

公务员制度基础

应松年 武树帜 主编



GONG WU YUAN ZHI DU JI CHU

高等教育出版社



2 022 8049 6

公务员制度基础

应松年 武树帜 主编

高等教育出版社

内 容 简 介

我国实行公务员制度已势在必行。为帮助各界了解公务员制度的具体内容和实际意义，本书阐述了公务员制度的基本理论和具体制度，并详细介绍了我国古代人事制度、国外有关公务员制度的情况及国内研究动态，进行了全面的比较研究。全书内容丰富、衔接紧凑，适合各类立法工作者、研究人员、高等院校师生、机关干部、管理人员阅读参考。对企事业单位内部制定人事规章制度也有很好的借鉴作用，尤其适合作为各地培训公务员的教材使用。

公务员制度基础

应松年 武树帜 主编

高等教育出版社出版

新华书店北京发行所发行

国防工业出版社印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 6.875 字数 170 000

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

印数 0001—1930

ISBN 7-04-002600-7/Z·12

定价 1.70 元

前 言

公务员制度作为人事制度改革的重要一环，是我国政治体制改革的主要内容之一。它已经提上立法部门的议事日程，正在引起人事管理部门、广大行政工作人员和理论工作者的极大关注。为了适应这一新的情况，我们编写了《公务员制度基础》一书。全书对我国人事管理制度的经验作了认真的总结，根据党和国家有关人事制度改革的政策与原则，揭示了我国建立公务员制度的必然趋势；探讨了建立我国公务员制度的科学途径和具体制度；介绍了我国古代官吏制度、国外有关公务员制度的情况及研究动态，为我国的立法工作提供借鉴，为公务员培训提供教材。并以此求教于广大读者，期望共同探讨。

本书由应松年、武树帜同志担任主编，参加本书编写工作的有肖凤城、理光、陈之恺、杨惠基、王世元等同志。全书最后由应松年、武树帜同志修改定稿。

编 者

1989年5月

目 录

第一章 公务员制度概述	1
第一节 公务员	1
一、公务员的称谓.....	1
二、公务员的范围.....	2
三、公务员的分类.....	7
第二节 公务员系统	10
一、公务员系统的概念.....	10
二、公务员系统的作用.....	11
三、公务员的法律地位.....	13
四、公务员的政治地位.....	15
第三节 公务员制度	17
一、公务员制度的概念.....	17
二、现代公务员制度的特征.....	18
三、公务员制度的基本原则.....	19
第二章 公务员制度的历史发展	22
第一节 现代公务员制度发展的一般进程	22
一、现代公务员制度与封建官吏制度的区别.....	22
二、现代公务员制度形成前的官吏制度.....	25
三、现代公务员制度的正式形成.....	26
四、20世纪公务员制度的新发展.....	31
第二节 各国公务员制度的发展及现状	32
一、英国.....	32
二、美国.....	35
三、法国.....	37
四、德国.....	40
五、日本.....	40

第三节 中国古代职官制度简介	41
一、中国古代行政体制的发展演变	41
二、中国古代对职官的管理	44
第三章 公务员的权利义务	53
第一节 公务员权利义务的内容	53
一、公务员权利义务的概念	53
二、公务员权利义务的内容	53
第二节 公务员权利义务的实现机制	60
第一、公务员权利的保障	60
二、公务员义务的履行	62
第四章 公务员系统的结构	64
第一节 公务员系统结构的基本模式	64
一、公务员系统结构的含义	64
二、公务员系统结构的特征	64
三、公务员系统结构的类型	65
第二节 公务员的品位分类	66
一、品位分类的基本概念	66
二、品位分类的历史演变	66
三、外国公务员品位分类举要	67
第三节 公务员的职位分类	68
一、职位分类的基本概念、内容和构成	69
二、职位分类的历史发展	70
三、职位分类的原则	72
四、职位分类的实施步骤	73
五、职位分类与品位分类的区别	77
六、对职位分类的评价	78
第五章 公务员的素质及其保障	81
第一节 公务员的素质	81
一、公务员素质的含义和内容	81
二、公务员素质的衡量方式	81

三、公务员素质的保障	82
第二节 公务员的录用	82
一、公务员录用的含义和意义	82
二、公务员的录用方式	83
三、考试录用的历史演变	83
四、考试录用的实施	88
第三节 公务员的培训	95
一、公务员培训的含义、特点和意义	95
二、国外公务员培训简介	97
三、培训原则	98
四、培训种类	99
五、培训内容	100
六、培训与晋升	101
第四节 公务员的调动和回避	101
一、公务员的调动	101
二、公务员的回避	106
第五节 公务员的晋升	109
一、公务员晋升的含义和意义	109
二、国外公务员晋升简介	110
三、晋升原则	112
四、晋升条件	113
五、晋升方式	113
六、晋升种类	115
第六节 公务员的辞职和辞退	116
一、公务员辞职、辞退的含义和意义	116
二、辞职的几种情况	117
三、辞职的程序	117
四、国外公务员辞职简介	118
五、辞退的条件	119
六、辞退的程序	120
七、国外公务员辞退简介	120

第七节 公务员的退休与辞职	121
一、公务员退休和辞职的含义和意义	121
二、退休的条件和待遇	122
三、辞职的条件和待遇	123
四、国外公务员退休简介	123
第六章 公务员的监控	131
第一节 公务员监控概述	131
一、公务员监控的含义和意义	131
二、监控的手段	132
三、国外公务员监控简介	137
第二节 公务员的惩戒	140
一、公务员惩戒的含义	140
二、惩戒的原则	140
三、惩戒的条件、种类和程序	141
四、国外公务员惩戒制度简介	143
第三节 公务员的行政违法与行政责任	144
一、公务员的行政违法	144
二、公务员的行政责任	146
第四节 公务员的申诉	148
一、公务员申诉的含义和意义	148
二、申诉的条件	149
三、申诉的程序	149
四、国外公务员的申诉简介	150
第七章 公务员的激励	153
第一节 公务员的激励机制	153
一、激励的意义	153
二、激励的原则	154
三、激励的方式	156
第二节 激励机制的基础	156
一、激励的心理基础	156

二、激励的经济环境	159
三、激励的政治环境	160
第三节 公务员的考核	161
一、考核的意义	161
二、考核的内容	162
三、考核的等级及其标准	162
四、考核的方法和程序	163
五、外国公务员考核制度简介	164
第四节 公务员的报酬	167
一、报酬的意义	167
二、报酬的原则	168
三、报酬的结构和内容	169
第五节 公务员的奖励	170
一、奖励的原则	170
二、奖励的条件	171
三、奖励的方式	172
四、奖励的程序	173
第六节 公务员的福利和保障	173
一、福利保障的意义	173
二、福利保障的原则	174
三、福利保障的内容及形式	175
第八章 公务员管理机构	178
第一节 公务员管理机构的体制类型	178
一、部内制	178
二、部外制	179
三、混合制(折衷制)	179
四、组织结构	180
第二节 公务员管理机构的职能	180
一、决策性职能	181
二、执行性职能	182
三、司法性职能	183

四、咨询性职能	183
第三节 各国公务员管理机构简介	184
一、英国	184
二、美国	187
三、法国	189
四、日本	190
五、联邦德国	192
第四节 我国公务员管理机构的概况	193
一、历史演变	193
二、现状与展望	194
第九章 我国公务员制度的建立	195
第一节 我国干部人事制度的现状	195
一、我国现行干部制度的特征及缺陷	195
二、我国现行干部管理方法的不足	199
第二节 实行公务员制度的意义和内容	199
一、实行公务员制度的意义	199
二、我国公务员制度的内容	201
第三节 面临的问题与努力的途径	205

第一章 公务员制度概述

第一节 公 务 员

现代国家为了进行有效的社会管理工作，都建立起庞大的政府机构，毫无疑问，任何政府机构都只能是由人组成的。许许多多政府机构的工作人员通过选举、委任、聘任、考试等各种途径被录用到政府部门中工作，代表国家从事各种管理活动。这样就带来一个问题：政府不但要对外部的社会生活进行管理，而且还应对自己内部庞大的工作人员队伍进行管理。因为，这些工作人员的素质、能力、政策水平、工作热情等对政府的工作效率显然是有重大影响的，甚至对国家的安定都有着直接的影响。事实上，世界上大多数国家都对政府机构的工作人员进行着严格的管理，并且形成缜密的法律制度。本书所介绍的就是这样一种管理制度。

一、公务员的称谓

世界上许多国家都把政府部门的工作人员称为公务员。不过，仔细说来，由于各国文字不同，我国的翻译不统一，其中还有些差异。

在英文中，公务员被称为Civil Servant（单称）或Civil Service（群体总称），至今仍有许多人译作“文官”。其实原文并无“官”的涵义，而是指“文职服务员”。译作文官是意译，如译作公务员，则更接近其原意。由于约定俗成的缘故，不少著作在介绍外国的公务员制度时，特别是英国的公务员制度时，仍采用“文官”的译名，但本书中一律称之为公务员。美国作为英文国家，有时也用Civil Servant一词，但绝大多数情况下都叫做

Governmental Employee, 意为“政府雇员”。这是因为美国认为“文官”只是政府的雇员, 政府与政府雇员之间的关系适用民法中的合同法。

在法文中, 公务员称为Fonctionnaire, 意为“职能人员”, 我国历来都译作公务员。

我国把政府机构的工作人员称为公务员, 始于国民党统治时期, 而从文字表述上来讲, 又是直接沿用了日本的称谓。由于日本当时的法律制度主要是借鉴德国, 德国又是一脉相承于法国, 因而我国学者和旧时的立法者把大陆法系和借鉴了大陆法系的国家的同类概念都译作公务员, 就是很自然的了。

我国现在重新把政府机构的工作人员称为公务员, 我们认为主要是由于下述原因: 一是同世界许多国家的同类概念具有对应性, 或者说, 具有国际统一性; 二是用词比较简洁、明确, 比我国原来的“国家行政工作人员”、“国家干部”等称谓要简洁、明确得多; 三是同“文官”一词相比, “公务员”一词在中文中的含义更接近于“公仆”, 在一定程度上体现了对公务员的根本要求。

二、公务员的范围

由于各国的政治和社会情况不同, 公务员的范围也有所不同, 并且随着历史的发展而不断变化, 但各国公务员的主要部分大体是一致的。

英国的公务员, 是指在政府行政部门中工作, 经公开考试择优录用的, 不与内阁共进退、无过错得长期任职的, 并由议会通过的经费直接支付其薪俸的文职人员。也就是说, 英国的公务员不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官, 也不包括政府企事业单位的工作人员和自治地方的工作人员, 更不包括法官和军官。但包括在政府部门工作的工勤人员。因此, 从范围上讲, 英国公务员是指上至常务次官, 下至清洁工的所有政府部门工作人员。

英国的公务员制度建立较早，影响了世界上许多国家，尤其是英联邦国家，如亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、斯里兰卡、马来西亚，澳洲的澳大利亚、新西兰，非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非共和国等。

美国公务员的范围分为广义与狭义两种。广义的公务员是指除军人（武官）以外的所有联邦政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，特种委员会人员，部长、副部长、次长，以及独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员。美国的政府仅指行政系统，因此其公务员不包括立法部门的议员及国会雇佣的职员，也不包括司法部门的法官和法院其他工作人员。狭义的公务员，是指行政部门的所有文职人员，不包括民选人员和担任政治任务的人员，也就是说，不包括政务类人员。但美国公务员的范围还是比英国要宽，它包括了公共事业单位的人员和政府企业单位的管理人员。

由于美国国力强盛，其公务员制度也为不少国家所效法，如亚洲的菲律宾、泰国、南朝鲜，美洲的加拿大等。

法国的公务员原来只是指在中央政府及其所属的驻外机构或公立、公益机构的各级部门编制内正式担任某个常设职务的人员。1983年4月，法国国会通过了新的公务员总章程，将公务员的范围扩大至地方行政机关和医疗机构的公职系统。曾为法国的属国、属地的国家和地区，其公务员制度多仿效法国，如非洲的象牙海岸、摩洛哥、突尼斯、几内亚、尼日利亚、乍得，亚洲的黎巴嫩等。

联邦德国的公务员除包括在联邦政府或联邦政府直属的机构、团体或公法基金会担任公职的人员外，还包括在联邦议会、联邦参议院和联邦宪法法院担任公职的人员。但西德公务员区分特别职公务员和一般职公务员，凡特别职公务员不适用公务员法，如内阁总理、国务委员、部长等政务类人员；除此以外的其他公务员为一般职公务员，适用公务员法。

日本公务员的范围，包括在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院及国有化企业、公益事业等单位供职的所有人员。日本公务员也分为一般职和特别职。特别职公务员主要包括：内阁总理大臣、国务大臣、人事官和检察官、内阁法制局长官、政务次官、任职须经选举或国会两院或一院议决或同意的职员、驻外大使等政府代表、审判官及法院的其他职员、国会职员、防卫厅职员、公共事业职员等，这些人员不适用公务员法。一般职公务员包括政府系统中除特别职以外的所有公职人员，上至事务次官，下至清洁工，均适用公务员法。

从上面的比较中可以看出，各国公务员的范围宽窄不一，但各自的核心范围，即适用各国公务员法的那部分人员的范围，却是大致相同的，主要是指国家行政系统中事务次官以下的常任文职人员。许多国家都建立起较完备的公务员制度来管理这部分公

西方主要国家公务员范围比较

人 员 国 别	国会 议员	国会 职员	法官	法院 职员	行政系 统政务 人员	行政系 统事务 人员	行政系 统工勤 人员	国立事 业单位 人员	国有化 企业管 理人员	军人
英 国						✓	✓			
美 国	广义				✓	✓	✓	✓	✓	
	狭义					✓	✓	✓	✓	
法 国						✓		✓	✓	
联邦德国	特别 职				✓					
	一般 职		✓	✓		✓		✓		
日 本	特别 职		✓	✓	✓			✓		
	一般 职					✓	✓		✓	

职人员，从各国实践来看，西方国家把这部分公务员称为事务类公务员；我国则称之为业务类公务员。为了对各国公务员的范围作更具体的比较，以便探讨我国公务员的范围，请看上页的图示。

我国关于公务员制度的法律法规尚未健全，因此，确定公务员的范围缺乏法律上的依据，这里仅做理论上的探讨。

1. 包括国家权力机关、行政机关、检察机关、审判机关以及国营企业事业单位中所有依法行使国家权力、执行国家公务的在编人员。这一范围实际上同我国现行的“国家干部”的范围差不多，只不过是把国家干部改称为公务员而已。根据这一范围来建立我国的公务员制度，同原有的国家干部制度并无实质的区别，因而不能达到我们建立公务员制度的目的。因为实践已经证明，大一统的管理不能针对国家干部内部各类人员的特殊情况进行多样化的管理，因而不能有效地调动各类人员的积极性。因此，这一划定方法不可取。

2. 包括国家行政机关中所有在编人员。这一范围把公务员仅限于国家行政机关内部，排除了国家权力机关、检察机关、审判机关中的工作人员，因而比第一种范围窄。但是，行政机关内部的人员又可以分为三类：第一类是由选举产生或人民代表大会及其常务委员会任命的政府组成人员，我们可以叫做政务人员；第二类是由人事部门任用的执行国家公务的专职人员，我们可以叫做业务人员；第三类是在行政机关内部工作，但不是执行国家公务的工勤人员。这三类人员在工作性质、职权职责、福利待遇等方面都有很大的区别，而且相互之间不能直接流动。因此，把上述三类人员合称为公务员也不适宜。

3. 仅指在国家行政机关中行使国家权力、执行国家公务的在编人员。这一范围把上述三类人员中的工勤人员排除在外，只包括政务人员和业务人员。把这两类人员合称为公务员，是许多国家的共同做法，主要原因是这两类人员的工作性质相同，都是

从事国家的行政管理工作，而且两类人员有上下级关系。但是，这两类人员毕竟在产生方式、任职期限、福利待遇等方面都有很大区别，因而两者又不能完全等同。

4. 仅指国家行政机关中行使国家行政权力、执行国家公务的在编业务人员。这一范围把政务人员也排除在外，范围简单明了、性质单纯、管理方便。事实上，许多国家适用公务员法的正是这类人员。但是，如果在称谓上也只把这类人员称为公务员，显然难以体现政务人员和业务人员在工作性质上的共性。

通过以上分析，我们认为，在我国，可以在称谓上把政务人员和业务人员都称为公务员，而适用公务员法的人员仅指国家行政机关的业务人员。由此，公务员可以定义为：在中央和地方国家行政机关中依法行使国家行政权力、执行国家公务的在编人员，即中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。

对于政府部门的工勤人员，应视同普通工人、职工，适用国家的劳动法律制度。

有人认为应当把国营事业单位的事业人员如教师、医生、演员等，以及企业和事业单位的管理人员都划入公务员的范围。我们认为，确有不少国家把国立医院的医生、国立学校的教师、邮电部门的职工等都称为公务员，但实际上对这些人员的管理都有独立的法律制度，只是称谓上的相同，而没有实质性的联系，同政务人员和业务人员的关系不一样。我国实行公务员制度的目的主要是对国家干部进行分类管理，因而不必照搬外国的做法。

至于国营企事业单位的管理人员，应分为两部分。一部分是属于国家行政系统设于该企业事业单位的管理机构中的人员，他们不是该企业事业单位聘用、雇用的人员，而是国家行政系统中的一员，这部分人员为公务员；另一部分虽然也从事企事业单位的管理工作，但他们是该单位聘用、雇用的人员，同普通工人、职工属于同一性质，可以比喻为“白领工人”，这部分人员不属于公务员的范围。目前我国国营企事业单位的管理人员还没有做这样的

划分，因而在管理上存在许多问题。目前，我国存在多种经济成分，其中，只有国营企业和国家事业单位才由政府直接管理，并且，就在国营的企事业单位中，有些只是由政府通过财政拨款、设立基金、控股等方式进行管理，并不设立专门的管理机构；只有一部分必须由政府直接管理的企事业单位，政府才在其中设立行政机构，代表国家进行管理。这些行政机构并不是该企业事业单位的全部管理机构，而只是其核心管理机构。这类机构中的人员才属于公务员的范围，适用公务员法。当然，要完成这一改革过程，可能需要相当长的时间。就目前而言，国营企事业单位的管理人员暂不属于公务员范围。

三、公务员的分类

公务员的分类是一个十分复杂的问题，它首先决定于一国的政治制度，如西方资本主义国家实行多党制、普选制，因而公务员首先就分为政务类公务员和事务类公务员（或称政务官和事务官）。其次，它还受制于公务员系统的结构，实行职位分类结构的公务员系统同实行品位分类结构的公务员系统在划分公务员类别时是大不相同的。关于后一部分，我们留待“公务员系统的结构”一章做详细的阐述。这里只对政务类公务员和事务类公务员的划分做必要的阐述。

政务类公务员和事务类公务员（下文简称政务人员和业务人员）的划分，原来主要为资产阶级议会民主国家所采用，社会主义国家的行政工作人员一般不作这样的划分。我国在深入进行经济体制改革的同时，已经开始着手政治体制改革，并借鉴西方国家在政治制度方面对我国有益的经验。在这样的形势下，1987年中共十三大提出要建立公务员制度。所谓公务员制度并不是简单地把国家行政工作人员改称为公务员，如果是这样的改革，只能叫做“换汤不换药”。实行公务员制度意味着对国家行政工作人员的管理有着实质性的变革，其中之一就是把公务员分为政务人员和业务人员两大类。首先谈谈这两类人员的区别：