

深圳行政执法类公务员制度的改革与思考

黄建

(国家税务总局党校, 江苏扬州, 225007)

摘要: 作为国家公务员制度创新的关键环节, 行政执法类公务员制度的改革日前在深圳市试点实施。其改革的核心在于对行政执法类公务员实行独立职级序列的分级管理。其中, 各项创新举措在着力革除传统人事管理弊端的同时, 也在推进中产生了相应的问题, 包括诸如传统“官本位”思想的阻滞、限制跨职交流的失当、制度设计的缺失以及改革附带的负面效应等等。为此, 要攻克上述问题, 就必须在保证利益总体平衡的原则下修正和优化现有制度; 细化、完善相关配套方案; 破除“官本位”意识, 塑造正确的职业荣誉观; 系统谋划并有效消除改革的负面影响, 从而最终推进公务员分类管理格局的成功建构。

关键词: 公务员管理; 执法类公务员; 行政管理改革; 职级序列; 深圳市

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)03-0010-06

2005 年国家《公务员法》正式颁布, 明确将分类管理确定为公务员制度改革的基本原则和导向。作为该项改革的全国试点城市, 深圳在执法类公务员分级管理的实践中进行了大胆的探索, 一系列“破冰之举”直击传统人事管理体制之弊端, 在行政改革的伟大进程中再次凸显了“敢为天下先”的特区品质。

一、改革的特征分析

执法类公务员的分级改革是实现国家公务员分类管理的核心环节和重要保障。深圳早在上世纪 90 年代便开始借鉴香港经验对此加以探索。随着 2005 年国家《公务员法》的颁布, 分类管理被正式确立为我国公务员制度改革的基本原则和发展方向后, 深圳市便启动了将研究成果付诸实践的进程。作为全国公务员改革的唯一试点城市, 2010 年 1 月深圳市委常委会原则通过了《深圳市行政机关公务员分类管理改革实施方案》, 对长期以来公务员“大一统”的管理模式进行了大刀阔斧的改革, 将原先的公务员队伍划分为综合管理、行政执法和专业技术等三大职类, 并在后两类职位中建立起与行政职务、级别相脱钩的独立职级序列。在随后颁布实施的《行政机关行政执法类公务员管理办法(试行)》(以下简称《办法》)中, 又专门规定了行

政执法类公务员在招聘、培训、交流、晋升和薪酬待遇等方面的一系列改革措施, 从而为国家公务员分类改革的推进和实施迈出了实质性的步伐。^①

根据《办法》规定, 所谓行政执法类公务员系指在行政机关所属执法单位中主要履行监管、处罚、稽查等执法职责的公务员。依此标准深圳将市直 10 个部门和各区有关的执法单位划定为改革单位, 涉及行政执法类的公务员人数约为 6 300 人。另外, 公安系统公务员近 20 000 人已进行了专业化改革, 监狱劳教警察约 1 000 人也将按公安模式进行专业化改革, 这些公务员中约 85%为警员, 也属于行政执法类。^②因此, 改革实际共包含行政执法类公务员 24 000 余人, 约占深圳市行政机关公务员总数(35 000 人)的 69%。分类管理后, 行政执法类公务员统称为执法员, 并明确为非领导职务, 依次从高至低设置七个职级(即一级至七级执法员), 各职级间不存在上下级隶属关系。其中在管理上, 一、二级执法员实行任职条件和职数管理, 三级执法员以下则实行任职条件管理。执法员职级晋升以个人年功积累和工作业绩为衡量标准, 同时职级设置不受机构规格之限制, 保证市、区、街道和基层所、站的各类执法员享有均等的职业发展机会。同时, 在薪酬待遇上, 行政执法类公务员实行与职级挂钩的薪级工资制度, 即每一职级对应若干薪级, 每一薪级确定一个工资标准, 薪级调整以年度考核结果为准,

收稿日期: 2011-12-22; 修回日期: 2012-03-31

基金项目: 国家税务总局党校重大课题《税务系统执法类公务员任职资格管理研究》

作者简介: 黄建(1978-), 男, 陕西宝鸡人, 国家税务总局党校讲师, 管理学博士, 主要研究方向: 公共管理理论, 公共部门人力资源管理。

做到以绩定级，以级定酬。

深圳的执法公务员改革对于革除我国传统行政人事管理模式之弊端以及提升政府管理现代化水平具有深远的意义。首先，改革有助于淡化“官本位”的权力意识。我国现行的公务员管理体制之中，公务员的待遇水平与其职务和级别严格挂钩，唯有“当上官”获得领导职务、拥有更高的级别，方能获得对应的社会地位和薪酬标准，故而“做官”便成了公务员唯一的职业追求，实践中“千军万马挤官道”现象比比皆是。执法类公务员改革制度的推行直面上述问题，旨在重塑公务员职业发展之目标，它明确规定执法类公务员为非领导职务，并结合其岗位特征构建了该职类独特的管理模式，从而为那些从事于监管、执行、处罚的公务员提供了科学的职业发展规划和取向，同时也修正了对公务员职业成功的传统判断标准。其次，分级改革相当程度上消解了目前公务员发展的职业“天花板”现象。受制于单位级别和行政职数的限制，基层行政单位的工作人员尽管承担着大量的管理事务但却始终“遭遇”晋升通道狭窄、晋级空间有限的不公待遇，权责的不对称严重挫伤其工作积极性。而新出台的《办法》将行政执法类分成七个职级，规定职级不受机构规格之限制，尤其是三级执法员以下不设职数限制，保证了最基层公务员也能不经过岗位调遣升至高位，强调只要做好本职工作便有良好的发展前景，从而为其提供了稳定的职业预期。再次，分级改革确立了重视业绩的职业晋升标准。《办法》明确规定，执法类公务员的职级、薪级晋升与年功积累和工作业绩挂钩，年度考核称职的，每年可以晋升薪级，考核优秀的每三四年可以晋升职级，一般四十五岁左右可晋升到二级执法员(待遇水平相当于副调研员)，发展前景确定、路径清晰、节奏平缓；并在此基础上将工资待遇与职级有效对接，将依附在“官职”上的各种待遇进行分离，职级晋升、待遇增长完全取决于自身的履职业绩和年功积累，从而真正树立了重能力、重业绩的激励导向。最后，分级改革有助于完善现行的公务员管理机制。我国原有的公务员管理方式，将从事综合管理、战略规划、政策研究、监督检查等工作的人员与一线执法人员混同招录、选拔、培养和使用，这种“大锅饭”管理模式必然随着执法类公务员改革的推广而被打破。由于职类特点和履职要求的差异，执法类公务员应当获得更具针对性的进、出、管、评等机制，在机制创新方面应当着力增强其依法行政、效能管理、应急处理和勤政廉政等方面专业素质，最终形成与综合管理类、专业技术类平行管理、特色运行的发展新格局。

二、改革中的问题

由于为拓宽了公务员职业发展的通道并弱化了千年来所形成的行政文化，深圳的执法类公务员改革为社会各界所认可。然而作为一项新的制度设计，其不可能做到尽善尽美，在实际运行中也会与环境产生“摩擦”，出现执行结果与制度预期不相符合的状况，究其原因主要包括：

第一，“官本位”的思想强力“阻挡”。执法类公务员改革使得深圳市近七成的公务员脱离了“官道”，将其定位为非领导岗位，并特别强调与级别、职务的脱钩，将执法类公务员的职业发展目标集中于级次的提升上。这一规定虽然有助于打破“官本位”的思想，在执法类公务员中树立服务的意识，但做出如此“泾渭分明”的简单划分，令执法类公务员与领导职务完全“绝缘”，客观上也忽视了我国的特有的行政环境和深圳的地域文化特征。受传统“官本位”文化的惯性影响，相当一部分的深圳公务员对“官”的追求依然执着，他们始终坚定地认为“做官”才是职业成功的标志，拥有官职、官位方能拥有社会认同和地位，而所谓的几级执法员是无法彰显自身价值的。甚至有些公务员还会偏激的认为尽管以前碍于单位级别和职数的限制，“挤破头、谋官位”确属不易，但毕竟还尚存一线希望；而如今的执法类分级改革却完全“扼杀”了自己追求领导权力、晋升做官的最后希望。基于此，抵制改革的情绪便自然产生了。同时，作为经济发达的地区，深圳公务员的整体待遇较高，因此依靠职级晋升而获得薪酬提升的激励机制，如果物质刺激力度不足，即仅仅只有不同职级间的小幅差距，也在实践中难以使执法类公务员获得心理平衡和客观认同，从而心甘情愿在此职类中发展。上述问题的产生主要源于价值和观念的冲突，但却给了我们以警示，即执法类公务员改革将涉及利益格局的重大调整，并受制于传统制度路径依赖之影响，因此切不可将复杂问题简单化处理，而应充分结合社会环境和文化等特征，整体布局、系统思考，方能将改革方案落到实处。

第二，限制跨职交流的有失公平。执法类公务员改革的目的在于构建深圳市公务员分类管理的格局，进而形成不同职类分途发展的模式，因此在制度设计上着力凸显不同职类的区分度和独特性，其中集中表现在对公务员跨职类“流动”的严格限制上，即确保公务员在选定的职类中“专心”发展，然而这一限制对于执法类公务员而言却有失公允。根据《办法》的

精神和规定,原则上不鼓励执法类公务员跨类流动;但如果行政执法类公务员确需转任深圳本市综合管理类非领导职务的,则确定为科员,任职时间重新计算。由此可见,虽然目前对执法类公务员跨类交流尚未完全禁止,但却设置了严格的制度障碍和交流代价。试举例说明,如果现一名三级执法类公务员(按照对等标准享受正科待遇),由于种种原因不愿在此职类中继续发展,企图转身“流回”综合管理类之职类中。那么,依据现有的制度安排,他就必须从综合管理类的科员重新“起步”,且任职时间重新计算,先前与三级执法人员相对应的年功和待遇则统统“归零”。对于该公务员而言必将意味着重大的职级和利益损失。事实上,现行制度中所采用的不同职类仅“底部打通”的交流做法和“级不随人走”的管理模式,用“一刀切”的简单方式便打碎和否决了执法类公务员的交流愿望和多年的奋斗业绩,其在实践中遭致强烈反对也是事出有因。

第三,制度建构未成体系。执法类公务员改革具有涉及人员多、波及范围广、调整利益关系复杂等特点,因此制度的细化和配套对于改革的顺利推进作用关键。作为改革的“试验田”,深圳在一年多实际推行也集中暴露了一些制度和机制的缺陷。如在职级、晋升方面,《办法》确定了“年资+业绩”的评价标准,即不同级次晋升需要满足相应的工作年限条件,还必须同时达到相关的考核要求。同时,为了鼓励优秀公务员脱颖而出,《办法》还赋予了任职期间获得“优秀”考评等次的人员优先晋级的资格,即将任现职级期间获得1次考核“优秀”者与超过基本任职年限满3年且连续获得“称职”等次,且执法业务水平测试合格者列入同等的晋升的“平面”上。这一规定其激励初衷自是无可厚非,但由于对“优秀”等次的获得者给予了过度的倾斜,令其拥有明显的竞争优势,因此也会产生一系列“连锁”反应。比如,机关中对于“优秀”名额的争夺必将激烈,而在目前评优指标体系和标准缺失的条件下,便很有可能导致机关内部潜规则的产生,最终带来恶性竞争的严重后果。同时,在此过程中,那些多数按照正常年功晋升的人员由于限于年限和考核条件的制约,也只能无奈地面对“一旦滞后则永远滞后”的窘境,进而必将挫伤其工作积极性和进取心。此外,除了年功和考核的环节外,《办法》中还特别规定了“执法水平测试”这一考试环节,但对于考试的内容、要求、组织、程序等都缺乏相关的规定予以细化,因此在实践中只能是“名存实亡”,“升考”无法匹配。又如,相关社会综合改革的不配套也是目前的难题。执法类公务员分类改革是一项“系统

工程”,需要方方面面的社会改革相跟进。但现实的情况是,改革往往处于“孤军奋战”的境地。按照规定,执法类公务员将被划分为七级,其中一、二级对等享受综合管理类的调研员和助理调研员之待遇,这将必然增加先前深圳市享受(副)处级待遇的人数,如何落实增加人员各项工资和福利待遇,至今缺乏相应的政策安排。同时,处级干部还将享受三级保健医疗的待遇,这些资源的该如何供给,也找不到相关的制度规定。上述综合改革如不能同步推进,执法类公务员的改革必将受到强大的阻滞。最后,执法类公务员的职级改革还缺少一个完善的社会衔接体系,现有政策和制度中对于公务员离开执法岗位“流入”社会的职级对待、待遇套改等问题都无具体规定,这便意味着公务员脱离公职岗位便将面临着以往的职级和业绩不为社会认可的风险,因此必会在相当程度上“封堵”公务员职业再选择的道路。

第四,制度设计不尽周全。在改革中相关制度在设计上还尚存缺陷。比如,《办法》对高层执法员职数的过度限制,又从另一角度设置了职业发展的“天花板”。执法类改革中,三级执法员以下实行任职条件管理,不设职数限制;一、二级执法员实行任职条件和职数管理,其中分别不能超过公务员编制总数的3.5%和15%。而上述对一、二级执法员严格的职数限制实践中确为大多数公务员设置了“上升”难以跨越“路障”,大多数公务员会因职数和比例原因而在三级上“停步不前”,尤其是那些按照正常年功和考评晋级的公务员更是“一眼望到了边”,三级往往便是其职业奋斗的“终点”。并且根据目前的实际状况,一部分从综合管理类套转而来的非领导职务人员和军队转业干部(目前情况不明)人员还可能占用一、二级一定的指标和职数,这更是造成了执法类公务员现实发展的“瓶颈”。又如,在薪酬的制度安排上,也客观上需要调整。目前执法类公务员实行的是职级与薪级挂钩的工资制度,即每个职级对应若干薪级,每一个薪级确定一个工资标准。然而,实践中现有的薪级设置级数偏少,总体上少于综合管理类的级数,这便直接制约了执法类公务员职级工资提升的空间。并且,经过套改后,不同薪级之间的金额差距不大,区分度不明显,因此只能形成“小幅激励”之效果,难以充分激发公务员晋级热情。

第五,改革附带的负面效应。执法类公务员改革的实施,必然带来深圳市公务员总体管理模式的变革,其中也会产生一些问题。其一,执法类公务员的单列管理,使得数量庞大的公务员群体脱离了领导职务,不纳入行政职务升迁的序列。而在未来的领导人员的

选拔上，参与竞争的公务员数量大大减少，领导职务只能从综合管理类带“长”字中的人员中选拔，(虽然《办法》也规定了通过竞争上岗或民主推荐方式转任领导职务的条件，但其数量毕竟是少数)，这便可能会造成“少数人选少数人”的状况，客观上为选人、用人的暗箱操作和不正之风的提供了条件。其二，改革向如何对综合管理类公务员领导权力的制衡提出了新问题。《办法》明确将行政执法类公务员界定为非领导职务，令其不具备“官”的权力同时也不履行“官”的职责。改革后，大量的行政管理权力将更加集中于少数的综合管理类的公务员手中。权力过于集中和垄断，就为其滥用提供了机会，如果没有严格的监督体制，腐败必将滋生，从而严重影响机关的工作效能和整体形象。

三、完善改革的对策思考

作为我国公务员分类管理改革的关键环节，深圳市执法类公务员分级管理是对我国传统人事管理体制的重大变革，究其实质是对既有利益格局的深刻调整，因此其改革过程注定艰巨、复杂。为此，在制度构建和方案实施中应当始终做到通盘考虑和战略规划，在利益综合协调的基础上稳妥推进。

第一，在保证利益总体平衡的原则下研究和修正现有的制度。执法类公务员分级改革关乎深圳全市近七成公务员的切身利益，作为城市管理和公共服务的“主力军”，他们的内心认同和行为遵从直接决定着公务员分类改革的最终成败，也高度关系深圳市行政效能和政府形象的提升。因此，我们在制度完善的过程中应当本着公正和平等的理念，结合其岗位和履职特征给予执法类公务员更多的资源倾斜和利益照顾，最大限度确保各职类公务员虽分途发展，但总体的预期待遇、晋升水平大体相当。本着“优势不独占、劣势不集中”的基本原则，建构不同职类的公务员平行晋升、平等发展的格局，杜绝绝对利益差别而导致的心理失衡现象，合理引导行政执法类公务员树立正确的职业发展目标，安心在本职类中建功立业。^③具体落实到制度上，那便是要继续深入研究执法类公务员职数设置、薪酬标准、转任交流中的现实问题，立足深圳的基本市情予以调整 and 解决。在职数设计中，应当适度扩大一、二级执法人员职数，尤其是增加一级执法员的比例，为更多的优秀公务员的脱颖而出提供“平台”，确保其获得职业的成就感，激发其工作动力。在薪酬标准的设计上，应当在财政水平允许的条件下增

加薪酬的等级，调高薪级和工资的标准，适当扩大不同薪级间的级差和数额，有效提升薪酬的激励效果。在不同职类公务员转任的规定上，应当摒除行政执法类转任为综合管理类公务员是改革“倒退”的错误观念。事实上，不同职类公务员的跨类流动和转任并不会模糊各类公务员间的界限，反而会在一定程度上加强公务员内部的竞争压力，增强其职业忧患意识。同时，还能在一定程度上克服“少数人选少数人”的管理弊端。目前，《办法》中对跨类流动做出了严格的限制，在转任中采取“级不随人走”的原则，过于简单地否认了执法类公务员多年的职业成就和奋斗所得，而只在竞争上岗或民主推荐等方式上为其跨类交流留了“口子”，从而引发了强烈的不满。为此，在未来的改革中，要充分考虑到利益关系的复杂性和特殊性，避免“一刀切”式的简单处理，切实尊重和肯定执法类公务员的工作业绩，加大民主推荐和竞争上岗的交流力度，合理增加比例和名额，使更多拥有综合能力的人员能够通过平等选拔机制进入领导层，发挥其才干。

第二，细化制度、加紧配套方案的设计。脱去“官帽”后，执法类公务员职业发展目标便集中于职级的晋升之上，虽然目前在《办法》中已确定了考核和任职的基本标准和方法，但存在着原则性较强与实操性较差的问题。为此，完善现有的考核体系，强化对不同职级的任职资格管理已显得十分迫切。首先，要对现有的考核标准进行规范化分析。以深圳市改革的客观状况为依据，改变现有考核标准主观化和模糊化的弊端，以提升执法类公务员能力和素质为目标，确立科学、细化的职级评价指标体系。由于分类改革主要以职责内容的区别为划分依据，因此准确地描绘不同部门和岗位中执法类公务员的职位特征(编制职位说明书)，是建立其评价标准的前提。对此，本着责权利相结合的原则，深圳在方案设计中应将执法类公务员素质能力、知识水平和行为能力等加以全面考量，区分不同层级和岗位上的通用能力和特有能。在通用能力的考核上实现知行合一，特有能评价上做到人岗匹配，最终实现隐性的能力显性化、显性的能力标准化。在此基本思路和框架的指导下，各政府部门应当结合各自组织的发展战略和职能要求，对其人员岗位的任职条件、岗位目的、指挥关系、沟通关系、职责范围、素质内容进行科学梳理和描绘，重点设定其部门不同类别与层级执法类公务人员的岗责标准、业务技能和素质要求等，并以此形成考评标准(评价公式)，并最终搭建起职级、薪酬、待遇等构成的人员激励框架。同时，《办法》还特别规定了“执法水平测试”

一环节,其目的在于形成知识+技能的综合测试模式,实现职级的动态化管理。对此,应当加以完善和细化:其一,确定执法考试之要求。考试的目的在于提升执法类公务员的业务技能和管理素质,增强其依法行政的能力,因此考试应始终围绕着“专业”和“应用”两大要求设计题目,将公务员职责履行中常用的法律、法规作为其主要考核范围,在不同执法部门中还可适当添加一定数量的行政规章作为补充,以考促学、以考促用,并将其成绩切实作为职级晋升的重要依据。其二,对执法考试层级做出区分。在执法类考核的试题设置上应当做出难度区分,保证职级与难度之匹配。为此,深圳市应当统筹安排,整合资源,加强对执法考试的组织领导,邀请相关专家或公务员人员参与和研讨,对试题题型、考核级别、题目质量等进行深入的研究和评估,最终建立起标准化的试题库,持续增强考试的权威度。最后,加强对执法类公务员职级资格认证管理的探索。职级认证和任职资格管理是执法类公务员分级改革的关键“落地”环节,即通过对其行政能力、技术水平、执法知识考核,科学地判断和评估出不同岗位的执法类公务员的职级层次和职业水平。目前,深圳尚欠缺机构专司认证之职,且没有专业的测评人员与方法,这必然导致执法类公务员管理的诸机制难以衔接。对此,深圳市可充分借鉴企业人力资源素质测评和认证方法,率先在全国建立公务员职级认证中心,组建专业化的测评队伍,统一部署、上下管控,科学测评不同层次、岗位人员的能级水平,切实提升考核、评估的权威性和认可度。

第三,破除“官本位”意识,塑造正确的职业荣誉感。所谓“官本位”,就是“以官为本”,一切为了做官,有了官位,什么东西都有了,“一人得道,鸡犬升天”。^{[1](515)}由于受长期封建等级和特权制度影响,官本位意识在当代中国仍然拥有着很大的市场。以官为本、以官为尊、以官为准的权力本位观、职业成功观仍然根深蒂固的存在于很多公务员的心中。一些公务员始终将当官掌权、获得各种显性和隐性的地位和利益作为职业追求,固执地认为分类改革剥夺了其获得职业成功的资格,因此对改革充满着敌意。对此,改革应当充分考虑到我国历史文化传统和路径依赖关系的复杂性,在制度设计方面应当做到“去行政化”,尽量避免发生“与官看齐”“相互比对”状况,在政策安排上有意识地向执法类公务员做些的优惠和偏向,从而帮助其消解相应的精神失落和心理落差。同时,更为重要的便是通过教育、引导,使上述人员树立正确的权力观、政绩观和职业荣誉感。所谓正确的权力观便是让公务员深刻认识到,权力来于公众的授予并

应受之监督,“官”的职位只是一个为民服务的岗位,而不是为自身赢得地位和利益的载体,从而切实端正其职业动机,牢固树立服务为民的意识。在此基础上,打造公务人员科学的政绩观,即以工作和服务业绩是否得到人民群众的认可,是否促进经济、社会的良性健康发展为其职业成功标准,完善相关绩效评价和激励体系,形成多做事、办实事、办好事的职业发展导向。最后,引导执法类公务员树立健康的荣誉观。加强服务型政府的建设,教育执法类公务员在工作中服务为本、以民为先,以服务品质作为其奖励的根本依据,建立一种符合执法类公务员工作业绩与利益报偿相匹配的机制,以绩定级、以绩定酬,改变以职务决定待遇的分配模式,重视多元激励手段的综合运用,持续激发其职业荣誉感。

第四,系统思考,消除改革的负面效应。执法类公务员分级改革作为一项“系统工程”,客观上需要多项机制和社会改革相配合。因此,在改革必须坚持全面布局、战略思考的原则,及时调整和充实相关制度和机制。其中包括,在执法类公务员退出机制中,应打破人事管理中“能进不能出”的传统弊端,切实尊重公务人员的职业选择权,制度化规范其退出的条件、程序与方式等。要特别重视对执法类公务员退出后的权益保障问题的研究和立法,健全社会接纳和就业衔接体系,科学评估公务员在履职期间的业绩和职级,并形成与社会各行业等次标准、薪酬水平的合理对接机制。深入研究执法类公务员的医疗、养老等社会保障待遇,结合现有的制度安排和未来改革趋势予以完善。对于执法类公务员改革后增加人员(特别是享受副处级及以上待遇的一二级执法员)是否会造成财政支出的压力过大的问题,政府应当进行统筹安排、科学测算,在保证各职类平衡发展的基础上,“多管齐下”地加以治理。同时,靠年功积累和工作业绩为标准的晋升模式虽为执法类公务员确定了一条前途确定、路径清晰、节奏平稳的发展道路,但由于目前激励约束机制设计的过于简单以及一些具体制度未能跟进,最终很可能造成大部分公务员在职业发展中只存在快慢差别而难有高度区分的后果,即依据现有标准,公务员只要无过错便可平稳升至三级执法员,唯一的区别只是时间的早晚,这便使制度设计难逃照顾平衡的嫌疑,更为严重的是,长此以往还会助长“不求有功、但求无过”之思想,导致行政作风的庸、懒、散。为此,改革必须在激励和奖惩机制的安排上“大做文章”,适当扩大激励的种类,奖励不仅体现在待遇的提升上,还可反映在重要机会的获取上,如在公开选拔、跨类交流中赋予品行优良、业绩突出者相应的优先权,

增大破格提升的力度、适时引入跨级晋升的奖励机制。同时，结合目前有关的建立国家荣誉制度的探讨，深圳可率先探索执法类公务员政府荣誉称号、表彰奖励等制度的立法，从而实现对优秀公务人员综合激励管理。^[2]最后，对于执法类公务员的改革所导致的附带问题，也应当及时给予关注和解决。其中最典型的莫过于权力集中的监控问题，即分类改革后行政权力将更多的汇聚到少数综合管理类的公务员手中，这虽非执法类公务员本身的改革问题，但与其关系密切。为防止权力过度集中而产生的滥用问题，一方面应当加强制度的建设，完善权力制约的结构，增强体制内外监督的效力。同时，适时引入不同职类公务员相互监督的机制，从而令权力拥有者不能腐败；另一方面，教育和惩治相结合，在教育、引导综合管理类公务员树立正确的权力观、廉政观的同时加强制度的执行力和法律惩戒的力度，在管塑并举的基础上，最终令其不愿腐败、不敢腐败。

注释：

- ① 《深圳市行政机关行政执法类公务员管理办法(试行)》2010年2月12日印发实施，试行期5年。
- ② 2006年8月深圳市公安系统实施专业化改革试点，建立相对独立的职务序列、薪酬体系和管理制度，全面实施分类管理。
- ③ 所谓总体待遇，也就是一辈子的待遇总和，而不是某个时点待遇的机械比较，并且是各职类所有公务员的平均水平，不是某几个个体的比较。详见《公务员分类管理改革实施方案发布 深圳近七成公务员不再争官位》南方日报，2010-02-04报道。

参考文献：

- [1] 江泽民. 江泽民论加强和改进执政党建设·专题摘编[M]. 中央文献出版社, 2004.
- [2] 钱宁峰. 论国家荣誉制度的宪政基础[J]. 法律科学, 2008(5): 14-22.

Reflection on reform of civil servants of administrative law enforcement in Shenzhen

HUANG Jian

(Party School of State Administration of Taxation, Yangzhou 225007, China)

Abstract: As a critical content of national civil servants system, Servants of Administrative Law Enforcement is a pilot project in Shenzhen city, at the core of which is to implement independent rank and classification management. Series of innovative initiatives effectively get rid of the drawbacks of traditional personnel management, while in corresponding problems also arise at the same time practice, such as official standard thought's block, unfair restricting cross-class exchange, defects of the institutional design, negative effect of reform. For these reasons, we ought to adjust and optimize the system in principle of the overall balance of interests; refine and perfect certain supporting schemes; break official standard consciousness and establish the right occupation honor concept; improve system thinking to eliminate the negative effect of reform, so as to successfully construct pattern of classification management.

Key Words: civil servant system; civil servants of administrative law enforcement; administrative management reform; the rank sequence, Shenzhen city

[编辑：颜关明]