

著

国家公务员

黄河出版社

题

估

门

热

国家公务员

苏廷林 著

黄河出版社

1993 济南

(鲁)新登字 13 号

责任编辑 耿龙武

封面设计 侯 伟

国家公务员

苏廷林 著

“*”

黄河出版社出版发行

(济南市大纬二路 325 号)

济南书刊印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 10 125 印张 220 千字

1993 年 6 月第 1 版 1993 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—20000 册

“*”

ISBN 7-80558-4458-3

C-24 定价:5.80 元

前 言

推行国家公务员制度,是我国政治体制改革的一项重要内容,也是广大群众普遍关心的热门话题。为了使广大干部和群众初步了解公务员制度的情况,应黄河出版社邀请,我着手编写了这本《国家公务员》。我过去曾写过《当代公务员制度的发展趋势》一书,虽说这次打算侧重于公务员制度的知识性、系统性,而不像《趋势》侧重于重点问题发展方向的探讨,但内容不可避免有所交叉。

本书力图体现这样几个特点:一是介绍国家公务员制度的基本情况及其发展;二是原则概括地分析我们国家即将全面推行的国家公务员制度的特色;三是在阐述方法上尽量深入浅出,以适应不同读者的需要;以此期望对广大干部有所裨益。由于我的知识水平和理论功底非常有限,错误难免,恳请广大读者、专家、教授,批评、指教。

苏廷林

1993 年于北京



著



国家公务员



黄河出版社

ISBN7-80558-458-3/C·21 定价:5.8



责任编辑 耿龙武

封面设计 候伟

目 录

第一章 国家公务员制度基本知识 … (1)

- 第一节 公务员、公务员制度
- 第二节 我国公务员的名称、范围
- 第三节 建立国家公务员制度的意义
- 第四节 国家公务员制度的主要内容
- 第五节 国家公务员的考试录用
- 第六节 报考国家公务员的资格条件
- 第七节 国家公务员的管理机构

第二章 我国公务员制度的产生…… (36)

- 第一节 我国公务员制度产生的历史背景
- 第二节 我国公务员制度产生的历史过程

第三章 我国公务员制度的若干特色…………… (53)

- 第一节 建立和推行公务员制度方式的特色
- 第二节 公务员制度的政治特色
- 第三节 系统结构的特色
- 第四节 更新机制的特色
- 第五节 激励机制的特色
- 第六节 勤政廉政机制的特色

第四章 我国台湾、香港、澳门的公务员制度..... (66)

- 第一节 台、港、澳公务制度的现状。
- 第二节 台、港、澳公务员制度今后的发展
- 第三节 台湾公务员制度若干法规

第五章 发达国家公务员制度的产生 (123)

- 第一节 公务员制度产生的历史背景
- 第二节 公务员制度产生的过程

第六章 公务员制度的历史发展 ... (135)

- 第一节 公务员制度从一国到世界的发展
- 第二节 公务员制度从形成到现代化的发展
- 第三节 公务员制度的基本组成部分

第七章 公务员制度遵循的基本原则 (154)

- 第一节 政治中立原则
- 第二节 效能原则
- 第三节 功绩制原则
- 第四节 两官分途原则
- 第五节 专才与通才结合原则
- 第六节 尽忠职守、为公众服务原则
- 第七节 合理集权与分权原则
- 第八节 适应形势原则

第八章 公务员的权利与义务 (170)

第一节	公务员的涵义与范围	
第二节	公务员的权利与义务	
第九章	公务员的分类制度	····· (176)
第一节	公务员分类的涵义和意义	
第二节	分类结构模式的种类	
第三节	分类制度的发展	
第十章	公务员的管理机构	····· (187)
第一节	公务员管理机构的涵义、地位和作用	
第二节	管理机构模式的分类	
第三节	管理机构的发展	
第十一章	公务员的考试录用制度	·· (202)
第一节	考试录用的涵义和作用	
第二节	考试录用制度的现状	
第三节	考试录用制度的发展	
第十二章	公务员的工资制度	····· (210)
第一节	公务员工资的涵义和作用	
第二节	工资制度的现状	
第三节	工资制度的发展	
第十三章	公务员的培训制度	····· (214)
第一节	公务员培训的涵义和意义	
第二节	培训制度的现状	
第三节	培训制度的发展	
第十四章	公务员的考核制度	····· (230)
第一节	公务员考核的涵义和作用	
第二节	考核制度的现状	

第三节 考核制度的发展

第十五章 公务员的晋升制度 (237)

第一节 公务员晋升的涵义和作用

第二节 晋升制度的现状

第三节 晋升制度的发展

第十六章 公务员的退休制度 (244)

第一节 公务员退休的涵义和意义

第二节 退休制度的现状

第三节 退休制度的发展

第十七章 发展中国家公务员制度形成的概况 (251)

第一节 发展中国家公务员制度产生的背景

第二节 发展中国家公务员制度的形成

第十八章 拉丁美洲国家的公务员制度 (262)

第一节 公务员制度的现状

第二节 公务员制度的发展

第十九章 非洲国家的公务员制度 ... (270)

第一节 公务员制度的现状

第二节 公务员制度的发展

附录一：法国地方公务员制度简介 (279)

附录二：日本地方公务员法 (283)

第一章 国家公务员制度基本知识

第一节 公务员、公务员制度

公务员，国家行政机关的工作人员。由英文 Civil servant 意译过来的。有的还译为“文官”或“文职人员”。是指在武装部队以外国家机构中服务的工作人员。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。

公务员制度，是一种先进的人事管理制度。最早出现在 19 世纪工业革命以后的英国，而后公务员制度为美国、法国、德国、日本等国普遍采用，传遍全世界。公务员制度，作为一种人事管理制度，虽然最早产生在发达的资本主义国家，但它并非是资本主义的本质属性。它作为人事管理上的合理、科学的自然属性，同样为社会主义国家采用。

第二节 我国国家公务员的名称、范围

我国实行公务员制度，国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员统称为国家公务员，不再叫作“干部”或“工作人员”。

“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，并具有一定等级的政府机构中的文职人员。

我国实施公务员制度，使用“国家公务员”这一名称称呼各级政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，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，我们党一直沿用前苏联、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。“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、企业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谁算干部，谁不再算干部的划分，就会陷入矛盾境地，甚至还可能引起一些麻烦，而且今后再使用“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”的状况。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用，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”之嫌，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“个人豕徇制”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历了几十年乃至百余年的发展，其中不乏有科学合理的成分可供我们借鉴。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官员。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。

我国国家公务员的范围

我国把国家公务员的范围界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管理服务系统,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