

● 公务员系列丛书

# 公务员与公务员系统

● 人事部高级公务员管理司

组织编写



辽宁人民出版社

ISBN 7-205-1266-X/D·233

定 价：2.86元

# 公务员与公务员系统

薛恩华 王 璞 苏衍坤 著  
宋喜文 林卫国

辽宁人民出版社

1989年·沈阳

**公务员与公务员系统**

Gongwuyan Yu Gougwuyuan Xitong

薛恩华 宋喜文 王璞 苏衍坤 林卫国 著

---

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市南京街6段1里2号)

沈阳市第二印刷厂印刷

---

字数：121,000 开本：787×1092<sup>1</sup>/<sub>32</sub> 印张：6

印数：1—3,210

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

---

责任编辑：王志华 尹冬 版式设计：赵耀今

封面设计：刘 璇 责任校对：唐 扬

---

ISBN 7-205-1266-X/D·233

定价：2.86元

《公务员系列丛书》顾问

孙维本 金树仁 李泽民

《公务员系列丛书》编委会

(以姓氏笔画为序)

王小夫 王述纯 陈启光 林 相

周立伯 金恩泽 范鹏绪 费英久

贾云江 彭发祥 薛恩华 蒋 棋

主 编 周立伯 薛恩华 彭发祥

副 编 王晓晋 李述笑 薛传模

## 前 言

党的十三大在阐述我国进行政治体制改革的原则中，提出了关于实行国家公务员制度的总体设想。为此在两年前我们曾组织编写了一本《公务员手册》。这本书出版后，收到了较好的反映。同时，也收到了一些热心读者提出的更高要求，希望能更系统、更全面、更充实地了解有关公务员制度的知识。为了适应形势的发展，也为了更好地满足广大读者的需要，推进公务员制度的实施，我们又重新组织专家、学者编写了这套《公务员系列丛书》。

本丛书共有六种，即《公务员与公务员系统》、《公务员制度的过去与现在》、《公务员与行政法》、《公务员与机关行政》、《公务员入门》、《怎样做一个公务员》。其中《公务员与公务员系统》是把公务员制度作为一个科学、完整的系统工程，从总体上探讨了该系统及其内部各个环节的性质、职能、关系和运行机制。《公务员制度的过去与现在》则介绍了公务员制度产生的历史背景和发展变化的沿革过程。其他几本书中，我们从行政法、机关行政等一些公务员最经常、最普遍，同时也是最重要的侧面，分别进行了考察和论证，力求完整、系统地向读者勾画出清晰而又具体的知识轮廓。《公务员入门》、《怎样做一个公务员》则从每个公务员自身的角度去考察，为什么和怎么样来提高自己素质，加强个人修养与更好地掌握工作技能的途径、方法。

本丛书的编写原则主要是根据党在社会主义初级阶段的理论方针，并结合我国国情，从提高我国行政管理系统的总体效益，提高干部队伍素质的角度，来宣传和普及公务员制度的知识。在本丛书各书之间，我们考虑到知识的系统性和结构的科学性，在每本书的编写中，力求准确、生动、自成体系。

公务员制度对于我国的行政管理是一个新事物，也是一个新的建设，对于我们来说，也缺乏必要的理论准备和实际工作的经验，加上由于水平和知识的限制，在编写中难免存在一些不足以至偏差，在此我们衷心地希望广大读者和从事这方面实际工作的同志，提出宝贵的意见。

**《公务员系列丛书》编委会**

1989年5月5日

# 目 录

前 言	1
第一章 总论	1
第一节 公务员与公务员系统	1
公务员	1
公务员系统	7
第二节 公务员系统存在的环境——政府系统	9
政府和政府系统的概念	9
政府系统的机构及其分类	10
政府系统的职权及与其它系统的关系	17
政府系统的运行机制	20
政府系统的组织模式	21
第二章 公务员系统的形成	26
第一节 西方公务员系统的形成	26
西方公务员系统形成的背景及条件	26
西方公务员系统形成的过程	29
第二节 我国公务员系统的形成	34
新中国人事制度沿革与公务员制度的提出	34
我国公务员系统形成的基础	39
建立和完善我国的公务员系统	44
第三章 公务员系统的结构	48
第一节 公务员系统结构的含义和框架	48



公务员系统结构的含义	48
公务员系统结构的框架	49
<b>第二节 政务类与业务类</b>	49
政务类与业务类的划分规则	49
政务类与业务类的组合模式	50
<b>第三节 业务类公务员的职位分类</b>	51
职位分类的概念	51
职位分类的结构因素和结构方式	52
职位分类的功能	54
职位分类的原则和方法	56
职位分类的局限性	65
<b>第四章 公务员系统的任用机制</b>	68
<b>第一节 任用机制及其功用</b>	68
任用机制的含义	68
任用机制的作用	69
公务员任用的基本原则和程序	69
<b>第二节 任用的几种主要方式——调任、转任、     职位轮换</b>	72
调任	72
转任	76
职位轮换	79
<b>第三节 任用的制约措施——回避</b>	80
回避的含义及意义	80
我国历史上的回避制度	81
国外公务员的回避制度	82
我国公务员回避制度的主要内容	83

<b>第五章 公务员系统的激励机制</b> .....	84
<b>第一节 激励机制与激励方式</b> .....	84
激励机制 .....	84
激励方式 .....	85
<b>第二节 激励的基础——考核</b> .....	86
考核的含义和意义 .....	86
考核的原则 .....	87
考核的内容 .....	89
考核的方法 .....	91
考核的程序和组织 .....	93
<b>第三节 激励的主要手段——奖励</b> .....	94
奖励的含义和实质 .....	94
奖励的种类和条件 .....	94
奖励的方法和程序 .....	96
奖励的审批权限 .....	96
<b>第四节 激励的重要手段——晋升</b> .....	97
晋升的含义和作用 .....	97
晋升的种类和方式 .....	98
晋升的条件和程序 .....	99
<b>第六章 公务员系统的保障机制</b> .....	102
<b>第一节 保障机制及其内容</b> .....	102
保障机制的含义 .....	102
保障机制的主要内容 .....	102
<b>第二节 国外公务员系统的保障机制</b> .....	104
<b>第三节 生活保障的主体——工资</b> .....	105

工资的一般原理·····	105
公务员工资的含义和原则·····	109
公务员工资制度·····	112
<b>第四节 日常生活保障——福利</b> ·····	112
公务员福利的主要内容·····	112
西方公务员的福利制度·····	113
我国公务员的福利·····	114
<b>第五节 权利保障——申诉、控告</b> ·····	114
公务员申诉、控告的含义·····	114
公务员申诉、控告制度的意义·····	115
公务员申诉、控告制度的基本内容·····	116
<b>第七章 公务员系统的监控机制</b> ·····	118
<b>第一节 监控机制的概观</b> ·····	118
监控的含义及功用·····	118
监控的网络和方式·····	119
<b>第二节 外律监控——系统外部监督</b> ·····	120
权力机关监督·····	120
司法机关监督·····	121
行政监督·····	122
党组织监督·····	124
社会监督·····	125
<b>第三节 内律监控——惩处</b> ·····	126
惩处的含义和作用·····	126
惩处的种类和条件·····	128
惩处的程序和审批权限·····	129
惩处的准则和时限·····	129

惩戒的解除·····	129
<b>第八章 公务员系统的更新机制</b> ·····	<b>131</b>
第一节 更新机制及其功用·····	131
第二节 知识更新的主要手段——培训·····	133
培训的方针和意义·····	134
培训的原则和种类·····	135
培训的内容与方式·····	139
第三节 人员更新的输入渠道——考试录用·····	140
考试录用及其作用·····	140
考试录用的基本原则和适用范围·····	142
考试录用的基本方法·····	144
考试录用机构·····	147
第四节 人员更新的主要输出渠道——退休退职·····	148
退休退职的概念·····	148
退休退职的意义和作用·····	149
退休退职的方式与条件·····	150
退休退职金的来源·····	152
退休退职待遇·····	153
退休退职制度的特点·····	153
第五节 人员更新的辅助输出渠道——辞职辞退·····	154
辞职辞退的概念·····	154
辞职辞退的作用·····	156
辞职辞退的条件和程序·····	157
<b>第九章 公务员系统的管理机构</b> ·····	<b>160</b>
第一节 公务员系统管理机构的地位和作用·····	160

公务员管理机构的地位·····	160
公务员管理机构的作用·····	161
第二节 公务员系统管理机构的体制·····	163
部外制·····	163
部内制·····	164
折衷制·····	166
第三节 我国中央公务员管理机构·····	168
人事部的主要职能·····	168
人事部内部职能机构的设置与职责·····	169
第四节 政府部委和地方的公务员管理机构·····	173
政府部委的人事管理机构·····	173
地方政府的人事机构·····	175

## 第一章

# 总 论

## 第一节 公务员与公务员系统

### 公务员

公务员一词，是从英文Civil Servant(单指)或Civil Ser—vice (群体总称)翻译过来的。也有译作“文官”或“文职公务人员”的。在法语中当作Fonctionnaire, 确译为“公务员”。在我国的东邻—日本，二次大战前称“文官”，二次大战后称“公务员”。综合世界各国公务员的含义，有广义和狭义两种。广义的公务员概念，是指所有与行使公共权力联系在一起的国家机关工作人员和国有企业、事业单位的工作人员。如：日本的公务员分为“国家公务员”和“地方公务员”两大类，两类中又都有“特别职”和“一般职”的区分，范围既包括了中央和地方立法机关、司法机关、行政机关的工作人员，也包括了在国有企业、事业单位供职的工作人员。法国的公务员分为适用公务员法和不适用公务员法的两大类，也包括了国家机关所有人员和军事人员、工商性质的国家管理部门与公益机构的人员。狭义的公务员是指政府机关中除经选举或政治任命产生的政务类人员（首

相、大臣、国务大臣、政务次官、政治秘书等)以外的事务类人员。如:英国的“文官”或称“事务官”、美国的“职业文官”、联邦德国的“一般职位”公务员、法国的适用公务员法的“公务员”、日本的“一般职公务员”等。通常所说的公务员,是指狭义的公务员概念。我国的公务员,是指国家行政机关的工作人员。具体分为两大类,一类称“政务类公务员”,一类称“业务类公务员”。“政务类公务员”是指根据宪法和各级人民政府组织法的规定,由人民代表大会选举产生和人大常委会决定任命的政府组成人员。其范围大体包括:国务院(即中央人民政府)的总理,副总理,各部部长,各委员会主任,审计长,秘书长;地方各级政府的省长,直辖市市长,自治区主席,副省长,直辖市副市长,自治区副主席;市长、副市长;县长、副县长及各级政府职能部门的行政首长。“业务类公务员”是指中央和地方国家行政机关中除政务类公务员外的在编工作人员。

公务员一般需经公开考试、择优录用。公务员的基本职责是为国家通过的法案、政令实施服务,具体处理国家行政事务和业务。公务员的权利和待遇受国家法律的保护,义务和行为受国家法律的制约。

公务员作为特定含义的公职人员阶层,最早见于英国。它的孕育可以追溯到14世纪英国文职官员阶层出现时期,此后,随着英国官员制度的不断变革,在19世纪70年代,以英国的政务官与事务官相区分和通过考试择优录用事务官为主要标志;产生了现代意义的公务员。受英国的影响,19世纪中晚期以后,西方其它国家也相继产生了公务员。

在公务员产生的同时,也产生了公务员的权利和义务。

权利在法律用语上是指公民依法享有的权力和利益,指

法律对法律关系主体能够作出或者不作出一定行为，以及要求他人相应作出或不作出一定行为的许可与保障。权利由法律确认、设定，并被法律所保护。当权利受到侵害时，国家应依法施用强制手段予以恢复，或使享有权利者得到相应补偿。离开法律的确认和保护，便没有所谓法律权利的存在。国家公务员的权利，亦指公务员依“公务员法”（或国家公务员条例）所享有的权力和利益。它是国家公务员依法行使国家行政权力、执行国家公务的必备条件。

实行公务员制度的国家，都对公务员的权利作出明确规定。西方国家对公务员权利的规定可归纳为两个方面，即职业保障和权利保障。

1. 职业保障。（1）在公务员任用上贯彻“无过失长期任职”原则。美国的《海赤法》规定：公务员非因犯法或妨害工作效率不被免职。是说，公务员一经择优录用，除犯有错误外不得无故解任，而是终身任职（正常退休除外），保持公务员个人地位的稳定和职业上的常任性。（2）坚持依法惩处公务员，防止因政治的、个人的或其它原因影响公务员的任命。（3）限制惩处公务员。公务员有权对所受惩处提出申诉，请求行政救济。（4）公务员享有不承担其它义务的豁免。（5）保证公务员正常履行职务。西方各国规定：公务员在执行或要执行公务时，倘由此遭到任何性质的威胁、欺侮、攻击、辱骂或诽谤，政府或有关公共团体有义务对他们加以庇护，保护其人身安全和正常执行公务，负责弥补由此而遭到的损失。政府应追究肇事者的刑事、民事责任。

2. 权利保障。（1）信仰自由，包括个人的哲学信仰、宗教信仰和政治信仰。（2）言论自由。但是有限制



的，英国规定，公务员不能公开发表政治见解。法国规定，公务员在工作期间无权发表个人的主张，而不论这些意见是否有利于现政府。工作之余行使言论自由时，还要遵守“克制保留义务”。（3）结社自由。是指公务员成立自己独立工会的权利，包括组织权、谈判权和罢工权三项内容。（4）职业、职务权。任何人一经公务员竞争考试被择优录用，即可进入公务员系统长期任职，禁止在公务员任命上的指令性任命。（5）报酬权。公务员完成公务后，有权获得薪金和各种形式的报酬。其报酬根据职务和工作责任付给，任何人不得刁难、克扣。（6）晋升权。公务员进入公务员系统后，有按其服务成绩或服务年限获得职级晋升和加薪的权利。（7）教育培训权。为提高公务员的一般教育程度和不断地对其进行知识更新，公务员有权要求进行教育进修和接受培训。对此，政府应提供时间上的补偿和经济上的援助。

我国对公务员的权利也在公务员条例中作了规定：（1）获得履行职责所应有的权力和工作条件；（2）领取法定工资报酬，享受法定保险福利待遇；（3）参加政治理论、业务技术和科学文化学习；（4）对任何机关和任何领导人提出批评和建议；（5）非因法定事由和非经法定程序不被免职、辞退或处罚；（6）依法提出申诉和控告；（7）依据公务员条例规定辞职；（8）宪法和法律规定的其他权利。如辞职、兼职、申诉、免受侮辱诽谤、免受打击报复、要求补偿、要求定期取消处分等。其中（3）中的参加政治理论学习是别的国家公务员权利中所没有的，其中（4）也是如此。但权利与义务有不可分割的联系，没有权利就无所谓义务，没有义务也就不会有权利。

义务即依法应尽的责任。是指法律规定的对法律关系主