

▶ 公务员

制度新解 Gongwuyuan
Zhidu xinjie

许文骊 ■ 主 编

张 群 ■ 副主编



电子科技大学出版社

公务员

制度新解 Gongwuyuan Zhidu xinjie

许文骊 ■ 主 编

张 群 ■ 副主编

定价: 22.00 元
书号: ISBN 978-7-81114-972-3
印次: 2008 年 8 月第一次印刷
版次: 2008 年 8 月第一版
成品尺寸: 172mm×250mm
印张: 14.2 字数: 332 千字
印刷: 成都新华印刷有限公司
发行: 新华书店经销

◆ 本社发行电话: 028-83305463; 本社邮购电话: 028-83308003
◆ 本社如有缺页、错页、漏页、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
◆ 版权所有, 侵权必究。未经许可, 不得转载。



电子科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度新解 / 许文骊主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-81114-975-3

I. 公… II. 许… 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 130312 号

公务员制度新解

许文骊 主 编

张 群 副主编

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

责任编辑: 曾 艺

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都新都华兴印务有限公司

成品尺寸: 175mm×260mm 印张 14.5 字数 335 千字

版 次: 2008 年 8 月第一版

印 次: 2008 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-81114-975-3

定 价: 25.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
- ◆ 课件下载在我社主页“下载专区”。

目 录

第一章 公务员制度的产生与发展.....	1
第一节 西方公务员制度的产生与发展.....	1
一、西方公务员制度的起源.....	1
二、西方公务员制度的发展.....	2
三、西方公务员制度的未来趋势.....	5
第二节 中国公务员制度的产生与发展.....	8
一、中国古代的官吏制度.....	8
二、新中国干部人事制度的发展.....	12
三、国家公务员制度的形成.....	14
四、现代国家公务员制度的特点.....	18
第二章 国家公务员概念及公务员管理体制、管理机构.....	20
第一节 国家公务员概论.....	20
一、国家公务员概念.....	20
二、国家公务员管理原则.....	22
三、国家公务员管理的法律依据.....	24
第二节 公务员管理体制.....	25
一、公务员管理体制的含义.....	25
二、公务员管理体制的作用.....	27
第三节 公务员管理机构.....	28
一、公务员管理机构的含义及职能.....	28
二、中国公务员管理机构.....	30
三、国外公务员管理机构.....	33
第三章 公务员的权利与义务.....	37
第一节 公务员权利与义务概述.....	37
一、公务员义务与权利的含义与意义.....	37
二、公务员权利与义务的特点.....	39
三、西方公务员的权利与义务的内容.....	40
四、国外公务员权利与义务的变迁趋势.....	42
第二节 我国公务员权利的内容.....	43



一、公务员权利的规定原则.....	43
二、我国公务员的权利.....	43
三、公务员权利的法律保障.....	48
第三节 我国公务员义务的内容.....	48
一、公务员义务的规定原则.....	48
二、我国公务员的义务.....	48
三、公务员的法律责任.....	54
四、我国公务员权利与义务的思考.....	54
第四章 公务员的职位与级别.....	56
第一节 公务员分类制度概述.....	56
一、两种人事分类制度.....	56
二、两种分类制度的比较.....	59
第二节 公务员职务与级别制度.....	60
一、公务员职务与级别的含义.....	60
二、建立公务员职务与级别的意义.....	61
第三节 职位分类.....	63
一、职位分类的作用.....	63
二、职位分类的标准和类别的划分.....	63
三、公务员的职位设置.....	66
第四节 公务员的职务.....	67
一、职务类型.....	67
二、职务序列.....	67
第五节 公务员的级别.....	69
一、公务员级别的功能.....	69
二、公务员级别的确定.....	70
三、公务员的衔级.....	70
四、公务员的级别与职务的对应.....	71
第五章 公务员的录用与考核制度.....	73
第一节 公务员录用制度.....	73
一、公务员录用制度概述.....	73
二、公务员录用的资格条件.....	77
三、公务员录用的方法.....	78
四、公务员录用的程序.....	80
第二节 公务员考核制度.....	82
一、公务员考核制度概述.....	82
二、公务员考核的范围与等次.....	86



三、公务员考核的方法.....	87
四、公务员考核的程序.....	88
五、公务员考核结果的使用.....	90
第六章 公务员的职务任免与升降制度.....	92
第一节 公务员的职务任免制度.....	92
一、职务任免的含义与意义.....	92
二、公务员任职的内容.....	93
三、公务员免职的内容.....	99
四、国外公务员的任免制度.....	102
第二节 公务员的职务升降制度.....	103
一、职务升降的含义.....	103
二、职务升降的原则.....	103
三、职务升降的条件与程序.....	104
四、公务员竞争上岗、公开选拔.....	107
五、国外公务员的升降制度.....	107
第七章 公务员的奖惩制度.....	110
第一节 公务员奖惩的含义与意义.....	110
一、公务员奖惩的含义.....	110
二、公务员奖惩的意义.....	111
第二节 公务员奖惩制度的内容.....	112
一、公务员奖励的内容.....	112
二、公务员惩戒的内容.....	116
三、国外公务员奖惩制度.....	123
第八章 公务员的培训与交流、回避制度.....	125
第一节 公务员的培训制度.....	125
一、公务员培训的含义、意义与原则.....	125
二、公务员培训的种类.....	129
三、公务员培训的特点和形式.....	131
四、公务员培训的内容.....	133
五、公务员培训的程序和方法.....	135
六、国外公务员培训制度.....	140
第二节 公务员的交流制度.....	141
一、公务员交流的含义、意义与原则.....	141
二、公务员交流的形式.....	143
第三节 公务员的回避制度.....	144



一、公务员回避的含义、意义和原则.....	145
二、公务员回避的形式.....	146
第九章 公务员的工资、福利与保险待遇.....	148
第一节 公务员待遇的含义与意义.....	148
一、公务员工资福利保险的含义.....	148
二、公务员工资福利保险制度的意义.....	149
第二节 公务员待遇的内容.....	150
一、公务员的工资.....	150
二、公务员的福利.....	158
三、公务员的保险.....	161
第十章 公务员的辞职、辞退与退休制度.....	167
第一节 公务员辞职、辞退与退休的概念与意义.....	167
一、公务员辞职、辞退与退休的概念.....	167
二、公务员辞职、辞退与退休的意义.....	169
第二节 公务员辞职的内容.....	172
一、公务员辞去公职.....	172
二、公务员辞去领导职务.....	175
第三节 公务员辞退的内容.....	177
一、公务员辞退与辞职、撤职、开除公职的区别.....	177
二、辞退公务员的条件.....	178
三、辞退公务员的程序.....	180
四、公务员辞退的法律后果.....	181
第四节 公务员退休的内容.....	182
一、公务员退休的方式、条件与程序.....	182
二、公务员退休的待遇.....	183
三、退休公务员的管理.....	185
附录一 《中华人民共和国公务员法》.....	186
附录二 习题.....	199
参考书目.....	224
后 记.....	225



第一章 公务员制度的产生与发展

现代行政管理理论认为,政府是一个由机构和人员组成的有机整体,机构只是政府运行的组织载体,政府的各项职能需要公务员去履行,机构作用的最终发挥取决于机构中的人员。而现代化的公务员制度,就是要建设一支高素质和专业化的公务员队伍,使公务员依法履行公职,承担国家事务和社会公共事务的管理职能,对整个国家机器的正常运转、社会良好秩序的维持、公民权益的维护发挥重要作用。目前,世界上大概有60多个国家和地区实行程度不同的国家公务员制度。研究公务员制度,了解公务员制度的历史背景和发展方向,对我们剖析公务员制度是非常具有意义的。

第一节 西方公务员制度的产生与发展

一、西方公务员制度的起源

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英国,19世纪80年代的美国和第二次世界大战后的法国也先后效仿英国,建立了职业化的公务员队伍。在早期的西方国家,公务员制度的产生都具备一定的社会历史条件。

(一) 西方文职官员的出现

西方国家的公务员承继于西欧文职官员阶层,是西欧文职官员发展到资本主义阶段的必然结果。因为,要研究西方公务员制度,必须从它的源流——西方文职官员说起。

西方文职官员(Western Magistrate)是在中世纪特定的环境中发展起来的。当时的西欧社会主要格局是分散的、诸侯割据的小邦国家,经济上实行的是领主——农奴制经济,政治结构则是贵族与教廷的联合统治。西欧长期以基督教的“经院神学”禁锢人们的思想,抛弃了早期基督教平等、博爱、牺牲的精神。

14世纪中叶以后,西欧社会政治结构发生剧烈变化。这一时期,城市手工业、商业、金融的发展已经开始在经济生活中占据主要地位,西欧各国君主在市民阶层的援助下,建立了统一、专制的中央集权政府。随着政府管辖范围的扩大,政府也增加了相应的功能。在新的政府结构中,最关键的变化就是出现了一类由专制君主直接任命和指挥,协助君主进行统治、对君主负责、依赖和效忠君主的文职官员。他们是西欧最早的文职官员,既有原来的贵族、教士,也有普通的商人,一方面成为君主统治机



器的工具，一方面作为君主抑制地方贵族和等级议会的力量。

（二）公务员制度产生的客观历史条件

1. 经济基础

资本主义的人事制度不能直接从封建社会的官吏制度中蜕化而来，它只能从资本主义经济关系中生长出来，并随着经济的发展破土而出。17世纪英国资产阶级革命胜利以后，资本主义制度逐步代替封建制度，打破了延续几千年自给自足的封建经济，为商品经济的发展准备了条件。18世纪60年代工业革命的胜利确定了资本主义生产关系的统治地位，资产阶级逐步上升为统治阶级，地位的变化也使资产阶级提出了新的要求，建立一个适应资本主义发展的廉洁有效的政府，要求更多地参与政治事务，要求政府向社会更广泛地敞开，以维护资本主义生产关系。资产阶级是依靠海上、商业和殖民霸权把自己的产品推销到世界各地的，尤其是殖民地和半殖民地，但已有的官员制度阻碍了资本主义市场经济的进一步发展。资本主义经济是市场经济，市场经济追求的是自由竞争，这就需要在构建国内经济市场的同时，扩张国外市场。而旧的官僚机器无法适应这种需要，改革政府机构、管理方法，广收人才就成为政府变革的主要内容。另一方面，资本主义的社会化大生产使政府增加了管理社会事务的内容，使得政府必须不断扩大自己的管理领域，增强其管理功能，也要求改革过时的人事制度。

2. 政治先决条件

公务员制度是相应的社会政治变革的产物。19世纪后，随着选举制度在资本主义国家的广泛推行，以及政党政治的确立，主要资本主义国家的政府先后形成官职分赃制。因为随着选举后内阁的更迭，执政党往往把官职作为战利品，公开合法地进行分赃，使政府更迭都要导致“人事大地震”。这种做法破坏了政府的连续性，降低了政府的工作效率，出现任人唯亲，重党派关系而轻管理等严重弊端，结果是使得政府部门内部日益腐败，破坏了社会经济、政治秩序，阻碍资本主义经济的发展，影响资产阶级的经济利益。这样明显不符合资产阶级所要求的具有高效率的、保护和发展资本主义市场经济的廉洁政府。为了保持社会安定、政局稳定，就要求政府官员职业固定，业务精通，于是自然将官吏分为与政党共进退，掌握决策的政务官和不与政党共进退，专门处理日常行政事务的事务官。这是文官制度产生的政治先决条件。

3. 思想文化基础

公务员制度的产生也有其深刻的思想文化基础。首先，从思想上看，资产阶级革命所提出的平等思想，为资产阶级参政，建立现代公务员制度提供了思想理论基础。在欧洲的封建社会，平民是不允许担任公职的，资产阶级提出的“人人平等”思想，就是要冲破这一传统的思想牢笼，为资产阶级进入政治舞台提出了鲜明的口号。其次，资本主义社会的发展，使教育得到了相应的普及，社会文化水平的提高，也为资产阶级和其他阶层提供了文化条件。

二、西方公务员制度的发展

随着工业革命的完成，以及政府管理职能的复杂化，旧的政府官员体制，政党分

肥制日益暴露出严重问题,其主要表现在以下几个方面:首先,结构性贪污腐败不可遏制;其次,周期性政治震荡造成的危害;再次,缺乏效率和人才。

正是在这样的历史背景下,西欧各国及美国根据本国的实际状况,探索建立新的人事制度——公务员制度。公务员制度建立的标志有两点:一是政务官与事务官相分离;二是考试择优录用制度的建立。现以这两个标志介绍西方各国公务员制度的建立过程。

(一) 英国

政务官和事务官的分化是英国文官系统形成的第一步。为了防止国王通过其任命的官员干预议会活动,英国在1694年议会规定新成立的税务局官员不得参加议会,1699年将此法律推广到其他部门。1701年议会在《王位继承法》中规定:“凡受国王的任命及得国王年金者,皆不能当选为下院议员。”为了使议会便于控制政府各部,该法同时规定各部大臣例外,可以同时是下院议员。从此英国官员队伍有了事务官与政务官的区分。进入19世纪后,随着分肥制引起的政治系统的动荡,政务官与事务官的划分就更为必要了。1805年,英国财务部设立了常务次官,以后30年间各部纷纷效仿,成为定例。

英国文官系统形成的第二步是从改革东印度公司开始的。东印度公司成立于18世纪初,是英国资产阶级对亚洲进行垄断贸易和经济掠夺的一个享有特权的殖民事业公司。该公司是英国对外掠夺机构中“油水最多”的一个,公司内部非常腐败。英国的权贵们常常安插自己的亲信到公司任职。因此大批人纷纷挤入。1853年,该公司特许状期满,向议会请求继续任用时,贵族与官员们为使自己的亲朋得此“肥缺”而发生了激烈的争斗。为此,英国议会组织以牛津大学麦考莱为首的委员会调查东印度公司职员任用制度,最后采取了通过“公开考试、择优录用”公司工作人员的新做法。英国哲学家密尔称这是英国政治史上的重大改革。

1854年,英、俄两国在克里米亚作战,由于英国政府机构混乱,官员昏庸无能,玩忽职守,导致英军伤亡惨重,于是国内舆论哗然。

1855年2月,战争结束。新上台的内阁为平息国内怨气,迎合舆论,于当年5月颁发了枢密院令,成立文官事务委员会,办理各级公务员的选拔考试事宜,从而为英国最终形成公务员制度奠定了基础。

1870年6月,英国政府以法令形式正式确立了公开竞争的考试制度,规定所有职业性的事务官需要经考试并取得合格证书才得任用。加上英国文官已有的分类、考核、培训、职务常任、政治中立等一整套比较科学的管理制度,标志着英国公务员制度的正式产生。英国成为资本主义世界第一个推行公务员(文官)制度的国家。

(二) 美国

在政党分肥时期,执政党任命的党徒,每月要拿出2%的薪水资助政党活动,故政府官员被称为“百分之二俱乐部官员”。这样,政府官员就与党派利益联系在一起。这一时期,美国没有政务官与事务官的区别。最初改变这一现状的是海斯总统,1877年6月,他发布命令,禁止联邦政府官员在政治性组织中任职,并规定从今以后不得以任



何借口向官员索取政党活动经费以影响官员们的政治倾向。最终将政务官员与事务官员区分开来的则是 1883 年进行的彭德尔顿文官制度改革。《彭德尔顿法》规定：禁止文官参加政治活动和捐助政党活动经费，不准以官员职位分配作为政党竞选许诺，同时规定官员职位受到保护，非过失不得撤换。但由总统任命的官员不受此法限制，其与总统共进退。

关于择优录用的问题，早在 1851 年，美国众议院部分议员即提出建立官员分级考试制度，1853 年、1855 年又先后通过了两个法案，规定部分官员录用必须考试。1977 年，海斯总统命令对海关官员、税务官员必须经考试录用，但均未得以认真实行。根本性的转变还是《彭德尔顿法》的实施，该法规定，事务官的录用必须公开考试，择优录用。故《彭德尔顿法》被看做是美国“功绩制”，为主要内容的现代文官制度的时期。

《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他候选人捐助竞选基金或为之竞选）。

《彭德尔顿法》实行了一个世纪，直到 1978 年才第一次做了重要修改。这是因为自 1883 年以来美国政府的规模、职能和工作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：建立“高级行政职位”；推行功绩工资制；改革考核制度。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的决定的权利。

（三）法国

法国公务员制度的建立始于拿破仑时代，其形成是与教育制度联系在一起的。拿破仑时代将录用官员与教育制度紧密结合起来，当时按人们受教育不同，毕业之后通过任用考试，分别录用为等级与责任不同的官员。且教育的管理从初级到高级，直到职业教育均集中在中央政府手里。由于教育程度与官员任用上的这种连锁关系，所以学校的录取考试最重要，它直接决定着任职的起点。例如进入高级文官阶层的人必须进入国立行政学校学习，被其录取后即自动进入文官系统，学生学习期间享受法律给予文官的一切待遇，并领取薪金津贴。毕业后，各部门一律不得拒绝任用。由此可见，法国文官的考试制度是一种间接考试制度，即经过考试进入有关学校，毕业后为政府官员。



拿破仑执政时期,草创了公务员制度的雏形:建立等级制;规定在行政部门实行严格的纪律;颁布了某些适用于所有公务员的规章制度;创办了许多培训官吏的专门性和综合性的技术学校。

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。

1875年法国第三共和国颁布了新宪法:宪法规定总统由上、下议院共同选举产生,总统任免总理、部长,而总理和部长也有权利任用一些与其行政权力有关的官员。这些官员与内阁和总统共进退,由此完成了政务官员和事务官员的区分,形成了法国公务员系统。

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。

三、西方公务员制度的未来趋势

20世纪80年代以来,西方社会乃至整个世界发生了根本性变化,经济全球化趋势逐步加强,各国之间的竞争日益激烈;以信息技术为代表的科技革命迅猛发展;民主化浪潮兴起。随着全球化、信息化和市场化时代的来临,政府管理以及公务员制度面临着更为严峻的挑战。为了应对这种挑战,当代西方国家都卷入到行政改革及公务员制度变革浪潮中,对公务员制度变革的模式、途径、举措做了大胆的探索,并取得了一定的成效。

从20世纪70代末开始,伴随着西方各国行政改革的深入进行,作为行政体制核心的公务员制度也相继发生了结构性变革。这种变革在总的方向上相对一致,西方各国的公务员制度呈现出趋同的趋势。

(一) 系统结构的趋同

公务员系统的结构一般有两种模式:英国模式即品位分类模式,美国模式即职位分类模式。

英国模式是由英国文官系统形成的历史环境所决定的,与英国制度的文官系统的基本原则和总体构成相联系。英国建立文官系统之初,按接受教育程度的不同将文官分为若干类别不同的组合层,低层次的文官永远不能升为高层级的文官,形成了一个

封闭性结构。这种结构决定了它只能采用品位分类的模式。以后随着政府职能的扩大,虽相应新增了一些专业性职类,但低级文官不能升为高级文官的封闭性结构没有改变。1968年的改革虽总体以失败告终,但对文官系统的结构性改革打开了一个缺口。首先是改封闭性结构为开放性结构,开通了低级文官的升迁途径;按专业和工作调整文官的职组,显示出向职位分类靠拢的趋向。1979年继之而起的行政改革使公务员体制的机构、运作和精神特质深受影响,其结果是根本动摇了传统行政模式的某些重要特点。反映在系统结构上的变化即是进一步开放步入高级文官集团之门的“开放架构”,到1987年这一门槛已开放至科长级文官;从私营部门延揽管理人才,全面打破了英国文官的传统封闭体系。

美国联邦政府形成之初,只有管辖分类。1923年,美国开始实行职位分类的公务员结构,以适应政府工作专业化的趋势。美国职位分类经历了一个从职系、职级不统一到职系划分过细,再到职系、职级统一划齐且渐趋简单的过程。这种趋势反映了其理念上重视“人对职位的影响”;即强调个人的作用。1978年,美国对公务员制度进行了一系列改革,其措施之一即建立高级文官班子,规定进入该班子的高级文官不受职位分类的限制,实行级随人走,可灵活地按照需要将他们调到别的职位上去,发挥其特长和积极性。这样,在美国一统天下几十年的“职位分类”系统开始被打破,“品位分类”的形式及精神被引入了其系统结构之中。

可见,中、低级文官实行职位分类,高级文官采用品位分类的结构,是前一段和今后西方公务员制度结构趋同的潮流。

(二) 管理机构的健全

管理机构后设置是否健全,直接影响文官系统的运转。西方各国在文官系统变革中,都把管理机构的健全作为改革的重要内容。

从英国、美国、法国三个有代表性的国家管理机构的演变过程来看,西方各国公务员人事管理机构演变的共同趋势是:第一,各国在管理体制上由“折中制”、“部外制”向“部内制”过渡是其演变的一个基本趋势;第二,设置统一的人事管理机构,协调人事管理各项职能,协调各部人事机构的运营;第三,加强中央人事管理中决策、执行和裁决的分工及决策、裁决机构的建设,设立统一的决策人事机构及独立的裁决性人事机构;第四,建立负责咨询、调研、培训等辅助性机构,进一步在组织结构上完善管理机构;第五,发展负责处理政府和公务员关系的机构,各国都注意与公务员的沟通,发挥公务员工会的作用。

(三) 系统体制的完善

在西方公务员制度形成的一个世纪里,西方公务员制度的各种机制也经历了一个演进过程而日臻完善。

1. 更新机制的演进

所谓更新机制是指维持系统人员和人员素质新陈代谢的机制。公务员制度更新机制具有人员更新、功能补充、能力更新等多方面功用。文官系统更新机制有两条运作渠道。一是人员更新渠道,考任制和退休制构成了这条通道的两道闸门。一个是进口,

一个是出口，有出有进，构成人员更新。二是素质更新渠道。它通过培训制度不断地更新文官掌握的现有知识和技能，使他们具备适应时代发展的新型素质。将这两条渠道耦合就构成了完整的更新机制。

人事系统的更新机制包括：第一，以考试择优为前提的录用机制。这是公务员制度的基本特征。随着公务员系统的发展，当今各国考试择优的范围愈来愈广，方法也愈来愈科学先进。第二，退休机制。它是使公务员制度稳定化、梯次化、年轻化和增强系统活力的机制。现已在西方各国发展成一套以各种法律、法令、规章为基础的周密、详备的制度。各国还专门设立了管理公务员退休事宜的机构。退休机制的完备表现在它既增强了公务员系统的活力，又确保了系统的稳定，防止了人才外流。第三，素质更新机制。素质更新是社会信息化的表现。信息化程度越高，个人的知识和能力越需要不断更新，这样才能符合政府对公务员的要求。

2. 激励机制的演进

公务员系统的激励机制是指给予公务员的报偿。报偿可分为外附报偿和内滋报偿。公务员的生理、安全、社会需求，主要由外附报偿来满足。公务员系统的薪金制度、津贴制度、保障制度等在这几个方面向公务员提供必要的外附报偿。公务员在尊敬和自我实现方面的一部分需求，可以通过外附报偿满足，另一部分需要则只能由内滋报偿来满足。虽然内滋报偿只存在于个人自我感受之中，但公务员系统的激励机制却能够创造一种适当的环境，使公务员能够在对系统目标的贡献中易于获得内滋报偿。公务员系统的考绩制度、奖励和晋升制度等，能够在这些方面提供必要的外附报偿或者有利于内滋报偿的外部环境。

考绩是激励的依据。其中,美国在这方面做得最突出。早在1887年,美国即开始实行考绩制度。1950年正式颁布了《考绩法》,并按规定严格执行。日、英、德、法诸国考绩制度均自成一格。随着激励机制的深入发展,各国考绩亦有趋同倾向:第一,考绩技术追求科学化,力求对工作判断的有效性和公正性。第二,考绩内容正从普遍标准转向个别标准,即针对每一个不同职位提出不同的要求。美国在1950年通过的《考绩法》即废除了统一考绩制,采用工作考绩制。美国在1978年公务员改革中将部分公务员的工资改为功绩工资,工资的发放完全按公务员个人的工作实效决定,这种改革进一步加强了美国的“功绩制”,已引起了西方各国的普遍兴趣。

3. 监控机制的演进

公务员系统运营中的问题主要表现在两个方面。首先,人事管理者和被管理者都有可能违反文官系统规则。管理者可能决策失误、滥用职权、不负责任;被管理者可能违反政治规则、职务规则和办公规则。这些都会破坏公务员系统运营的有序性和方向性。其次,不合理的运营规则本身也会导致系统运营的混乱。具有相对稳定性的公务员系统规则,往往难以及时随着变化的系统和变化的情况而改变,因此,系统运营的惯性不可避免地会与旧的规则发生冲突,从而引起纠纷和矛盾。公务员系统的监控机制正是针对这两方面的问题展开工作的,它一方面要了解和处理各种违反公务员系统规则的情况,另一方面要根据发展变化的情况及时地制定、修改和废除有关的规章制度。



监控机制的演进经历了三个发展阶段：第一，早期监控阶段。早期监控是行政首长的特权，其作用仅在于防止下级文官违反公务员系统规则。因而只具有自上而下的单向性和单线性的特点，即监控只有自上而下一个方向和行政系统这一条途径。且监控简单而粗糙，没有专门的监控机构。第二，监控的第二阶段。这一阶段开始进一步健全系统内的监控机构；同时，立法、司法、公共舆论等系统外监控机制也开始建立并逐步完善，这样就由单线性监控机制向多线性监控机制发展。第三，监控的第三阶段。这一阶段的标志是公务员工会的产生。公务员工会的出现推动了监控机制的新的变革。首先，它对保障公务员的合法权益的斗争提供了强有力的支持；其次，管理者自上而下的监控变为管理者与被管理者之间的互相监控，单向性监控便成为双向性监控。

经历了这三个阶段的发展后，西方公务员制度的监控机制形成了多元化和双向化格局，并基本上使这种格局制度化和法制化。目前，监控机制在公务员系统中的作用正呈现不断增强的趋势。

第二节 中国公务员制度的产生与发展

一、中国古代的官吏制度

以史为鉴，可知兴替。中国封建社会的官吏制度是整个封建社会官吏制度的有机组成部分，而中国特色的公务员制度不仅继承了西方公务员制度的成功经验，还需要探询本民族的深厚根基，汲取中华民族文化特质和法律传统的精髓，特别是古代吏治的成功经验，以努力开创一种融会中西的当代中国公务员制度。

我国古代的任官制度历史悠久，历经春秋以前的世袭制，战国秦汉时代的荐举制，魏晋南北朝时期的九品中正制和隋唐至清末的科举制。中国古代的官吏选任与考核制度为适应不同时代和统治者的需要，不断进行调整变革，形成了选任、培养、考课、赏罚、俸禄、品阶、回避、致仕等内容组成的一个互相配套的有机体。值得注意的是，在古代人事行政上，历来存在着“任人唯亲”与“任人唯贤”两条人事道路的斗争。一方面是家天下的皇权承袭体制，它只能任人唯亲；另一方面是择贤而仕的官吏任用制度，通过荐举、考试录用等求得任人唯贤。这两条人事路线都用法律的形式规范下来，相互制约，相互作用，形成中国封建社会人事行政法制的特征。

（一）中国封建社会官吏的管理制度

1. 官吏的任用制度

中国封建社会官吏的任用制度涉及官吏的任用机构、程序和方式，任官的资格，任官的限制和回避等方面的内容。自汉代以来，在正式任用官吏以前都有试用期。试用期官员不领品级证书，但可享受该职该品的待遇，京官的试用期为一年，期满后考核称职方能实授，否则离职或调离。明朝还采用实习制，是指具有做官资格但还未实



授的候补官员“历事”和“观政”的实习阶段。官吏正式任用后，要给他们赐官印，发身份等级凭信。唐朝还采用一种“注唱制”任官方式，是指选人在通过吏部考试取得官品后，先有吏部拟定官职，称为“注”，然后征求选人意见，称为“唱”。若选人同意，则被列入考举表，报告尚书仆射，然后转门下省审查。门下省如认为所拟官职不妥，可驳回另拟。如审查通过，便分类选册，奏呈皇帝，并下旨任命，成为朝廷命官。如果选人不同意，则可以“三注三唱”，如三次注唱的选人仍不同意，则搁置一旁，待以后再议。从隋唐建立六部制以后，由吏、兵两部各掌文武官员的选任。对已任职的官吏在任用上也有种种的限制，这就是古代官吏任用上的回避制度。回避包括地区回避、亲族回避、职务回避、师生回避及科场考试回避等，其中地区回避和亲族回避在回避制度中占有重要比例。

2. 官吏的酬劳制度

官吏的酬劳制度是关于官员的政治地位、荣誉称号和经济待遇等方面的制度，它是封建王朝为笼络人才，驾驭群臣，保证政府稳定、持续和正常运转的重要手段。酬劳制度包括品秩和俸禄两部分内容。品秩是官制中与官职并行的身份等级制度。按照官职高低授予不同政治待遇以表明官员的等级。俸禄是政府给予官吏的经济报酬。俸禄按官吏等级发给，职位高、职权重者多得。古代官吏酬劳制度反映了官吏的政治、社会地位和经济待遇，酬劳制度两项内容之间的关系是各成体系又相互关联的，凡为官者必有俸禄，“高官厚禄”是中国封建社会官吏酬劳制度的根本特点。

3. 官吏的考课与奖惩制度

考课即考核，古代亦称考绩、课计、考成、考攻等，是指按照一定的标准对官吏进行的监督和考察。奖惩是根据考课的结果对贤能官吏的奖励和对顽劣官吏的惩罚。考课和奖励是国家运用行政手段维持职官队伍秩序，整顿吏治，增强管理素质的制度。我国封建社会的考课与奖励制度有不少科学、合理的成分，如严密的组织系统；“德、能、勤、绩”的考核标准；考核与奖惩相结合等做法，曾造就一批良吏，对缓和社会矛盾起过一定的进步作用。

4. 官吏的培训制度

中国封建社会的培训制度分为官学和私学，以及介于两者之间的书院。官学依学生出身分为国学和乡学，明朝以后翰林院设庶常馆，成为高等学府。私学始于东周，孔丘于杏坛设教，兴起私人讲学之风，经历代而不衰。

5. 官吏的退休制度

退休称为“致仕”，是指官吏因年老或有病不能继续任职时，交还朝廷所给予的官职及待遇，辞职休养。早在商、周时代就有了老臣功成身退和士大夫年高退職的记载，但这并非严格意义上的退休制。秦及以前，官吏退休和关于退休的规定只是一般而论或礼俗的要求，还未形成定制。退休制度是在封建社会确立后，随着世卿世禄制的瓦解、封建官僚制度的建立逐步完善而发展的。我国历代都对官吏的退休年龄、身体状况、品级高低等方面作了具体规定，并制定了一套相应的安置措施。从汉代始，官吏退休即成为一种制度。规定官吏70岁退休，朝廷发给原俸禄的1/3养老。明、清两代退休年龄提前到60岁。退休制度与官吏任用制度相配合，成为封建社会人事制度中不

可或缺的组成部分。

（二）中国封建社会的选官制度

官吏选拔制度简称选官制度，是关于选拔人才、授以官职的规章制度体系，是人事制度的重要组成部分。选官制度有一个产生、发展和变化的过程。原始社会末期，在我国实行的是禅让制度。孔子称之为选贤与能。认为：“天下为公”故“人不独亲其亲，不独子其子。”在我国奴隶社会，官吏都是由奴隶主充当的，以宗法血缘关系为基础世代相袭，还未形成真正意义的选官制度。选官制度是随着封建社会政治、经济的发展变化逐步形成的。中国最早的选官制度是秦初年采取的军功爵制，按战功大小封爵拜官。

中国封建社会的选官制度呈现出各式各样的复杂形式，其中以察举制度、征辟制度、九品中正制度、科举制度四种类型影响最大，在中国封建社会不同时期的职官制度中分别占有重要位置，前者对后者的形成有着巨大的影响，后者沿袭前者，并在此基础上发展和变化。总的来说，中国封建社会中的各种选官制度，以隋为分界线，隋以前的察举制、征辟制、九品中正制为封建社会前期的选官制度，隋以后的科举制度则是封建社会后期的选官制度，前者以推选为主，后者以科举为主。

察举制度是封建社会一种自上而下的选官制度，即中央和地方高级官员根据考察，按照一定的名目（标准），从平民或下级官吏中选拔一定数量的人才推荐给朝廷，由朝廷授予一定的官职或提升其职位。采取征辟制时，各郡国每年推举秀才一人，孝廉一人。由主管部门审查，推荐和连坐结合在一起。察举在秦时已有之，但真正有章可循、有法可依还是在进入两汉以后，且经两汉不断完善形成察举制度。九品中正制，又称九品官人法。自魏晋创立，到隋朝废除，沿用三四百年，是魏晋南北朝最为流行的选官制度。九品中正制的基本内容是：朝廷选择有威望的人担任中正官回乡考察才能志士，进行品评推荐，形成从上而下的选官制度。所选人分为上中下三级九品，根据品味高低向朝廷推荐。九品中正制度是魏晋时期为纠正汉末以来察举、征辟的腐败现象而推出的，在建立之初对杜绝朋党、权收中央起了一定的积极作用。但九品中正制是门阀制度的产物，是封建地主阶级等级制度在选任官吏方面的具体体现，随着世家大族的日益衰败，中小地主阶级地位的日益上升，九品中正制必然要被新的官吏选任制——科举制度所代替。

科举，即分科举士。它是用公开考试方式选拔人才的一种制度，创建于隋朝开皇七年（公元587年），经历唐的兴盛，宋的沿革和发展，明德强化，至清末光绪三十一年（公元1905年）废止，沿用1300年。科举制度对中国封建社会中后期的政治、思想和文化产生了深远的影响。科举制度的采用是社会经济发展和阶级关系变动的必然结果。一方面，魏晋南北朝以来的长期混乱和动荡，从经济上和政治上都大大削弱了世族大地主的实力；另一方面，自从北魏推行均田制以来，随着农业生产的发展，世族地主经济也相应得到了发展，形成了一种社会力量，要求在政治上得到应有的地位。随着中小地主地位的日益上升，他们开始与世族大地主在政治上并驾齐驱，并逐渐占据了优势。这一优势表现在选官制度上就是以考试获取官职的科举制度取代以推行为