

公务员制度概论

余汉熙 冯永宁 主编

理工大学出版社

公務員制度概论

梁灵光

~~金汉燕~~ 冯永宁 主编

华~~北~~~~地~~~~理~~~~学~~大学出版社

内 容 提 要

《公务员制度概论》介绍了各国公务员制度的内容和原则，较详尽地引述了各国公务员法的原文；对我国即将实行的公务员制度，除了引用有关材料外，作者还对一些问题作了阐述，以帮助读者了解我国公务员制度的内容和原则。全书内容充实，材料丰富，观点鲜明。

本书对各级干部及人事部门的工作者了解和掌握公务员制度的基本知识，颇有裨益。对广大青年也是一本好读物。

公务员制度概论

主 编 余汉熙 冯永宁

责任编辑 黄善芳

华南理工大学出版社出版发行

(广州 五山)

广州红旗印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：7.5 字数：165.7千

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数：1—6000

ISBN 7—5623—0124—7/D·5

定价：3.50元

编 者 说 明

中国共产党第十三次全国代表大会的政治报告提出了我国干部人事制度改革的重点是实行国家公务员制度。目前，我国国家公务员的条例正在制定，国家公务员制度即将逐步试行和推广。为了帮助广大干部和青年了解国家公务员制度，普及公务员制度的基本知识，我们编写了《公务员制度概论》一书。本书介绍了各国公务员制度的内容，并对我国即将实行的公务员制度的原则作了阐述。全书内容比较充实，材料比较丰富，观点鲜明，可作为各种类型的干部学校和高等学校有关专业的教材，也可供广大干部和青年自学使用。

本书由余汉熙、冯永宁同志主编。参加编写的有（按姓氏笔划）：王启华、王国全、冯永宁、余汉熙、卓天诏、郑可益、张广芳、曹云华、黎润三、潘嘉玮、潘继恩。余汉熙、冯永宁负责修改、定稿。

在编写过程中，我们参考了有关书籍和文章，同时还得到前广东省省长、现任全国人大常委会委员、侨务委员会副主任委员梁灵光同志为本书扉页题字，在此表示衷心的感谢。由于我们的水平有限，掌握的资料不全，缺点错误在所难免，希望读者批评指正。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公务员和公务员制度	(1)
第二节 研究公务员制度的意义	(6)
第二章 公务员制度的产生和发展	(11)
第一节 我国古代科举制度的形成和发展	(11)
第二节 资本主义国家公务员制度的建立	(14)
第三节 资本主义国家公务员制度的历史作用、 主要弊端及发展趋势	(20)
第三章 公务员的职位分类	(28)
第一节 职位分类制度的形成	(28)
第二节 职位分类的实施方法与步骤	(33)
第三节 建立有中国特色的职位分类制度	(38)
第四章 公务员的选用	(46)
第一节 公务员的选用形式及原则	(46)
第二节 公务员的考任内容和方法	(51)
第三节 公务员的资格要求	(61)
第五章 公务员的职责	(67)
第一节 公务员的岗位职责规范	(67)
第二节 公务员的权利与义务	(75)
第三节 公务员的纪律	(86)
第六章 公务员的考核和晋升	(91)
第一节 公务员的考核	(91)
第二节 公务员的晋升	(104)
第七章 公务员的奖惩	(112)
第一节 奖惩的含义和意义	(112)

第二节	奖惩的原则和分类	(114)
第三节	奖惩的条件、程序和权限	(118)
第八章	公务员的工资福利	(126)
第一节	公务员的工资	(126)
第二节	公务员的福利	(138)
第九章	公务员的培训	(148)
第一节	公务员培训的目的与原则	(148)
第二节	资本主义国家的公务员培训制度	(152)
第三节	社会主义国家的干部培训制度	(159)
第十章	公务员的监督	(164)
第一节	公务员监督的目的、内容、形式	(164)
第二节	公务员的监督机构	(170)
第三节	建立我国公务员的监督系统和制度	(174)
第十一章	公务员的管理	(182)
第一节	公务员的管理机构	(182)
第二节	公务员的调动	(190)
第十二章	苏联东欧社会主义国家的干部制度	(196)
第一节	苏联东欧社会主义国家干部制度的 建立	(196)
第二节	苏联东欧社会主义国家干部制度的 改革	(199)
第三节	苏联东欧社会主义国家干部制度的主要 特点及其发展趋势	(207)
第十三章	建设有中国特色的国家公务员制度	(215)
第一节	我国干部人事制度的形成和历史演变	(215)
第二节	我国干部人事制度的特点及其弊端	(222)
第三节	当前我国干部人事制度改革的重点 ——建立国家公务员制度	(227)

第一章 绪 论

国家工作人员，是构成国家机关最基本的要素，是实现国家管理职能的主体。当今世界各国都十分重视加强和改革对国家工作人员的管理，建立国家公务员制度，以适应社会发展的需要。随着我国经济体制和政治体制改革的深入发展，中国共产党第十三次全国代表大会提出了干部人事制度改革的重点是实行国家公务员制度。因此，了解和普及国家公务员制度的基本知识，对于搞好我国的干部人事制度的改革，建设具有中国特色的国家公务员制度，具有重要意义。

第一节 公务员和公务员制度

一、公务员的含义和范围

公务员是国家政府工作人员的通称。“公务员”一词是从法文（Fonctionnaire）翻译过来的。它和英国的“文官”（Civil Servant）（原意为文职服务员）和美国的政府雇员（Governmental Employee）是同义词。

在资本主义国家中，公务员（文官；下同）实际上不是国家政府的全部工作人员，而是除国家政府组成人员以外的执行国家公务的工作人员，即那些不决定政策，而具体办

事的人员。它们共同的特点是：（1）它不是经过选举产生或立法机关同意任命的，而是一般通过公开考试，择优录取进入政府各部门；（2）它不随内阁的更替而进出，而是无任期的常任官员。所以，公务员是和政务官员相对而言的事务官员。

西方资本主义各国有关法律对公务员的定义是不同的。英国，在1859年颁布的《年老退休法》中对文官的含义作了规定：凡由英王直接任命，或持有文官事务委员会颁发的合格证书、准予参加文职机关工作者；凡其薪金全部来自联合王国统一基金，或由议会通过的款项付给者，都称文官。1977年英国下院的一个委员会要求政府对文官下一个统一适用的定义，但遭政府拒绝。政府解释说：“文官最显著的特点是他代表国家，处理国事。凡在法律上无‘国家工作人员’身份的便不是文官。政治人员、司法人员以及部队、王室等其他公务人员，因其服务条件有别，均不在文官之列。文官仅指在内政和外交行政部门的工作人员。”这个解释实际上明确了英国文官的含义。法国，1959年戴高乐总统以第59—244号总统命令颁布的《法国公务员章程》第1条规定，法国公务员的含义是“所有由于被任命担任某项常设职务而在国家（中央）行政机关中、其附属驻外机关中或公立公益机构中拥有职称官等的人员。”并规定：“凡具有工商业性质的公营企业中的人员不包括在内。”1978年7月17日修订的《法国公务员总法》第1条则规定，公务员是指“在中央政府以及所属驻外机构或公立公益机构的各级部门中正式担任专职的人员，”议会工作人员和司法部门的法官、军事人员以及工商业性质的国家管理、公用事业和公益机构的人员，不属于《公务员总法》所规定的公务员。

由于各国公务员在法律上的定义不同，因而其包括的范围是不同的。在英国，文官包括上自常务次官，下至清洁工等具有国家工作人员身份的内政和外交的行政部门的工作人员。而政务官（大臣、国务大臣、政务次官）、企业、事业单位的文职人员、地方自治人员、法官和所有选举产生的官员，都不属文官之列。日本，则把公务员分为两种：一种是“国家公务员”，即在中央机关、国会、法院、国立学校和医院及国营企业、事业等单位任职的所有人员；一种是“地方公务员”，即在地方政府机关、地方立法机关、地方法院和地方政府经管的企业、事业单位的工作人员。“国家公务员”和“地方公务员”又划分为“特别职”和“一般职”。

“特别职”是指经过选举产生或特定的手续任命的政府官员，包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官和检查官、政务次官、驻外使节等等。“一般职”是指经过考试录用的上至事务次官，下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员。而《国家公务员法》只适用于一般职公务员。法国，公务员也分为两大类，一类是适用公务员法的公务员，另一类是不适用公务员法的公务员。美国，把政府工作人员通称为“政府雇员”，其文职官员，主要是指职类人员（即通过公开考试录用的人员和不参加竞争考试的专门人员和技术人员）和非职类人员中的例外人员（即工作重、待遇低的劳动人员、临时职位人员、政府行政长官自行委派的人员如助理、秘书、司机等，还有机密人员以及在国外雇用外国公民担任的职务），但政治官员（政务官）不属于职业文官之列。各国的公务员（文官）包括的范围虽然各有不同，但他们共同所指的都是适用于公务员法（文官法）的常任官员。

由于各国公务员的范围不同，以及各国的情况有异，因

而公务员队伍的大小也不一样。以英、美、法三国来说，其中法国公务员的队伍最大，1979年有208万人，占全国总人口的3.9%；英国有73.3万人，占总人口的1.3%；美国是288万人，占总人口的1.3%。

二、公务员制度的含义

资本主义国家把国家政府工作人员分为政务官和事务官两大类。对事务官员（公务员或文官）制定单独的法律和建立专门的机构进行管理，始于英国。早在19世纪，英国便建立了文官制度。继而加拿大、美国也采取了这种制度和办法。第二次世界大战后，法国、日本等国也仿效英、美建立和健全了公务员的管理制度，形成了现代的公务员制度。目前，西欧、北美的资本主义国家大部分都实行公务员制度。许多发展中国家也实行公务员制度。所谓公务员制度，就是指对各级政府的常任事务官员的考试、录用、考核、奖惩、升降、培训、调动、待遇、解职、退休、保障等作法定规范的管理制度。

各资本主义国家的公务员制度都是通过人事立法加以确认和巩固、完善的。它们形成了完整的人事管理法规系统。一般的包括三个部分：第一，公务员的基本法；第二，有关公务员管理的各个环节的单行法规，如考试、录用、考核、奖惩、培训、退休、监督等的单行法规和这些法规的实施细则；第三，各行政管理部门根据公务员基本法及单行法规，结合本部门的专业特点，而制定的本部门的人事法规。如日本，有关公务员制度的法律便有上百种。除《国家公务员法》这个基本法以外，还有《国家公务员职阶法》、《国家公务员灾害补偿法》、《国家公务员退职津贴法》、《国家公务员宿舍法》、《国家公务员旅费法》、《公务员的任

免》、《公务员的惩戒》、《工作评定的根本标准》等法规。

社会主义国家（包括我国在内），把政府机关、科研文教机构、群众团体、工厂企业（除工人外）的工作人员和军队的指挥员通称为“干部”，实行党委组织部门统一领导和管理的干部人事制度。从实践经验说明，这个制度存在着一些突出的弊端。例如，干部的概念过于笼统，范围过宽；各类干部没有实行分类管理，管理方式单一；缺乏一整套较完善的人事管理法规等等。在我国，早在1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的讲话中，便提出了要改革这种过分集中统一的干部人事制度，他说要“打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。”党的十三大的政治报告进一步指出，“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章。对政府中行使国家行政权力，执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”报告还指出，我国国家公务员分为两大类，即政务和业务两类。政务类公务员，指各级政府的组成人员，它依照宪法和组织法进行管理，实行任期制，并接受社会的公开监督。业务类公务员，指各级政府除政府组成人员以外的工作人员（不包括勤杂工），按照国家公务员进行管理，实行常任制。根据党的十三大的精神，我国正在制定国家公务员条例，以及相配套的管理细则和措施，并将在一些省、市和部门试行公务员制度，然后逐步在全国推广。我国国务院已成立人事部，作为国家公务员的管理机构，担负培训国家公务员的国家行政学院也在筹建之中。地方政府也要建立相应的公务员管理机构及筹建地方行政学院。在条件成熟时，我们将制定国家公务员法，使我国对政府工作人员的管理做到科学化、制度化和法律化。我国国家

公务员制度的建立，是对社会主义传统干部制度的重大改革，它必将对提高政府的工作效率，促进各项事业的发展产生深远的影响。

第二节 研究公务员制度的意义

一、公务员制度是国家人事管理制度的发展和完善

公务员制度的产生是人类社会管理的必然产物，是各社会形态国家人事管理经验的继承和发展。历史经验告诉我们，凡是一个社会组织，为了共同的目的组织起来后，都需要有一定的分工和管理，才能协调地完成一定的任务。这个分工和管理，首要的也就是选用人才问题，即人事管理问题。原始社会的氏族组织，通过原始的民主形式产生氏族首领，首领根据氏族本身生存和发展的需要以及成员的状况，分别组织他们进行狩猎或抵御其它氏族的入侵，这便是人类社会最早的人事管理。随着生产的发展，社会分工的扩大，人类社会出现了阶级和国家。自从有了国家以后，社会上有一部分人脱离了直接的社会生产劳动，成了国家政府的官吏，专门从事国家社会事务的管理。为了选拔统治阶级所需要的官吏，并使他们得到合理的任用，以巩固其统治，也就相应产生了管理国家政府官吏的人事制度。

人事制度是一个国家政治制度的重要组成部分，是统治阶级实现其意志的重要手段。搞好人事管理，建立和健全人事制度，是搞好国家行政管理的核心和关键。因此，从古代到现代，从外国到中国，不同时代不同性质的国家，都十分重视国家人事管理。各个统治阶级，为了完善自己的统治，适应社会政治经济发展的需要，都在不断改革和完善人事管

理制度，以协调人与人之间，人与事之间的关系，以达到人和事的最佳配合。随着经济和社会的发展，人事管理制度相应地也由简单到复杂，由低级形式到高级形式发展。我国古代从隋朝开始实行开科取士的科举制度，是人事制度的重大变革。欧洲、北美资产阶级革命胜利后，随着资本主义经济的发展，英国率先建立了文官制度，把政府官员分为政务官和事务官，进行分别管理，开创了资本主义国家人事制度改革先河。英国从1853年屈维廉和诺斯科特提出《关于建立英国常任文官制的报告》到今天，大大小小的改革，曾经不下二十次以上。美国自1883年通过文官制度法以来，在一个多世纪时间里，虽然文官制度没有发生重大变化，但也多次作过修改。1978年10月，美国国会通过了文官制度改革法，并在卡特总统任内作出了重大改革。由此可见，任何国家的人事制度都不是一成不变的，而在不断改革和完善之中。

我国正在进行经济政治体制改革，与此相适应也必然要进行干部人事制度的改革。现在，提出实行国家公务员制度，就是这个改革的重点。目的是要使我国对国家工作人员的管理科学化、制度化和法律化。人事制度是政治制度的一个重要组成部分，它具有鲜明的阶级性。由于各国的社会制度和国情不同，建立和形成公务员制度的历史背景亦不一样。因此，我们不能照搬资本主义国家的公务员制度。但是，作为国家公务员管理的原则和方法，有些地方还是可以借鉴和采用的，对其科学的方面可以继承和发展。比如，资本主义国家为了求得政局稳定政策的连续性，实行选贤任能，对公务员进行职位分类，采用公开考试，平等竞争，择优录取，严格考核，论功行赏的录用和晋升原则，在法律上明确规定公务员的权利和义务以及生活保障等等，都可以供

我们借鉴的。我们要在总结自己经验，借鉴资本主义国家经验的基础上，搞好人事制度改革，建立起我国的国家公务员制度。

二、研究公务员制度的意义

我国是社会主义国家，还处于社会主义的初级阶段。我国的公务员制度还正在创建之中。在这样的条件下，我们研究公务员制度，只能着重于总结和反映各国公务员制度的共同经验，并对如何建立和完善我国的公务员制度进行探索。我们编写这本书，正是想尽力为读者研究公务员制度提供资料，并提出一些看法供大家参考。随着我国公务员制度的建立和实行，在实践的基础上不断总结经验，内容肯定会得到丰富和发展。

当前，学习和研究公务员制度的意义是：

1. 普及国家公务员制度的基本知识，为实行 公务员制度打下思想基础。实行国家公务员制度，是我国人事制度的重大改革。对我国各级领导干部和政府机关工作人员来说，关于公务员制度的基本知识，还是比较生疏的。为了保证我国公务员制度的顺利建立和实行，在广大领导干部和政府机关工作人员中普及公务员制度的基本知识十分必要。通过学习和研究，提高大家对在我国建立国家公务员制度的必要性和重要意义的认识，掌握公务员制度的基本方法和原则，积极投身到我国人事制度改革的伟大实践中去，为推进我国公务员制度的建立和完善作出积极的贡献。

2. 了解公务员管理的规律，熟悉公务员管理的 原则和方法，培养和提高从事公务员管理的人员的业务水平。公务员制度是一种科学的管理制度。它的最大特点是不受任何领导人的意志所左右，实行人事管理的 制度化、法律化。因

此，要求从事公务员管理的工作人员必须首先熟悉国家制定的公务员条例或法规，懂得公务员制度的原则、方法，以及建立公务员制度的目的。同时，也要了解各国公务员制度的特点、原则和方法，并进行比较鉴别，取他人之长，为我所用，以提高业务水平，适应我国人事制度改革形势的迅速发展。

3. 总结我国人事管理的经验，建立具有中国特色的国家公务员制度。在我国建立国家公务员制度，并不是撇开我国人事管理的好经验，去照搬西方资本主义国家的公务员制度。而是要在总结我国人事管理经验的基础上，借鉴外国的好经验，建设具有中国特色的国家公务员制度。我国从古代到现代，在人事管理方面有许多经验是值得我们认真总结和继承的。例如，我国古代一些政治家和思想家提出的“任人唯贤”、“德才兼备”、“以能授用”等用人原则，都是需要很好地加以总结和批判继承的。我们只有在总结经验的基础上，才能分清良莠，避其弊端，发扬它的长处，建立起适合中国国情的国家公务员制度。通过学习和研究公务员制度，帮助我们了解现代国家人事管理的科学原则和方法，可以使我们站在更高的角度来认识我们自己的实践，更好地总结我国人事管理的经验教训。邓小平说：“我们说资本主义社会不好，但它在发现人才、使用人才方面是非常大胆的。它有个特点，不论资排辈，凡是合格的人才就使用，并且认为这是理所当然的。从这方面来看，我们选拔干部的制度是落后的。”^①邓小平对我国人事制度的弊端作出如此尖锐中肯的批评，对于资本主义国家人事制度的某些方面作出如此大胆

^①《邓小平文选》第197页。

的肯定，说明了比较鉴别的重要，说明我们只有认真学习和研究各国的人事管理制度，进行比较鉴别，才能正确总结我国的人事管理制度的经验教训，为人事管理制度的改革找到正确的方向。

我国的国家公务员制度还属初创阶段，还需要不断完善。一方面我们必须不断总结一些地方试行公务员制度的经验；另一方面则需要从理论上提高，进一步深刻认识公务员管理的规律、原则和方法。通过这两方面的努力，具有中国特色的国家公务员制度必然会在中华大地建立和发展起来，使我国的国家机关成为精干、廉洁、高效率 and 充满活力的机关。

第二章 公务员制度的产生和发展

资本主义国家的公务员制度，创始于十九世纪的英国。它是资产阶级为了适应资本主义生产方式的需要，在反对封建君主的“恩赐官职制”和资本主义初期的“政党分赃制”斗争中逐步建立和完善起来的。但是从思想渊源来说，不少西方学者认为，它与中国古代科举制度有着密切的联系。

第一节 我国古代科举制度的形成和发展

一、我国古代科举制度的产生

在世界上，古代的希腊、罗马曾有过相当发达的行政管理体系和人事制度。但是由于中世纪宗教神学对欧洲的禁锢，从而使他们的行政管理长期处于基本停顿的状态，发育不完全。唯独我国长期在大统一的思维方式和高度集权的管理体制影响下，却逐渐形成了一整套比较完备的管理体制和人事制度，并创立了通过考试选贤的科举制度。

我国的开科取士制度是从隋朝开始创立的，当时创立科举制的原因，主要是：

1. 治理国家需要大量的人才。我国自三国、南北朝，