政”向“责任行政”的转变。

第一,加速公务员制度法制化进程,为依法行政提供保证。公务员法制创新是公务员制度创新的重要内容。《公务员法》是建立公