GUO JIA
GONG WU YUAN
ZHI DU
GAI LUN

国家公务员制度概论

张鸣 朱侗荣 陈锡安等编著

江苏科技出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

封面设计　徐夏昌

国家公务员制度概论

张　鸣　朱侗荣　陈锡安　等编著

江苏科学技术出版社

国家公务员制度概论

张　鸣　朱侗荣　陈锡安　等编著

出版、发行：江苏科学技术出版社
印刷：南京十四所印刷厂

开本787×1092毫米 1/32 印张13.375 插页4 字数294,000
1988年12月第1版　1988年12月第1次印刷
印数：1—10000册

ISBN 7—5345—0511—9

C·2　　定价：4.30元

前　言

在我国建立国家公务员制度，是党的十三大在改革干部人事制度方面的一项重大决策，也是为实现政治体制改革的目标所采取的一个重要步骤。为配合国家公务员制度的建立和推行，迫切需要广泛宣传国家公务员制度的基本理论、主要内容和特点。为此，我们在综合国内有关文献、资料以及研究公务员制度成果的基础上，编撰了这本《国家公务员制度概论》，供国家行政机关工作人员以及从事这方面理论和实际工作的同志参考。

究本求源，公务员制度的发源地不是别处，而是我们中国。早在商周时期，我国人事制度就形成比较严格的品级结构。汉代官吏的选拔、培训、任用、考课、奖惩、俸禄、退休等方面均有明确的规章制度。从魏晋南北朝实行九品中正制起，直至隋唐，科举兴起，公开招考，平等竞争，这一制度为历代所沿用，直至清末。延至近代，科举制度被西方国家所发现。英国、美国等国先后建立了以公开考试、择优录用为主要特征的近代文官制度。今天，我国建立和推行国家公务员制度既是对我国古代官吏制度和西方文官制度成功经验的汲取，又是在新的历史条件下的改造和创新，由此建立起具有中国特色的现代国家公务员制度。

本书编撰者正是从这一指导思想出发，通过对我国古代官吏制度、西方文官制度以及我国现代干部人事制度的比较研究，结合我国国家行政机关人事工作的自身特点，着重论述了

需要全本请访问 www.ertongbook.com

建立国家公务员制度所要遵循的主要原则及其基本内容。

本书在编撰过程中，力求突出两点：一是中国特色。尽管建立和推行国家公务员制度的理论研究和实践工作尚处于起步阶段，很有必要借鉴和汲取西方文官制度的精华，但我们不满足于停留在一般性介绍或评介国外成果上，而是从我国实际出发，探索体现中国特色的公务员管理体系。二是实用性。理论的价值在于应用。本书既系统介绍国家公务员制度的基本内容，又注意提出国家公务员制度实施过程中的一些主要问题，力求增强本书的实用性，使其对于建立和推行国家公务员制度有所裨益。

参加本书编撰的有：朱佴荣（第一、十一、十七、十九章）、陈锡安（第三、四、十三、十五章）、周广侠（第二、五章）、沙秉昌（第九、十章）、黄兆荣（第十六章）、史晓宁（第十二、十四章）、李韦（第十八章）、陆新（第六、七、八章），最后本书由张鸣、朱佴荣、陈锡安同志负责统稿并审定。

由于时间仓促，加之水平有限，在取材和编撰方面，定有疏漏和不当之处，敬祈各位专家和广大读者批评指正。

编著者

1988年10月10日

目　　录

第一章　导论
　第一节　国家公务员制度的概念……（1）
　第二节　建立国家公务员制度的意义……（12）
　第三节　实行国家公务员制度的条件……（20）
第二章　公务员制度的历史发展
　第一节　中国古代的官吏制度……（25）
　第二节　西方国家的文官制度……（33）
第三章　国家公务员制度的主要原则和管理机制
　第一节　国家公务员制度的基础……（46）
　第二节　国家公务员制度的主要原则……（52）
　第三节　国家公务员制度的管理机制……（61）
第四章　国家公务员管理法制化
　第一节　国家公务员管理法制化的含义……（68）
　第二节　我国人事法制建设的基本情况……（70）
　第三节　国家公务员管理法制化的意义……（75）
　第四节　国家公务员法规的制定与实施……（79）
　第五节　国家公务员管理的法制监督……（85）
第五章　国家公务员管理体制和管理机构
　第一节　外国人事管理体制和管理机构……（93）
　第二节　我国的人事管理体制和管理机构……（102）
　第三节　建立有中国特色的国家公务员管理体制和管理机构
　　……（106）
第六章　国家公务员权利与义务
　第一节　国家公务员权利与义务的含义、特点及其意义…（116）
　第二节　国家公务员权利与义务的主要内容……（120）
　第三节　国家公务员的权益保障……（128）

第七章　国家公务员职位分类制度
第一节　职位分类的概念与结构……（132）
第二节　职位分类制度的历史沿革……（136）
第三节　职位分类的意义……（138）
第四节　职位分类的特点及其原则……（142）
第五节　职位分类的办理程序……（144）
第六节　职位分类的缺陷及其发展趋势……（154）
第七节　公务员的岗位责任制……（155）
第八章　国家公务员考试录用制度
第一节　考试录用制度的历史沿革……（162）
第二节　考试录用制度的意义与原则……（165）
第三节　考试录用的程序……（171）
第四节　考试的种类、方法与内容……（172）
第五节　考试的基本要求……（177）
第六节　考试录用的主管机构……（178）
第九章　国家公务员考核制度
第一节　考核的目的和意义……（180）
第二节　考核的原则……（185）
第三节　考核的内容……（189）
第四节　考核的方法……（192）
第十章　国家公务员奖惩制度
第一节　奖惩制度的意义和功能……（202）
第二节　奖惩制度的原则……（206）
第三节　奖惩制度的实施……（209）
第十一章　国家公务员职务升降和任免制度
第一节　国家公务员职务升降的地位和作用……（216）
第二节　各国公务员职务升降制度比较……（221）
第三节　国家公务员的晋升……（234）
第四节　国家公务员的降职……（238）
第五节　国家公务员职务的任免……（240）

第十二章　国家公务员培训制度
第一节　培训制度的意义……（252）
第二节　培训的性质和原则……（258）
第三节　培训的内容和形式……（261）
第四节　培训网络建设……（268）
第五节　培训工作正规化、法制化……（271）
第十三章　国家公务员转任与回避制度
第一节　转任制度的含义与作用……（276）
第二节　转任制度的原则……（278）
第三节　转任的条件和方式……（283）
第四节　岗位轮换制度的主要内容……（285）
第五节　回避制度的意义和规定……（289）
第十四章　国家公务员工资福利制度
第一节　工资制度的职能……（295）
第二节　工资制度的沿革……（299）
第三节　确定工资的原则和依据……（302）
第四节　现行工资制度改革……（308）
第五节　福利制度……（315）
第十五章　国家公务员辞职辞退制度
第一节　辞职与辞退的含义……（323）
第二节　辞职辞退制度的理论依据……（326）
第三节　辞职辞退制度的意义……（332）
第四节　辞职辞退制度的内容……（335）
第五节　辞职辞退制度的保障……（338）
第十六章　国家公务员退休退职制度
第一节　退休退职的概念和意义……（343）
第二节　退休退职制度的沿革……（348）
第三节　退休退职制度的主要内容……（355）
第四节　退休退职国家公务员的安置管理……（370）
第十七章　国家公务员申诉控告制度

第一节　建立国家公务员申诉控告制度的意义…… (367)
第二节　国外公职人员和我国国家机关工作人员申诉控告制度的概况…… (374)
第三节　国家公务员申诉控告制度的内容…… (382)
第十八章　国家公务员人事监察制度
第一节　人事监察在整个公务员管理中的地位和作用…… (386)
第二节　我国古代官吏监察和外国人事监察制度…… (388)
第三节　我国建国后人事监察制度的沿革及其恢复建立的意义
…… (393)
第四节　国家公务员人事监察部门的职责和权限…… (396)
第五节　健全和完善国家公务员人事监察制度…… (399)
第十九章　国家公务员的素质
第一节　国家公务员素质的含义及其作用 …… (403)
第二节　国家公务员素质的基本内容 …… (405)
第三节　国家公务员提高素质的途径 …… (415)

第一章　导　论

党的十三大报告明确指出："当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。"在我国建立国家公务员制度，这是党中央在改革干部人事制度方面的一项重大决策，也是我国政治体制改革中的一个崭新课题。

第一节　国家公务员制度的概念

所谓国家公务员制度，是由国家政权机关制定法律和规章，由国家行政机关对行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理的法律和制度的体系，它包括公务员权利义务、职位分类、考试录用、考核奖惩、职务升降、任免、培训、转任、工资福利、退休退职、人事监察与管理机构等各项管理制度和管理体制。正确认识和理解国家公务员制度的概念、性质和内容，必须首先弄清"国家公务员"的概念。

一、"公务员"一词的由来

"公务员"一词是外来语。最初是译自英文的civil service（或civil servant）一词。对这个词，中文的译法不一样，有的译为"文官"或"文官制度"，有的译为"公务员"或"公务员制度"。这些译法尽管不同，但其基本含义是相同的。

在英文中，civil servant一词的原意是"文职服务员"

需要全本请访问 www.ertongbook.com

或者“文职仆人”。我国有些学者将其译为“文官”，这种译法并不确切。因为，无论在中国封建社会，还是在其他资本主义国家里，“官”是社会上的特殊人物，享有老百姓所没有的许多特权。这些人往往是两种身份、两副面孔，即在君主或政府首脑面前他们是仆人，而在老百姓面前他们又是官吏。例如，在中国封建社会，大小官吏都是侍候皇帝的奴仆，对皇帝来说，他们是仆人，但对老百姓来说就变成了统治者，是社会上的特殊人物。这些人有自己的服装，称“官服”；有自己的住宅，称“官邸”；有自己的语言，称“官话”，所以，老百姓把这部分人叫做“官”。西方国家的公职人员并非都是“官”，比如美国文官的范围包括上至常务次官，下至清洁工的各层各类职务，只有文官中的上层分子才是名副其实的“官”。因此，还是“公务员”或“文职服务人员”的译法更为贴切。现在，我国书籍中在翻译 civil servant一词时，一般译为“公务员”，而将 civil service一词译为“公务员制度”。

“公务员”、“文官”的概念，在苏联和东欧社会主义国家都不使用，而普遍使用这一概念的主要是发达资本主义国家。

在西方国家，公务员一般是指不与内阁共进退，需经过公开竞争考试，一经择优录用无过失就长期任职，并具有一定职级的中央和地方政府中的文职工作人员。它主要包含这样三层意思：其一，公务员是根据国家法律或法令的规定，通过一定法定程序而选拔任用的人员。公务员与国家的关系不是契约关系，不同于私营单位和雇员的关系，一般实行常任制。其二，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。其三，公务员最显著的特点是他代表国家处理国事、行使权力，因而必须依法办事。

由于各国社会历史和经济文化发展的差异，所使用的公务

员概念的内涵和外延也不完全相同。有的国家公务员的范围较广，有的国家公务员的范围较窄。我们可以把各国对公务员范围的划分方法，分为广义和狭义两种。

广义的公务员，是指把从中央到地方的政府系统工作人员，立法、司法、检察机关、军职人员以及在公共企事业单位的正式人员，全部称作公务员。在这方面具有代表性的国家就是法国和日本。

在法国，把国家机关工作人员统称为“公务员”，分为两大类：一类是不适用公务员法的公务员，主要指议会工作人员和司法部门的法官、军事人员以及工商业性的国家管理、公用事业和公立公益机构的人员。另一类是适用公务员法的公务员，是指在中央政府以及所属的驻外机构或公立公益机构的各级部门中正式担任专职的人员。比如中央各机关从事国家管理事务的常任官员。法国在第二次世界大战前海外有很多属国属地，第二次世界大战后，各属国属地虽然纷纷独立，但这些国家和地区的政治制度多数却仍效仿法国，比如非洲的象牙海岸、摩洛哥、几内亚、突尼斯；亚洲的黎巴嫩等。这些国家的公务员范围，都和法国相类似。

在日本，公务员这一概念不仅适用于资格任用制的公务人员，也通用于公选任职的公职人员。在国家和地方的政府机关、公共团体中，凡是从事公务者均称为公务员。根据有关公务员法，日本又把公务员分成两种：一种是“国家公务员”，指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院及国营企事业等单位供职的所有人员；另一种是“地方公务员”，指在地方政府机关、立法机关、法院和地方政府经营的企事业单位供职的所有人员。无论是国家公务员还是地方公务员都有“特别职”和“一般职”之分。所谓特别职公务员，是指经公众选举

或议会表决任职的政府官员，主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官、检察员、内阁法制局长官、政府次官、任职须经选举或国会两院或一院议决或同意的职员、驻外大使等政府代表审判官及法院的其他官员、国会职员、防卫厅职员、公共事业职员等。除此以外的公务员属于一般职，包括上至事务次官，下至各官厅的清洁工在内的各级各类职务人员。一般职公务员统称职员，即通常意义上的文官。《国家公务员法》，只适用一般职公务员，不适用于特别职公务员。

狭义的公务员，是指先将公务员限定在政府系统内，然后将选举产生和政治任命的官员排除在外，即公务员就是指政府中事务次官以下的所有工作人员，一般称事务官或常任文官。最典型的国家就是英国和美国。

英国是世界上最早形成文官系统的西方国家，所以它影响了世界上许多国家。尤其是在第二次世界大战前，英国有很多属国属地，各属国属地先后独立后，文官制度仍沿用着英国本土的规定和原则。比如亚洲的印度、巴基斯坦；大洋洲的澳大利亚、新西兰；非洲的加纳、阿尔及利亚、南非等，这些国家文官的范围，基本上和英国相类似。

按照英国规定，文官就是指政府行政部门中除去政务官以外的所有工作人员。这些人中不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官，也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方工作人员，更不包括法官和军人。因此，英国的文官，就是指所有不与内阁共进退，一般需经过公开竞争考试，择优录用且无过失即可长期任职的文职人员。

在美国，一般称公务员为政府雇员，有时也称文官。美国的文官分为两种：一种是大范围的文官，是指和军人（武官）

相区别的所有联邦政府雇员。包括总统、州长、市长等民选人员，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所有文职人员。唯有立法部门的参议员和众议员、司法部门和法官以及国会雇佣的人员不属文官。另一种是小范围的文官，是指选举和政治任命产生的高级官员以外的政府部门的文职人员，即职业文官。但其范围比英国的“常任文官”包括的人员更广泛，它还包括公共事业单位的人员和政府经营的企业单位的管理人员。

综上所述，可以看出两点：第一，大多数国家，公务员的范围往往大于公务员法的适用范围，公务员法只适用于部分公务员，即只适用于“一般职”（事务类）公务员。从一定意义上讲，公务员范围与公务员法适用范围相一致的划分，其目的是解决管理问题；公务员的范围大于公务员法适用范围的划分，其目的是解决身份问题。比如《日本国家公务员法》规定：“政府不得对一般职和特别职以外的工作人员的劳动发给工资和报酬”（《各国人事法规选编》谭健主编）。在这里，公务员这个概念只是说明这些人都是由政府支付工资的公职人员，以区别于私营单位招雇的工作人员，其目的在于说明身份问题。第二，尽管各国公务员的范围宽窄不一，但适用公务员的范围却基本相同。比如英国的“常任文官”、美国的“职业文官”、日本的一般职公务员、法国两类公务员中的第二类公务员。可见，各国政府行政部门中除政务官以外的所有工作人员，是公务员的典型范围。

二、我国“国家公务员”概念的提出

1987年10月25日，赵紫阳同志在党的十三大政治报告中第一次明确地提出了我国“国家公务员”这一概念，标志着我国

的人事管理已经进入了一个崭新的阶段。

1．“干部”概念的缺陷

“干部”这一概念最早出现于法语中，随后才在英、德、日、俄语中引用，我国是从日语中引来的。

在我国，早在革命战争年代，我们就把在党和人民军队以及革命根据地内担负一定公职的人员（勤杂人员、战士和工人除外）统称为“干部”。新中国成立后，我们一直沿用“干部”这个概念，并在逐步建立全国高度集中统一的政治、经济管理体制的同时，也相应地形成了高度集中统一的干部人事管理体制和管理制度，即采用管理党政干部的单一方式对所有“干部”进行管理。在革命战争年代，由于我们党还没有取得领导国家的权力，干部队伍内部比较简单，因而管理方式不宜过于复杂，实行分类管理干部也就显得并不重要。在解放初期，因为社会政治亟待整顿，经济亟待恢复，党和国家需要采取高度集中的领导体制来巩固新生的革命政权，因而，干部人事管理采取集中统一的体制和方式也是必要的。但是，在社会主义改造基本完成以后，在发展社会生产力已经成为我们党和国家的主要任务的情况下，干部队伍日益庞大、分工日趋细致，这种管理体制和管理制度就不相适应了，并且越来越暴露出种种明显的弊病。其中突出的是“干部”概念含义不清、干部队伍庞杂、缺乏科学的分类。

我们通常所说的“干部”和“干部队伍”，是个包罗万象而含义模糊不清的概念。在我国目前两千七百多万“国家干部”中，不仅包括党的机关工作人员，国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关工作人员，还包括群众团体工作人员、企业、事业单位的管理人员和各种专业技术人员，等等。甚至出现了处级和尚、厅局级教授等不合理现象。可以说，凡吃

国家商品粮，拿国家工资的人员，除了工人，都是“国家干部”。近年来，我国政治学界对干部的概念和分类进行了研究，出现了三种不同的意见：第一种意见认为，干部应只限于全民所有制单位（包括全民所有制派到集体所有制单位）中各方面的领导成员；第二种意见认为，干部应限于党政机关（包括群众组织、人民团体）工作系统中直接工作人员（不包括工勤辅助人员）和全民所有制单位中的管理人员；第三种意见主张用有明确的内涵和外延的词，比如“政府工作人员”、“政党、团体、企事业单位领导成员”等来取代“干部”一词，干什么就叫什么。以上三种意见，虽然都在一定程度上说明了“国家干部”的部分内涵，但仍然不能明确“国家干部”确切的内涵和外延。对于如此笼统的“干部”概念，实际上根本无法反映各种职业的工作性质和业务特点，势必形成以同一模式去管理不同的对象的管理体制。这样，一方面强化和助长了早就应该破除的封建主义的“官本位”观念，另一方面，促使各类人员竞向党政机关流动，形成机关人员膨胀、机构臃肿和人浮于事，其直接结果是造成了相当程度的管理无序、缺乏活力和效率低下。

2．引进新概念的必要性

在我国，要实现人事管理的科学化、现代化，着眼点应针对“干部”概念的缺陷，对现有“干部”队伍进行合理的分解，区分各种不同类型的人员，重新界定其基本概念，从而建立起各具特色的科学的分类管理制度。

实现这一改革，既不能全面出击，也不能一开始就面面俱到，必须选准干部人事制度改革实行科学分类管理的突破口。鉴于数百万政府工作人员不仅在干部队伍中占有较大的比重，而且承担着行使国家行政权力、执行国家公务的重要职责，首

需要全本请访问 www.ertongbook.com