摇图书在版编目（悄阝罗）数据

摇公务员制度概论 辑覃功荣编著援-北京：北京大学出版社，圆囤囤援怨
摇（新编公共行政与公共管理学系列教材）
摇陨杂月晕怨园园园

前摇摇言

公务员制度历来就是政治学、行政学等学科研究的重点领域之一。著名行政学家芬纳（S. E. Finer）曾说："国会、内阁和总统是统而不治的，而公务员是治而不统的。"[①]足见公务员在国家与政府职能体系中的重要地位。公务员制度之所以在现代国家与政府职能体系中占有极为重要的地位，不仅因为它是完成国家和政府使命的必要工具和手段，也因为它是政府实施其施政目标及其价值的主要载体，从而成为政府合法性的具体体现。正是由于公务员所担负的重要使命以及公务员制度所承载的特殊价值与功能，公务员制度往往成为几乎所有国家政府改革的主要议题和核心内容。

自20世纪80年代我国恢复政治学科以来，公务员制度的研究得到了学术界的重视。随着我国公务员制度的不断发展，作为政治学、行政学等研究的重要组成部分，公务员制度研究成果斐然。1993年，《国家公务员暂行条例》正式颁布，它标志着我国公务员制度的基本框架已经确立。随着我国行政体制改革的顺利推进，政府与企业、事业、社会及公民之间的关系得到进一步调整，政府及其公务员的职能范围、组织架构、行为模式、伦理价值等方面都已经发生巨大的变化。在我国政治体制与行政体制改革的过程中，公务员制度的发展起到了积极的作用。正因为如此，公务员制度研究是其他学科所无法取代的。

随着公务员制度的全面实施，理论的进步与实践的创新对公务员制度运行的科学化、制度化和法制化等提出了更高的要求，也为公务员制度提出了许多

① [illegible]

新的课题。2005年,《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)正式颁布实施,这标志着我国公务员制度进入了新的发展时期。为了适应政府改革和公务员制度发展的现实需要,总结近年来公务员制度教学和科学研究的最新成就,对公务员制度及其发展作出及时总结与有益探索,已显得相当必要。此外,进入21世纪以来,我国市场经济体制的完善、政治民主化和法治化的发展以及和谐社会的构建,都对政府及其治理能力提出了更高的要求,这实际上也是对公务员素质与能力的严峻挑战。我们必须同时认识到,公务员制度毕竟是西方资本主义国家政治、经济与社会环境下的产物。尽管制度运行是有规律的,实践也是可以借鉴的,但是,在我国推行公务员制度还有一个理论与实践的结合过程,许多制度建设仍处于积极的探索之中。在此意义上说,具有中国特色的公务员制度尚未成熟。这些都对公务员制度的教学和研究提出了更高、更新的要求,这一任务的完成,尚有待理论界与实践界的共同努力。

在这样一种背景下,本书的编写力求在研究内容和研究方法两个方面作出改进与突破:从研究内容来看,本书既着眼于公务员制度的整体运行,又关注各单项制度的实施;既强调基本原则、共同规律等理论层面的探讨,又突出对具体环境下制度运行等实践层面的考察;既有对公务员制度历史发展的总结,又有对其现实发展与未来趋势的展望。目的在于全方位、立体化地展示公务员制度的全貌,以有利于认识公务员制度的真实内涵。从研究方法来看,本书主要运用了两种研究方法。一是比较研究法,就是基于特定的生态环境,深入比较不同国家公务员制度在价值建构、制度设计、执行模式等方面的异同。将公务员制度置于国家政治与行政制度等背景下,从比较分析中提炼出对于公务员制度建设具有普遍意义的原则、规律,以发展与完善我国公务员制度。二是生态研究法,即综合分析公务员制度发展的内、外两方面变量因素,研究公务员制度本身在传统、现实与未来之间的变迁。同时,本书也从制度环境与制度本身之间的互动来深入认识公务员制度的价值与功能,以期为建设有中国特色的公务员制度提供启示。这种方法的运用在一定程度上克服了过去公务员制度研究仅仅停留在对公务员法律、法规、制度等进行解释的偏狭境地,也突破了仅仅静态、孤立、片段式地研究公务员制度的格局。

另外,还有一点需要说明的是,《公务员法》颁布实施以前,我国经常使用的是“国家公务员”的称谓。实际上,在我国,公务员不仅包括中央公务员,而且还包括地方公务员。因为我国是单一制国家,从中央到地方,形成了一个自上而下的统一的行政系统。与实行地方自治的西方国家所不同的是,我国没有所谓的“国家公务员”和“地方公务员”之分。因此,在《公务员法》的行文中,也删去

了“国家”两字。本书之所以命名为《公务员制度概论》,理由也在于此。

“公务员制度”是高等院校政治学、行政学以及公共管理专业本科生、研究生和 MPA 教育的必修课程,也是各级党校、行政学院学员培训、进修的主干课程。为了避免认识上的偏颇,也更有利于广大读者的理解,本书对引用的外文资料尽量加以注释,或是注明外文原文,便于读者延伸阅读。

公务员制度所涉范围甚广,加上行政制度正处于激烈的变革之中,公务员制度首当其冲面临着重大的挑战与改革,其制度运行机制与模式日趋复杂化,客观上使得公务员制度研究更具时限性与动态性。由于作者知识与经验的局限性,本书的体系和内容尚不完善,书中讹误和疏漏之处在所难免,尚祈专家、学者、行政人员与广大读者批评指正。

谭功荣

于 深圳湾畔

二○○七年五月



目摇摇录

上篇摇基 础 理 论

第一章摇绪论摇辚
本章重点摇辚
第一节摇理解公务员制度摇辚
第二节摇公务员制度的基本精神与特点摇辚
第三节摇公务员制度研究的内容、方法与意义摇辚
复习思考题摇辚
阅读材料摇辚

第二章摇公务员义务与权利摇辚
本章重点摇辚
第一节摇公务员义务与权利概述摇辚
第二节摇公务员义务与权利的内容摇辚
第三节摇公务员义务与权利的特点与意义摇辚
复习思考题摇辚
阅读材料摇辚

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第三章摇公务员分类管理摇辑缘
本章重点摇辑缘
第一节摇公务员的类别划分摇辑远
第二节摇国外公务员分类制度摇辑怨
第三节摇我国公务员分类制度摇辑愿
复习思考题摇辑源
阅读材料摇辑缘

第四章摇公务员管理体制摇辑愿
本章重点摇辑愿
第一节摇公务员管理体制概述摇辑怨
第二节摇公务员管理机构的设置摇辑源
第三节摇我国公务员管理体制摇辑苑
复习思考题摇辑园
阅读材料摇辑园

第五章摇公务员制度的运行机制摇辑远源
本章重点摇辑远源
第一节摇激励管理机制摇辑远缘
第二节摇人力资源开发机制摇辑远园
第三节摇监督约束机制摇辑远缘
第四节摇法制保障机制摇辑远愿
复习思考题摇辑园
阅读材料摇辑园

第六章摇公务员制度的现代发展摇辑园缘
本章重点摇辑园缘
第一节摇公务员制度的发展摇辑园远
第二节摇公务员制度的现代化摇辑园源
复习思考题摇辑源园
阅读材料摇辑源园

下篇摇具 体 制 度

第七章摇公务员考试录用制度摇辑滚怒
本章重点摇辑滚怒
第一节摇公务员考试录用制度概述摇辑滚园
第二节摇公务员考试录用的内容与方法摇辑滚缘
第三节摇公务员考试录用制度的实施摇辑滚愿
复习思考题摇辑滚猿园
阅读材料摇辑滚猿园

第八章摇公务员培训制度摇辑滚远
本章重点摇辑滚远
第一节摇公务员培训制度概述摇辑滚苑
第二节摇公务员培训的原则与形式摇辑滚愿
第三节摇公务员培训制度的实施摇辑滚猿园
复习思考题摇辑滚苑
阅读材料摇辑滚苑

第九章摇公务员考核制度摇辑滚怒
本章重点摇辑滚怒
第一节摇公务员考核制度概述摇辑滚园
第二节摇公务员考核的内容与方法摇辑滚猿园
第三节摇公务员考核制度的实施摇辑滚苑
复习思考题摇辑滚园
阅读材料摇辑滚员

第十章摇公务员任免与升降制度摇辑滚源
本章重点摇辑滚源
第一节摇公务员任免制度摇辑滚源

第二节摇公务员升降制度摇 辗囤
复习思考题摇 辗恕
阅读材料摇 辗恕

第十一章摇公务员工资、福利与保险制度摇 辗囤
本章重点摇 辗囤
第一节摇公务员工资制度摇 辗猿
第二节摇公务员福利制度摇 辗圆
第三节摇公务员保险制度摇 辗缘
复习思考题摇 辗苑
阅读材料摇 辗愿

第十二章摇公务员交流与回避制度摇 辗园
本章重点摇 辗园
第一节摇公务员交流制度摇 辗员
第二节摇公务员回避制度比较摇 辗远
复习思考题摇 辗员
阅读材料摇 辗员

第十三章摇公务员辞职、辞退与退休制度摇 辗猿
本章重点摇 辗猿
第一节摇公务员辞职制度摇 辗源
第二节摇公务员辞退制度摇 辗苑
第三节摇公务员退休制度摇 辗员
复习思考题摇 辗缘
阅读材料摇 辗远

第十四章摇公务员申诉、控告与仲裁制度摇 辗愿
本章重点摇 辗愿
第一节摇公务员申诉制度摇 辗恕
第二节摇公务员控告制度摇 辗源

第三节摇公务员仲裁制度摇辗囤苑
复习思考题摇辗囤圆
阅读材料摇辗囤圆
附录摇辗囤源
参考文献摇辗囤阅
后记摇辗囤缘

上摇篇
基 础 理 论

第一章摇绪摇摇论

公务员制度在现代国家体系中占有极为重要的地位，它不仅是完成国家和政府使命的必要工具和手段，也是政府实施其施政目标的主要载体，还是政府存在合法性的具体体现。诚如马克斯·韦伯（[illegible]）所言："在现代国家中，政府效力之发生，既不在议会的辩论，亦非出于皇帝的敕令，实系于日常行政事务之执行者——公务员之手。"[①]按照美国《公共行政学辞典》的理解，"所谓公务员，是指除军事机关之外的政府雇员的总称"，因而又有"文官"之称谓。作为现代政府制度的重要组成部分，公务员制度是对公务员进行管理的有关法律、法规、政策等的总称，具体体现为《公务员法》以及录用、考核、奖励、纪律、职务升降、培训、交流、回避、工资、保险、福利、辞职辞退、退休、申诉、控告等单项制度及其实施办法、实施细则等。本章的内容包括公务员及公务员制度的含义，公务员制度的核心价值，西方国家公务员制度的起源、发展、变革过程及其规律，我国公务员制度的基本原则与基本特点，公务员制度研究的内容、方法及意义等。

本章重点

- 公务员范围的界定是公务员制度研究的逻辑起点
- 公务员与公务员制度的概念

① 转引自张金鉴著：《行政学典范》，台北：中国行政学会 [illegible] 年版，第 [illegible] 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

- 西方国家现代公务员制度的起源、发展等过程，及其对我国公务员制度发展的借鉴和启示意义
- 公务员制度的核心价值是理解公务员制度的关键
- 公务员制度在国家体系中的功能
- 西方国家公务员制度与我国公务员制度的特点比较
- 公务员制度研究的基本内容框架
- 公务员制度研究的基本方法

公务员制度是国家政治与行政系统的重要分支，是国家与政府职能实施的重要载体。理解公务员制度的基本精神、价值内涵及其设计理念，是深化公务员制度建设与实践改革的前提条件，对于促进公共行政体制乃至整个政治体制的改革有着重要的意义。

第一节 摇理解公务员制度

作为国家政治制度与法律制度的重要组成部分，公务员制度是为了适应现代政府职能的发展和管理方式的变化等需要，为实现政府人事管理的科学化、高效化和职业化而建立起来的。

一、公务员与公务员制度

从传统意义上说，公务员是与其他专职服务于国家的机构相对应的，如军队、司法与警察等。为了区别于军事、外交人员等，公务员又被称为“文官”。为此，国家成立专门的机构，即直接受雇于政府内部实体的公共行政组织，将其工作人员的职责与地位同政治、外交使节、军队与警察等区别开来，这些人就是现代“公务员”的前身。

从现代意义上说，公务员是指代表国家从事社会公共事务管理、行使国家行政权力、履行国家公务的公职人员。该词的英语是 [illegible] 或 [illegible] 在有些国家，也被称为 [illegible] 译为“公共雇员”或“政府雇员”；法语为 [illegible] 通常译为“公务员”、“文官”或“公共雇员”。对于“公务员”内涵的理解，通常与公务员所履行的职责与职能有关，因而需要联系各国实际进行具体的分析与解释。

一、公务员的范围及其意义

公务员的范围历来就是各个国家在公务员立法过程中激烈争论的问题之一。对于公务员的理解往往最明显地体现在对公务员范围的不同界定之上，即对公务员的范围作出描述。受历史传统、政治体制、政府模式与执政理念等多种因素的影响，公务员的范围界定和结构组成在各国不尽相同，但大体有三种情形：

一是将中央政府系统中非选举产生和非政治任命的常任官员（上至常务次官，下至清洁工）称为公务员，或称事务官，而不包括政务官（大臣、国务大臣、政务次官）、企事业公务员、地方自治人员和法官。英国及英联邦诸国大致属于这种情形，这也是最小的公务员范围。早在[illegible]年，英国议会通过的《退休金法》（[illegible]）就对公务员的范围作了基本的规定："凡由英王直接任命或持有公务员委员会的合格证书、准予参加公共服务机关工作的；凡其酬金全部由联合王国统一基金或由议会通过的款项中拨付的，均称之为公务员。"尽管该定义只适用于有权领取退休金的编制人员，其他方面并不一定适用，但公务员范围的狭窄由此可知。在英国，实际上受公务员法调整的只是事务官。这是最狭义的公务员范围，所指的是那些通过竞争考试、择优录用产生，不与党派、内阁共进退的政府官员。也可以说，公务员是政府中的"非政治"（[illegible]）分子，其职责就是执行政府的政策。

二是将政府系统中的所有官员统称为"公务员"，包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他文职人员。而把政治任命的高级官员以外的政府部门所有公务员称为"职业公务员"（[illegible]），或者说是具备某些条件和因素、并具有专门知识与特别技能的专家或专业者。这是中等范围公务员的界定，美国、德国等属于这种类型。例如，美国《公务员法》，即《彭德尔顿法》，所调整的范围，就限于职业公务员的范围。

三是把所有国家机关（包括立法、司法、行政三大系统）的工作人员以及公共企事业单位的所有人员，都划入公务员的范围，但区分为国家和地方公务员两种。日本、法国是这种类型的代表。[illegible]年，戴高乐政府颁布了第[illegible]号《关于公务员一般身份》的总统令。该令第一章第一条对公务员的含义及其适用范围有所界定："本法令适用于所有由于被任命担任常设职务而在国家（中央）行政机关中，其附属驻外机关中或公立公益机关中拥有职称官等的人员。凡具有工业或商业性质的公营企业人员不在此列。"在法国，公务员的范围涵盖中央、地区及省（不包括乡镇、自治市）各级公务员。显然，这种类型的公务员界

定范围最大。

尽管西方国家公务员划分的办法、标准等不同，但一个共同点就是，依据产生方式的不同，将公务员分为政务类公务员（[illegible]）与事务类公务员（[illegible]）两大类，其中，事务类（或称业务类）公务员就是政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员，这是公务员的主体，通常也是公务员法的适用范围。

基于历史发展和体制现状的原因，我国公务员范围的界定有着自身的特点。根据《公务员法》的规定，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”。从这种界定来看，只有符合全部三个条件的工作人员，才成为公务员。这三个条件分别是：第一，依法履行公职；第二，纳入国家行政编制；第三，由国家财政负担工资福利。按照这种理解，以下机关除工勤人员以外的工作人员都是公务员：各级中国共产党的机关，各级人大、政协机关，各级国家行政机关，各级人民法院和各级人民检察院，各民主党派机关以及部分社团机关。对比可以看出，原《国家公务员暂行条例》规定的公务员范围较窄，仅限于国家行政机关的工作人员，而中国共产党机关和人大、政协、民主党派机关的工作人员实行参照管理。由于我国党政机关干部队伍是一个有机整体，其从事的都是国家管理或与执政、参政有关的公共事务，均使用国家核定的行政编制，从国家行政费用中支付薪酬，对基本素质与能力有着共同的要求，应由国家立法对其依法管理，并依法保障其权益。因此，《公务员法》对于公务员范围进行重新界定，从一定意义上体现了中国现行政治与行政制度的基本特点。

对于公务员的范围作出明确的界定，并非只是对国家工作人员在数量与规模上的控制，它有着更为深远的意义。一方面，它有利于削减政府管理成本。近年来，各国纷纷对公务员进行普查，其目的在于减少“影子”工作人员的数量，避免公共职能交叉、重叠、错位的现象，从而削减政府的管理成本。另一方面，它还有利于进行公共部门结构调整。可以通过调整部门和职能及其工作人员的重新调配、能力建设和人力资源管理，来提高政府生产力。例如，公务员普查就强调建立详细的公务员档案，如技能、年龄和性别的综合数据，以方便对公共部门及其职能进行绩效考核。这种方法反映了公务员的改革从简单的精简开始转向公共部门生产力的提高。对处于转轨的国家而言，这点尤为重要，其目的在于确立公务员制度的基线，以有利于公共规划和预算。就我国政府体制改革来说，重点应放在确定公务员的范围和规模上，并对公共服务部门的职能进行重新定位，以实现有限政府和有效行政。

公务员的法律地位

在现代民主政府体制中，以高绩效形式持续回应社会需求变化主要依靠的是其公务员系统。[①] 足见公务员在国家与政府体系中的地位与作用。然而，从法律地位来看，各国公务员的地位存在着一定的差异，这种差异既体现了对公务员及其性质认识的不同，也说明了公务员法律地位处于持续的变化当中。公务员的地位意味着这一职业阶层的身份及其保障，也意味着它具有行使国家权力的义务与权利。从法理上看，公务员法律地位的差异典型地体现为英美法系和大陆法系之间的分歧，或者说，体现为“职位制”（[illegible]）和“职业制”（[illegible]）两种不同的职业模式。

在英美法系里，公务员的职责与地位更具从属性，往往采用的是“职位制”模式。当然，这并不意味着在政府决策中公务员的作用不重要。但是，英美法系中的公务员并没有确定其宪政地位，往往受制于当时政府的结构改革，这已经是不争的事实。[②] 在英美法系中，政治与行政的分离显得十分突出。公务员系统中的政治角色和行政角色的区别非常明确，存在着严格的政务官与事务官的分野，即所谓的“两官分途”。例如，在英国，大臣在政治上对部门的公共政策及其效率负责，是随内阁共进退的政府官员；而公务员则为大臣服务并代表其执行公共政策，承担具体的行政执行职能，最终成为“国王的仆人”，公务员和国家的关系更像一种任命关系而非契约关系。从公务员的身份来看，公务员依法拥有的权利与私人企业主根据劳动合同对其职工所拥有的权利之间并没有原则性的区别。从行政法发展的角度来看，其最突出的特点就是，政府行为的有效性由普通法院而不是专门法院来裁定，反映了公私法界限的模糊。美国的情形也大致如此，公法和私法之间并没有严格的区别，同一法院（普通法院）受理各种不同的案件，行政法更多地适用于一般法律原则。在英美型民主制度中，政治化的问题或者公共政策可能出现官僚化支配地位的趋势也非常明显。

---

① [illegible]

② [illegible]

表 员援摇职业制与职位制标准比较①

	职业制	职位制
进入公务员队伍的条件	员援录用之初只能进入初级职位 圆援特定的终身职业需要相应的文凭和（或）教育背景 猿援职业之初，有相应的培训和试用期	员援录用之初也可进入中级职位 圆援特定的终身职业不需要相应的文凭和（或）教育背景，但是特定的职位需要具备相应的技能资格 猿援职业之初，没有相应的培训与试用期
职业发展	确定的晋升制度	没有确定的晋升制度
雇 用	终生雇用	像私人部门一样，是合同雇用，没有终生雇用
薪水制度	法定制度	集体协议 转个人化工资
退休金制度	法定制度	集体协议
劳动立法	就工会参与有关劳动条件等方面的决策有专门的立法	由政府当局与工会之间谈判，在集体协议中确定有关公务员的雇用条件。工会的参与权类似于私人部门工会的参与权

而在大陆法系里，存在着明确的公法与私法之间的界限，公务员关系被视为一种“特别权力关系”（遭[illegible]，因而采用的是“职业制”模式。在德国行政法大师奥托·梅耶（韵[illegible]看来，这种关系是“经由行政权之单方措施，国家就可以合法要求其承担特别的义务……为有利于行政特定目的的完成，使加入特别关系的个人处于更加附属的地位”②。公务员和国家之间的关系是一种契约关系而非任命关系。因此，公务员系统存在着发达的服从、忠诚、无私等行政伦理，政府任何权力的运作绝非独立、自在的。公务员的地位和权利受到一整套特别法即行政法的制约，而不是受普通法的制约，因而存在着严格的公法与私法的划分。政府行政活动只受行政法调整，不受任何私法支配。政府适用公法是原则，适用私法是例外，这点与英美法系正好形成了鲜明的对比。

猿援公务员制度的含义

现代公务员制度最早产生于员怨世纪初的英国，此后美国、法国、德国、意大利等国家纷纷建立，并逐渐发展为世界上最具代表性的人事制度。从历史发展

① 克利斯托福·德姆克等著：《欧盟圆家国公务员制度》，国家行政学院出版社圆[illegible]年版，第员怨页。

② 韵[illegible]

来看，公务员制度是资产阶级在反对封建君主“恩赐官职制”的过程中，在总结资产阶级“政党分赃制”经验教训的基础上逐步形成和完善起来的。随着英国工业革命的结束，工业资产阶级的实力日趋强大，一场改革原有官僚制度、建立常任公务员制度的运动在英国拉开了序幕。公务员制度的建立，是为适应市场经济和资产阶级民主政治发展的需要而产生与发展起来的，它满足了新兴工业资产阶级要求国家机器适应和保护生产力发展的愿望，因而迅即为西方各国所仿效和采用。美国、加拿大等在英国的影响下，分别建立了自己的公务员制度。法国、联邦德国等由于根深蒂固的封建官僚制度，直到二战之后才建立现代公务员制度。日本、意大利则因战前实施法西斯统治，也是直到二战之后才确立现代公务员制度。目前绝大多数国家（包括发展中国家）都纷纷仿效英国或美国，建立了具有本国特色的公务员制度。作为科学的人事管理制度，公务员制度较为有效地克服了以往政府工作缺乏连续稳定性以及效率低下等现象，全面体现了制度运行的公平、效率、法治等价值追求。

公务员制度是公共行政学研究的核心主题之一。从历史发展来看，作为一个国家政治制度的重要组成部分，公务员制度本身就是政治活动的产物，是一定政治背景的发展，也是一定政治统治的需要。因此，公务员制度是“一种政治，是政治制度的一部分”①。所谓公务员制度，就是对行使国家行政权力、执行国家公务的人员等依法进行科学管理的一系列法规体系和管理体制的总称，它是现代民主政治发展和行政管理科学化、专业化、法制化、高效化的基本要求和重要保障。在此意义上说，“公务员制度可以被视为一种制度化结构、规范与程序的体系，其目的在于实现公共服务中人力资源的组织动员”②。作为国家政治与行政制度的重要组成部分，公务员制度包括对公务员义务与权利，分类管理，考试录用，培训，考核，升降与任免，工资、福利与保险，辞职、辞退与退休，申诉、控告与仲裁等一系列具体的制度安排。

二、公务员制度的起源与发展③

任何一项制度的产生，都有其深刻的社会历史原因。要想全面理解制度的价值，必须研究其孕育、产生、发展的历史背景，即其产生的政治、经济、文化等

① 龚祥瑞著：《比较宪法与行政法》，法律出版社 [illegible] 年版，第 [illegible] 页。

② [illegible]

③ 谭功荣编著：《公务员制度比较研究》，重庆出版社 [illegible] 年版，第 [illegible] 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com