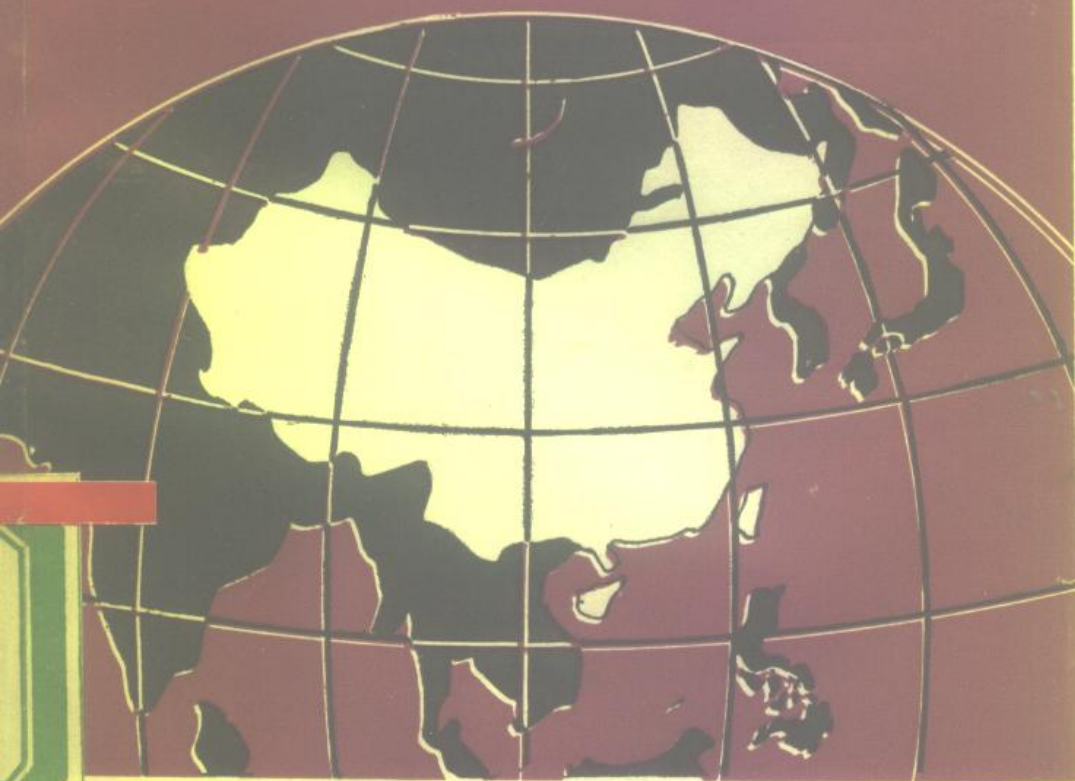


# 我国国家公务员 制 度

谭 力 著



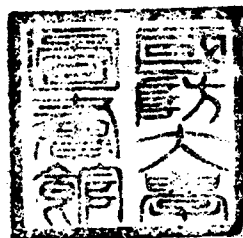
重庆大学出版社

516534



# 我国国家公务员制度

谭 力 著



重庆大学出版社

## 内 容 提 要

《我国国家公务员制度》是一本以党的十三大精神为指导，依据有关的法律、法规，研究我国国家公务员制度的专著。书中详细地分析了我国建立公务员制度的客观必然性，运用比较分析的方法揭示了我国国家公务员制度的基本原则和特点。该书详尽地介绍了我国公务员的更新、激励、交流、保障、监督等具体制度，并且书中还提出了一些我国实施公务员制度的构想。该书具有一定的参考和实用价值。

### 我国国家公务员制度

谭 力 著

责任编辑 陈思烈

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

重庆印制第六厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：4.25 字数：9.5千

1988年7月第一版

1988年7月第一次印刷

印数：1—10000

标准书号：ISBN 7-5624-0158-6 定价：1.15元  
D·7

# 目 录

## 导论

- 一、公务员的内涵和外延..... (1)
- 二、公务员制度既是一种法律制度, 又是一种管理制度..... (5)
- 三、公务员制度的历史概述..... (7)

## 第一章 我国国家公务员制度建立的客观必然性

..... (13)

- 一、公务员制度的建立是现代社会的必然趋势..... (13)
- 二、公务员制度的建立体现了现代人事管理的客观规律..... (16)
- 三、我国的政治、经济体制改革迫切要求建立国家公务员制度..... (19)

## 第二章 我国国家公务员制度的基本原则和特点..... (26)

- 一、我国国家公务员制度的基本原则..... (26)
- 二、我国国家公务员制度的基本特点..... (30)

## 第三章 国家公务员的权利和义务..... (34)

- 一、国家公务员的权利和义务的内涵..... (34)
- 二、资本主义国家公务员的基本权利和义务的内容和特点

..... (36)

- 三、我国国家公务员的权利和义务..... (40)

## 第四章 我国国家公务员的更新制度..... (48)

- 一、人员更新..... (48)
  - 1. 公开考试录用制度..... (48)
  - 2. 选举任期制度..... (51)

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 3. 退休退职制度.....              | (54)  |
| 4. 辞职辞退制度.....              | (56)  |
| 二、素质更新——培训制度.....           | (58)  |
| 第五章 国家公务员的激励制度.....         | (64)  |
| 一、考核制度.....                 | (65)  |
| 二、奖惩制度.....                 | (69)  |
| 三、职务升降和任免制度.....            | (77)  |
| 第六章 国家公务员的交流制度.....         | (81)  |
| 一、调任转任制度.....               | (82)  |
| 二、回避制度.....                 | (86)  |
| 第七章 国家公务员的保障制度.....         | (90)  |
| 一、工资制度.....                 | (90)  |
| 二、保险制度.....                 | (96)  |
| 三、福利制度.....                 | (100) |
| 四、申诉控告制度.....               | (102) |
| 第八章 人事监察制度.....             | (106) |
| 一、人事监察的地位和作用.....           | (106) |
| 二、国家行政监察机构的权限.....          | (109) |
| 三、国家行政监察机关的隶属关系.....        | (111) |
| 四、国家行政监察是我国监督体制的一个组成部分..... | (112) |
| 第九章 国家公务员的管理组织.....         | (116) |
| 一、我国国家公务员人事管理组织的主要形式.....   | (117) |
| 二、我国国家公务员人事机构的职责.....       | (118) |
| 三、国家公务员人事管理工作应遵循的基本原则.....  | (122) |
| 第十章 在改革中有步骤地建立国家公务员制度.....  | (125) |
| 一、当前建立国家公务员制度面临的主要困难.....   | (125) |
| 二、有步骤地建立国家公务员制度.....        | (128) |

# 导 论

国家公务员制度，是国家政治制度的重要组成部分，是正确行使国家权力，执行国家意志，实现国家政策目标的重要保证。近年来，随着我国改革浪潮的逐步高涨，使人们越来越清楚地看到我国人事制度存在着许多重大缺陷。党的十三大报告对这些缺陷作了明确的概括：“‘国家干部’这个概念过于笼统，缺乏科学分类，管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法治。这使我们长期面临两大问题：一是年轻优秀的人才难以脱颖而出，二是用人问题上的不正之风难以避免”。为了解决以上这些缺陷，党的十三大把干部人事制度的改革提到了应有的高度，并提出当前干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度。这样，将会使我国干部人事管理工作逐步走上法律化、制度化、现代化的轨道。

## 一、公务员的内涵和外延

“公务员”是外来语。英语是Civil Service。在西方有的称“公务员”，有的称“文官”，而有的则称“文职人员”或“公职人员”。这些名称虽有不同，仅是译法上的差异，但其基本含义则是相同的。一般是指与国家权力的行使联系在一起的国家机关的在职人员。简言之就是从事国家公务的人员。

对于公务员的内涵、外延及其分类在不同的国家则有差异。

英国的公务员称“文官”，它是指不与内阁共进退，一般需经过公开考试竞争，择优录用，无过失即可长期任职的文职人员。它的范围是指政府行政部门中除去“政治人员”（又叫“政务官”）以外的所有工作人员。具体说，它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，也不包括法官和军人以及政府企事业单位的工作人员和地方自治人员（即选举产生的自治工作人员）。

美国的公务员称“政府雇员”。它有广狭二义：广义的公务员就是指和军人相区别的所有政府雇员，除了英国包括的那些人员外，它还包括所有从政治上任命的文职人员。狭义的公务员，是指职业公务员，这类人员也不包括政治上任命的公务员。美国公务员与英国文官的区别在于：美国公共企事业单位的人员，政府企业单位的管理人员都属职业公务员的范围。

法国的公务员也有广狭二义。广义上的公务员是指在中央和地方行政机关中不通过选举，不经过政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员；狭义公务员则不包括公共企事业单位的这部分人员。

联邦德国的公务员分为特别职位和一般职位两大类。特别职位公务员相当于英美的政务官，一般职位的公务员则分为三类：一类是永业性公务员；一类是名誉性（兼业性）公务员；再一类是政治性公务员。联邦德国的公务员包括的范围是非常广泛的，凡在国家机关、国家文化、艺术、教育机构和科学研究机构、公共事业部门和企业工作的人员，如政府机关官员、工勤人员、大学教授、中小学教师、医院医

生、护士、火车司机、乘务员……等等，均属公务员的范畴。

日本的公务员有国家公务员与地方公务员之分。凡由中央机关主持考试、录取及晋升，在中央机关的组织中任职，由国库支付工资的就称为国家公务员；凡由地方自治体主持考试，录取及晋升，在地方自治体内任职，由地方财政支付工资的称为地方公务员。但无论是国家公务员，还是地方公务员，都分成特别职与一般职。特别职公务员大体相当于英美的政务官和法官及其在立法和司法部门的其他工作人员。一般职公务员则相当于美国的职业文官。在日本的公务员中，国会议员作为全体国民选举出来的最高立法机关的代表，是不纳入公务员之列。

我国国家公务员与主要资本主义国家公务员相比较，既有区别，也有一致之处。我国原来没有国家公务员这一概念，统一称“国家干部”，这是一个包罗万象而又含义不清的概念。它既包括党政机关、群众团体的工作人员，又包括企事业单位的管理人员甚至医生、教师、科技人员、文体工作者等各种专业人员。由于“国家干部”这个概念的笼统、含混，造成了干部人事管理长期集中于党委统一管理的面，由此而导致了干部人事管理的一系列弊端。为了改变这种状况，党的十三大提出了对“国家干部”进行合理分解的思想，从而提出了“公务员”这一概念。这在社会主义国家中还是第一次使用这个概念。

我国国家公务员的内涵和外延，党的十三大作了明确的规定，即指在政府中行使国家权力、执行国家公务的人员。也就是指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。他们依法行使国家行政权力、执行国家公务。具体分为政务类和业务类。



**政务类公务员**是指政府的组成人员，即由人民代表大会选举产生和人民代表大会常务委员会决定任命的、行使国家行政权力的政府组成人员。其范围包括：从中央行政机关来讲，包括总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长等；从省级行政机关来讲包括省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，秘书长、厅长、局长、委员会主任等；就自治州、县、自治县、市、市辖区的行政机关来讲包括州长、副州长，县长、副市县长，长、副市长，区长、副区长和局长等；就乡镇行政机关来讲则包括乡长、副乡长，镇长、副镇长。

**业务类公务员**是指中央和地方国家行政机关中除去政府组成人员和工勤人员以外的在编人员。其范围包括：中央行政机关中各部副部长、各委员会副主任、副审计长、副秘书长及其以下的政府工作人员；省级行政机关是指副秘书长、副厅长、副局长、委员会副主任及其以下的政府工作人员；自治州、县、自治县、市、市辖区的行政机关中的副局长及其以下的政府工作人员；乡镇行政机关中除乡镇长、副乡镇长以外的政府工作人员。

政务类和业务类公务员的作用是不同的。政务类公务员是行使国家权力的人员，一般地说这部分人担负着本级的重大决策和领导责任。显然政务类公务员在我国的政治生活中占有重要地位，在政府机关中负有重大责任，他们对于本级的行政工作起着决定性的作用。而业务类公务员的主要作用是按照党的方针政策，按照政务类公务员的决策和指令，更多地从事具体行政事务的管理。可见，政务类公务员属于决策类人员，而业务类公务员属于执行类人员。

政务类和业务类公务员的产生方式也是不同的。政务类公务员是严格按照宪法和组织法进行管理，由各级地方党委依照法定程序推荐候选人，由各级人民代表大会选举产生和各级人民代表大会常务委员会任免。而业务类公务员一般要经过公开竞争考试而被录用。

政务类和业务类公务员在任期上也是不同的。政务类公务员实行任期制，他们是否连任完全取决于政绩的好坏。业务类公务员实行常任制，只要无违法失职行为，能够胜任自己岗位工作的，不能随意解除。

## **二、公务员制度既是一种法律制度，又是一种管理制度**

公务员制度，又称文官制度。它是指对公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、升降、任免、培训、调任、转任、回避、工资、福利、辞职、退职、退休等作系统规定的规章制度和管理体制。

公务员制度首先是一种法律制度。所谓制度就是指要求人们进行各项活动所必须共同遵守的规范、准则、方法和程序的总称。制度总是要借助法律的形式固定下来，使人们有所遵循。公务员制度就是把公务员的权力和义务、职能和职责、福利和待遇等用法律的形式固定下来，成为公务员的活动准则。从现代公务员制度的发展趋势看，对国家公务员的地位、权力、责任、义务以及各种行为规则、奖惩等都不是停留在一般的政策规定上，而是上升为法律。纵观世界各国在建立公务员制度的过程中，都相继建立和制定了法律。美国于1883年制定了《联邦文官法》（即彭德尔顿法），瑞士于1927年制定了《联邦公务员总章程》，法国于1946年制定了《公务员总章程》，波兰于1928年制定了《国家工作人员

法》。很显然，当今世界各国都是以法律形式将长期以来形成的，在人事管理方面行之有效的制度、方法固定下来。为什么现代公务员制度要向法制化方面发展呢？这是因为，法是由国家制定或认可，体现统治阶级意志，以国家强制力保证实施的行为规则（规范）的总和。它具有三个特征：一是由国家制定或认可的；二是由国家强制力保证执行的；三是有普遍约束力。一旦一些规定上升为法以后，它不仅对一切公民起约束作用，而且对一切政党、团体、派别、组织和成员都起着约束作用。很显然世界各国对国家公务员管理的规则，方法用法律的形式固定下来，其目的就是对社会起普遍约束作用，同时也使公务员活动有法可依。作为国家公务员来讲，由于它是执行国家权力、保证政策实施的人员，这部分人一般说都有一定的权利，他们的权利是国家赋予的，体现着国家的意志。倘若对他们没有法的规定，滥用权力，以权谋私的现象必然会产生。因此，现代各国公务员制度中一个带共性的特征就是走向法律化，使公务员行使权力，执行任务，都有法律依据，使公务员的行政行为限制在法律授权的界限内。这样就保证了公务员能够有效地执行国家的意志。同时通过法的形式把公务员应有的权利和义务、福利和待遇等固定下来，这就使公务员的职位、地位、权利、待遇等得到有力的保障。由此可见，公务员制度本身就是一种法律制度。

其次，公务员制度又是一种管理制度。它是国家人事管理制度中的一个组成部分。它通过对公务员的一些法的规定对公务员实施一种有效的管理，也就是我们通常所说的依法管理。特别是现代社会，随着经济的飞速发展，城市规模的

扩大，社会交往的复杂，政府主管的事务必然日益增多，公务员的数量和权利也必然扩大和增加，这就需要对公务员实施最有效的管理，而公务员制度建立的目的，就是加强公务员管理的有效性，最大限度地激发公务员的积极性和创造性，提高政府工作效率，适应现代社会发展的需要。因此公务员制度又是一种管理制度。

### 三、公务员制度的历史概述

一般地说，公务员制度是资本主义生产方式发展到一定阶段的产物。它是资产阶级反对封建君主的“恩赐官职制”和总结“政党分赃制”经验教训的基础上逐步形成的。

英国是公务员制度的发源地。在英国资产阶级革命前，英国的立法和行政大权都集中于国王手中，所有的官员都是由国王任命，都是国王的仆人，一切听命于国王。这种君主集权使国家官吏制度成为实行专制统治的得力工具，但同时也严重地阻碍了资本主义的兴起和工商业的发展。十七世纪英国资产阶级革命胜利以后，虽然政治权力逐步向议会转移，但录用官员的权力则仍旧把持在国王和贵族的手中，随着资本主义工商业的迅速发展，新兴的资产阶级为了保证工商业的自由发展，要求建立与之相适应的民主政治，于是提出了限制国王特权的要求。经过反复斗争，国王的权力有所削弱，国王的政治权力部份地转入到议会占多数席位的政党手中。这样在人事制度上，原来的“恩赐官职制”逐渐被“政党分赃制”所取代。“政党分赃制”是在19世纪以后，由于英国资产阶级议会制度的逐步完善，资产阶级政党轮流执掌政权的政治体制基本定型，这样，取得执政地位的政党就把政府的官职作为“胜利果实”进行公开的、合法的分赃，这

就是所谓的“政党分脏制”。

从“恩赐官职制”和“政党分脏制”的内容可以看出，在这样的人事制度下，必然造成两个明显的后果。一是政府工作的任职者完全是从政治的角度考虑的，而没有从政府工作本身的需要去任用人员，造成了许多昏庸无能之辈占据政府的许多重要岗位。二是由于谁选举获胜，谁的人马就上台，出现了政府职务大换班的局面，这样势必严重影响政府工作的稳定性和连续性。这两大后果显然是不利于资本主义经济发展的。因此，随着资本主义经济的发展，资产阶级必然要求革除以上弊端。

到了18世纪中叶，英国的工业革命完成。工业资产阶级登上政治舞台后，他们在经济上占据统治地位，要求政府提高工作效率，保持政府工作的稳定性，提高政府人员素质，避免给资本主义经济的发展造成损失。在这种背景下，英国的文官制度开始建立起来了。

英国文官制度的最初尝试，是1805年英国财政部一个专管日常行政事务的“常务次官”的设立，到1830年，几个主要的行政部门都设立了“常务次官”。这种“常务次官”的设立，实际上把英国政府的行政官员分成了两大类：一类是政务官员，包括各部大臣、副大臣和政务次官，另一类是事务次官。事务次官以后逐步演变成了英国后来的“文官”。这部分人员担负着处理政府日常行政事务，辅助政务官行使职权等。他们不经过选举，而是通过考试，择优录用，对他们的提升一律以考核的结果为依据。而且一经录用，即可长期任职，不受政党，内阁进退的影响。这种办法的推行提高了政府的行政工作效率，保证了政府工作的连续性和稳定性，

克服了“恩赐官职制”和“政党分脏制”带来的弊端。因此这种办法很快得到许多有识之士的赞赏。

英国的文官制度正是以此为起点而逐步建立起来的。1853年自由党首相格拉斯顿指派斯坦福·诺斯科特爵士和查尔斯·杜维廉爵士研究文官制度的情况，他们经过深入的调查，于第二年写出了《关于建立英国常任文官制度的报告》，这就是有名的“诺斯科特——杜维廉报告”。这个报告抨击了现行人事制度的弊端，强调要建立新的文官制度，并提出了四条重要的建议：（一）把政府中的行政事务分成两大类，即智力工作和例行工作；（二）初任人员要按学生年龄吸收，学生是拔尖的，聪明的，并经专门的文官事务委员会，进行独立考试，择优录用；（三）文官实行统一管理，但各部之间可以互相转调；（四）文官的晋升要以考核为依据，是终身制。很显然，“诺斯科特——杜维廉报告”为英国的文官制度的建立作好了直接的理论准备。1855年，英国政府根据这个《报告》的精神颁发了第一个改革行政官员制度的命令。1870年，英国枢密院又颁发了命令，明确规定一切文官必须经过公开竞争考试，合格者方可录用，并对文官待遇、分类管理等作出相应的规定。这样以公开考试为核心的资本主义国家的文官制度就确立起来了。

英国文官制度的建立，很快获得了成功，受到了世界上许多国家的好评和仿效。美国在1883年建立了自己的文官制度。法国于1945年在总理府设置了公务员管理局，同年建立国立行政学校，1946年10月在参照英国经验的基础上，颁布了统一的“公务员法”，从而建立了统一的现代公务员制度。日本在1947年通过《公务员法》也建立起了公务员制

度。二十世纪初期，一些获得民族独立的不发达国家，也开始借鉴和实行资本主义国家的文官制度或公务员制度。

从现代主要资本主义国家建立的公务员制度来看，主要有以下几个特点。

### 1. 公开考试，择优录用

公务员制度的核心就是用人根据才能，通过公开竞争考试，择优录用。凡是要在政府行政机关担任公职的人员，都要经过考试。1870年英国枢密院规定，凡未经考试并未持有文官事务委员会发的及格证书者一律不得从事任何事务官职。日本从1945年1月至1982年3月，共举行国家公职人员录用考试544次，报考者791万人，合格者77万人，录用者35万人。1981年度，报考者305,359人，合格者29,412人，录用者15,425人。“公开考试”的形式包括笔试、品行和学历审查、实际操作、口试。考试后根据得分高低，分档排列，以供用人部门择优录取。

### 2. 严格考核，论功行赏

公务员制度建立的目的是提高政府工作质量和效率，而质量和效率的提高关键因素则是激发公务员的工作积极性。为了达到这一目的，西方主要资本主义国家在公务员制度中几乎都确立了“功绩制”。这种制度就是对已被录用的公务员的工作进行经常性的严格考核，按照其实际工作成绩决定晋升、加薪。考核方法一般是根据工作的数量、质量、速度、效果确定一定的标准进行考核。考核内容一般包括工作知识、性情、判断力、责任心、创造力、可靠性、机敏适应程度、监督能力、热心情形、道德行为等。根据确立的考核标准和内容分出一定的等级，然后把其工作成绩与加薪、晋

升直接联系起来。

### 3. 职务常任

所谓职务常任就是指公务员没有任期的限制，只要无过失不受免职处分，就可工作到退休为止。职务常任是主要资本主义国家公务员制度的一个显著特点。职务常任保证了政府工作的连续性和稳定性，这样使得政府工作不会受政党之间斗争的影响。

### 4. 标榜政治“中立”

在主要资本主义国家的公务员一般都标榜政治“中立”。所谓政治“中立”，就是指所有的文官或公务员在政治上保持“中立”的地位，超然于党派竞争之外，不受党派利益支配，也不得从事任何性质的政治活动。例如有些国家规定公务员不得兼任议员，要任议员必须先辞去公职；不得参加政党或工会；不准参加罢工；不能接受政治捐款，也不得对政党或其他政治团体提供援助等等。

### 5. 法律保障

所谓法律保障，就是指在主要资本主义国家对公务员的基本权利都作了明确的规定，当公务员的权力受到侵犯时，或因违反义务受到不适当的处分时，有权向司法机关或有关的机构提出申诉，并受到法律和法律程序的保障。在主要的资本主义国家一般都有专门的公务员法，对公务员的身份、地位、权利和义务，以及权利的保障程序，都作了较详尽的规定，使得公务员在法律上得到应有的保障。

### 6. 优厚的工资福利待遇

为了吸引社会上的优秀人才到政府机关工作，使公务员安心工作，在主要的资本主义国家中的公务员一般都享受较





优厚的福利待遇。就一般情况看，公务员的工资福利待遇要优厚于私人企业和一般工人。在英国文官的工资是经常参照生活指数及工商业薪俸调整，当生活程度及物价指数发生重大升降时，政府即以原工资为依据，给予额外津贴，并且还规定有每年自动增加工资的比例。在法国的公务员享受着较为广泛的福利待遇，如法国对公务员的津贴就有：勤务地区津贴、眷属津贴、效率津贴、超勤津贴等等。这样较有效地保证了国家机器的正常运转和行政效率的提高。