

CHINA

建 设
有中国特色的
国家公务员
制 度

曹 志 主 编

新 华 出 版 社

新华书店

PDG



2 020 2761 7

建设有中国特色的国家公务员制度

曹志 主编

新华出版社出版

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.125印张 插页2张 119,000字

1988年6月第一版 1989年4月北京第二次印刷

ISBN 7-5011-0230-9/D.37 定价: 1.95元

01
7

出 版 说 明

为了帮助广大干部群众深刻认识在我国建立国家公务员制度的重大意义，正确理解国家公务员制度的基本内容和主要特点，进而促进干部人事制度改革的深入发展，我们编辑出版了这本书。

本书以党的十三大精神为指导，对国家公务员制度中的一些主要问题作了比较全面的阐述，同时对国外文官制度也作了简要介绍，以便从比较中借鉴好的东西，不断完善我国的公务员制度。

建立国家公务员制度是一个崭新的课题，目前尚未在全国实行，既缺少法律依据，又没有实践经验，书中所述观点，只是作者的看法和主张，作为一种探讨，免不了有局限性，也定会有不妥或错误之处，敬请读者批评指正。

本书由曹志主编。参加编写工作的有：刘俊林、戴光前、沈梦黑、胡振民、侯建良、赵洪俊、吴江、时希平，由刘俊林统稿。

编 者

一九八八年二月

序 言

趙克志

由曹志同志主编、中央组织部和国家人事部的部分同志参加撰写的《建设有中国特色的国家公务员制度》一书出版了。

在我国建立国家公务员制度，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。国家公务员制度，就是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。实行这种制度，是目前世界上众多国家的普遍做法。人事制度作为国家政治制度的重要组成部分，尽管各国的社会性质不同，文化传统以及价值观念差异很大，但社会经济、文化、科学事业的发展都要求国家机器的正常运转和管理的高效率，因此，世界各国都在不断地改革本国的人事制度，以使其在延揽造就人才、强化政府职能、提高工作效率、发展社会生产力方面发挥更大的作用。自1853年以来，西方工业国家在不断革除传统的“恩赐官职制”和“政

党分肥制”的弊端的过程中，逐渐形成了一套颇具特色的人事管理制度，即文官制度，并为世界上越来越多的国家所采用。一些国家的实践表明，这种制度对于选拔精英人才、提高政府效率、保持国家政权乃至整个社会的稳定具有重要作用。应当说，作为一种国家人事管理的规范体系，它是人类人事管理史上的一个优秀成果，同代议制、选举制、现代司法制度一样，都是治理国家的一种手段，也是可以为社会主义国家所借鉴的。我们应该从我国的国情出发，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，同时吸收国外的有益经验，博采众长，扬长避短，形成有中国特色的国家公务员制度。可以预料，这一重大改革的实施，必将对我国社会主义民主政治建设和完善国家行政管理，产生积极而深远的影响。

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诸多方面，应兴应革的任务十分艰巨，我们需要经过长期的努力，有计划、有步骤地完成这项具有历史意义的重大工程。当前，需要广泛、深入、系统地做好国家公务员制度的宣传工作，帮助广大干部群众深刻认识建立国家公务员制度的重大意义，正确理解这一制度的主要内容和基本特点，为推进这项改革作好思想准备。为适应这一需要，新华出版社出版了《建设有中国特色的国家公务员制度》一书。在这本书中，编著者们根据党的十三大精神，对我国国家公务员制度中的主要问题，作了比较全面的论述，同时还介绍了国外文官制度的情况，内容充实，条理清

晰，深入浅出，读后能够使人们对国家公务员制度有一个比较全面的了解，从中得到教益和启迪。这是一本很有价值的读物，特向广大读者推荐。

当前，对国家公务员制度的研究，在我国尚属刚刚起步，大量的理论问题和实际工作问题，都有待更加深入地研究和探讨，愿有更多的同志来关心和研究这些问题，也愿有更多的力作问世！

目 录

序 言.....	赵东宛 (1)
----------	---------

国家公务员制度概述

一、我国国家公务员的名称.....	(1)
二、我国国家公务员的范围.....	(5)
三、建立国家公务员制度的意义.....	(10)
四、国家公务员制度的主要内容.....	(15)
五、国家公务员制度的特点.....	(23)
六、国家公务员的考试录用.....	(27)
七、报考国家公务员的资格条件.....	(31)
八、国家公务员的考核与奖惩.....	(37)
九、政务类公务员与业务类公务员的划分及其意义.....	(42)
十、政务类公务员的范围、产生方式和管理方法.....	(46)
十一、正确理解和实行业务类公务员的常任制.....	(50)

十二、国家公务员的职业稳定与合理流动	(54)
十三、国家公务员的岗位轮换与任职回避	(58)
十四、国家公务员的辞职辞退	(65)
十五、国家公务员的退休制度	(70)
十六、国家公务员的管理机构	(74)

国外文官制度简介

一、国外文官（公务员）的范围	(82)
二、国外文官（公务员）的分类制度	(86)
三、国外文官（公务员）的考核制度	(96)
四、国外公职人员的工资制度	(109)
五、国外文官（公务员）的保障监督制度	(119)
六、国外文官（公务员）的兼职制度	(135)
七、国外文官（公务员）的辞退辞职制度	(142)
八、国外人事管理体制	(152)
九、美国文官制度	(171)
十、日本公务员制度	(178)
十一、英国文官制度	(184)

国家公务员制度概述

一、我国国家公务员的名称

为了深刻理解我国国家公务员制度的内容和特点，首先应当弄清楚我们为什么叫“国家公务员”，而不再叫“干部”或“工作人员”。这对于我们正确认识国家公务员的地位和作用，是大有裨益的。

“公务员”这一名称，用于国家行政机关的工作人员，是当今世界上许多国家的做法。外国的公务员，一般是指不与内阁共进退、需经过公开竞争考试、一经择优录用无过失就长期任职、并具有一定等级的政府机构中的文职人员。它与“文官”、“政府雇员”是同义词，有的也称为“常任文官”。公务员是构成国家政府的最基本的要素，是实现国家管理职能的主体，因而是现代众多国家官吏队伍中一个十分重要的组成部分。公务员制度，19世纪中叶最早出现于英国，后为美国、法国、日本等国所普遍采用。在旧中国，我国也曾使用过“公务员”这一名称来称呼旧政府中的公职人

员。至于“文官”一词，我国虽古已有之，《后汉书·礼仪制》中就有“立春，遣使者赍束帛以赐文官”的记载，将“文官”与“武官”相区别、相对应。但古代所说的“文官”与现代意义上的“文官”不能同日而语。

我们使用“国家公务员”这一名称来称呼政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，而不再把他们称“干部”或“工作人员”，其主要原因有以下几个方面：

第一，在我国要建立科学的人事分类管理体制，必须首先对“国家干部”进行合理分解。长期以来，我们党一直沿用国际共产主义运动中苏联东欧一些国家的习惯称呼，把革命队伍中的骨干部分称为“干部”。这种人员类别的简单划分，对于在革命战争条件下比较单纯地从事军事斗争的我党我军来说，是适用的。我党在长期革命斗争中逐步建立起来的一整套干部制度，发现、培养、选拔了成千上万的优秀干部，奠定了中国革命胜利的基础。但是，建国以后，由于形势、任务的变化，我们党的工作任务日益繁多，经济建设所带来的社会分工越来越复杂，以至“干部”队伍所包容的人员成份越来越庞杂。正如党的十三大报告所指出的：“‘国家干部’这个概念过于笼统，缺乏科学分类”。“干部”不仅包括党的机关工作人员，国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关工作人员，还包括群众团体工作人员、企事业单位的管理人员和各类专业技术人员，等等。可以说，凡是吃国家商品粮、拿国家工资的人员，除了工人，都是“国家干部”。事实上，“干部”成了一种社会身份，已经

不能准确地反映他们所从事的各种工作的不同性质。由于干部队伍内部人员构成的庞杂，在人事管理工作中便形成了陈旧单一的管理方式，没有做到对各类人员进行科学管理。要革除现行干部人事制度存在的这些弊端，必须对“国家干部”进行分解，建立科学的分类管理体制。为了建立高效能的政府工作系统，首先把行使国家行政权力、执行国家公务的这部分人从原来庞杂的干部队伍中分离出来，形成相对独立的管理体系，是完全必要的。但是，如果把这部分人划出来以后，仍然沿用过去的“干部”概念，称为“国家行政机关干部”，就不利于改变人们的传统习惯，不利于克服由于“干部”概念含糊不清带来的弊端，很难解决各部门、各行业套用行政级别、互相攀比的问题，难以实现按照各类人员的工作性质和业务特点进行分类管理的改革构想；如果规定只有国家行政机关工作人员，或者只有党政机关工作人员叫干部，其他的都不叫干部，那么就要在原来庞大的干部队伍里进行准算干部谁不再算干部的划分，就会陷入不可自拔的矛盾境地，甚至还可能引起一些麻烦，而且今后在使用“干部”一词时，又会同原来的“干部”概念经常发生混淆，结果必然形成“剪不断、理还乱”的局面。因此，与其赋予一个用滥了的旧概念以新的含义，不如确定一个内涵清晰、能够直接反映这部分人员工作性质、具有特定涵义的新概念。

第二，“国家公务员”一词比较准确地反映了政府公职人员的工作性质和职业特点。根据政府管理国家事务的各种

职能要求，政府公职人员的身份有着特殊的含义。他们服务的对象是国家，其服务的范围、内容和方法，所承担的责任、享受的权利、获取的报酬，都由国家决定；他们是经国家特别选拔任用的，或由国家权力机关选举、任命的，或由国家统一考试考核而任，或由其他法定方式认定，一经任用便负有对国家应尽的义务；他们的才能和作用，主要体现在政府职能的发挥和社会效益上，都是履行公务责任的结果；他们是人民的公仆，所从事公务的一切行动都体现着国家行政机关与人民群众之间的联系，人民群众的意志和愿望都是通过他们在行使国家行政管理权、执行国家法令和政策过程中表现出来。由此我们便可以清楚地看到，这一部分工作人员的工作性质，既不同于党的机关工作人员，也不同于企业、事业单位工作人员以及从事其它社会职业的人员。因此，使用“国家公务员”这一概念，能够比较准确地反映这部分人员行使国家行政权力、执行国家公务的工作性质和职业特征，比使用“干部”、“工作人员”所表达出来的意思更清晰、更科学，也不至于同其他各类人员相混淆；同时，与其它表示政府公职人员的用词，如“文官”、“政府雇员”等相比，也更易于为我国人民所接受，既可防止有高人一等“做官”之虞，也可避免“雇员”受人“雇佣”之嫌，可以说是准确而又不失规范，新颖而又不失科学。

第三，使用“国家公务员”一词，与世界上众多国家对政府公职人员的称呼基本相一致，便于国际间交流。19世纪中叶以来，西方各工业国家在着力发展经济的同时，为消除

封建官吏制度以及西方早期资本主义的官职“个人赠徇制”和“政党分肥制”的弊端，逐步形成了一套颇具特色的公务员管理制度，即文官制度。长期以来，这套制度对西方国家以及一些发展中国家的政府甄选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，公务员制度在许多国家已经经过了几十年乃至百余年的发展，其中不乏有科学合理的成份可供我们借鉴。使用“国家公务员”这一名称，建立国家公务员制度有利于我们借他人之长为我所用，形成一套科学规范的政府公职人员管理制度，选拔和造就一批德才兼备的政务活动家和行政管理家。这里应当说明，人事制度作为一门科学，是可以为不同社会制度的国家所采用的。公务员制度作为一种人事管理制度，并非是资本主义的本质属性，不能认为资本主义国家实行公务员制度，社会主义国家就不能采用，更不能简单地认为我国实行公务员制度是“照搬西方”。西方国家公务员制度的某些名称和科学内容，我们是可借鉴的，但一定要从中国的实际情况出发，使这一制度符合我国国情，具有中国特色。

二、我国国家公务员的范围

党的十三大报告把我国国家公务员的范围确定为政府系

统行使国家行政权力、执行国家公务的人员。我们认为，这是从我国的基本国情出发，经过国际国内各方面分析比较以后作出的科学界定。其主要理由是：

第一，在我国建立国家公务员制度的根本目的是为了建立高效率的行政指挥系统，使其卓有成效地管理国家的各项行政事务，提高政府的工作效率和保持国家行政管理的稳定性。按照党政分开、政企分开以及对各类人员实行分类管理的原则，首先把政府的工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来，在管理方法上区别于其他类别的人员，建立一个相对独立的公务员管理体系，实行科学管理，以提高政府公务人员的素质，集中一批优秀人才从事国家行政管理，造就一支充满活力、比较稳定而又水平较高的行政管理队伍，克服官僚主义，保证国家机器的正常运转和行政指挥的灵活高效。这既是深化经济体制改革的迫切要求，也是推进政治体制改革的一个重要内容。因此，先把400万执行国家公务的行政人员管理好了，不仅可以达到上述目的，而且对其他各类人员的管理都将起到很大的示范作用。

第二，把国家公务员的范围界定在政府机关，与国外公务员的典型范围基本一致。目前世界各国公务员的范围，有宽有窄，不尽相同。大致有三种类型：一种是大范围的，把从中央到地方政府机关公职人员、国会中除议员以外的其他工作人员、审判官、检察官、国立学校和医院以及国有企业、事业单位的工作人员统称为公务员。然后有“国家公务员”与“地方公务员”之分，又有“特别职”与“一般职”

之分。“一般职”公务员，是指政府系统中非选举产生和政治任命的公职人员，除此之外的其他公务员都属于“特别职”公务员。适用于公务员法规的，只是“一般职”公务员。日本、法国基本属此类型；第二种是中范围的，把政府机关中的所有公职人员统称为“文官”（公务员）。包括内阁总理、部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政务官。立法部门的参议员和众议员以及国会雇员不属文官。司法部门的法官，也不在文官之列。适用于文官管理法规的，只是政府机关中除政务官以外的事务官。美国、联邦德国基本属此类型；第三种是小范围的，“文官”仅指政府机关中非选举产生和非政治任命的事务官。包括上至常务次官，下至清洁工，不包括大臣、国务大臣、政务次官等政务官，不包括国有企业事业单位的文职人员，不包括地方自治人员，不包括法官。英国及许多英联邦国家基本属此类型。尽管各国公务员的范围宽窄不一，但其典型范围都是各国的政府系统。同时，我们还应当看到，在资本主义国家，由于大量的企业和事业单位都是私营的，所以全国的在职人员中是由私人支付报酬，还是由国家支付薪金，是一个大的分界线。有的国家就是以这个自然分界线为基础来确定公务员范围的，即所有由国家财政支付薪金的工作人员，都是公务员。这样做的结果，在他们国家就将“公务”与“私务”区分开了，解决了从事“公务”人员的社会身份问题。而在我国，这样划分就没有多大实际意义。我们确定国家公务员的范围，只能从更好地实行科学管理的角度去考虑，而不能从解决社会身份

问题的角度去考虑。因此，将我国公务员的范围确定为政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，既与世界各国公务员的典型范围基本一致，又便于制定公务员管理法规，实行科学管理。

第三，建立国家公务员制度，在我国尚属初创阶段，其范围不宜过分宽泛。有人主张将国家权力机关、审判机关、检察机关的工作人员也都划入国家公务员的范围。应当说，这三大机关的工作人员，就其工作性质而言，也同国家行政机关一样，同属行使国家权力、执行国家公务。如果把这三个机关的工作人员都划进公务员范围，这样作为整个国家机关这个大的管理体系与党的机关、企业事业单位、群众团体等几个类别的划分是清楚了，但国家公务员体系内部的人员构成就比较复杂了。一方面，人大、法院、检察院的工作人员同政府工作人员的工作特点不尽相同，在人事管理上的差别较大；另一方面，由人大常委会决定任命的人大各专门委员会负责人、审判机关的审判员、检察机关的检察员以上的工作人员，人数很多，尤其在审判机关和检察机关占去机关工作人员的绝大部分，他们又不能适用于国家公务员管理法规，而是依据宪法和法院组织法、检察院组织法等法律的有关规定进行管理的。由于人员构成的相对复杂性以及管理方法的多样性，就难于用一个主管机构、一种规范的管理办法把国家公务员统管起来，这样势必还需要在公务员体系内部建立各自的管理制度，各自管理各自的公务员，很难形成整个国家机关统一规范的国家公务员管理体系。如果是这样，

所谓国家公务员系统，只能解决国家权力机关、审判机关、检察机关工作人员的“国家公务员”身份和称谓问题，没有更多的实际意义。考虑到我国公务员刚从“大一统”的“国家干部”队伍中分解出来，如果人员成份过于复杂，范围过分宽泛，就可能由原来的“大一统”变成一个新的“小一统”，不便国家公务员制度在我国尽快确立和完善。因此，在目前阶段，我国公务员的范围不宜过宽。

第四，根据我国的国情，国家公务员的范围也不宜过于狭窄。有人认为，由于各级政府组成人员在其产生方式、管理办法和管理机构上都同政府机关中的其他工作人员不同，因此主张我国公务员的范围只包括各级政府机关中除政府组成人员以外的工作人员。这样做，国家公务员系统的人员成份倒是十分单纯了，公务员的范围与适用公务员管理法规的范围也相一致了，但是，从我国的实际情况看，则不宜将政府组成人员划在公务员范围之外。首先，我国不是“多党竞争”的政治体制，不存在“内阁更迭”，各级政府组成人员在保证执行党和国家的路线、方针、政策的连续性和稳定性方面，起着十分重要的作用。其次，国外公务员系统内的政务官与事务官之间存在着严格的区别，相互分离和封闭。而我国各级政府组成人员与政府机关中的其他工作人员之间，则有着紧密的联系和广泛的交流。如政府组成人员中的许多人，就是通过法定程序从业务类公务员中选拔出来的，任期届满，同样可以再回到业务类公务员岗位上去。再比如，下一级政府机关中的政府组成人员，可以调到上一级政府机关