



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

21世纪 国家公务员制度



李和中 著



李和中 著

21世纪

国家公务员制度



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS



图书在版编目(CIP)数据

21 世纪国家公务员制度/李和中著. —武汉: 武汉大学出版社,
2006. 1

ISBN 7-307-04748-9

I. 2… II. 李… 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(2005)第 124803 号

责任编辑:王雅红 金诗灿 责任校对:程小宜 版式设计:支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉大学出版社印刷总厂

开本: 787×980 1/16 印张: 26.75 字数: 450 千字 插页: 1

版次: 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-04748-9/D·654 定价: 39.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 提 要

本书系《中华人民共和国公务员法》正式颁布后，第一部全面、系统介绍国家公务员制度的著作。全书有三大特色：第一，在纵向上，结合 20 世纪 80 年代以来西方国家公务员制度改革的历史经验，从全局上俯瞰了国家公务员制度的发展趋势。第二，在横向上，以公务员五大制度为经，三大机制为纬，多视角、全方位对国家公务员制度进行了理论透视。第三，在实践上，以《中华人民共和国公务员法》为制高点，在总结了 13 年来我国公务员制度经验的基础上，揭示了中国公务员制度的发展路向。本书中，作者认为，在新的形势下，中国公务员管理的各项制度和机制都应从三个方面寻求创新：一是管理理念的创新，即从“权力导向型”转向“市场导向型”；二是管理方式的创新，即从“指令性管理”转向“结果预算”；三是管理机制的创新，即在选拔和提升中推行竞争机制以确保公务员素质。全书观点新颖，内容翔实，具有一定的理论深度。

目 录

导 论	1
一、21 世纪对各国公务员制度的新要求	1
二、新世纪中国公务员制度所面临的挑战	8
三、中国公务员制度的创新	13
第一章 公务员与公务员制度	23
第一节 人事制度与人事管理	23
第二节 政府人事制度与层级制管理方式	28
第三节 公务员与公务员制度	33
第四节 公务员制度的基本特征与模式	39
第二章 国家公务员制度的产生和发展	50
第一节 国家公务员制度产生的历史动因	50
第二节 国家公务员制度的产生和演变	52
第三节 西方公务员制度的变革与完善	64
第四节 西方公务员制度创新的特点	70
第三章 中国封建社会选官制度的沿革与发展	76
第一节 中国封建社会选官的传统理论	76
第二节 中国封建社会的选官制度	80
第三节 中国封建社会文官的管理制度	90
第四章 中国香港、澳门及台湾地区的公务员制度	97
第一节 香港地区公务员制度	97

第二节	澳门地区公务员制度	111
第三节	台湾地区现行的公务员制度	124
第五章	新中国的干部人事制度	138
第一节	新中国干部人事制度的沿革	138
第二节	新中国干部人事制度的建立与发展	142
第三节	新时期中国干部人事制度的改革	151
第四节	新世纪公务员制度的起点:《国家公务员法》对 《国家公务员暂行条例》的发展	163
第六章	公务员管理体制和管理机构	174
第一节	公务员管理体制	174
第二节	公务员管理机构	180
第三节	西方主要国家公务员管理体制与管理机构分析	189
第七章	职务分类与国家公务员分类制度	201
第一节	国家公务员职务分类的结构	201
第二节	西方国家公务员职务分类系统的发展趋势	205
第三节	中国公务员的职位分类	213
第八章	国家公务员的录用	219
第一节	公务员录用制度的含义、原则和功能	219
第二节	西方国家公务员录用制度分析	222
第三节	中国公务员录用制度	230
第四节	中国公务员录用制度的改革	235
第九章	国家公务员的考核与职务升降制度	253
第一节	国家公务员考核与职务升降制度综述	253
第二节	西方国家公务员考核与职务升降制度分析	260
第三节	中国公务员考核与职务升降制度	275
第四节	进一步完善中国公务员考核与职务升降制度	291

第十章 公务员的培训制度	309
第一节 公务员培训及其意义	309
第二节 西方公务员培训制度的特点及发展趋势	314
第三节 中国公务员的培训制度	331
第十一章 国家公务员的社会保障制度	347
第一节 公务员社会保障制度的地位与作用	347
第二节 国外公务员的社会保障制度	351
第三节 中国公务员的社会保障制度	357
第四节 构建中国公务员社会保障制度的基本对策	362
第十二章 国家公务员的激励机制	371
第一节 激励与激励机制	371
第二节 西方主要国家的公务员激励机制及其发展方向	377
第三节 中国公务员的激励机制	381
第十三章 国家公务员的退出机制	388
第一节 国家公务员退出机制的内涵	388
第二节 西方国家公务员的退出机制	390
第三节 中国公务员的退出机制	396
第四节 优化中国公务员退出机制的思考	402
第十四章 国家公务员的监控机制	407
第一节 公务员监控系统与监控机制	407
第二节 西方国家公务员监控系统及运行机制	410
第三节 中国公务员的监控系统与运行机制	413
结束语	419
后记	422

导 论

新千年伊始,中国正式成为 WTO 大家庭中的一员。WTO 是市场化和国际化生存的代名词,对于各国政府而言,加入 WTO 就意味着本国经济与全球经济的一体化。随着 WTO 体系的确立与发展,世界各国政府为了适应这一新的生存环境,无不对自己的政治与经济体制做出了一系列变革。自 20 世纪 80 年代起,西方各国先后开始了以“新公共管理”重塑政府行政的改革历程。这一场波及全球的行政改革浪潮,已成为各国政府走进新世纪的前奏曲。“新公共管理”的理论之库是“公共选择理论”和“管理主义”。这两种理论都是为了适应以 WTO 体系为主流的现代市场经济和价值规律的基本要求,它们推崇市场力量和市场作用,主张政府管理借鉴私营部门的管理模式与管理行为,从操作层面上引进市场机制,完善公共管理模式与管理行为。概而言之就是:在管理的思路引入市场机制以改进竞争;在管理的原则上坚持产出和绩效取向;在管理的方式上引进私营部门的管理工具(如成本核算、控制技术)。总之,政府公共管理市场化取向已是各国公共行政改革的共同趋势。

一、21 世纪对各国公务员制度的新要求

一百多年前,公务员制度在西方国家创立之时,就作为现代化人事管理模式而被人们公认。其制度化的三大标志——中立性原则、连续性和功绩制被视为体现西方国家分权制衡宪政的创新性设计。在西方思想家的心目中,如果政党制度是西方现代政治的柱石,那么公务员的中立性原则就是这一柱石的守护神;如果国家的法律代表着政府与管理者之间的一种契约,那么职业稳定的公务员就是这些契约的维护者;如果相应的激励机制是一个组织运作的动力,那么功绩制就是政府高效行政的润滑剂。总之,公务员制度整体价值在人们心目中的体现就在于其能达到保障社会公平与稳定的目的。然而,在以“关贸总协定”为标志的世界经济全球化的进程中,传统公共行

政下的官僚制凸显出政府生产率和效率的低下。由于政府依靠官僚机构，为消费者服务的激励很弱，必然导致其低效率。而且，政治家提供公共产品为的是增加自己的利益，不是为了公众利益；政府浪费公帑的例子和为了选票而搞的项目，不胜枚举。政府通常强迫人们为一些他们并不喜欢的项目掏钱而制造出“强迫搭车”现象。人们发现，如果有可能，让私人来解决公共产品问题，通常要比政府更有效率，因而应运而生的“新公共管理”提出了改革的基本方向：公共管理的市场化与效率主义取向。这一改革彰显出的特征是：兼顾市场与政府，减少行政干预。人们越来越要求一个“比较苗条的国家”或“苗条的行政”，特别是要求有一个能更有效地、更经济地以及在更大的程度上以合作和机构分工来面对社会的政府机构。直面这一新的问题，传统公务员制度化的内涵显然难以适应，其基本的价值理念就显得无所适从，而被悄悄动摇。

首先，公务员制度被用来保障政府日常运作的连续性，是由体制的稳定性与可预见性所确定的。其前提条件是必须超脱于党派政争的政治日程之外，这样才可以减弱政治变迁引起的剧烈震动。这种连续性价值渗透于长期雇佣的规则（以抵消执政党变化带来的影响）中，也体现在一系列复杂的法律保护体制（以防止对公务员权利的随意侵害）中，造就了公务员个体稳定的职业感，形成了公务员事实上的终身雇佣制。无论从何种角度看，这种连续性都是公务员体制的一个值得怀念的传统价值理念。然而，目前这一理念已愈来愈成为一种弊端。由于终身雇佣的期望，人们一旦拥有公务员资格，就有了稳定的职业地位，这变成了难以改变的权利。相应的待遇也着眼于公务员的工作年限而不是贡献。其结果是，公务员日益失去了竞争的动力，这不符合今天成熟的市场经济下人力资本的价值规律。可见，这种职位和工资的永久性倾向虽然符合连续性的要求，但已不再符合政府面向市场的现实。何况，全球化变动不居的政治经济状况使当今政府的稳定性和可预测性已杳无踪影，而永久任职所产生的惰性已经使体制功能失调。在这种不确定的环境中，组织的活力对提高绩效来说已至为关键，这意味着为了应付竞争、财政约束以及满足消费者的需求，必须建立一种能够迅速改变组织规模和面貌的灵活机制。实际中，私营部门为争取市场生存，在人力资源管理中已经结束了事实上的终身雇佣制。在那里，只有个人和组织的绩效都不断提高才能成为长期雇佣的保证，而这种灵活机制恰恰是其适应市场经济成熟化的结果。

在这种背景下，有必要重新审视政府需要庞大的职业化公务员队伍的观念。公务员制度所提供的保护本是用来防止政治权力的滥用而有利于组织内的竞争，但是这种体制已僵化到这样一种地步：它所倡导的机制正起着削弱政府组织及其雇员竞争力的作用，同时伴生着公务员队伍的日益膨胀。

其次，公务员制度最初是企图永远摒弃政党分赃制的恶果才建立起功绩制的。在一定意义上，功绩制是连续性原则的进一步深化。更重要的是，功绩制意在保证政府雇员具有管理日趋复杂的政府事务的技巧和能力，这是日趋发达的市场经济所必需的。例如，功绩制是美国公务员制度所珍视的价值传统之一，故而，美国要求公务员具备能处理“政府日常事务”的中立性能力，强调以功绩标准选拔、录用政府雇员。然而，功绩制犹如一把双刃剑，其以往的优势逐渐变为今天的劣势。与连续性中的问题一样，体现功绩制价值的职位分类及资格要求、集权化的评估体制等已日益僵化，在实践中暴露出愈来愈多的弊端，能力和功绩已退居次席，被淹没在复杂而又以规则为基础的评估系统中，从而形式代替了本质，手段代替了目的。其后果是：僵化而又无所不在的资格标准妨碍用人机构对求职者进行自主判断；集权化的评估程序使用人机构不能“当场拍板”；复杂而又缜密的工作分类制度鼓励和奖励狭窄的技术专业化，导致工作的“部门化”，削弱了利用综合性人才的能力；复杂的保护体制使得管理者难以及时辞退不合格的公务员，实现公务员队伍的新陈代谢。本来上述规则的推行旨在保证政府雇员任命中的功绩标准，但规则的僵化反而削弱了正确运用功绩制的能力。

再次，公务员制度的运作已日渐淹没在标准化的、集中化的规则之中。简言之，现行的公务员制度是建立在规则的基础之上。它用一系列繁琐的规制使核心价值具体化，即根据核心价值的内容，制定一套复杂而又整齐划一的法律和规章制度，来控制公务员的行为。其结果是，政府公务员管理的最小细节都可以在有关法规或条例中找到。最初制定公务员规则的部分原因，是限制和约束公务员的权力。然而，规则作为手段发展至今却成了目的本身，人们通过复杂而又繁琐的机制使之强化，走进了“绝对化”的死胡同。从这方面讲，“评估公务员的传统标准是他们服从这种规则的程度，从而成为了一种真实可见的服从文化”。其结果是手段变得比目的更重要。从表面看，所有这些规则都基于某种崇高的目的，在许多场合这些规则也确实防止了权力的滥用。但总的来看，它已产生了如下非预期的后果：降低了政府组织的绩效，提高了运作成本，并且在许多场合下减少了公务员职业发展的机

会。

最后，绝对的政治中立原则被质疑。作为制度化标志的“政治中立”原则，一直被西方公务员奉为主臬。按照这一原则，公务员必须掩盖个人的政党偏好，对所有政府保持服从。政府的更替不会涉及人员的整肃。新的部长必须与其前任（哪怕是反对党）合作过的文官共事。“政治中立”原则一方面是由行政机关作为权力机关的执行机关这一“民主政治”制度化形式所决定的，从而保证了政策制定与政策执行的分离；另一方面使公务员能够与各派政党保持一定的距离，结果是使其自身形成了一个“封闭性架构”。随着公共行政的发展，政府决策是政治领导的特权的传统观念已不合时宜，因为具有专业知识与实际运作经验的公务员，更能对政策做出正确的判断。如果从提高效益和效率的目的出发，就需要公务员发挥更大的主观能动作用。同样的，低层公务员不仅具有专业知识，而且他们直接同环境打交道，让他们直接参与决策将更有意义。打通他们参与决策的惟一渠道只能是下放权力（一定层次的决策权），即向其授权。何况，政府向企业学习的举措之一是从企业中引进管理人才，由“政治中立”所决定的公务员封闭架构显然无法适应改革的需要，所以，当代公务员的政治化进程使其已不可能墨守成规而保持政治中立。针对这一现实，彼得斯写道：“即使像英国这样具有悠久的非政治化传统且文官既受尊敬也具有影响的国家也在试图对文官队伍加强政治控制并将局外人（一般来说是私营组织的主管）引入文官队伍。在像法国和西德一类的国家，文官较高认同于政党，改革使这种认同更为重要。”^①

在新世纪，尽管各国对其公务员制度改革的具体层面各有侧重，但改革的基本走向还是一致的，主要集中在对公务员体制的结构、运作（包括运作方式和管理方法）和精神特质方面的改革。改革的内容可大致归纳为以下诸方面：

首先，引进新公共管理的价值理念转变公务员文化观念，形成新的运作机制。管理主义和公共选择理论是公共管理市场化改革的两个根本的思想来源。管理主义强调职业化管理、明确的绩效标准和绩效评估，以结果而不是

^① [英] 帕特里夏·英格拉姆：《公共管理体制改革的新模式》，载国家行政学院国际交流合作部编译的《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社1998年版，第59页。

程序的正确性来评估管理水平（换句话说，管理是以输出为导向，而不是以输入为导向），看重资金的价值，对消费者而不是公民的需要保持敏感，强调公共服务的针对性而不是普遍性。公共选择强调公共管理者的动力结构、分解集权化的官僚机构对消费者的要求保持一定的敏感度，强调通过合同出租及“半市场”或“代理市场”在公共领域内引入竞争，把公共服务的提供方和购买方分隔开来等。管理主义在英国文官改革的实践中体现得特别明显。首先，创设负责日常管理的半自治性执行机构。其基本思路非常简单，将政策制定（精简后中央各部的任务）与日常管理运作分开。这些执行机构在政府确定的目标和绩效指标的框架内拥有自治权。截至1993年4月，92个这样的执行机构雇用了达62%的公务员。两年后，100多个执行机构雇用了70%的公务员，而且政府宣布将把90%的公务员转到执行机构。这些执行机构实行经理负责制，经理职位向全社会开放，竞争录用。一旦录用，也不是永久性职位，而是有一定任期。英国公务员由此从“单一化”走向“联邦化”，即核心层负责政策制定，日趋增多的执行机构负责管理。“市场检验”与“市场化”是公共管理的两个重要方面。其基本举措包括鼓励并强行引进竞争，以选择特定公共服务的最佳提供者，确保公共资金取得最大价值。目前，英国以“市场检验”为标准的合同出租对主要公共服务行业影响的范围越来越大。由新公共管理衍生的第三个主要政策实践是有系统地努力提高质量和扩大选择。1991年英国颁布的《公民宪章》对这项政策给予明确定义，即强调公布明确的服务标准，提供完整而准确的信息，扩大消费选择，提供礼貌服务，完善投诉受理机制，提高效率。“消费者至上”和“授权公民”是该项政策的行动口号。

其次，摒弃传统的公务员管理方式，实行以结果为本的管理模式。要实现以结果为本的管理，必须完成两个转变：一是要实现从以规则为本到以结果为本的转变。传统科层制的管理方式是依赖正式的规章制度进行管理，从而在公共管理部门形成了以规则为本的服从文化。管理人员“担心程序胜于结果”，这使“最初为实现组织目标设计的规则采取了一种与组织目标无关的积极的价值观”^①。于是，评价工作人员的主要标准不是看他们的业绩和对组织目标所做的贡献，而是看他们能否严格遵守规则。公共管理的新思

^① [英] D. 皮尤编，彭和平、杨小工译：《组织理论精粹》，中国人民大学出版社1990年版，第19页。

维要求政府部门牢固树立“以结果为本”的绩效意识。二是要实现从过程控制到结果控制的转变。过程取向的控制机制即上级对下级的控制着眼于过程而不是结果。“一个人的管理等级越低……他会发现每一个人的任务被其上级规定得越来越明确……超出这个限度，他有一条道路——向他的上级报告。”^①简言之，过程取向的控制机制即上级对下级工作过程的每个环节和行动都进行控制。过程取向的控制机制导致按命令行事的心态，工作人员既不对组织的成败承担义务，也没有追求良好结果的动机和条件。

以结果为本的管理模式有三个共同要素：其一，为具体政策或项目制定普遍适用的框架（目标、指导原则等），这些框架确立了创新的基本目标；其二，一套明确而具体的产出和结果要求（绩效基线、项目目标等），而不是更多的规则；其三，给各种各样的政府实体（如地方政府）以很大的权威，只要达到基本条件，就可以在政策和项目总框架之下自行设计公共物品供给体制。这就构成了一个以结果为本的政府运作体系。事实上，这是许多绩效最佳的私人公司所采取的人力资源管理战略。就实质而言，现代公司与政府一样具有价值取向，一样需要目标的多样化，二者在市场经济条件下并没有本质区别。所以，“以结果为本”的管理机制及其相应管理网络早就存在于成功的私人企业之中。它的实质是将人力资源管理的权力在制度总框架的约束下，下放给各部门及其下属机构。这个制度总框架仍然建立在现行公务员体制基础的核心价值之上，包括连续性、功绩制及机会平等、中立及公平待遇、诚实及对公众的责任心，再加上满足现代政府需要的新的指导原则：灵活性与响应性、质量及为消费者服务的意识、低成本高绩效等。对公务员进行“以结果为本”的管理都将以符合这些原则和价值为条件。它既要保持公务员制度的传统优势，同时避免现行以规则为基础的体制弱点。

再次，实行公务员管理分权化改革。分权化改革是当代公共管理改革的一个重要发展趋势。它既涉及中央与地方在组织体制上的分权，又涉及部门内部公务员管理的权力分散化。公务员管理的分权将以绩效为基础。在这一前提下，管理权威将通过努力赢得自己的管理力量，而不是靠传统的法定权力。在这种分权模式中，组织自由是根本动力。也就是说，它不是靠某种特权或规矩来保障自己能使用权力，而是靠令人信服的规划和组织。在这一点

^① [英] D. 皮尤编，彭和平、杨小工译：《组织理论精粹》，中国人民大学出版社1990年版，第34页。

上,人力资源管理权力的下放须有一定条件,即接受权力者必须提出战略计划并获得上级管理部门的赞同。该计划应有明确具体的绩效目标和严格的产出以及结果评估措施。同时,人力资源管理权将定期受到评审,只有达到基线绩效指标者才能继续拥有权力,即一个机构的人力资源管理体制应该着眼于绩效的提高,而一个以绩效为基础的战略计划则应有由评估组织预先设置的既定框架。此外,随着公务员管理的分权,政府部门以上下级隶属关系为特征的传统结构将转变为以契约关系为特征的新结构,实施以共识为基础的契约式管理。

上述公务员改革的基本思路中,“以结果为本”和注重绩效是“重塑”之后的公务员制度的两块基石。新制度强调结果而不是规则,这就为管理者和雇员提供了相当大的组织自由,这种自由将成为追求绩效的动力。但是,如何才能确定某一政府机构是否真正实现了它的绩效目标呢?这就要求政府机构建立切实可行的绩效标准,以及客观、现实且可以操作的测定绩效的尺度,并以此为基础建立起一套完整的评估体系。当然,这一评估体系应有某种程度的灵活性。

西方公务员制度所进行的改革,其结果已经使公务员制度的结构、运作和精神特质发生了深刻变化,它在一定程度上动摇了传统行政模式的某些重要特征。如录用方式的变化及付酬方面的谈判,不断地划分公共服务的购买者和供给者(其中许多仍是公务员),原先占主导地位的共同价值观念的破碎等,都已影响到公务员队伍的统一性。公务员队伍内部组织也受到撼动,某些神圣不可侵犯的原则已经被动摇:强制性裁员和日益增多的短期合同侵犯了职务永久性原则;文官的匿名原则已让位于在公众面前的抛头露面;以谈判确定工资以及由工作结果确立奖励的方法代替了原来只要级别一样则待遇平等的做法;等级制被合同制或成本制取代;任命私营组织的管理者已动摇了原有的排外传统;对结果的关注取代了对规则和程序的敏感。文官的精神特质也得到部分改变:提供公共服务时的普遍和统一原则已让位于选择性和针对性;崇尚市场机制取代了对计划和公共财产的偏爱;以效率、成本意识和消费者权利为基础的管理主义已成功地渗透到公务员的基本价值理念中。

当然,这一公务员改革的基本思路也不是无懈可击的,有的学者就提出了质疑。诸如:在实行政党政治的前提下,怎样把打破政治与行政相分离同坚持政策制定与执行相分离这两个原则统一起来;不再中立的文官怎样有效

地履行自身的职责,并保持公共政策和管理连续性;在政治家和高级文官签订业绩合同及其评估过程中,怎样避免政治和价值观的影响,以及效率、效益原则如何与公平、公正原则协调起来,等等,都存在着不小的分歧。不管如何,这一改革毕竟为西方各国提供了市场经济发展和贸易自由化条件下的新型管理模式,并为信息革命与“数字化生存”的新时代提供了一个值得探索的方向。

二、新世纪中国公务员制度所面临的挑战

在新世纪之初,中国获准加入世界贸易组织,这是中国社会主义市场经济生成和发展的必然结果,必将使中国的经济发展融入世界的经济发展之中,与世界一起前进,从而实现发展与现代化的目标。这既是中国发展面临的机遇,也是即将面临的挑战。随着中国参与经济全球化进程的加快,包括经济、科技、国防和民族凝聚力等在内的综合国力的竞争将日趋激烈,这种竞争对政府公共服务,即对中国政府的管理效能和效率提出了严峻的挑战。因此,增强公务员制度的活力和提高公务员队伍的素质,实现提高效率、减少开支、改善服务的目标,已成为中国在新世纪中必须解决的关键课题。

中国公务员制度的建立,是为了适应社会主义市场经济发展而对我国干部人事制度实行重大改革的结果。自《国家公务员暂行条例》颁布实施以来,随着中国公务员制度推行的力度不断加大,公务员制度的入轨工作基本到位,各项管理制度已逐步得到贯彻落实,新的运行机制正在步入良性循环的轨道。

首先,公务员制度体系初步形成,公务员管理迈上规范化、法治化、科学化轨道。建章立制是公务员制度建设的主体内容。《国家公务员暂行条例》颁布后,国家起草和制定了与该国家公务员暂行条例相配套的 13 个暂行规定和暂行办法,另外,还制定了一批实施方案和实施细则。全国各地根据各自的实际情况,也制定了一系列实施办法和实施细则,形成了比较完备的公务员制度体系,公务员管理的各个主要环节基本达到了有章可循、有法可依。在此基础上,2001 年 1 月开始,中组部和人事部牵头成立了“国家公务员法”起草领导小组。经过 4 年 14 次易稿,2005 年 4 月 27 日,《中华人民共和国公务员法》(以下简称“国家公务员法”)经全国人大常委会第十五次会议通过,决定自 2006 年 1 月 1 日起正式施行。这是我国第一部国家公职人员管理的法律,它的制定和颁布是我国民主法制建设的一件大事,

是公务员管理科学化、法制化的里程碑。

其次,公务员制度的价值和功能初步显现。随着公务员制度的推行、以竞争激励为重点的内在运行机制的建立健全、依法管理的加强,传统干部人事制度的弊端开始被逐渐消除。公开、平等、竞争、择优录用制度的实施,体现了市场经济规则的要求,受到社会的广泛支持和欢迎,同时也为公务员队伍的高素质提供了制度基础;考核制度的实施,科学评价机制的运行和奖优罚劣的基础性功能的有效发挥,使“干多干少一个样、干好干坏一个样”的现象开始改变;推行竞争上岗,打破了职务晋升中的“论资排辈”,既给公务员任用制度注入了生机和活力,也给公务员带来了压力和动力,创造了人才脱颖而出的良好环境;辞职、辞退从无到有,从不完备到完备,更新机制的制度安排使机关告别“铁饭碗”,出口初步畅通。总之,公务员制度的实施,使传统干部人事制度“能进不能出、能上不能下”的弊端开始改变,初步显示了新制度的价值功能。

再次,公务员队伍素质建设取得明显成效。在公务员制度推行中,一手抓制度建设,一手抓队伍建设,公务员队伍的整体素质呈现出逐步优化的发展态势。干部队伍建设“四化”方针的贯彻落实,公务员队伍的政治理论水平、思想道德素质不断提高,年龄结构得到优化。由于在培训制度的实施中把能力建设摆到了重要位置上,公务员的行政能力和公共服务水平得到加强。通过深入开展做“人民满意公务员”的活动,涌现出一大批以“人民满意公务员”为代表的先进典型,展示了新时期公务员的新形象,体现了公务员制度的内在价值。

总之,公务员制度建立的实践证明,我国公务员制度符合中国国情,适应社会主义市场经济的客观需要,体现了社会主义民主政治的发展方向。它的实施,使政府机关人事管理基本实现了由适应计划经济的管理体制转向社会主义市场经济新体制的历史性跨越,从而为进入新世纪后的中国公务员制度创新提供了前提条件。

但是必须看到,中国国家公务员制度的建立和推行,还只是迈出了第一步,制度的健全还有一个相当长的过程,有待于巩固、完善和提高,特别是加入WTO后,我国政治行政环境的变迁,公务员制度必将面临着新的挑战:

第一,对政府管理方式的挑战。加入WTO必然促进我国经济步入与世界经济体系深度接轨的新阶段,市场制度的普遍性特征将在很大程度上影响政府的行为模式。这在客观上要求转变政府与市场和企业的关系,规范政府

管理方式,提高政府治理水平,以顺应“入世”后的环境变化,发挥政府的积极作用,努力获取“入世”的正效应。管理主义认为,科学的政府行为方式,必须建构于新型的政府行为理念和政府行为方式之中。具体而言,要把主体中心主义转化为客体中心主义、把权力中心主义转化为服务中心主义、把个体利益中心主义转化为公共利益中心主义,政府应承担为市场和企业提供服务和信息、协调社会秩序的角色;不是单向度地考虑政府行为的效率,而是把效率的提升放在行政成本投入降低的双向度的思考之中;要由以往的直接控制、直接经营转变为以间接调控为主的管理模式。这也是 WTO 规则的必然要求。WTO 的功能机制在于促进各成员方的投资贸易自由化,减少不明智的政府管理政策;营造良好的市场竞争环境,维护公平的市场秩序。“入世”以后,我国政府面临的不是一个相对封闭的国内市场,而是一个强调流动自由、交易规则、公平竞争、优胜劣汰的开放的世界市场,政府政策的试错成本越来越高,这对受传统文化和行为习惯浸润已久的政府管理方式提出了尖锐的挑战。在现阶段,我国政府的一些管理方式是与 WTO 规则不相适应的。例如,在企业扶持政策上,以各种优惠政策和税收减负为形式的变相补贴大量存在;干预企业正常的生产经营活动的行为比比皆是,等等。这些问题在“入世”之后将逐渐失去存续的体制性条件。WTO 规则的要求和市场竞争的压力,将促使政府进一步优化管理方式:其一,是强化政府管理的科学性。这要求政府决策必须符合市场经济发展的客观规律、WTO 的基本规则和管理对象的具体特点。其二,确立政府管理的法治性。市场经济的本质是一种法治经济,它要求政府行为必须以法律为准绳,提高依法行政的意识和执法水平,以保证政府为市场和企业提供公平的游戏规则。其三,增强政策的透明度。这是 WTO 透明度原则的基本要求,它要求加大政府政务公开的力度,提高政府经济政策和经济管理行为的可预见性和稳定性。其四,提高管理规范化的程度,纠治政府政策制定和执行过程中的一些非规范性因素。总之,“入世”并不等于政府放弃社会经济管理权力,而是在合理厘清政府权力和责任边界的基础上,规范政府管理方式,进一步提高治理水平。

第二,对公务员制度改革方向的挑战。公务员制度改革的前提是必须首先对中国公务员制度的基本状态做出符合实际的科学判断,以作为确定改革方向和设计改革方案的坐标。从我国公务员制度发展的现实状况看,制度不完善、体系不健全是当前存在的主要问题,而不是像美国的公共行政那样,