

公务员考选制度研究

A STUDY ON THE RECRUITMENT OF
CIVIL SERVANTS THROUGH EXAMINATION

冯 军 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公务员考选制度研究

A STUDY ON THE RECRUITMENT OF
CIVIL SERVANTS THROUGH EXAMINATION

冯 军 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员考选制度研究 / 冯军著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5097-2897-0

I. ①公… II. ①冯… III. ①公务员制度—研究
IV. ①D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235252 号

公务员考选制度研究

著 者 / 冯 军

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部

(010) 59367215

责任编辑 / 关志国

侯培岭

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 杨春花

项目统筹 / 宋月华

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/20

印 张 / 13.4

版 次 / 2011 年 12 月第 1 版

字 数 / 154 千字

印 次 / 2011 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2897-0

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

引 言

2005年4月27日全国人大常委会通过,将于2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》,是我国第一部带有干部人事管理总章程性质的法律。这部法律的颁布和施行是我国贯彻“依法治国,建设社会主义法治国家”治国方略所取得的又一重大成果,对在新时期建立和保持一支政治坚定、高效精干的国家工作人员队伍,进一步推进我国干部人事制度的现代化,将产生积极而深远的影响。

一般认为,近现代意义上的公务员制度最早产生于英国。1870年英国借鉴中国科举制度的优点,确立了通过公开竞争考试录用政府职业文官的制度,公务员制度由此发端。在英国的影响下,西方国家在19世纪普遍建立了以公开考试、竞争择优为基本特点的公务员制度;20世纪以来特别是第二次世界大战以后,多数发展中国家至少在法律上也采用了公务员制度,公务员制度成为世界范围内国家公职人员人事管理制度的主流及其现代化的基本标志。

公务员制度是民主、法治的产物。“公务员”一词在其词源上即具有浓厚的民主性质。在君主专制的时代,国家官员是国王的奴仆,但在民众面前他们却是高高在上、享有特权的“官”;而在民主国家,国家公职人员从国王的私臣转变为人民的“公仆”,他们不是公务“官”,而是公务“员”,法律称谓的改变意在表明和强调国家公职人员政治上对民主的从属性,以及法律上与普通民众的平等性。在公务员制度产生前,中国社会曾历经世卿世禄、察举征辟、九品中正、科举以及恩赐官职和政党分肥等各种形式的国家人事制度,这些制度共同特点是国家官员选拔和使用上的“人治”。血缘、身份、地位、关系、派性、长官主观意志和个人偏好是官员选拔和使用过程中的决定因素。我国古代的科举制具有一定的法治因素,是封建社会最先进的国家人事制度,但其本质和它所处的政治和社会环境仍然是封建人治的,所以逃脱不了在清末衰亡的命运。公务员制度与过往一切形式的国家人事制度相比最大的区别在于它是法治的,能够通过公开考试、职位保障、人事权力的制约平衡等一系列法律机制抑制任人唯亲以及其他滥用人事权力的行为,以确保选拔真正优秀的人才,并激励和保障其为国家提供勤恳敬业、优质高效的服务。

我国在 1993 年就已经通过国务院的行政法规(《国家公务员暂行条例》)确定了公务员制度,实现了干部人事管理制度的一次历史性的跨越。《国家公务员暂行条例》(以

下简称《条例》)坚持了新中国成立以来我国干部人事管理的基本原则,总结了干部人事管理的成功经验,根据公务员制度的一般规律和要求,初步建成了具有中国特色的公务员制度。《公务员法》将《条例》这一行政法规扩展、上升为国家最高权力机关制定的法律,进一步发展和完善了《条例》开辟的、具有中国特色的公务员制度。

在 20 世纪 80 年代末 90 年代初我国构思和酝酿建立公务员制度的过程中,曾经有一种观点认为公务员制度是西方发明的,西方公务员制度的基本内容和主要特点就是公务员制度的一般特点和要求,这样,在我国建立公务员制度的问题上就产生了两种截然对立的主张:一种主张认为公务员制度完全是西方资产阶级的东西,我国不应该也不可能建立公务员制度;另一种主张认为我国应按西方的模式建立公务员制度。上述观点和主张当然是片面的和错误的,公务员制度的一般特点和精神实质与其在特定背景和环境所体现出来的特征是应当剥离开来考虑的。公务员制度的一般特点和精神实质是什么呢?是公开、平等、竞争、择优和法治。一个国家的公职人员管理制度只要具备了公开、平等、竞争、择优和法治等诸项要素,不管它的具体名称是什么,它实质上就是公务员制度。在西方国家,三权分立和多党制决定了公务员制度要求区分政务类公务员和事务类公务员,政务类公务员实行政治任命,与执政党共进退;事务类公务员原则上通过公开竞争考试

任用,实行政治中立与职务常任,与政党轮替无关。因此,事务类公务员的政治中立以及对政务类公务员和事务类公务员实行不同的管理制度(所谓“两官分途”),便成为西方国家公务员制度的基本原则和显著特征之一,但这个原则和特征是由特定政治环境决定的,并不反映公务员制度的本质要求。正是因为认识到这一点,1993年的《条例》在起草过程中解决了社会主义国家能否建立公务员制度,以及怎样建立公务员制度的问题,形成了我国公务员制度的“中国特色”。2005年的《公务员法》则完全继承和坚持了《条例》所确认的“中国特色”。

我国公务员制度的“中国特色”主要是相对于西方国家公务员的政治中立而言的。我国是人民民主专政的社会主义国家,实行中国共产党领导的多党合作制,坚持四项基本原则是一切国家工作人员所负有的宪法义务,因此政治中立不可能成为我国公务员制度的原则。相反,我国公务员制度必须坚持党管干部的原则和明确公务员坚持四项基本原则的法律义务,此即我国公务员制度鲜明的“中国特色”。由于我国不存在公务员与执政党共进退的问题,所有公务员都必须符合一定的政治标准,履行一定的政治义务和责任,因而在我国也没有必要区分政务类公务员和事务类公务员,并实行“两官分途”的管理制度。

当然,在学习和研究《公务员法》以及我国公务员制度时,不能只看到“党管干部”的一面,否则就看不到我国公

务员制度相对于新中国成立以来传统干部人事制度所取得的重要创新和重大进展,难以理解我国实行公务员制度的深远意义。与传统的干部人事制度相比,无论是《条例》还是《公务员法》所确立的新的干部人事制度,其公开性、竞争性和法治性都大大增强了。如调整方式由分散的政策调整为主转为以实行统一的法律调整为主;用人标准由以往片面强调政治,转为要求任人唯贤、德才兼备、注重工作实绩,从革命化、专业化、知识化和年轻化等方面对公务员提出较为全面的要求;人事程序由以往相对封闭的过程转为通过公开、平等、竞争、择优的法律程序保障人事目标的实现;保障机制由对国家工作人员职位和待遇的政策保障转为重视公务员地位和合法权益的法律保障等。

与《条例》相比,《公务员法》的创新和发展主要体现在以下几个方面。

1. 关于公务员的定义和范围

《条例》所定义的“国家公务员”,仅指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”,范围较窄。《公务员法》以“公务员”取代“国家公务员”的提法,并大大扩大了公务员的范围。《公务员法》第2条规定:“本法所称公务员,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”。在我国,同时符合“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”这三个条件的人员,包括七大系统的工作人员,即(1)中国共

产党机关的工作人员；(2)人大机关的工作人员；(3)国家行政机关的工作人员；(4)国家审判机关的工作人员；(5)国家检察机关的工作人员；(6)政协机关的工作人员；(7)民主党派与人民团体机关的工作人员。

由此可见,《公务员法》界定的“公务员”与《条例》规定的“国家公务员”已不可同日而语。“国家公务员”仅限于国家行政系统,是与“法官”、“检察官”等并列的一个概念;而“公务员”是一个覆盖面非常广的概念,不仅包括法官、检察官等国家机关的工作人员,而且还包含党的机关、政协、民主党派与人民团体等非国家机关的工作人员,其范围已接近于传统的“国家干部”,仅将国家事业和企业单位的国家工作人员以及历来自成一体军队干部排除在外,在这个意义上,差不多可以说《公务员法》是我国干部人事管理的基本法。

重新定义并扩大公务员的范围,是《公务员法》相对于《条例》最大和最引人瞩目的变化之一,同时,《公务员法》所界定的公务员范围也反映了我国公务员制度的鲜明特色。

2. 关于职位分类原则

在公务员管理上长期存在“通才说”和“专才说”两种理念,“通才说”强调公务员知识和能力的通用性,不重视特定公务员职位所要求的特定条件和技能。“专才说”则注重公务员不同职位之间的差异对公务员的不同要求。

与“通才说”相对应的是公务员“品位分类”的管理模式，而与“专才说”相对应的则是公务员的“职位分类”管理模式。随着国家事务专业化程度的不同加深，品位分类的管理模式总体上已为职位分类的管理模式所取代或者说已经融合到职位分类的管理模式之中。

1993年的《条例》即确立了职位分类的管理原则，但当时有关职位分类的规定比较笼统，没有明确规定公务员的职位类别，而《公务员法》则将公务员职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别，对公务员按不同类别实行分类管理。《公务员法》还规定，国务院对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别。与《条例》相比，《公务员法》有关职位分类的规定更加具体，操作性更强。

3. 关于职务分类与职务层次

《公务员法》在公务员职务分类上沿袭了《条例》的规定，将公务员职务分为领导职务与非领导职务，但不少职务层次的称谓与《条例》的规定有所不同。如领导职务中的“国家级正职”、“国家级副职”，非领导职务中的“副巡视员”、“副调研员”的称谓即为《条例》中所没有的内容。

4. 关于职位聘任

设专章系统规定公务员职位聘任制度是《公务员法》的一大亮点。《条例》仅原则规定“国家公务员职位实行委任制，部分职位实行聘任制”，至于哪些职位可以实行聘任

制,聘任的具体程序如何,皆为立法的空白。《公务员法》填补了《条例》在这方面的空白点,明确规定了聘任的基本条件、程序、聘任合同与聘任制公务员的工资制度以及解决聘任制公务员与所在机关之间聘任争议的人事争议仲裁制度等,为公务员聘任制的实施和完善提供了更为全面和具体的法律依据。

5. 关于职务任免与升降

《条例》曾规定公务员职务实行委任制和一定范围内的聘任制,未对选任制作出规定,这不完全符合我国公务员任职的实际情况,为此,《公务员法》规定,公务员职务实行选任制、委任制以及一定范围的聘任制。此外,该法还吸纳近年来人事改革的经验,对竞争上岗、面向社会公开选拔公务员、任前公示和任职试用期制度作出规定。

6. 关于纪律与惩戒

《公务员法》在公务员纪律和惩戒方面有不少创新的规定。主要表现在三个方面:一是规定公务员负有拒绝执行上级明显违法的决定和命令的义务,如违反该义务,需承担法律责任;二是规定了各种处分形式的处分期间,从而加强了对被处分人权益的保障;三是在程序上明确规定了处分机关对被处分人的告知义务以及被处分人的陈述权和申辩权。

7. 关于工资福利和保险

《公务员法》明确规定公务员实行国家统一的职务与

级别相结合的工资制度,任何机关不得违反国家规定自行更改公务员工资、福利、保险政策,擅自提高或降低公务员的工资、福利和保险待遇;在工资构成上规定公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金;以及规定国家实行工资调查制度,定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较,并将调查比较的结果作为调整公务员工资水平的依据。上述规定与《条例》的相关内容相比均有较大突破。

8. 关于辞职和辞退

辞职本是公务员的一项权利,然而,《公务员法》对公务员辞职的认识和规定更为深化,不仅规定了作为公务员权利的辞职行为,而且还规定了义务性的辞职行为,尤其是领导成员的引咎辞职和责令引咎辞职。在辞退方面,《公务员法》基于公正和人道的考虑,明确规定了不得辞退的法定情形。

除了上述创新和发展之外,《公务员法》还有其他许多值得关注的变化,如明确规定了公务员的一般条件和禁止条件、不再规定省级以上政府部门新录用公务员须有基层工作经历、将考核等级由三个等次改为四个等次、对挂职锻炼作出更加全面的规定以及明确公务员不服申诉决定有权提出再申诉等。

总之,《公务员法》对公务员以及公务员的选拔和使用提出了更高的要求,与此同时,也从实体和程序两个方面加强了对公务员合法权益的保障。这部法律立足于我国

干部人事管理实践和改革的成就和经验,较好地反映了我国干部人事管理的国情以及新时期干部人事管理面临的新的形势和任务,它的施行无疑将促进我国干部人事管理水平的进一步提高,并加快我国干部人事管理法治建设及干部人事制度改革的进程。

公务员考选,即通过公开考试的方法与制度选拔任用公务员。考选环节在公务员制度中具有很强的代表性,是公认的国家公务员制度的基础与重要标志。考选制中所包含的公开、平等、竞争、择优原则是公务员制度民主、法制、科学基本精神的全面缩影,换句话说,公务员考选制度集中体现了整个国家公务员制度的本质。正是因为这个缘故,西方国家的学者普遍认为公务员考选制度的确立是公务员制度产生的标志。没有公务员考选制度就谈不上公务员制度。当然,这个结论反过来是不成立的,中国封建社会很早就确立了官吏的考选制度,但不能认为那时已产生了公务员制度。公务员制度的建立和发展不能离开民主政治的大背景。

考选环节处于公务员系统的“入口”,该环节运行效果的好坏,直接关系到公务员素质的优劣与工作效率的高低。考选是公务员管理的第一关,因而,研究国家公务员制度选择公务员考选制度为突破口是合理的。

研究公务员考选制度的必要性还表现在:考选的实质是以客观标准选拔任用政府官员,尽可能限制长官意志在

选官过程中的作用,以达到消除用人上的不正之风的目的。考选在一定程度上限制、束缚长官意志的特性,使其在公务员制度初创阶段往往成为法治与人治思想斗争的焦点。在现阶段,西方国家的公务员考选制度趋于灵活,考官的自由裁量权有扩大的倾向,竞争考试的范围也有不同程度的缩小。如何看待西方公务员考选制的发展变化?西方公务员考选制的发展趋势是否意味着考选制度在公务员制度中的地位不再重要,考选不再是公务员制度的基础?对这些问题的回答决定着我国公务员考选制度乃至整个国家公务员制度能否顺利地确立起来并健康发展下去。

目 录

引 言	1
第一章 考选制的起源与科举制的诞生	1
第二章 科举制的兴衰	14
第三章 考选制在西方的再生及其历史启迪	31
第四章 公务员考选制的若干理论问题	47
第五章 西方国家的公务员考选制度	111
第六章 我国公务员考选制度的创立	202
第七章 关于我国公务员考选制度的几点思考	226
参考文献	246
后 记	250

第一章 考选制的起源与科举制的诞生

当今世界各国的考选制度，以西方国家最为发达，影响最广。以“公平竞争，择优录用”为核心的公务员考选制度被公认为是西方文官制度的一大优点而成为其他国家纷纷效仿的样板。然而，考选制度并不是西方土生土长的东西，而是恰恰相反，它是来自东方，来自中国的“舶来品”。

西方国家公务员考选制度源自英国，而英国的公务员考选制度又是从中国传过去的，正如中国民主革命的先行者孙中山先生所指出的：“考选本是中国始创的，可惜那制度不好，却被外国学去，改良之后成了美制。”^①

台湾教授郑嗣禹先生进一步考证了我国考选制度西传的过程，确认我国是世界上最早实行笔试的国家，并且证明现今欧美各国所师仿的英国考选制度的确受到我国

^① 《孙中山全集》，中华书局，1981，第330页。

考选制度的影响。^①

西方学者对此并不否认。《大英百科全书》(第十一、十四版)在介绍考试制度时写道:“我们所知道的最早的考试制度,是中国所采用的选举制度(公元前 1115 年),及其定期举行的考试(公元前 202 年)。”不仅如此,西方学者还公认包括考选制度在内的整个文官制度都肇始于中国。曾任美国的人事总署署长的艾伦·坎贝尔教授来华讲学时说:“在西方所有政治学教科书中,当谈及文官制度时都把它创始者归于中国。”^②

很清楚,世界公务员考选制度的发源地在我国。那么,我国又是什么时候创立考选制度的呢?

在我国古代典籍《尚书》中最早出现了通过“试”选拔人才的记载。《尚书·尧典》:“帝曰:‘吁!弗哉,方命圯族。’岳曰:‘异哉,试可乃已。’^③帝曰:‘往,钦哉。’九载,绩用弗成。”

《尧典》中还记述了这样一件史实:

尧帝让诸侯们举荐他的继承人,诸侯们一致推荐舜。这时尧帝说道:“吾其试哉。”

① 参见郑嗣禹《中国考试制度西传考》,台北,文物供应社,1953,第 27~28 页。

② 转引自全志敏主编《国家公务员概论》,中国人民大学出版社,1989,第 68 页。

③ 《史记》卷一,五帝本纪第一,解作“试不可乃已”。意即试一试不行再免职。