

现代公务员制度概论

陶秉元 主编

青海人民出版社

现代公务员制度概论

陶秉元 主编

青海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

现代公务员制度概论/陶秉元主编. —西宁:青海人民出版社, 2007. 6
ISBN 978-7-225-02992-4

I. 现… II. 陶… III. 公务员制度—研究—青海省
IV. D674. 4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第 122560 号

现代公务员制度概论

陶秉元 主编

出 版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发 行 : 邮政编码 810001 电话 6143426 (总编室)
发行部: (0971) 6143516 6123221
印 刷: 青海雅丰彩色印刷有限责任公司
经 销: 新华书店
开 本: 720 mm × 960 mm 1/16
印 张: 26
字 数: 460 千
版 次: 2007 年 6 月第 1 版
印 次: 2007 年 6 月第 1 次印刷
印 数: 1-1 000
书 号: ISBN 978-7-225-02992-4
定 价: 38.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

序

陶秉元同志主编的这部教材是他多年教学工作的成果之一,凝聚着他的心血。就这部教材编写于《中华人民共和国公务员法》出台之后而言,又是一项与时俱进的成果,是对公务员法所作出的较为系统、全面的阐释,适用于教学的需要,也适用于广大干部阅读,特别是适用于少数民族地区的广大干部阅读。

根据马克斯·韦伯的看法,中国在先秦的时候就出现了“官僚制”,有了职业化的官僚队伍,可以说是类似于今天公务员的。但是,根据韦伯的研究,两汉以来,由于“家产制”的出现,作为职业化的官僚队伍也就不再存在了。就现代公务员制度而言,中国的建构稍感晚了一些,是在改革开放的过程中,我国才提出建立健全公务员制度的问题。与西方国家相比,晚了将近100年左右。晚了100年,意味着中国社会的发展没有得到职业化的公务员队伍的引导和支持,走了许多弯路。但是,晚也不完全是坏事,因为,有了西方国家近百年公务员制度建设的经验,我们可以站在更高的起点上,可以更加理性地认识公务员制度,更能根据实际需要去找准公务员制度建设的那些关键点,从而赋予中国公务员制度以更加科学和更具现代性的内涵。

我们知道,人们通常把英国的东印度公司看作是现代公务员制度的摇篮。创立于1600年的东印度公司,最初是一个商业贸易公司,后经1715年~1763年的英法战争而变成了“军事的和拥有领土的强权。”^①从此,英国统治者格外重视东印度公司的经营管理。18世纪末19世纪初,先后通过许多立法的和行政的措施,加强了对公司人员的管理,开始出现了考试任用的萌芽。不过,由于公司理事会有权指定应考者,加之重要的官职由国王任免,因此仍带有恩赐官职制的特点。1853年,东印度公司的特许状期满,向议会请求继续任用时,贵族们为了使自己的亲信获得公司职位而发生了激烈的斗争。为此,国会派马考莱等三人组成三人委员会,专门研究该公司的人事任用制。在调查研究的基础上,提出了一个改革公司人事制度

^① 《马克思恩格斯全集》第9卷,人民出版社,1961年版,第168页。

的报告,并获得议会通过。这就是后来英国考试任用制扩大到整个社会范围的最初启蒙。

到了19世纪中叶,英国已在工业革命的基础上率先进入了垄断阶段。此时,政府除传统的防务、税收、公共工程等职能外,还要承担卫生、济贫、教育、通信、贸易、农业、殖民地、制造业等广泛的职能。政府职能的扩大越来越要求政府管理的高效率。因此,在马考莱改革东印度公司的同时,英国政府也开始寻求对整个吏制的改革。1848年11月13日,英国财政部成立了以屈威廉为主任的备忘录起草委员会,内容之一就是,为了节省经费、确保高效率,对财政部的机构状况、功能配置及其运行机制进行调查。后来,调查的范围广泛涉及公务执行中的所有问题。1853年11月23日调查终结,并由诺斯科特和屈威廉二人执笔撰写了名为《常任公务员制度的构成》的报告,即著名的《诺斯科特-屈威廉报告》。主要内容有:第一,废除官职恩赐制和政党分肥制,实行公开竞争考试制。第二,行政事务分为决策类和执行类,根据不同的事务类型采取不同的考试法。第三,对决策公务员的考试,主要考察其一般知识的基本掌握,而不实行专门技能的考试。第四,为了使任用手续更加简单有效,报告还提出了几项原则,其中包括:(1)所有的考试由专门委员会举行;(2)定期举行考试;(3)允许考试合格者依据成绩的高低选择就职单位;(4)合格者任职前需有见习期等。

这个报告于1854年2月提交国会讨论时,被处于多数的保守势力所否决。但克里米亚战争一开始,即暴露出传统吏制的种种弊端。战争期间,由于英国政府管理的混乱和低效率,给军队造成很大伤亡。陆军部的官员既庸碌无能又玩忽职守,因药品、粮食未及时运往前线而使士兵死亡不计其数,国内舆论哗然。在这种情况下,英国政府不得不颁布了吏制改革的第一个正式法令即《关于录用王国政府文官的枢密院令》,其主要内容有:第一,设立中央文官事务委员会,负责考试事务。第二,文官事务委员会审查应考者的年龄、身体、品德、能力。第三,文官任命以文官事务委员会发给的证明书为据。但这一改革并未采用公开竞争的考试方法。

1868年,自由党在选举中获胜,结果由格莱斯顿组成内阁。在他任内,除外务部和内务部外,各部都实行了公开竞争考试任用制。因此,于1870年7月4日颁布了吏制改革的第二个枢密院令,内容包括:第一,实行公务员的考试任用制。第二,公务员划分为高低两级。第三,扩大财政部的人事行政管理权。第四,对已持有文官事务委员会颁发的任用证明书及由各部大臣推荐的任命者,不适用考试。第五,列举适用考试制的对象和范围,等等。至此,英国公务员制度基本上得以建立。

至第一次世界大战结束,各主要资本主义国家大体完成了公务员制度的建立。今天,可以说绝大多数国家都建立起了自己的公务员制度,不管这些国家的文化传承上、在制度上、在意识形态上有着多么大的差别,但在选择公务员制度方面,有着惊人的相似表现。所以,公务员制度是一种普适性很强的制度。但是,在人们更多地关注公务员制度的普适性的时候,我们需要就公务员制度在各国的表现差异问题而提醒人们注意。也就是说,当中国开始提出建立公务员制度的问题时,如何建立起一个从适应中国实际的有中国特色的公务员制度就是一个必须思考的问题。毫无疑问,公务员制度普适性的一面是人类制度文明的积极成就,可是,如果不顾自己的特殊的国情而把西方公务员制度完整地搬过来的话,也是不可取的,即使这一制度在理论上是完美的,但在实际中是很难发挥作用的。所以,在中国建立公务员制度的问题上,最为重要的是一个如何根据中国实际对它加以再造的问题。围绕这一问题,中国学术界和政府实践工作作出了十多年的积极探索。

1978年,党的十一届三中全会提出了全党工作重点转移,逻辑地导向了对传统的干部人事制度加以改革的要求,1993年8月19日,《国家公务员暂行条例》的正式颁布就是这一要求得以初步实现的标志,直到《公务员法》的正式颁布,前后历时15年,表明我国在公务员制度建设方面所作出的探索结出了成熟的果实。回顾这段历史,可以看到,大致经历了三个阶段。

第一个阶段:从1978年到1987年,是准备阶段。十一届三中全会后,我国经济体制改革的深入发展,提出了改革旧的干部人事制度的要求。1980年8月,中共中央政治局开会讨论党和国家领导制度的改革问题,邓小平同志在会上对改革我国的干部人事制度问题作了较充分地阐述。他提出:“改革党和国家领导制度及其他制度,是为了充分发挥社会主义制度的优越性,加速现代化建设事业的发展。”^①在组织上,应当“自觉地更新各级党政领导机关,逐步实现领导人员的年轻化、专业化”^②,“要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”^③。他还强调,干部人事制度的改革,关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,并要求对各级各类干部职务的任期,以及离休、退休要按不同的情况做出明确的规定。1984年,中共中央组织部与原劳动人事部组织专家和人事干部起草《国家工作人员法》,后改为《国家行政机关工作人员条例》。这些都为党的十三大提

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年版,第322页

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年版,第323页

③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年版,第326页

出在我国建立和推行国家公务员制度做了理论和实践上的准备。

第二个阶段:从1987年到1992年,是试点阶段。1987年在筹备党的十三大过程中,中共中央决定将《国家行政机关工作人员条例》修改为《国家公务员暂行条例》,并在当年召开的党的十三大会议上正式确定,在我国建立和推行国家公务员制度,随后在全国七届人大一次会议上决定,抓紧和逐步实施公务员制度,尽快制定《国家公务员条例》,制定《公务员法》。为在组织上保证这些任务的实施,七届人大一次会议还决定组建人事部,以承担公务员制度的推行和《国家公务员暂行条例》的修改任务。为了检验《国家公务员暂行条例》的可行性,为在全国推行公务员制度积累经验,从1989年开始,首先在国务院审计署、海关总署、统计局、环保局、建材局、税务局等六个部门进行试点,1990年试点又扩大到哈尔滨和深圳两市,1992年以后又在全国22个省市进行了试点工作。试点工作证明,公务员制度符合我国国情,这一制度的推行,对于实现对政府行政管理人员的科学管理、严格要求、转变作风、提高工作效率和促进经济建设、加快改革开放事业都是有积极成效的。

第三个阶段:始于1992年,是全面推行阶段。党的十四大提出“尽快推行国家公务员制度”,八届全国人大一次会议也决定,“在完成机构改革的地区和部门实行公务员制度。”1993年4月24日国务院第二次常务会议讨论通过《国家公务员暂行条例》。李鹏总理于1993年8月14日签发了《中华人民共和国国务院令》第125号,8月19日正式发布该条例,并决定我国国家公务员制度自1993年10月1日起施行。《国家公务员暂行条例》的颁布,标志着有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立,从此,我国干部人事管理体制进入了一个新的阶段。此后,公务员制度建设稳步推进:凡进必考机制基本建立;激励机制开始运行;奖励制度发挥有效作用;竞争上岗制度逐步推开;轮岗、回避初见成效;“出口”初步畅通;培训开始步入轨道;廉政约束机制发挥作用;公务员权利有了保障。其间最重要的成果,当首推公务员管理法规体系初步形成。

2000年6月中央批准印发的《深化干部人事制度改革纲要》明确提出,要抓紧研究制定公务员法,逐步健全党政机关干部人事管理的法规体系。2002年11月,党的十六大提出:“改革和完善干部人事制度,健全公务员制度。”这对公务员法起草提出了新的要求。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了《中华人民共和国公务员法》。公务员法自2006年1月1日起施行。全国人民代表大会常务委员会1957年10月23日批准、国务院1957年10月26日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、1993年8月

14 日国务院公布的《国家公务员暂行条例》同时废止。

根据《中华人民共和国公务员法》的规定,我国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。按照这一规定,中国共产党机关和人大、政协、民主党派机关的工作人员都被纳入公务员的范围。此举有利于保持各类机关干部的整体一致性,有利于统一管理,有利于党政机关之间干部的交流使用。法官、检察官在纳入公务员范围的同时,根据其职务特点,另行设置法官、检察官职务,与法官法、检察官法相衔接。人民团体、群众团体的工作人员,鉴于其性质虽不同于国家机关工作人员,但管理上历来属于干部范畴,参照公务员法进行管理。

陶秉元同志的这部教材就是在《中华人民共和国公务员法》的基础上编写出来的,是对这部法律的基本内容的介绍和阐释。同时,在这部教材中,我们又不难看出,它包含了这十多年理论研究的成果。或者说,作者在努力运用公务员制度研究的理论成果去诠释“公务员法”,使学生以及广大读者学习公务员法的时候能够更为方便和准确地把握其精义。

值得特别指出的是,这部教材对《公务员法》中有关少数民族地区的公务员录用、考核、晋升等方面的条款给予了特别关注,并作出了进一步的阐发。这是非常积极的。我们知道,中国是一个大国,各地区之间的差异非常大,特别是少数民族自治地区,有着自身的诸多特殊性因素,虽然我们共有了一部统一的公务员法,但是,在不同的地区,执行起来必须充分考虑到其差异的方面。这部教材在这方面作出了有益的探讨,能够更多地根据少数民族地区的实际情况去对公务员法作出深度阐发,既不囿于《公务员法》的现有规定,又准确地反映和表达了《公务员法》的精神。这可以说是一项有着很大价值的研究成果,对于少数民族地区的公务员制度建设实践来说,也有着积极的参考价值。

张康之(教授、博士生导师)
于中国人民大学公共管理学院
2007 年 5 月

目 录

第一章 《公务员法》的颁布与实施	(1)
第一节 公务员的基本概念	(1)
第二节 《公务员法》颁布的历史背景	(4)
第三节 《公务员法》的特点及颁布实施的重大意义	(13)
第四节 我国公务员制度的基本原则、特点以及研究方法	(17)
第二章 公务员义务与权利	(23)
第一节 公务员义务与权利的基本概念	(23)
第二节 公务员义务的基本内容	(25)
第三节 公务员权利的基本内容	(30)
第四节 公务员的义务与权利的基本特点	(35)
第五节 国外公务员权利义务概述	(36)
第三章 职务与级别	(39)
第一节 公务员职位与级别分类概述	(39)
第二节 公务员职位分类制度的原则和基本内容	(46)
第三节 公务员级别分类制度的原则和基本内容	(50)
第四节 国外公务员职位级别制度概述	(54)
第四章 公务员录用	(59)
第一节 公务员录用概述	(59)
第二节 公务员录用的原则、条件与程序	(63)
第三节 少数民族公务员录用	(68)

第四节 国外公务员录用制度概述	(72)
第五章 公务员考核	(80)
第一节 公务员考核概述	(80)
第二节 公务员考核的原则、内容与方式方法	(85)
第三节 公务员考核的等次、标准和后续管理	(92)
第四节 公务员考核的程序及结果	(96)
第五节 国外公务员考核	(100)
第六章 公务员职务任免	(106)
第一节 职务任免概述	(106)
第二节 公务员任职	(109)
第三节 公务员免职	(118)
第四节 公务员任期、编制及兼职	(122)
第七章 公务员职务升降	(127)
第一节 职务升降概述	(127)
第二节 职务晋升	(133)
第三节 职务降低	(140)
第四节 少数民族公务员职务晋升	(144)
第五节 国外公务员职务升降制度	(151)
第八章 公务员奖励	(157)
第一节 奖励制度概述	(157)
第二节 公务员奖励制度的基本原则	(160)
第三节 公务员奖励的条件、种类和程序	(165)
第四节 国外公务员奖励制度	(171)
第九章 公务员纪律、惩戒与监督	(173)
第一节 公务员纪律制度	(173)
第二节 公务员惩戒制度	(180)

第三节 公务员监督制度·····	(185)
第四节 国外公务员纪律、惩戒与监督制度·····	(190)
第十章 公务员培训·····	(195)
第一节 公务员培训概述·····	(195)
第二节 公务员培训的组织和管理·····	(204)
第三节 出国培训·····	(208)
第四节 少数民族公务员培训制度·····	(212)
第五节 国外公务员培训制度·····	(214)
第十一章 公务员交流与回避·····	(220)
第一节 交流制度·····	(220)
第二节 回避制度·····	(228)
第三节 少数民族地区公务员交流与回避制度·····	(235)
第四节 国外公务员交流与回避制度·····	(239)
第十二章 公务员工资福利保险·····	(246)
第一节 公务员工资·····	(246)
第二节 公务员福利·····	(254)
第三节 公务员保险·····	(258)
第四节 民族地区和条件艰苦地区公务员工资保障机制·····	(262)
第五节 国外公务员保障机制·····	(266)
第十三章 公务员辞职与辞退·····	(269)
第一节 公务员辞职制度·····	(269)
第二节 公务员辞退制度·····	(277)
第三节 国外公务员辞职退制度·····	(285)
第十四章 公务员退休·····	(292)
第一节 公务员退休制度的概念和意义·····	(292)
第二节 公务员退休的种类、条件和审批·····	(295)

第三节	退休公务员待遇、安置及管理	(298)
第四节	民族地区和艰苦边远地区公务员退休	(303)
第五节	国外公务员退休制度	(305)
第十五章	公务员申诉与控告	(312)
第一节	公务员申诉、控告概述	(312)
第二节	公务员申诉、控告的基本内容	(319)
第三节	公务员申诉、控告制度的现状与发展	(328)
第四节	国外公务员申诉、控告制度	(332)
第十六章	公务员职位聘任	(337)
第一节	公务员职位聘任概述	(337)
第二节	公务员聘任合同管理	(343)
第三节	聘任制公务员人事争议解决机制	(348)
第四节	国外公务员聘任制度	(353)
第十七章	公务员法律责任	(359)
第一节	法律责任概述	(359)
第二节	公务员法律责任基本内容	(362)
第三节	公务员法律责任的完善	(371)
第十八章	各国公务员制度的改革和发展趋势	(379)
第一节	发达国家公务员制度的改革和发展趋势	(379)
第二节	发展中国家公务员制度理论与实践探讨	(395)
第三节	中国公务员制度的改革与完善	(397)

第一章 《公务员法》 的颁布与实施

《中华人民共和国公务员法》第二条规定,公务员指依法履行公职,纳入国家行政编制,由国家财政负担工资福利的工作人员。这一规定和1993年8月14日颁布的《国家公务员暂行条例》的相关界定有着一定的区别。

《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)已由十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2005年4月27日审议通过,并由胡锦涛主席签署第35号主席令予以公布,自2006年1月1日起施行。《公务员法》是我国干部人事管理的第一部总章程性法律,是干部人事制度改革的又一重大成果。《公务员法》的颁布实施,是我国社会主义民主与法制建设中的一件大事,是政治体制改革的重要内容。为了更好地学习和研究《公务员法》的精神和要义,我们编写了《现代公务员制度概论》,以便更好地了解 and 贯彻《公务员法》。

第一节 公务员的基本概念

一.《公务员法》关于公务员范围的新界定

(一)《公务员法》与《国家公务员暂行条例》中对公务员范围的不同界定

我国2005年4月27日审议通过的《公务员法》规定,国家公务员的基本含义应是依法履行公职,纳入国家行政编制,由国家财政负担工资福利的工作人员^①。这与《国家公务员暂行条例》(以下简称《公务员暂行条例》)中公务员范围的界定有着一定的区别。1993年8月14日颁布的《公务员暂行条例》对公务员的概念和范围是这样规定的,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,即各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。

《公务员暂行条例》中各级国家行政机关工作人员主要包括两方面:第一,依法

^① 厦塘:《〈公务员法〉十大“亮点”》,《〈公务员法〉解读》,2006年第一期。

由选举产生或由人大任命的各级政府组成人员;第二,各级国家行政机关中除工勤人员以外的其他非选举产生的工作人员。

在新制定的《公务员法》对公务员的界定中,不仅包括各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,而且包括各级党委机关、社会团体使用国家行政编制、由国家财政负担工资福利的机关,以及立法、审判、检察机关中除工勤人员以外的工作人员。这样,《公务员法》调整的公务员范围就明显地超越了暂行条例的范围。

按照《公务员法》的界定,列入我国公务员范围的机关工作人员大致是:第一,行政机关的工作人员;第二,人大机关的工作人员;第三,审判机关的工作人员;第四,检察机关的工作人员;第五,中国共产党机关的工作人员;第六,民主党派机关的工作人员;第七,政协机关的工作人员;第八,工、青、妇等群团机关的工作人员。

(二)各级党政机关中的工勤人员不属于公务员

各级机关中的工勤人员不列入公务员的范围,这是由其工作性质所决定的。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,对他们是按劳动法规进行管理的,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。

二. 公务员范围界定的主要类型

目前,由于政治制度和法律文化传统不同,世界各国并没有统一的公务员划分范围。按照从小到大、由窄到宽的排列顺序,可以将世界各国(地区)的公务员范围划分为以下四种类型。

第一种类型:公务员仅指国家行政机关中非选举产生和非政治任命的公职人员,即通常所说的业务类公务员,而不包括由选举产生或政治任命的政务类公务员。这种类型主要以英国为代表。受英国影响,公务员范围与其相类似的国家和地区有印度、巴基斯坦、澳大利亚、南非、加纳以及中国的香港特别行政区。实行多党制的英国,强调公务员政治中立、职务常任。在英国,公务员习惯上称为“文官”(civilservice),经过公开考试而择优录用,无过失就可以长期任职,不与内阁共进退。按照英国公务员法的相关规定,公务员既不包括选举和政治任命的议员、首相、总理、国务大臣、政务次官、专门委员会委员等政务官,也不包括法官、军人以及在企事业单位和地方自治机构工作的人员。

第二种类型:公务员是国家行政机关工作人员的统称,既包括业务类公务员,也包括政务类公务员。这种类型的典型代表主要有美国、德国、韩国等。以美国为

例,其公务员范围不仅包括总统、特种委员会成员、部长、副部长、部长助理以及独立机构的长官等政治任命的官员,而且还包括工勤人员在内的行政部门的所有工作人员。根据德国《联邦公务员法》^①第二条规定,国家公务员是指在国家政府部门及其下属机构、社团或被赋予公务权的机构中任职,从而形成公务关系或者服务关系的人员。凡是为联邦效劳的公务员,就是联邦的直接公务员;凡是为联邦直属的团体、机构或公法基金会效劳的公务员,就是间接的联邦公务员。

第三种类型:公务员包括中央和地方各级行政机关、立法机关、审判机关、检察机关以及公共事业机构(如学校、医院等)的工作人员。法国、摩洛哥、黎巴嫩等国家以及中国的台湾、澳门地区,均属于这种类型。需要指出的是,尽管法国将国家机关工作人员统称为公务员,但是只有一部分适用于公务员法管理。1983年7月13日制定的《法国公务员权利和义务总章程》第二条规定:“本法适用于如下人员:国家行政机关、各大区的行政机关、各省行政机关、各市镇行政机关(非军事的)公务员以及隶属于它们的公立公益机构,包括国家公务员以及地方政府的公务员,但是不包括议会中的国家公职人员,也不包括司法部门中的国家公职人员。在具有工业和商业特性的国家公共服务机构和公立公益机构中,本法只适用于担当国家公职的人员。”^②因此,可以将法国公务员分为两大类:一是适用于《公务员法》的公务员,如在中央和地方政府机关中从事行政事务管理的公职人员、教师、医务人员等;二是不适用于《公务员法》的公务员,如议会的工作人员、法院的法官以及军事人员等。

第四种类型:公务员不仅包括各级国家机关(行政、立法、司法)的公职人员,而且包括党的机关的工作人员。这种类型以中国和越南为代表。中国的公务员范围经历了由小到大的过程。《公务员暂行条例》第三条明确规定:“本条例适用于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。”这是对公务员概念和公务员法适用范围的法定解释。根据该条例,中国共产党机关、权力机关、审判机关、检察机关、群众团体、民主党派以及企事业单位的工作人员都不属于公务员范围。2006年1月1日施行的《中华人民共和国公务员法》第二条则将公务员范围重新界定为“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”。

从上面的分析可以看出,各国公务员的概念和范围存在着较大的差异,但有一

① 中组部研究室:《国外公务员法选编》,中国政法大学出版社,2003年11月第一版,第61页。

② 中组部研究室:《国外公务员法选编》,中国政法大学出版社,2003年11月第一版,第103页。

个共同点,这就是每个国家都把行使国家行政权力、履行公共管理职责的人员作为公务员的主体。

总体来说,公务员有广义和狭义之分。广义的公务员即通常所说的“国家公职人员”,包括所有国家机关(行政机关、立法机关和司法机关)中代表国家行使国家权力的工作人员;狭义的公务员即通常所说的“行政公务人员”,仅指在各级国家行政机关和其他公共管理机构中从事公共事务管理的工作人员。本书所采用的是广义的公务员概念。

第二节 《公务员法》颁布的历史背景

十届全国人大常委会第十五次会议通过的《公务员法》的产生和形成,与西方公务员法的演进有着不同的原因、背景和过程,具有鲜明的中国特色。

一. 制定《公务员法》的必要性

(一)制定《公务员法》是贯彻依法治国方略,实现干部人事依法管理的迫切需要

党的第十五次全国代表大会正式提出了依法治国的基本方略,标志着社会主义法制建设进入了新的发展阶段。依法治国,一方面要求依法管理和监督各级党政机关干部,将他们的管理纳入法制化的轨道;另一方面,要用法律法规来规范和约束各级党政机关干部的行为,确保党政机关工作人员依法行使权力、履行义务和管理国家事务和社会事务,保证党和国家各项管理工作依法进行。我国建国 50 多年来,一直没有一部干部人事管理方面的法律,干部人事工作的法制化建设相对滞后,与依法治国、建设社会主义法治国家等要求不相适应。因此,加强干部人事制度法制建设,实现对党政机关干部的依法管理、依法监督和依法保障,是一项十分迫切的任务。因此,出台这部法律,填补了我们国家法律体系的空白,具有里程碑的意义。

(二)制定《公务员法》是及时总结十几年推行公务员制度的经验,进一步完善干部人事制度和公务员制度的需要

改革开放以来,随着经济体制改革和其他各项事业改革的深入,原有的干部人事管理制度的弊端更加明显地暴露出来。为此,邓小平同志早在 1980 年就提出,要“坚决解放思想,克服重重障碍,打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”。

1987年,党的十三次全国代表大会正式提出,在我国建立和推行国家公务员制度。1993年,国务院颁布了《公务员暂行条例》,在各级国家行政机关中推行公务员制度;同时,其他党政机关“参照试行”。

经过将近12年的推行,社会各界一致反映这是一项成功的改革。推行公务员制度促进了干部人事管理,尤其是机关人事管理走向科学化、民主化和法制化,对于提高公务员的素质、维护他们的权益、调动他们的积极性、促进行政能力建设,都发挥了重要作用。十余年间的实践成果证明,我国现行的公务员制度是一套符合中国国情的科学的人事管理制度。其主要成果体现在:

(1)党政干部队伍分类管理的格局基本形成。公务员制度的建立和实施,既是党政机关干部分类管理的结果,也是推进党政机关干部分类管理改革的重要措施。对于党政机关、企业和事业单位形成各具特色的人事管理制度起到了积极的促进作用。

(2)“凡进必考”机制基本形成,干部考核机制也在良好运行。全国各级党政机关开始面向社会公开招考。1994年以来,中央党政机关共考试录用了3.1万人;2000年至今,全国各级各地机关共考试录用63万多人。同时自1994年起,各级各地的机关每年都有98%以上的公务员参加年度考核,考核的奖优罚劣功能得到充分发挥。

(3)机关中,竞争上岗制度逐步展开,干部人员的“出口”制度初步畅通。各地各部门把竞争机制引入公务员晋升工作中来,为人才的脱颖而出创造了机遇与条件。同时,干部人员的辞退制度也正常实行。从2000年到2004年底,全国各级党政机关共有64.5万人通过公平竞争走上领导岗位。从1996年到2003年底,全国共有1.6万余名公务员被辞退,3万余人辞职,初步改变了“能进不能出”的局面。

(4)公务员的交流、回避制度初见成效。从1996年到2003年底,全国共有90多万公务员进行了轮岗任职,约有3万人进行了任职回避。

(5)公务员培训工作经常化、制度化。1994年以来,全国各级各地参加各类培训的公务员超过了2000万人次,进一步提高了公务员的职业道德和基本素质。

(6)奖优惩劣制度发挥出有效作用。通过对工作突出、业绩显著的公务人员给予奖励,对违反纪律的公务人员进行惩戒,促进了公务员队伍的勤政廉政建设。

在这十几年当中,干部人事制度改革进一步深化,又出现了一些好的新鲜经验,也需要及时补充到公务员制度里面去。所以,经过十几年的实践,证明暂行条例是一套行之有效的制度的同时,为进一步完善和提高,出台这么一部法律是非常适时的。