

当代中国 公务员制度

THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE IN CONTEMPORARY CHINA

薛立强 杨书文 编著

- ◎ 管理者应首先接受管理，只有把管理者管好，才能使他们履行好管理职责。
- ◎ 公务员是现代国家的管理者，其素质的好坏、管理能力的强弱、管理水平的高低，标志着一国政府的能力与水平。
- ◎ 对于公务员而言，学习掌握公务员制度有利于摆正自身作为社会“公共服务者”的地位，更好地为其他公民提供公共服务。

当代中国 公务员制度

THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE IN CONTEMPORARY CHINA

薛立强 杨书文 编著

出版人：薛立强
 编辑：杨书文
 封面设计：李静
 印刷：天津理工大学印刷厂
 地址：天津理工大学
 邮编：300222

ISBN 7-304-02700-0
 定价：20.00元

 天津大学出版社
 TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本教材紧扣《公务员法》的规定,在内容上按照“四大板块”展开:第一板块是公务员制度概述和中外公务员制度的历史发展,第二板块是当代中国公务员的身份管理制度,第三板块是当代中国公务员的在职管理制度,第四板块是当代中国公务员在职管理进行支持和保障的制度。本书是一本现实针对性强、重点内容突出、编排体例新颖、理论阐述精到,既具有普及性,又具有前沿性、可读性的著作,可以广泛适用于行政管理、政治学、城市管理、公共事业管理、土地资源管理等专业本科生、研究生、MPA 学员以及政府公务员的实习和培训。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国公务员制度/薛立强,杨书文编著. —天津:
天津大学出版社,2009.9
ISBN 978-7-5618-3187-8

I. 当… II. ①薛…②杨… 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(2009)第 154823 号

出版发行 天津大学出版社
出版人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
印 刷 天津泰于印务有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 16.25
字 数 406 千
版 次 2009 年 9 月第 1 版
印 次 2009 年 9 月第 1 次
印 数 1—3 000
定 价 29.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

公务员是现代国家的管理者,其素质的好坏、管理能力的强弱、管理水平的高低在很大程度上代表着一个国家的形象,标志着一国政府的能力与水平。管理者首先应接受管理,只有先把管理者管好,才能使他们履行好管理职责。通俗地说,在现代国家,对“国家的管理者”进行管理的制度就是公务员制度。这一制度,自19世纪中后期在英国建立以来,已经成为一个世界性的制度。世界上的典型国家,都毫无例外地实行这一制度。改革开放以来,随着干部人事制度的不断改革与完善,中国也实行了公务员制度。1993年,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,标志着公务员制度在中国的建立。2005年,全国人大常委会通过了《公务员法》,中国的公务员制度由此得到了进一步完善。

对于公务员而言,学习掌握公务员制度有利于摆正自身作为社会“公共服务者”的地位,认清自身应遵循的行为规范,从而更好地为其他公民提供公共服务。对于一般公民而言,了解公务员制度,一方面有利于其对公务员及其工作形成更加全面的认识,从而便于与公务员进行沟通,消除对公务员的误会和偏见;另一方面,公民只有熟悉了公务员制度的相关内容才能更好地监督公务员的工作,从而使公务员更好地履行职责。对于当代的大学生而言,学习公务员制度也是构筑完整的知识体系,培养其对政府的正确认识的需要。综合而言,当前加强对公务员制度的“普法”,有利于推进中国服务型政府、法治社会以及和谐社会的建设。

基于上述认识,我们在编写过程中非常注重发掘公务员制度的实用性与现实性。在内容编排上,按照“四大板块”的结构展开:第一板块是公务员制度概述和中外公务员制度的历史发展,主要内容包括:公务员与公务员制度的含义、典型国家公务员制度的产生与发展、中国古代官员制度、当代中国公务员制度的建立与发展。第二板块是当代中国公务员的身份管理制度,主要内容包括:公务员的“入口”管理和“出口”管理。第三板块是当代中国公务员的在职管理制度,主要包括:公务员的职务与级别、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒等制度。第四板块是对当代中国公务员在职管理进行支持和保障的制度,主要包括:公务员的培训、交流、回避、工资福利保险、申诉控告、违反公务员制度的法律责任等内容。

本教材是在编者进行了数年公务员制度的教学和有一定的相关研究的基础上编写的,与同类教材相比,有以下几个特点:第一,在介绍公务员制度普遍原理的基础上,重点介绍和研究当代中国的公务员制度。这正是本教材名称定为“当代中国公务员制度”的原因。第二,紧扣《公务员法》及其配套法律法规的规定。《公务员法》及其配套法律法规是当代中国公务员制度的最具权威性、准确性的规

定,是本教材编写的主要依据。第三,兼顾教学与研究,适用性广。本教材力求在对现行公务员制度进行准确阐释的基础上进行一定的理论探讨,使教学与研究能够较好地结合。因此,本教材将广泛适用于行政学、政治学以及其他专业本科生、研究生的学习,也适用于MPA学员以及政府公务员的学习和培训。第四,兼顾理论性与可读性,编排体例新颖。除了“本体性”的内容外,本教材的每一章还包括以下几个部分:学习目标、重点内容提示、重要概念、阅读材料、思考题。其中前者编排在每一章的开始部分,使学习者能够尽快抓住这一章的重点。后二者编排在每一章的结束部分,以开阔读者的视野,引起读者进一步的思考。

本教材的编写是集体合作的结果。编写过程中,薛立强提出编写的基本思路、结构安排、具体要求等。在此基础上,编写组经过若干次讨论、修改,把编写方案确定下来。在编写组成员返回各自负责的章节后,薛立强从总体上又对内容做了进一步的修改、调整,杨书文修改了部分章节并做了大量的文字工作。编写组成员各自负责的章节如下(按照各章节先后顺序排列):薛立强,第一章、第三章、第六章;郑园,第二章、第十三章;刘文花,第四章、第七章、第十一章;王俊,第五章、第八章、第十二章第一节、第二节;杨书文,第九章、第十章、第十二章第三节。

感谢天津商业大学“现代商学系列教材编委会”和天津大学出版社!正是你们将本选题列入“现代商学系列教材”的出版规划,才有了本教材的面世。感谢天津商业大学教学质量监控中心主任、我的老领导李磊教授对本教材编写工作的关心、支持和帮助!感谢天津商业大学公共管理学院院长孙钰教授、行政管理系主任李增田教授!本教材的顺利编写离不开你们的支持。感谢编写组的各位成员!正是大家的通力合作才使本教材的编写工作顺利完成。

当代中国的公务员制度处于不断发展完善的过程中,新理论、新体制、新机制不断更新。由于编写的时空限制,以及编者水平的限制,教材中难免有错误或不妥之处,恳请同行的专家、学者和广大读者不吝赐教、批评指正。

薛立强

2009年3月31日谨记

目 录

第一章 导论	(1)
学习目标	(1)
重点内容提示	(1)
重要概念	(1)
第一节 公务员与公务员制度的含义	(1)
第二节 公务员制度的制度形式、功能与重要意义	(6)
阅读材料	(9)
思考题	(12)
第二章 典型国家公务员制度的产生与发展	(13)
学习目标	(13)
重点内容提示	(13)
重要概念	(13)
第一节 典型国家公务员制度产生的历史条件	(13)
第二节 典型国家公务员制度发展概述	(14)
第三节 典型国家公务员制度的基本原则	(17)
阅读材料	(21)
思考题	(23)
第三章 中国古代官员制度	(24)
学习目标	(24)
重点内容提示	(24)
重要概念	(24)
第一节 中国古代选官的理论	(24)
第二节 中国古代官员的选拔制度和等级制度	(27)
第三节 中国古代官员的其他管理制度	(32)
阅读材料	(43)
思考题	(45)
第四章 当代中国公务员制度的建立与发展	(46)
学习目标	(46)
重点内容提示	(46)
重要概念	(46)
第一节 当代中国公务员制度产生的历史背景	(46)
第二节 当代中国公务员制度的建立过程	(50)
第三节 当代中国公务员制度的基本原则和法律法规体系	(52)
阅读材料	(56)

思考题	(59)
第五章 当代中国公务员的条件、义务和权利	(60)
学习目标	(60)
重点内容提示	(60)
重要概念	(60)
第一节 当代中国公务员的范围	(60)
第二节 公务员的条件、义务和权利	(63)
第三节 公务员的管理体制和管理机构	(71)
阅读材料	(73)
思考题	(75)
第六章 当代中国公务员的职务与级别	(76)
学习目标	(76)
重点内容提示	(76)
重要概念	(76)
第一节 职位分类模式和品位分类模式	(76)
第二节 当代中国公务员职务与级别设计的指导思想	(80)
第三节 当代中国公务员职位类别的划分	(82)
第四节 当代中国公务员的职务序列	(86)
第五节 当代中国公务员的级别制度	(88)
阅读材料	(90)
思考题	(93)
第七章 当代中国公务员的入口管理和出口管理	(94)
学习目标	(94)
重点内容提示	(94)
重要概念	(94)
第一节 公务员的录用	(94)
第二节 公务员的职位聘任	(103)
第三节 公务员的辞职辞退	(110)
第四节 公务员的退休	(117)
阅读材料	(123)
思考题	(124)
第八章 当代中国公务员的考核与奖惩	(125)
学习目标	(125)
重点内容提示	(125)
重要概念	(125)
第一节 公务员的考核	(125)
第二节 公务员的奖励	(130)
第三节 公务员的惩戒	(133)
阅读材料	(137)

思考题	(139)
第九章 当代中国公务员的职务任免与职务升降	(140)
学习目标	(140)
重点内容提示	(140)
重要概念	(140)
第一节 公务员的职务任免	(140)
第二节 公务员的职务晋升	(149)
第三节 公务员的降职	(154)
阅读材料	(156)
思考题	(158)
第十章 当代中国公务员的培训、交流与回避	(159)
学习目标	(159)
重点内容提示	(159)
重要概念	(159)
第一节 公务员的培训	(159)
第二节 公务员的交流	(164)
第三节 公务员的回避	(170)
阅读材料	(176)
思考题	(178)
第十一章 当代中国公务员的工资福利保险	(179)
学习目标	(179)
重点内容提示	(179)
重要概念	(179)
第一节 公务员的生活待遇	(179)
第二节 公务员的工资	(183)
第三节 公务员的福利	(188)
第四节 公务员的保险	(190)
阅读材料	(194)
思考题	(197)
第十二章 公务员的权利救济、违反公务员制度的法律责任	(198)
学习目标	(198)
重点内容提示	(198)
重要概念	(198)
第一节 公务员的申诉	(198)
第二节 公务员的控告	(201)
第三节 违反公务员制度的法律责任	(203)
阅读材料	(209)
思考题	(211)
第十三章 当代中国公务员制度的改革	(212)

4 当代中国公务员制度

学习目标	(212)
重点内容提示	(212)
重要概念	(212)
第一节 典型国家公务员制度改革概述	(212)
第二节 典型国家公务员制度改革的借鉴意义	(225)
第三节 当代中国公务员制度改革	(227)
阅读材料	(231)
思考题	(236)
附录 中华人民共和国公务员法	(237)
参考文献	(249)

第一章 导论

【学习目标】

通过本章的学习,掌握公务员的含义和范围、公务员制度的含义,熟悉公务员制度的政治功能,了解学习公务员制度的意义。

【重点内容提示】

1. 公务员的含义和范围。
2. 公务员制度的含义。

【重要概念】

公务员 公务员制度

第一节 公务员与公务员制度的含义

一、学习当代中国公务员制度的重要意义

(一) 学习当代中国公务员制度是构建完善的行政管理学科体系的内在要求

自行政学诞生以来,包括公务员管理在内的人事管理即被认为是行政学的核心内容之一。例如,美国行政学家 L. D. 怀特 1926 年出版了第一部行政学教科书《公共行政学导论》。这部著作认为,组织问题和人事问题是行政理论研究的两大主题。在传统行政学中,组织原理、财务行政、人事管理和行政法规被认为是必须学习的四大核心内容。直到现在,这四个方面也是行政管理学的重要内容。美国学者汉斯·贝克在 1996 年出版的著作《比较视野中的公共服务系统》一书中说:“有如政治是政治学的核心,社会组织是社会学的核心一样,文官制度是公共行政学的核心。”^①美国学者摩根和佩里认为,在由公共行政学包含的分析单位之中,公务员制度是唯一一个不被其他社会科学学科所共有的分析单位^②。在中国,公务员是管理社会的重要主体,对其进行规范的公务员制度也历来是行政管理研究的重要内容。

(二) 学习当代中国公务员制度是及时学习新法规,跟上时代发展的要求

《中华人民共和国公务员法》已于 2006 年 1 月 1 日起开始施行,1993 年开始实施的《国家公务员暂行条例》同时废止。《公务员法》是建国 50 多年来中国第一部干部人事管理的综合性法律,其里程碑意义不言而喻。这部法律全面总结了建国以来中国公务员管理的成功经验,

^① HANS A G BEKKE et al; (ed.) *Civil Service System in Comparative Perspective*, p1, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, 1996.

^② Morgan E P, Perry J L: *Reorienting the Comparative Study of Civil Service System, Review of Public Personnel Administration* 1988(8), P. 84 ~ 95.

并根据时代发展的要求在《国家公务员暂行条例》的基础上又做出了许多新规定。自这部法律颁布以来,社会各届掀起了学习的热潮。可以预见,随着“国家公务员局”的设立和配套法规的不断出台,有关中国公务员制度的学习和研究的热潮还将持续较长的时间。作为社会成员,自然应当及时学习和宣传这部法律。

(三)学习当代中国公务员制度有利于人们认识社会,更好地参加社会实践

对公务员的管理活动是一项重要的社会实践活动,只有有效地对公务员实行管理,才能使他们更好地管理社会。公务员管理的内容纷繁复杂,是人类社会实践的一个重要部分。学习公务员制度,有利于人们科学地认识这一领域,从而更好地认识人类社会。进而,对于一些有志于从事或者正在从事公务员工作的人来说,及时学习这一制度,有利于他们更好地参加社会实践。

二、公务员的含义

认识公务员的含义是学习当代中国公务员制度的基础。下面首先辨析世界各国指称公务员群体的几个概念及其范围,其次总结各国公务员的若干共同特征,在此基础上总结出公务员的含义。

(一)概念辨析

作为一种现代国家共有的现象,公务员是代表政府对社会进行管理的群体或者是这一群体的重要组成部分。关于这一群体,各国有不同的称呼,其所指的范围也不尽相同,对这些称呼进行辨析,有利于认清公务员的含义和特征。

1. 文官(Civil Servant)

英国的公务员群体称为“文官”,指的是中央行政机关中非选举产生和非政治任命的常任官员,不包括政务官(首相、大臣、国务大臣、政务次官等)、企事业单位工作人员、地方自治机关人员和法官。英国及英联邦国家大致属于这种情形,这也是最小范围的公务员。英国1859年《退休金法》规定:“凡由英王直接任命或持有公务员委员会的合格证书、准予参加公共服务机关工作的;凡其薪金全部从联合王国统一基金或由议会通过的款项中拨付的,均称之为文官^①。”在英国,文官指的是通过竞争考试、择优录用产生,不与政党、内阁共进退的“事务类”政府官员。也可以说,文官是政府中的“非政治分子”,其职责就是执行政府的政策。

2. 政府雇员(Government Employee)

在美国,联邦行政机关中的所有工作人员统称“政府雇员”,包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的其他文职人员。这是中等范围公务员的界定,美国以及受美国影响较大的菲律宾、泰国、韩国等属于这种类型。在美国,政府雇员又分为两个部分,一部分是政治任命的高级官员;另一部分是除此以外的政府工作人员:职业公务员(Career Civil Service),他们是具备某些条件和要素、并具有专门知识与特别技能的专家。美国的《公务员法》(《彭德尔顿法》)所调整的公务员范围,仅限于职业公务员。

3. 公务员(法语:Fonctionnaire)

在法国、日本等国,所有国家机关(包括立法、行政、司法三大系统)的工作人员以及公共企事业单位的所有人员,都划入公务员的范围,但区分为国家和地方公务员两种。1955年,法国戴高乐政府颁布了第59—224号《关于公务员一般身份》的总统令。该令第一章第一条对

^① 转引自谭功荣:《公务员制度概论》,5页,北京,北京大学出版社,2007。

公务员的含义及其适用范围有所界定：“本法令适用于所有由于被任命担任常设职务而在国家(中央)行政机关中,驻外机关中或公立公益机关中拥有职称官等的人员。凡具有工业或商业性质的国营企业人员不在此列。”在法国,公务员的范围涵盖中央、大区及省(不包括乡镇、自治市)各级公务员。显然,这种类型的公务员界定范围最大。

4. 国家干部(社会主义国家)

在原苏联、中国等社会主义国家,传统上把履行一定的公共管理职能,实行编制管理,其工资福利等费用由国家财政负担的社会群体称为国家干部。在不同的语境下,国家干部具有不同的内涵。既有严格意义上的、职务意义上的国家干部;也有身份意义上的国家干部;更有泛称的干部。一般是,某一社会成员通过某种途径担任了某一管理社会的国家公职,即成为职务意义上的国家干部,这样的国家干部是严格意义上的国家干部,要实行编制管理,其工资福利等费用由国家财政负担。在中国,由于制度设计以及干部制度的某些不合理因素,国家干部也是一种身份,由此产生了身份意义上的国家干部。例如,长期以来,一个人一旦考上了大学,即拥有了干部身份,而不管其是否担任公职。作为一种泛称的干部,指从事一定公共管理活动的人员,不管其是否担任国家公职,也不管其是否拥有正式的干部身份。例如,农村里的“村干部”、学校里的“班干部”,等等。按照公务员法律法规的规定,公务员是职务意义的国家干部的一部分。改革开放以来,随着干部人事制度的改革和公务员制度的建立和发展,国家干部的概念在淡化。

综合以上典型国家公务员群体的范围,可以分为三大类,即小范围的公务员、中范围的公务员和大范围的公务员,其示意图见图 1-1。需要说明的是,一国公务员的范围不是一成不变的,而是随着时代和实践的发展不断变化的。例如,1993 年中国《国家公务员暂行条例》确定的公务员范围是“国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”,在世界上看,这属于小范围的公务员。《公务员法》则扩大了公务员的范围,包括中国共产党机关的工作人员、人大机关的工作人员、行政机关的工作人员、政协机关的工作人员、审判机关的工作人员、检察机关的工作人员、民主党派机关的工作人员七类机关的工作人员。

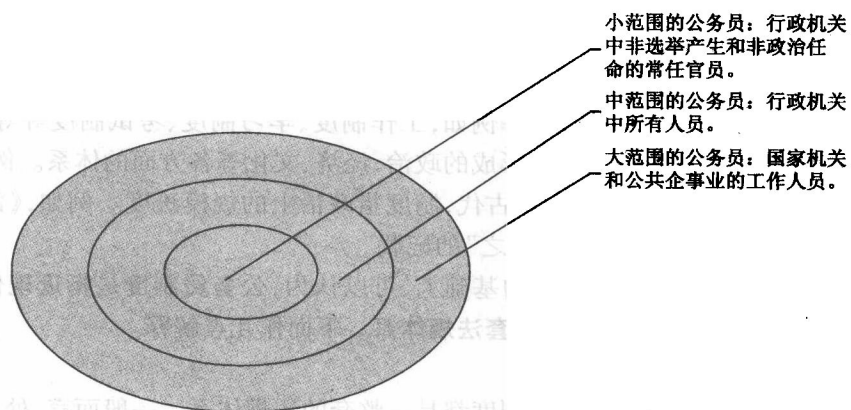


图 1-1 公务员范围示意图

(二) 公务员的特征与定义

综观各国的公务员群体,不管其是小范围、中范围,还是大范围的公务员,都有如下几个

特征。

1. 公务员是依法担任公职、从事公务活动的人员

依法担任公职、从事公务活动是公务员的职能特征,也是公务员最本质的特征。无论在哪个国家,公务员都是依照宪法、法律、法规的规定担任公职、从事公务活动的人员。他们承担国家和社会事务的管理等职能,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。这一特征,使得公务员与社会其他人员(如私营企业人员)区别开来。

2. 国家对公务员的职位实行编制管理

按照各国的编制管理制度,公务员职位编制与职位说明书、工资、福利、保险等诸多职务管理环节联系在一起,这是公务员管理的重要依据。根据组织机构的性质和功能的不同,各国的政府机关职位实行不同的编制分类。例如,中国的公务人员编制大体可以分为行政编制、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。在世界各国,公务员作为依法履行国家和社会事务管理等职能的人员,一般纳入国家行政编制。

3. 公务员的工资福利等费用由国家财政负担

公务员履行职责的一切行为,都是为了国家的、公共的利益,因此国家相应地以财政负担其工资福利的形式,来保障他们的生活,包括退休后的生活。此外,由国家财政负担公务员的工资福利等费用,也是从制度上防止腐败的重要举措。公务员管理国家和社会事务,手中握有大小不等的权力,如果国家不对其经济来源予以保障的话,公务员很可能会运用手中的权力谋取不当利益。基于此,现代国家,除了规定公务员的工资福利等费用由国家财政负担外,一般还规定公务员不准从事经商、办企业等活动,即使公务员退休或离职后,从事这些活动也要受到一定的限制。

根据上述特征,可以认为,公务员是指依法履行公职,实行编制管理、国家财政负担工资福利的工作人员。

三、公务员制度的含义与层次

(一) 公务员制度的含义

根据《辞海》的解释,“制度”具有三个方面的含义。首先,从微观上看,制度是指要求成员共同遵守的,按照一定程序办事的规程。例如,工作制度、学习制度、考试制度等等。其次,从宏观上看,制度是指在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系。例如,资本主义制度、社会主义制度等。再次,在中国古代,制度指政治上的规模法度。例如,《汉书·元帝纪》中有“汉家自有制度,本以霸王道杂之”的记载。

在理解“公务员”与“制度”的含义的基础上,可以认为,公务员制度是指近现代国家为对公务员进行科学管理而建立并运行的一套法规体系。下面作几点解释。

1. 公务员制度是一套法规体系

在建立了公务员制度的国家,这一制度都是一整套的法规体系。一般而言,处于这一体系顶端的是一部或者若干部法律。其下是关于公务员的职务与级别、考试录用、考核、奖惩、职务任免、职务升降、培训、解职、退休、保障、待遇等一系列法规。再之下是一系列关于各个具体法规的解释以及更加详细的规定等。因此,公务员制度不仅指关于公务员管理的基本法律,而且还是由一个基本法律、法规、规定等构成的法规体系。

2. 建立公务员制度的目的是为了对公务员进行科学管理

在各国,公务员都是一个庞大的群体,这一群体的成员处于不同的职位,履行着不同的职责,其关系错综复杂。因此,特别需要对其进行科学的、有效的管理。可以说,对公务员进行科学管理是政府管理好国家和社会公共事务的前提和基础。公务员制度通过对公务员管理的各个方面做出明确具体的规定,就是为了实现对公务员的科学有效管理。

3. 公务员制度是近现代国家的一种人事管理制度

从公务员制度的历史发展看,它产生于近现代国家,是近现代国家的一种人事管理制度。近现代意义上的公务员制度最早产生于英国,1870年英国枢密院令确认了文官的公开竞聘、择优录用的原则,标志着公务员制度的建立。美国公务员制度建立的标志是1883年国会通过的《彭德尔顿法》。在德国、法国、日本等国家,现行的公务员制度在“二战”后才正式建立起来。在中国,1993年国务院颁布的《国家公务员暂行条例》标志着公务员制度的建立。

(二) 公务员制度的三个层次

作为一种制度安排,公务员制度有不同的层次。美国学者凯萨和奥斯特洛姆划分了制度分析的“三个行动世界”,即宪政选择、集体选择和操作三个分析层次^①。借用这个分析框架,可以把握公务员制度在政府管理体制中的不同角色。

1. 操作层次——作为人事管理体制或模式的公务员制度

从操作层面看,公务员制度是一种人事管理体制或模式,是政府机关招募、安置和管理公务员的一系列具体制度。麦克雷戈认为,人事制度设计涉及如下四个基本问题:(1)招募:招募是公开的还是暗箱操作的?(2)选择基础:是为一种职业还是为一个项目做选择?(3)职位评价:级别和报酬是因职位和功绩授予还是因人授予?(4)培训和提拔:培训和提拔所依据的是精英标准还是非精英标准?^②

2. 制度设计层次——作为治理体制的公务员制度

制度设计层次实际上是公务员制度自身如何构建的问题。对于集体选择层次的公务员制度来说,有两种特别重要的决策:一种是关于公务员制度改革的决策,这种决策将影响改革的内容、改革的成败、公务员的业绩以及公务员制度与其他国家制度的关系;另一种是关于公务员在政策制定中的特权的决策,这种决策将对政治生活产生直接影响。

3. 宪政选择层次——作为符号或象征系统的公务员制度

公务员制度在演进过程中产生了某些原则,这些原则上升、泛化为某种符号或象征,为整个社会认可和遵循。例如,源于美国公务员管理的“功绩制”现在已经不仅是一种公务员管理的政策和基本原则,它还意味着认同一种“以成就为基础”的平等的规范秩序,而不管功绩制本身的实际作用如何。本课程学习的主要内容是第一、第二层次的公务员制度。

^① Kiser L L, Ostrom E: The Three World of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In E. Ostrom (ed.), Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills, CA: Sage, 1982, pp. 179 ~ 222.

^② McGrogan E B, Jr The Comparative Civil Service Research Agenda: Getting the Questions Right. Bloomington, In: School of Public and Environment Affairs, Working Paper, 1990.

第二节 公务员制度的制度形式、功能与重要意义

一、公务员制度的制度形式与本教材的结构

(一) 公务员制度的制度形式

管理只有在需要管理时才是有效的管理。管理需要即达到管理目标的要求,从这个意义上说,管理需要从属和服从于管理目标,是管理目标派生出来的需求。各个具体制度都是针对特定的管理需要而设定的,在需要管理的地方没有设定相应的管理规则,就是管理缺位和制度空白,即通称的制度不健全。反之,过犹不及,则会造成管理过滥或制度虚设。这是公务员制度形式设计的指导原则。

制度形式主要表现为制度的部件和框架结构,即该制度由哪些部分构成和如何构成。管理需要是制度产生和存在的依据,公务员制度是根据公务员管理的需要而设立的。机构组织出现职位空缺,需要补充人员,便要有录用制度;公务员是在某一个职位上工作并履行职位赋予其职责的人员,需要根据职位的性质和特点进行分类,实行有针对性的管理,并为公务员设定职务与级别,为此需要有职位分类和职务级别制度;对公务员履行职责的情况要做出评价,以督促其努力工作,便要有考核制度;上一层次的职务有空缺需要选拔下一层次的公务员任职,公务员表现优秀或不称职需要升职或降职,便要有升降和选拔制度;公务员有显著成绩和突出贡献需要加以鼓励,有错误需要惩戒,要有奖惩制度;需要给公务员支付工资报酬,便要有工资制度;需要对人员进行调配,便要有交流制度;公务员到了一定年纪或丧失工作能力需要退出工作岗位,便要有退休制度,如此等等。录用、职务与级别、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、申诉控告、退休等,各个环节构成了一个管理链条,这个链条上的每一环就是一个具体的管理制度。

(二) 本教材的结构

公务员管理也是一种过程管理,从公务员的进入到公务员的退出,是一个过程,作为对这一管理过程的客观反映,公务员制度是由“入口”管理、在职管理、“出口”管理三大部分若干个具体制度构成的管理体系,由此而构成公务员制度的制度框架结构。在这三部分中,“入口”管理和“出口”管理主要涉及公务员的身份管理,在职管理是对公务员履行职务的管理。在职务管理中,职务与级别、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒等属于核心的管理内容,培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、申诉控告等属于支持和保障性管理内容。再加上关于公务员与公务员制度含义等的介绍、世界典型国家和中国公务员制度发展介绍等内容,本教材在结构上共分为四大板块(见图1-2)。

二、公务员制度的功能

公务员制度的功能是公务员制度运行产生的作用和结果。有什么样的制度,就有什么样的功能。要达到和实现公务员管理的目标,公务员制度必须具有以下功能。

(一) 选拔配置功能

即根据职位的要求选拔适宜的人员,并将其配置到相应的岗位上,满足机构组织的用人需要。每个职位都有其对人的素质和能力的具体要求,职位要求 and 人员素质相匹配,才能产生良好的绩效。选拔既包括对领导人员的选拔,也包括对非领导人员的选拔;既包括从机构组织内

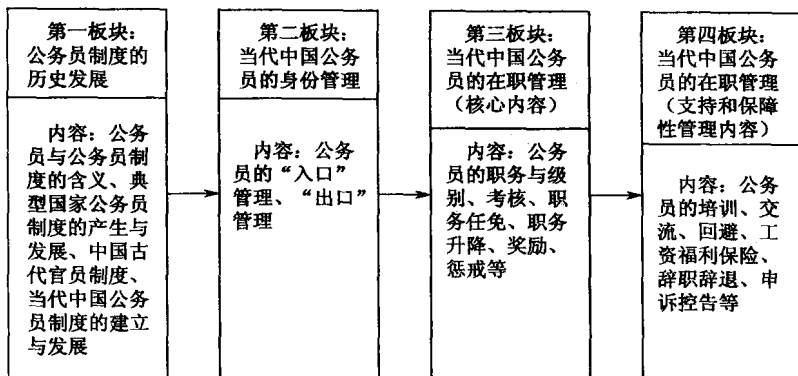


图 1-2 本教材的结构

部选拔,也包括从机构组织外部选拔。选拔配置功能也是一种择优功能。

(二)更新功能

疏通“入口”和“出口”,通过人员的自然循环实现队伍的新陈代谢与新老交替。长期以来人们只重视“进”,不重视“出”,殊不知如果出的渠道不畅通,就不能保证公务员队伍的生机和活力。“出”除了让年老和丧失工作能力的人员退出工作岗位之外,还包括对不称职和不适宜留在公务员队伍的人员的淘汰,因此更新功能也是一种淘汰功能。

(三)监控功能

对公务员进行监督约束,使其行为符合机构组织的期望和要求,防止和纠正非期望行为,促使公务员勤政廉政,认真履行职责,努力为人民服务。

(四)保障功能

保障有两重含义,一是保障公务员生活、安全等物质需要和物质利益,包括保障公务员退休后的生活需要。二是保障公务员的合法权利,当公务员的权利受到侵害时,能够依法得到救济和纠正,并予以补偿。

(五)开发功能

不断提高公务员的素质和能力,充分挖掘公务员的潜能,并使之得到最大限度的利用,形成有利于人才成长的环境,促进人才的成长和脱颖而出。开发既包括对公务员个人能力的开发,也包括对公务员群体能力的开发,形成个体和整体能力发挥的最佳效应。

(六)激励功能

凭借多种制度化的手段和方式,通过满足公务员的物质尤其是精神的需求,使其认同组织目标,强化努力工作的动机,激发工作热情和主动进取的精神,达到积极性和创造性的充分发挥。

以上功能是公务员制度不可缺少的功能。传统的人事管理强调的是选拔配置功能、更新功能、监控功能。近年来,随着社会的发展进步和人力资源管理模式的兴起,保障功能、激励功能、开发功能越来越受到重视。

公务员制度中的各项具体制度分别承载不同的功能。但是,某一项具体制度与某一功能不是单一的对应关系。某一项具体制度,可能同时具有两项或三项功能。例如职务升降制度,除了具有选拔配置功能之外,还负有开发和激励功能。又如工资制度,习惯上赋予其保障功

能,而在现代社会的条件下应更多地考虑发挥其激励作用。在设计具体制度的内容和管理规则时,应首先确定应赋予其哪些功能,在同时具有的功能中,哪个是主要功能,由此而决定具体制度设计中的价值取向。通过有关制度的相互衔接和配套,形成一定的管理机制。如由录用、交流、公开选拔、辞职辞退、退休等制度构成公务员管理的更新机制;由工资福利保险制度、退休制度、申诉控告制度等构成保障机制;由考核、奖励、惩戒、回避等制度构成监控机制,等等。不同的机制构成健全的功能体系,通过这些机制的运行和作用的发挥,实现公务员管理的目标。

三、建立公务员制度的重要意义

公务员制度,是现代国家发展的时代产物,是国家政治现代化进程的历史选择。它对现代国家和社会的发展进步具有重要的意义。

(一)有利于国家政治和行政秩序的长期稳定

由于西方国家政党制度和选举因素的作用,一批政务官必然随执政党的更迭而进退,国家的政治统治和社会秩序的连续性和稳定性也将因此而受到很大影响。实行公务员制度,就可能避免这种影响的出现,或者降低这种影响所造成的不良后果。特别是政党林立、政局不稳的国家,政府时刻面临着危机,更需要有稳定的公务员制度。如日本政府,从二战后到2008年9月,63年中先后更换内阁总理大臣49位,平均每位内阁总理大臣任职不到1年4个月。意大利也是如此,1980年到2005年,26年中先后更换总理达22次,有的组阁甚至还没有完成就被更换。如果不实行公务员制度,政府工作的正常运行是不可想象的。

各国公务员制度,对公务员管理有一套严格而系统的管理办法,使公务员队伍能够保持长期稳定。实行选举制的西方国家,事务类公务员不与选举或政治任命产生的政务类官员共进退,个人无过失可以在政府机关中长期任职,因而政府机构能够保持正常运行,不会因为选举和政府组成人员更换而影响国家的政治和社会秩序,不会影响国家政局和政权稳定。西方国家选举中谁当选不当选,反映的是不同政党和利益集团的执政更迭,但国家和政府的运行制度是保持相对稳定的。中国实行公务员制度,虽然没有严格的政务类公务员和事务类公务员的划分,但是一些担任领导职务的公务员实行选举制和任期制,同样可能影响政府工作的连续性和稳定性。不过由于大量的其他公务员实行职务常任,因而不会影响政府工作。公务员制度,不仅有利于行政机关工作的正常运行,而且能够始终保持国家政策的连续贯彻执行,国家行政机关工作运行不会因政治原因和政治领导人的变更而发生变化。

(二)有利于防止和避免政府的吏治腐败

西方公务员制度是在克服“封建恩赐制”和“政党分肥制”弊端的基础上产生和发展起来的。18—19世纪上半叶西方资产阶级革命虽然取得成功,资产阶级取得了国家政权,但官员制度却存在许多问题,官场上的封建人身依附,权钱交易,买官卖官,凭关系用人等现象普遍存在。为了克服封建恩赐制和政党分肥制的弊端,英国首先创立了公务员制度,对文官实行常任制,使事务官依附于国家,而不是依附于一党一派,也不是依附于某个人,公务员的责任是捍卫正义,捍卫国家利益,为国民服务。公务员能否在政府长期任职取决于其是否履行职责和遵守政务纪律,而不是取决于人际关系和党派关系,特别是对常任文官实行公开考试,择优录用,有效地控制了买官卖官的权钱交易。从英国创立公务员制度的150多年来,公务员制度已经成为世界大多数国家和地区政府普遍采用的人事制度,在有效防止和避免吏治腐败方面发挥了重要作用。