

弥合碎片化的政策设计:从提升专业性 的角度深化公务员制度改革*

张帆 薛澜

【摘要】目前,政府人员配置结构性失衡、激励机制失当以及公务员形象扭曲等问题互为因果,彼此强化,造成我国的公务员制度改革步履维艰。要打破这些问题之间的相互锁定及恶性循环,为公务员制度改革寻找突破口,亟需转变以往碎片化的政策思路,以提升公务员体系专业性为导向,深化分类管理,系统完善公务员录用、激励、晋升等一系列基本制度,树立公务员的专业形象,打造一支德才兼备、深受公众认同的公务员队伍。

【关键词】公务员制度;专业性;政府改革

【中图分类号】D035 【文献标识码】A 【文章编号】1006-0863(2015)12-0010-07

一、问题提出

在国家治理体系中,政府不仅是一个决策者,也是重要的公共服务提供者、投资者、仲裁者和雇主。因此,政府对其自身的有效管理十分重要,政府自身的运行效率是国家治理的基石。然而,长期以来,我国的公务员体系备受诟病,包括人浮于事、能力不足、效率低下、贪腐普遍等。为此,我国对公务员制度的改革几乎从未停止。在以往的改革中,实行聘任制、推进分类管理、给公务员提薪、促进政府部门与企业部门养老金并轨等各种思路和举措都曾轮番上阵,但是这些办法不是见效不大,便是推进缓慢,或是无法持续。

“一种精英的公共服务不是轻易得来的,但是供养着一批激励机制不够、准备不足的公务员队伍却是代价昂贵的。”^[1]那么,究竟是什么原因,造成公务员制度改革在我国如此步履维艰?

二、问题根源:碎片化的政策设计无法打破公务员制度改革所面临的怪圈

从根本上说,这是因为长久以来我国公务员体系存在或面临的各种问题已形成一个恶性循环的怪圈(图1),而碎片化的政策设计无法形成强大有效的合力,因而也无法打破各种问题之间的相互锁定。

严格地说,在这一怪圈中,所有问题互为因果,彼此强化,几乎找不到分析的最佳起点。如果尝试性地将现有政府人员规模存在的问题作为怪圈的“第一

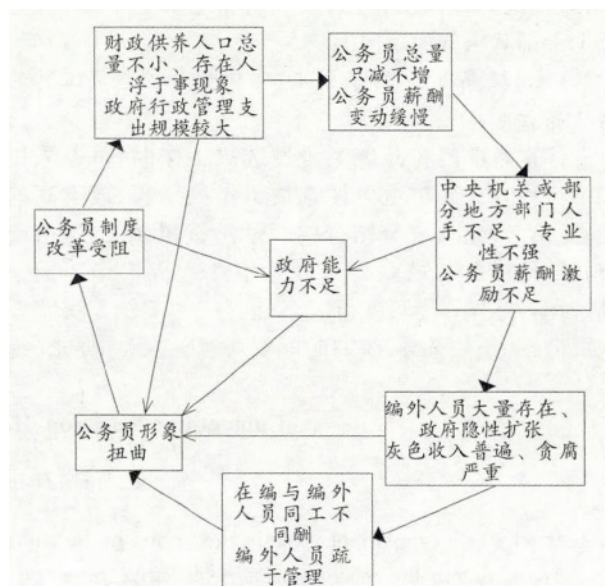


图1 我国公务员制度改革面临的怪圈

环”那么整个公务员体系所面临的主要问题就可以表述如下:

第一,由于我国各级政府的规模并没有科学地按照职能定位和工作量来额定,政府人力资源配置存在着结构性失衡的现象^[2],在很多公众心目中,我国政府“机构臃肿”“人浮于事”。然而,从实际公务员占总劳动人口的比重看,我国公务人员的规模并不算大(图2);从公务员在不同层级政府间的分布看,我国中央部

* 基金项目:清华大学产业发展与环境治理研究中心(CIDEG)2014年度重点项目“中国公共治理体系改革研究”

作者:张帆,清华大学公共管理学院博士后;薛澜,清华大学公共管理学院院长、教授,北京 100084

门的人力资源尤其缺乏(图3)。

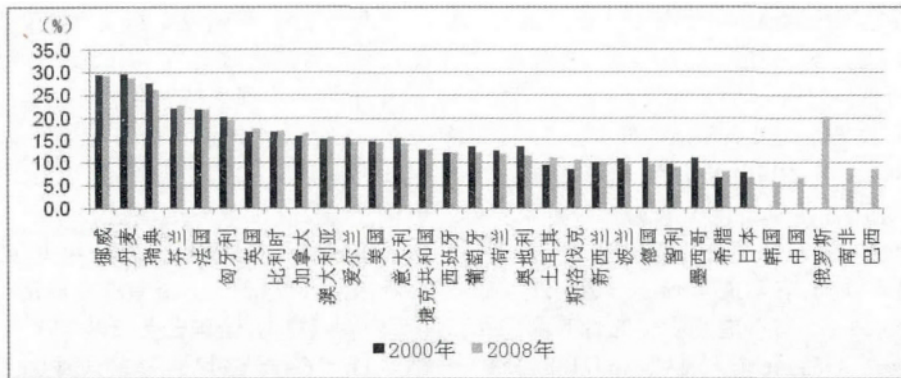


图2 OECD和金砖国家公务员占总劳动人口比重(2000、2008)

数据来源:OECD网站

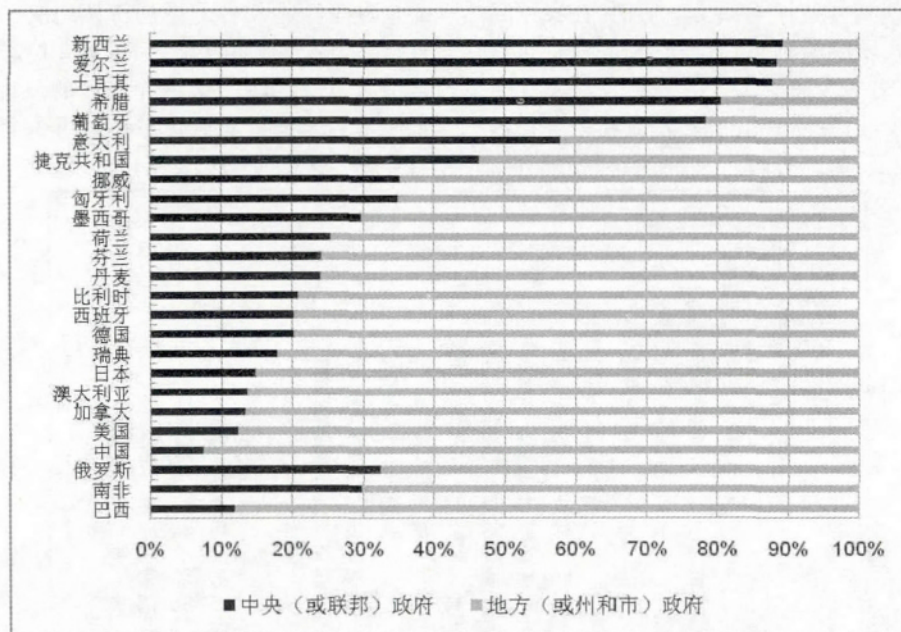


图3 OECD和金砖国家公务员在不同层级政府间的分布比较(2008)

数据来源:OECD网站

在地方层面,由于“职责同构”的影响,“人浮于事”与“人手不足”并存的现象则普遍存在。例如,在对中部某省食品药品监督管理系统1166名公务员的问卷调查中我们发现,由于人手不足,仅7.29%的公务员表示“不需要加班”,表示“几乎天天加班”的公务员则占了18.01%。在对广东省各级政府的实地调研中我们发现,由于经济社会的迅速发展,外来务工人员的大量涌入,深圳市10万公务员实际要服务1900万人口,关外^①80%的房屋都属“危房”,却仅有45个消防民警。政府部门的人手不足,最直接的后果就是影响其提供公共服务的质量与水平,而这一点在公众看来,便是政府“效率低下”“能力不足”的明证。

为缓解政府部门的“人浮于事”,精简原则一直是政府改革的首要信条,而近些年,保持财政供养人员总量“只减不增”甚至成为了“铁律”。严格的人员控制,意味着很多新出现或需强化的政府职能无法获得相应的人力资源,这尤其不利于新兴的政府专业性部门的机构和队

伍建设,不利于政府专业性水平的提升。例如,在调研中我们发现,我国药审中心目前仅有90多位审评员,而实际人员需求量约在350人左右。可以想见,在这样的情况下,缓解药审瓶颈,提高监管水平困难重重。

公共服务类型增加、规模扩大,而人员定额却多年保持不变,其结果就是很多政府部门不得不采取各种变通的办法来增加人手,其中最普遍的就是“编外用人”。目前,中央政府各部门通过各种方式“借人”已形成常态,地方政府也鲜有例外。例如,在调研中我们发现,广东省某市执法人员约1000人,其中约600人是临时聘用人员。编外用人虽暂时缓解了政府人员不足的问题,但其留下的隐患却十分严重。一方面,这些编外人员由于没有合理的职业道德约束和稳定的职业保障,其公平公正地参与行政事务、行使公共权力的积极性大打折扣。有的时候,甚至某些编外用人本身就是

① 关外指深圳的宝安、龙岗等区。

以某种利益交换为代价的。另一方面,由于国家规定地方政府不得擅自雇用临时人员,地方无法制定相应的管理措施,所以对编外人员往往疏于管理。近年来,城管“暴力执法”的事件时有发生,在社会上产生了极其不良的影响,严重损害了公务员队伍的形象。

第二,一直以来,关于公共服务动机(PSM)的研究浩如烟海,而无论研究者如何解读个人加入公务员队伍的动机,无可辩驳的是,同样的公共职位对每个人产生吸引力的原因是不同的:有可能是职位的稳定性,有可能是职位的薪酬水平,也有可能是职位的晋升前景。换言之,即便是在公共部门,每个人对职位的真正需求是不同的,这种需求上的差异性,如果没有可选择多样性的激励机制去回应,那么必然会挫伤公务员的工作积极性,进而压制其创造性与活力。然而,在我国目前的公务员体系中,薪酬激励、晋升激励和职业稳定性激励机制却都存在着较大弊端。

(1) 薪酬激励结构失衡。这主要表现在公务员收入的稳定性部分太低,而绩效收入、隐形福利等部分太

高太乱。

近些年来,我国政府行政管理支出的规模较大,增速较快。为控制政府成本、减少财政供养人员的刚性支出,我国一方面保持人员总量“只减不增”,另一方面则在一定程度上限制了公务员工资的增速。有研究指出,1998年以后,我国行政人员工资总额的增速基本低于整个行政管理成本的增速,政府行政管理成本在结构上向公用经费倾斜。^[3]2014年10月,全国人大常委会专题调研组《关于公务员法实施情况的调研报告》指出,2006年以来,全国公务员基本工资标准一直未作调整,公务员工资与社会平均工资相比呈下降趋势。^[4]从2012年的统计数据看,在全国19个行业中,公共管理类人员的工资居于倒数第7位(图4)。而居于第一位的金融业就业人员的平均工资,比公务员的平均工资整整高出43669元,接近后者的2倍。在全国31个省、自治区、直辖市中,有14个省区的公共管理类人员工资低于本省区全行业城镇单位就业人员的平均工资,约有6个省区两者基本持平(图5)。

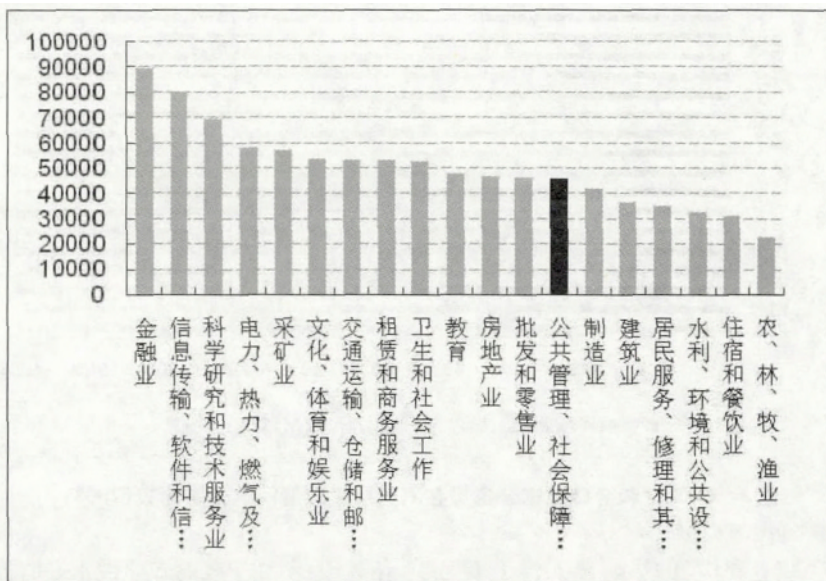


图4 2012 我国公共管理类人员工资与其他 18 个行业平均工资比较(单位:元)

数据来源:中国统计年鉴 2013

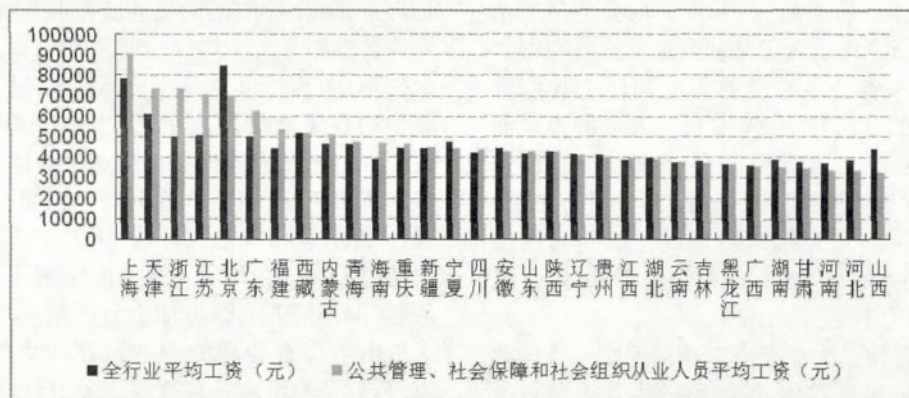


图5 2012 全国31个省区公共管理类人员工资与全行业平均工资比较

数据来源:中国统计年鉴 2013

应该说,当今社会对公务员的素质与能力要求很高。这一点从我国大部分地区的公务员录用门槛在本科学历以上就可以看出来。但是,目前公务员的整体工资水平与人才市场的相应标准却存在一定的差距。“物价年年涨、工资不增长”,对于基层公务员来说,由于晋升困难,大部分人一辈子都处于较低的职务序列中,这就造成了基层公务员整体待遇偏低。同时,公务员工资水平与地方经济社会发展水平不相匹配,这在无形中强化了各部门通过各种方式在政策的“灰色地带”中寻找隐性福利的动机。例如,有些财力较强的单位,不仅不时发放各种津补贴,还通过建设食堂、幼儿园、体育设施等提高本单位人员的福利水平。各部门利用手中的权力为本单位谋利益,必然导致部门利益凸显,争权夺利的现象普遍。而正是因为公务员薪酬结构中存在“暗”和“乱”的成分:所谓“暗”,就是很多津补贴缺乏法律依据,资金来源的渠道不公开、不透明;所谓“乱”,就是津补贴发放标准混乱,各单位各地区通过自己出台的“土政策”,发放五花八门的现金补贴或实物福利,公务员薪酬难以全面、真实地统计,各地公众只能通过片面的了解或感受,猜测公务员的实际收入。这种信息高度不对称的局面必然造成公众把“公务员”当成一个“整体性概念”,而不去区分不同职级、不同地区、不同部门公务员收入的差异性,误以为所有公务员都有极高的“灰色收入”,所以对公务员薪酬的必要改革也不予支持,最终使政府与社会公众的关系陷入另一种恶性循环。

(2) 晋升激励通道狭窄。长期以来,中国公务员都处在一个非常封闭的“内部劳动力市场”中,一旦进入就得努力保住职位并争取一切可能“向上爬”。这是因为,无论是工资、津贴等显性收入,还是各种隐性福利,与之紧紧捆绑的都是公务员的行政职务。公务员增加待遇只能通过提升职务这唯一途径,这在客观上又诱发了机构升级、职务滥提等问题,也在一定程度上强化了“官本位”,驱动了地方公务员的政绩导向。有些公务员为了保住权力,上下勾结、营私舞弊,甚至买官卖官的事件也时有发生。

(3) 单一且狭窄的晋升通道,对政府专业性水平的提升具有很强的负面影响。因为在一个“职级不分”的体系中,专业人员由于缺乏完善的晋升通道,比较常见的情形就是,其越是在专业性部门的特定岗位不断提高自身工作的专业化水平,其获得晋升的可能性就越小。相对地,那些在综合性部门工作的公务员则往往拥有更多的晋升机会。

(4) 职业稳定性激励效力衰微。长期以来,“铁饭碗”都是吸引人们加入公务员队伍的重要因素。在对中部某省食品药品监督管理局1166名公务员的问卷调查中我们发现,有76.16%的监管人员将“工作稳定”作为目前职位的最大吸引条件,而仅有8.58%、1.20%和0.94%的公务员分别将“工资压力较小”“工资水平

较高”和“工资之外的福利水平较高”作为公务员职位具有吸引力的原因。然而,随着聘任制在全国范围内的广泛推行,职业稳定性在吸引和维系人才方面的效用也有所降低。并且,从目前的情况看,我国公务员体系的职业稳定性激励将越来越受到薪酬激励和晋升激励的制约:如果无法晋升,也不能获得合理的薪酬待遇,那么微薄的工资收入将使基层公务员无法维持必要的有尊严的生活,而使很多人不得不放弃“铁饭碗”,另谋出路。

总之,公务员有效激励不足,不仅会使公务员队伍难以吸收到优秀人才加入,难以提高其专业性水平,也会使在职人员对现有岗位不加珍惜,无心工作,导致政府效率低下、形象受损。

那么,究竟有没有方法打破上述怪圈?深化公务员制度改革能不能找到可行的路径?

三、可能的解决路径:以提升公务员队伍的专业性为目标形成统一的政策体系

由于目前公务员体系存在或面临的问题已相互锁定,所以试图从中找寻一个环节作为突破口来推动整个制度改革必定羁绊重重。真正可行的方法,是把各种散乱、断续的改革举措统一到一个明确、稳定的改革目标之下。一方面,可以形成一个系统性、整体性的政策体系,同时作用于目前公务员制度中存在的所有关键性问题,使其同步得到改善,直至瓦解整个“怪圈”。另一方面,也可以为社会公众勾勒出一幅比较清晰的公务员制度改革全景图,使其消除猜疑和误解,加大改革的动力。

至于这明确而稳定的改革目标,就是要树立公务员的专业形象,为中国国家治理现代化打造一支德才兼备、深受公众认同的公务员队伍。

第一,专业性是行政管理的特点。“政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情。”^[5]正因为“行政”是专业性事务领域,所以行政学才能成为一门独立的学科,不断提高公共管理水平才能成为政府改革所不懈追求的一个重要目标。

第二,专业性是现代理性官僚制的基本特征。官僚体系的成员是专业化的公共管理和服务人员,其公共服务能力包括“基础性行政能力”、“运行性行政能力”和“专业服务能力”。^[6]随着现代科学的发展、社会分工的复杂,公共管理的专业性水平以及公务员队伍的专业化能力都面临着更高的要求。从国际经验看,现代化过程中,提升公务员队伍的专业性成为一个必然趋势。例如,美国公务员体系的发展就经历了“精英治理—普通人治理—好人治理—效率管理—行政管理—专业人治理”的过程(图6)。^[7]并且,随着越来越多的专家、专业科技人员进入公务员队伍,为提升组织效率,需建立更合理、更细化的分类管理制度。

第三,专业性是官僚“有作为”的重要前提。对于任何一个政府而言,其需要应对的公共问题都是多元

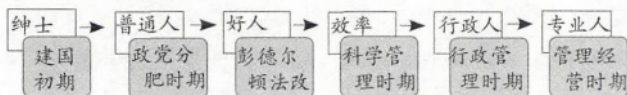


图6 美国公务员体系专业化发展历程

的,因此其设定的政策目标在具体的实施过程中不可避免会出现难以兼顾甚至相互抵触的情况。此时,在遵循最基本的法理精神和政治原则的基础上,各级官僚是否能依据现实情况,对不同政策问题的轻重缓急以及不同解决方案的优劣高下进行自主判断就显得十分重要。而这种判断与取舍的能力,正是官僚在政策执行、社会管理和组织协调等方面的行政能力的核心。也正因如此,官僚自主性程度是衡量政府质量的重要依据之一。^[8]目前,中国进入改革攻坚期,各种改革方案频出,但与之形成鲜明对照的,是“尽管大家都在讨论改革,但没有多少人在行动,呈现出普遍不作为的现象”^[9]。造成目前官僚“不作为”的原因固然很多,但官僚本身政策执行能力及管理协调能力的不足,使其在错综复杂的政策目标和社会需求面前无所适从,显然是其中比较突出的一条。

第四,专业性是对公务员职业素养和道德修养的肯定。在很多情况下,“专业性”这一概念不仅包含着人们对相关从业人员的专业知识或专业技能的推崇,还包含着人们对其职业素养的肯定,而这也正是医生、教师和律师等职业普遍受人尊敬的原因。在中国,“学而优则仕”的传统绵延数千年,这一方面促使读书人都以“治国平天下”为最高理想,另一方面,也使得政府官员成为“君子”“贤人”的代表,对社会公众的价值、观念以及一言一行发挥表率作用。可以说,这种影响今时今日依然存在,因此,与西方国家不同,在我国,对公务员队伍“专业性”的强调,还包含着对政府“德行”的关注。而政府官员唯有提升自身的职业素养和道德修养,才能强化我国公务员队伍的正面形象,增强公众对政府的信任。

四、打破怪圈:提升公务员队伍专业性的相关举措

具体而言,从提升专业性的角度,打破目前我国公务员体系所面临的怪圈,可通过深化分类管理、完善激励机制、根据专业职能需要推行聘任制等一系列改革举措来实现(图7)。

第一,深化分类管理,提升非领导职务公务员的专业地位。2010年,深圳全面启动“公务员分类改革”,把所有公务员分成综合管理类、行政执法类和专业技术类三个类别。此后,全国很多地方也进行了这方面的积极创新和尝试。从实践效果看,公务员分类管理拓展了公务员的职业发展道路,提高了公务员的专业服务水平,同时也使公务员的福利待遇获得了一定的提升。

但是,这一分类改革,并没有对领导职务公务员和非领导职务公务员进行明确区分。事实上,一个现代政府体系,既需要有积极创新的一面,也需要有稳定守成的一面。西方公务员制度“政事分离”的做法就体现

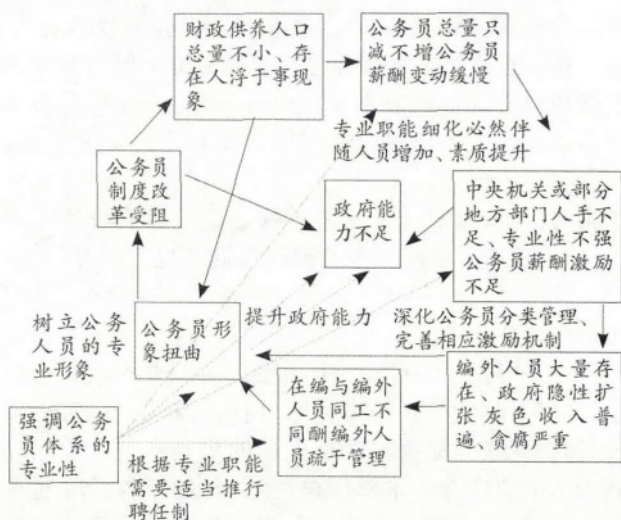


图7 打破公务员制度改革面临的怪圈

了这一点:政务官随政府更替而进退,事务官则职位常任。^[10]

第二,细化职系分类,凸显专业精神。现代公务员制度的一个突出特点是“专业精神”与“分类原则”相统一。为了更好地体现专业精神,很多发达国家和地区的公务员体系都会根据职位的繁简难易、劳动强度、工作环境以及任职人员的资格条件等制定一套分类合理、层次清晰、职责明确的规范,对相关人员进行有区别的管理。例如,香港公务员体系就包括①政务职系、②行政主任职系、③法定语文主任、即时传译主任及缮校员职系、④训练主任职系和⑤文书及秘书职系5大类。①并且,在职系的基础上,很多国家还设置了更为细致的职组。例如,美国将适用于功绩制的一般行政职位(GS)按照专业分工划分为22个职组。②英国非工业类公务员包括一般职类、科学类、专业与技术类、培训类、法制类、秘书类、社会保障类、资料处理类、公安职类、调查职类等10大职类,26个职组。^[11]

与这些国家和地区相比,我国的职位分类还比较粗略,这不利于我国公务员队伍专业性水平的提升,也不利于高层次专业管理人才和技术人才的职业发展。因此,需尽快细化相关职系、职组分类,以便更好地培育公务员的公共精神和专业精神。

第三,在分类管理的基础上,完善相应薪酬激励机制。深圳在全面启动“公务员分类改革”的同时,借鉴了香港经验,按照“职务与职级并行”的思路,探索建立了平衡综合管理类、行政执法类和专业技术类各职级对应关系的薪级工资制度,使公务员可根据个人年功积累和实际表现逐渐晋升薪级和职级,其住房、医疗、保健等福利待遇也与薪级挂钩。

2014年12月4日,中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于县以下机关建立公务员职务与

① 资料来源:香港公务员事务局网站

② 资料来源:U. S. Office of Personnel Management 网站

职级并行制度的意见》。《意见》表明了未来公务员激励机制改革的基本方向,即将原先职务与职级对应的单轨制,分离为职务与职级两条并行的晋升通道,为公务员打开另一条“职级晋升”的通道。这种做法将有利于鼓励基层公务员的多元化发展,避免千军万马挤行政职务晋升的独木桥。

当然,要真正建立公务员职务与职级并行制度,就需要科学、合理、规范、细化的考核指标体系相配合。如果缺乏完备的考核制度,就会造成所有人无论干好干坏都“自然晋级”“普遍加薪”,使公务员队伍重回“吃大锅饭”的老路。这不仅会挫伤基层公务员的工作积极性,使激励机制改革失去应有价值,也不利于提升公务员对改进自身工作的主动性,难以提高公务员队伍的职业素质和专业水平。

第四,促进公务员个人职业发展,形成多元化激励机制。专业性,指的是“①一种边界明晰的工作领域,②它需要较高的学历背景(至少是本科学历),③它可以提供终身从事的职业发展前景”^[12]。提高公务员队伍的专业性水平,需给予公务员合理清晰的职位分工,需根据职位需要招募具有专业教育背景的人才,还需要为其提供终身的职业规划。目前,很多发达国家在促进公务员职业发展方面的经验值得我们借鉴。例如,日本中央政府的每一位公务员都享有一个为期两年的留学深造或驻外的机会。驻外期间的各种补贴也相当优厚。促进公务员职业发展,不仅可以使其提高专业化水平,还可以使其提升组织归属感和职业幸福感,从而在树立自我认同的同时,获得更多的社会认同。

第五,建立合理、规范、透明的薪酬调整机制,获得公众的认可和支持。建立合理、规范的薪酬调整机制,需调整公务员薪酬结构,提高由国家财政统一安排的基本工资在工资总额中所占的比例,并在清理整顿名目繁多的津补贴的基础上,严格规范工资结构中的津补贴制度。要保证优秀人才加入公务员队伍,需确保公务员薪酬水平与经济发展和物价水平相一致,公务员工资与劳动力市场中同等学历与资历的人员工资大体持平。此外,公务员的薪酬变动关系到社会利益格局的变化,会不可避免地触及到最敏感的贫富差距与社会分配问题。为了使改革获得公众的认可和支持,需建立更加透明化的决策和监督制度,使公众作为纳税人有权对公务员薪酬及其公务消费支出享有充分的“知情权”和“参与研议权”,有权获得公务员薪酬资料并做出是否“合理”的判断。

第六,根据专业职能需要,适当推行能进能出的聘任制。政府专业职能的细化,必然伴随专业机构和人员的增加。为了防止编制规模刚性增长,各级政府可适当推行“聘任制”,使人力规模按公共服务需求的变动随时调整。事实上,自2011年深圳市率先启动后,全国20多个省市自治区内都出现了聘任制的改革试点。实行公务员聘任制具有诸多益处,例如,通过聘用专业人

才,可以提升政府专业性,优化政府人才结构;改革公务员“只进不出”的终身制,可以减少财政供养人员的刚性支出,降低财政压力。

然而,从公务员激励的角度看,聘任制打破了公务员的“铁饭碗”,实际也降低了职业稳定性在吸引和维系人才方面的效用。从长远看,职业稳定性激励的弱化,如果不能伴之以薪酬激励或晋升激励的强化,就会使公务员队伍面临人才缺失的风险。所以,聘任制改革需与薪酬机制改革并行,公务员队伍中的职业稳定性激励需与薪酬激励实现有效互补。

五、结语

十八大以来,党和国家为优化公务员队伍、惩治腐败采取了一系列举措,取得了巨大的成效,得到了全社会的高度赞赏。但是,在反腐措施有效清除了很多政府陈年积弊的同时,一些遵循现代行政管理基本原则的制度建设还没有及时跟进。例如,基层公务员收入过低、公务员职业发展规划薄弱等问题也凸显了出来,这直接影响到了公务员队伍对优秀人才的吸纳与激励。从2015年的国考报名看,无论是报考人数还是竞争比例都呈现出下降趋势。总体竞争比例更是创下了近5年来的最低值,从2011年的85:1跌到60:1以下。^[13]据报道,江苏、安徽、湖南等地还发生了多起公务员“讨薪”的事件。^[14]

在这种情况下,“适当提高基层干部待遇,逐步改善工作生活条件”^①再次被提上议程,各种有关公务员工资待遇的改革方案层出不穷,包括为应对多数基层公务员晋升困难的现状,实行公务员职务职级并行制改革;为扭转公务员工资多年未调的局面,提升公务员基本工资标准;为消减实现养老金并轨的阻力,推行机关事业单位职业年金等。与以往陆续出台的政策相比,目前集中颁布的各项举措之间实际已体现出一定的衔接与呼应,从中也可以看出政策制定过程中越来越明晰的配套意识。但是,由于缺乏对公务员制度改革愿景及根本目标的勾勒,相关政策依然显得“破”有余而“立”不足,“变相给公务员加工资”的疑虑在公众心中也并未消除。^[15]

“正如自从中世纪以来,所谓的迈向资本主义的进步是经济现代化唯一的尺度一样,迈向官僚体制的官员制度的进步是国家现代化的同样明白无误的尺度。”^[16]虽然以往碎片化的政策设计造成我国公务员体系的专业化和现代化之路并不平坦,但是今后只要真正能从国家治理顶层设计的高度,代之以系统性、前瞻性的制度体系推进改革,有破有立,边破边立,就一定能获得更大的前进动力,加快国家治理体系和治理能力的现代化进程。①

① 中共中央办公厅《关于深化“四风”整治、巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果的指导意见》(2014-11-18)

[参考文献]

- [1]世界银行增长与发展委员会. 增长报告: 可持续增长和包容性发展的战略[R]. 北京: 中国金融出版社 2008.
- [2]沈荣华, 张文彬. 中国政府公务人员规模和结构的实证分析[J]. 经济与管理研究 2012(3).
- [3]张金融. 我国行政成本现状分析及优化路径[J]. 中国行政管理 2011(8).
- [4]孙乾. 人大常委会专题调研组报告指出公考科学性需提高[N]. 京华时报 2014-10-31.
- [5]威尔逊. 行政学之研究[J]. 李方译. 国外政治学, 1987(6).
- [6]邱霏恩. 国家公务员公共服务能力[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2004.
- [7]Frederick C. Mosher. *Democracy and the Public Service (Second Edition)*. New York: Oxford University Press, 1982.
- [8]Fukuyama, Francis. What Is Governance?. *Govern-ance*, Vol. 26, Issue. 3, 2013.
- [9]郑永年. 中国如何避免“官员不作为”现象? [N]. 联合早报 2014-11-11.
- [10]梁文松, 曾玉凤. 动态治理[M]. 中信出版社 2010.
- [11]张敏. 国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴[J]. 理论与思考 2013(6).
- [12]Frederick C. Mosher. *Democracy and the Public Service (Second Edition)*. New York: Oxford University Press, 1982. 115-116
- [13]国考罕见“降温”, 报考人数竞争比例“双下降”[N]. 羊城晚报 2014-10-25.
- [14]赵鹏. 多地公务员频频“讨薪”, 专家建议增加基本工资比重[N]. 京华时报 2014-12-01.
- [15]公务员购车忙 车补成变相涨工资? [N]. 中国经济网 2014-08-27.
- [16]马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远译. 商务印书馆, 1998.

(责任编辑 文 芑)

Decreasing the Fragmentation in Policy Design: to Deepen the Reform of Civil Service System from the Perspective of Professionalism Enhancing

Zhang Fan Xue Lan

[Abstract] At present, the problems of the structural imbalance of government personnel allocation, the inappropriate incentive mechanism and the distortion of civil servants' image are mutually decisive and reinforcing each other, which results in the dilemma of China's reform of civil service system. In order to break the mutual locking and vicious circle between these problems, and to find a breakthrough for the reform of civil service system, the previous fragmented policy-making approach needs to be changed. It is urgent that we draw on the experience of other countries and regions such as America, Singapore and Hong Kong Special Administrative Region of China, and orient the reform towards enhancing the professionalism of civil servants, which requires Chinese policymakers to deepen the classification management, to improve a series of basic mechanisms of recruitment, incentive and promotion in civil service system, to establish a professional image of civil servants, and to build a team with both political integrity, professional competence and public trust.

[Keywords] civil service system, professionalism, government reform

[Authors] Zhang Fan is Post-Doctoral at School of Public Policy and Management, Tsinghua University; Xue Lan is Professor at School of Public Policy and Management, Tsinghua University. Beijing 100084