



GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU

# 国家公务员制度

许法根 编著

浙江大学出版社

# 国家公务员制度

许法根 编著

浙江大學出版社

## 内 容 简 介

本书全面系统地介绍了国家公务员制度的基本知识和基本理论。全书将公务员制度分为七大系统：生成系统、支柱系统、激励系统、调适系统、动力系统、更新系统和监管系统等，把公务员制度的静态制度刚性与公务员系统的动态运行机制相结合，着力建构一个公务员制度的新体系，以揭示我国公务员制度产生、发展、变化的内在规律性。

全书共分十六章，结构完整，内容翔实，可读性强，每章配有思考题和案例，最后附有国家公务员录用考试科目《行政职业能力测验》应试要求与答题技巧、《申论》考试应试要求与答题技巧和公务员结构化面试通用测评要素(包括若干试题)等三个附录。

本书可作为高等院校、行政学院、党校和有关培训机构开设国家公务员制度课程的教材，也是参加自学考试和国家机关公务员录用考试的广大读者学习公务员制度的参考书。

## 图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度/许法根编著. —杭州: 浙江大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-308-04023-2

I. 国... II. 许... III. 公务员制度—高等学校—教材 IV. D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第116711号

**责任编辑:** 王利华

**封面设计:** 刘依群

**出版发行:** 浙江大学出版社

(杭州天目山路148号 邮政编码310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: [zupress@mail.hz.zj.cn](mailto:zupress@mail.hz.zj.cn))

**排 版:** 浙江大学出版社电脑排版中心

**印 刷:** 浙江大学印刷厂

**经 销:** 浙江省新华书店

**开 本:** 787mm×960mm 1/16

**印 张:** 19.25

**字 数:** 421千

**版 次:** 2004年12月第1版 2006年1月第4次印刷

**书 号:** ISBN 7-308-04023-2/D·207

**定 价:** 28.00元

# 目 录

<b>第一章 公务员与公务员制度</b> .....	1
第一节 公务员的名称与范围 .....	1
第二节 公务员制度的内涵与功能 .....	7
第三节 公务员制度的基本理念与本书框架 .....	10
<b>第二章 外国公务员制度的生成与变革</b> .....	16
第一节 公务员制度的生成因素 .....	16
第二节 外国公务员制度的演进 .....	19
第三节 外国公务员制度的基本特征 .....	24
第四节 当代西方公务员制度的变革 .....	28
<b>第三章 中国公务员制度的创建与发展</b> .....	34
第一节 中国创建公务员制度的客观必然性 .....	34
第二节 中国公务员制度的原则与内容 .....	38
第三节 中国公务员制度的特色 .....	41
第四节 中国公务员制度的施行与完善 .....	45
<b>第四章 制度支柱:公务员的法律关系与法治</b> .....	54
第一节 公务员法概述 .....	54
第二节 公务员的法律关系 .....	57
第三节 公务员的申诉控告 .....	63
第四节 公务员管理的法治化 .....	69
<b>第五章 技术支柱:公务员的分类</b> .....	75
第一节 公务员分类概述 .....	75
第二节 公务员系统的分类模式分析 .....	77
第三节 中国公务员的分类制度与模式选择 .....	83

<b>第六章 运作支柱:公务员的录用</b> .....	93
第一节 公务员录用概述 .....	93
第二节 公务员录用考试的运作 .....	96
第三节 公务员录用的程序及管理 .....	100
<b>第七章 激励起点:公务员的考核</b> .....	105
第一节 公务员考核概述 .....	105
第二节 公务员考核的原则、内容与方法 .....	108
第三节 公务员考核的结果、程序与管理 .....	113
<b>第八章 激励形态:公务员的奖惩</b> .....	119
第一节 公务员的奖励制度 .....	119
第二节 公务员的纪律 .....	125
第三节 对违纪公务员的惩处 .....	127
<b>第九章 激励升华:公务员的职务升降</b> .....	132
第一节 公务员职务升降概述 .....	132
第二节 公务员的职务晋升制度 .....	134
第三节 公务员的降职制度 .....	139
<b>第十章 职务管理:公务员的任职与免职</b> .....	143
第一节 公务员职务任免概述 .....	143
第二节 公务员的任职制度 .....	145
第三节 公务员的免职制度 .....	150
<b>第十一章 职位调适:公务员的交流与回避</b> .....	153
第一节 公务员交流制度概述 .....	153
第二节 公务员的调任与转任 .....	157
第三节 公务员的轮换与挂职锻炼 .....	160
第四节 公务员的回避制度 .....	163
<b>第十二章 职业开发:公务员的培训</b> .....	170
第一节 公务员培训概述 .....	170
第二节 公务员培训的原则、类型与方式 .....	173
第三节 公务员培训的内容、网络与评估 .....	177

<b>第十三章</b>	<b>物质动力:公务员的工资、保险与福利</b> .....	184
第一节	公务员的工资制度.....	184
第二节	公务员的保险制度.....	193
第三节	公务员的福利制度.....	199
<b>第十四章</b>	<b>人员更新:公务员的辞职、辞退与退休</b> .....	205
第一节	公务员辞职辞退概述.....	205
第二节	公务员辞职辞退的条件、程序与后果 .....	210
第三节	公务员的退休制度.....	216
<b>第十五章</b>	<b>监管机制:公务员的监督网络与管理体制</b> .....	224
第一节	公务员的监督与监督网络.....	224
第二节	公务员的管理体制.....	229
<b>第十六章</b>	<b>高素质的公务员队伍建设</b> .....	237
第一节	建设高素质公务员队伍的必然性.....	237
第二节	公务员队伍建设的现状分析.....	239
第三节	建设高素质公务员队伍的要求.....	241
<b>附录一</b>	<b>《行政职业能力测验》应试要求与答题技巧</b> .....	250
<b>附录二</b>	<b>《申论》考试应试要求与答题技巧</b> .....	282
<b>附录三</b>	<b>公务员结构化面试通用测评要素</b> .....	288
<b>主要参考文献</b> .....		295
<b>后记</b> .....		301

# 第一章

## 公务员与公务员制度

---

“公务员”是出现于近代西方国家的一个名词，其在不同时期、不同国家有不同的涵义和范围。公务员制度是产生于近代西方国家的人事管理制度，它一般是指国家通过制定法律和规章，对公务员管理的原则、条件、方法、程序等方面依法予以规范的制度。由于各国国情、历史发展、文化传统、政治制度、社会发展等的不同，公务员和公务员制度有较大的差异。中国的公务员和公务员制度有自身的内涵、边界与外延。经过 100 多年的发展，公务员制度已形成为一套完整的系统化、规范化、民主化、法制化和现代化的制度体系。

### 第一节 公务员的名称与范围

#### 一、公务员的名称

“公务员”一词最早是英文“Civil Servant”(单数名词)或“Civil Service”(集合名词)，中文可译作“文职服务员”、“文职人员”、“女王的仆人”，“文官”或“公务员”是意译，这是英国的称呼；在美国，公务员被称为“Governmental Employee”，意即“政府雇员”，因为美国的公务员为政府所雇用，政府是雇主，政府与公务员之间的关系是雇主与雇员的关系；在法国和瑞士，公务员被称为“Fonctionnaire”(法语)，意为“干公务的人员”，简称公务员；德国称公务员为“联邦公务员”或“联邦官员”；第二次世界大战前日本称公务员为“文官”，二战后才改称为“公务员”。此外，20 世纪中叶以来，在西方国家出现了“Public Service”一词，它的涵义较“Civil Service”广，涉及所有公共服务领域，不仅包括公务员，也包括军队系统的文职人员及其他公共机构任职的人员。可见，公务员这一概念具有历时性和共时性的双重特点，在不同国家、不同时期所用名称不同，其涵义也有较大的差别。在学习和研究公务员制度时，切忌想当然地生搬硬套这一概念。

出现公务员的不同称谓，其原因是比较复杂的。首先，它是翻译的问题，有的译成“文官”，有的译成“公务员”。因为“文官”一词，早在《后汉书·礼仪制》中就有“立春，遣使者赍束帛以赐文官”。其二，语言风格不同。在英语、法语与德语中，虽然表示公务员(文官)的写法不同，但其意思大致相同，一般都表示由国家选拔任用的、担任行政职务的政府工作

人员。其三,国家的不同是主要因素。在西方,公务员名称的不同,主要是由各国国情的不同、文化传统的差异、历史发展和历史背景的迥异以及法律体系的反差所造成的。其四,时代的不同也是影响称谓的重要因素。

中国引入“公务员”这一名称,有它的合理性。这不仅有利于我国改革开放政策的落实,加强对外交往,便于与国际接轨,而且符合我国国情;公务员的词义也与“公仆”、“人民的勤务员”等词相近;更为重要的是,使用这一名称,便于对原来广泛使用的“国家干部”这个笼统称谓进行合理分解,继而对其进行科学管理,以确保国家行政机关工作人员的优化、精干、廉洁、稳定与高效;况且其词义简洁,内涵清晰,易为人们所认同和接受。2001年中国加入世界贸易组织(WTO)后,我国政府以公务员名义同国外进行公共事务往来,则更加顺利与便利。

## 二、公务员的内涵

“文官”(公务员)一词首先出现于18世纪的英国,是指那些有别于东印度公司军事人员的文职人员。到了19世纪中叶以后,随着英国公务员制度的建立,该词被用来称呼那些不与内阁共进退、经过考试录用、无违法和重大过失即可常任的政府公职人员。1859年的《老年退休法》规定:①凡由英王直接任命或持有文职人员事务委员会合格证书,准予参加政府机关工作的;②凡薪金全部由联合王国统一基金或由议会通过的款项中给付的,均称为文官。这个划分在退休问题上适用,但在其他方面则不适用。1931年,英国汤姆林文官调查委员会的报告(The Tomlin Commission Report)认为,文官是“指在政治的或司法的职务以外的、以文职资格录用的、报酬全部直接由议会通过的款项支付的英王公仆而言。”①1977年英国政府对公务员作出解释:公务员的显著特点是代表国家处理公事,凡在法律上无国家工作人员身份的便不是公务员。就是说,文官不包括军官、政党内阁成员、法官等,而是由英王任命的、从国库中获得报酬的政府常任工作人员。在其他国家,公务员指的是由公务员法律法规管理和制约的政府系统工作人员,比如在法国,“只有那些受公法制度制约的工作人员才有资格,并非所有的公职人员都是公务员”。②

实际上,不管公务员称谓在各国的差异多大,它的本义则是基本相同的。所谓公务员,一般是指代表国家或政府为社会提供公共服务的工作人员。在许多国家,公务员往往是指通过非选举程序而被任命担任政府部门工作的国家工作人员。就是说,公务员首先是代表国家和政府的工作人员,他们的主要职责是为社会提供公共服务,且大多是由非选举、由考试和被任命而担任职务的。因此,我们也叫它“国家公务员”。③

在中国,早在中华民国初期的北洋军阀统治时期,在政府部门开始推行西方式的文官

① 转引自E·韦德.宪法与行政法.英文版,第259页.

② [法]夏尔·德巴什.行政科学.上海译文出版社2000年版,第377页.

③ 我国不分“国家”公务员与“地方”公务员。本书所讲的“公务员”,除特别说明外,为行文方便,一般是指“国家公务员”。在有的国家(如日本),有国家公务员和地方公务员,分属两个系统,两者的管理制度有较大差别。



制度,有了正式文官。现代意义上的公务员制度到了国民党统治时期(1928—1949年)才真正建立。南京国民政府通过设立专门机构——考试院,建立了考选、铨叙等各项制度,为公务员管理的各个环节奠定了基础。1949年新中国建立后,我们沿用了民主革命时期党对机关工作人员的称呼——“国家干部”,或称为“国家行政机关工作人员”。改革开放以来,“国家干部”这一笼统称呼越来越不适应社会的发展。为了推动经济体制、政治体制改革,尤其是干部人事制度改革的需要,便于开展对外交流,加强国际交往与合作,1987年10月,党的十三大政治报告以文件形式第一次使用“国家公务员”这一名称,提出要建立国家公务员制度。1988年初,这一提法被第七届全国人民代表大会第一次会议的《政府工作报告》确定下来。1993年8月14日,国务院总理李鹏正式签署命令,“国家公务员”的称呼正式在《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》)这一行政法规中得到确立。

根据《条例》第三条的规定,我国的“国家公务员”,是指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”,是依法行使国家行政权力、执行国家行政公务的人员。就是说,我国的公务员包括从中央(国务院及其所属各部门)到地方(省、地市、县、乡镇及其所属各部门)的所有国家行政机关的工作人员。当然,在这些工作人员中,工勤人员(如司机、打字员等)不是依法行使国家行政权力、执行国家行政公务的人员,而是属于后勤服务性质的工作人员,其管理按劳动法规进行,因而他们就不是公务员。

在国际上,还有“国际公务员”这一概念,也称“国际职员”,是国家间、地区间成立的各种国际行政组织或机构为处理国际业务往来、满足国际交流合作而组建的一支相对稳定的、高素质、高水平的国际文职人员队伍。这些为国际机构服务、从事内部事务管理工作的文职人员,就是国际公务员。国际公务员最早产生于20世纪20年代建立的国际联盟内,当时共有数千名文职人员、专家及附属人员。他们分别来自40多个国家,分行政、监察和书记三类。他们不是单独效忠于本国,而是作为一个整体为世界性的组织服务。这就是国际公务员(文官)的本质特征。国际联盟于1939年解散。1945年二战即将结束前,国际社会又成立了联合国,其常设官员都是国际公务员(文官)。联合国秘书长就是首席国际公务员(文官)。根据《联合国宪章》的规定,秘书长和秘书处职员,以及派往各国的国际公务员,应对联合国负责,必须以“国际官员”的地位为联合国服务、执行任务。每个工作人员不得寻求或接受联合国以外的任何政府、当局的指示。所有成员的薪酬由各组织基金支付。所有成员必须严格遵守各组织的规章制度和纪律,对国际组织负责,为成员国服务,在维护世界和平、促进全球发展方面发挥着重要的作用。中国自1971年恢复在联合国的合法席位后,陆续向联合国及其专门机构派遣国际公务员。目前,在联合国及其他国际组织任职的中国籍国际公务员总数已达500多人。

### 三、公务员的范围

公务员的范围,就是公务员的外延或边界。在世界各国,对公务员的范围有不同的划分方法,这往往与各国的政治行政体制、社会组织结构、工作人员职权划分及社会进步与发展程度有关。在不同的国家,公务员所属的范围存在着较大差别。有的学者把公务员划

分为小、中、大三种范围<sup>①</sup>的方法是可取的。英、美、法、德、日等主要资本主义国家对公务员范围的划分具有代表性。

### 1. 西方国家公务员的范围

英国公务员的范围。英国的公务员(一般称为文官)包括政府系统中上自常务次官、下至清洁工等工勤人员在内的所有工作人员,是所有不与内阁共进退,经公开招考、择优录用,无过失可长期任职的文职人员(即常任文官),但不包括经选举产生或政治任命的政务官(议员、首相、各类大臣及政务次官等)、企事业单位和自治地方的文职人员、法官与军官等。据统计,1990年,英国有公务员421万人。<sup>②</sup>英国作为世界上最早形成公务员制度的国家,其原属殖民地取得独立后,多数沿用英国原有的公务员范围,像亚洲的印度、巴基斯坦、马来西亚、斯里兰卡、缅甸,非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非,大洋洲的澳大利亚、新西兰等。

美国公务员的范围。美国的公务员称作“政府雇员”、“职业文官”、“文职人员”等。“政府雇员”是范围非常广泛的一种称谓,包括职类人员、非职类人员和军事人员在内的一切文武官员。具体地说,美国公务员分为广义与狭义两类。广义的公务员是指除军事人员以外的行政部门的所有联邦雇员,包括总统、州长、市长等民选人员,特种委员会人员,部长、副部长、助理部长等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员,但不包括立法部门议员及国会雇用的职员、司法部门的法官及法院其他工作人员、军队的军官及文职人员。狭义的公务员仅指职业文官,即行政部门的所有文职人员,包括职类人员(如参加公开竞争考试录用的人员,政府雇用的律师、牧师、医师、护士、专门技术人员,邮政系统人员,行政16~18职等)和非职类人员中的部分例外人员(如工作重、待遇低的劳动人员,机密人员,其他不宜公开竞争选用的人员等)。但不包括政治任命官员(政务官)、临时职位人员、行政长官自行委派的人员(助理、秘书、司机)和驻外机构雇用的外国公民等。可见,美国的职业文官比英国的文官范围广,人数多。1991年,美国各级政府约有职业文官1800万人。其中属于联邦政府的约300万人,服务于各州政府的约450万人,还有约1100万人为各级地方政府工作。<sup>③</sup>这种范围划分法为曾与美国有一定历史渊源关系的菲律宾、韩国、泰国、加拿大等国所效仿。

法国公务员的范围。法国的公务员广义上是指在中央机关及其所属机关、地方行政机关、公立企事业单位中被任命为常任官员的工作人员。1983年法国公务员的总数达600万。狭义的公务员指在中央行政机关及其所属的驻外机构或公立、公益机构中担任专职的工作人员,以及地方行政工作人员(1983年新公务员章程扩大进去的)。法国的公务员亦分为两大类:一类属于不适用《公务员总章程》的公务员,有立法、司法、检察机关工作人

① 见黄达强主编. 各国公务员制度比较研究. 中国人民大学出版社1990年版,第18~19页。

② [日]片冈宽光著,熊达云,郑希宏译. 论职业公务员. 上海科学普及出版社2001年中文版,第9页。

③ Jerold L. Waltam: American Government, Politics and Citizenship. New York, West Publishing Co., 1993, p.

员,军事人员,工商业性质的国家管理部门、公用事业和公益机构地方人员,市、乡(镇)、村公职人员等。另一类是适用《公务员总章程》的公务员,如中央政府及地方行政机关从事国家管理事务的常任官员,其范围大体上与英国的常任文官相同。原法属殖民地独立后的非洲许多国家如突尼斯、摩洛哥、几内亚、象牙海岸、尼日利亚等国公务员的范围大多与法国类似。

德国公务员的范围。德国的公务员分两类:一类是以民选方式任用的“特别职”的公务员,即不适用《联邦公务员法》的公务员。如联邦总理、联邦政府各部部长、国务秘书等,他们是随内阁的更迭而进退的公务员,相当于英美的政务官。另一类是“一般职”公务员,即适用《联邦公务员法》的公务员。他们是不与内阁共进退的公务员,如在联邦、州和地方行政部门、联邦劳动局、联邦铁路、联邦邮政、研究机构、基金会、社会保险机构、工商大会和各级教育等部门工作的文职人员(相当于英国的常任文官)。1991年,联邦德国约有665万公务员,其中有22万职业军人。<sup>①</sup>

日本公务员的范围。日本的公务员分为国家公务员和地方公务员。凡是通过国家考试录用,在中央政府各机关、国会、司法、国立学校、医院、国有化企业、公立企事业等单位中任职,从国库中领取工资的都是国家公务员。凡通过地方考试,在地方各级自治体(部、道、府、县及市、町、村)各部门、议会、公立学校、医院、公立企事业等地方机构中任职,从地方财政领取工薪的都是地方公务员。在1982年,国家公务员达120万人,地方公务员约340万人。无论是国家公务员,还是地方公务员,都分为“特别职”和“一般职”两类。“特别职”公务员是通过选举和政治任命的官员,不适用公务员法。主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官、检察官、内阁官房长官、政务次官、秘书官、法官、宫内厅长官、侍从长、国会议员、国会职员、日本学士院会员,以及驻外大使、公使、全权代表等。除上述各类人员外的公务员,上至事务次官,下至清洁工,均属“一般职”公务员,适用公务员法。

由上可见,各国公务员的范围宽窄不一,但有各自的核心范围,即适用各国公务员法的那部分人员的范围,却是大致相同的,主要是指国家行政系统中事务次官以下的常任文职人员。实行公务员制度较典型的资本主义国家一般将公务员分为“政务官”和“事务官”(在日本和德国称“特别职”和“一般职”)两大类。“政务官”或“特别职”公务员主要从事政治活动,常与内阁(国会)共进退,一般有任期,不适用公务员法;而“事务官”或“一般职”公务员主要从事具体事务与业务工作,不与内阁共进退,是常任的,适用公务员法。一般所指的对公务员进行管理,主要是对“事务官”或“一般职”公务员进行的管理。

## 2. 中国公务员的范围

在中国,公务员的范围限于政府机构中任职的人员,工作性质属于政府行政管理活动,与政党的组织机构活动不同,与国有企事业单位的生产经营及服务性活动也不同。公务员具体可分为两类:一类是各级人民政府的组成人员,其产生与任免按宪法和各级人民

<sup>①</sup> 曾繁正等编译. 人事行政管理学. 红旗出版社1998年版,第236页.

政府组织法,其他管理事项按《条例》处理;一类是除各级人民政府组成人员以外的公务员,按《条例》的规定进行管理。这类公务员仅局限于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,不包括各级党的机关、人大机关、审判机关、检察机关、群众团体机关任职的工作人员和国有企事业单位的工作人员。这样的范围具有中国自身的特色,表明中国的公务员概念也有广义与狭义之分。经过改革开放以来对政府机构的多次改革和机关工作人员的分解,截至2003年底,我国约有公务员500万人。

从现有公务员的构成看,我国公务员范围的确定,体现了以下特点:

第一,公务员范围限于在政府机关中任职的人员。我国原有干部人事制度没有把国有企事业单位的工作人员与政府机关中任职的人员分开,实行统一的管理制度,造成很多的弊端。现在对各类机构的工作人员进行分类,把政府机关工作的人员确定为公务员,与其他类别的人员分开,明确了公务员的范围。

第二,公务员范围限于行使国家行政权力,执行国家行政公务的人员。把公务员限定在行使国家行政权力、执行国家行政公务的范围,是由公务员的工作性质决定的。公务员从事的是实施行政管理和社会公共事务方面的工作,既不同于政党组织机构的党务活动,又不同于权力机关的立法活动,也不同于国有企事业单位的生产、经营和服务性活动。

第三,各级政府的组成人员也是公务员,但他们的产生和任免依照国家有关法律规定办理。所谓政府组成人员,根据我国宪法和《地方各级人民代表大会和地方政府组织法》规定:中央包括国务院组成人员,地方包括省(自治区、直辖市)、地(市)、县(县级市、市辖区)、乡(镇)等人民政府组成人员。政府组成人员有任期限制,由国家权力机关选举或决定任命,故对所属各级政府组成人员的公务员,在产生和任免上作出例外规定,其他方面均按公务员制度执行。

第四,完全行使行政职能的事业单位,经审定批准,其工作人员可以列入公务员范围。由于历史原因,我国行政管理中政府与公益事业性组织不分的现象比较严重。有些行使国家行政权力、从事行政管理活动的单位,却被列为事业编制,如各地的商检局、工商局以及部分税务局和公安派出所等。为了加强对这些人员的管理,国务院颁发的《国家公务员制度实施方案》规定,除各级国家行政机关外,其他行使国家行政权力、从事管理活动的人员,也可划入公务员的范围。但学会、协会等组织不属于公务员范围。

第五,工勤人员不列入公务员范围。这里所说的“工勤人员”,是指在工勤岗位上工作的人员,如机关食堂、车队、清洁服务队等单位的工作人员。这些人虽然也由国家财政出资雇用,但不属于公务员。原因主要有两个:一是其工作性质不同。他们不行使机关的职能,而是为行使职能的人提供后勤服务。二是有利于精简人员、减少财政开支。过去由于第三产业不发达,生活服务业社会化程度低,各机关自己办“社会”,建设各自的生活设施。从发展方向看,机关生活后勤应逐步实现社会化。所以,在机关工勤岗位上的工作人员,不论其原来是干部还是工人,均不列入公务员范围。

## 第二节 公务员制度的内涵与功能

### 一、公务员制度的内涵与特征

“制度”一词,早在我国的《礼记》中就有记载:“故天子有田以处其子孙,诸侯有国以处其子孙,大夫有采以处其子孙,是谓制度。”<sup>①</sup>这里的“制度”就是有规则可依,有章可循的意思。根据《现代汉语词典》的解释,“制度”一词有两方面含义:一是要求大家共同遵守的办事规程和行动准则;一是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系。对于“什么是制度”,讨论得较多的是以美国为代表的新制度经济学派和制度选择与制度治理学派,他们认为,制度有两方面的内涵。

其一,制度是一种规则。美国当代著名的新制度经济学家诺斯认为,“所谓制度,就国家形式而言,是指以宪法、法律、法规、程序等为基本内容的正式规则和以风俗、传统、习惯等形式存在的非正式规则交错构成的一整套的规则体系及其实现机制”<sup>②</sup>,是“一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范。”<sup>③</sup>美国另一著名经济学家科斯也认为,“制度是制度安排的结果,制度安排则是确定管束特定行动模型和关系的行为规则和方式”<sup>④</sup>的行为过程。所以,制度往往是以法律形式来体现而构成的一种规范或规则。这些规则涉及社会、政治、经济与文化行为。

其二,制度的规则是分层次的。美国制度选择与制度治理学派的代表人物之一 W·奥斯特罗姆认为,制度规则可分为三个层次:宪法层次、集体行动层次、操作与选择层次。而诺斯则认为,制度包括三类:宪法秩序是第一类制度,它规定集体选择的条件和规则;宪法安排是第二类制度,它包括法律、规章、社团和合同;规范性行为规则是第三类制度,它包括意识形态、文化行为、道德规范等。

不管怎么说,制度都离不开“规则”。制度的规则不仅是分层次的,而且还有“硬性”与“软性”之分。宪法、法律及规章层次是“硬性”的,意识、文化、道德是“软性”的。从本质上看,制度是要求人们共同遵守、按照一定程序办事的规程或行动准则。制度具有权威性、规范性、层次性、动态性等特征。公务员制度就是制度的这种多方面特性在公务员管理中的体现与应用。

公务员制度就是一种规则,是国家依法对公务员进行管理的规则。所谓公务员制度,一般是指国家通过制定法律和规章,对公务员管理的原则、规范、方法、程序等方面依法予以规定的制度。按照《条例》的设置,我国公务员制度包括公务员的义务权利、职位分类、录

① 礼记·礼运。

② [美]道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效. 上海三联书店 1994 年版,第 5 页。

③ [美]道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构与变迁. 上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 225~226 页。

④ [美]R·科斯. 财产权利与制度变迁. 上海三联书店 1991 年版,第 377 页。

用、考核、奖惩、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理与监督等方面的基本规范和具体制度。当然，公务员制度也是由社会文化环境、人文背景、社会意识、伦理道德来规范公务员行为的一种规则。在西方，公务员制度一般涉及到公务员的考试、录用、考核(考绩)、奖惩、工资、培训、晋升、调动、解职、退休、保障及分类管理等多项内容。

一方面，公务员制度是一项规范化、程序化的法律制度。许多国家建立公务员制度往往是以公务员法律法规的颁布为标志。比如，英国以1855年和1870年颁布的两个枢密院令为公务员制度建立的标志；美国以1883年《彭德尔顿文官法》的颁布为建立标志；我国公务员制度的建立以《条例》的颁布为标志。另一方面，公务员制度是一项系统化、科学化的公共人事行政管理制度。它涉及的各个管理环节是行政机关内部的人员子系统，属于人事行政的范畴。有的学者把公务员制度称为“人事行政制度”，具体由人事行政管理的“进”、“管”、“出”等多个环节组成。同时，公务员制度明确规定了公务员与国家、单位之间的法律关系，对人员进行了科学分类，并对公务员的社会角色与身份，对公务员的职务、责任、权益等都进行了合理定位，使公务员队伍的整体和个体资源在公务员制度的平台上得到了优化。

本书所指的“公务员制度”主要涉及以规范体系为核心内容的关于公务员系统的制度。就是说，公务员制度是一个具有规范体系的系统，是一个由各个管理环节、系统运行、内在要素相互联系、相互贯通、相互运作的有机整体。它具有历史性、政治性、科学性、规范性、服务性等基本特征。公务员制度是社会发展到一定历史阶段的产物，并随着时代的进步而不断地发展和完善；公务员制度是国家政治制度的重要组成部分，公务员是国家统治的工具；公务员制度对公务员的角色作了科学划分，为发挥其管理社会公共事务、提高工作效率的主体作用创造了条件；公务员制度是由一系列法律法规和制度规范构成的有机整体，在原则、标准、方法、程序上都有明确要求；公务员制度是由公务员代表国家行使公共权力，为社会提供优质服务的制度体系，目的在于为经济发展、政治民主、社会进步、民生幸福提供有效的制度保障。

## 二、公务员制度的地位与功能

公务员制度是现代政府体制的有机组成部分，与现代政府科学管理有着密切的联系，是政府为管理政府机关工作人员而建立的一套人事制度，在现代政府管理体系中占有重要的地位。

第一，公务员制度是国家政权建设制度的具体组成部分。政府体制是国家政权和政治机构的组织形式，为了维护阶级统治，任何国家需要通过一定的行政手段来贯彻执行本阶级的政策，如何贯彻执行，就必须解决在政府机关选拔什么人、使用什么人、管理什么人、如何发挥人的作用的问题，公务员制度主要就是解决这些问题。正如邓小平所说：“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能

不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”<sup>①</sup>这里的“人”不是一般的人,而是具有管理社会专长的人才,在政府中,这些专事管理的人才就是公务员。

第二,公务员制度是政府管理的核心制度。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。政府是国家权力的执行机关,是管理国家事务的重要机构。从我国看,政府机构设置分为两大类:纵向上,分中央(国务院)、省、地(市)、县、乡(镇)等五级;横向上,分部(委)、司(厅、局)、处、科等不同层次。机构只是政府运行的组织载体,机构作用的最终发挥还是取决于机构中的人员。政府的各项职能需要政府机构的人员去完成。在现代社会,政府机构的人员就是公务员。我国的政府机构公务员由政府组成人员和其他工作人员组成,在整个国家行政机关中占有关键地位,具有决定性作用。政府机构有一整套由各个管理环节所组成的规章来规范公务员的行政行为,明确公务员的工作目标和任务,维持政府机关的工作秩序。公务员制度是政府管理运作的基本制度。

第三,公务员制度是一种政府管理的管理制度。公务员是政府行政管理的主体,完成各项工作任务的主导者。政府职能发挥的大小与高低,都与公务员工作的好坏有直接关系。公务员制度是对公务员进行依法管理的制度,是对政府管理工作进行管理的规范。它通过人事部门具体管理政府机关的人事行政事务,科学地配置公务员队伍的人才资源,合理地调适公务员系统的职位结构,为吸引优秀人才进入公务员队伍,促进政府机关的优化、廉洁、高效,为人才脱颖而出提供了良好的环境和氛围。

第四,公务员制度是开发政府人才资源的关键。人才资源是政府最为宝贵的资源,也是最易发挥作用的资源。公务员制度通过录用、考核、奖惩、职务升降、培训、交流等制度规范,挖掘公务员的智力,开发公务员的潜能,调动公务员的工作积极性和创造性,最大限度地发挥公务员的聪明才智,提供了有效而有力的制度保障。

同时,公务员制度在现代政府管理中具有多方面的功能。功能是功效和作用的简称。从不同角度看,公务员制度有多角度、多层面的功能。在社会关系上,公务员制度具有政治功能、经济功能、文化功能、组织功能、政策功能;在所起作用、发挥功效上,公务员制度具有决策功能、执行功能、管理功能、服务功能;在运行范围上,公务员制度具有行政功能、立法功能、司法功能、监督功能;在管理方式上,公务员制度具有规范功能、提高功能、促进功能、开发功能、挖潜功能、创新功能等等。

具体地说,公务员制度在现代政府管理活动中的多重功能,正在发挥越来越重要的作用。

第一,公务员制度的推行,有利于社会安定和行政秩序的长期稳定。古语云:“人存政举,人亡政息。”公务员制度产生于西方,但与中国古代延续 1300 多年的科举制度有密切的关系。科举制在选拔人才、维持历代王朝的安定上曾起过重要作用。西方国家推行公务员制度的一个重要因素是为了避免因政党政治而造成的政局不稳,保证政策的连续性与稳定性。公务员制度 150 年的实践表明,有一套严格而系统的公务员管理制度,使公务员

<sup>①</sup> 邓小平文选(第3卷). 人民出版社 1993 年版,第 380 页.

队伍保持长期稳定,是政府机构正常运行的关键。一个国家或政府的政局稳定与否,是社会安定的关键。只有行政秩序的长期稳定,才能保持国家政策的连续贯彻与执行,也才能推动社会的进步与发展。

第二,公务员制度的推行,有利于政府管理的民主化、科学化。民主化是现代社会发展的必然趋势。公务员制度严格要求依法行政,公务员管理的考试录用、考核激励、职务管理的多个环节要充分体现民主原则,公务员的行政活动和具体管理制度要接受民主监督。而公务员的职位分类,公务员管理机构的合理设置、合理定编、合理划分管理权限,对不同的工作岗位进行合理的分工,以规范的形式和法定的程序,促进了公务员管理的科学化。

第三,公务员制度的推行,有利于政府行政的高效化。公务员制度保证了行政机构的科学设置、职位结构的纵横分类、职责权限的明确划分、公务员队伍的相对稳定、公务员素质的日益提高,为政府管理的高效奠定了坚实基础。公务员制度使政府管理的各个环节相互衔接,通过人员和机构的有序结合,竞争激励、勤政廉政、动力保障、新陈代谢、管理监督等内在机制的运转,可保持机关工作的勃勃生机与积极向上。

第四,公务员制度的推行,有利于开发高层次的人才资源。政府行政管理是一种高智力的管理活动,公务员在政府管理中的重要地位,决定了它发挥作用的程度。公务员队伍的素质如何,工作能力的强弱,作风的好坏,不仅影响到行政管理的效果,也对社会产生重要影响。国家通过公开选拔,择优录用社会上的优秀人才进入公务员队伍,通过建立竞争激励、开发创新等多种机制,大胆使用和培养各类专门人才,并对公务员进行科学的管理,在一定程度上提高了政府的管理水平,也为高层次的人才资源开发创造了条件。

第五,公务员制度的推行,有利于政府为社会提供优质的公共服务。公务员是代表国家和政府为社会提供公共服务的主要力量。其服务的质量如何,是人们评判公务员的基本依据。公务员所从事的工作、所承担的职责、所享有的权利,以及在社会上的身份和地位,迫使公务员自觉地为社会提供最优质的服务,自觉地接受社会的监督。兢兢业业,任劳任怨,忠于职守,勤于工作,公正廉洁,克己奉公,是公务员形象的写照,也是公务员为社会提供公共服务的基本要求。

### 第三节 公务员制度的基本理念与本书框架

#### 一、公务员制度的基本理念

所谓公务员制度的理念,是指构成公务员制度的理性精神与基本观念。公务员制度于19世纪中叶在西方国家产生后,经过不断的发展与变革,逐步形成了一套有自身内在特色的规范体系,体现出公务员制度特有的理性精神与理念。这种理念曾被德国著名政治社会学家韦伯(Max Weber)概括为“科层制”(又叫“官僚制”)理念。它强调“以各种规定为基



础的非人格化的制度取代了人格化的行政”<sup>①</sup>，排除感情、情绪等各种非理性因素的影响，适应了现代行政管理和社会化大生产的需要，反映了民主政治发展的要求。具体地说，公务员制度的理念主要表现在以下几方面。

(1)民主理念。公务员制度的建立和发展是人类政治文明和制度文明发展的重要成果，从一开始就体现了民主的价值与理念。公务员制度以法律的形式保证公民有权选举政务类公务员，有权通过法律程序罢免不称职的公务员，有权依照法律规定参加政务类公务员的竞选，有均等的机会和平等的权利担任政府公职，参与公务员的录用考试，以民主、平等的原则对公务员进行考核、奖惩、晋升等，对公务员进行民主测评和民主监督。

(2)科学理念。随着社会的发展与进步，政府管理日益繁复，政府职能不断细化与复杂，作为政府人事行政层面的公务员制度必须相应地适应这种社会需要。公务员系统的分类、录用、考核、奖惩、升降、任免、培训、交流、工资保险福利、辞职辞退与退休等各个管理环节是一个紧密相连的有机整体，它强调规范化、程序化与制度化，重视用科学的方法和手段对公务员的多个管理环节进行科学的管理，取得了明显的成效，发挥了制度的优势与作用。正是公务员制度的这种科学性和合理性，使得各国的公务员制度可以相互借鉴，取长补短，既有各自特色，又能自然一致。

(3)竞争理念。公务员制度是在自由市场经济条件下建立起来的，又在自由竞争的环境中得到发展和壮大。公民要进入公务员队伍必须通过竞争考试；公务员在机关只有经受奖优罚劣、奖勤罚懒的严格考核，才能为自己的职业化、永业化创造条件；才能真正对公务员实施优胜劣汰，纯洁公务员队伍，提高公务员队伍素质，吸引优秀人才进入政府机关；同时，竞争也为公务员的发展提供了一个空间。长期的历史实践表明，竞争是公务员自身发展和公务员制度得以优化整合的内在动力。

(4)法治理念。公务员制度是由国家制定法律，公务人员依法行政的制度。公务员的权力、责任、权利、义务由法律来规范，公务员的职位、地位、待遇由法律来保障；公务员行使权力、执行公务必须以法律为准绳；公务员的行政行为必须在法律和法规限定及行政授权的范围内发生，任何违法或越权行为都要受到司法制裁或行政惩戒。公务员履行公务时，只对法律或法定职位负责，不对任何党派或个人负责。公务员管理的有关事项必须由法定机关经过法定程序作出，才发生法律效力。只有通过依法管理，才能促进依法行政，也只有通过依法行政，才能达到以法治国，建设法治政府、法治国家和法治社会。

(5)效率理念。提高政府效率是公务员制度追求的重要价值目标。政府的行政效率是衡量、评价政府工作的重要指标。公务员制度强调管理的成本与收益，重视制度的效率及其产生的社会效益。通过严格的考任制，可以保证担任政府工作的公务员有较好的个人素质与修养，为提高政府效率提供了先决条件；通过以工作实绩为主的考核制，决定公务员的奖惩、升降与发展；通过公务员的职位分类、职务任免、培训、交流与回避等，对公务员的职位进行认定、调适、开发与变更，为提高行政效率奠定了基础。

<sup>①</sup> [澳]欧文·E·休斯.公共管理导论.中国人民大学出版社2001年版,第33页.