

公务员制度

理论与实践

GONGWUYUAN ZHIDU LILUN YU SHIJIAN

■ 刘 栋 编著



中国大地出版社

公务员制度理论与实践

刘 栋 编著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度理论与实践/刘栋编著. —北京:中国大地出版社,2008.1

ISBN 978 - 7 - 80246 - 065 - 2

I. 公… II. 刘… III. 公务员制度—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 005374 号

责任编辑: 祝 方 陈维平

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm ¹/₃₂

印 张: 7

字 数: 180 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 065 - 2/D · 62

定 价: 25.00 元

序

《公务员制度理论与实践》一书比较系统地论述了我国公务员考试录用制度的发展历程、基本内容，并对其进行了系统的概括和深入的分析，对公务员考试录用制度的特色提出了独到的见解。同时，对如何提高考试录用中的公平与效率、科学性与公开性进行了论述，提出的一些问题很值得我们思考，对于进一步完善公务员考试录用制度有一定的参考意义。

此外，该书还着重论述了如何完善准入机制、考评机制、管理机制与监督机制，系统地提出了创新和完善我国公务员考试录用制度的对策，这些对策和建议对于解决当前公务员考试录用制度中存在的问题有一定的促进作用。最为突出的是，该书创造性地提出了分级分类考试的设想，富有改革与创新精神，对于解决目前我国单一的考试思路和考试模式具有非常重要的借鉴意义。

该书还结合公务员制度改革的实例，对如何完善考评机制、增强考试录用工作的公正性、革除考试中的诸多弊端、完善监督与管理机制，提出了不少有价值的

建议。

该书作者曾留学、供职国外，尤其对英国的文官管理制度与英国文化具有较多的见识，视野比较开阔。因此，书中所论述的问题能给读者以启迪。

中国人事科学研究院

王通讯 吴 江

2007 年 5 月

目 录

第一部分 公务员考试录用制度

公务员考试录用制度概要	(3)
公务员考试制度的发展	(19)
公务员考试录用制度执行操作中的5个问题	(22)
创新和完善公务员考试录用制度的对策	(33)
我国学者关于公务员考试录用制度的研究	(45)
加强公务员考录 推进公务员制度	(55)
公务员考试录用中存在的问题与对策	(59)
在实践中创新和完善公务员考试录用机制	(65)
坚持高标准 严把公务员“入口”关	(69)

第二部分 公务员队伍建设

完善机制 依法管理 建设一支高素质专业化的公务员 队伍	(77)
加强对公务员的培训教育 切实提高党的执政能力	(82)
新时期公务员素质建设	(88)
加强培训基础建设 提高公务员培训质量	(93)
加强公务员培训 提升公务员能力	(97)
弘扬公务员精神 加强公务员队伍能力建设	(105)
积极推行公务员制度 建设廉洁高效的公务员队伍	(112)

创新人才开发机制 建设高素质人才队伍	(116)
创优人才环境 创新人才机制 为经济社会发展提供 有力的人才支撑	(122)

第三部分 公务员制度建设

我国公务员制度的特色	(131)
积极推行公务员制度 加强公务员队伍管理	(138)
完善公务员机制 提高政府工作效率	(145)
建立和完善公务员退出机制	(153)
公务员考核制度的探讨	(159)
认真把握《公务员法》的制度创新点 实现公务员规范 管理	(163)

第四部分 公务员管理

B市贯彻《公务员法》实施工作方案	(171)
B市公务员登记实施办法	(177)
B市公务员登记进展情况及存在的主要问题	(182)
B市完善制度 调整结构 提高素质 改善服务 选拔一批优秀公务员的实施方案	(185)
B市面向社会招考录用公务员实施办法	(187)
B市面向全额拨款事业单位招考录用公务员实施 办法	(192)
B市建立公务员制度 加强公务员管理	(197)
后 记	(207)

第一部分

公务员考试录用制度

公务员考试录用制度概要

一、公务员考试录用制度的产生及发展

根据《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),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。因此,依照《公务员法》规定,界定是否属于公务员的条件主要有三个:一是依法履行公职,即从事公务活动的人员,他们不是为自己工作,也不是为某个私人的企业或者组织工作或者服务。二是纳入国家行政编制。仅以履行公职为标准,还不能作出明确的界定。如有一些国家事业单位里的工作人员,他们从事的也是公务活动,但并未纳入国家的行政编制序列,因而不能认定为公务员。公务员必须是纳入国家的行政编制序列的履行公职的人员。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员,但并不是所有财政供养的人员都是公务员。财政供养人如公立学校的老师、科研院所的科研人员等,虽然由国家负担其工资福利,但不属于公务员,因为其不具备另外两个条件。当前,我国公务员主要包括七大类:行政机关的工作人员、党的机关、人大、政协、审判

机关、检察机关以及民主党派机关的工作人员。选拔录用公务员是国家公务员制度中“入口”环节的重要组成部分,其主要任务就在于要把符合条件的优秀人才选拔录用到国家公务员队伍当中来。下面就公务员考试录用制度的沿革和机制,从中国古代到当代以及中西方进行比较研究。

(一) 公务员考试录用制度的历史渊源——古代科举制

所谓“科举”,就是开科考试、分科举士之意,即通过分门别类的考试,以考试成绩的优劣为标准来选拔和任用官吏。

中国古代科举考试制度渊源于秦、汉时期的“考试”和“策试”,正式形成于隋、唐时期,终止于20世纪初的1905年,延续了1300年。唐朝时期的科举制分为常科和制科两类。常科是由礼部组织的、每年定期举行的考试,其考试科目很多,包括“秀才”、“明经”、“俊士”、“进士”、“明法”等十几种。明清时期的科举考试大体上分为四级,即童试、乡试、会试、殿试。童试是科举考试的初级层次,应考者须先经过童试取得生员资格,然后才能参加乡试。乡试是省级层次的科举考试,每3年举行一次。通过乡试者即成为举人,同时获得参加会试的资格。会试是中央一级的考试,由礼部主持考试,一般也是每3年举行一次。通过会试的考试者被称为贡士,并取得参加殿试的资格。殿试于会试发榜后不久在皇宫举行,由皇帝亲自考查。按成绩分为三级,总称进士。一甲前三名个别被称为状元、榜眼、探花。

科举考试制度终究是封建社会的产物,它存在着许多弊端,其所谓选贤任能的作用也必然受到当时历史条件的限制。特别是明、清两代的科举考试,将内容严格限制在“四书”、“五经”范围之内,并且规定了严格的“八股文”文体,更是严重地束缚了考生思想,脱离了社会实际,扼杀了考生的独立思考能力和创新意识。

科举考试虽在清朝末年走向衰落,但它所体现出的公开、平等、择优和竞争的原则和机制,却对西方国家产生了深远的影响。

1583年,葡萄牙修道士胡安·冈萨雷斯·德万多萨出版了《伟大的中国》一书,引起了欧洲人士对中国科举制度的极大兴趣和关注,1570~1870年间,英国出版的介绍中国科举制的书籍多达70余种。西方国家有关专家学者认为,欧美的文官制度是受中国科举制的影响而形成的。

(二) 公务员考试录用制度的域外经验借鉴——近现代西方公务员考任制

考任制度在德国实行较早。德国早在18世纪初威廉一世时期,在官吏任用上就曾采用过考试方法。当时主要适用于法官、书记官等特殊职务。在腓特烈大帝时,考试又扩展到所有进入政府工作的大学生。这些人必须经国家考试合格后,才能授予官职。

现代意义上的公务员考任制度始于英国。在19世纪中叶,伴随现代公务员制度的建立,公务员考任制度相应建立。英国公务员考任制度的建立,始于东印度公司的人事制度改革。1853年,东印度公司的特许状期满,向议会请求继续任用时,议会即向该公司提出了改进人事任用制度的条件。为此,议会委派了麦考莱三人委员会,对东印度公司的人事管理制度进行调查。之后,三人委员会提出了改革东印度公司人事制度的报告,建议以公开竞争考试方式选拔人才。与此同时,英国财政大臣格拉斯顿也派人就英国国内文官制度状况进行全面调查,并提出了改革意见。1854年,诺斯科特与杜威廉提出了《关于建立英国常任文官制度的报告》,该报告也被称为《诺斯科特——杜威廉报告》。在该报告中提出要借鉴东印度公司人事制度改革经验,凡初任人员都应按规定的年龄从学校毕业后,通过竞争考试,当表现出具有通才智力后才能被录用。1855年,英国内阁发布关于建立现代公务员制度的第一个枢密院令,决定成立不受党派干涉、独立主持考试的三人文官事务委员会,负责统一考试、选拔官员。1870年,英国政府又颁布了关于建立现代公务员制度的第二个枢密院令,规定凡未经考

试并未持有文官事务委员会及格证书者,一律不准担任事务官职务。从此公务员考任制度得以确立。英国公务员考任制度的建立对西方各国产生了很大影响。随着现代公务员制度在西方国家的普遍建立,公务员考任制度也相应得以普及。1883年美国国会通过了《文官制度法》,奠定了美国现行的文官制度的基础,也标志着实行公开考试录用的现代公务员制度的正式确立。法国的公务员制度起源于拿破仑时代,但是,直到第二次世界大战之后,法国才建立了现代国家公务员制度,有了统一的、普遍适用的公务员法规。日本的公务员制度是明治维新以后建立起来的。明治政府于1885年参照《普鲁士法典》颁布了《官吏纲要》,首次确立了日本的考试用人制度。

西方公务员考任制度的形成,深受其特定的历史环境的影响。当时正值资本主义上升阶段,资产阶级要求建立高效率的人事管理体制。公务员考任制的建立,奠定了与商品经济相适应的平等竞争地选拔人才的社会基础。同时应予以指出的是,西方公务员考试任用制度的建立,是同当时西方的学者们对中国科举制度中通过考试选拔任用官吏的优越性的大力宣传直接相关的。可以说,西方公务员考任制度的建立深受中国古代科举制度的影响。

由于历史环境与传统背景不同,各国的公务员考任制度都有自己的特色。

(1) 公务员考试类型。西方国家录用公务员考试,一般都根据报考职位和职级分成若干等级和类别进行,不同职类、职级,其考试方法、内容、报考人员资格等都不相同。英国的公务员考试分为行政级、执行级、办事员级和助理办事员级4个级别,行政级、执行级、办事员级的考试采取笔试和口试方式,但各自的考试科目不完全相同。德国的公务员考试分为高级、中级、初级、简单级四种。日本的公务员考试分为高、上、中三级。分类考试是指某些国家录用特定种类公务员的考试。例如,美国政府录用律师、牧师、医师

以及邮政局的公务员考试,同其他种类的公务员考试就有所不同,通常只进行面试,审查报考人的资历、学历或考核实际操作技能。

(2) 公务员考试内容。西方国家公务员考试的内容大致可以概括为4个方面:知识测验、智力测验、技能测验、心理测验。知识测验主要是考查应试者的文化水平和对各种基本知识的掌握程度。英国具有重视通才教育的传统,因而十分注重考查应试人的知识面。法国比较强调考试科目与公务员所担负工作的相关性,注重考用一致,其中A类公务员必试的科目有国家经济环境、经济政策、经济机制、政治结构、政治机构运转、国家法律制度及其运用等。智力测验主要考查应试人敏捷、机智的程度,其目的是发现更有发展前途的人才。美国芝加哥大学为政府设计了“基础性能力测验”,对应试者的空间能力、数目能力、观察能力、记忆能力、文字表达能力、语言关系能力、察觉速度能力、归纳能力等进行综合测验。技能测验主要考查应试者对知识、智力运用的程度和能力,从而反映出应试者处理实际问题的速度和质量。例如,法国A类公务员考试中的一项内容就是模拟作业,美国对低级公务员考试也有办公业务处理的内容。心理测验主要考查应试者的性情、意志、反应等个人心理素质,供录用时参考。美国公务员考试中就有一种名为“人格分析”的测验,在心理学家参与、指导下进行。

(3) 录用公务员的标准。英国的公务员考试制度形成的时间较长,体系比较完备,在考试的标准上侧重于正规的综合基础教育和训练,而对专门的技能和实际经验注意不够。美国则侧重于“专才”标准,在考试内容上侧重于专业性、实用性科目,公开竞争考试录用官员的数目较大,公务员一经录用,晋升标准主要看其实际能力和工作实绩。法国在考试标准上也比较重视专门的技能和实际经验的训练,强调专才。德国则强调通专并用,兼收并蓄,灵活性较强。

随着时代的发展,各国公务员的考试制度也在不断地改革。例如,目前英国政府就在改革公务员考试制度。英国政府正在进

行下放公务员考录管理权限,简化录用手续,也特别注意考试录用的统一性等方面的探索。然而公务员录用原则、程序、规则的制定权由文官专员办公室统一行使,而不是下放给政府的具体部门。文官专员办公室负责考录的公正性、平等性,为了保证政府部门和执行机构录用的公正性和合法性,文官专员还可以作为面试委员会主席直接参与到录用考试的过程中,高级文官的录用权在文官专员办公室,并不下放。

纵观各国考录制度的变迁,我们会发现这项制度经历了由方法、范围到管理等技术性层面不断改进,而基本精神始终如一的有趣现象。也就是说,100多年来,公务员考录制度的变革是个动与静相伴,变与不变相结合的过程,是变革与延续的统一体。

(三) 公务员考试录用制度的确立与发展

公务员考试录用制度作为公务员制度的重要组成部分,是在一定社会政治、经济制度的基础上建立的,同时受到社会政治、经济条件的制约。

新中国建立到改革开放之前,中国录用机关工作人员主要实行由国家统一分配大中专毕业生和接收军队转业官员,同时也有计划地从社会吸收部分人员。这些做法与当时高度集权的行政管理体制相吻合。

改革开放之后,在干部人事制度改革进程中,中国公务员考试录用制度逐步确立并发展。大致看来,中国公务员考试录用制度的建立和实施主要经历了以下几个阶段:

1. 改革探索阶段(1982~1992年)

1982年,原劳动人事部制定颁布的《吸收录用干部问题的若干规定》,首次提出了考试录用的要求。1987年,中国共产党第十三次全国代表大会提出了要建立国家公务员制度,强调“凡进入业务类公务员队伍”应当通过法定考试,公开竞争。1989年,考试录用工作在两个方面取得开拓性进展:一是人事部与国务院下属

的6个部局共同组织了国家公务员考试录用试点工作,为全面推行国家公务员制度探索经验;二是人事部与中共中央组织部联合发出《国家行政机关补充工作人员实行考试办法的通知》,在中央和省级人民政府的公务人员录用工作中普遍开展考试工作,为公务员制度的建立奠定了基础。

2. 公务员考试录用制度的确立与发展阶段(1993年至今)

1993年《国家公务员暂行条例》颁布,开始实施公务员制度,公务员考试录用制度得以正式确立。1994年,人事部印发了《国家公务员录用暂行规定》。1994年7月,中央国家机关面向社会举行首届公开招收公务员考试,向社会表明国家公务员考试录用制度已正式进入实践、推行阶段,1994年辽宁省率先拉开了省直机关公务员考试的帷幕。10余年来,中国已有数百万公民报考公务员,其中有70多万人被录用,在全社会初步形成了公平竞争的机制。国家人事部的统计信息表明,截至2004年,中国各级政府共有公务员498万名。从1994~2005年,中央国家行政机关及垂直管理系统连续面向社会公开招考,共录用公务员45273人,有116.9万人报名。截至2005年,全国31个省(区、市)共考试录用公务员87万人,有488万人报名。国务院所属部门补充主任科员以下非领导职务公务员,全面实行考试录用。全国31个省(区、市)也全部进行了省级机关公务员的录用考试。辽宁、吉林等大部分地区举行了省、地、市、乡4级联考。重庆、广东、上海、海南等地打破身份和地域界限,面向全国招考公务员。在1994~2004年间录用的70多万名公务员中,从国有企事业单位录用的有10多万人,从非国有单位录用的有4万多人,从待业人员中录用的有近1万人,从农民中录用的有5000多人。1995年开始,每年中央国家机关从应届大学毕业生中考试录用5000人左右。从1999年开始,海关、边检等12个系统参加了中央国家机关统一招考。2000年,人事部会同公安部推进地方公安机关录用人民警察实行省级

统考。2003年,人事部和司法部明确司法行政机关监狱劳教人民警察实行省级统考。根据国务院的统一部署,实施了税务、工商、质检、煤矿安全生产监督、民航等系统的公务员考录工作。考试录用制度的推行,坚持德才兼备的标准,确保了新录用公务员的政治和业务水平,明显改善了公务员队伍结构。据统计,具有大专以上学历的公务员,1993年占公务员队伍总数的35%,2003年达到76%;截至2003年,年龄在40岁以下的公务员占到公务员队伍总数的60%。^①在2008年国家公务员招考的报名中,最热门的岗位供需比达1:3592,在报考者中,大学应届毕业生占了相当一部分,其竞争激烈程度远远超过了一年一度的高考和研究生考试。^②

2006年1月1日,《公务员法》生效实施,这标志着公务员制度规定的法律化。该法共18章,107条,实体和程序相结合,操作性强,进一步完善了公务员考试录用制度,并且以法律的形式将考录制度确立下来。

(四) 公务员考试录用制度的特色

从当前我国公务员考试录用的机制来看,主要有以下几个特色:

1. 坚持中国共产党的领导是中国公务员考录制度的首要要求

在我国,中国共产党是执政党、公务员队伍是党和国家干部队伍的重要组成部分。公务员制度必须贯彻党的干部路线、方针、政策,坚持党管干部的原则,将党的干部路线方针政策体现在公务员制度之中,这也是我国公务员制度不同于强调所谓的“政治中立”的西方国家公务员制度的主要特点,是我国公务员

① 溪流.中国公务员制度.北京:清华大学出版社,2002

② 新华社2007年11月4日报道