本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年5月4日

公共行政

公务员聘任制何去何从

□张　弦

近日，北京、贵州、青岛等多省市陆续发布聘任制公务员招聘公告，再次引发社会关注。事实上，自2007年深圳和上海浦东作为人社部批准试点首批试水公务员聘任制以来，江苏、河南、福建、湖北等多省都陆续推开了聘任制公务员的试点工作。然而，尽管已历8年实践，关于聘任制公务员的争议却从未停止，“30万年薪”“全员聘任”“零淘汰”等话题既吸引了公众的关注，也考问着公务员聘任制的效果与出路。

在实践中，针对聘任制公务员的适用范围、任职期限等具体问题，各地亦有不同做法。笔者认为，作为提升公共部门人员队伍综合素质和整体行政效能的有益途径，公务员聘任制在全国范围内的推广深化是必然趋势。但是，科学合理推行公务员聘任制，应当重点深化三个认识：第一，公务员聘任制宜针对部分特殊专业岗位而不必全员推行；第二，一般情况下，聘任制公务员应建立严格的退出机制；第三，聘任制不能“包治百病”。解决我国公务员体制活力不足、效率低下等问题，同时切实发挥“聘任制”的效用，要从深化公务员分类管理、建立严格的绩效考核评价机制等方面着力。

聘任制是“个例”而非“泛例”

聘任制应当成为适用于公务员全体的“泛例”，还是针对少量特殊岗位的“个例”，即聘任制的适用范围问题，是当前各种争议的核心。实践中，既有以深圳为代表，对所有2010年之后新增职位（主任科员以下）进行全员聘任的模式；也有以浦东为代表，将聘任制重点限定在专业性高端人才领域的“高精尖”模式。笔者认为，就现阶段而言，后者更适宜中国国情，有利于以更小成本满足公务员队伍的人才需要。

支持全员聘任的第一种观点认为，该做法有助于增强公务员队伍的活力和流动性。例如，深圳市通过对聘任制公务员实行社会基本养老保险与职业年金相结合的养老保险制度，实现了政府机关与其他社会机构在养老保险上的“并轨”，从而打消了公务员因退休待遇问题不能自由进出政府系统的顾虑，为人才提供了更大的自主选择空间。但是，为突破养老金的制度安排而对政府工作人员实行全员聘任，未免太费周章。事实上，随着2015年1月14日《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的发布，体制内外的养老“双轨制”已被终结，通过聘用制形式突破公务员流动的“养老”瓶颈已无必要。

第二种观点认为，实行全员聘任能够打破公务员的“铁饭碗”，建立能进能出的淘汰退出机制。然而，聘任制的意义主要在于弹性灵活的选人用人机制，公务员的进出机制则应建立在科学合理的考核评价制度基础之上，与聘任委任无必然联系。2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》第八十三条第一款早已规定：在年度考核中连续两年被确定为不称职的公务员应予以辞退。现有制度如不能真正落实发挥效用，无论采取何种用人机制都不会有实质性的改变。实践中，全员聘任逐步流于形式，在考核、待遇、晋升等方面都与委任制无异，除部分人员因转为委任制公务员而放弃聘任制身份外，鲜有人被辞退，正说明了聘任制并非打破“铁饭碗”的必然选择。

此外，从行政管理科学性与管理效能的角度来看，流动并不一定总是好事，稳定也并不一定都是坏事。对政府的绝大多数常设行政事务职位实行常任制，有助于在危机或特殊时期维持公务员队伍的稳定性，从而确保国家机器的正常运转。对政府雇员实行全员聘任，显然有操之过急的极端化倾向，不利于公务员队伍的稳定。

但与此相对，第三种观点认为，传统官僚制形态已经过时，西方发达国家都已开始对其公务员体制进行大刀阔斧的改革。英国政府约有70%~80%均为聘任制人员，新西兰、澳大利亚等西方国家都对几乎全部的政府雇员实行聘任制，因此，全员聘任是公务员制度改革的国际趋势。

应当看到，一方面，无论聘任制公务员所占的比重大小，都没有改变各国公务员队伍在总体上保持稳定的态势；另一方面，中国与西方国家的国情毕竟有较大差异。总体而言，中国的行政层级与行政架构更为复杂，行政体系更为庞大，因此，短期内对各级政府公务员均改为合同管理的聘任制，或者易产生较大震荡，或者会流于形式化而没有实质意义。

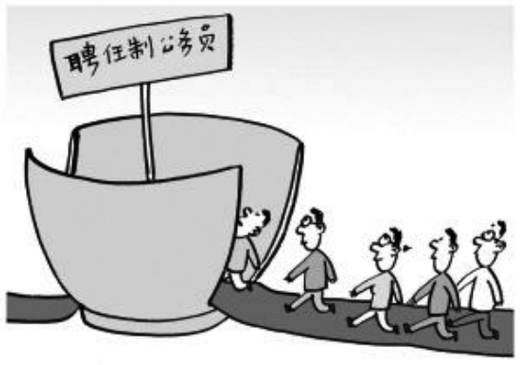
《公务员法》第九十五条已明确规定，可对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。这也是美国等发达国家推广公务员聘任制的经验。随着公共服务需求的日益提高以及公共管理复杂性的日益增加，政府内部对专业性人才的需求更为明显。在我国推广聘任制试点的实践中，绝大多数岗位集中于金融、规划、信息管理等专业技术岗位，这既反映了当前政府管理工作的需要，也应当是现阶段我国推广公务员聘任制的重点范围。

聘任不宜转常任

当前，一些舆论指出，聘任制公务员对前途感到迷茫；也有一些观点明确提出，为强化对聘任制公务员的激励，应尝试将聘任制与常任制公务员的“壁垒”打通，逐步实行常任制与聘任制的整合。笔者认为，这种做法，有违聘任制的初衷，同时难以确保制度的公平性。

相对于传统的委任制、考任制，聘任制的核心优势在于其灵活弹性的选人用人机制。在实践中，聘任制公务员既可公开招聘，也可视需要直接选聘，而无需经历考任制、委任制公务员所经历的严苛考试筛选；此外，受聘人员不必拥有政府工作经历，更无需在政府系统内部历经逐级晋升。这种特殊性一方面使得聘任制得以为政府机构吸引具有丰富专业积累的高端技术人才，另一方面也要求将对聘任制公务员转为常任制设立较为严格的限制，以免危及公务员招录中的公平公开原则。

在我国，由于没有政务官与事务官的分离，没有经过选举直接进入政治系统的机制，在公务员体系内逐级晋升成为官员获取政治发展的唯一途径。因此，更需严格控制聘任制公务员转为常任，避免聘任制成为官员晋升的制度性漏洞，影响公平和公务员队伍稳定。发达国家多对临时雇员的最长服务年限有严格限制。当前我国各地公务员聘任制的试点实践中，对续聘次数、条件等具体问题缺少明确规定，聘任制转委任制屡见不鲜，无疑违背了聘任制改革的初衷。原则上，由于聘任制公务员职位应当针对临时性专业技术岗位而设立，因此，也应在工作完成、合同到期后取消，真正建立人才“从市场中来，回市场中去”的流动机制。如果工作有常设需要，则应转为正式岗位，采用委任制、考任制的程序进行人才选拔。



聘任制并不“包治百病”

公务员聘任制本质上是通过合同管理形式在公职人员与公共部门之间建立起的一种弹性雇佣关系，有助于提升公务员队伍的应变能力和专业化素质。但是，认为聘任制能够打破公务员“铁饭碗”、应当全员推广，甚至应将“聘任”转“常任”等误区的存在，表面上错在认为聘任制应“包治百病”，根源则在于我国公务员管理制度不完善。

首先，我国公务员管理体制中缺少合理分类，不利于公务员体系自身对专业人才的培育。发达国家多对专业技术类等类别的公务员设置专门的晋升和工资序列，以吸引和培育专业人才。由于我国的公务员管理实践中缺少综合管理类之外的职位分类体系和职业发展路径，不但不能通过分类招录有针对性地选拔适当专业技术人才进入体制内部，更导致相当一部分专业类人才为获得晋升而转入综合管理岗位，难以在业务岗位上长期发展积累专业经验和能力，客观上造成体制内部专业人才缺口日益扩大，不得不长期通过设置聘任岗位满足工作需求，导致聘任制在实践中的走样。

其次，公务员工资薪酬机制不合理，引发对聘任制的不当使用与关注。由于临时性雇员在福利、晋升方面难以享受常任制公务员的待遇，因此发达国家普遍对政府临时雇员给予略高于正式员工的薪酬。但聘任制的重点并不在薪酬，而在于解决对特殊岗位人才的临时性需求。然而，由于我国现阶段公务员工资薪酬水平与市场同类工作薪酬水平相比有较大差距，缺乏对专业人才的吸引力，因此不得不通过高薪设置聘任性岗位，满足对常任性管理岗位的用人需求，客观上对“聘任”转“常任”造成压力，扭曲聘任制初衷；同时也在公务员系统内部造成员工薪酬差距过大的尴尬，一定程度上导致聘任制公务员的孤立感。

再次，公务员体系内部未建立科学有效的考核评价机制，造成只进不出、只上不下的僵化局面，也导致对通过“聘任制”建立公务员退出机制的不当关注。

司法改革

立案登记制 破解“立案难”

□高长见

2015年4月1日，中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》（下称《意见》），4月15日，最高人民法院发布了该《意见》，自5月1日起施行。《意见》从解决实际问题入手，要求对依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，从制度上、源头上、根本上解决“立案难”问题。

总体上，从立案审查制向立案登记制转变是《意见》的核心内容。所谓立案审查制是指当事人向法院提起诉讼时，法院对诉讼要件进行实质审查后决定是否受理。立案登记制则是指法院对当事人的起诉不进行实质审查，仅仅对形式要件进行核对，除了不予登记立案的情形外，当事人提交的诉状一律接收，并出具书面凭证。起诉状和相关证据材料符合诉讼法规定条件的，当场登记立案。立案审查制和立案登记制具有重大区别：立案审查制下，诉讼起点是法院决定立案时；立案登记制下，诉状提交给法院时，诉讼就开始了。立案登记制下，法院一律接收诉状，当事人依法无障碍行使诉权，体现了对当事人起诉权的充分保护。需要注意的是，登记立案针对的是初始案件，包括民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行和国家赔偿申请等。对上诉、申请再审、申诉等法律另有规定的，则不适用登记立案的规定。

“立案登记制”改革是破除民众“告状难”的重大变革，它不仅剑指影响司法定纷止争职能发挥的“立案难”顽疾，从而有利于充分保障公民诉讼权利，还有利于破除司法“地方化”，对司法体制改革全局有深远影响。

毫无疑问，作为司法体制改革和司法权力运行机制改革的重要组成部分，立案登记制改革无疑让备受诟病的打官司“立案难”问题出现根本转机。在过去相当长一段时间内，由于法院“案多人少”、法律规定不明确等多方面的原因，法院有时会选择性立案，将一些“棘手的案件”拒之门外。“立案审查制”成为一些法院不予立案的最好理由，是形成“立案难”问题的制度原因。法院对某些案件的立案控制过于严格或过分谨慎，会造成诉讼“门槛过高”，不利于发挥司法化解社会矛盾纠纷的职能，对建立依法维权和法治化纠纷解决机制不利。它不但堵塞了当事人通过司法维护合法权益的途径，不利于维护当事人的合法权利，还部分促成了信访总量的长期居高不下。此外，立案审查制也不利于在全社会提高司法公信力。实践中，受当事人法律水平以及认识的限制，一些正常不予立案的案件也会被当事人和公众解读为司法不公或司法腐败，从而进一步削弱司法公信力。

在立案审查制下，“民告官”的行政诉讼立案难问题尤其突出。我国自1990年建立的行政诉讼制度，对解决行政管理与行政相对人之间的矛盾纠纷发挥了积极作用，逐渐成为解决行政管理与行政相对人纠纷的基本方式之一。但总的来看，受思想观念和制度建设等方面因素制约，我国行政诉讼的发展与建设法治国家和法治政府的要求相比严重不足。近年来，法院受理的第一审行政案件每年在十余万件左右，而目前每年涉及行政争议的信访案件达到400万至600万件，远远超过行政诉讼案件和行政复议案件的数量，这充分说明行政诉讼的立案存在缺陷。在立案审查制下，许多“民告官”案件符合法定条件却不能得到受理，或者即便受理也尽量通过协调或说服撤诉等方法处理，造成众多纠纷无法立案进入行政诉讼途径，相关的信访总量长期居高不下，有时还会引发一些极端维权行为。

立案登记制改革不仅是治理“立案难”的良药，从更宏观的角度分析，它也是破除司法“地方化”的重要举措。司法地方化是司法行政化的表现形式之一，其本质是司法机关依法独立行使职权无法落实。基层法院在受理案件时往往会对特殊类型的案件设置专门的立案门槛，导致权利当事人有案难立、有权难实现。十八届三中全会、四中全会有关司法体制改革的部署，其重点之一就是省以下司法机关人财物统一管理，立案登记制改革是与此相配套的重要改革举措。立案登记制必然要求破除各种各样的不合理立案门槛，有利于从立案环节解决司法地方化问题，以维护法制统一和法律权威。立案登记制将使人民群众接近司法的路径更加通畅，当事人对诉讼权利的行使更加方便，对于法治中国的建设具有十分重大的意义。

依法治国

以法治财政 推进国家治理现代化

□陈　龙

建立法治财政，不仅是全面推进依法治国的必然要求，也是提高治理能力、解决当前现实问题、推动国家治理现代化的迫切需要。

在一般意义上，财政通常被理解为政府配置公共资源的工具。实际上，财政远不只是简单地分配政府的公共资源，更为重要的是可以塑造和构建社会秩序和公共生活。财政是政府活动在经济上的反映，体现着整个国家的政策，规定着政府活动的范围和方向，政府与市场的行为边界最终以财政的形式予以确认。财政收支预算，由于经法定程序审核批准而具有了法律效力，从而为政府行为“立法”。通过财政制度，可以对政府系统内部行为实施纵向和横向控制。同时，财政在政府与社会、人类与自然之间，起到一种物质中介和制度桥梁的作用，体现并承载着其中的基本关系。因此，财政是国家治理的基础和重要支柱，对一个国家的经济、政治、文化、社会以及生态文明的建设都产生极为重要的影响。

市场经济是法治经济。建立在市场经济基础之上的现代财政制度，必然应符合法治化要求。法治财政，是以健全的财政法律体系为基础，以公共权力制约与公民权利保障为核心，通过对财政的基本要素、运行程序和规则以及相关主体权力、权利、义务、责任等做出明确规定，使整个财政活动依法高效、规范、透明运行。

从财政的基本内容和主要运行环节来看，法治财政的意蕴集中体现在三个方面。

在税收收入征收上，“税收法定”。即由立法机关决定税收的基本问题。税收的纳税人、征税对象、计税依据、税率等要素以及征收程序与重要管理事项均需由法定。无法律规定则政府不征税、公众不纳税。这实际上反映了纳税与征税双方的一种双向制约关系。

在财政收支管理上，“预算法定”。即预算的编制、执行、调整、监督等每个环节，都必须依法而行，遵照相关规定和流程。预算法定，强调预算权力体系中的制约与平衡，特别是要求赋予人大在预算审查、调整和监督等方面的实质性权力。公开透明，是预算法定的内在要求，也是现代财政制度的一个重要特征。

在财政资源分配上，“财政关系法定”。即以法律的形式，确定各级政府的财权、事权和支出责任，以及转移支付的方式方法，从而在政府间形成稳定的财政关系。财政关系法定，实质上是以法律的形式确定国家治理的基本架构，并为其运转提供财力支撑。

法治财政，是实现国家治理现代化的基石。通过法治财政，可以确定政府、市场主体的权利和行为边界，防止政府对市场的不合理介入和过度干扰，并能依据形势的变化，及时调整政府与市场关系的形式和内容，使其保持一种动态平衡，从而构建一个合理的经济秩序，实现公平与效率的有机融合。这样做，不仅可以提高公共资源的配置效率，而且能够增强政府对系统内部行为的控制，提高立法和执行合作，提升行政和管理效率；可以实现政府和公众偏好的双向传递，打造高效、有为的政府和负责任的公民，使社会矛盾由刚性转为柔性，从而在政府与社会之间形成良性的互动关系，构建稳定、韧性、可控的社会运行机制；有利于建立事权与财权相匹配、事权和支出责任相适应的财政体制，提升中央和地方两级治理能力。

近年来，我国在法治财政建设上取得了较大进展，特别是自今年1月1日起修正后《预算法》的实施，更是向预算法定迈出了坚实一步。但同时也看到，我国落实税收法定、财政关系法定的任务还很艰巨，法治财政建设依然任重道远。为此，需要加快税收立法步伐，适时将相关税收条例上升为法律，制定《财政关系基本法》《税收基本法》等法律，打造健全的财政法律体系，依法行使权力和保障权利，使财政运行建立在法治轨道上。

议政论法

“反腐学者”林喆的研究特点

□兰文飞

林喆教授不幸于4月23日因病辞世了。这些天来，关心她的人们通过媒体、网络、微信等，传看着各种关于她的纪念文章，借以表达哀思。

这些纪念文章，有不少是多家媒体的采访稿。实际上，她生前接受过很多采访，大部分是关于反腐败的，她也由于这方面的研究而广为人知。她的反腐败研究，有几个特点。

一是对党充满感情，是从为党分忧、解决问题的角度展开她的研究的。从她的学术经历来看，一开始，她学的是哲学专业，博士念的是复旦大学哲学系中国哲学专业“中西比较哲学研究”方向。虽然后来从事法学方面的教学和研究，但也并没有锁定在反腐败研究上。触动她投入比较大精力研究反腐败的原因，很大程度上来自于她为党分忧的情怀。她对一份刊物（《环球人物》）讲述过研究的缘起。那是在1992年，当时她还在上海市社科院工作，一次，林喆参加上海社科院定期主办的内部通风会，大概有20多名研究人员、老干部与会。会议通报了当时全国一些官员的腐败问题，他们贪腐数额之巨大、情节之严重，显然大大超出了与会老干部的想象。通报结束后，会场陷入了沉寂。许久，一位70多岁的老干部站起来，颤抖着嘴唇发问：“战友们，怎么办?”“杀!”一位白发老人紧握拐杖用力往地上一戳，低沉、苍老的声音从喉咙里传出，在不大的房间里撞击、回响。林喆被这一幕惊呆了：“我当时就想，得研究一下，到底怎么回事，这些老人痛恨腐败怎么到了如此程度?”



二是她的反腐败研究，带着法学家的敏锐和问题意识。林喆的反腐败研究，紧扣权力的腐败和制约进行，这是她的法学研究带给她的问题视角和学理支撑。她认为，腐败的实质是权力腐败，因此，必须通过严格的权力制约，才能从根本上解决问题。而她的一本关于反腐败的专著，书名就叫《权力腐败与权力制约》。

三是她对各种情况做过深入的个案了解，对问题不隔膜，也因此不会说外行话，能切中症结。2009年1月，她修订出版了《权力腐败与权力制约》一书。除了对“裸官”、官员走穴等新兴腐败现象予以关注，该书首次以表格的形式对近20年来国内122名官员贪腐案的情况进行了汇总，将每一名贪官的姓名、职务、案发年龄、案发时间、案情、惩罚结果等信息都详细列出，触目惊心。为了解这122名贪官的犯罪事实，从2008年9月起，林喆利用报纸、杂志、网络等方式积累了上百万字的资料，并通过它们艰难求证着每一个细节，前后花了整整两个月时间。

林喆与本报也颇有渊源。2001年10月，她调入中央党校政法教研部。之后不久，就在本报上发表了系列文章。据她在《哲人之路——林喆散文集》中自述：“到党校后，我依然积极地搞科研，先后在《学习时报》上发表了51篇文章，并出版了十多本书，发表总数字高达600万字，其中10本书进入美国大使馆。由于反腐败方面的成就，经常接受中外媒体采访（约千余次），经常上电视做节目，并培养了20多名博士。”她在本报发表的“西方法学名著”和“公民的基本权利”两个系列的文章，一度影响颇大，很多人就是通过这两个系列的文章开始知道她的。

斯人已逝，我们深表怀念。