

# 我国公务员制度的发展路径

## ——全面解读《公务员法》

谢 炜 丁宝华

**摘 要：**《公务员法》是我国首部公务员人事管理的综合法律。从《国家公务员暂行条例》到《公务员法》，我国公务员制度的发展路径实现了一个较大的飞跃。同《国家公务员暂行条例》相比，《公务员法》出现了许多新内容，新内容既包括概念的新内涵和首次纳入法律范畴的新规定，也包括对原条款进行调整的部分。

**关键词：**公务员；发展路径；《公务员法》

**中图分类号：**DF31 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2006)02-0108-05

**作者简介：**谢 炜，华东师范大学政治学与行政管理系博士研究生；丁宝华，华东师范大学政治学与行政管理系副教授（上海 200062）

2006年1月1日起我国正式施行首部公务员人事管理的综合法律《公务员法》。在此以前，我国行政机关人事制度适用的是1993年颁布的《国家公务员暂行条例》。《公务员法》较之《国家公务员暂行条例》条款从88条增至107条，出现了许多新内容，新内容既包括概念的新内涵和首次纳入法律范畴的新规定，也包括对原条款进行调整的部分。

### 一、概念的新内涵

从《国家公务员暂行条例》到《公务员法》，贯穿整个法律文本的关键词由“国家公务员”改为“公务员”，这不仅是名称的变化，也是内涵的变化。从名称上看，世界上大多数国家公务员法的表述都较为明确，如美国的《文官制度法》，法国的《公务员总章程》，英国的《吏制澄清法》等，而采用“国家公务员”这个概念的日本，其公务员法体系既包括《国家公务员法》，又包括《地方公务员法》。如果用“国家”来限定公务员法的名称，可能会有将其作为“国家一级”（中央级）公务员法的误导，因此新的名称“公务员法”更为规范和准确。

从内涵上看，《国家公务员暂行条例》中的公务员是“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”，而《公务员法》中“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”。《公务员法》划出了更宽泛的公务员范围，根据这一规定，我国公务员除行政机关工作人员以外，还包括党的机关、人大机关、政协机关、审判和检察机关的工作人员以及民主党派机关的工作人员。从现实情况看，公务员范围的扩大有利于公务员的交流。但是，对完全不同性质的公职人员，无论是考任、委任、聘任人员，还是通过人大选举产生或任命的政府组成人员、法官、检察官，无论是国家机关工作人员，

收稿日期：2005-12-01

还是政党、社会团体的工作人员，均适用同样的法律、同样的制度。显然，这不符合规范管理、科学管理的原则，而是将计划经济时代的“大一统”干部管理模式法制化<sup>①</sup>。

在关于公务员范围的学界探讨中，对“法官、检察官行政化”的质疑最为强烈。有学者认为，《公务员法》将法官、检察官纳入公务员系列进行统一管理和考核，必将造成其与现行有效的《法官法》、《检察官法》之间的冲突和矛盾，法官、检察官成为公务员“不仅是对追求法治国家与宪政制度赖以基石的司法独立的努力的一次挑战，而且是对国家建立公务员制度初衷的背离”<sup>②</sup>。其实关于“法官、检察官行政化”这个问题，《公务员法》在第三条中的规定，“法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的”，从其规定就已经界定清楚，法官、检察官的管理从其规定也即为依照《法官法》和《检察官法》进行管理。但是，令人费解的是，既然《法官法》和《检察官法》已经全面规定了法官和检察官的职责，而《公务员法》又把法官、检察官纳入调整范围并要求其从属《法官法》和《检察官法》的规定，这确实有画蛇添足之嫌。

## 二、首次纳入法律范畴的新规定

除最为重要的关键词“公务员”涵义的改变外，在《公务员法》中，“国家实行公务员职位分类制度”、“辅助性职位实行聘任制”、“引咎辞职”等制度首次被纳入法律视野。

1. 公务员职位分类制度。《公务员法》第十四条规定：“国家实行公务员职位分类制度。公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国务院根据本法，对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。”

长期以来，我国公务员并没有完整的职系、职组、职级、职等的划分，《国家公务员暂行条例》虽然规定实行职位分类制度，但主要是强调各机关要在确定职能、机构、编制的基础上，进行具体职位设置，并未从总体上对职位进行归类划分，这就使得职务与级别的设置难以满足不同职位的性质和特点的需求。《公务员法》的职能分类较为科学，并且能够满足专业技术性较强部门和不同层次机关公务员工作需要的问题。当然，《公务员法》对公务员职位分类的规定与学者所期待“政务官与事务官分离”<sup>③</sup>的目标相距甚远。更值得关注的是，实践中，职位分类的关键并不在于国家对公共职位进行几项大的分类，而在于职位分类的基础环节——职位分析。职位分析是搜集与某一特定职位相关的信息，并进行证明和分析的过程。职位分析的结果应编写成职位说明书，对工作内容或职责、人员资格要求、工作环境等信息进行描述，以此作为录用、考核、晋升、薪酬确定、培训的依据。对干部的大的分类，我国早已有之，但职位分析一直没有真正大范围的展开。因而，人事行政工作也就失去了科学化的基础，一直停留在粗放式、随意性管理阶段<sup>④</sup>。所以，《公务员法》的出台还需相应法规的配套，以此全面推行职位分析，使我国人事行政工作迈入科学发展进程。

2. 辅助性职位实行聘任制。《公务员法》第十六章详细规定了职位聘任的具体要求和权责范围：“机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，可以对专业性较强的职位和辅

① 姜明安：《重视制度设计，保障〈公务员法〉立法目的的实现》，《华东政法学院学报》2005年第2期。

② 葛洪义、刘治斌、李燕：《法官、检察官不可纳入“国家公务员”——对〈公务员法〉起草中一个问题的几点意见》，《法学》2003年第6期。

③ 秋风：《瘸腿的〈公务员法〉》，《商务周刊》2005年第20期。

④ 祁光华：《我国公务员法的创新及思考》，《国家行政学院学报》2005年第4期。

助性职位实行聘任制”；“机关聘任公务员可以参照公务员考试录用的程序进行公开招聘，也可以从符合条件的人员中直接选聘”；“机关聘任公务员，应当按照平等自愿、协商一致的原则，签订书面的聘任合同，确定机关与所聘公务员双方的权利、义务。聘任合同经双方协商一致可以变更或者解除”。

《公务员法》对聘任制的专门规定，是录用、任用制度灵活性和弹性的表现，也使现实中的政府雇员做法有了法律依据。我国实行聘任制的辅助性职位包括普通文秘、书记员、资料管理、文件分发、数据录入等，这项新制度既可降低机关用人成本，也可以健全用人机制，解决委任制活力不足的问题。但《公务员法》对机关聘任制公务员的争议解决途径方面所作出“国家建立人事争议仲裁制度。……聘任制公务员与所在机关之间因履行聘任合同发生争议的，可以自争议发生之日起六十日内向人事争议仲裁委员会申请仲裁。当事人对仲裁裁决不服的，可以自接到仲裁裁决书之日起十五日内向人民法院提起诉讼”的规定，却折射出当前整体上保障公务员合法权益途径的缺失。《公务员法》所规定的人事争议仲裁制度只适用于聘任制公务员，然而，聘任制公务员只占公务员队伍的很小部分，对于公务员队伍中占绝大多数的考任制人员来说，法律没有为其提供解决纠纷的渠道。

3. 引咎辞职制度。《公务员法》第八十二条规定：“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的，或者对重大事故负有领导责任的，应当引咎辞去领导职务。”

《公务员法》首次以法律条文的形式明确引咎辞职制度，这是依法行政的需要，也是建设责任政府的必要步骤。但尽管引咎辞职制度称得上是《公务员法》中的一大亮点，其可能存在的负面效应也十分明显，在实践中，以下问题不得不谨慎把握：(1)防止直接责任人利用引咎辞职逃避责任。从学理上看，引咎辞职针对的是间接责任人，而我国目前一些地方“引咎辞职”针对的大都是直接责任人。我国法律明确规定，直接责任人必须承担相关法律责任。但在实践活动中，如果一些贪污腐败分子在其丑行即将暴露时以引咎辞职来逃避法律制裁，而主管机关和执法机关也为其提供庇护路径，那必将是新制度的致命打击。(2)避免因引咎辞职制度的推行而使官员形成“不求有功，但求无过”的工作态度。在引咎辞职压力下，很多官员最关心的可能不是如何创造性地去工作，而是如何预防各种问题的出现，并形成“无为而治”的工作理念。因此，不仅需要强调责任的惩罚机制，还需建立健康成熟的激励——竞争政绩评估体系。(3)关注引咎辞职的推行而导致新的“官官相护”现象。引咎辞职制度实行后，一旦出现了问题，上下级官员之间就会形成一定的利害关系。为了逃避责任，上下级之间会结成同盟，采取一些欺上瞒下的方法，为腐败行为的滋生提供土壤。

### 三、条款内容调整的八个方面

与《国家公务员暂行条例》相比，《公务员法》在公务员的义务，录用，考核，职务任免与升降，惩戒，交流与回避，工资福利保险，辞职辞退等八个方面均有条款内容的调整。

第一，在公务员的义务方面，《国家公务员暂行条例》第六条规定，国家公务员必须“忠于职守，勤奋工作，尽职尽责，服从命令”，而《公务员法》则更加强调工作效率与道德建设，《公务员法》第十二条规定公务员应当“按照规定的权限和程序认真履行职责，努力提高工作效率”；“遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德”。

构建高效型政府是我国行政体制改革的首要目标，因此，《公务员法》提出了要求工作效率的内容。当然，建设高效率政府，必须落实廉政建设、提高行政效率的关键措施。在性质上，政府要从权力的集中代表者转变为公共服务的执行者；在职能上，要从维护政治统治转

向履行社会管理职能；在地位上，要从以自我为中心转变为以服务社会为中心；在信念上，要从“父母官”转变为承担维护社会公共秩序和代表民意的责任。

第二，在公务员的录用方面，变化主要体现在对录用条件进行的两项调整。对于公务员必须具备的基本条件，《国家公务员录用暂行规定》第十四条的规定包括：“拥护中国共产党的领导，热爱社会主义。”而《公务员法》第十一条取而代之的是“拥护中华人民共和国宪法”。从“拥护党的领导”到“拥护宪法”，这一转变无疑使公务员的录用条件更具有法律的规范性和权威性。

《国家公务员暂行条例》第十八条还规定：“省级以上人民政府工作部门录用的国家公务员，应当具有两年以上基层工作经历。”《公务员法》基于现实的考量，放弃了这一要求。因为从公务员的实际招录情况看，目前许多省级以上人民政府工作部门录用公务员并未遵照这一条款，如财政部、教育部等部门几乎每年都从应届毕业生中挑选部分公务员，而这些应届毕业生的基层工作经历无从谈起。

第三，公务员的考核制度主要有三方面的内容调整。(1)在考核内容上，“廉”首次被加为单列的考核范畴。但是由于公务员“财产申报制度”并没有被纳入《公务员法》，导致对“廉”进行考核缺乏行之有效的途径。(2)在考核结果中，增加了“基本称职”这个等次，能够分解比例过大的“称职”等次，将公务员绩效评价的距离拉开，真正实现考核结果的激励作用。(3)在下级公务员对领导进行民主评议方面，《公务员法》放弃了《国家公务员考核暂行规定》中颇有争议的条款，取而代之的是第三十五条中“对领导成员的定期考核，由主管机关按照有关规定办理”的条款，但“主管机关”的“有关规定”同样模糊不清，无法界定。我国担任各级政府工作部门领导职务的公务员的任免，通常是由党委组织部代表同级党委进行管理的，所以在实际操作中，对公务员中领导成员的考核是否会等同于党委组织部部门的考核？一方面，党委组织部部门的考核侧重于职务晋升方面和领导班子集体的考核，无论是考核的内容、方式，还是考核的周期、侧重点，都与公务员的考核有许多不一致的地方；而另一方面，法律条文中又欠缺具体的考核规定，因此如何进行领导成员的考核还需深入思考。

第四，对于公务员职务晋升程序的规定，《公务员法》相比于《国家公务员暂行条例》更为含糊。《公务员法》第四十四条规定，“公务员晋升领导职务，按照下列程序办理：（一）民主推荐，确定考察对象；（二）组织考察，研究提出任职建议方案，并根据需要在一定范围内进行酝酿；（三）按照管理权限讨论决定；（四）按照规定履行任职手续。”这其中“民主推荐”的主体——领导与群众的权重没有解释清楚，“在一定范围内进行酝酿”的“范围”也没有明显的界定，“按照管理权限讨论决定”中的“管理权限”留下了无限的操作空间，而且公务员考核结果与晋升的关系也不复存在<sup>①</sup>。

第五，在交流与回避方面《公务员法》分别有内容的删除和增添。《国家公务员暂行条例》第五十五条规定：“国家公务员实行交流制度。交流包括调任、转任、轮换和挂职锻炼。”相对应的，《公务员法》第六十三条规定：“国家实行公务员交流制度。交流的方式包括调任、转任和挂职锻炼。”在交流方式中，“轮换”被略去。对于公务员回避制度，《国家公务员暂行条例》第六十一条规定，“国家公务员之间有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系的，……，也不得在其中一方担任领导职务的机关从事监察、审计、人事、财务工作。”《公务员法》在此基础上的规定更为严格，第六十八条进一步要求一方“也不得在

<sup>①</sup> 《国家公务员暂行条例》第四十一条第三款曾规定，“在年度考核的基础上进行晋升考核”。

其中一方担任领导职务的机关从事组织、人事、纪检、监察、审计和财务工作”，扩大了组织和纪检等工作种类的回避范畴。

第六，在公务员惩戒方面，《国家公务员暂行条例》第三十一条规定：“国家公务员必须严格遵守纪律，不得对抗上级决议和命令。”与之对应的是《公务员法》第五十三条规定，“公务员必须遵守纪律，不得拒绝执行上级依法作出的决定和命令。”而且第五十四条更进一步规定：“公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见；上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令，执行的后果由上级负责，公务员不承担责任。”但是我国目前仍缺乏公务员的诉讼渠道，如果说“不”带来对下级的消极影响，内部救济途径能否公平解决问题？因此，这些条款在实践中到底是否具有现实性和操作性仍需关注。

第七，在工资福利保险方面，《国家公务员暂行条例》第六十六条规定：“国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平。”《公务员法》第七十五条的规定“公务员的工资水平应当与国民经济发展相协调、与社会进步相适应。国家实行工资调查制度，定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较，并将工资调查比较结果作为调整公务员工资水平的依据。”条款中的“企业相当人员”界定非常宽泛，是国有企业还是外资企业，相当人员如何设定标准等问题都没有明确的规定。

最后，对于公务员的辞职辞退问题，《国家公务员暂行条例》第七十一条规定：“国家公务员辞职，应当向任免机关提出书面申请；任免机关应当在三个月内予以审批。”而《公务员法》第八十条规定：“公务员辞去公职，应当向任免机关提出书面申请。任免机关应当自接到申请之日起三十日内予以审批，其中对领导成员辞去公职的申请，应当自接到申请之日起九十日内予以审批。”对公务员辞职审批时间按“领导成员”和“非领导成员”进行划分，更为合理，以有利于任免机关提高工作效率，大大减少“非领导成员”公务员等候决议的时间。

（责任编辑：段 钢）

## The Developing Path of Civil Servant System in China: Based on Comprehensive Interpretation of *Civil Servant Law*

Xie Wei, Ding Baohua

**Abstract:** *Civil Servant Law* is the first comprehensive law of human management of civil servant in our country. The civil servant system has undergone a great leap forward from *Temporary Regulation of Civil Servants* to *Civil Servant Law*. Comparing to the *Temporary Regulation of Civil Servants*, *Civil Servant Law* has many new contents including new connotation of the concepts and some new rules that are written into the law for the first time. There are also some adjustments to the former articles.

**Key Words:** Civil servant; Developing Path; *Civil Servant Law*