

转变中的国家公务员制度^{*}

——中西方公务员制度改革与发展的趋势及其比较

陈 振 明

(厦门大学 政治学与行政学系,福建 厦门 361005)

摘 要:20世纪末期,随着西方由工业社会向后工业社会的转变,各国相继掀起了公务员制度(文官制度)改革的浪潮。进入90年代,为适应市场经济发展和政治—行政体制改革深化的需要,我国开始推行国家公务员制度。国情与环境的差别,决定了中西公务员制度的改革与发展,在目标、战略及具体措施上的不同。但由于共同的国际环境尤其是全球化的时代背景,加上人事管理过程的共性,西方文官制度改革的许多做法值得我们借鉴。

关键词:公务员制度;改革;趋势;中国;西方

中图分类号:D523;D630 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2001)02-0071-10

国家公务员制度(文官制度)是从19世纪中后期开始,为适应西方工业化时代政府管理的实践需要而逐步形成和发展起来的。它构成20世纪西方各国的公共行政管理以及官僚体制的基石。随着西方各国由工业社会向后工业社会的转变,传统的文官制度的弊端日益显露出来,越来越不适应于信息社会以及全球化时代政府管理实践的需要。20世纪70年代末80年代初以来,西方掀起了一场声势浩大的政府改革运动,作为官僚体制支柱的文官制度,首当其冲,成为改革的焦点。80年代中期,伴随改革开放的伟大历史脚步,我国开始了建立国家公务员制度的理论与实践,取得了历史性的突破。而随着我国市场经济体制的建立和完善以及政治—行政体制改革的逐步深化,我国公务员制度的建设面临着新的机遇与挑战。因此,面对全球范围的公务员制度改革的潮流,如何立足于我国的国情,借鉴西方文官制度改革的经验教训,推进我国公务员制度建设,便成为一个重要的理论与实践问题。

从19世纪末开始,“文官”、“文官制度”便逐步成为公共管理尤其是政府管理乃至日常生活的常用语;而相应的“公务员”、“公务员制度”则是“二战”后才流行起来的术语。在英语中,“Civil Servant”和“Civil Service”都表示“文官”,只不过前者是单数名词,后者是集合名词,表示全体文职人员(“Civil Service”有时也表示“文官制度”,与“Civil Service System”涵义相同)。

* 收稿日期:2000-12-20

作者简介:陈振明(1959-),男,广东潮州人,厦门大学政治学与行政学系教授,哲学博士。

“Civil Servant”一词首先于18世纪在英国出现,用来表示那些有别于东印度公司军事人员的文职人员。19世纪中后期,随着英国文官制度的建立,这个术语被用来称呼那些不与政党共进退、经过公开考试录用、无违法与重大过失即可职业常任的政府公职人员;而那些政党内阁成员包括首相、大臣、政务次官等与内阁共进退的政务官和法官则不在文官之列。根据《布莱克韦尔政治制度百科全书》的说法,在20世纪的英国,“Civil Service”最终表示除军队系统之外的全体领薪水的人员,他们的角色是执行由中央政府所制定和批准的政策。[1](P104)目前,在西方,“Public Service”一词十分流行,它既表示公共服务领域,又表示公共服务人员。在后一种意义上,“Public Service”不同于“Civil Service”,它不仅包括政府的文职人员,而且也包括军队系统的文职人员,政府系统的军事人员以及在公共公司、学校系统、警察部门等公共机构任职的人员。在英国、美国、加拿大、澳大利亚、印度和巴基斯坦等英联邦国家或泛美联盟成员国中,一般通用“Civil Servant”(“Civil Service”)即文官及文官制度的用语。而在德国、法国、瑞士和日本等国中,“二战”前习惯称公职人员为“政府官员”或“文职人员”;“二战”后,由于公职人员扩大等方面的原因,公职人员被称为“公务员”(该词起源于法语“La Fonctionnaire”)。相应地,文官制度被称为“公务员制度”。我国采用了“公务员”和“(国家)公务员制度”的提法。

各国因其历史与现实情况不同,在不同时期“公务员”(“文官”)的范围有异。因此,要确定公务员与非公务员之间的界线是困难的。尽管早期的“文官”主要指与军事人员相对应的文职人员,但“文官”最终是指政府永久职位的占有者——即那些不与政府共进退的职位占有者(常务官),这样的话,政府中的军事人员当然属于文官。更重要的是,随着当代西方政府改革特别是“新公共管理”运动的兴起,西方的文官及文官制度的内涵已发生了深刻的变化,许多传统意义上的永久性政府职位,已变成非永久性或临时职位,许多公共机构的职员类似于私人机构的雇员,文官制度正在发生嬗变,这给文官及文官的研究带来大量的理论与实践课题。

从制度研究(或分析)的途径看,文官制度可以界定为“一种在特定的管辖领域内的国家事务(公共事务)中动员人力资源的中介性制度。”[2](P84-95)这一定义表明,文官制度是一种结构——一种将规则与权威关系联结起来的结构;它所关注的是动员人力资源而非物质资源。这个定义将国家带回到文官制度的研究之中。在许多国家,文官制度是由宪法或法律所规定并给以合法化的;而在另一些国家中,文官制度是由那些社会成员所广泛接受的政治传统或国家传统加以合法化的。正式的或非正式的宪政规则确定了文官制度的角色与功能。

作为一种制度安排,文官系统(制度)有不同的层次。美国学者凯萨(L. L. Kiser)和奥斯特洛姆(E. Ostrom)划分了制度分析的“三个行动世界”[3](P179-222)。借助这个分析框架,可以把握文官制度在政府管理体制中的不同角色和功能:一是操作层次,即作为人事管理体制或模式的文官制度。这是人们对文官制度的角色或作用的一种最基本的了解。从这一操作层面看,文官制度是一种人事管理体制或模式,是政府行政机关招募、安置和管理文职人员的机构设置。麦克雷戈(E. B. McGregor, Jr.)认为,人事制度设计涉及招募、选择基础、职位评价和培训及发展四个方面的基本问题。[4]二是集体选择层次,即作为治理体制的文官制度。分析的运作层次是具体行动的世界,而分析的集体选择层次是集体决策的世界。“集体决策是由官员和以官员行事的公民做出的,目的是决定、加强、继续或改变制度安排之内的授权的行动。”[3](P208)三是宪政选择层次,即作为符号或象征系统的文官制度。文官制度的演进产生了神话和符号,而这些神话或符号则成为解释相关秩序的工具。

如果以 1854 年著名的诺斯科特·屈维廉报告《关于重组英国文官的报告》作为英国文官制度诞生的标志的话,那么西方的文官制度(公务员制度)已经历了近 150 年的历史演变过程。西方各国的职业文官队伍出现于 14 世纪民族国家形成与中央权力扩张的时期;而文官制度则是近代资本主义生产方式、工业化以及城市化发展的产物,是资产阶级在反对封建君主制度的“恩赐官职制”和总结资产阶级早期的“政党分肥制”的经验教训基础上,在两党竞争条件下为寻求一个稳定的政府工作而逐步建立和发展起来的现代人事管理制度。

西方文官制度的核心价值或基本精神是竞争择优、职位常任、功绩制、政治中立和对公众负责等。这些核心价值或基本精神典型地体现在 1854 年英国《诺斯科特·屈维廉报告》和 1883 年美国的《彭德尔顿法案》(《文官制度法案》)上。诺斯科特·屈维廉报告首次以政府文件的形式将政府文职人员称为“文官”,建议改革现有官职制(公职任用制度),建立一支常任文官队伍。《彭德尔顿法案》确立了美国文官制度的一些重要原则,体现了美国文官制度的功绩制、政治中立和对公民负责的核心价值和基本精神。具体说,这些原则包括:第一,公开考试,择优录用——公开政府官职的空缺,欢迎公民报考;公开竞争,机会均等(不分党派、一视同仁);择优录用,并实行功绩薪俸制。第二,职位常任——即永业制,凡通过考试被录用者,不得因政治原因被免职;所有被录用者一律实行职业保险即职务常任。第三,政治中立——禁止文官参加政治运动或强制任何人采取政治行为;文官职位不受政治活动和党派利益的影响;文官在党派斗争(政治斗争)中必须保持中立立场(不应持党派观点)。此外,该法案提出设立一个由共和党和民主党两党成员组成的文官委员会来实施这一法律。

到了 20 世纪 60 - 70 年代,西方各国都普遍建立起比较完善的文官制度(公务员制度)。西方文官制度尤其是英美的文官制度具有明显的韦伯主义的特征,即通过竞争性考试录用,职位永久性,职业化或专职工作,按职位付酬和等级制。作为一种与西方工业化社会相适应的现代人事管理体制和模式,西方文官制度为保证在两党或多党竞争的政党政治条件下政府行政管理工作的连续性,对于吸引和选拔优秀人才进入政府管理领域,提高行政效率,保证公开、公正、公平,对于促进社会经济的发展曾起到了重要的作用。但是,随着西方由工业社会向后工业社会或信息社会的转变以及全球化时代的来临,传统的文官制度的局限性日益暴露出来,越来越不适应于新时代的需要。传统的文官制度业已成为一种过时的政府人事管理体制,它的基本原则或精神在当代受到了严峻的挑战。

首先,传统的文官制度是建立在规则和等级制的基础上的,它根据上述提及的核心价值,制订了一整套复杂而又整齐划一的法规制度,以控制政府机构和公务员的行为,因而在西方尤其是美国,政府人力资源管理最小的细节都可以在联邦的法规或条例下找到。尽管这的确有助于防止权力的滥用,但是却陷入僵化和墨守成规,降低了组织的绩效,提高了运作成本,妨碍了灵活性和创造性。

其次,文官制度创立的主旨是保证两党制或多党制之下政府管理的连续性,以避免政府更替对政府日常运作所带来的冲击,而用来保证这种连续性靠的是文官常任,即终身受雇,这就产生了惰性和僵化,造成论资排辈,注重年资而非贡献,压抑了公务人员的积极性和创造性,降低了行政效率。

再次,功绩制的出现是为了克服政党分肥的弊端以及要求处理日益复杂事务的中立能力,强调以功绩标准选拔、任用和晋升。然而,功绩及能力逐渐退居次要地位,被淹没在以规则为

基础的评估系统之中。依照桑德斯的说法,对人员和职位的这种评估已成为公务员制度的传统,其特点是:僵化的、标准化的工作分类以及资格要求、功绩和职位的相对价值由管辖人数多少来确定;集权化的评估和对新来者的评价。规则的僵化削弱了人力资源管理方面运用正确判断的能力。因而功绩制更多地成为一种象征性价值,而非实质性措施。

最后,文官的政治中立受到严峻的挑战。其实,文官制度的这一原则从一开始便受到质疑。在当代,要求文官或公务员保持中立和服从政务官意志的原则并没有那么重要,文官的非政治化已不再具有权威性,因为如果要提高效率的话,就需要公务员发挥更大的主观能动作用,而不是处处受制于政治家或当选官员约束。现在,公务员或文官日益卷入政策制定(政治)事务之中,在政策制定过程中发挥着重要作用;而政治家也日益意识到文官日益增长的政策功能,常常采取措施将公务员的管理作用降低到最低程度;高层文官的政治任命也司空见惯。这种公务员整体作用的政治化使得政务官和常任文官的关系越来越复杂。

二

随着信息化和全球化时代的来临,人们对传统文官制度以及官僚体制普遍感到不满,这成为20世纪最后20年西方政府改革以及文官制度改革的一个诱因。英格拉姆说:“当政治家和公民要求规模更小、行动更迅速、更灵活和更负责任的公共组织时,文官(制度)和公共管理体制已经在各种层次上成为改革的目标。”^{[5](P43)}桑德斯说:“行政改革的浪潮席卷全球,其中一个共同的方面是对公务员制度的改革。因为它已成为官僚化墨守成规和信誉扫地传统的化身。”^{[6](P250-251)}显然,文官制度改革成了西方政府改革的一个核心或焦点。

西方各国文官制度改革采取了如下主要措施:

第一,放松管制,增强灵活性。有如盖彼得斯所分析的,这种改革的“基本观念是:政府无效率的主要原因是对管理层进行预先控制的内部机制和规则的数量太多,它们包括人事规则、僵化的付酬制度、预算规则、具有约束性的采购法规以及许多别的规则;基本假设是:如果公共组织能够清除这些清规戒律,它就能更加富有灵活性和效率。”^{[7](P70-71)}西方各国在人事录用、报酬、职位分类、培训等方面放松管制,增强灵活性,举措包括消除繁杂的规则、减少繁文缛节以及办事拖拉等。美国的做法是废除过多过滥的法律、法规,欧洲大多数国家采用内部市场一类的办法来代替原先的层级控制。两者的做法不一样,但都是要增强灵活性。

第二,公共管理者的非职业化。文官终身受雇受到改革的猛烈冲击,“强制性裁员和日益增多的短期合同侵犯了职位和永久性原则”(温森特·怀特语),以引入市场机制和工商管理技术以及强调顾客导向的管理主义改革,加强公共部门与私人部门管理者之间的交流(其基本假定是公共组织的管理与私人组织的管理在本质上是相同的)。例如,在英国,许多公共部门尤其是政府组织(如“下一步机构”)中的高级职位已向私人管理者开放;公共机构不再是永久性机构而成为公共公司,它们必须为提供某种公共物品或公共服务而与私人公司和其他公共机构展开竞争。合同雇佣制和临时聘用已成为公共部门以及政府机构用人的常见方式。公共机构职位专属性以及文官永业制的终结,已经在政府常任文官中引起震动。

第三,绩效评估及灵活的付酬制度。西方公务员制度改革的另一个基本取向是注重结果而非过程控制,重视绩效评估,并采取灵活的付酬奖励措施(其实,放松管制和增强灵活性是以

结果控制和绩效评估作为前提的)。美国的改革力求建立一个“以结果为本”的新的公务员体制模式,该模式要既能保留现行体制的核心价值,又不陷入官僚规则之中而降低公共服务效率。它建立在分权、灵活性、绩效基线之上,而不是程序(过程)和顺从之上。这种新模式有三个共同要素:(1)为具体政策或项目制定普遍适用的框架(目标、指导原则等)——它们确立了创新目标;(2)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;(3)给各种各样的政府实体(如州政府和地方政府)以很大的权威,只要达到基本条件,就可以在政策和项目的总框架之下设计公共物品供给体制。[6](P264 - 265)在其他经合组织(OECD)国家,绩效评估、付酬的灵活性和业绩奖励同样成为最普遍的改革措施之一。单就1989年的情况看,澳大利亚的改革包括工资结构的修正和高级文官绩效评估的引进;丹麦设立灵活的工资制度,配置更多的资金;荷兰发展灵活的工资体制;葡萄牙使工资体制更合理化;土耳其建立业绩奖励制度;英国采取绩效工资制以及灵活的工资结构等。[5](P57)这种改革取向,在英国,导致了“评估性国家”的出现,即以经济、效率、效益为标准,监督政府政策与管理,在医疗、科学、教育、技术、环境、监狱等各个领域发生的“审计爆炸”现象。[8](P242)

第四,政治家和文官相互关系方面的改革。按照英格拉姆、彼得斯和约翰·哈里甘等人的分析,这种改革的目的是要提高公共部门官员以及文官对政治家的响应性,改革的取向是淡化文官的政策功能,同时加强对公共官僚组织的政治领导。在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力的国家,也在试图对文官队伍加强政治控制,并将私人组织的主管等“局外人”引入文官队伍;在像法国和德国这样文官对于政党有较高认同的国家,同样在进行着加强这种认同的改革。在澳大利亚,管理革命的一个重要方面是,以政治家与官僚之间及官僚内部的权力再分配来强化对文官的政治控制。这种相互关系的改革主要涉及高级文官或类似的文官团体。1987年美国的“文官改革法案”设立高级文官系列;而加拿大早在1981年就设立了这种系列,其“2000年的公务员制度”的改革为该系列增加灵活性;澳大利亚和新西兰在80年代也都设立了高级文官系列,例如,澳大利亚在1984年将高级公务员——当时的第二系列——命名为“高级公务员系列(SES)”。设立高级公务员系列的基本原则和目标是要在公务员系统中建立一个统一的执行官员群体,他们在部内流动,并通过吸收外来者使之充满活力,使高级公务员职位更开放、更具竞争性(一个特定的目的是从私人部门吸引人才到公共部门)。现在,高级文官系列失去了传统文官制度的许多传统的保护并实行合同制,他们为保住职位和丰厚的报酬与奖励而竞争,其工作业绩则由政治官员(部长等)来评估;高级文官与政治领导人形成了新型的关系,其主要特点是业绩合同的订立,文官在合同规范下运作;作为回报,他们获得管理上的灵活性;而如果业绩不佳,则将被解聘。这种改革加强了对文官的控制并提高了文官的政治回应性,也提高了管理效率。因此,高级公务员序列的设立等相互关系方面的改革被视为“既是改革的象征,又是变革的催化剂,加速了向结果为本的公务员制度的转化,促进了管理技能的发展”(哈里甘语)。

第五,结构和规模改革(精简机构与裁员等)。这被认为是一种最复杂的改革,涉及整个政府管理体制。英格拉姆认为,这方面的改革包括了四个方面的内容,即中央政府的结构性重组;自上而下的(从中央到地方)分权;私有化以及其他“卸载”改革;减少规模或规模的适度化。这里着重简述最后一方面(规模适度化)的改革。“大政府”尤其是政府扩张(政府雇员以及公共开支规模的增长)一直是人们批评的一个焦点,因而重归“小政府”,也构成20世纪末期

西方政府改革的另一个重心。这种改革的设想是减少公务员的数目、精简机构。例如,在英国,1979年公务员数目是752 000人,到1994年减少到533 350人;公共企业和公宅部门的规模被大大缩小,几乎整个公共企业被转移到公众手中;甚至特殊的公共服务(如监狱、税收、计算机服务和保险)已被私有化或合同承包给半自治非政府组织(到1994年已有55 000个这种组织,管理者70 000人,开支52亿英镑)、私人组织和非盈利公共组织。[8](P241)在美国,1993年开始的“重塑政府”的改革运动,宣布五年内裁减联邦雇员25.2万人,节约开支1050亿美元。到1998年,实际的结果是,裁员35.1万人,削减财政开支1370亿美元,使美国在连续30年的国家财政赤字之后,第一次出现节余。[9]自70年代以来,其他西方国家的精简雇员的努力一直在持续进行,并取得成效,经合组织的报告说,加拿大在1988-1989年度削减联邦雇员2000人,而且预计到1989-1990年度,再削减1000人;爱尔兰、日本和荷兰也将进一步裁员。

总之,20世纪末期西方公务员制度改革的涉及面之广,力度之大,是前所未有的。以至不少学者称之为公务员制度的全面变革或转型。还有学者认为,在西方已出现所谓的“后文官制度”。[10]这种转型以及改革的成效如何?温森特·怀特是这样评价英国的文官制度改革成果的:“行政改革已使公务员体制的结构、运作和精神特质深受影响,其结果是根本动摇了传统行政模式的某些主要特点。录用方式的变化以及付酬方面的谈判,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,已经影响了公务员队伍的统一性。公务员内部组织受到撼动,某些神圣不可侵犯的原则被动摇:强制性的裁员和日益增多的短期合同侵犯了职位永久性原则;文官的匿名原则已让位于在公众面前抛头露面;以谈判确定工资以及由工作结果确立奖励代替了原来的级别一样则待遇平等;等级制已被合同制或成本制取代;任命私有组织的管理者已动摇了原有的排外原则;行政管理者的‘放手’传统已受到新一代倾向于干预主义管理者的挑战;对使命的关注取代了规则和程序的敏感。文官的精神特质也得到部分的改变: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;已不那么坚定地信奉马歇尔的社会权利概念;崇尚市场机制取代了对计划和公共财产的偏爱;对社会民主式的再分配也多有怀疑;以次序、成本意识和消费者权利为基础的管理主义无可辩驳地留下自己的痕迹。最后,坚定执行政府意志的热情而富有开拓精神的实干家逐步取代了怀疑主义和‘但是派’。”[8](P245-246)

然而,“改革的举措已经导致了许多问题,并且可能导致更多的问题。许多问题植根于问题重重且自相矛盾的改革理论前提之中,而另一些问题则是非预期的后果。”[8](P247)怀特列出的主要问题有:一是协调问题因执行机构林立而日益突出,对政策执行控制不力的问题日益加剧,因而没有实现将政策制定与管理以及政策执行分离的设想,提高了执行成本。二是绩效评估问题成堆:政府想来一次“国家总退却”,却引来对自治部门的更多的国家干预;想设立“客观的”绩效指标,却难以摆脱政治或意识形态的影响而保持中立,即使把绩效评估建立在三E(效率、效益和经济)基础上仍无济于事,因为三者都承载价值且往往相互矛盾,评估绩效往往因人而异;评估不仅发现浪费,而且发现需求,这意味着增加成本,公共开支因改革举措而被迫提高。此外,官员士气低落,缺乏动力也导致成本增加。三是公共责任方面的问题。这一问题既产生于半自治性的非政府组织的急剧增长并取代公共组织,也产生于部长与执行机构之间的模糊关系——在实践中,部长们坦然接受因执行机构运转良好而带来的赞扬,而把政策失效的责任推到执行机构领导身上。四是决策与运作管理之间的界线划分具有太多的人为因素。

大量的证据表明,一些部长不停地干预部里的日常运作,甚至对一些细枝末节的事情也不放过。实际上把政策制定与管理以及实际执行分开,这可能是根本性错误,因为这种分离可能导致扭曲的政策执行或有缺陷的政策执行或两者同时出现。

英格拉姆立足于美国的情况,论及了西方文官制度改革存在的一些主要问题,如各国的改革没有对文官体制及结构的现实给以足够的注意和关心,只涉及到复杂而僵化的文官结构的表层,常常不涉及人员录用、分类和工资等实质性的内容;许多改革措施旨在增加文官的灵活性和自主权,却与现存法规形成的僵化体制相对立;在改革过程中,各国的统治传统与强调效率和效益的管理主义传统往往不一致,它们的结合导致内部不协调以及相互冲突;改革以放松管制和增强灵活性取向,但并没有提供可以从根本上改变基本文官体制的改革立法;管理主义的改革往往忽视了公共部门与私人部门的不同——最重要的一条是,对许多公共组织来说,效率并不是所追求的唯一目标,还存在其它目标;相似的文官制度改革政策传播过程中往往忽视对各国面临问题的界定,忽视对国情进行系统分析;等等。[5](P60 - 63)

显而易见,西方文官制度历时 20 余年的改革已取得显著成效,也存在突出的问题。由于这种改革正在持续进行和深化之中,以及改革的成果有眼前或短期与长远之分,要对这种改革做出全面的评价为时尚早。

三

中国古代尤其是封建社会形成了一整套当时世界上最完备、最庞大的官僚管理以及一般的行政管理制度,并积累了丰富的吏治和治国安邦的经验教训,特别是延续 1300 多年的官员选拔的科举制,成为西方文官制度产生的一个重要来源。20 世纪初,科举制在中国寿终正寝。而 20 世纪末,随着中国改革开放的推进,为克服传统干部人事制度的种种弊端,为适应新时期社会经济发展以及政府管理现代化的需要,中国开始了国家公务员制度的理论与实践。

我国的公务员制度建设开始于 80 年代中期,迄今已有 15 年的历史。它历经理论准备、试点实验和全面实施三个阶段。首先是理论准备阶段(1985 - 1989 年)。改革开放之初,我国对传统的干部人事制度进行一些改革,如提出领导干部的“四化”(革命化、年轻化、知识化和专业化)标准,废除领导干部实际存在的领导职务终身制等。80 年代中期,为适应经济体制和政治体制改革不断深化的需要,国家公务员制度建设被提上议事日程,开始了理论上的探索。1985 年,《国家工作人员法》草拟出台;1985 - 1986 年,这一草案被更名为《国家行政机关工作人员暂行条例》;1987 年,中央高层会议明确提出在我国建立国家公务员制度。

其次是试点实验阶段(1989 - 1993 年)。1989 年,国务院的 6 个部门,即审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局和国家建材局率先进行公务员制度的试点;次年在地方的两个重要城市——哈尔滨市和深圳市进行公务员制度的试点。这两方面的试点力求为中央国家机关和地方政府机关推广这一制度提供经验。

第三段是全面实施阶段(从 1993 年到现在)。1993 年,《国家公务员暂行条例》正式颁布。中央提出用三年或更多的时间,在全国基本建立起国家公务员制度,并不断加以完善;当年的重点是做好国务院所属部门、单位的国家公务员工作;地方人民政府机关公务员制度的推行由各省、自治区和直辖市根据各地机构改革的情况具体安排。1993 年以来的一项重要工作是加

强公务员制度的法规建设,出台与《国家公务员暂行条例》配套的相关法规以及实施细则。

经过短短 15 年的探索与实践,我国的公务员制度建设已取得令人瞩目的成就,初步实现了由传统的人事制度向现代公务员制度的转变,建立起国家公务员制度的基本框架,形成了一个以《国家公务员暂行条例》为主导,由近 40 个单项法规和实施细则为配套的公务员管理的法规体系;国务院和县以上的地方各级政府机关已完成了职位分类和人员过渡工作,也就是说,我国公务员的过渡已大体完成。与此同时,国家公务员制度的各种基本运行机制逐步确立起来。例如,公开、平等、竞争、择优的竞争机制已初步形成,各地普遍推行公务员录用考试,通过公开考试,择优录用;领导干部竞争上岗正逐步推开,部分处级、厅级职位采取竞争上岗的办法;严格考核、凭政绩晋升的激励机制已开始发挥作用,各级政府机关全面推行年度考核,考核的办法也逐步完善;勤政廉政的机制也开始确立,各地普遍采用轮岗交流、回避、政务公开的做法。通过全面实施国家公务员制度,我国公务员队伍的结构得以优化,人员的素质明显的提高,具有大专以上学历者的比例逐年上升。

但是,由于我国推行公务员制度的时间短,再加上我国正处于体制转轨的时期,目前我国的公务员建设并不尽如人意,存在诸多的问题与缺陷。突出的表现是:公务员制度的法规建设有差距、制度不健全的问题突出。尽管已有 40 个法规出台,但不配套、不完善,尤其是迄今没有一部完整的“国家公务员总法”(《国家公务员暂行条例》仍未成为《国家公务员法》);职位分类缺乏科学性:公务员系统中的分类仍以领导职务和非领导职务的划分为主,并没有真正体现专业分工这一职位分类的特点;党委系统、人大、政协、法院、检察院和群众团体机关工作人员以及事业单位管理人员参照公务员制度管理,模糊了公务员概念与公务员队伍,有学者认为这在某种程度上是向传统的“国家干部”模式的回归;国家公务员制度的各种运行机制不健全。例如,在竞争机制上,公开竞争的范围和力度不够大,开放性程度不高,考试的内容、方式和方法相对落后,领导竞争的职位、范围有限(往往只限于副职,正职仍以任命的方式),在有些地方及部门,竞争甚至沦为“作作样子”。又如在激励机制上,业绩评估、考核的标准难以确定,过于一般化,缺乏定量指标,缺乏现代化的绩效评估方法及技术,考核难以进行,考核档次分不开;考核的业绩也往往难以成为晋升和奖励的主要依据。简言之,业绩评估处于初级阶段,未能充分发挥作用。廉政机制的缺陷也十分突出,公务员中的消极腐败现象得不到根本有效的抑制。此外,在公务员管理机制上,党政的管理权限划分仍不够明确。

走向 21 世纪的中国公务员制度面临着新的发展环境。从国内的环境看,我国社会主义市场经济体制的建立与完善以及政治—行政体制改革,特别是新一轮的机构改革,既为我国公务员制度建设提供了有利的制度背景和发展空间,也对公务员制度建设提出更高的要求和挑战。市场经济体制的形成为公务员制度发展提供了经济制度环境,为公务员制度创新特别是新运行机制的形成奠定了良好的条件;同时市场机制的完善也对公务员制度及其运行提出了更高的要求,如要求公务员制度及其运行机制的迅速创新,要求新的行政管理模式以及更规范的公务员行为方式,等等。而我国政治—行政体制改革的深化特别是新一轮的机构改革,正在进一步消除传统政府管理体制存在的各种弊端(如机构臃肿、权力集中、人浮于事、效率低下、官僚主义等),这为公务员制度的发展创造了更宽松的大的政治—行政制度环境,也推动公务员制度的完善。从国际范围看,随着信息化和全球化时代的来临,世界经济一体化趋势加剧,世界经济社会环境变化迅速,国际竞争日趋激烈,这为我国的公务员制度以及政府改革提供了机遇

与挑战,特别是全球范围的政府改革以及文官制度变革的浪潮为我国的行政改革以及公务员制度建设提供了合适的国际大环境,也创造了相当大的外部压力;各国文官制度改革的经验教训为我国公务员制度的发展提供了借鉴。

与西方各国的文官制度改革相比,我国公务员制度的改革与发展有其特殊性:我国公务员制度发展的时间短暂,正式推行不过8年(加上理论准备也不过15年),而西方公务员制度已有近150年的历史;目前我国的公务员制度的框架刚刚形成,制度不完善、运行不规范,我国的目标是建立起一种“公平、公开、竞争、择优、高效”的现代人事管理制度,打破传统的干部人事制度的束缚,实现人事管理由“人治”向“法治”的转变;而西方各国尤其英美的公务员制度已经历长时间的演变,相当成熟而走向僵化,它的等级制、专业化和严密的规制已不适应后工业时代的需要;我国公务员制度的推行是在一种经济不够发达、市场体制刚开始发育,处于一种向现代过渡的背景下进行的;而西方文官制度是在经济发达、市场机制完善,是在一种后工业社会或向后现代转变的背景下来进行的。此外,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相同。

国情与环境的差别决定了我国的公务员制度的发展与西方文官制度改革的目标、战略、步骤、方式、方法以及具体措施上的不同。国家行政学院学者徐理明教授将当今中国公务员制度改革与美国公务员制度改革的情况加以比较,发现这样一个有趣而又令人尴尬的事实:两国的公务员制度的改革,似乎正朝着相反的方向发展。他列出如下的对照表^[11](P198):

中 国	美 国
1. 加强制度建设,强调规范;	1. 放松管制,打破僵化;
2. 建章立制,不断补充和细化法规,目前已有近40个单项法规或实施细则;	2. 取消繁琐的法律规则,将8000页的人事手册减少为3页;
3. 追求“凡进必考”、“凡晋必考”的境界;	3. 公务员考试的范围越来越小;
4. 以委任制为主;	4. 大量采用聘任制;
5. 强化依法管理,强调统一性;	5. 人事权下放,强调灵活性;
6. 严格考核程序,增加考核等次;	6. 简化考核程序,减少考核等次;
7. 职位分类趋于细化。	7. 职位分类趋于简化、粗化。

尽管存在这样的差别,但有一点是相同的,即中国与西方尤其是美国都是立足于自己的国情和发展情况,力求改变或改革过时的传统的人事管理制度,以适应新时代政府管理的需要。而且,更重要的是必须看到,由于当今我国与西方面临着共同的国际环境尤其是信息化和全球化的时代背景,加上各国人事管理过程的共性或规律性,西方文官制度改革的许多做法是值得我们思考和借鉴的,如上述提到的增加灵活性、打破公务员的永业制(铁饭碗)及合同聘用、强化竞争机制、结果监控和绩效评估、灵活的付酬和奖励体制等的改革措施,是有可借鉴之处的。关键是在我们加强公务员制度化建设的同时,注意灵活性,在两者之间寻求一个平衡。

那么,在转轨时期,应如何深化我国的干部人事制度改革以及推进公务员制度建设?最近,经中共中央批准,中央办公厅印发(公布)了2001-2010年《深化干部人事制度改革纲要》。《纲要》根据我国市场经济体制不断完善,转轨时期社会经济发展以及政治—行政体制改革深化的需要,针对目前我国干部人事制度以及公务员制度中存在的主要问题,明确提出未来10年我国深化干部人事制度改革和推进公务员制度建设的基本目标、指导方针和一系列政策措施,为建立我国现代化的人事管理制度指明了方向。《纲要》的颁布是干部人事制度以及公务员制度改革的又一重大举措,它将产生深远的影响。

参考文献：

- [1] V. BOGANOR (ed.). **The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions** [Z]. New York: Blackwell Reference, 1987.
- [2] E. P. MORGAN and J. L. PERRY. Reorienting the Comparative Study of Civil Service System[J]. **Review of Public Personnel Administration** 8(summer), 1988.
- [3] L. L. KISER and E. OSTROM. The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches[A], In E. Ostrom(ed.), **Strategies of Political Inquiry**[C]. Beverly Hills, CA: Sage, 1982.
- [4] E. B. MCGRGOR, JR. . **The Comparative Civil Service Research Agenda: Getting the Questions Right** [Z]. Bloomington, IN: School of Public and Environment Affairs, Working Paper, 1990.
- [5] [美]帕特里夏·英格拉姆. 公共管理体制改革的模式[A]. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.
- [6] [美]罗纳德·桑德斯. 美国的公务员队伍: 是改革还是转型[A]. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.
- [7] [美]盖·彼得斯. 欧洲的公共行政现代化: 一种北美视角的分析[A]. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.
- [8] [英]温森特·怀特. 欧洲的公共行政现代化: 英国的个案分析[A]. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.
- [9] 田兆阳. 美国行政改革走趋势[J]. **中国公务员**, 1999, (3).
- [10] 杨冠琼. 后文官制度的模式转换特点、模式构架及其前途[J]. **社会科学战线**, 1998, (3).
- [11] 徐理明. 面向新世纪的中国公务员制度[A]. 晏智杰. 面向 21 世纪的中国现代化: 课题与展望[C]. 北京: 经济科学出版社, 1999.

[责任编辑: 洪峻峰]

System of Civil Servants in Transition :A Comparison of reforms and trends of development in Chinese and Western Systems of Civil Servants

CHEN Zhen - ming

Abstract : At the end of the 20th century, with the social transition in the West from industrial to post - industrial, a tide of reforming the systems of civil servants surged almost every country. In the 1990s, China started implementing the system of civil servants in order to meet the needs of developing a market economy and deepening the reform of politico - administrative systems. Different contexts of China and the West resulted in different goals, strategies and specific measures concerning the reform and development of systems of civil servants. However, against the common background of globalization, and owing to the universal rules of personnel management, China may benefit from drawing upon many of the measures that the West has taken in reforming their systems of civil servants.

Key words : Systems of civil servants, reform, China, the West