
 新编公共管理教学丛书

■ 主编 王琦

公务员制度

GONGWUYUAN
ZHIDU

 新编公共管理教学丛书

- 主 编 王 琦
- 副主编 张 倩 滕赋骋

公务员制度

GONGWUYUAN
ZHIDU

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度 / 王琦主编. —重庆: 西南师范大学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5621-8038-8

I. ①公… II. ①王… III. ①公务员制度—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 148824 号

公务员制度

主 编:王 琦

副 主 编:张 倩 滕赋骋

责任编辑:鲁 艺

封面设计:李建卫

出版发行:西南师范大学出版社

网址:www.xscbs.com

地址:重庆市北碚区天生路2号

邮编:400715

经 销:全国新华书店

印 刷:重庆荟文印务有限公司

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:17.25

字 数:416千字

版 次:2016年9月 第1版

印 次:2016年9月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-8038-8

定 价:35.00元

新编公共管理教学丛书

编 委 会

总主编 陈 跃 吴 江

编 委 亢 犁 邹顺康 王 斌 王作军 葛天博

魏大明 岳 跃 王 崧 彭朝荣 王德新

王 琦 张雪峰 诸彦含

总序

ZONGXU

党的十八届三中全会把全面深化改革的总目标确定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这就意味着国家的管理制度、管理模式以及运行机制都将发展根本性变化，与此相适应，国家公共部门与社会组织的管理人员素质和能力也将面临新的要求。为了适应改革发展的新变化，培养和造就一大批适应经济社会发展需要的，特别是国家治理体系和治理能力现代化发展要求的合格建设者，我们组织编写了这套“新编公共管理教学丛书”。

该丛书以公共管理的主干课程为依据，以理论应用和实践运行为指向，构建了以《公共管理学》《公共政策学》《政府经济学》《管理学原理》《行政管理学》《电子政务》《行政伦理学》《人力资源管理》《公务员制度》《领导科学》《地方政府管理》《社会科学研究方法》等为主体的结构体系，以期顺应法治政府和服务型政府的发展要求，探索和构建公共管理本科教学新体系。

该丛书是由一批高校长期从事公共管理教学和研究工作的中青年学者编写完成的，他们立足于自己的理论研究成果与教学经验的总结，在合理地吸收国内外学者研究成果的基础上形成了独具特色的教学研究成果。其特色和优势在于：一是突出重点，独成体系。丛书教材编写中，十分重视把握本学科的学术前沿问题，突出学科重点，并以重点问题为主线，以学科发展规律为依据，构建独具特色的教材体系。二是立足国情，关注现实。丛书教材编写中，把立足国情作为出发点，并以中国 60 多年的发展，特别是改革开放 30 多年发展的基

本国情为基础，总结公共管理理论与实践发展的成果，揭示中国公共管理理论与实践发展的规律，彰显公共管理发展的中国特色。与此同时，以强烈的问题意识关注公共管理改革发展中的现实问题，探索其原因，提出相应的对策建议，使教材具有较强的现实感和针对性。三是放眼世界，时代意识。丛书教材编写中，坚持世界眼光，全球思维，力求最大限度地吸收和借鉴国外有关公共管理的最新研究成果，并把这些成果与时代发展的特色相结合，以现时代的眼光、现时代的思维来分析和认识世界范围内的公共管理中理论和实践的发展问题，使教材内容具有强烈的时代感和世界性。

该丛书主要适用于高等院校公共管理专业的本科生教学和学习之用，也适用于继续教育，网络教育本、专科学生教学和学习之用，还可作为公共管理部门领导和工作人员学习参考之用。

该丛书在组织编写过程中，编者吸收和借鉴了国内外学者的一些研究成果，得到西南师范大学出版社、西南大学图书馆、西南大学信息中心以及西南大学政治与公共管理学院等单位的大力支持和帮助，西南大学政治与公共管理学院的部分研究生参与了大量的文献收集和整理工作，对此，一并表示衷心感谢！

该丛书作为公共管理学本科教学的主要教材，期望加强与国内高校的交流与合作，以进一步推动公共管理教学的改革与创新，促进公共管理教材建设的新发展。

由于编者水平所限，丛书中难免有疏漏和欠妥之处，敬请广大读者批评指正。

丛书编委会

2014年9月于西南大学绩勋楼

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公务员的概念和范围	2
第二节 公务员制度的建立和发展	6
第三节 公务员制度的原则	10
第四节 公务员的管理机构	15
第二章 公务员的条件、义务和权利	20
第一节 公务员的条件	21
第二节 公务员的义务	24
第三节 公务员的权利	30
第三章 公务员的职务与级别	36
第一节 公务员的职位分类	37
第二节 公务员的职务	42
第三节 公务员的级别	45
第四章 公务员的录用	49
第一节 考试录用制度概述	50
第二节 公务员录用的含义、标准、原则和条件	53
第三节 公务员录用的考试和程序	57
第四节 公务员录用的主管部门和保障	62
第五章 公务员的考核	66
第一节 公务员考核的含义、历史渊源和意义	67
第二节 公务员考核的原则、内容、方法和程序	71
第三节 公务员考核的结果及使用	76

第六章 公务员的职务任免	81
第一节 公务员职务任免的含义和功能	82
第二节 选任制公务员的职务任免	83
第三节 委任制公务员的职务任免	87
第四节 公务员任职的前提条件、任期制和兼职	90
第七章 公务员的职务升降	97
第一节 公务员职务升降的含义和意义	98
第二节 公务员的职务晋升	100
第三节 公务员的降职	107
第八章 公务员的奖励	113
第一节 公务员奖励制度概述	114
第二节 公务员奖励制度的具体内容	120
第九章 公务员的纪律与惩戒	127
第一节 公务员的纪律	128
第二节 公务员的惩戒	133
第十章 公务员的培训	142
第一节 公务员培训概述	143
第二节 公务员培训的具体内容	148
第十一章 公务员的交流与回避	156
第一节 公务员交流制度概述	157
第二节 公务员交流制度的具体内容	160
第三节 公务员回避制度概述	166
第四节 公务员回避制度的具体内容	169
第十二章 公务员的工资福利保险	175
第一节 公务员的工资制度	176
第二节 公务员的福利制度	181

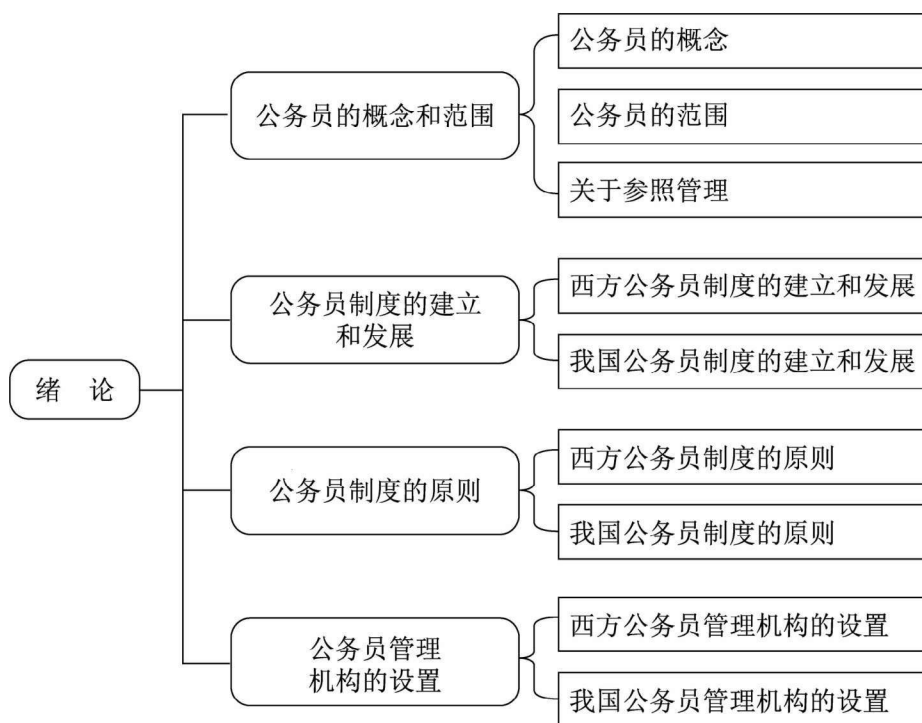
第三节	公务员的保险制度	185
第十三章	公务员的辞职与辞退	190
第一节	公务员辞去公职制度	191
第二节	公务员辞去领导职务制度	196
第三节	公务员辞退制度	199
第十四章	公务员的退休	205
第一节	公务员退休制度的含义和意义	206
第二节	公务员退休的方式、条件和审批	209
第三节	退休公务员的待遇、安置和管理	212
第十五章	公务员的申诉与控告	219
第一节	公务员申诉控告制度概述	220
第二节	公务员申诉制度的主要内容	223
第三节	公务员控告制度的主要内容	229
第四节	公务员申诉控告制度中的义务和责任	231
第十六章	公务员的职位聘任	234
第一节	职位聘任概述	235
第二节	职位聘任的实施	239
第三节	聘任制公务员的管理与聘任合同争议仲裁	245
第十七章	公务员制度的法律责任	250
第一节	公务员制度法律责任的含义和作用	251
第二节	公务员制度法律责任的主要内容	255
参考文献	262
后记	265

第一章 绪论

» 学习目标

通过本章的学习,理解公务员的概念和范围,了解中西方公务员制度的建立和发展,掌握中西方公务员制度的原则和管理机构设置。

» 知识框架图



» 引 入

公务员,顾名思义,就是执行公务的人员,他们是国家公共管理的具体执行者。因此,公务员管理的制度建设具有重要意义。各国公务员制度建立的时间不同,历程不同,具体概念和范围亦不同,同时,中西方公务员制度坚持的基本原则和管理机构设置也有区别。

第一节 公务员的概念和范围

我国在不同时期对公务员概念的具体界定不同,相应的公务员的范围也就不同。同时,我国还有一部分人员虽然不属于公务员,但是参照公务员法和公务员制度进行管理。

一、公务员的概念

一般来说,公务员就是指执行公务的人员。不过,不同国家不同时期对于公务员概念的具体定义却有着细微的差别。例如,根据1993年国务院发布的《国家公务员暂行条例》,其时我国公务员是指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。2006年1月1日开始实行的《中华人民共和国公务员法》对公务员重新进行了界定,即“本法所称公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。这个定义,明确了公务员必须具备的三个条件,即依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利。

1. 依法履行公职。这是公务员最本质的特征,即规定了公务员最基本的职责。按照这个条件,公务员必须是依照宪法、法律、法规的规定从事公务活动的人员,他们承担国家和社会公共事务管理等职能,通过履行法律法规赋予的职责,为国家、社会和全体公民服务,通常也称之为“人民公仆”。这一条件,使得公务员与社会其他人员区别开来。

2. 纳入国家行政编制。按照现行编制管理制度,人员编制与工资等诸多管理联系在一起,是干部人事管理的重要依据。根据组织的性质和组织的功能以及与国家的经济关系,我国人员编制大体可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等几种类型。其中,行政编制是指其经费由行政费开支的人员编制,行政编制的使用与国家的政治活动密切相关,与国家行政预算有直接关系。公务员作为依法履行国家和社会公共事务管理等职能的人员,纳入国家行政编制。

3. 由国家财政负担工资福利。通俗地讲,就是“吃皇粮”,由国家财政供养。公务员履行职责的一切行为,都是为了国家的利益,国家相应地以财政负担工资福利的形式,来保障他们的生活,这也是按劳分配的一种体现。

以上三个基本条件必须同时满足才是公务员,只满足其中一个或者两个必然不是公务员,如依法履行公职,由国家财政负担工资福利的人员,如果没有纳入国家行政编制,则有可能是事业单位工作人员,而不是公务员。从我国各类人员的情况来看,同时符合上述三个条件的,只有各类机关的工作人员,因而他们是公务员。国有企业、事业单位的工作人员,不具备这三个条件,因而不列入公务员范围。

二、公务员的范围

虽然都叫公务员,但事实上各国公务员的范围差异巨大,国外公务员范围有大中小之分,而我国公务员的范围又有自身的特色。

(一)国外公务员的范围

从世界各国公务员制度的实践情况看,公务员范围大致分为三种情况。

1. 小范围。仅指国家政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员,即常务次官以下通过公开考试择优录用并实行常任制的政府工作人员,也称事务类公务员或常任公务员。这种划分以英国为代表,广泛实施于英国以前的殖民地或英联邦国家,如亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、斯里兰卡、马来西亚,非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非,大洋洲的澳大利亚、新西兰等国家。

2. 中范围。即行政机关中的所有工作人员,统称公务员。这种划分以美国为代表,主要实施于美国以前的殖民地或者受美国影响较大的国家,如菲律宾、泰国、韩国等国家。以美国为例,其公务员范围包括总统、国务卿、特种委员会成员、部长、副部长、部长助理以及独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的所有工作人员,也包括在政府部门工作的工勤人员。

3. 大范围。把受雇于国家、从事公共服务的人员,即从中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员,统称公务员。这种划分以法国为代表,广泛实施于法国以前的殖民地或者受法国影响较大的非洲和中东国家,如科特迪瓦、摩洛哥、突尼斯、几内亚、尼日利亚、乍得、黎巴嫩等国家,此外,亚洲的日本也是这种划分方式。

分析世界各国划分公务员范围的情况,可以得出以下几点结论:第一,世界各国没有统一的公务员范围,各国确定公务员范围均从本国实际出发,与其政治制度、历史传统、文化背景相适应。第二,各国划分公务员范围大小不同,但所有称为公务员的人员有一个共同的特点,即都是由国家支付薪酬的公职人员,与国家构成一种任用或雇佣关系,也可以称为国家雇员。第三,各国所称公务员,在适用公务员法方面有所区别,并非全部按照公务员法进行管理。如法国对列入公务员范围的教师、军人,分别制定《教师章程》《军官和士官章程》进行管理。日本也对教师、医生、军人等特别职业公务员,分别制定特例法进行管理。

(二)我国公务员的范围

依据《中华人民共和国公务员法》和《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》,我国公务员具体包括下列八类机关的工作人员。

1. 中国共产党机关的工作人员。中国共产党的组织由中央组织、地方组织、基层组织三部分组成。党的中央组织主要包括党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会及其办事机构和职能部门。党的地方组织包括党的省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县(旗)、自治县、不设区的市和市辖区的代表大会和它们选举产生的委员会、常务委员会及其办事机构和职能部门。党的基层组织是指在企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队和其他基层单位建立的党的组织。党的机关中的下列人员是公务员:(1)中央和地方各级党委、纪检委的领导人员;(2)中央和地方各级党委工作部门、办事机构和派出机构的工

作人员；(3)中央和地方各级纪检机关和派出机构的工作人员；(4)街道、乡、镇党委机关的工作人员。企业、学校、科研院所、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队以及农村村级党的基层组织的工作人员，不列入公务员范围。

2. 人大机关的工作人员。我国人大组织包括全国人民代表大会及其常务委员会、地方各级人民代表大会及其常务委员会。乡镇人大不设常务委员会。人大机关中的下列人员是公务员：(1)县级以上各级人大常委会的领导人员，乡镇人民代表大会主席、副主席；(2)县级以上各级人大常委会工作机构和办事机构的工作人员；(3)各级人大专门委员会办事机构的工作人员。

3. 行政机关的工作人员。我国的行政机关包括国务院和地方各级人民政府。行政机关的下列人员是公务员：(1)各级人民政府的领导人员；(2)县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员；(3)乡镇人民政府机关的工作人员。

4. 政协机关的工作人员。我国的政协机关包括中国人民政治协商会议全国委员会和地方各级委员会。政协机关中的下列人员是公务员：(1)政协各级委员会的领导人员；(2)政协各级委员会工作机构的工作人员。

5. 审判机关的工作人员。我国的审判机关包括最高人民法院、地方各级人民法院、军事法院等专门人民法院。审判机关中的下列人员是公务员：最高人民法院和地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和司法行政人员。

6. 检察机关的工作人员。我国的检察机关包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。检察机关的下列人员是公务员：最高人民检察院和地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和司法行政人员。

7. 民主党派机关的工作人员。我国有八个民主党派，分别是：中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟。民主党派机关中的下列人员是公务员：(1)中央和地方各级委员会的领导人员；(2)中央和地方各级委员会工作机构的工作人员。

8. 国家主席、副主席。国家主席在宪法中属于一类国家机构，但在现行体制下，其工作机构没有单独作为一类机关，且涉及人数很少，主要包括国家主席和副主席。

延伸阅读

上述八类机关中一些人员不列入公务员的特殊情况

需要注意的是，对上述八类机关中的一些人员，要做具体分析，有的不列入公务员，有的要根据其所在部门和单位的性质确定是否是公务员。主要有以下几种情况。

(1) 上述所列的各级人大常委会、政协各级委员会、民主党派各级委员会的领导人员，如果不驻会，并不使用行政编制，则不列入公务员范围。

(2) 各级代表大会代表、委员会委员，整体上不列入公务员范围，按其所在部门和单位的人事制度管理。比如中国共产党各级代表大会代表、委员会委员、纪律检查委员会委员；各级人大代表、常委会组成人员、专门委员会成员；政协各级委员会常委、委员和专门委员会成员；各民主

党派中央和地方各级委员会委员、常委和专门委员会成员等。若所在部门和单位属于机关,使用行政编制,则可确定为该机关公务员,否则不列入公务员范围。

(3)机关所属事业单位如研究所、信息中心等的工作人员,他们使用事业编制,不列入公务员范围。

(4)机关中的工勤人员,不执行行政职务,其工作属后勤服务性质,公务员管理办法对他们不适用,而且随着改革的深入发展,机关后勤工作将逐步社会化,工勤人员逐步从机关剥离出去,因此他们也不列入公务员范围。

资料来源:张柏林.《中华人民共和国公务员法》教程(最新版)[M].北京:中国人事出版社,党建读物出版社,2012:28.

三、关于参照管理

所谓参照管理,就是以《中华人民共和国公务员法》为依据,坚持公务员制度的原则精神,执行公务员管理的规定,同时兼顾自身的性质和特点,在某些具体制度上做适当变通。公务员法第一百零六条明确规定:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”总结十多年参照管理实践,做好公务员法施行后的参照管理工作,需要注意以下几点。

1. 合理界定范围。(1)群团机关工作人员。2006年8月,中央组织部、原人事部发布《工会、共青团、妇联等人民团体和群众团体机关参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的意见》(组通字〔2006〕28号),规定将中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中国文学艺术界联合会、中国科学技术协会等21家人民团体和群众团体中央和地方机关中除工勤人员以外的机关工作人员,列入参照公务员法管理范围。(2)具有公共事务管理职能的事业单位的工作人员。这部分人员,主要包括政府系统行使行政管理职能的事业单位、党委系统担负党的领导机关工作职能的事业单位的工作人员。应按照法律法规以及有关政策规定,对有关事业单位的职能进行认定,在此基础上确定其工作人员是否参照公务员法进行管理。

2. 严格审批程序。对哪些群团机关、事业单位的工作人员参照公务员法管理,审批机关要按照审批权限、审批程序严格把关,避免参照管理扩大化。有关机关和公务员主管部门在这方面负有重要职责。《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》对参照管理的审批权限、程序做了明确规定。国务院直属事业单位实行参照管理的,需本单位提出意见,由国务院委托人力资源社会保障部审定;国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局所属事业单位实行参照管理的,由各部委、直属机构、办事机构提出意见,报人力资源社会保障部审定;地方政府直属或部门所属事业单位实行参照管理的,由省、自治区、直辖市人力资源社会保障厅(局)提出意见,在征得人力资源社会保障部同意后,由省、自治区、直辖市人民政府审定。党中央直属事业单位实行参照管理的,需本单位提出意见,由中央委托中央组织部审定;中央工作部门、派出机构所属事业单位实行参照管理的,由所在部门提出意见,报中央组织部审定;地方各级党委直属或部门所属事业单位实行参照管理的,由省、自治区、直辖市党委组织部提出意见,在征得中央组织部同意后,由省、自治区、直辖市党委审定。

3. 规范制度措施。确定参照管理的范围后,主要工作就是制定实施方案,落实管理制度和措施。总体来讲,既要遵循公务员法的原则精神,执行公务员法确定的各项制度规定,防止随意性;也要考虑群团机关和部分事业单位工作人员的特殊性,对某些需要变通执行的规定制定具体实施办法,但需报有关机关批准;还要在参照管理中注意解决人事管理工作的一些难点问题,推进这些机关和单位的人事制度改革。

第二节 公务员制度的建立和发展

现代意义上的公务员制度起源于西方,一般认为发端于19世纪中叶的英国,而我国政府人事管理制度的历史则更是源远流长。

一、西方公务员制度的建立和发展

“公务员”一词来自英文“Civil Servant”,也可译为“文官”。“公务员制度”来自“Civil Service”,亦称为“文官制度”。美国和英联邦国家通常使用“文官”的称谓,而法国、德国和日本等国通常采用“公务员”的提法。作为现代政府管理的核心建构,公务员制度(文官制度)起源于19世纪中后期。

(一) 西方公务员制度的建立

在公务员制度正式建立以前,西方传统的官员任用制度主要是“恩赐官职制”“个人徇私制”和“政党分赃制”。“恩赐官职制”是由封建统治者依据门第和私人关系“恩赐”官职。“恩赐官职制”因屈从专制政体和贵族特权,受到了资产阶级革命的激烈批判,然而革命后的“个人徇私制”只是换汤不换药,官职的任用权由封建统治者变成了新兴的资产阶级统治者而已。而后西方国家先后进入政党政治,人事任用制度上的“政党分赃”逐渐取代了“个人徇私”,政府职位被看成政党大选获胜的“战利品”,官职的任用是看党派和私人关系,而不是基于才能。林肯认为“政党分赃对共和国的危害比叛乱还大”。因此,由传统官员任用制度向现代公务员制度转变,已经成为历史发展的趋势。

西方公务员制度的建立还受到了中国科举考试制度的影响,因为科举制“在形式上是特别现代的、和平的和官僚体制化的代表”(韦伯语)。英国人杜麦斯在《中国札记》中就强烈呼吁建立向全体臣民开放的竞争性考试制度。19世纪初,英国殖民当局在东印度公司开始尝试通过考试录用官员。

1854年,英国财政部的诺斯科特和屈威廉拟定了《关于建立英国常任公务员制度的报告》,尖锐地抨击当时官员制度的根本弊病,并提出改革建议,即公务员的任命实行公开考试,公务员不能有政治倾向和党派色彩,其晋升依据功绩而非资历,高级公务员从政府内部提拔产生,公务员的工作和服务实行统一的标准和做法,政府事务可以分为智力和体力两类。1870年英国政颁布了《关于录用王国政府公务员的政令》,规定了公务员制度的若干原则,使《诺斯科特—屈威廉报告》的精神得到落实,标志着英国现代公务员制度的正式确立。

英国官员制度的改革直接影响了西方各国公务员制度的建立。1883年,美国国会通过了《彭德尔顿法》,在法律上废除了政党分赃制,把自由竞争机制引入政府官员的选拔和录用,体现了功绩制、政治中立和对公民负责的核心价值和精神,从而奠定了美国公务员制度的基础。加拿大于1882年、澳大利亚于1902年也分别建立起公务员制度,法国、德国和日本在二战后才全面推行公务员制度,到20世纪60年代,西方各国已广泛建立起比较完善的现代公务员制度。

(二) 二战后西方公务员制度的改革

二战以后,西方公务员制度很难适应瞬息万变的新环境,政府陷入了“信任危机”的艰难处境,从20世纪60年代末开始,西方政府不断对公务员制度进行改革,以期适应即将到来的后工业化社会。

1968年,富尔顿委员会向英国威尔逊内阁提交了一份报告,建议成立公务员事务部和公务员学院,统一公务员等级结构,重视专家和专业技术人员的作用,加强政府公务员在各部门之间的交流。尽管后来《富尔顿报告》没有全面推行,但仍然改变了公务员的分类体制,变“封闭型”结构为“开放型”结构,努力消除烦琐的分类等级制度,使各级各类公务员形成一个整体,专业人才的作用也得到了加强,可是若从提高政府效率和克服官僚主义来看,这次改革并未取得成功。

1977年,美国卡特总统授权成立一个调查组,“对联邦官僚结构进行全面的调查”。1978年美国国会通过了《1978年公务员改革法》。卡特政府的公务员改革是自《彭德尔顿法》以来改变联邦人事机构性质的最大胆的一次尝试,增强了政府用人的弹性,再次强调了功绩主义,对消除官僚主义也起到了一定的推动作用。

(三) 新公共管理时期公务员制度的发展

虽然英国的威尔逊内阁和美国的卡特政府都对公务员制度进行了重大改革,但真正促使公务员制度发生历史性变迁的是20世纪70年代末以来席卷全球的“新公共管理”运动。

1979年英国撒切尔内阁对政府效率进行评审,旨在削减公务员开支和提高行政效率。1988年,效率公署发表了著名的《下一步行动方案》,建议将烦琐的日常行政事务交由专业执行机构去做,政府只关注政策研究和实施的监督。梅杰首相开启了“公民宪章运动”,主张公民有权利得到公务员的高质量服务,并监督政府服务标准的执行。工党重返政坛后,1999年制定了《政府现代化白皮书》,注重高品质的公共服务,要求公务员的服务以公民为中心。

美国在里根政府时期,成功实施了控制规模、裁减雇员的改革。克林顿以“再造政府”推动联邦公务员制度的革新,确立了四项指导原则。布什政府公务员制度变革的目标是推动公务员制度的现代化转型,形成一种以人力资本战略管理为特征的新型公务员制度。

新公共管理运动在推动公务员制度的变革中,也暴露了一些问题和局限。如公务员制度改革以引入市场机制为核心,以提高政府机构的效率,但由于公共服务的不可测量性,绩效评估实施的成本过高,同时可能削弱公民的权利和公务员的服务意识,导致社会价值的流失,对政治责任和社会民主构成了挑战。但不可否认,新公共管理浪潮促进了新的管理技术和方法的使用,适应了政府在后工业化社会进一步发展的历史要求。

延伸阅读

新公共管理时期西方公务员制度改革特征

第一,政府结构和规模改革,裁减公务员的人数。英国政府将中央公务员从1979年的75.2万减至1994年的53.3万,克林顿时期的美国裁减了35.1万政府雇员,德国从统一到2003年也裁减了约100万名公务员。

第二,放松规制与实施合同雇佣制,增强政府管理的灵活性。1994年,美国政府废弃了1万余页的联邦人事规则手册,提出把政府机构转变成“以绩效为本”的组织;英国在20世纪80年代设立了100多个执行机构,政治领导与行政主管签订绩效合同。

第三,政府绩效评估。在英国,以经济、效率、效益(3E)为标准监督政府决策与管理,在各公共服务领域进行广泛的绩效评估。在美国,联邦和地方政府强调以服务顾客为目标取向,以公众满意度为绩效评估标准,形成了重视结果而非过程的管理机制。

第四,变革政治家与公务员的关系。一方面,改革增强了政治家对职业公务员的政治控制,赋予政治家任命高级公务员较大的自主权,例如,美国和新西兰设立“高级公务员”系列,日本也引入了“副大臣和大臣政务官制度”。另一方面,公务员获得了更大的政治权利,表现在公务员凭借专业化知识和技术对政府决策的介入,同时,许多国家放宽了公务员结社和与政府谈判的限制。

第五,由人事管理向公共人力资源管理转变。从传统的“人事管理”发展到当今的“人力资源管理”,不仅是术语使用上的变化与创新,更反映出“以人为本”的管理理念。在改革公务员制度中,借鉴了企业人力资源管理成功的方法和技术,开发和应用了人力资源管理的新工具,如素质及素质模型、职业生涯发展、弹性福利等。

资料来源:文耀. 西方公务员制度的起源、变迁及其改革前瞻[N]. 湖北行政学院学报,2009(6). 有删节。

二、我国公务员制度的建立和发展

我国公务员制度虽然正式建立较晚,但是我国政府人事管理制度有着悠久的历史渊源和丰富的实践基础。

(一)我国人事管理制度的历史渊源

自秦朝开始,我国建立了高度中央集权的统一的封建制国家,废除了世卿世禄制,建立了官僚制。汉代选拔录用官员的办法主要是“察举”,魏晋南北朝时期的主要办法是“九品中正制”。但这两种荐举办法实施起来弊端明显,因为“人物难知”“爱憎难防”“情伪难明”。到了隋朝,废除了九品中正制,直接采用考试办法选拔官员。唐朝的考试制度进一步完善,当时考试科目较多,分科举士,遂称“科举”。到宋代,科举制度发展到鼎盛时期,对扩大应试者范围、增加录取人数、简化录取程序、增加考试等级、限定主考官的权力以及考试规则等,都有了具体而明确的规定。明代的科举制度又有了新的发展,大致分为童试、乡试、会试、殿试四级。清朝继续实行科举制度,至光绪三十