

# 国家公务员制度

GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU

周晓丽 彭仕东◎主编

 知识产权出版社  
全国百佳图书出版单位

# 國家公務員任用條例

中華民國八十年一月十四日總統令公布

中華民國八十年一月十四日



# 国家公务员制度

GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU

周晓丽 彭仕东◎主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 内容提要

本书主要从公务员的进、管、出入手，系统阐释我国公务员的职责与权利、职务与级别、考试录用及培训、考核、职务的任免与升降、奖励与纪律惩戒、交流与回避、物质保障、辞职、辞退与退休、申诉和控告制度等相关内容，为专业学习者和研究者提供帮助。

责任编辑：宋 云

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度/周晓丽，彭仕东主编. —北京：  
知识产权出版社，2011.12  
ISBN 978-7-5130-0955-3

I. ①国… II. ①周… ②彭… III. ①公务员制度—  
中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235466 号

## 国家公务员制度

周晓丽 彭仕东 主编

---

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

发行电话：010 - 82000893 82000860 转 8101

传 真：010 - 82000860 转 8240

责编电话：010 - 82000860 转 8324

责编邮箱：[songyun@cnipr.com](mailto:songyun@cnipr.com)

印 刷：北京富生印刷厂

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.25

版 次：2012年1月第1版

印 次：2012年1月第1次印刷

字 数：370千字

定 价：45.00元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0955 - 3/D · 1366 (3839)

---

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

## 编写说明

随着《中华人民共和国公务员法》的实施以及公务员组织机构改革的推进,国家公务员制度成为研究的重要方面。为了能够更好地满足中央民族大学国家公务员制度教学和研究的需要,使公共管理类专业学生能够更加全面地了解国家公务员制度的内容和发展,特组织相关领域教师编写本书。

本书由周晓丽和彭仕东制订编写计划、写作框架,同时组织并邀请相关领域的学者和研究人员进行具体的写作工作,最后由周晓丽、彭仕东负责审校。参加编写的人员有:中央民族大学的周晓丽、彭仕东、饶望飞、尚静、林爽、马体国、杨亚伟、李楠楠;中国人民大学的李亚威;河南大学的马翠军;中央警官学院的王云红。在某种程度上说,本书是所有撰稿人通力合作的结晶,没有他们的投入就没有书稿的顺利完成。

本书在编写过程中吸收和借鉴了国内外同行的最新研究成果,并在书后予以列出,如果还有疏漏,请相关同行予以谅解,对所有被参阅和采用文献的作者表示深深的谢意。

编者

2011年6月18日

# 目 录

<b>第 1 章 公务员制度概述</b> .....	1
1.1 公务员与公务员制度的内涵 .....	2
1.2 我国公务员制度的形成 .....	6
1.3 公务员制度的作用与功能 .....	13
1.4 公务员制度的基本原则 .....	16
1.5 我国公务员制度的前景展望及评价 .....	18
本章小结 .....	21
思考题 .....	21
阅读材料 .....	22
<b>第 2 章 公务员的职责与权利</b> .....	25
2.1 公务员职责与权利的内涵 .....	25
2.2 公务员职责 .....	29
2.3 公务员权利 .....	36
2.4 公务员职责与权利的特点 .....	44
2.5 国外公务员的职责与权利 .....	46
本章小结 .....	52
思考题 .....	52
阅读材料 .....	52
材料思考题 .....	53
案例思考题 .....	53
<b>第 3 章 公务员的职务与级别</b> .....	54
3.1 建立公务员职务与级别的指导思想 .....	54
3.2 公务员的职位 .....	55
3.3 公务员的职务 .....	66
3.4 公务员的级别 .....	69
3.5 国外公务员的职位分类 .....	71

本章小结 .....	74
思考题 .....	75
阅读材料 .....	75
案例分析 .....	77
<b>第 4 章  公务员的考试录用及培训制度 .....</b>	<b>78</b>
4.1  公务员考试录用制度的起源与发展 .....	78
4.2  公务员考试录用的原则 .....	80
4.3  公务员考试录用的内容、形式与程序 .....	81
4.4  公务员培训的内容与形式 .....	86
4.5  国外公务员的考试录用及培训制度 .....	91
本章小结 .....	104
思考题 .....	105
阅读材料 .....	105
<b>第 5 章  公务员的考核制度 .....</b>	<b>110</b>
5.1  公务员考核的内涵与发展 .....	110
5.2  公务员考核的作用与原则 .....	111
5.3  公务员考核的内容、标准和方法 .....	114
5.4  公务员考核的机构、程序与结果及其使用 .....	117
5.5  国外公务员考核 .....	122
本章小结 .....	125
思考题 .....	125
阅读材料 .....	125
<b>第 6 章  我国公务员职务任免与升降制度 .....</b>	<b>128</b>
6.1  我国公务员职务任免制度概述 .....	128
6.2  我国公务员职务任免 .....	134
6.3  我国公务员职务升降制度 .....	142
6.4  我国公务员职务的晋升 .....	143
本章小结 .....	158
思考题 .....	160
阅读材料 .....	160

<b>第 7 章 公务员的奖励与纪律惩戒制度</b> .....	174
7.1 公务员奖励制度 .....	174
7.2 公务员的纪律 .....	182
7.3 公务员惩戒制度 .....	188
7.4 国外公务员的奖励与纪律、惩戒 .....	200
本章小结 .....	205
思考题 .....	206
阅读材料 .....	206
<b>第 8 章 公务员的交流与回避制度</b> .....	208
8.1 公务员交流制度的内涵、形式及意义 .....	208
8.2 公务员回避制度的内容及作用 .....	214
8.3 国外公务员的交流及回避 .....	221
本章小结 .....	224
思考题 .....	226
阅读材料 .....	226
<b>第 9 章 公务员的物质保障制度</b> .....	230
9.1 公务员工资制度 .....	230
9.2 公务员福利制度 .....	236
9.3 公务员保险制度 .....	239
9.4 国外公务员工资、福利及保险制度 .....	242
本章小结 .....	246
思考题 .....	246
阅读材料 .....	246
<b>第 10 章 公务员辞职、辞退与退休制度</b> .....	249
10.1 公务员辞职制度 .....	249
10.2 公务员辞退制度 .....	256
10.3 公务员退休制度 .....	261
10.4 国外公务员辞职、辞退及退休制度 .....	266
本章小结 .....	272
思考题 .....	273
案例分析 .....	273



<b>第 11 章 公务员的申诉和控告制度</b> .....	276
11.1 公务员申诉制度 .....	277
11.2 公务员控告制度 .....	283
11.3 国外公务员申诉和控告制度 .....	286
本章小结 .....	290
思考题 .....	291
案例分析 .....	291
<b>主要参考文献</b> .....	294

# 第 1 章 公务员制度概述

## 【学习目标】

通过本章学习：

1. 了解和掌握公务员、公务员制度的发展历程、内涵。
2. 掌握国家公务员制度与传统人事制度和国外公务员制度的区别。
3. 掌握我国公务员制度的发展阶段、基本内容和了解《公务员法》。
4. 掌握公务员制度的功能与作用和基本原则。
5. 了解我国公务员制度的发展变化和未来方向。

## 【重点难点】

公务员制度的含义、基本内容、作用和功能；公务员制度未来的发展方向和前景。

改革开放以来，原有的干部人事制度已不能满足社会经济发展的需要，为了适应经济飞速发展和经济体制的重大改革，在邓小平人事改革思想指导下，我国开始了人事制度改革。在 20 世纪 80 年代中期确立了以官僚制为基础的公务员制度作为政府人事管理制度改革的目标。中国开启了除“两官分离、政治中立”以外官僚制的所有理念和方法的探索和创新，目的是建立起专业化、官僚化的公务员队伍，以实现政府行为的规范、廉洁、高效。1993 年《国家公务员暂行条例》的颁布标志着我国公务员制度的诞生，2006 年《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）的正式颁布实施及相关配套法规、政策的出台，使得我国公务员制度更趋完善。

公务员制度是现代国家普遍实行的一种人事制度，是国家政治制度建设中的重要组成部分。伴随我国改革开放的步伐逐步加快，政治、经济、社会、文化等领域都发生了天翻地覆的巨变，并取得了前所未有的成就和历史功绩。然而同西方发达国家相比，我国公务员制度的建设起步较晚，相关配套措施建设不尽完善，改革国家公务员制度，完善和规范公务员管理的法规体系，构建具有中国特色公务员制度成为我国适应时代和社会发展的需要和适应国际化以及构建社会主义和谐社会的现实选择。

本章主要说明公务员和公务员制度；中国国家公务员制度发展与建立的历史

程；公务员制度的作用和功能；公务员制度的基本原则以及我国公务员制度的未来发展和前景展望。

## 1.1 公务员与公务员制度的内涵

### 1.1.1 公务员的含义

公务员制度源于 19 世纪英国的文官制度，文官制度的主体在英文中称为 Civil Servant（或 Civil Service）一词，中文常将其译为“文官”。在英文中本来是没有“官”一词和“官”的含义，是从中国引入的，原意指在中国清廷做官的人。“Civil Servant”一词首先在 18 世纪英国出现，用来表示英国的文职人员（也表示“文官制度”与 Civil Servant System 意涵相同），其直译为“仆人”即国王的仆人或佣人。在美国，有时会使用 Civil Servant 一词，但绝大多数情况下会使用 Governmental Employee，其意指“文职人员”、“公仆”、“雇员”。最早对“公务员”作出法律解释的是 1859 年英国的《退休法》，该法规定：政府中所有的“常任官员”称公务员（文官），相应的文官制度也就成为“公务员制度”。

英国，是世界上首次使用公务员制度的国家，公务员称为 Civil Servant 或 Civil Service，指需要经过考试竞争，择优录取，无过失即可长期担任的文职工作人员，其范围涵盖除政务官、常务次官、从事基础工作的所有工作人员（清洁工等）。然而由选举产生或政治任命的议员、首相、大臣、部长等政务官，法官和军人、地方政府官员等均不在其范围内。

美国，公务员称为 Governmental Employee，词义中表明公务员与政府的关系是雇佣关系。指与军事人员相对应的所有政府的官员，包含由选举产生和政治任命的文职人员，其中除去议员、法官等人员。

由于各国政治体制、文化传统和法律规范化的差异性，以及在不同的国家，甚至是在同一国家的不同历史发展时期，公务员概念的内涵和外延也不尽相同。各国对“公务员”的称谓、含义界定、范围划分各异。综观之，其基本含义主要包含以下几个方面：（1）政府中的文职人员，而非军职人员；（2）文职人员中的行政人员，而非立法、司法人员；（3）通常所说的公务员，是指行政人员中的“事务官”，而非“政务官”。政务官是政策的制定者，由选举产生或由代议机关任命，有规定的时间任期，随选举胜负或政党内阁的更迭而进退，主要包括中央政府中副部长以上官员，以及地方政府中由选举产生的省长、市长、州长等。而事务官是执行人员和事务人员，一般需经公开竞争考试录用，一经择优录用，无过失不得免职，主要包括中央政府副部长以下的职业官员、一般文职工作人员、技术人员以及勤杂人员等。

“公务员”一词在中国古代的文献资料中未有呈现，直到中国近代才由国外引入，并经过不断地演变，成为时下所用的“公务员”。从公务员指向的内容来

看,包含了文官、官吏。在中国的古代有“文官”的相关文献出现,如明朝洪武年间,明太祖在恢复科举的上谕中说:“使中外文官,皆由科举而定。非科举者,毋得与官。”<sup>①</sup> 在日常生活中并不常用,更多的是使用“官吏”一词,将“文官”理解为从事行文理事、史官等相关的从业人员,与“武官”相对应。然“官吏”一词由官与吏并用,但两者的含义却大相径庭。“居于庙堂之位为官,趋之位于地方为吏”,“吏指品秩低微的官员,为官的僚属”,这是中国古代对于官吏的一般性认识。

由于中国官本位思想的长期存在,官吏的为民服务的意识较淡薄,在清末民初西法渐进、效法西方的潮流中,“公务员”概念并未出现在规章制度中。在中国的法律制度中首次出现“公务员”一词并予以解释的是1928年的《中华民国刑法》,规定“本法于民国公务员在民国领域外犯左列各罪者适用之”<sup>②</sup>。1929年立法院法制委员会在讨论考试院拟具的《官吏任用暂行条例草案》时,将标题修正为《公务员任用条例草案》,由此开始了公务员立法工作。1931年,立法院第137次会议把司法、监察两院组织法条文内所有“官吏”字样,一律更改为“公务员”。1931年,将《公务员任用条例》修正为《公务员任用法》。“公务员”一词替代了历代沿用的官吏、文官的称谓。

民国时期的“公务员”一词没有明确的含义,且运用和使用的过程中出现混乱的情况。公务员的具体范围、含义、对象差异需根据不同法律文件的规定和解释进行把握,也时常与“官吏”、“公职人员”等词语同时出现,甚至是混用。

1928年颁布的《中华民国刑法》中规定:“称公务员者,谓职官吏员,及其他依法令从事于公务之议员及职员。”<sup>③</sup> 这是中国近代史上首次对“公务员”的概念以法律的形式所进行的解释。但由于历史和现实的局限,对舶来品——“公务员”一词的认识和意涵把握的限制,未能深刻地概括公务员的范围,仅采用列举的方法将一些人员归结于公务员的范围序列。1935年《中华民国刑法》修正为:“称公务员者,谓依法令从事于公务之人员。”<sup>④</sup> 中华民国刑法对公务员概念的修正解释,将依照法令从事公务工作的人员一律称为公务员。可以看出,其采用了概括的方法来界定公务员的范围,即出现了抽象笼统、模糊不清的观念,这也是对公务员含义最为宽泛的解释。

中华人民共和国成立后,政府与人民在废除民国时期的“六法全书”的同时也一并废止了中华民国的公务员制度,“公务员”一词从国家政治法律内容中再度消失。当代中国第一次正式使用“公务员”一词是在1987年。1984年11月,

① 参见《明史》卷七十。

② 杨成炬. 汉语公务员概念的流变 [J]. 华东政法学院学报, 2006 (5).

③ 1928年3月10日《中华民国刑法》第17条。

④ 1935年1月1日《中华民国刑法》第10条第2项。

中央组织部会同当时的劳动人事部起草《国家工作人员法》，因当时条件不具备，改为《国家机关工作人员条例》，鉴于“国家机关工作人员”概念范围还是太广，后又改为《国家行政机关工作人员条例》。1986年，由中央组织部牵头、原劳动人事部参加，组成干部人事制度专题工作组，在前面条例草案的基础上，进一步提出建立国家公务员制度的建议。1987年将该条例更名为《国家公务员暂行条例》，“公务员”一词又出现在中国当代的政治法律生活中，并被普遍地使用，同时也开启了我国公务员制度初步建立与逐步完善的历程。

中国当代公务员的含义有较为明确的范围，但概念的使用也存在一定的混乱，经常与“干部”、“党政领导干部”等概念交替使用。根据《国家公务员暂行条例》第3条之规定，公务员被界定为：“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。”其范围包括了国务院组成机构、直属机构、办事机构以及省、市、县、乡镇地方机构代表国家行使行政权力，执行国家公务的所有工作人员。将政府行政机关中的所有工作人员统称为公务员。鉴于《国家公务员暂行条例》直接来源于《国家行政机关工作人员条例》草案，其含义仅限于国家行政机关的工作人员，且最严格。但是，其后公布的《国家公务员制度实施方案》规定：“实施国家公务员制度的范围包括：（一）各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；（二）其他行使国家行政职能、从事行政管理活动中除工勤人员以外的工作人员。上述工作人员包括在国家行政机关中从事党群工作的人员。”公务员的范围有所扩大，包括了非行政机关（但具有行政管理职能的机构）中工作的人员。当代中国公务员分为领导类公务员与非领导类公务员两类，领导类公务员包含于“党政领导干部”之中，范围也小于“党政领导干部”，因为“党政领导干部”这一称谓对象包括了各级各类国家机关、国有企事业单位及人民团体的领导成员或机关内设机构的领导成员。由此可见，当代公务员含义，与“党政领导干部”、“干部”交叉存在。现行的公务员含义只在一定程度上消除了这种多称谓的混乱：“本法所称公务员，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。”与1993年的《国家公务员暂行条例》相比，公务员的范围不仅包括了行政机关的工作人员，还包括共产党机关和人大、政协、法院、检察院、民主党派机关的工作人员，公务员的范围较以前扩大了许多。但是，“干部”、“党政领导干部”与“公务员”的混合使用依旧存在。

目前，对于“公务员”一词的使用，多未从学理上加以厘清与界定，国内学者对于公务员的定义也基于依据和标准的不同而众说纷纭。有说公务员是“行使行政职权，履行国家公务，从事社会公共事务管理的人员”<sup>①</sup>；有说公务员“一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员”<sup>②</sup>；在《公务员法》中

① 徐颂陶．国家公务员制度全书[M]．长春：吉林文史出版社，1994．

② 黄达强．各国公务员制度比较研究[M]．北京：中国人民大学出版社，1990．

对公务员规定为：“本法所称公务员，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。”

笔者结合《公务员法》对公务员的解释，认为对公务员进行定义有两个基本因素值得考量：

其一，公权力因素。公权力是指政府或者国家管理公共事务的一种执行能力。公权力是对公务员内涵进行界定的核心因素，即是否“握有”公权力即“依法履行公职”，其是否纳入了国家行政编制、是否由国家财政负担工资和福利是形式上的判断因素，则是次要的因素。

其二，对公务员基本理论和制度的研究与建构必须置于宪政的背景之下，从宪政的背景下分析，国家的公权力来源于社会成员或者说国家公民的公意，在这种权能分治的观点之下，公务员只是国家公权力最末端的执行者，忠实于国家权力的服从性是对其首要的要求，在此前提之下享有有限的自主性与能动性。也有学者将这种忠实义务概括为“公务员为处理公务而提供劳务时，既要消极地服从国家的意志，更要积极地考虑国家的利益”<sup>①</sup>。

笔者倾向于认为：公务员指在行使国家行政权力、执行国家公务，纳入国家行政编制、由国家财政负担其工资福利的工作人员。依据我国《公务员法》规定，在我国公务员包括七大类：全国及各级人大常委会成员、政协委员、检察机关与民主党派中从事公务的人员、司法机关工作人员、共产党各级领导。

### 1.1.2 公务员制度的含义

公务员制度最早诞生于19世纪中叶的英国，英国公务员制度作为世界上最早和最典型的公务员制度，其发展已有一百多年的历史，由于这一制度符合政府人事科学管理的客观发展规律，成为欧美乃至全球国家纷纷效仿的一种模式。受英国影响，欧美其他西方国家也先后在19世纪中晚期确立了公务员制度。公务员制度作为人类政治文明的共同成果，反映了现代政府管理科学化、规范化和民主化的发展趋势。

“制度”在现代汉语中有两层基本的含义：一是体系，指在特定的历史环境和条件下形成的某一领域的体制性的格式化规定，即经济、政治、管理等；二是规范，即要求社会大众共同遵循和行动的准则。<sup>②</sup> 公务员制度是现代国家的一种主流的人事行政管理制度，具有现代化、科学化、高效、发展性特征。针对公务员制度的含义，学界有着不同的观点：有人认为国家公务员制度就是指政府对公务员实行管理的制度。<sup>③</sup> 也有学者认为国家公务员制度（文官制度）指通过制定法律和规章，依法对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员进行科学管理的一种人

① 董鑫. 浅析公务员内涵与外延 [J]. 齐鲁学刊, 2007.

② 现代汉语词典（第五版）[S]. 北京：商务印书馆, 2005.

③ 全志敏. 国家公务员概论 [M]. 北京：中国人民大学出版社, 1989: 21.

事制度。<sup>①</sup>这两种观点是目前我国对公务员制度的主流定义。笔者认为国家公务员制度是一个多维度、多范畴的概念,其涉及政治、法律、管理等学科,仅从一个视角进行探析和界定似有偏颇之嫌。尽管如此,本书的定义为:公务员制度,亦称文官制度,是指对国家公务员的职位分类、考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、任免、退休、保障以及分类管理等作系统规定的制度体系、法规和对公务员进行科学管理的体制。

对公务员制度可以从以下几方面来认识与把握:

首先,政治维度,《公务员法》对职位的分类与划分。职位与权力相对应,是对政府人事权力的规范。公务员是国家政治和国家管理中最重要因素,在政府的实际管理与体制运转中发挥着重要的作用,并对国家政治生活的各个领域产生重要的影响。公务员制度的科学化有效地发挥公务员对公共政策的忠诚执行力,从而实现政府对公共领域的管理以维护国家政治统治的目的。公务员制度是一国政治制度的重要组成部分,它服从与服务于国家主要的政治制度,国家主要政治制度通过公务员制度得到具体化和现实的操作。

其次,法律维度,公务员制度是一种现代化、科学化、高效的人事管理制度,通过公务员考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、任免、退休、保障以及分类管理等各环节的条文形成完整的公务员法和一整套相关法律体系,体现出政府与公务员之间权利与义务的法律关系。公务员制度作为一项法律制度,是关于公务员管理的法律体系,属于行政法范畴。

最后,管理维度,公务员制度是一项行政人事管理制度,蕴涵着人事管理的理念,它是关于政府人事管理的规范与规程,属于人事管理的范畴。公务员制度的法制化运作与管理,结合了公务员制度具有科学化、高效性与发展性的特征,呈现出了现代人事管理的专业化发展趋势。

公务员制度的目的和作用主要在于选贤任能,提高行政效率,革除腐败,促进廉洁。中国改革开放政策的实施,市场经济的发展,中国经济呈现出巨大活力,呼唤着科学、民主、高效、廉洁的政府,是中国确立和建立现代公务员制度的经济基础和必要条件。同时,中国改革开放30多年以来,经济、政治、社会、文化各领域均取得了举世瞩目的成就,尽快确立、完善具有中国特色的国家公务员制度已成为中国力争实现全面可持续发展的现实需要。

## 1.2 我国公务员制度的形成

### 1.2.1 我国公务员制度发展历程

我国公务员制度是国家管理制度体系的重要组成部分,对国家政治、经济、社

---

<sup>①</sup> 陈振明. 国家公务员(修订版)[M]. 福州:福建人民出版社,2007.

会、文化等方面产生着重要的影响。古代人事制度在中国有着悠长的历史，但现代公务员制度在中国只有不到 20 年的发展历程，近年来，随着公务员制度相关的法律法规体系的建立，公务员制度愈加严格规范起来，尤其是 2005 年颁布的《公务员法》，标志着我国公务员管理走向了科学化、现代化和法制化的发展轨道。

在新中国成立初期，由于我国的公务员系统组织建设不完善，因此，并没有系统、详尽的法律法规对公务员进行严格、规范的管理，公务员也只是被人民群众笼统地称为“干部”。随着国家建设的全面展开，探索性的步骤逐步实施，特别是法律法规的逐步健全，对公务员立法的呼声越来越高，公务员管理制度也日趋完善起来。自从十一届三中全会拟定和实施改革开放的基本国策以来，我国经济的快速发展、市场经济的巨大活力和经济政治体制的重大改革，建立和实施国家公务员制度已成为时代的需要。自 20 世纪 80 年代开始的干部人事制度的改革，为有中国特色的公务员制度的诞生和发展做了长期的探索。

1987 年中共十三大宣布，我国要建立和执行有中国特色的国家公务员制度。1993 年 4 月 24 日，国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》，并于当年 8 月 14 日公布，当年 10 月 1 日起施行。《国家公务员暂行条例》的颁布实施，标志着国家公务员制度在我国开始实行。1993 年 12 月，八届人大常委会将制定《公务员法》列入立法规划，2005 年 4 月 27 日第十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》，并由国家主席予以颁布，自 2006 年 1 月 1 日起施行。《公务员法》的颁布，为我国公务员制度建设走向规范化和制度化确立了法律保障，成为我国干部人事制度改革的一个里程碑式的重要成果。

在我国现代公务员制度的发展过程中，可以划分为五个主要的发展阶段——探索阶段、确立阶段、试点修正阶段、全面推广阶段、发展与完善阶段。

### 1. 公务员制度的前期准备阶段（1949~1983 年）

新中国的干部人事制度，是在民主革命时期的军队人事制度基础上并吸收借鉴前苏联的人事管理经验而建立起来的。由于当时历史环境和历史条件的限制，民主革命时期的人事管理体系不健全，没有统一和独立的人事管理部门。1950 年 11 月，中共中央决定将政务院人事局、内务部干部局、政法委人事局和人教委人事处等几个部门合并，成立了中央人民政府人事部，对人事工作的管理才开始逐步走向正轨。1954 年，中央决定撤销中央人事部，成立国务院人事局。1959 年，又撤销了国务院人事局，成立内务部政府机关人事局。由此，我国人事管理系统的基本框架逐步地建立了起来，这为改革开放后我国人事管理体系的完善、健全初步打下了基础。1978 年后，随着我国改革开放事业的展开，体制改革和各项事业的发展，以及市场经济体制的确立和快速发展要求政治体制上的革新与之相适应，而原有的人事管理体制日渐不能满足时代的要求，其弊端不断



显现出来，严重影响和阻碍了干部人事管理的科学化、法制化、民主化、高效化的进程。新的人事管理制度呼之欲出。1980年8月18日，邓小平同志发表了题为《党和国家领导制度的改革》的讲话，号召“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”。这篇讲话揭示了我国现行领导体制中存在的主要弊端，提出要改革臃肿的领导体制，精简机构，改革不合时宜的组织制度和人事制度，从而为我国干部人事制度的改革奠定了基础；同年，中央又提出和制定了干部队伍建设的“四化”，即“革命化、年轻化、知识化、专业化”方针；1982年建立了老干部离退休制度，废除干部职务终身制，实现了新老干部交替、人员新陈代谢的功能，逐步实现干部的年轻化；1984年中央决定改革干部人事体制，集中在下放干部管理权限，实行下管一级的干部人事管理新体制，11月，《干部管理条例》颁布，在这个条例中出现了一个比较新的概念——国家公务员制度，这也就是我们现行公务员制度的最早形式。在这一阶段，对我国干部人事制度进行了大量的前期准备探索和条件筹备，为干部人事制度的进一步改革和建立与完善国家公务员制度创造了有利的条件，积累了丰富的经验。

## 2. 公务员制度探索确立阶段（1984~1993年）

1984年《干部管理条例》出台后，随着实践工作的展开，中共中央和国务院权衡各方面利弊，对条例也进行了几次修改，1985年颁布《国家行政机关工作人员条例》，1993年8月又颁布《国家公务员暂行条例》。《国家公务员暂行条例》是公务员制度改革的重要参照物，它提出了将行政机关工作人员从原有的干部队伍中分离出来，做到党政分开、政企分开；以政绩为考核公务员的基本标准；在对公务员的管理中，突出了法制的重要性，公务员的录用、升迁、退休等都要遵从严格的法律规范，这显示了公平公正的法治精神，同时也规定了严明的纪律，强化了社会监督。1987年10月党的十三大进一步正式提出：当前干部人事制度改革的重点是建立干部分类管理体制，在国家行政机关推行国家公务员制度。政策和制度的确立，为我国人事制度的改革确定了方向，相应人事机关的建立也朝着规范化方向迈进。1988年，根据国务院机构改革方案，成立了人事部，并规定其主要职责是：建立和推行国家公务员制度；综合管理全国专业技术人员；建立有利于人才成长、选拔和合理使用的人事管理制度；协调企业人事制度改革工作；负责政府机构改革的实施和职能调整、机构编制管理等工作。自此，国家人事部正式成为实施公务员制度的专门机构。1993年，《国家公务员暂行条例》的正式颁布，标志着我国一个崭新的制度——公务员制度诞生了。

## 3. 公务员制度的试点修正、推广阶段（1993~1999年）

1993年8月14日，国务院总理李鹏正式签署颁布了《国家公务员暂行条例》。至此，在党中央和国务院的领导下，一个适应时代需求、符合中国国情的、