

GUOJIA GONGWU YUAN ZHIDU YANJIU



GUOJIA GONGWU YUAN ZHIDU YANJIU

国家公务员 制度研究

黄学贤 著

中国人事出版社

国家公务员 制度研究

黄学贤 著

中国人事出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

国家公务员制度研究/黄学贤著. —北京:中国人事出版社,2001.12
ISBN 7-80139-801-7

I . 国… II . 黄… III . 公务员制度—对比研究—中国、国外 IV . D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 000768 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

蓟州印务有限公司印刷

*

2001 年 12 月 第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8.875

字数:218 千字 印数:1-2600

定 价: 16.00 元

序 言

中国政治体制改革的内容包括了行政体制的改革,而行政体制的改革包括了人事制度的改革。在干部人事制度改革中最主要的就是国家公务员制度的建立和完善。为了适应市场经济的发展和法治建设的需要,我们必须进一步全面加强公共行政管理的制度化、法制化建设,创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境,建立一套能上能下、能进能出、充满活力的管理机制,形成一套法制完备、纪律严明的监督体系。正如有的学者所指出的,法治国家建设,首先是法治行政原理的确立,而法治行政原理的贯彻实施,关键在于公务员制度的创立和完善。

各国现代化实践表明,现代化的成功与否取决于两大因素,一个是广大人民的主动性、积极性、创造性有没有充分发挥出来,全体人民是否热情投入并支持现代化建设事业;另一个则是领导和管理现代化建设事业的水平,特别是国家行政机关的组织水平和管理效率如何,直接决定并影响现代化建设事业的速度。现代法治国家的建设,不仅要求国家行政机关形成结构合理、功能齐全、厉行法治、富有效率和充满活力的指挥、决策、执行系统,而且要求有一支精明强干、认真负责,以及具有包括专业素养在内的较高素质的国家公务员队伍。国家公务员制度是现代政府科学管理的重要保障,也是现代政府科学管理的重要内容。正因为如此,当今世界各国尽管历史背景、法律文化、政治制度等方面存在着差异,但作为现代政府的重要人事制度——国家公务员制度,则在绝大多数国家普遍建立起来(当然,各国公务员制度同样也有差异)。

在我国,自党的十一届三中全会以来,随着党和国家工作重心的转移,干部人事制度改革工作就起步了。党的十三大曾明确提

出要制定国家公务员法,建立和完善国家公务员制度。进入九十年代以后,以《国家公务员暂行条例》及与其配套的几十个单项规章构成了我国公务员管理的基本法规体系,使过去计划经济体制下干部人事制度不健全、用人缺乏法治的局面初步得到改变。但随着近年来日益激烈的国际竞争对我国公务员队伍建设提出的新挑战,随着不断变化的经济社会环境使公务员制度面临的新考验,随着人民群众对公务员管理和服务提出的新要求,原有的暂行条例及其配套制度已显得落后,不能符合社会需要与形势发展。事实上,全国人大已于 1994 年和 1998 年两次将《国家公务员法》列入立法规划。进入 21 世纪后,国际国内形势发生了广泛而又深刻的变化,中共中央于 2000 年 6 月又颁布了《深化干部人事制度改革纲要》,要求干部人事制度改革进入全面规划、整体推进的阶段。为此,中共中央组织部、国家人事部专门成立了《国家公务员法》起草领导小组,并组成了工作小组,一项把国家公务员管理全面纳入法治轨道的公务员立法工作已经正式开始。在这一历史条件下对各国公务员制度进行比较研究更有其现实意义。

国家公务员制度的主要内容,就是对包括公务员的“进”、“管”、“出”在内的各环节,都以法律的形式规范化、稳定化,使之具有普遍约束力的法律制度。近代国家公务员制度是以民主和科学为内核的法治的产物。从西方各国人事管理的发展历史看,其文官制度的诞生和发展,就是从用人方面的“恩赐官职制”、“政党分肥制”逐步让位于以法律化的公开、平等、竞争、择优为主要特征的现代公务员制度的历史。西方国家公务员制度在其长期的发展过程中所形成的诸如民主原则、公开原则、平等原则、竞争原则、择优原则、功绩原则、分类原则、权益保障原则、依法管理原则等,实质上是人类共同的优秀文明成果,它不是也不该是西方国家的专利品。我国在建立和完善国家公务员制度的过程中,除了立足本国国情,体现自身特色外,大力借鉴现代国家公务员制度中的优秀成果,也是一项必不可少的工作。这一工作不仅有利于实现公务员

管理的民主化、科学化、法制化,而且也有利于我国民主政治、法治国家建设。

真正的借鉴离不开分析、比较、研究,尤其是分门别类的分析、比较、研究。黄学贤同志的这本著作则是在这方面所做的有益尝试。黄学贤同志是我的学生,也是我的同行,在科研上又常常是我的合作者。他一向勤奋好学、刻苦钻研,著述甚丰。近年来,他对国家公务员制度的研究用力专一,在这本专著中他从比较法的角度,依据公务员制度的基本内容,逐一加以比较研究,并将我国现有公务员制度的有关内容置入相关制度中加以审视。全书篇幅虽然有限,但结构合理、内容全面、材料翔实,随处可见作者用功之深切。这本专著不仅有利于人们掌握当今世界范围内国家公务员制度的基本内容和发展趋势,而且能促使人们以比较的方法进一步思考有关问题,这无疑有益于我国公务员制度的进一步完善。

本书的出版也表明黄学贤同志在其学术道路上又开辟了一个新方向,又上了一个新台阶。为之祝贺,亦乐为之序!

杨海坤

2001年夏于苏州大学

目 录

序 言	(1)
第一章 国家公务员制度的产生与发展	(1)
一、现代政府的科学管理与国家公务员制度	(1)
二、国家公务员制度的产生与发展	(7)
三、我国国家公务员制度的建立与发展	(15)
第二章 国家公务员制度的几个基本问题	(20)
一、国家公务员的涵义与范围	(20)
二、国家公务员制度的基本原则与一般特征	(24)
三、国家公务员制度的立法模式和国家公务员法的主要内容	(34)
第三章 国家公务员的管理机构	(39)
一、西方国家公务员管理机构	(39)
二、西方各国公务员管理机构的特点及其发展趋势	(56)
三、我国公务员管理机构	(58)
第四章 国家公务员的权利与义务	(66)
一、国家公务员权利义务的涵义、特征	(66)
二、西方国家公务员权利与义务	(67)
三、我国国家公务员权利与义务	(80)
第五章 国家公务员的分类	(83)
一、国家公务员分类制度的涵义及两种基本分类方法	(83)
二、西方国家公务员分类制度	(87)
三、我国公务员的职位分类	(94)
第六章 国家公务员任用制度	(100)

一、国家公务员任用的涵义	(100)
二、西方国家公务员任用的主要方式	(101)
三、我国公务员任用制度	(113)
第七章 国家公务员的考核制度	(126)
一、国家公务员考核的涵义及其基本原则	(126)
二、西方国家公务员考核制度	(127)
三、我国公务员考核制度	(137)
第八章 国家公务员的奖惩制度	(144)
一、国家公务员奖惩制度的涵义、功能	(144)
二、西方国家公务员奖励制度	(146)
三、西方国家公务员惩戒制度	(148)
四、我国公务员奖励制度	(155)
五、我国公务员惩戒制度	(157)
第九章 国家公务员的职务升降制度	(161)
一、国家公务员职务升降的涵义与作用	(161)
二、西方国家公务员职务升降制度	(162)
三、我国公务员职务升降制度	(169)
第十章 国家公务员的培训制度	(173)
一、国家公务员培训的涵义与意义	(173)
二、西方国家公务员培训制度	(175)
三、我国公务员培训制度	(184)
第十一章 国家公务员的交流、回避制度	(188)
一、西方国家公务员交流制度	(188)
二、西方国家公务员回避制度	(193)
三、我国公务员交流、回避制度	(195)
第十二章 国家公务员的工资、福利制度	(200)
一、西方国家公务员工资制度	(200)
二、西方国家公务员福利制度	(206)
三、我国公务员工资、福利制度	(210)

第十三章 国家公务员的辞职、辞退、退休制度	(214)
一、国家公务员辞职、辞退、退休制度概述	(214)
二、西方国家公务员的辞职制度	(215)
三、西方国家公务员的辞退制度	(216)
四、西方国家公务员的退休制度	(218)
五、我国公务员辞职、辞退和退休制度	(223)
第十四章 国家公务员的监督、救济制度	(229)
一、国家公务员监督制度	(229)
二、国家公务员救济制度	(233)
第十五章 港、澳、台地区公务员制度介评	(248)
一、香港特别行政区公务员制度	(248)
二、澳门特别行政区公务员制度	(257)
三、台湾地区公务员制度	(263)
后 记	(272)

第一章 国家公务员制度 的产生与发展

国家公务员制度作为对封建式的“恩赐官职制”和落后的“政党分肥制”的彻底否定,已为现代各国政府普遍采用,而且国家公务员制度的不断完善也已成为当代社会的共同趋势。产生这一现象的最根本原因是市场经济体制对政府人事管理制度的要求,而其直接的原因则是现代政府运行本身的内在要求。现代国家公务员制度的公开、平等、竞争、择优原则以及依法管理原则,适应了现代政府职能的发展和管理方式的变化,因而在现代政府管理中发挥着重要的作用。我国经济体制的根本转变,为国家公务员制度的实施提供了客观的现实基础,也产生了最根本的深层动力。

一、现代政府的科学管理与国家公务员制度

(一)现代政府的涵义及其特征

广泛一点讲,人类自进入文明社会后,就产生了一种来自于社会,又高于社会的力量——政府。然而从严格意义上讲,政府是社会发展到一定历史阶段的产物。前资本主义社会,由于社会生活的相对简单,政府的作用不甚明显,政府与国家混为一体,政府成为国家的同义语。这种状况反映在法律的内容上便是诸法合一,形式上则表现为国家的一切活动之所依都是最高统治者的个人意志的专制独裁,而在用人制度上也只能是以血缘关系为基础的宗法制度、世袭制度或以个人专断为基础的恩赐制度。虽然在资本主义社会之前的人类社会历史上,也曾产生过短暂的奴隶制民主,但主要是奉行君主专制的政治。这种社会统治方式的基本特征就是“朕即国家”,就是“六合之内,皇帝之士……人迹所至,无不臣者。”就是“事无巨细,皆决于上”。造成这种状况的最根本原因乃

是封闭的、自给自足的自然经济。

随着资本主义生产方式的逐步确立,商品经济的发展,社会化大生产的出现,近代民主政治的产生,使得个人对社会享有至高无上统治权的现象难以为继。这时,人们率先从国家与政府的关系入手,试图弄清楚政府到底是什么?它在社会生活中该扮演什么角色?该具有哪些功能?这些历史性的思考促使了分权理论的产生。专司行政职能的政府也随着实践的发展和分权理论的成熟,而从混沌的国家中逐渐分离出来,承担着与立法、司法不同的职能。

在 20 世纪之前,与经济上的自由竞争相适应,政府职能的配置是自由放任型的“小政府”模式,其特征是奉行“管得最少的政府是最好的政府”,提倡“政府要好,管得要少”,实行对社会的不干预或少干预政策。与此相应,对政府系统的自身管理尚未提出更高的要求。但到了 19 世纪末 20 世纪初,特别是进入 20 世纪以后,社会的发达演进,日益纷繁复杂的社会问题,使得原有的政府管理模式难以适应日益膨胀化、技术化、法治化的国家行政职能的运作。于是“万能政府”的大政府模式便应运而生,其特征是信奉“管得最多的政府是管得最好的政府”,认为政府必须也应该对社会进行全面干预。为适应政府管理职能的要求,管理机构和管理人员迅速增加。这种新的历史条件对政府自身管理提出了科学、高效的要求。伴随着社会经济、政治、法律以及科学技术的发展,政府管理也进入了一个崭新的历史时期——现代政府时期。

所谓现代政府,就是指在现代社会条件下,为适应现代国家行政职能的特点和需要,按照民主、科学和法律程序组织起来,并运用现代科技成果和现代管理手段,采用现代组织形式和管理方式,依法对国家行政事务进行有效管理的国家行政机关及相应的行政机构。这一政府模式如果从行政模式的角度讲属于工业社会模式中的政府;如果从时间上来讲,是指 20 世纪以后,特别是二战以后各国政府。

与以往的政府模式相比,现代政府的特征主要体现在以下几个方面:

第一,实行现代民主制度。这一特征主要体现于政府的产生以及政府产生后的各项管理中。虽然现代各国因其社会制度、历史文化背景、法律文化传统等方面的差异,而导致其民主的具体内容和方式有所不同,但都实行现代民主制度。现代政府的民主制度主要体现于,政府首脑必须依照民主选举程序经选举产生;政府首脑必须对议会负责;政府首脑和政务类官员实行任期制,废除终身制;选民有权对其选举产生的政府进行监督,可以通过合法的民主程序罢免政府首脑和政府官员;公民有权通过合法途径参与政府管理等。

第二,强化政府职能。所谓政府职能,即政府所具有的内在功能及其外在作用的表现。政府职能体现了政府活动的基本任务和活动的基本方向。如果说,20 世纪之前,除了邮局和警察以外,一名具有守法意识的人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在,那么,20 世纪以后,随着现代行政国家的形成,政府的概念已发生了巨大的变化。² 这种变化,体现在政府管理职能、服务职能的不断强化上,现代政府职能与以往政府职能相比,其最大的特征就在于除了政治统治职能外,其对社会的经济、文化、教育、科技、社会福利、环境保护等各个领域的管理职能、服务职能不断加强,而且随着社会经济的发展,科学技术的进步,现代政府社会管理职能的广泛性愈益突出。而政府职能的加强又使得政府机构的膨胀和人员的增加不可避免。例如英国 1901 年的常任文官人数是 11.6 万人,1955 年增加到 63.56 万人,1968 年达到 76 万人;法国在 50 年代文官人数是 110 万人左右,1978 年增加到 200 万人;美国在 1790 年联邦政府成立之初仅有官员 300 多人,1900 年增加到 30 万人,1980 年,全国共有各类行政机构 79913 个,全国各级政府的文职人员共有 1626.6 万人,其中联邦政府为 282.1 万人,州和地方政府共 1345.5 万人。现代政府职能的强化已成为现代各

国政府发展的共同趋势。

第三,实行科学化、法制化管理。现代政府所面临的以及所管理的是以日新月异的科学技术为基础的各项事务。这就要求政府自身从机构设置、机构运作,到人员的配制、人员的活动,必须运用现代科学技术手段,实行科学化管理,以实现政府管理的科学高效。

实行法制化管理,是现代社会对政府的必然要求,也是现代政府的本质特征之一。政府的法制化管理包括相互联系的三个方面。其一,政府自身管理的法制化,即任何行政机关必须依照法定程序来设定、变更或撤销,政府工作人员的录用、管理、辞职、辞退、退休等都必须依法进行;其二,行政机关对国家事务和社会事务的管理,必须依法进行,即通常所谓的依法行政;其三,对政府的监督也要法制化,通过法制化的监督,保证政府的廉洁、高效。在这相互联系的三者中,政府自身管理的法制化是基础,依法行政是现代政府职能的重要表现,而法制化的监督则是政府合法、廉洁、高效的重要保证。

(二)现代政府管理对人事制度的要求

任何一个政府无论其组织如何健全,财力如何充足,工作方法如何精明,但如果不能选择优秀的人才到政府中工作,其结果仍然不能推行有效的政务。现代政府职能的强化,及其民主化、科学化、法制化的特征,对政府人事管理必然提出新的要求。

第一,现代政府要求人事制度适应职能强化的趋势。近代国家的行政,其主要职能是实行政治统治,与这种行政职能相应的行政管理方式也主要是依靠行政命令来推行其法令,这种政府职能以及与此相应的行政管理方式所要求的行政工作人员,主要是起到一种传递行政命令的工具的作用。而现代政府的职能除了政治统治职能以外(这一职能随着社会的发展,越来越限于有限的范围内)日益朝着公共管理性、服务性以及领域越来越广泛的方向发展,与之相应的行政管理方式也越来越多样化、专业化、技术化,这

就要求行政工作人员,除了良好的政治素质、高尚的职业道德外,必须具备较好的专业知识和法律素养。这样才能适应政府管理范围越来越广泛、分工越来越细密、技术性越来越强的发展趋势。

第二,现代政府要求人事制度适应政府管理方式的民主化、法制化、科学化、现代化、社会化的发展趋势。

随着现代政府职能的强化,管理范围的扩大,原有的那种单凭定性的、经验的、陈旧单一的管理方式,逐渐为民主化、科学化、现代化和社会化的管理方式所取代。政府管理方式的民主化,即政府对管理事项采取宏观控制、微观搞活、综合协调、行业自主的管理方式,来达到管理社会的目的,而不象传统行政那样,采用行政命令去干预具体管理事项。政府管理方式的法制化,即政府的一切管理必须在法律规定的范围内,并严格依照法定程序来进行,对政府及其工作人员的一切行政行为实行法制化的监督,并追究一切违法者的法律责任。政府管理方式的科学化,即政府管理要按照科学的方式,并采用科学的手段来进行。政府管理方式的现代化,即政府管理要紧随现代科学技术的发展步伐,运用最现代化的科学技术,使行政管理系统及其运行实现现代化。政府管理方式的社会化,即政府要将自己溶入到整个社会之中,与社会通力合作,协同管理。

政府管理方式的民主化、法制化、科学化、现代化、社会化,已成为当今各国政府科学管理的共同趋势。这一趋势对传统人事制度产生了强烈冲击,特别是对广大行政工作人员提出了越来越高的要求。现代政府职能的强化以及与之相适应的管理方式的变化,使得传统的人事管理制度的弊端越益显示出来,而一种与现代政府管理相适应的全新的人事管理制度——国家公务员制度则应运而生。

(三)国家公务员制度在现代政府管理中的作用。

国家公务员制度(西方国家通常称为文官制度)简单地讲,就是指国家对各级政府(在有些国家也包括其他机关及有关组织)中

行使国家权力执行国家公务的人员,特别是对业务类公务员的任用、考核、晋升、培训、调动、奖惩、福利、辞职、辞退、退休、监督、救济等依法进行科学管理的制度。国家公务员制度是在现代政府职能强化与管理方式变革的基础上所产生的一种新型的人事管理制度。这种新型人事制度的建立反过来又对现代政府的有序、高效运行起着十分重大的作用。

1. 为政府造就一支高素质的公务员队伍。国家公务员制度由于其实行公开、平等、竞争、择优的用人原则,同时建立起科学的培训制度,并在考核、晋升、任免、奖惩、福利、辞职、辞退、退休等方面都建立起规范的程序和标准,这样既能吸引优秀人员进入公务员队伍,又能保证公务人员根据社会发展和不同管理的要求不断提高自身素质,同时又能使公务员队伍保持相对稳定。

2. 有利于政府的民主化管理。由于国家公务员制度在公务员的录用、任免、回避、监督救济等方面都实行一套公开的程序、法定的标准,较好地体现了民主、平等原则,这样不仅为符合条件的公民进入公务员队伍提供平等的条件,而且也为民主监督,以及公务员维护自身的合法权益提供了民主的制度机制和法律保障。这一切都符合现代政府民主化的发展趋势。

3. 有利于政府法制化的管理。公务员制度的一个重要特点就是制度的法律化,在公务员的“进口”、“管理”、“出口”等各个环节上都建立起稳定的法律制度,并严格依照相应制度进行管理。这是国家公务员制度与“恩赐官职制”、“个人瞻徇制”、“政党分肥制”等旧人事制度的重要区别。这种制度化的管理为政府依法管理、公务员依法推行政务,提供了重要的制度保障。

4. 有利于政府的科学管理。国家公务员制度将现代管理科学的研究成果运用到公务员的管理之中,从职能的确定、机构设置,到人员的配备都进行科学的管理,特别是在人员管理上,适应现代政府分工越来越细密,专业要求越来越高的特点,对公务员实行分类管理。这样既有利于公务员本身管理科学化,也使政府管理更

具有针对性、科学性,从而更好地发挥现代政府的管理职能。

5.有利于提高政府的管理效能。由于国家公务员制度的民主化、法制化和科学化的管理和运行机制,既保证了公务员队伍的高素质,又保证了公务员队伍的相对稳定。同时公务员制度对公务员权利、义务以及奖惩标准和程序的明确规定,能最大限度地调动公务员的积极性,杜绝机构臃肿、人浮于事、互相推诿的官僚主义弊端。这些都为提高政府管理效能提供了基础。

6.有利于政府管理活动的连续性和稳定性。由于国家公务员制度对政务类公务员实行限任制,反对终身制,而对业务类公务员实行常任制,无重大过失和法定违纪违法情形可长期任职。这种限任与常任的有机结合,可以避免无规则的人事变动带来的社会震荡,从而保证政府管理活动的连续性和稳定性。实践证明,国家公务员制度是适应现代政府管理的最为有效的人事管理制度,因而而为越来越多的国家普遍推行。

二、国家公务员制度的产生与发展

(一) 国家公务员制度产生的社会历史条件

任何一项社会制度的产生都离不开一定的社会历史条件。自19世纪中叶开始诞生的国家公务员制度作为对旧的人事制度的革命,是资本主义经济、政治及思想文化发展的必然结果。

1.工业革命的完成及其所推动的经济发展、社会化大生产和政府管理事务的扩大,为国家公务员制度的产生奠定了深厚的经济基础。19世纪中叶以后,西方主要国家相继完成了工业革命,社会经济得以迅速发展,飞速发展的经济又促进了社会化大生产的发展,政府管理事务也因此从传统的治安、国防、财政、税收领域,扩展到经济、文化、科学技术等广泛的社会领域。这一切使得新兴的工业资产阶级迫切要求废除旧的官吏制度,建立一个适应并促进资本主义经济发展和社会管理需要的廉洁、高效政府。工业革命的完成,使传统的官僚机构及其人事制度也走到了历史的尽头。

2.政党政治的出现,促进了国家公务员制度产生的社会政治原因的成熟。19世纪以后,各主要资本主义国家相继形成了政党政治,并出现了与早期政党政治相适应的官职分赃制度。这种状况使得人事变动随政党的更迭而频繁出现,严重影响了社会稳定,这对在经济上已经取得统治地位的资产阶级来讲,是极其不利的,他们要求社会稳定,以有利于经济的发展。于是资产阶级便从人事制度上着手,把官吏分为与政党共进退和不与政党共进退的两种,以避免政党更迭所带来的人事大地震。这恰恰为现代国家公务员制度的产生提供了重要条件。

3.以平等为核心的新型的思想意识,为国家公务员制度的产生奠定了思想文化基础。作为对封建专制的否定的新兴资产阶级在其兴起并逐步壮大之初,其先进人物就大肆宣扬人人平等的思想,为其参与政治提供理论依据,而这恰恰为国家公务员制度的产生提供了有力的思想文化基础。特别是美国《独立宣言》和法国《人权宣言》,明确提出了天赋人权,人人平等的口号和主张,为日后国家公务员制度的产生提供了直接的理论依据。

考察一下西方主要国家经济、政治、文化的发展历史,我们就会清楚地发现,国家公务员制度产生于英、美、法、德等西方国家,实在是历史的必然,是合乎历史因而也是合乎逻辑的十分自然的事情。

(二) 国家公务员制度的建立与发展

关于国家公务员制度起源于哪个国家,学者们有不同的认识。有的学者认为“文官制度最早产生于英国”。有的则认为“18世纪普鲁士文官制度常常被认为是近代文官制度之首”。但是,一般认为,国家公务员制度最早产生于19世纪的英国。我们认为,考察国家公务员制度的产生问题,有两点必须注意。其一,应注重国家公务员制度的总体内容和特征,而不能抓住一点,不及其余;其二,必须深入考察这一制度在某一国家产生的经济、政治、文化条件的成熟程度。基于以上两点,我们同意通说,即国家公务员制度最早