

牟信勇 李磊著

国家公务员制度新论



文化艺术出版社

国家公务员制度新论

牟信勇 李 磊 著
特邀审稿 皮纯协

天津人民出版社

国家公务员制度新论

牟信勇 李 磊 著

*

文史资料出版社出版

(北京前海西街17号)

新华书店北京发行所经销

人民卫生出版社印刷厂印刷

*

开本787×1092毫米1/32 印张10.625 字数227,000 插页2

1988年12月北京第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数0,001-2,500册

ISBN 7-5039-0237-X/D·3

定价: 3.85元

序

国家公务员制度，是一国政治制度的重要组成部分。我国经济体制改革的不断深化，政治体制改革的逐步展开，日益要求对现行的干部人事制度进行改革。赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“活力、效率、积极性的提高，离不开干部人事制度的改革。”“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度。”这一论述为当前的干部人事制度改革指明了方向，找到了突破口。但是，由于历史的原因，我们无论在理论上还是实践上，对国家公务员制度都比较陌生，缺乏深入的研究和探讨。这样，如何建立有中国特色的国家公务员制度就成为摆在理论工作者和实际工作者面前的一项艰巨的任务和崭新的课题。

本书的作者，是两位年轻同志，他们在资料、素材缺乏的情况下，凭着科学求实的态度，奋力拼搏的精神，克服了不少困难，写出了这本《国家公务员制度新论》，是值得鼓励和祝贺的。

这本书我看至少有两个特点。一是突出了法律性。可能由于作者是法律系毕业的原因，他们把公务员管理和法学理论、法律制度有机地结合了起来，“法律味”比较浓。二是注意了综合比较性。作者不是分国家逐一介绍各国的公务员制

度,而是在综合比较的基础上,归纳出了国家公务员制度的一些共同性规则和特点,并结合我国的具体情况论述了自己的见解,这也是一个可喜的尝试。当然,这本书写在我国公务员制度的初创阶段,书中就难免有些不够成熟甚至不一定正确的地方,希望读者多给他们指出,也希望能够展开讨论。

建立有中国特色的国家公务员制度是一项艰巨、复杂而长期的任务,不可能一蹴而就,需要全国人民的共同努力。这本书的写作出版,算是作者为国家公务员制度的建立作了一份贡献。因此,在本书即将出版之际,应作者之邀,我十分乐意特表数语以为序。

袁宝华

一九八八年四月于北京

作者的话

呈现在读者面前的这本《国家公务员制度新论》，是作者对公务员制度的阐述、研究和思考。

现代世界各国的公务员制度均以法律的形式确认和保护，并运用法律手段进行管理。因而，国家公务员制度已成为一国法律制度的重要组成部分，在国家法律体系中占有显著的地位。

我国的公务员制度尚在初创时期，作者试图依据法学基本原理和我国有关公务员管理的法规，在广泛分析世界各国公务员制度的内容、特点的基础上，探讨建立我国公务员法律制度的基本规则和主要内容，以期对我国的公务员立法有所帮助。

在作者的写作过程中，曾经参加过公务员法规起草工作的皮纯协教授在资料、写作体系等方面，给予了精心的指导和帮助，并在百忙中审阅了书稿。在此，作者深表谢意。

在日本攻读行政法博士学位的杨建顺先生，及时提供了日本1987年公务员考试的试题。承蒙赵友琦教授和黄善玉等同志协助翻译，现附于书后，以供广大读者参考。对上述诸位的鼎力合作，作者表示衷心的感谢。

袁宝华校长日理万机，工作十分繁忙，仍十分关心本书的

写作,并挥笔作序,在此,作者也深表感谢之情。

此外,作者在写作过程中,也参阅了许多同仁的大作,吸收了不少资料和有益的观点,这里恕不一一列出,谨向他们表示谢意。

由于公务员制度的理论研究和实践都刚刚起步,这方面的资料和经验都十分匮乏,加之时间紧,作者水平有限,书中定有许多不妥乃至谬误之处,恳请各位同行和广大读者批评指正。

全书由作者共同商讨、分头撰写后,由牟信勇统改定稿。

作 者

一九八八年五月一日于北京

中国人民大学红二楼

目 录

序	袁宝华 (1)
作者的话	(3)
第 一 章 国家公务员制度概述	(1)
一、国家公务员制度的概念和特征	(1)
二、国家公务员制度的历史发展	(7)
三、国家公务员法律体系	(18)
四、建立国家公务员制度的意义	(24)
第 二 章 国家公务员法律关系	(29)
一、国家公务员法律关系的概念和特征	(29)
二、国家公务员法律关系的要素	(33)
三、国家公务员法律关系的运动	(37)
四、研究国家公务员法律关系的意义	(38)
第 三 章 国家公务员法主体(一)	(40)
一、国家公务员的含义和范围	(40)
二、国家公务员的种类	(45)
三、国家公务员的权利和义务	(49)
第 四 章 国家公务员法主体(二)	(56)
一、国家公务员管理机构的含义和类型	(56)
二、政务类公务员的管理机构	(59)
三、业务类公务员的直接管理机构	(62)

四、业务类公务员的权益保障机构	(75)
五、我国业务类公务员的主管机关和权益保障 机关	(77)
第 五 章 政务类公务员的管理制度	(87)
一、政务类公务员资格的取得	(87)
二、我国政务类公务员的范围和资格取得制度	(92)
三、对政务类公务员的监督管理制度	(96)
四、我国政务类公务员的监督管理制度	(101)
五、政务类公务员资格的丧失	(105)
六、完善我国政务类公务员的监控机制	(108)
第 六 章 业务类公务员分类制度	(114)
一、业务类公务员分类制度概述	(114)
二、职位分类制度	(118)
三、品位分类制度	(141)
四、我国业务类公务员分类模式的选择	(146)
第 七 章 业务类公务员资格取得制度	(150)
一、取得业务类公务员资格的方式和条件	(150)
二、考任制的基本原则	(153)
三、考试种类和考试机关	(154)
四、考试程序	(156)
五、考试方式和考试内容	(159)
六、考任制的任用程序	(165)
七、取得业务类公务员资格的其它方法	(167)
八、取得业务类公务员资格的法律后果	(168)
第 八 章 业务类公务员的考核与培训制度	(170)
一、考核制度的作用与种类	(170)
二、考核的内容和方法	(172)

三、我国业务类公务员的考核制度	(182)
四、培训的作用与种类	(186)
五、培训的机构和主要内容	(189)
六、我国业务类公务员培训制度的设计	(195)
第九章 业务类公务员职务变动制度	(199)
一、调动交流的原因和原则	(199)
二、调动交流的种类和程序	(202)
三、晋升的概念和种类	(205)
四、晋升制度的适用	(209)
五、我国业务类公务员的调动交流和职务升降制度	(214)
第十章 业务类公务员工资福利制度	(220)
一、工资福利制度的基本原则	(220)
二、基本工资制度	(223)
三、附加工资制度	(243)
四、福利制度	(248)
五、完善我国公务员的工资福利制度	(251)
第十一章 业务类公务员奖惩制度	(255)
一、奖惩制度概述	(255)
二、奖励的种类和条件	(258)
三、奖励的权限和程序	(261)
四、惩戒的种类和条件	(262)
五、惩戒的权限和程序	(267)
六、公务员对惩戒的申诉制度	(272)
七、完善我国业务类公务员的奖惩制度	(276)
第十二章 业务类公务员资格消失制度	(280)
一、资格消失制度概述	(280)
二、辞退制度	(281)

三、辞职制度.....	(283)
四、退休制度.....	(284)
五、资格消失的法律后 果.....	(287)
六、我国业务类公务员的资格消失制度	(293)
七、完善我国业务类公务员的资格消失制度	(296)
附录：1987年日本公务员高级（乙种）综合考试 试题	(299)

第一章 国家公务员制度概述

一、国家公务员制度的概念和特征

要探讨“国家公务员制度”的含义，首先应从“国家公务”说起。

“公务”一词和“行政”紧密相连，英美国家把“行政”称为 Public administration，意即“公共行政”，是指公务的推行或管理。而“公务”是行政管理学和行政法学的重要概念，在这两个学科中人们对它的理解不尽一致，在使用上也相差各异，这主要是因为人们对“行政”一词的理解上各不一致。从一般意义上说，“公”是相对“私”而言，是指对多数人的事情；“务”则指服务和管理，有推行的意思。但由于“公”的范围有大有小，人数亦有多寡，故出现了“企业公务”、“地方公务”、“学校公务”、“机关公务”、“团体公务”等等。应当说，这些公务中，大多只是具有公务的某些形式，而非严格意义上的“公务”。

严格意义上的“公务”首先应是一种国家活动。公务的核心是为了公共利益，而国家是公共利益的代表。当然，这里的“公共利益”只能是占统治地位的统治阶级的利益。统治阶级掌握国家政权，可以把本阶级的利益，上升为国家利益，取得“公共利益”的地位。

其次,公务应是一种服务、管理等活动。公务不只是“公共利益”本身,而是一种推行的活动,它通过国家机关的执行,实现其目的。

这样,“国家公务”就具有了以下特点,以区别于其它活动:(1)国家公务的国家意志性。即它不是哪个企业或组织的意志,更不是某个人的意志,而是一种国家意志。这就把国家公务同企业、事业组织的管理活动区别开了。(2)国家公务的执行性。即它不是一种国家意志表达活动,而是一种国家意志的推行活动。这就把国家公务同立法、审判、检察等活动区别了开来。立法、审判等活动也具有国家意志性,从极广义上说,尤其从它们和“私”的对比上讲,也是“公务”。但严格说,它们只是“公”,而不具有“务”的特征。因为立法机关只是去确认国家意志,是一种设立公务的活动,而不是推行公务。而审判、检察机关主要是保证法律的实施,保障法制的尊严,不具有执行社会公共职能的性质。(3)国家公务的强制性。即它的推行是借助于国家强制力的,而不具有任意性。这也是国家公务区别于其它管理活动的重要特点。

如前所述,公务和行政是紧密相连的,国家公务推行的过程,也就是国家行政权行使的过程,即“行政”的过程;国家行政权的作用,也就是国家公务的实现。因此,可以把国家公务归纳为:国家行政机关依法行使行政权,对社会事务进行行政管理的活动。

国家公务员就是行使国家行政权,执行国家公务的人员。需要说明的是,由于各国历史传统、习惯,以及从人事管理的科学性考虑,各国在确定公务员的范围上是不尽一致的,这将在本书第三章详述。

“制度”一词，《现代汉语词典》上解释为“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”。在现代国家里，要求人们共同遵守的准则，当然不可能是某个人制定或者某企业制定，而必须按照民主的、法定的程序，经过立法机关或专门国家管理机关制定。“成法曰制”，没有明确的法律规定，就不是真正严格意义上的制度，严格意义上的制度就是法律制度。

所谓国家公务员制度，就是指由国家法律、法规确认的，有关国家各级、各类公务员的考试任用、考核晋升、培训调动、奖惩福利、解职退休以及管理机构等各项法律制度的总和。

纵观各国公务员制度的历史发展，根据国家公务员制度的概念，以及我国公务员制度的实践，国家公务员制度主要可归纳以下特征：

第一，公开竞争考试，择优录用

这是国家公务员制度的重要特征，也是其它特征的基础。这一特征的核心是“公平竞争”，即社会创造条件，保证人人有均等的机会，通过公开的考试，依其能力和学识等选择人才，而不论其种族、肤色、宗教、性别、门第等客观因素。

现代公务员制度的产生和发展正是从这一特征开始的。标志着英国文官制度（即公务员制度）形成的《诺斯科特—屈维廉报告》，在1854年就明确指出“要确立公开竞争考试制度，择优录用文官”。英国枢密院于1855年5月21日和1870年6月4日颁布的两个枢密院令，都明确规定了“公开考试，择优录用”的原则，并规定：“凡未经考试并持有文官事务委员会及格证书者，一律不得从事任何事务官职。”1883年通过的“美国文官法”亦明确规定了公务员的录用必须经过公开的竞争性考试，并不得因婚姻状况、生理缺陷而受到歧视。

公开竞争考试、择优录用既是公务员制度的重要特征，也是它的基本原则，它的确立有重大意义。首先，它彻底打破了几千年来在任用官职上的任人唯亲、恩赐官职、营私舞弊、卖官鬻爵等腐朽作法，是从根本上清除封建主义存在的土壤。其次，它从官吏任用的“入口处”把住了关，对于提高政府的行政效率，选拔适合于统治阶级需要的人才有重要的作用。最后，它确立了人事领域的现代公平原则，即在同一起跑线上竞争，这对于反对封建特权，保障公民权利有积极的意义。

第二，实行科学的分类管理

实行科学的分类管理即对国家公务员整体实行科学的分类，根据其不同特点进行管理，它包含两方面内容：一是严格区分政务官和事务官，也就是我国的政务类和业务类。二是对事务官进行内部分解，依据各自的职位特点定出职责标准。

所谓政务官（或政务类）是指通过法定选举程序或任命程序产生的有一定任期的公务员，所谓事务官（或业务类）是指通过公开的竞争性考试、长期任职的国家公务员。由于各个国家的历史传统及法律规定不同，公务员的范围也不尽相同，如英国的公务员就仅指通过公开的竞争性考试、长期任职的人员，即通常说的事务官。但大多数国家却把公务员分为政务与业务两类，并实行分类管理。这是因为，虽然政务、业务两类都是国家公务员，但两者在职责、权限、工作方式和承担责任等方面，有较大的差异，只有实行分类管理才能既保持政府的活力，又保证政府工作的稳定性和连续性；才能既体现民主的精神，又能和效率原则统一起来。在各自的具体管理制度上，政务类公务员一般通过选举产生或行政首长直接任命产生，有明确的任期，选民和权力机关对其实行公开的监

督。业务类公务员则通过考试取得职务，无过失经常任职，有统一的管理机构，在晋升、奖惩、工资福利等方面也都有一整套管理制度。

分类管理的第二层含义，是指对业务类（即事务官）公务员再进行分类管理。在西方国家对业务类公务员的分类主要有两种形式，一种是因人而分的品位分类，英国是这类制度的代表；另一种是因事而分的职位分类，美国是这类制度的代表。品位分类及职位分类的具体内容比较复杂，这将在本书第六章中详细介绍。

对业务类公务员进行职位分类有十分重要的作用，它是对公务员进行进一步管理的基础。因为只有通过分类，才能确立每个公务员的职责权限和岗位规范，才能确立“因事求才”的标准，才能测定每个人工作的难易和轻重，从而为公务员的招考晋升、工资报酬等提供可靠的标准，因此，它是公务员制度的基础。美国著名行政学家韦洛比说：“全部人事行政制度的基础和起点，都是建立在分类及标准之上的。”

第三，业务类公务员实行职务常任制

业务类公务员的常任制是指业务类公务员无过失不受免职处分，无任期的限制。这也是西方公务员制度的重要特征，它的产生要从资产阶级的“政党分肥制”说起。19世纪后，资产阶级在议会制度进一步发展的同时，两党制已基本形成。随着两党在争夺政权上的较量，必然有一方获胜，另一方失败，这种执政党上的更替，又必然经常引起政府行政人员大规模的换班。因为执政党总要把官职作为战利品，合法地、公开地分给在执政党竞争中有功的人员。于是，随着每次大选的结束，选举获胜的政党总要大幅度撤换前任政府中的官员。而每

次官员的撤换都会引起统治秩序的混乱,形成了周期性的政治动荡。

我国的公务员制度之所以也要确立业务类公务员职务“常任制”原则,当然不是由于存在“政党分肥制”,而是因为:现代行政管理是一项复杂的、专门的工作,需要大批行政管理的专家,而不是随便就能干好的、临时性的服务工作,这就要求把它作为一种职业看待,只要从业者无过失,勤恳工作,就可以终身任职。其次,实行常任制有利于保持政策的连续性和稳定性。因为现代行政已不是某个人的事情,为了防止“人存政举”、“人亡政息”的现象再度发生,就要确立整个业务类公务员的固定地位,以制约某些专制现象的发生,保持政策的连续性。最后,实行常任制有助于公务人员按科学规律办事,提高行政效率。因为确立了公务员的常任地位,从某种程度上就解除了公务员的后顾之忧,不会因抵制专制领导而遭免职。当然,实行常任制也会有一定的消极作用,比如正因为常任制而会使一些人不思进取,不求有功,但求无过。这些问题的克服,需要通过加强对公务员的监督和控制解决,比如完善考核、晋升、工资福利、奖惩等制度,以促使公务员努力工作。

需要说明的是,“常任制”只应适用于业务类公务员,而不应适用于政务类,对政务类公务员必须实行任期制,这两者应当是统一结合适用。

第四,有严密、完整和统一的公务员管理制度和机构

把对公务员的管理作为一个大的系统工程,形成一套严密、完整的管理制度,并设有统一的公务员管理机构,是国家公务员制度的又一重要特征,它标志着公务员制度的完善