

GUOJIAGONGWUYUANZHIDU

刘江海著

国家公务员制度

——中国干部人事制度改革的新模式

湖南人民出版社

国家公务员制度

——中国干部人事制度改革的新模式

刘 江 海 著

湖南人民出版社

目 录

导言	(1)
第一章 西方国家公务员制度的演变	(6)
第一节 什么是公务员和公务员制度	(6)
第二节 西方国家公务员制度的形成和发展	(7)
第三节 中国科举制度对西方公务员制度形成的影响	(16)
第二章 西方国家公务员制度的主要内容和特点	(20)
第一节 公务员二大类别的划分, 及其事务类的常任制度	(20)
第二节 以考任制为核心的任用制度	(22)
第三节 以考绩制为基础的晋升和奖惩制度	(33)
第四节 品位分类与职位分类	(42)
第五节 专家领导原则	(53)
第六节 培训的法制化	(57)
第七节 优厚的工资福利待遇	(69)
第八节 标榜“政治中立”	(79)
第九节 公务员制度的法制化	(81)
第三章 近年来西方国家公务员制度的改革	(84)
第一节 考试方面的改革	(84)
第二节 考核制方面的改革	(86)
第三节 对西方国家公务员制度的简单评价	(89)
第四章 中国古代人事制度的演变	(91)
第一节 中国古代人事制度的产生和发展阶段	(91)

第二节	中国古代人事制度的成熟阶段·····	(97)
第三节	中国古代人事制度的主要特点·····	(107)
第五章	中国近现代人事管理制度的沿革·····	(110)
第一节	民主革命时期的人事管理·····	(110)
第二节	新中国人事管理制度的曲折发展·····	(113)
第三节	近年来我国干部人事制度改革的进展·····	(115)
第六章	建立有中国特色的国家公务员制度·····	(119)
第一节	建立国家公务员制度势在必行·····	(120)
第二节	建立国家公务员制度的可行性·····	(130)
第三节	国家公务员范围的界定与类别划分·····	(133)
第四节	国家公务员管理机构的设置·····	(141)
第七章	公开考试, 择优录用·····	(145)
第一节	公开、平等、竞争原则·····	(147)
第二节	考试的适用范围、标准及其机构·····	(149)
第三节	报考条件 and 程序·····	(151)
第四节	笔试、口试以及其他方法·····	(153)
第五节	考试的内容和科目·····	(157)
第六节	择优录用的方法及其保障·····	(159)
第七节	实行公开考试, 择优录用的现实意义·····	(161)
第八章	建立科学的职位分类制度·····	(163)
第一节	职位分类的概念系列·····	(164)
第二节	职位分类的原则·····	(166)
第三节	职位分类的办理步骤和方法·····	(169)
第四节	职位分类的功用·····	(180)
第九章	按法定程序严格实施考核·····	(183)
第一节	考核的激励功能·····	(184)
第二节	法定的、严格的、立体的考核原则·····	(186)
第三节	考核的机构设置与考核内容·····	(192)

第四节	考核的基本方法和其他方法的选择·····	(194)
第五节	考核结果同升降奖惩的紧密结合·····	(202)
第六节	防止考核中可能出现的几种主要错误倾向·····	(203)
第七节	公务员岗位责任制·····	(205)
第十章	建立赏罚得当的奖惩制度·····	(214)
第一节	“正强化”与“负强化”效能机制·····	(215)
第二节	奖惩的基本原则·····	(216)
第三节	奖励的条件、形式、实施办法和程序·····	(218)
第四节	惩处的条件、形式、实施办法和程序·····	(220)
第五节	公务员的申诉制度·····	(225)
第十一章	实行功绩晋升制度·····	(226)
第一节	功绩晋升的激励功能·····	(227)
第二节	晋升领导职务的原则·····	(229)
第三节	功绩晋升制与年资晋升制·····	(231)
第四节	晋升的资格条件以及晋升的方法和程序·····	(236)
第十二章	实行正规培训制度·····	(240)
第一节	培训观念的更新·····	(240)
第二节	培训的原则·····	(244)
第三节	培训体系和层次·····	(246)
第四节	培训的形式和内容·····	(249)
第五节	培训的正规化和制度化·····	(252)
第十三章	公务员任免、调转与回避制度·····	(255)
第一节	公务员任免·····	(255)
第二节	公务员调任和转任·····	(261)
第三节	公务员回避制度·····	(263)
第十四章	建立与公务员地位和作用相称的工资福利制度·····	(265)
第一节	公务员工资·····	(265)

第二节	公务员福利.....	(273)
第十五章	人事监督与公务员权益保障.....	(279)
第一节	人事监督制度.....	(279)
第二节	建立中国式的弹劾制度.....	(285)
第三节	公务员权益保障.....	(293)
结束语	建立我国国家公务员制度的重大意义.....	(296)
后 记		(302)

导 言

由于30多年来形势、任务和社会环境的变化，特别是党的十一届三中全会以后社会主义商品经济的逐步发展对政治体制带来的巨大冲击，我国现行干部人事制度中的一些重大缺陷逐渐暴露出来。党的十三大报告对这些缺陷作了明确的概括：“‘国家干部’这个概念过于笼统，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法治。这使我们长期面临两大问题：一是年轻优秀的人才难以脱颖而出，二是用人问题上的不正之风难以避免”。近年来，随经济体制改革的深入和政府职能的多元化和繁杂化，这些缺陷显得越来越严重，其危害性也就越来越大，以致到了非改革不可的地步。对此，本书在第六章作了比较详尽的概述。

要消除现行干部人事制度中的各种弊端，唯有作出第二种选择，即建立新型的干部人事管理体制——国家公务员制度。要建立中国式的、现代化的国家公务员制度，必须坚持从我国的基本国情出发，同时亦应借鉴西方发达国家公务员制度的成功经验和某些科学方法。

近一个多世纪以来，西方发达国家在着力于经济开发的同时，为消除传统的“恩赐官职制”和“政党分肥制”所引

起的弊端，逐渐形成了一套颇具特色的人事管理制度——公务员制度。其基本特征是竞争择优、严格考核，功绩晋升、职位分类、专家领导、正规培训等。公务员制度对西方国家政府吸引社会各类精英人才参加国家行政管理，提高行政效率，维护多党竞争条件下的政权稳定和政策延续，促进经济的飞速发展，起了重要作用。因此，我们必须注意研究和借鉴西方国家人事管理规范体系中的某些科学方法。为了使读者对古今中外人事制度的形成和发展有一粗线条的逻辑推进思路，本书开头三章就扼要地评介了西方几个主要国家（日本位于东方，但因其政治和经济制度与西方国家相同，且在国际上已成为西方集团中的一员，故按照习惯将它作为西方国家）公务员制度的演变；接着又用二章的篇幅回溯了我国人事制度的古今沿革及其主要特点。这样作，意在勾勒出中外二条人事制度的古今沿革脉络，并且互为参照系。然后，本书立足于我国尚处在社会主义初级阶段这个基本国情，以党的十三大基本路线为指导，本着坚决审慎、循序渐进、兴利除弊的精神，吸取有关最新研究成果，综合有关权威材料，通过以下五种机制来总体构建我国干部人事制度的新模式——国家公务员制度的基本框架。

一 以竞争考试为主要方式的择优机制

公开考试、择优录用是人民群众最为信服、现实社会环境中最为有效的用人方式。因此，本书在第七章主要谈了改革任用制。具体说来，录用业务类公务员一律要经过法定考试。对报考者在政治思想、基础文化、年令和经历等方面作出适当的规定，以保证录用对象的基本素质。对所有参加考

试的人实行机会均等，严格依据考试成绩择优录取。此外，公务员晋升职务和从事专门技术工作的，亦应推行考试办法。

二 以科学分类为基石的管理机制

科学分类是现代人事行政管理的首要标志，书中第八章的主要内容就是探讨建立科学分类制度问题。国家公务员的分类管理反映在三个层次。一是就外部而言，国家行政机关工作人员从原来的“国家干部”中分离出来，成为相对独立的类别。二是就内部而言，公务员划分为政务和业务两大类，并依据工作性质、岗位职能、任用权属及要求分别建立各自的管理体系。由于业务类公务员主要是执行政令，办理事务的专业人员，在公务员中占绝大多数，对保持政府工作系统的高效性和稳定性关系重大，因此，应当将其管理作为国家公务员制度的重点和主体。三是就业务类内部而言，也要积极创造条件，建立职位分类体系。但这种职位分类并非简单搬用西方人事管理中的职位分类制度，而是在健全和完善机关岗位责任制的基础上，逐渐向职位分类过渡。

三 以考绩为主要环节的激励机制

本书用了三章（第九、十、十一章）着重论述建立公务员优胜劣汰、奖勤罚懒等在职管理办法，而其中心环节就是考绩制。建立考绩制及其配套制度，着重体现四点：一是对公务员进行多种形式的考核，充分发扬民主，公开考核结果；二是以岗位责任制为依据，在综合考核德能勤绩的基础上，突出政绩考核；三是公务员的晋升奖惩和待遇，应根据考绩

结果来决定；四是对公务员任免领导职务作出明确规定。

四 以拓宽出口和加强培训为主要途径的更新机制

新陈代谢正常化是保持国家公务员队伍生机与活力的长久之计。除了要做好进口工作外，还要拓宽出口，保持畅通。人事管理的三个主要环节是“进、管、出”。现行干部人事制度中，前二个环节的规章制度严重不足，存在重大缺陷，所以是本书着重论述和建构的内容；而“出”的方面，即退休离休，辞职辞退方面的法规，相对而言要齐全一些，只要稍加修改，可以继续使用，所以本书就略而不论。

公务员更新机制另一方面是素质更新，主要途径是培训。书中第十二章即就培训的形式、层次和体系进行了论述。具体说来，对录用的公务员进行岗前培训和在职培训，对拟任一定领导职务的公务员进行资格性培训，对准备提拔为高级领导职务的人员进行深造培训，根据不同时期的工作要求，对公务员进行短期专业培训等，从而使其知识技能能够适应工作职务的需要，并与社会发展同步。

五 以法律规章为主要手段的保障机制

再好的制度，如果失去严密有效的运行保障机制，也会在执行过程中流变出意想不到的弊端来，最后徒具一纸空文，所以，要制定考核录用、功绩晋升、奖惩、工资福利等制度，并逐步过渡，形成较为完备的国家公务员管理体系；建立监督制度，发挥行政监察机构、立法和司法机关以及人民群众和社会的监察作用。同时，实行权益保障制度、维护公务员的合法权益。这是本书最后几章的主要内容。

至于什么是中国特色（或说中国式的），主要是指在借鉴西方发达国家公务员制度时，要结合国情，首先在政治上必须坚持党的领导，不能象西方国家公务员那样搞“政治中立”；其次，限于国家的财力，只能逐步提高国家公务员的工资福利待遇。

总之，是在吸取古今中外人事行政管理中有益成分的基础上，针对现行干部人事制度中的严重缺陷进行改革，以面向未来的气魄和兴利除弊的果断，来建构一个新型的干部人事管理模式——国家公务员制度。

第一章

西方国家公务员制度的演变

第一节 什么是公务员和公务员制度

“公务员”一词，是从外文“civilservice”翻译过来的，中文的译法不尽相同，有的译作“文官”或“文官制度”，有的译作“公务员”或“公务员制度”，还有的译作“公职人员”。虽然译法有别，但其含义基本相同。

严格说来，“civilservice”一词，原义是“文官服务员”，本来没有官的“涵义”。“官”这个词是从中国传过去的，原意是指中国清朝做官的人。这种享有特权的人物，在封建社会，全都是皇上的“仆人”。在英国也是如此。civilservice 虽然是君主的仆人，但作为统治者，他们又是社会上的特殊人物。这些人说“官话”，着“官服”，住“官邸”。在英国，他们每日九点才去白厅上班，头上戴着黑色的硬礼帽，挟着雨伞，衣着整洁，彬彬有礼。这种特殊形象一下子就被人们所识别。因此，把“civilservice”意译为“文官”，还是够传神的。考虑到约定俗成的原因，我们在介绍英美等国的“civilservice”时，仍采用“文官”

的说法。

日本在第二次世界大战前也叫“文官”，但战后，可能是借用了我国的译法，改称“公务员”，瑞士和法国称“公务员”，含有干公务的人员的意思。德意志联邦共和国称“联邦公务员”或“联邦官员”。

公务员制度：历史上，随着社会经济、政治、文化的发展，政府的结构、功能日益复杂，政府工作人员大量增加，在旧式的官僚集团中逐步形成了现代意义的公务员。为了对公务员这一特殊集团进行科学的分类管理，西方资本主义国家渐步形成了一整套规章制度，例如公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休等等。其目的在于选拔社会上的精英人才，参加国家的行政管理，提高行政效率。这就是西方资本主义国家公务员制度。

第二节 西方国家公务员制度的形成和发展

中世纪的西欧是诸侯割据，分散的小邦、小国是西欧社会的主要格局。其经济结构是领主——农奴制经济，政治结构是贵族与教廷的联合统治，意识形态结构是与早期基督教平等、博爱、牺牲精神背道而驰的经院神学。在这种分散的社会结构中，君主力量较弱，封建采邑中公侯各自为政，经济、政治、意识形态的统治直接合而为一。当时西欧各国不仅没有中国那种以儒生为主的职业文职官员阶层，而且根本就没有一般意义上的文职官员。14世纪末叶以前，英国的“官吏”全部是教士和贵族；16世纪以前，割治法国的是封

建诸侯；17世纪中叶前的德国与法国的情况类似；日本直到19世纪70年代，统治国家的“官吏”仍是武士。

14世纪末叶以前，西欧各国政府的功能主要是保卫性与统治性的；以后，由于城市手工业、商业、金融的发展和文艺复兴运动的兴起，西欧社会结构发生了深刻的变化，各国君主在市民等级的援助下，先后建立统一的、专制的中央集权政府。随着政府管辖范围的扩大，政府功能相应增加，统治和保卫需要投入更多的力量，行政、财务和司法部门需要扩充，君主与等级议会的关系需要进行协调，地方贵族的势力需要加以抑制。在这种新的政府结构中，出现了一类由专制君主直接任命和指挥，协助君主进行统治，只对君主负责，依赖和效忠君主的文职人员，这就是西欧最早的文职官员阶层。随着历史的演变，从政府结构——功能的变化与文职官员制度的变化关系上看，西方文职官员阶层的发展，在英、美、日本三国有着典型意义。

一 从“恩赐官职制”到“常任文官制度”

西方常任文官制度起源于英国。1694年，英国政府公布法律，规定印花税局的服务人员不得为国会议员。1699年，又将这项法律限制扩用于其他机关人员。1700年通过的《吏治澄清法》明确规定：“凡接受薪俸及年金的官吏，除各部大臣及国务大臣外，均不得为议会下院议员。”从此，英国的官吏始有“政务官”与“事务官”的区分。1805年，英国财政部首先设立一个常务次官，其地位相当于副大臣。随之，其他几个主要的部，相继效法，设立了常务次官。以后，英国的政府官员就正式分成两大类：第一类是政务官员，包括

各部大臣、副大臣和政务次官；第二类是常务官员（即通常所说的文官），包括常务次官、副常务次官、助理次官、主管等。政务类官员随内阁的变更而进退，常务类则不同内阁共进退。这一改革，有利于在新旧内阁更替时，保持政局的稳定和政府工作的连续性，也有利于政府行政效率的提高。

19世纪40、50年代，英国完成了工业革命，代表工业资产阶级利益的自由党人长期执政。工业资产阶级从“功利主义”的原则出发，迫切需要一个节省开支而行政效率又高的廉价政府，来保护和发展经济，所以英国政府对官吏制度进行了比较全面的改变。此举始于东印度公司。1853年，在东印度公司的用人一事上，当时的贵族依仗权势，乘机安插子弟亲友到印度去发“洋财”，为此，议会向该公司提出改进人事改选制度的条件，并委派了一个以麦克莱为首的三人委员会。该委员会提出一个改革公司人事制度的报告，建议以公开考试取士。与此同时，英国财政大臣格拉斯顿授意斯坦福·诺思科特爵士和查尔斯·屈维廉爵士，就英国文官制度状况进行全面调查，并提出改革意见。次年，他们提出《关于建立英国常任文官制度的报告》（即：诺——屈氏报告），尖锐地批评了当时文官制度的根本弊端，指出“恩赐官职”，任人唯亲，卖官鬻爵，营私舞弊，是导致当时政治腐败和行政效率低下的根本原因。为了从根本上革除弊端，报告要求确立公开竞争考试制度，择优录用文官，还要求对文官严加考核，根据其工作成绩和勤奋程度提升；同时主张把政府文官划分为高级和低级两大类，通过考试，统一各部门录用文官的标准，建立起一个统一的文官制度。这个著名的诺——屈氏报告，奠定了西方文官制度的基础。

诺——屈氏报告，于1854年5月提交议会讨论时，遭到保守势力的强烈反对。后来在克里米亚战争期间，政府机构的混乱，官员的昏庸无能和玩忽职守，导致部队的惨重伤亡，全国舆论为之哗然。为了平息被前线败局激怒的公众舆论，满足自由主义势力对改革的要求，帕麦斯顿内阁颁布了文官制度改革的第一个枢密院令。其后，格莱斯顿内阁，于1870年6月4日，又颁布了文官制度改革的第二个枢密院令。这二个院令对贯彻“公开考试”、“择优录用”等原则，做了较具体的规定。从此，英国近代文官制度正式确立，它也是世界上第一个常任文官制度。

可见，西方国家的文官制度，是在反对封建的“恩赐官职制”的斗争过程中逐步发展起来的。它的形成和建立，部分地满足了新兴工业资产阶级要求国家机器适应和保护生产力发展的愿望，所以很快就为资本主义各国所采用。在英国的影响下，美国于1883年也建立了自己的文官制度。

二 从“政党分肥制”到实行“功绩制”

美国是一个实行总统制的国家。根据美国宪法规定，总统经参议院的建议和同意，有任命高级官员的权力；在国会授权下，总统可以任命中下级官员。因此，一位新总统上台，便把政府的官职分配给本党在竞选中出力的人员和他的亲信。这种状况，很快就衍化为“政党分肥制”。随着两党制的发展，在“轮流任公职”的旗号下，上台的总统，大肆封官许愿，培植亲信，排斥异己。这种“任人唯派”、“任人唯党”、封亲信为官、以肥缺酬犬马之劳的做法，造成行政上的低效率和官员的腐败，因而遭到各方面的批评。但杰

克逊总统的一位拥护者，纽约州参议员威廉·L·马西却声称：“在政治上要象在爱情和战争上一样公平，肥缺属于胜利者所有。”“分肥制”由此而得名。

这种“政党分肥制”，赤裸裸地刺激官吏在任期内贪污和腐败，在美国造成大量的丑闻。“分肥制”的另一大弊端是造成每次大选之后，获胜的政党总要大批地撤换前任政府中的官员，引起统治秩序的混乱，形成周期性的政治动荡。这种混乱和动荡，一方面干扰了最高层次政治决策的正常活动；另一方面，引起社会的动乱。1841年，为了应付众多的求职者，美国新总统哈里森，从早到晚接见党徒，劳累过度，患肺炎而去世，任期刚满一个月。不少总统为此耽误了大量的时间，象林肯所抱怨的那样，如果他的后院起火，他都没有时间去扑灭。加菲尔德总统十分感慨地说：“老练的谋求官职的人，他们象劫路人掏出手枪那样，把求职申请书掏给我……。”霍华德总统不无感慨地说：“分肥制使十个人变成九个敌人，一个忘恩负义者。”这种情况严重干扰了政府的行政管理，造成任用官吏的混乱。

1840年，因分肥不均，国会两院中一些议员提出限制总统免职权的议案。1851年，众议院又有议员提议创设公务员分级考试制度。1853年和1855年，模仿英国的文官制度，国会先后通过二个法律，规定公务员在录用之前须经考试。但因这此法律，过于简略，效果不大。

1866年以后，国会虽然通过了一些法律和法令，对公务员的考试、任免作出规定，甚至限制总统在这方面的权力，但很不系统、很不得力。在此过程中，美国政府还派员考察了中国、德国、法国和英国的官吏制度。当时英国正在进行