

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

毛 桂 荣

前言：本人 2018 年 3 月至 2019 年 3 月在牛津大学访问期间，曾有机会旁听牛津大学中国研究中心的研究会（University of Oxford China Centre Mandarin Forum，周五中午）。2021 年 10 月 15 日受邀在这个研究会做了一次关于中国公务员制度的研究报告。报告主要解释中国公务员制度的基本架构及其问题，同时也提出了一些个人的改革建议。为了便于理解，课件主要以图表方式解说。这个报告基本包括了我对于中国公务员制度的基本认识。鉴于此，这里将这个报告的内容改写成文字版，将报告的主要图表收入本文。本文表格甚多的理由在此。另外，此文源于讲稿课件，省去参考文献。大部分的内容源于我的研究，文献可以参阅本人先前的研究论文。（2022 年 6 月 4 日记）

1，探讨的问题：中国公务员制度

现代国家（民主政治）离不开政党政治，也需要公务员制度。可以说，政党政治和公务员制度是现代国家必不可少的基本（参见表-1）。中国共产党提出“科学执政”、“民主执政”、“依法执政”等口号，同时也构想“推进国家治理体系和治理能力现代化”，有其必然。事实上，中国在 1980 年代开始建设公务员制度至今已有近 40 年的历史。如果以 1993 年的〈国家公务员暂行条例〉为起始，至今也有近 30 年的历史。其中，有 2005 年末成立、2006 年实施的〈公务员法〉（以下称 2006 年公务员法），也有 2018 年末修改成立、2019 年实施的新〈公务员法〉（以下称 2019 年公务员法），更有伴随公务员法的实施而制定的各类法规以及细则。重要的有执政党公布的〈党政领导干部选拔任用工作条例〉（2002 年公布，最新修改

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-1 各国政府职位的人事（政治家、政治任命、职业公务员）

	美国	英国	法国	德国	日本	参考：中国	
政府结构	总统制	议会内阁制	半总统制	议会内阁制	议会内阁制	党管干部	
(主要官职的任命状况)							
大臣(部长)	政治任命	国会议员(兼职)	国会议员(辞职)	国会议员(兼职)	国会议员(兼职)	选任制	
副大臣(副部长)	政治任命(副部长官)	议员	国会议员(辞职)		国会议员(兼职)	委任制	
次官	政治任命	议员 官僚		议员 官僚	官僚		
政务秘书		议员			政务秘书		
局长	外部任命	官僚	官僚	官僚	官僚		
大臣幕僚等参谋人员	任命(长官参谋)	外部(特别顾问)	官僚(大臣官房/办公厅)	大臣办公室主任, 秘书官等近乎政治任命	大臣事务秘书为职业公务员		
(政治家, (包括外部与官僚的) 政治任用, 职业公务员的比较)							
选举的政治家进入政府执政	几乎没有议员辞职进入政府执政	执政党议员100多人进入政府执政	大臣30人的大约70-80%为议员(辞职)参与执政	执政党议员30多人进入政府执政	执政党议员70多人进入政府执政	党和国家领导人, 领导成员	
政治任命职务	总数	政治任命大约3000人	70多人 为政治任命的特别顾问	局长级约600人, 大臣办公室约700人 政治任命(官僚)	大约400人(官僚)政治任命	少数	党政领导干部
	人才供给	外部(智库)	外部	在职高级官僚	在职的高级官僚	外部或元高级官僚	内部, 外部
	政权交替	大部分免职(共进退)	大部分免职(共进退)	部分局长级, 全部幕僚共进退	部分共进退, 免职	基本免职	任期制(党管干部)
职业公务员最高职	副局长	事务次官	副局长	副局长	事务次官		

为2019年版), 还有各类公务员职级、职等、晋升等其他细则。最近几年公布的有: 2016年7月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《专业技术类公务员管理规定(试行)》和《行政执法类公务员管理规定(试行)》, 由中共中央办公厅于2019年3月印发、2019年6月1日起施行的《公务员职务与职级并行规定》等。关于公务员的法规内容非常详细, 也非常复杂, 其中有党的“法规”, 也有政府的条例或规定。至于政府法律, 共产党(中央组织部)发出的规定, 中共中央办公厅以及国务院办公厅联合印发的规定, 中共中央办公厅公布的各类法规或规定

的法律效力问题，这里不做讨论。本文主要讨论公务员制度的构建问题。

本文的探讨认为：首先，中国公务员制度的建设受制于共产党的领导，党管干部的原则以及党管干部的具体制度干涉了公务员制度的建设。公务员的人事管理、特别是晋升的制度设计与具体实施取决于党的组织部门的审查和决定，其中党政领导干部选拔任用工作条例是制度的关键，党的组织部门（中央组织部）是最重要的人事管理机构。2018年的机构改革将国家公务员局撤并至中央组织部是其结果。公务员制度的意义大减。公务员制度退化为党的干部制度。

第2，与上述特征相关，公务员制度中的职位分类制度，实质上是干部制度，是其身份等级制。职位分类制的基础是以“事”、也就是“职位”为起点的制度。领导职务的层次规定（正副国级等），综合管理类公务员的职级（巡视员等的职级序列）以及公务员的级别（共27级别）的规定，不以“事”为起点，而是以“人”为起点。现行的分类制和等级制是公务员的身份等级制。而这个身份等级制正是干部制度的特征之一。公务员制度在分类等的设计上，事实上继承了干部制度的基本框架。27级的级别制事实上也是干部制度的翻版。

第3，由于身份等级制的设计，从基层的办事员或科员（级别为27级），上至国家主席（级别为1级）正国级的身份等级制，地方政府，特别是县级以下政府公务员的晋升渠道不足。在“县处级”等的身份等级制下，比如县级政府领导职务的最高职位是“县处级”，与县处级的领导职务层次相对应的综合管理类公务员的最低级别是“调研员”。无论是领导职务，还是一般公务员，在县级以下政府机构，公务员的晋升层次不足。公务员的级别改为27级，主任科员改为1-4级等的改革是为了增加晋升阶梯等需要。县级以下政府的晋升年限的加长也是为了回避晋升层次不足的问题。但是，这些改革未能根本解决问题。政党执政与公务员制度的共存，中央与地方的公务员制度的分离才是解决问题的根本。诚如是，公务员制度中的等级制（也是干部制度）需要改革或淡化。废除党的干部制度才是问题的根本。

2. 公务员的范围，制度框架

在探讨公务员制度的建设的开始，有必要探讨“公务员”的概念范围。“公务员”一词是在1980年代以后出现的，至今公务员还不是宪法的概念（非宪法用语）。以法规规定的公务员概念首先是1993年《公务员暂行条例》（国务院规定），而以法律规定的是在2006年的《公务员法》。中国的宪法和刑法使用的概念是“国家（机关）工作人员”，公务员法规定的公务员的概念在宪法等法规中没有出现。在中国政治的现实，“干部”或“党政领导干部”的概念更为重要。干部的概念在公务员法中也有使用（党管干部原则），更有《党政领导干部选拔任用工作条例》的规定（参见表-2）。“公务员”一词在日本和台湾都有使用，但是各有特征。我分析日本的特征是一词（公务员）多义，不同的法律中规定的公务员的范围各异。

表-2 概念比较：国家工作人员，干部，公务员

法律等	用词	基本定义
中国刑法（2001年修改）	国家工作人员	国家机关中从事公务的人员。国有企业、事业单位，以及其他依照法律从事公务的人员，以国家工作人员论。
中国宪法（1982年，2018年第5次修改）	国家工作人员，国家机关工作人员	政党与政协，国有企事业单位的人员，军人是否包括在内不明。
党管干部原则（公务员法第4条）	干部（国家干部）	官方统计国家干部4千万人，包括党政干部，企事业干部/技术人员，军队干部等。
党政领导干部选拔任用工作条例（2002-2019）	党政领导干部	相当于乡科处级以上领导职务（干部）。
公务员法（2006年）	公务员 （除工勤人员以外的机关工作人员）	共产党，民主党派/工商联政党，政协，立法，行政，司法组织人员为公务员范围。部分事业单位，人民团体按许可参照公务员法管理。 不包括国有企业等人员；军人也不包括在内。

台湾是多词多义。而现在的中国是3词（国家工作人员，干部，公务员）多义（参见表-3）。

表-3 公务员相关概念的比较分析

序号	日本	中华民国时期/中国台湾地区	中国大陆地区	分析
1	“刑法” / “国家赔偿法”：公务员	“刑法”/“国家赔偿法”：公务员	《刑法》：国家工作人员	从事公务者，不限于公务员身份
2	宪法 15 条：公务员	“宪法”：公务员	《宪法》：国家（机关）工作人员	行使公权者？但中国的概念较窄
3	国家公务员法（常任官以及其他政治任命者）：公务员	“公务员服务法”（常任文官以及政治任命者）：公务员	《公务员法》（2006）：领导职务和非领导职务	这个层次上的公务员概念包括常任文官和政治任命者，中国的概念包括政党等非国家机构组织的人员
4	国家公务员中的一般职务（资格任用者）：公务员	“公务人员任用法”：公务人员	《公务员法》（公务员考试）：公务员	常任的资格任用人员。这个层次的概念包括政府公营事业组织人员。中国的政府企事业单位人员不属于公务员
5	非现业的一般职务（除政府法人等）：公务员	“公务人员考试法”：公务人员		不包括政府公营事业组织人员
6	文民即文职人员，自卫队员为特别职务国家公务员	文官与武官	军人为国家工作人员？干部中一部分为军人（军队干部），公务员不包括军人	中国的公务员（国家工作人员）等概念不包括军人。干部的概念也只包括部分军人（军队干部）

具体到中国的公务员法规定的公务员的概念含义，具有中国特色。2006年《公务员法》实施，公务员包括了政府机关的工作人员。此外，中国公务员制度中的公务员还包括执政党以及参政党（民主党派和工商联）的工作人员，同时政府的部分“事业单位”和“人民团体”可以参照公务员法进行人事管理（简称为参公人员，可以称之为准公务员）。需要指出的是，人民团体的参公管理没有公务员法的根据。另一方面，军人等不在公务员的概念范围内（参见表-4，表-5）。

中国公务员制度的基本框架如下：首先，基层公务员，具体是主任科员以下职位以考试任职。基层公务员实现“凡进必考”。在其之上，除了内部晋升之外，设计有竞争上岗（公务员内部的竞争入职或晋升），社会公开选拔（面向社会的竞争入职）和人事“调动”（国有企事业单位或人民团体人员调入公务员组织，由非公务员转为公务员），各组织的高层是选举制或任命制的领导成员（参见表-6，表-7）。

表-4 2006年公务员法及其细则规定的“公务员”范围

分类	公务员组织	法规以及政策根据	与“国家（机关）工作人员”概念的关系	与“干部”概念的关系
国家机关机构	立法机构（人大），行政机构（国务院）、司法机构（检察院，法院）的常勤工作人员	公务员法第2条，以及细则：中央组织部2006年《公务员法实施办法》及其附件《公务员的范围规定》第11条。	这些组织的人员为“公务员”，是宪法规定的“国家（机关）工作人员”，也是刑法规定的“国家工作人员”	干部，国家干部
非国家机关	共产党各级组织的人员	《公务员的范围规定》第11条。以及同上的细则规定，	这些组织的人员为“公务员”，是否为宪法规定的“国家（机关）工作人员”有待讨论。	干部，国家干部
	民主党派，政协，工商联的各级组织的工作人员			
参照公务员法管理的组织（参公人员）	共产党以及国务院直属的事业单位（需要审批）。2008年为止中央以及国务院共19个事业单位为参公组织	公务员法第106条。“参照《中华人民共和国公务员法》管理的单位审批办法”。《关于事业单位参照公务员法管理工作有关问题的意见》（组通字〔2006〕27号），《关于印发参照公务员法管理的党中央、国务院直属事业单位名单的通知》（组通字〔2006〕33号）等	是否为宪法规定的“国家（机关）工作人员”有待讨论。（担当公共事务的）部分人员适用刑法规定的“国家工作人员”规定	管理人员为干部或国家干部
	《工青妇》等21个人民团体	公务员法无具体根据。按中央组织部《关于印发工会、共青团、妇联等人民团体和群众团体机关参照〈中华人民共和国公务员法〉管理意见的通知》（组通字〔2006〕28号）	是否为宪法规定的“国家（机关）工作人员”有待讨论。（担当公共事务的）部分人员适用刑法规定的“国家工作人员”规定	干部或国家干部
参考（非公务员）	军人	非公务员法规定的公务员	是否也是宪法规定的“国家（机关）工作人员”有待讨论。	军队干部，有别于士兵
	国有企业/集体所有制企业	非公务员法规定的公务员	部分人员适用刑法规定的“国家工作人员”	管理人员，技术人员为干部，区别于一般职工

2006年公务员法规定的制度框架，在其后的改革实践中稍有变化，特别是竞争上岗和社会公开选拔的运用减少，但基本框架得以维持。比较2006年与

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-5 参公管理组织（2006年-2008年）

<p>参照公务员法管理的党中央、国务院直属事业单位名单</p>	<p>1, 党中央直属事业单位机关（6个）：中央党校、中央编译局、（2008年添加：中央文献研究院，中央党史研究室）中国外文局、中国浦东干部学院、中国井冈山干部学院、中国延安干部学院（其中，中央党校、中国浦东干部学院、中国井冈山干部学院和中国延安干部学院等四个单位内部从事党务和行政管理工作的人员实行参照管理）</p> <p>2, 国务院直属事业单位机关（8个）：中国地震局及其省级地震局、中国气象局及其市（地）级以上垂直管理机构、国务院发展研究中心、国家行政学院、中国银行业监督管理委员会及其派出机构、中国证券监督管理委员会及其派出机构、中国保险监督管理委员会及其派出机构、国家电力监管委员会及其派出机构（其中，国家行政学院内部从事党务和行政管理工作的有关人员实行参照管理）</p> <p>3, 中华全国供销合作总社机关</p> <p>4, 国务院组成部门代管或直属的副部级事业单位机关（2个）：民政部：全国老龄工作委员会办公室、国土资源部：中国地质调查局</p>
<p>参照公务员法管理的人民团体</p>	<p>1, 政协参加团体（除青联，工商联；公务员组织）（6个）：中华全国总工会，中国共产主义青年团中央委员会，中华全国妇女联合会，中国科学技术协会，中华全国归国华侨联合会，中华全国台湾同胞联谊会</p> <p>2, （社团免登记团体）（14个）：中国文学艺术界联合会，中国作家协会，中国法学会，中国人民对外友好协会，中华全国新闻工作者协会，中国国际贸易促进委员会，中国残疾人联合会，中国红十字会总会，中国人民外交学会，中国宋庆龄基金会，黄埔军校同学会，欧美同学会，中国思想政治工作研究会，中华职业教育社</p> <p>3, 中国计划生育协会 （参考：地方：社科联）</p>

2019年公务员法的条文规定（参见表-8），可见其变化。“竞争上岗”的规定在2019年公务员法中消失，其中理由不得而知。但2019年公务员法的规定中出现“公开遴选”规定。竞争上岗与公开遴选是公务员的内部人事制度，即转任。但是，竞争上岗与公开遴选的适用对象有差。竞争上岗适用于领导职务，公开遴选是从基层机关（县级以下）公务员中选拔优秀公务员至基层以上机关任职的规定。党政领导干部选拔任用工作条例的2019版维持竞争上岗的规定，同时实施细则具体规定竞争上岗以及公开遴选的运用办法，但是公务员法的2019年条文中，

表-6 2006年公务员法的基本规定

层次		条文规定
领导成员（除内设机构领导职务），任期制、选任制。		领导成员是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员（公务员法第105条）。领导成员职务实行任期制（公务员法第38条）。选任制公务员在选举结果生效时即任当选职务；任期届满不再连任，或者任期内辞职、被罢免、被撤职的，其所任职务即终止（公务员法第39条）。
中层公务员	调任	国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员可以调入机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务（公务员法64条）。
	社会公开选拔	厅局级正职以下领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务，可以面向社会公开选拔产生任职人选（公务员法45条）。
	竞争上岗	机关内设机构厅局级正职以下领导职务出现空缺时，可以在本机关或者本系统内通过竞争上岗的方式，产生任职人选（公务员法45条）。
	内部晋升	公务员晋升职务，应当逐级晋升。特别优秀的或者工作特殊需要的，可以按照规定破格或者越一级晋升职务（公务员法43条）。
一般公务员（考试任用，功绩制）		录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法（公务员法21条）。
付：聘任制		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助性职位实行聘任制（公务员法95条）。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（96条）。

没有竞争上岗的规定，实在是一个迷（参见表-9）。此外，社会公开选拔和调任制度基本维持（参见表-10，表-11），但是社会公开选拔的适用对象，在2006年法不限于领导职务，2019年法的规定修改限于领导职位。更有，在2019年的党政领导干部选拔任用工作条例中，规定社会公开选拔（以及竞争上岗）“一般适用于副职领导职位”，进一步限制了制度运用的对象范围（参见表-10）。至于调任的规定，2006年公务员法规定调任限于国有企事业、人民团体中从事公务的人员，而2019年法的规定区分了参公管理组织的工作人员（第69条）与非参公管理组织

表-7 中国公务员制度的基本架构

	主任科员	(科级) 处级	局级	领导成员
考试任用	内部晋升			选任制 任期制
	竞争上岗 (2019 年公务员法；公开遴选)			
	社会公开选拔			
	调任			
公务员制度 (公务员主管机构：国家公务员局)				
① 党管干部原则				
		② 党管领导干部制度 (条例)。对象：县级政府等以上机构。包括非政府，非中共党员领导干部 (县级以下各级；参照执行)。干部主管机构：党组织部。		
③ 改革：党管高级 (执政) 干部。功绩制公务员制度与政党任命制的分离： (a) 主任科员以下考试任用，(b) 内部晋升，加转任等交流，(c) 执政任命				

表-8 公务员制度基本规定的变迁 (2006 年与 2019 年公务员法的比较)

层次	2006 年公务员法	2019 年公务员法
领导成员： 任期制、选 任制	领导成员是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员 (第 105 条)。领导成员职务实行任期制 (第 38 条)。选任制公务员在选举结果生效时即任当选职务；任期届满不再连任，或者任期内辞职、被罢免、被撤职的，其所任职务即终止 (第 39 条)。	领导成员是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员 (第 111 条)。领导成员职务实行任期制 (第 40 条)。选任制公务员在选举结果生效时即任当选职务；任期届满不再连任或者任期内辞职、被罢免、被撤职的，其所任职务即终止 (第 41 条)。
中层 公务员 调任	国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员可以调入机关担任领导职务或者调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务 (64 条)。	公务员可以在公务员和参照本法管理的工作人员队伍内部交流，也可以与国有企业和不参照本法管理的事业单位中从事公务的人员交流。交流的方式包括调任、转任 (第 69 条)。国有企业、高等院校和科研院所以及其他不参照本法管理的事业单位中从事公务的人员，可以调入机关担任领导职务或者四级调研员以上及其他相当层次的职级 (第 70 条)。

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

层次		2006年公务员法	2019年公务员法
中层公务员	社会公开选拔	厅局级正职以下领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务，可以面向社会公开选拔产生任职人选（第45条）。	厅局级正职以下领导职务出现空缺且本机关没有合适人选的，可以通过适当方式面向社会选拔任职人选（第47条）。
	竞争上岗或公开遴选	机关内设机构厅局级正职以下领导职务出现空缺时，可以在本机关或者本系统内通过竞争上岗的方式，产生任职人选（第45条）。	上级机关应当注重从基层机关公开遴选公务员（第71条）。 (注：无竞争上岗规定)
	内部晋升	公务员晋升职务，应当逐级晋升。特别优秀的或者工作特殊需要的，可以按照规定破格或者越一级晋升职务（第43条）。	公务员职级应当逐级晋升，根据个人德才表现、工作实绩和任职资历，参考民主推荐或者民主测评结果确定人选，经公示后，按照管理权限审批（第49条）。公务员领导职务应当逐级晋升。特别优秀的或者工作特殊需要的，可以按照规定破格或者越级晋升（第45条）。
一般公务员（考试任用、功绩制）	录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法（第21条）。	录用担任一级主任科员以下及其他相当职级层次的公务员，采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法（第23条）。	
附：聘任制	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助性职位实行聘任制（第95条）。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（第96条）。	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助性职位实行聘任制（第100条）。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（第101条）。	

中从事公务的人员（第70条）的调任。参公管理组织的交流对象是“工作人员”，而非“从事公务的人员”，两个概念的相异不明（参见表-11）。

总而言之，公务员法规定的制度框架，从2006年到2019年的修改，制度框架基本维持，但是也有变化，甚至制度规定的不一致。是否可以判断竞争上岗和社会公开选拔在公务员制度中的淡出，尚需观察。至于公务员的内部晋升的规定，

表-9 竞争上岗或公开遴选

党政机关竞争上岗工作暂行规定(2004年)	第二条 竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一	竞争上岗
公务员法(2006年)	机关内设机构厅局级正职以下领导职务出现空缺时,可以在本机关或者本系统内通过 <u>竞争上岗</u> 的方式,产生任职人选(第45条)	竞争上岗
公务员公开遴选办法(试行)(2013年)	第二条 本办法所称 <u>公开遴选</u> ,是指市(地)级以上机关从下级机关公开择优选拔任用内设机构公务员。 公开遴选是公务员转任方式之一	公开遴选
公务员法(2019年)	上级机关应当注重从基层机关公开遴选公务员(第71条)。	公开遴选。没有竞争上岗的规定。
党政领导干部选拔任用工作条例(2019年)	第十五条:可以把公开选拔、竞争上岗作为产生人选的一种方式。公开选拔、竞争上岗一般适用于副职领导职位。	竞争上岗

表-10 社会公开选拔的各规定

公务员法(2006年)	第45条:厅局级正职以下领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务,可以面向社会公开选拔产生任职人选。
党政领导干部选拔任用工作条例(2014年)	第50条: <u>公开选拔</u> 、竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一。公开选拔面向社会进行,竞争上岗在本单位或者本系统内部进行,应当从实际出发,合理确定选拔职位、数量和范围。一般情况下,领导职位出现空缺且本地区本部门没有合适人选的,特别是需要补充紧缺专业人才的,可以进行公开选拔;领导职位出现空缺,本单位本系统符合资格条件人数较多且人选意见不易集中的,可以进行竞争上岗。公开选拔县处级以上领导干部,一般不跨省(自治区、直辖市)进行。
公务员法(2019年)	第47条:厅局级正职以下领导职务出现空缺且本机关没有合适人选的,可以通过适当方式面向社会选拔任职人选。
党政领导干部选拔任用工作条例(2019年)	第15条:研判和动议时,根据工作需要和实际情况,如确有必要,也可以把公开选拔、竞争上岗作为产生人选的一种方式。领导职位出现空缺且本地区本部门没有合适人选的,特别是需要补充紧缺专业人才或者配备结构需要干部的,可以通过公开选拔产生人选;领导职位出现空缺,本单位本系统符合资格条件人数较多且需要进一步比选择优的,可以通过竞争上岗产生人选。公开选拔、竞争上岗一般适用于副职领导职位。

表-11 调任的规定（变更）

调任的对象 组织分类	公务员法(2006年)	公务员法(2019年)	
		参照管理的组织	不参照本法管理的组织
		第69条	70条
国有企业 事业单位	国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员可以调入机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务(64条)。	公务员可以在公务员和参照本法管理的工作人员队伍内部交流。交流的方式包括调任、转任 (注：参公管理的事业单位与人民团体；见表-5)	公务员也可以与国有企业和不参照本法管理的事业单位中从事公务的人员交流 国有企业、高等院校和科研院所以及其他不参照本法管理的事业单位中从事公务的人员，可以调入机关担任领导职务或者四级调研员以上及其他相当层次的职级
人民团体			

在公务员管理制度的分析之后，再具体探讨。

3，公务员的人事管理机构：党管干部与公务员制度

现代国家建设公务员制度的基本理念是用公务员制度管理公务员，如同用劳动法相关制度规范和管理雇佣关系一样。政府担当公共服务的提供，其工作人员的权利和义务一般有别于劳动雇佣。但是，在中国的公务员制度中，正如党的组织人员是公务员所示，执政党对公务员的管理是一个重要的特征。凡进必考的前提下，部分职位必须有“党员”（共产党员）资格才能参与考试是常见的资格要求。公务员的基本制度设计上，有必要指出的是“党管干部原则”和党管（党政领导）干部的制度规定。

(1) 党管干部原则

表-12 “党管干部原则”及其相关规定

公务员暂行条例 1993	第二条 国家公务员制度贯彻以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线；坚持为人民服务的宗旨和德才兼备的用人标准；贯彻公开、平等、竞争、择优的原则。
公务员法 2006	第四条 公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则。
公务员法 2019	第四条 公务员制度坚持中国共产党领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻新时代中国共产党的组织路线，坚持党管干部原则。 第十三条 公务员应当具备下列条件：(三) 拥护中华人民共和国宪法，拥护中国共产党领导和社会主义制度； 第十四条 公务员应当履行下列义务：自觉接受中国共产党领导； 第二十六条 下列人员不得录用为公务员：(二) 被开除中国共产党党籍的； 第五十九条 公务员应当遵纪守法，不得有下列行为： (一) 散布有损宪法权威、中国共产党和国家声誉的言论，组织或者参加旨在反对宪法、中国共产党领导和国家的集会、游行、示威等活动。
党政领导干部选拔任用工作条例 2019	第一条 为了坚持和加强党的全面领导 第二条 选拔任用党政领导干部，必须坚持下列原则： (一) 党管干部； 第二章 选拔任用条件 第七条 党政领导干部必须信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁，具备下列基本条件： (一) 自觉坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。
公务员职务与职级并行规定 2019	第四条 公务员职务与职级并行制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新时代党的组织路线，坚持党管干部原则， 第十七条 公务员晋升职级，应当在职级职数内逐级晋升，并且具备下列基本条件： (一) 政治素质好，拥护中国共产党的领导和社会主义制度，坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。

中国公务员法中，党管干部的规定以公务员法第4条为典型（2006与2019年公务员法的第4条）。但是不限于第4条的原则性规定（参见表-12）。2019年的公务员法规定公务员需要“拥护中国共产党领导”。被开除中国共产党党籍的人员不得录用为公务员。2019年公布的公务员职务与职级并行规定，其中要求“拥护中国共产党的领导”，以及“坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导”。有必要指出的是1993年的公务员暂行条例，虽然规定“坚持四项基本原则”（坚持共产党的领导是其第三项），但是没有直接出现“党管干部”的规定。

（2）党管干部原则的制度化

党管干部不仅仅是一个原则问题，更是制度问题。在制度上，党管干部首先表现上在干部（公务员）的人事管理机构上。

现代各国在管理公务员的机制上，各有千秋。我曾经对此做过一些比较研究。一般政府的各机构内部设有管理人事的机构，在整个政府层次有总览人事管理的机构，是从事公务员劳动条件的交涉和改善等的机构。此外，各国还有一类相对独立的机构，掌管公务员制度的建设，公务员考试等的机构（参见表-13）。在中国，如果按照这3类机制进行分类，我们可以观察到中国的公务员制度缺少中立（如英国文官委员会，日本的人事院等）的机构，以及政府的人事管理机构和党的人事管理机构的并存的状况。2006年以及2019年的公务员法有“公务员主管部门”的规定，这个“公务员主管部门”的概念，并不限于政府的公务员管理机构（国家公务员局等）。同时有必要指出的是，党的人事管理机构对于政府的人事管理机构的优越地位（通常的语言表达是：组织与人事），这正是党管干部原则在日常人事管理上的体现（参见表-14）。2018年以后，国家公务员局撤销并入中央组织部。调整后，共产党的中央组织部统一管理公务员录用调配、考核奖惩、培训和工资福利等事务，研究拟订公务员管理政策和法律法规草案并组织实施，指导全国公务员队伍建设和绩效管理。中央组织部对外保留国家公务员局牌子，不再保留单

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-13 公务员管理机构的设置：比较

	(1) 部委的内设人事机构	(2) 政府或内阁的人事机构	(3) 独立的人事管理组织	(4) 相关机构
美国	部内设人事局 (1938-)	财政部预算局 (1919-39), 总统府预算局 (1939-1970), 总统府行政管理预算厅 (1970-), 总统府人事管理厅 (1979-)	联邦人事委员会 (1883-1978), 功绩制保障委员会 (1979-), 联邦劳动关系厅 (1979-), 雇佣平等委员会 (1979-)	财政部
英国	部人事部局 (1919-, 晋升委员会、惩戒委员会、退职委员会), 部设惠特利协议会 (1919-)	财政部人事管控制度 (Treasury Control, 1920-1968), 公务员部 (1968-1981), 内阁人事管理厅 (1981-1987), 公务员专任部长 (1987-)	文官委员会 (1855-), 全国惠特利协议会 (Whitley Council, 1919-), 公务员仲裁法院 (1917-1925-), 公务员诉讼委员会	劳动法院 (1919-) 财政部
法国	部人事局, 部人事管理协议会 (1946-), 部行政管理协议会 (1946-)	官吏制度局 (1945-1959), 行政公务员总局 (1959-)	最高官吏制度协议会 (1946-), 中央行政管理协议会 (1946-)	财政部, 行政法院
德国	部人事局, 职员协议会 (1955-)	内务部 (人事部门)	人事委员会 (1950-1953-), 仲裁机构 (1955-)	财政部, 联邦惩戒法院, 联邦行政法院
日本	府省人事部局 (官房人事课, 各局人事课)	总理府人事局 (1955-1984), 总务省人事局 (1984-2001), 总务省人事局 (2001-), 内閣人事局 (2014-)	人事院 (1948-)	内阁法制局, 财务省主计局, 总务省行政管理局

表-14 公务员主管部门：党的组织部门与政府的人事管理机构

党	党组	中央组织部 中央组织部 (国家公务员局并入组织部 2018-) 中共中央组织部统一管理中央机构编制委员会办公室 (2018)		纪委
政府	部委人事部门 (人事司, 人事处)	劳动人事部 (1982-1988) 人事部 (1988-2008) 国家公务员局 (2008-2018)	人事仲裁机构 (聘任制公务员)	监察部 (检察委员会), 财政部
	(1) 部委的内设人事机构	(2) 政府或内阁的人事机构	(3) 独立的人事管理组织	(4) 相关机构

设的国家公务员局。党的中央 (以及各地方) 组织部成为最重要的公务员管理机构。党管干部原则在制度上得到确立, 党管公务员是中国公务员制度的最大特征。

当然, 作为日常的公务员人事管理的实践, 组织部管理的 (中共中央管理或其他管理的) 干部职务名称表的存在已是公知。组织部是党管干部 (公务员) 的实体机构。其外, 值得指出的是 (党政领导干部选拔任用工作条例) 的制定与实施。该条例是党的“法规”, 适用对象是县级以上政府以上层次的领导干部 (也就是包括县

表-15 党政领导干部选拔任用工作条例（2019年修改版，部分规定）

党内决定	推荐选任制公务员
第三章 分析研判和动议 第四章 民主推荐 第五章 考察 第六章 讨论决定 第四十条 需要报上级党委（党组）审批的拟提拔任职的干部，必须呈报党委（党组）请示并附干部任免审批表、干部考察材料、本人干部人事档案和党委（党组）会议纪要、讨论记录、民主推荐情况等材料。上级组织（人事）部门对呈报的材料应当严格审查。	第八章 依法推荐、提名和民主协商 第四十六条 党委向人民代表大会或者人大常委会推荐需要由人民代表大会或者人大常委会选举、任命、决定任命的领导干部人选，应当事先向人民代表大会临时党组织或者人大常委会党组和人大常委会组成人员中的党员介绍党委推荐意见。人民代表大会临时党组织、人大常委会党组和人大常委会组成人员以及人大代表中的党员，应当认真贯彻党委推荐意见，带头依法办事，正确履行职责。 第四十七条 党委向人民代表大会推荐由人民代表大会选举、决定任命的领导干部人选，应当以本级党委名义向人民代表大会主席团提交推荐书，介绍所推荐人选的有关情况，说明推荐理由。 党委向人大常委会推荐由人大常委会任命、决定任命的领导干部人选，应当在人大常委会会议前，按照规定程序提出，介绍所推荐人选的有关情况。 第四十八条 党委向政府提名由政府任命的政府工作部门和机构领导成员人选，在党委讨论决定后，由政府任命。

政府的科级干部），乡级政府比照执行。该条例于2002年7月制定公布，2006年公务员法公布后，该条例于2013年12月修改并于2014年1月公布。2019年公务员法实施后，该条例也于2019年修改并公布。该条例详细规定县级以上政府的领导干部的升迁（年限等）的条件，党内审查，决定的程序，以及选任制公务员的（党对于政府的）推荐程序等（参见表-15）。值得指出的是，〈党政领导干部选拔任用工作条例〉适用对象不仅仅限于党（共产党）的领导干部，包括司法组织在内的各政府机构的领导干部，也就是（公务员的）管理层人员都是该条例的适用对象。非中共党员的领导干部，以及参公管理组织的管理干部的人事也是该条例的适用对象（参见表-16）。

中国公务员制度的特征是党管（干部）公务员。我们有必要讨论的是，党管干部与公务员制度建设的关系。政党的人事管理与功绩制的人事管理是否在原理

表-16 党政领导干部选拔任用工作条例的适用范围

	2014 版条例	2019 版条例
第四条（本条例适用于选拔任用：）	中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会工作部门或者机关内设机构领导成员	中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会工作部门领导成员或者机关内设机构担任领导职务的人员
	最高人民法院、最高人民检察院领导成员（不含正职）和内设机构领导成员	国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院领导成员（不含正职）和内设机构担任领导职务的人员
	县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构领导成员；上列工作部门内设机构领导成员	县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委监委、法院、检察院及其工作部门领导成员或者机关内设机构担任领导职务的人员；上列工作部门内设机构担任领导职务的人员
	选拔任用参照公务员法管理的县级以上党委和政府直属事业单位和工会、共青团、妇联等人民团体及其内设机构领导成员，参照本条例执行。	选拔任用参照公务员法管理的群团机关和县级以上党委、政府直属事业单位的领导成员及其内设机构担任领导职务的人员，参照本条例执行。
	上列机关、单位选拔任用非中共党员领导干部、处级以上非领导职务的干部参照本条例执行。	上列机关、单位选拔任用非中共党员领导干部，参照本条例执行。
	选拔任用民族区域自治地方党政领导干部，法律法规和政策另有规定的，从其规定。	选拔任用民族区域自治地方党政领导干部，法律法规和政策另有规定的，从其规定。
第五条	本条例第四条所列范围中选举和依法任免的党政领导职务，党组织推荐、提名人选的产生，适用本条例的规定，其选举和依法任免按照有关法律、章程和规定进行。	本条例第四条所列范围中选举和依法任免的党政领导职务，党组织推荐、提名人选的产生，适用本条例的规定，其选举和依法任免按照有关法律、章程和规定进行。
第六条	党委（党组）及其组织（人事）部门按照干部管理权限履行选拔任用党政领导干部职责，负责本条例的组织实施。	党委（党组）及其组织（人事）部门按照干部管理权限履行选拔任用党政领导干部职责，切实发挥把关作用，负责本条例的组织实施。

上，实践上有冲突？在建设公务员制度的前提下，党管公务员（原则和制度）是否有必要，合理吗，科学吗？共产党执政有必要实施党管所有的公务员吗？各国的实践证明，政党执政不需要执政党管理所有的公务员，这正是建设公务员制度的基本逻辑（参见表-1）。建设公务员制度的目的之一正是用公务员制度管理公务员人事，有别于政党人事。科学执政需要改变党管干部的原则和制度。我的改革提议是党管执政（或高级领导）干部，以公务员制度管理其他的一般公务员，实现政党执政与公务员制度的共存。

4，职位分类制度：干部制度的继承

中国公务员制度的建设，自1993年公务员暂行条例，一直强调要实行“职位分类制”（参见表-17）。但是，职位分类制的概念，没有具体的规定。常见的解说是：职位分类制是以“职位”为主要依据的人事分类制度，职位是职位分类制的最基本元素，职位是以“事”为中心而设置的，不因人设置。职位相对稳定，

表-17 职位分类制度的规定

国家公务员暂行条例 1993 年	第八条 国家行政机关实行职位分类制度
公务员法 2006 年	第十四条 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。
公务员法 2019 年	第三章 职务、职级与级别 第十六条 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。可以增设其他职位类别。 第十七条 国家实行公务员职务与职级并行制度，根据公务员职位类别和职责设置公务员领导职务、职级序列。

不同时间可由不同的人担任，职位的确定必须依据一定的标准，包括职位名称、工作内容、具体责任、任职条件等。职位的数量是有限的，其数量以及高低是由组织机构的职能、工作量、经费等（机构编制）因素决定。同时一般认为：职位分类是人事管理的起点，是人事管理科学化、法制化的基础，没有科学的职位分类就没有科学的公务员管理。我对此持有不同观点，2004年，我在中国政法大学的一次国际研讨会上报告了日本的人事管理制度，指出日本没有职位分类制。这篇文章，收录南京大学出版发行的《公共管理高层论坛》第4辑（2006年）。

事实上，公务员法的“职位分类制”没有进一步的构建。我们能够见到的是公务员的分类制度（领导职务，综合管理类、专业技术类、行政执法类公务员的分类），以及各分类公务员的等级制度（职务层次，职级序列，以及级别）。我的结论是，这不是“职位分类制”。

2006年公务员法中规定除领导职务外，设置公务员的综合管理类、专业技术类、行政执法类。这个分类法在2019年公务员法中基本继承（参见表-18）。1993年规定（所有的）公务员的等级层次共有职务12级以及级别15级。2006年规定领导职务层次为10级，非领导职务综合管理类的层次8级的制度。专业技术类、行政执法类的等级层次的规定到2016年才得以公布实施，2016年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《专业技术类公务员管理规定（试行）》和《行政执法类公务员管理规定（试行）》。2019年公务员法修改，领导职务的层次保持10级，综合管理类的层次（专业用词为职级序列）由原来的8级增改为12级（其理由后述），同时领导职务与综合管理类合计共分为27个级别（参见表-18）。

具体分析公务员的分类制与等级制（职务层次，职级序列，以及级别）的变迁以及现行的制度的内容，可以断定地说，现行的公务员的分类制和等级制不是“职位分类制”。而是以领导职务的等级制为核心的等级身份制。这个制度不是以“职位”为主要依据，以“事”为中心的人事分类制度。这个制度的特点是，所有的公务员统合在一个身份体系中。全国一张网，一盘棋。试问：县长职位与部委的

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-18 职务（领导职务）、职级（职级序列）与级别（变迁）

规定	职务、职级（职级序列）与级别	说明
国家公务员暂行条例 1993 年	国家公务员的级别分为十五级。职务与级别的对应关系是： （一）国务院总理：一级； （二）国务院副总理，国务委员：二至三级； （三）部级正职，省级正职：三至四级； （四）部级副职，省级副职：四至五级； （五）司级正职，厅级正职，巡视员：五至七级； （六）司级副职，厅级副职，助理巡视员：六至八级； （七）处级正职，县级正职，调研员：七至十级； （八）处级副职，县级副职，助理调研员：八至十一级； （九）科级正职，乡级正职，主任科员：九至十二级； （十）科级副职，乡级副职，副主任科员：九至十三级； （十一）科员：九至十四级； （十二）办事员：十至十五级。	职务(12 层次?) 与级别 (15 级)
公务员法 2006 年	领导职务层次分为：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。 非领导职务层次在厅局级以下设置。 综合管理类的非领导职务分为：巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员	领导职务层次 (10 级)，非领导职务层次 (8 级)
2016 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《专业技术类公务员管理规定（试行）》和《行政执法类公务员管理规定（试行）》		省略（参见表-19）
公务员法 2019 年	领导职务层次分为：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。 公务员职级在厅局级以下设置。 综合管理类公务员职级序列分为：一级巡视员、二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员、一级主任科员、二级主任科员、三级主任科员、四级主任科员、一级科员、二级科员。	领导职务层次 (10 级)：同 2006 年 综合管理类公务员职级序列 (12 级)
公务员职务与职级并行规定 2019 年	第八条：综合管理类公务员职级对应的级别是： （一）一级巡视员：十三级至八级； （二）二级巡视员：十五级至十级； （三）一级调研员：十七级至十一级； （四）二级调研员：十八级至十二级； （五）三级调研员：十九级至十三级； （六）四级调研员：二十级至十四级； （七）一级主任科员：二十一至十五级； （八）二级主任科员：二十二至十六级； （九）三级主任科员：二十三至十七级； （十）四级主任科员：二十四至十八级； （十一）一级科员：二十六至十八级； （十二）二级科员：二十七至十九级。 第九条 厅局级以下领导职务对应的综合管理类公务员最低职级是： （一）厅局级正职：一级巡视员； （二）厅局级副职：二级巡视员； （三）县处级正职：二级调研员； （四）县处级副职：四级调研员； （五）乡科级正职：二级主任科员； （六）乡科级副职：四级主任科员。	职级对应的级别(8 级~27 级) 领导职务对应的最低职级

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

规定	职务、职级（职级序列）与级别	说明
公务员职务、职级与级别管理办法 2020年3月	第五条 公务员领导职务层次与级别的对应关系是： （一）国家级正职：一级； （二）国家级副职：四级至二级； （三）省部级正职：八级至四级； （四）省部级副职：十级至六级； （五）厅局级正职：十三级至八级； （六）厅局级副职：十五级至十级； （七）县处级正职：十八级至十二级； （八）县处级副职：二十级至十四级； （九）乡科级正职：二十二级至十六级； （十）乡科级副职：二十四级至十七级。	领导职务（10）层次与级别（1级～17级）的对应关系

处长是同一个职位？同一个职务？更何况，部委的处长是内设机构的领导职务，而县长是选任制的领导成员（这个概念，参见表-18）。县长职务与部委的处长职务不是同一个职位，但是在干部制度中，是同一个身份等级。2019年6月1日起施行的公务员职务与职级并行规定，其中规定在县级“领导班子”可以设置2级巡视员以及1~3级调研员（后述）。通常的理解，领导班子的职务（职位）是领导职务，不是综合管理类的非领导职务。如果理解职位分类制的制度原理是以职位为依据，以事为中心，显然综合管理类的职级序列的2级巡视员等与领导职务是不同的职务或职位。当然，职位或职务可以兼任，这个规定也可以以职务或职位的兼任来理解。县级“领导班子”可以兼任或兼有2级巡视员等的职级序列，这个兼任或兼有，实质上是兼任或兼有其资格或等级，归根结底，兼有的是“身份”。总之，公务员的分类/分等的制度是一个身份等级制的制度，是品位制，是干部制度的延续。领导职务的10级层次，也是干部制度的等级制（国家级正职到乡科级副职），是公务员分类等级制的核心。2006年至2019年的公务员制度的改革，没有变革这个基本点。同时，干部的级别规定，长期以来就是27级制度。现行公务员制度以27个级别将上至国家主席（国家级正职，1级）、下至2级科员（最低27级）的所有公务员囊括在1个身份体系中（参见表-19）。公务员的分类等级制（职务层次，职级序列，以及级别）实现了“公务员”制度与“干部制度”衔接。

当然，公务员的分类、分等制度并不是干部制度的简单重复。公务员制度是

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-19 职务层次、职级与级别的对应关系

职务与级别 (1993年暂行条例)	领导职务, 级别, 代表性职位 (2006年, 2019年)		非领导职务 (2006年)	综合管理类公务员 职级序列, 级别 (2019年)	参考 (2016年, 试行)	
					专业技术类	行政执法类
国务院总理; 一级	国家级正职; 级别1级	国家主席、委员 长、总理、 政协主席			(级别规定与综合管理类平行 一致, 在此省略)	
国务院副总理, 国 务委员; 二至三级	国家级副职; 4级~2级	副总理、 国务委员				
部级正职, 省级正 职; 三至四级	省部级正职; 8级~4级	省长、国 务院主 任、部长				
部级副职, 省级副 职; 四至五级	省部级副职; 10级~6级	副省长				
司级正职, 厅级正 职, 巡视员; 五至 七级	厅局级正职; 13级~8级	部委司长	巡视员	一级巡视员 13级~8级	一级总监	
司级副职, 厅级副 职, 助理巡视员; 六至八级	厅局级副职; 15级~10级	同上副职	副巡视员	二级巡视员 15级~10级	二级总监	督办
处级正职, 县级正 职, 调研员; 七至 十级	县处级正职; 18级~12级	部委处长、 县长	调研员	一级调研员 17级~11级	一级高级主管	一级高级主办
				二级调研员 18级~12级	二级高级主管	二级高级主办
处级副职, 县级副 职, 助理调研员; 八至十一级	县处级副职; 20级~14级	同上副职	副调研员	三级调研员 19级~13级	三级高级主管	三级高级主办
				四级调研员 20级~14级	四级高级主管	四级高级主办
科级正职, 乡级正 职, 主任科员; 九 至十二级	乡科级正职; 22级~16级	乡长	主任科员	一级主任科员 21级~15级	一级主管	一级主办
				二级主任科员 22级~16级	二级主管	二级主办
科级副职, 乡级副 职, 副主任科员; 九至十三级	乡科级副职; 24级~17级	同上副职	副主任科员	三级主任科员 23级~17级	三级主管	三级主办
				四级主任科员 24级~18级	四级主管	四级主办
科员; 九至十四级			科员	一级科员 26级~18级	专业技术人员	一级行政执法员
办事员; 十至十五级			办事员	二级科员 27级~19级		二级行政执法员

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-20 职务层次、职级的晋升（职务经历与年限。部分）

非领导职务设置管理办法 2006 年	党政领导干部选拔任用工作条例 2019 年	公务员职务与职级并行规定 2019 年	公务员职务、职级与级别管理办法 2020 年
<p>第十一条</p> <p>(一) 巡视员应当任厅局级副职领导职务或者副巡视员五年以上；</p> <p>(二) 副巡视员应当任县处级正职领导职务或者调研员五年以上；</p> <p>(三) 调研员应当任县处级副职领导职务或者副调研员四年以上；</p> <p>(四) 副调研员应当任乡科级正职领导职务或者主任科员四年以上；</p> <p>(五) 主任科员应当任乡科级副职领导职务或者副主任科员三年以上；</p> <p>(六) 副主任科员应当任科员三年以上；</p> <p>(七) 科员应当任办事员三年以上。</p>	<p>第八条</p> <p>(一) 提任县处级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历。</p> <p>(二) 提任县处级以上领导职务的，一般应当在下一级两个以上职位任职的经历。</p> <p>(三) 提任县处级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上；由下级正职提任上级副职的，应当在下级正职岗位工作三年以上。</p> <p>(四) 一般应当具有大学专科以上文化程度，其中厅局级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。</p>	<p>第十八条</p> <p>(一) 晋升一级巡视员，应当任厅局级副职或者二级巡视员 4 年以上；</p> <p>(二) 晋升二级巡视员，应当任一级调研员 4 年以上；</p> <p>(三) 晋升一级调研员，应当任县处级正职或者二级调研员 3 年以上；</p> <p>(四) 晋升二级调研员，应当任三级调研员 2 年以上；</p> <p>(五) 晋升三级调研员，应当任县处级副职或者四级调研员 2 年以上；</p> <p>(六) 晋升四级调研员，应当任一级主任科员 2 年以上；</p> <p>(七) 晋升一级主任科员，应当任乡科级正职或者二级主任科员 2 年以上；</p> <p>(八) 晋升二级主任科员，应当任三级主任科员 2 年以上；</p> <p>(九) 晋升三级主任科员，应当任乡科级副职或者四级主任科员 2 年以上；</p> <p>(十) 晋升四级主任科员，应当任一级科员 2 年以上；</p> <p>(十一) 晋升一级科员，应当任二级科员 2 年以上。</p>	<p>第九条 公务员晋升领导职务应当具备的资格条件，按照《党政领导干部选拔任用工作条例》和有关法律、法规、章程规定执行。其中，晋升乡科级领导职务的最低任职年限条件为：</p> <p>(一) 晋升乡科级正职领导职务的，应当任乡科级副职领导职务 2 年以上，或者任乡科级副职领导职务和三级、四级主任科员及相当层次职级累计 2 年以上，或者任四级主任科员及相当层次职级累计 2 年以上，或者任四级主任科员及相当层次职级 2 年以上。</p> <p>(二) 晋升乡科级副职领导职务的，应当任一级科员及相当层次职级 3 年以上。</p>

以资格考试为基础的制度，主任科员以下的职位是以竞争考试为前提的功绩制。同样，公务员在其后的晋升过程，也有“逐级晋升”的制度规范。这些都不是干部制度的特点。如 2006 年规定，一般公务员（非领导职务）的晋升，副主任科员应当任科员三年以上，主任科员应当任乡科级副职领导职务或者副主任科员三年以上，如此等等。2019 年公务员法的细则，具体规定公务员晋升的制度规范（参见表-20）。这些制度是干部制度缺少的，是公务员制度的优势所在。但是，现行公务员制度中的等级制（职务层次，职级序列等）嫁接了干部制度，将全国所有的公务员囊括在 1 个身份体系中，维持了干部制度的基本特点，便于“党管干部”的管理。但是，这个全国一体化的等级制势必造成晋升等的问题。以下具体讨论晋升制度在基层政府的实施困境。

5，等级制中的中央与地方：晋升的困境

公务员制度的建立实现了主任科员以下人事任用的竞争考试制度，同时公务员的晋升、职业生涯也得以制度化，规范化。如2006年规定，一般（非领导职务的综合管理类）公务员的晋升，副主任科员应当任科员3年以上，主任科员应当任乡科级副职领导职务或者副主任科员3年以上。2019年公务员法修改，调研员和副调研员改为1~4级调研员。主任科员，副主任科员改为1-4级主任科员，综合管理类公务员的职级序列由8级增为12级，晋升的年限等规定也相继有所改变。2019年实施的《公务员职务与职级并行规定》具体规定晋升级别一级科员，应当任二级科员2年以上，晋升级别四级主任科员，应当任一级科员2年以上。按照这些规定，县级以上基层政府的公务员在一定年限后，晋升的空间出现“天顶”，一般的40岁前就到达可能晋升的最高或最终职位。

依照2006年的规定，公务员晋升至主任科员需要9年以上的次级职位的工作经历（办事员3年以上，科员3年以上，副主任科员3年以上）。同样，依照2019年实施的公务员职务与职级并行规定，综合管理类公务员晋升至主任科员需要10年以上的次级职位的经历（二级科员以及一级科员各2年以上，四级至二级主任科员各2年以上）。如果将2年以上或3年以上的晋升规定理解为第3年或第4年可以晋升，依照上述计算，第10年（2006年，9年以上）或第11年（2019年，10年以上）公务员即可依最快的速度晋升至主任科员（参照表-20）。如果2年以上或3年以上理解为 $(n+1)$ ，那么上述晋升年限的计算分别为12年与15年。总之，一般公务员在40岁之前到达主任科员职位序列。

理论上，公务员的职级序列不止于主任科员，主任科员以后可以再晋升到调研员等职位。但是，如上述分析所指出，公务员制度嫁接干部制度，领导职务（职务层次）和综合管理类公务员的职级序列是等级制，身份制。基层（县级以上政府）的一般公务员，其晋升阶梯一般止于主任科员职级（职级序列）。事实上，中国公

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-21 基层机关公务员领导职务（层次）、职级（序列）的设置和总量控制

领导职务	对应最低职级 2006 年	非领导职务设置管理办法 2006 年	县以下机关：并行意见 2015	2019 对应最低职级	公务员职务与职级并行规定 2019		
县处级正职	(巡视员、副巡视员) 调研员	县、自治县、不设区的市、市辖区机关设置主任科员以下非领导职务。主任科员和副主任科员职数，不得超过乡科级领导职务职数的 50%	调研员应当任县处级副职领导职务或者调研员四年以上 副调研员应当任乡科级正职领导职务或者主任科员四年以上	晋升正处级须任副处级或县处级副职满 15 年，级别达到十七级 晋升副处级须任正科级或乡科级正职、主任科员满 15 年，级别达到十九级	(一级调研员) 二级调研员	县(市、区、旗)领导班子设置二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员，县(市、区、旗)、乡镇机关设置二级调研员以下职级。	县(市、区、旗)领导班子不超过领导班子职数的 10%，一级、二级调研员不超过领导班子职数的 20%。 县(市、区、旗)、乡镇机关二级调研员不超过机关综合管理类职位数量的 2%； 三级、四级调研员不超过机关综合管理类职位数量的 10%，其中三级调研员不超过三级、四级调研员总数的 40%； 一级至四级主任科员不超过机关综合管理类职位数量的 60%，其中一级、二级主任科员不超过一级至四级主任科员总数的 50%。
	县处级副职						
乡镇机关	乡科级正职	乡镇机关设置科长、办事员非领导职务	主任科员应当任乡科级副职领导职务或者副主任科员三年以上；副主任科员应当任科员三年以上	晋升正科级须任副科级或乡科级副职、副主任科员满 15 年，级别达到二十级。 晋升副科级须任科员级或科员满 12 年，级别达到二十三级	(一级主任科员) 二级主任科员	县(市、区、旗)乡镇机关设置二级调研员以下职级	乡镇机关二级调研员不超过机关综合管理类职位数量的 2%； 三级、四级调研员不超过机关综合管理类职位数量的 10%，其中三级调研员不超过三级、四级调研员总数的 40%；
	乡科级副职						

务员制度建设的过程，在如何设置基层政府的公务员的职位分类问题上，困难重重，多次改革的缘由在与此（参见表-21）。主任科员由原来的正副 2 级制改为 4 级制（4 级~1 级），调研员也由原来的正副 2 级制改为 4 级制（4 级~1 级）其目的之一在于增加晋升的阶梯（也就是职级序列）。但是，这个变更不能在根本上解决问题。以下具体分析基层公务员的晋升困境。

公务员制度中的领导职务（职务层次）和综合管理类公务员的职级序列是等级制，因而中央政府和地方政府能够设置的领导职务层次和综合管理类公务员的职级序列有一定的层次限制。也就是说，县级政府的最高领导职务是县处级，这是领导职务的上限。由于领导职务与非领导职务的对应关系，非领导职务或综合管理类公务员的职级也有一定的限制（参见表-19）。如，1993 年国家公务员暂行条例规定的对应关系是“处级副职，县级副职，助理调研员”，2019 年公务员职

务与职级并行规定的第九条规定的厅局级以下领导职务对应的综合管理类公务员最低职级是“县处级副职：四级调研员”，所以，一般公务员的晋升基本不可能到达县处级副职同等的职级序列，主任科员就常常为最高职级。基层政府的基层公务员的晋升空间有限，晋升层次不足。

事实上，在2006年公务员法实施之际公布的《综合管理类公务员非领导职务设置管理办法》明确规定“县、自治县、不设区的市、市辖区机关设置主任科员以下非领导职务”，同时规定“乡镇机关设置科员、办事员非领导职务”。也就是说，在干部的等级制框架下，2006年公务员法限制县政府不可以设置巡视员和副巡视员、调研员、副调研员职级。同时，乡镇政府的一般公务员的职级只有2级（办事员以及科员），不可设置主任科员职级（参见表-22）。诚如是，2006年规定的非领导职务晋升规定（表-20参照），事实上无法在乡县政府实施。

正因如此，2015年中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》的通知，对于县级以下政府公务员的晋升规定做了调整。其中明确规定“县以下机关公务员设置5个职级，由低到高依次为科员级、副科级、正科级、副处级和正处级”。这个通知在坚持干部制度的核心等级制（乡科级，县处级）的基础上，只是拉长了基层公务员晋升的年限。通知具体规定基层公务员的晋升年限等制度的调整，如原有的“科员应当任办事员3年以上”的规定在县级以下变更为“晋升科员级须任办事员满8年”，“副主任科员应当任科员3年以上”似乎变更为“晋升副科级须任科员级或科员满12年”等等（参见表-23）。县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见的公布与实施，表明公务员制度的在基层政府实施的困境。

值得指出的是，这个通知，没有规定科员晋升副主任科员的晋升年限，不可理解。“科员级、副科级、正科级、副处级和正处级”的5个职级中，副科级、正科级、副处级、正处级是为领导职务，科员为非领导职务。按照该规定的内容，科员的观念应该包括办事员、科员、副主任科员、主任科员。因为通知规定“晋升科员级须任办事员满8年”，同时出现“副主任科员”以及“主任科员”的表述。

表-22 中央与地方的职级设置限制及总量控制（综合管理类非领导职务）2006年

	设置基准	巡视员和副巡视员	调研员、副调研员	主任科员、副主任科员、科员、办事员
中央	中央机关和省、自治区、直辖市机关，副部级机关和副省级市机关设置巡视员以下非领导职务	中央机关的巡视员和副巡视员职数，不得超过该机关厅局级领导职务职数的三分之一，其中巡视员不得超过巡视员和副巡视员职数的40%；	调研员和副调研员职数，不得超过县处级领导职务职数的75%。	
省		省、自治区、直辖市机关的巡视员和副巡视员职数，不得超过厅局级领导职务职数的三分之一，其中巡视员不得超过巡视员和副巡视员职数的30%；	调研员和副调研员职数，不得超过县处级领导职务职数的50%。	
县	县、自治县、不设区的市、市辖区机关设置主任科员以下非领导职务	(不可设)		自治县、不设区的市、市辖区机关的主任科员和副主任科员职数，不得超过乡科级领导职务职数的50%。
乡镇机关	乡镇机关设置科员、办事员非领导职务			(主任科员、副主任科员不可设)

但是没有科员晋升副主任科员以及副主任科员晋升主任科员的規定。该并行規定似乎排除了非领导职务的单纯晋升（也就是办事员-科员-副主任科员-主任科员），而是規定非领导职务的科员晋升领导职务（副科级）的年限，也就是“晋升副科级须任科员级或科员满12年”，这个規定中的“科员级”是否包括副主任科员，也

表-23 基层公务员的职务与职级的晋升问题（2006~2015）

综合管理类公务员非领导职务设置管理办法 2006 年	关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见 2015 年
晋升非领导职务须具备下列任职年限条件	县以下机关公务员设置 5 个职级，由低到高依次为科员级、副科级、正科级、副处级和正处级。公务员晋升职级，主要依据任职年限和级别。任现职级或职务期间每有 1 个年度考核为优秀等次，任职年限条件缩短半年；每有 1 个年度考核为基本称职等次，任职年限条件延长 1 年
巡视员应当任厅局级副职领导职务或者副巡视员五年以上	
副巡视员应当任县处级正职领导职务或者调研员五年以上；	
调研员应当任县处级副职领导职务或者副调研员 4 年以上	晋升正处级须任副处级或县处级副职满 15 年，级别达到十七级
副调研员应当任乡科级正职领导职务或者主任科员 4 年以上	晋升副处级须任正科级或乡科级正职、主任科员满 15 年，级别达到十九级
主任科员应当任乡科级副职领导职务或者副主任科员 3 年以上；	晋升正科级须任副科级或乡科级副职、副主任科员满 15 年，级别达到二十级
副主任科员应当任科员 3 年以上	晋升副科级须任科员级或科员满 12 年，级别达到二十三级
科员应当任办事员 3 年以上	晋升科员级须任办事员满 8 年，级别达到二十五级

不太明确。同样，“晋升正科级须任副科级或乡科级副职、副主任科员满 15 年”的规定也是领导职务与非领导职务的交叉晋升，没有副主任科员满 15 年晋升主任科员的規定，如此等等。这些问题涉及到具体晋升的问题，也涉及到该通知中的规定的职务与职级的“并行”的概念含义问题。

伴随 2019 年公务员法实施，中共中央办公厅印发了《公务员职务与职级并行规定》，同时明确废止 2006 年公务员法实施方案附件《综合管理类公务员非领导职务设置管理办法》以及 2015 年《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》（这 2 个规定的内容，参见表-23）。公务员职务与职级并行规定（2019 年）对于基层政府公务员的职位（序列）的设置，晋升年限等规定做了调整（参见表-21，表-24）。

中国公务员制度的构建：问题与改革建议

表-24 困境的解决方法：基层公务员的职务和职级的并行制度及总量控制（2019年规定）

	职务(例)	领导班子设置		(综合管理类) 职级
领导职务层次		二级巡视员	<u>县(市、区、旗)领导班子设置二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员。</u>	<u>县(市、区、旗)、乡镇机关设置二级调研员以下职级。</u>
县处级正职(18级至12级)	县长	一级调研员	县(市、区、旗)领导班子二级巡视员不超过领导班子职数的10%，一级、二级调研员不超过领导班子职数的20%。	县(市、区、旗)、乡镇机关二级调研员不超过机关综合管理类职位数量的2%；三级、四级调研员不超过机关综合管理类职位数量的10%，其中三级调研员不超过三级、四级调研员总数的40%；一级至四级主任科员不超过机关综合管理类职位数量的60%，其中一级、二级主任科员不超过一级至四级主任科员总数的50%。
		二级调研员		
县处级副职(20级至14级)	副县长	三级调研员	提任县处级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。(三) 提任县处级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上；由下级正职提任上级副职的，应当在下级正职岗位工作三年以上。	
乡科级正职(22级至16级)	乡长		2020年3月《公务员职务、职级与级别管理办法》(一) 晋升乡科级正职领导职务的，应当任乡科级副职领导职务2年以上，或者任乡科级副职领导职务和三级、四级主任科员及相当层次职级累计2年以上，或者任三级、四级主任科员及相当层次职级累计2年以上，或者任四级主任科员及相当层次职级2年以上。(二) 晋升乡科级副职领导职务的，应当任一级科员及相当层次职级3年以上	
乡科级副职(24级至17级)	副乡长			

关于这个〈公务员职务与职级并行规定〉规定的内容，首先是职务和职级的“并行”问题。这里的“职务”是指领导职务的职务层次（从乡科级正副职到国家级正副职），“职级”是综合管理类公务员的职级序列（从二级科员到一级巡视员）的问题。“并行”的概念在〈关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见〉的通知中已经出现，一般理解并行为分离，也就是公务员的领导职务的层次与一般公务员的职级序列的并列或分离。

这个公务员职务与职级并行规定对基层机关公务员职务等级，职级的设置和总量控制进行了具体的规定，这里摘要其规定中关于县级以下基层政府的职务与职级的设置和总量控制的规定（参见表-24）。首先值得注意的是，基层政府的领导职务层次是乡科级正副职以及县处级正副职（级别从24级到12级），这个干部制度的核心没有变更。但是规定明确“县（市、区、旗）、乡镇机关设置二级调研员以下职级”。简单地讲，就是县级以下机构的综合管理类的公务员可以晋升到二级调研员的职级。二级调研员职级是县处级正职对应的最低综合管理类公务员

职位。也就是说，公务员可以在不担当领导职务的前提下，晋升到与县级政府最高的领导职务层次（县处级正职）相对应的职级（二级调研员）。2006年公务员法的框架下，县级以上政府的综合管理类公务员的最高职级是主任科员（参见表-22），2019年的改革增加了一般公务员晋升的空间，使四级、三级、二级调研员的职位在基层政府有可能设置。

更进一步，这个规定也适用于乡镇机构。也就是说，按照规定理解，乡镇机构的公务员也可以晋升至二级调研员职位。乡长等的乡科级正职对应的综合管理类的最低职级是主任科员，2006年公务员法的框架下，乡镇机关只能设置办事员（2级科员）和科员（一级科员）职级（参见表-22），按照公务员职务与职级并行规定明文，乡镇机关不但可以设置主任科员（4级~1级）职级，而且公务员可以晋升至二级调研员（包括，四级、三级、二级调研员）。四级调研员对应的县处级副职，二级调研员对应的是县处级正职。也就是说，乡镇机关（乡科级）不可以设置（正副）县处级的领导职务（职务层次），但是可以设立对应于该领导职务层次（县处级）的综合管理类的职级序列（至二级调研员）。可以说，这是一个大的突破。虽然该规定限定“县（市、区、旗）、乡镇机关二级调研员不超过机关综合管理类职位数量的2%”，但是，领导职务的层次与一般公务员的职级对应关系有所突破。在这里，职务和职级的“并行”所要追求的对对应关系的分离，使得乡镇的基层公务员得以在非领导职务的职级上有晋升的机会。当然，上述是规定的解说，事实上在乡镇机构是否有一般公务员晋升到二级调研员，或其他主任科员至二级调研员的职级，尚需观察。

其次，该规定又明确规定“县（市、区、旗）领导班子设置二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员。这个规定中的“领导班子”没有明确的定义，但是通常的理解是，县级机构中如县长、副县长，人大常委会主任、副主任等县处级正副职务的领导职务是领导班子。按照职务与职级的对应关系，县处级正职最低对应2级调研员，县处级副职最低对应4级调研员。而二级巡视员是县处级之上职务层次，也就是厅局级副职对应的最低职级。县级“领导班子”在

维持县处级领导职务层次的前提下可以晋升到上一个职务层次对应的职级。这个规定有一定的总量控制，也就是县（市、区、旗）领导班子二级巡视员不超过领导班子职数的10%，一级、二级调研员不超过领导班子职数的20%。但是问题的本质不在数量，这里有一个大的转折点，就是拥有领导职务的领导人员可以“兼有”综合管理类公务员的职级，而且是对应于上一个领导职务层次的职级。

基层机构“设置二级调研员以下职级”是基层公务员在不担当领导职务的前提下，可以晋升到与县级政府最高的领导职务层次（县处级正职）相对应的职级（二级调研员）。而领导班子可以设置至“二级巡视员”职级，正好与上述规定相反，这里的职务与职位的“并行”，不是分离，而是兼任或兼有。顺便指出，乡镇机关可以设置二级调研员（不超过机关综合管理类职位数量的2%），这个规定并没有限制于乡镇的领导班子，但是，比照县级领导班子的职级兼有规定，可以想像乡镇机构的二级调研员等职级应该会成为乡科级领导职务兼有的职级。理由在于调研员相对应于（乡科级之上的）县处级领导职务。“并行”究竟是何等含义，值得讨论。

该并行规定的第2条规定“职级，是公务员的等级序列，是与领导职务并行的晋升通道”。职级是“确定工资、住房、医疗等待遇的重要依据，不具有领导职责”。同时第2条也规定“担任领导职务的公务员履行领导职责，不担任领导职务的职级公务员依据隶属关系接受领导指挥，履行职责”。依照这个规定，领导职务与综合管理类的公务员的职级，有一定的对应关系，是两个不同的体系，但是可以兼容（或兼任）。县领导班子设置二级巡视员、一～三级调研员，就是兼任。该规定28条明确规定“公务员晋升至所在机关领导成员职务对应的职级，不作为该机关领导成员管理”。这是并行，也是分离。同时28条规定“担任领导职务且兼任职级的公务员，主要按照领导职务进行管理”。“兼任”也是这个规定的明文用词。职务（领导职务）与职级（非领导职务的职级序列）并行，是既分离，又兼任。

事实上，该规定的以下条文提示了职务与职级的并行（分离和兼有）的实际

运用。该规定第 24 条明文“担任领导职务且兼任职级的公务员，按照就高原则享受有关待遇”。县处级的领导职务（级别为 18 级到 12 级）在兼有 2 级巡视员职级的时候，就可以享受 2 级巡视员（对应厅局级副职）的工资等待遇（级别为 15 级到 10 级。就高。参见表-19）。相反，如果综合管理类二级或三级调研员（对应于县处级）的公务员不担任领导职务，（晋升级级）“不改变工作职位和领导指挥关系，不享受相应职务层次的政治待遇、工作待遇”（规定第 25 条），但是依然可以享受该职级的工资待遇（就高）。因为职级是确定工资、住房、医疗等待遇的重要依据。并行制度在保持干部制度的等级制（10 层次）基础上，给基层公务员的晋升等提供了一定的空间，这是一个妥协的制度。顺便指出，专业技术类以及行政执法类的职级规定类似综合管理类公务员，其级别规定与综合管理类平行一致（参见表-19），也有与领导职务的并行，也就是分离与兼任的条文规定（2016 年试行规定，第 28 条），但尚未见到具体的细则。

总而言之，在县级以下基层机构，担任领导职务的公务员最高可以晋升到二级巡视员，而不担任领导职务的公务员也可能晋升到二级调研员（县处级正职对应的最低职级），享受其一定的工资待遇。这样的设计，一方面坚持了干部制度中的等级制（乡科级，县处级），同时在一定层次上，缓减了公务员的晋升（职级序列的晋升）空间不足的问题。但是，这个并行制度的设计，并没有从根本动摇干部制度的等级制基础，也就是国家级正职到乡科级副职的职务层次规定。这个中央集权的制度，同时也是党管干部的基本制度依然维持。并行制度设计也进一步证明，职务和职级是身份制，等级制，不是以“职位”、以“事”为基础的分类制度。

6，改革的建议

中国的公务员制度是中国国情的反应。共产党的领导，在人事制度上是党管干部的原则及其制度化。干部制度的体系是全国一盘棋，一个体系，这是一个集权的体系。而且，公务员制度所包涵的公务员也有中国特色。这里简单提示几条

表-25 改革建议（1）：公务员等的分类管理

大分类	管理机构	说明
国家机关公务员 (包括司法公务员)	(1) 内设人事管理机构 (2) 全政府的国家公务员局 (3) 独立的人事委员会组织	公务员制度的基干部分
军职公务员（相对于文职公务员）	国家军事委员会，国防部的内设相关人事组织	
(共产党各级) 执政党公务员	组织部	政党的自我管理（党员人事）
(各级民主党派，工商联，政协) 参政公务员	各政党等的人事部门，政协的人事管理部门以及共产党的统战部	(共产党领导的多党合作)
国有企事业单位公务员	劳动人事部门	合同制
参公管理人员	执政党组织部，政府人事部门	事业法人的合同制人事，人民团体的人事管理

改革建议。

第1，公务员范围的问题。国家机构人员以及非国家机构人员同为一个公务员体系，需要修改。建议将不同类型的工作人员依照其特性进行区分管理（参见表-25）。可以区分为国家机构公务员（再进一步区分，司法机关公务员等），军职公务员，执政党公务员，（民主党派，政协）参政（党）公务员，也可以有国有企业公务员，事业法人公务员，以及参公管理人员（准公务员）。各类公务员依照各自的制度建设，不同制度需要有不同的管理方法和人事管理机构。

第2，寻求科学执政。执政党的领导是政治领导，理应在党政分离的思路下寻求共产党执政。同时需要实现科学执政，依法执政。执政党没有必要干预所有政府人员的管理。建设公务员制度的理由在于以公务员制度管理公务员。寻求政党执政与公务员制度的共存，一方面给执政党人事任命一定的空间，同时保证一般公务员依照公务员制度形成职业生涯。具体建议是党管干部原则（公务员法4条）改为“党管高级干部”。执政党提名领导成员，比如正局级以及幕僚（办公室）职

位为领导成员任命,实行任期制(与领导成员共进退)。副局级以下以功绩制为中心,(主任科员以下的)基层公务员以考试任用为主,其后的晋升以内部晋升为主,同时废除社会公开选拔,竞争上岗制度,减少不必要的调任。公务员的晋升应该由公务员制度管理(参见表-7)。

第3,寻求地方自治,(至少国家机构的)中央公务员与地方公务员实行分离。中央,省级,县乡镇,各自建设其公务员制度。在服务型政府建设的展望下,地方基层各级政府将要雇佣大量的公务员。现在的公务员制度是以中央政府为基准设计和建设的,不符合基层的需求。基层政府公务员的晋升层次不足。“职位分类制”不能以干部制度为思考模式,不能全国上下一个身份体系。各级政府建立不同的公务员晋升机制。没有必要全国上下一条线,一个身份等级。干部的等级

表-26 改革建议(2):中央与地方以及公务员制度与政党执政的分离

中央政府	省政府	县政府	制度设计/说明(参见表-7)	
国家主席,总理, 副总理,国务委员	(省委书记)	(县委书记)	选任制 (任期制)	不适用职位分类制 执政党掌管人事职位 (党管高级干部制度)。 科学执政,依法执政, 民主执政
部长	省长	县长		
副部长	副省长	副县长	任命制	
常任事务次官 (兼部长办公室 主任或副主任)	省政府秘书长 (兼省长办公室 主任或副主任)	县政府秘书长 (兼县长办公室 主任或副主任)	高级公务员 适用职位分类制	亦可执政党任命
司(局)长	厅(局)长	局长	一般公务员 适用职位分类制	非政党人事, 即停止党管干 部原则及制度。 完全依照公务 员制度进行人 事管理
副司(局)长及 其他参谋	副厅长(局)长及 其他参谋	副局长及其他参谋		
处长	处长	处长		
副处长	副处长	副处长		
科员,主任科员 (可设计高等考 试和普通考试)	科员,主任科员 (可设计高等考 试和普通考试)	科员,主任科员 (可设计高等考 试和普通考试)		

制是共产党干部管理的需要，不是现代国家公务员制度的需求。

政党执政与公务员制度的共存，地方公务员制度的建设，应该是制度改革的追求（参见表-7，表-26）。

此外，公务员还应是模范的劳动者。在其工资水平上，既要寻求中央与地方公务员的平衡，也要建设公务员与一般劳动者之间的平衡制度。公务员的劳动关系不能简单地比照劳动法的规定，应该承认其劳动关系有一定的公法关系。但是，官民的工资比较制度，平衡制度需要进一步探讨。事实上，发达国家都有类似的官民工资比较制度。同时，中国需要探讨建设不同层次的公务员区分考试。至少需要区分大学毕业文凭与高中毕业文凭的不同的考试制度，给高中毕业生考入公务员队伍的可能。公务（员）劳动应该是劳动的一个部分，是劳动市场的一个重要部分。