

国家公务员制度概论

GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU GAILUN

王传旭 主编 罗运鹏 姚何煜 副主编



中央广播电视大学出版社

国家公务员制度概论

王传旭 主编

罗运鹏 姚何煜 副主编



中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度概论/王传旭主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 304 - 05554 - 7

I. ①国… II. ①王… III. ①公务员制度 - 中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 017487 号

版权所有, 翻印必究。

国家公务员制度概论

王传旭 主编

罗运鹏 姚何煜 副主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 58840200 总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 袁玉明 王吴超

责任版式: 张利萍

责任编辑: 钟 和

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京博图彩色印刷有限公司

印数: 0001 ~ 5000

版本: 2013 年 1 月第 1 版

2013 年 1 月第 1 次印刷

开本: 185mm × 230mm

印张: 20.5 字数: 402 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 05554 - 7

定价: 39.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言

国家公务员制度的内容极其丰富，特别是西方国家公务员制度的发展历史较长，对我国公务员制度的建立有着十分重要的借鉴意义。在推进社会主义民主政治建设的过程中，国家行政管理体制改革是一项重要的内容。党的“十八大”提出，“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”按照中国特色社会主义道路、理论体系、制度的整体构建，随着我国政治体制改革的深入，政府职能的转变，我国公务员制度必将发生重大的变化。依据《中华人民共和国公务员法》的要求，吸收先进国家公务员制度的成功经验，使得我国公务员制度的具体环节更具现实可操作性，为我国全面建成小康社会提供更加有力的社会制度保障。

实践是人类发展的基石，创新是社会进步的灵魂。建立和完善中国特色社会主义国家公务员制度，是我国今后行政管理体制改革，特别是人事制度改革的一项重要任务。按照政府职能转变的基本方向和目标，实现三个方面的转变，即推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，从而建立中国特色社会主义行政体制，在实践中围绕政府组织结构、层级体系、管理体制、运行机制、服务方式等方面进行积极地探索，包括推进大部门制改革，探索省直接管理县（市）改革，创新行政管理方式，等等，这些都需要一定的人事制度与之相适应。在推进国家管理体制机制改革的过程中，伴随着人事制度改革的不断深入，必将产生一系列有价值的研究成果，为进一步研究国家公务员制度提供了难得的机会。把握和运用这些成果，对构建中国特色社会主义公务员制度的知识体系，有重要的理论和实践意义。

为了适应高等开放教育专业建设的要求，我们组织编写了这本《国家公务员制度概论》教材。本着理论和实践紧密结合的原则，在教材编写过程中，在搭建好整体框架的同时，尽可能吸纳国内外对于公务员制度研究的成果，同时和我国公务员制度的实际相结合，以便学员在学习过程中尽快了解有关国家公务员制度方面的基本知识，对于从事公务员职业的各类人员也具有一定的实际指导意义。本书可作为开放教育本专科相关专业学生教材，也可作为各类公务员培训教材或工作参考材料。鉴于本书在编写过程中注重一些资料的收集，对那些从事公务员制度的研究人员也具有一定的参考价值。

本书由安徽广播电视大学组织编写，参加本书编写人员及分工如下：王传旭教授编写第

一章；姚何煜副教授编写第二章、第三章；吴小建副教授编写第四章、第五章；罗运鹏副教授编写第六章；焦洁老师编写第七章、第八章、第九章；杜娟老师编写第十章、第十一章、第十二章。王传旭教授负责全书的统稿。

在教材编写过程中，我们参考引用了一些专家学者有关国家公务员制度方面的研究成果，在此一并表示感谢！

本教材得到中央广播电视大学出版社的关心和支持，在此深表谢意！

编 者

2012年12月12日

目 录

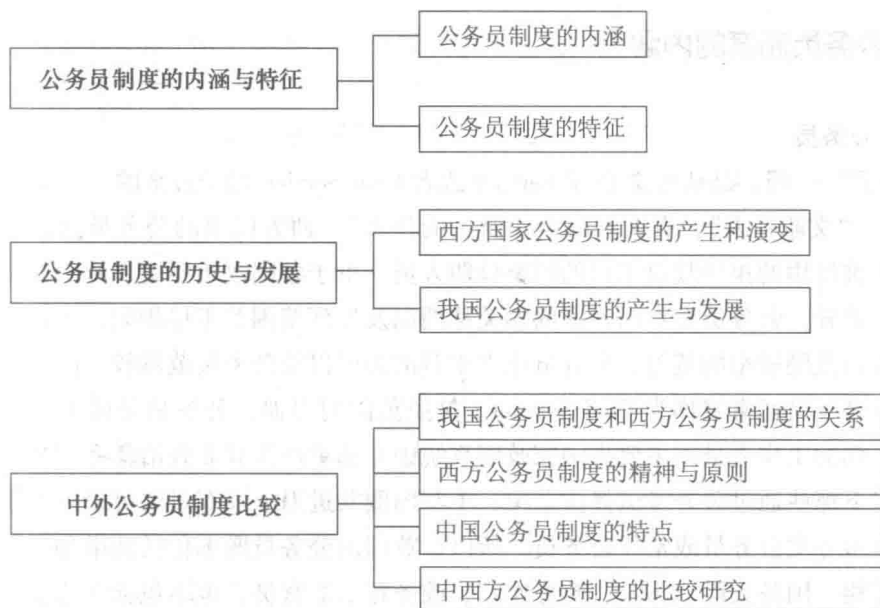
第一章 公务员制度概论	1
第一节 公务员制度的内涵与特征	2
第二节 公务员制度的历史与发展	9
第三节 中外公务员制度比较	25
第二章 公务员的义务和权利	36
第一节 公务员的义务	37
第二节 公务员的权利	45
第三节 公务员义务与权利的关系	50
第三章 公务员的分类制度	56
第一节 公务员分类制度的含义	57
第二节 西方国家的公务员分类制度	58
第三节 我国的公务员分类制度	68
第四章 公务员考试录用制度	85
第一节 公务员考试录用制度的发展	86
第二节 我国公务员考试录用制度的含义和原则	89
第三节 我国公务员考试录用制度的实施	92
第五章 公务员考核制度	108
第一节 公务员考核制度的概述	109
第二节 公务员的考核机关与考核内容	114
第三节 公务员考核的方式和程序	117
第四节 公务员考核范围、等次与考核结果	121
第五节 国外公务员考核制度及其发展趋势	125

第六章	公务员培训制度	133
第一节	公务员培训的渊源、特点和意义	134
第二节	公务员培训的种类、原则和内容	138
第三节	公务员培训的法律法规、机构和管理	148
第四节	国外公务员培训制度	151
第七章	公务员奖惩制度	162
第一节	公务员奖励制度	163
第二节	公务员纪律	177
第三节	公务员处分	186
第八章	公务员职务任免和升降制度	195
第一节	公务员职务任免制度	196
第二节	公务员职务升降制度	206
第三节	公务员职务聘任	219
第九章	公务员工资、福利和保险制度	234
第一节	公务员工资、福利和保险制度概述	235
第二节	公务员工资制度	239
第三节	公务员福利制度	243
第四节	公务员保险制度	247
第十章	公务员辞职、辞退和退休制度	254
第一节	公务员辞职制度	255
第二节	公务员辞退制度	265
第三节	公务员退休制度	270
第十一章	公务员申诉控告制度	278
第一节	公务员申诉制度	279
第二节	公务员控告制度	285

第三节 公务员申诉与控告的关系	288
第十二章 公务员行为规范	298
第一节 公务员行为规范概述	299
第二节 公务员行为规范的内容	304
第三节 建立公务员行为规范的必然性和意义	308
参考文献	317

第一章 公务员制度概论

知识框图



公务员制度作为现代社会形态的人事制度，是指现代国家以法律为依据，对公务员实行科学管理而建立的一套法规和制度体系。公务员制度最早形成于19世纪中叶的英国，第二次世界大战后为美国、德国、法国等西方国家效仿，我国于20世纪80年代初，改革干部人事管理制度的过程中建立公务员制度。公务员制度本质上是科学的人事管理制度，是针对公务员这一特殊身份的社会群体制定的不同于一般人事管理制度的一项制度。建立科学的公务员制度，是一个国家政府人事管理法制化的标志，关系到政府管理的科学化和行政效能的提高。

第一节 公务员制度的内涵与特征

公务员制度的内涵是很丰富的，既包含了对公务员概念的界定，也包含了对公务员制度形成和发展的分析；公务员制度既有一般的特性，也有自身的基本特征，包括公务员的义务和权利、分类、考试录用、考核、培训、奖惩、职务任免和升级、工资福利待遇、辞职、辞退和退休、申诉和控告等方面的制度规定。

一、公务员制度的内涵

（一）公务员

“公务员”一词，是从外文 Civil Servant 或者 Civil Service 翻译过来的。英文原意是“文职服务员”、“文职仆人”，有人直译为“女王的仆人”。西方国家的公务员通常是指通过非选举程序而被任用的担任政府工作的国家公职人员。由于各国政治制度、政治体制、政治传统等方面的差异，公务员在不同国家的相关称谓以及外延范围都不尽相同，较具代表性的国家有：公务员范围较小的英国、公务员范围中等的美国以及公务员范围较大的法国。

英国的公务员通常被称为 Civil Servant。按照英国的习惯，公务员是属于行政部门，即中央政府各部的工作人员，主要指国家政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员，即常务次官以下那些通过公开考试择优录用、不与内阁共进退、没有过失可以长期任职的文职人员，也称事务类公务员或常任公务员。所以，英国的公务员既不包括选举和政治任命产生的议员、首相、国务大臣、部长、政务次官、政务秘书等官员，也不包括立法、司法、武装部队、国营企事业等部门的人员和自治地方的工作人员。由于英国是最早建立公务员制度的国家，所以，受它影响的国家和地区很多，如亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、斯里兰卡、马来西亚以及中国的香港特别行政区，澳洲的澳大利亚、新西兰，非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非等。这些国家和地区的公务员范围与英国基本相同。

在美国，公务员（Civil Service）与政府雇员（Government Employee）、公职人员（Civilian）等概念相关。就这三个概念的外延逻辑关系而言，公职人员、政府雇员、公务员之间依次包容，即公职人员包含政府雇员，政府雇员又包括公务员。^①除了私营企业和被称为第

^① 吴志华：《美国公务员制度的改革与转型》，1~10页，上海，上海交通大学出版社，2006。

三部门的非营利组织的雇员外,其他大体上都可以被划为公职人员的范围。换句话说,凡是公共部门就业者均属于公职人员,包括公立的学校及医疗卫生机构、邮政部门、国防部门、立法和司法机关等。政府雇员是指受雇于政府即行政机构及附属部门的人员。美国的政府雇员被制度性地划分成白领职业(White Collar Occupations)和蓝领职业(Trades and Labor Occupations)两大雇员类别。白领职业雇员依据工作的内容、难易程度、责任大小以及任职的学历要求,又被划分为专业类(Professional)、行政类(Administrative)、技术类(Technical)、文秘类(Clerk)、其他类(Other)五大种类,简称为PATCO。蓝领职业雇员由从事贸易、技艺和体力劳动的不熟练工、半熟练工和熟练工组成,也包括领班和监工等。美国联邦政府系统的这两大类政府雇员适用不同的分类和报酬系统,绝大部分白领职业雇员适用一般职(General Schedule, GS)序列分类及报酬系统,绝大多数蓝领职业雇员适用联邦薪酬系统(Federal Wage System, FWS)分类及报酬标准。从严格意义上说,美国联邦政府的公务员一般是指联邦政府雇员中适用一般职(GS)序列的白领职业雇员,不包括政府雇员中的蓝领职业雇员。美国的公务员比英国的范围广、人数多,属于中等范围的划分,受美国影响的国家还有德国、菲律宾、泰国、韩国等。

法国的公务员(法语为Fonctionnaire)通常被称为公务员、文官或公共雇员,其范围更广一些。法国的公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共事业机构(如学校、医院)等部门的工作人员。具体而言,从中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员,统称公务员。法国的公务员可分为两类:一类是不适用于《公务员总法》的公务员,主要指议会工作人员、法院的法官、军事人员、工商性的国家管理部门、公用事业和公用机构的人员等;另一类是适用于《公务员总法》的公务员,如中央政府和地方政府机关中从事行政事务管理的公职人员、外交人员、教师、医务人员等。原法国的一些属国、属地,其公务员制度多仿效法国,如非洲的科特迪瓦、摩洛哥、突尼斯、几内亚、尼日利亚、乍得,亚洲的黎巴嫩等。此外,中国的澳门特别行政区、台湾省的公务员也属于此类。

中国公务员范围主要是依据中国政治制度的特点、中国干部人事管理的现实情况并参照国际上通行的做法而确定的。随着公务员制度的不断发展,公务员范围的界定也有所变化。

1993年的《国家公务员暂行条例》第3条规定:“本条例适用于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。根据该《暂行条例》,公务员的范围为中央和地方各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员。1993年,中共中央〔1993〕8号文件通知,中国共产党的各级机关“参照”试行《国家公务员暂行条例》;1994年6月,中共中央又先

后发出文件，通知人大常委会机关、政协机关“参照”执行《国家公务员暂行条例》进行管理；后来又增加了完全行使国家行政职能，但使用事业编制的单位“依照”国家公务员制度进行管理。由此可见，在中国现行的《中华人民共和国公务员法》颁行之前的《国家公务员暂行条例》时期，公务员的主体范围包括：各级国家行政机关的工作人员（工勤人员除外）；中共各级党委机关的工作人员；各级人大和政协机关工作人员；完全行使国家行政职能的事业单位工作人员。可以说，在《国家公务员暂行条例》的框架下辅之以通知、文件的“参照”，基本囊括了党政立法机关以及部分事业单位的所有带有公职性质的人员。

2005年颁布的《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）第2条对公务员的范围做了重新界定。《公务员法》第2条规定：“本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”按照这一规定，要想成为公务员，必须符合以下三个条件：一是依法履行公职，即依法从事公务活动，不是为自己工作，也不是为某个私人的企业或组织工作或者服务。这里所依的“法”，是广义的“法”，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等。宪法确定了中国共产党在国家政治生活中的领导地位，中国共产党是执政党，各民主党派是参政党。因此，政党机关及其工作人员以不同方式参与对国家政治、经济和社会事务的决策及实施的活动也是一种履行公职的行为。二是纳入国家行政编制。仅以履行公职为标准，还不能做出明确的界定。一些在国家事业单位工作的人员，从事的也是公务活动，但并未纳入国家行政编制序列，因而不能认定为公务员。公务员必须是纳入国家行政编制序列、履行公职的人员。这里的“编制”是指各种纳入国家编制管理机关管理的机构序列及人员。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资、退休和福利等保障。公务员属于由国家财政供养的人员，但并不是财政供养的人员都是公务员。财政供养人员的很大一部分，如公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽然由国家负担其工资福利，但不属于公务员，因为他们不具备另外两个条件。

按照上述界定标准，当前中国公务员的范围主要是以下7类机关的工作人员：

（1）中国共产党机关工作人员，包括中央和地方各级党委、纪委的专职领导成员；中央和地方各级党委工作部门和纪检机关工作人员；街道、乡（镇）党委机关的工作人员。

（2）人大机关的工作人员，包括全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、专职常委，地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长、专职常委，乡（镇）人大专职主席、副主席；各级人大常委会机关工作人员；各级人大专门委员会专职组成人员及其办事机构工作人员。

（3）行政机关的工作人员，包括各级人民政府的组成人员，各级人民政府工作部门及



派出机构的工作人员。

(4) 政协机关的工作人员,包括政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长;政协各级委员会工作机构的工作人员;政协专门委员会办事机构的工作人员。

(5) 审判机关的工作人员,包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

(6) 检察机关的工作人员,包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

(7) 民主党派机关的工作人员,包括8个民主党派中央和地方各级委员会主席(主委)、专职(驻会)副主席(副主委)、秘书长;中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

此外,基于现实管理的需要,中国还有一部分人员虽然不属于公务员的范围,但依法参照《公务员法》进行管理。《公务员法》第106条规定:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理”。根据本条款,事业单位中的工作人员参照公务员法管理,必须具备三个条件:一是经法律、法规授权;二是具有管理公共事务的职能;三是经有权机关批准。对于人民团体、群众团体中除工勤人员以外的工作人员,在专门性规定出台前,作为过渡,需要区分不同情况,由中央有关部门规定哪些团体参照以及如何参照公务员法执行。

(二) 公务员制度

公务员制度是针对公务员的地位和作用建立起来的具有规范作用的制度或法律,有丰富的内涵与构成。目前,中国大多数有关公务员制度的教材中,对公务员制度的解释大致包括广义和狭义两种。广义的公务员制度,不仅包括对公务员管理的制度,而且包括对公务员职责与权力履行的规范或部分规范。这一定义主要是基于世界各国现行公务员制度运行情况所做的判断。在实施公务员制度的国家中,有的国家把公务员活动的大部分过程都列入公务员制度范围,有的国家只是部分列入,还有的国家只是列入部分原则,而具体内容则体现在国家的其他制度之中。如各国制定的组织法、编制法、行政法和内阁法等,都是对公务员职能力过程的法律规范。就中国的情况看,公务员管理过程不仅受《公务员法》及其配套法规和实施细则的规范,同时还要受到《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中国共产党章程》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,中共中央、国务院以及所属中组部、人力资源和社会保障部(包括原人事部)颁发的关于党政领导干部管理,公务员管理的条例、规定等以及与公务员履行公务、权力行使相关的其他法律法规等的规范。狭义的公务员制度,则仅指关于公务员管理的法规体系,其内容包括:公

务员的条件、义务与权利、职务与级别、录用、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任以及与之相配套的单项法规和实施细则等。

借助于新制度经济学关于制度及其结构的分析框架，可以帮助我们从两个方面理解公务员制度。一是通常我们所指称的公务员制度属于正式约束的范畴，即仅指国家正式颁布的、通过政府强制手段建立和推行的法律意义上的公务员制度。而事实上，从更深层次上探究公务员制度，不能不重视它所依赖的，并且与它成为不可分割的整体的非正式约束的存在；二是如果我们从制度经济学的角度理解制度及其结构，将更有助于我们解释公务员管理的实际运行状况和结果与法律意义上的公务员制度不完全吻合的现象。具体而言，首先，作为正式约束的公务员制度中如果缺乏实施机制这一要素，公务员制度运行的有效性就难以保证。其次，非正式约束对公务员制度的影响不可忽视。在中国公务员制度建立和发展的进程中，必然涉及到借鉴其他国家的经验这一环节，借鉴过程不仅仅包括显性的正式约束的移植和改造，也包括潜在其中、与正式约束融为一体的非正式约束的移植和改造。如果我们想要借鉴的某一正式制度中所依赖的非正式约束与中国的文化传统不能相容，那么可能会需要高昂的借鉴成本或者借鉴成功的机会微乎其微；此外，已经运行的公务员制度，只有在社会认可，即与非正式约束相容的情况下，才能发挥作用。如果公务员正式制度的变革与发展不能与非正式约束相容，正式约束与非正式约束之间的“紧张”则难以避免，改变了的正式制度与传统的非正式制度的偏离程度越大，这种“紧张”的程度就会越剧烈。最后，“软政权”的概念对解释公务员制度运行有效性的问题很有意义。制度的执行与制度的制定同样重要，再好的制度，没有被有效执行或者被变相执行，制度也就失去了其价值所在。公务员制度运行中避免“软政权”现象的存在，是保证公务员制度有效性的重要方面。

二、公务员制度的特征

（一）公务员制度的一般特性

公务员制度的一般特性表现为历史性、政治性和科学性三个方面。

1. 公务员制度的历史性

公务员制度产生于特定的历史环境下，是一定的经济、政治、文化影响的结果。19世纪中叶，资本主义经济发展，社会化大生产使政府的社会管理内容日益扩大，功能分化明显，客观上要求建立一支专业化的公务员队伍来管理国家行政事务。公务员制度建立之前，西方国家实行的是政党分赃制，政府的职务被作为战利品分赐给在竞选获胜的党派；由于

政党职务作为战利品分赃,使得政府以私人关系和政治派别为任免官员的标准,造成政府人才缺乏,管理混乱。经济上,这种低效率、不稳定的人事制度与讲求自由竞争高效的市场经济不相符;政治上,在工业革命中壮大的资产阶级不断提出自己的政治主张,要求更多地参与政治事务,改革政党分赃制,公职向社会开放。公务员制度正是适应了这种需求而产生并不断改革发展;文化上,资产阶级政治理论中的社会契约、主权在民等民主主义思想为公平竞争、平等择优的公务员制度的产生创造了政治文化氛围。

另外,公务员制度是一个动态的历史发展过程,各国通过改革不断完善公务员制度,以适应变化的社会经济政治环境。当今西方社会正兴起的新公共管理运动使公务员制度的传统原则,如职务常任、两官分途等受到不小的挑战。同时,由于政党执政的不断更替,每个政党都需要通过政府的管理来显示执政的才能,这种管理也对公务员制度产生影响。

2. 公务员制度的政治性

政治是一定的社会集团(在现阶段是以执政党的主张来代表的)对其他社会集团的统治,是国家意志的表达,行政须服务于政治。公务员制度是国家政治制度的具体组成部分,服从于国家主要政治制度。政府体制是国家政权和政治机构的组织形式,为了维护统治阶级的统治,国家需要通过一定的行政手段来贯彻执行本阶级政策。如何贯彻执行就必须解决在政府机关选拔什么人,使用什么人,管理什么人,如何发挥人的作用的问题,公务员制度就是要解决这些问题。公务员是国家政治制度的执行者,公务员制度服务于国家主要的政治制度。公务员制度的实质即是把国家主要政治制度通过公务员制度得以实现和具体化,由公务员系统逐级落实。同时,不同执政党对国家管理的不同主张,使得在不同的历史时期,公务员制度往往无形之中打下政党的烙印。

3. 公务员制度的科学性

公务员制度是科学系统的人事管理制度。通过设置考试录用的竞争机制广招社会优秀人才;设置考核制度、晋升制度、培训制度、工资福利制度等完善公务员制度;设置公务员的权利及权利保障,保证其能安心于职务;设置公务员的义务及违反义务的处分,督促其为政府忠心服务。公务员制度即是由这些具体制度组成的科学体系。公务员制度的科学性还表现在广泛采用各种科学理论不断充实完善自身制度,运用现代化的办公手段保证工作的高效性,用科学的方法和手段处理人事行政事务,调节人际关系,培养竞争和合作精神,调动文官的主动性和积极性。

(二) 西方公务员制度的基本特征

尽管各国国情不同,法规条款差异明显,但从总体上来说,西方公务员制度都呈现出以下基本特征:

1. 公开考试，择优录用

绝大多数文官都必须通过公开的竞争考试，择优录用。政府任何一级文官职位，都要向成绩优秀者开放。西方各国几乎都用立法的形式把考试的内容、方式、条件、机构等固定下来，形成制度。例如，日本法律规定，所有公务员都必须经过考试才能进入国家机关，否则就要受到严厉的惩罚。轻者罚款 10 万日元以上，重者处以一年徒刑。公开考试，择优录用制度的有效贯彻，对于建立一支精干、稳定和高水平的文官队伍，保持行政系统的连续性和高效率具有重要的作用。

2. 严格考核，晋升唯功

考核是文官制度中的一项重要内容，是提高工作效率的中心环节。西方各国都非常重视对文官的考核工作，一般都坚持以下 3 个原则，即职责一致的原则，奖惩结合的原则，公平对待的原则。考核内容详细、全面。例如，英国对文官的考核包括工作知识、人格性情、判断力、责任心、创造力、可靠性、机敏适应性、监督能力、热心情形、行为道德 10 个方面，每项按 5 等打分，再以 5 等总评。美国除了对文官定期考核工作数量、工作质量和工作适应能力之外，还非常重视平时考核，禁止文官在办公室看报、吸烟、聊天、会客、写私人信函等，每天都要撰写工作报告，准确记录工作内容和数量，作为考核的依据之一。

3. 政治中立，职务常任

西方各国普遍要求文官必须在政治上保持中立，不得介入党派活动，不得参加党派竞选，不得以党派偏见影响决策，文官的工作只对国家负责，与党派完全分开。西方国家一般把政府官员分为两大类，一类称为政务官（也称政务类公务员），他们往往随党派竞选的胜败而进退，主要担任各部、委的行政首长，构成内阁成员，有一定的任期限制；另一类为事务官（也称业务类公务员），即我们通常所称的文官，他们一般被录用后，按工作成绩逐年提升，对自己的本职工作有全面的了解，实行职位的常任制，只要没有过失，就可以终身任职，有终身的职业保障。

4. 官纪严明，待遇优厚

西方各国对文官普遍具有严格的纪律要求，例如，要求文官必须忠于国家，忠于政府，严守国家机密，不得参与任何商业性的盈利活动，等等。与此同时，各国都有比较完备的关于文官的法律、法规，对文官的身份、地位、权利和义务做出了十分详备的规定。所谓法律保障包含两层含义：一是对文官的权利做出明确的规定；二是当他们的权利受到侵犯，或因违反纪律受到不适当处分时，有权向司法机关或有关专门机构提出申诉，并受到法律和法律程序的保障。

西方各国文官待遇普遍比较优厚。除了较高的工资外，还有职务津贴、住房津贴、子女

抚养补贴等，退休后享有来源固定的、较为丰厚的退休金。然而，必须看到，西方文官制度并非完美无缺。在长期的发展过程中，也暴露出一些弊端和问题。例如，在各行政部门中，作为外部调任的行政首长（政务官）往往没有多大实权，各部门的实际权力大多掌握在常务次长手中，而常务次长往往有自己的一套人马，形成拥有实权的小官僚集团，他们以实力对抗行政首长，造成文官的实际地位高于政务官的局面，加大了政策执行的难度。再如尽管官纪严格，但也经常发生一些财团、企业通过拉拢或收买握有实权的文官来为自己谋利益的事件，文官之间串通一起，常常能够直接影响政策的制订和执行，等等。

第二节 公务员制度的历史与发展

公务员制度是从西方发展起来的，特别是随着资本主义制度的建立，社会管理组织和形式都发生了重大变化，需要建立与之相适应的国家管理体制与机制，在这种条件下，国家公务员制度应运而生。我国公务员制度是在改革开放以后逐步形成的。随着《公务员法》的颁布，国家公务员制度逐步走上法治轨道。

一、西方国家公务员制度的产生和演变

（一）西方国家公务员制度的产生

作为一种现代化的政府人事管理模式，公务员制度在创立之初被认为是把“混沌的政治世界与理论上客观中立的政府行政分离开来的创新性设计”^①。在当时的背景下，公务员制度成为西方社会持续发展的重要驱动力量，从而成为传统行政模式普遍的制度选择。

1. 西方国家公务员制度产生的历史动因

人类社会历史的发展是具有连续性的，这就决定了任何政治现象的诞生都有其传承的对象。西方国家的公务员是西欧文职官员阶层的延续，是西欧文职官员阶层发展到资本主义阶段的必然结果。

西欧的文职官员阶层是在中世纪的特定环境中发展起来的。在政治、经济方面，中世纪西欧社会的主要格局是诸侯割据，形成分散的小邦、小国，实行的是领主—农奴制经济；在

^① [美] 罗纳德·桑德斯：《美国的公务员制度：是改革还是转型》，见《西方国家行政改革述评》，宋世明、张欣玮、孙克非等译，252页，北京，国家行政学院出版社，1998。