

全国财政系统公务员培训教材

中国国家 公务员制度 概论

ZHONGGUO
GUOJIA
GONGWU
YUANZHIDU
GAILUN

主 编 张超群
副主编 徐仁璋

经大学出版社

CAIJINGDAXUECHUBANSHE

全国财政系统公务员培训教材

中国国家公务员制度概论

主 编 张超群

副主编 徐仁璋

东北财经大学出版社

(辽)新登字 10 号

全国财政系统公务员培训教材
中国国家公务员制度概论

主 编 张超群
副主编 徐仁璋

东北财经大学出版社出版发行(大连黑石礁)
沈阳市第二印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9 字数:225 000
1996年2月第1版 1996年2月第1次印刷

责任编辑:朱 艳 责任校对:孙 萍

印数:1— 6 000

ISBN 7 - 81044 - 136 - 1/Z · 25 定价:12.00 元

编 审 说 明

本书是全国财政系统公务员培训教材。经审阅，我们同意作为公务员培训试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1996年1月12日

编写说明

《中国国家公务员制度概论》是受财政部全国财政干部培训中心的委托,由中南财经大学行政学研究所部分成员编撰的培训教材。编写的指导思想是:以建设有中国特色的社会主义理论为指导,从中国的国情出发,总结我们自己的历史经验,借鉴国外有益于我们改革与发展的作法,尊重《国家公务员暂行条例》与已颁布的单项规章的规定精神,并以此书为推行国家公务员制度提供我们份内应该的智力支持。

本书是本所集体努力的结晶。全书由张超群任主编,徐仁璋任副主编。各章执笔的成员是:张超群教授(第一章);徐仁璋副教授(第三章);冯静副教授(第四章);蒋伟讲师、硕士(第二、十七章);严辉(毕业硕士生,第五章);王辉(毕业硕士生,第十三章);魏明(硕士生,第七、十章);江霞(硕士生,第十四、十五章);杨巍(硕士生,第六、十六章);茅荪(硕士生,第八、九章);蒋硕亮(硕士生,第十一、十二章)。

我们在编写过程中,参阅了有关著述。除专门开列参阅书目外,并向这些书的作者致谢。

尽管本书的编写是在本所行政学专业的10年本科教学与5年硕士生教学的知识基础上进行的,但由于任务下达时间要求紧迫,撰写工作有些仓促,加上我们的水平有限,所以,书稿中难免有不妥当之处。对于书中的疏漏不足,恳请读者批评指正。

编 者

1995年12月

目 录

第一章 国家公务员制度概述.....	(1)
第一节 从古代官吏制度到现代公务员制度.....	(1)
第二节 我国国家公务员制度的建立及其意义	(12)
第三节 我国国家公务员制度的执行原则与适用范围 ...	(19)
第二章 国家公务员的义务与权利	(29)
第一节 国家公务员与国家之间的法律关系	(29)
第二节 国家公务员义务与权利的内容及其相互关系 ...	(34)
第三章 国家公务员的职位分类	(44)
第一节 职位分类的概念、原则及意义	(44)
第二节 我国职位分类制度的模式选择	(49)
第三节 职位分类制度的实施	(55)
第四章 国家公务员的录用	(61)
第一节 录用考试的含义、原则和意义	(61)
第二节 录用考试制度的产生与发展	(65)
第三节 分务员录用工作的组织实施	(70)
第五章 国家公务员的考核	(77)
第一节 考核制度的历史发展与现实作用	(77)
第二节 公务员考核的原则、内容和标准	(84)
第三节 公务员考核的组织、程序及结果使用	(88)
第六章 国家公务员的奖励	(92)
第一节 公务员奖励的含义与作用	(92)
第二节 我国公务员奖励制度	(95)

第七章 国家公务员纪律·····	(101)
第一节 公务员纪律的含义与意义·····	(101)
第二节 公务员纪律的内容与违纪责任·····	(106)
第三节 公务员纪律的实施·····	(112)
第八章 国家公务员的职务升降·····	(118)
第一节 公务员职务升降的含义与意义·····	(118)
第二节 公务员职务晋升的内容·····	(122)
第三节 公务员降职的内容·····	(128)
第九章 国家公务员的职务任免·····	(131)
第一节 公务员职务任免的含义与意义·····	(131)
第二节 公务员职务任用的内容·····	(135)
第三节 公务员的免职·····	(138)
第十章 国家公务员的培训·····	(140)
第一节 公务员培训的含义、特点与意义·····	(140)
第二节 公务员培训的原则与内容·····	(146)
第三节 公务员培训的管理·····	(152)
第十一章 国家公务员的交流·····	(155)
第一节 公务员交流的含义与意义·····	(155)
第二节 公务员交流的内容·····	(160)
第十二章 国家公务员的回避·····	(166)
第一节 实行公务员回避制度的意义·····	(166)
第二节 公务员回避的范围与种类·····	(169)
第十三章 国家公务员的工资保险福利·····	(173)
第一节 公务员的工资·····	(173)
第二节 公务员的保险·····	(183)
第三节 公务员的福利·····	(186)
第十四章 国家公务员辞职辞退·····	(189)
第一节 公务员辞职辞退的含义与意义·····	(189)

第二节	公务员的辞职	(195)
第三节	公务员的辞退	(199)
第十五章	国家公务员的退休	(203)
第一节	公务员退休的含义与作用	(203)
第二节	公务员退休的条件与程序	(208)
第三节	公务员退休的待遇与管理	(209)
第十六章	国家公务员的申诉控告	(213)
第一节	公务员的申诉	(213)
第二节	公务员的控告	(217)
第十七章	国家公务员的管理与监督	(224)
第一节	公务员的管理体制与机构	(224)
第二节	公务员的监督制度	(229)
第三节	公务员的法制管理	(235)
附录:		(238)
一、	国家公务员暂行条例	(238)
二、	国家公务员职位分类工作实施办法	(253)
三、	国家公务员考核暂行规定	(257)
四、	国家公务员录用暂行规定	(261)
五、	国家公务员奖励暂行规定	(267)
六、	国家公务员辞职辞退暂行规定	(271)
七、	政府机关工作人员职务级别工资制工资标准表	(275)
八、	政府机关工作人员级别与职务关系对照表	(276)
主要参考书目		(277)

第一章 国家公务员制度概述

国家公务员制度，是对行使国家行政权力，执行国家行政公务的人员，进行科学、法制管理的规范体系。它创始于19世纪70年代的欧洲，是近代资产阶级适应社会化大生产与现代公共行政需要，改革落后的封建官吏制度的产物。在当代世界上，无论是发达国家还是发展中国家，都十分重视推行与完善国家公务员制度。

我国的《国家公务员暂行条例》已于1993年8月14日由国务院发布，并自同年10月1日起正式施行。这一条例初步确立了国家公务员制度在我国的法律地位，明确了我国选任与管理政府公务员各个环节中的一系列制度要求。它的发布与实施标志着我国政府人事管理制度开始纳入法制化、科学化的轨道，对于保证政府公务人员素质的优良、作风的廉洁、效能的提高，具有重要的意义。本章依据《国家公务员暂行条例》的精神，将概述现代公务员制度的来龙去脉，在我国建立与实施这一制度的若干主要问题。

第一节 从古代官吏制度到现代公务员制度

一、中国古代的官吏制度

中国古代的官吏制度对欧美国家形成公务员制度，有着明显而深远的影响。西方一些学者甚至认为，他们的现代公务员制度

差不多在所有方面都能从中国封建时代官吏制度中找到它的来源与雏形。正如孙中山先生所说：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度原来还是从我们中国学过去的。”^①所以，我们要深入地把握国家公务员制度的本质，就有必要探讨这一制度的形成，并且追溯它的源头——中国古代官吏制度。

世界各国的官吏制度都有着各自演变的轨迹。中国作为一个历史悠久的文明古国，早在古代就形成了系统严密的官吏制度，在世界上独具特色。

中国古代的官吏制度，大致上经历了萌芽、发展与成熟的三个阶段。从公元前 22 世纪末第一个奴隶制国家夏朝开始，至公元前 221 年秦统一中国，建立第一个统一的中央集权的封建国家为止，是古代官制的萌芽阶段，初创了宗法血缘封亲、六官中以天官为首等制度。秦始皇统一中国后，在加强中央集权的同时，对官吏制度作了一些调整。经两汉至南北朝，封建专制国家官吏制度得到确立和进一步发展，无论在官吏选拔、考核还是俸禄、监察制度都推出了新的办法。从公元 581 年隋朝建国到清朝末年，以实行科举制为标志，古代官吏制度走向成熟，最后又陷于僵化。

在古代中国，国家官吏主要指除皇帝以外的中央与地方各级官府的行政长官、各官曹（部）的僚属，以及军队各级将领。这是一个门类繁杂、范围广泛、规范庞大的封建官僚系统，而且各朝的具体管理制度也不尽相同。现择其主要的方面作一些概述。

关于官吏选拔任用制度。西周实行官位世袭、长子继承的世卿世禄制。秦初按军功爵授官，接着官爵分离，以“能者在职、贡者在位”的精神取代世卿世禄制。两汉时，实行察举与征辟制。魏晋南北朝实行九品中正制，即在朝廷中指派有威望的人担任中正

^① 《五权宪法》、《孙中山选集》下卷，人民出版社 1956 年版，第 585 页。

(选官)，回乡考察人才，并把所选人才按上中下三级九品加以评定，再依品位高低向朝廷推荐。到隋朝，这种制度被科举制所取代。^①新制实行公开报考、择优取士、“一切以程文为去留”的办法，到唐朝达到鼎盛，明清的科举制因演化为“八股取士”而成为禁锢士人思想的工具。科举制把推荐方式推进到考试方式，录取标准改主观判定为客观地择优录取，应该说这是官吏录用制度的一大创举与进步。科举制在我国古代延用了1300多年，考试科目与内容也历经变化，但基本的做法未变。从西周至明清的官吏选用制度，可以说凭考试来录用官吏的作法，以其开放性及其一定程度的竞争性，构成古代中国官吏制度的一个传统。

关于官吏品位与工资制度。古代都依品位来分类和管理，有些朝代还把官职、官品与官爵分开。官吏职务高低表明权力与责任大小，官吏的品位（官阶等级）表明地位的尊卑、俸禄的多少，官吏的爵号表明功勋的大小。工资支付形式由较早的土地、实物，到后来改为货币、银两等。

关于考核与奖惩制度。古代的考核叫考课，考课与官吏的铨选与任用紧密相连。唐朝的考课开始标准化，对所有官吏要求做到“四善”，即德义有闻，清慎明著，公平可称，恪勤匪懈；对各种不同职官的要求是“二十七最”，^②即各种最好职官的标准。根据考课标准，量其九等功过。如一最四善为上上，居官谄诈、贪浊有状为下下。明朝官员任职满三年进行初考，满六年再考，满九年通考，待通考之后，划分称职、平常与不称职三等。各朝均依据考课结果，决定官吏职务的升、留、转、降、出入^③、解职。

^① 隋朝虽然废除了由中正官按九品评荐人才的制度，但这种制度中的九个品级仍为此后各朝任命官吏与颁发俸禄的依据，直到清末。

^② 载《新唐书·百官制》，转引自王汉昌主编《中国古代人事制度》，劳动人事出版社1986年出版，第131页。

^③ 汉代官制体现内重外轻的原则，由中央官调任地方官称为“出”，由地方官调为中央官称为“入”。

关于监察制度。早在秦朝,就设有专门的监察官吏的制度。汉武帝时,建立了完备的监察系统。全国分为十三个监察区(称州、部),每部设刺史一人。刺史虽级别低下,只相当于小县令,但职权相当重大,可按中央规定的“六条”监察、核举郡国长官。中央还设御史台,负责监察中央百官,领导刺史监察工作。元朝除设监察全国官吏的御史外,还专设六个科分别地对口监察中央的六部(吏、户、礼、兵、刑、工部)。

我国古代的官吏制度,经历了由简单到复杂、零散到完备的过程。从整体说,这套制度适应了剥削阶级统治的需要,带有明显的阶级狭隘性以及当时社会历史的局限性。即使从人事管理这个层次来观察,它也存在着运行方面重人治、轻法治,选人用人方面“贵德贱艺”、“重道轻器”、“重义轻利”、重男轻女、好驯服恶创新等严重弊端。

尽管如此,我们不应忽略历史的另一面。毕竟中国古代在官吏的选拔任用、考核奖惩、爵禄俸给、监督弹劾、离任退休等方面,建立了体系完整、特点鲜明、源远流长的制度,其中的一些用人的思想、原则、方式、方法,不仅在当时具有一定的历史进步作用,就是在今天也有值得借鉴之处。

值得指出的是,中国古代的官吏制度,特别是其中的科举制对现代国家公务员制度的建立,曾产生过重大影响。早在元朝,中国的考试任用制度就开始流传到国外。之后,来中国在政府、教育、学术机构中供职,或从事传教、商贸活动的欧美人士日益增多。他们根据自身的经验,纷纷著书撰文传播中国的官制文明。这些著述,引起欧美,特别是英国对中国政治制度的关注。在1570—1870年的300年间,英国伦敦用英文出版的中国官制与政制的书籍就有70多种,有不少书籍对中国官制,尤其是科举制倍加赞扬,并力主英国政府仿效。这个时期,英国驻华使节也向本国政府汇报过同样的情况。英国的外交使节们还在1793年与1861年及以

后时期，多次来北京考察中国科举考试现场。当时，任北京同文馆馆长的美国人，以及法国的伟大学者孟德斯鸠（Montesquieu 1689—1755）与伏尔泰（Voltaire 1694—1778）等也都作过类似的介绍与评述。^①

当时正是欧美公务员制度的孕育时期。西方人把科举制看作是机会均等的象征。那些主张实行考试制度的政治家用它作武器，与国会中维护旧的官制的势力进行斗争。科举制的开放性与一定程度的竞争性，虽然在其发原地受到封建专制制度的遏制，被纳入为其服务的轨道，但却适应了近代欧美新兴资产阶级竞争的需要。他们抓住科举制的合理内核，进一步加以改进、发展，终于形成了现代公务员制度。

二、近现代国家人事行政制度

中国古代官制的影响，是西方国家公务员制度产生的外因。其内因则是这些国家在中世纪（约 395—1500 年）后期资本主义经济与政治因素的发展。

在欧洲漫长的中世纪封建社会里，尽管其社会政治结构比较复杂，但是，在官吏人事制度上，脉络大体也还清晰，实行封建的君主臣仆制、贵族官僚制，并且君主及其属下的郡主（一般为伯爵）均为世袭，领主对附庸授职，王室机构采取亲族主义。英国从 14 世纪中叶起，盛行恩赐官职制。到 17 世纪末，实行资产阶级君主立宪的英国开始建立个人赡徇制。19 世纪初，随着资产阶级两党政治的出现，美国最先确立政党分肥制。这一个又一个制度的兴废更替，就是近代欧美由封建社会向资本主义社会转折过程中国家人事行政的轮廓。

恩赐官职制是封建君主制度下一种普遍的官员任用制度，是封建君主以恩赐方式委任官吏，以及有任用权的官吏任用下属的

^① 转引自黄达强主编《各国公务员制度比较研究》，中国人民大学出版社 1990 年版，第 33 页。

制度。其特征是：官职与爵位是君主的私产，官吏是君主的臣仆；官吏任免升降主要根据他对君主或任用者效忠的程度、门第的高低及任用者的好恶，无统一的客观标准；各级官吏的权利及义务均无法律保障。这种制度开了封建官场“一人得道、鸡犬升天”现象的先河，导致任人唯亲、卖官鬻爵等吏治腐败现象十分猖狂。

个人贍徇制存在于恩赐官职制崩溃以后的一段时期，在英、美、法等国均流行。当时的官员任免，虽由议会与国王联合控制，但仍难以根除先前恩赐制的恶习。许多议员根据个人关系私授管职，于是便出现了个人贍徇制。在这种制度下，官吏的任用以他与任命者的关系为依据，他的官职高低及升降以其与任命者亲疏为条件，被任命的官吏只向任命官负责，缺乏法律约束与规范。

政党分肥制是个人贍徇制瓦解后的替代品，是在竞选中获胜的政党成为执政党后，把政府官职作为战利品，按竞选出力大小而公开地分配给该党助选有功成员的任用制度。在19世纪20年代末，这一制度在美国达到鼎盛。这一制度认为，任何智力正常者都能胜任简单的政府工作，通过“分肥”可吸收“平民”参政；在政党轮换中，官吏与政党共进退能使政府与民众保持联系。但是，实际上这一制度却有明显的弊端。每次大选后执政党的更替，形成一朝天子一朝臣，使政府工作缺乏连续性与稳定性；任人不是唯贤唯能，而是唯获胜党，使一些钻营者顺利进入政府，实际上是用金钱与官职交换；新上任的官吏业务生疏，大批撤换下来的官吏失去生活保障，而一些于竞选有功、但官欲未得满足的人又制造事端。可以说，每次执政党更迭、获胜党欢庆成功时，接踵而来的是一场人事“大地震”。这样的后果，势必阻碍资本主义经济与社会的发展。有鉴于此，在经济上已占居统治地位的英、美资产阶级，迫切要求社会安定、政局稳定，纷纷用立法形式废除政党分肥制，确立功绩制。功绩制是通过考试与考核，录用与奖惩官吏，以达到量才任用、优升劣汰目的的一种政府人事制度，是

现代公务员制度的一项根本原则。功绩制一旦得到确认，现代公务员制度就呼之欲出了。

公务员制度的产生，除了有上述社会政治原因以外，还有更为深刻的社会经济原因与思想文化背景。19世纪中叶以后，西方各主要国家陆续完成工业革命，社会经济得到迅速发展。蓬勃发展并迅速壮大的资产阶级，要求更多地参与政治事务，要求政府官职向社会敞开，要求改革管理机构与人事制度，广招社会英才，建立廉洁而有效率的政府，保障公平而自由的市场竞争。资产阶级革命时期深入人心的人人平等、公民是国家主人的思想，这就是后来在公务员制度中的公开竞争考试等措施的主要理论根据，它对公务员制度的形成，起了重要的推动作用。公务员制度使得平民，主要是资产阶级正式争得了进入政府机构工作或当官的权力。

英国是最早完成工业革命的国家。英国工业资产阶级出于对政党分肥制的不满，提出了改革官制的强烈要求。19世纪中叶，英国内阁的财政等部相继设立常务次官（地位相当于副大臣），产生了不与内阁换届共进退、可以长期担任实际行政职务的事务官，为否定政党分肥制打开了缺口。接着由财政大臣授意开展全面调查而提交议会的《关于建立英国常任文官制度的报告》，抨击了旧官制的腐败，提出了一整套建立文官制度的改革建议。1855年与1870年，英国内阁两度以枢密院名义颁布改革官制的命令，规定了竞争考试、功绩晋升等用人原则，从此，国家公务员制度首先在英国正式得到确立。

在英国的积极影响下，美国国会于1883年通过文官制度法，为美国现行的公务员制度奠定了基石。法国政府早在19世纪末与20世纪初，就建立了一些初步的公务员规章制度。到第二次世界大战以后，法国政府在改革先前规章基础上，由国民议会于1946年通过了《公务员总章程》，建立起现代公务员制度。在法国之后，

日本与联邦德国也相继于1947年、1950年颁布专门法律，完成了建立公务员制度的任务。至今为止，在发达国家与一些发展中国家当中，已经普遍推广了这项新型的现代官吏制度。

三、现代公务员制度的特征

“公务员”这一概念，是汉语从英语 Civil Service（类称）、Civil Servant（个称）与日语“公务员”等用语借鉴过来的。其原意是文职服务人员，汉语的译法尚不统一，有的译为“文官”，有的译“公务员”，还有的译为“文职人员”、“公职人员”。在世界各国的叫法也不尽相同，如英国称“文职官员”，美国称“政府雇员”，法国、日本称“公务员”。尽管译名或称呼上的不一致，但这个概念的基本含义则大体相同。一般地说，公务员就是指在各级政府部门行使国家行政权力、执行国家行政职务的专职人员。它是伴随近代西方资本主义国家建立公务员制度而出现的专用名词或法律用语。

公务员制度，是指对行使国家行政权力、执行国家行政公务的人员进行分类、考试、录用、考核、培训、升降、调动、奖惩、工资、福利、退休等环节管理的规范体系。它的表现形式，是一系列有关公务员的法律法规。

国家公务员制度是适应生产的工业化、现代化，商品经济与市场竞争日趋发展，以及政府管理日趋科学化的需要，而建立起来的一种政府人事管理制度。尽管它历经时代变迁，推行这一制度的国家又具有不同的政治、经济与历史文化背景，但是，却有一些共同认可的特征。

第一，公开考试，择优录用。

这是公务员制度得以确立的一个根本标志。最早推行公务员制度的一些国家，为了革除政党分肥制的弊端，就是从建立公开考试制度作为突破口的。自从英国在上个世纪70年代规定“凡未经考试并持有合格证书的一律不得从事任何事务官职”以后，其

常务次官及其以下官员几乎都由考试录用。在美国，尽管它是各国中由总统直接任命官员最多的国家，但是，它的联邦公务员的九成，是通过考试加以录取的。

实行公开考试、择优录用制度，坚持程序公开、竞争择优、人人在规定的品行智能条件面前平等的原则，以便真正选贤举能，为政府网罗优秀人才，为政府公务员各个后续环节的管理奠定坚实的基础。

第二，严格考核，奖优罚劣。

这是保持公务员队伍素质优化、工作效率不断提高的中心环节。公务员制度在它问世的初期，官员的晋级主要凭资历，通常是所有的人一起提升，只要他能按部就班，不论工作成绩如何，随工龄增长到时一律晋级加薪，其恶果就是效率低下、冗员充斥。针对这一情况，有关国家的政府就陆续推出一系列的考核业绩的规定，要求公务员的职务与责任明确，制定的考核项目内容与标准具体，考核的程序严格，主考者有客观、公正、公平的态度，考核主要注重实绩，把考核结果与职务升降及工资待遇直接挂钩，该奖的奖，该罚的罚，赏罚严明。这些规定，因为带有浓厚的论功行赏的意味，所以，有时又被称为功绩制。

第三，职务常任，职业保险。

西方资本主义国家把政治活动与行政管理活动作为政务官员与事务官员相区分的基础。一般地说，政务官员多从政治活动家中选举产生或由代议机关选任，有一定任期，并随选举胜负而进退。事务官员则一般从事政府中的行政管理与法律法令实施工作，通过公开竞争考试从具有行政管理才能的人中择优录用。事务官的职务实行常任制。事务官员常任制，是在汲取政党分肥制的教训的基础上形成的。资产阶级统治者认为，事务官不象政务官那样随着政党胜负而进退（他们把这叫作事务官在政党的政治斗争中“保持中立”），这样，可把资产阶级内部的争权夺利控制在一