

高等学校公共管理类专业主干课程教材

公务员制度 理论与实践

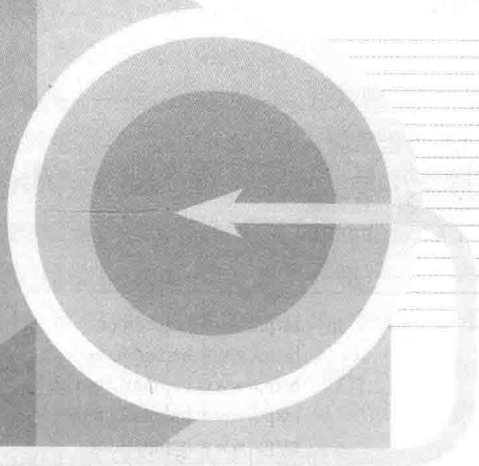
张雅勤 熊莉萍 主编

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业主干课程教材

公务员制度 理论与实践

张雅勤 熊莉萍 主编



高等教育出版社·北京

内容简介

全书引入了公共人事系统的“环境—价值—制度”三维分析范式，并基于这一逻辑主线对英国、美国、法国、德国、日本、新兴现代化国家、国外发展中国家、中国大陆、中国港澳台地区的公务员制度进行了考察，对各个国家和地区的生态环境、历史发展、价值演变、制度特征和发展趋势进行了系统而深入的阐释，揭示了公务员制度发展的一些基本规律，对进一步完善中国公务员制度提出了一些新的思考。同时，经过广泛收集教师与学生意见，本书在各章以二维码嵌入形式加入了趣味知识、时事新闻、理论前沿、扩展文献等内容，以增强教材的知识性、时代感和趣味性。

本书可供政治学、公共管理学、政府制度学等专业课程教学之用，也可无法学研究人员提供参考，尤其值得在政府部门从事人事管理的工作人员参阅。

图书在版编目 (C I P) 数据

公务员制度理论与实践 / 张雅勤, 熊莉萍主编. --
北京: 高等教育出版社, 2018.3
ISBN 978-7-04-049140-1

I. ①公… II. ①张… ②熊… III. ①公务员制度—
研究 IV. ①D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第314164号

策划编辑 牛杰
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 宋志伟
责任校对 刘娟娟

封面设计 赵阳
责任印制 毛斯璐

版式设计 于婕

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 三河市骏杰印刷有限公司
开本 787 mm×1092 mm 1/16
印张 20
字数 420千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2018年3月第1版
印 次 2018年3月第1次印刷
定 价 38.80元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物料号 49140-00

前言

“治国之要，首在用人”^①，公务员是各国治国理政的核心主体，要实现国家的发展与社会的进步，首先要建立现代公务员制度，拥有一支精干、高效、廉洁的公务员队伍。国家公务员制度也称人事行政制度，是指现代国家对公务员实行科学管理而建立的一套法律法规和制度体系，其实质是制度化、法律化的人事行政关系。当前，国内外学者都对国家公务员制度进行了全面系统的研究，关于公务员制度的教材也是种类繁多。但是，我们在多年“国家公务员制度”课程讲授过程中发现，这一研究领域存在知识性有余而理论性不足的问题，几乎所有专著，尤其是教材都聚焦于公务员管理的程序、方法、技术与工具等操作性层面，或者是对于这些方面的国别比较，而对于一些深层理论问题鲜有涉及，比如：某个国家为什么会在特定时期创立公务员制度？不同国家公务员制度为什么呈现不同的特征？公务员制度不断变革的内在价值逻辑是什么？作为西方舶来品的公务员制度如何扎根于传统文化深厚的中国？通过对这些问题的思考与探索，我们在全书构思中引入了公共人事系统的“环境—价值—制度”三维分析范式，并基于这一逻辑主线对英国、美国、法国、德国、日本，新兴现代化国家、发展中国家，中国大陆及中国港、澳、台地区的公务员制度进行了考察，对各个国家和地区的生态环境、历史发展、价值演变、制度特征和发展趋势进行了系统而深入的阐释，揭示了公务员制度发展的一些基本规律，对进一步完善中国公务员制度提出了一些新的思考。同时，经过广泛收集学生意见，我们在每一章中加入了趣味知识、时事新闻、理论前沿、扩展文献等内容，以增强教材的知识性、时代感和趣味性。本书可供政治学、公共管理学、政府制度学、法学研究人员参考，也可以作为专业教学参考，尤其值得在政府部门从事人事管理的工作人员参阅。

作为武汉科技大学的重点教材立项项目，本书由张雅勤和熊莉萍共同主编和统稿，书稿是编写组集体努力的结果。各章编写分工如下：张雅勤负责提纲的拟定，第一章（第二节）、第三章、第十一章的撰写和统稿校稿；熊莉萍负责第一章（一、三节）、第五章的撰写，知识点、扩展文献、案例与习题的撰写与设计；武汉科技大学的赵远风、李倩雯负责第二章的撰写；武汉科技大学的程研、邹程程负责第四章、第七章的撰写；南京师范大学的马孟庭负责第六章的撰写；湖北师范大学的饶晶负责第八章的撰写；武汉科技大学的王小玲和南京师范大学的谭书先负责第九章的撰写；武汉大学的肖涵负责第十章的撰写；武汉科技大学的高倩参与了第五章、第七章和第十一章撰写并协助主编做了大量细致的校对工作。武汉科技大学和湖北师范大学的行政管理专业硕士生、本科生在教学过程中为此书收集了大量资料，并提出不少改进意见。如果说本书在一些方面能够有一些新意并对读者有所裨

① 习近平. 在全国组织工作会议上的讲话. 2013-06-28. <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0804/c385474-27405703.html>.

益的话,正是教学相长的结果。

本书的出版也得益于高等教育出版社相关编辑,他们所提出的一些具体意见与辛勤而细致的编辑工作,为本书增色不少。同时,在本书编写过程中,对参考、借鉴国内外专家、学者的文章与著作,我们力所能及地以脚注的形式列出,但仍难免有诸多遗漏之处。对此,敬请谅解,并对所有被参考与引用文献资料的作者和译者致以谢意。最后,由于编者水平有限,书中难免有不足之处,敬请读者批评指正。

张雅勤 熊莉萍

2017年11月

目录

第一章 概论001

第一节 公务员与公务员制度概述002

一、公务员的概念、范围与结构002

二、公务员制度的内容与基本特征006

三、公务员制度的政治地位与功能011

第二节 公务员制度的理论研究012

一、公务员制度的生态环境理论012

二、公务员制度的价值取向研究015

三、公务员制度的“环境—价值—制度” 研究框架017

第三节 公务员制度的实践发展019

一、西方国家公务员制度的萌芽与 产生019

二、中国公务员制度的渊源与创立022

三、中外公务员制度的实践比较024

第二章 英国公务员制度理论与实践029

第一节 英国公务员制度的理论分析030

一、英国公务员制度产生的生态 环境030

二、英国公务员制度的价值演变033

三、英国公务员制度的理念与原则036

第二节 英国公务员管理的制度设计038

一、英国公务员管理的结构与体系038

二、英国公务员管理的运行机制042

三、对英国公务员管理的评价与 思考046

第三节 英国公务员制度的革新与

发展047

一、英国公务员制度改革与发展的 背景047

二、英国公务员制度改革的阶段及基本 举措048

三、英国公务员制度改革与发展的 评价与启示051

第三章 美国公务员制度理论与实践057

第一节 美国公务员制度的理论分析058

一、美国公务员制度产生的生态环境058

二、美国公务员制度的价值演变060

三、美国公务员制度的理念与原则063

第二节 美国公务员管理的制度设计066

一、美国公务员管理的结构与体系066

二、美国公务员管理的运行机制068

三、对美国公务员管理的评价与 思考073

第三节 美国公务员制度的革新与 发展074

一、美国公务员制度改革与发展的 背景074

二、美国公务员制度改革阶段及基本 举措076

三、美国公务员制度改革与发展的 评价与启示081

第四章 法国公务员制度理论与实践085

第一节 法国公务员制度的理论分析086

一、法国公务员制度产生的生态环境	086
二、法国公务员制度的价值演变	089
三、法国公务员制度的理念与原则	091
第二节 法国公务员管理的制度设计	094
一、法国公务员管理的结构与体系	094
二、法国公务员管理的运行机制	097
三、对法国公务员管理的评价与思考	101
第三节 法国公务员制度的革新与发展	103
一、法国公务员制度改革与发展的背景	103
二、法国公务员制度改革的阶段及基本举措	104
三、法国公务员制度改革与发展的评价与启示	108
第五章 德国公务员制度理论与实践	113
第一节 德国公务员制度的理论分析	114
一、德国公务员制度产生的生态环境	114
二、德国公务员制度的价值演变	116
三、德国公务员制度的理念与原则	118
第二节 德国公务员管理的制度设计	120
一、德国公务员管理的结构与体系	120
二、德国公务员管理的运行机制	123
三、对德国公务员管理的评价与思考	131
第三节 德国公务员制度的革新与发展	132
一、德国公务员制度改革与发展的背景	133
二、德国公务员制度改革的阶段及基本举措	134
三、德国公务员制度改革与发展的评价与启示	136

第六章 日本公务员制度理论与实践

第一节 日本公务员制度的理论分析	142
一、日本公务员制度产生的生态环境	142
二、日本公务员制度的价值演变	145
三、日本公务员制度的理念与原则	148
第二节 日本公务员管理的制度设计	150
一、日本公务员管理的结构与体系	150
二、日本公务员的管理机构与体制	151
三、日本公务员管理的运行机制	153
四、对日本公务员管理的评价与思考	158
第三节 日本公务员制度的革新与发展	159
一、日本公务员制度改革与发展的背景	159
二、日本公务员制度改革的阶段及基本举措	161
三、日本公务员制度改革与发展的评价与启示	164

第七章 新兴现代化国家公务员制度理论与实践

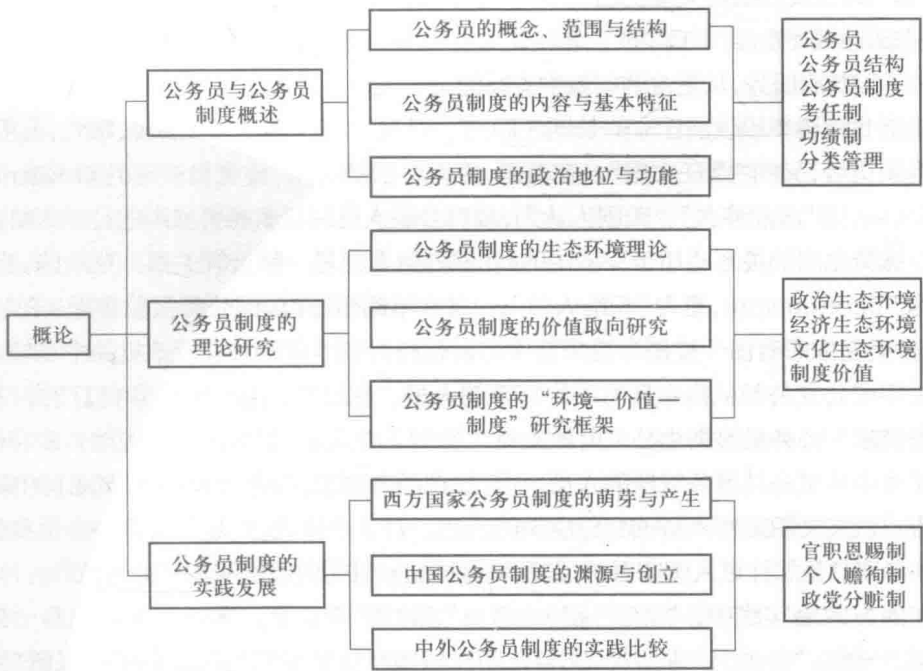
第一节 新兴现代化国家公务员制度的理论分析	170
一、新兴现代化国家公务员制度产生的生态环境	170
二、新兴现代化国家公务员制度的价值演变	172
三、新兴现代化国家公务员制度的理念与原则	175
第二节 新兴现代化国家公务员管理的制度设计	177
一、新兴现代化国家公务员管理的结构与体系	177
二、新兴现代化国家公务员管理的	

运行机制.....	181	与发展的评价与启示.....	219
三、对新兴现代化国家公务员管理的 评价与思考.....	188	第九章 中国大陆公务员制度理论与 实践	225
第三节 新兴现代化国家公务员制度的 革新与发展	190	第一节 中国大陆公务员制度的理论 分析.....	226
一、新兴现代化国家公务员制度改革 与发展的背景.....	190	一、中国大陆公务员制度产生的生态 环境.....	226
二、新兴现代化国家公务员制度改革 的阶段及基本举措.....	191	二、中国大陆公务员制度的价值演变.....	228
三、新兴现代化国家公务员制度改革 与发展的评价与启示.....	195	三、中国大陆公务员制度的理念与 原则.....	230
第八章 国外发展中国家公务员制度 理论与实践	201	第二节 中国大陆公务员管理的制度 设计.....	232
第一节 国外发展中国家公务员制度的 理论分析.....	202	一、中国大陆公务员管理的结构与 体系.....	232
一、国外发展中国家公务员制度产生 的生态环境.....	202	二、中国大陆公务员管理的运行机制.....	234
二、国外发展中国家公务员制度的 价值演变.....	204	三、对大陆公务员管理的评价与 思考.....	239
三、国外发展中国家公务员制度的 理念与原则.....	207	第三节 中国大陆公务员制度的革新与 发展	242
第二节 国外发展中国家公务员管理的 制度设计	209	一、中国大陆公务员制度改革与发 展的背景.....	242
一、国外发展中国家公务员管理的 结构与体系.....	209	二、中国大陆公务员制度改革的阶段 及基本举措.....	243
二、国外发展中国家公务员管理的 运行机制.....	211	三、中国大陆公务员制度改革的评价 与趋势.....	248
三、对国外发展中国家公务员管理的 评价与思考.....	214	第十章 中国港澳台地区公务员制度 理论与实践	253
第三节 国外发展中国家公务员制度的 革新与发展	215	第一节 中国港澳台地区公务员制度的 理论分析.....	254
一、国外发展中国家公务员制度改革 与发展的背景.....	215	一、港澳台地区公务员制度产生的 生态环境.....	254
二、国外发展中国家公务员制度改革 的阶段及基本举措.....	217	二、港澳台地区公务员制度的价值 演变.....	257
三、国外发展中国家公务员制度改革		三、港澳台地区公务员制度的理念 与原则.....	260

第二节 中国港澳台地区公务员管理的 制度设计.....	261	前沿.....	285
一、港澳台地区公务员管理的结构与 体系.....	261	第二节 西方国家公务员制度的现实 困境与发展趋向.....	286
二、港澳台地区公务员管理的运行 机制.....	264	一、西方国家行政发展的特点与 趋势.....	286
三、对港澳台地区公务员管理的评价 与思考.....	271	二、西方国家公务员制度改革的 基本特征.....	288
第三节 中国港澳台地区公务员制度的 革新与发展.....	272	三、西方国家公务员制度面临的 价值冲突.....	290
一、港澳台地区公务员制度改革与 发展的背景.....	272	四、西方国家公务员制度改革的 未来趋向.....	292
二、港澳台地区公务员制度改革的 阶段及基本举措.....	273	第三节 中国公务员制度的未来走向与 完善构想.....	295
三、港澳台地区公务员制度改革与 发展的评价与启示.....	276	一、中国公务员制度成长的生态 环境.....	295
第十一章 公务员制度的理论创新与 现实发展.....	281	二、中国公务员制度发展的价值 转型.....	297
第一节 当代公务员制度发展的理论 前沿.....	282	三、中国公务员制度改革的突破 创新.....	299
一、公务员制度生态理论的学术 创新.....	282	四、中国公务员制度研究的未来 展望.....	301
二、公务员制度价值研究的发展 趋向.....	283	五、中国公务员制度完善的前瞻 思考.....	303
三、公务员制度体制设计的理论		主要参考书目.....	309

第一章 概论

本章知识框架与关键概念



第一节 公务员与公务员制度概述

公务员,简单来说就是从事公务活动的人。各国对“公务”范围的界定不同以及历史发展的差异,导致了各国公务员的称谓、范围、分类呈现出不同的特点。现代公务员制度最早产生于英国。当今世界,许多国家都纷纷仿效英美等国,建立起了公务员制度,但也各具特色,都深深地打上了各自历史文化、社会制度、价值观念的烙印。

一、公务员的概念、范围与结构

(一) 公务员的概念

1. 国外公务员的概念

在英国,公务员被称为 Civil Servant,其原意是“文职仆人”,也称“文官”,但是其中并无“官”的含义。根据英国《文官统计资料》的解释,文官是指以公民身份为王国政府服务,未在政治或司法部门任职的工作人员;根据特殊规定担任某些其他职务的人员;以个人身份为王国政府服务,从王室的年俸中支薪的工作人员。因此,在现代社会,英国的公务员主要是指非经选举和政治任命的长期任职的文职人员,不包括大臣、法官、军人、公用企事业单位职员等,又叫“常任文官”。在美国,绝大多数情况下,公务员被称为 Government Employee,即“政府雇员”。美国人认为,政府公职人员只是政府所雇用的公职人员,政府与政府雇员之间的关系适用于民法中的合同法,两者只是一种合同关系。在法国,公务员被称为 Fonctionnaire,意为“职能人员”。1959年颁布的《法国公务员总章程》第1条规定,公务员是指所有由于被任命担任某项常设职务而在国家(中央)行政机关中、其附属驻外机关中或公立公益机构中拥有职称官等的人员。在日本,根据1991年修订的《日本国家公务员法》,公务员是指由公共财政支付工资的工作人员,包括在中央和地方政府机关、公共团体中从事公共事务管理的人员。可见,在西方国家,公务员一词是用法律的概念对国家行政机关文职工作人员的身份所做的表述。对于个体而言,是否具有公务员身份,应该具体考察其是怎样进入国家系统,以及其在这国家机构内部扮演着何种角色。

在西方政治实践中,“文官”和“公务员”具有同等意义。本书为保证概念一致,便于理解,一概以“公务员”来指代“文官”,而在各国具体机构名与法律名中则保留“文官”一词。

2. 我国公务员的概念

在我国,公务员一词从国民党统治时期开始使用,直接借用了日本对政府公职人员(こうむいん)的称谓。新中国成立以后,随着时代的发展,我国对公务员的界定进行了多次调整。中国共产党的文件中正式使用“公务员”一词是在1987年党的十三大报告中。该报告指出:“国家公务员是指政府中行使国家权力,执行国家公务的人员。”1993年10月1日起实施的《国家公务员暂行条例》第一次在法律条文中使用“公务员”一词,并将公务员定义为“在各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)进一步明确了公务员的含义,

规定“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”。因此,在我国,只有同时具备这三个条件才能被称为公务员。

(二) 公务员的范围

从上述列举的各国的公务员称谓来看,各国公务员的名称有一定的差别,由此各国公务员的范围也大小不一,但总体上来讲有三条共同的标准^①:一是职能标准,公务员是从事国家公务活动的人员;二是编制标准,公务员是在国家编制限额内的工作人员;三是经费标准,公务员的工资、福利都由国家财政支付。

1. 我国公务员的范围

《中华人民共和国公务员法》对公务员的界定首次明确了列入公务员范围的人员必须同时具备三个条件: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。这意味着,公务员不局限于政府机关工作人员,而是扩大至符合上述三个条件的所有工作人员。据此,我国公务员的范围包括以下七类机关中符合上述条件的工作人员:

(1) 中国共产党机关的工作人员。中央和地方各级党委、纪律检查委员会的领导人员;中央和地方各级党委工作部门、办事机构和派出机构的工作人员;中央和地方各级纪律检查委员会机关和派出机构的工作人员;街道、乡、镇党委机关的工作人员。

(2) 人民代表大会机构的工作人员。县级以上各级人民代表大会常务委员会领导人员,乡、镇人民代表大会主席、副主席;县级以上各级人民代表大会常务委员会工作机构和办事机构的工作人员;各级人民代表大会专门委员会办事机构的工作人员。

(3) 行政机关的工作人员。各级人民政府的领导人员;县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员;乡、镇人民政府机关的工作人员。

(4) 政协机关的工作人员。中国人民政治协商会议各级委员会的领导人员;中国人民政治协商会议各级委员会工作机构的工作人员。

(5) 审判机关的工作人员。最高人民法院和地方各级人民法院的法官、审判辅助人员;最高人民法院和地方各级人民法院的司法行政人员。

(6) 检察机关的工作人员。最高人民检察院和地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员;最高人民检察院和地方各级人民检察院的司法行政人员。

(7) 民主党派机关的工作人员。中国国民党革命委员会、中国民主同盟中央和地方各级委员会、中国民主建国会中央和地方各级委员会、中国民主促进会中央和地方各级委员会、中国农工民主党中央和地方各级委员会、中国致公党中央和地方各级委员会、九三学社中央和地方各级委员会、台湾民主自治同盟中央和地方各级委员会的领导人员与工作机构的工作人员。中华全国工商业联合会和地方各级工商联的领导人员与工作机构的工作人员。

根据《公务员法》第106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。”列入参照公务员管理的范围包括:法律法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位和国家发文明确的使用国家

^① 舒放,王克良.国家公务员制度.3版.北京:中国人民大学出版社,2014:2.

行政编制的人民团体和群众团体机关。但需要特别指出的是,参照公务员管理的公职人员虽然履行公职且由财政负担工资福利,但由于没有纳入行政编制,因此并不属于公务员。

知识拓展:

我国参照公务员管理的相关规定和范围

参照《公务员法》管理机关单位包括两大类:一类是参照公务员法管理的群团机关,如团委、科协、妇联等人民(群众)团体,因其使用行政编制,但无具体行政职能,因此称作参公群团机关工作人员;另一类是参照公务员法管理的事业单位,此类单位多是党政机关的下属二级单位,比如档案局、史志办、渔政监察大队、城管执法局、劳动监察大队、文化市场执法大队、金融办、旅游局、机关工委、组织部党员电教中心、社保局、供销社等,虽是参照公务员管理,但是此部分工作人员一般没有行政编制而使用全额拨款事业编制,工资福利待遇和公务员没有区别。目前来看,随着法律法规的完善和“凡进必考”政策的实行,参公管理和公务员几乎没有实质区别,但是具体到各省市有不同的政策。如有的省份允许参公人员和公务员相互交流,有些省份则暂时不允许逆向交流,还有部分省份是有条件交流,比如符合学历、年龄、进入渠道等多种条件下可以直接交流到有编制空缺的党政机关。

2. 其他国家公务员的范围

世界各国公务员的范围大小不一,主要可以分为三种类型^①:

(1) 以英国为代表的“小范围”。在英国,公务员仅指国家政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员,即常务次官以下通过公开考试择优录用,无过失可长期任职的政府工作人员。这类人员不与内阁共进退,遵循政治中立的原则。

(2) 以美国为代表的“中范围”。政府中的所有公职人员,包括政务官和事务官都被称为公务员。美国的公务员包括联邦行政机构的所有人员,但不包括立法(国会)和司法部门职员。除“文职”人员外,美国公务员还包括“武官”(如警察、消防队员等),也包括许多普通政府雇员,如政府部门的清洁工、邮政局的投递员、公立大学教授等。

(3) 以法国、日本为代表的“大范围”。从中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员,统称公务员。例如,法国公务员有广义和狭义之分。广义上,公务员指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员、公共事业单位的工作人员。狭义上,公务员仅指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员。在日本,从中央到地方系统的人员、国会除评论员之外的工作人员、审判官、检察官以及军职人员都纳入公务员范围。

(三) 公务员的结构

西方国家的公务员实际上在结构上分成两部分:一部分是高级公务员,他们人数少,晋

新闻资料:
美国公务员人数知
多少



^① 黄达强. 各国公务员制度比较研究. 北京:中国人民大学出版社,1990:17-20.

升快,政府的重要决定 90% 是由他们做出的。另一部分是中层工作人员和低级职工,他们人数多,晋升慢,在全国各地执行法令,或在中央处理日常事务。二者虽均属于公务员,但所负担任务的性质不同,故有人认为,前者属于“官方”集团,后者属于“员方”集团。^①



知识拓展:
英国公务员的结构

在中国,依据《公务员法》第 15 条的规定“国家根据公务员职位类别设置公务员职务序列”,公务员职务分为领导职务和非领导职务。领导职务层次分为:国家级正职、副职,省部级正职、副职,厅局级正职、副职,县处级正职、副职,乡科级正职、副职。非领导职务分为:巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员。《公务员法》第 19 条第 1 款规定:“公务员的职务应当对应相应的级别……”我国公务员级别共设置 27 级,形成了“一级数职、上下交叉”的特点。如表 1-1 所示。

表 1-1 中国公务员职务层次与级别

级别	职务层次	代表职位 (领导职位)	代表职位 (非领导职位)
1	国家级正职	国务院总理	
2-4	国家级副职	国务院副总理、国务委员 最高人民法院院长 最高人民检察院院长	
4-8	省部级正职	省、直辖市、自治区正职 国务院部部长或主任	
6-10	省部级副职	省、直辖市、自治区副职 国务院部委副职 国务院部委管理的国家局正局长	
8-13	厅局级正职	国务院部委各司正职 省、市、自治区厅、局正职 地级市正职	巡视员
10-15	厅局级副职	国务院部委各司副职 省、市、自治区厅、局副职 地级市副职	副巡视员
12-18	县处级正职	国务院部委各司下属处正职 省、市、自治区厅局下属处正职 地级市局、区、县正职	调研员
14-20	县处级副职	国务院部委各司下属处副职 省、市、自治区厅局下属处副职 地级市局、区、县副职	副调研员

① 李和中, 21 世纪国家公务员制度. 武汉: 武汉大学出版社, 2006: 35-36.

续表

级别	职务层次	代表职位 (领导职位)	代表职位 (非领导职位)
16-22	乡科级正职	乡长、地市级局下属处处长 县级市下属局局长	主任科员
17-24	乡科级副职	乡长、地市级局下属处副处长 县级市下属局副局长	副主任科员
18-26	科员级		科员
19-27	办事员级		办事员

二、公务员制度的内容与基本特征

(一) 公务员制度的概念与内容

1. 公务员制度的概念

公务员制度是指对公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、培训、任免、交流回避、工资福利待遇、退出、救济等制定系统的法律、法规和规章,并依此对公务员进行管理的制度和体制。公务员制度是人事管理制度发展的现代形态,是人事行政的一种科学管理制度。公务员制度的优劣直接关系到一国政府治理能力的强弱,世界各国都极其重视公务员制度的建设和完善。

2. 西方公务员制度的核心内容

西方公务员制度是一个有机的制度体系,涵盖了公务员管理的入口、过程和出口全部环节。其中,“考任制”和“功绩制”堪称西方公务员制度的两大基石,规定着整个制度体系的核心内容。

(1) 实行以考任制为核心的任用制度。公务员任用的形式主要有选任制、委任制、聘任制和考任制几种。考任制是指通过考试的办法,以应选人员的成绩优劣作为客观标准来选用所需的公务员,这是大多数人进入国家公务员队伍的必由之路。^①从西方公务员制度的特征来看,各国都强调公务员考试录用坚持公开、平等、竞争、择优原则,因而考任制成为公务员制度的基本标志。

英、美两国的官吏制度改革,都是以建立考试录用制度为开端的,法国、日本、德国等国建立现代国家公务员制度也是从实行考试录用开始的。许多国家的法律都明文规定,政府任用官员或填补空缺,除政治性任命外,其他的必须从考试合格者中选用,不得任用不合格者。据统计,美国联邦官员中有90%是通过公开竞争考试的办法录用的。公务员参加录用考试不因民族、种族、性别、出身、党派、宗教信仰、家庭背景、婚姻状况等因素而遭受歧视或享受特权。公务员的录用考试相关事项均通过报刊、广播、电视等途径公布,主要依据报考人的考试成绩,参考其资历、学历、品德和健康状况,择优录用。

^① 舒放,王克良.国家公务员制度.3版.北京:中国人民大学出版社,2014:16.

(2) 实行以工作实绩为基础的考核制度。在西方国家公务员制度中,涉及内容最详尽、政府最重视的就是公务员的考核工作。世界各国对公务员考核的称呼不尽相同,如埃及称“考核”,法国称“鉴定”,日本称“勤务评定”,内容却无实质性差别,都是通过对公务员工作能力、努力程度,尤其是工作成效等的考核,来决定其职务的升降和奖惩。对于考绩的具体内容,许多国家都根据本国情况作了比较详细的规定。一般来说,主要包括三个方面:工作数量、工作质量、工作适应能力。

英国、美国是最早实行考绩制度的国家,而且考绩的内容和方法最为详细,为他国所借鉴和效仿。例如,英国把考绩内容定为 10 项,即工作知识、人格性情、判断力、责任心、创造力、可靠性、机敏适应性、监督能力、热心情形、行为道德。美国国会 1950 年 12 月通过的《工作考绩法》,其内容则共有 31 项。考绩一般采用年度考绩法。在具体的步骤上,各国的做法不尽相同。



知识拓展:
美国文官考绩的内
容与方法

3. 我国公务员制度的基本内容

我国公务员管理机制主要分为更新机制、激励机制和监控机制,相应地,公务员制度则可以概括为职位分类制度、新陈代谢制度、激励约束制度、职位发展和保障制度四大内容。

(1) 职位分类制度。《公务员法》第 14 条第 1 款规定:“国家实行公务员职位分类制度。”我国公务员职位按照公务员职位的性质、特点和管理需要,划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。综合管理类公务员是指机关中除行政执法类职位、专业技术类职位以外的履行综合管理以及机关内部管理等职责的公职人员,具体从事规划、咨询、决策、组织、指挥、协调、监督及机关内部管理工作。这类职位数量最大,是公务员职位的主体。专业技术类公务员是指专门从事专业技术工作,为机关履行职责提供技术支持和保障的公务员,其职责具有强技术性、低替代性。行政执法类公务员是指依照法律、法规对行政相对人直接履行行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法职责的公务员,其职责具有执行性、强制性。该类职位主要集中在公安、海关、税务、工商、质检、药监、环保等政府部门,且多存在于这些政府部门中的基层单位。



新闻资料:
中央对公务员分类
管理改革“出新招”

(2) 新陈代谢制度。新陈代谢主要涉及公务员的“进口”和“出口”,主要包括考试录用制度、辞职、辞退、退休等内容。考试录用制度是国家机关按一定的标准通过法定的程序,以公开考试的方式从社会上选拔优秀人才到机关担任主任科员以下的非领导职务,遵循“凡进必考”的人才更新机制。辞职是指国家公务员根据自愿原则,由当事人申请,经任免机关批准,辞去所担任的职务,解除其与所在机关一切权利义务关系的法律行为。辞退是指国家机关依照法律规定的条件,通过一定的程序,在法定权限内解除公务员的任用关系。退休是指国家公务员达到一定的法定年龄和工龄,或丧失工作能力,符合退休条件的,根据规定办理手续离开工作岗位,享受规定的退休金和其他各种待遇。我国《公务员法》第 102 条还特别规定了公务员离职后的从业限制。

(3) 激励约束制度。激励约束制度包括考核、奖励、处分、职务升降、回避等内容。考核是指公务员主管部门和各机关按照管理权限,依据一定的程序和方法,对所管理的公务员的政治业务素质 and 履行岗位职责、完成工作目标任务的情况,进行了解、核实和评价。《公

务员法》规定,考核内容包括“德、能、勤、绩、廉”,重点考核工作实绩;考核形式为平时考核和定期考核(年度考核)。考核等次分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等次;考核结果作为调整公务员职务、级别工资以及公务员奖励、培训、辞退的依据。奖励是指依据公务员管理法规,对在工作中有突出表现、有显著成绩和贡献的,或者有其他突出事迹的公务员或者公务员集体所给予的奖励。处分是指国家机关对违反纪律规定的公务员,按法定条件,经法定程序,给予违纪公务员的行政制裁措施。职务升降是指依照法定规定和程序,将国家公务员由原单位调任另一个级别更高或更低的岗位上,同时规定其权力、责任相应的扩大或缩小,报酬相应提高或降低的制度。回避是指为了防止公务员利用职务之便为亲朋好友徇私舞弊而对其所任职务、任职地区和执行公务等方面做出的限制性规定,包括任职回避、公务回避和地区回避。

(4) 职位发展和保障制度。该制度体系具体包括培训、挂职锻炼、工资、保险、福利等内容。培训是指有关机关根据经济、社会发展的需要和公务员职位的要求,通过各种形式有组织地为提高公务员政治和业务素质所进行的培训训练活动。挂职锻炼是指国家机关有计划地委派国家公务员到基层机关或者企事业单位担任一定的职务,以接受锻炼、丰富经验、增长才干的制度。工资是指国家分配给公务员个人消费品的货币表现,包括基本工资、津贴、补贴和奖金。我国现阶段公务员保险制度主要包括养老保险和医疗保险;福利主要包括各种福利设备、福利补贴、假期待遇和生活困难补助等。

(二) 西方国家公务员制度的基本特征

由于西方发达国家公务员制度的产生具有相似的经济、政治、文化背景,并且各国相互吸收和效仿,因此,西方国家公务员制度尽管有许多细微差别,但都具有以下共同特色:

1. 实行分类管理

西方国家公务员制度普遍实行“两官分途”,即将公务员分为政务类公务员与业务类公务员。政务类公务员实行任期制,由民选产生或由政府首脑任命,负责政党政策在政府工作中的贯彻执行;业务类公务员实行常任制,多数通过考试录用,主要负责执行政府的日常业务。两者不得相互转任。政务类公务员的产生和管理办法与业务类公务员不同,两者或者各自独立适用不同的法律,或者在同一部法律中分别独立规定。

2. 保持政治中立

西方国家既要坚持“政党轮流执政”,又要避免“政党分赃”的腐败现象,因而特别强调业务类公务员保持政治中立:必须忠于政府,不得带有党派倾向和其他政治倾向,不得参与党派活动,同时其管理不受政党干预。英国在公务员的内部纪律中规定,公务员“不得参加政党和担任政党机构的官员,或为政党从事政治活动”;美国在1883年施行的《彭德尔顿法》(Pendleton Act)中规定“公务员在政治上必须采取中立态度,禁止参加竞选等政治活动,禁止进行金钱授受”;日本的《国家公务员法》规定“公务员不得为政党和政治目的谋求接受捐款及其他利益,或者不得以任何方式参与这些行为”。

3. 贯彻公开、平等、竞争原则

公开、平等、竞争原则体现在西方国家公务员制度的各个环节上。“平等”主要表现在不能对应考者存在差别歧视,如家庭出身、性别、种族、政治信仰等,但对一定职位所需的技