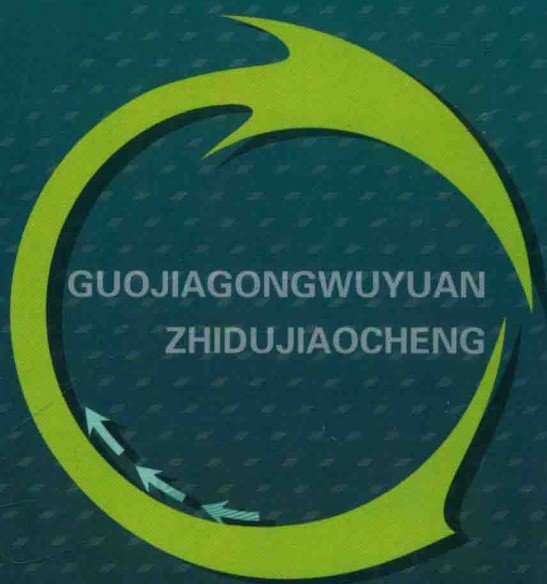


普通高等教育“十二五”规划教材

国家公务员 制度教程

主编◎何影 高丽 马胜羽



中国工商出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

国家公务员制度教程

主编◎何 影 高 丽 马胜羽

中国工商出版社

责任编辑 徐乃莹
封面设计 可可工作室

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度教程 / 何影,高丽,马胜羽主编. — 北京: 中国
工商出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-80215-606-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 080183 号

书名/国家公务员制度教程
主编/何影 高丽 马胜羽

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京明兴印务有限公司

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/16 字数/230 千

版本/2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,83610373 电子邮箱/zggscbs@163.com

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978-7-80215-606-7/D.426

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

国家公务员制度是政治制度的重要组成部分，也是行政体制改革的核心内容。建立和推行国家公务员制度，是我国政治生活中的一件大事，是政治体制改革的一项重要内容。国家公务员制度的发展既是干部人事制度自身发展的要求，也是对整个国际社会行政改革潮流的呼应。一个健全的、有活力的、适应时代新要求的国家公务员制度是支撑现代行政的根基，是通向国家政治清明和持续发展的康庄大道。

本书是为了适应目前我国高等院校、建立社会主义市场经济体制的需要，尤其是综合性大学专业改革的需要，为政治学和公共管理类专业核心课程“国家公务员制度”编写的教材。本书全面系统地介绍了国家公务员制度的基本知识和基本理论。本书是高等院校、行政学院、党校和有关培训机构开设国家公务员制度课程的教材，也是参加自学考试和国家机关公务员录用考试的广大读者学习公务员制度的参考书。全书共分十八章，结构完整，内容翔实，可读性强，并适时搭配思考题和案例。

黑龙江科技学院何影老师编写第五章、第六章、第七章、第八章、第十三章、第十四章；哈尔滨体育学院高丽老师编写第一章、第二章、第十二章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章；黑龙江科技学院马胜羽老师编写第三章、第四章、第九章、第十章、第十一章。本书在写作过程中参考了国内外专家、学者的著作与文章，在此，对所有参考文献资料的作者和译者致以谢意。

因编者水平有限，不足之处敬请专家指正，并恳请使用本书的师生及读者朋友提出宝贵意见，以便在修订时完善。

编者

2013年3月

目 录

第一章 概 论	1
第一节 公务员的概念.....	1
第二节 公务员制度.....	3
第三节 我国公务员制度的建立和发展.....	8
第四节 国外公务员制度的建立和发展	13
第二章 公务员的管理体制和管理机构	22
第一节 我国公务员管理体制	22
第二节 我国公务员管理机构	25
第三节 国外公务员管理体制与管理机构	33
第三章 公务员的职责与权利	44
第一节 公务员职责与权利的概念	44
第二节 公务员的职责	46
第三节 公务员的权利	49
第四章 公务员职位分类制度	53
第一节 职务与级别的设置	53
第二节 公务员职位分类制度的演变	54
第三节 我国公务员职务与级别设置的主要内容	59
第五章 公务员的录用制度	67
第一节 公务员录用制度的含义、原则和功能	67
第二节 我国公务员录用制度的发展和基本内容	71
第三节 我国公务员录用制度的改革	76
第四节 国外公务员录用制度	89
第六章 公务员考核	104
第一节 公务员考核的含义、渊源和意义.....	104
第二节 公务员考核的原则、内容和方法.....	107

第三节 公务员考核的评定和使用·····	110
第四节 公务员考核的发展趋势·····	112
第五节 国外公务员考核·····	114
第七章 公务员职务任免制度·····	117
第一节 公务员职务任免制度的含义·····	117
第二节 我国公务员职务任免制度·····	119
第八章 公务员职务升降制度·····	127
第一节 公务员职务升降制度的含义和意义·····	127
第二节 我国公务员职务升降制度·····	130
第三节 国外公务员职务升降制度·····	136
第九章 公务员奖励制度·····	141
第一节 公务员奖励制度概述·····	141
第二节 我国公务员奖励制度·····	143
第十章 公务员的纪律与惩戒·····	149
第一节 公务员的纪律·····	149
第二节 公务员的惩戒·····	152
第三节 国外公务员的纪律与惩戒·····	157
第十一章 公务员的工资、保险与福利·····	159
第一节 公务员工资、保险、福利的含义与意义·····	159
第二节 公务员工资、保险、福利的内容·····	161
第十二章 公务员培训制度·····	174
第一节 公务员培训的概述·····	174
第二节 我国公务员培训制度的内容·····	176
第十三章 公务员交流制度·····	183
第一节 公务员交流制度概述·····	183
第二节 我国公务员交流形式·····	185
第三节 国外公务员交流的种类·····	191
第十四章 公务员回避制度·····	197
第一节 公务员回避制度概述·····	197
第二节 我国公务员回避的类型·····	199
第三节 国外公务员回避的类型·····	204

第十五章 公务员辞职、辞退制度 ·····	206
第一节 公务员辞职、辞退制度概述·····	206
第二节 公务员辞职·····	208
第三节 公务员辞退·····	212
第十六章 公务员退休制度 ·····	216
第一节 公务员退休制度的概念和意义·····	216
第二节 公务员退休的方式、条件及审批·····	218
第三节 退休公务员的待遇和管理·····	220
第四节 国外公务员退休制度·····	223
第十七章 公务员申诉、控告制度 ·····	226
第一节 公务员申诉、控告制度的含义和意义·····	226
第二节 我国公务员申诉、控告制度的内容·····	228
第十八章 公务员的监控 ·····	236
第一节 公务员监控概述·····	236
第二节 我国公务员的监控系统·····	238
第三节 国外公务员的监控系统·····	242
参考文献 ·····	247

第一章 概 论

● 本章概述

所谓公务员，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和福利的工作人员。公务员制度是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。我国公务员制度，继承和发扬了党和国家干部人事制度的优良传统，总结和吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成果，吸收和借鉴了其他一些国家人事管理的有益经验和做法，坚持从我国的国情出发，是中国特色社会主义的公务员制度。

● 本章要点

- 公务员概念
- 公务员制度在我国的建立和发展
- 公务员制度的基本原则
- 公务员制度在国外的建立和发展

● 本章关键概念

公务员 公务员制度 行政编制 干部人事制度 公务员法 分类管理 党管干部原则 《彭德尔顿法》

第一节 公务员的概念

“公务员”一词来源于英语，原文为 civil servant，翻译为中文，有的译为“公务员”，有的译为“文职人员”或“公职人员”，有的译为“文官”。日本在第二次世界大战前采用“文官”的称谓，战后改称“公务员”。按照约定俗成的原则，英美等国对公务员仍采用“文官”的称谓。公务员在国外有广义和狭义之分。广义的公务员，是指政府中行使行政权力和承担政府公务的所有工作人员，既包括通过选举产生的政府官员，也包括常任制的、非选举产生的政府公务人员；狭义的公务员，特指非选举产生的政府公务人员，他们一般通过公开竞争考试被择优录用，在无过失的情况下，一经录用，即可长期任职而不与内阁共进退。

在我国，广泛使用的公务员概念，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和福利的工作人员。在我国，公务员必须符合下述三项标准：

(1) 依法履行公职

公务员是从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个私人的企业或者组织工作或者服务。

(2) 纳入国家行政编制

仅以履行公职为标准，还不能作出明确的界定。如在国家事业单位里工作的一些人员，他们从事的也是公务活动，但并未纳入国家的行政编制，因而不能被认定为公务员。

(3) 由国家财政负担工资福利，也就是由国家为他们提供工资、福利等保障

公务员属于国家财政供养的人员，但并不是财政供养的人员都是公务员。财政供养人员中的很大一部分，如公立学校的教师、科研院所的科研人员等，虽由国家负担其工资福利，但不属于公务员。

根据1993年《国家公务员暂行条例》的规定，公务员的范围相当于“国家行政机关干部”。这一范围是根据我国国情，结合建立公务员制度的目的划定的。改革开放以前，我国干部人事制度的一个主要弊端就是“国家干部”的概念笼统，干部队伍庞杂，并使用统一的办法进行管理，忽视了各类工作人员在工作性质、社会责任以及人才成长规律方面的不同特点，难以实现科学化、法制化的管理。直至党的十三大，才正式确立了对干部实行分类管理的原则。按照这一原则，为适应社会主义现代化建设的需要，应当把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来，建立相对独立的管理体系，实行公务员管理，其他机关工作人员则实行参照公务员管理。2006年《公务员法》实施后，除行政机关外，中国共产党机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派机关的工作人员也纳入公务员队伍。因此，我国公务员的范围就界定在上述七类机关的工作人员，而不像日本、法国那样几乎把所有公职人员都称为公务员。同时，我国的公务员范围又不能像英国那样仅包括副部长以下的政府机关工作人员，我国把由各级人民代表大会及其常务委员会选举产生或决定任命的政府组成人员也包括在公务员范围之内，这是因为：第一，我国不存在多党竞争条件下的内阁更替，政府机关实行首长负责制，各级政府组成人员在保证国家行政管理的连续性和稳定性上起着重要作用；第二，国外政务官和事务官是相互分离的两个体系，而我国各级政府组成人员与其他机关工作人员之间有着紧密的联系和广泛的交流；第三，我国公务员范围不像英美那样只划在中央一层，而是包括从中央到地方的一个完整系统。

在国外，公务员的概念有大有小，范围不尽一致，大体说来有三种类型：

第一种是小范围的，公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的常任官员，或称事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。这种范围同国家公务员法规的适用范围相一致，英国及许多英联邦国家基本属于此类型。

第二种是中等范围的，将政府中的所有公职人员，包括政务官与事务官都称为公务员，但适用于公务员法规的只是事务官。美国和德国基本属于此类，例如美国《公务员法》（又叫《彭德尔顿法》）的适用范围就仅仅限于事务官的范围。

第三种是大范围的，把从中央到地方政府机关的公职人员以及国会除议员以外的工

作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员，并有“国家公务员”与“地方公务员”之分，有“特别职”与“一般职”之分。“一般职”公务员是指政府系统中非选举产生和非政府任命的工作人员，是国家政府系统中的事务官，即非选举产生和非政治任命的政府工作人员。适用于国家公务员法规的，只是“一般职”的公务员。日本、法国基本属于此类型。

各国公务员范围各不相同，都是根据本国的政治制度、文化传统以及人事管理的实际情况确定的。但各国对公务员范围的确定有三条共同标准：一是职能标准，公务员是从事国家公务活动的人员；二是编制标准，公务员严格执行国家编制限额；三是经费标准，公务员的工资、福利、保险都必须由国家财政支付。

第二节 公务员制度

一、公务员制度的概念

公务员制度，是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。建立和推行公务员制度，就是通过制定法律、法规和规章，对政府机关行使国家行政权力、执行国家公务的人员依法进行科学管理。

目前世界上大约有六十多个国家和地区程度不同地实行公务员制度。作为政府行政管理的一种基本制度和国家政治制度的重要组成部分，国外公务员制度最早形成于19世纪中叶，至今已有一百多年的历史。苏联、东欧社会主义国家和改革开放前的我国，对干部的任用方式主要是选举（适用于领导干部）和任免（适用于一般干部）。这种做法有利于维护党的领导与坚持社会主义方向，保证党的方针政策的顺利贯彻执行，在一定程度上推进了我国干部队伍建设，但也存在着诸多的弊端。这种基本上是自上而下的任用方式，其最大的弊病就是缺乏民主与监督。多年来的实践证明，特别是改革开放以来的实际告诉我们，我国选拔干部的体制容易使领导者产生重政治表现、轻真才实学的风气；出现忽视群众批评意见，偏信少数人员的成见的弊病；滋长任人唯亲等不正之风；导致党政不分、外行领导内行的现象。而被委任者则易滋长一种盲目从上、看上级眼色行事的恶劣习气。这样，阿谀奉承、弄虚作假、投机钻营等庸俗作风就无法根绝。上述这些弊病都严重地制约着我国干部路线的贯彻，阻碍了社会主义现代化建设的步伐。

1980年，邓小平首先提出：“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。”随后，中国共产党十一届五中全会作出了废除领导干部职务终身制的决定。中国共产党第十二届六中全会决定改变封闭型的干部梯形配备制度。1984年，有关部门着手起草《国家工作人员法》，后改为《国家行政机关工作人员条例》，1986年后又改为《国家公务员暂行条例》。中国共产党第十四次全国代表大会的报告中提出了要尽快推行公务员制度，以提高行政机关工作效率，适应建设社会主义市场经济体制的需要。根据中共十四大的精神，《国家公务员暂行条例》经过数年的实践、修改和完善之后，1993年8月14日以中华人民共和国国务院令的形式予

以发布，并从1993年10月1日起开始执行。至此，中国的公务员制度进入了全面发展、系统实施的改革新时期。2005年4月27日，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》，并决定于2006年1月1日开始实施。实施之日起，全国人民代表大会常务委员会1957年10月23日批准、国务院1957年10月26日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、1993年8月14日国务院公布的《国家公务员暂行条例》同时废止。这标志着我国公务员制度已初步建立。

由此可以看出，我国的公务员制度是在政治体制改革中诞生的，是社会主义制度的自我完善，是建立高效率的政府工作系统、保证现代化建设更快发展所采取的一项重大措施。

二、公务员制度的特点

公务员制度是在改革原来的人事制度的基础上建立起来的。它一方面保持了原来干部人事制度中的一些优良传统，如坚持任人唯贤和德才兼备等；另一方面也体现了在市场经济和民主政治下人事管理普遍遵循的原则和要求。与原来的人事制度相比，新的公务员制度有以下几个方面的特点：

1. 体现了分类管理的原则

公务员制度适用于公务员机关，与企业、事业单位的人事管理制度相区别，改变了以往无论什么干部统统按一个模式管理的办法。因此，公务员制度的建立，不仅标志着中国特色的公务员机关人事管理制度的形成，也标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

2. 具有竞争激励机制

在公务员机关人员“进口”上，公务员制度改革了过去那种“统分统配”、凭组织或个人介绍进机关的做法，实行了公开考试、严格考核、择优录用的办法。公务员的晋升，需听取群众意见，经过严格考核，特别强调注重工作实绩，把功绩制原则引进公务员的晋升制度，保证按照德才兼备的标准选拔优秀人才，避免由少数领导圈定产生的弊病。对考核不称职者，给予降职或者辞退，做到优胜劣汰，保证公务员队伍的素质。

3. 具有新陈代谢机制

公务员制度在健全退休制度的同时，增加了“出口”渠道。如对部分职务实行聘任制；对不同职务规定最高任职年龄后，如果不能继续晋升的，可以改任非领导职务，或者到企事业单位工作；对年度考核连续两年不称职的，给予辞退；公务员可以按照规定辞去职务；实行多种形式的交流制度等。这些措施和办法，有利于公务员能上能下、能进能出，增强了公务员机关的生机和活力。

4. 具有廉政保障机制

公务员制度把廉政的要求贯穿和体现在公务员的义务、权利、纪律、晋升、考核、奖惩、回避、轮换等各个单项制度之中，并通过这些制度的实施和监督来加以保障。如录用制度可以克服用人上的不正之风；考核、纪律、奖惩制度可以激励公务员积极向上、廉洁奉公；回避制度可以避免血缘关系以及其他人际关系给工作带来的不良影响；

职务晋升制度可以防止提拔干部中的任人唯亲现象；工资福利制度可以保证公务员维持稳定的生活水平等。这些制度从提高干部队伍素质和健全干部管理制度两方面来促进公务员机关的廉政建设。

5. 具有勤政保障机制

公务员制度除了通过公务员的义务、纪律来保证勤政之外，还通过职位分类明确岗位责任，通过定期考核分出等次，区分工作的优劣，并将考核结果与奖惩、升降、晋级增资挂钩，做到功过分明，克服“干好干坏一个样”的弊端，从而激励公务员努力工作，提高行政效率。

6. 具有健全的法规体系

我国的公务员制度除了《公务员法》这一基本法律外，还包括与之配套的单项法规及实施细则，构成了一套健全的法规体系，使公务员的管理有法可依，这样就能有效地提高我国公务员管理的规范化、法制化水平。

我国现行的公务员制度是根据我国的实际情况，在总结历史实践经验的基础上，为适应社会主义市场经济的发展和改革开放的需要而完善的，深深地根植于我国特定的政治、经济 and 历史文化之中，是中国特色的公务员制度，不同于其他国家的公务员制度，具体表现在：

1. 必须坚持党的基本路线

我国《公务员法》总则第四条规定：“公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则。”我国公务员必须执行党的路线、方针和政策，其中的共产党员必须参加党的组织生活，执行党的决议，遵守党的纪律，发挥党员的模范带头作用。西方公务员制度则强调所谓“政治中立”，要求公务员不得以公务员身份参加党派活动，在公务活动中不得带有党派的政治倾向性等。

2. 必须坚持党管干部的原则

我国的公务员制度是党的干部制度的一个组成部分，各项具体管理制度是按照党的干部路线、方针、政策来制定的。各级政府组成人员和其他重要干部由各级党委管理，他们的任免由党委组织部门考察，党委讨论决定，依法由各级人大及其常委会选举任命产生或由政府任命。西方公务员制度则强调公务员管理是独立于党派之外的管理系统，“不受政党干预”，“与党派政治脱钩”，政党不得直接管理公务员。

3. 必须坚持德才兼备的用人标准

“德”主要是指干部的政治思想、道德品质等，“才”主要是指干部的工作能力和业务水平。德才兼备，就是要求既要有“德”，又要有“才”，二者同时具备，不可偏废。按照德才兼备的标准选拔和任用干部，坚持任人唯贤，反对任人唯亲，是我们党和国家几十年来干部人事工作的一贯原则。具体说来，我国《公务员法》规定，对新进公务员机关担任主任科员以下非领导职务的公务员的录用，实行公开考试，严格考核，择优录用，并把考核政治思想和道德品质的结果作为是否录用的重要条件；在职务晋升上，坚持德才兼备的标准，注重贯彻执行党的基本路线的表现和工作实绩；在考核时，按照管理权限，强调对公务员的德、能、勤、绩、廉进行全面考核，重点考核工作实绩。而西

方公务员制度在用人标准上，只强调所谓“专才”或“通才”。

4. 必须坚持为人民服务的宗旨

我国公务员必须全心全意为人民服务，廉洁奉公，不贪污受贿，不谋私利，并接受群众监督。而西方公务员则是一个单独的利益集团，他们同政府的关系是雇员同雇主的关系，公务员工会为了公务员的利益经常同政府谈判。有些国家还设有专门的机构调节公务员集团与政府的关系。

5. 我国的公务员不存在“政务官”与“事务官”的划分

我国不搞多党制和所谓的“政治中立”，要求所有公务员在政治上都与党中央保持一致，因此，我国公务员没有政务官与事务官的截然分别。而西方公务员制度则实行“两官分途”，强调政务官“政治化”，事务官“职业化”。

三、我国公务员制度的基本原则

建立公务员制度，必须坚持党的以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线，必须继承和发扬我国干部人事管理的优良传统，吸收我国干部人事制度改革的成功经验，与此同时，还应从我国的国情出发，学习和借鉴国外人事管理方面某些有益的经验 and 做法。所有这些，决定了我国的公务员制度是一套完整的公务员机关工作人员管理体系，它包括对公务员机关实行职位分类制度；通过法定考试，公开竞争，择优录用公务员；奖惩按规定的标准和程序进行；考核与职务升降要在充分注意政治思想的前提下，以工作实绩为主要依据；培训、工资、福利和退休的权利由法律来保障等等。这些内容贯穿和体现了我国公务员管理的一系列原则。

1. 公平竞争的原则

公平竞争原则是公务员制度的基本原则之一，是社会主义民主政治在干部人事制度中的具体体现，它贯穿于公务员制度的各个重要环节之中。其根本目的在于促进优秀人才脱颖而出，做到人尽其才，各得其所，最大限度地调动公务员的积极性。公平竞争原则在我国公务员制度中主要表现在以下几个方面：一是公民具有平等的参与竞争的权利。凡具有法定资格与条件的公民都有申请报考公务员的权利，并有同等机会参加公务员的录用考试，以同一标准决定是否录取，不因家庭出身、民族、宗教信仰、性别等状况而受到歧视或者享有特权。二是公务员报考条件公开、报考程序公开、考试成绩公开、录用公开、考核公开、奖惩公开、职务升降公开、工资福利公开、辞职辞退和退休公开，这种公开制度为平等竞争提供了基础和前提。三是国家通过法律保护公平竞争的环境和公民在竞争中的合法权益。

2. 监督约束与激励保障并重的原则

这既是公务员制度的一项基本原则，也是调动公务员工作积极性，保持公务员队伍廉洁高效的重要手段。监督与激励并重原则主要表现在：

(1) 对公务员的监督约束

公务员是国家公职人员，掌握和行使公权力，代表和反映机关的形象。公权力的本质是为公众服务，但行使权力的个人是存在个人利益和偏好的。如果不对行使权力的个人加以限制和监督，就会滋生利用手中权力谋取私利的腐败现象。因此，必须加强对公

务员的监督,以保证权力的正确行使,促使公务员忠于职守、勤勉尽责、为人民服务。公务员法确立的公务员监督制度主要包括考核制度、惩戒制度、辞职辞退制度、退休制度等方面。

(2) 对公务员的激励保障

在对公务员实行严格监督的同时,要加强对公务员的激励保障。长期以来,我国的公务员队伍为国家的改革开放和经济社会发展作出了重要贡献。为了吸引各类优秀人才加入公务员队伍,使公务员队伍保持稳定,必须完善各种激励保障机制,维护公务员的合法权益。公务员法在激励保障方面,进一步明确了公务员的权利,在职务晋升上注重工作实绩,规定了奖励制度、培训制度、工资福利制度、退休制度和申诉控告制度等。

对公务员的监督约束和激励保障是相互联系、相互依存的。两者并重,既要监督约束,又要激励保障,不可只强调一面,忽视另一面。

3. 任人唯贤、德才兼备,注重工作实绩的原则

(1) 任人唯贤、德才兼备是党的干部路线和方针的核心内容

“任人唯贤”是指选拔干部“应该以坚决地执行党的路线,服从党的纪律,和群众有密切的联系,有独立的工作能力,积极肯干,不谋私利为标准”。“德才兼备”是指提拔干部的两个条件,既要有德,又要有才,既要政治上靠得住和作风上过得硬,又要工作上有本事。具体而言,包括以下制度性规定:一是录用公务员,采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录用的办法;二是公务员的晋升,要考察公务员在执行党的基本路线中的表现,注重工作实绩;三是在考核方面,坚持对德、能、勤、绩、廉等进行全面考核。

(2) 注重工作实绩,就是以工作实绩作为评价公务员的主要依据

它否定了以年资高低、亲疏关系、家庭背景等条件作为公务员录用和晋升的标准。坚持注重实绩,一要坚持德才与实际相统一的观点,德才需要通过具体的工作实绩来体现和验证;二要根据不同职位的职责要求制定科学的实绩考核标准和可操作的实绩考核指标体系;三要对公务员的实绩进行科学分析,准确评价。

4. 分类管理的原则

分类管理是公务员制度中的一种科学管理方法,也是实行公务员制度的国家普遍实行的基本做法。尽管各国对公务员分类的标准和具体内容不尽相同,但几乎无一例外地体现了分类管理的思想。可以说,公务员制度的建立,本身就是实行分类管理的结果。

公务员法贯彻了分类管理的思想和原则,主要体现在以下三个方面:

(1) 根据职位的性质、特点和管理需要,将公务员职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别,再根据职位类别设置不同的职务序列。针对不同类别的公务员,采取不同的管理办法。

(2) 根据产生、任免方式及管理主体的不同,将公务员分为领导成员和非领导成员。两者除了产生、任免方式不同之外,在一些具体的管理环节上也有所不同。

(3) 根据任用方式的不同,将公务员分为委任制公务员和聘任制公务员,而部分领导成员还是通过选举产生。聘任制公务员的管理方法与委任制公务员有很大的区别。

四、建立公务员制度的意义

在我国建立公务员制度，目的就是为了革除以往干部人事制度的弊端，根据对干部实行分类管理的要求，改变对党、政、企、事、群等各类人员采用单一模式进行管理的现状，建立符合国家行政机关工作人员特点的管理体系，实现人事行政管理的科学化和法制化，以保证国家行政机关工作人员队伍的优化、廉洁，提高行政效能，使各级政府机关卓有成效地担负起组织经济建设和管理国家行政事务的职能，适应建立社会主义市场经济体制和发展生产力的需要。因此，建立公务员制度对实现对公务员的科学管理，保证公务员队伍的优化、廉洁，提高行政效能有着重要的意义：

建立公务员制度有利于分类管理。按照分类管理的原则，把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来，建立符合行政机关特点的科学的人事管理制度，调整干部结构，提高机关工作人员的政治、业务素质，强化政府指挥系统，加强勤政建设，防止和克服官僚主义，提高机关行政工作效率，以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制的需要，促进我国社会的进步和发展，从而为实现以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的党的基本路线提供组织保证。这对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革也必将起到推动和促进作用。

建立公务员制度有利于加强国家行政机关的廉政建设。廉政建设的核心是提高队伍素质和加强制度建设，而公务员制度正是从这两个方面为其提供保障机制的。一方面，它通过考试录用、严格考核、正规化培训等制度，提高公务员队伍素质；另一方面，它通过权利和义务、纪律、回避、申诉控告等规定，保证和促进公务员依法行政，廉洁奉公，同时通过实现人事管理法制化，减少和避免用人中的不正之风。

第三节 我国公务员制度的建立和发展

我国的公务员制度，继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统，总结吸收了十几年来干部人事制度改革的经验，同时也借鉴了外国公务员制度中一些有益的科学管理办法。我国公务员制度的建立，经历了一段较长而曲折的历程。

一、公务员制度在我国的历史来源

自秦朝开始，中国建立了高度中央集权的统一的封建制国家，废除了世卿世禄制，建立了官僚制。就是说，在人事管理方面，凡官职设置、人仕途径、用人标准、管理办法等，都由皇帝亲自决定，而过去各诸侯国自行任免官员的制度则随着郡县制的建立而消失，从宰相到县令都由皇帝任命和撤换，从而奠定了国家统一任命和调配官员的基本体制。汉代选拔录用官员的办法主要是“察举”，魏晋南北朝时期的主要办法是“九品中正制”。但这两种荐举办法实施起来弊端明显，因为“人物难知”、“爱憎难防”、“情伪难明”。为此，早在西汉时就断断续续地实行过对被推荐者进行“策试”的办法。南北朝时策试越来越多。开始时策试比较简单，采用一问一答的口试，以后渐渐发展为笔试。到了

隋朝，废除了“九品中正制”，直接采用考试办法选拔官员。唐朝的考试制度进一步完善，当时考试科目较多，分科举士，遂称为“科举”。到宋代，科举制度发展到鼎盛时期，对扩大应试者范围、增加录取人数、简化录取程序、增加考试等级、限定主考官的权力以及考试规则等，都有了具体而明确的规定，而且越来越严密。明代的科举制度又有了新的发展，大致分为童试、乡试、会试、殿试四级。清朝继续实行科举制度，作为选拔和任用官吏的主要途径，至光绪三十一年（1905年），科举制度被废止。科举制度其实就是考试录用制度。19世纪中期英国开始效仿这一制度，之后，许多国家结合本国情况，纷纷建立起了自己的考试录用制度。考试录用制度奠定了各国公务员制度的基础。

新民主主义革命时期，中国共产党高度重视干部工作，强调并坚持“德才兼备”的政治路线和“任人唯贤”的组织路线；在干部的思想路线上，坚持要求把马列主义的普遍真理同中国革命的具体实践相结合，坚持实事求是和群众路线；制定了一整套严密的干部队伍纪律；明确了党管干部的原则；对干部的培训培养，主要采用“从战争中学习战争”的办法等。这一时期我党的干部人事工作主要根据党中央的有关政策和各级党委的有关规定进行。

新中国的干部人事制度，是在革命战争时期干部制度的基础上逐步建立和发展起来的，为巩固人民政权、恢复国民经济、建设社会主义起到了重要的保证作用。这一时期大体可分为三个阶段：

（1）创立和发展阶段

从1949年10月至1966年“文化大革命”前。这段时间，中国共产党从上到下建立了管理机构，制定了一些管理制度，如干部的录用、任免、调配、奖惩、工资、福利、退休退职制度等。尽管各方面制度还不够健全和完善，但初步适应了实际需要，取得了很大成绩。

（2）挫折倒退阶段

从1966年5月至1976年10月。在这期间，各级人事机构相继被撤销，人事干部被遣散，有效的管理制度被否定，人事工作遭到了严重的破坏。

（3）规范化建设阶段

自1976年10月至1993年8月。粉碎“四人帮”后，党中央、国务院采取了拨乱反正的一系列重要措施，果断地恢复了人事管理机构和一些行之有效的规章制度。并且随着经济体制改革的全面展开和政治体制改革的不断发展，我国的干部人事制度改革也进入了深入发展的新阶段。

党的十一届三中全会以来，随着经济、科技、教育、文化和卫生体制的改革以及各项事业的发展，我国的情况发生了很大的变化，干部队伍本身也发生了很大变化，干部人事管理的弊端明显地暴露出来，改革干部人事制度势在必行。正是在这种历史背景下，邓小平在1980年提出了“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”的号召。在党中央的领导下，在邓小平关于改革干部人事制度一系列思想指导下，我国对干部人事制度进行了大量的改革探索，取得了很大的成绩：第一，确立了干部人事工作新的指导思想和干部“四化”的方针，使干部队伍的面貌发生了可喜的变化；第二，建立了老干部离退休制度，基本上实现了新老干部交

替正常化；第三，改革了干部人事管理体制，确立了干部分类管理的思想，下放了干部管理权限；第四，进行了各项管理制度改革的大量尝试，如录用干部实行公开考试、严格考核、择优录用，打破了干部任用上的单一委托制模式，实行委任、选任、考任、聘任等多种形式；第五，干部人事管理观念和方式也发生了很大变化，公开、平等、竞争等新观念逐步深入人心，人事管理的封闭状态有了很大改变，开始向法制化、科学化方向发展。

为了及时总结改革经验，全面进行我国的干部人事制度改革，进一步落实邓小平有关深化人事制度改革的指示，党中央于1984年提出要搞好干部人事方面的立法工作。从1984年起，中组部和原劳动人事部组织了一批专家学者和实际工作者，着手起草《国家工作人员法》，1985年改名为《国家行政机关工作人员条例》。根据邓小平同志的建议，党的十二届六中全会后，中央成立了政治体制改革研讨小组，下设干部人事制度改革专题组。专题组根据中央指示精神，在研究提出建立国家公务员制度的基础上，按照公务员制度的特点和我国的实际情况，对《国家行政机关工作人员条例》作了重要修改，并将该条例改名为《国家公务员暂行条例》。与此同时，建立国家公务员制度已作为我国政治体制改革的一项重要内容，先经过党的十二届七中全会通过，后写入党的十三大报告。1988年3月，七届全国人大一次会议进一步提出要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度，要尽快制定“国家公务员条例”，研究制定“国家公务员法”。1988年5月，我国的公务员制度从理论探讨、法规起草进入实践探索阶段。从1989年初开始，首先在审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局六个国务院部门开展实行公务员制度的试点工作。1990年，又在哈尔滨市、深圳市进行试点。在此期间，曾多次在全国范围内就公务员条例征求意见。党的十三届四中全会以后，进一步深化了对建设中国特色公务员制度的认识，1992年至1993年，党中央、国务院多次举行会议讨论了《国家公务员暂行条例》。1993年8月14日，国务院发布《国家公务员暂行条例》，该条例自1993年10月1日起施行。至此，我国国家公务员制度正式确立。

公务员制度的建立和推行，对推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化，优化干部队伍，增强生机和活力，促进机关勤政廉政建设，提高工作效能，起到了重要的作用。推行公务员制度和参照管理工作的实践，也为进一步健全和完善公务员制度积累了经验。1995年，中央颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》。各地围绕着“扩大民主，完善考核，推进交流，加强监督”的改革思路，积极探索，勇于创新，创造了许多新鲜经验。随着人事管理制度改革的进一步深化，原有的《国家公务员暂行条例》需要总结和完善，立法的层次需要提升。因此，2000年颁布的《深化干部人事制度改革纲要》明确提出要抓紧研究制定公务员法。党的十六大报告也强调，要改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。基于上述原因，2005年4月27日，第十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》，自2006年1月1日起生效实施。《公务员法》的出台在我国五十多年来干部人事管理工作历史上具有里程碑的意义，对于贯彻依法治国方略和推进社会主义民主政治建设也具有重大意义。该法通过总结近十年来建立、推行公务员制度和开展干部人事制度改革的经验，适当借鉴国外公共人事行政管理的有益经验和办法，形成了科学的、合理的规范，使公务员的管理有