

公务员基础

龙 继 王刚义 编著
刘志坚 刘忠文

一九八八·七

公务员基础

龙继 王刚义 刘志坚 刘忠文

江苏工业学院图书馆
藏书章

一九八八年一月

目 录

第一篇 公务员一般理论.....	1
1、新中国人事制度的变革.....	1
2、建立国家公务员制度的依据.....	4
3、国家公务员制度是国际共运的创举.....	6
4、国家公务员制度的基本原则.....	10
5、国家公务员制度建设的长期性.....	14
6、“一国两制”情况下的国家公务员制度.....	15
7、国家公务员的概念.....	20
8、国家公务员的适用范围.....	20
9、国家公务员的分类.....	22
10、国家公务人员.....	24
11、国家公务员的权利.....	27
12、国外关于国家公务员的权利.....	27
13、我国国家公务员应享有的权利.....	28
14、国家公务员的义务.....	32
15、国外关于国家公务员的义务.....	33
16、我国国家公务员应履行的义务.....	33
17、国家公务员的责任.....	37
18、国家公务员责任制度分类.....	38
19、建立社会主义的国家公务员责任制度.....	42
20、国家公务员的职位分类.....	43
21、职位及其特点.....	45

22、职位分类的概念	46
23、职位分类的原则	47
24、职位分类的功能	49
25、职位分类的步骤和方法	52
26、职位分类的局限和发展趋势	55
27、国家公务员的考试录用	58
28、择优录用的基本原则	59
29、考试的意义	60
30、考试的预备程序	61
31、考试方法与内容	63
32、主考机构	66
33、选用、试用及宣誓就职	67
34、择优录用的保障	69
35、职务任免的含义	70
36、职务任免的程序	71
37、调任转任	72
38、辞职辞退	73
39、回避制度	74
40、国家公务员的考核	74
41、考核的基本原则	77
42、考核的内容	78
43、考核的类型	81
44、考核的方法	81
45、国家公务员的奖惩	84
46、国家公务员奖惩的原则	85
47、奖励的条件和方式	87
48、惩罚的条件和方式	88

49、国家公务员职务的晋升	90
50、晋升的种类	91
51、晋升的条件	93
52、晋升的方法和程序	94
53、降职	94
54、国家公务员的培训	95
55、培训层次	97
56、培训方式	98
57、培训内容	99
58、培训机构	100
59、国家公务员的工资	102
60、工资的原则	103
61、结构工资	105
62、我国结构工资	107
63、保险福利	108
64、国家公务员的退休退職	110
65、退休的条件	111
66、退休后的待遇	112
67、退休公务员的服务管理	112
68、人事机构的作用和建设	114
69、人事机构的部门化	116
70、我国人事机构及其职责	118
71、人事监察	120
72、申诉控告	121
第二篇 中国古代文官制度	124
73、中国古代文官制度的特点	124
74、古代文官的具体制度	127

75、古代文官制对西方的影响·····	129
76、古代科举制度的产生和确立·····	131
77、宋朝的科举制度·····	134
78、元朝的科举制度·····	136
79、明朝的科举制度·····	136
80、清朝的科举制度·····	138
81、中国古代官吏管理机构及职能·····	140
82、古代官职的员额制度·····	142
83、古代官吏任用的限制和回避制度·····	143
84、古代官吏的任期·····	143
85、古代官吏品阶制度·····	144
86、古代官吏俸禄制度·····	145
87、古代官吏考核制度·····	146
88、古代官吏升迁与奖惩制度·····	148
89、古代官吏监察制度·····	150
90、古代官吏退休制度·····	151
91、明代的文官·····	153
92、明代统治者的考课思想·····	155
93、考课的必要性·····	157
94、考课的前提条件·····	158
95、考课的基本原则·····	159
96、明代考课制度的渊流·····	161
97、明考课制度对往代的发展·····	167
98、明考课制度对清代的影响·····	170
99、明考课制度发达的原因·····	171
100、明文官考察法·····	173
101、明文官考察的内容·····	174

102、明外官考察制度·····	178
103、明京官考察制度·····	187
104、考察奖惩办法·····	192
105、考察拾遗及申诉制度·····	196
106、明文官考满法·····	198
107、官员考满制度·····	201
108、吏员考满制度·····	222
109、明文官考成法·····	225
110、考成法的基本内容·····	228
111、考成法的社会作用·····	230
112、明官吏在考课法上的权利义务·····	230
113、考课违法犯罪行为及其制裁·····	237
114、明考课制度实施状况评析·····	246
115、明考课制度衰坏的必然性·····	254
116、明文官制度的思考与借鉴·····	268
第三篇 外国文官及干部制度·····	280
117、西方文官制度的产生和确立·····	280
118、西方文官制度的基本特征·····	283
119、西方文官制度的改革·····	289
120、文官的作用·····	294
121、文官制度的实质·····	295
122、文官的录用·····	297
123、文官考试类型·····	299
124、文官考试方法·····	301
125、文官考试内容·····	302
126、文官考试录用程序·····	303
127、文官的晋升·····	305

128、文官的考绩.....	307
129、文官报酬的原则.....	310
130、文官等级薪俸制.....	314
131、英国文官制度.....	318
132、美国文官制度.....	329
133、法国文官制度.....	347
134、联邦德国文官制度.....	358
135、日本文官制度.....	366
136、瑞士公务员制度.....	376
137、奥地利公务员制度.....	383
138、墨西哥公务员制度.....	390
139、阿根廷公务员制度.....	396
140、埃及公务员制度.....	402
141、澳大利亚公务员制度.....	410
142、印度公务员制度.....	417
143、泰国公务员制度.....	422
144、南朝鲜公务员制度.....	429
145、苏联干部制度.....	436
146、东欧各国干部制度.....	450

第一编 公务员一般理论

1、新中国人事制度的变革

新中国人事制度，是在新民主主义革命战争时期人事工作的传统和经验的基础上，逐步建立和发展起来的。在新民主主义革命时期，由于战争环境的限制，不可能制定比较系统的人事法规，也难于按照常规办事。当时的人事工作，采取极其保密的工作方式，主要是根据党中央的有关政策和各级党委的有关规定进行的。新中国成立以后，党和政府十分重视人事制度的建设工作，从中央到地方，各部门都建立了相应的人事管理机构，并在吸取革命战争时期人事工作的经验和学习苏联经验的基础上，逐步建立了包括干部的吸收录用、调配使用、培训、任免、奖惩、工资福利、军队干部转业安置、大中专毕业生分配派遣，退休退职等一套完整的人事制度。在“十年动乱”期间，我国的人事制度遭到严重破坏，整个人事管理工作受到毁灭性的摧残。中央及地方各级人事部门陆续被撤销，建国以来的人事管理制度被全盘否定，人事管理制度的运行机制被打乱，人事管理处于极度混乱状态。粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以来，随着党和国家工作重点转移到社会主义现代化建设上来，我国的人事管理也进入了一个新的历史时期。各级人事管理机构得到恢复和加强，恢复了各项人事制度。近几年来，党和政府根据新时期的总任务以及机构改革和经济改革的需要，对人事管理制度进行了一系列的改革。比如说，改革了干部管理体制、下放干部管理权限；调整领导班子，加强干部培训，提高干部素质；加强各级领导班子

的革命化、年轻化、知识化、专业化建设；实行领导干部任期制和老干部离休制；推行机关工作岗位责任制；改进人事考核和奖惩制度；试用干部聘用制；开展人才合理流动等，初步开创了人事制度改革的新局面。但是，由于我国实行的是高度集中的干部人事管理体制，采用的是革命战争时期管理干部的方法，这些，在社会主义现代化建设飞速发展的今天，就显得越来越不适应，虽经多方面改进人事制度，但未能克服干部管理体制和方法自身所固有的弊端。我国现行干部管理制度的主要弊端有：①“国家干部”队伍笼统庞杂，不便于科学分类管理。无论是国家机关干部、党的机关干部、企事业管理人员，还是医生、教员、艺术家，统统称之为“国家干部”。对如此庞杂的管理对象进行具体管理时，只能采取粗放的、僵硬的方式，无法针对不同对象采用不同的管理方式。特别是把执行国家公务的人员和从事一般社会职业的人员混在一起，就难以对前者提出明确的任职要求，保证国家机关富有效率和充满活力。②党政不分，管理权限过于集中。国家干部队伍的范围极广，但管理的权限却又相当集中，并主要集中于党委组织部门。这就造成了管业务的行政首长不管人，管人的对行政业务不承担责任的局面，使管人与治事相脱节，业务部门与干部管理部门在选拔使用干部的问题上常常出现矛盾，往往使用用人单位的积极性和工作受到影响③管理方式陈旧单一。现行干部人事的管理，仍然主要采取革命战争时期沿用下来的管理办法，即对所有干部都采用管理党政干部的单一模式。这种办法虽然操作简便并为组织人事部门所熟悉，但不利于按照不同工作的特点选拔和使用人才，也不利于从整个社会的角度去发现、使用、监督干部。由于管理方法单一，还出现了所有社会职业

都套用行政级别的问题。级别越高，待遇也越好，诸如住房、用车和乘飞机等等，都与行政职级挂钩。结果，不管从事何种工作都要想方设法地套上行政级别。如把大学中的讲师划为科级，把副教授套成副处级，更有的地方把行政级套到宗教界，竟出现了科级“牧师”或处级的“和尚”。这既不利于管理，又助长了某些人的当官享受心理。④缺乏民主程序和法制监督，干部管理没有制度化和法律化。主要表现为：干部录用渠道过于狭窄，录用方式以委任制为主，民主选举往往流于形式，人为地缩小了人民参与国家和社会事务管理的范围；长期忽视人事立法工作，满足于依靠文件和短期政策来指挥组织人事系统运转，迄今没有一整套完善的人事法规，使干部人事工作处于无法可依的状态；未能健全严密的干部考核制度，在干部考察中，缺乏科学的评价指标体系，抽象的定性评价多，具体的定量测评少，考核结果既不公之于众，又不以此作为奖惩干部的依据；领导干部任期制极不明确、极不健全，晋升干部缺乏科学的依据。有些领导往往凭个人恩怨、好恶取人，甚至拿职位送人情、作交易，在整个干部队伍中，依然存在能上不能下，能进不能出，能官不能民的现象；未能实现干部血亲回避和地区回避制度，以致在用人上存在着封妻荫子、任人唯亲等封建残余；未能健全正规化的干部培训体系，在干部培训中，“混”文凭现象相当普遍，虽然干部队伍的文凭多了，但未能从根本上扭转全国干部队伍低水平的现象；过于信赖干部的洁身自好，未能建立严格的人事监控系统，人民群众实际上无法行使对各级干部的监督权，这也给阿谀逢迎、攀龙附凤之流提供了可乘之机。上述弊端，使年轻优秀人才难以脱颖而出，在用人问题上的不之风也难以避免。造成了我国行

政机关冗员过多，人浮于事等官僚主义现象严重，直接影响了政府的决策能力和工作效率。因此，冲破传统的人事管理体制模式，彻底改革我国的人事制度，建立具有中国特色的国家公务员制度就成了历史的必然。

2、建立国家公务员制度的依据

党的十三大报告指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度。”国家公务员制度是现代发达国家普遍实行的公职人员管理制度，是政府管理公职人员的规程，是关于公职人员的任用、晋升、奖惩、待遇、权利、义务、相互关系等的规范。国家公务员制度的主要内容包括：国家公务员分为政务类和业务类。政务类公务员严格依照宪法和组织法进行管理，实行任期制，并接受社会的公开监督，业务类公务员按照国家公务员法进行管理，录用人员通过法定考试、公开竞争；实行常任制，无过失并非经法定程序，不得免职和处罚；明确规范岗位职责，按法定标准和程序进行考核，升降奖惩应以工作实绩为主要依据；培训、工资福利保险，退休退職等均由法律保障，等等。我国要建立国家公务员制度，首先是针对现行干部人事制度的弊端。只有建立国家公务员制度，才能使得任人唯贤的原则不是掌握在几个“伯乐”手里，而是由整个人事机构掌握，由整个公务员制度系统体现，并且靠民主程序和法律来保障这一原则的实行；把政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，从原来的干部队伍中分离出来，依法进行分类管理；要通过制定法律和规章，对国家公务员的任用、培训、晋升、工资、退休等等依法进行科学管理，使年轻优秀人才脱颖而出，避免用人问题上的不正之风。其次，是针对现代化建设事业和改革事业对各方面人才的需要。现代化建设是极其艰

巨而伟大的事业，现代化的目标和计划能否实现，很大程度取决于政府能否正确而有效地发挥其职能，是否具有组织实施现代化计划的能力。而从人事制度而言，这取决于国家机关工作人员是否有较高的素质，是否有利于优秀人才脱颖而出并发挥积极作用，是否有利于克服人浮于事和官僚主义。不言而喻，建设一支素质优良的公务员队伍，对于政府增强实施现代化计划的能力，发挥现代管理职能，具有至关重要的意义。改革是社会主义现代化发展的动力。改革又是一场艰难、曲折、复杂，长期的事业，要把这一事业进行下去，必须有干部人事上的保证。现在，我们有了党中央制定的现代化和改革的宏伟蓝图和具体的规划，广大人民也渴望早日实现现代化，迫切要求改革。要进一步深化改革，加快改革步伐，实现现代化的目标，关键在于要有一支素质结构优化，精干的行政干部队伍。而这支队伍，只有通过改革现行干部人事制度，建立现代化、科学化、法制化的人事制度，才能造就，才能发挥效力。从当代世界各国人事管理科学经验来看，这种优化的人事管理体制就是国家公务员制度。实行国家公务员制度，具有很多优越性。首先，它有利于加强和完善党对人事工作的领导，使党从大量的微观人事配置决策中解脱出来，转向国家总体人事政策的研究指导以及对政务类公务员的管理和监督。其次，有利于优秀人才的迅速成长，造就德才兼备的政务活动家和行政管理家。再次，有利于提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性。实行国家公务员制度后，通过竞争考试，就可以从入口处保证人员素质，加上录用后的再培训，以及功绩晋升制等等，就从组织上、制度上保证了公务员的效率和积极性。业务类公务员实行常任制，使他们的工作相对稳定，这不仅有利于培养专门家，而且能

够保证国家行政管理的稳定性和连续性，保证国家的长治久安和持续发展。在我国建立国家公务员制度，不仅具有现实依据和必要性，而且条件也已经基本具备。其主要标志是：

①国家的工作重心已发生根本转变，国家机器的运行机制从适合阶级斗争的需要，开始向适合社会主义建设需要的方向转变。一个一心一意实现现代化的国家，需要一支与之相适应的国家公务员队伍。②经济体制改革的不断深化和政治体制改革的展开，使建立国家公务员制度成为整体改革中的一个有机组成部分。特别是在党政分开、政企分开、机构改革等一系列措施后，将为这一制度的建立创造必不可少的条件。③国家机关工作人员的结构已发生很大变化，其主体已由解放前参加革命的职业革命者转变为解放后所培养的知识分子。现有的一千多万知识分子，为实行公务员制度提供了丰富的人才资源。④人事制度的改革已经启动，从思想、方法、程序、技术手段等各个方面，对建立国家公务员制度进行了有益的探索，积累了宝贵的经验，在一定程度上提高了人们对建立这一制度的心理承受能力。我们要充分利用上述的各项有利条件，特别是要充分利用当前政治体制改革和经济体制的契机，不失时机地进行干部人事制度的改革，建立起具有中国社会主义特色的国家公务员制度。

3、国家公务员制度是国际共运的创举

在国际共产主义运动史上，我国第一个明确表示要建立国家公务员制度，国家公务员的任用要经过公开竞争考试，择优录用，要采取科学的方法管理国家公务员的考核、晋升、奖惩、工资、退休等各个人事行政环节。我国这一大胆的探索，具有十分重大的意义。①这是对马克思主义人事管理理论的新发展。马克思赞誉为“实质上的工人阶级政府”的

巴黎公社在其生存的短短几十天中，曾一再宣告尝试并实行过行政干部的考任制。公社1871年4月19日发布的《告法国人民书》宣告，公社将通过选举或考核，选择对选民负责，受经常监督并随时可撤换的公社法官和各级官吏。明确地把考核作为一种与选举并列的干部任用制度。同年4月初，国民自卫军中央委员会发布的战斗纲领宣告：“各项职务将用选举办法变更；但是经过三个月后，将由公社任命的委员会进行公开考试，不称职的军官由其他军官代替；此后只能选举那些经过考试合格的人。”（《巴黎公社会议记录》1卷191页）由于巴黎公社过早的失败，使得这些设想没有得到充分实践的机会。列宁在社会主义建设的实践中，认识到行政管理具有复杂性，需要用考试方式挑选优秀人才。他在晚年指示，“录用为工农检察院职员的人，”“必须通过国家机关知识的考试”，“必须通过国家机关基本理论、行政管理和公文程序等等基本知识的考试”，并指示“成立一个委员会来草拟工农检察院录用工作人员以及中央监察委员会挑选预备委员的考试大纲。”（《列宁全集》33卷437—447页）列宁已经开始着手规划建立行政干部的考任制度，但由于过早地逝世，这些宝贵的意见被长期束之高阁。我国提出创建国家公务员制度，实行国家公务员的考任制，就是把巴黎公社的原则、列宁的宝贵思想运用于我国的干部人事管理的具体实际。在实践中发展了马克思主义的理论。②这是对社会主义国家传统干部管理模式的重突破。苏联创建的高度集权的干部管理制度，长期以来被各个社会主义国家所采用，成了唯一的干部管理制度模式。这个模式在相当的时期内曾起了积极的作用，但逐渐暴露出许多严重的弊端。主要表现在国家人事管理权过分集中、管得过严，统得过死，

行政机构和许多基层单位在人事工作中不能充分发挥应有的作用；领导职务事实上的终身制，造成干部队伍老化；在干部的选用上，没有科学的机制，基本上是领导的意志，选举流于形式；干部管理制度缺乏科学性、规范性和法制化，许多具体制度还不完善，等等。这些弊端影响了优秀人才脱颖而出，造成了用人上的不正之风，也影响了行政效率，造成严重的官僚主义，并导致了这些国家在政治上、经济上的严重问题，社会发展缓慢。近年来，苏联、东欧国家都着手进行经济体制、政治体制改革，同时也就开始了干部人事制度改革。在这方面，主要是注意克服党政不分，权力过分集中的管理方法，实行干部人事工作上的民主化；强调实现干部队伍的知识化、专业化和年轻化；缩小了委任制范围，逐步扩大选任制、考任制和聘任制范围；注意干部人事管理的规范化。总的来说，社会主义各国对苏联式的高度集权干部管理体制模式进行了触动，取得了可喜的进展。但是，也要看到，绝大多数社会主义国家没有彻底突破苏联模式，更没有提出要建立全新的干部管理体制问题。中国共产党在第十三次全国代表大会上，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”。这是对社会主义干部管理体制模式的一次大胆设想和尝试，具有重大的战略意义。这项开拓性的工作，不能不说是当代国际共运的伟大创举。③借鉴西方文官制度的管理经验，建立有中国特色的国家公务员制度，必须坚持从我国的基本国情出发，同时亦应借鉴国外人事管理的科学方法和先进经验，包括西方文官制度中的科学管理经验和方法。列宁曾大声疾呼：“为了革新我国的国家机关，我们一定要给自己提出这样的任务：第一、是学习；第二、是学习；第三、还是学习”。（《列宁全

集》33卷441页)建议派人到德国、法国去研究行政管理问题。我们今天建立国家公务员制度,也要学习列宁兼收并蓄一切人类优秀文化遗产的宽阔胸怀;学习列宁同志的求实态度。一个多世纪以来,西方工业国家在着力经济开发的同时,为消除传统的“恩赐官职制”和“政党分肥制”的弊端,逐渐形成了一套颇具特色的人事管理制度——文官制度。其基本特征是公开考试、择优录用;职位分类、科学管理;严格考绩、奖优罚劣;重视培训、提高素质;待遇优厚、福利保障;政治中立,职务常任。长期以来,文官制度对西方国家政府选拔和保持各类精英人才,提高行政效率,维持多党竞争条件下的政权稳定和政策延续,促进经济繁荣和社会发展,起了重要作用。作为一种国家人事管理的规范体系和治国方法,文官制度已经历若干发展阶段而趋完善,并为世界众多国家包括第三世界各国广泛采用。邓小平同志1979年曾谈到:“我们说资本主义社会不好,但它在发现人才、使用人才方面是非常大胆的。它有个特点,不论资排辈,凡是合格的人就使用,并且认为这是理所当然的。从这方面来看,我们选拔干部的制度是落后的。”(《邓小平文选》第197页)我们在总结建国以后干部人事制度改革的经验时,应注意研究和借鉴国外文官制度中竞争择优、职位分类、终身培训等科学方法。并通过总结借鉴,逐步形成有中国特色的国家公务员制度。④从国情出发、形成中国特色。实行国家公务员制度,既要借鉴国外的经验和有益成份,又不能照搬国外某种模式,必须从中国的具体国情出发,使其具有中国之特色。同西方国家的文官制度相比较,我国的公务员制度具有以下几方面特点:第一,我国公务员范围与西方国家不同。西方国家一般将国营企事业单位人员也划入公