

我国《公务员法》的继承与创新

冯军

2005 年 4 月 27 日全国人大常委会通过, 将于 2006 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国公务员法》, 是我国第一部带有干部人事管理总章程性质的法律。这部法律的颁布和施行是我国贯彻“依法治国, 建设社会主义法治国家”治国方略所取得的又一重大成果, 对在新时期建立和保持一支政治坚定、高效精干的国家工作人员队伍, 进一步推进我国干部人事制度的现代化, 将产生积极而深远的影响。

一般认为, 近现代意义上的公务员制度最早产生于英国。1870 年英国借鉴中国科举制度的优点, 确立了通过公开竞争考试录用政府职业文官的制度, 公务员制度由此发端。在英国的影响下, 西方国家在 19 世纪普遍建立了以公开考试、竞争择优为基本特点的公务员制度; 20 世纪以来特别是第二次世界大战以后, 多数发展中国家至少在法律上也实行了公务员制度, 公务员制度成为世界范围内国家公职人员人事管理制度的主流及其现代化的基本标志。

公务员制度是民主、法治的产物。“公务员”一词在其词源上就具有浓厚的民主性质。在君主专制的时代, 国家官员是国王的奴仆, 但在民众面前他们却是高高在上、享有特权的“官”; 而在民主国家, 国家公职人员从国王的私臣转变为人民的“公仆”, 他们不是公务“官”, 而是公务“员”, 法律称谓的改变意在表明和强调国家公职人员政治上对民主的从属性, 以及法律上与普通民众的平等性。在公务员制度产生前, 人类社会曾历经世卿世禄、察举征辟、九品中正、科举以及恩赐官职和政党分肥等各种形式的国家人事制度, 这些制度共同特点是国家官员选拔和使用上的“人治”。血缘、身份、地位、关系、派性、长官主观意志和个人偏好是官员选拔和使用过程中的主要因素。我国古代科举制具有一定的法治因素, 是封建社会最先进的国家人事制度, 但其本质以及它所处的政治和社会环境仍然是封建人治的, 所以逃脱不了在清末衰亡的命运。公务员制度与过往一切形式的国家人事制度相比最大的区别在于它是法治的, 能够通过公开考试、职位保障、人事权力的制约平衡等一系列法律机制抑制任人唯亲以及其他滥用人事权力的行为, 以确保选拔真正优秀的人才, 并激励和保障其为国家提供勤恳敬业、优质高效的服务。

我国在 1999 年就已经通过国务院的行政法规(《国家公务员暂行条例》)公务员制度, 实现了干部人事管理制度的一次历史性的跨越。与《条例》相比, 《公务员法》的创新和发展主要体现在以下几个方面:

第一, 关于公务员的定义和范围。《条例》所定义的“国家公务员”, 仅指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”, 范围较窄。《公务员法》以“公务员”取代“国家公务员”的提法, 并大大扩大了公务员的范围。《公务员法》第 2 条规定:“本法所称公务员, 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人员”。在我国, 同时符合“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”这三个条件的人员, 包括 7 大系统的工作人员, 即(1)中国共产党机关的工作人员;(2)人大机关的工作人员;(3)国家行政机关的工作人员;(4)国家审判机关的工作人员;(5)国家检察机关的工作人员;(6)政协机关的工作人员;(7)民主党派、人民团体和群众团体机关的工作人员。

由此可见, 《公务员法》界定的“公务员”与《条例》规定的“国家公务员”已不可同日而语。“国家公务员”仅限于国家行政系统, 是与“法官”、“检察官”等并列的一个概念; 而“公务员”是一个覆盖面非常广的概念, 不仅包括法官、检察官等国家机关的工作人员, 而且还包含党的机关、政协、民主党派、人民团体和群众团体等非国家机关的工作人员, 其范围已接近于传

统的“国家干部”，仅将国家事业和企业单位的国家工作人员以及历来自成一体的军队干部排除在外，在这个意义上，差不多可以说《公务员法》是我国干部人事管理的基本法。

重新定义并扩大公务员的范围，是《公务员法》相对于《条例》最大和最引人瞩目的变化之一，同时，《公务员法》所界定的公务员范围也反映了我国公务员制度的鲜明特色。

第二，关于职位分类原则。在公务员管理上长期存在“通才说”和“专才说”两种理念，“通才说”强调公务员知识和能力的通用性，不重视特定公务员职位所要求的特定条件和技能。“专才说”则注重公务员不同职位之间的差异对公务员的不同要求。与“通才说”相对应的是公务员“品位分类”的管理模式，而与“专才说”相对应的则是公务员的“职位分类”管理模式。随着国家事务专业化程度的不同加深，品位分类的管理模式总体上已为职位分类的管理模式所取代或者说已经融合到职位分类的管理模式之中。

1993年的《条例》即确立了职位分类的管理原则，但当时有关职位分类的规定比较笼统，没有明确规定公务员的职位类别，而《公务员法》则将公务员职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别，对公务员按不同类别实行分类管理。《公务员法》还规定，国务院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。与《条例》相比，《公务员法》有关职位分类的规定更加具体，操作性更强。

第三，关于职务分类与职务层次。《公务员法》在公务员职务分类上沿袭了《条例》的规定，将公务员职务分为领导职务与非领导职务，但不少职务层次的称谓与《条例》的规定有所不同。如领导职务中的“国家级正职”、“国家级副职”，非领导职务中的“副巡视员”、“副调研员”的称谓即为《条例》中所没有的内容。

第四，关于职位聘任。设专章系统规定公务员职位聘任制度是《公务员法》的一大亮点。《条例》仅原则规定“国家公务员职位实行委任制，部分职位实行聘任制”，至于哪些职位可以实行聘任制，聘任的具体程序如何，皆为立法的空白。《公务员法》填补了《条例》在这方面的空白点，明确规定了聘任的基本条件、程序、聘任合同与聘任制公务员的工资制度以及解决聘任制公务员与所在机关之间聘任争议的人事争议仲裁制度等，为公务员聘任制的实施和完善提供了更为全面和具体的法律依据。

第五，关于职务任免与升降。《条例》曾规定公务员职务实行委任制和一定范围内的聘任制，未对选任制作出规定，这不完全符合我国公务员任职的实际情况，为此，《公务员法》规定，公务员职务实行选任制、委任制以及一定范围的聘任制。此外，该法还吸纳近年来人事改革的经验，对竞争上岗、面向社会公开选拔公务员、任前公示和任职试用期制度作出规定。

第六，关于纪律与惩戒。《公务员法》在公务员纪律和惩戒方面有不少创新的规定。主要表现在三个方面：一是规定公务员负有拒绝执行上级明显违法的决定和命令的义务，如违反该义务，需承担法律责任；二是具有规定了各种处分形式的处分期间，从而加强了对被处分人权益的保障；三是在程序上明确规定了处分机关对被处分人的告知义务以及被处分人的陈述权和申辩权。

第七，关于工资福利保险。《公务员法》明确规定公务员实行国家统一的职务与级别相结合的工资制度，任何机关不得违反国家规定自行更改公务员工资、福利、保险政策，擅自提高或降低公务员的工资、福利和保险待遇；在工资构成上规定公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金；以及规定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，并将调查比较的结果作为调整公务员工资水平的依据。上述规定与《条例》的相关内容相比均有较大突破。

第八，关于辞职和辞退。辞职本是公务员的一项权利，然而，《公务员法》对公务员辞职的认识和规定更为深化，不仅规定了作为公务员权利的辞职行为，而且还规定了义务性的辞职行为，尤其是领导成员的引咎辞职和责令引咎辞职。在辞退方面，《公务员法》基于公正和人道的考虑，明确规定了不得辞退的法定情形。

除了上述创新和发展之外，《公务员法》还有其他许多值得关注的变化，如明确规定了公务

员的一般条件和禁止条件、不再规定省级以上政府部门新录用公务员须有基层工作经历、将考核等级由三个等次改为四个等次、对挂职锻炼作出更加全面的规定以及明确公务员不服申诉决定有权提出再申诉等。

总之,《公务员法》对公务员以及公务员的选拔和使用提出了更高的要求,与此同时,也从实体和程序两个方面加强了对公务员合法权益的保障。这部法律立足于我国干部人事管理实践和改革的成就和经验,较好地反映了我国干部人事管理的国情以及新时期干部人事管理面临的新的形势和任务,它的施行无疑将促进我国干部人事管理水平的进一步提高,并加快我国干部人事管理法治建设以及干部人事制度改革的进程。