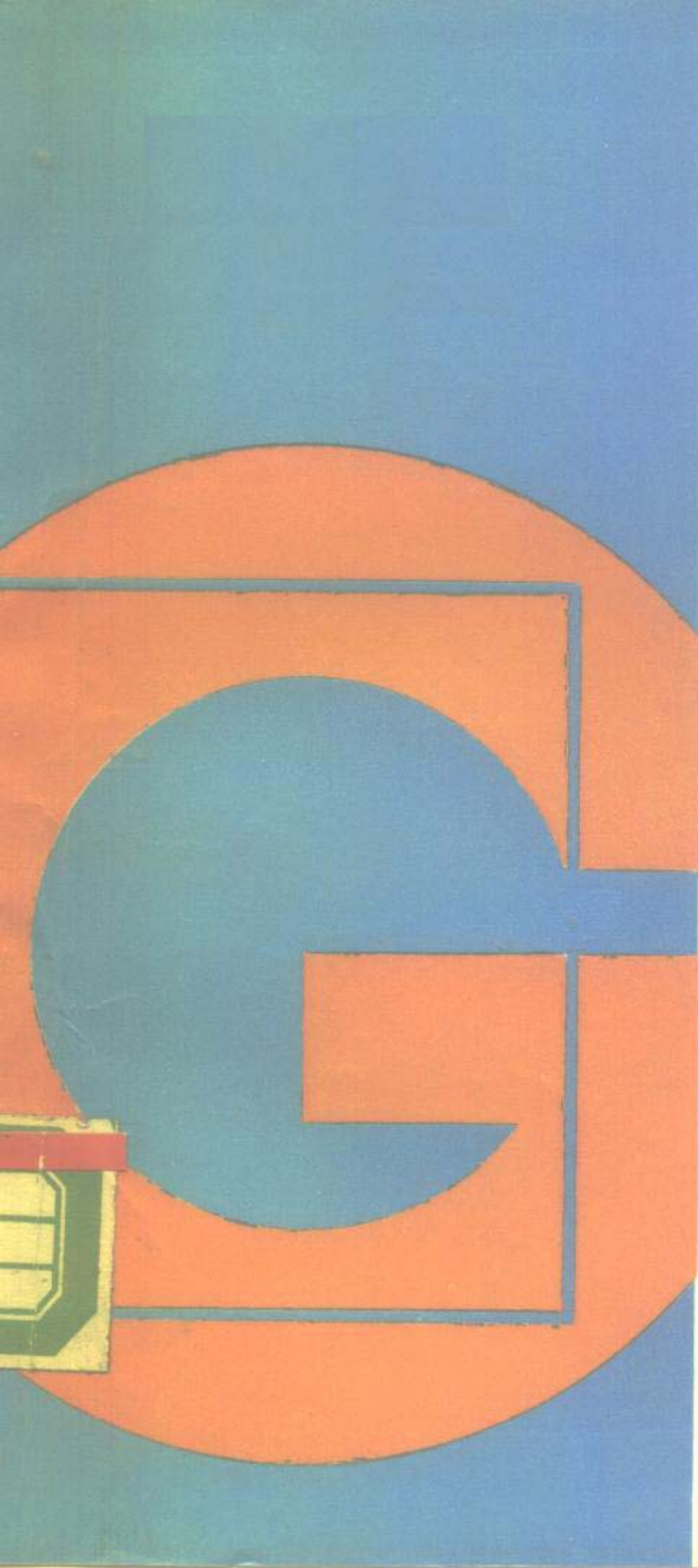


国家公务员制度概论

傅西路 主 编
中国政法大学出版社



国家公务员制度概论

傅西路 主编

中国政法大学出版社

国家公务员制度概论

傅西路 主编

•

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

•

787×1092 32 开本 9.5 印张 200千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

ISBN7-5620-0391-2/D·333

印数：1—1,000 定价：4.50元

前 言

党的十三大决定，在我国建立国家公务员制度。这是我国干部人事制度改革的重大的决策，也是我国通过制定法律和规章，依法对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员进行科学管理的首创。实行这种制度，对于选拔造就精英人才、强化政府职能、提高工作效率、加强干部人事工作管理、保持国家政权和整个社会的稳定、推动社会生产力的发展，必将产生巨大的、积极的影响。

在我国建立国家公务员制度是个新事物。为了帮助广大干部和群众正确掌握国家公务员制度的基本内容和主要特点，深刻认识在我国建立国家公务员制度的重大意义，积极促进干部人事制度改革的深入发展，并为国家公务员制度的顺利实施做舆论宣传，我们编写了这本书。

编写这本书，我们注意了以下几个问题：

第一，以党的十三大精神为指导，全面地阐述国家公务员制度中的主要问题。党的十三大报告对我国干部人事制度作了深刻的科学分析，对建立国家公务员制度的总体构想、主要内容、基本特征和重大意义作了原则性的论述，为我们学习和掌握国家公务员制度提出了要领，也为编写本书指明了方向和思路。围绕这些论述，结合有关国家公务员的规定，我们设九个专题对公务员制度的主要内容和有关问题作了系统阐发和具体探讨。

第二，实行国家公务员制度，是目前众多资本主义国家的普遍做法。作为一种国家人事管理的规范体系和治理国家

的一种重要手段，应当说它是世界人事管理史上的一个优秀成果，非常值得我们了解和借鉴。在专题论述中，我们对国外文官制度作了简介和评述，以便从中吸取有价值的东西，不断完善我国的公务员制度。

第三，各国的公务员制度都扎根于它自己所处的社会历史环境中，是本国经济、政治、文化、意识形态、历史传统等因素在国家管理领域的集中反映，是本国政治制度的具体扩展。因此在阐述如何建立有中国社会主义特色的公务员制度时，对我国古代选拔官吏的制度也作了概略的回顾和评析，以便从中吸取中华民族的文化精华，做到古为今用。

第四，建立国家公务员制度，是一项相当复杂的社会系统工程，涉及到干部人事制度的许多方面，应革应兴的任务十分艰巨。我们强调应当紧密联系我国当前深化经济体制改革和政治体制改革的实际，从我国的国情出发，认真总结和继承我党在干部人事制度中的优良传统，保持和发扬我们的优势，为形成有中国特色的国家公务员制度服务，为推进和实施这项改革服务。

当前，在我国建立国家公务员制度尚属起步阶段，对许多有关这方面的理论问题和实际工作问题，我们学习和研究得很不够。限于水平，不妥和错误之处，敬请读者赐教。

参加本书编写的都是在中央和国家机关工作的同志，他们是：沈迎选、刘拥军、何毅亭、罗建平、苑立强、陈平、陈小玲同志。

本书完成后，由人事部行政科学研究所副所长苏玉堂同志审定，并提出了宝贵意见，在此表示感谢。

傅西路

1988.11.

目 录

第一章 国家公务员制度的建立与发展	(1)
一、对我国古代用人制度的历史考察	(1)
(一)夏、商、西周时期的官员产生制度	(2)
(二)战国时期封建官僚制度的确立	(4)
(三)秦朝官吏制度和西汉察举制度	(8)
(四)魏晋南北朝时期的“九品中正制”	(10)
(五)隋唐及以后的科举制度	(11)
(六)简评我国古代用人制度	(13)
二、西方国家公务员制度的产生及其发展	(15)
(一)西方国家公务员的含义及范围	(15)
(二)西方国家公务员制度产生的历史原因	(17)
(三)西方国家公务员制度的形成过程	(20)
(四)西方国家公务员制度的基本特点	(23)
第二章 建立有中国特色的公务员制度	(27)
一、我国干部人事制度的现状及其缺陷	(27)
(一)我国干部人事制度发展的几个阶段	(27)
(二)我国现行干部人事制度的主要弊端	(30)
二、我国现行干部人事制度改革的总体设想	(34)
(一)对“国家干部”合理分解，建立科学的 分类管理体系	(35)
(二)管人与管事紧密结合，形成各具特色的	

管理制度·····	(36)
(三) 健全干部人事管理法规, 开创依法管理和 公开监督的局面·····	(39)
(四) 我国建立公务员制度的条件·····	(40)
三、我国公务员制度的基本原则·····	(43)
(一) 鼓励竞争原则·····	(43)
(二) 注重实绩原则·····	(44)
四、我国公务员制度的主要特点·····	(48)
(一) 我国公务员制度与西方国家公务员制度 的根本区别·····	(48)
(二) 我国公务员制度的主要特征·····	(51)
五、我国公务员制度实施的目标和方法·····	(55)
六、建立国家公务员制度的重要意义·····	(60)
第三章 我国公务员的范围、分类及权利义务·····	(65)
一、我国公务员的范围·····	(65)
(一) 我国公务员的范围的确定·····	(66)
(二) 政务和业务两类公务员区分的意义·····	(68)
二、国家公务员的职位分类·····	(73)
(一) 职位分类及其作用·····	(73)
(二) 国外职位分类的类型·····	(76)
(三) 职位分类的步骤和方法·····	(80)
(四) 我国公务员的职位分类·····	(83)
三、国家公务员的权利与义务·····	(85)
(一) 西方国家公务员的权利和义务·····	(85)
(二) 我国公务员的权利·····	(86)
(三) 我国公务员的义务·····	(89)
(四) 确定公务员权利与义务的意义·····	(94)

第四章 国家公务员考任制度	(96)
一、考任制度概述.....	(96)
(一) 几种公务员任用制度比较.....	(96)
(二) 建立我国公务员考任制度的意义.....	(98)
二、我国古代的官吏考任制度.....	(100)
三、西方国家公务员考任制度的形成.....	(104)
四、西方国家的公务员考任制度.....	(110)
(一) 考任的原则.....	(111)
(二) 考试的内容.....	(113)
(三) 考试的类型.....	(114)
(四) 考试的方法.....	(116)
(五) 主考机构.....	(118)
五、建立我国的公务员考任制度.....	(121)
(一) 我国考任制度的基本原则.....	(121)
(二) 报考条件与资格审查.....	(123)
(三) 考试方法.....	(125)
(四) 考试机关.....	(126)
(五) 试用和录用.....	(126)
第五章 国家公务员考核制度	(127)
一、公务员考核制度概述.....	(127)
(一) 考核与考绩.....	(127)
(二) 公务员考核制度的分类.....	(128)
(三) 我国古代官吏考核制度.....	(130)
(四) 西方国家文官考核制度.....	(132)
(五) 建立公务员考核制度的意义.....	(135)
二、公务员考核的内容.....	(136)
(一) 西方国家公务员考核的内容.....	(136)

(二) 我国公务员考核的内容·····	(141)
三、公务员考核的方法和程序·····	(143)
(一) 考核方法·····	(143)
(二) 考核程序·····	(149)
四、公务员的考核与奖惩·····	(152)
(一) 考核与奖惩的关系·····	(152)
(二) 奖励公务员的条件和方式·····	(153)
(三) 惩戒的意义和种类·····	(155)
五、公务员的晋升原则和方式·····	(157)
(一) 公务员晋升的原则·····	(157)
(二) 公务员晋升的方式·····	(159)
第六章 建立我国公务员的培训制度·····	(164)
一、公务员培训的必要性·····	(164)
二、西方国家公务员的培训制度·····	(171)
三、苏联、东欧国家的干部培训制度·····	(177)
(一) 干部培训法律化、制度化·····	(177)
(二) 建立党政干部培训基地·····	(179)
(三) 多样化的培训方式·····	(182)
(四) 被培训者的优惠待遇·····	(183)
四、我党干部培训制度的历史沿革·····	(185)
(一) 建国前的干部培训·····	(185)
(二) “文革”前的干部培训·····	(187)
(三) 新时期的干部培训·····	(189)
五、建立我国公务员的培训制度·····	(196)
(一) 我国公务员的培训原则·····	(197)
(二) 职前培训和任职期间培训·····	(201)
(三) 建立以行政学院为主体的培训网络·····	(203)

(四) 公务员的培训成绩和鉴定·····	(206)
第七章 为国家公务员创造良好的工作环境·····	(210)
一、形成公务员队伍优化的社会条件·····	(210)
(一) 对公务员德才素质的要求·····	(210)
(二) 实现公务员队伍优化的条件·····	(212)
(三) 树立尊重知识、尊重人才的社会风气···	(213)
(四) 创造平等竞争的社会环境·····	(215)
二、建立适合我国国情的工资、福利和退休制 度·····	(216)
(一) 西方国家公务员的工资、福利和退休制 度·····	(216)
(二) 建立适合我国国情的公务员工资、福利 和退休制度·····	(228)
三、创造民主、文明、融洽的人际关系·····	(233)
四、依法保障公务员的各项权利·····	(235)
(一) 权利、义务及法律保障·····	(235)
(二) 西方国家公务员的权利与义务·····	(236)
(三) 我国公务员的权利、义务和法律保障···	(238)
第八章 建立一支高效能的国家公务员队伍·····	(241)
一、国家公务员的素质·····	(242)
二、国家公务员的政治思想素质·····	(244)
三、国家公务员的思想作风·····	(250)
四、国家公务员的道德品质·····	(253)
五、国家公务员的文化业务素质·····	(258)
六、国家公务员组织管理素质·····	(261)
第九章 国家公务员的管理机构·····	(267)
一、现代公务员管理机构的产生和发展·····	(267)

(一) 英国文官的管理机构·····	(267)
(二) 美国文官的管理机构·····	(270)
(三) 法国公务员的管理机构·····	(273)
(四) 联邦德国人事管理机构·····	(275)
(五) 日本公务员的管理机构·····	(276)
(六) 西方各国公务员管理机构之比较·····	(278)
二、我国干部的管理机构·····	(280)
(一) 我国干部管理机构的演变·····	(280)
(二) 我国公务员的管理机构和职能·····	(284)
三、设立我国公务员管理机构的基本要求和原则·····	(286)
(一) 我国现行干部人事管理体制的缺陷·····	(286)
(二) 设置我国公务员管理机构的基本要求·····	(288)
(三) 设置我国公务员管理机构的基本原则·····	(291)
(四) 形成具有中国特色的国家公务员的管理方式·····	(292)

第一章 国家公务员制度 的建立与发展

在我国建立国家公务员制度，是当今中国社会发展的客观要求。建立这个制度，就是要通过制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员依法进行科学管理。这是党中央在改革干部人事制度方面作出的一项重大决策，也是我国干部人事制度改革的一个重大突破。

目前，世界上许多国家实行了国家公务员制度。尽管各国社会性质有所不同，但为了保证社会经济、文化、科学事业顺利发展，都必然要求政府有正常的工作秩序和高效率。实行国家公务员制度，对于选拔人才、强化政府职能、保持国家政权和社会的稳定，具有重要的作用。作为治理国家的一种有效手段，我们在建立国家公务员制度过程中，应善于吸收国外这方面的有益经验。

当然，在探讨国家公务员制度时，也应该深入研究我国的历史遗产。在我国长达几千年的“文明”史中，形成了一套用人制度，其中不乏积极的因素。我们应对其进行历史的考察，从中吸取有益的东西。

一、对我国古代用人制度的历史考察

我国是一个历史悠久的文明古国。长时期的超稳定的社会结构和集权统治的政权形式，使之在选拔官吏及用人方面形成了一整套制度。它对于现代西方的公务员制度来说虽

“谬之千里”，然而，它的确曾对后者的产生起过重要的启发作用，对我国现行的用人制度发生了深刻影响。了解我们自己的昨天，可以帮助我们认识自己的今天。通过比较，有利于区分优劣，从而加深对建立我国公务员制度的认识。

（一）夏、商、西周时期的官员产生制度

一般认为，公元前22世纪末至公元前21世纪初夏代建立，标志着中国进入到奴隶制社会，也就是中国文明史的开始。

夏代形成了中国最早的国家，产生了官吏。夏代以前，部落联盟的领袖是由掌管天时、祭祀的长老和各部落的首领共同推选的，称作“伯”，即老大哥的意思。实际上到夏代的第一位“开国元勋”禹，在古代文献上仍然称其为“伯禹”是民主推选产生的。但从禹的儿子启开始便不再称“伯”而改称“后”。“后”的原意是各氏族的共同祖先。这一改变，表明启是以家长的身份成为了最高统治者。“启代盖作后”，遭到了东夷族有扈氏的激烈反对，爆发了夏初最大的一次战争。在东夷被打败之后，夏代的君主称作“王”，“王”是最高权力的象征。这时逐渐形成了中国历史上最早的国家，国家君主实行世袭制。

《礼记·明堂位》记载：“夏后氏官百”，说明夏代已产生了国家官吏。所谓百官，是一种约略的说法，不是准确的数字。在君主左右有“四辅臣”，称“四邻”，“前曰疑，后曰丞，左曰辅，右曰弼”。（《尚书》）君主遇有重要的国事，与他们商议。具体负责政事的官员有两三人，称“三正”。另外，主管历法的官员叫“羲和”；记事的史官称“太史”；调解诉讼、掌管刑狱的官员谓“大理”。这些官吏都是从氏族时期的巫史、长老等转化来的。由于有关夏朝

官制的文献甚少，因此很难具体说清夏代官吏的产生办法。夏朝初期，是刚刚从原始社会进入到奴隶制社会，可能还保留有一些氏族组织的原始民主制痕迹。例如“四邻”的设置，虽是职官，但略似长老议事会，“四邻”本人也可能是推举产生的。不过越到后来，随着神权政治的加强，君主权力至高无上，官吏也就不可能再是推举产生，而逐渐形成世袭制。《礼记·礼运》称此为“大人世及以为礼。”孔颖达对此作注释说：“世及，诸侯传位自与家也。父子曰世，兄弟曰及。谓父传与子，无子，则兄传与弟也。”。

商代明确贯彻“亲贵合一”的选任官吏原则。商原是一个臣服于夏的古老部族，由于夏朝逐渐衰落，商趁机扩展自己的势力，“玄王勤商，十有四世而兴”。（《国语》）在汤任商族首领的时候，推翻了夏的统治，建立了商朝，这大约是在公元前的16世纪。

商朝较之夏代，国家机构更加完备，君主更具权威，选任官吏的原则更为明确，这就是“亲贵合一”的原则。

所谓“亲贵合一”，就是要保证奴隶主家族对国家权力的垄断。尽管担任国家官职的具体人会有变动，但必须保证官职始终落在家族人的手中。首先，王权和族权是统一的。自夏代开始，王位便是世袭，直至商的前期，王位不仅传嫡子，还可以传兄弟，这曾导致了弟子争相代立。作为家族，只有传其子才具备直系的条件。因此到商的后期便坚决地改为王位父子相传了。其次，根据血缘关系的亲疏远近来划分统治阶层内部的权力结构。例如，军队是由王妃、王子和近亲贵族来统领的。君主的兄弟和他们的子弟也都成为重要的官员和封有重地的大贵族。由此形成了商朝的官吏阶层和统治网。

商朝的“亲贵合一”是宗法制的开端，到西周时期便形成了宗法分封与入仕制度。

公元前11世纪，周武王伐纣灭商，建都于镐京，称“宗周”，也称西周（平王东迁洛邑后称东周）。西周实行分封制，即将国土按爵位高低分给大小诸侯，诸侯又再分封给卿大夫，周王、诸侯、卿大夫之间形成了一种权力义务关系。最初，分封制是为在其征服的地区建立稳固的统治，同时也不无“褒表功德”的作用。因此，尽管周初所分封的诸侯中大多数是宗亲子弟，“兼制天下，立七十一国，姬姓独居五十三人”，但对周朝建立有过贡献的功臣也受到了分封。然而，分封制既然是一种统治手段，也必然是一种政治制度。这一制度是以周王为天下大宗的宗法制度作为核心的。根据西周的宗法制度，宗族中有大宗、小宗之分。周王自称是神的长子，是天下的大宗，同姓诸侯则为小宗；诸侯在其封地内是大宗，卿大夫则为小宗；卿大夫在其所辖的采邑内又是大宗。王位、诸侯、卿大夫位都由嫡长子世袭。大宗享有对宗族成员的统治权，也享有政治上的特权。这样，宗法上的等级制就与政治上的等级制合成一体。

值得注意的是，西周除去靠宗法制度的嫡传世袭确定官吏之外，还首次建立了入仕制度。一般公卿大夫的子弟不能世袭爵位，称为“国子”，他们必须经过“乡举王选”才能成为“命士”。《周礼》记载：“三年则大比，考其德行道艺，而兴贤者能者。乡老及乡大夫，帅及吏与其众寡，以礼礼宾之。厥明，乡老及乡大夫、群吏，献贤能之书于王。王再拜受之。”《礼记》还记载，天子要对这样的贡士亲自考试。另外，西周还有致仕养老的制度，且文献多有记载。

（二）战国时期封建官僚制度的确立

战国时期，中国已进入封建社会。此时封建官僚制度正式确立起来，成为中国封建政治制度的重要内容之一。

官和僚是同一个意思，原指家奴。官僚制起源于君主的家臣管理国事，这在商、周早已存在，但作为一种制度，是到战国时才确立的。严格说来，当时及以后的官僚，实质上仍是君主的奴才（比如一直到清朝，大臣们对皇上仍以奴才自称）。官僚制在战国时已有了独立的含义。官僚制是与世卿世禄制相对立的：官僚是由君主任命而并非世袭的；官僚领取俸禄而无封地；君主通过玺、符、节等授予官僚权力，一旦收回这些信物，就标志着官僚失去了权力；等等。

具体来说，战国时期的官僚制体现在这样几个主要方面：

1. 废分封，设郡县。

分封制是中国奴隶社会的主要标志之一，反映了宗法血缘关系与政治联姻。到了战国时期，各诸侯国纷纷废除分封，设立郡县（这一过程到秦统一中国由秦始皇最终完成）。这种办法，最初是控制新征服地区的权宜之计，但后来逐渐成为一种地方行政制度。废分封，即废掉了奴隶主贵族的世袭制；立郡县，使郡、县两级地方政府的主要官员都由君主任命，并可以撤换和调动。郡县守令领取俸禄，无世袭封地。这样就摧毁了奴隶主贵族靠血缘宗法垄断政治权力的基础。

2. 建立官僚机构。

战国时期，各诸侯国都逐渐建立起一套以国王为首的封建官僚机构。宰相的设立最有代表性。春秋时期，各国已有“相”这一官职，多由世卿大族担任。到战国时，“相”成为国王下的最高职官。“‘相’者，列百官之长，要百事之

听，以饬朝廷臣下百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉其成功，以效于君，当则可，不当则废。”（《荀子·王霸篇》）说明宰相虽是位尊势隆的重臣，却是由国王任命的，并根据其功过奖励或贬谪，不能世袭，不享有封地。当时如张仪、范雎、蔺相如、李斯等人都是因其才能“以布衣而济卿相”的。宰相以下的各级官职也是由君主任命，形成一个与前朝相异的官僚系统。

3. 从血统授爵到论功行赏。

战国以前，基本是按贵族血统的亲近远疏授以爵位，世袭世禄。到战国时期，各国为保证能选拔精良的人才担任各类官职，遂不再采用以前的办法，而改为论功行赏，授以不同爵位。如秦国商鞅规定“宗室非有军功论，不得为属籍”，“有军功者，各以率受上爵”。这使不少非贵族的平民因其功勋及才能担任了国家的重要职务。

4. 制定官吏选拔、任命和考核办法。

为了保证论功行赏得以正常实施，并通过其他途径选拔人才，战国时期各国形成的“用人”办法主要有：

一是制定根据军功选任官吏的标准，确定立什么功可以充任哪级官吏。

二是允许通过游说和上书等形式自荐，从中选拔官吏。如身佩六国相印的苏秦就是通过游说自荐而被选任的。

三是通过举荐任官。国王身边的人都可以推荐自己认为确有才能的人。商鞅即是经景监向秦孝公推荐而任上卿的。

四是从养士中选拔人才。关于养士在后面还要专门谈到。

战国时期官吏的任期问题业已提出。官吏的升、迁、转、换，戍边官员的交替等规定，说明官吏任期制度正在