第一章

公务员制度概述

公务员制度是适应现代国家行政管理的需要，在19世纪后期产生并为当今世界各国广泛采用的一种法制化、科学化的政府人事制度。

现代公务员系统庞大而复杂，保持公务员系统稳定、有序地运转需要各种规则。这些规则制约着公务员行为的各个方面，构成了一套完整而严密的规范体系。国家对公务员进行管理的各种规范的总和就是公务员制度。

第一节　公务员的涵义与范围

国家公务员通常是指代表国家从事社会公共事务管理、行使国家行政权力、履行国家公务的人员。由于世界各国政治制度和社会历史、文化背景的差异，其公务员概念的内涵和外延也不尽相同。

一、国外公务员的涵义与范围

“公务员”是外来语。我国历史上一直称文官，解放后称干部；现在国外有的称文官，有的称政府雇员，有的称公务员。不同的国家，公务员的内涵和外延也不相同。

在英国，公务员被称为 Crown Servant，直译为王室员役；又称 Civil Servant，Civil Service，civil 意为文职的，servant 本义为佣人、仆人，引申义为服务员。英国是君主立宪制国家，其政府工作人员名义上都被视为国王的仆人，所以 Civil Servant 一词带有一定的封建色彩。 Civil Service 是文官的总称，亦谓文官制度，以往的译法有文官、公务员、公职人员、公务人员，其范围在1859年《年老退休法》中规定为：“凡由英国国王直接任命或持有文官事务委员会的合格证书，准予参加文职

需要全本请访问 www.ertongbook.com

机关工作的。”“凡其酬金全部系自联合王国统一基金或由议会通过的款项中付给的。”现在，英国文官所包括的范围比较大，上自政府各部的常务次官，下至政府机关中的清洁工，但不包括政务官、企业、事业部门的文职人员、地方自治机关工作人员、法官和通过选举产生的官员。总之，文官是所有不与内阁共进退，一般需经过公开竞争考试，择优录用，没有过失可以长期任职的文职人员。这些人又称“常任文官”。

美国的公务员称 Government Employee，汉译为政府雇员，其词义具有比较鲜明的资产阶级雇佣色彩。它包括国家行政部门的所有职员，但不包括立法机关的议员和国会雇佣的工作人员，司法机关的法官等也不属于公务员。美国通常将除政治任命之外的政府部门的所有文职人员称为“职业文官”，其范围与英国的“常任文官”大致相同。美国的这个定义体现了典型的三权分立制的法制原则。

法国从事国家行政事务管理的人员称 Functionaire，意为公务员。这是继承了罗马法的传统，根据公务与私务、公法与私法的区分而来，将国家行政事务称为公务，将从事国家行政事务管理的人员称为公务员。广义上的法国公务员包括三部分人：中央和地方行政机关中不通过选举和政治任命的正式工作人员，公共企业、事业单位中的工作人员。严格意义上的公务员只包括《法国公务员总法》中规定的中央和地方行政工作人员，不包括公共企业、事业单位中的工作人员。

德国的公务员称为联邦官员，又称联邦公务员，共分为两类：一类是一般职公务员，即适用《德意志联邦共和国官员法》的行政工作人员，其中绝大部分是职业文官；一类是特别职公务员，即政务官员，如政府总理、部长、国务员等。

日本的公务员在第二次世界大战前称文官，战后改称公务员。日本公务员分为国家公务员和地方公务员两类。凡由中央机关主持考试、录用和管理，在中央政府的机构中任职，由国库支付工资的，是国家公务员；凡由地方自治体主持考试、录用和管理，在地方自治体机关中任职，由地方财政支付工资的，是地方公务员。无论是国家公务员还是地方公务员，都分为特别职和一般职。特别职是指通过选举和政治任命的官员，其中包括政务官、法官以及在立法和司法部门工作的其他人员，不适用《日本国家公务员法》；一般职的范围相当于美国的职业文官，适用《日本国家公务员法》。

通观世界各国的公务员制度，公务员的范围可以归纳为三种类型：

第一类是小范围，仅指中央政府系统中非选举产生的和非政治任命的事务官或常任文官，英国及英联邦国家均为此类，如印度、巴基斯坦、澳大利亚、马来西亚。

第二类是中范围，指中央政府系统中所有的公职人员，包括政务官和事务官。美国、德国、加拿大、菲律宾、韩国、泰国均属这一类型。美国文官广义上指与军人

相区别的所有政府雇员。狭义的职业文官概念，其范围也比英国的常任文官广泛，它包括除政府机关工作人员之外的公共事业单位和政府经营的企业单位的管理人员。

第三类是大范围，包括从中央到地方的政府机关的公职人员，除议员之外的国会工作人员，法官，检察官，国有企业、事业单位的工作人员。日本、法国属于这一类型。总而言之，尽管各国公务员的名称、涵义不同，范围大小不一，但它们有一个共同点：适用国家公务员法的人员基本上都是政府系统的事务官，即非选举产生和非政治任命的政府工作人员。

二、我国公务员的涵义与范围

根据我国《国家公务员暂行条例》的规定，我国公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。对于这一概念，可以从三个方面理解：

1. 国家公务员的身份一旦确立，即与国家形成了一定的权利和义务关系，国家公务员在执行职务、履行职责时，不是代表个人，也不是代表一个集团，而是代表国家行政机关行使国家行政权力；

2. 公务员的工作性质是执行国家公务、实施行政管理活动、科研活动、教育活动等；

3. 公务员执行公务时必须按照国家的法律、法规办事，不能自行其是。

我国国家公务员的范围包括：依法由选举产生或由人民代表大会批准任命的各级政府的组成人员和各级政府机关中除工勤人员以外的其他非选举产生和任命的工作人员。其中，各级政府组成人员称为领导职务，其产生和任免依照国家有关法律规定办理，不适用《国家公务员暂行条例》的有关规定；其他人员称非领导职务，适用《国家公务员暂行条例》。

第二节　我国公务员制度形成的背景与过程

一、背景

建立国家公务员制度，是我国经济体制改革深入发展的客观需要，是形成高效、廉洁、科学的现代行政管理体系的必要条件，是我国干部人事制度长期实践的经验教训的历史总结，是我国政治体制改革的一个有机组成部分。其形成，有着深刻的社会历史背景。

1.我国经济体制改革的深入发展，提出了实行公务员制度的客观要求。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，但是，仅仅进行经济领域的改革而不改革原有的建立在计划经济基础上的高度集中的经济管理体制和行政管理体制，市场经济体制的建立和社会的进一步发展必然会受到严重阻碍。因此，深化经济体制的改革，就必须进行政治体制的相应改革，必须大力精简行政机构，转变政府职能，使之适应市场经济的需要。而政府能否形成廉正、高效、科学的运转机制，归根结底要取决于政府工作人员的素质。因此，建立法制化的公务员管理体制，从制度上保障公务员的优化、廉洁，是我国经济体制改革深入发展的客观要求，是我国政治体制改革必不可少的一个组成部分。

2.邓小平同志关于我国政治体制改革的构想，为建立公务员制度提供了思想指导。我国现行的干部人事制度，已经不能适应建设社会主义市场经济体制的需要。现行人事制度是在革命战争年代的干部制度基础上形成的，其特点是无论党政机关还是企业、事业单位的管理人员、技术人员、学校教师、科研人员、医生护士、运动员、演员，统称为“国家干部”，使用同一种方式进行管理。这一制度适应了高度集中的政治体制和计划经济模式的需要，但是随着改革的深入发展，其弊端也越来越明显，主要表现在：管理方式过于集中和单一，不利于人才脱颖而出；缺乏严格的责任制，干好干坏一个样；能上不能下，干部队伍缺乏生机与活力；管理制度不健全，不能实现依法管理。邓小平同志早在 1980 年中共中央政治局扩大会议上的讲话《党和国家领导制度的改革》中就指出：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。”“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力,脱离实际,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守成规,机构臃肿,人浮于事,互相推诿,以致官气十足,动辄训人,打击报复,压制民主,欺上瞒下,专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。邓小平同志对此进行了深刻的解剖：“官僚主义是一种长期存在的、复杂的历史现象。我们现在的官僚主义现象，除了同历史上的官僚主义有共同点以外，还有自己的特点，既不同于旧中国的官僚主义，也不同于资本主义国家中的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本

来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。官僚主义的另一病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以致事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺，扯不完的皮。还有，干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下。这些情况，必然造成机构臃肿，层次多，副职多，闲职多，而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此，必须从根本上改变这些制度。”“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以致对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际上解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”

鉴于上述情况，邓小平同志明确提出“要打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”，并强调干部人事制度改革的“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类领导干部职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定”；要进行“认真调查研究，比较研究，比较各国的经验，集思广益，提出切实可行的方案和措施”。邓小平同志的论述一针见血地指出了进行干部人事制度改革的原因、内容和方法，为我国建立公务员制度提供了坚实的思想理论基础和明确的指导方针。

3. 建国后干部人事制度建设的经验教训为公务员制度的实施提供了借鉴。我国的行政人员管理制度是建国后逐步建立和发展起来的，它反映了一定历史阶段的情况和要求，也经历了曲折的发展过程。

总结建国后人事管理法制建设的历程，应该清醒地看到，我国人事法制建设的基础是相当薄弱的。四十年来，受“党管干部”指导思想的束缚，我国的人事管理制

需要全本请访问 www.ertongbook.com

度中，由全国人大和中央政府制定的法律、法规屈指可数，而由中共中央发布的决定、通知等政策性文件占绝大多数。在人事制度建设中，以党的政策代替法律的现象十分突出，人大、政府的人事立法权、管理权在很大程度上由党中央代替行使。因此，我国的人事管理工作一直未能真正走上法制轨道。其具体表现是：

(1)法规陈旧，不能适应新形势需要。到 20 世纪 90 年代初，我国人事管理中还有一些法规制定于 50 年代，时过境迁，其中的一些内容已经不能适应现实的需要，亟待修订或重新制定。

(2)缺乏人事管理的基本法规。我国虽然颁布了众多人事管理的法规，但多数是就某一类或某一个具体问题而制定的，并且散见于宪法、法律、法规中，有的是政策性文件，还没有上升为法律，这就使不同法律文件之间难以配套，互相脱节，甚至出现矛盾。

(3)人事管理各环节的单行法规不完整、不衔接。例如，有关吸收、录用、分配、工资、福利的法规、文件较多，而关于培训、交流、回避、监督方面的法律文件很少，甚至没有。这就使干部管理工作缺乏系统性、科学性。

由于人事管理缺乏严密的行政法规和内在的约束机制，政府机关就难以实现高效、廉洁的行政管理。干部以权谋私、任人唯亲、贪赃枉法的腐败现象就难以禁止。这些问题是我国人事行政立法工作中亟待解决的重大课题。

二、过程

《国家公务员暂行条例》从酝酿起草到颁布实行，主要经历了调研准备、试点运行、推行实施、健全完善四个阶段。

1. 调研准备阶段(1984～1989 年）。该阶段主要以研究、草拟法规为工作重点。为落实小平同志指示，1984 年下半年，中央决定加强干部人事立法，将干部的升迁、选拔、考核、奖惩等环节用法律规定下来。1984 年 11 月，中央组织部和劳动人事部开始组织力量进行相关法规的研讨起草工作。 1986 年底，中共中央决定成立政治体制改革研讨小组，下设有干部人事制度改革专题组。该专题组按照公务员制度的特点、普遍原则和我国的实际情况，对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改，并更名为《国家公务员暂行条例》。国家公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容，在中共十二届七中全会上讨论通过；1987 年党的十三大作出了在我国建立国家公务员制度的决策，1988 年召开的七届全国人大一次会议提出要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”，并决定组建国家人事部，由人事部具体负责此项工作。

2. 试点运行阶段(1989～1993 年）。1989 年 5 月，经国务院批准，将《国家公

务员暂行条例》第 16 稿印发国务院各部门和各省、市、自治区、计划单列市征求意见。人事部根据全国各地和国务院各部门的意见，对“条例”进行了研究修改，形成了第 17 稿、第 18 稿。为了验证《国家公务员暂行条例》的可行性，探索推行公务员制度的经验，从 1989 年开始，首先在国务院的六个部门，即审计署、海关总署、国家统计局、国家税务局、国家环保局、国家建材局进行试点。这期间，除工资制度以及与之相配套的人员分级等未进行外，职位分类、人员录用、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的运转。 1990 年后，哈尔滨和深圳两市相继进行了地方行政机关推行公务员制度的试点工作。试点工作的实践进一步完善了条例的内容。1992 年 5 月 12 日，国务院第 103 次常务会议讨论并原则同意了人事部《关于建立和推行国家公务员制度的汇报提纲》和《国家公务员暂行条例草案》；随后，中共中央政治局常委会、政治局全体会议先后召开会议，听取了有关汇报，原则同意《国家公务员暂行条例》的内容和实施的设想。

3. 推行实施阶段(1993～1999 年)。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》，并于 1993 年 8 月 14 日公布，规定自 1993 年 10 月 1 日起施行。之后，国务院召开会议，对公务员制度的推行工作作了部署，提出“争取用三年或更多一些时间在全国基本建立起公务员制度，然后再逐步加以完善”。同年，国务院又制定了《国家公务员制度实施方案》(国发〔2003〕78 号)作为制度推进的依据。到 1998 年底，国家公务员制度入轨工作基本到位，有中国特色的国家公务员制度在中央和省、地(市)、县、乡(镇)五级政府机关基本建立。

4. 健全完善阶段(1999 以后)。1998 年的政府机构改革，进一步转变了政府职能，为逐步建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，建设高素质、专业化的公务员队伍，奠定了良好的基础。 2002 年党的十六大提出，要改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，为新世纪公务员队伍建设和制度建设指明了方向。2003 年 5 月 23 日召开的中央政治局人才工作会议，提出要大力实施人才强国战略，着力建设党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才三支队伍，为全面建设小康社会提供坚强的人才保证等。这些要求进一步明确了公务员队伍建设和制度建设的方向。

《国家公务员暂行条例》从起草到公布实施，是不断贯彻和落实邓小平同志关于干部人事制度改革思想，不断探索将科学的人事管理理论同中国实际相结合的过程，也是集中各方面智慧不断改进完善的过程。它的实施，对于增强政府机关工作人员的政治责任感和法制观念，促进廉政建设、提高行政效率，对于实现人事管理的科学化、法制化，都有积极的、现实的意义。

第三节　公务员制度的基本原则

一、国外公务员制度的基本原则

国外公务员制度的基本原则主要有以下内容：

1. 法治原则。首先，国外许多国家都有健全的公务员法规体系。除英国外，西方各国都有专门的公务员总法规或基本法，对公务员的身份、地位、权利、义务等内容作了详细规定，并根据公务员总法的基本原则制定了各种单项法规，形成了比较完备的法规体系。其次，国外许多国家均规定公务员只对法律或法定职权负责。文官行使权力、执行公务，都必须有法律依据，严格按照法律办事。其行为如果超出法律授权范围或违反法律规定，将受到严厉的处罚。

2. 平等、公开原则。平等原则是国外公务员制度的一项普遍原则。各国公务员法一般都规定了公民不分性别、种族、出身、党派、宗教、家庭背景，均有平等参加国家公务员录用考试，在平等条件下竞争和被择优录用的权利。《日本国家公务员法》规定："国民不分民族、信仰、性别、社会身份、政治见解和政治所属关系，在本法面前一律平等。"德国法律规定，所有公民"依照法律规定担任官职的权力一律平等，不得有任何歧视和差别"。美国 1978 年通过的《文官制度改革法》规定："保证人人机会均等。"许多国家还对阻挠公民实现平等权利规定了进行处罚的条款。

公开是国外公务员制度的又一原则。西方国家法律规定，公务员的考试录用必须公开进行。报纸、电台、电视台要公开发布招考消息，以便更多的人获悉，从而使国家能够在更广泛的范围内选拔人才。同时，公务员的录用也应公开，以便接受公众的监督，防止营私舞弊现象的发生。

3. 竞争择优原则。竞争考试、择优录用是国外公务员制度形成的标志之一，也是目前国外录用公务员的主要方式。为了保证能够选拔优秀人才进入政府机构，国外对考试的资格条件、考试种类、考试方式、内容、程序，主管机关、录用办法等问题都作了严格规定。

4. 功绩制原则。国外许多国家均强调公务员晋升应以工作实绩为依据。德国《公务员资历条例》第一条就规定实行功绩制原则："公务员的录用、任用、授职、提职、晋升只能根据公务员的资格、胜任工作的能力和工作成果来决定"；"工作成绩就是按照工作要求对公务员的劳动成果所作的评定"。《美国文官改革法》规定："工作成绩良好者继续任职，工作成绩不好者必须改进，工作达不到标准者解职。"其他西方国家也有类似的规定

5. 政治中立原则。政治中立原则是国外公务员制度形成的标志之一，也是现在国外公务员制度最重要的原则之一。为了保证政府工作的连续性和稳定性，国外都明确规定常任文官必须在政治上保持中立。《美国文官法》规定：“政府公务员在政治上必须采取中立态度，禁止参加竞选等政治活动。”《日本国家公务员法》规定：“公务员不得为谋求政党和政治目的接受捐款及其他利益，不得以任何方式参与上述行为。”“不得作政党或其他政治团体的负责人、政治顾问或有同等作用的成员。”

二、我国公务员制度的基本原则

公开、平等、竞争、择优四项原则是我国公务员制度的最基本的原则。这些原则相互联系、不可分割，贯穿于国家公务员制度的各个环节中。

1. 公开原则。公开原则是社会主义民主政治制度在公务员制度上的具体体现。实现公开原则的根本目的在于保障公务员制度的公正和平等，防止营私舞弊，促使优秀人才脱颖而出。公开原则在我国公务员制度中表现在以下几个方面：(1)公务员录取考试公开进行。《国家公务员暂行条例》规定，国家行政机关录用主任科员以下非领导职务的国家公务员，要进行公开考试。考试公告必须写明考试的职务名称、责任、待遇、报考资格、考试的科目、时间、地点，并通过传播媒介广而告之，考试成绩也必须公开，以接受社会监督。(2)公务员的考核公开，对领导职务公务员的考核可进行民意测验或民主评议，对所有公务员的考核结果应书面通知本人。(3)公务员职务升降、任免、奖励公开进行；对公务员的行政处分应以书面形式通知本人。(4)凡涉及公务员的政策、法规均应公开，以使公务员清楚了解有关国家政策法律精神。

2. 平等原则。平等原则是公民在法律面前一律平等的宪法原则在国家公务员制度中的具体体现，没有平等的法律地位，就不会有公平合理的竞争，也必然达不到择优的目的。我国公务员制度的平等原则主要表现在以下几个方面：(1)公务员在国家公务员法规面前一律平等。公务员依国家公务员法的规定，平等地享有权利、履行义务。当公务员的合法权益受到侵害时，可以请求有关国家机关予以法律保护；当公务员违法犯罪时，要平等地受到法律的追究和制裁，不允许有任何特权存在。(2)我国公民均有平等的权利和机会申请报考国家公务员，在平等的条件下竞争，在平等的条件下被择优录用。

3. 竞争原则。在国家公务员制度中引入竞争机制，是国外公务员制度的惯例，也是我国改革开放、建立社会主义市场经济体制的实际需要。公务员制度实行竞争原则，有利于吸收优秀人才进入公务员队伍，有利于激发公务员的进取心和创

造性。通过竞争，可以克服公务员论资排辈、不求有功、但求无过、安于现状、得过且过的惰性，提高每一个公务员的责任心和工作积极性，为大批优秀人才的脱颖而出创造必要的机会和条件。

4. 择优原则。竞争与择优是密不可分的，实行竞争的目的是择优汰劣，而择优汰劣目标的实现则必须以竞争为手段。在竞争的基础上，择优录取和使用公务员，不仅有利于提高公务员的素质，优化公务员队伍，而且有利于实现科学的、高效率的行政。我国公务员制度的择优原则主要体现在两个方面：(1)择优录用。录用公务员以考试成绩为主，按照德才兼备的标准优胜劣汰。 (2)择优晋升。国家公务员的晋升依据工作效果、考核成绩和工作能力等方面的标准，实行择优原则。对德才兼备、工作实绩和能力特别突出者，可以越级晋升。

上述四项原则是我国公务员制度的基本原则，它们互相联系，不可分割，贯穿于国家公务员制度的各个环节之中,因此,被列入《国家公务员暂行条例》的《总则》中明确加以规定。此外，我国公务员制度还具有其他一些原则，如法制原则、民主原则、德才兼备原则、实绩原则、为人民服务原则、稳定原则、物质保障原则等，在《国家公务员暂行条例》的各章中都有具体的体现，也是我们应当坚持的原则。

在国家公务员制度中坚持贯彻公平、平等、竞争、择优的原则，已为世界各国人事管理的成功实践所证明，也是我国人事管理历史经验教训的总结。我国长期使用的‘ 内招 ”‘ 子女顶替 ”‘ 以工代干 ”,直接吸收录用大中专毕业生和安置军队转业干部等干部录用方式，缺乏公开、具体、明确的录用标准和规范，领导个人好恶往往起决定作用。这一方面使多数公民没有进入国家行政机关工作的机会，将许多优秀人才排斥在公务员队伍之外；另一方面，很难对录用人员进行全面客观的考查，使一些不能胜任行政管理工作的人进入国家行政机关，造成行政机关的人员素质不高、效率低下、官僚主义严重。实行公开、平等、竞争、择优原则,有利于铲除任人唯亲、营私舞弊的陋习，维护和保障宪法赋予公民参与国家管理的权利，对于提高公务员队伍的素质、提高政府工作效率都具有重要的意义。

第二章

公务员的义务与权利

公务员的义务与权利是公务员制度的核心内容。用法的形式对公务员的权利与义务作出明确具体的规定，旨在规范公务员同国家之间的法律关系，确定公务员对国家应承担的工作任务和职责，确认公务员履行义务应得到的合法权益及其保障条件，为国家实现对公务员的科学管理提供基本的依据。

第一节　公务员义务与权利的涵义、特点和法律规定形式

公民的权利与义务是法学理论中的一对基本范畴。所谓公民的权利，是指法律对公民能够作出或者不能够作出一定行为的许可和保障。由法律确认、设定的公民权利才受到法律的保护，没有法律的确认，便没有法律上的权利可言。所谓义务，是指法律规定公民必须履行的某种职责，表现为负有义务的公民必须做出一定行为或不得做出一定行为。否则，就要受到法律的制裁。这种约束和限制是以国家强制力保障其履行的。

国家公务员的权利和义务与一般公民的权利和义务既有联系，又有区别。它基于宪法规定的公民的权利和义务，又有自己不同的内容和特点。作为国家公民，公务员享有法律赋予公民的各项权利和义务；作为国家公务员，因其职业需要又有自己特殊的权利和义务。

一、公务员权利与义务的涵义

所谓公务员的权利，是指国家公务员在履行法定职责、执行国家公务的过程

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中，能够做出一定行为，要求他人做出某种行为或抑制某种行为的许可和保障。

法律规定公务员的权利，是为了使公务员有效地行使国家行政权力，执行国家公务。国家公务员行使这种权利，必须是在行使国家权力、执行国家公务过程中。国家公务员的权利必须受到尊重，任何个人和组织都不得妨碍公务员行使正当权利。当公务员的合法权利受到侵害时，公务员可以依法进行申诉控告；国家应依法予以恢复，并给予相当的补偿。

对于公务员来说，其大部分权利是可选择权利，他们可以行使也可以放弃。但有些权利是国家公务员在行使国家行政权力、执行国家公务时必须具有的，不行使这些权利就不能有效地履行其职责。而有些权利本身同时也是义务，公务员更要认真履行，不得放弃。

所谓公务员的义务，是指法律对公务员在履行职责、执行国家公务过程中，必须做出一定行为或者不得做出一定行为的强制和约束，是国家运用法律形式强制性地规定公务员必须遵守的行为规范。公务员如果不履行法定的义务，就必须承担相应的法律后果。

二、公务员权利与义务的特点

公务员作为代表政府执行国家公务的人员，其权利和义务关系具有如下特点：

1. 权利与义务的统一性。公务员的权利与义务是不可分割的。公务员享有法定的权利，同时也必须承担相应的法定义务。权利是公务员履行义务的前提和保障，没有权利，公务员就无法尽职尽责；义务是公务员实现权利的基础，没有义务，公务员的权利就会成为特权而被滥用。公务员的权利和义务相辅相成、互相对应的关系是其权利与义务统一性的主要表现。其次，公务员的某些权利本身就是义务，行使了权利就是履行了义务。

2. 权利与义务的平等性。全体公务员在权利与义务面前一律平等。正如宪法规定公民在法律面前人人平等一样，各国公务员法也一视同仁地规定所有公务员在法律面前一律平等。所有公务员不论职务高低或民族、性别、年龄、出身、资历、社会关系、宗教信仰如何，在法定的权利与义务面前，其法律地位是平等的，任何公务员都不得享有特权或受到歧视。国家在实施公务员法的过程中，对所有公务员的权力和利益要一律予以保护，不能因为各种原因对有些公务员加以保护，而对另一些公务员不予保护或保护不力。同时，对公务员的违法犯罪行为要平等地追究法律责任，依法予以同样的制裁，不能人为地偏轻或偏重。

3. 公务员权利与义务的职务性。公务员权利与义务的职务性又叫公务员权利与义务的身份性。公务员身份的获得是公务员权利与义务产生的前提和依据。

公务员担任一定的职务，随之便有一定的权利和义务。职务不同，所有的权利与义务也不一样。公务员的权利与义务源于行政职务上的任用行为，只有接受国家的任用，从事行政公务时，公务员才享有公务员的权利，履行公务员的义务。一旦丧失了公务员身份，其权利与义务亦随之消失。

公务员权利与义务的身份性具有两方面的涵义：一方面，公务员的权利与义务不同于普通公民的权利与义务。公民的有些权利可以自愿放弃，而公务员的权利是因担任行政职务而派生的，这种权利是履行职务必不可少的，并且有些权利本身也是义务，因此公务员的权利不能任意放弃。另一方面，公务员的权利与义务是公务员所任国家职务的性质和任务所决定的，国家规定公务员的权利与义务是根据公务员担任特定职务、履行特定职责的需要而设定的。每一个行政职务都有相应的权利与义务，这种权利与义务受到国家法律的保护。它只能随着公务员身份的丧失而消失，此外任何组织和个人都不得以任何理由和任何形式非法侵害或剥夺具有法定身份的公务员的权利和义务。

4. 权利与义务的相对性。公务员具有双重法律身份。一方面公务员作为国家公民，他们应该享有宪法规定的公民的基本权利，也应履行公民应尽的义务。另一方面公务员又不同于一般公民，他们不能放弃由国家公务员法所规定的与其特定地位和身份相联系的一些权利与义务。一般说来，宪法规定的公民的权利与义务与公务员法中规定的公务员的权利与义务基本上是一致的。但是，在某些具体条款上，公务员法规定的权利与义务与宪法规定的权利与义务又不尽相同。这样一来，公务员的双重法律身份所具有的权利与义务便出现了不相协调，甚至相互冲突。例如，言论自由和集会、罢工权利是宪法赋予每一个公民的基本政治权利，但公务员如果享有这些政治权利，就会危及政府工作的稳定和连续，导致社会动荡。对此，通常的做法是根据公务员的特殊法律地位，采取适当措施限制公务员的宪法权利，即让公务员放弃一些宪法赋予公民的、与公务员履行职责相冲突的权利与义务。现在，实行公务员制度的国家均从法律上禁止公务员行使宪法赋予公民的言论自由、集会和罢工权利。

我国的公务员除了具有世界各国公务员共有的权利与义务的特点之外，还有一个突出的特点，那就是权利的广泛性。主要表现在我国公务员不仅享有经济、文化、社会生活等方面的广泛权利，而且还享有充分的政治权利。我国公务员不仅可以参加政党和各种社会团体的政治活动，而且可以通过各种形式参与国家的政治生活。这与国外要求公务员在政治活动上“克制与保留”，对各党派严守“政治中立”原则形成鲜明的对照。公务员享有广泛的政治权利，是我国公务员制度的一个基本特征。

三、公务员权利与义务的法律规定形式

公务员的权利与义务是由法律作出明确规定的，法律如何规定公务员的权利与义务必然表现为一定的形式。由于政治文化传统和法律体系的差异，世界各国对公务员权利与义务的法律规定形式也不相同。

1. 属于大陆法系的国家有注重采用法典形式的传统，立法首先考虑的是一般的法律准则，因而在有关公务员制度的法律中，公务员的权利与义务作为基本原则都规定在公务员制度的基本法中。法国、德国、瑞士等国都对公务员的权利与义务作了集中、明确的规定。《法国公务员总法》是专门规定公务员权利与义务的基本法，故又被称为《关于公务员权利和义务的法律》。德国在《联邦德国官员法》中规定了公务员的权利与义务，并将其概括为“官员的法律地位”。瑞士在《联邦公务员法》中专门设立‘公务员的权利’和‘公务员的义务’两章。该法共 68 条，其中权利与义务的规定就占了 24 条。

日本、埃及、印度的公务员法规中都规定了权利与义务的内容，但没有使用“权利”“义务”的说法，而是代之以其他概念。《日本国家公务员法》将公务员的权利与义务作为‘身份保障’和‘服务’加以规定。印度则在《全印文官行为条例》中专门规定了公务员的权利与义务，但没有使用权利与义务的概念。

2. 属于普通法系的国家没有制定法典的传统，其法律的一般准则存在于众多的案例和条例中。因此，这类国家有关公务员制度的立法中，既没有公务员基本法，也没有专门的公务员权利与义务法规或公务员权利与义务的专章专节规定，而是在各种法规中零散地规定公务员的权利与义务。采用这种规定形式的主要是英国和美国。

3. 公务员权利与义务的法律规定形式除上述两种类型外，有的国家如加拿大、菲律宾没有对权利与义务分别规定，而是将两者结合起来，相互涵盖，综合加以规定。我国台湾地区则将公务员的权利规定分散在各种法律法规中，而对公务员的义务则用专门法律加以规定。

我国《国家公务员暂行条例》借鉴大陆法系国家的法律规定形式，单列一章对公务员权利与义务作了集中规定。这样做一方面便于完整地体现公务员与政府间的法律关系；另一方面也便于公务员了解自身的权益与职责，便于国家加强对公务员的监督

第二节　公务员权利的基本内容

一、公务员权利的类别

公务员的权利丰富多样，各国公务员法对公务员权利的规定有许多相同之处，也不乏各自的特点。为了对不同时期、不同国家的公务员制度进行比较研究，有必要对公务员各项权利进行归纳分类。从不同的角度观察公务员的权利，会有不同的权利分类方法。通常的分类方式有下列几种：

1. 根据权利来源不同，公务员的权利可以分为依本人身份取得的权利、执行公务的权利和权利受到侵害时的权利。

公务员依身份取得的权利意指这种权利与公务员的身份紧紧相连，密不可分。它通常主要是指公务员的身份保障权。

公务员执行公务的权利又称“职权”，通常将公务员执行公务所必需的权利视为公务员的当然权利，在有关公务员的法律法规中一般不作规定。

公务员权利受到侵害时的权利是指公务员自身权利受到行政机关及上级的非法侵害时，为保护自身权利而采取某种行为的可能性。这种权利通常是指公务员的申诉和控告权。

2. 根据权利行使期间不同，公务员的权利可分为在职期间的权利和退出公务员系统后的权利。

公务员在职期间的权利是公务员权利的主体，包括公务员的政治权利、身份保障权利和经济权利等内容。

公务员退出公务员系统后的权利是指公务员因退休、退职、辞职、辞退等而解除公务员关系后，依法享有的一些权利。

3. 根据权利内容不同，公务员的权利可以分为政治权利、经济权利和个人发展权利。

政治权利是指公务员参与国家政治生活的民主权利和政治上表达个人见解与意愿的自由。这种权利是宪法规定的公民政治权利的延伸，是对公务员身份在政治上的确认，也表明了公务员在国家政治生活中的地位和作用。公务员的政治权利主要包括四项权利：个人信仰自由、结社自由、批评建议权、申诉控告权。

经济权利是指公务员依法享有的物质利益方面的权利。其主要内容有：获得劳动报酬，享有保险和福利，享有退休金和抚恤金等。

个人发展权利是指公务员优化知识结构、提高个人素质、开发自身潜能的权

利，主要是指公务员接受培训和教育的权利。这既是公务员的权利，也是公务员的义务。

二、国外公务员的权利

国外公务员的权利是多种多样的，概括起来包括以下内容：

1. 身份保障权，又称职业保障权。这一权利的集中体现是公务员常任制度。各国公务员法规中均有如下一些规定：公务员一经任用，非因法律规定的事由和法定程序，不得取消公务员身份，不得给予免职、停职、调职及其他不利于职务的处分。

2. 经济权利。公务员有权领取与其职务级别相应的报酬，任何组织和个人无权扣发或减少。西方国家公务员除了法定工资之外，还有名目繁多的其他收入，如奖金、住房津贴、加班津贴、出差津贴、夜班津贴、地区津贴、交通津贴等。此外，公务员还享有医疗保险、娱乐及午餐补助等福利。

3. 休息权利。公务员有权获得正常休息时间，使身心健康得到保障。国外许多国家的公务员有名目繁多的假期，如带薪休假、病假、休假、哺乳假、休养假、受教育假等。

4. 辞职权。公务员在一定条件下，有权根据自己的意愿辞去现任职务，脱离公务员系统。辞职权反映了公务员个人选择职业的权利。公务员辞职必须履行法定手续。

5. 申诉权。公务员对涉及本人的处理决定持有不同意见，有权向有关机关提出申诉。

6. 政治权利。由于各国的政治、文化、历史背景不同，国外对公务员政治权利的法律规定的差异较大。如结社自由，有的国家规定公务员可以依法组织或参加各种学会、协会、研究会、联合会等社会团体。《联邦德国官员法》第 91 条规定“根据结社自由的原则，官员有组织工会或职业联合会的权利，任何官员都不得由于为他的工会或他的职业联合会进行活动而在公务中受到纪律制裁或受到危害。”但日本的警察、消防人员、监狱勤务人员和受法律特别限制的人员就不能组织工会。公务员也不得加入政治性团体。又如罢工权，《法国公务员总法》规定：“公务员在法律规定的范围内行使罢工权利”而《瑞士联邦公务员法》则规定“禁止公务员罢工或煽动其他公务员罢工。”总的来看，国外公务员的政治权利是受到严格限制的。

三、我国公务员的权利

根据《国家公务员暂行条例》规定，我国国家公务员的权利主要包括以下八个

方面的内容：

1. 非因法定事由和非经法定程序不被免职、降职、辞退或者行政处分

所谓法定事由，是指公务员法规明确规定的、公务员因触犯国家法律或违反公务员纪律而必须被免职、降职、辞退或行政处分的事由。所谓法定程序是指国家规定的、公务员被免职、降职、辞退或行政处分所必须经过的全部法定过程。凡不具备法定事由和法定程序这两个前提条件的免职、降职、辞退和行政处分均视为非法，公务员有权拒绝接受。职业保障权是确保我国公务员不受外来干扰，客观公正地履行职责，执行公务的重要条件，也是实现公务员职业稳定的法律保障。

2. 获得履行职责所应有的权力

公务员是国家行政权力的执行者，公务员履行职责就必须获得相应的权力，这是公务员执行公务、履行职责的基本前提条件。因此，国家以法律形式规定赋予公务员必要的权力。这一权力公务员必须认真行使，不得放弃。公务员的这种职权不属于个人，只有当执行公务、履行法定职责时才能使用，并且必须在法律规定的范围内，不能超越法定的权限。公务员的失职行为和越权行为都要承担相应的法律责任。

3. 获得劳动报酬和享受保险、福利待遇

公务员的工作是社会不可缺少的有效劳动。没有公务员的劳动，政府工作就无法正常运行。因此，公务员有权要求国家提供与其地位和作用相称的经济保障。劳动报酬通常称为工资，包括基本工资、奖金和各种津贴，是公务员得以维持生活的必要条件。保险、福利待遇涉及到公务员及其家庭成员的生、老、病、死等各个方面，它使公务员病有所养，老有所安，可以安心本职工作，从而增强公务员系统的向心力和凝聚力。公务员的劳动报酬、保险、福利待遇应随着国家经济的发展而不断改善，但这种改善应考虑到国家财政的负担能力，考虑到与整个社会工资福利水平的平衡。

4. 参加政治理论和业务知识的培训

通过培训学习，充实业务知识，掌握工作技能，提高个人素质，是现代行政管理对公务员提出的必然要求，也是公务员自身发展的需要。公务员只有通过不断更新知识，才能适应行政管理现代化的要求，提高自身的竞争能力，使自己不被淘汰。因此，公务员有权要求国家提供必要的学习培训机会，国家应保障公务员的培训权利，为公务员培训创造应有的条件。

5. 对国家行政机关及其领导人员的工作提出批评和建议

批评建议权是公务员的一项民主权利，是公务员作为公民的宪法政治权利的延伸。批评权是公务员对国家行政机关及其领导人员工作中的缺点、不足和违法

需要全本请访问 www.ertongbook.com