

公共管理硕士 MPA 系列教材

国家公务员制度

许放 主编

CIVIL SERVANT SYSTEM IN CHINA

MPA

武汉出版社
科学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

国家公务员制度

CIVIL SERVANT SYSTEM IN CHINA



许放 主编

冯英 张晓明 吴群芳 王育杰 编著

武汉出版社

WUHAN CHUBANSHE



1130652

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度/许放主编. —武汉:武汉出版社, 2004. 11

公共管理硕士(MPA)系列教材

ISBN 7-5430-3130-2

I. 国… II. 许… III. 公务员制度—中国—研究生—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 079338 号

书 名:国家公务员制度

主 编:许 放

责任编辑:齐大勇 肖德才

封面设计:刘福珊

出 版:武汉出版社

武汉市汉口新华下路 103 号 430015

(027)85606403 (027)85600625

科学出版社

北京市东黄城根北街 16 号 100717

(010)64010628 (010)64033551

<http://www.sciencep.com>

印 刷:湖北省通山县九宫印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×960mm 1/16

印 张:16.5 字 数:270 千字 插 页:2

版 次:2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

印 数:0001—2000 册

ISBN 7-5430-3130-2/D·317

定 价:25.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

主 编**夏书章**

全国MPA教育指导委员会顾问 中山大学教授
 华中科技大学公共管理学院名誉院长

副主编**刘嘉林**

全国MPA教育指导委员会副主任委员 人事部公务员管理司司长

编 委

(以姓氏笔画为序)

尤建新

全国MPA教育指导委员会委员 同济大学教授

汤书昆

全国MPA教育指导委员会委员 中国科技大学教授

齐二石

全国MPA教育指导委员会委员 天津大学教授

齐中英

全国MPA教育指导委员会委员 哈尔滨工业大学教授

宋晓平

全国MPA教育指导委员会委员 西安交通大学教授

张 跃

全国MPA教育指导委员会委员 北京科技大学教授

沙基昌

全国MPA教育指导委员会委员 国防科学技术大学教授

汪继祥

科学出版社社长 编审

姚先国

全国MPA教育指导委员会委员 浙江大学教授

娄成武

全国MPA教育指导委员会委员 东北大学教授

郝晋珉

全国MPA教育指导委员会委员 中国农业大学教授

徐枋巍

全国MPA教育指导委员会委员 北京航空航天大学教授

徐晓林

全国MPA教育指导委员会委员 华中科技大学教授

顾建光

全国MPA教育指导委员会委员 上海交通大学教授

彭小华

武汉出版社社长, 总编辑 编审

主编简介

许放，男，1950年7月生。20世纪80年代，曾先后就读于中国人民大学清史所和北京大学政治学与行政管理系，获法学硕士学位。现为北京科技大学教授、文法学院院长。近年来，在工作上主要致力于发展工科大学人文社会科学教育事业，在学术上主要从事中国政党与政治、中国行政改革等方面的教学与研究。主要论著有《中国民国政治史》、《当代中国政党制度论纲》、《唯物史观通论》等，发表论文几十篇。曾获冶金部、教育部教学成果奖多项，北京市哲学社会科学优秀成果二等奖一项，主持完成省部级科研课题多项。

内容提要

本书汲取了学术界关于公务员制度的最新研究成果,紧紧围绕公务员每项制度的涵义、意义及内容,又注重对现行各项制度的分析评价,以求对建设有中国特色的国家公务员制度有所裨益。

全书共分8章,比较系统地介绍了中国公务员制度的产生以及国家公务员的考试录用制度、考核与培训制度、纪律约束制度、物质保障制度和辞职与退休制度等基本制度,并对中国公务员制度建设的现状与前景进行了分析和展望。

本书是公共管理硕士(MPA)专业学位系列教材之一,也适宜于作为高校公共事业管理、行政管理等专业各层次的教材,亦可供政府各级公务员及有关人员培训时使用参考。

总 序

提高公共管理水平是当务之急

发展经济,固然要重视提高经济领域的管理水平,但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高,那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响,有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子,如某些行政审批手续,在发达国家两三个小时可以办妥的事情,而在某些发展中国家和地区,却要两三天、两三周、两三个月,甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距!究其原因,总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究,是从工商界开始的,并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展,一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多,有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制,很多首先在经济领域提出、试行和实施,然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是:在企业管理研究的带动下,研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上,公共管理学科的问世,正是紧随其后的事。

本来,社会经济要发展,各级政府和所有公共部门的工作,都必须予以密切配合和大力支持,而不能有所妨碍。否则,社会进步便难以顺利向前发展,更不用说加速发展了。可见,发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中,为了提高管理人员素质,继引进 MBA 教育之后,又让 MPA 教育“登陆”,

是非常及时的。首批开办 MPA 教育的 24 所高校面临的共同困难之一,是缺乏能够理论结合实际、学以致用,既有中国特色,又同国际接轨的教材。经过认真讨论,决定采取试行分头编写的办法,以便发挥优势,共同提高。

这套系列教材是 13 所高校(由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科技大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学)通力合作的成果,受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是会很完善的,但是从无到有、难能可贵。而且据我了解,编写者们原有基础较好,研究有素,态度积极,他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用,再进行修订、补充、加工,必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急,我们有理由对中国的 MPA 教育寄予厚望。

夏书章

2001 年 8 月于广州

第一章 公务员制度的产生	(1)
第一节 现代政府的人事管理	(1)
第二节 国家公务员制度的产生	(5)
第三节 中国公务员制度的形成与特色	(19)
第二章 国家公务员制度的基本理论	(32)
第一节 公务员的概念与分类	(32)
第二节 国家公务员制度的基本原则	(43)
第三章 公务员的考试录用制度	(47)
第一节 公务员录用考试的涵义、地位与意义	(48)
第二节 公务员录用考试的种类与资格条件	(54)
第三节 公务员录用考试的原则、方式与程序	(58)
第四节 现行考试录用制度评价	(71)
第四章 公务员的考核与培训制度	(90)
第一节 公务员的考核制度	(90)
第二节 公务员的培训制度	(104)
第五章 公务员纪律约束制度	(120)
第一节 公务员的奖惩制度	(121)

第二节	公务员职务升降与任免制度	(132)
第三节	公务员的交流与回避制度	(148)
第四节	公务员的监督与监察制度	(158)
第六章	公务员物质保障制度	(165)
第一节	公务员的工资制度	(166)
第二节	公务员的社会保障制度	(175)
第七章	公务员辞职、辞退与退休制度	(188)
第一节	公务员的辞职制度	(189)
第二节	公务员的辞退制度	(192)
第三节	公务员的退休制度	(197)
第八章	结语:中国公务员制度建设前景展望	(208)
主要参考文献		(232)
附录一:国家公务员暂行条例		(234)
附录二:国家公务员制度实施方案		(247)
后 记		(254)

Contents

Chapter 1	Arising of Civil Servant System	(1)
Section 1	Personnel Administration in Modern Government	(1)
Section 2	History of Civil Servant System	(5)
Section 3	Development and Characteristic of Civil Servant System in China	(19)
Chapter 2	Basic Theories of Civil Servant System	(32)
Section 1	Concept and Classification of Civil Servant	(32)
Section 2	Basic Principles of Civil Servant System	(43)
Chapter 3	Civil Servant Employment System by Exams	(47)
Section 1	Meaning ,Place and Significance of Employment System by Exams	(48)
Section 2	Classification and Qualification of Exams in Civil Servant Employment	(54)
Section 3	Principles, Ways and Procedures of Exams in Civil Servant Employment	(58)
Section 4	Evaluation of Current Exams Employment System ...	(71)
Chapter 4	Civil Servant Assessment and Training System	(90)
Section 1	Civil Servant Assessment System	(90)
Section 2	Civil Servant Training System	(104)
Chapter 5	Civil Servant Discipline System	(120)

Section 1	Civil Servant Reward and Punishment System	(121)
Section 2	Civil Servant Promotion and Demotion, Assignment and Remove System	(132)
Section 3	Civil Servant Exchange and Avoidance System	(148)
Section 4	Civil Servant Supervision and Control System	(158)
Chapter 6	Civil Servant Living Security System	(165)
Section 1	Civil Servant Salary System	(166)
Section 2	Civil Servant Social Security System	(175)
Chapter 7	Civil Servant Resignation, Dismissal and Retirement System	(188)
Section 1	Civil Servant Resignation System	(189)
Section 2	Civil Servant Dismissal System	(192)
Section 3	Civil Servant Retirement System	(197)
Chapter 8	Prospect of Chinese Civil Servant System Establishment	(208)

第一章 公务员制度的产生

本章首先阐述了人事管理在现代政府管理中的地位与作用,指出现代政府对人事管理的要求。接着就国外公务员制度的产生及中国公务员制度的形成与特色作了详细说明。本章认为国外公务员制度是适应资本主义发展的需要而建立起来的一种官吏制度,并且随着形势的发展和变化,制度也在不断地修改和调整。我国的国家公务员制度既吸收了西方国家公务员制度中的科学成分,又与之有着众多差异,富有鲜明的中国特色。

第一节 现代政府的人事管理

一、人事管理在现代政府管理中的地位与作用

人事管理又称人事行政,是指国家行政机关凭借一系列法规、制度和措施,对国家行政机关的工作人员与行政事务之间的关系以及行政工作人员与行政工作人员之间的相互关系所进行的规划、决策、组织、协调、控制等管理活动。

在现代政府管理中,人事管理居于核心地位,具有重要作用。

(一)治国安邦,巩固政权

从国家管理和巩固政权来看,任何统治阶级都是通过国家行政管理的手段,来实现自己的统治,而国家行政管理的核心和关键就是人事管理。因为现代政府管理虽然包括很多内容,但无论哪一方面的管理活动,都需要人去完成,“为政之要,惟在得人”。能否科学地选人、用人,是各项行政管理活动成功与否的关键。它决定着全部“国家机器”运转的速度和功能。正如行政学家梅耶士在其所著《联邦文官制度》一书序言中所指出的那样:“不论政

府组织如何健全、财力如何充足、工作方法如何精当,但如果不能获得优秀人才到政府中供职,仍不能对公务作有效的实际推行。”^①国家行政机关的人力,就是国家公务员。国家公务员个人能力的发挥离不开人事管理。实践证明,国家公务员在工作中所发挥的能力和积极性的大小与人事管理的好坏有着密切关系。人事管理是否科学,直接关系到国家公务员是否正常发挥作用,关系到政府管理工作的质量,关系到国家政权的稳定。从这个意义上说,建立和推行国家公务员制度是人事制度改革和加强行政管理工作的中心环节。

(二)推行政务,振兴经济

人类社会的发展,归根到底是生产力的发展。因此,大力发展生产力,振兴经济,是政府管理的主要职能。而政府的管理、政务的推行,最终全部都具体地落实到各级政府机关的工作人员的身上。他们是实现政府职能的主体,负责制定国家政府的方针政策和具体工作计划及措施,负责执行国家的法律、法令和规章制度,负责组织、指挥、协调、控制以执行政府职能。因此,政府机关工作人员素质的优劣、能力的高低,对于政府管理的好坏,有着必然的因果关系。另一方面,政府组织系统整体功效的发挥也离不开人事管理。政府组织系统有各类不同的工作职位,需要由不同能力的人员来担任。政府组织目标能否实现,系统整体功效的发挥好坏,均取决于职位设置是否合理,择人是否恰当,人事是否协调,这些都是直接受到人事管理水平制约的。总之,只有有了高素质、善管理的政府管理人员,只有充分发挥政府组织系统的整体功效,才能充分调动人的积极性,创造出最佳效益,促进经济迅猛发展。

(三)提高效率,管理社会

一个社会的存在和发展,取决于生活在这个社会中的人能否顺利解决该社会提出的各项任务。政府工作人员是整个社会利益的代表,负有管理社会公共事务和解决社会任务的不可推卸的责任。政府要有效管理社会,实现政府管理职能,就必须提高行政效率,着力寻找提高行政效率的方法和途径,而其中最重要、最关键的莫过于选好人、用好人。因为国家公务员是政府职能的实施者,政府的全部社会作用都是通过全体公务员体现出来的。这就要求在现代政府中,必须要有一个具有优良素质、科学和合理的人事子

^① 转引自孙明等著:《市场·政府·国家公务员制度》,243页,北京,东方出版社,1996。

系统。尤其是在改革开放、建设有中国特色社会主义的今天,必须首先实现行政主体的优良化,吸收大批勇于开拓进取、具有远见卓识的优秀人才到政府机关来,以确保提高行政效率,高效地实现政府的管理职能。

二、现代政府对人事管理的要求

所谓现代政府,是指在现代社会条件下,为适应现代国家管理职能的需要,依照民主和法律程序采取现代组织形式和现代管理方式,运用现代科学技术成果和现代管理手段,依法对国家行政事务进行管理的国家行政机关。现代政府具有自己的鲜明特征,其管理职能和管理方式发生了很大的变化,因而对人事管理制度提出了更高的要求。为了适应现代政府管理的要求,现代人事管理必须做到:

(一)适应现代政府职能发展的要求

在近代的大多数国家里,行政和政治几乎完全合一,政府的政治性极为突出,它的职能主要是实行政治统治,其他职能则极其微弱。在现代社会,除政治统治职能外,政府的管理性职能和服务性职能相对上升,如经济、教育、文化、科技职能及其他社会职能。也就是说,从政府职能的性质变化上看,现代政府越来越从单纯的统治性、保卫性向管理性、服务性不断加强的方向变化。因而政府机构的设置及其对工作人员的要求也随之发生变化。

另一方面,从政府发挥各种职能的方式上看,政府实施这些职能的手段和方式,也不单靠采取行政命令的方式,而是越来越多地采取立法、执法、司法、监督和经济管理等手段,与行政手段相结合,即从过去政府机构和政府工作人员的主观随意施政,到现代政府的依法施政,由人治的、行政命令式的方式发展到法治的方式。

随着政府职能的性质变化以及发挥各种职能的方式的变化,现代政府中的工作人员的素质、对政府工作人员本身的管理也必须随着这种政府职能的现代化而现代化。

(二)适应现代政府管理方式的要求

随着社会经济的迅速发展,现代政府管理的范围日益扩大,管理的内容日益复杂,管理的方式也日趋现代化。那种单纯性的、经验的、传统的旧管理方式,越来越暴露出其盲目性和低效率,不能适应现代政府管理的需要。旧的管理方式逐渐被民主化、法制化、科学化、现代化和社会化的新的管理方式所代替。

所谓政府管理方式的民主化,就是政府采取宏观管理、微观放活、综合协调、行业自主的管理方式。通过立法,规定行为界限、工作目标、质量指标、成果数额,运用指导、协调、激励、资助、惩罚、取缔等方式,让社会各行各业在法律规定的范围内自己处理自己的事务,自行发展,政府并不直接指挥具体行业部门的具体工作。目前西方各国政府对科技、教育、文化和社会事务的管理通常采取这种方式。

所谓政府管理方式的法制化,就是政府机构的组成、政府官员的选举和任命、公务员的管理、政府工作的程序、政府工作人员的行政行为都由有关法律加以规范,并有专门部门检查、监督,如有违法行为,要依法追究惩处。各国都建立了行政立法体系,为行政活动提供基本的法律规范和程序,明确各个行政部门的法律地位;制定并且完善了行政机关组织法、行政机关编制法,用法律手段控制机构的设置和人员编制,用法律手段确认行政机构中工作人员的行政责任、工作质量和工作效率;此外,还制定了较为完善的行政诉讼法,利用司法手段加强对行政部门和行政人员的监察,以便使行政程序规范化和提高行政效率。

所谓政府管理方式的科学化,就是遵循一系列的科学的管理原则,包括现代管理的人本原则、动态原则、适度分权原则、精简原则、管理幅度适应原则、审批简便原则、完整统一原则、指挥统一原则、职责权限明确统一原则、协调合作原则等。同时还要实行科学决策及采用科学管理手段。实行科学决策,要求政府获得信息迅速、准确,并由有关专家协助分析信息,拟订方案、分析方案。采用科学管理手段,就是采用先进的办公设备,实现办公自动化,如运用电子计算机、闭路电视、文件缩微、传真技术等等。

所谓政府管理方式的现代化,就是把运筹学、系统工程等新的科学技术引入政府工作部门,使行政管理系统及其运行科学化、现代化。

所谓政府管理方式的社会化,就是政府把自己看作社会的一个部分,使自己的生活后勤事务由社会来管理。同时还意味着将一部分行政工作交由社会组织管理,或政府与社会组织一起管理。

政府管理方式朝着民主化、法制化、科学化、现代化、社会化方向发展是当今世界各国政府科学管理的共同趋势。这就对国家工作人员提出了越来越高的要求。政府管理方式的现代化要求国家工作人员不仅要有一定的文化基础和管理能力,而且必须不断学习新的知识和现代管理技术,否则就无法适应现代政府科学管理的新形势。为适应现代政府管理职能和管理方式

变化发展的要求,保证并且不断提高政府工作人员的素质,造就一支能适应现代政府管理需要的稳定的政府工作人员队伍,世界各国在长期管理实践中逐渐形成的现代的国家公务员制度,在现代政府管理系统中的作用已日益突出。

第二节 国家公务员制度的产生

公务员制度作为人事科学发展到一定程度的产物,是人类文明发展的结果。现代资本主义国家公务员制度是适应社会化大生产和现代行政管理的需要,在资产阶级反对封建制度,实现资产阶级民主的过程中,否定封建君主的“恩赐官职制”和克服“政党分赃制”的基础上,逐步形成和完善起来的。

每个国家都有一支庞大的在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的行政工作人员队伍。我国自唐、宋起就建立了一套通过考试任用国家官吏的制度即科举制,这套制度对西方的文官制度产生过一定的影响。但现代意义的文官制度则源于19世纪中叶的英国,继而在美国、德国、法国、日本等国实行。

一、中国古代官吏制度的历史沿革

1911年以前,中国处于漫长的封建社会,皇帝独揽一切国家权力,从中央到地方所有官吏都是皇帝的奴仆。为保证这台庞大的官僚机器正常运转,历代封建王朝都十分注重官吏制度建设,形成了一套以官吏选拔、品位、俸给、考课、奖惩、监察、育才、致仕等制度为核心内容的完整制度,为封建王朝的稳定和发展起到了巨大作用。其中自隋唐至清末实行的科举制度,备受各国政府推崇。但这套系统的官吏制度为封建专制政治服务的目的决定着它不可能具有现代公务员制度的功能。

中国古代的官吏制度,可以上溯到奴隶社会,其形成大致可以分为三个阶段:一是萌芽阶段:从传说中的尧舜至先秦;二是成长阶段:从秦朝至南北朝;三是成熟阶段:从隋唐至晚清。

(一)各阶段概况

1. 萌芽阶段(先秦时期)

这一阶段即秦始皇统一中国之前的时期。这一时期,虽没有产生用人