

21

21世纪法学规划教材

# 公务员法

CIVIL SERVANT LAW

应松年 主编



法律出版社

21 世纪法学规划教材

# 公 务 员 法

主 编 | 应松年

撰稿人 | 应松年 宋世明  
以编写章节先后为序 | 周 实 阎尔宝  
谭宗泽 骆梅英

法律出版社

始创于 1954 年

[www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

好书,同好老师和好学生分享

## 图书在版编目(CIP)数据

公务员法/应松年主编. —北京:法律出版社,  
2010.8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1015 - 1

I. ①公… II. ①应… III. ①公务员法—中国—教材  
IV. ①D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 142188 号

©法律出版社·中国

责任编辑/郭相宏

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16

印张/18 字数/337 千

版本/2010 年 8 月第 1 版

印次/2010 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1015 - 1

定价:24.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 出版说明

二十多年前,当中国改革开放开始勃兴,法律和法律教育开始再度崛起之时,法律出版社便以精诚态度和极大力度服务于中国的法律教育。针对不同阶段的读者,本社陆续推出多种系列的法学教材,迄今已达数百种。高等学校教材、教学参考书为其中主要部分。而历年来逐步推出的“八五”、“九五”及正在推出的“十五”国家级规划教材,更为重点。长期以来,“法律版”的众多教材,颇受学林瞩目。在此,我们深深感谢读者和作者对我们的信任。

进入 21 世纪以来,中国法律教育在取得长足发展的同时,也积极酝酿和展开改革举措,培养高素质的现代法律人才成为法律教育的重要目标。为此,本社应时而动,力求从教材的品种上、内容上、形式上实现更大突破,为新一代法律人学取专业知识提供更好读本。

就高等学校教材而言,我们立足两种进路:全面革新既有教材,或推出全新教材。革新既有教材,意在选取已出版教材尤其是“八五”、“九五”规划教材中的精品,从内容到形式全面更新、修订,重新整合,使这些长盛不衰的法律教育财富,以崭新面目,继续服务于新读者。推出全新教材,则或为推出“十五”规划教材,或约请优秀作者撰写新作,精阐原理,结合实践,关注前沿,努力创造出新世纪的新经典。优秀作者,或为老一辈与盛年名家,或为新生代才俊。或革新,或全新,这些教材在 21 世纪呈现崭新风采,并同享规划教材之盛,因之统为一名:“21 世纪法学规划教材”。

我们深信,中国的法律教育事业将在改革和发展中不断壮大;我们承诺,本套“21 世纪法学规划教材”,以及本社所有法律教育图书都将在发展中不断更新和超越。本着竭诚为法律和法律教育发展服务,竭诚为读者服务之宗旨,我们愿更加敬业,与广大读者和作者一起,共同创造法治事业及法律教育事业的美好未来。

法律出版社

# 目 录

第一章 总论 .....	( 1 )
第一节 公务、公务员 .....	( 1 )
一、公务 .....	( 1 )
二、公务员 .....	( 2 )
第二节 公务员制度的历史发展 .....	( 5 )
一、西方主要几个国家公务员制度的历史发展 .....	( 5 )
二、中国公务员制度的历史发展 .....	( 32 )
第三节 我国公务员法的基本原则和立法思想 .....	( 39 )
一、立法的基本原则 .....	( 40 )
二、立法思想 .....	( 41 )
第四节 公务员范围与管理机构 .....	( 50 )
一、公务员范围 .....	( 50 )
二、公务员管理机构 .....	( 56 )
第二章 公务员分类制度 .....	( 65 )
第一节 公务员分类制度设计的指导思想 .....	( 65 )
一、公务员分类制度在公务员管理中的地位和作用 .....	( 65 )
二、我国《公务员法》颁布之前公务员分类制度的状况与问题 .....	( 66 )
三、公务员分类制度设计的指导思想 .....	( 68 )
第二节 公务员分类制度的演变发展趋势 .....	( 69 )
一、分类管理是西方发达国家“执政党管干部”的通行做法 .....	( 69 )
二、公务员分类制度正走向简化、融合 .....	( 83 )
三、中国古代官员分类制度的演变及启示 .....	( 92 )
第三节 公务员的分类与设置 .....	( 93 )
一、类别划分标准 .....	( 93 )
二、“领导成员”与“非领导成员”的分类 .....	( 94 )
三、为什么要设立专业技术类职位 .....	( 99 )
四、为什么要设立行政执法类职位 .....	( 100 )
五、人民法院、人民检察院的职位如何归类 .....	( 101 )
六、警察职位如何归类 .....	( 102 )

## 2 公务员法

第四节 职务制度设计 .....	(103)
一、职位设置是职务制度设计的基础 .....	(103)
二、职务设置 .....	(104)
三、职务序列 .....	(105)
第五节 级别制度设计 .....	(107)
一、级别内涵 .....	(108)
二、级别功能 .....	(109)
三、级别与职务对应 .....	(110)
四、公务员的衔级 .....	(111)
<b>第三章 公务员的素质保障与更新机制 .....</b>	<b>(113)</b>
第一节 公务员的考试录用 .....	(113)
一、公务员考试录用的含义与意义 .....	(113)
二、公务员考试录用的原则 .....	(115)
三、考试录用的对象 .....	(116)
四、考试录用的资格条件 .....	(116)
五、录用考试的方法与内容 .....	(118)
六、考试录用的组织和程序 .....	(120)
第二节 公务员的职务任免与职位聘任 .....	(125)
一、公务员的职务任免 .....	(125)
二、公务员的职位聘任 .....	(134)
第三节 公务员的培训 .....	(140)
一、公务员培训的含义与意义 .....	(140)
二、公务员培训的原则 .....	(142)
三、公务员培训的主管部门和培训机构 .....	(144)
四、公务员培训的种类和方式 .....	(147)
五、公务员培训的管理 .....	(150)
六、公务员培训的保障 .....	(150)
第四节 公务员的交流 .....	(152)
一、公务员交流的含义与意义 .....	(152)
二、公务员交流的方式 .....	(153)
第五节 公务员的辞职与辞退 .....	(159)
一、公务员的辞职 .....	(159)
二、公务员的辞退 .....	(165)
第六节 公务员的退休制度 .....	(169)
一、公务员退休的含义与意义 .....	(169)

二、公务员退休的方式和条件 .....	(170)
三、公务员退休的程序 .....	(172)
四、公务员退休后的待遇、安置和管理 .....	(172)
<b>第四章 公务员激励机制 .....</b>	<b>(175)</b>
<b>第一节 公务员的考核 .....</b>	<b>(175)</b>
一、公务员考核的含义与意义 .....	(175)
二、西方主要国家的公务员考核机制 .....	(176)
三、公务员考核的原则 .....	(179)
四、公务员考核主体与权限 .....	(180)
五、公务员考核内容 .....	(181)
六、公务员考核的方法与程序 .....	(183)
七、公务员考核结果及其使用 .....	(186)
八、公务员考核其他要求 .....	(188)
<b>第二节 公务员的奖励 .....</b>	<b>(189)</b>
一、公务员奖励的含义、特点与意义 .....	(189)
二、西方主要国家的公务员奖励机制 .....	(190)
三、我国公务员奖励的原则 .....	(191)
四、我国公务员奖励的条件 .....	(192)
五、我国公务员奖励的类别、权限与程序 .....	(193)
六、我国公务员奖励监督 .....	(195)
<b>第三节 公务员的职务升降 .....</b>	<b>(196)</b>
一、公务员职务升降的含义、意义 .....	(196)
二、西方主要国家公务员职务晋升机制 .....	(197)
三、我国公务员职务升降的原则 .....	(198)
四、我国公务员职务晋升的原则、条件和程序 .....	(198)
五、我国公务员降职的条件、程序 .....	(202)
六、我国公务员职务升降的纪律与监督 .....	(202)
<b>第四节 公务员的工资、福利、保险 .....</b>	<b>(203)</b>
一、西方主要国家公务员的工资、福利、保险机制 .....	(203)
二、我国公务员的工资 .....	(206)
三、我国公务员的福利 .....	(210)
四、我国公务员的保险 .....	(211)
<b>第五章 公务员的监察机制 .....</b>	<b>(214)</b>
<b>第一节 公务员的义务与权利 .....</b>	<b>(214)</b>
一、现代公务员制度的民主化与权利义务配置的法制化 .....	(214)

## 4 公务员法

二、公务员义务与权利的含义及关系 .....	(218)
三、公务员的义务 .....	(220)
四、公务员的权利 .....	(227)
第二节 公务员的惩戒 .....	(233)
一、公务员惩戒的定义 .....	(233)
二、公务员惩戒的原则 .....	(234)
三、公务员惩戒的形式 .....	(235)
四、受惩戒的行为 .....	(238)
五、公务员惩戒的机构、程序及适用规则 .....	(240)
第三节 公务员回避制度 .....	(243)
一、任职回避 .....	(244)
二、公务回避 .....	(247)
三、地域回避 .....	(249)
第四节 公务员的申诉与控告 .....	(250)
一、特别权力理论与公务员权利救济 .....	(251)
二、比较法视角下的公务员权利救济制度 .....	(252)
三、我国的公务员申诉控告制度的模式选择与建立过程 .....	(255)
四、我国公务员申诉控告制度的内容与程序 .....	(258)
第五节 公务员的法律责任 .....	(264)
一、公务员法律责任与公务员管理的法律责任的区别与联系 .....	(264)
二、行政责任 .....	(265)
三、赔偿责任 .....	(267)
四、刑事责任 .....	(269)
参考文献 .....	(272)
中文参考文献 .....	(272)
英文参考文献 .....	(273)
后记 .....	(275)



# 第一章 总 论

公务员制度从18世纪开始,相继在各国建立、发展,它为确保国家公共权力更好地行使、运用,从对行使权力者进行规范的角度,逐步确立了人员选拔、职位晋升、薪资福利、权利责任、培训交流等一系列的法律规范,在不同时期、不同国家曾出现不同的特点。它是对公共权力的保障,是社会进步和民主政治发展的结果,公务员制度的推行,加快了公共行政部门现代化的步伐,为各国建立现代政府体制奠定了基础,进入20世纪90年代公务员制度随着政府改革的推进,改革了一些制度,形成了新的制度特点。

## 第一节 公务、公务员

### 一、公务

公务,是关于公共的事务,首先它区别于个人私的行为,其次它区别于商务,商务侧重于指与买卖商品服务相关的商业事务。

“公务”曾是行政法领域一个非常重要的概念。在1855年法国参事院的一个判决中首次出现了公务的观念。在1873年2月8日法国的布朗戈案件中再次提出公务的概念,并以公务作为对行政机关适用行政法的标准。19世纪末20世纪初,法国行政法院不断地实践和发展了这一概念,比如早期的以法国波尔多大学教授狄骥<sup>〔1〕</sup>为代表的学派认为“统治者所享有的是一种为被统治者提供服务的义务和社会职务,这种义务和社会职务就是公务”<sup>〔2〕</sup>。公务概念的界定对行政法的形成与发展产生了重要影响。“公务”被作为行政法和行政法院管辖的判别标准。公务学说是行政法的基本理论。

随着国家职能的逐渐广泛,公务的范围也随之增加。公务是“一种为满足公众需要的,由国家组织的,固定、持续地向公众提供的服务”。它包括四个要素:持续固定的服务、向公众提供的服务、服务的目的是满足公众的需要、公共的服务由

---

〔1〕 参见叶必丰:“公务论研究”,载《中国行政法新理念》,中国方正出版社1997年版。

〔2〕 参见[法]狄骥:《宪法论》(中文版),商务印书馆1962年版。

一种公共的组织来保障<sup>〔3〕</sup>。这种定义侧重于提供公务的方式。按照《刑法》第277条规定的妨碍公务罪,推定公务包括:①国家机关工作人员依法执行职务;②全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依法执行代表职务;③在自然灾害和突发事件中红十字工作人员依法履行职责;④国家安全机关、公安机关依法执行国家安全工作的任务。这种定义侧重于范围。一般来讲,公务指的就是公共事务。作为公务员概念中的基本成分,公务应该是依法履行公职,为公共利益提供组织、领导、监督、管理的职务。它以实现公共利益为目的,具体体现在国家行政事务管理方面,包括促进经济发展、保障民生和福祉、维护国家安全和社会治安、保护环境等。

### 二、公务员

“公务员”一词从字面上不难理解,公务员就是从事公务的人员。各国对公务员的范围的界定是不太一样的,下面介绍几个比较有代表性国家的公务员。

英国的公务员被称做“Civil Servant”,英文原意是指“做事务性工作的服务人员”,区别于“政务官”,英国将公务员的范围界定在政府系统内部事务次官以下的所有工作人员。英国的公务员有两个特点:①它不与内阁共进退,是保持政治中立的文职官员;②中央政府系统中非选举产生和非政治任命的业务类工作人员,其他公职人员不能称做公务员,即排除了由选举产生或政治任命的首相、国务大臣、部长、政务次官、常务次官、政治秘书和专门委员等政务官、议员;排除了法官和军人,排除了地方政府官员。按1859年的《年老退休法》确定文官有两个标准:一是从其资格产生的合法性来评判,二是从其酬金的来源来评判。当前英国行政法上一般认为“文官”是就“在政治的或司法的职务以外以文职资格录用的、报酬全部直接由议会所通过的款项支付的英王公仆而言”<sup>〔4〕</sup>,许多英联邦国家基本属于此种类型。

在美国,公务员是“Governmental Employee”,原意是“政府雇员”,是指政府中排除军队以外包括政治任命和法律任命的所有被政府雇用的人员都是公务员。事实上美国的“政府雇员”被分为政治任命公务员和职业公务员。政治任命的政府公务员,包括总统、有一定任期的高级行政职员、机关长官的私人秘书、机要顾问、机密情报检索人员、高度专门技术职位、临时性质的工作人员等<sup>〔5〕</sup>,他们不受公务员法的调整,经过选举或由总统提名和国会参议院三分之二多数通过批准任命,不是终身任职,与总统共进退。职业公务员是政治任命的高级官员以外的政府部

〔3〕 参见莫里奥·奥里乌:《行政法与公法精要》(上册),龚觅等译,辽海出版社1996年版,第17页。

〔4〕 参见王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第34页。

〔5〕 王名扬:《美国行政法》(上册),中国法制出版社1995年版,第196页。

门所有公务员,是经过公开竞争考试录用的人员,考试注重实际工作需要的才能和知识,考取后有一定的试用期。只有职业公务员,才接受公务员法的规范。

在法国,按1946年的《公务员地位法》把公务员定义为在国家行政机关符合条件的公职人员,按公务员章程第一章第一条对公务员的定义,公务员是“在某一国家机关担任某一永久职位,按月受薪或享受不定期津贴并可能领取退休金的国家机关代表、职员、代理人或副代理人”,是“国家、大区、省、市镇及其公务法人的各行政组织中的文职人员”〔6〕。国家公务员是“通过任命以全部时间正式担任中央政府及其派出机构和所属公务法人的各行政机关中某一永久性职位并具有正式职称的人”〔7〕。在法国行政人员中除公务员外,还有非公务员的公职人员,比如实习人员、无正式职称的辅助人员、部长办公厅人员、根据合同任用的人员、临时人员〔8〕,他们不属于公务员。

联邦德国公务员的范畴十分广泛,在各级政府公共部门工作,完成国家任务的人员均为国家公务员。从联邦到地方州、乡三级政府的公务人员,除联邦议员外,包括政府官员、法官、检察官、外交官、教师及政府所属事业单位公职人员均为公务员。德国的公务员分为一般职公务员和特别职公务员。前者适用于联邦公务员法;后者不适用联邦公务员法,如总理、国务秘书、部长等。德国的公务员还可分为终身制和雇员制。终身制公务员是指传统意义上的公务员,雇员制公务员则出现在20世纪50年代,政府引入企业用人模式,以合同或协议形式确定服务期限、工作职责、薪酬等权利、义务,以提高政府的绩效。

在日本,“二战”前受德国影响称“文官”,战后受美国影响称“公务员”。日本的公务员是为全体国民提供服务的人,不仅包括立法、司法、行政机关这样所有国家机关的公职人员,也包括在军队、医院、国有化企业、事业单位中工作的人员。只要经过中央或地方机关主持考试、录用及晋升,由国库或地方财政开支,即为国家公务员和地方公务员。公务员又分为特别职和一般职。特别职是通过选举产生或政治任命的官员,与政务官一致,包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官及检察官、内阁法制局、法官、国会职员〔9〕。一般职公务员,对应事务官,需经过公开招考录用,一般不与内阁共进退。一般职事务官也有高中级和下级公务员的区别,高中级公务员是协助政府制定和执行政策的,下级公务员是处理日常事务或杂务的。一般职公务员适用公务员法。

公务员的范围虽然有所不同,但各国公务员有一个共同的特征,借用日本国宪

---

〔6〕 1983年法国《国家和地方公务员一般地位法》第2条。

〔7〕 1994年法国《国家公务员地位法》第2条。

〔8〕 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第232、233页。

〔9〕 日本《国家公务员法》第2条第3款。

法对公务员的定义,即“公务员是全体国民的服务者,而不是一部分国民的服务者”〔10〕。

在我国,根据《公务员法》第2条的规定,国家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。(1)公务员是依法履行公职的工作人员,即从事公务活动的人员,它区别于为私人企业或组织工作、提供服务的人员,是依法为国家和社会实施公务活动。(2)公务员是纳入国家行政编制的工作人员。关于“行政编制”,中央编办给出的解释是:行政编制工作人员的工资和日常办公费,由行政经费开支,执行国家职能及政治体系管理职能的国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关、党派机关、政协机关、人民团体所使用的人员编制,列为国家行政编制。行政编制是人员编制中最基本、最重要的类别之一。(3)公务员是由国家财政负担工资福利的工作人员,即由国家财政负担工资、福利和保险。同时具备以上三个条件的人员就是我国的国家公务员。

公务员一定是从事公务的人,但从事公务的人不一定是公务员。比如在我国,同一单位既有行政编制也有事业编制,事业编制的人员虽然从事的也是公务,但却不是公务员。又如由国家财政负担的人员并不都是公务员,比如在科研单位和学校的工资中就有由国家财政负担的开支,但他们不属于公务员。

对公务员的定义不仅各个国家会有所不同,就是一个国家的不同时期也会有所调整。比如在我国,1993年的《国家公务员暂行条例》第3条规定的公务员定义比现行的范围要小。暂行条例中公务员专指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,只包括政府组成人员与领导职务序列的其他人员、包括非领导职务序列的工作人员。既包括通过选举产生和决定任命的公务员,也包括通过公开考试择优录用的公务员。但不包括党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业单位中的工作人员。2006年《公务员法》第2条明确规定“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”这里的公务员则包括:①中国共产党各级机关工作人员;②各级人大机关工作人员;③各级国家行政机关工作人员;④政协机关工作人员;⑤审判机关工作人员;⑥检察机关工作人员;⑦民主党派工作人员;⑧部分社会团体机关的工作人员。因此,公务员的概念也是随社会的发展变化而变化的。

---

〔10〕 《日本国宪法》第15条第2款。

## 第二节 公务员制度的历史发展

### 一、西方主要几个国家公务员制度的历史发展

公务员制度的产生发展与经济社会的发展状况是紧密相连的。从资本主义社会以前的官吏制度,发展到现代意义上的公务员制度,再形成较为完善的现代公务员制度,其间主要经历了四个发展阶段。

#### (一) 第一阶段:资本主义萌芽时期(18世纪以前)——恩赐官职

##### 1. 发展背景

在十四、十五世纪以前,西欧各国还没有现代意义上的文官,僧侣、贵族与武士就成为主要的官吏。在现代意义上的文官及文官制度形成之前,西方各国的官员制度主要是恩赐官职制和政党分赃制。

中世纪以后,西方的一些国家实行领主农奴制的经济。随着资本主义生产关系的萌芽以及中央集权政府的加强,要求建立一套完整的集权组织机构,于是出现了一类由君主直接任命,并协助君主统治国家和对君主效忠的文职官员。这就是君主恩赐官职制度的产生。

例如,在近代早期的英国,国王任命的所有官吏都成为国王的奴仆,其衣食住行等一切生活费用都列入宫廷的开支,仰赖国王的恩赐,因此国王也可以随时剥夺他们的官职与待遇。1688年“光荣革命”后,英国确立了君主立宪制政体,任免重要官员的实权逐渐由国会所掌握,不过一般官员的任命仍受到国王和枢密院的控制。由于当时没有法制化的官员制度,国会和国王共同控制的官员任命制度仍然不能完全摆脱恩赐制的影响,以致任用亲信和卖官鬻爵现象大量出现。法国在15世纪末形成中央集权制政府,国王集大权于一身,各级政府政务的推行也开始逐渐掌握在国王任命的文职官员手中。这些人的官职,大多是由国王恩赐的。17世纪中叶,德意志专制君主将军队的管理制度应用于政府的财政、邮政等行政事务上,形成最初的文职官员阶层。这些文职官员也是由国王恩赐的,所有的官员也是由君主任命并效忠于君主的。

##### 2. 恩赐官职制及其弊病

对于恩赐官职制度的界定,不同的学者虽然在具体说法上有些不同,但基本内容上还是能达成一致的。比较有代表性的定义是:恩赐官职制是“欧洲中世纪封建国家的官吏制度。在封建君主专制制度下,国王集立法与行政大权于一身,所有的官员,都是国王的臣仆,所有官员的任免,都听命于国王。这种官吏制度,史称恩赐官职制。随着欧洲各国资本主义制度的建立,恩赐官职制逐渐被资产阶级的文

官制度所代替。”<sup>〔11〕</sup>在这种制度下,官职的任命由国家的最高统治者根据门第和私人关系予以恩赐。

恩赐官职制度的主要弊端有:

在恩赐官职制度下,官员的任用和升迁并不考虑个人的表现和才能,不能保证管理队伍的素质,使得政府中的懒惰无能之辈占据着重要的职位,从而导致政府管理效率的低下,干扰了政府职能的正常履行,严重影响了政府管理的效能。随着政府职能的不断强化以及经济社会发展对政府职能要求的提高,这些弊端暴露得更加明显。

这种通过恩赐任用亲信的官职制度,由于缺乏政治上的公正与平等,违背了资产阶级的公平竞争的原则。恩赐官职还引发了卖官鬻爵、营私舞弊等大量的贪污与腐败现象。许多贵族子弟、官僚政客,不冒任何风险就能得到荣誉和优厚报酬,这种人员的过度膨胀必然带来巨大的行政费用,增加了财政困难。为了增加收益,政府与国会开始将官职也作为商品出售,各种官职几乎都明码标价,卖官鬻爵就成为一种普遍的、严重的社会腐败现象。

例如,当时的英国,买卖公职与请人代官的事情是司空见惯的,甚至发生过政府官员 30 年不履职行职务,而是请人代官的事情。一些富贵家的子弟凭借金钱与私人交情,投机钻营,导致庸官、昏官充斥着官位而祸国殃民的悲剧。英国首相布特曾经专门设立收买议员选票的财政管理办公处。牛津市市长在 1768 年向市议员们提出,谁付出 7500 英镑,他就能保证谁继续当选下一届议员。甚至连英王乔治三世也干出了贩卖选官、聚敛钱财的勾当。18 世纪前期,英国辉格党首领、财政大臣沃尔波尔(1676—1745 年)曾经控制国会大权,他以权谋私,给自己的儿子在政府中挂上一个官职而领取官俸,而他儿子却到处挥霍享乐。还有,英国国会的议员格伦维尔,甚至将国会掌玺处一个秘书的职位“预留”给他一个 4 岁的侄子。

再如,在法国,富有的大商人与资本家,为了提高自己的社会和政治地位,不惜花费巨款购买政府官职和贵族头衔,为此被称做“穿袍贵族”。法国当代历史学教授皮埃尔·米盖尔在他的《法国史》一书中,曾描述过这种现象:法国大革命前,要担任公职必须用钱买官,只有大资产阶级的弟子才能办到。那些凭血缘门第、私人关系和金钱取得官职者,一旦手中掌权,就立即横征暴敛,搜刮人民财富。官职实际上成为个人敛财致富的工具,导致徇私枉法、政府腐败,阻碍了社会生产力的发展。

恩赐官职制度存在于封建社会没落以及资本主义萌芽时期。在封建君主专制制度下,国王集立法与行政大权于一身,所有的官员,都是国王的臣仆,所有官员的任免,都听命于国王,这是封建专制制度的基本逻辑。尚未站稳脚跟的新兴资产阶

〔11〕 孙长贵等主编:《人事管理简明辞典》,江苏人民出版社 1988 年版,第 480 页。

级更多地用金钱从封建君主手里“购买”权力,必然形成“买官卖官”的局面。因此,这种恩赐官职制度在本质上是君主专制的产物。

土地贵族与金融贵族为恩赐官职制度的阶级基础。土地贵族主要是以资本主义方式经营农业的新贵族,而金融贵族则包括商业与金融资本家以及殖民地的大种植园主,政府各级机构的权力掌握在他们手中。

从根本上来说,这种恩赐官职制代表的是日趋腐朽的封建势力,更多的是封建专制统治的工具。在这种利益支配下,卖官鬻爵的政治腐败现象就频繁出现,阻碍了资本主义经济的发展。这就成为19世纪工业资产阶级发动激进的政治改革运动,创立现代公务员制度的主要原因之一。

## (二) 第二阶段:资本主义初期政党政治(18—19世纪)——政党分赃制

### 1. 基本情况

现代资产阶级政党形成以后,立即参与政府权力分配。由于议会中的多数党取得组织政府的权力,或者政党一旦在大选后获得执政地位,因此也就掌握了任免政府官员的实权。执政党一上台便重新组织政府,这种由执政党公开瓜分官职的活动,历史上称为“政党分赃制”。“一朝天子一朝臣”,就比较贴切地描述了这一现象。在重新组织政府时,凡与政党关系密切者,纵然是无能之辈,也能被执政党领袖任命为重要职位,执政党领袖利用重新组阁与任命官员的权力,培植自己的亲信,排斥异己,巩固自己的执政地位。在现代文官制度正式形成以前,一些主要的西方国家都不同程度地出现过政党分赃的现象。这一制度首先产生于英国,以19世纪30年代到80年代的美国最为典型。

对美国联邦政府而言,最初实施政党分赃制是在1829年,实施者是安德鲁·杰克逊总统,最早明确其内涵的是来自美国纽约州的参议员威廉·L·马西。1832年马西认为,“肥缺属于胜者”,“并不认为胜者取代败者当官在原则上有什么错误”。换言之,美国大选,两党相争,必有一个胜者,以国家元首、政府首脑身份出现的执政党党魁,要用官位来回报竞选中的支持者和政治上的信赖者。获得任命的官员必须向执政党交纳一定比例的工资作为党费。杰克逊总统实施政党分赃制还比较含蓄,在其任期的8年间(1829—1837年),所撤换的官员只占全部官员的20%。杰克逊总统的8位后继者在1837—1865年间大肆实施政党分赃制。有些总统开始把属于同一个党派的前任政府官员赶出政府机关。如1850年米德勒·菲尔莫尔总统把持不同政见的辉格党人扫地出门而起用真正的辉格党人。1857年当詹姆斯·布坎南接替同是民主党派的富兰克林·皮尔斯当选总统时,宣布皮尔斯当选总统任命的官员应当引退。这种个人官职恩赐制使马西也感到纳闷:“他们说我是政党分赃制的倡导者,即‘肥缺属于胜者’学说的创始人,但我从

来没有建议过采取掠夺自己营垒的政策。”<sup>[12]</sup>林肯总统非常清楚政党分赃制的弊端,“政党分赃制对共和国的危险可能比叛乱还大。”<sup>[13]</sup>但是,1861年他上台后,曾将政府公职中90%的位子分给了共和党在内战与重建国家中的有功之臣,政府成员几乎成了清一色的共和党人。林肯还规定,被总统任命为官员的共和党人,必须将其20%的薪俸交给本党,以示酬谢,这就是所谓的“20%俱乐部”。

在英国,也发生过大量的政党分肥、徇私舞弊任用官员的腐败现象,导致大量的官员昏庸无能。比如1854年,在亚伯丁内阁时期,在英俄克里米亚战争中,由于英国政府官员的失职与无能,后勤给养远远供应不上前线部队,造成大批将士伤亡与战争严重受挫,亚伯丁内阁也因此垮台。不过,由于英国实行君主立宪政体,上院由贵族把持,上院及部分有爵位的政府大臣仍然受封于英国国王,所以,英国的政党分赃制不像美国那样典型,而是带有恩赐官职制的特征。

除了美国和英国之外,在其他发达国家也出现过这种政党分赃的现象和制度。例如,法国政府公职人员的任命,由政府部门自行决定。行政长官往往与各党议员勾结,安排同党的人担任公职。一旦行政长官与政党之间的关系失调,议会就会对政府投不信任票,迫使行政长官辞职。法国的这种政党分赃制度导致政府官员只知道效忠党派领袖,而不顾对本职工作和民众负责。还有日本,19世纪政党内阁形成之后,也出现过类似的政党分赃的政治腐败现象。

## 2. 政党分赃制及其弊端

政党分赃制在刚出现时曾起到过否定以门第和私亲任官的恩赐制的进步作用,但发展到后来,也成了一种任人唯派、任人唯党的制度。政党分赃制度以党派封党徒亲信为官,以官职肥缺酬犬马之劳,存在很大弊端。它本身就是一种缺乏公平、公正、平等竞争的选人用人的徇私舞弊现象,导致了政府和行政道德的日趋腐败。

政党分赃不但使政府的公职中充斥着碌碌无为之辈,而且即使是有能力的人,也会因为政府经常性的更迭而难以积累行政管理经验,无法熟练掌握政府管理技能,导致行政管理效率低下。在行政管理人員中,一些行政内行会由于党同伐异而被排斥和罢免,而被任命的行政官员却大多数是外行,在短期内难以发挥在行政管理中的作用。

政党分赃还使公职人员频繁更迭,容易造成政府的周期性振荡。每次大选结束、获胜的执政党上台之后,就是一次重组政府和政府官员的重新任命。政党分赃制度还导致各个党派之间相互倾轧,致使政潮迭起、政治动荡接连不断。这种腐朽

---

[12] [美]杰伊·M. 谢夫利兹、戴维·H. 罗森布卢姆等:《政府人事管理》,彭和平等译,王谨等校,中央党校出版社1997年版,第4页。

[13] 周凯敏:《比较公务员制度》,复旦大学出版社2006年版,第9页。



的公职任用制度成为资本主义社会政治危机、社会动荡的一个重要根源,它使政府工作随时有陷于停顿的危险,严重阻碍了资本主义经济和社会的发展。

资本主义初期在官职任用上实行的政党分赃制,把所谓的民主政治变成了肮脏的交易。各种政治丑闻此起彼伏,不断受到社会舆论的抨击。例如,一些文学作品中极大地讽刺了这种政党分赃制度,在马克·吐温的《镀锌时代》中就辛辣抨击了美国政府的腐败,其中有杰克逊总统任期内的陆军部长串通司法部长贪污巨款的事情。随着资本主义生产力的进一步发展,这种官吏制度已经越来越不适应资产阶级统治的需要了。

(三)第三阶段:文官制度的确立与完善(19世纪70年代至20世纪70年代)

现代公务员制度是在反对恩赐官职制和政党分赃制的过程中逐步确立起来的。较具代表性的是英国、美国的公务员制度;其他国家加以效仿,建立起了自己的公务员制度,例如德国、法国、澳大利亚、日本等。下面对几个主要国家公务员制度的建立与完善给予简单述评。<sup>[14]</sup>

#### 1. 英国公务员制度的建立与完善

现代英国公务员制度,又称为文官制度,发轫于18世纪初叶,建立于19世纪中叶,是英国新兴资产阶级与封建王权之间权力斗争的产物,是在改革封建贵族官吏制度的基础上逐步建立起来的。它的建立经历了一个漫长的发展过程。从1830年起至19世纪末,英国陆续出台了一系列法令与政策,为建立一套较完整的现代文官制度奠定了基础。英国的公务员制度在世界各国公务员制度发展史上占有重要的地位。它确立的标志有二:一是常任制原则的确立,二是考试录用制度的建立。

##### (1)1694—1855年的探索

第一,常任制是公务员制度中的一个重要原则与标志。

常任制原则的确立,必须首先以两官分途为前提,所以,“政务官”与“事务官”的区分,是英国文官制度形成的第一步。1694年,英国国会通过法律,规定印花税局的公职人员不得担任国会议员。这是对“政务官”与“事务官”实行分类管理的开始。1699年,这一法律又扩大了适用范围,规定所有政府机关的公职人员皆不得担任国会议员。1700年颁布的《吏治澄清法》明文规定:“凡接受皇家薪俸及年金的官吏,除各部大臣和国务大臣外,均不得为下院议员。”这样,在英国的官员队伍里“政务官”与“事务官”就基本上区分开了。尽管还不带有普遍意义,或者说还不是真正意义上的两官分途。

---

[14] 本部分参考了纪培荣、宋世明编著:《新编国家公务员制度教程》(第2版)第一章的内容,山东大学出版社2010年版。