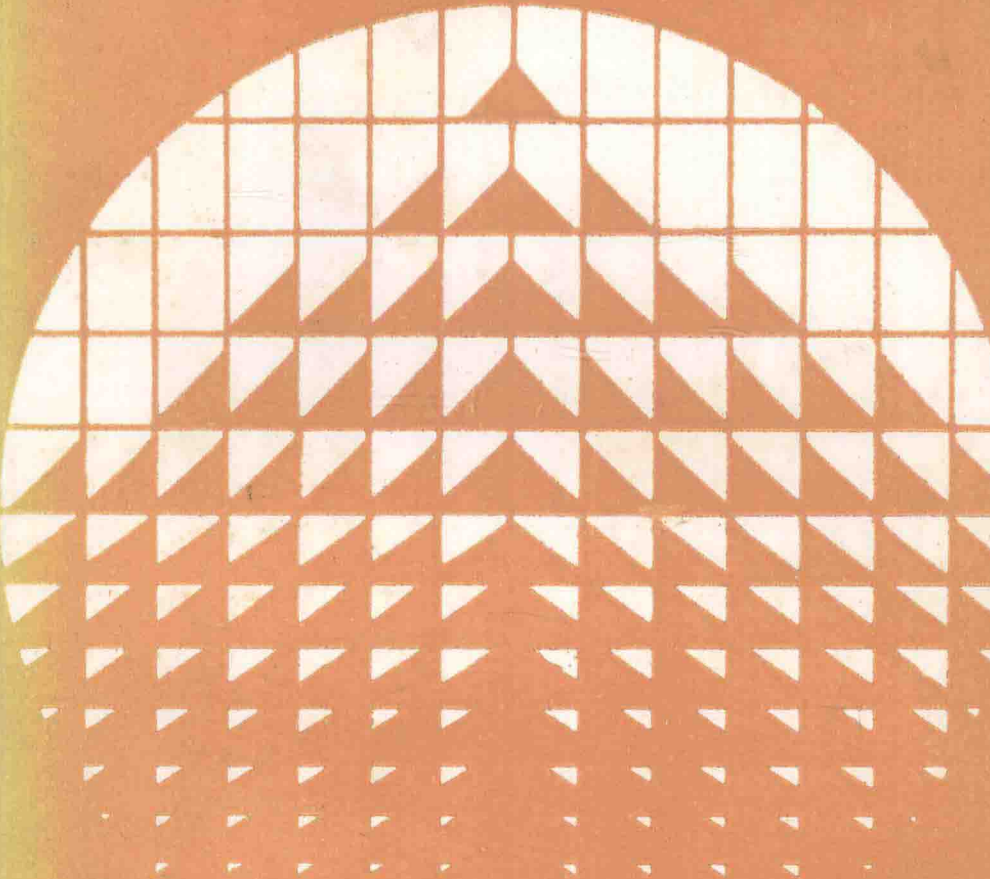


王建国 编著



國內外公務員制度

广东高等教育出版社

国家公务管理学系列教材

武书连主编

国家公务管理学系列教材

国内外公务员制度

王建国 编著



广东高等教育出版社

国家公务管理学系列教材

国内外公务员制度

王建国 编著

广东高等教育出版社出版

广东五华印刷厂印刷

850×1168 32开 8.5印张 220千字

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数1—3000

ISBN7-5361-0282-8/D·22

定价：3.50元

国家公务管理学系列教材

编辑委员会

顾问： 罗征启 郭用宪

主编： 武书连

编委： 陈小波 姚 凯

吴予敏 王洪友

郑海麟 汪义平

总 序

七届人大政府工作报告和党的十三大报告明确提出“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”。公务员制度的即将建立，引起了社会各界对公务员制度的关注和对有关公务员知识的渴求。但目前，系统介绍公务员制度且具有较强实用性的教科书尚少。

我参加工作二十年来，大部分时间在机关度过，其间五年在北京中央决策机关。多年机关工作的潜移默化，耳闻目睹国家许多重大问题的决策以及繁忙地处理机关公务，使我比较熟悉国家机关的运转和机关工作的特点；比较了解作为一个合格的国家公务员应当具备何种素质、何种条件和需要何种知识结构。到深圳大学工作后，又恰逢学校在国家公务管理教学方面缺少一套合适的教材，遂立意组织一批学者和有丰富机关工作经验的专家编写一套《国家公务管理学》系列教材。其整体构思如下：

一、培养实用型人才是深圳大学的办学目标，也是我国教育体制改革的方向和社会发展的需要。本套教材即以紧密切合机关工作的实际为编著的主要指导思想。目前尽管已有多数有关公务管理的参考书籍和参考资料，但它们大都明显地存在以下不足：

（1）一些实用性很强、机关工作必备的内容没有介绍，如机关公务的处理，对企事业单位的指导等重要内容；（2）份量较轻，系列书籍最多为十六本，而作为大学教材，至少需要有二十门左右的课程；（3）对国家公务的概念理解不够准确，出现了一些非国家公务范畴的内容，如企事业单位行政等。有鉴于此，本套教材特别注重实用，设置二十门课程并将学习内容严格限制在国家公务管

理的范畴内。如此，只要学生学完本套教材，经过一个很短的见习期，即可成为一名合格的公务员。

二、赋予公务员何种知识结构，是编著教材需考虑的极重要的问题。《国家公务员暂行条例（草稿）》对公务员的定义是：

“国家公务员是指中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。国家公务员依法行使国家行政权力，执行国家公务。”依照此定义，系列教材应当给予中央和地方各级国家行政机关的公务员依法行使国家行政权力、执行国家公务所必需的知识。一般说来，这些知识可以分为两部分。第一部分是必备知识，掌握了必备知识，即可以成为合格公务员。第二部分为扩展知识，掌握必备知识后，继续学习，扩大知识面，提高认识水平和工作能力，把握住扩展知识，就能够成为一个优秀的国家公务员，并且具备了充任行政主管的条件。

本套教材第一部分的主要内容是：

1. 确立公务员的改革开放意识。党的十一届三中全会以来，我国从经济体制改革入手，继而进入政治体制改革领域。十年来，大踏步的政治经济体制改革的成绩举世瞩目，为世公认。作为国家公务员，应当对这十年的历史有一个明晰的认识和理解，并努力贯彻执行党和国家的改革开放政策。因此，《中国政治体制改革概论》作为最重要的内容，列入必修课，它在全套教材中起着提纲挈领的作用。

2. 强化公务员的法制观念。世界上不少国家实行立法、司法、行政三权分立的政治体制，依法治国，公务员中立。我们国家是共产党领导下的社会主义国家，不实行三权分立。公务员必须坚持四项基本原则，但这不应当妨碍我们建立共产党领导下的法制社会。十一届三中全会以前，由于我们不重视法制建设，不少国家干部执行党的政策的观念比较强，而法制观念则比较淡薄，这就给依法行政带来一定的困难。本套教材极为重视社会主义国家法制与公务员制度的根本联系，强调国家法制较之政党一般政

策的稳定性，将增强公务员的法制观念作为培养公务员的重要一环，专门设置了三门法学课程和一门法规课程，即《中国立法与中国司法》、《法学基础》、《行政法》和《国家公务员暂行条例解析》。

3. 突出处理机关公务的实际能力的培养。作为国家公务员，需要掌握必备的业务知识，熟练地、高效率地处理机关公务。本套教材开设的实用性课程全部是业务性很强的机关基本工作内容。完成实用课程的学习，就基本上能处理好机关行政事务。这类课程共有五门：《国家行政管理与机关公务》、《公务秘书学》、《社会调查与政策研究》、《企事业单位宏观指导》和《领导科学与协调艺术》。

第二部分内容主要是扩展知识。公务员可以根据自己的实际需要选择其中若干门为必修课，其他为选修课。课程设置的主要考虑是：优秀的公务员应当具有较全面的人文科学和自然科学知识，比较了解各种政治体制和国内外公务员制度；有较强的商品经济意识，善识人的价值，有健康的心理素质和良好的人际关系，能熟练利用电脑处理公务。因此，设置以下课程：《当代社会科学》、《当代自然科学》、《现代政治学》、《现代经营管理学》、《人才学》、《组织行为学》、《公共关系学》、《社会学概要》、《国内外公务员制度》和《办公室自动化》。另外，选择《新加坡公务员指导手册》和《行政案例选编》作为参考书。

三、本套教材注意从理论上严格把握国家公务管理范畴，强调各教材之间的严谨的理论逻辑架构，充分吸收了当代世界社会政治学及其他学科的新思维，具有一定的理论开拓性。同时，也注意到向读者提供切合中国现行政治制度和改革所需的知识，提供处理国家公务所需的技术。在理论知识与实际能力的结合上力求有所创造，尽量避免照搬不切中国国情的内容。编著者有信心让这套教材在读者和同行中受到检验。

四、编著出版《国家公务管理学》系列教材的构思即使全部得以实施，仍然可能存在某些错漏，我们真诚地希望得到同行专家的指正，以备今后进一步完善。本套教材在编著过程中，得到深圳大学校长罗征启教授和行政学系主任郭用宪教授的支持和关注，在此表示感谢。

主 编 武书连

1988年12月于深圳大学

前 言

党的十一届三中全会以来的思想解放运动及近年来的经济体制改革，使中国大地产生了举世瞩目的变化。经济体制改革的全面展开与逐步深入，对政治体制改革提出了愈来愈紧迫的要求；经济体制改革的初步成果及其进一步发展，也为政治体制改革创造了必要的条件。按照马克思主义关于经济基础与上层建筑相适应的基本原理，只有建立与社会现阶段经济发展状态相适应的管理系统，才能使社会得以较快速度的发展，否则就会妨碍社会进步。党的十三大关于“我国处于社会主义初级阶段”的理论论断，实事求是地总结了建国以来近40年社会主义建设事业的经验与教训，特别是纠正了理论思想上过高地估计当前我国社会主义发展水平的基本错误，并在此基础上制订了我国现阶段社会发展的总战略。这就为我们继续开展经济体制改革与政治体制改革提供了理论上的指导原则。

早在1980年8月，邓小平同志在《党和国家领导体制的改革》这篇中国政治体制改革的纲领性文献中，就提出了改革党和国家领导制度的根本原则与主要任务是为了在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高、更切实的民主，并且造就比资本主义更多、更优秀的人才。邓小平还进一步指出：政治体制改革具体地要本着三个目标进行：一是始终保持党和国家活力；二是克服官僚主义，提高工作效率；三是调动基层工人、农民和知识分子的积极性。建立国家公务员制度是我国实行政治体制改革的重要内容之一。赵紫阳总书记在党的十三大政府工作报告中指出：“当前人事干部制度改革的重点，是建

立国家公务员制度，即制订法律与规章，对在政府中行使国家行政权力，执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”

实行国家公务员制度，就是要对我国现行的干部人事制度进行重大的改革。我国现行的干部人事制度是以革命战争年代所形成的基本原则与基本框架建立起来的，后来在实际工作上进行了一些修订。这套传统做法和原则，在战争年代是行之有效的，但在建国以后，特别是在当前以经济建设为中心的时期，则显得与实际需要极不相称。主要表现在权力过分集中，党政不分，政企不分，以党代政，党逐渐权力化、实体化、行政化，削弱了党的政治领导，同时阻碍着国家机关的独立运作，影响了国家机构职能的发挥和法制的健全。建立国家公务员制度正是从国家机关行政工作人员入手，实行彻底的党政分开，建立完备的法律与法定程序。实行国家公务员制度涉及到“国家干部”定义的分解与重新分类，以改变过去缺乏分类及分层管理、权限过分集中、管人与管事脱节、管理方式陈旧单一，以及用人缺乏法治等弊端。

国家公务员，是指中央与地方各级国家行政机关的工作人员，他们的服务对象是国家。公务员身分的确立，必须是国家特别选任行为的结果。他们的一切行动，体现着国家权力和人民群众之间的体系。建立国家公务员制度，有利于改善党对人事工作的领导，有利于造就德才兼备的政务活动家与行政管理家，有利于提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性。

最早的较为系统的公务员制度，始于十九世纪70年代的英国。目前，世界上各资本主义国家，都已建立了基本原理相同但又充分考虑各国具体国情的国家公务员制度。公务员制度的核心，是政治民主与国家行政人员人事制度的法律化。这是我国要实行的政治体制改革的重要目标。我国已经制订了《国家公务员暂行条例》，相信不久即可颁布试行。这样，实行国家公务员制度，就成为政治体制改革的先行措施之一，它必将对提高我国的国家机关管理效率及国家行政的法律化，起到重要的推动作用，

一定会引起全国人民的关心与重视。

正是为了这一形势的需要，我们参照国内外有关资料，编写了这本《国内外公务员制度》，并希望通过它，宣传有关国家公务员制度的知识，为政治体制改革和国家公务员制度的实施，贡献一点力量。在本书的编写中，参考了一些有关资料，在此向原作者表示感谢。由于编者学识有限和时间紧迫，难免有疏漏与不当之处，欢迎专家与读者指正。

编 著 者

1988年10月

目 录

第一章	公务员制度简史与现状	(1)
第一节	概述	(1)
第二节	公务员制度与现代行政	(3)
第三节	公务员制度渊源与发展	(7)
第二章	组织理论与公务组织形式	(20)
第一节	组织理论	(20)
第二节	组织原则与行政组织形式	(30)
第三章	公务员职位分类	(40)
第一节	职位分类的意义与方法	(40)
第二节	美、英、日三国职位分类概况	(46)
第四章	公务员权利义务及兼职	(67)
第一节	公务员权利义务的法律意义	(67)
第二节	各国关于公务员权利义务的规定	(69)
第三节	公务员权利义务的保障	(73)
第四节	关于公务员兼职	(78)
第五章	公务员的任用	(84)
第一节	任用的基本原则	(84)
第二节	报考的资格与条件	(86)
第三节	考试方式与内容	(91)
第四节	任用方法与程序	(95)
第五节	任用形式	(98)
第六节	任期任届与任用权限	(101)

第七节	任免手续与免职条件·····	(105)
第六章	公务员的培训·····	(109)
第一节	概述·····	(109)
第二节	公务员培训期间的待遇及晋升·····	(114)
第三节	培训工作的领导机构·····	(117)
第四节	公务员的职前培训·····	(119)
第五节	公务员的在职培训·····	(120)
第六节	与实际工作相结合的培训·····	(131)
第七节	培训的形式及其意义·····	(133)
第七章	公务员的考核、调动与晋升·····	(137)
第一节	考核·····	(137)
第二节	调动·····	(142)
第三节	晋升·····	(150)
第八章	公务员的工资与福利·····	(159)
第一节	工资·····	(159)
第二节	福利·····	(180)
第九章	人事机构·····	(185)
第一节	概述·····	(185)
第二节	部外制人事机构·····	(186)
第三节	部内制人事机构·····	(194)
第四节	折衷制人事机构·····	(199)
第十章	香港、台湾公务员制度·····	(205)
第一节	香港公务员制度·····	(205)
第二节	台湾公务员制度·····	(218)
第十一章	我国的人事制度与公务员制度·····	(234)
第一节	我国人事制度简史与现状·····	(234)
第二节	公务员制度的比较研究·····	(247)
第三节	转变中的问题与对策·····	(254)

第一章 公务员制度简史与现状

第一节 概 述

“公务员”一词，译自外文Civil Servant (Service) Publique。还有译作“文官”、“文官制度”、“公务员制度”、“文职人员”及“公职人员”等等。然而，就其原文字面词义而言，即“公民的服务员”。在不同的国家里，“公务员”的概念各有其特定的范围。在英国，上自常务次官，下至清洁工，除政务官，（大臣、国务大臣、政务次官）外，一切企事业文职人员、地方自治人员、法官，以及通过选举而产生的官员等，统称文官，即指所有不与内阁共进退、一般经过公开竞争考试而择优录用、无过失即可长期任职的文职人员，也叫做常任文官。英联邦的一些国家，以及新加坡等国，与英国相类似。在实行三权分立较典型的美国，文官则仅指行政部门的官员，包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他文职官员，并不包括立法部门的参、众议员以及国会雇佣的职员和司法部门的法官。战后的日本，将公务员分为两种：一是“国家公务员”，二是“地方公务员”。前者包括在中央政府机关、国会、法院、国立学校、医院及国营企事业单位供职的所有人员；后者是指在地方政府、立法机关及企事业单位的工作人员。同时，这两者又有“一般职”与“特殊职”之分。特殊职是指其任免有特殊规定的职务，如议员必须经选民投票选举产生，总理和各部大臣都有特定的任命手续，法官也是这样；一般职包括上自事务次

官、下至各官厅的清洁工在内的所有人员。而在法国，公务员则是国家机关的全体人员，只是分不适用于公务员法的公务员和适用于公务员法的公务员两大类。德意志联邦共和国的公务员，分特别职位的公务员（即不适用联邦公务员法的官员）和一般职位公务员（即适用联邦公务员法的官员）两大类。瑞士则分选举任职的公务员、选聘任命的公务员和报考任用的公务员三种类型。阿根廷的公务员却只指在政府所属部门工作的一般工作人员。

不管对公务员的称谓如何，或者对其范围具体规定如何，比较流行的是在一般情况下提到的公务员，一般是指通过非选举程序而被任命担任政府工作的国家工作人员。该名称的含义是：（1）公务员是按照国家的正式规定，通过一定法定程序而任用的人员。公务员与国家的关系不是契约关系，根本不同于私营单位与雇员的关系；（2）公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，因而区别于其他社会职业；（3）公务员行使国家行政权力，在执行公务时代表国家，因而必须依法办事。

我国目前是把国家公务员的范围定为“中央和地方国家行政机关中的在编工作人员”，并把他们分为政务和业务两大类。政务类公务员是指由人大选举产生和人大及其常委会决定任命的各级政府组成人员。政务类公务员，须按照宪法和组织法进行管理并实行任期制；而业务类公务员，则实行常任制，按照国家公务员法进行管理。如无特别说明，本书中所指的公务员均为业务类公务员。国家的公务员制度也主要是指对业务类公务员的各项管理制度，它与其他各类人员的管理制度有很大的不同。公务员制度主要包括：公开竞争考试并择优录用的制度，明确职责要求的职位分类制度，严格按照规定标准进行考核、奖励的制度，以工作实绩为主要依据的晋升制度，以及职前培训、在职培训和晋升培训在内的系统配套的培训制度；还有与公务员工作职责、地位相称的工资福利制度等等。这一整套类别齐全、规定明确、并尽可能明细的法定规章制度，使得公务员的录用、晋升、考核、

奖励和福利，均有法可依，这正是公务员制度与其他人事制度相比最明显的不同。

第二节 公务员制度与现代行政

国家公务员制度与国家行政有密切关系。国家的行政管理，从广义的政治学角度来看，即是依法行使国家权力的一种管理，或者称为统治阶级实现与维护自身利益的统治行为；就狭义的行政而言，即是政府官吏推行政府功能时的活动。对行政的理解与解释亦可从科学管理的角度进行，怀特（L·D·White）认为：行政是完成实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切行动。西蒙（H·A·Simon）则认为行政就是为达到共同目的时合作的集体行动。不论从哪种角度看，都可以理解以下两点：（1）在现代社会中，国家行政是一种高度发展、极其重要、须臾不可离开的社会行为或活动；（2）国家行政与人事制度有着重要的关系，因为作为国家行政执行者的各级官吏的素质与行为规范必然与行政模式和行政效率有密切关系。在现代行政学理论与教科书中，一般均专辟章节研究与论述人事行政即国家公务员制度。为了理解国家公务员制度的本质内涵及其在现代社会中的普及的合理性，有必要简略地回顾国家行政思想和行政方式的演变。

一、欧洲的行政演变

（一）古希腊的民主行政

自有国家与政府以来，便产生了行政这一概念的知识与制度。在欧洲的历史上，远在古希腊时代就有民主的行政制度与思想。雅典的政治家柏瑞克（Pericles, 495—429B.C）曾经写道：

“我们的政府是民主的，因为行政掌握在多数人手中，而非少数人操纵，在法律面前，人人平等。但各人所得报酬，则依其才能

与贡献决定，不管其社会地位或财富如何。我们的人民同时关心私事与公事。人民对公共政策的决定，都有参加的机会与权利。”柏瑞克还提到对担任公务者给予报酬，使他们不因顾及私事与生活而影响公务。但古希腊并无专业化的官吏，他们的行政虽然是民主的，但效率却很低。

（二）古罗马的官吏行政

古代的罗马帝国，不但军事力量强大，其行政的完善也是古今驰名。罗马国会的参议员和著名的行政官提出“君主尊严”的法则及“臣权君授”的做法，即君主可通过各种职务与职权将其尊严交给官吏，官吏在团体中权力高于其他人，并有统治他人的权力。罗马帝国的行政具有官治的特征：第一，以中央集权为中心，形成层级节制体系，由上而下，由内及外，注重主从隶属关系，强调命令与服从；第二，形成官治式人事制度，官吏是君主爪牙，而非人民的仆人；第三，政府行政借助权力与威势，实行镇压；第四，为维护国家统一与政府的集权，漠视地方习俗。

（三）中古世纪的行政

中古世纪虽称为黑暗时期，但却建立了大规模和有系统的行政制度，包括罗马皇帝的统治领域、天主教皇的宗教管区及封建诸侯的采邑，臣民都有一定的统治制度。特别是关于各种官吏应经常执行的工作，均作了明确的规定。如管理罗马帝国的《帝国事务法规》，就曾规定：各种官吏应执行其指定的工作，并按规定征收土地税，克尽职守。管理人对其经管的财物，应有记录，并应提出书面报告。长官用人不可选用有权势者，而应选用忠实的中产阶级。罗马帝国崩溃后，天主教以宗教信仰为基础，建立起中央集权的层级节制体系。该体系由若干责任层级和职位构成，各有一定权力与职责，组织十分严密，有效地管理其教务、财产及思想。

（四）宫廷的财臣行政

十六世纪中叶至十八世纪末叶，德奥的一些财政及行政改革