

国家公务员 法律制度基础

方和荣 郭玲霞 编著



 中国科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员法律制度基础/方和荣,郭玲霞编著. - 北京:

中国科学技术出版社,2007.3

ISBN 978-7-5046-4545-6

I.国… II.①方…②郭… III.公务员制度-研究 IV.D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 037730 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志,未贴防伪标志的为盗版图书

责任编辑:郑爱华

责任校对:杨京华

韩 玲

责任印制:安利平

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:010-62103210 传真:010-62183872

<http://www.kjpbbooks.com.cn>

科学普及出版社发行部发行

中北大学印刷厂印刷

*

开本尺寸:170 毫米×240 毫米 印张:22 字数:430 千字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

定价:49.00 元

(凡购买本社图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

编者语

我国的公务员制度是在改革开放和社会主义现代化建设的新时期,伴随着党和国家领导制度的改革和干部人事制度的改革逐步建立起来的。公务员法的研究起草从2001年起步,历时四余载,易稿数十次。2006年1月1日《中华人民共和国公务员法》正式实施,标志着我国干部人事管理进入一个依法管理的新阶段,标志着中国特色公务员制度已经形成。《中华人民共和国公务员法》的颁布和实施必将进一步深化干部人事制度改革,有力促进我国公务员队伍的能力和素质建设,推动我国社会主义市场经济、民主政治、先进文化与和谐社会建设。因为《公务员制度》是政治与行政管理专业的必修课程之一,但是《公务员制度》是按照旧的条例编写而成,无法适应新形势下教学的要求,所以我们按照新颁布实施的《中华人民共和国公务员法》编写本书,一是为从事公务员管理或准备考公务员的同志一个借鉴、学习的平台,另外也可以满足政治与行政管理专业在校学生学习本专业课程的需要。

本书编写人员是方和荣和郭玲霞。其中方和荣编写第三章竞争择优机制、第四章权益保障机制和第五章管理监督机制;郭玲霞编写第一章绪论和第二章新陈代谢机制。她们都是从事公务员管理教学与公务员法律制度研究的人员。本书的完成得到中国科学技术出版社的大力支持,在此向他们的辛苦工作表示感谢。

鉴于本书编写时间短,可能对《中华人民共和国公务员法》的理解还不够深刻,且公务员制度也是在不断发展完善,因此,书中难免有不妥或错误之处,敬请广大读者批评指正。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 国家公务员的概念	1
第二节 国内外公务员制度概述	2
一、国外公务员制度	2
二、中国公务员制度	11
第三节 我国建立公务员制度的目的、意义和特点	21
一、建立国家公务员制度的目的	21
二、建立国家公务员制度的意义	22
三、我国国家公务员制度的特点	23
第四节 积极稳妥地做好国家公务员制度的推行工作	25
一、建立国家公务员制度的目标任务	25
二、保证公务员制度的实施质量	26
第五节 公务员制度的实施情况	26
一、当前公务员制度实施中的问题	28
二、继续完善国家公务员制度	29
三、公务员制度的长远目标	33
附录 1 国家统计局推行公务员制度情况	34
附录 2 国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围	35
附录 3 国家公务员非领导职务设置办法	35
 第二章 新陈代谢机制	38
第一节 公务员考试录用	38
一、考试录用制度的产生与发展	38
二、实行考试录用制度的意义	45
三、公务员录用制度的涵义和原则	46
四、公务员录用考试的种类、方法和内容	49
五、录用公务员的程序	52
六、公务员考试录用的组织	57
附录 1 外国公务员的考试	58
附录 2 考试录用制度的程序	59
附录 3 国家公务员录用面试暂行办法	59

附录4 国家公务员录用暂行规定	62
第二节 公务员职务任免	65
一、职务任免的涵义和意义	67
二、公务员任用方式	69
三、职务任免原则与要求	73
四、任免机关和任免权限	74
五、公务员任职	75
六、有关职务任免的其他规定	77
七、公务员免职	80
附录1 国家公务员职务任免暂行规定	81
第三节 公务员的培训	83
一、公务员培训的起源、特点和意义	83
二、培训的原则和种类	86
三、培训网络和法律保障	89
四、出国培训	91
五、西方国家公务员的培训	93
六、印度公务员培训	97
七、德国公务员培训	101
八、法国公务员培训	101
九、韩国公务员培训	105
十、日本的公务员培训	107
附录1 国家公务员出国培训暂行规定	108
第四节 交 流	110
一、公务员交流制度概述	110
二、调任	114
三、转任	117
四、轮换	120
五、挂职锻炼	122
附录1 国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法	123
第五节 回 避	125
一、回避制度在中国的产生	126
二、公务员回避制度的基本内容及其贯彻执行	128
附录1 国家公务员任职回避和公务回避暂行办法	134
第六节 退 休	135

一、退休制度的基本涵义	135
二、建立退休制度的意义	136
三、公务员退休的方式、条件及退休审批	137
四、退休公务员的待遇、安置和管理	139
第三章 竞争择优机制	143
第一节 公务员考核	143
一、公务员考核概述	143
二、建立考核制度的科学依据	146
三、公务员考核的意义	147
四、公务员考核的原则、内容和方法	148
五、公务员考核的种类和方式	157
六、公务员考核的工作机构	159
七、公务员考核的程序	159
八、公务员考核结果的划分和使用	161
九、公务员考核的标准	162
十、公务员考核制度有待改进	166
十一、国外公务员考核	167
附录 1 公司考绩管理规程	171
附录 2 绩效考核实施办法	174
第二节 奖 励	175
一、奖励制度的发展及建立公务员奖励制度的意义	175
二、公务员奖励制度的基本原则	177
三、奖励的条件、种类和程序	180
四、国外公务员奖励制度	183
附录 1 国家公务员奖励暂行规定	184
第三节 纪 律	186
一、公务员纪律的涵义及实施公务员纪律的意义	186
二、公务员纪律的内容	188
三、违反纪律的责任	190
四、国外公务员的纪律与惩戒	195
第四节 职务升降	196
一、职务升降概述	196
二、职务晋升	197

三、降职	208
四、国外公务员晋升	212
附录 1 国家公务员职务升降暂行规定	213
第四章 权益保障机制	216
第一节 公务员权利与义务	216
一、公务员义务和权利的涵义	216
二、公务员义务、权利的产生	216
三、规定公务员义务权利的意义	217
四、公务员义务的基本内容	218
五、公务员权利的基本内容	222
第二节 申诉控告	228
一、申诉控告的涵义	229
二、申诉控告的性质和意义	232
三、申诉控告制度的主要内容	233
四、受理公务员申诉、控告的机关	235
五、申诉、控告的程序	236
六、国家公务员行使申诉控告权时应承担的义务	238
七、受理公务员申诉控告的机关应承担的义务	238
八、国家行政机关及其工作人员错误处理公务员应承担的责任	239
第三节 公务员行为规范	240
一、公务员行为规范及其意义	240
二、公务员行为规范的基本原则和要求	247
三、违反公务员行为规范的后果	261
四、实施公务员行为规范的条件	262
附录 1 国家公务员行为规范	264
第四节 公务员工资保险福利	264
一、我国公务员工资制度的概况	265
二、公务员的保险	269
三、我国公务员的福利制度	272
四、国外公务员工资福利制度	275
附录 1 新录用人员的工资、级别规定	280
附录 2 机关工作人员的工资构成及晋升办法	281
附录 3 事业单位工作人员的工资构成及晋升办法	281

附录 4 军队转业干部确定工资的办法·····	281
第五章 管理监督机制 ·····	282
第一节 管理机构 ·····	282
一、公务员管理体制 ·····	282
二、公务员管理机构的职能和组织形式 ·····	284
三、国外公务员管理机构 ·····	287
四、我国的公务员管理机构 ·····	290
第二节 职位分类 ·····	298
一、职位分类概述 ·····	298
二、公务员职位分类的意义和标准 ·····	303
三、公务员职位分类的原则和内容 ·····	307
四、职位分类的程序和方法 ·····	309
五、我国职位分类制度的方法 ·····	315
附录 1 新录用国家公务员任职定级暂行规定·····	317
附录 2 国家公务员职位分类工作实施办法·····	318
附录 3 专业、技术职务系列、名称、档次表 ·····	320
第三节 公务员管理的监督 ·····	322
一、国家公务员管理的监督的涵义及意义 ·····	322
二、公务员管理的监督主体 ·····	322
三、公务员管理的监督对象和监督事由 ·····	323
四、公务员管理的监督方式 ·····	325
五、公务员的法律责任 ·····	325
六、国外公务员的监督制度 ·····	326
附录 中华人民共和国公务员法 ·····	331
参考文献 ·····	343

第一章 绪 论

国家公务员是代表国家从事社会公共事务管理,行使行政职权,履行国家公务的人员。国家公务员制度是党和国家对国家公务员进行管理的法律、法规、政策的统称或总称,其中包括《国家公务员暂行条例》和录用、考核、奖励、纪律、职务升降、培训、交流、回避、工资、保险、福利、辞职辞退、退休、申诉、控告等单项制度及实施办法、实施细则等。最初中国公务员的法律性规范文体是 1993 年 8 月通过的《国家公务员暂行条例》及以后相继颁布的十二项具体细则。2005 年 4 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《中华人民共和国公务员法》,实现国家公务员管理的法治化。

第一节 国家公务员的概念

国家公务员是指代表国家从事社会公共事务管理,行使行政职权,履行国家公务的人员。根据《中华人民共和国公务员法》,国家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。

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任命的事务官,不包括由选举或政治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。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府任命的工作人员,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“国家行政机关干部”。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,我国的公务员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体系,而我国各级政府组成人员与其他政府机关工作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的一个完整系统。

我国规定国家公务员不包括工勤人员,主要出于三点考虑:第一,工勤人员的工作属后勤服务性质,他们不是执行行政职务的人员;第二,工勤人员过去不属于机关干部范畴,是按劳动法规进行管理,公务员的管理法规对他们不适用,有关他们的聘用、考核、奖惩、职务升降等规定都与公务员不同;第三,随着改革的深化和机关后勤工作的逐步社会化,国家行政机关的工勤人员将不复存在。但是,由于种种原因,目前我国某些机构的划分及行政编制、事业编制的使用还不够规范,存在着政事不分、职能交叉等问题。根据这种实际情况,下列两类单位中除工勤人员以外的工作人员划入国家公务员范围:第一,使用事业编制的国家行政机关;第二,完全行使行政职能、进行行政管理或行政监督,使用事业编制和事业经费的单位。而受国家行政机关委托、承担某项或某几项行政职能的事业单位,面向社会的纯事业单位,如学校、科研院所以及企业化管理的事业单位等,不实行国家公务员制度,其工作人员不划入国家公务员范围之内。

第二节 国内外公务员制度概述

一、国外公务员制度

目前世界上大约有 60 多个国家和地区程度不同地实行国家公务员制度。作为政府行政管理的一种基本制度和国家政治制度的重要组成部分,国家公务员制度最早形成于 19 世纪中叶,至今已有 100 多年的历史。

中世纪以前的欧洲各国,还没有公务员或文官的概念。后来,西欧各国封建君主在市民阶层的支持下,先后建立了统一的中央集权政府。这时,出现了由君主直接任命并协助君主进行统治、对君主负责的文职人员,他们成为欧洲国家最早的文职官员,但并不是现代意义上的公务员。当时的官吏制度主要是“恩赐名职制”(包括君主专制的恩赐制和资产阶级权贵的个人恩赐制)和“政党分证制”。前者是指文职官员的任命,由国家的最高统治者根据门第和私人关系恩赐。后者是随着资产阶级两党制的正式形成而出现的。在两党制下,执政党的更迭和内阁的变动比较频繁,本着“战利品归胜利者所有”的观念,每当一个党正式执政并组成内阁,便相应地任命大批本党成员担任政府公职,撤换一批官员,从而形成了政府行政人员中经常性的大换班,造成了肥缺分赃、营私舞弊等恶风,埋没了真正的人才,使政府管理效率低下。无论前者还是后者,都有利于封建残余势力和资产阶级贵族。但因此形成任人唯亲、效率低下的社会现象,损害了整个资产阶级特别是后起的工业资产阶级的利益,并且引起了广大公众的强烈不满,有时甚至形成严重的政治危机。为了建立一个廉洁、稳定、高效的政府,以保护整个资产阶级的利益并促进资本主义生产的发展,从19世纪50年代开始,先是在英国,尔后在世界上许多国家逐渐形成国家公务员制度。

(一)英国的文官制度

1. 英国文官制度的涵义 英国是西方国家文官制度的发源地。英国的文官(Civil servant public officers),是指中央政府行政部门中经公开考试择优录用,由国会通过的财政预算直接支付薪俸,不与内阁共进退的文职公务人员。英国的文官分政务类文官和事务类文官。政务类文官基本上是经过选举产生或者通过政治任命的官员,他们服从执政党的意志,维护执政党的利益,随着政党的更迭而进退。而事务类文官则是通过考试择优录用的,超越党派利益而以全体民众的利益为出发点进行活动,并不与执政党更迭而进退的文职公务人员。行政法上的文官制度,就是以事务类文官为中心形成考试录用制度、职位分类制度、晋升与奖励制度以及监督保障制度等一系列制度的总和。

2. 英国文官制度的形成 英国文官制度的形成与发展,在历史上经历了“恩赐官职制”、“政党分肥制”和“现代文官制度”三个阶段。

(1)“恩赐官职制”阶段 英国现代文官制度,是在18世纪中叶正式形成的。1688年英国发生了资产阶级革命,经历了“光荣革命”而确立了君主立宪制政体,议会成为最高权力机关,王权被削弱。但是,在官吏制度上并无多大改变,依然实行封建的“恩赐官职制”。即任用官吏采取英王恩赐的形式,实际上官吏的任用靠门第和地位,政府官职为贵族势力所垄断,大批无能之辈充塞政府。

(2)“政党分肥制”阶段 到了19世纪初期,英国基本形成了两党制,重要

官员的任免权为议会多数党所掌握。两个政党的交替执政,经常引起政府行政人员的大批更换,新上台的执政党把官职作为战利品,“合法地”、公开地进行“肥缺分赃”,从而形成了“政党分肥制”。政党分肥制经常导致政府行政人员大规模更迭,一方面使政策的稳定性受到了严重损害,并导致了行政效率的低下;另一方面又导致了新上台的官员追求短期利益,腐败横生。

无论是“官职恩赐制”还是“政党分肥制”,都造成了政府官吏的腐败,导致行政效率低下,不利于资产阶级的统治利益的实现。进入 19 世纪后,英国对旧的官吏制度进行了局部改革。1805 年,财政部首先设置政务次官和常务次官的职位,并被其他部门仿效,从而形成“政务官和事务官分类”的管理体制。政务官随内阁的变更而进退,事务官则不受内阁变动的影响。这一改革有利于政局稳定和行政管理的连续性,也有利于行政效率的提高,得到了普遍的支持。

(3)“文官制度”的形成与发展 英国的文职官员被普遍认为是世界上最优秀的官员队伍之一,廉洁与高效为其赢得了声誉,也成为世界各国文官制度建设的样板与楷模。然而这一切都源自于其构架良好而又合理的文官制度。在英国,文官并不包括组成内阁的大臣,即与内阁共进退的“政务官”,而仅指“事务官”,其职责是执行当时政府的政策,而非对政党活动的参与。他们构成了政府中所谓的“非政治”的分子,即不参与党派之争的人。在内阁发生经常更迭的情况下,他们的存在保证了政策的稳定性与连续性。高级文官还时时准备为大臣提供咨询,向其提供必要的情报、知识以及实践的经验。显然,服务的年限越长,他们的影响也就越大。这样,他们不但执行既定的方针、政策和命令,而且对于这些方针、政策和命令的制定还有一定的、有时甚至是决定性的发言权。正是这后一项职能的行使,使文官成为国家机器重要的组成部分,成为“永不更迭的幕后政府”。前台是两党轮流秉政,后台则永不更换,这是英国文官制度的重要特征。

19 世纪中叶,工业资产阶级开始进入议会,并逐步取得统治地位。此前,由于两党轮流执政,官员也经常发生变动。官员的任用不仅以党派为基础,而且存在着许多暗箱操作的手法,以致卖官鬻爵之事也时有发生,使政府的行政即无效率,又不经济。1853 年,英国在克里米亚战争中的惨败,引发了国内对政府腐败和无能的猛烈抨击,当政的帕累斯顿内阁被迫允诺改革。1854 年,由当时的国会议员诺斯科特(Stanford Northcote)和杜维廉(Charles Trevelyan)根据广泛的调查,提出了一项改革文官制度的方案,即著名的《诺斯科特-杜维廉报告》。提出了以下四项建议:第一,将政府中的行政工作分为智力工作和机械工作两大类,前者由大学生来担当,后者由低级人员来充任;第二,初任人员均应在年轻时通过选拔考试;第三,各部人员实行统一管理,并可在各部之间互相转调、

提升;第四,官员的提升以上级的考核报告为依据。这些建议后来均以法令的形式逐一采纳并加以实施,这样英国的近现代文官制度开始逐步建立起来。一个相对独立于各个党派的职官团体开始逐步形成,成为英国政治力量中最为稳定的一部分。

战后,由于文官队伍的急剧膨胀,人浮于事、效率低下、福利待遇高等问题凸现出来,甚至出现有些文官不听从大臣命令的情形,遂令政府萌发改革之心。受政府委托,1960年以富尔顿(Lord Fulton)教授为首的“富尔顿委员会”在经过大范围的调查之后,提出了建立新型文官制度的改革方案“富尔顿报告”,其要点有:第一,建立文官部,统一文官管理;第二,各部建立统一的职级结构并向所有人员“开放”,打破原有的部门垄断;第三,成立文官学院;第四,限制高级文官的权力;第五,建立对外开放交流的机制。可以说,报告提出的改革方向的确切中了英国文官制度中的种种弊端,但由于文官队伍已经成为一个强大的利益集团,所以改革面临着既得利益者,特别是权势深厚的高级文官的强烈反对,使报告的实施遇到了巨大阻力。后历经多方面的调和、让步,还是有很大一部分得到了贯彻执行,从而使英国文官制度的发展进入到一个新的时代。

英国文官制度作为一个完整的体系,复杂而又庞大。下面仅就几个相对重要的部分做一简明的介绍:首先,关于文官的选拔制度。在英国,常任文官实行公开竞考,择优录取的原则,这同时也是西方国家文官制度中最具代表性的原则之一。文官选拔考试的形式包括笔试、口试以及实际操作考试等等。考试分两轮,首轮考试多采用笔试,复试则按所招文官的职位、类别的不同,采取相对灵活的录取方式。文官一经录用,非经法定事由或辞职,即可任职终身。其次,关于文官的纪律制度。一切文职官员(公务人员)须自觉遵守《荣誉法典》中规定的职业道德,像司法人员一样,给任何人以公正严明的形象,以免引起公民对公务人员的怀疑,使国家、政府的威信受损。因此,公务人员一律不准经商,或从事与其公职部门业务有关的任何营利性事业。凡利用国家职权泄露国家机密的,将根据《国家保密法》予以严惩。同时,公务人员也不可参加党派政治活动,不得公开发表政见或对政府施政任意批评或使政府为难。再次,关于文官的监管制度。在英国的文官监管制度中,司法监督的机制比较突出。1921年起,英政府于各部门设立行政裁判所,受理行政人事纠纷,以监督文官制度的运作。与此同时,普通法院也有权受理关于行政机关或文官人员违法失职、越权侵权等案件。普通法院对于行政裁判所也实行一定程度的管辖。管辖手段一般采取颁布调查令、诉讼终结令与执行令等手段。例如,法院颁发诉讼终结令,以停止行政裁判所的审判活动。

3. 英国文官制度的评价 英国作为西方资本主义国家文官制度的发源地,

其文官制度的确立对各国有着非常深刻的影响,现代的西方资本主义各国都以此为基本模型建立了符合本国特色的文职人员任职制度,英国的文官制度的特点,概括起来主要有三个:文官不介入党派,也不得兼任议员,只能作为政府文职行政人员;政府公务人员分政务、事务两大类,政务类随内阁而进退;事务类则是常任文职公务人员,即现在所称的文官;文官制度的选任采取公开考试,择优录用的方式。

从以上特点可以看出,英国乃至西方各国文官制度都是适应资本主义政治、经济发展需要而产生的,并伴随着两党(或多党)制的形成而逐渐形成的。它对改变封建的“官职恩赐”的官吏任用制度,改变由封建贵族把持并垄断官职的局面,推动资本主义经济的发展、政治的稳定,形成廉洁、高效和科学的政府官吏任用制度,都起到了积极的作用。但英国现代文官制度也并非完美无瑕,随着社会的发展,其缺陷也不断显现,只有适应社会、政治、经济发展的需要不断改革文官制度,才能保持其持续的对社会的积极作用。

(二)美国公务员制度

美国现代人事制度的建立可追溯到 1883 年的《彭德尔顿法》案。在 19 世纪六、七十年代,美国要求改革官员任命制度的运动日益高涨。在詹姆斯·加菲尔德总统于 1881 年被一个求职未遂的人行刺致死以后,改革运动更加高涨。国会终于在 1883 年通过了文官制度法(通称《彭德尔顿法》),开始了以通过公开考试择优任用官员的“功绩制”为主要内容的现代文官制度。《彭德尔顿法》是以英国文官制度为蓝本,结合美国自身的经验而制定的,具有美国的特点。其要点有三条:①通过“竞争性考试”选拔公职人员,并且从低级公务开始,这是功绩制原则的核心,也是这部法律的中心思想。②相对的职业保障,凡通过文官考试而被录用的人员,不得因政治原因(指政党关系)被免除公职。③文职人员在政治上保持中立,禁止“强制任何人采取政治行为”(主要指强迫公职人员向政党或其候选人捐助竞选基金或为之竞选)。

《彭德尔顿法》要求竞争性考试“具有务实性”,并同文职人员要履行的职责相联系。该法还规定公职人员的录用考试和提升考试,在公职的任何一级,对任何人开放。该法拒绝给予文官以绝对的职业保障,规定可以免除文官职务。以上几点是与英国的文官制度有差异的。

《彭德尔顿法》对联邦政府文职人员的招聘、考试、试用期,以及考试中作弊、行贿受贿的惩处都做了规定。它还规定成立一个两党的文官委员会来实施这一法律,委员会由三人组成,委员由总统任命,参议院批准,任期六年,委员会的主要工作是拟定人事法规,主持文官考试,防止政治腐败,受理人事诉讼。

《彭德尔顿法》实行了一个世纪,直到 1978 年才第一次作了重大修改。这

是因为自 1883 年以来美国政府的规模、职能和工作的复杂性都有很大发展,该法规定的文官制度不再适应变化的情况。1978 年 10 月美国国会通过了《文官制度改革法》,于 1979 年 1 月生效。该法对联邦的人事制度进行了重大改革,其核心是推进按工作表现付酬的功绩制,以提高政府工作的质量和效率,它第一次确定了联邦政府人事制度应遵循的九条功绩制原则。这九条原则与以前的法律相比,提出了两点新内容,即强调利用报酬来鼓励政府雇员工作的积极性;保护揭发政府工作缺点和弊病的人。按《文官制度改革法》进行的重要改革主要有以下三个方面:

1. 建立“高级行政职位” 高级行政职位成员的一般资格由人事管理局规定,更具体的资格则由各用人机构规定,候选人的资格由各机构设立的审查委员会审查,资格合格证则由人事管理局颁发,被任命者试用期为 1 年。对于担任高级行政职位的人,要从提高效率、节约开支、减少文牍工作、提高其部属工作效率和符合既定行动目标等方面的表现进行考核,考核总评语分为三类:“完全满意”、“最低限度的满意”、“不满意”。总评语为“不满意”者可以从高级行政职位除名,5 年中两次被评为“不满意”者或任何 3 年中无一次被评为“完全满意”者,均必须除名,考核由各机构的“考核委员会”负责。高级行政职位的职业文官,可以要求功绩制保护委员会的代表为其举行一次非正式的听证会。政府对于高级行政职位成员给予优厚报酬。根据人事管理局的材料,在 1979 年 7 月已设立了 7 677 个高级行政职位的职务,并已任命 6 950 人。

2. 推行功绩工资制 对部分中上级官员实行按工作表现付酬,以鼓励和酬劳表现优异的官员,这些人包括“高级行政职位”的 7 000 人以及一般行政等级中 13~15 等级的 11 万人,新的功绩工资从 1981 年开始实行。

3. 改革考核制度 规定联邦机构各单位的主管人员必须在 1981 年 10 月 1 日前书面提出每项职务的关键内容,而不是按照笼统的考核表格评价他们的工作。各单位在做出培训、奖励、提升、降级、留用、重新委派工作、开除等人事的决定时,必须以考核为依据,但只有在给予雇员合理的时间和机会改进其工作表现以后,方可免职或降级。

除以上三点主要改革外,《文官制度改革法》还第一次承认了联邦雇员组织起来,进行集体谈判和通过工会参与涉及他们决定的权利。

(三)法国公务员制度的建立和发展

法国公务员制度的建立始于拿破仑。拿破仑执政时期,草创了公务员制度的雏形:①建立等级制,1809 年法国第一次把公务员的等级同工资联系起来,并以进入行政部门的任职时间,在行政部门中的地位及过去在行政部门以外的工作经历为划分等级的标准;②规定在行政部门实行严格的纪律;③颁布了某些

适用于所有公务员的规章制度,这些规章制度确立了统一培训的原则,统一了行政部门的工作方法,并建立了相应的行政法院;④创办了许多培训官吏的专门性和综合性的技术学校,使这些学校成为培训官僚队伍的摇篮。

随着工业革命的发展和成熟,经济活动、电气事业及交通运输被列入政府管理之列,使政府职能不断增加,其性质日趋复杂,原有的官僚体制逐渐被专业化高效的现代公务员制度所取代。从19世纪到20世纪前半叶,法国政府陆续建立了一些文官管理制度,主要有:1853~1859年退休法;1905年关于纪律的规定(其中规定公务员受处分时有权看到宣布这个处分的文件);1913年的转调法(规定了公务员在各行政部门之间调动的条件)等等。

第一次世界大战结束后,法国政府颁布了两项重要法令,规定各县市政府公务员的选拔、公务员升迁及惩戒等办法。到第三共和国时期,制度已具相当规模,形成了以在选用官吏时注重人才、官吏所必须接受的教育与训练由各用人机构自选决定;公务人员的任用须经公开竞争考试,考核科目则注重业务技能,而不是一般的通才教育,并适当放宽投考年龄的限制等特点的人事制度。

第二次世界大战结束后,法国于1945年10月组建了公职管理总局,隶属总理府。1946年10月公布《公务员法》,设置公职最高委员会,还规定财政部的预算总局也参与管理人事行政事宜。至此,法国公务员制度日臻完善,成为法国政府机构的重要组成部分。

(四)日本公务员制度的建立和发展

日本公务员制度又称日本文官制度,是在明治维新以后建立起来的。由于日本政治制度既含有日本长期封建主义和封闭型封建经济的痕迹,同时又含有搬用欧美发达国家政治制度的痕迹,所以日本文官制度具有这种两方面结合的特征。

日本的文官制度在初创时期深受普鲁士政治制度的影响,因为两国国情有许多相似之处。日本明治政府于1885年参照普鲁士法典,颁布了《官吏纲要》,强调所有官吏必须绝对忠于国家和君主;同时强调要办事快、效率高。纲要针对自由任用官吏出现的任人唯亲、徇私舞弊现象,规定“仕进”(录用)必须经过考试。考试分学术考试和普通考试两种。学术考试又分初等考试和高等考试。

1887年,明治政府颁布了《文官考试试用及见习规则》。这项法规,主要是确定了选拔高级文官和普通文官的范围,并特别重视国立大学的学历,给帝国大学及其前身旧东京大学毕业生以免试的特权。(1893年),明治政府颁布的《文官任用令》中,优待官学出身者的规定取消,首次建立了功绩主义原则。

1899年,明治政府进一步修改了1893年的(文官任用令),并制定了新的《文官资格保障令》和《文官惩戒令》。这以后日本官僚制度完全建立起来,这种

制度的文官体系是按照“天皇亲政”、“官吏是天皇的私臣”的精神建立的。因此官吏自视为天皇的代理人,以“在上者”自居,形成了绝对的官僚集团。按这种绝对的官僚精神实行的独裁,形成了军阀宰割一切的局面。这对于日本军国主义的形成有很大的影响。

第二次世界大战后,在美国的压力下,日本政府于1947年10月制定《国家公务员法》,1948年作了重大修改,同年7月又制定了《国家行政组织法》。1950年制定了《关于国家公务员职阶制的法律》,同年12月又制定了《地方公务员法》。以上法规后经多次修改和补充,成为战后日本公务员制度的主要法规。

日本公务员制度是日本传统和欧美等国制度的混合体。《国家公务员法》在多方面搬用了美国制,它的主要内容是:把文官分成“政务官”(特别公职人员)和“事务官”(一般公职人员)两种,后者实行公开考试,择优录用;建立人事院,全面负责公务员工作;在公务员中实行“职阶制”,以此为标准,决定公务员的工资待遇,并规定报考官职16种,职阶制类似于美国的官位分类;在公务员中推行“功绩制”,以此作为晋升和加薪的依据;主要由名牌大学毕业生担任高级官员。另外,日本政府颁布了一系列关于公务员的考试、任免、职阶、报酬、退休奖惩等方面的法令,巩固和加强了资产阶级的统治,并为许多国家所借鉴。

国家公务员制度是西方国家政党制度的直接产物:政党轮流执政的结果,造成政府所有工作人员“与政党共进退”,使政府工作经常处于一种不稳定的状态,因此,有必要建立起一支独立于党派之争的稳定的业务类公务员队伍。由于西方国家公务员制度的产生有其相似的经济、政治、文化背景,并且各国相互吸收和效仿,因此,各国公务员制度尽管有许多细微差别,但都具有以下共同特色,体现了现代西方宪政的理念和行政管理的法治要求。

1. 实行分类管理 西方国家公务员制度普遍实行“两官分途”,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,同时其管理也不受政党干预。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”,“不得发表政治言论,表明自己的政治观点,不得发表批评政府的政策和措施的意见”等。美国在1883年施行的文官制