

一、公务员制度概述

公务员制度对黑眼睛、黄皮肤的炎黄子孙来说既熟悉又陌生。

说熟悉，中国作为文官制度的发源地，自隋唐至明清的科举制度^①，曾享誉全球，被公认为是开创了世界文官制度的先河。孙中山先生说过“中国”历代举行的考试，拔取真才，更是中国几千年特色。……像英国近年举行的文官考试，便是说从中国仿效过去的^②”。1988年英国内阁办公室次官、人事管理局局长杰弗里·托马斯·摩根先生到北京参加“中国公务员制度国际研讨会”，一下飞机就说，他是到公务员制度的故乡来研讨公务员制度。科举制度既是中国封建社会政治制度的重要组成部分，也是中国传统文化的重要内容。对中国人来说，不论是身居繁华闹市，还是生活在边远山村，也不论是书香门第，还是世代农耕，几乎没有哪个在孩提时代没有听过有关考状元、举人或秀才的故事。

说陌生，新中国于1949年10月1日成立到20世纪80年代中后期才提出建立公务员制度，1993年才颁布公务员制度的第一

科举制度，隋唐至明清各封建王朝的设科考试选拔官吏的制度，因分科举人而得名。隋文帝废除九品中正制，于开皇七年（公元587年）设志修谨，清平干济两科。隋炀帝始设进士科，不以门第而以考试取士。唐代于进士科外，复设秀才、明经、明法、明算诸科，又有一史、三史、开元礼、道举、童子等科。武则天时实行殿试，增设武科。宋以后科举均用经义。明清两代以经书的文句为题，规定文章的格式为八股文，解释须依程朱理学家注疏。清光绪三十一年（公元1905年）废除科举制度，推行学校教育。

^② 孙中山：《孙中山全集》第9卷，353页，北京，中华书局1986。

个法规——《国家公务员暂行条例》。朋友们会问：为什么在新中国建立四十多年后才提出建立公务员制度？在 20 世纪 80 年代后所建的公务员制度内容如何？它与改革开放前的干部人事制度有何不同？与历史上沿袭了一千多年的科举制度有何差别？与西方各国的文官制度异同何在？中国如何推行这一制度以及现状如何？在世界各国都在掀起人事制度改革浪潮的世纪之交，中国公务员制度如何完善？本书就从这些问题谈起。

（一）中国公务员制度的产生

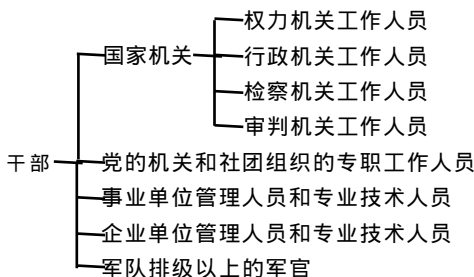
“为政之要，唯在用人。”古代这一箴言给后人重要启迪。中国共产党在建立和巩固国家政权的过程中，十分重视干部^①人事制度建设。早在建立革命根据地时期，就确定了“任人唯贤”的干部路线，制定了德才兼备的用人标准，把全心全意为人民服务作为干部的宗旨，把艰苦朴素、廉洁奉公作为对干部的基本要求，并根据各个历史时期政治、经济形势，逐步探索建立和不断改革完善人事管理制度。但由于多种原因，国家人事制度的建立和完善，也同经济制度一样，经历了一个曲折复杂的漫长过程。

1949 年中华人民共和国的成立，开辟了中国历史的新纪元。饱受战争创伤的九州大地，百废待举。新生国家政权的建立和巩固，大规模的经济文化建设事业的展开，需要吸收、培养和统一调

干部一词，源于法语，本意为“架子”、骨骼等，后引申为军队里的常备人员或基本骨干。在我国新民主主义革命时期，干部一般指党和其他革命组织、军队中的领导骨干和在革命根据地政府中担任公职的人员。中华人民共和国成立后，干部通常包括两种含义：一是指在国家机关、军队、政党、企事业单位、社会团体以及各种进步组织中，担任一定领导职务或管理工作的人员。二是本文所述之意义。由于当时国家人事制度所约束的对象主要是干部，所以人事制度也称为干部人事制度。

配大量各方面人才，党和国家在继承革命战争年代干部制度的基础上，根据当时形势发展的要求，并仿效苏联的一些做法，不断建立一些制度和措施，到 1956 年基本形成了一套系统的人事制度。从 1957 年到改革开放前，人事制度虽然经历了很多变化，特别是 1966 年到 1976 年的“文化大革命”期间，很多制度遭到严重破坏，但基本模式一直保持着。其主要特点是：

(1) 国家对全国的人才资源实行计划配置。将全国各行各业中以脑力劳动为主要特征的工作人员，包括国家机关工作人员、党组织和社会团体的专职工作人员、企业事业单位^①的管理人员和专业技术人员统称为干部(详见下图)由国家采取‘统包统配’的方式统一选拔、统一管理、统一使用。各行各业需要人才都由国家制定计划，统一下达指标，统一分配或派遣。



说明：上述人员中不包括以体力劳动为主的工人。军队干部由中央军委政治部管理，自成体系。通常人们所说的干部人事制度，不包括军队干部的管理制度。

(2) 采取单一层级化结构，按级别对干部进行管理。在革命战争年代，中国共产党采取了党、政、军融为一体的领导体制，对所

^① 企业单位是指以经济效益为主要目标，从事生产、经营活动的法人实体，如公司、矿山、铁路、工厂等。事业单位是指以社会效益为目标从事社会公益事业活动的法人实体，主要包括学校、医院、科研院所、文艺团体等。

有干部实行集中统一管理。在中共中央和各级党委统一领导下，在党的组织部门统一管理下实行分级分部管理体制。主要做法是，将全国各行各业的干部融入单一层级式构架之中。一是根据职务高低，将干部职务从上到下分为国务院总理、国务院副总理（国务委员）部 省 级正职、部 省 级副职、司 厅 级正职、司 厅 级副职、处 县 级正职、处 县 级副职、科 乡 级正职、科 乡 级副职、科员和办事员 12 个层级。二是按照工作所在的部门，又将干部分为军队干部 文教工作干部 计划、工业工作干部 财政、贸易工作干部 交通、运输工作干部 农业、林业、水利工作干部 民主党派人士 政法工作干部 党、群众团体的工作干部等类 分别由中央及各级党委的相应工作部门进行管理。一般来说，中央国家机关司、局长，省 市 正副厅局长 地委正、副书记、专员以上干部和重要工矿企业的厂长 经理 的选拔、考核、任免、调动等管理工作 由中央及其有关工作部门负责；县级机关及其派出机构的领导干部和与此级别相当的企事业单位的领导干部，由省级干部管理机关负责管理；县管理科 乡 级以下干部。改革开放以前，干部管理权限虽然经历过多次调整，但这种体制构架基本未变。

（3）干部选拔主要采取领导推荐的方式。国家机关、国有企业和事业单位的各层次干部职位出现空缺，由干部管理机关按照一定的标准和条件，采取直接或间接推荐的方式进行选拔，然后按规定程序决定任命 人们常将这种方式比喻为“伯乐相马”）每个干部都要服从上级的统一调动和安排任用。

（4）干部的工作、生活所需的一切物质资料都由国家负责提供。国家在按规定发给干部工资的同时，对干部的养老保险费用、医疗费用等也完全包下来，由国家财政现收现付。干部个人不缴纳保险费用，退休后仍由原工作单位负责管理。国家投资、单位集资（只占很小部分）建设住宅，以很低租金提供给干部居住。国家还兴建文化宫、俱乐部、图书馆、疗养院等文化娱乐设施 为干部提

供服务，同时还解决干部乘车、就餐及幼儿入托等问题。

这种管理方式是与高度集中的计划经济体制和政治体制相适应的。其好处是：可以计划调动和配置全国的人才资源，维护全国各地人才资源的平衡。它对于巩固新生的国家政权，集中力量进行重点建设，曾起到过积极作用。但是随着社会主义事业特别是改革开放的发展，就越来越不适应了。其主要弊端是：缺乏科学分类造成党政不分、政企不分、政事不分，忽视了国家机关、企业、事业单位的不同特点和各类人才成长的规律；管理权限过分集中，用人与治事相脱节，用人单位特别是企业事业单位缺少用人自主权；用人缺少法制和公平竞争，以至优秀人才难以脱颖而出，用人上的不正之风难以避免，改革这种人事制度势在必行。

中国共产党（以下简称党）的十一届三中全会以后，邓小平同志就强调指出：“要打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。”^①在邓小平理论的指导下，党和国家根据改革开放和现代化建设发展的需要，对干部人事制度进行了坚决而系统的改革。

改革的方向是，改革过去与计划经济体制适应的人事管理体制，建立一套与社会主义市场经济体制和民主政治相配套的人事管理制度。改革的目的是：从国情出发，创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境，建立一套能下能上、能进能出的充满活力的管理机制，形成一套法制完备、纪律严明的监督体系，开创人才辈出、人尽其才的局面，培养大批适应现代化建设需要的各类人才，为实现国民经济和社会发展提供人才保证。主要内容包括：

（1）根据国家机关和企业、事业单位的不同特点，建立起体现公开、平等、竞争和法制原则的科学人事分类管理制度。在国家行政机关建立公务员制度，在企事业单位建立适应市场经济要求的

^① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，载《邓小平文选》，第2卷，326页，北京，人民出版社，1983。

现代企事业人事制度。

(2) 建立人才市场机制，使之在人才资源配置中起基础作用。下放管理权限，扩大用人单位自主权，实现个人自主择业，单位自主择人，国家宏观调控，市场调节供求，社会服务完善，人才合理流动。

(3) 贯彻按劳分配和按生产要素分配相结合原则，效率优先、兼顾公平，建立符合市场经济规律、适合国家机关、企业事业单位工作性质和劳动特点的工资分配制度。

(4) 建立多层次的国家机关、企业事业单位工作人员社会保障制度，使国家机关、企业事业单位工作人员在养老、失业、医疗等方面得到可靠的社会化的保障。

(5) 建立人事法规体系，实现管理法制化。加强国家对人事管理的宏观调控。

(6) 转变人事管理观念，树立以人为本的思想，把人才资源开发作为人事工作的出发点和落脚点；面向世界，面向未来，制定人才资源开发战略；拓宽人事工作领域，根据社会发展和人才成长规律，搞好人才预测规划、培养使用、配置管理等全方位开发，扩展政府人事部门的服务范围，面向经济建设，面向全社会，面向各种用人单位和各类人才提供服务。

国家行政机关是社会运行的中枢，其人事制度如何，不仅对于提高行政效率具有重要作用，而且对其他国家机关及企业事业单位人事管理都具有重要的示范和引导作用。所以，国家公务员制度的建立，被作为干部人事制度改革的重点。

为建立符合国情的公务员制度，我们在继承和发扬优良传统的同时，根据市场经济发展的形势，广泛借鉴国外的科学方法，经过了十多年改革实践探索。其过程可分为以下阶段：

从 1978 年底至 1987 年 9 月是建立公务员制度的思路形成阶段。党的十一届三中全会后，党和国家工作重点发生了转移，干部

人事工作的指导思想也发生了重大变化，由过去以“阶级斗争为纲”转移到“为经济建设服务”上来了。1980年8月18日邓小平同志做了《论党和国家领导制度的改革》的重要讲话，拉开了干部人事制度改革的帷幕。全国上下开始对干部人事制度各个方面进行改革探索，党中央确立了干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针；废除了实际存在的领导职务终身制，建立了离退休制度，初步实现了干部新老交替，按照“管少、管好、管活”的原则，下放了干部管理权限。各地各部门也进行了大量改革的探索，很多地方改革了单一的任用制度，实行委任、聘任、选任、考任等多种任用形式，对专业技术人员推行聘任制，乡镇试行干部选聘合同制；企事业单位管理人员试行选聘或招聘制，行政机关试行考试录用制；人才配置初步打破了“统包统配”方式，开始利用市场机制，调节人才流动；在干部培训、考核等方面，也提出新的办法和措施。1984年中共中央组织部和国家劳动人事部^①根据中央的指示，开始研究起草国家行政机关人事制度改革总体思路和法规。经过几年的努力，1987年初提出了以建立国家公务员制度为主要内容的人事制度改革系统设想和法规草案。当年9月召开党的第十三次代表大会，决定建立干部分类管理体制，在国家行政机关推行国家公务员制度。1988年3月召开的第七届全国人民代表大会，提出“要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”，并组建国家人事部负责推行以公务员制度为重要内容的人事制度改革工作。从此，建立公务员制度就上升为党和国家的意志和重要任务，并成为政治体制改革的重要内容。

1988年3月到1993年8月，是试点和法规修改形成阶段。

^① 国家劳动人事部，1982年5月由原国家劳动总局、国家人事局、国务院科技干部局和国家机构编制委员会办公室四个机构合并组建成立，1988年3月被撤销，同时组建为国家人事部和国家劳动部。

根据党的十三大和七届人大确定的建立公务员制度的原则和要求，国家人事部组织力量，对国家公务员制度的法规体系进行深入研究。为了验证其内容的科学可行性，并为推行积累经验，从1989年初开始，在审计署、国家税务局、国家环保局、国家建材局、统计局和海关总署等国务院六个部门和深圳、哈尔滨两城市进行国家公务员制度试点。在此基础上，进一步修改了国家公务员法规草案。1992年邓小平南巡讲话和中国共产党第十四次代表大会的召开，使我国改革开放和现代化建设进入了新阶段，社会主义市场经济体制的提出和建立，对公务员制度的推行提出更为迫切的要求，也进一步创造了条件。江泽民总书记在党的十四大上提出，要“尽快推行国家公务员制度”。1993年8月14日，国务院总理李鹏正式签署颁布了国家公务员管理的第一个基本行政法规——《国家公务员暂行条例》，并决定从当年10月1日起在全国正式实施。

1993年10月到1997年9月，是国家公务员制度全面实施阶段。为做好实施工作，人事部先后制定了录用、考核、职务升降、辞职辞退、交流、回避等十多个与《国家公务员暂行条例》相配套的单项规定和实施办法，并按“整体渐进、分步到位”的思路，结合机构改革，积极稳妥地进行实施工作。经过5年的努力，国家公务员制度在全国范围内基本建立，各级政府机关初步形成了公开、平等、竞争、择优的用人环境。公务员的录用，都实行面向社会、公开考试、严格考核，择优录用。公务员的晋升，打破“论资排辈”的做法，按照德才兼备的标准，注重工作实绩，通过严格考核，择优进行；大部分机关都建立起职责规范和工作责任制，对人员实行严格考核。退休制度已基本实现正常化，辞职、辞退制度开始实施，政府机关人员能进不能出的状况初步得到改变；回避、轮换、纪律等廉政制度普遍实行，机关廉政勤政建设得到显著加强，公务员队伍素质普遍提高。

1997 年 10 月以后，进入公务员制度深化完善阶段。党的十五大根据经济体制、政治体制改革的要求，提出要“深化人事制度改革，完善公务员制度，建立一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”。目前，各地各部门在总结前几年公务员制度推行的经验基础上，根据经济体制改革新突破、政治体制改革继续深入和精神文明建设要切实加强的要求，借鉴近年来世界各国公务员制度改革的做法，研究提出深化和改进的措施和办法，为完善公务员制度而努力。

（二）中国公务员制度的特点

新建的公务员制度吸收借鉴了古今中外人事管理的经验和方法，体现了现阶段国情，保持了中国特色并具有鲜明的时代特征。

1. 与过去干部人事制度的区别

公务员制度是在改革原来干部人事制度基础上建立的，它既保持着原来干部人事制度中很多优良传统，如坚持任人唯贤的原则和德才兼备的用人标准，坚持为人民服务的宗旨，廉洁奉公，勤政为民等等，同时吸收和突出了市场经济、民主政治中人事管理普遍遵循的原则和基本要求。与改革前的干部人事制度相比，其特点有以下几方面：

（1）建立竞争激励机制，坚持公开、平等、竞争、择优。各级政府机关录用人员，都面向社会、公开考试、严格考核，择优录取。所需人员的资格条件和录用的方法程序，都通过新闻媒介向社会公告。凡国家公民，只要符合规定的资格条件，均有平等的权利和同等机会参加竞争，不会因为家庭出身、性别、职业及财产状况等非本人德才素质因素，享受特权或受到歧视；公务员的晋升，坚持德

才兼备的标准，注重工作实绩，通过严格考核和有限竞争，择优晋升。

(2) 建立科学管理体系，明确职责规范，实行严格考核，实行工作责任制。各级行政机关都要以机构改革中所确定的“三定”方案为依据，按照工作性质、难易程度、责任轻重等因素，分门别类地确定各个职位的职责、任务及任职资格条件，制度职位规范。在此基础上，对各个职位上的工作人员实行严格考核，并将考核结果作为工作人员奖惩、职务晋升、增资晋级的依据，做到功过分明，激励公务员勤奋工作。

(3) 建立新陈代谢机制，实现能进能出、能上能下。一方面通过公开考试录用和交流吸收高素质的人才，另一方面，在健全退休制度的同时，采取多种措施，畅通“出口”。公务员不愿意在机关工作时，可以按法定的要求和程序辞职；政府机关在考核的基础上，可以按规定的条件，对不宜继续在机关工作的人员，予以辞退；部分职务实行聘任制，聘期届满的公务员可以离开机关；此外，还将逐步对各层次职务的最高任职年龄做出限制，保持公务员队伍的年龄形成合理的梯度结构，以增强机关的生机和活力。

(4) 建立廉政约束机制，保证公务员廉洁奉公。公务员制度把廉政作为公务员行为的重要准则，贯穿在公务员的权利义务、录用、考核、晋升等各项管理之中，同时还建立专门性制度，加以防范和制约。制定严格的纪律，违者将受到惩戒处分；实行回避制度，对有一定亲属关系的公务员在任职和工作上做出一定的限制，防止以权谋私的现象发生。此外，对某些特殊岗位上的公务员还实行定期转换，以减少人际关系的影响，保证公务员依法秉公办事。

(5) 建立系统的法规体系，实行法制化管理。公务员管理既建立总法——《国家公务员法》(考虑到立法有个过程，颁布了《国家公务员暂行条例》，经过几年实行后，再提请立法机关立法)又

要建立与总法相配套的录用、职位分类、考核、培训、职务升降、工资福利、退休等各单项法规，使人员管理的各个环节，都有法可依，并且要求严格依法办事。当公务员的正当权利受到侵害时，可以依法申诉控告；公务员管理的各项法规都向社会公开，接受社会各方面监督。

2. 与西方文官制度的区别

各国公务员制度无不与其政治、经济、历史文化和风俗习惯相联系。在西方国家，公务员制度是随着市场经济的发展和资产阶级的民主政治，特别是多党政治的发展而逐渐形成和发展起来的。因而，西方国家的公务员制度，既反映了市场经济和现代行政管理的科学方法，又带有资产阶级政治制度的烙印。我国的公务员制度是根据改革开放和现代化建设的需要，按照社会主义民主政治和市场经济体制的要求建立的。它既吸取了各国人事管理的科学方法，体现市场经济和民主政治对公务员管理的基本要求，又反映了我国社会主义制度政治体制及中华民族文化的特点。

(1) 公务员不搞“政治中立”^①。西方国家实行多党制，为了避免公务员卷入政党竞争，影响政府工作的公正性，要求公务员在政治上保持中立。中国实行的是共产党领导的多党合作和政治协商制度。中国共产党和各民主党派长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，各民主党派都是参政党，在国家重大事务上，共产党与

^① “政治中立”是西方国家公务员制度的一项重要原则。它要求业务类公务员不得参与政党政治活动，在党派斗争中保持中立。如美国《文官制度法》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，禁止进行金钱授受。”日本宪法规定：“任何公务员，都是全体国民的服务者，不是为一部分人的服务者。”日本《国家公务员法》规定：“公务员不得为政党和政治目的谋求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。”其他国家的公务员制度也有类似的规定。

各民主党派平等协商，共议大政，不存在相互斗争，因而公务员没有必要搞“政治中立”。公务员在公务活动中，要认真执行党的路线方针政策，在政治上、思想上与党中央保持一致。公务员不仅可以参加政党及政治活动，而且应该积极关心和参与国家的政治生活。

(2) 没有建立独立的公务员管理体系。西方国家为了克服“政党分赃 Spoils System)”^①弊端，避免因执政党的更替造成政府工作人员“大换班”的混乱，在公务员管理上，将政务类与事务类分开，建立事务类公务员独立的管理体系，不受政党干预，以保持政府工作的连续性和稳定性。我国不存在多党竞争、轮流执政的问题。在公务员管理上没有必要搞西方意义上的“政务官”与“事务官”的划分；公务员与其他公职人员，包括国家权力机关、审判机关和检察机关的工作人员，党派和社团组织的工作人员，国有企业、事业单位工作人员，均可交流。

(3) 坚持德才兼备的用人标准。西方有些国家视公务员为一种职业群体，在思想道德要求方面，没有做出与其他职业群体明显不同的特殊规定。政府与公务员是雇主与雇员的关系，公务员作为公共部门的雇员，常常还就自己的利益与政府进行谈判。中国是个儒教文化影响深远的国家，传统文化要求官员不仅要有一定工作能力，而且要求有良好的道德品质，以影响和教育人民。在官

政党分赃制度是美国公务员制度发展过程中一度出现的执政党完全依据党籍关系用人的制度。它是由美国总统托马斯·杰斐逊开其先例，并且由安德鲁·杰克逊总统于 1829 年大力推行的。他们把官场的政治斗争看作同打仗一样，提出“敌人的赃物应当属于胜利者”、“官职应当属于选举的胜利者”等口号，把官职作为“胜利品”分配给本党的党羽。在这种制度下，每次总统选举以后，就要实行国家官员大换班，撤换前任总统任命的许多大小官，换上总统的同党者担任重要官职，或者换上在竞选中向总统捐款较多的人。到 1881 年，美国总统加菲尔德被一名要求总统安排他在法国巴黎当外交官而没有如愿的政客暗中开枪打死，美国公众和报刊都认为这是“政党分赃制”的分赃不均而造成的恶果，掀起强大的要求废除“政党分赃制”的运动。到了 1883 年，美国国会通过《文官制度法》宣告结束“政党分赃制”。

员的选拔上，不仅强调才智，还强调道德品质，提倡“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的精神，要求公务员与人民群众同甘共苦、廉洁奉公、不谋私利、不搞特权。因此，中国公务员制度将公务员的良好思想道德品质作为录用、考核、晋升的重要条件之一。

3. 与我国历史上官吏制度区别

中国立国悠久，官吏制度源远流长。从黄帝以云为官、炎帝以火为官、太昊以龙为官等图腾名官^①开始，到西周的世卿世禄^②制度，从九品中正^③，到隋唐至明清的科举制度，从设官取仕，到官风官德，其体系之完备、制度之健全，令人赞叹。

现代的公务员制度与历史上的官吏制度，产生的政治、经济和社会背景完全不同，其性质和特点也完全不一样。概要分析如下：

(1) 在价值取向方面，封建社会实行专制政体，皇帝拥有至高无上的权力，“朕即国家”，国家或政府乃是皇帝的所有物。“普天之下 莫非王土 率土之滨 莫非王臣。”建立官吏制度的目的是为了维护王朝的统治地位。现代社会的国家政府，是建立在“主权在民”的基础之上的，政府的权力来自人民，其责任是为了保护人民，改善人民生活福利，维护人民的平等自由。国家公职人员是受人民之托，为人民服务，当人民公仆。建立公务员制度目的，是为了创造公平竞争的环境，选拔优秀人才，提高行政效率，更好地为人

① 《尚书·尧典》

② 世卿世禄，夏、商、周时期盛行的任用官吏制度。统治者按血缘关系的远近，将他们的亲属分封高低不同的官职，且官职世代相传。

③ 九品中正制，又名“九品官人法”，魏晋南北朝时期选拔官吏的制度。公元 220 年，曹丕采纳吏部尚书陈群的建议，规定州设大中正，郡国设中正。选朝中职官充任，负责考察当地人士，定为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九品。吏部以品授官，品高职大。后因当“中正”的都是大族名士，品定士人不按才能，而是以家世高低为准，使九品中正制成为世族豪门的工具，出现了“上品无寒门，下品无世族”的现象。

民服务。

(2) 在与国家的关系方面，封建社会的官吏与国家无法定权利义务关系。君主视官吏为家奴，无条件地占有，官吏只有服从命令的义务，无表示意志的权利。官吏的任用及生杀予夺，均由君主决定。现代社会的公务员与国家有明确的权利义务关系。担任国家公职是公民的一项权利而不是义务。国家招考公务员时，符合条件的公民可以报考，也可以放弃。被录用为公务员后，公务员与国家的关系是双方意见一致基础之上的法律关系。国家机关对不能认真履行法定义务的公务员可以依法辞退，对违纪公务员可以给予处分；公务员对工作不满意时，可以依法辞职，当法定权益受到侵害时，可以依法进行申诉和控告。

(3) 在管理的方式上，在封建社会“王言曰制”君主的意志就是法律。人事管理上均“由单独一个人按照自己的意见与反复无常的心情决定一切”^①。国家机构、官位的设置、官吏的任用，主要以个人的意志为转移，官位可以作为“礼品”赠与或授受。官吏的奖惩、升降，在很大程度上，取决于君主的喜怒哀乐。在现代社会，公务员的管理实行法制化。公务员的选拔任用、职务升降、培训、退休等各项管理都有健全的法律法规，并严格依法进行。公务员对法律和岗位职责负责。公务员在执行公务过程中要依法办事，并严格接受社会广泛的监督，等等。总之，公务员制度与历史上的官吏制度是根本不同的制度。

（三）建立公务员制度的重要意义

建立国家公务员制度，是干部人事制度的重大改革。它对于

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，8页，张雁深译，北京，商务印书馆，1961

我国社会主义市场经济体制和民主与法制建设等，都具有重要而深远的意义。

国家公务员制度的建立，使我国政府机关的人事制度，由计划经济下的管理模式转到与社会主义市场经济体制相适应的轨道上来。国家公务员制度的建立，改革了计划经济体制下“大一统”的干部管理体制，使行使国家行政权力、从事行政管理活动的政府工作人员，从干部队伍中分离出来，形成符合政府机关特点的管理制度，有利于用人与治事更好地结合起来。改革了单靠“推荐”、“领导考察”等“伯乐相马”的传统选拔人才方式，建立起符合与市场经济要求，体现公开、平等、竞争、法制原则的用人环境和人员能进能出的管理机制，有利于各类人才脱颖而出和作用的充分发挥，从而促进经济体制改革和社会主义市场经济体系的建设。

国家公务员制度的建立，进一步促进和加强了社会主义民主与法制建设。健全社会主义民主，加强社会主义法制，是我国政治制度的本质要求，也是我国政治体制改革的重要目标。我国是人民当家作主的国家，国家宪法规定：“人民依照国家法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务和社会事务”；“在法律面前人人平等”。实行公务员制度，有利于消除原人事制度所形成的干部、工人及不同所有制单位人员身份上的界限，打破不利于人才成长的各种束缚，让各类人才凭着自己的德才素质，在同一起跑线上平等竞争。从而为公民平等行使宪法赋予管理国家事务的权利提供更多形式和途径，保证宪法的规定能更好地贯彻落实。

公务员制度的建立，为反对腐败、搞好政府机关的廉政勤政建设提供了制度上的保障。反对腐败，加强政府的廉政建设，是各国政府面临的课题。我国政府对此也十分重视。公务员制度的建立，能从多方面促进廉政建设：一是通过开展权利义务教育、纪律教育和人员培训等多方面措施，提高人员素质，抵制腐败因素的影响；二是通过建立系统的法规体系，堵塞管理上各种漏洞；三是通过考

核、回避等制度和公开化管理，形成有效的内外监督制约机制，创造廉洁行政的良好环境；四是根据国民经济发展情况，有计划、有步骤地积极改善公务员的生活待遇，提高机关工作人员抗御腐败的能力。

建立国家公务员制度，有利于造就出适应现代化建设需要的、精干、高效的政府机关工作人员队伍，形成强有力的政府工作系统，为现代化建设提供有效的组织保证。

二、公务员的范围、职位体系 与队伍状况

（一）公务员的范围

世界各国由于政治体制和习惯不同，公务员的范围不尽一致。英国及一些英联邦国家的公务员，亦称文官（civil servants）是指政府机关中常务次官以下的工作人员，不包括首相、国务大臣、政务次官等由选举产生或政治任命的政务官员，也不包括法官和企业事业单位的文职人员以及军人。美国、加拿大等国的公务员，也称政府雇员，是指所有由政府雇用的文职人员，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。但众参两院议员及其雇员和法官不属于公务员。日本、韩国等国家公务员是指在国家行政机关、国会、法院等国家机关和国立企事业单位工作的所有人员。这些国家公务员又根据产生方式不同分为若干类，其中选举或政府任命的公务员和采取其他特殊方式任用的公务员不适用公务员法。尽管各国公务员范围宽窄各异，但一般来说，大多数国家的公务员是指国家机关中非选举产生和非政府任命的工作人员。

我国公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。即从国务院、省（自治区、直辖市）、市（自治州、盟）、