

创新公务员分类管理制度可行性对策探析

杨 斐, 马立顺

(四川大学 法学院, 成都 610064)

摘 要:完善职位分类为基础的公务员管理制度是对公务员进行有效管理的基础,是深化行政体制改革的主要内容。现行公务员管理制度存在如未能将公务员群体做“政事分类”,“职位设置”与“职位类别”未能有效衔接,非领导职务的设置未能发挥有效作用,公务员职务设置没有解决中央公务员与地方公务员的差异等问题。通过合理进行职位设置、对公务员进行“政事分类”、实现中央与地方理性互动、完善相关保障机制等方式实现我国公务员分类管理制度的创新。

关键词:公务员;行政体制改革;管理制度

中图分类号:D035.2

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)06-0090-04

科学的公务员分类管理制度是对公务员队伍进行规范管理的重要手段,也是行政管理体制改革的重要内容。《公务员法》第 14 条明确规定——我国实行以职位分类为基础的公务员管理制度,实践中受制度本身和社会条件等因素影响,该制度并未得到有效贯彻执行。2010 年深圳公务员分类管理改革试点拉开了我国公务员分类管理制度改革的序幕,本文以此为契机,以促进地方行政体制改革为视角,通过介绍公务员分类制度,总结存在问题,并以具体实际为出发点,借鉴国内外经验,创新具有中国特色的公务员职位分类制度。

一、我国公务员职位分类管理制度概述

所谓公务员职位分类制度,是指将适合分类的各种职位,依工作性质、难易程度、责任轻重及所需人员任职资格条件予以职位类别和等级系列划分的制度^[1]。通说认为,现行公务员分类管理制度是指建立在以职位分类为基础的职务与级别体系。职位分类的特点是职位设置以“事”为中心,因事设职,因职择人,以工作内容为区分,强调专业需求,强调适才适所。职位分类是其他各项具体制度的起点和基础,职位分类制度的发展水平一定程度上标志着一国公务员制度发展程度。该制度的存在和发挥使其对公务员制度的优化体现在公务员管理的各个环节。一方面,使公务员的选拔录用更加合理,对公务员的考核、培训更客观、更具针对性;另一方面,实施职位分类制度确立了行政工作岗

位责任制,有效提高了行政工作效率。

二、我国公务员职位分类管理制度存在的问题探析

虽然《公务员法》在公务员职位分类制度上进行了许多创新,但制度的建立与完善是一个长期的过程,目前我国公务员职位分类制度还存在较多问题。

(一)未能确立“政事分类”的分类方法

将公务员分为政务、业务两类,在党的十三大报告中就已经明确提出,由于某些原因,在《公务员法》中并未体现。“政事分类”只是一个管理体制的技术原则,不具有制度本质的意义^[2]。这一分类方式的缺失对职位分类制度产生了消极影响,直接体现为将一部份不适用职位分类的人员纳入了对象范围。由于未能确立“政事分类”,使公务员“官本位”思想浓厚,不能较好适应政府职能转变,不利于服务型政府建设。

(二)职务分类的科学化程度不高

“职务”是原来干部人事制度中的概念,传统的职位分类制度并不存在此概念,将“职务”引入我国公务员分类制度,是对以往干部人事制度的继承。从法律条文的具体表述看,制度设计者的意图在于将“职务”建立在“职位”的基础上,即职位是职务、职责、职权的统一,意图通过这种界定,提高人事管理的科学化程度。但具体运行中,职位与职务权重失衡,职务占据了主导。

(三)“职位设置”与“职位类别”的设置未能有效衔接

《公务员法》第 18 条规定了公务员职位设置程序,

收稿日期:2011-09-10

基金项目:四川省社科重点项目(SC10A011)

作者简介:杨斐(1985-),男,四川通江人,硕士,主要研究方向为法社会学。

第14条规定了公务员职位类别划分。依笔者看来,此两条规定并未实现有效对接,即未能在职位设置和职位类别划分之间设定依照特定标准与程序进行职位分类。有职位而无分类,有类别区分却不能以职位设置的角度进行限定,使我国公务员分类制度呈现“职位”与“分类”相脱节,“职位职务二元化”的特点。同时,《公务员法》规定了依照职位性质、特点和具体需要对公务员进行分类,但对于何种类别的职位在总职位所占比重、所适用领域未予规定,导致职位设置随意性较强。

(四)非领导职务的设置未能发挥有效作用

对公务员进行领导职务与非领导职务的划分,可以追溯到1993年的《国家公务员暂行条例》,当时设置非领导职务主要出于两方面:一是鉴于当时的司、处、科级领导职数较多,减少领导职数。二是因领导职数有限,可以解决部分没有承担领导职务的公务员待遇问题^①。然而事与愿违,制度设计的初衷已经背离。由于领导职务有限,非领导职务公务员晋升渠道单一,非领导职务的公务员权力配置过小,导致行政机构“长官意志”横行。同时,将公务员划分为领导职务与非领导职务,无异于在所有公务员中设置了“两个跑道”,大部分公务员热衷于追求领导职务,但领导职位毕竟有限,挤不进领导职位的公务员,要不失去工作热情,要不脱离公务员队伍,难以吸引优秀人才。

(五)公务员职务设置没有解决中央公务员与地方公务员的差异问题

中央与地方在公务员的职位要求、任职程序、责任大小、工作难易程度方面均有较大差异,西方发达国家对中央和地方公务员的差异都加以区分,但我国公务员分类制度全国“一盘棋”模式明显,没有反映出地方、部门的差异性、特殊性,未能有效衔接各级行政区域人员编制问题,构成地方行政体制改革的重大障碍。

三、创新职位分类为基础的公务员分类制度提供可行性对策

对公务员队伍进行职位分类为基础的分类管理制度,是一个具体的、须严格程序化的制度建构过程,也是一个长期的、复杂的需要各项配套设施和相关机制予以协调的综合性制度体系设计。

(一)合理进行职位设置是实行职位分类管理最基本的要求

1.有原则地下放管理权限

《公务员法》第10条规定了公务员管理的主管部门,确定了纵向上中央负责整体,上级指导下级,横向上主管部门指导本级公务员管理工作的体系。以西方

公务员制度改革看,通过下放管理权提高了行政效率,实现了行政目的。从我国权力的运行角度讲,政府应该从众多公共事务中抽出身来,将不好管、不该管和管不好的事情交给其他管理主体。管理经济的权力交给市场,管理社会的权力应交给社会^②。为便利地方行政体制改革,可以考虑中央在紧抓预算和编制的控制权下有原则的将管理权限适当授予地方,增强地方自主性。

2.职位设置的具体操作程序需要更加明确、规范

《公务员法》第18条规定:各机关依照确定的职能、规格、编制限额、职数以及结构比例,设置本机关公务员的具体职位,并确定各职位的工作职责和任职资格条件。试想,如果没有职位设置,只有内设机构的职责分工,极有可能导致机构之间互相推诿,行政效率低下;如果只明确机构的职责,不明确职位的职责,只能是一种粗放的管理,与社会发展需要的效率、责任追究相悖。在职位分类制度中,公务员的职位设置是最基本前提,是实现职位分类的“第一步”,合理的职位设置是规范分类管理制度的前提。首先明确各个具体职位的职责、具体工作任务,落实岗位责任;其次是要确定该职位任职资格,明确具备何种资格的人才能担负该职位。前者是明确需要干什么,后者是明确需要什么人来干,合理进行职位设置,切实做到“因事择职,以职择人”,实现公务员队伍的信息化管理、精细化管理。

(二)完善职位类别划分是实行职位分类制度的前提基础

公务员职位类别的划分实际上是为公务员职务设置多样化服务的,是优化公务员职务设置的前提^③。以深圳试点为例,其改革主要内容是将公务员细化,将69%的公务员划入行政执法类和专业技术类,实行聘任制,同时设立相对独立的退出机制和晋升系统等配套设施保障试点改革顺利进行。此次深圳改革意义重大,一方面给公务员自身压力,另一方面改变了行政机构的“懒政”和不作为。随着公务员聘任制的推进,人员流动性变大,更多具有管理技能和专业才能的人才进入公务员队伍,使公务员队伍充满竞争力。通过深圳改革的一些可行性措施,拟从静态和动态两个方面阐述创新职位分类制度的设想。

静态层面讲,改革的内容主要涉及职位类别设置的具体内容、不同职位类别所占比重、具体适用程序及配套设施的完善。依人事管理实际需要,把握三种职位类别特点,探索职位类别划分范围,慎重确定各类公务员职位适用范围,把职位类别的划分与具体操作进一步完善。其一,细化综合管理类职位。一是将公务员队

伍中所有担任领导职务的公务员统统纳入到综合管理类中;二是将政府机构中从事行政事务的公务员细化,分为行政管理和行政业务两类;三是加强对从事司法类与辅助类公务员的管理,把他们从综合管理类中分离出来,作为独立的两个类别。其二,严格界定专业技术类公务员。在职位设置时,根据专业技术类的基本特点,在最需要专业技术结论支撑的领域进行职位设置。具体做法是:把专业技术类职位划分为不同等级,同时对各个等级进行合理细化,并且适当提高专业技术类公务员的职务等次。其三,完善行政执法类职位。基于行政执法的特殊性与职位需要特定性,必须有选择地设立行政执法类职位。该职位的设置应有利于政府对社会管理,应有利于优化政府机构决策、执行、监督的协调。设定我国行政执法类公务员应集中在税务、工商、质检、环保、药监、公安、海关等政府机关,要求其具有较强的法律意识、服务意识和责任意识,具有良好的工作态度、应变能力和身体素质。对其职务级别的设计,办事员职位应是最低职位,最高职位可以设计到正处级。对于此类公务员的录用和晋升须慎重,因为他们代表着国家执行权力,务必在充分重视思想品德的基础上,结合职位特点,进行严格的考核。其四,在职位类别划分基础上完善不同类别所占比重,逐步扩大专业技术类与行政执法类在公务员群体所占比重,扩大公务员职业化范围,逐步弱化“官本位”思想。

从动态层面讲,基于行政体制改革“机构瘦身”、弱化“官本位”、追求行政效率等因素考量,可通过增加聘任制、分类转任制度等完善职位分类制度。其一,完善聘任制,《公务员法》第95条对实行聘任制的决定机关、具体职位及适用机构等进行了具体规定。与此同时,基于公务员身份的特殊性,对公务员实行聘任制应注意三个问题:一是适用范围问题,即哪些职位适用聘任制;二是适用程序,决定机关与具体适用机关的关系;三是相关配套设施完善问题,如报酬制度、权利保障制度、录用考核制度、人事争议仲裁制度等。其二,建立公务员分类转任制度。公务员系统是一个动态和开放的系统,允许不同类别公务员之间通过法定的方式和程序进行转任,在具体操作中,探索制度运行的具体内容并完善相关配套设施,保持公务员系统生机和活力。

(三)实行公务员政务类与业务类划分是实行职位分类制度的核心要求

1.对公务员进行政务类与业务类划分的依据

将公务员进行政务类与业务类划分是西方发达国家普遍做法,这仅仅是出于管理便利而在实践中形成的

技术性手段,不涉及制度本质内容,我国公务员分类制度创新需要对公务员的这种分类。我国公务员实行政务类和业务分类完全符合国家宪法和法律精神,按照其特点分类管理,不仅有利于完善公务员制度,而且有利于解决党政职能不分的问题以及党的组织部门与政府部门权力平衡问题,使各级政府组成人员的权威基础由传统的人格魅力型转化为法理制度型^⑨,实现了制度创新与社会发展的有效对接,有利于深化政治体制改革。

2.正确区分政务类与业务类两类不同公务员的划分标准

依据我国《宪法》、《国务院组织法》、《地方组织法》和《中华人民共和国公务员法》规定,在行政机关任职的政务类和业务类公务员应有明显差异,对政务类和业务类公务员的区分可根据任职资格、录用方式、管理办法、担责具体内容、管理机构以及工作评价标准等要素进行区分而设置^⑩。

3.政务类与业务类公务员划分的初步设计

根据我国对公务员职位划分规定,参照西方国家公务员分类管理的普遍经验,并结合我国国情,可进行如下设计。

政务类公务员依工作内容及性质可分为四类:第一,职业党务工作者,主要是在各级党的机关,由党的代表大会选举产生或由党的委员会任命产生的专职从事党务工作的中国共产党党员;第二,政府组成人员;第三,政治任命人员,主要是政府首长以政治任命方式确定,职位具有助理性、特派性、代表性特征的一部分人员;第四,特别职公务员,主要指由各级人大及常委会选举产生的,实行任期制并执行特殊政治职能的人员,涵盖各级检察机关检察长,各级人民法院法官,各级人民代表大会专职正副委员长、专职主任以及其专职常委等。

业务类公务员的划分,为满足行政活动复杂化和服务型政府建构需要,主要依据工作任务与实行公共服务的内容不同进行的划分:第一,行政管理类,主要负责具体的一般日常行政事务工作,成员主要包括除政府组成人员外的所有行政领导;第二,专业技术类,以技术类公务员具有的纯技术性、低替代性等特征,具体指在党政机关、人大机关、司法机关、检察机关等机构专职从事专业技术工作的人员;第三,行政执法类,纯粹执行性与现场强制性是其显著特征^⑪,主要包括直接履行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等具有现场执法职责的人员;第四,后勤保障类,把在本部门从事后勤保障工作的人员划入公务员的范围进行统

一管理,有利于行政效率的提高和行政目的的实现。

(四)中央与地方实现理性互动是创新公务员职位分类制度的重要方面

1.下放管理权限,有原则的扩大地方自主权

如上文所述,要完善公务员职位分类制度,必须准确把握和处理中央与地方关系。基于地域和职位差异,中央政府通过下放管理权限,在一定程度上发挥地方自主性,鼓励地方进行制度的改革、创新,通过部分带动整体,从而实现整体发展跨越。

2.在中央统一领导下积极发挥地方主动性

地方必须在中央统一领导下,根据地方发展特征与具体实际,把握行政体制改革的机遇,认真对待和行使中央所赋予的权力,合理地进行制度变革与创新,切实发挥地方政府制度创新的主动性。

(五)完善相关保障机制是实现公务员职位分类制度的重要保证

创新我国公务员职位分类制度,面临许多的风险困难,例如如何科学有效开展制度改革、如何设计评估指标体系、如何实现监督;另外还有来自制度创新外的障碍,如公务员观念转变、配套制度是否建立健全、体制性障碍、利益格局博弈等。因此,制度的建设必须需要相关配套设施的完善,必须有为制度创新保驾护航的相关机制。

1.相关配套设施的建立与完善

实现公务员职位分类制度的创新,一方面需要建立科学化的工作分析机制和相关评估体系的建立。另一方面,与公务员职位分类制度相对应的其他配套设施与制度,如对公务员录用、考核、职位聘任、工资报酬、权利保障、人事争议纠纷解决等制度的建立健全都须循序渐进、逐步到位,只有这样,一项制度的创新才可能获得最终成功。

2.法制建设必须与时俱进,为制度创新保驾护航

完善公务员职位分类管理制度的法制建设具有必要性和现实性。一方面,《公务员法》对职位分类制度进行了原则性规定,为职位分类制度具体实施指明了行动方向。但是,公务员分类管理制度作为一项重要的人事管理制度,仅仅有一部基本法规是不够的。《公务员法》是公务员管理的基本法,对一些具体措施的贯彻落实和一些管理的具体环节还需要具体的配套法律、法规实现,对公务员进行有效管理的法律法规应该是一个完善、严密的制度体系。另一方面,社会主义法治社会的建立,行政体制改革的如火如荼,公务员分类制度的改革、创新,需要相关规制机制对改革成果予以确认,需要相关法规作为保障。

参考文献:

- [1] 徐银华,石佑启,杨勇萍.公务员法新论[M].北京:北京大学出版社,2005:56.
- [2] 田培炎.公务员制度的理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,1993:223.
- [3] 宋世明.走出公务员分类管理制度的十字路口[J].新视野,2003,(6):53-55.
- [4] 姚玫玫.论服务型政府建设中的行政文化创新[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(3):13-16.
- [5] 应松年,宋世明,仲崇东.公务员法释义[M].北京:国家行政学院出版社,2005:13.
- [6] 黄卫平.我国公务员分类制度可行性研究[J].开放时代,2000,(11):72-81.
- [7] 曹志.建设有中国特色的国家公务员制度[M].北京:新华出版社,1998:43.
- [8] 宋世明.创新中国公务员分类管理制度的立法思想[J].行政管理,2003,(5):15-17.

责任编辑:陈于后

A Study on Feasibility and Countermeasures of Improving the Classification Management for Civil Servants in China

YANG Fei, MA Li-shun

(School of Law, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: As the impellers, the civil servants play an important role in the reform of administrative system. The civil servants classification system was influenced and constrained by many factors, for example, the type of category of conduct of public affairs does not exist; job settings and job category are not effectively related; the position of non-leadership does not show its function and so on. In this regard, putting forward a reasonable set of positions, making differences in the conduct of public affairs category, achieving a rational interaction between the central and local civil servants and improving the relevant protection mechanisms are the keys to innovate the classification management for civil servants in China.

Key words: civil servants; administrative system reform; management system