

G W Y Z S J H

公务员知识讲话

黄绍辉 著

科学技术文献出版社重庆分社

公务员知识讲话

黄绍辉 著

科学技术文献出版社重庆分社

公务员知识讲话

黄绍辉 著

科学技术文献出版社重庆分社 出版
重庆市市中区胜利路132号 发行

中共重庆市委机关印刷厂 印刷

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 4.5 字数: 10万
1988年10月第一版 1988年10月第一次印刷
印数: 1—3000

ISBN 7-5023-0291-3/Z·40 定价: 1.35元

前 言

建立国家公务员制度，是时代赋予我们的一项重大任务。当前，由于经济体制改革的深入发展和政治体制改革的逐步展开，迫切要求健全政府机构，提高行政效率。而政府这一国家机器又是靠人来操纵的。从一定意义上说，实现人事管理的科学化、制度化、法律化，使人随制举，事由法彰，充分发挥政府工作人员的积极性和聪明才智，乃是确保政府机器高效运转的一大关键。为此，党的十三大明确地提出了建立国家公务员制度的问题；国家有关部门经过较长时间的蕴酿，也制定并将颁布《国家公务员暂行条例》，从而使我国在干部人事制度的改革方面，迈出了可喜的一大步。

为了推动公务员制度的具体实行，帮助广大干部和群众学习、掌握它的有关知识，特意编写了这本《公务员知识讲话》。本书立足中国国情，借鉴、融汇了西方公务员制度的有益经验，比较全面地阐述了我国公务员制度的基本知识；它力图兼熔知识性、通俗性和应用性为一炉，企求以明晰的结构、通俗的文字和朴实的风格，来阐述较为艰深的专业性术语。笔者相信，这对于广大读者增加知识，开拓视野，参与实践，将有一定的裨益。

当然，由于编写时间仓促，笔者水平有限，书中定有某些疏漏和错误，敬请读者批评教正。

1988年10月

目 录

第一讲	公务员 概说	(1)
第二讲	西方公务员制度的历史 沿革	(11)
第三讲	西方公务员制度的 特点	(21)
第四讲	公务员制度的中国 特色	(35)
第五讲	公务员的 考任	(46)
第六讲	公务员的职位 分类	(57)
第七讲	公务员的 考核	(70)
第八讲	公务员的奖惩与职务 升降	(83)
第九讲	公务员的 培训	(96)
第十讲	公务员的工资、福利与 保险	(107)
第十一讲	公务员的退休 退职	(119)
第十二讲	公务员的法律保障与 监督	(129)

第一讲 公务员概说

为了全面地掌握国家公务员制度的有关知识，首先需要了解公务员的概念、公务员制度的立法概况以及建立公务员制度的意义等问题。

一、什么是公务员

1. 西方公务员的涵义及范围

“公务员”一词是从英语“Civil Servant”（单称）或“Civil Service”（总称）翻译过来的。而中文的译法也见仁见智，各说不一。过去常见的是译作“文官”，类似于中国古代武将以外的官员；也有人译作“公职人员”或“文职人员”。现在我国统称“公务员”。

关于公务员（文官）的涵义，各国有不同的解释。英国规定，所谓文官，就是政府部门中非选举或非政治任命的、经过公开招考录用的工作人员。这就是说，文官不仅要排除立法、司法系统的官员、地方自治工作人员以及企事业单位管理人员，还要排除通过选举和政治任命产生的政府官员（政务官），如首相、大臣、国务大臣、政务次官、政治秘书等。由此看来，英国文官的范围比较窄小。

美国文官的范围相对要宽泛一些，系指在政府行政部门工作的一切官员。它不仅包括政府部门中非选举和非政治任命的人员，还包括所有政治任命的官员，如总统、国务卿、部长等。而立法、司法部门的官员仍不算文官。另外，美国人

在不少场合还把政治任命官员除外的政府文职人员称为“职业文官”，其范围与英国文官大体相同。在西方国家中，联邦德国对公务员的解释与美国的情况类似。它将公务员分为两类：一类是特别职位的公务员，即不适用于联邦公务员法的政治任命的官员，如联邦总理、联邦政府各部部长、国务秘书等。另一类是一般职位的公务员，包括永业性公务员、政治性公务员和兼业性公务员，他们适用于《联邦公务员法》，其范围相当于美国的职业文官。

法国的公务员所涉及的范围最为广泛，不仅包括政府行政部门的所有官员，也包括立法、司法部门的官员，甚至还包括公共企事业单位的工作人员和军事部门的文职人员。在这些种类繁多的公务员中，只有政府行政部门内非选举、非政治任命的常任官员才适合于国家公务员法，其范围大体上相当于英国的文官和美国的职业文官。此外，日本公务员所包含的范围与法国也大体相同。

由上可知，西方各国公务员的范围有大、中、小三种类型，但无论哪种类型，都包含政府行政机构中的非选举和非政治任命的工作人员，这些人员上至政府副部长，下至打字员和清洁人员，既包括行政管理人员，又包括专门技术人员。一般说来，只有他们才受国家公务员法规的约束，按照公务员法规的有关条款行使权力、执行公务。

2. 我国国家公务员的涵义和类型

借鉴西方国家公务员的称呼和涵义，并充分结合我们的国情，可以将我国国家公务员定义为：在政府机构中行使国家行政权力、执行国家公务的人员。其范围与美国公务员大体相同。

一般说来，根据产生方式、工作性质、适用法规、任期和人员构成等情况，可将我国国家公务员分为政务类公务员与业务类公务员两大类：从产生方式和人员构成来看，政务类公务员是指由党中央和地方党委依法推荐，由人民代表大会选举产生并由人大常务委员会决定任命的中央和地方政府组成人员；而业务类公务员则是指通过公开招考、择优录用的行政工作人员。

从工作性质来看，政务类公务员与西方的政务官相似，主要在各级政府中承担行政决策和行政指挥的重大责任，对于贯彻执行党和国家的路线、方针、政策，起着决定性的作用，在国家政治生活中占有重要的地位；而业务类公务员则是政府职能的实际执行者，更多地从事行政事务的具体管理。

从人员构成和任期来看，政务类公务员实行任期制，主要包括国务院总理、副总理、各部部长，省、市、县政府行政首长等政府组成人员；而业务类公务员实行常任制，主要包括各部副部长、正副处长、正副科长以及其他一般行政人员。我国业务类公务员的范围，大体上与英国文官相同。略有差异的是，英国把在行政机关中供职的清洁工、打字员等工勤人员包含在文官队伍以内，而我国则把这类人员排除在外。

从适用法规来看，政务类公务员应严格按照宪法和国务院组织法以及各级地方人民政府组织法进行管理，并接受社会的公开监督；而业务类公务员则应严格按照国家公务员法规进行选拔、任用和管理。按照世界通例，一般意义上的国家公务员，特指业务类公务员。我国将颁布的《国家公务员暂行条例》所涉及的，也主要是指业务类公务员的有关制度和

知识。

二、公务员制度的立法概况

1. 西方各国公务员制度的立法概况

在建立公务员制度的过程中，西方各国为了将其规范化、制度化，使公务员的管理有章可循、有法可依，保证行政机关沿着科学的轨道运行，都先后制定了一系列的法律法规。概括起来，可以分为以下几种类型：

一种是“完备型法规”。即不仅制定了具有基本法性质的公务员总法规，又制定了各种补充法规、条例和实施细则，共同构成了一个以总法规为核心的比较完备的体系。日本、法国、联邦德国、瑞士等国属于这种类型。如日本除制定《国家公务员法》和《地方公务员法》以外，还相继制定了《关于一般职员薪俸的法律》、《关于国家公务员职阶制的法律》、《关于职员服务宣誓的政令》、《职员的任免》、《职员的教育训练》、《职员的惩戒》等法律、政令和规则共数百个。

又如法国在第二次世界大战后制定并多次修改了《公务员总章程》，嗣后又颁布了与此相配套的7个补充条例。由于法国公务员包括的范围太大，《总章程》所涉及的部门太多，公务员的工作性质和职位分类又很不相同，因此各具体部门还根据自己的特点，制定了专门的条例或章程加以补充，如《教师章程》、《法官章程》、《安全人员章程》、《议会工作人员章程》，这些专门的条例或章程，在基本原则、基本规范等总体方面与《公务员总章程》是一致的，但在涉及本部门特殊情况的问题上，又对《总章程》的某些个别规定

作了符合实际的修改、增添和废除。

第二种是“单项型法规”。即尚未制定公务员总法规，而通过一些单项法规、条例和规定，来实行对公务员的管理。如英国就没有有关文官的总法规，单项法规也不多，主要包括：《新南威尔士文官法》、《年老退休法》、《年金法》、《职业争议法》、《平等工资法》等。除此而外，还有两种带有法规性质的政令：一是由首相以英王的名义颁布枢密院的命令；二是由政府下令成立各种委员会，在调查研究的基础上形成方案和决定，然后在政府系统中加以实行。这些单项法规、法令和政令虽然各自发挥着特定的作用，但由于没有制定统一的总法规，因而未能形成比较完备的公务员法规体系。

第三种是“嬗变型法规”。即虽然制定了公务员法、文官法之类的总法规，但由于这种法规制定的时间太久，虽然至今尚未废除，但其作用实际上已被后来制定的单项法规所更替和取代，故而称之为“嬗变”。如美国早在上一世纪就制定了《文官法》，但随着公务员制度和政府机构的变化，《文官法》的许多实际内容已为本世纪以来制定的多项法规、条例所修改和取代。主要有1920年的《文官退休法》、1923年及1949年的《职位分类法》、1950年的《考绩法》、1962年的《联邦工资改革法》，以及1970年的《联邦雇员收入比拟法》等等。此外，历届总统还以行政命令的形式，对文官法予以补充和修改。

2. 我国国家公务员制度的立法概况

我国国家公务员制度的立法工作，是一个从薄弱到逐渐加强的发展过程。

（1）建立公务员制度以前的人事立法概况

解放以来，我国为加强干部人事的管理，制定了一些法规，甚至其数量还相当多。这些法规在干部人事管理工作中，起过重要的作用。比如人事任免方面的法规有：《国务院任免行政人员办法》、《省级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》等；人事奖惩法规有：《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》；离、退休方面的法规有：

《国务院关于安置老弱病残干部的暂行规定》等等。但也应看到，原有人事立法工作还相当薄弱，其主要表现是：法规的制度化、法律化程度不高，法规的分布不合理，有很多环节（如考核、培训、晋升、监察等）的管理法规还是空白；由于“国家干部”这个概念过于笼统，没有科学的分类管理法规，而且还缺乏一个对人事管理的目标、基本原则和各个管理环节中作出全面规定的总的基本法规。这就是说，尚未形成一种以基本法规为核心的完备型法规体系。这种状态，亟待改革。

（2）公务员制度立法的初始阶段

为了改革干部人事制度和人事立法制度中存在的弊端，近几年来，我国进入了公务员制度立法的初始阶段。1987年10月党的十三大首次明确提出，建立国家公务员制度，应制定法律和规章，依法对公务员进行科学管理。在这一背景条件下，我国制定并将颁布《国家公务员暂行条例》，第一次对公务员制度的基本原则和各个具体管理环节作出初步的规范，主要包括国家公务员的权利义务、考试录用、分类与岗位责任、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、调任转任、轮换回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、人事监

察、申诉控告以及管理机构等等。可以相信，该条例的实行，是我国干部人事制度由“人治”转为“法治”的开端，将搞好人事行政管理，提高行政效率发挥重大的作用。

（3）公务员制度的成熟阶段

我国国家公务员制度的建立和完善，不可能在短期内完成，应当进行长期的努力。这就需要在试行《国家公务员暂行条例》的过程中，不断总结经验教训，对它进行修改和完善，并制定与它相配套的补充法规、条例和实施细则。待将来时机成熟时，才正式提请全国人大颁布《国家公务员法》，并以这一基本法为核心，形成一整套完备型的法规体系。

三、建立国家公务员制度的重大意义

建立国家公务员制度，是当前政治体制改革的一项紧迫课题。深刻认识并认真实行这一制度，对于现代化建设和改革的深入发展，具有重大的意义。

1. 建立国家公务员制度，有利于实行干部的分类管理

大家知道，我国现行干部人事制度的一个重大缺陷，就是“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学的分类，因而不利于干部的科学管理。建立国家公务员制度，正是对这一缺陷的改进：它按照党政分开、政企分开的原则，对“国家干部”进行合理的分解，建立相对独立的分类管理体系。其作法是：根据各类人员的不同职业特点和形势发展的迫切需要，首先把国家行政机关的工作人员从干部队伍中分离出来，形成独具特色的国家公务员队伍和管理体系，进而再对公务员队伍实行科学分类，并依法实行科学管理。搞好这一工作，对于其他各类人员的科学分类和管理，也将产生良好

的示范作用。

2. 建立国家公务员制度，有利于提高行政效率

在社会生活中，政府行政管理是不可缺少的因素。政府行政管理效率的高低，直接影响着现代化建设和社会文明的进度，也直接影响着国家机器的正常运转。为此，必须由上到下建立强有力的效率高的政府工作系统。这一系统的形成，除了应科学地设置行政机构和合理地划分职责权限外，最重要的是，必须高度重视政府工作人员即国家公务员的素质。因为国家公务员是政府职能的具体执行者，政府的全部社会作用正是通过公务员的行政行为体现出来的，他们的素质和积极性的状况，是影响行政系统效能的关键。而建立国家公务员的各项制度，正是提高政府工作人员素质，培养和造就德才兼备的政务活动家和行政管理家的有效措施：制定严格的考试录用制度，可以使各类人才在公平竞争的环境中脱颖而出；制定科学的职位分类制度，可以做到职责分明，人尽其才，各展所长；制定科学的考核、晋升、奖惩和工资报酬制度，可以充分调动人员的积极性、创造性；制定正规的培训制度，可以使人员精通业务，提高管理水平，等等。通过这些措施，可以确保并不断提高人员的素质和工作积极性，从而提高政府机构的组织水平和管理效率。

3. 建立国家公务员制度，有利于加强和改善党对人事工作的领导

我国原有政治体制的一个弊端，就是提出“党的一元化领导”的口号，形成了党政不分、以党代政的现象。表现在干部人事制度上，就是由各级党委组织部门集中管理党、政府和其他政治机构的干部。这种作法，使党的领导机构经常

陷入繁重的行政事务，出现管人与管事严重脱节，干部管理模式僵化、单一等现象。这些现象不消除，党的领导就无法得到真正加强。而按照党政分开，管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，实行国家公务员制度，就有助于加强和改善党对干部人事制度的领导：一方面，党中央和地方各级党委，依照法定程序向人大推荐各级政务类公务员的候选人，并对被任用的政务类公务员实行监督；另一方面，又以法规的形式，规定全体公务员必须执行党的路线、方针和政策。这种方式的好处在于：通过担任政府职务的公务员来贯彻党的方针政策，把党的决策转变为政府的行政职能，就能够使各级政府更有效地工作，也能使党的领导作用得到更大的发挥。

4. 建立国家公务员制度，也有利于加强干部人事工作的法制化建设

现代人事制度的一个重要特点，就是要求建立一整套比较健全的人事法规，来有效地保障人事管理的法律地位。各国人事管理的实践证明，只有以法管人，才能以法行政；而只有以法行政，才能以法治国。如前所述，由于长期以来我国人事管理制度不完备，难于形成健全的人事法规体系，因而政府工作人员的一系列管理工作也就缺乏规范化的标准和程序，造成人员能进难出、能升难降、责权不清、功过不分、奖惩不明等弊端。这种人事管理中的“人治”现象，妨碍了杰出人才的发掘和成长，给任人唯亲，拉帮结派等不正之风造成了可乘之机，也影响了党和政府在群众中的威信。而建立国家公务员制度，正是我国干部人事制度由“人治”向“法治”转变的开端。它把公务员基本法与具体法规

以及细则结合起来，用明确的法律语言，规范了公务员的考试、录用、考核、奖惩、晋升等管理活动；同时，还对公务员的权利义务、工资福利、退休退职、申诉控告和人事监察等问题作出具体规定，对公务员的依法管理和法律地位，给予了可靠的法律保障。因此，随着国家公务员制度的建立、公务员法规的颁布和完善，必将使我国干部人事制度走向法制化的轨道。

总之，在经济体制改革不断深化、政治体制改革逐步展开的今天，建立国家公务员制度，已经成为整个改革中不可缺少的环节；而国家各个方面的建设和改革工作，又为这一制度的建立创造了良好的条件。因此，大胆解放思想，着手建立我国的公务员制度，已经提到了议事日程。当然，这是一项十分复杂的工作，不能“一蹴而就”，在短期内就大功告成，而应该反复论证和试验，逐步推广完善。

第二讲 西方公务员制度的历史沿革

作为近代官吏制度的一种重要形式，公务员（文官）制度起源于19世纪的英国。一百余年来，它历尽沧桑，几经变更，并不断在各国推行，迄今已成为现代国家政府机器中不可缺少的组成部分。“观今宜鉴古”。要全面深刻地认识当代公务员制度，应当对它的产生和发展，作一个大体的了解。

一、英国文官制度的历史沿革

在西方国家中，英国是最早实行文官制度的国家。纵观英国近代政治史，文官制度的创建经历了以下几个阶段：

1. 酝酿阶段

17世纪初期，英国处于封建君主专制统治之下，国王集立法和行政大权于一身，实行“恩赐职官制”，一切官员都是国王的奴仆，都由国王任命。国王还通过他所控制的官员去干预议会的活动，这自然引起了代表资产阶级和新贵族利益的议会的怨恨和不满。于是议会与国王之间便展开了激烈的斗争。在这些斗争中，议会提出了一系列限制国王的官员任命权的要求，主张大臣向议会负责。1688年资产阶级“光荣革命”后，英国建立了资产阶级君主立宪政体，相继通过了一系列法令，极大地限制了国王的人事任命权。嗣后，随着政党制度的发展，形成了由多数党领袖组阁的惯例。这样，在官吏任用制度上的“恩赐职官制”便被“政党分肥制”所代替。这固然比封建专制的“恩赐制”有所进步，但由于政

党的交替执政，频频引起政府人员的大换班，这就影响了政府行政系统的稳定，又易于因“分肥”而使大批庸才进入政府机构，损害了资产阶级的整体利益。因此，英国朝野人士强烈呼吁改变这种状况，实行一种新的官吏任用制度——文官制度。

2. 初创阶段

英国官吏任用制度的改革是于1805年在财政部开始的。改革的主要内容，是在部内设立一个相当于副大臣的常务次官。此后三十年内，各部都普遍设立了常务次官这一职位。这样，英国政府官员便明确地分为两大类：一类是政务官，包括各部大臣、副大臣、政务次官、政治秘书等，实行有限任期制，随政党的胜负而进退；另一类是事务官，包括常务次官、助理次官、主管等，实行常任制，不随政党的胜负而进退。常务次官等常任官员的设立，标志着文官制度的初步建立，对于稳定行政系统，提高工作效率，产生了较大的作用。

财政部的改革，虽然对政府的政务官与事务官作了区分，但事务官的录用仍保留个人举荐任命的作法，这给买卖官职、任人唯亲等腐败现象仍留下了缺口。这些现象在政府组织的东印度公司尤为突出。19世纪50年代，英内阁采取了两个措施：一是委派了以马考莱为首的三人委员会，对东印度公司的用人制度进行调查。在此基础上，提出了一个改革公司用人制度的报告，主张公开招考、择优取仕。第二个措施是委派屈维廉和诺斯科特爵士调查政府本身的文官制度，并在调查的基础上写成《关于建立英国常任文官制度的报告》，提出了以考试录用文官、建立独立的文官委员会和统一的文官