

公务员

制度教程

Gongwuyuan Zhidu Jiaocheng

主编

谢子传
杨述厚



电子科技大学出版社

参考文献
中国图书馆分类法(CIP)数据

公共管理硕士专业学位联考考试大纲
公共管理硕士专业学位联考考试大纲编写组
清华大学出版社, 2008.10

参考文献
I. 公... II. 公... III. 公...
高一国中一制员公公...
ISBN 978-7-81111-225-7

公务员

制度教程

Gongwuyuan zhidu jiaocheng

主
编

杨谢
述子
厚传

- (1) 陈斯喜, 郑淑娜. 公共管理硕士专业学位联考考试大纲. 中国图书馆分类法(CIP)数据. 清华大学出版社, 2008.10
- (2) 李如海. 公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (3) 黄达强. 各国公务员制度比较[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (4) 李和中. 21世纪国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (5) 李和中. 比较公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (6) 舒放, 王克良. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- (7) 黄卫平, 谭功荣. 公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (8) 郭春晖. 中华人民共和国公务员法[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (9) 屈万祥, 耿文清. 行政案例分[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (10) 陈瑞莲. 行政案例分[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (11) 张锋. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (12) 汪玉凯. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (13) 纪峰. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (14) 谭功荣. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (15) 张锋. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (16) 张锋. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (17) 张锋. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (18) 应松年. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (19) 李春燕. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (20) 易正春. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (21) 沈定军. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (22) 杨玉霞. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (23) 杨玉霞. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.
- (24) 杨玉霞. 国家公务员制度[M]. 北京: 中国人事出版社, 2003.

参考文献

公共管理硕士专业学位联考考试大纲. 中国图书馆分类法(CIP)数据. 清华大学出版社, 2008.10

公共管理硕士专业学位联考考试大纲. 中国图书馆分类法(CIP)数据. 清华大学出版社, 2008.10

公共管理硕士专业学位联考考试大纲. 中国图书馆分类法(CIP)数据. 清华大学出版社, 2008.10



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度教程 / 谢子传, 杨述厚主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2008. 10
ISBN 978-7-81114-852-7

I. 公… II. ①谢…②杨… III. 公务员制度—中国—高等学校—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157948 号

公务员制度教程

主 编 谢子传 杨述厚

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)
策划编辑: 万晓桐
责任编辑: 罗 雅
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 四川嘉华印业有限公司
成品尺寸: 185mm×260mm 印张 13.75 字数 360 千字
版 次: 2008 年 10 月第一版
印 次: 2008 年 10 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-81114-852-7
定 价: 35.80 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
- ◆ 课件下载在我社主页“下载专区”。

目 录

绪论.....	1
一、公务员与公务员制度.....	1
二、公务员制度的由来与发展.....	4
三、我国公务员制度的建立与完善.....	8
复习思考题.....	11
第一章 总则.....	13
一、公务员的概念和范围.....	13
二、公务员制度与公务员法.....	15
三、公务员制度的指导思想.....	16
四、公务员制度的基本原则.....	17
五、公务员的综合管理机构.....	22
复习思考题.....	24
第二章 公务员的条件、义务与权利.....	26
一、公务员的条件.....	26
二、公务员的义务.....	28
三、公务员的权利.....	32
复习思考题.....	35
第三章 职务与级别.....	37
一、公务员的职位分类.....	37
二、公务员的职务序列与职务层次.....	41
三、公务员职位设置的方式.....	43
四、公务员的职务级别.....	44
五、公务员的职务衔级.....	45
复习思考题.....	47
第四章 录用.....	49
一、公务员录用的含义与原则.....	49
二、公务员录用考试的组织部门.....	51
三、公务员录用的条件和限制.....	52

四、公务员录用考试的方式.....	53
五、公务员录用的程序.....	54
六、公务员的试用期.....	58
复习思考题.....	59
第五章 考核	61
一、公务员考核的意义与内容.....	61
二、公务员考核的方式与程序.....	63
三、公务员考核等次的规定.....	65
四、公务员考核结果的法律效力.....	66
复习思考题.....	69
第六章 职务任免	72
一、公务员职务任免概述.....	72
二、公务员职务的任职方式.....	74
三、公务员职务任免的情形和要求.....	76
四、公务员的兼职.....	80
复习思考题.....	82
第七章 职务升降	85
一、公务员职务升降的含义和范围.....	85
二、公务员晋升的条件和资格.....	86
三、公务员职务晋升的原则.....	87
四、公务员职务晋升的程序.....	89
五、公务员空缺职务任职人员的产生.....	90
六、任职前的公示制度和试用制度.....	90
七、公务员降职.....	91
复习思考题.....	93
第八章 奖励	95
一、公务员奖励的含义与原则.....	95
二、奖励的对象与条件.....	98
三、奖励的种类和待遇.....	99
四、奖励的权限和程序.....	101
五、奖励的撤销.....	102
复习思考题.....	104
第九章 惩戒	107
一、公务员的纪律.....	107

二、公务员的有限抵制权和执行责任	111
三、公务员处分的条件、种类和期限	112
四、公务员处分的程序	114
五、公务员处分的法律后果	116
六、公务员处分的解除	116
复习思考题	119
第十章 培训	121
一、公务员培训的含义及其意义	121
二、公务员培训的原则	122
三、公务员培训的种类	124
四、公务员培训的管理	126
复习思考题	128
第十一章 交流与回避	130
一、公务员交流的含义和范围	130
二、公务员交流的形式及其要求	132
三、公务员回避及其种类	135
四、公务员回避的程序	138
复习思考题	140
第十二章 工资福利保险	142
一、公务员工资	142
二、公务员福利	145
三、公务员保险	148
四、公务员工资、福利、保险的保障机制	150
复习思考题	153
第十三章 辞职辞退	155
一、公务员辞职、辞退的含义与意义	155
二、公务员辞去公职的相关规定	158
三、公务员辞退的相关规定	161
四、公务员离职前的特殊要求	163
复习思考题	165
第十四章 退休	168
一、公务员退休的含义与方式	168
二、公务员自愿退休的条件与程序	170
三、公务员强制退休的条件与程序	171



四、公务员退休后的待遇与管理	172
复习思考题	176
第十五章 申诉控告	179
一、公务员申诉的事项和申诉的机关	179
二、公务员申诉的决定期限	181
三、原处理机关的纠正责任	182
四、公务员的控告和受理	183
五、公务员申诉、控告的原则	185
复习思考题	187
第十六章 职位聘任	189
一、职位聘任的适用范围和程序	189
二、聘任合同及其管理	191
三、人事争议仲裁制度及其适用	195
复习思考题	199
第十七章 法律责任	202
一、违反公务员管理规定的法定情形及其法律责任	202
二、离职公务员的法律责任	205
三、机关错误人事处理的法律责任	207
四、公务员主管部门工作人员的法律責任	209
复习思考题	210
参考文献	213
后记	214

绪论

一般来说,公务员是指行使国家权力,执行国家公务的工作人员。在各国,它有不同
的名称和范围。公务员制度是市场经济的产物,尽管它在各国有不同的表现形式,但在本
质上都是实行民主化、科学化和法制化的管理。随着我国社会主义市场经济的发展,我国
的公务员制度正日益完善。

一、公务员与公务员制度

(一) 公务员的概念和范围

在当今世界各国,大凡实行公务员制度的国家,由于其文化传统、法律制度及其政府
系统结构的不同,各国公务员从名称到内涵再到外延也都有所不同。但从共性而言,公务
员“一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员”,^①或从一般的意
义上说,公务员是指行使国家权力,执行国家公务的工作人员。从西方国家来看,公务员
一般分为政务类公务员和事务类公务员,前者称政务官,后者为事务官。政务官指经选举
或特殊任命而产生,属“制定政策型”,行使国家权力,实行任期制,适用公务员法的“高
级”或“特殊职”公务员。事务官是指经公开考试录用,属“执行政策型”,执行国家公务,
无过失长期任职,适用公务员法的“低级”或“一般职”公务员。在西方国家,公务员主
要是指“事务官”这类不与内阁共进退,经过公开考试录用,实行常任制的政府文职公
务人员。我国公务员不存在政务官与事务官的划分,根据我国公务员法的有关规定,我国
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”。

纵观世界各国公务员法律法规对公务员所做的界定,我们可以把世界各国关于公务员
范围的划分,概括为三种基本类型。

1. 小范围的划分法:小范围划分法即把公务员限定在政府系统内,将选举产生和政治
任命的官员排除在外。在这里,公务员就是指政府中常务次官以下的所有工作人员,一般
称常任文官。英国是最典型的。并且由于英国是世界上最早形成公务员制度的国家,
所以它影响了世界上许多国家,特别是原先属于英国殖民地的国家,独立后一般都沿用英
国本土的原则和规定建立自己国家的公务员制度,如亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、马来
西亚,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,其国家公
务员的范围基本上与英国相似。

2. 中范围的划分法:中范围划分法即把政府行政机关中的所有工作人员统称为公务员,
包括内阁总理、部长等政治任命的官员和其他法律任命的官员。美国、德国即属于这种类

① 转引自:黄达强.各国公务员制度比较研究[M].北京:中国人民大学出版社.1990

型。此外，世界上也有不少国家仿效美国的公务员制度，如亚洲的菲律宾、泰国、韩国；美洲的加拿大等国。

3. 大范围的划分法：大范围划分法即把从中央到地方的政府系统工作人员，立法、司法、检察机关、军职人员和在公共企事业单位供职的人员，全部称为公务员。法国、日本等国就属于这种类型。在第二次世界大战前属于法国殖民地的一些国家，独立后大多数仍效法法国的政治制度，在公务员制度上也均与法国相似，如非洲的象牙海岸、摩洛哥、突尼斯、几内亚、尼日利亚、乍得，亚洲的黎巴嫩等国。

（二）公务员制度的含义和特征

1. 公务员制度的含义。公务员制度是有关公务员法律制度和管理制度的总称。从各国的实践来看，公务员制度总是伴随着相关法律法规的出台而建立起来的。从管理的角度讲，公务员制度是对公务员各种管理规范的统称，包括公务员“入口”制度，如录用制度；使用管理制度，如考核制度、奖惩制度、培训制度、交流与回避制度等；“出口”制度，如辞职辞退制度、退休制度等。

公务员制度是国家政治制度的一个有机组成部分，在政府的实际管理与运转过程中不仅起着举足轻重的作用，而且也会对国家政治生活的各个领域产生相应的影响。其具体表现在：

（1）公务员制度有利于造就一支高素质的公务员队伍，为政府管理提供强有力的人才保障。通过实行科学的公务员制度，可以保证政府工作人员的素质，为政府管理造就一支素质优良、相对稳定的公务员队伍。公务员制度实行公开考试、平等竞争、择优录用，保证了被录用公务员的基本政治素质和业务素质；公务员制度采用科学方法建立正规的培训制度，保证了公务员能根据社会发展的需要和工作性质的要求不断提高思想和业务水平；公务员制度根据科学的职位分类，按照对不同岗位、职务的资格条件的不同要求选用合适人员，保证事得其人、人适其事；公务员制度合理规定对公务员的考核、任免、晋升、辞退、奖惩和工资福利等方面的程序和标准，保证整个队伍的相对稳定和持续活力。所有这些，都为政府管理提供了强有力的人才支持。

（2）公务员制度有利于促进政府管理的科学化。公务员制度实行分类管理，适应现代政府管理分工越来越细、工作种类和职位越来越多、人员不断增加的趋势，对所有职位根据其工作性质和特点进行科学的分类，分别建立切合实际的管理制度和办法，这既可使公务员本身的管理科学化，也可使政府管理具有针对性、科学性，做到专业化管理与系统化管理相结合，从而充分发挥其应有的职能作用。此外，公务员制度通过在实际中的不断改进，及时将管理科学的研究成果融入公务员制度的具体规范，从机构的合理设置、编制的合理定员到人员的恰当配备、管理能级与幅度的合理确定等都纳入法制规范和法治轨道，进而有效克服政府管理过程中的主观随意性和人治色彩。

（3）公务员制度有利于提高政府管理的效能。公务员制度通过行政机构设置的科学化、公务员队伍的相对稳定和公务员素质的不断提高，为政府管理的高效能打下了坚实的基础。公务员制度保证了政府管理的各个环节相互衔接和正常运转，并通过其科学的录用、考核、培训、晋升和激励机制，造就一大批德才兼备、勤政廉政的政务活动家和行政管理专家，充分调动广大公务员的积极性和主动性，使政府管理统而不死、活而不乱、井然有序、效

能显著。

2. 公务员制度的特征。对公务员制度特征的把握, 必须通过横向和纵向的对比才能更加全面和客观。

(1) 西方国家公务员制度的共有特征。西方国家公务员制度经过几十年乃至上百年的发展历程, 经过反复实践的不断补充、修改和完善, 至今已基本形成了一个比较健全、科学和系统的管理规范体系。概括而言, 西方国家公务员制度具有以下七个共有特征:

① 实行职业常任制。即把公务员从事的公务工作当成一种职业性工作, 公务员职业就有如教师、医生、建筑工程师一样, 是一种专门的职业, 公务员也就是从事公务活动的职业人员, 不随政党选举的更迭而进退, 无重大过失即可长期任职, 不得被随意辞退。

② 公共权力依附于公务职位。即公务员的权力大小是由公务员所在的职位确定的, 权力不随人走, 公务员只能利用所在职位赋予的权力去完成本职工作。

③ 贯彻任人唯贤原则。即根据个人的才能而不是根据个人背景和人际关系量才使用, 公开竞争, 择优录用, 保证人们具有均等的任用和晋升机会。

④ 实行功绩考核制。即严格按照工作任务等较为客观的标准来确定公务员的工作绩效, 并以此作为决定公务员升降和奖惩的参考。

⑤ 对公务员进行统一管理。即由全国统一的公务员人事管理机构, 依据全国统一的公务员法规和政策, 对各部门的公务员实行直接或间接的综合管理。

⑥ 注重专业技术人才。这是第二次世界大战后西方国家公务员制度创新的一个新特征。它彻底否定政党分赃制倡导者所谓的“政府工作人人皆可为之”的理论, 把是否具有现代公务职位所需要的专门知识和技能作为录用公务员的重要标准。

⑦ 奉行政治中立, 讲究职业道德。为保证政府工作的连续性和稳定性, 西方各国一般都对公务员奉行“政治中立”原则, 要求公务员必须忠于国家、忠于职守、为国效力、保守国家机密, 不得公开发表政见或对政府进行任意批评等。“政治中立”被西方各国视为公务员必须遵从的职业道德。与此相适应, 西方国家也要求公务员培养团队合作精神, 增强荣誉感和责任心, 要遵守廉洁奉公、严守机密、克制言行、不参加任何经商赢利活动等职业道德规范。

总之, 不断完善的西方国家公务员制度在提高政府的行政管理效率、维持多党竞争条件下国家政权的稳定性和国家政策的连续性等方面起到了积极的促进作用。当然, 同任何一种社会政治制度一样, 西方国家公务员制度也存在一些不足和弊端, 如过分强调公务员系统的封闭性、开放性明显不足等。

(2) 我国公务员制度的特点。我国的公务员制度具有后发性的特点, 它是在西方国家公务员制度确立一个多世纪且已经比较成熟之后才逐步在改革开放的过程中建立起来的。同时, 它又是在中国这样一个经济尚不发达的社会主义的大国实行的。因此, 我国建立和实行公务员制度既有形成的制度模式可资借鉴, 又不能完全照搬照抄、现学现用。有鉴于此, 要科学、全面地把握我国公务员制度的特点, 就要从横向和纵向两个方面进行分析。

从横向比较来看, 即与西方国家公务员制度相比较, 我国公务员制度具有以下鲜明的特征:

① 我国公务员制度是在传统的干部人事制度的基础上逐步建立起来的, 其目的是建立一个具有生机和活力的政府。而西方国家公务员则是针对资产阶级“政党分赃制”的弊端

而建立起来的，其目的是为了保持政策的连续性和维护行政体系的稳定性。

② 我国公务员制度坚持中国共产党领导和党的基本路线。中国共产党的执政和领导地位，是由我国的国情决定的，是我国历史发展和现实的必然。坚持共产党的领导和党的基本路线，是共产党执政和领导地位在人事行政领域的具体体现和实现方式。而西方国家公务员制度则标榜“政治中立”和“价值中立”的原则，强调公务员不得参与政治活动。

③ 我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨。我国的社会主义性质决定了我国公务员制度必须以为人民服务为宗旨，必须时时处处以人民的利益为重。而西方国家公务员制度则具有自身的特殊利益。如美国、英国等西方多数发达国家，经过多年的发展，公务员已经成为一个具有较大影响的、独立的利益集团。

从纵向比较来看，即与我国传统的干部人事制度相比较，我国公务员制度则具有以下五个特点：

① 体现了分类管理的原则。我国实行公务员制度后，打破了原先大一统的干部人事制度，将政府工作人员和其他国家机关、社会团体和企事业单位的干部人事相区别，改变了以往各类干部集中统一管理的僵化模式，适应了现代人事行政科学化的需要。

② 引入了竞争激励机制。我国公务员制度明确规定，公务员的录用，实行公开考试、严格考核、择优录用；公务员的考核，以工作实绩为重点，实行能上能下、优胜劣汰。这有利于克服过去干部人事制度能上不能下、“干好干坏一个样”的弊端。

③ 强化了新陈代谢机制。我国公务员制度一方面对公务员的资格条件和考试录用等做出了严格规定，另一方面又对辞职、辞退和退休等提出了明确的要求，从而有利于克服以往领导干部职务终身制的弊端。

④ 建立勤政廉政的约束机制。我国公务员制度在保持传统的干部人事制度、注重思想政治教育的同时，从制度层面入手，把廉政勤政作为对公务员的一项基本要求，贯穿在公务员义务、权利、考核、纪律、职务升降、交流、回避等各个管理环节之中。

⑤ 建构法治运行机制。我国公务员制度重视对公务员监督机制建设，通过法律法规逐步建立和完善公务员监督监控的方式、手段及其规程，公务员纪律的制定与执行制度，公务员个体与群体的行为规范及伦理原则，监督、监控结果使用、处理及公务员权利的保障，申诉、仲裁、诉讼及法律救济的途径与程序等，从而逐步克服了过去人事行政中浓厚的人治色彩。

二、公务员制度的由来与发展

（一）公务员制度的由来

1. 公务员制度首先产生于英国。为什么公务员制度首先在英国产生？这是与其最早进行资产阶级革命和工业革命，率先推行政党政治和快速发展的市场经济分不开的。

17 世纪英国资产阶级革命胜利后，资本主义制度逐步代替了封建制度，这是人类社会发展的进步。资本主义制度的建立，打破了延续几千年的自给自足的封建经济，为商品经济的发展准备了条件。18 世纪 60 年代，英国开始进行工业革命，从而为英国称霸世界创造了雄厚的物质基础。工业革命后，由于机器的广泛使用，英国资本主义经济得到了迅

速发展,工业产品成倍乃至几十倍地增长,国力不断提高,社会经济出现了空前的繁荣。机器的使用使得产品成本降低,商品价格低廉,市场上的竞争能力得到加强。

19 世纪初,英国凭借其经济实力占资本主义世界首位的优势,加紧对外侵略与掠夺,逐步向世界各地扩展势力范围。但是,英国的官员制度却阻碍了资本主义市场经济的进一步发展。为什么呢?

随着英国资本主义经济的发展和对外市场的占领,资本主义经济的发展出现了矛盾。这是因为资本主义经济是以市场经济为主的商品经济,各企业之间的竞争十分激烈。资本主义生产的社会化和生产资料私人占有的矛盾,使生产表现出很大的盲目性,导致经济危机周期性的发生,阻碍了资本主义经济的发展。为此,英国资产阶级迫切要求用国家权力干预经济,加强对社会经济管理,制定符合资产阶级争夺世界殖民地、占领国外市场的各种政策和提供最有效的服务。这就要求选拔一大批有才能、懂管理的优秀人才进入政府。

当时英国政府官员制度已由带有封建色彩的“恩赐官职制”转为带有资产阶级烙印的“政党分肥制”,政府将官员区分为政务官与事务官两大类。其中,事务官实行政治中立与职务常任,且加强了对他们的考核与培训。但是由于在政府事务官员的选拔上任人唯亲、重党派关系而轻管理才能等弊端严重存在,许多经济部门对英国显贵来说,是个“肥缺”,他们依仗权势,千方百计把子女、亲信安插进去,结果使得经济部门内部日益腐败,严重影响了资产阶级的经济利益。这样的官员,显然不符合资产阶级所要求的具有高效率的、保护与发展资本主义市场经济的廉洁政府。

恰在此时,东印度公司换届和克里米亚战争失利为英国政府的官员制度改革提供了契机,并由此催生了后来在世界范围内得到发展的公务员制度。

东印度公司是英国资产阶级对亚洲进行垄断贸易和经济掠夺的一个享有特权的殖民事业公司,该公司是英国对外掠夺机构中得到“油水”最多的一个,公司内部非常腐败。英国的权贵们常常安插自己的子弟和亲信到公司任职,以便于个人发财。1853 年,该公司特许状期满,向议会请求继续任用时,贵族与官员们为使自己的亲朋得此“肥缺”而发生了激烈的争斗。为此,国会派专人研究该公司的人事任用问题,最后采取了通过“公开考试,择优录用”公司工作人员的新做法。这是英国政治史上,对任用官员的极其重要的改革。

1854 年,英、俄两国在克里米亚作战,由于英国政府机构混乱,官员昏庸无能、玩忽职守,导致英军伤亡惨重,于是国内舆论哗然。1855 年 2 月,战争结束,新上台的内阁为平息国内怨气,迎合舆论,5 月颁发了枢密院令,成立文官事务委员会,办理各级公务员的选拔考试事宜,从而为英国最终形成公务员制度奠定了基础。1870 年 6 月,英国政府以法令形式正式确立了公务竞争的考试制度,规定所有职业性的事务官需经考试并取得合格证书才得任用。加上英国文官已有的分类、考核、培训、职务常任、政治中立等一整套比较科学的管理制度,标志着英国公务员制度的正式产生。英国成为资本主义世界第一个推行公务员(文官)制度的国家。

随后,美国等一些国家学习英国的做法,陆续建立起具有本国特色的公务员制度,使公务员制度在世界范围内逐渐发展起来。

2. 西方国家公务员制度确立的标志。西方国家公务员制度的产生并非偶然,而是西方各国经济、政治与管理方式变革的结果。从经济上看,公务员制度适应了资本主义市场经济发展的需要。从政治上看,公务员制度适应了资产阶级政党政治的需要。从管理方式变

革上看, 公务员制度适应了资产阶级保持政局稳定和提高行政效率的需要。

西方国家建立公务员制度的时间并不完全一致, 但有两个基本的标志: 一是常任的职业公务员制的建立。常任的职业公务员制的建立, 使政府中职业政治家和职业公务员得以区分(即政务官与事务官的区分), 职业公务员若没有重大过失即可永久留用, 直至退休。二是公开考试、择优录用制的建立。这一制度的建立, 给西方国家的政府工作带来了活力。一方面, 考试任用制把政府工作人员的标准统一化, 吸纳了大批社会精英人才进入政府工作, 把公平竞争的机制引入政府人事行政体系中; 另一方面, 考试任用制又保护着公务员集团的特殊利益, 保证了公务员的统一来源及其共同的背景和基本相同的素质, 以及由此带来的公务员之间的认同感和共同利益的认知, 促使公务员队伍形成了强大的凝聚力。

(二) 西方公务员制度的发展与创新

从 20 世纪 70 年代末开始, 随着西方各国行政改革的深入进行, 作为行政体制核心的公务员制度也相继发生了结构性的变革, 并在方向上呈大致相同的发展趋势。

1. 系统结构的趋同。公务员系统的结构一般有两种模式: 英国模式(即品位分类模式)和美国模式(即职务分类模式)。

品位分类模式是由英国文官系统形成的历史条件所决定的, 与英国制定的文官系统的基本原则和总体构成相联系。英国建立文官系统之初, 按所受教育程度的不同将文官分为若干类级别不同的组合层, 低层次的文官永远不能升为高层次的文官。这种完全封闭性的结构决定了英国的公务员制定只能采用品位分类的模式。以后随着政府职能的扩大, 虽然相应增加了一些新的专业性职类, 但低级文官不能升为高级文官的封闭性结构并没有改变。1968 年, 英国对文官制度进行了一次改革, 这次改革不仅打破了其文官制度的封闭性结构, 开通了低级文官的升迁途径, 并开始从私营部门吸揽人才, 而且按照专业和工作性质重新调整了文官的职组, 显示出英国的品位分类模式向职位分类模式靠拢的趋向。

美国的职位分类模式始于 1923 年, 是适应政府工作的专业化趋势而建立起来的。它经历了一个从职系、职级不统一到职系划分过细, 再到职系、职级统一划齐且渐趋简单的过程。这种趋势反映了美国公务员制度设计理念上对“人”的重视。1978 年, 美国对公务员制度进行了一系列改革, 其中之一就是建立高级文官班子, 并规定进入该班子的高级文官不受职位分类的限制, 实行级随人走, 可以灵活地按照实际需要将他们调到别的职位上去, 以利于发挥他们的特长和积极性。于是, 在美国一统天下几十年的“职位分类”系统开始被打破, “品位分类”的形式及精神被引入“职位分类”的系统结构中。

由此可见, 中、低级公务员实行职位分类, 高级公务员采用品位分类, 将两种分类在一国的公务员制度中融合使用, 是当前和今后西方公务员制度结构趋同的一个潮流。

2. 管理机构的健全。公务员管理结构是否健全, 直接影响公务员系统的运转效果。因此, 一个时期以来, 西方各国在公务员制度的改革过程中, 都致力于公务员管理机构的健全和完善。从英、美、法等国最近二三十年来的人事行政改革来看, 西方各国公务员人事管理机构的演变呈现出以下共同趋势: 第一, 各国在管理体制上由“折中制”、“部外制”向“部内制”过渡是其演变的一个基本趋势。第二, 设置统一的人事管理机构, 协调人事管理各项职能, 协调各部人事机构的运营。第三, 加强中央人事管理中决策、执行和裁决的分工及决策、裁决机构的建立, 设立统一的决策人事机构及独立的裁决性人事机构。第

四,建立负责咨询、调研、培训等辅助性机构,进一步在组织结构上完善管理机构。第五,发展负责处理政府与公务员关系的机构,加强与公务员的沟通,发挥公务员工会的作用。

3. 系统机制的完善。在西方公务员制度形成后的一个多世纪里,其系统内运转的各种机制也在实践中得到不断的改进和完善,具体表现在:

(1) 更新机制的完善。公务员更新机制是指维持系统人员和人员素质新陈代谢的机制,包括人员更新、职能更新和能力更新。为了保持公务员队伍的活力,西方国家公务员的更新机制得到不断的完善:一是录用机制的完善。随着公务员系统的发展,当今各国公务员考试择优的范围越来越广,方法越来越科学,内容也更有针对性。二是退休机制的完善。各国专门设立了管理公务员退休事宜的机构,形成了一套以各种法律、法令、规章为基础的周密而详备的退休制度,既增强了公务员系统的活力,又确保了系统的稳定,防止了人才外流。三是素质更新机制的完善。如美国从1945年开始就对升任重要职位的公务员实行“行政实习训练计划”,1958年进一步颁布了培训法,规范了公务员培训制度。法国对公务员培训更为重视,规定所有的高级文官都要经专门培养高级行政人员的国家行政学院培训,中、低级文官也有专门的培训中心。素质更新是社会信息化的表现,信息化程度越高,个人的知识和能力越需要不断更新。只有这样,才能符合政府对公务员的要求。

(2) 激励机制的完善。西方国家公务员制度的激励机制主要包括考绩制度、奖励与晋升制度、薪金与津贴制度、保障制度等。考绩是激励的依据,美国在这方面做得最突出。早在1887年,美国即开始实行考绩制度。1950年正式颁布了《考绩法》,废除了统一考绩制,采用工作考绩制。日、英、法、德等国的考绩制度也都各有特色,自成一格。但随着激励机制的深入发展,各国的考绩制度也有趋同倾向:一是考绩技术追求科学化,力求对工作评价的有效性和公正性。二是考绩内容正从普遍标准转向个别标准,即针对每一个不同职位提出不同的要求。

公务员的报酬也是激励机制的一个主要方面。工资是报酬的主要部分。1978年,美国颁布的《文官制度改革法》进一步确定在高级行政管理官员中实行“功绩工资制”,即不再实行按服务年限升等加薪,而是根据工作成绩的好坏,通过竞争性考核进行升等加薪。这种改革进一步强化了美国的“功绩制”,引起了西方各国的普遍兴趣。

(3) 监控机制的完善。西方国家公务员制度的监控机制经历了三个发展阶段。早期阶段:监控是行政首长的特权,其作用仅在于防止下级文官违反公务员规则和纪律。该阶段的监控是实行自上而下的单向性和单一性监控,只有自上而下一个方向和行政系统一条途径,且监控方法简单而粗糙,缺乏专门的监控机构。第二阶段:开始建立健全系统内的监控机构,同时立法、司法、公共舆论等系统外监控机制也开始建立并得到逐步完善,监控机制由单线性向多线性发展。第三阶段:监控第三阶段的标志是公务员工会的产生。公务员工会的出现推动了监控机制的新变革。一方面,它为保障公务员的合法权益的斗争提供了强有力的支持;另一方面,管理者自上而下的监控变为管理者与被管理者之间的互相监控,单向性监控变成了双向性监控。

经历了这三个阶段的发展后,西方公务员制度的监控机制形成了多元化和双向化格局,并以制度化和法制化的形式巩固下来。目前,世界各国对公务员系统的监控机制建设呈不断强化的趋势。

三、我国公务员制度的建立与完善

（一）我国公务员制度产生的原因

20 世纪 80 年代以后,随着改革开放和中国特色社会主义建设的不断推进,随着经济体制和政治体制改革的不断深入,客观上对原有的干部人事制度提出了严峻的挑战。从这个意义上说,我国公务员制度的产生是我国社会主义市场经济与政治体制自我发展和完善的产物。

1992 年党的十四大决定,我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。这是继党的十一届三中全会把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来之后的又一次历史性转变。由计划经济向商品经济与市场经济过渡,既是一场改革,又是一场革命,必将引起经济、政治、文化各个领域的深刻变化,必将带来人们行为规范、生活方式、价值观念与是非标准的重大改变。商品经济与市场经济的发展对行政管理尤其是国家机关的人事管理提出了更高的要求,它要求我们改革原来不合时宜的干部人事制度,加快推行公务员制度。

1. 市场经济需要职业化高素质的管理人才。1992 年以来,在由计划经济向市场经济过渡的过程中,一系列新的问题摆在了人们面前,尤其是摆在各级政府面前。公平交易、平等竞争的条件,要求形成国家调节市场,市场引导企业,使企业成为相对独立的商品生产者的新格局。市场经济还要求国家全方位地对外开放,积极参与国际竞争,在世界这个大市场的舞台上,使我国无论在科学技术方面,还是在经济管理方面,都能在世界范围的激烈竞争中取得优势。为此,建立一套适应社会主义市场经济发展的现代化的管理体制,尤其是干部人事制度已刻不容缓。

2. 我国原有的干部人事制度不能适应市场经济的需要。我国原有的干部人事制度是在革命战争年代形成的。新中国成立以后又根据计划经济的需要进行了改进,选拔与培养了大批优秀干部。这对巩固人民政权,进行社会主义革命、建设与改革,无疑起到了巨大作用。但是,随着社会主义现代化建设事业的发展,特别是党的十一届三中全会以来改革开放的深入进行,这种干部人事制度的弊端开始明显地暴露出来,诸如干部范围过宽,缺乏科学分类;管理权限过分集中,管人与管事脱节;管理方式单一陈旧,阻碍人才成长;管理制度不健全,科学化、民主化、法制化程度不高等。上述干部人事制度的种种弊端带来了许多问题,如机构臃肿,层次重叠;人浮于事,效率低下;年轻的优秀人才难以脱颖而出;干部脱离群众,在一些机关、部门出现了不正之风,甚至是腐败现象等。这些问题和现象大都与干部人事制度的种种弊端相联系,与社会主义市场经济的需要极不适应。因此,必须进行改革,以适应发展社会主义市场经济的需要。在我国,干部人事制度改革的出路是在发展与完善原干部人事制度的基础上推行公务员制度。

（二）我国公务员制度建立与完善的历史进程

我国公务员制度从酝酿到现阶段,已有 20 多年。这个过程可分为四个阶段:

1. 筹备阶段(1984—1988)。其主要是调查研究和起草条例。党的十一届三中全会以后,在邓小平同志关于“要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”的思

想指导下,我国干部人事制度改革迅速开展,短短几年内就取得了不小的成绩。为了巩固改革的成果,同时为了促进干部人事制度改革进一步向科学化、法制化的方向发展,1984年中央组织部和劳动人事部根据中央指示,组织相关单位的工作人员与一部分专家及实际工作者,开始起草《国家机关工作人员法》,后因国家机关工作人员的范围扩大,制定国家机关工作人员法的条件还不成熟,于1985年改为《国家行政机关工作人员条例》。这就是《国家公务员暂行条例》的前身。条例起草后,广泛征求意见并修改,到1986年形成第十稿。

1986年下半年,干部人事改革作为政治体制改革的一项重要内容,开始进入综合研究、总体规划阶段。条例起草小组在中央统一领导之下,开始从整体上对我国各类干部的管理进行系统研究,提出改革方案。其中方案之一就是借鉴西方国家推行公务员制度的普遍规律和特点,结合我国的具体国情和实际,对《国家行政机关工作人员条例》进行重大修改。考虑到“工作人员”这个概念过于笼统,而“国家公务员”这个概念更能体现行使国家权力、执行国家公务的特色,同时又含有人民“勤务员”与“公仆”的意思,经中央同意,就将条例的名称暂且修订为《国家公务员暂行条例》。于是,公务员制度作为我国政治体制改革的一项重要内容被提上日程。

1987年,公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容,在党的十二届七中全会上讨论通过。党的十三大则正式宣布,我国将建立和推行中国特色的公务员制度。随后,1988年4月召开的七届全国人大一次会议,也强调“要在改革机构的同时,抓紧建立和逐步实施国家公务员制度,尽快制定国家公务员暂行条例,研究制定国家公务员法”,并决定组建人事部,负责这项工作。

2. 试点阶段(1989—1993.9)。其主要是按照《国家公务员暂行条例》组织六部、两市作为推行公务员制度的试点,并且根据试点工作中取得的经验教训,进一步修订该条例。

为了验证条例的可行性,探索推行公务员制度的经验,经国务院批准,从1989年开始,首先在国务院的六个部门,即审计署、海关总署、统计局、税务局、环保局、建材局进行公务员制度的试点。这期间,除工资制度以及与之相配套的人员分级制度等未进行外,职位分类、录用、考核、职务晋升、回避、培训等多项制度都进行了试验并转入正常运转。1990年后,公务员制度的试点从中央扩大到地方,经批准,哈尔滨和深圳两市也相继进行了地方政府推行公务员制度的试点工作。

试点结果表明,公务员制度符合我国国情,对于实现国家行政机关工作人员的科学管理,保障其优化、廉洁、高效地执行公务是很有成效的。在此过程中,条例在试点的基础上,修改了十几遍。每次大的修改,都采取领导与群众相结合的方法,集思广益。条例在不同范围征求意见,其中全国性的就有四次。这表明条例草案基本成熟。此外,国家还进行了大量的舆论宣传和公务员知识的普及工作,并培训了一批推行公务员制度的骨干。

到1993年4月24日,国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》,自1993年10月1日起施行。

3. 推行与发展阶段(1993.10—2005.12)。《国家公务员暂行条例》自发布到2005年12月,已有10多个年头。这期间,中组部、人事部以及地方各级组织人员部门,为推行与发展公务员制度做了大量的工作,主要是完成原国家行政机关干部向公务员过渡并完成了身份的转变、制定并实施公务员管理法规和各项细则、转变政府职能和精简行政机构与人员。

其主要表现在以下三个方面：

一是从国务院到各区县、乡镇与街道，按国家计划，完成了各级政府干部向公务员的过渡。在这次身份的过渡中，各地都贯彻了如下原则：①在完成“三定”（即定职能、定机构、定编制）的基础上实行过渡；②坚持高标准，严要求，不走过场；③做好遗留人员的工作。在过渡方式上，各地都坚持培训过渡的方式，即所有准备过渡为公务员的国家干部，都必须先接受公务员制度、行政管理、法律、公文写作以及哲学、邓小平理论、社会主义市场经济等知识与理论的培训，有些专业性强的岗位还要接受专业培训。然后在培训的基础上，不同层次的干部，分别采取考核或考试的方式，检验其是否具备了公务员应具备的基本理论与基础知识。通过考核与考试之后，还需要经过上级政府主管部门的检查与验收，合格后方算完成过渡，才能颁发公务员证。在干部向公务员过渡中，政府组成人员的过渡，拟采取任期过渡的方式进行，即对经培训合格的政府组成人员，其能否过渡的决定权在各级权力机关，应由其选举或任命的机关主持进行。

二是人事部从国家人事变化的大局出发，要求全国从中央到地方，按着“整体渐进，分步到位”的原则展开推行公务员制度的工作。他们根据党的十四届五中全会提出的具有全局性的两个根本性转变——实现由传统计划经济向市场经济转变、实现经济增长方式由粗放型向集约型转变的要求，提出人事工作的“两个调整”，即把适应计划经济的人事管理体制调整到与社会主义市场经济相配套的人事管理体制上来，把传统的人事管理调整到整体性的人才资源开发上来，并把这个决定贯彻到推行公务员制度和对企事业的人事管理的改革中去。

三是人事部陆续制定并出台了多项公务员管理的规章，如《国家公务员制度实施方案》、《国家公务员考核暂行规定》、《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员奖励暂行规定》、《国家公务员辞职辞退暂行规定》、《国家公务员培训暂行规定》、《国家公务员申诉控告暂行规定》等 40 多个配套法规与细则。尽管这些管理细则还不够全，而且本身也还有些欠缺，但这已为完善我国公务员的法规奠定了基础。与此同时，各省、自治区与直辖市的地方政府依照《国家公务员暂行条例》和人事部制定的细则，结合本地具体情况，制定了本地区贯彻公务员各项制度的更为详尽的多项规章。

此外，中组部、人事部还成立了《公务员法》起草小组，经过近几年 10 多次的反复修改，期间还交由省级人事部门及有关人士座谈，以征求意见，最终在 2005 年 4 月 27 日，交全国人民代表大会常务委员会第十五次会议审议通过，自 2006 年 1 月 1 日起施行。

4. 依法管理阶段（2006 年 1 月至今）。2005 年 4 月 27 日，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》），并规定自 2006 年 1 月 1 日起施行。自此，公务员管理步入依法管理阶段。2005 年底，在全国人事厅局长会议上，人事部强调从 2006 年开始，全国要全面实施《公务员法》，并用 3~5 年时间，修订与完善公务员的各项管理细则，逐步健全我国公务员法的法规体系。同时，人事部又强调落实党的十六届五中全会加强经济工作会议精神，充分认识人事人才工作在“十一五”时期经济社会发展中面临的新形势、新任务和新要求，要把新时期人事人才工作大局，以科学发展观为统领，坚持正确的政绩观和科学的人才观，着力于人才工作与经济社会工作协调发展，着力于人事制度改革和人才资源开发的协调发展，着力于经济社会和人的全面发展。