

公共管理系列教材

中国人事 制度概要

刘俊生 著

清华大学出版社

公共管理系列教材

《新劳动法概论》(第2版) 杨燕绥

《公共部门人力资源管理》(第2版) 赵曼 陈全明 等

《公共规制经济学》(第3版) 王雅莉 毕乐强

《社会保障理论与实务》(第2版) 刘钧

《现代管理学概论》(第2版) 张创新

《公共行政管理学导论》(第3版) 陶学容

《中国人事制度概要》 刘俊生

《公共部门绩效管理》 高原 曹现强 等

《行政管理学》 曹现强 王佃利 等

《电子政务》 蔡立辉

ISBN 978-7-302-19412-5



9 787302 194125 >

定价: 32.00元

公共管理系列教材

中国人事 制度概要

刘俊生 著

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国人事制度概要/刘俊生著. —北京:清华大学出版社,2009.2

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-19412-5

I. 中… II. 刘… III. 人事制度-中国-高等学校-教材 IV. D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第010649号

责任编辑:周 菁

责任校对:宋玉莲

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:23 插 页:1 字 数:437千字

版 次:2009年2月第1版 印 次:2009年2月第1次印刷

印 数:1~5000

定 价:32.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:028370-01

P R E F A C E

公共人事制度乃现代官僚制度，古今中外的任何统治者莫不重视官僚制度建设，中国官僚制度更是源远流长。

中国最早的选官方式就是古代传说中的尧舜禹的“禅让”，孔子很推崇这种“选贤与能”的做法：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子。”^①禹之后，随着私有财产和私有观念的产生，原始社会逐渐消亡，私有制社会开始形成，“天下为公”变为“天下为家”，“今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼，城郭沟池以为固，礼义以为纪，以正君臣，以笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇知，以功为己，故谋用是作，而兵由此起，禹汤文武成王周公由此其选也”。^②至夏代，经过“暴力”，世袭制形成。西周出现“学在官府”的统治者培养模式（王、公、大夫、士均出于“官学”），并形成世卿制和乡举里选并行的选官制度，创设了述职和巡守的官员考绩和监察制度。春秋战国时期，孔子首创“私学”，坚持“有教无类”原则，打破了“官学”的一统天下，培养了大批的“士”（知识分子）。随着战争的频繁爆发和社会的激烈变动，养士之风兴起，逐渐形成“士”阶层，打破了为官完全依靠血统继承的世袭制和世卿制，官僚制由此而生。秦在商鞅变法以后，在战国时期军功制的基础上创立了彻底的二十等军功爵制，代替旧有的身份等级制，并建立了与之相适应的封爵制

① 《礼记·礼运篇》。

② 同上。

度、秩禄制度和考课制度。西汉时期,汉武帝采纳新儒学的代表人物董仲舒的建议,创设太学,以培养统治人才。另外,两汉时期,还建立了察举和征辟的官员选任制度、致仕制度等,并在秦的基础上进一步完善了官员的监察和秩禄制度。至此,中国封建专制国家的官僚制度基本确立。此后,东汉时期的魏王曹丕接受吏部尚书陈群的建议,创立了九品中正制的选官制度,隋代隋炀帝创设了科举选官制度。^①

综上所述,中国古代官员制度经历了从世卿世禄制度到官僚制度的转变,并在封建社会的早期就创立了十分完备的官僚制度,包括官吏的选任制度、品秩制度、俸禄制度、考课制度、监察制度、奖惩制度、培养制度、致仕制度、抚恤制度等,“特别是在中国封建时代历时1300余年的科举制度,在总体呈封闭性的中国封建专制政治体制中,具有相当大的开放性和竞争性,‘公开报考,择优取仕’的公开竞争做法,不仅没有动摇君主专制政权,反而给它带来了生机和活力,使中国封建社会持久地延续着”^②。尽管中国封建社会的官僚制度是专制官僚制度,但其中有很多思想和技术值得生活在21世纪的我们传承下来。

1911年爆发的辛亥革命推翻了中国最后一个封建王朝——清王朝,建立了资产阶级共和政体。1912年1月成立的以孙中山为首的南京临时政府,锐意进行官僚制度改革,先后起草了《任官令》、《文官考试令》、《文官考试委员会官职令》等法规草案,筹建文官制度,并酝酿建立议会弹劾制度。虽然由于南京临时政府存在短暂,上述人事改革措施并未正式施行,但是其革新精神和进步意义不容忽视。1912年4月北洋政府成立之后,相继制定和颁布了《文官任免执行令》、《文官考试法草案》、《典试委员会编制法草案》、《文官保障法草案》、《文官惩戒法草案》、《文官甄别法草案》等一系列人事法规,对文官的考选、甄别任用、官等、官俸、抚恤、惩戒等内容作了详细的规定,并于1916年6月举行了第一次文官高等考试^③,文官制度基本确立。1927年4月,蒋介石南京国民政府成立后,其公务员制度大致沿用北洋政府的文官制度,先后颁行了《公务员任用法》、《考试法》、《特种考试法》^④、《监试法》、《考试院组织法》、《典试委员会组织法》、《考绩法》、《公务员奖惩条例》、《文官俸给条例》、《官吏恤金条例》、《官吏服务规程》等。1928年10月,蒋介石采取了胡汉民、孙科的建议,在国民政府中实行五院制,即在国民政府委员会之下设置行政、立法、司法、监察、考试五院,其中的考试

① 关于始创科举制的时间问题,尚有争议。有人认为在隋大业年间,有人认为在唐武德年间。此处从前一说。

② 刘俊生:《中国国家公务员制度概论》,前言第1页,北京,中国政法大学出版社,1995。

③ 北洋政府的文官考试分为文官高等考试、文官普通考试和特种文官考试。特种文官考试分为司法官考试(与律师考试合二为一)、外交官和领事官考试。

④ 南京国民政府的高等考试和普通考试适用于《考试法》,而特种考试(包括邮务人员、铁道部车务人员、监所看守、土地测量人员、县长等特种考试)适用于《特种考试法》。

院为专职的人事机构,负责公务员的考试和铨叙工作,监察院则负有行政监察和人事监察的双重职能。虽然南京国民政府时期的公务员法律和人事体制的建设更为完备,但由于连年战火,始终未能达到预期目的。

与此同期,中国共产党在其活动领域创立了一套独特的干部制度,称之为党的干部制度。建党初期,党的干部主要包括中央和地方各级党的机关及其工作部门的领导人员。随着党的武装力量的扩大和革命根据地的开辟以及苏维埃政权的建立,党的干部扩展到军队排以上的领导人员和政府中的各级各类领导人员,最终扩展到党、政、军各级各类机关中的办事人员。截止到1949年2月,共有脱产干部80万左右,其中军队排以上的干部约50万,约占总数的62.5%;地方区以上各级各类党政机关管理人员约30万,约占总数的37.5%。^① 干部制度就是党、政、军制定的各类人事政策的集合,其中,党的干部人事政策处于主导地位,故称为党的干部人事制度。这些政策主要包括干部的选拔、任命、培养、纪律、调配、交流、聘用、编制、待遇、供给、监督、审查、巡视、考核、奖惩、抚恤、保健等。在管理方面,建立了党、政、军三位一体的干部体制,党处于领导地位,通过政府和军队中的党组织贯彻实施党的干部政策。

1949年中华人民共和国成立之后,中国共产党取得了国家的领导地位,先前的党的干部人事制度得以延续下来。从干部范围来看,除传统的党、政(包括立法、司法和行政)、军领导人员和机关办事人员以外,进一步扩展至政协机关、民主党派机关、工商联、宗教协会、群团组织、国有企事业单位等组织的领导人员和管理及技术人员,即干部成为与工人、农民对应的概念,干部主要从事脑力劳动,工人和农民主要从事体力劳动。从原则和体制来看,确立了党管干部的主体性原则,并建立了党政二元主体管理体制。从干部制度来看,确立了以党的干部政策为主导的、政府干部政策为辅助的规则体系,它主要包括干部的选拔、任免、晋升、调动、交流、奖惩、培训、工资、福利、监察等方面的内容。这种干部人事制度是与计划经济体制相适应的,称之为党的国家干部制度较为合适,其主要特点就是人事权力集中和法制化程度较低,还不是公共人事制度。

改革开放以后,传统干部人事制度难以适应时代的要求。20世纪80年代初,党的高层开始思考干部人事制度改革问题,并提出改革的基本思路和指导思想,但直到90年代中期才迈出了实质性的一步,1993年国务院颁布的《国家公务员暂行条例》、1995年全国人民代表大会常务委员会颁布的《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》是其标志,这在当代中国干部人事制度现代化过程中具有里程碑意

^① 林代昭:《中国近现代人事制度》,493页,北京,劳动人事出版社,1989年。

义。2005年,全国人民代表大会常务委员会颁布了《中华人民共和国公务员法》,进一步提高了干部人事制度的法制化程度。干部人事制度改革的最終目的就是要建立公共人事制度,其重点在于人事权力的公共性,即:一是强调人事权归人民享有的宪法理念,二是强调人事制度建设的法治化,三是强调人事治理的科学化。建立突显“公共性”的人事制度将是一个极其艰难困苦的过程,它将伴随着经济体制、行政体制和政治体制改革缓慢前行。本书就是对这个开端的理论总结并试图展望这个制度框架,故这是为那些想了解并有兴趣探索中国干部人事制度改革的读者写的一本书。

刘俊生

2008年7月17日

CONTENTS

前言	I
第1章 绪论	1
1.1 概念	1
1.1.1 干部和干部制度	1
1.1.2 公务员和公务员制度	4
1.1.3 公职人员和公共人事制度	7
1.2 功能	9
1.2.1 传统功能论	9
1.2.2 现代功能论	9
1.3 运行机制	11
1.3.1 管理机制	11
1.3.2 更新机制	12
1.3.3 激励机制	12
1.3.4 监控机制	13
1.4 原则	14
1.4.1 党管干部	14
1.4.2 平等竞争	15
1.4.3 任人唯贤	15
1.4.4 约束激励并重	16
阅读材料 I :从“私臣”到“公仆”	16
阅读材料 II :父母官、“公仆”还是职业官僚?	19
第2章 人事体制	21
2.1 理论	21

2.1.1	概念	21
2.1.2	三种模式理论	22
2.1.3	多功能理论	24
2.1.4	主体理论	26
2.2	党的干部体制	27
2.2.1	传统	27
2.2.2	组织部门	28
2.2.3	纪律检查委员会	28
2.2.4	党校	28
2.3	政府人事体制	29
2.3.1	演变	29
2.3.2	人事行政系统	31
2.3.3	行政监察机关	33
2.3.4	行政学院	34
	阅读材料 I : 干部人事制度改革 30 年	35
	阅读材料 II : 美国联邦政府人事体制	37
第 3 章	职位管理	40
3.1	理论	40
3.1.1	概念	40
3.1.2	原理	42
3.1.3	党政机关职位管理模式	45
3.2	职位设置和职位类别	46
3.2.1	定职能、定机构、定编制	46
3.2.2	职位设置	48
3.2.3	职位类别	50
3.3	职务和级别	51
3.3.1	领导职务序列	51
3.3.2	非领导职务序列	53
3.3.3	级别序列	54
3.3.4	警察、海关和驻外公务员的衔级	58
	阅读材料 I : 职位分类制	61
	阅读材料 II : 领导占了乡镇行政编制的一半	62

第 4 章 推荐选拔	64
4.1 选拔理论	64
4.1.1 选拔和选拔制度	64
4.1.2 选拔权	65
4.1.3 选拔模式	66
4.2 官吏推荐选拔的历史沿革	68
4.2.1 古代	68
4.2.2 现代	70
4.3 党政领导干部的推荐任用	70
4.3.1 选拔任用条件	70
4.3.2 推荐选拔程序	71
阅读材料 I：商鞅变法创立官僚制	75
阅读材料 II：差额民主推荐与票决	76
第 5 章 考试选拔	77
5.1 理论	77
5.1.1 简史	77
5.1.2 任官门槛：资格条件	78
5.1.3 考试焦点：发展潜力抑或履职能力	80
5.1.4 考试内容：智力、性格、心理和成就	81
5.1.5 考试方式：笔试、面试和模拟试	82
5.1.6 考试保障：法律保障和技术保障	84
5.2 公务员考试录用	87
5.2.1 干部录用制度的演变	87
5.2.2 概念与原则	88
5.2.3 考试录用机关	90
5.2.4 考试录用程序	91
5.3 国家司法考试	96
5.3.1 历史沿革	96
5.3.2 基本内容	97
阅读材料 I：“乙肝歧视”背后的漠视	99
阅读材料 II：女硕士生公考心路	100

第 6 章 职务任免	104
6.1 国家主席、副主席的产生和罢免	104
6.2 立法机关官员职务任免	105
6.2.1 全国人大官员的职务任免	105
6.2.2 县级以上地方各级人大官员的职务任免	105
6.2.3 乡镇人大主席、副主席的产生和罢免	106
6.3 审判检察类官员的职务任免	106
6.3.1 审判类官员职务任免	106
6.3.2 检察类官员的职务任免	107
6.4 行政官员的职务任免	108
6.4.1 政府组成人员的产生、罢免或任免	108
6.4.2 非政府组成人员的职务任免	110
阅读材料 I：“禁兼”不是目的，放权才是关键	113
阅读材料 II：挑选最高领导人	114
第 7 章 职务变动	116
7.1 交流	116
7.1.1 交流：组织行为	116
7.1.2 调任	117
7.1.3 转任	118
7.1.4 挂职锻炼	119
7.2 升降	120
7.2.1 德才兼备理论	120
7.2.2 升降的条件与程序	121
7.2.3 竞争上岗和公开选拔	123
7.2.4 审判检察类公务员的等级升降	125
7.3 回避	125
7.3.1 回避即避嫌	125
7.3.2 回避类型与范围之理论	126
7.3.3 三类回避：任职、地区和公务回避	128
7.4 辞去领导职务	130
7.4.1 因公辞职	130

7.4.2	自愿辞职	131
7.4.3	引咎辞职	132
7.4.4	责令辞职	135
	阅读材料 I：智瑶被灭	135
	阅读材料 II：“60 后”省部级干部的成长	136
第 8 章	退出公职	139
8.1	辞职	139
8.1.1	限制性条件	139
8.1.2	辞职程序与法律后果	140
8.2	辞退	141
8.2.1	肯定性和限制性条件	141
8.2.2	辞退程序和法律后果	142
8.3	退休	143
8.3.1	强制退休和自愿退休	143
8.3.2	退休后待遇、安置与管理	146
8.4	退出公职系统的其他途径	147
	阅读材料：公职人员待遇终身制	148
第 9 章	个人绩效评估：考核	152
9.1	概念与原则	152
9.1.1	概念	152
9.1.2	原则	153
9.2	内容和标准	154
9.2.1	内容	154
9.2.2	标准	156
9.3	方法和程序	156
9.3.1	方法	156
9.3.2	年度考核程序：适用于非领导成员的考核	158
9.3.3	届中或届末考核：适用于领导成员的考核	159
9.4	结果及其使用	160
9.4.1	结果	160
9.4.2	使用	161

阅读材料 I：市长该怎样“背负”量化指标	163
阅读材料 II：古代职官考课制度	164
第 10 章 培训：人力资源开发途径	167
10.1 培训与普通国民教育	167
10.1.1 培训：终身学习的一种形式	167
10.1.2 与普通国民教育的区别	168
10.1.3 发展趋势	168
10.2 原则、类型和科目	169
10.2.1 原则	169
10.2.2 类型	170
10.2.3 科目	171
10.3 管理和机构	172
10.3.1 管理	172
10.3.2 机构	173
阅读材料：欧盟各国公务员的在职培训	174
第 11 章 奖励	177
11.1 本质与准则	177
11.1.1 奖励：重要的激励手段	177
11.1.2 原则	178
11.2 条件、类型和方式	179
11.2.1 条件	179
11.2.2 类型与方式	181
11.3 审批权限和奖励程序	182
11.3.1 审批权限设定	182
11.3.2 奖励程序	183
11.3.3 奖励的撤销	184
阅读材料：官员招商引资奖	185
第 12 章 薪酬制度	187
12.1 薪酬及其功能	187
12.1.1 薪酬与工资	187

12.1.2 功能	188
12.1.3 按劳分配	189
12.2 工资制度	190
12.2.1 基本工资	190
12.2.2 津贴、补贴和奖金	193
12.2.3 平衡比较：通过工资调查确定工资水平	194
12.2.4 正常增资机制	196
12.2.5 试用期工资	198
12.3 福利与保险	199
12.3.1 福利	199
12.3.2 保险	202
阅读材料 I：北京市“3581 工程”	204
阅读材料 II：高薪未必养廉	206
第 13 章 权利	211
13.1 公务员关系理论	211
13.1.1 假设	211
13.1.2 权利：对行为的许可	212
13.2 权利范围	214
13.2.1 获得工作条件权	214
13.2.2 身份保障权	214
13.2.3 劳动报酬权	216
13.2.4 参加培训权	217
13.2.5 批评建议权	218
13.2.6 申诉控告权	220
13.2.7 辞职权	221
13.2.8 其他法定权	221
阅读材料：公共行政拒绝权利	223
第 14 章 权利救济	232
14.1 申诉	232
14.1.1 权利救济与申诉	232
14.1.2 申诉事由和受理机关	234

14.1.3	申诉程序和期限	235
14.1.4	审理或复查	237
14.2	控告	238
14.2.1	概念	238
14.2.2	控告事由和受理机关	239
14.2.3	处理程序	239
14.3	行政救济中的各方责任	241
14.3.1	申诉人和控告人的义务和责任	241
14.3.2	被申诉、控告机关及其领导人员的义务与责任	241
14.3.3	受理申诉、控告的机关及其工作人员的义务和责任	242
14.4	诉讼	242
14.5	仲裁	244
14.5.1	仲裁机构	244
14.5.2	仲裁程序	244
	阅读材料：被辞退的女警察	246
第 15 章	义务	248
15.1	概念	248
15.1.1	义务	248
15.1.2	纪律	249
15.1.3	义务与纪律之关系	250
15.2	义务范围	251
15.2.1	忠于宪法	251
15.2.2	依法履职	252
15.2.3	为民服务	253
15.2.4	忠于国家	253
15.2.5	服从命令	254
15.2.6	保守秘密	255
15.2.7	保持操行	257
15.2.8	公正清廉	258
15.2.9	其他法定义务	258
15.3	纪律范围	258
15.3.1	政治行为规范	258

15.3.2 组织行为规范	260
15.3.3 工作行为规范	261
15.3.4 廉政行为规范	263
15.3.5 道德行为规范	264
15.3.6 其他行为规范	264
阅读材料 I：服从命令与依法行政冲突之研究	265
阅读材料 II：世界上最清廉的国家如何防止腐败	270
第 16 章 责任	272
16.1 行政责任：处分	272
16.1.1 概念与种类	272
16.1.2 权限和程序	273
16.1.3 期间与法律后果	275
16.1.4 解除	276
16.2 刑事责任：刑罚	276
16.3 准民事责任：赔偿或追偿	280
16.3.1 非侵权的赔偿责任	280
16.3.2 侵权的追偿责任	281
16.4 政治责任：丢掉“乌纱帽”	282
16.4.1 政治责任是违反民意的责任	282
16.4.2 党的追究：政治责任实现途径之一	283
16.4.3 立法机关追究：政治责任实现途径之二	284
16.4.4 上级追究：政治责任实现途径之三	286
16.4.5 自我追究：政治责任实现途径之四	287
16.4.6 社会追究：政治责任实现途径之五	288
16.5 道义责任：良心谴责	289
阅读材料 I：问责也是公众权利	291
阅读材料 II：从韩相辞职看官员荣耻	293
第 17 章 香港人事制度(上)	295
17.1 人事体制	295
17.1.1 人事行政	295
17.1.2 叙用咨询	297