



研究人员风采

张敏

- 个人简介
- 文章总汇
- 科研项目及成果
- 图片信息
- 联系信息

文章总汇

张敏：英国公务员任职制度对我国的启示

——基于英国公务员罢工运动的思考

2011-01-07 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

中国人事科学研究院公务员管理研究室 张敏

金融危机影响下的英国公务员罢工运动

2010年3月8日开始,英国司法、税务、边检等多个部门大约25万公务员展开为期两天的罢工行动,包围国会、皇家法庭和新苏格兰场的警察总部,抗议政府计划减少遭裁员公务员的经济补偿。这是英国公务员自1987年以来最大规模的罢工。

这次罢工对伦敦的公共服务产生了较大影响。法院审讯延迟,驾驶考试取消,港口、就业中心、福利办公室、税务中心、警方紧急求助中心等服务均受影响,严重有组织犯罪署警员和海岸警卫队员也加入,伦敦上议院的保安人员更是25年来首次参与罢工行动。3月8日、9日这两天,英国一些法庭取消了案件的开庭审理,数千人次的考试也被推迟进行,办理护照、边检、急救、呼叫中心的业务也受到影响。威尔士公务员工会成员有75%都参加了罢工,而威尔士议会9日的会议也被迫取消,改在第二天进行。9日公共服务和商业服务工会还在伦敦市中心举行了游行。

此次英国公务员罢工运动是由政府削减开支导致的。全球经济危机使英国经济陷入长达18个月的衰退,政府不得不花费大量资金救助金融机构。据估计,英国2010年的财政赤字将上升到国内生产总值(GDP)的12%以上。政府决定大幅削减行政开支以降低赤字。一方面,从中央到地方的各级政府部门都进行裁员减支,不少公务员们拿到解雇信时大呼“不公平”。另一方面,为减少财政赤字,工党政府还决定修改公务员补偿方案,减少被裁公务员的经济补偿。根据英政府提出的新标准,年薪在3万英镑以上的公务员一旦被裁减,最多会被支付两年的薪金作为补偿。这意味着被裁退公务员所能够获得的补偿金将减少1/3,遭解雇公务员会损失数万英镑。由此,英国第五大工会组织公共和商业服务工会宣布,63%的成员投票支持举行大罢工,81%的人赞成禁止加班。公务员不允许政府“便宜地”裁掉他们。

英内阁办公厅官员强调,政府推出的新改革计划无论对公务员还是纳税人来说,都是公平的。英国政府之所以可以在赤字情况下采取针对公务员的裁员减支行动,原因在于其公务员任职制度的特性。

英国公务员任职制度的特点

英国是典型的议会内阁制国家。议会是最高立法机关,由上院和下院组成。政府是最高行政机关,政府的核心是内阁,由首相和重要大臣组成。英国公务员队伍,为一支协助向英国君主及国会问责的内阁大臣、常在的官僚制队伍。

从历史的角度来看,英国文官的任用方式大致经历了“恩赐官职制”、“政党分肥制”和“考试录用制”三个阶段。在十七世纪中叶,英国是一个封建君主专制的国家,所有官职由国王凭借门第和忠诚度恩赐给臣民。英国的公务员称为“Crown servant”,即“国王/女王女的仆人”。1700年英国通过的《吏治澄清法》规定,“凡接受皇家薪俸及年金的官吏,除各部大臣及国务大臣外,均不得为议会下院议员”。十八

世纪末期，政府中开始出现职业行政官员，这就是英国近代最初意义上的文官。十九世纪初，国王的权利逐渐向议会转移，英国的两党制日趋成熟。1805年，英国财政部首先设立一个常务次官，其地位相当于副大臣。但是在这一时期，政府各部的行政官吏任命是以党派关系为基础的，腐败现象非常普遍。十九世纪三十五至四十年代，几个主要的部也都建立了常务次官。在此基础上，新兴资产阶级要求革除旧的文官体系，建立新的廉洁文官制度。此后，政府各部公开考试，择优录用。

1853年的由英国政府委派的诺斯科特和屈维廉提出了《关于建立英国常任文官制度的报告》（《诺斯科特—屈维廉报告》），认为当时英国的文官制度不足以为政府吸收优秀人才，建议将官员分为政务官和事务官两类，事务官即文官，职务常任，不参加党派之争；提出建立现代文官制度的基本原则之一：“凡初任人员都应按规定的年龄从学校毕业，通过竞争考试表明具有通才智力后才能被择优录用”（Wiener, ），无过失不受免职处分。

1870年英国内阁颁布了有关公务员制度的枢密令，成立了由3人组成的，处于独立地位的吏治委员会，专门主持公务员的考选事宜，从而标志着世界上首例现代意义的公务员（常任文官）制度的建立。以后，英国的政府官员就分为两大类，第一类是政务官员，包括各部大臣、副大臣和政务次官；第二类是常务官员，即通常所说的文官，包括常务次官、副常务次官和助理次官、主管等。前者随内阁的变更而进退，后者不同内阁共进退。英国成为西方最早划分政务官和事务官，并进行职务分类管理的国家。原来的“Crown servant”也改为“Civil servant”，通常也译为“文官”，指的就是中央政府系统非选举产生及非政治任命的事务官，不包括经选举或者政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。

纵观英国公务员制度的发展史，其公务员任职制度具有如下特点：

一是政治上中立。政务官以外的政府工作人员为事务官，构成了通常所说的文官队伍或公务员队伍。公务员不会因政权或执政党的更替而更换。公务员主要的工作是执行政策，而非制订政策；政策失败，公务员亦不用下台，以确保社会稳定。

二是建立公务员执业资格制度，强调公务员的职业性。统一职业能力标准，实行公务员执业资格考试制度。公务员由这一相对中立的考试制度招聘，以确保公务员的才能。英国政府规定，各部门无权任命没有通过录用考试考取并获得文官委员会给予的合格证明书的人员充当公务员（张楚筠，2008）。因而公务员体系已象其他行业一样成为一个单独的利益集团，并需要专门机构（英国的“惠特利委员会”）来调节公务员集团与政府之间的关系。

三是引入合同雇佣制与临时聘用制的用人方式。20世纪80年代以后，随着公共选择理论和管理主义理论的兴起，英国等西方国家公务员终身任期制受到猛烈冲击。英国针对某些特殊职责或专业性很强的政府职位，实行了公务员的合同制管理模式。合同雇佣制和临时聘用制已日渐成为公共部门以及政府机构用人的常见方式。

文森特·怀特评价英国公务员制度时说道：“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，原先占主导地位的共同价值观念的破碎，公务员组织内部受到了撼动。”正是以聘用制为代表的灵活用人方式在英国公务员任职中的大规模使用，使政府赤字压力下裁减公务员、压缩开支成为可能。更为重要的是这些方式能够在一定程度上增强公务员队伍的流动性，打破公务员不思进取，能进不能出的局面。对比我国公务员任职制度的特点，我们可以得到许多有益的启示。

我国公务员任职制度的特性

1987年，党的十三大决定在我国推行公务员制度，经过20多年的实践探索，逐步形成了具有中国特色的公务员制度。对比我国与英国的公务员任职制度，我们可以发现其中的区别值得思考。

首先，我国的公务员制度，不是西方那样的多党竞争的产物，不搞公务员“政治中立”；而是建立高效率的政府工作系统的需要，是在中国共产党领导下的社会主义人事管理制度。公务员要服务于党的路线，在政治上同党的路线保持一致；可以参加政党及政党活动；有选举权和被选举权；应当积极参与国家政治生活，行使当家作主、管理国家的权利，国家重视公务员在政治生活中的地位和作用。

其次，不实行政务官与事务官的划分。在我国公务员制度中，政府组成人员与公务员之间也不是互相封闭的，公务员可以通过选举和人大决定任命成为政府组成人员；政府组成人员在不承担这种职务时（非因处分原因），也可直接回到公务员队伍。

再次，我国公务员以委任制为主，“职业相对稳定”。根据我国目前实际情况，公务员为委任制为主，各类干部的职业一直都是稳定的，公务员不存在职业不稳定的外部因素（侯建良，2007）。

1993国务院批准发布的《国家公务员暂行条例》对职位聘任制曾有过半句话的规定，即第四十五条：“国家公务员职务实行委任制，部分职务实行聘任制。”但是，对哪些职务实行聘任制，聘任制如何实行

等，没有进一步的规定，因而在公务员条例的实施中，实际没有实行聘任制。

2002年开始，我国吉林省、珠海市、深圳市等一些地方政府也开始了公务员聘任制与政府雇用制试点。2006年1月1日起实施的《中华人民共和国公务员法》第16章专门规定了公务员实行聘任制的基本要求，对可以实行聘任制的两类职位、招聘办法、聘任合同的签订、合同内容、聘期以及因履行聘任合同发生的争议处理办法，都作出了规定。

首先，可以实行聘任制的职位有两类：专业性比较强的职位和辅助性职位。这两类职位具体指哪些职位，将来配套法规应作出明确规定。机关在实行聘任制时，还有两个条件，一是要将具体方案报省级以上主管部门批准；二是涉及国家秘密的职位，即使是专业性较强或者辅助性的，也不能实行聘任制。

其次，规定了聘任制公务员的招聘办法：一是参照公务员考试录用程序进行公开招聘；二是按照批准的方案直接选聘，直接选聘也要执行公开、平等、竞争、择优的原则，严格按照德才兼备的用人标准、用人程序，而不是由有关领导个人说了算。

再次，明确了签订聘任合同的相关内容。机关招聘到合格的人员后，要与被招聘人签订书面的聘任合同，内容包括合同期限、职位及其职责要求、工资福利待遇、变更或解除合同的条件、违约责任等等。聘任合同在协商一致的情况下签订，签订的内容不得违反法律法规的规定。在法律法规规定以及合同约定的终止条件出现时，聘任合同即行终止；聘任合同经双方协商一致也可以变更或解除。

总的来说，《公务员法》明确了聘任制与选任制、委任制一样，都是公务员的一种任职方式。但聘任制又有自己的显著特点。一是实行合同管理。聘任关系确定后，机关对聘任制公务员的管理主要是依据公务员法和聘任合同进行的。二是平等协商。在聘任关系确定过程中，机关与应聘人员的地位是平等的。在签订聘任合同以后，虽然机关与聘任公务员的关系已经变成隶属关系，但双方仍然可以通过协商一致，变更或者解除聘任合同。三是任期明确。聘任制公务员都有明确的聘任期限，《公务员法》规定为一至五年。聘任期满，任用关系自然解除。需要时，可以进行续聘（张柏林，2007）。

按照《公务员法》的精神，深圳市从2007年1月开始了公务员聘任制的试点工作，目前已基本建立了聘任制公务员管理制度体系，并招聘了两批共53名聘任制公务员。从2010年起，深圳扩大聘任制公务员招聘规模，在有行政编制空缺的前提下，争取每年补充1000名左右聘任制公务员。2010年3月公开招考了350名行政执法类聘任制公务员，在社会上引起了很大反响。2008年6月上海的浦东新区首批聘任制公务员走上工作岗位。公务员聘任制逐渐扩展到全国许多城市。

启示：公务员任职制度终身制还是合同聘任制？

英国强调公务员“职业化”，把公务员工作看成是与其他产业行业没有多大区别的一种职业，在公务员职位中广泛采用聘任制，这与其对公务员职业的认知以及赋予公务员职位的职责特点有直接关系（侯建良，2007）。我国公务员任职制度的这些特性是党情、国情的体现，在促进经济发展和社会进步方面发挥了关键性作用。但从发展趋势来看，如何适应形势变化建立兼具灵活性和稳定性的公务员流动机制，如何更加有效地实现公务员“能进能出、能上能下”，建设透明、高效的政府，是我们从英国公务员任职制度中得到的重要启示。

公务员聘任制度的产生和发展有其深厚的社会背景，是在对现代公务员制度批判的基础上发展而来的。它产生的理论根据主要有：以“重新塑造政府”为目的新公共管理理论，公共组织的权变理论，以及以布坎南为代表的公共选择理论。他们为公务员聘任制的发展提供了坚实的理论基础。在性质方面，聘任制公务员独立于公务员体制之外，属体制外人员。在聘用形式上，主要采用的合同制，合同期限较短。所聘用人员与用人单位之间签订雇佣合同，在雇佣合同中包含有雇员的工作职责和任务，雇员要完成合同中规定的工作任务。公务员聘任制主要面向需要具备专门技术和知识的金融、法律、经贸、信息、高新技术领域的工作岗位，以及一些政府办公的辅助性工作岗位（于强，2009）。

从我国的实践来看，公务员聘任制与委任制相比，其特点是引入市场机制，用人开放灵活，对人员的竞争激励性更强，有利于提高工作效率。具体表现在以下几个方面：

首先，聘任制作为公务员任用的一种形式，可以拓宽选人、用人渠道，吸收多样化的优秀人才，改善公务员队伍结构，增进机关与社会人才的交流，进一步体现公开、平等、竞争、择优的原则，有利于提高公务员队伍的整体素质，增强机关的活力。

其次，实行聘任制可以满足机关对一部分较高层次专业人才的需求。有些职位需要特殊的技能、经验，而机关一是难以培养，采用通常的调任和工资报酬也难以引进和留住这类人才，采用聘任制这种灵活方式则能较好地解决问题。为机关聘任高层次人才提供了政策保障，有利于吸引各领域高端人才参与政府管理，提高政府的规划、研究和决策水平。

再次，聘用制规定了选聘方式和协议工资制度，可以降低对一部分职位的用人成本。对于一些社会通用

性较强的事务性、辅助性职位，机关可以按照规定从社会上招聘，不需要时可以按照合同解聘，不必经过统一举行的考试录用和长期培养。

最后，公务员聘任制在进入和退出机制上更加灵活，随着养老、失业等保障制度的实施，有利于公务员寻找别的职业道路，传统公务员的“铁饭碗”逐渐变成“瓷饭碗”。当前，我国服务型政府建设不断取得新进展，信息公开更加透明，官员问责力度不断加大，在这种形势下，打破“官本位”、消除论资排辈，真正实现公务员能上能下、能进能出和劳有所值，正是规范行政权力、提高行政效率的重要内容。公务员聘任制无疑将有利于加强公务员队伍建设，进一步提升政府形象。

关注：公务员聘任制中的关键问题与解决

当前，我国政府雇员制与聘任制在发展过程中还存在一定的局限性：首先是政区级别偏低，雇员范围普遍过小，政府雇员制的整体优势无法有效发挥；其次是雇员流动性弱，对雇用期限、续聘次数、回避机制等规范不足，动态用人模式难以实现；再次就是成本失控，各地片面实行高薪策略，使得政府雇员制成了“高薪聘用制”的代名词（蒋嵘涛，2010）。

探索职位聘任制，反映了我国政府提高管理水平和管理效率的需要，这与当今国际社会的理念是一致的。但我们仍需要就以下问题对公务员聘任制进行思考和研究：

一是适用法律适用的问题。公务员法第九十九条规定：“机关依据本法和聘任合同对所聘公务员进行管理。”也就是说，公务员聘任制的制度依据一是公务员法，二是合同。两个依据的关系有点类似一般规定和特别规定的关系：合同规定必须符合公务员法的一般原则，合同有特别规定的事项要执行合同。具体说来，聘任制公务员也要执行：（1）关于在编制限额内，有职位空缺才能任用的规定；（2）关于公务员的条件、义务和权利的规定；（3）关于考核的基本内容、程序和等次的规定（也可另外约定不违反考核原则的具体考核形式）；（4）关于奖励的规定；（5）关于纪律的规定；（6）关于回避的规定；（7）关于国家正常退休年龄的规定；（8）关于控告的规定等。因此，公务员聘任制既要遵循《公务员法》，也要遵循《劳动法》，在一定程度上导致了法律适用上的混乱，在新《劳动合同法》颁布实施的法律背景下，公务员聘任制的发展迫切需要明确法律适用问题。

二是用人方式创新需要克服观念上的障碍。公务员制度实行委任制，而聘任制的用人模式与企业相同，是市场化的。面对政府雇员制这样一种官僚体制之外的用人方式，公务员队伍中或多或少地存在抵触心理，政府雇员在工作中很容易沦为公务员的“下级”和“仆人”（蒋嵘涛，2010）。因此，在当前官本位意识依旧浓厚的政治文化下，如何克服政治文化障碍，减少公务员对聘任制的抵触心理显得尤为必要。

三是管理方式有待规范。政府聘任的工作人员按照合同进行管理，是一种企业化的管理模式。管理过程中，那些与任用、待遇有直接关系的事项，一般都执行合同，而不执行公务员法的一般规定，例如聘任担任的职务、职责要求、聘期、变更或解除合同的条件、聘期内的工资、福利、保险待遇、双方违约应当承担的责任等，都要执行合同，而不执行公务员法关于录用、职务任免、职务升降的规定，关于处分办法、交流办法的规定，关于初任培训、任职培训、在职培训的规定，关于辞职、辞退及退休的规定，关于工资福利保险待遇的规定，关于申诉的规定等。总的来说，聘任制在聘用期限、职位回避、薪酬待遇、培训交流、离职待遇等方面规范不足。这种零散混乱的管理局面，妨碍了聘任制的健康发展。应该根据实际工作需要，积极运用现代公共组织人力资源管理的技术和方法手段来对公务员聘任制定一个完整的规划。

四是效率提升与成本控制问题。当前各级政府部门正普遍面临着机构膨胀与核心人才缺乏的双重压力，只有缩减现有公务员编制的基础上引入政府雇员，才能控制财政供养人员的模糊，否则只会造成“闲着媳妇请保姆”的尴尬局面，导致总成本恶性扩张（蒋嵘涛，2010）。引入公务员聘任制的目的之一就是提高政府效率，降低行政成本。因此，一方面要重视聘任制公务员的绩效考核工作，考察其工作表现、工作能力、工作方法、工作态度，提升聘任制公务员的工作效率。另一方面，在充分发挥和调动公务员积极性基础上，政府需要根据实际工作需要职位进行合理分类，科学地确定各类聘任制公务员的招聘规模。

以公务员聘任制为代表的公务员多元任职方式在我国许多城市都取得了明显效果，但现实中不断出现的情况和问题需要我们跟踪研究和思考。加强公务员聘任制等政府雇员方式的理论研究，规范管理各种雇用形式，一定能不断促进我国政府人事制度改革继续深化，推动公共服务型政府建设进程逐步加快。

参考文献：

1. [英] 文森特·怀特：“欧洲公共行政现代化：英国的个案分析”，载于《西方国家行政改革评述》，国家行政学院出版社1998年版，第245-246页。

2. [英]约翰·格林伍德等著。英国行政管理[M]北京：商务印书馆，1991，第117页。
3. J. H. Wiener. A Documentary History of Domestic Policy 1689-1973. London, Volume2
4. 张柏林，《〈中华人民共和国公务员法〉释义（修订本）》，2007年版。
5. 侯建良，“公务员发展制度纪实”，中国人事出版社，2007年版。
6. 刘金丽，“公平与科学：英国文官考试制度的原则”，《消费导刊》，2009年第6期。
7. 于强，“政府雇员制在我国运用的新方式：公务员聘任制”，《管理观察》，2009年第4期。
8. 蒋嵘涛、廖英奇，“中国政府雇员制的现状与发展研究”《管理现代化》，2010年第1期。

来源：《公务员职业道德学习读本》

[>>返回](#)

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652
科研管理处：010-84635686、84622949
京ICP备10211434号