

The Practical Dilemma and Countermeasures of Civil Servant Appointment System

Juanjuan Ke

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1875283678@qq.com

Received: Dec. 23rd, 2019; accepted: Jan. 8th, 2020; published: Jan. 15th, 2020

Abstract

The civil servant appointment system is the innovation of the traditional civil servant system in China, which meets the needs of the administrative organs for high-level professionals in the short term, and plays an important role in stimulating the enthusiasm of civil servants and improving administrative efficiency. At present, many pilot projects of the civil servant appointment system have achieved results, but there are many difficulties in the entrance, management and exit mechanism of the civil servant appointment system. Therefore, we should strictly abide by the entrance, implement the management, dredge the export, and promote the reform and development of the civil servant system.

Keywords

Civil Service Appointment System, Practical Dilemma, Perfect Countermeasure

公务员聘任制的实践困境及对策

柯娟娟

宁波大学法学院, 浙江 宁波
Email: 1875283678@qq.com

收稿日期: 2019年12月23日; 录用日期: 2020年1月8日; 发布日期: 2020年1月15日

摘要

公务员聘任制是我国传统公务员制度的创新, 满足了行政机关短期内对高层次专业人才的需求, 在激发

公务员的积极性和提高行政效率上发挥着重要作用。目前公务员聘任制的多个试点已取得成效，但是公务员聘任制在入口、管理、退出机制方面存在诸多困境。对此，应该严守入口关、落实管理关、疏通出口关，促进公务员制度的改革发展。

关键词

公务员聘任制，实践困境，完善对策

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国家公务员制度的出现是人事行政制度走向现代化的标志。20 世纪 80 年代，受新公共管理运动的影响，一些西方国家和地区开始在行政改革中推行公务员聘任制。公务员聘任制是对我国传统公务员制度的一个创新，实践证明，公务员聘任制在满足了行政机关对优秀专业人才的需求，在激发公务员的积极性和提高行政效率上发挥着重要作用。但是，公务员聘任制度目前尚不成熟，实践中存在诸多困境，亟需解决。

2. 我国公务员聘任制的试点情况

中国的公务员聘任制的探索也有较长一段时间了。2006 年《公务员法》确立了公务员聘任制。随后，深圳等多个地方开始推行该制度的试点工作，效果理想。按照聘任制公务员的职位范围，大体可以分为三种模式：第一种是以深圳为代表的全员聘任制模式。第二种是以上海市为代表的高端人才聘任制模式。第三种则是以江苏为代表的专业人才及辅助性人才聘任制模式[1]。

2.1. 全员聘任制模式

深圳作为改革的前沿城市，率先进行了试点工作。深圳市公务员相比于其他地方的公务员来说，最大的特点就是实行全员聘任制。2007 年开始小范围的尝试，2010 年起，对新加入公务员队伍的人全部实行聘任制，呈现规模大、数量高的特点。在任期方面，该市公务员期限包括定期、不定期以及以完成工作为期限三种。在招聘程序方面，一般与委任制基本相同。在工资待遇上，一般也与委任制公务员相同，个别例外可实行协议工资制。

2.2. 高端人才聘任制模式

上海市也是很早就进行了公务员聘任制的试点。与深圳地点不同的是，上海市的聘任制的试点坚持三个原则：第一个是立足于高端人才的引进。一般的公务员岗位，不实行聘任制，这意味着聘任制只针对特殊领域的专业人才。第二个是立足于行政机关的实际需要，基本上是为了满足政府专业部门以及开发区建设等需要。第三个是以聘任制作为非聘任制的补充，如果现有的人事政策可以解决人才的需求，则一般不启用聘任制，也正是因为如此，聘任制招聘的规模较小，常见为 10 人左右。在招聘程序方面，采用直接选聘和公开选聘。在任期方面，上海市公务员的聘任合同一般有固定期限。在工资待遇方面，实行协议工资制，一般高于委任制公务员。

2.3. 专业及辅助人才聘任制模式

除了深圳市和上海市两种比较特殊的聘任制模式，其他试点地区基本上都采用的是江苏模式。聘任制面向的群体既包括高端人才也包括一些辅助性人才。高端人才主要是服务于法律、财会、信息技术方面的，这些领域是专业领域，只有掌握专业知识才能从事该种职业。而辅助性人才主要服务于一些类似于书记员、资料管理的岗位。在任期方面，该省公务员的聘任合同一般有固定期限。在招聘程序方面，采用直接选聘和公开选聘。在工资待遇上，实行协议工资制。正常情况下，专业性职位工资高于辅助性职位。

3. 公务员聘任制的实践困境

从我国公务员聘任制的多个试点来看，基本取得了预期效果，但在实践中暴露了一些问题。

3.1. 入口机制问题

招聘的职位范围规定过于原则。公务员聘任制并不从根本上决定着公务员群体的状态，它是传统公务员制度的一种有益补充。《公务员法》第九十五条规定，专业性较强及辅助性职位岗位可以实行聘任制。《聘任制公务员管理规定(试行)》第五条规定，确有特殊需要，辅助性职位也可实行该制度。这两条规定明确了聘任制的职位范围，但是这样的规定太过于原则化，定义也不够清晰。不同的人对“专业性较强”和“辅助性职位”的理解和把握程度可能相差甚远，这可能给行政机关很大的自由裁量的空间，公务员聘任制的本意是因岗设人，但给与行政机关过大的自由裁量权的实然可能是因人设岗，造成“萝卜招聘”和“任人唯亲”的局面。

招聘方式存在不科学之处。传统公务员录用方式比较严格，而聘任制相对灵活：包括公开招聘和直接选聘。就公开招聘而言，程序整体上公平公正公开，但是在选拔方式上，部分地区依然选择与考任制相同的方式进行。以普通公务员考试录用的程序作为聘任制公务员的选拔程序，这是否可以真正选拔到需要的人才还有待考证。就直接招聘而言，这种招聘方式可以极大提高引进人才的速度，免去繁琐的程序，对于一些急需的专业高端岗位，直接选聘具有不可比拟的优势。但是直接选聘却没有相关的程序规定，也没有一个客观的标准，选聘结果一定程度上会受到主观因素的影响，在操作中极易引发腐败。

3.2. 管理机制问题

在薪酬待遇方面，不同地区公务员的薪酬大有不同，有的地区高薪聘请人才，有的地区给出的条件甚至低于市场价格，以至于岗位无人问津[2]。《管理规定》只规定了聘任制公务员实行协议工资制，具体的哪些因素是协议的考量范围，以及各因素最终在薪酬体系中所占比重都没有明确规定。这样不仅不利于聘任制公务员的工作的开展，也降低了公务员工作的积极性。

在考核制度方面，考核的程序不规范。部分考核主体对于考核工作极其不重视，很多时候只是走过场，考核工作的有效性大大降低。其次，考核的主体比较单一，主要是上级机构和本级机构，没有多元主体的参与。再者，由于考核走过场，考核结果也就没有真正与工资联系起来，应有的激励机制没有充分发挥其作用，有的聘任制公务员抱着临时工的心态，工作态度有待改变。

在权利救济方面，与非聘任制公务员的权利救济不同的是，聘任制公务员基于合同管理，可以提起仲裁，仲裁不服的也可以提起诉讼[3]。但是，针对聘任制公务员的仲裁制度和诉讼制度还没有完全建立起来。首先，仲裁机构由人民政府设立，仲裁活动一定会受到行政权力的影响，同时独立性相对弱的仲裁机构所做出的仲裁则很难让当事人接受。其次，《管理规定》规定，因履行聘任合同发生争议的，可申请仲裁。该条文中因“履行聘任合同发生的争议”的所确定的范围不明，具体哪些争议属于履行合同

发生的争议则不得而知。除此之外，针对聘任制公务员的仲裁和诉讼两种制度并没有进行很好的对接。所以，当个人权益遭受侵害时，很难得到及时有效的救济。

3.3. 退出机制问题

公务员聘任制的初衷是选拔各类优秀人才进入公务员队伍，一方面是满足高尖端领域行政管理的需要，另一方面则是希望产生“鲶鱼效应”，以此激发公务员队伍的活力。聘任制公务员的出现打破了公务员的“铁饭碗”，聘任制公务员和普通公务员一个很大的区别就在于工作期限。一般聘任制公务员都会有一个固定的工作期限的。公务员聘任制打造的是一支“能进能出”的队伍，然而这只是理论上。在某市试点的数年里，聘任制公务员在合同期满后竟然没有一个被解聘。一方面，我们惊叹聘任制公务员的优秀职业素质，另一方面则对考核结果和续聘动机产生种种怀疑。如果公务员考核形式化，按照《劳动合同法》，聘任合同则可以变成无固定期限合同。聘任制公务员如果走上了“能进不能出”的老路，势必会出现考试进不来的招聘进来，招聘进来以后再委任进来的现象，这与公务员聘任制建立的初衷背道而驰。

4. 公务员聘任制的完善对策

新事物的发展必然会经历曲折的。对于公务员聘任制存在的缺陷，需要是正确认识、积极完善、推动发展。针对公务员聘任制试点中出现的问题，笔者提出了以下几项完善对策。

4.1. 严守入口，规范程序

公务员聘任制立足于解决公务员队伍建设的实际问题，聘任制应该以满足行政机关短期、急需的高层次专业人才的需求为宗旨。聘任制公务员的适用范围是特定的，是传统人事制度的有益补充，并不能覆盖所有的公务员岗位^[4]。所以要严守入口，明确专业性较强的和辅助性职业的含义所确定的具体的职业范围，对专业性和辅助性职位进行细化。对于招聘专业性职位，要确定该岗位是不是具有低替代性，只有经过专门学习才能掌握的专业知识、专业技能的职位。对于招聘辅助性岗位，要确定该岗位是否有较强事务性。不能模糊这两种职位的概念，从而人为的扩大通过公开招聘和直接选聘的范围，给内部人员行方便之事的可乘之机。

严格规范聘任程序。虽然法律规定了聘任制公务员的选拔方式可以实行公开招聘和直接选聘的方式进行，但是应该尽量选择公开招聘的方式选拔专业人才，对于特殊情况，可以使用直接选聘。以公开招聘为原则、以直接选聘为例外的方式可以有效避免后者的主观性造成的不公正现象。其次，用人机关在招人的时候应该公开公正，避免内部化操作，接受群众监督。公务员主管部门在尊重机关自主权的同时应该做好监督指导工作，防止滥用权力。

4.2. 加强管理，完善制度

完善薪酬制度。制定一个相对明确的薪酬标准框架，避免出现低于市场价格的低工资以至于找不到人的尴尬，也避免出现过高的工资而降低其他非聘任制公务员的工作积极性的不利后果。当然，对于特别的高精专的优秀稀缺人才可以适当提高薪酬标准，以吸引优秀人才为政府服务。改善原有的薪酬结构，适当增加考核工资所占比重。因为考核结果与工资和奖励挂钩，增加考核结果在工资薪酬体系中占的比重，可以避免不作为的情形，激励聘任制公务员勤勉工作，以提高工作效率。

优化考核制度。增加考核的主体，改变以往的由单一的机关内部人员考核机制。增加考核主体的多元性，可以在所涉及的专业内选择具有专业知识的社会人员加入考核，可以避免因行政内部人员缺乏专

业知识而做出不客观的评价。制定严格的考核程序,考核的同时,将考核过程书面化,制定考核报告,对考核的全过程予以监督。除此之外,将考核结果实践化,首先要将考核结果细化,改变原有的四等级制,然后将考核结果真正与工资、奖励结合起来,使考核结果充分发挥作用,从而提高聘任制公务员的积极性和工作的质量。

健全仲裁机制。淡化人事争议仲裁机构的行政化色彩,建立一个相对独立的仲裁机构,保障仲裁机构的独立性,从而提高仲裁机构所做仲裁的公正公平性,同时提升仲裁员的专业化和社会化水平,作出能够有效解决争议的仲裁。明确“履行聘任合同发生的争议”所包含的人事争议的范围,高效解决合同争议,有利于保护双方的利益。最后,做好仲裁和诉讼的衔接工作。比如,统一人事争议仲裁机构和人民法院受理人事争议的范围以及举证规则。总之,不仅要健全仲裁机制和诉讼机制,更要做好仲裁和诉讼的衔接工作,建立一个切实有效的救济制度。

4.3. 疏通出口, 解决后忧

引入竞争淘汰机制。公权力的有序运行,要求公务员队伍保持一定的稳定性,但是就公务员的本质而言,它是一种职业,其流动性增强是一种正常现象,甚至是值得鼓励的。为了保持公务员队伍的活力,必须有畅通的输出渠道。畅通的输出渠道关键在于考核,考核必须实事求是。最好的方法就是根据工作的考核情况,引入竞争机制,实行末位淘汰制,也就是将考核结果居于后位的解聘。末位淘汰制通过有力的竞争使整个单位处于一种积极上进的状态。这种模式就避免了考核全部合格而全部续聘的现象。将市场竞争机制引入公务员的管理中,可以增强公务员的危机意识,同时也有利于新的人才进入,增加活力。

明确规定续聘的条件和次数。目前《管理规定》只规定了可以解聘和应该解聘的具体情形。为了淘汰不适合继续聘任的人员,也需要明确规定续聘的具体条件,同时也需要规定续期的时间和次数,避免无期限的合同和无次数限制的续聘,而将有期限的公务员变成常任制的公务员。故明确规定聘任制公务员续聘的条件和次数是公务员队伍推陈出新的必然选择。

完善退出保障机制。从政府单位的角度看,如果聘任制公务员退出队伍,必须监管好其再就业问题。为了保障国家利益和公共利益的需要,《公务员法》规定的从业限制对于聘任制公务员同样应该适用。^[5]从聘任制公务员的角度看,与常任制公务员不同的是,聘任制公务员面临的一大问题是失业,而我国并没有建立起公务员失业的社会保险制度,所以对于失业的聘任制公务员来说,建立起完备的失业保障制度是必要的。对于退休的退出公务员队伍的人的来说,首先,建立聘任制公务员的退休制度,就退休事宜做好基本详尽的安排。其次,建立一个多重养老保障机制,可以借鉴深圳经验,建立起社会基本养老保险、地方补充养老保险、职业年金制度三重保障机制,增加聘任制公务员的安全感和幸福感。做好公务员的退出保障工作,让聘任制公务员退出不再有后顾之忧是疏通出口的必由之路。

5. 结语

公务员聘任制是从我国实践出发,对公务员管理制度进行创新的一个重要探索,公务员聘任制弥补了公务员考任制的不足,迎合了现代公共事务管理日益复杂、行政工作专业性不断增强的形势,满足了高效政府的需要,有助于提高国家治理的能力和水平。聘任制的科学性和实效性已经被反复论证,在世界范围来看,聘任制在公务员制度中已经成为主流。虽然公务员聘任制在我国还没有形成一整套完善的制度体系,但是这并不能掩盖公务员聘任制本身具有的优势。公务员聘任制的入、管、出三个方面尚存在的一些问题,对此,要坚持严守入口,规范程序、加强管理,完善制度、疏通出口,解决后忧三个基本策略,在总结经验的基础上继续完善和推广聘任制,丰富中国特色公务员管理制度。

参考文献

- [1] 张宏伟. 公务员聘任制的治理模式及应用策略[J]. 南通大学学报, 2016(6): 126-130.
- [2] 王红茹. 西安招聘公务员年薪 20 万和 25 万元起, 聘任制公务员薪酬高吗?机会公平吗?[J]. 中国经济周刊, 2018(30): 56-57.
- [3] 张宏伟. 我国公务员聘任合同研究——述评, 比较, 判断及启示[J]. 江苏社会科学, 2016(6): 156-167.
- [4] 赵永乐, 章宏伟. 聘任制公务员的“进”与“出”[J]. 人民论坛, 2018(6): 52-53.
- [5] 张国玉. 聘任制公务员的制度创新与内在价值[J]. 人民论坛, 2018(6): 49-51.