



新体系经济管理系列教材

# 公务员理论与实务

GONGWUYUAN LILUN YU SHIWU

曾维涛 康静萍 何新基 编著

清华大学出版社

# 公务员理论与实务

GONGWUYUAN LILUN YU SHIWU

曾维涛 康静萍 何新基 编著

清华大学出版社

## 内 容 简 介

本教材分为三部分:第一部分,介绍公务员的理论部分,包括公务员的义务和权利、职务与级别、录用、考核、奖励与惩戒、职务任免与升降、交流与回避、工资、福利和保险、辞职、辞退与退休制度、申诉与控告制度等基本制度。第二部分,介绍公务员的实践部分,包括公务员考试中的行政职业测试、申论和面试部分的主要内容、技巧和应试方法等。第三部分为附录,包括《中华人民共和国公务员法》、部分成功考上公务员人员的经验之谈、最新的考试大纲和公告、报考指南等。

《公务员理论与实务》一书,全面兼顾不同知识层次、不同专业背景的应试群体,适合所有参加公务员考试的应考人员,也适合希望了解我国公务员制度和公务员考试的广大研究人员、培训专家和其他人员。本书强调基础性、前沿性、权威性和技巧性,注重理论与实际的紧密结合,适合高校应届毕业生和历届毕业生,也适合高校大一、大二和大三等不同知识层次的读者阅读,适合高校经济管理类、人文社科类和理工科类不同专业的读者阅读。

为方便教师教学,本书配有内容丰富的教学资源包(包括电子课件、教案、案例库及案例分析、习题集及参考答案),可以通过邮箱 qinghua\_book@126.com 索取。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

## 图书在版编目(CIP)数据

公务员理论与实务/曾维涛,康静萍,何新基编著. —北京:清华大学出版社,2011.12  
(新体系经济管理系列教材)

ISBN 978-7-302-27268-7

I. ①公… II. ①曾… ②康… ③何… III. ①公务员制度—中国—公务员—教材  
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 229244 号

责任编辑:徐学军

责任校对:宋玉莲

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:24.25

字 数:562 千字

版 次:2011 年 12 月第 1 版

印 次:2011 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:47.00 元

产品编号:040955-01

# FOREWORD

前

言

公务员考试已成为我国第一大考,公务员考试主要的参加者为全国各高校应届毕业生和历届已参加工作人员。一方面,在面对标准化、统一化和规范化程度极高的公务员考试时,他们囿于知识背景不同,备考环境各异,迫切希望能够有一本教授公务员基础理论和公务员考试知识与技巧的专业辅导书。另一方面,本科学生所用的教材要么局限于理论,要么局限于实践,很少有把两个部分综合起来的这样一部教材。因此,编著这样一部理论和实践相结合的著作就迫在眉睫了。

公务员理论与实务作为行政管理专业的主干课程之一,是研究公务员的各种基本制度和公务员考试过程中的基本内容的一门学科。

本书是为了培养理论和应用综合型人才教学的需要而编写,在选择教材内容及确定知识体系、编写体例时,注意学生素质教育和创新能力、实践能力的综合培养,对于一些纯粹的学说理论问题的讨论将作简单阐述,而对行政职业能力测试、申论和面试等实践问题作重点阐述。具体而言,本书有以下特点:

(1) 语言简练,通俗易懂。从社会实际出发,紧扣《中华人民共和国公务员法》的具体规范,尽量使用通俗易懂的语言来表述基本的公务员制度和具体的规范,而对当前有争议的理论问题不做过多的探讨。

(2) 内容全面,及时体现新变化。公务员相关理论与实践和国家政策密切相关,因此变化性比较强。本书内容最大限度地反映新的公务员的实践问题,及时充实新的公务员考试内容。

(3) 理论联系实际,更加注重实务。考虑到应用型人才培养的需要,在介绍各项公务员考试制度时,与实际的结合更加紧密。

本书体系完整,结构严谨,行文简明、流畅。

本书在编写过程中,参考了多本著作、论文和教材,恕不一一列明,在此向所有的专家学者致谢。

参加本书写作的主要有江西财经大学的老师和同学们。具体分工如下:整体构思和框架搭建,曾维涛;第一章到第十一章,吴剑峰;第十二、十三、十四章,罗通;第十五章,孙敦振;第十六、十七章,简琪瑶;第十八、十九章,林晶晶;第二十、二十一、二十二章,何新基;附录部分,邓菊根。

# CONTENTS



|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>第一章 公务员制度概述 .....</b>     | <b>1</b>  |
| 第一节 公务员制度基本概念 .....          | 1         |
| 第二节 西方公务员制度的起源和发展 .....      | 2         |
| 第三节 我国公务员制度历史演变与发展 .....     | 2         |
| 一、中国古代选官制度的起源和发展 .....       | 2         |
| 二、新中国干部人事制度的发展 .....         | 4         |
| 三、国家公务员制度的形成 .....           | 5         |
| 复习思考题 .....                  | 7         |
| <b>第二章 公务员的义务与权利 .....</b>   | <b>8</b>  |
| 第一节 公务员的义务与权利概述 .....        | 8         |
| 第二节 中国公务员的义务与权利的基本内容 .....   | 9         |
| 一、中国公务员义务的基本内容 .....         | 9         |
| 二、中国公务员权利的基本内容 .....         | 10        |
| 第三节 西方国家公务员的义务与权利的基本内容 ..... | 12        |
| 一、西方国家公务员义务的基本内容 .....       | 12        |
| 二、西方国家公务员权利的基本内容 .....       | 13        |
| 复习思考题 .....                  | 15        |
| <b>第三章 公务员的职务与级别 .....</b>   | <b>17</b> |
| 第一节 职位层级体系 .....             | 17        |
| 第二节 职位设置方法 .....             | 19        |
| 第三节 公务员的级别 .....             | 20        |
| 复习思考题 .....                  | 22        |
| <b>第四章 公务员录用制度 .....</b>     | <b>23</b> |
| 第一节 公务员录用的概念和原则 .....        | 23        |
| 第二节 报考公务员的基本资格条件 .....       | 24        |
| 第三节 国家公务员的录用办法和程序 .....      | 25        |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| 第四节 公务员录用考试的组织 .....           | 26        |
| 复习思考题 .....                    | 27        |
| <b>第五章 公务员的考核制度 .....</b>      | <b>28</b> |
| 第一节 公务员考核的概念和内容 .....          | 28        |
| 第二节 公务员考核的原则和基本方法 .....        | 29        |
| 第三节 公务员考核的类型 .....             | 30        |
| 第四节 公务员考核的程序 .....             | 30        |
| 第五节 公务员考核结果的划分和使用 .....        | 31        |
| 复习思考题 .....                    | 32        |
| <b>第六章 公务员奖励与惩戒制度 .....</b>    | <b>33</b> |
| 第一节 公务员奖励与惩戒的含义 .....          | 33        |
| 第二节 公务员奖励概述 .....              | 33        |
| 一、奖励的原则 .....                  | 33        |
| 二、公务员奖励的条件 .....               | 34        |
| 三、公务员奖励的种类 .....               | 35        |
| 四、公务员奖励的程序 .....               | 35        |
| 五、公务员奖励的批准权限 .....             | 36        |
| 第三节 公务员惩戒概述 .....              | 36        |
| 一、惩戒的条件 .....                  | 36        |
| 二、惩戒的基本原则 .....                | 37        |
| 三、惩戒的种类 .....                  | 38        |
| 四、惩戒的条件和处分期 .....              | 38        |
| 五、惩戒的批准权限 .....                | 39        |
| 六、惩戒的程序 .....                  | 39        |
| 七、解除处分 .....                   | 40        |
| 复习思考题 .....                    | 41        |
| <b>第七章 公务员职务的任免与升降制度 .....</b> | <b>42</b> |
| 第一节 公务员的任免 .....               | 42        |
| 一、公务员任免的概念和特点 .....            | 42        |
| 二、公务员任用的种类和方式 .....            | 43        |
| 三、任用机关和任用权限 .....              | 44        |
| 四、公务员免职 .....                  | 45        |
| 第二节 公务员的职务升降制度 .....           | 46        |
| 一、公务员的职务晋升制度 .....             | 46        |
| 二、公务员降职制度 .....                | 48        |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| 复习思考题 .....                    | 50        |
| <b>第八章 公务员交流与回避制度 .....</b>    | <b>51</b> |
| 第一节 公务员交流制度 .....              | 51        |
| 一、公务员交流制度的基本含义和原则 .....        | 51        |
| 二、调任制度概述 .....                 | 52        |
| 三、转任制度概述 .....                 | 55        |
| 四、轮换制度概述 .....                 | 57        |
| 五、挂职锻炼制度概述 .....               | 58        |
| 第二节 公务员回避制度 .....              | 59        |
| 一、任职回避制度概述 .....               | 59        |
| 二、公务回避制度概述 .....               | 61        |
| 三、地区回避制度概述 .....               | 62        |
| 复习思考题 .....                    | 64        |
| <b>第九章 公务员工资、福利和保险制度 .....</b> | <b>65</b> |
| 第一节 公务员工资制度概述 .....            | 65        |
| 一、我国公务员工资制度的内容 .....           | 65        |
| 二、我国公务员工资制度的特点 .....           | 66        |
| 三、我国公务员工资制度的原则 .....           | 67        |
| 第二节 公务员福利制度 .....              | 68        |
| 一、公务员福利制度的主要内容 .....           | 68        |
| 二、我国公务员福利制度的改革 .....           | 68        |
| 第三节 公务员保险制度 .....              | 69        |
| 一、公务员保险制度的主要内容 .....           | 69        |
| 二、我国公务员保险制度的改革 .....           | 69        |
| 复习思考题 .....                    | 70        |
| <b>第十章 公务员辞职、辞退与退休制度 .....</b> | <b>72</b> |
| 第一节 公务员辞职制度 .....              | 72        |
| 一、公务员辞职的含义和特征 .....            | 72        |
| 二、公务员辞职的条件和程序 .....            | 73        |
| 第二节 公务员辞退制度 .....              | 74        |
| 一、公务员辞退的含义和特征 .....            | 74        |
| 二、公务员辞退的条件和程序 .....            | 74        |
| 三、辞职与自动离职、免职、开除的比较 .....       | 76        |
| 第三节 公务员退休制度 .....              | 77        |
| 一、公务员退休制度的概念 .....             | 77        |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| 二、公务员退休种类 .....                | 78        |
| 三、公务员退休条件 .....                | 78        |
| 四、公务员退休审批 .....                | 79        |
| 复习思考题 .....                    | 79        |
| <b>第十一章 公务员申诉与控告制度 .....</b>   | <b>81</b> |
| 第一节 公务员申诉制度 .....              | 81        |
| 一、公务员申诉的含义及特点 .....            | 81        |
| 二、公务员申诉的条件 .....               | 81        |
| 三、受理公务员申诉的机关 .....             | 82        |
| 四、公务员申诉的程序 .....               | 82        |
| 第二节 公务员控告制度 .....              | 83        |
| 一、公务员控告的含义 .....               | 83        |
| 二、控告的条件 .....                  | 83        |
| 三、公务员控告的程序 .....               | 84        |
| 四、受理公务员控告的机关 .....             | 84        |
| 五、公务员申诉与控告的异同 .....            | 84        |
| 复习思考题 .....                    | 85        |
| <b>第十二章 行政职业能力测验理论概述 .....</b> | <b>86</b> |
| 第一节 行政职业能力测验的概念 .....          | 86        |
| 第二节 行政职业能力测验的测试内容 .....        | 87        |
| 第三节 行政职业能力测验的施测程序与答题要求 .....   | 87        |
| 一、行政职业能力测验的施测程序 .....          | 87        |
| 二、行政职业能力测验的答题要求 .....          | 88        |
| 第四节 基础行政职业能力测验备战要诀 .....       | 88        |
| 一、有针对性地进行复习 .....              | 88        |
| 二、掌握正确的应考技能 .....              | 89        |
| 三、保持良好的心理状态 .....              | 90        |
| 复习思考题 .....                    | 90        |
| <b>第十三章 试题分类与规范讲解 .....</b>    | <b>91</b> |
| 第一节 言语理解与表达 .....              | 91        |
| 一、选词填空例题及解题技巧 .....            | 91        |
| 二、片段阅读例题及解题技巧 .....            | 92        |
| 第二节 常识判断 .....                 | 94        |
| 第三节 数量关系 .....                 | 105       |
| 一、数字推理题的类型 .....               | 105       |



|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 二、数学运算的题型及解题技巧 .....     | 110        |
| 第四节 判断推理 .....           | 114        |
| 一、图形推理 .....             | 115        |
| 二、形式创新 .....             | 118        |
| 三、内容创新 .....             | 120        |
| 四、定义判断 .....             | 124        |
| 五、类比推理 .....             | 126        |
| 六、逻辑判断 .....             | 129        |
| 第五节 资料分析 .....           | 133        |
| 一、表格资料 .....             | 133        |
| 二、图形资料 .....             | 135        |
| 三、文字资料 .....             | 137        |
| 复习思考题 .....              | 141        |
| <b>第十四章 经典训练真题 .....</b> | <b>142</b> |
| 第一节 言语理解与表达 .....        | 142        |
| 第二节 数量关系 .....           | 163        |
| 一、数字推理 .....             | 163        |
| 二、数学运算 .....             | 164        |
| 第三节 判断推理 .....           | 168        |
| 一、图形推理 .....             | 168        |
| 二、定义判断 .....             | 171        |
| 三、类比推理 .....             | 177        |
| 四、逻辑判断 .....             | 180        |
| 第四节 常识判断 .....           | 187        |
| 第五节 资料分析 .....           | 192        |
| <b>第十五章 申论理论概述 .....</b> | <b>200</b> |
| 第一节 申论的含义 .....          | 200        |
| 一、申论的测试的性质和目的 .....      | 200        |
| 二、申论测试的特征 .....          | 201        |
| 第二节 申论考试的命题结构和测评要素 ..... | 203        |
| 一、申论考试的命题结构 .....        | 203        |
| 二、申论考试的测评要素 .....        | 203        |
| 第三节 申论考试的常用文体 .....      | 205        |
| 一、议论文 .....              | 205        |
| 二、说明文 .....              | 208        |
| 三、应用文 .....              | 212        |

|            |     |
|------------|-----|
| 复习思考题····· | 213 |
|------------|-----|

## 第十六章 申论能力提升 ····· 215

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一节 申论考试应试策略····· | 215 |
|-------------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 一、资料选择····· | 215 |
| 二、制订计划····· | 216 |
| 三、调整状态····· | 217 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第二节 阅读理解能力提升····· | 219 |
|-------------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 一、阅读理解概述····· | 219 |
| 二、阅读步骤·····   | 220 |
| 三、阅读方法·····   | 221 |
| 四、阅读技巧·····   | 222 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第三节 概括总结能力提升····· | 223 |
|-------------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 一、概括总结概述····· | 223 |
| 二、基本答题步骤····· | 224 |
| 三、概括总结方法····· | 225 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第四节 策划分析能力提升····· | 226 |
|-------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 一、策划分析概述·····  | 226 |
| 二、策划分析的步骤····· | 227 |
| 三、策划分析的方法····· | 228 |
| 四、提出对策的技巧····· | 229 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第五节 论述把握能力提升····· | 230 |
|-------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 一、论述把握概述·····  | 230 |
| 二、论述把握的步骤····· | 232 |
| 三、论述把握的方法····· | 236 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第六节 语言表达能力提升····· | 237 |
|-------------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 一、语言表达概述·····   | 237 |
| 二、语言表达提升方法····· | 239 |

|            |     |
|------------|-----|
| 复习思考题····· | 240 |
|------------|-----|

## 第十七章 申论文体精讲 ····· 241

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一节 议论文····· | 241 |
|--------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 一、议论文体·····     | 241 |
| 二、议论文的三要素·····  | 242 |
| 三、议论文的语言·····   | 243 |
| 四、议论文的方式·····   | 245 |
| 五、议论文的结构方式····· | 247 |
| 六、议论文的论证方法····· | 249 |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 第二节 说明文·····                 | 251        |
| 一、说明文概述·····                 | 251        |
| 第三节 应用文·····                 | 256        |
| 一、常见应用文介绍·····               | 256        |
| 复习思考题·····                   | 282        |
| <b>第十八章 申论热点</b> ·····       | <b>283</b> |
| 第一节 经济结构调整·····              | 283        |
| 第二节 家电下乡·····                | 284        |
| 第三节 房价的市场监管·····             | 284        |
| 第四节 食品安全·····                | 285        |
| 第五节 医疗制度改革·····              | 286        |
| 第六节 新型农村社会养老保险·····          | 287        |
| 第七节 突发公共事件·····              | 288        |
| 复习思考题·····                   | 289        |
| <b>第十九章 公务员面试基础知识</b> ·····  | <b>290</b> |
| 第一节 公务员面试概论·····             | 290        |
| 一、公务员面试的含义与特征·····           | 290        |
| 二、公务员面试要素与种类·····            | 292        |
| 三、公务员面试内容与程序·····            | 294        |
| 第二节 公务员面试试题·····             | 299        |
| 一、公务员面试试题编制·····             | 299        |
| 二、公务员面试试题主要类型·····           | 301        |
| 第三节 公务员面试的发展趋势·····          | 309        |
| 复习思考题·····                   | 311        |
| <b>第二十章 公务员面试策略与技巧</b> ····· | <b>312</b> |
| 第一节 公务员面试策略·····             | 312        |
| 一、职位调研·····                  | 312        |
| 二、知识储备·····                  | 313        |
| 三、能力锻炼·····                  | 313        |
| 四、心理调节·····                  | 314        |
| 五、举止礼仪·····                  | 315        |
| 第二节 公务员面试技巧·····             | 319        |
| 一、适应环境·····                  | 319        |
| 二、礼貌对待考务人员·····              | 319        |
| 三、构建和谐的面试氛围·····             | 319        |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 四、配合考官顺利进行引入阶段 ..... | 320 |
| 五、机智敏捷应付意外情况 .....   | 320 |
| 六、调动心智重点攻坚 .....     | 320 |
| 七、树立对方意识 .....       | 321 |
| 八、淡化成败 .....         | 321 |
| 九、控制自己的情绪 .....      | 322 |
| 复习思考题 .....          | 322 |

## 第二十一章 公务员面试实战训练 ..... 323

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第一节 公务员面试经典习题 .....             | 323 |
| 一、经典例题 .....                    | 323 |
| 二、参考答案 .....                    | 328 |
| 第二节 公务员面试真题演练 .....             | 349 |
| 一、2010 年国家公务员面试 .....           | 349 |
| 二、2010 年安徽公务员面试 .....           | 349 |
| 三、2010 年 6 月 20 日江苏省公务员面试 ..... | 350 |
| 四、2010 年 6 月 18 日陕西省公务员面试 ..... | 350 |
| 五、2010 年山东省公务员面试 .....          | 350 |
| 六、2010 年湖南省公务员面试 .....          | 351 |
| 七、2010 年吉林省公务员面试 .....          | 351 |
| 八、2010 年上海公务员面试 .....           | 352 |
| 九、2010 年河南省公务员面试 .....          | 352 |
| 复习思考题 .....                     | 353 |

## 附录一 中华人民共和国公务员法 ..... 354

## 附录二 国家公务员考试成功经验介绍 ..... 367

# 第一章

## 公务员制度概述

### 学习目标：

通过本章学习，掌握公务员和公务员制度两个基本概念，了解公务员制度的演变历史，明确公务员制度的两种分类方式。

### 重点难点提示：

中国封建社会官吏的管理制度和选官制度

公务员制度的基本模式

## 第一节 公务员制度基本概念

目前在世界上有 60 多个国家和地区在不同程度上实行国家公务员制度。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 19 世纪中叶，至今已有一百多年的历史。“公务员”一词来源于英语，原文为 Civil Servant，翻译成中文有各种不同的称呼，如“公务员”、“文职人员”、“公职人员”、“文官”等。所谓国家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。

按照约定俗成的原则，英美等国家对公务员仍采用“文官”的称谓。公务员有广义和狭义之分，广义上的公务员，是指政府行使行政权力和承担政府公务的所有工作人员，包括通过选举产生的政府官员，也包括常任制的、非选举产生的政府公务人员；狭义的公务员特指非选举产生的政府公务人员，他们一般通过公开竞争考试被择优录用，在无过失的情况下，一经录用，即可长期任职，不与内阁共进退。本书指的是狭义范围的公务员概念。

在我国颁布的《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）中第二条规定：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。3 个条件必须同时具备才是公务员，一是必须依法履行公职；二是使用行政编制；三是国家财政负担工资福利。不仅此前争议较多的检察官、法官依然被纳入规制范围，还将党派、人民团体和各级人大、政协机关的工作人员全部包括在“公务员”范畴之内。

所谓公务员制度，就是对行使国家行政权力、执行国家公务的人员等依法进行科学管理的一系列法规体系和管理体制的总称。它是现代民主政治发展和行政管理科学化、法

制化、高效化的基本要求和重要保障。作为国家政治与行政制度的重要组成部分,公务员制度包含了对公务员进行分类、考试录用、绩效评估、奖惩、升降、任免、培训、工资福利保障、退休、监督、管理等一系列具体制度。

## 第二节 西方公务员制度的起源和发展

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。因此,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、商业和金融业的蓬勃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,并协助君主进行统治、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;另一方面作为君主抑制地方贵族和等级议会的力量。

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”制度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;再者,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。

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,政府管理及公务员制度面临着更为严峻的挑战。为了应对这种挑战,当代西方各国都卷入行政改革及公务员制度变革的浪潮中,对公务员制度的模式、选径、举措做了大胆的探索,并取得了一定的成效。

## 第三节 我国公务员制度历史演变与发展

### 一、中国古代选官制度的起源和发展

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、考核、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;另一方面是举贤而仕的官吏制度,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。

官吏选拔制度就是选官制度,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。选拔制度有一个产生、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代代相袭,还未形成真正意义的选拔制度。

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、征辟制、九品中正制、科举制 4 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有才能的志士,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,根据品级高低向朝廷推荐。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提升,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、明清强化,至清末光绪三十一年(公元 1905 年)废止,沿用 1300 多年。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,在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,庶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荐为主的选拔制度。

科举制度始于隋朝,隋朝统一后,全国性的统一局面为科举制度的产生提供了可能的政治环境。隋朝在用人制度上的重大改革,于开皇初废九品中正制,罢去州郡自辟僚属,令州郡分科举荐人才。隋炀帝时设秀才、明经、进士三科,秀才科标准高,极少有人应试,而明经、进士两科应试者较多。隋朝还创办在职官员应试的科目,作为选拔高级人才的手段,但科举制度在隋朝并没有得到很好的发展,因为隋朝不久就灭亡了。

科举制度的完善是在唐朝,唐朝把科举制度推向了兴盛。唐朝的科举分为文举和武举两种,而文举是最重要的选拔制度。文举分为制举和贡举两类。制举根据皇帝诏令临时举行,科目繁多,无一定标准,是朝廷网罗非常人才的一种方法。贡举是科举的主要内容,科目主要有秀才、明经、进士、明法、道举、童子科等。考生的来源之一是“生徒”,即朝廷所开设的国子监、弘文馆、宗文馆及各地方州、县的学生,经选拔参加考试;二是“乡贡”,即生徒以外的地方士人,他们均可怀牒自投于州县,经府、州、县初试合格解送到中央参加考试。唐朝的考试一般分为地方州县的州试和中央组织的考试,考试方法主要有帖经、墨义、诗赋和策论。唐中叶后科举制逐渐成为选拔高级官吏的主要方法,但也存在一些不足,科目上还带有浓厚的魏晋遗风,考试内容也显得杂乱无章等。

宋朝的科举制继承了唐朝的基础,在发展中更趋完备。科举出现由多科目向单科目过渡的趋向,王安石变法改革了科举科目,除进士科外尽罢诸科。除此之外,考试还增加殿试,由皇帝亲自出题,这样防止考生与考官之间形成门生与恩师的私人关系,杜绝朋党扰政,还可以笼络官员,收权中央。宋代的科举考试规章日趋严密,为防止科考有弊,建立了各种规章制度,有《科场法》、《亲试进士条例》等规定。凡通过省试、殿试的进士都可以直接授官,考试与任用结合,这大大简化了官吏录用程序,考试在科举中的地位得到进一步确立。总之,宋朝的科举制度形成了一个严密的体系,在选拔人才方面起了很大的作用,提高了政府的行政能力。

明清是科举制走向鼎盛而又日趋衰败的时期。科举制度已经非常严密,发展到制度化、规范化。清朝科举分为4场,即童试、乡试、会试、殿试。童试分为县试(由县令主持,考4场,第一名为案首)、府试(由知府和直隶州知州主持,第一名为府案首)和院试(由提督学政主持);乡试为省一级考试,以京堂官为主考,各省巡抚为监考官,3年举行一次,一般大省百余人,小省四五十人;会试为中央一级考试,由礼部主持,及格为贡士,第一名称会元;殿试由皇帝主持,录取分三甲,一甲取3人,赐进士及第,二甲取考生的1/3,赐进士出身,三甲取考生的2/3,赐同进士出身。

科举制度保障了封建制度的延续,是中国文官制度发展史上的重大创新。但是明清科举制度的弊端也日渐显露,层层考试的烦琐程序,不仅不能有效选拔人才而且成为窒息人才、摧残人才的工具。考试内容重经义、考试形式八股化,禁锢考生思想,因循守旧,这都是处于封建社会晚期统治阶级腐败性的反映。清末废除科举制是历史的必然。

## 二、新中国干部人事制度的发展

新中国的干部人事制度,是在革命战争时期干部制度的基础上逐步建立和发展起来的。早在建立革命根据地时期,我们党就确定了“任人唯贤”的干部路线,制定了德才兼备



的用人标准,把全心全意为人民服务作为干部上任的宗旨,把艰苦朴素、廉洁奉公作为对干部的基本要求,并根据各个历史时期的政治、经济形势逐步探索建立和完善人事管理制度。

改革开放之前,人事干部制度的发展大体分为两个阶段:第一阶段是1949—1965年“文化大革命”前的创立和发展阶段,这一时期从上到下建立了管理机构,制定了一些管理制度,如干部的录用、任免、调配、奖惩、工资、福利、退休退职制度等。尽管各方面的制度还不是很完善,但初步适应了实际需要,取得了很大成绩,主要标志是1957年国务院颁布施行的《国务院关于国家行政机关工作人员的暂行规定》;第二阶段是1966—1976年的挫折倒退阶段,在这期间,各级人事机构相继被撤销,人事干部被遣散,高效的管理制度被否定,人事工作遭到严重的破坏。

党的十一届三中全会以来,随着改革开放的进程,以及经济、科技、教育、文化和卫生体制的改革及各项事业的发展,我国的情况发生翻天覆地的变化,干部队伍本身的数量和构成也发生了巨大的改变,原有的干部人事制度已不适应新形势的需要,其弊端越来越明显地暴露出来,主要有:一是管理对象笼统庞杂,缺乏科学分类;二是管理权限过于集中,凡是国家干部,都由各级党委统一管理,造成干部管理上的党政不分、政企不分;三是管理方式陈旧单一,基本上用管理党政干部的方法管理各类人员,选拔任用由少数领导决策,带有很强的主观性和随意性,缺乏有效的激励竞争机制;四是干部管理缺乏基本的法律规章制度,管理制度不健全。新中国成立以来党和政府在人事管理方面制定出了若干政策、规定条例,但没有上升为法律,缺乏法律效力。

在这样的历史背景下,改革干部人事制度势在必行。党的十一届三中全会以后,在改革方面进行了积极的探索,并取得了一些重要成果。

(1) 确定实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针。针对当时干部队伍状况和形势任务的要求,我们党提出了干部队伍建设要按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针培养和任用干部。

(2) 进行了一系列单项制度改革的尝试。1979年前后,邓小平同志根据全党工作重心的转移和现代化建设的需要,提出了我国干部人事制度改革的方向、内容和要求。这些探索多半是对局部环节的修补,还不系统、不全面和不完整,在很大程度上受到了经济体制改革进程的制约。但这些改革探索的实践积累了很多宝贵的经验,在许多方面都具有突破性,干部人事工作中公开、平等、竞争意识和实现干部人事管理制度化、法制化的观念逐渐深入人心,为以后公务员制度的实施打下了基础。干部人事管理制度的封闭管理状态有了很大的改变,开始向科学化、法制化和民主化方向发展。

### 三、国家公务员制度的形成

我国公务员制度的提出、形成和发展是一个逐步的过程。公务员制度从酝酿至今,已有20多年的时间。这个过程大体可分为5个阶段。

#### 1. 准备阶段(1984—1986)

该阶段主要是调查研究和起草条例。党的十一届三中全会以后,在邓小平同志关于