

桑玉成 王伯军 潘锐 周帆

当代公务员 制度概论

兰州大学出版社



当代公务员制度概论

桑玉成 王伯军 潘锐 周帆

兰州大学出版社

1988·兰州

内 容 提 要

在举世瞩目的当代中国政治体制改革大潮激荡全国之时，关于在我国推行和建立公务员制度的重大决策已成为亿万干部和大学生关注谈论的“热点”。本书正是为适应这一形势而精心组织编写的。它针对我国广大读者对公务员制度比较陌生的实际，全面系统地介绍了公务员的定义和起源、分类和特征、结构和功能、权利和义务、考试和录用、培训和晋升、工资和福利、离取和退休、监督和控制等一系列为人们所关心的问题。

本书集学者的理论与改革的实践为一体，熔新颖的理论性与强烈的实用性于一炉，是我国党政干部和有志投身于未来国家公务员队伍的当代大学生们了解和认识公务员制度的良师益友！

当代公务员制度概论

桑玉成 王伯军 潘锐 周帆

兰州大学出版社出版

(兰州大学校内)

甘肃日报社印刷厂印刷 甘肃省新华书店发行
开本：787×1092 毫米 1/32 印张：9

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷
字数：205 千字 印数：1—20000

ISBN 7—311—00143—9 /D·22 定价：2.45元

序

也许你听说过我国古代文人考秀才考状元的故事，也许你也听说过西方国家公务员或文官的有关情况，也许你也希望通过某种考试去获得一官半职。然而，你是否知道这是一种什么样的制度？是否知道为什么政府官职要用考试的办法去录用人员？

桑玉成、王伯军、潘锐、周帆四位年轻的同志合编的这本《当代公务员制度概论》，是一本介绍公务员基础知识的普及读物，值得有兴趣了解有关方面知识的读者一阅。

1987年10月，中国共产党第十三次全国代表大会提出了在我国实行公务员制度的原则设想。自此以后，有关公务员制度的含义、内容和如何实施等等，就成了人们研究以及谈论的热门话题。毫无疑问，由于我国的政治传统以及经济文化条件，又由于我国长期形成的干部人事制度及其管理制度现状，正如十三大报告所说，建立和完善国家公务员制度，还需要一个相当长的过程。但是，在理论上对公务员制度进行论证，探讨具有中国特色的公务员制度的具体模式，更为重要的是，在广大人民群众中，宣传普及有关公务员制度的基本常识，不能不是我们的一项重要任务。仅从这一角度看，《当代公务员制度概论》的出版是必要的，及时的。

《当代公务员制度概论》一书最大的特点是，它以短小的篇幅，介绍了公务员制度的一般概念和基本内容，而且用

清晰的笔调，提出了一些具有青年学者特征的独到见解。作者把当代西方国家公务员的“政治中立”原则看作是一种程序和技术安排，认为这种安排的根本宗旨有二：一是避免过去那种“恩赐官职制”和“政党分肥制”下公务员隶属于某一政治领导或某一政治派别的现象，以保证公务员公正地履行职责；第二，避免在政务官员更替之际的政府大换班，以保证公务员职位的相对稳定，从而保证在任何“政治大竞争”中国家机器的正常运转。据以这样的理解，作者认为，尽管我国是一党领导、多党合作的政党制度，但我国也实行政务类公务员的选举制和政治任命制，实行政务类公务员的任期制，因而我国的业务类公务员也有着作为程序安排和技术安排的“中立”问题。作者还具体阐明了这种“中立”的准确含义。应该说，作者的这种观点是值得我们思索的。

当然，仔细地阅读这本书，也可以发现一些不足之处。尤其是对于我国公务员制度的一些具体内容和环节，作者还缺乏周密的考虑和设计。但是，就象我们不能想象有一个完人一样，对于这几位年轻人写出来的著作，我是带着一种十分喜悦的心情，给予满腔热忱的支持和鼓励的。

老子有言，“天下难事，必作于易；天下大事，必做于细。”从宣传普及公务员制度的基本常识开始，进行有关公务员制度的理论探讨和方案研究，我相信，一种符合中国实际的、具有社会主义特色的公务员制度，一定会在我国建立并完善起来。

曹沛霖

1988年5月于复旦大学

目 录

序.....	(1)
1. 定义·起源	(1)
1.1 公务员与公务员制度.....	(1)
1.1.1 公务员的内涵和外延.....	(1)
1.1.2 公务员制度的基本内容.....	(4)
1.2 西方国家公务员制度的形成.....	(5)
1.2.1 英国文官制度的起源.....	(5)
1.2.2 美国文官制度的起源.....	(8)
1.2.3 德国、法国、日本公务员制度 的演变.....	(11)
1.2.4 西方国家公务员制度产生的一 般特点.....	(14)
1.3 中国古代选官制度的演进.....	(17)
1.3.1 养士求贤.....	(17)
1.3.2 察举与征辟.....	(18)
1.3.3 九品中正制.....	(20)
1.3.4 科举制度.....	(21)
1.3.5 中国古代选官制度的特点分 析.....	(22)
1.4 中国实行公务员制度势在必行.....	(26)
1.4.1 建国以来干部人事制度的简	

要回顾·····	(27)
1·4·2 近年来干部人事制度的改革·····	(29)
1·4·3 我国干部人事制度中存在的 主要问题·····	(31)
1·4·4 实行公务员制度是改革干部 人事制度的根本方向·····	(33)
2·分类·特征·····	(35)
2·1 公务员的性质分类·····	(35)
2·1·1 政务类公务员·····	(35)
2·1·2 业务类公务员·····	(36)
2·1·3 政务类公务员与业务类公 务员的异同·····	(37)
2·2 公务员的 <u>品位分类</u> ·····	(38)
2·2·1 品位分类的历史·····	(39)
2·2·2 外国公务员品位分类举要·····	(40)
2·2·3 薪给分类制·····	(42)
2·3 公务员的 <u>职位分类</u> ·····	(42)
2·3·1 职位分类的基本概念·····	(43)
2·3·2 职位分类的意义·····	(44)
2·3·3 职位分类的产生与发展·····	(45)
2·3·4 职位分类技术·····	(47)
2·3·5 机关工作岗位责任制·····	(50)
2·4 公务员的特征·····	(51)
2·4·1 政治性特征·····	(51)
2·4·2 专业性特征·····	(52)
2·4·3 规范性特征·····	(53)

2·4·4	层级性特征·····	(54)
2·4·5	服务性特征·····	(55)
3·	结构·功能·····	(59)
3·1	公务员体系外结构·····	(59)
3·1·1	国家机关的分工与合作·····	(59)
3·1·2	公务员与立法体系·····	(58)
3·1·3	公务员与政务官员·····	(58)
3·1·4	公务员与政党·····	(60)
3·2	公务员体系内结构·····	(61)
3·2·1	人事管理机构·····	(61)
3·2·2	公务员的纵向结构·····	(66)
3·2·3	公务员的横向结构·····	(67)
3·3	公务员的个体结构与群体结构·····	(68)
3·3·1	通才与专才·····	(68)
3·3·2	公务员的个体素质·····	(70)
3·3·3	公务员的群体结构·····	(71)
3·4	公务员的功能·····	(72)
3·4·1	决策功能·····	(72)
3·4·2	管理功能·····	(73)
3·4·3	服务功能·····	(75)
3·4·4	立法功能·····	(76)
4·	原则·意义·····	(78)
4·1	西方国家公务员制度的基本原则·····	(78)
4·1·1	法治原则·····	(78)
4·1·2	功绩制原则·····	(79)
4·1·3	职务常任原则·····	(79)

4·1·4	政治中立原则	(80)
4·2	我国公务员制度的基本原则	(81)
4·2·1	分类管理原则	(82)
4·2·2	公平竞争原则	(82)
4·2·3	依法治吏原则	(84)
4·2·4	职务稳定原则	(84)
4·2·5	党管干部原则	(86)
4·3	公务员制度的意义	(87)
5·	权利·义务	(90)
5·1	权利 义务与特权	(91)
5·2	公务员的权利	(93)
5·2·1	权利规定	(93)
5·2·2	权利保障	(97)
5·3	公务员的义务	(100)
5·3·1	忠于国家、忠于宪法、忠于 职守的义务	(100)
5·3·2	严守机密的义务	(101)
5·3·3	不得从事政治活动的义务	(102)
5·3·4	克制和保留的义务	(104)
5·3·5	服从领导的义务	(105)
5·3·6	回避的义务	(105)
5·3·7	廉洁奉公的义务	(106)
5·3·8	申报财产的义务	(109)
5·4	公务员权利和义务双重性质的规定	(111)
5·4·1	培训	(111)
5·4·2	调动	(112)

6·考试·录用	(113)
6·1 考试录用在公务员制度中的地位	(113)
6·1·1 考试的意义	(113)
6·1·2 考试制度的产生和发展	(114)
6·2 考试的原则、机构和种类	(115)
6·2·1 考试的一般原则	(115)
6·2·2 考试机构	(117)
6·2·3 考试种类	(118)
6·3 考试的程序、内容和方式	(120)
6·3·1 考试程序	(120)
6·3·2 考试内容	(121)
6·3·3 考试方式	(123)
6·4 择优录用	(126)
6·4·1 录用方法	(126)
6·4·2 公务员的试用期	(127)
6·4·3 服务宣誓与录用的确认	(127)
6·4·4 考任制的借鉴	(128)
6·5 非考试录用	(130)
6·5·1 选任制	(130)
6·5·2 委任制	(131)
6·5·3 聘任制	(133)
7·考核·奖惩	(134)
7·1 考核与奖惩制度概说	(134)
7·1·1 考核的意义	(135)
7·1·2 考核与奖惩的原则	(136)
7·2 公务员的考核	(138)

7.2.1	考核种类	(138)
7.2.2	考核机构	(139)
7.2.3	考核程序	(141)
7.2.4	考核方法	(142)
7.2.5	考核等次	(143)
7.2.6	考核内容	(144)
7.2.7	考核与奖惩升降	(146)
7.3	公务员的奖惩	(149)
7.3.1	奖惩种类	(149)
7.3.2	奖惩程序	(152)
7.3.3	奖惩与升降	(154)
7.3.4	奖惩与纪律	(155)
8.培训·晋升		(160)
8.1	培训的意义	(160)
8.1.1	培训的必要性	(161)
8.1.2	培训原则	(162)
8.1.3	培训的作用	(162)
8.2	公务员的培训	(164)
8.2.1	培训种类	(164)
8.2.2	培训机构	(166)
8.2.3	培训方式	(168)
8.2.4	培训内容	(171)
8.2.5	培训与晋升	(173)
8.3	公务员的晋升	(174)
8.3.1	晋升种类	(174)
8.3.2	选拔晋升者的方法	(175)

8.3.3	晋升程序	(179)
8.3.4	晋升资格	(181)
9	工资·福利	(184)
9.1	工资的原则	(184)
9.1.1	同工同酬原则	(184)
9.1.2	社会平衡原则	(186)
9.1.3	适应物价原则	(188)
9.1.4	定期晋薪原则	(189)
9.2	工资确定的依据	(190)
9.3	基本工资制度	(193)
9.3.1	固定金额等级工资制	(193)
9.3.2	指数等级工资制	(195)
9.4	津贴制度	(196)
9.4.1	生活津贴	(196)
9.4.2	工龄和年龄津贴	(198)
9.4.3	工作津贴	(199)
9.4.4	学位、职称和外语津贴	(201)
9.5	福利制度	(202)
9.5.1	假期制度	(202)
9.5.2	社会保险	(205)
10	离职·退休	(207)
10.1	辞职	(207)
10.1.1	辞职的条件和程序	(207)
10.1.2	辞职后的待遇	(209)
10.2	辞退	(209)
10.2.1	辞退的条件和程序	(210)

10.2.2	辞退后的待遇.....	(211)
10.3	退休	(212)
10.3.1	退休的意义.....	(212)
10.3.2	退休方式和退休年龄(工 龄).....	(213)
10.4	退休金与其它退休待遇.....	(219)
10.4.1	退休金的来源.....	(219)
10.4.2	退休金的确定依据.....	(221)
10.4.3	退休金的继承.....	(224)
10.4.4	退休金的增长.....	(225)
10.4.5	退休者的其它待遇.....	(226)
10.5	退休者的安置.....	(227)
10.6	退休者的继续工作.....	(227)
10.6.1	退休者的有偿工作.....	(227)
10.6.2	退休者的无偿服务.....	(229)
11. 监督·控制.....		(230)
11.1	监督与控制概说.....	(230)
11.1.1	监督与控制的含义和类型.....	(230)
11.1.2	监控的必要性.....	(232)
11.1.3	监控的原则.....	(234)
11.1.4	监控的幅度.....	(235)
11.2	体制外监控.....	(237)
11.2.1	立法机构的监控.....	(237)
11.2.2	司法机关的监控.....	(239)
11.2.3	利益集团的监控.....	(241)
11.2.4	政党的监控.....	(242)

11·2·5	社会舆论的监控·····	(242)
11·3	体制内监控·····	(243)
11·3·1	管理机构的监控·····	(244)
11·3·2	仲裁性机构的监控·····	(246)
11·3·3	咨询性机构的控制·····	(247)
11·4	监控的补救·····	(248)
11·4·1	法律性的补救·····	(249)
11·4·2	制度性补救·····	(249)
11·4·3	组织性补救·····	(249)
12·改革·发展	·····	(251)
12·1	当代公务员制度的改革·····	(251)
12·1·1	英国1968年改革·····	(251)
12·1·2	美国1978年改革·····	(253)
12·1·3	日本的公务员制度改革·····	(259)
12·2	发展前景·····	(261)
12·2·1	时代的挑战·····	(261)
12·2·2	发展趋向·····	(264)
12·2·3	中国的道路·····	(268)
后记	·····	(272)

1. 定义·起源

1.1 公务员与公务员制度

公务员，即国家公务员，顾名思义，是代表国家提供公共服务的人员。在西方国家，与公务员并用的还有另一称谓，即文官。文官为中文意译，其原意（civi（servant）是文职服务人员。另外，在美国，还有叫政府雇员（Government EmnLo yee）的，大体上也是指的公务员或文官。

1.1.1 公务员的内涵和外延

社会在其发展过程中产生了一定的公共权威，用以组织自己的国民，管理社会事务。这个社会公共权威就是国家。恩格斯把这种公共权力的设立看作是国家区别于民族的一个重要特征。列宁也指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。”①马克思恩格斯在谈到现代资本主义国家时指出：“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了”。②

社会既然存在着为管理共同事务而成立的机构，那么，就需要有从事管理的人员。但是，这种从事国家共同事务管理的人员同其他人员不一样。在企业或事业单位，工作人员

①《列宁选集》第4卷第47页。

②《马克思恩格斯选集》第1卷第253页。

受雇于私人或某一团体，与具体的对象产生劳动契约关系，从事国家共同事务管理的人员则受雇于国家，而按照人民主权的原则，国家的权力是属于人民的。因而，这种人员尽管也有受“雇”的性质，如美国的“政府雇员”称谓即是，但却具有公共的特征，因而才有“公务员”或“文职服务人员”的名称，恩格斯在关于马克思《法兰西内战》的一篇导言中说，巴黎公社通过两个正确的办法，来防止国家和国家机关内社会公仆变为社会主人，而这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的。这里提到的社会公仆，也具有同“公务员”或“文职服务人员”相近的含义。

由此可见，所谓公务员，文职服务人员或政府雇员，都有一个共同的涵义，即是代表国家或政府，从事社会公共事务管理的人员。

广义地说，代表国家或政府，从事社会公共事务管理的人员很多，从事立法的，从事司法的，从事行政的，中央的、地方的等等，都可以包括在内。但是由于各个国家的传统不同，人们的理解不一，还由于出自管理上的需要，而通常所指的公务员、文官，在不同的国家，其外延是不一致的。

在英国，1859年的《老年退休法》第一次对文官的外延作了划定：

（甲）凡由英王直接任命，或持有文官事务委员会颁发的合格证书，准予参加文职工作者；

（乙）凡其筹金全部来自联合王国统一基金，或由议会通过的款项付给者，均得称为文官。

这是《老年退休法》从哪些人员能够享有领取退休金的权利角度对文官外延所作出的划定，只是在退休金问题上适用，在其他方面就不一定适用。

在法国，《公务员总章程》第一条规定：

“本章程适用于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营机构中正式担任公职的人员”。总章程还规定，“凡具有工商业性质的公营企业中的人员不包括在内。”

在美国，最初使用“文官”这个词，是为了同武官加以区别。美国是较为明显的三权分立的国家，因而，所谓文官，是指美国政府行政部门的工作人员。立法部门的议员和司法部门的法官都不在文官之列，这两个部门的雇员也不是文官。美国文官的法律涵义是政府雇员，政府和文官的关系是雇主同雇员的关系。

我们无须再作举例就可以看出，上述有关文官的外延都是不尽明确的，甚至都不能如实地反映实际存在着的情况。在本世纪30年代，英国的一个专家委员会力图对文官作出新的界定，提出凡以文职身份被雇佣，其薪金全部和直接由议会通过的款项支付者，除政治性和司法性的公职人员外，均为文官。对于这一界定，人们认为，它也不能准确反映文官的范围，因为英国王室雇员的薪金也是由议会通过的款项支付的，而他们显然不是文官。

1977年，英国下议院的一个委员会要求政府对文官作一个统一适用的限定。政府认为没有这个必要，但它解释说，文官最显著的特点是它代表国家，处理国事。凡在法律上没有“国家工作人员”身份的便不是文官。党务人员、司