



## 以技术制约权力:现代公务员制度的基本精神

刘重春

**摘要:** 根据美国公务员制度的经验,以技术制约权力是现代公务员制度的基本精神。技术制约权力是行政权力扩张的必然结果,是权力分立与制衡逻辑在行政领域的运用。美国公务员制度的各项具体制度,实质上反映了以技术制约权力的精神。这一发现对于我们认识中国公务员制度、建立和完善公务员制度都具有十分重要的意义。

**关键词:** 美国公务员制度;以技术制约权力;中国公务员制度改革

现代国家公务员制度是由一系列基本精神法则支配的。这些法则构成公务员制度存在的深层原因,也是型塑公务员制度框架的内在力量。不同的国家虽然国情不同,但其公务员制度的内在精神法则大体是一致的。没有这种精神法则的支撑,公务员制度就不成其为公务员制度,至多只有形式上的意义。在不同的时期公务员制度的具体内容和表现形式可能多种多样,会因时势的变化发生相应的改变,但支配其外在结构的深层的精神法则则不会轻易变化,甚至成为引导公务员制度变革的航向的指针。研究公务员制度,既要看到其因国而异、与时变化的一面,也应看到其守旧恒常、历久弥新的一面。以技术制约权力,就是支配现代西方公务员制度的精神法则。不理解这一法则,就不能完整地理解现代公务员制度。本文主要通过考察美国公务员制度产生的背景和过程,诠释这一精神法则。

### 一、以技术制约权力是行政部门人事权力扩张的必然要求

本文所讲的技术是在一个最一般意义上使用的概念,“即指的是一般的理性行为,表现在所有的领域:包括政治、社会、教育、宣传上对人的处理和支配”<sup>①</sup>。为更好地实现目标而合理使用的知识、技能和方法,皆称之为技术。本文所讲的技术制约权力是指行政首长的人事权力受到理性化的知识、技能和方法的制约。

在美国政治传统中,权力分立与制衡观念深入人心,体现在其政治结构之中,并成为其政府合法性的基础。查尔斯·比尔德认为,“从严格意义上说,美国宪法每一行每一句都是对政府的限制,甚至那些说明联邦当局应如何选出,并规定他们可行使哪些权力的条款也不例外。”<sup>②</sup>可以说,对政府权力实行分立和制衡是美国维护所谓的个人自由、保障资产阶级民主制度运行的基石。

分权制衡制度为人所熟知的是立法、行政和司法三种权力的分立和制衡,其要义在于通过复杂的权力分立和制衡机制,防止任何一个政府部门权力的膨胀所导致的对其他部

① 马克斯·韦伯:《社会科学方法论》,中国人民大学出版社1999年,第139页。

② 查尔斯·比尔德:《美国政府与政治》上册,商务印书馆1987年,第21页。

门权力的僭越,从而引起权力的滥用。因此,在分权与制衡的政治制度下,不允许立法、行政或是司法权力的过分膨胀。任何一种权力如过于强大,就要设置相应的制约机制,保证其在规定的轨道上运行。

早期的资产阶级政治理论家更多的是担心立法权力侵犯行政权力。孟德斯鸠非常强调行政权对立法权的制约,他认为,“如果行政权没有制止立法机关越权的权利,立法机关将要变成专制;因为它会把所能想象得到的一切权力都授予自己,而把其余二权毁灭。”<sup>①</sup>而立法权不应该对等地有钳制行政权的权力。麦迪逊也认为,在君主政体下,行政部门是危险的根源;在民主政体下,立法部门获得优越的地位,“其法定权力比较广泛,同时又不受明确的限制,因此立法部门更容易用复杂而间接的措施掩盖它对同等部门的侵犯。”“另一方面,由于行政权限于比较狭小的范围内,在性质上比较简单,而司法权的界线又更其明确,所以这些部门中的任何一个篡夺计划,都会立刻暴露和招致失败。”<sup>②</sup>因此,美国的宪法之父们在设计未来的政治制度时,比较强调行政权力和司法权力对立法权力的制约,防止立法权力的僭越和滥用,而对行政权力滥用和监督则考虑得不足。

从美国的政治实践来看,在资产阶级民主政治制度建立后相当长的一段时期,对行政权的扩张并没有引起足够的重视,因为当时政府的职能比较简单,行政部门权力不大,所发挥的作用十分有限,并不需要设计专门的制度对其进行限制和约束。美国19世纪上半叶盛行的“政党分肥制”是对行政首长用人权力缺乏监督和制约的表现。政党分肥制的实质在于,在选举中获胜的政党可以直接任命大量的公职人员,这意味着行政首长具有十分广泛而不受限制的人事行政权力。根据极力鼓吹政党分肥制的安德鲁·杰克逊的看法,政党分肥制可以打破杰出人士对公职的垄断,让所有的人士特别是下层人士具有获取公职的同等机会,避免少数人包办;实行公职定期轮换可使行政部门更加平等化和民主化,甚至可能会减少腐败;在对政府不能充分反应选民意愿变化的回应中,政治责任得以提高<sup>③</sup>。因此,在当时的人们看来,政党分肥制是符合民主政治原则的。

但是,随着美国经济和社会的发展,“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难,在数量上也同样大大增加。行政管理部将手伸向每一处地方以执行新的任务。”<sup>④</sup>在这样的情况下,政党分肥制这一不受制约或很少受到制约的人格化的人事管理权力带来了一系列问题。一是政府官员数量急剧膨胀,委任人员不断增加,“分肥”成了当选政党的繁重任务甚至是沉重负担。1790年,美国联邦政府成立时仅有官员300多人,到1900年达到30万人<sup>⑤</sup>。每隔几年数以万计的公职人员下岗或上岗,政党领袖要花大量的时间论功行赏,安排人员,带来巨大的效率损失。二是政局出现周期性动荡。早期的几任总统比较克制,没有大规模轮换官员。华盛顿任总统的8年时间只辞退了9名官员,亚当斯只换了10名,麦迪逊5名,约翰·昆西·亚当斯时只有2名,杰克逊在继任亚当斯之后,立即更换了176人,而在他总统任期的第一年,共有491位邮政长官丢掉了自己的职位<sup>⑥</sup>。政党分肥制发展到全盛时期,有些总统甚至把属于同一个政党的前任总统任命的人赶出政府机关<sup>⑦</sup>。在资本主义发展早期,政府管事不多,人事变动影响不大;但到后来,由于政府职能大大扩张,人事上的大变动就影响到政策的连续性,影响到经济和社会的稳定。三是政府的合法性受到挑战。在英美政治传统中,政府的合法性某种意义上来源于对权力的限制,“对权威的限制是必不可少的。只有当一个政府受到有效的限制时,它才是合法的。”<sup>⑧</sup>由于政党分肥制下行政首长的用人权力基本上不受限制,他们可以依据个人的好恶等主观标准决定人事任免,任人唯党,任人唯亲,很容易出现权力滥用和腐化现象,因而也逐步丧失了合法性。一种人事制度既没有效率上的优势,也丧失了合法性基础,其为新的制度所替代不过是迟早的事情。

新的人事制度面临的首要任务是重塑合法性基础。由于政党分肥制的合法性问题出在行政首长的

①孟德斯鸠:《论法的精神》上册,商务印书馆1961年,第161页。

②汉密尔顿等:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年,第253页。

③欧文·休斯:《公共管理导论》第三版,中国人民大学出版社2007年,第20页。

④伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,载《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年,第5页。

⑤黄达强:《各国公务员制度比较研究》,中国人民大学出版社1990年,第3页。

⑥阿克顿:《自由与权力》,商务印书馆2001年,第168页。

⑦杰伊·M.谢夫利兹等:《政府人事管理》,中共中央党校出版社1997年,第4页。

⑧阿克顿:《自由与权力》,第343页。

人事权力不受制约上，新的人事制度合法性就必须建立在大的分权制衡框架下，加强对政治领袖用人权的制约。对政治领袖用人权的制约途径不外两种，一是来自外部，一是来自内部。从外部来看，国会是制约的主要力量。美国宪法赋予了国会对行政部门重要公职人员任免制约的权力，但由于行政部门人员众多，专业性强，仅靠参议院很难对公职人员的任用进行全面审查。普通公众由于缺乏信息和技术手段，也不可能对政府人事行政权施加有效的影响。因此，在行政系统内部进行分权，使行政系统内部形成权力制衡机制，以避免人事管理权力的滥用和腐败，就成了重塑人事制度合法性的现实选择。

在行政系统内部建立分权制衡机制，一个重要步骤就是将行政管理从政党政治中分离出来。“到19世纪中期，立法至上、长期候选人、以及政党分肥制导致了我国政治机构的普遍醒悟，即它们反过来，努力促进以建立独立行政机构和各种委员会的方式，将行政从政治中分离出来，同时用引进功绩制的手段来打破官僚制度中的政党垄断。”<sup>①</sup>美国在19世纪后半期加大了对行政系统人事制度改革力度，特别是以1883年《彭德尔顿法》为标志的公务员制度的实行，目的是通过实行功绩制，打破政党对人事行政的垄断，在行政系统内部进行分权，建立行政系统内部人事权力制衡机制。

公务员制度所进行的分权主要是通过改变行政部门公职人员合法性假设来实现的。过去因为民意是政权合法性基础，当选的政党领袖作为民望所归者，自然有权支配属下的任免，通过这种任免，建立起层层负责并最终对公民负责的责任机制。实行公务员制度后，政治官员的合法性基础没有发生改变，事务类官员的合法性表面上仍来源于政务官员的任命，但实际上是基于个人的技术能力。“伴随着联邦活动不断扩大的范围和增长的复杂性，渐渐形成了日益明显的公众认同，即公共职位不是简单的职位分赃，更重要的是，他们是公众需要的有技术化和职业化要求的领域。因此，公共职位的分配和获取，应该以任职者的知识、技能和能力为基础，而不是政治忠诚或政党关系为基础。”<sup>②</sup>政治领袖不能再像政党分肥制那样依据党派倾向或个人好恶来任命公职人员，仅变成了形式上的任免者，如查尔斯·比尔德所说，“美国部长是一个行政官，法律授予他很大的任命权，但是文官法规定，他主管的范围内的绝大多数次要的职位只能挑选那些考试及格的人来担任。因此，他对这些职位的任命权是受严格限制的。”<sup>③</sup>事务类官员由于其合法性来源于个人的技术能力，他们所从事的工作是一种理性化了的专业工作，“不仅被工作成果的直接监督所控制，而且还受到社会特许的规则、认证和教育的控制。”<sup>④</sup>业务类公职人员合法性假设的改变，意味着他们作用的增强和地位的提升。“技术专家具有必备能力与专业意见，在公共管理中的地位正如柏拉图《理想国》中的守护者一样。”<sup>⑤</sup>他们在完成工作的方法手段上，可以根据其所掌握的专门技能和知识，自主性地进行处理，其地位也由过去政党政治的附庸，一跃而成管理国家的主要力量。不可预测的人格化的神秘力量，成了普通人能够合理推断预测其行为范围、方式和后果的驯服工具。

可以说，公务员制度是美国权力分立与制衡理论逻辑演进的必然结果，是分置日益扩张的行政权力以维护其合法性的现实选择，是行政系统内部技术力量对政治权力进行制约的表现。过去，人们更多关注的是公务员制度的效率方面的作用，关注政治权力对技术权力控制的一面，而不大重视公务员制度的政治性的一面，不大重视公务员的技术能力对政治权力制约的一面，这种认识是不完整的。

## 二、公务员制度具体内容体现了以技术制约权力的精神

从分权与制衡的角度来看，公务员制度的每一项原则都体现了以技术制约权力的精神。两官分治原则将政务官与事务官区别开来，使二者在选拔、任免、管理上适用于的法律和规则，直接体现了人事行政权的分立与制衡要求；职务常任原则保障事务官非因法定事由和法定程序不被免职、辞退和开除，以限制政务官的免职权，将政党分肥制的影响减到最低；政治中立原则表面上看是对事务官参与政治活动

①赫伯特·考夫曼：《行政分权与政治权力》，载《国外公共行政理论精选》，第279页。

②罗纳德·克林格勒等：《公共部门人力资源管理：系统与战略》第四版，中国人民大学出版社2001年，第29页。

③查尔斯·比尔德：《美国政府与政治》上册，第26页。

④约翰·迈耶等：《制度化的组织：作为神话仪式的正式结构》，载《组织社会学的新制度主义学派》，世纪宏图出版集团、上海人民出版社2007年，第6页。

⑤乔治·弗雷德里克森等：《公共管理概论》，上海财经大学出版社2008年，第44页。

的限制,实际上是保护事务官免受政党政治和免受周期性人事震荡影响的有效措施;功绩主义原则通过规定业务类公务员录用、考核、晋升等标准和程序,不仅有利于公务员卓有成效地开展工作,而且可以排除以个人或政党意志任用公务员的模式,是技术制约权力的直接表现。技术制约权力不仅体现在公务员制度的基本原则,而且体现在公务员具体管理制度的各个层面之中。

首先,从美国公务员管理机构设置来看。美国政府公务员管理机构从其设立之日起,就担负着制衡行政部门政党领袖任意权力、维护功绩制的任务。根据1883年颁布的文官法,联邦政府设置文官委员会(后更名为美国文官委员会),作为联邦政府最高人事行政机关。法律规定,委员会由三名委员组成,由总统提名经参议院同意任命。委员任期6年,与总统同属一党派的不得超过两人,并不得兼任任何其他官职。委员会是独立机构,对总统和国会负责,总统非经诉讼程序不能免去文官委员会委员职务。文官法第一条甚至明确规定了委员的年工资和差旅费报销标准。这些规定是为了保障文官委员会在政治、经费和工作中的独立地位,使其尽可能免受政党政治的影响,保证他们有足够的力量抗衡政党领袖的人事任用权。委员会的主要职责是协助总统制定执行文官法的细则办法;办理公务员招考、录用事宜;管理公务员工资、培训、奖惩、考核、退休等事务;制定各种联邦政府公务员的规则,推进人事管理改革等。在美国文官委员会成立后的头几年中,“委员会的主要精力是防止主张政党分肥制的人谋取权力,使联邦机构非政治化。”<sup>①</sup>为此,文官委员会推行考试录用制度,制定职位分类标准,扩大功绩制的实施范围。后来,卡特政府在改革公务员制度时,认为“现行的联邦人事管理体制只是僵硬地强调中立权限和过分强调对联邦雇员的保护,以至几乎完全忽视了行政领导的作用”<sup>②</sup>。这一评价实际上从另一个侧面说明了文官委员会在代表功绩制、制衡政党权力中所发挥的巨大作用。

由于文官委员会在扮演为执政党政治权力服务与为代表技术力量的公务员服务的角色中发生严重的冲突,1978年的文官改革法将其取消,以人事管理局与功绩制保护委员会代之。这两个公务员管理机构并不是对文官委员会的简单否定,而是将技术制约权力这一基本精神根据新的形势在制度上作了新的安排。人事管理局负责就人事管理问题向总统和机关领导人提供建议,管理、评估和实施联邦人事法规。功绩制保护委员会主要任务是对联邦功绩制实行监督,具体包括受理联邦政府各部门在人事方面的诉讼案件,审查人事管理局制定的规章制度。这两个机构沿袭了原文官委员会的相对独立地位。人事管理局局长由总统征求参议院同意后任命,是总统直接管辖的独立机构,协助总统管理联邦人事工作,不受各机关的制约。功绩制保护委员会为完全独立机构,不受总统控制,三名委员由总统征求参议院同意后任命,任期为七年,属于同一政党的委员不得超过两名,为保证它独立于总统,委员非因不称职、失职和渎职不得撤换。这样将代表技术权力的功绩制保护委员会与代表政治权力的人事管理局分开设置,使二者法律地位、职责权限上既各不相同,又互相制衡,防止某一机构人事权力的膨胀和滥用。

其次,从公务员录用制度来看。1883年通过的《彭德尔顿法》规定文职人员的任用须进行公开的竞争性考试,选用成绩优秀者。此后,考试制度的适用范围不断扩大,成了录用公务员的主要渠道。考试录用制度的建立,标志着人事任用标准和程序的深刻变化,标志着公务员地位与作用的深刻变化。在政党分肥制下,政府官员的任用主要依赖与政党领袖的关系;在任用程序上,除极少数重要职位须经参议院同意外,当选的政治官员几乎拥有不受限制的人事权力,可以任意安插亲信,到处封官许愿。考试录用制度是对不受限制的政治官员的人事权力的有效约束,它规定了录用的标准,限制了录用的范围。根据1883年的《彭德尔顿法》、1970年的《政府人事管理法》和1978年《文官改革法》的规定,公务员的职位必须向社会公众开放,其录用与升迁均须基于才能、知识与技术。《彭德尔顿法》第2条规定,“这种考试必须切实可行,考试内容尽可能合理,并与考生执行他们要求就任的职位所需要的能力及适应性有关。”很明显,公务员录用的标准只能是职位所要求的技术能力,至少从法律上放弃了忠诚标准,标志着政治官员以政党忠诚标准任用业务类官员丧失了合法性。同时,有关法律和法规对公务员招考的程序、

①杰伊·M. 谢夫利兹等:《政府人事管理》,第19页。

②杰伊·M. 谢夫利兹等:《政府人事管理》,第24页。

人员录用的方法作了明确规定,如用人单位只能从文官委员会所提供的3名(后改为7名)合格人选中选用1人,并将任用人员的具体情况(包括这些人员的住处、拒绝就职、工作调动、辞职、解雇等情况及发生的时间)向文官委员会通报。1978年的改革虽然取消了全国统一的标准考试,但人事管理局仍有权制定政策法规,各机关举办的考试,无论是初任考试还是复任考试,都必须严格按照人事管理局规定的程序进行。也就是说,各机关在录用合适人才方面的权限扩大了,但并没有改变技术能力标准,也没有放宽录用程序规定。可以说,因为考试录用制度的确立,政治官员人事任免权力受到极大的削弱,从此他们对业务类公务员的任命只有形式上的意义。由于公务员身份的获得由政治忠诚变为技术能力,他们与上级之间的关系不再只是依附与被依附、命令与服从的关系,而是变得更为客观、平等和理性。

最后,从公务员职位分类制度来看。职位分类是公务员制度中的一项核心的制度,它通过对机关工作进行职业类型和技能等级的划分,提供了统一的人事管理基础,使公务员的录用、考核、晋升、工资等建立在拟任职所需的知识、技能和能力之上。这一制度不仅增强了人事管理工作的客观性和合理性,而且是制衡政治权力的有效工具。表面上看,美国的职位分类“其目的是在实现‘适才适所’与‘同工同酬’,也就是人事管理的最高理想”<sup>①</sup>,但实际上带有强烈的制衡政治官员权力的目的。美国联邦政府1923年开始实施的职位分类,是以科学管理理论为基础,以政治与行政两分法为前提,它假设政治与行政工作的价值取向与活动方式是不同的,两者相互制约。“职位管理的前提预设是,官僚机构倾向于抵制由选任官员制定的政策。”<sup>②</sup>职位分类制度严格规定政府职位数量与名称,政治官员再也不能像政党分肥制下那样随意设置职位,随意增加官员数量;职位分类制度根据工作自身要求,划定了职位性质,规定了履行职务所必不可少的教育、经验、知识和技能的资格,这些条件明确客观,易于衡量和鉴别,政治官员如绕过职位标准,根据个人主观标准来安排官员就要冒极大的政治风险。职位分类对公务员的权利也是一种保护,在政党分肥制下,政府官员晋升、考核、工资等没有标准,甚至有的官员不到政府部门工作,照样享受相关待遇,不仅浪费国家资产,而且公务员权利得不到保障,影响政府部门士气,腐蚀社会道德。“职位分类通常能够在相关的人事管理功能中,通过将政治与行政权的被滥用降低到最小程度的方式,来保护与人事功能相联系的各种个人权利。薪酬的高低与所在的职位密切联系在一起,因而,个人的偏好与情感不能成为决定他比别人拿到更多的工资的因素。”<sup>③</sup>

如果我们仔细分析一下美国公务员制度中的具体制度,将会发现几乎每一项制度或隐或显、或多或少地含有技术对政治权力的制约。如公务员培训制度,是为了提高公务员的职业技能,加强公务员职业伦理建设,使公务员在工作中能够正确地处理忠于组织和服从上级命令与忠于专业和服从职业标准之间的关系,从而限制或抵制政治官员不合理性的权力,增强公务员的自主性。限于篇幅,本文不再展开讨论。

### 三、以技术制约权力对中国公务员制度的启示意义

以技术制约权力是成熟的公务员制度的典型特征。理解这一特征,是我们认识现代公务员制度的重要基点。公务员制度在制约权力中的表现,某种程度上是评估一个国家公务员制度是否成熟的标尺。对于正在建设公务员制度的国家来说,推进以技术制约权力,是完善公务员制度的重要途径。

技术制约权力作为现代公务员制度的基本精神,为我们认识和理解现代公务员各项具体制度提供了一个逻辑上的起点,为我们解释现代公务员制度的运行机制提供了一个合理的途径。现代公务员制度是一个十分复杂而又理性化了的完整的制度体系,它包括至少三个层面的内容:公务员外显的行为、各项规章制度、支撑公务员行为和各项规章制度的内在精神,这三个层面的内容由表层到深层构成一个具有逻辑联系的体系。某种意义上说,公务员的行为是由制度决定的,公务员制度是由其基本精神决定的。因此,我们认识公务员制度,不仅要认识了解各项具体的规章制度和公务员的行为,还要认识到隐藏在外显的行为和制度背后的精神实质,否则对公务员制度的认识就是不全面的,或者对公务员的解释

①李广训:《各国人事制度》,五南图书出版公司1986年,第159页。

②罗纳德·克林格勒等:《公共部门人力资源管理:系统与战略》第四版,第141页。

③罗纳德·克林格勒等:《公共部门人力资源管理:系统与战略》第四版,第31页。

就是不完整的。如现代国家都设置了比较健全的公务员权利保护机制,这仅仅是出于效率或公民权保护的考虑吗?从技术制约权力的角度来看,这种安排实际上是通过保护公务员权利来巩固公务员的技术地位,以对抗政治官员不受节制的人事权力。另外,许多国家公务员管理机构设置得非常复杂,既有人事决策机构,也有人事政策执行和监督仲裁机构;既有官方机构,也有民间机构;既有综合性机构,也有专业性机构。这些机构职能交叉,权力分散,毫无效率可言。但从权力制约的角度来看,正是这种多头管理的状况,维持了行政系统内部人事权力的平衡,以防止任何一个部门权力的滥用。

以技术制约权力将公务员制度放在比较广阔的政治背景下考察,拓展了人们对公务员制度的认识范围。过去人们侧重于从效率层面来理解公务员制度,认为公务员制度各项安排是为了发挥其效率优势,而忽视了政治层面的意义。其实早在《彭德尔顿法》实施后不久,威尔逊已敏锐地认识到,“行政管理却同时又大大高出纯粹技术细节的那种单调内容之上,其事实根据就在于通过它的较高原则,它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的。”<sup>①</sup>公务员制度的政治进步意义就在于,将权力分立与制衡的政治原则应用于行政系统,将政党分肥制下不受约束的政治任命权力置于技术力量的监督与制约之下。因此,公务员制度自产生之日起,就带有强烈的政治意涵。当然,这里并非否定公务员制度在效率方面的作用。

认识并深刻理解技术制约权力是公务员制度的基本精神,对于公务员制度的建设和改革实践来说,也有着重要的现实意义。前面说过,现代公务员制度是一套理性的制度,是在统一的基本精神指导下的制度体系,各项具体的制度之间具有逻辑上的一致性,各项具体的人事管理行为具有内在的合理性。只有认清了这一制度的基本精神,才有可能在制度设计和管理行为上贯彻其基本精神。没有基本精神指导的公务员制度是永远无法实现人事管理的理性化的。一些国家公务员制度长期难获进展,乃是因为没有触及到权力分配问题,没有在以技术制约权力上下功夫,而将重点放在仿效西方国家公务员制度的技术细节上,放在比较浅层的规章制度和行为方式上,而没有放在公务员制度的精神实质上。这种制度变革因为没有一贯的立场,没有全面深入的规划,一旦遇到阻力就退回到过去的做法上,改革自然难以取得成效。实际上,在这些国家,政府的腐败及效率问题,很大程度上是因为政府人事权力不受制约,任人唯亲、买官卖官,人格化的人身依附关系严重,技术能力和工作表现在官员个人职业发展上所起的作用不大。因此,在公务员制度建设过程中,必须从技术制约权力这一敏感而关键问题上着力,必须对任意的人事管理权力进行必要的限制,公务员制度的各项具体规范和安排都应围绕技术制约权力来展开,否则各项具体的改革不过是舍本逐末,达不到应有的效果。因此,完善公务员制度需要努力培养和保护公务员的技术能力,增强公务员制度的自主性,使之有能力对政治官员主观任意的人事权力进行限制和约束。

在现代国家权力制衡诸机制中,公务员制度作为权力制衡的机制之一有其优势。其一,以技术制衡权力是行政系统内部的制衡,不涉及到国家立法、行政、司法权力的划分,不涉及到国体政体的变革,可以在现行的体制内逐步调整到位。其二,公务员制度通过确立技术能力标准,并以一套制度保障其在人事管理中的核心地位,最大限度地排除人事管理中领导者个人好恶和情感的影响,以达到制约权力的作用。这种制约是以专业区分为基础,以服从上级命令为形式,而不是以利益分殊为基础,不是以党派纷争为表现,是一种较为温和的制约。完善公务员制度、推进以技术制约权力不仅是现代国家行政管理理性化的基本要求,也是一种有效而可行的选择。

■作者简介:刘重春,武汉大学政治与公共管理学院副教授,管理学博士;湖北 武汉 430072。

■基金项目:武汉大学“70后”学者学术发展计划“地方政府公共服务体制创新研究”

■责任编辑:叶娟丽

①伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,载《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年,第14页。