

中国特色 国家公务员制度的 理论与实践

主编 蔡 谋 黄天送 张国兴



厦门大学出版社

中国特色 国家公务员制度的 理论与实践

主编：蔡 谋 黄天送 张国兴

厦门大学出版社

1996 年·厦门

[闽]新登字 09 号

中国特色国家公务员制度的理论与实践

蔡 谋 黄天送 张国兴 主编

*

厦门大学出版社出版发行
厦门嘉莹企划咨询有限公司激光照排

*

开本 787×1092 1/32 7.5 印张 170 千字
1996 年 3 月 第 1 版 1996 年 3 月 第 1 次印刷
印数:1—10000 册

ISBN7—5615—1148—5

D·91 定价:10.00 元

序

由厦门市人事局、厦门市行政学院组织编写的《中国特色国家公务员制度的理论与实践》出版了，这是我市人事制度改革和推行国家公务员制度的一件可喜可贺之事。

党的十四届五中全会制定了“九五”计划和 2010 年奋斗目标，并提出了实现经济体制和经济增长方式两个具有全局意义的根本性转变。为了适应这两个根本性转变的要求，人事管理工作也要实现两个调整：一是调整计划经济体制下的人事管理体制，建立起与社会主义市场经济体制相配套的人事管理体制；二是调整传统单一的人事管理为整体性的人才资源开发。全面推行国家公务员制度和培养、造就一支精干、廉洁、高效的公务员队伍就是实现这两个调整的重要内容。国家公务员制度的建立和实施，是国家行政机关人事制度的重大改革，是适应经济体制改革，建立社会主义市场经济体制需要的重大举措，也是近几年来广大国家机关工作人员十分关心，广大人民群众极为关注的大事。通过人事制度的更新和管理机制的转

变,对于逐步培养和造就精干、廉洁、高效、忠于职守、富有活力的国家公务员队伍,推行政府管理的现代化、科学化、法制化和高效化,促进我国经济和社会各项事业的全面发展,具有十分重大和深远的意义。

实施国家公务员制度是一项十分严肃、政策性很强的工作,也是一项十分复杂的系统工程。就国家机关大多数工作人员来说,对这一重大改革诸多环节的把握及深远意义的认识尚需一个过程,尤其是随着国家公务员制度的全面推行和实施,由于机制的转换和利益格局的调整,不可避免地会在我们的机关工作人员中产生一些模糊认识。因此,大力宣传、学习国家公务员制度,加强对公务员的培训教育,提高国家机关工作人员对推行国家公务员制度的重大意义及其基本特色、主要内容以及具体实施方法、步骤的认识和把握,是保证国家公务员制度顺利实施的重要前提条件。《中国特色国家公务员制度的理论与实践》的编著出版,正是为了适应这一迫切需要,其现实意义是显而易见的。

《中国特色国家公务员制度的理论与实践》一书以马列主义、毛泽东思想以及邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导,以《国家公务员暂行条

例》为纲要,简要介绍了我国公务员制度产生的历史背景,重点阐述了我国公务员制度的主要内容和操作方法,论述了公务员制度的中国特色和时代特点,汇入了推行国家公务员制度的最新信息和动态以及理论研究的新成果,立足于厦门经济特区的实际,总结概括了厦门市在推行国家公务员制度中的实践。此书内容丰富,观点鲜明,既有一定理论深度,又有较强的可操作性,还根据公务员培训的特点和要求,突出了针对性、普及性和实用性,便于广大公务员掌握、运用,指导实际工作。因此,该书既可以作为推行国家公务员制度知识普及和培训的教材,也可以作为社会各界人士了解国家公务员制度的读物。当然,我国公务员制度作为一种崭新的人事管理制度,尚在不断探索和发展,我们还会碰到许多新情况和新问题。因此,此书也还有待进一步补充和完善。

我相信,这本书的出版发行对我市顺利推行国家公务员制度将产生积极的作用。我很高兴向大家推荐这本书,并为之作序。

李亚行

1996年3月

目 录

序	朱亚衍
第一章 改革干部人事制度 推行国家公务员制度	(1)
第一节 我国人事制度的历史发展与改革	(1)
第二节 国家公务员制度概述	(6)
第三节 我国公务员制度的指导思想与特色	(11)
第四节 积极稳妥地推行国家公务员制度	(17)
第五节 厦门市推行公务员制度实施方案	(20)
第二章 机构编制管理与机构改革	(26)
第一节 机构编制管理概述	(26)
第二节 机构编制管理的指导方针和基本原则	(29)
第三节 机构编制管理的科学化、法制化、程序化	(33)
第四节 厦门市党政机构改革	(35)
第三章 国家公务员职位分类制度	(45)
第一节 职位分类的特点与作用	(45)
第二节 职位分类的基本原则和实施步骤	(49)
第三节 我国公务员职位分类的原则和主要内容	(53)
第四章 国家公务员的义务权利和申诉控告制度	(59)
第一节 公务员的义务与权利	(59)
第二节 公务员的申诉控告制度	(71)

第五章 国家公务员的纪律和奖惩制度	(79)
第一节 我国干部奖惩制度的历史沿革	(79)
第二节 公务员的奖励制度	(81)
第三节 公务员的纪律	(86)
第四节 厦门市公务员纪律的实践	(96)
第六章 国家公务员的考试录用和辞职辞退制度	(100)
第一节 公务员的考试录用制度	(100)
第二节 厦门市建立和推行考试录用制度 的实践与探索	(108)
第三节 公务员的辞职辞退制度	(114)
第七章 国家公务员的考核与职务升降制度	(122)
第一节 公务员考核的涵义和作用	(122)
第二节 公务员考核制度的基本内容	(125)
第三节 我国公务员考核制度的特色	(134)
第四节 公务员职务升降制度	(136)
第八章 国家公务员培训制度	(144)
第一节 公务员培训的意义和作用	(144)
第二节 公务员培训的类型和内容	(147)
第三节 公务员培训与使用相结合原则	(152)
第四节 增强培训功能,加强培训基地建设	(154)
第五节 国外公务员培训制度借鉴	(157)

第九章 国家公务员的工资福利保险制度	(161)
第一节 公务员工资制度的指导思想和基本原则	
.....	(161)
第二节 公务员工资制度的主要内容	(164)
第三节 公务员的保险和福利制度	(167)
第四节 经济特区公务员工资制度	(170)
第十章 国家公务员交流与回避制度	(174)
第一节 公务员交流的涵义及意义	(174)
第二节 公务员交流的范围和原则	(176)
第三节 公务员交流的形式	(178)
第四节 建立公务员回避制度的必要性和紧迫性	
.....	(184)
第五节 公务员回避的种类和范围及其实施	(186)
第十一章 国家公务员的职务任免和退休制度	(191)
第一节 公务员的职务任免	(191)
第二节 公务员的退休	(199)
第十二章 港台地区公务员制度	(206)
第一节 香港地区公务员制度	(206)
第二节 台湾地区公务员制度	(220)
后记	(230)

第一章 改革干部人事制度 推行国家公务员制度

第一节 我国人事制度的历史发展与改革

一个国家的人事制度,有它的历史渊源。因此,我们在研究国家公务员制度的时候,首先要了解我国古代的人事制度,特别是对现代西方文官制度产生过重大影响的科举制度以及新中国人事制度的历史沿革。

一、我国古代人事制度的历史演进

我国古代人事制度历史悠久,特别是秦始皇统一中国之后,中央集权的政权体制统治一个多民族的大国达 2100 年之久,在人事管理上积累了极为丰富的经验,建立了系统而严密的人事制度。

宋人苏东坡说:“三代以上出于学。战国至秦出于客。汉以后出于郡县吏。魏晋以来出于九品中正。隋唐至今出于科举。”这里说的是官吏选拔制度的演变,实际上也划出了宋代以前的人事制度的几个发展阶段。

商周,特别是西周时,依照宗法制的血统关系,实行“世卿世禄制”。只要生于贵族之家,便可无功受禄。不过,贵族子弟在继承父亲的封地和权位之前,要在官办的贵族学校受教育(只有贵族子弟才有资格),这就是所谓的“三代以上出于学”。很明显,这种以血缘关系为基础的人事制度,不但得不到人才,而且会扼杀人才。

春秋战国时代,各国为了适应争霸称雄的政治需要,逐渐废

弃“世卿世禄制”，实行“军功爵位制”，按军功大小排定爵位高低。这个时期，孔子以及稍晚些的墨子培养出来的学生，逐渐形成了一个“士”阶层，并且多为卿大夫所养，为其所用，称为“门客”。“军功爵位制”有利于激励文士为其出谋划策，武士为其杀敌立功，有利于人才的涌现。秦国商鞅变法后，实行“军功爵位制”尤为彻底。所以，苏东坡说：“战国至秦出于客”。

汉武帝时，正式确立了“察举制”。即由地方官员（郡县吏）依不同要求，向中央推荐人才的制度。这就是所谓的“汉以后出于郡县吏”。这个制度，使西汉政权的社会基础有所扩大，很多“出身寒微”的知识分子进入枢要机关，对汉武帝的“文治武功”起了重要作用。但是，“察举制”一则不定期；二则推荐人才没有统一标准，所以到东汉后期，门阀地主把持政局，其弊端便逐渐显露出来。

三国时期，魏文帝实行“九品中正制”，或称“九品官人法”，就是设置“中正”官员进行品评，对地方可以任用的人才分成九个级别，以备随时任用。这个制度避免了“察举制”较为零散的荐举方法，采取了系统的“人才网”方式，利于国家对人才的需求。但由于士族政治势力强大，“中正”一职多为其把持，荐举的人才全是士族居先，出现了“上品无寒门，下品无士族”的局面。加上“九品中正制”将人才机械地分为九等，不许变通，这就压抑了人才。

隋文帝开皇年间创立了“科举制”，唐代改进并完善了科举制度；北宋时期，为了加强中央集权，进一步发展了科举制度，使之达到鼎盛时期；明清时期也都实行“科举制”。直到1905年“科举制”才被废除，历时达1300多年。

“科举制”以开科取士的方法录用官吏，它为所有读书人打开了通往统治阶层的大门。从广取天下人才的角度看，“科举

制”是较为公平合理的用人制度，比较世族大户“世代为公卿”的“九品中正制”大大前进了一步。通过“科举制”，确实涌现了许多人才，唐代大批有作为的文武之臣和有成就的诗人均来源于科举。

当然任何制度都不可能完美无缺，总有它的局限性。“科举制”也不例外。科举考试的内容越来越窄，越来越僵化，以至到明清之际“八股文”盛行，难以得到真正有才能的人。“科举制”的这个弊端，只是我国古代录用考试在最后阶段的运用上所产生的错误，这与社会政治制度有关。但是，“科举制”以公开报考、择优取士，具有一定的开放性和竞争性，这种形式是可取的。所以，欧洲启蒙运动思想家，曾盛赞我国的“科举制”，认为是最好的用人制度。在西方文官制度的专家中，还流行着一种公认的观点，即文官制度起源于中国。有些学者指出：公开竞争考试，从过去到现在还没有更好的办法可以取代。可见，“科举制”在人事制度史上的重要地位和作用是不可忽视的。

“科举制”是我们的祖先贡献给人类文明的一份优秀遗产。毛泽东同志说过：“中国现时的新政治新经济是从古代的旧政治旧经济发展而来的，中国现时的新文化也是从古代的旧文化发展而来，因此，我们必须尊重自己的历史，决不能割断历史。”我国现在正在进行人事制度的改革，我们不但应该学习和借鉴现代西方各国公务员制度的科学成分，而且应该对我国古代“科举制”的历史演变进行认真的研究，批判地吸收古人的东西，立足于我国国情，建立具有中国特色的国家公务员制度。

二、新中国干部人事制度的建立、发展与改革

（一）新中国干部人事制度的建立和发展。

新中国的干部人事制度是在继承和发扬我党的干部制度的

优良传统，借鉴前苏联的一些人事管理经验的基础上建立和发展起来的。其发展过程，大体经过了三个阶段：1、“文化大革命”前的创立和发展阶段。2、“文化大革命”时期的挫折倒退阶段。3、粉碎“四人帮”以后的改革开放并逐步向法制化建设前进阶段。新中国的干部人事制度，为巩固人民政权和建设社会主义起到了重要的保证作用。这是不能否认的。

（二）传统的干部人事制度存在的弊端。

随着经济、科技、文化和卫生体制的改革以及各项事业的发展，我国的情况发生了很大变化，包括干部队伍本身也发生了很大变化，因而干部人事制度的弊端明显地暴露出来，归纳起来主要有：

1、管理对象笼统庞杂，缺乏科学分类。干部人事制度管理的是国家干部，但“国家干部”这个概念过于笼统，不仅包括各级党和国家机关的工作人员、群众团体的工作人员、企事业单位的管理人员，还包括各类专业技术人员等。笼统庞杂的管理对象也是难以进行科学分类管理的重要原因。

2、管理权限过于集中，管人与管事脱节。“党管干部”，这是我国组织、人事工作的基本原则，也是组织、人事工作顺利进行的有力保证。但在管理干部的具体形式上存在着管理权限过分集中，管了许多不该管也管不好的干部人事工作。同时也存在着全部统起来，缺乏分级分类管理，造成管人的不管事，管事的不管人的状况。

3、管理方式陈旧单一，阻碍人才成长。由于对干部缺乏科学的分类，忽视不同类别、不同专业的干部的不同特点，因而采取了管理行政干部的单一方式来管理各类干部。医院的医生、学校的教员、企事业单位的管理人员等等，都基本上实行行政干部的管理方式。在任用、考核、奖惩以及其他政治待遇、生活福利待遇

等大都按照行政级别进行,排斥了不同干部的专业特点、职业特点,以致挫伤了不少干部的工作积极性和才能的发挥。

4、管理制度不健全,用人缺乏法治。我国虽然颁布了不少有关人事方面的法规,但这些法规尚未配套,在许多环节上还未制订法规,加上在实际工作中,往往又有法不依,这就造成在干部管理上主观随意性大,政策缺乏稳定性和连续性,在某些环节和某些场合,甚至是领导说了算,既无法可依,也无章可循。

由于上述缺陷,就使我们长期面临两大问题:一是年轻优秀的人才难以脱颖而出,二是用人问题上的不正之风难以纠正。因此,现行干部人事制度必须进行改革。

(三)国家公务员制度的形成。

党的十一届三中全会以来,我国在干部人事制度改革方面进行了积极的探索:确立了实现干部“四化”的方针;建立了干部离退休制度,废除了实际存在的领导职务终身制;改革干部人事管理体制,确立了干部分类管理的思想,下放干部管理权限;进行了许多单项制度的改革尝试,如开始打破了干部任用上的单一委任制模式,实行委任、选任、考任、聘任等多种形式;面向社会公开、平等、竞争录用干部等等。这一系列积极探索和改革成果,为建立国家公务员制度打下了坚实基础。

我国公务员制度是在党中央、国务院的正确领导下,在干部人事制度改革的逐步深入发展中形成的。从国家公务员制度的酝酿提出,到江泽民同志在党的十四大报告提出“尽快推行国家公务员制度”;从《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》)的调研起草,进行试点,到1993年8月14日李鹏同志签署国务院令颁布实施,经历了整整九个年头。该《条例》三易其名,二十多次修改,在广泛征求社会各界人士意见的同时,在国务院的六个部门和哈尔滨、深圳两个城市先行试点。因此,这个过程是一个不

断探索的过程,是科学的人事管理理论与中国实际相结合的过程,也是一个领导与群众相结合、集思广益的过程。

第二节 国家公务员制度概述

一、国家公务员制度的涵义

(一)公务员的涵义。

“公务员”一词是外来语,最初译自英文 Civil Servant,有的译作“文官”,有的译作“公务员”。自从 19 世纪中叶英国开始实行公务员制度以来,“公务员”一词陆续被美、法、德、日等资本主义国家以及一些发展中国家所采用。在西方国家,对公务员的具体名称有不同的提法。但其涵义基本相同,即凡是实行公务员制度的国家,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。具体说来,这里的公务员有以下几点涵义:

第一,公务员是按照国家的正式规定,通过法定程序而任用的人员。他们与国家的关系不是契约关系,不同于私营单位与雇员的关系,一般实行常任制。

第二,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。

第三,公务员最显著的特点是他代表国家处理国家公务,必须依法办事。

以上几点构成了公务员概念的基本内涵,也体现了公务员质的规定性。

我国是根据干部人事制度改革的需要引进“公务员”这个概念的。但是,引进这一概念后,已根据我国国情对它进行了重新

界定,使之具有了符合中国实际的内涵和外延。根据《国家公务员暂行条例》,我国公务员是指各级国家行政机关即各级人民政府中除工勤人员以外的依法行使国家行政权力,执行国家公务的工作人员,其中包括国家各级政府中上自国务院总理、副总理,下至一般办事员的15个级别的行政管理人员。具体说来,我国公务员包含以下三层意思:

第一,公务员是指各级国家行政机关中的工作人员。这是相对于国家权力机关(各级人民代表大会)、国家审判机关(各级人民法院)和国家检察机关(各级人民检察院)以及军队和其他国有企事业单位中的工作人员而言的。

第二,公务员的工作性质是行使国家行政权力、执行国家公务。根据这一工作性质的规定,国家行政机关中的工勤人员(即清洁工、维修工和饮食服务人员等机关后勤服务人员),由于不是直接行使国家行政权力和执行国家公务,因而不属于国家公务员。

第三,公务员必须由国家通过一定的方式产生和任免,并确定其身份。

(二)公务员的范围。

由于各国的社会历史条件和文化背景不同,所以各国公务员所包括的具体范围也有所不同。

在西方国家,公务员的范围大致可分为三种类型:第一种是小范围的。公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官,通常称为常任文官;而不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。英国及许多英联邦国家基本属于此类型。第二种是中范围的。政府机关中的所有公职人员,包括政务官与事务官都称为公务员,但适用于国家公务员法规的只是事务官。美国基本属此类型。第三种是

大范围的。从中央到地方各级政府机关的公职人员，国会除议员以外的工作人员，法官、检察官、国有企事业单位的工作人员统称公务员。然后有“国家公务员”与“地方公务员”之分，又有“特别职”与“一般职”之分。“一般职”公务员是指政府系统中非选举产生和非政治任命的工作人员。适用于国家公务员法规的只有这类人员。日本、法国基本属此类型。

由上述可见，尽管西方各国公务员的范围宽窄不一，但有一点是相同的。它们都把公务员分为政务官和事务官，前者即经过选举或政治任命产生，不受公务员法约束，被称为“特别职”公务员；后者指经公开考试、择优录用，受公务员法约束，无过失就可长期任职的“一般职”公务员，亦称为“常任文官”。

在我国，根据《国家公务员暂行条例》的有关规定以及公务员工作性质和职业特点的要求，从当前机构编制的实际情况考虑，我国公务员的范围包括以下几个方面：

1、中央国家行政机关及其所属部门除工勤人员以外的所有工作人员。

2、地方各级国家行政机关及其所属部门除工勤人员以外的所有工作人员。

3、其他与国家行政机关有密切联系的工作人员，包括各级国家行政机关内部的党委、党组、工会、共青团、妇联等组织的专职人员；国家行政机关中依法行使国家行政权力、执行国家公务，但属于事业编制的人员，如国家专利机关的工作人员；附属国家行政机关，并为国家行政机关行使行政职能提供直接的、不可缺少的服务手段和条件的事业单位的工作人员，如全国海关通讯网指挥中心、国家统计局直属的城市社会经济调查队、农村调查队等单位的工作人员；事业单位中代行国家行政职能、执行国家公务的工作人员，如工商、税务、财政、物价、审计、公安等