

公务员制度概论

霍虹 编著

大连海事大学出版社

公务员制度概论

霍 虹 编著

大连海事大学出版社

© 霍虹 2007

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度概论 / 霍虹编著 .—大连 : 大连海事大学出版社, 2007.5

ISBN 978-7-5632-2053-3

I . 公… II . 霍… III . 公务员制度—概论—中国
IV . D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 063821 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路 1 号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连雪莲彩印有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

幅面尺寸:140 mm×203 mm 印张:13.5

字数:333 千 印数:1~1500 册

责任编辑:黎 为 封面设计:刘 宇

ISBN 978-7-5632-2053-3 定价:27.00 元

前 言

自党的十一届三中全会后，邓小平同志多次提出要改革传统的干部人事制度。1980年，他在中央政治局扩大会议上明确提出，要打破旧框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，尤其是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类干部职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定。在邓小平同志这些思想的指引下，我国开始了改革传统干部人事制度的探索。1993年4月24日，国务院常务会议审议通过《国家公务员暂行条例》，并于1993年8月14日正式颁布，同年10月1日起施行。

应当看到，我国的国家公务员制度，来源于我国社会主义的政府机关干部人事制度。它继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统，总结吸收了十几年来干部人事制度改革的经验，同时也借鉴了外国公务员制度中一些有益的科学管理办法。十多年来，我国公务员制度的推行工作取得了长足进步，有力地促进了机关干部人事管理的科学化、民主化和制度化。但也应看到，由于公务员制度未以法律的形式出现，导致公务员管理权威性不够、执法检查机制不健全、强制力不够等问题比较突出。近年来，随着依法治国方略的深入实施，随着完善公务员制度的条件更加成熟，制定一部具有中国特色的公务员法，非常必要，也十分迫切。

2005年4月27日十届全国人大常委会第十五次会议通过《中华人民共和国公务员法》，并于2006年1月1日起施行，这标志着我国公务员制度的正式确立。这部法的颁布实施，是我国政治生活中的一件大事，是进一步加快干部人事制度改革的一项重大举措。

制定《公务员法》，是贯彻依法治国方略、加强对党政机关干部的依法管理的必然要求，是深化干部人事制度改革、建设一支善于治国理政的高素质干部队伍迫切需要。《公务员法》充分总结了新的经验，吸收了新的改革成果，借鉴了国外公务员制度的成功经验，将长期形成的干部人事管理的有效做法和改革的新鲜经验上升为法律，进一步丰富和完善了公务员管理的内容。《公务员法》充分体现了党的干部路线、方针和政策，并使之法制化。它

坚持从中国国情出发,在价值取向、制度设计、政策选择等方面,着力解决公务员制度和队伍建设的主要问题;它保持公务员制度的连续性,以《国家公务员暂行条例》的基本框架和基本制度为基础,在继承中发展;它含义确切,内容实在,实体和程序相结合,符合实际,操作性强。

实践证明,《公务员法》是我国干部管理体制的重大突破,是对公务员实行政法制度化、规范化管理的一项基础性建设,对于改革和完善党的领导方式和执政方式,加强党的执政能力建设,提高治国理政水平,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,都具有重要而长远的意义。

本书正是在这样的背景下,出于作者本人在高校多年的理论教学与研究工作实践的初浅认识和长期积累,基于目前大专院校行政管理专业相关课程及教材的建设状况编写的。应当说,在国内的同类教材中,本书是有着自己的特色的。我期望能够通过几十万字的篇幅相对完整地介绍公务员制度的渊源、各国公务员制度建设的经验和特色、我国公务员制度发展的历史脉络以及改革历程。尤为重要的是,本书对当前世界各国公务员制度的改革给我国公务员制度建设带来的思考作了一定意义上的阐述,有助于学习及研究此学科的学生、教师和学者思考我国公务员制度未来的发展走向及趋势。教材篇章后的案例介绍及分析,也有助于读者对本课程的学习和理解。

在撰写此书的过程中,得到大连海事大学人文与社会科学学院刘海军副教授的大力帮助,大连海事大学出版社黎为副编审对此作了细致的编辑工作,在此,一并向她们表示衷心感谢。

霍 虹

2007年4月26日

目 录

第一章 公务员制度概述.....	(2)
第一节 我国公务员的概念及法律地位.....	(2)
第二节 我国公务员制度的历史沿革	(10)
第三节 建立公务员制度的目的	(17)
第四节 我国公务员制度的基本原则和特点	(19)
第五节 国外公务员制度产生概述	(25)
第二章 公务员的职位分类和聘任制度	(34)
第一节 公务员职位分类概述	(34)
第二节 公务员职位分类的基本概念和程序步骤	(37)
第三节 公务员职位分类制度的原则和主要内容	(39)
第四节 建立公务员职位分类制度的意义	(48)
第五节 公务员职位聘任制度	(50)
第三章 公务员的权利与义务	(64)
第一节 公务员权利与义务概述	(64)
第二节 公务员权利与义务的基本特点	(68)
第三节 公务员权利的内容	(73)
第四节 公务员义务的内容	(77)
第四章 公务员的录用制度	(85)
第一节 考试录用制度的产生和历史发展	(85)
第二节 公务员考试录用制度的原则	(89)
第三节 公务员录用考试的模式和内容	(94)
第四节 公务员考试录用的程序.....	(103)
第五章 公务员的考核制度.....	(108)
第一节 公务员考核的含义和意义.....	(108)
第二节 公务员考核的原则、内容和方法	(111)

第三节	公务员考核制度的功能及结果·····	(122)
第四节	公务员考核的发展趋势·····	(127)
第五节	国外公务员考核制度概述·····	(130)
第六章	公务员职务的升降与任免·····	(139)
第一节	公务员职务升降、任免的含义与作用·····	(139)
第二节	公务员职务晋升的内容·····	(144)
第三节	公务员职务降职的内容·····	(150)
第四节	公务员职务任职的内容·····	(153)
第五节	公务员职务免职的内容·····	(156)
第七章	公务员的奖励与惩戒·····	(161)
第一节	公务员奖励的内容·····	(161)
第二节	公务员惩戒的内容·····	(173)
第三节	国外公务员奖惩制度概述·····	(183)
第八章	公务员的培训·····	(192)
第一节	公务员培训的特点和意义·····	(192)
第二节	公务员培训的原则和种类·····	(195)
第三节	公务员培训的管理与实施机构·····	(200)
第四节	国外公务员培训制度概述·····	(206)
第九章	公务员的交流与回避·····	(217)
第一节	公务员交流的内容·····	(217)
第二节	公务员回避的内容·····	(231)
第十章	公务员的工资、福利和保险·····	(242)
第一节	公务员工资的内容·····	(242)
第二节	公务员福利的内容·····	(261)
第三节	公务员保险的内容·····	(267)
第十一章	公务员的辞职、辞退与退休·····	(275)
第一节	公务员辞职的内容·····	(275)
第二节	公务员辞退的内容·····	(283)

第三节 公务员退休的内容·····	(290)
第十二章 公务员申诉与控告·····	(304)
第一节 公务员申诉与控告概述·····	(304)
第二节 公务员申诉与控告的性质和意义·····	(309)
第三节 公务员申诉与控告的内容·····	(313)
第四节 国外公务员申诉与控告制度概述·····	(323)
第十三章 公务员管理机构·····	(330)
第一节 公务员管理机构的设置形式和职责权限·····	(330)
第二节 公务员管理机构的组织形式·····	(332)
第三节 国外公务员管理机构概述·····	(337)
第十四章 建设高素质、职业化的公务员队伍 ·····	(346)
第一节 西方公务员制度的发展趋向·····	(346)
第二节 完善中国公务员制度·····	(361)
参考文献·····	(381)
中华人民共和国公务员法·····	(384)
行政机关公务员处分条例·····	(407)

本章导学

早期的国家公务员制度是适应资本主义发展的需要而建立起来的一种官吏制度。随着形势的发展和变化,制度也在不断地修改和调整。由于各国的国情不同,因而各国公务员制度的细节也不尽相同。但是作为资本主义国家的一个共同制度,它通常具有以下几个基本特点:公开考试,择优录用;严格考核,论功行赏;终身任职;知识化、专业化水平不断提高;标榜“中立”;立法比较完备等等。我国的公务员制度,来源于我国社会主义的政府机关干部人事制度。它继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统,总结吸收了十几年来干部人事制度改革的经验,同时也借鉴了外国公务员制度中一些有益的科学管理办法。其特点有:第一,选拔任用人员,坚持公开、平等、竞争、择优原则;第二,明确职责规范,实行严格考核,建立工作责任制;第三,人员能进能出、职务能上能下,形成新陈代谢机制。

第一章 公务员制度概述

第一节 我国公务员的概念及法律地位

一、公务员的概念

“公务员”一词是外来语，最初译自英文的 Civil servant (或 Civil service) 一词，实际上，公务员之称，各国并不一致。英国叫“文职人员”(Civil servant)，我国通常翻译为“文官”，法国叫公务员(Fonctionnaire)。一般通称为公务员或文官。中文也有译作“文官”。根据《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)第二条的规定，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。第一百零六条规定，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。这个概念意味着，国家公务员是指国家依法定方式和程序任用的，在中央和地方各级国家行政机关、立法机关、司法机关和具有公共事务管理职能的社会团体中工作的，依法行使国家行政权、执行国家公务的人员。

首先，国家公务员是经法定方式和程序任用的人员。所谓“法定程序”，是指宪法、选举法、国家公务员法和其他有关公务员任用的法律、法规规定的程序。我国现行法律规定，国家公务员任用的主要方式有选任、委任两种方式。国家公务员的任用必须经过法定方式和法定程序，否则，就不能取得国家公务员资格。用人单位未经法定方式和程序任用公务员是非法的，所授予的公务员资格是无效的。其次，国家公务员是在中央和地方各级国家行政机关、

立法机关、司法机关和具有公共事务管理职能的社会团体中的工作人员。这一点意味着,国家公务员不包括国有企、事业组织的干部,不包括国家行政机关中的工勤人员。

在西方国家,国家公务员通常分为政务类公务员和事务类公务员两大类。政务类公务员通常是指通过选举或任命产生,与相应政党共进退的政府组成人员,以及其他政治性较强的职位的行政人员;事务类公务员通常是指通过竞争考试任职,政治上保持中立,无重大过错即在政府中长期任职,并受一般公务员法规调整的公职人员。

我国不实行政党轮流执政的多党制度,故国家公务员亦没有政务类和事务类的划分。根据《中华人民共和国公务员法》,公务员职位类别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。国务院根据本法,对于具有职位特殊性,需要单独管理的,可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。

在国外,公务员的概念有大有小,范围不尽一致,大体说来有三种类型。第一种是小范围的,公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治性任命的事务官,不包括由选举或政治性任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。这种范围同国家公务员法规的适用范围相一致,英国及许多英联邦国家基本属于此类型。第二种是中等范围的,中央政府中的所有公职人员,包括政务官与事务官都称为公务员,但适用于国家公务员法规的只是事务官,美国基本属于此类型。第三种是大范围的,把从中央到地方政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员,并有“国家公务员”与“地方公务员”之分,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非政治性任命的工作人员,是国家政府系统中的事务官,即非选举产生和非政治性任

命的政府工作人员,适用于国家公务员法规的,只是“一般职”的国家公务员,日本、法国基本属于此类型。

在我国,国家公务员的范围相当于过去所说的“国家机关干部”。这是根据我国国情,结合建立公务员制度的目的划定的。改革开放以前,我国干部人事制度的一个主要弊端就是“国家干部”的概念笼统,干部队伍庞杂,并使用统一的办法进行管理,忽视了各类工作人员在工作性质、社会责任,以及人才成长规律方面的不同特点,难以实现科学化、法制化的管理。至党的十三大,才正式确立了对干部实行分类管理的原则。按照这一原则,为了建立强有力的政府工作系统,适应社会主义现代化建设的需要,首先应当把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来,建立相对独立的管理体系,实行科学管理。因此,我国公务员的范围就界定在政府系统内,而不能像日本、法国那样几乎把所有公职人员都称为公务员。另一方面,我国公务员的范围又不能像英国那样包括副部长以下的政府机关工作人员,把由各级人民代表大会及其常务委员会选举产生或决定任命的政府组成人员也包括在公务员范围之内。这是因为:第一,我国不存在多党竞争条件下的内阁更替,政府机关实行首长负责制,各级政府组成人员在保证国家行政管理的连续性和稳定性上起着重要作用;第二,国外政务官和事务官是相互分离的两个系统,而我国各级政府组成人员与其他政府机关人员之间有着紧密的联系和广泛的交流;第三,我国公务员范围不像英美那样只划在中央一层,而是包括从中央到地方一个完整系统。

二、国家公务员的法律地位

我们在理解公务员概念上,应当从公务员的法律地位入手,以有别于传统的国家干部概念。国家公务员的法律地位在不同的行政法律关系中是不一样的。

在外部行政管理法律关系中,国家公务员代表行政机关,以所

在行政机关的名义行使国家行政权,其行为的结果归属于相应行政机关。外部行政管理法律关系是行政机关与作为行政相对人的个人、组织发生的关系,而不是国家公务员与相对人发生的关系。国家公务员在行政管理法律关系中并非作为一方当事人出现,不具有一方当事人的资格。

在行政诉讼法律关系中,国家公务员既不能做原告,也不能做被告,不具有诉讼当事人的地位。根据行政诉讼法的规定,只有公民、法人或其他组织认为行政机关具体行政行为侵犯其合法权益时,才能提起行政诉讼,取得行政诉讼的原告资格;只有作出具体行政行为的行政机关或通过行政复议改变原具体行政行为的复议机关才能被诉和取得行政诉讼被告的资格。

当然,国家公务员在非处于公务员地位时,可以成为行政相对人,作为外部行政法律关系一方主体与行政机关发生法律关系,对行政机关的具体行政行为不服,可以提起行政诉讼,成为行政诉讼的原告。

在内部行政法律关系中,国家公务员则可以以公务员的名义作为一方当事人与行政机关发生法律关系。例如,行政机关对公务员进行考核、奖惩、晋升、确定工资福利待遇;公务员要求行政机关改善其工作条件、工资待遇,对考核、奖惩、晋升结果不服,向行政机关提出申诉等,这些行为所引起的行政法律关系都是以国家公务员为一方当事人,国家行政机关为另一方当事人的内部行政法律关系。对于因内部行政法律关系发生的争议,一般由行政机关本系统处理,不能提起行政诉讼。

在行政法制监督法律关系中,国家公务员可以作为监督对象与监督主体发生法律关系,成为关系的一方当事人。例如,行政监察机关可以直接对所有公务员进行监督;国家权力机关可以通过质询、特别调查、罢免等形式对作为政府组成人员的公务员进行监督;人民法院在对具体行政行为进行司法审查过程中,亦可通过司

法建议等形式间接对公务员进行监督。

法律对公务员调整的结果,形成和决定了公务员的法律地位。法律地位是法定权利和义务的综合体现。公务员的法律地位,是指公务员在各种法律关系中享有权利、承担义务的综合表现。公务员的法律地位是一种外在的表现形式,公务员依法享有的权利和必须承担的义务才是其实质内容。

(一) 公务员的双重身份

任何一个公务员,不论其职位高低、职务大小,首先是一个公民。公民是每个公务员的基本身份。根据我国有关法律的规定,具有中华人民共和国国籍是进入公务员队伍的基本前提。国外公务员法大多有类似规定。前联邦德国 1980 年 5 月修订的《联邦德国官员法》第 7 条第 1 款规定,“允许被任命为官员的人必须是基本法第 116 条所规定的德国人……”。作为公民的公务员在法律地位上有下列特点:

(1) 他享受宪法和法律赋予公民的各种权利,同时履行宪法和法律要求公民履行的各种义务;

(2) 他可以以自己的名义从事个人行为,但不能以国家名义从事公务行为,否则就是另外一种身份了;

(3) 他的个人行为只代表他个人,不具有强制性,而且行为效果归属于他自己。

公务员首先是公民,因而享有自然人的法律地位。但他又不同于一般的公民,因为他担任了行政公职,进入了公务员的行列。根据他的行政公职,他有资格代表国家从事公务活动。当公务员依法代表国家从事公务活动时,他就具有了其作为公务员的法律身份,从而享有公务员的法律地位。由于自然人和公务员是两种不同的法律身份,二者所处的法律地位是不同的。当其处于公务员法律地位时,便显示出以下几个特点:

(1) 公务员有资格作为国家的代表,以公务机关的名义从事公

务行为；

(2)公务员享有行政职权,享有行政优益权,同时需要承担行政职责；

(3)公务员的公务行为具有强制性,公务行为所引起的效果,由所属公务机关承受；

(4)所属公务机关对公务员个人过错负连带责任。

(二)两种法律身份的冲突及其划分

1. 两种法律身份的冲突

公务员具有双重身份,而这两种身份所反映的法律地位又是不同的。公务员双重身份的冲突在下列情况下尤其明显：

第一,作为公务员的公民,鉴于他的特殊使命,国家赋予他比一般公民更多的权利(如行政职权、行政优益权等),同时也规定了他比一般公民更多的义务(行政职责和其他纪律),这正是权利与义务相统一的表现。公务员作为公民仍具有公民的权利和义务；同时作为国家代表又具有公务员的权利和义务。于是矛盾就出现了:公务员作为公民所享有的某些权利作为公务员都不能享有；作为公民无须承担的某些义务作为公务员都必须承担。例如,作为公民有参加政治活动的自由,可西方不少国家限制公务员参加政治活动。法国规定公务员在上班期间不准参加集会、游行,发表不同政见,但下班以后有参加上述活动的自由。他们做这种划分的哲学是:上班期间公务员属于国家,下班后便属于个人(自然人)。又如,一个罪犯向你逃来,如果你是公民,避而不抓,这是思想境界问题,不属失职；但如果你是一位值勤警察,避而不截,纯属失职,须承担相应的法律责任。

第二,公务员的双重身份决定了他的双重行为,基于不同法律身份所产生的不同行为的性质、效力和责任承担方式是不同的。行政法要求公务员身份、行为相统一。如果公务员在具体行为中把身份和行为相交错,就会出现两种违法现象:当公务员以公民

(自然人)身份对待行政职责(行政行为)时,发生行政失职;相反,以公务员的身份去从事个人行为时,出现行政滥职。

2. 两种法律身份的划分

要求公务员身份、行为相统一的行政法规则,以及公务员身份、行为相交错所引起的后果,决定了正确划分公务员两种法律身份的重要性。

公务员的具体身份由其行为性质所决定:他从事个人行为,其身份是公民;当他从事公务行为时,其实际身份为公务员。划分公务员个人行为与公务行为的标准,不甚统一。

(1)按时间划分。英国早期的行政法理论按活动时间划分公务员的个人行为和公务行为。例如,一个邮递员(在英国属于公务员)骑自行车,在上班时间属于公务行为,下班后便属个人行为。因此,在上班时间骑车撞伤人,会发生行政赔偿,在下班时间撞伤人,则构成民事赔偿。这种划分如果过于呆板,便导致出一个幽默:一个警察追拿小偷,当他追上伦敦桥正要捉住小偷时,桥上的大钟敲了十二下——他下班时间到了。警察为了不至于违法,只能停止追捕,眼睁睁地放掉了小偷。撇开幽默不说,英国的划分理论有明显的不足之处,它无法解释两种情况:①公务员在上班期间从事个人行为;②公务员下班后继续执行公务。

(2)按职责界限划分。《美国联邦侵权行为求偿法》(美国法典第28编)只适用政府雇员的“职务活动”;而“职务活动”是指“不超越职责界限的活动”。这种标准确能解决许多问题,但它无意中把所有的越职行为推定为个人行为,从而免除了公务机关的连带责任。其实,在许多场合下,公务员的越职不过是执行公务机关的命令,体现了公务机关的意志。在这种条件下公务机关可以不负责任显然是不合理的。

(3)按法律适用划分。日本学术界关于公务行为的理解主要有三种观点。其中一种意见主张:凡是不能适用民法的行为可作

为公务行为理解。根据这种主张划分比较简单:针对某种行为,首先寻找民法上的适用条文;如果找不到适用条文,便推定为适用行政法的公务活动。这是一种实证主义的方法,而且忽略了这一点:民法与行政法调整范围的划分需要用另外的标准而不是用该法本身来确定。

(4)按名义或公共利益划分。法国的行政法理论关于“公务”有两种含义。一是形式上的意义,二是实质上的意义。在20世纪50年代以前,他们主要采用前一种意义,即以公务机关名义进行的活动即为公务行为。但近30年来,“公务私化”的出现,私人参与公务的增强,他们倾向于以实质意义确认公务,即认为只要涉及公共利益,该活动不管是谁作出的,原则上为公务,受行政法调整。

此外,还有人主张按目的、意志来确认行为性质。出于私人目的的行为属于个人活动,相反属于公务活动;反映个人意志的行为属于个人行为,相反属于公务行为。

上述标准各有所长,可以综合借鉴。在我们确定划分标准之前,对公务员行为层次作一划分是很有裨益的。

公务员的行为首先可以划分为个人行为和机关行为。个人行为不可能是公务行为,因为公务行为不能以个人名义而只能以公务机关的名义作出。但机关行为有两种可能:机关以“机关法人”的身份出现时,公务员的行为属于机关民事行为;如果机关以公务机关身份出现,公务员行为则属于公务行为。对公务员行为性质的确认,需要在两个层次上作两种划分:首先区别个人行为和机关行为,如果属于机关行为,则还需区别民事行为和公务行为。

3. 划分个人行为与机关行为的标准

主要有三个:

(1)公务员的行为以所属机关名义作出的,属机关行为,以自己名义作出的,则属个人行为;

(2)公务员的行为是在他的职责范围内作出的,属于机关行