

“十三五”品牌专业培育项目资助

国家公务员制度 概论新编

施炜 朱诗华 编著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

”品牌专业培育项目资助

国家公务员制度概论新编

施 炜 朱诗华 编著

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度概论新编 / 施炜, 朱诗华编著. — 徐州: 中国矿业大学出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5646-3785-9

I. ①国… II. ①施… ②朱… III. ①公务员制度—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 286380 号

书 名 国家公务员制度概论新编

编 著 施 炜 朱诗华

责任编辑 侯 明

责任校对 张海平

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83884895 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 17 字数 277 千字

版次印次 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

(图书出现印装质量问题, 本社负责调换)



目 录

第一章 现代公务员制度的缘起与发展	1
第一节 公务员制度的概念与内涵	2
第二节 现代公务员制度建构的三种路径	9
第三节 英国文官制度的首创与改革	10
第四节 美国文官制度的初创与发展	18
第五节 其他国家公务员制度的建立与发展	25
第六节 国外公务员制度的共同特点	27
第二章 我国公务员制度的沿革之路	31
第一节 我国人事管理制度的历史渊源	32
第二节 计划经济时期的干部人事制度	33
第三节 我国现代公务员制度的形成和发展	35
第四节 我国公务员制度的特点	38
第五节 我国公务员制度的基本原则	41
第三章 公务员的分类制度	46
第一节 品位分类制度	47
第二节 职位分类制度	52
第三节 我国公务员的分类管理制度	59
第四章 公务员的录用制度	70
第一节 考试录用制度的产生和发展	71



第二节	我国公务员录用制度的含义与原则	75
第三节	公务员录用考试的种类与录用的资格条件	76
第四节	公务员录用考试的方法和内容	79
第五节	公务员录用考试的程序与录用的主管部门	81
第五章	公务员的义务与权利	85
第一节	公务员义务与权利概述	86
第二节	公务员的义务	89
第三节	公务员的权利	93
第六章	公务员的任免制度	98
第一节	公务员职务任免概述	100
第二节	公务员的任职	102
第三节	公务员的免职	107
第四节	公务员的兼职	109
第七章	公务员的培训制度	113
第一节	公务员培训概述	114
第二节	公务员培训的原则和法律保障	117
第三节	公务员培训的内容与种类	120
第四节	公务员培训的程序和方法	123
第八章	公务员的考核制度	128
第一节	公务员考核概述	129
第二节	公务员考核的原则、种类与内容	131
第三节	公务员考核的范围、等次与标准	134
第四节	公务员考核的方法与程序	136
第五节	公务员考核结果的反馈与使用	139
第六节	公务员考核的发展趋势	140



第九章 公务员的升降制度	144
第一节 公务员职务升降概述	146
第二节 公务员的升职	148
第三节 公务员的降职	154
第四节 公务员级别的升降	156
第十章 公务员的奖惩制度	159
第一节 公务员的奖励制度	160
第二节 公务员的纪律	166
第三节 公务员的惩戒制度	171
第十一章 公务员的交流与回避制度	177
第一节 公务员交流与回避的含义及意义	179
第二节 公务员的交流制度	181
第三节 公务员的回避制度	188
第十二章 公务员的工资、保险、福利	196
第一节 公务员的工资制度	197
第二节 公务员的保险制度	205
第三节 公务员的福利制度	209
第十三章 公务员的退出制度	215
第一节 公务员的辞职	216
第二节 公务员的辞退	221
第三节 公务员的退休	225
第十四章 公务员制度的发展趋势与展望	232
第一节 当代西方各国的公务员制度改革	234
第二节 西方各国公务员制度改革的共性特征	239



第三节 我国公务员制度的改革与发展	250
附录 国家公务员通用能力标准框架(试行)	258
参考文献	261
后 记	264



第一章 现代公务员制度的缘起与发展

公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。公务员制度是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。美、英、法、日等国的公务员制度是适应资本主义社会发展需要而建立起来的一种人事管理制度。随着形势的发展和变化,制度也在不断地调整。由于各国的具体国情不同,公务员制度的细节也不尽相同,但是作为资本主义的一个通行制度,公务员制度通常具有以下主要特点:公开考试,择优录用;严格考核,论功行赏;终身任职;强调“政治中立”;知识化、专业化水平较高。

导引案例

美国总统被刺案所引发的改革

1881年7月2日,加菲尔德总统没带警卫进了华盛顿的巴尔的摩和波托马克火车站,只有国务卿詹姆斯·布莱恩(James. G. Blaine)陪伴。当布莱恩停下来跟一个朋友聊天时,猛然间,两声枪响,总统倒地不起,两个月后不治身亡。行刺者名叫查尔斯·吉托(Charles. J. Guiteau),是一名落魄的律师。当旁观者缴了吉托的枪时,他们听到他说:“这下好了!他们必须给我那个职务!”在凶手的口袋里,他们发现了一封寄往白宫的信。信中,吉托为他称之为杀死她丈夫的“必要性”而向加菲尔德夫人致歉。吉托向加菲尔德夫人保证:正如所有虔诚的基督教徒都知道的那样,总统在天堂里要比在华盛顿快乐。

吉托为何要行刺总统,又为何将总统之死与谋取职务归为一谈呢?原来吉托是传教士、作家和律师,也是当时共和党内保守派系“忠诚派”的成员。在加菲尔德代表共和党竞选总统时,吉托曾撰写演讲稿为加菲尔德鼓气拉票,加菲尔德最终以微弱优势胜出当选总统,吉托认为他



写的文章起了很大的作用。根据当时政坛流行的“政党分赃制”(也叫“政党分肥制”)的做法,吉托要求得到回报,他希望成为美国的驻外大使,比如瑞士、法国等,但他的要求被多次拒绝。吉托也曾与其他许多求职者一样,到白宫以及国务院外排队等候。5月14日时任国务卿布莱恩亲口告诉吉托不要再提求官的要求了,政府无法满足他的愿望。

加菲尔德上任之初,继续前任总统海斯开启的改革官员任命的做法,不采用任人唯亲的政党分赃制,而采用任人唯贤、择优任命的做法,使得不少为共和党竞选出过力的人失去了担任公职的机会,引起了党内的纷争。当时共和党内以参议员罗斯科·康克林(Roscoe Conkling)为首的保守派系“忠诚派”坚持实施政党分赃制,其成员包括接替加菲尔德担任总统的切斯特·阿瑟(Chester A. Arthur),而坚持实施公务员制度改革的便成为共和党的温和改良派,海斯、加菲尔德以及布莱恩等人都属于这一派。吉托在刺杀加菲尔德被捕时,曾称自己是真正的“忠诚派”成员,并高呼阿瑟现在是总统了。根据吉托的想法,阿瑟当时是副总统,加菲尔德一死,根据法律规定,阿瑟自然就名正言顺地成为总统了。而吉托顺利获得他所想要的职位也是顺理成章的事了。

思考分析:加菲尔德总统被刺反映了美国公务员制度的弊端是什么?

第一节 公务员制度的概念与内涵

一、公务员的概念界定

“Civil Servant”一词首先于18世纪在英国出现,用来表示那些有别于东印度公司军事人员的文职人员。19世纪中后期,随着英国文官制度的建立,这个术语被用来称呼那些不与政党共进退、经过公开考试录用、无违法与重大过失即可职业常任的政府公职人员;而那些政党内阁成员包括首相、大臣、政务次官等与内阁共进退的政务官和法官则不在文官之列。根据《布莱克韦尔政治制度百科全书》的说法,在20世纪的英国,“Civil Service”最终表示除军队系统之外的全体领薪水的人员,他们的角色是执行由中央政府所制定和批准的政策。在英语中,“Civil Servant”和“Civil Service”都表示



“文官”，前者是单数名词，后者是集合名词，表示全体文职人员（“Civil Service”有时也表示“文官制度”，与“Civil Service System”含义相同）。中文译作“文官”，虽然在英文中该词没有包含“官”的意思，但在国人眼中，英国的文职人员与中国封建社会的“官”的阶层非常类似，都表示着一种拥有特定官服、官阶、官话等不同于普通老百姓的特权阶层，故而被翻译为“文官”。文官一词尤其在介绍英国的公务员制度时较为常用。

目前，在西方，“Public Service”一词十分流行，它既表示公共服务领域，又表示公共服务人员。在后一种意义上，“Public Service”不同于“Civil Service”，它不仅包括政府的文职人员，而且也包括军队系统的文职人员，政府系统的军事人员以及在公共公司、学校系统、警察部门等公共机构任职的人员。在英国、美国、加拿大、澳大利亚、印度和巴基斯坦等英联邦国家或泛美联盟成员国中，一般通用“Civil Servant”或“Civil Service”，即文官及文官制度的用语。而在德国、法国、瑞士和日本等国中，第二次世界大战前习惯称公职人员为“政府官员”或“文职人员”；第二次世界大战后，由于公职人员扩大等方面的原因，公职人员被称为“公务员”。相应地，文官制度被称为“公务员制度”。

在我国古代文献中并未出现“公务员”一词，它是清末民初西法东渐背景下的“舶来品”，最早见诸民国初年的《修正刑法草案》（也称为《第一次刑法修正草案》）。该草案总则第十七章《文例章》中，第81条第1项规定：“称公务员者，谓职官、吏员及其他依法令从事于公务的议员、委员、职员。”^①其后，国民党政府于1928年正式颁行的《中华民国刑法》承袭了《改定刑法第二次修正案》中的“公务员”用语；1929年立法院法制委员会在讨论考试院拟具的《官吏任用暂行条例草案》时，均使用了“公务员”一词。

中华人民共和国成立后，废除了民国时期的《六法全书》，“公务员”一词在1950年11月22日中南军政委员会制定的《中南区惩治贪污暂行条例》中出现。之后，很长一段时间国家政治法律内容中未再使用该词。直到20世纪80年代初开始酝酿公务员制度，“公务员”一词才开始复用。1984年11月，中央组织部会同当时的劳动人事部开始起草《国家工作人员法》，可是因

① 谢振民：《中华民国立法史》，中国政法大学出版社2000年版。



为条件不具备,遂改为《国家机关工作人员条例》。因国家机关工作人员这一概念范围还是太广泛,所以又改为《国家行政机关工作人员条例》。1986年,由中央组织部牵头、原劳动人事部参加,组成干部人事制度专题工作组,在《国家行政机关工作人员条例(草案)》的基础上,进一步提出了建立国家公务员制度的建议。1987年4月,专题工作组提出了实行干部分类管理和建立公务员制度的设想,并将《国家行政机关工作人员条例(草案)》更名为《国家公务员暂行条例》。于是,“公务员”这一名称在我国政治法律生活中又开始出现并被普遍使用。

目前,公务员的概念和范围在法律中均有明确的界定,已经成为一个规范的专业学术用语。

二、公务员的范围

1. 西方国家公务员的范围

受各国政治体制、政府管理模式和执政理念等因素的影响,公务员的范围划分差别很大。有的国家,公务员的范围较宽泛,有的国家则较窄。学界多年沿用的大、中、小范围三类划分法基本囊括了有代表性的国家。当然,这种方法不可能涵盖所有的国家,而且随着社会经济的发展和公共社会福利部门的增加,很多国家的公务员体系自身也都在变化。

(1) “小范围”公务员(代表国家:英国、波兰)。

在这类国家,公务员只限定在行政系统内,并且排除了经选举产生和任命产生的公务员,即公务员就是指政府中事务次官以下的所有工作人员,一般称事务官或常任文官。英国是这种类型中的典型代表,而且英国是世界上最早形成文官系统的国家,影响很大,英国在海外的很多属国独立后,仍然沿用了英国文官制度的规定和原则。如亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、马来西亚,大洋洲的澳大利亚、新西兰,非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非等。

在英国,文官(公务员)就是指政府行政部门中除“政治人员”(又称政务官)以外的所有工作人员,不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官,也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方工作人员,更不包括法官和军人,范围



很窄。

在波兰,依据1998年12月18日颁布的《波兰公职人员法》的相关规定,公务员的范围也属于小范围一类。在波兰,同时存在着“公职人员”、“公务员”和“公务雇员”三个概念。其中,“公务雇员”是指依据公职人员法的基本原则而招聘的、与行政机关签订劳动合同的人员;“公务员”是指依据公职人员法规定,通过任命的方式产生的人员;“公职人员”的范围最大,包括“公务员”和“公务雇员”两部分,由总理公署、内阁部长和内阁委员会主席办公室,中央政府行政分支各部门、省府,以及隶属于中央政府办公厅的地方政府所辖机关、政府战略研究中心、省府和县府机关总部、监察局(处)及其他职能机构等的工作人员组成。“公务员”,只是包括在中央政府从事公务的人员,因实行地方自治制度,故地方政府工作人员不属于公务员范围。具体来看,公务员包括如下6个方面的人员:① 总理办公厅的人员;② 政府所属的15个部的工作人员;③ 国家28个中央局和总理管辖的部级单位人员;④ 总理任命的省督;⑤ 在全国16个省督府的工作人员;⑥ 中央政府派到地方负责税务、统计、矿山、矿业、海洋、关税等方面的工作人员。总之,波兰公务员范围很窄,法官、议员和地方公职人员都不属于公务员,甚至在中央政府从事公务的人员也不全是公务员,如个别部的部长和副部长、部长和副部长的顾问团、警察等都不属于公务员的范围。①

(2) “中范围”公务员(代表国家:美国、德国)。

在这类国家,公务员包含了行政系统内的所有工作人员,也包括由选举产生的和政治任命产生的公职人员(“政务官”)。世界上有不少国家仿效美国的文官制度。如亚洲的菲律宾、泰国、韩国,北美洲的加拿大等,基本上都属于此类。

在美国,相关概念有三个,一是“政府雇员”,范围比较大,包括总统、州长、市长等民选公职人员,部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员,以及行政部门的其他所有文职人员。但是,立法部门的议员和雇佣人员、司法部门和法官除外。二是“公务员”,是指由选举和政治任命产生

① 相关内容请参见伶宝贵:《德国和波兰公务员制度概述》,载《法学杂志》2003年第3期;刘畅、孙茜:《公务员范围分类研究——以澳、波、荷、墨、泰五国为例》,载《法制与社会》2007年第9期。



的高级官员以外的政府部门的文职人员,但范围要更广泛一些,包括公共事业单位从业人员和政府经营的企业的管理人员。三是“职业文官”,范围最小,仅指联邦行政机构中执行公务的人员,不包括国会的雇员和法官及法院的雇员,这部分人由联邦人事管理总署根据公务员法进行管理。^①

在德国,公务员分为两类:一类是以民选方式任用的特别职的公务员,他们随内阁的更迭而进退,相当于英美等国家的政务官,即经过选举和政治任命产生的官员,比如内阁总理、国务委员、部长等,不适用公务员法;另一类是一般职公务员,他们不同内阁共进退,是适用公务员法的普通官员,包括政府人员、医护人员、士兵、教师、清洁工、大学教授、公共游泳馆馆长、法官和国有企业的领导人等,凡是在联邦、州、乡以及受国家监督的团体、研究所和基金会从事公务活动的人员都属于公务员范围。^②

(3) “大范围”公务员(代表国家:法国、日本)。

在这类国家,所有国家机关,包括立法、行政、司法三大系统的所有工作人员以及公共企业、事业单位的工作人员全部都是公务员。法国和日本最为典型,摩洛哥、尼日利亚和几内亚等也都属于此类。

在法国,“公务员”包括中央政府、地方政府及其所属的公共事业单位中任职的所有工作人员,他们分为国家公务员、地方公务员和医护公务员。其中,中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员等适用公务员法;议会工作人员、法官、军事人员,以及工商业性质的国家管理、公用事业和公立公益机构的人员,不适用公务员法。

在日本,公务员分为国家公务员和地方公务员两类。国家公务员,是指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院及国有企业事业机构等工作的所有人员。地方公务员,是指在地方政府机关、地方立法机关、地方法院和地方政府经营的企业事业机构工作的人员。国家公务员和地方公务员又分为“特殊职”和“一般职”。特殊职,是指对任免有特别规定的职务,如需要选举产生或须经国会表决任职等,主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事

① 相关内容请参见胡建森:《比较行政法——20 国行政法评述》,法律出版社 1998 年版,第 148 页;池瑛、刘嫔:《中外公务员范围比较》,载《法制与社会》2006 年第 12 期。

② 参见中国人事部:《外国公务员制度》,中国人事出版社 1995 年版,第 319 页;池瑛、刘嫔:《中外公务员范围比较》,载《法制与社会》2006 年第 12 期。



官和检察官、内阁法制局长官、政府次官,任职需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官员,国会职员、防卫厅职员、公共事业职员等。这部分人不适用于公务员法。一般职,包括上至事务次官下至各官厅的清洁工在内的所有工作人员,这部分人受公务员法的规范和管理。

综合上述分析,各国公务员的范围虽宽窄不一,但大致可以归为上述三种情况。需要注意的是,在每一种情况内部,公务员群体覆盖的范围也并不完全相同。因此,可以说各国对公务员范围的界定并没有统一的认识,划分方法是多样化的,很复杂。但是适用于公务员法规范的人员却大致相同,即行政系统中非选举产生和非政治任命的公职人员,这部分人是公务员的主要范畴,也是公务员法的适用范围。如英国的“常任文官”、美国的“职业文官”、德国和日本的“一般职”公务员等。因为,从某种意义上讲,这主要是从政府管理的角度出发,而公务员的范围大于公务员法适用范围的现实,主要解决的是群体的身份问题,并不影响对公务员一般范围的认识。

2. 我国国家公务员的范围

我国 1993 年的《国家公务员暂行条例》(以下简称《暂行条例》)第三条规定“本条例适用于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”,把公务员的范围界定为中央和地方各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员。1993 年中共中央发出(1993)8 号文件通知,中国共产党的各级机关“参照”试行《暂行条例》;1994 年 6 月中共中央又先后发出文件,通知人大常委会机关、政协机关“参照”执行《暂行条例》进行管理;后来又增加了完全行使国家行政职能,但使用事业编制的单位“依照”国家公务员制度进行管理。由此可见,在我国现行的《中华人民共和国公务员法》颁行之前的《暂行条例》时期,公务员的主体范围包括有四:其一是各级国家行政机关的工作人员,工勤人员除外;其二是中共各级党委机关的工作人员;其三是各级人大和政协机关工作人员;其四是完全行使国家行政职能的事业单位工作人员。可以说,在《暂行条例》的框架下辅之以通知、文件的“参照”,基本囊括了党政立法机关以及部分事业单位的所有带有公职性质的人员。

2005 年 4 月 27 日,我国第十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》(简称《公务员法》),该法第二条规定了“公务



员”的认定标准：“本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”按照这样的认定标准，公务员的范围(见表 1-1)进一步扩大，《暂行条例》时期参照公务员管理的一部分人也纳入了公务员范围。

表 1-1 按照《公务员法》认定标准的公务员范围

组织机构	包括人员
1. 中国共产党党中央和地方各级委员会、纪律检查委员会	中央和地方各级委员会、纪律检查委员会的专职领导成员(即编制和工资福利关系在各级党的委员会、纪委机关的领导成员)，中央和地方各级党的委员会、纪委的办事机构和工作部门的工作人员，街道、乡镇党委机关的工作人员
2. 全国和县级以上地方各级人大常委会机关	人大常委会的专职组成人员(即编制和工资福利关系在人大常委会机关的组成人员)和人大常委会办事机构、工作机构的工作人员，人大专门委员会办事机构工作人员
3. 行政机关	各级人民政府的组成人员，政府工作部门以及派出机构的工作人员
4. 政协机关	政协各级委员会专职领导成员(即编制和工资福利关系在政协机关的领导成员)，办事机构和工作机构的工作人员，政协专门委员会办事机构的工作人员
5. 审判机关	各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员
6. 检察机关	各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员
7. 民主党派机关	民主党派中央和地方各级委员会专职领导成员(即编制和工资福利关系在党派机关的领导成员)，民主党派中央和地方各级委员会办事机构和工作部门的工作人员

同时，按照《公务员法》第一百零六条的规定：“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照本法进行管理。”但是，对过去参照《暂行条例》管理的部分人民团体、群众团体工作人员，《公务员法》中没有明确规定而实际上仍要参照管理的，不列入公务员范围。此外，通过对公务员交流制度的规定否定了一般性国有企业、事业单位中从事公务人员的公务员主体身份，即在该类企事业单位中从事公务的人员达到副处级调研员及以上职务时，通过调任进入公务员序列的方才具有公务员主体身份。在关于公务员范围的学界探讨中最突出的就是将



“法官、检察官”纳入了公务员的主体范畴,尤其是对“法官、检察官行政化”的质疑声最为强烈,但是至少这个概念的内涵与外延相对是可以确定的。

三、公务员制度的含义

公务员制度,是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。建立和推行公务员制度,就是通过制度法律、法规和规章,对政府机关行使国家行政权力、执行国家公务的人员依法进行科学管理。

按照系统权变观点,可将公务员制度分为进口、出口和日常管理等环节。

1. 进口环节

公务员制度的进口环节,是指社会公民进入公务员队伍,与政府机构形成公共人事任用关系,确立公务员身份的各种渠道、措施。进口环节主要包括公务员考试录用、调任制度、聘任等。

2. 出口环节

公务员制度的出口环节,不仅包括退出公务员队伍、丧失公务员身份的各种渠道、措施,也包括公务员因法定事由而转任或被降职、免职,改变工作关系,但保留公务员身份。出口环节主要包括职务升降、免职、开除公职、辞职、辞退等。

3. 日常管理环节

公务员制度的日常管理环节,是指除进口、出口环节以外,其他的日常公务员管理活动。日常管理环节主要包括公务员考核、职位分类、任职、纪律与奖惩、交流与回避等。

第二节 现代公务员制度建构的三种路径

现代意义上的公务员制度肇始于英国。19世纪中后期,随着英国工业经济的腾飞和资产阶级民主政治的发展,英国公务员制度应运而生。作为与现代政治、经济、文化体制相适应的公共人事管理制度,英国公务员制度在西方国家迅速传播开来。美国、德国、法国等国在借鉴英国公务员制度的基础上,结合本国国情,构建了公务员制度。



现代公务员制度在各国的形成大致有三种基本路径。

一、路径一：在反对“恩赐官职制”“政党分赃制”过程中逐步确立国家公务员制度——典型代表：英国

英国是现代公务员制度的发源地。英国在封建专制制度下，国王集立法和行政大权于一身，所有的官吏都是国王的臣仆，一切听命于国王。资产阶级革命之后，重要官员的任命权大都被议会中占多数席位的党派所掌握。针对“恩赐官职制”和“政党分赃制”的弊端，1853年，英国明确提出对公职人员实行考试任用制度。1854年发表的《关于建立英国常任文官制度的报告》，系统地提出了以考试任用制度取代“恩赐官职制”和“政党分赃制”的官吏改革建议，从而形成了英国公务员制度的基本特征。

二、路径二：在反对“政党分赃制”过程中确立国家公务员制度——典型代表：美国

美国在反对“政党分赃制”的过程中确立了公务员制度。1801年，托马斯·杰弗逊上台，创立了民主党，开始任命一批自己的亲信。1829年，安德鲁·杰克逊上台，立即提出任命大批本党成员担任政府公职。在其任职期间，撤换了大约20%的官员以安插同党。从1840年开始，美国社会各界反对“政党分赃制”的舆论日甚，国会和总统也开始在小范围内进行小规模的考生制试验。1883年，国会通过《彭德尔顿法》，提出建立公开考试、择优用人的制度，以此为基础确立了美国的公务员制度。

三、路径三：总结仿效英、美等国公务员制度建立起符合本国国情的国家公务员制度——典型代表：法国、日本

以法国和日本为代表的各国在第二次世界大战之后，汲取了不同国家人事管理的经验和教训，在制定公务员制度过程中做过许多技术方面的修改，但其基本原则和内容却相对稳定，形成了现代公务员制度的基本特色。

第三节 英国文官制度的首创与改革

自19世纪中叶以来，英国已进行过两次较大的文官制度改革。第一次