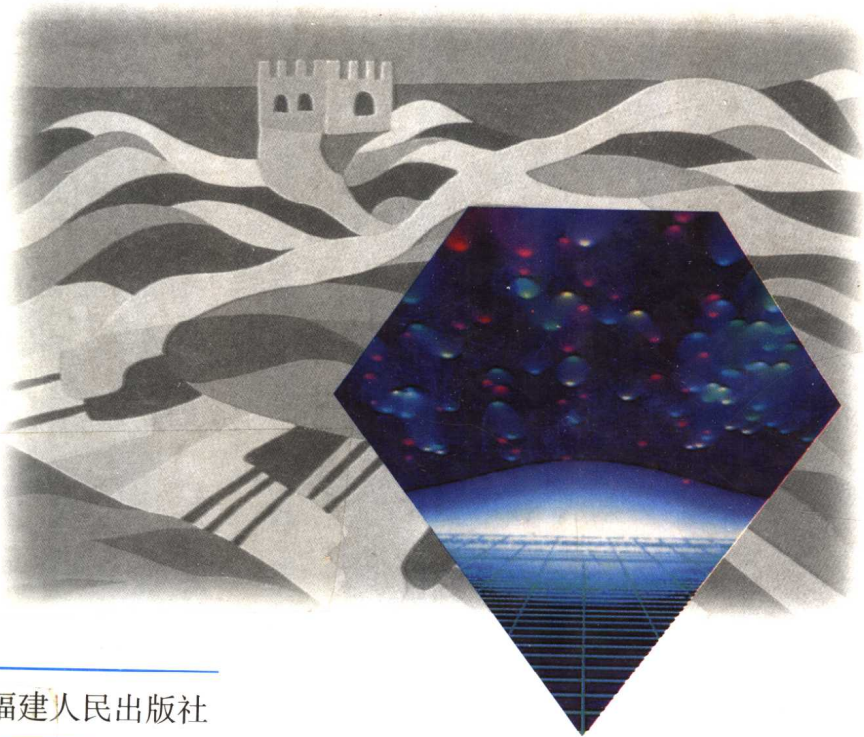


厦门大学 MPA 系列教材

GUOJIA GONGWUYUAN
ZHIDU

● 陈振明 主编

国家公务员制度



福建人民出版社

厦门大学 MPA 系列教材

GUOJIA GONGWUYUAN
ZHIDU

国家公务员制度

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度/陈振明主编. —福州: 福建人民出版社,
2001. 9

厦门大学 MPA 系列教材

ISBN 7-211-03887-X

I. 国… I. 陈… III. 公务员制度—研究—中国
IV. D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 14922 号

厦门大学 MPA 系列教材

国家公务员制度

GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU

陈振明 主编

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编: 350001)

福州屏山印刷厂印刷

(福州铜盘路 248 号 邮编: 350003)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 18.375 印张 4 插页 437 千字

2001 年 9 月第 1 版

2001 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7—211—03887—X

D·349 定价: 28.80 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

目 录

导论 变革时代的国家公务员制度	(1)
一 理解公务员制度(文官制度)	(2)
二 20世纪末期西方文官制度改革	(9)
三 走向21世纪的中国公务员制度	(21)
四 本书的框架	(29)
第一章 西方文官制度的起源、发展与变革	(31)
第一节 西方文官制度的形成与特点	(31)
一 文官与文官制度	(31)
二 西方文官制度的产生	(33)
三 西方文官制度的特点	(39)
第二节 西方文官制度的变革与发展	(43)
一 文官制度基本原则的嬗变	(43)
二 文官系统结构的变革	(47)
三 文官制度运行机制的完善	(48)
四 文官管理体制的演变	(52)
第三节 当代西方文官制度改革的潮流	(55)
一 公共人力资源管理的兴起	(55)
二 “后文官制度”的出现	(65)
第二章 中国人事制度的历史沿革	(70)
第一节 中国古代人事制度演变的轨迹	(70)
一 中国古代人事制度的萌芽	(71)

二	中国古代人事制度的形成	(72)
三	中国古代人事制度的成熟	(73)
四	中国古代人事制度的衰落	(74)
第二节	中国古代人事制度的主要内容	(75)
一	选任制度	(75)
二	考核奖惩制度	(80)
三	监察制度	(82)
四	回避制度	(84)
五	培训制度	(86)
六	等级待遇制度	(88)
七	致仕制度	(89)
第三节	中国古代人事制度的历史评价	(91)
一	中国古代人事制度的特点	(92)
二	中国古代人事制度的经验	(95)
三	中国古代人事制度的缺陷	(100)
第四节	近现代中国人事制度的转型	(102)
一	近现代中国人事制度的演变	(103)
二	近现代中国人事制度的内容	(105)
三	对近现代中国人事制度的评价	(109)
第三章	中国公务员制度的形成与发展	(112)
第一节	新中国干部人事制度的演化	(112)
一	新中国干部人事制度的演变过程	(112)
二	新中国干部人事制度的特点及经验	(119)
三	新中国干部人事制度存在的问题	(121)
第二节	中国公务员制度的建立	(123)
一	中国公务员制度兴起的动因与条件	(123)
二	中国公务员制度的形成	(127)
三	中国公务员制度的特色	(130)
四	对国家公务员制度实施结果的评价	(135)

第三节	转轨时期中国公务员制度建设	(140)
一	市场经济发展对公务员制度建设提出了更高的要求	(140)
二	现有公务员制度中存在的主要问题	(144)
三	转轨时期公务员制度的完善	(150)
第四章	各国文官制度比较	(155)
第一节	西方发达国家的文官制度	(155)
一	西方各国文官(公务员)的内涵、范围及特点	(157)
二	西方各国的人事管理机构及其职能	(160)
三	西方各国文官的分类定位制度	(162)
四	西方各国文官的考试、录用、考核和晋升制度	(164)
五	西方各国文官的工资、福利和退休制度	(169)
六	西方各国的人事监督与监察制度	(172)
第二节	新兴工业化国家和地区的公务员制度	(174)
一	公务员范围及分类	(174)
二	管理机构	(175)
三	公务员考试任用制度	(176)
四	考绩制度	(179)
五	培训制度	(180)
六	工资福利和退休制度	(181)
七	监控制度	(184)
八	公务员制度的改革及变化	(185)
第三节	发展中国家及转轨中国家的公务员制度	(187)
一	公务员管理体制及范围	(188)
二	公务员选任、晋级与奖惩	(191)
三	公务员权责、待遇及培训	(193)
第五章	中国公务员制度的框架	(197)
第一节	公务员的义务、权利、管理机构和职位分类	(197)
一	公务员的义务和权利	(198)
二	国家公务员的管理机构	(202)

三	职位分类	(208)
第二节	公务员的录用、考核、奖惩和任用	(212)
一	公务员的考试录用	(212)
二	公务员的考核	(215)
三	奖励和纪律	(218)
四	公务员的职务升降与任免	(220)
第三节	培训与流动	(223)
一	培 训	(223)
二	交 流	(225)
三	回 避	(228)
第四节	公务员的工资、保险和福利	(230)
一	公务员的工资	(230)
二	公务员的保险	(233)
三	公务员的福利	(235)
第五节	公务员的辞职、辞退和退休	(236)
一	公务员的辞职	(237)
二	公务员的辞退	(238)
三	公务员的退休	(239)
第六节	公务员的申诉、控告和监督	(242)
一	公务员的申诉和控告	(242)
二	公务员的监督	(245)
第六章	公务员管理机构	(249)
第一节	公务员管理机构概述	(249)
一	公务员管理机构的范围	(249)
二	公务员管理机构的职能	(251)
三	新中国人事管理机构的演进与构成	(253)
第二节	中西公务员管理机构的比较	(258)
一	西方国家公务员管理机构的基本类型	(258)
二	中国公务员管理机构的基本特征	(262)

第三节	中国公务员管理机构的改进与完善	(264)
一	中国公务员管理机构中的缺陷与不足	(264)
二	中国公务员管理机构的进一步健全和完善	(267)
第七章	公务员制度的竞争机制	(270)
第一节	竞争机制概述	(270)
一	竞争与竞争机制的概念	(270)
二	竞争的产生条件与分类	(273)
三	公务员制度竞争机制的作用	(277)
第二节	中国公务员制度竞争机制的演化与现状	(280)
一	中国公务员制度竞争机制的形成	(280)
二	公务员制度竞争机制运行现状	(285)
三	公务员制度竞争机制的功能异化	(290)
第三节	转轨时期中国公务员制度竞争机制的完善	(298)
一	转轨时期公务员制度竞争机制的完善方向	(299)
二	西方国家公务员制度竞争机制运行经验	(304)
三	完善中国公务员制度竞争机制的措施	(307)
第八章	公务员制度的激励机制	(314)
第一节	激励机制概述	(314)
一	激励与激励机制的概念	(314)
二	激励理论与激励的分类	(318)
三	激励机制的作用	(324)
第二节	中国公务员制度激励机制的形成与现状	(326)
一	中国公务员制度激励机制的形成	(326)
二	中国公务员制度激励机制的运行现状	(331)
三	中国公务员制度激励机制的功能异化	(335)
第三节	转轨时期中国公务员制度激励机制的完善	(339)
一	完善中国公务员制度激励机制的方向	(339)
二	西方国家公务员制度激励机制的运行经验	(343)

三	转轨时期公务员制度激励机制的完善措施	(346)
第九章	公务员制度的开发机制	(353)
第一节	开发机制概述	(353)
一	人力资源开发与公共人力资源开发	(353)
二	人力资源开发的类型	(357)
三	开发机制的作用	(360)
第二节	中国公务员制度开发机制的形成与现状	(361)
一	中国公务员制度开发机制的形成	(361)
二	中国公务员制度开发机制的运行现状	(365)
三	开发机制的功能异化现象	(369)
第三节	转轨时期公务员制度开发机制的完善	(373)
一	公务员制度开发机制完善的方向	(373)
二	西方国家文官制度开发机制的有益经验	(376)
三	转轨时期公务员制度开发机制完善的措施	(380)
第十章	公务员制度的保障机制	(389)
第一节	保障机制概述	(389)
一	什么是保障机制	(390)
二	公务员保障机制的内容	(390)
三	保障机制的作用	(401)
第二节	中国公务员制度的保障机制	(402)
一	工资保障	(402)
二	福利保障	(404)
三	社会保障	(406)
四	培训保障	(407)
五	申诉控告保障	(408)
第三节	中国公务员制度保障机制的完善	(409)
一	保障机制存在的问题	(410)
二	完善保障机制的迫切性	(414)
三	完善保障机制的措施	(416)

第十一章 公务员制度中的廉政机制	(419)
第一节 廉政机制概述	(419)
一 廉政机制及其作用	(419)
二 中国公务员制度廉政机制的构成	(421)
三 我国廉政机制存在的主要问题	(424)
第二节 外国和香港廉政机制的启示	(427)
一 西方国家文官制度中的廉政机制	(427)
二 新加坡、香港廉政机制的运行及其经验	(431)
三 印度和越南廉政机制失败的教训	(437)
第三节 我国公务员制度廉政机制的制度创新	(445)
一 加快经济市场化步伐	(445)
二 深化政府管理体制改革	(447)
三 加强对权力的制衡与监督	(453)
第四节 以法律制约权力	(457)
一 加强公务员管理法制建设	(458)
二 加强反腐败立法	(461)
三 建立健全财产申报制度	(464)
四 完善反腐败的监察和监督机制	(467)
第五节 以权力制约权力	(469)
一 权力腐败的原因	(469)
二 权力制约的历史轨迹	(471)
三 权力制约的现实基础	(473)
四 权力制约的目标模式	(475)
第六节 行政公开化、程序化与法制化	(480)
一 行政公开化	(480)
二 行政程序化	(485)
三 行政法制化	(490)
四 行政自由裁量权	(494)

附录一	《国家公务员暂行条例》	(501)
附录二	《深化干部人事制度改革纲要》	(515)
附录三	日本地方公务员制度	(527)
后记	(577)

导论 变革时代的国家公务员制度

作为一种现代人事管理的体制和模式，国家公务员制度（文官制度）是从19世纪中后期开始，为适应西方工业化时代政府管理的实践需要而逐步形成和发展起来的。它构成20世纪西方各国的公共行政管理以及官僚体制的基石，为西方的现代化尤其是政府管理的现代化立下了汗马功劳。随着西方各国由工业社会向后工业社会的转变，传统的文官制度的弊端日益显露出来，越来越不适应信息社会以及全球化时代政府管理实践的需要。特别是20世纪80年代初以来，西方掀起了一场声势浩大的政府改革运动，作为官僚体制支柱的文官制度，首当其冲，成为改革的焦点，并出现了向所谓的“后文官制度”的转变。这次文官制度改革被罗纳德·桑德斯称为是“一次真正的转型，对人力资源管理来说是一次革命性的全面革新”。80年代中期，随着改革开放进程的推进，我国开始了建立国家公务员制度的理论与实践，取得了历史性的突破。而随着我国市场经济体制的建立和完善以及政治体制改革的逐步深化，我国公务员制度的建设面临着新的机遇与挑战。因此，面对全球范围的公务员制度改革的潮流，如何立足于我国的国情，借鉴西方文官制度改革的经验，推进我国公务员制度建设，便成为一个紧迫而又重要的理论与实践课题。

一 理解公务员制度（文官制度）

自从 19 世纪末开始，“文官”、“文官制度”便逐步成为公共管理尤其是政府管理乃至日常生活的常用语，而相应的“公务员”、“公务员制度”则是二战后才流行起来的术语。在英语中，“Civil Servant”和“Civil Service”都表示“文官”，只不过前者是单数名词，后者是集合名词，表示全体文职人员（“Civil Service”有时也表示“文官制度”，与“Civil Service System”涵义相同）。

“Civil Servant”一词首先于 18 世纪在英国出现，用来表示那些有别于东印度公司军事人员的文职人员。19 世纪中后期，随着英国文官制度的建立，这个术语被用来称呼那些不与政党共进退、经过公开考试录用、无违法与重大过失即可常任的政府公职人员，而那些政党内阁成员包括首相、大臣、政务次官等与内阁共进退的政务官和法官则不在文官之列。根据《布莱克韦尔政治制度百科全书》的说法，在 20 世纪的英国，“Civil Service”最终表示除军队系统之外的全体领薪水的人员，他们的角色是执行由中央政府所制定和批准的政策^①。目前，在西方，“Public Service”一词十分流行，它既表示公共服务领域，又表示公共服务人员。在后一种意义上，“Public Service”不同于“Civil Service”，它不仅包括政府的文职人员，而且也包括军队系统的文职人员，政府系统的军事人员以及在公共公司、学校系统、警察部门等公共机构任职的人员。

在英国、美国、加拿大、澳大利亚、印度和巴基斯坦等英联

^① V. Boganor (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. New York: Blackwell Reference, 1987, p. 104.

邦国家或泛美联盟成员国中，一般通用“Civil Servant”（“Civil Service”）即文官及文官制度的用语。而在德国、法国、瑞士和日本等国中，二战前习惯称公职人员为“政府官员”或“文职人员”。二战后，由于公职人员扩大等方面的原因，公职人员被称为“公务员”（该词起源于法语“La Fonctionnaire”）。相应地，文官制度被称为“公务员制度”。我国采用了“公务员”和“（国家）公务员制度”的提法。

各国因其历史与现实情况不同，所以在不同时期，“公务员”（“文官”）的范围有异。因此，要确定公务员与非公务员之间的界线是困难的。这就产生了诸如下列一类的问题：哪些人可以包括在文官或公务员队伍之中？文官或公务员划分的标准是什么？文官（只包括常任文官）可以将当选或被任命官员排除在外？政府中的军事人员算不算文官？如此等等。尽管早期的“文官”主要指与军事人员相对应的文职人员，但“文官”最终是指政府永久职位的占有者——即那些不与政府共进退的职位占有者（常务官）。这样的话，政府中的军事人员当然属于文官了。更重要的是，随着当代西方政府改革特别是“新公共管理”运动的兴起，西方的文官及文官制度的内涵已发生了深刻的变化，许多传统意义上的永久性政府职位，已变成非永久性或临时职位，许多公共机构的职员类似于私人机构的雇员，文官制度正在发生嬗变，这给文官及文官的研究带来大量的理论课题。

文官及文官制度是公共行政学以及公共管理学的核心主题之一。传统公共行政学的学科基础是由伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）的经典论文《行政之研究》（1887年）奠定的，20世纪20～30年代形成相对独立的研究框架。文官制度以及人事管理与组织原理、行政法规和财务行政一道构成传统行政学的四大主题。美国学者贝克（H. A. G. Bekke）称：“有如政治是政治学的核心，社

会组织是社会学的核心一样，文官制度是公共行政学的核心。”^①而且美国学者摩根(E. P. Morgan)和佩里(J. L. Perry)认为，在由公共行政学包含的分析单位之中，文官制度是惟一个不被其他社会科学学科所共有的分析单位^②。文官制度(公务员制度)以及人事行政(人力资源管理)本身也成为公共行政学的一个分支领域，文官制度比较或公务员制度比较则成为比较政治学以及比较行政学的一个重要主题。

20世纪70年代以来，西方政府管理研究领域出现了“范式”转移，传统的公共行政学范式逐步衰落，代之而起的是七八十年代的政策科学(公共政策分析)和90年代的(新)公共管理学^③。但是，人们对文官制度或公务员制度研究兴趣并未受到削弱，反而是得到了加强。这种兴趣加强的动力，首先来自于公共管理的实践——西方各国的政府改革，尤其是新公共管理运动。传统的行政管理模式尤其是官僚体制以及传统文官制度的失效或过时引发人们对它们的批判与反思，并引入新的公共管理机制以及新的人力资源管理模式。其次，来自于当代社会科学本身的发展及其交叉、融合的整体化趋势的出现，给文官

① Hans A. G. Bekke et al. (eds.), *Civil Service System in Comparative Perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1996, p. 1.

② E. P. Morgan and J. L. Perry, "Reorienting the Comparative Study of Civil Service System", *Review of Public Personnel Administration* 8 (summer), 1988; pp. 84~95.

③ 关于这个问题，可参看陈振明著：《公共行政学、新公共行政学到公共管理学》，载于《政治学研究》，1999年第1期；《评西方的新公共管理范式》，载于《中国社会科学》，2000年第6期；陈振明主编：《公共管理学》，中国人民大学出版社1999年版。

制度或公务员制度的研究注入新的动因与活力^①。其中有三个因素特别相关：一是国家理论的复活。国家理论历来是政治学的核心主题（传统的政治学往往被定义为对国家问题的研究，行为主义政治学的兴起导致国家理论的衰落，伊斯顿等人用“政治系统”取代“国家”而作为政治学的基本分析单位）。80年代以后，国家理论被“重新发现”，回到政治学尤其是政治哲学的核心地位^②。二是新制度学派的兴起以及制度分析的流行。该学派强调制度因素在社会政治生活中的极端重要性，把制度当作社会经济发展的内生变量，认为制度决定人们的行为与选择，而不是相反。按照克拉斯纳（S. D. Krasner）的说法，制度分析强调由制度所派生的个性、行为模式、规则、组织图和仪式的永久性。三是公共选择理论以及理性选择学派的出现。这是一种将经济学的假说、理论和方法应用于传统政治学主题（如国家理论、投票规则、投票者行为、政党政治、官僚体制等）的学说，用它的奠基人布坎南（J. Buchanan）的话来说，“公共选择是政治上的观点，它从经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生”，“是观察政治体制的不同方法”^③。这种将国家理论、制度分析和公共选择的观点结合起来的制度研究途径成为80年代以后文官制度或

① J. G. March and J. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78 (September), 1984: pp. 734 ~ 749; B. G. Peter, *Comparing Public Bureaucracies: Problem of Theory and Method*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988.

② See R. Jackson, "Civil Science: Comparative Jurisprudence and Thirdworld Governance." *Governance* 1, no. 4, 1988: pp. 380 ~ 413; P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.), *Bring the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

③ 詹姆斯·布坎南：《自由、市场和国家》，北京经济学院出版社1988年版，第18、20页。

公务员制度研究的一种最新和最有影响的方法。这种研究途径强调文官的制度安排塑造文官的行为，并研究文官制度是如何被其他的社会—政治制度和公民的感知所塑造。

从制度研究（或分析）的途径看，文官制度可以界定为“一种在特定的管辖领域内的国家事务（公共事务）中动员人力资源的中介性制度。”^① 这一定义表明，文官制度是一种结构，即一种将规则与权威关系联结起来的结构，它所关注的是动员人力资源而非物质资源。这个定义将国家带回到文官制度的研究之中。在许多国家，文官制度是由宪法或法律所规定并给予合法化的。而在另一些国家中，文官制度是由那些社会成员所广泛接受的政治传统或国家传统加以合法化的。除了无政府或无国家的社会之外，正式的或非正式的宪政规则确定了文官制度的角色与功能。

作为一种制度安排，文官系统（制度）有不同的层次。美国学者凯萨（L. L. Kiser）和奥斯特洛姆（E. Ostrom）划分了制度分析的“三个行动世界”，即宪政选择、集体选择和操作三个分析层次^②。借助这个分析框架，可以把握文官制度在政府管理体制中的不同角色和功能。

（一）操作层次——作为人事管理体制或模式的文官制度

操作层次是人们对文官制度的角色或作用的一种最基本的了解。从这一操作层面看，文官制度是一种人事管理体制或模式，是政府行政机关招募、安置和管理文职人员的机构设置。麦克雷戈

① E. P. Morgan and J. L. Perry, “Reorienting the Comparative Study of Civil Service System”, *Review of Public Personnel Administration* 8 (summer), 1988: pp. 84~95.

② L. L. Kiser and E. Ostrom, “The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”, In E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage, 1982, pp. 179~222.