

公务员知识手册

王通讯 主编

科学出版社

公务员知识手册

王通讯 主编

科学出版社

1988

内 容 简 介

本书是一部关于公务员制度方面的工具性图书。它采用条目式,简单明瞭地介绍了有关公务员制度的起源、公务员的范围分类、考试录用、权利义务、管理机构、考核升降、培训奖惩、申诉控告、工资待遇、法令法规等方面的基本知识。并对我国将要建立的国家公务员制度的轮廓作了设想性介绍。

通过本书,可以纵览公务员制度、干部人事制度的概况,也可以了解我国将要建立的公务员制度的基本轮廓,具有知识性、实用性和可读性。

适合于各级组织人事部门、党政机关、大专院校的领导干部、科技人员和可成为公务员者阅读和参考。

公 务 员 知 识 手 册

王 通 讯 主 编

责任编辑 姚平录

科 学 出 版 社 出 版

北京朝阳门内大街137号

北京新华印刷纸品厂 印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

1988年8月第一版 开本: 787×1092 1/32 ·

1988年8月第一次印刷 印张: 18 1/2 插页: 0

印数: 0001—35,000 字数: 404300

ISBN 7-03-000684-4/Z · 31

定价: 4.95元

国家公务员
就是人民的
公仆。

康克清

一九八八年四月十四日

主 编 王通讯

副主编 吴 江 尹 光

编写人员 (以姓氏笔划为序)

于友西 尹 光 王玉生

王通讯 冯 驰 吴 江

吴雯芳 杨瑞广 林健柏

聂兴国 翁镇希 甄源秦

前 言

党的十三大指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章制度，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。”这将是我国干部人事制度改革的一次重大突破，也是政治体制改革的重要组成部分。

公务员制度是许多国家实行的一种人事制度，迄今已有一百多年的历史。公元1870年英国格莱斯顿内阁颁布枢密院令，对15年前颁布的关于文官制度改革的第一个枢密院令加以补充，一般认为，此即世界上第一个公务员制度正式建立的标志。随后，加拿大与美国分别于1882年、1883年建立公务员制度，而日本、德意志联邦共和国、法国等则是二次世界大战之后才确立的。所谓公务员制度，主要包括对公务员的录用、任免、考核、升降、奖惩、工资福利待遇等一系列法律规定和人事机构的设立与监督。公务员制度的建立与发展，反映了现代大生产的需要，是人类文明与进步在国家人事管理工作中的体现，具有不少长处。

概而言之，公务员制度的长处是通过以下四个原则体现的：

（一）民主原则。这一原则主要表现在，公民有依法选举、罢免和担任公务员的权利。

（二）平等原则。这一原则主要表现在，对公务员的择用、升降和奖惩人人平等。

(三) 公开原则。这一原则主要表现在，招考录用公务员活动以及人事法规和人事政策都是公开的。

(四) 政务类与业务类公务员分开原则。这一原则主要表现在，政务类公务员通过选举产生，其升降去留以其政绩优劣为依据；业务类公务员通过考试择优录用，其初任、升降以其成绩与效率为依据。政务类公务员必须实行限期任职，而业务类公务员则被鼓励长期从事本职工作，以保持国家政策的连续性和稳定性。

正是由于贯彻或基本贯彻了以上原则，所以公务员制度使不少国家得以选用大批优秀人才充任公职，保证了行政效率，提高了国家管理水平。

当前，在经济体制改革不断深化，政治体制改革逐步展开的形势下，加快我国干部人事制度改革已提上日程。如何搞好干部人事制度改革？借鉴国外已经证明确有成效的国家公务员制度是十分必要的一条。但是，由于过去我们对国外公务员制度介绍很少，国内资料短缺，所以很有必要通过编写一点普及性读物，使更多的人开阔视野，博采众长。在我们借鉴国外经验的时候，不能不分青红皂白，一概吸收，同时也不能完全否定我们自己的经验，不能割断历史。基于这样的考虑，我们在编写这本知识手册的时候，注意到了以下几个方面。不仅介绍公务员制度的沿革历史，而且介绍其发展趋势；不仅介绍西方国家的公务员制度，而且介绍某些社会主义国家的干部制度；不仅指出某种做法的必要性和长处，而且指出这种做法的局限性和短处；不仅阐明为什么我国应该实行公务员制度，而且讲清我国公务员制度与国外公务员制度可能有何不同，等等。我们认为，唯有坚持历史唯物主义的观点，结合中国实际，一项好的制度才可能在我们

国家真正生根、成长，发挥预期的作用。

本手册的编写体例，采取了条目式，每个条目可以单独成篇，又可相互参阅。在编排方法上，大体以公务员制度的起源，公务员的范围分类、考试录用、权利义务、管理机构、考核升降、培训奖惩、申诉控告、工资待遇、辞职退休为序，以利查找翻阅。此外，为了叙述上的方便，书中所介绍的我国的干部人事制度等，均指中华人民共和国建立后的情况。至于旧中国及台湾省、港、澳地区的有关情况，因历史原因较为特殊，则附列于后相应予以介绍，供作参考。

参加编写的工作人员有中共中央组织部、中共中央文献研究室、国家科委人才资源研究所、中国人才报、科学出版社、北京师范学院的研究人员和各有专长的学者。应该特别说明的是，由于时间紧迫，参考和引用了一些国外资料和国内专家的专著，如曹志主编的《资本主义国家公务员制度概要》，杨百揆等同志的《西方文官系统》和谭健主编的《二十国人事制度》等。在此，一并表示谢意。

最后，还需说明的是，由于国外公务员制度处于动态变化之中，国内的公务员制度尚在试点阶段，因此，一些条目需要随着时间的推移不断加以补充修正，这是无疑的。同时，限于本书预定目的，也不可能将全世界各个国家或地区的公务员情况一一加以介绍，疏漏不妥之处在所难免。希望读到过本手册的同志能够不吝指教，以便再版时订正。

编 者

1988年6月6日

目 录

题词

前言

一 公务员与干部制度概览	(1)
1. 公务员	(1)
2. 公务员制度的起源	(2)
3. 公务员制度的基本特征	(3)
4. 公务员制度的发展	(4)
5. 公务员制度与政治制度的关系	(6)
6. 公务员制度与教育制度的关系	(7)
7. 美国公务员制度的建立	(8)
8. 法国公务员制度产生的历史背景	(9)
9. 联邦德国公务员制度的建立和完善	(12)
10. 日本公务员制度的建立	(13)
11. 印度公务员制度的沿革	(13)
12. 泰国公务员制度的建立	(14)
13. 苏联干部制度的特点	(14)
14. 南斯拉夫干部制度的形成	(15)
15. 波兰干部制度的特点	(16)
16. 保加利亚干部制度的特点	(17)
17. 我国干部制度的特点	(19)
18. 我国人事制度沿革的三个阶段	(20)
19. 我国的干部管理体制	(21)
20. 我国干部队伍的结构建设	(21)
21. 我国干部人事制度的缺陷	(22)

22. 旧中国机关人事管理的沿革.....	(22)
23. 旧中国的人事管理.....	(23)
24. 旧中国的公务员各种考试成绩表.....	(24)
25. 台湾 9 种人事制度简表.....	(26)
26. 台湾公务员的素质概况.....	(27)
27. 台湾公务员的数量.....	(27)

二 公务员的范围 (28)

1. 英国公务员的范围.....	(28)
2. 美国公务员的范围.....	(28)
3. 法国公务员的范围.....	(29)
4. 联邦德国公务员的范围.....	(30)
5. 日本公务员的范围.....	(31)
6. 瑞士公务员的范围.....	(32)
7. 奥地利公务员的范围.....	(33)
8. 阿根廷公务员的范围.....	(33)
9. 菲律宾公务员的范围.....	(33)
10. 旧中国政务官范围.....	(33)
11. 台湾公务员的范围.....	(34)
12. 香港政务官人数在公务员中的比例 (1960—1981年)	(35)
13. 香港当局高层官员中本地及外籍官员的比例.....	(36)
14. 香港公务员本地化的进展.....	(37)

三 职位分类 (38)

1. 公务员的职位分类.....	(38)
2. 品位分类与职务分类的区别.....	(39)
3. 职位.....	(39)
4. 职位分类步骤.....	(39)
5. 职位调查.....	(40)
6. 职位管理.....	(40)

7. 职务分析(工作分析)	(40)
8. 工作分析方法	(42)
9. 排列法	(42)
10. 评分法	(43)
11. 职门	(43)
12. 职组	(43)
13. 职系(职种)	(43)
14. 职系区分	(43)
15. 职级	(44)
16. 职位归级	(44)
17. 职级规范	(45)
18. 职级称号	(47)
19. 岗位责任制	(47)
20. 职等	(48)
21. 干部职务名称表	(48)
22. 分类职位	(49)
23. 非分类职位	(49)
24. 除外职位	(50)
25. 竞争职位	(50)
26. 专业公务员	(50)
27. 副业公务员	(51)
28. 特别职	(51)
29. 一般职	(51)
30. 高级行政职位	(52)
31. 简任职	(53)
32. 荐任职	(54)
33. 委任职	(54)
34. 英国公务员的分类	(54)
35. 美国公务员的职位分类	(55)

36. 美国公务员的职等划分	(56)
37. 法国公务员的职位分类	(59)
38. 联邦德国公务员的分类	(60)
39. 日本公务员的分类	(61)
40. 职阶制和日本《国家公务员职阶制法》	(61)
41. 日本公务员的定员管理	(62)
42. 加拿大公务员的职位分类	(63)
43. 印度公务员的构成及分等	(64)
44. 印度公务员的分类	(64)
45. 埃及公务员的职位分类	(65)
46. 新加坡公务员的分类	(66)
47. 菲律宾公务员的职位分类	(66)
48. 泰国公务员的职位分类	(67)
49. 我国干部的分类	(68)
四 权利和义务	(70)
1. 公务员权利	(70)
2. 公务员义务	(70)
3. 公务员罢工	(71)
4. 职业保密	(71)
5. 职员代表制	(72)
6. 公务员工会	(72)
7. 工会的组织类型	(73)
8. 英国公务员的权利和义务	(73)
9. 美国公务员的义务	(74)
10. 法国公务员的义务与权利	(75)
11. 联邦德国公务员的法定权利	(76)
12. 联邦德国公务员的义务	(76)
13. 瑞士公务员的权利	(77)
14. 瑞士公务员的义务	(78)
15. 奥地利公务员的权利	(79)

16. 奥地利公务员的义务.....	(80)
17. 加拿大公务员的权利.....	(81)
18. 埃及公务员的权益.....	(81)
19. 埃及公务员的义务.....	(82)
20. 菲律宾公务员的一般权利和义务.....	(83)
21. 新加坡公务员的服务要求和义务.....	(83)
22. 苏联国家工作人员的权利和义务.....	(84)
23. 罗马尼亚干部的权利和义务.....	(84)
24. 罗马尼亚国家机关干部的权利和义务.....	(85)
25. 波兰国家机关工作人员的义务.....	(86)
26. 民主德国干部的权利和义务.....	(87)
27. 台湾公务员的权利.....	(89)
28. 台湾公务员的义务.....	(90)
五 管理机构	(92)
1. 人事管理机构.....	(92)
2. 决策性人事机构的五种职能.....	(92)
3. 裁决性人事机构.....	(94)
4. 执行性人事机构.....	(94)
5. 部外制人事机构.....	(95)
6. 部内制人事机构.....	(96)
7. 折衷制人事机构.....	(96)
8. 通才组织制.....	(97)
9. 专家组织制.....	(97)
10. 主考机构.....	(97)
11. 司法性惩戒机关.....	(98)
12. 行政性惩戒机关.....	(98)
13. 英国文官委员会.....	(99)
14. 英国文官事务部.....	(100)
15. 英国政府部委人事机构.....	(101)
16. 英国全国惠特利理事会.....	(101)

17. 英国编制及机关组织署.....	(103)
18. 英国公务员考选委员会.....	(104)
19. 英国的决选委员会.....	(105)
20. 英国升迁委员会	(105)
21. 英国文官培训机构.....	(106)
22. 英国文官自治组织.....	(107)
23. 英国公务员上诉委员会.....	(107)
24. 英国劳资仲裁法院文官特别庭.....	(107)
25. 英国的实业法庭.....	(108)
26. 美国文官委员会.....	(108)
27. 美国的人事管理局.....	(109)
28. 美国的功绩制保护委员会.....	(111)
29. 美国联邦劳工关系局.....	(111)
30. 美国联邦人事管理局和功绩制保护委员会 的地方机关.....	(113)
31. 平等任用机会委员会.....	(113)
32. 美国政府各部委的人事机构.....	(114)
33. 法国的公职最高委员会.....	(114)
34. 法国公职总局.....	(115)
35. 法国财政部预算司.....	(116)
36. 法国文官指导处.....	(116)
37. 法国的协议会.....	(116)
38. 法国国立行政学院.....	(117)
39. 法国公务员的培训机构.....	(119)
40. 法国的行政对等委员会.....	(119)
41. 法国的技术对等委员会.....	(120)
42. 法国政府各部委的人事机构.....	(120)
43. 联邦德国的联邦文官委员会.....	(121)
44. 联邦德国的内政部.....	(121)
45. 联邦德国政府各部委的人事机构.....	(122)

46. 联邦德国公共行政学院	(122)
47. 联邦德国的协议会	(122)
48. 日本人事院	(122)
49. 日本内阁人事院组织系统	(124)
50. 日本的内阁省厅人事机构	(124)
51. 日本地方政府人事机构	(124)
52. 加拿大的公务员管理机构	(126)
53. 瑞士人事局	(126)
54. 瑞士的人事委员会	(127)
55. 瑞士的对等委员会	(127)
56. 意大利人事机关	(128)
57. 意大利公共行政学校	(129)
58. 埃及政府的人事管理机构	(129)
59. 新加坡公务员的管理机关	(130)
60. 菲律宾公务员主管机关	(130)
61. 泰国公务员的管理机关	(131)
62. 泰国的公务员培训机构	(132)
63. 苏联行政机关中的人事机构	(132)
64. 苏联的干部培训机构	(133)
65. 南斯拉夫的招聘委员会	(134)
66. 南斯拉夫国家机关劳动共同体	(134)
67. 我国的干部管理机构	(135)
68. 旧中国政府的考试院	(136)
69. 台湾铨叙部	(137)
70. 香港廉政专员公署	(138)
71. 香港布政署	(138)
72. 香港公务员叙用委员会的职责	(139)
73. 香港公务员薪俸及服务条件常务委员会职 权范围	(139)
74. 澳门驻里斯本办事处	(140)

六 考试制度 (141)

1. 公务员的录用考试 (141)
2. 人才主义原则 (141)
3. 择优录用的法律保障 (142)
4. 择优录用的技术保障 (143)
5. 考试录用的适应范围 (143)
6. 空缺公告 (144)
7. 考试公告 (144)
8. 申请程序 (145)
9. 考试资格审查 (145)
10. 考试的内容和科目 (146)
11. “通才标准”与“专才标准” (147)
12. 对公务员考试的四点要求 (148)
13. 典试与试务 (148)
14. 外部竞争和内部竞争考试 (149)
15. 初任考试 (149)
16. 分级考试 (149)
17. 双轮制和三轮制考试 (150)
18. 考试的等级和类别 (151)
19. 调查法 (151)
20. 合格考试 (152)
21. 论文式笔试 (152)
22. 客观笔试法 (152)
23. 笔试法 (153)
24. 口试法 (154)
25. 乡墅考试 (155)
26. 演作试 (155)
27. 性格测验 (155)
28. 成就测验 (156)
29. 品资测验 (156)

30. 知识测验.....	(157)
31. 合格名册与合格证书.....	(157)
32. 英国公务员的任用考试.....	(157)
33. 英国公务员的考试等级和资格要求.....	(158)
34. 英国公务员的考试方式.....	(159)
35. 美国公务员的考选范围.....	(160)
36. 美国公务员的入仕考试.....	(161)
37. 美国公务员考试和应考者资格要求.....	(161)
38. 美国公务员考选的报名及资格审查.....	(162)
39. 美国公务员考试的目的和内容.....	(163)
40. 美国招收公务员对退役军人的优待.....	(164)
41. 法国公务员的考选程序.....	(164)
42. 法国公务员考选标准.....	(166)
43. 联邦德国公务员的考选原则.....	(166)
44. 联邦德国公务员的考选资格.....	(167)
45. 联邦德国公务员考选的考选机构及考试内容.....	(168)
46. 日本公务员的考试录用制度.....	(169)
47. 日本公务员的考试等级及资历要求.....	(169)
48. 加拿大公务员的考试录用制度.....	(170)
49. 印度公务员的录用制度.....	(170)
50. 埃及公务员的录用制度.....	(171)
51. 埃及公务员的录用条件.....	(171)
52. 阿根廷国家公职人员的公开考试和内部考试.....	(172)
53. 新加坡公务员的考试.....	(172)
54. 菲律宾公务员的考试制度.....	(173)
55. 泰国公务员的初任考试和调升考试.....	(174)
56. 泰国公务员应考资格表.....	(175)
57. 巴基斯坦公务员的招考制度.....	(175)
58. 台湾公务员的考试等级.....	(177)
59. 台湾的考试种类.....	(178)