

21

21世纪法学系列教材

公务员法要论

徐银华 石佑启 杨勇萍 编著

行政法系列

LAW



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21

21世纪法学系列教材

行政法系列

公务员法要论

徐银华 石佑启 杨勇萍 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公务员法要论/徐银华,石佑启,杨勇萍编著.—北京:北京大学出版社,2003.9

ISBN 7-301-06476-4

I.公… II.①徐… ②石… ③杨… III.公务员制度-行政法-研究-中国
IV.D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 070231 号

书 名: 公务员法要论

著作责任者: 徐银华 石佑启 杨勇萍 编著

责任编辑: 李 霞

标准书号: ISBN 7-301-06476-4/D·0769

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 21.25印张 402千字

2003年9月第1版 2003年9月第1次印刷

定 价: 28.00元

内 容 简 介

本书全面、系统地阐述了公务员法的基本原理和主要制度。它首先对公务员和公务员法的一些基本概念问题作了阐述,接着将公务员的职位分类、录用、考核、培训、交流、职务升降、职务任免、奖励、工资保险福利、义务与纪律、回避、辞退、管理与监督、辞职、退休、申诉与控告等分别归类到公务员的分类管理制度、素质保障制度、激励制度、监控制度和权利保障制度之中,并采用历史考察、比较借鉴和规范分析等方法对这些制度进行了具体的分析和深入的探讨。本书在体例结构上作了精心的安排;在内容阐述上既立足于现有的立法规定,又较为客观地提出了作者的个人见解;在资料使用上既较为翔实,又较为新颖。

全书原理研究和规范分析相结合,集国内情况分析与探讨和国外情况的介绍与借鉴于一体,努力把握公务员立法和制度建设的最新发展动态,是一本理论性、知识性和应用性都较强的著作。

目 录

第一章 公务员法的基本理论	(1)
第一节 公务员的概念、特征与分类	(1)
一、公务员的概念与特征	(1)
二、公务员的分类	(3)
第二节 公务员法的概念与特点	(5)
一、公务员法的概念	(5)
二、公务员法的特点	(6)
第三节 公务员法的渊源和体系	(9)
一、公务员法的渊源	(9)
二、我国公务员法的体系	(11)
第四节 公务员法的产生与历史发展	(12)
一、西方国家公务员法的产生与历史发展	(12)
二、我国公务员法的产生与历史发展	(23)
第五节 我国公务员法的适用范围及实施意义	(25)
一、我国公务员法的适用范围	(25)
二、制定公务员法,建立和推行公务员制度的重大意义	(26)
第六节 公务员法的基本原则	(29)
一、公务员法基本原则的概念与特点	(29)
二、影响公务员法基本原则的主要因素	(30)
三、我国公务员法的指导思想	(31)
四、我国公务员法的基本原则	(32)
第七节 行政职务关系	(37)
一、行政职务关系的概念与特点	(37)
二、行政职务关系的构成要素	(38)
三、行政职务关系的产生、变更和消灭	(42)
四、行政职务关系产生、变更和消灭的原因	(44)
五、公务员的法律地位及其双重身份	(44)
第二章 公务员的分类管理制度	(46)
第一节 公务员的品位分类与职位分类	(46)
一、品位分类	(46)

二、职位分类	(48)
三、对职位分类与品位分类的评价	(54)
第二节 我国公务员的职位分类制度	(58)
一、职位分类制度在我国的确立及其意义	(58)
二、我国实行职位分类制度的主要原则	(60)
三、我国实行职位分类制度的主要步骤	(63)
四、我国公务员的职务序列	(65)
五、我国公务员的级别	(69)
第三章 公务员的素质保障制度	(71)
第一节 公务员的录用	(71)
一、公务员录用的含义与意义	(71)
二、公务员考试录用制度的历史沿革	(73)
三、西方国家公务员录用制度简介	(76)
四、我国公务员的录用制度	(80)
第二节 公务员的考核	(86)
一、公务员考核的涵义和意义	(86)
二、公务员考核的原则	(87)
三、公务员考核的内容	(88)
四、公务员考核的方法和程序	(89)
五、公务员考核的时限和等次	(92)
六、西方国家公务员考核制度简介	(93)
七、我国公务员的考核制度	(97)
第三节 公务员的培训	(102)
一、公务员培训的概念	(102)
二、公务员培训的意义	(103)
三、公务员培训的种类	(105)
四、公务员培训的内容、法律保障和培训网络	(106)
五、西方国家公务员培训制度简介	(107)
六、西方国家公务员培训的新特点	(112)
七、我国公务员的培训制度	(115)
第四节 公务员的交流	(120)
一、公务员交流的涵义与特征	(120)
二、我国公务员交流制度的历史发展	(122)
三、公务员交流的原则	(124)
四、公务员交流的意义	(125)

五、公务员交流的形式	(127)
第四章 公务员的激励制度	(137)
第一节 公务员的职务任免	(137)
一、公务员职务任免的概念与意义	(137)
二、公务员的任职	(138)
三、公务员的免职	(144)
第二节 公务员的职务升降	(145)
一、公务员职务升降的涵义与意义	(145)
二、公务员职务晋升	(147)
三、公务员的降职	(152)
四、公务员职务升降的纪律	(153)
五、公务员职务升降的监督和管理	(154)
第三节 公务员的奖励	(154)
一、公务员奖励的涵义与特点	(154)
二、我国干部奖励制度的发展概况	(155)
三、实施公务员奖励制度的意义	(156)
四、公务员奖励的原则	(157)
五、公务员奖励的条件	(157)
六、公务员奖励的种类	(158)
七、公务员奖励的权限	(159)
八、公务员奖励的程序	(159)
九、公务员奖励的撤销	(160)
第四节 公务员的工资保险福利	(161)
一、公务员的工资	(161)
二、公务员的保险	(166)
三、公务员的福利	(168)
第五章 公务员的监控制度	(170)
第一节 公务员的义务与纪律	(170)
一、公务员的义务	(170)
二、公务员的纪律	(175)
三、行政处分	(181)
第二节 公务员的回避	(187)
一、公务员回避的概念与意义	(187)
二、公务员回避的种类	(188)
第三节 公务员的辞退	(196)

一、公务员辞退的概念与特点	(196)
二、建立公务员辞退制度的意义	(197)
三、公务员辞退的条件	(198)
四、公务员辞退的程序	(200)
五、公务员辞退的法律后果	(201)
第四节 公务员的管理与监督	(202)
一、公务员的管理	(202)
二、公务员的监督	(208)
第六章 公务员的权利保障制度	(216)
第一节 公务员的权利	(216)
一、公务员权利的涵义与特点	(216)
二、公务员权利的作用	(218)
三、公务员权利的基本内容	(219)
第二节 公务员的辞职	(223)
一、公务员辞职的概念与特点	(223)
二、建立公务员辞职制度的意义	(224)
三、公务员辞职的条件	(225)
四、公务员辞职的程序	(226)
五、公务员辞职的法律效果	(227)
第三节 公务员的退休	(228)
一、公务员退休的概念	(228)
二、建立公务员退休制度的意义	(229)
三、我国公务员退休制度的基本内容	(230)
四、国外公务员退休制度简介	(234)
第四节 公务员的申诉与控告	(237)
一、公务员申诉、控告的概念	(237)
二、公务员申诉、控告的条件	(239)
三、公务员申诉、控告的程序	(240)
四、公务员申诉、控告中的责任	(243)
五、建立公务员申诉、控告制度的意义	(245)
六、国外公务员申诉、控告制度简介	(246)
附录	
国家公务员暂行条例	(248)
国家公务员制度实施方案	(259)

国家公务员职位分类工作实施办法·····	(265)
国家公务员录用暂行规定·····	(268)
国家公务员考核暂行规定·····	(273)
关于实施国家公务员考核制度有关问题的通知·····	(276)
关于实施国家公务员考核制度有关问题的补充通知·····	(278)
国家公务员职务升降暂行规定·····	(280)
国家公务员职务任免暂行规定·····	(284)
新录用国家公务员任职定级暂行规定·····	(287)
国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法·····	(289)
国家公务员任职回避和公务回避暂行办法·····	(291)
国家公务员辞职辞退暂行规定·····	(293)
国家公务员被辞退后有关问题的暂行办法·····	(296)
国家公务员培训暂行规定·····	(297)
国家公务员出国培训暂行规定·····	(300)
国家公务员奖励暂行规定·····	(302)
关于国家公务员纪律惩戒有关问题的通知·····	(305)
国家公务员申诉控告暂行规定·····	(307)
中共中央关于印发《党政领导干部选拔任用工作条例》 的通知·····	(312)
党政领导干部选拔任用工作条例·····	(314)
主要参考书目 ·····	(326)
后记 ·····	(328)

第一章 公务员法的基本理论

第一节 公务员的概念、特征与分类

一、公务员的概念与特征

由于政治、历史等原因,在不同的国家,甚至在同一国家的不同历史时期,公务员的内涵和外延都可能是不同的。

在英国,公务员称为“Civil Service”,或“Civil Servant”,译为文官。它是指不与内阁共进退,一般需要经过公开考试竞争,择优录用,无过失可长期任职的文职工作人员。具体地说,它是指除去政务官以外的,常务次官以下的,包括清洁工在内的所有工作人员,包括国防部及其机关警卫部队、狱警、狱官以及皇家兵工厂、皇家造船厂、海军码头、邮政系统等单位的职工。即英国的公务员既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、国务大臣、部长、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官,不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员,也不包括半官方中央管理机构和地方政府官员。

法国的公务员称“functionnaire”,译为公务员,它有两方面的涵义。广义上的公务员是指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员。狭义的公务员则是指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员,不包括公共企事业单位的工作人员。

美国的公务员称“Governmental employee”,译为政府雇员,用以表明政府与公务员的关系是雇佣与被雇佣的关系。也有广义、狭义之分。广义上的公务员是指和军队相区别的所有联邦政府雇员,包括总统、州长、市长等民选人员,特种委员会人员、部长、副部长、次长以及独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员,但不包括议员、国会雇用的职员和法官。狭义的公务员指职业文官,包括职类人员和非职类人员中的部分例外人员。但不包括行政部门中由民选产生的人员、政治任命的人员、临时职位人员、行政机关自行委派的人员和驻外机构雇用的外国公民等^①。

日本的公务员有国家公务员和地方公务员之分。凡是由中央机关主持考

① 参见全志敏主编:《国家公务员概论》,中国人民大学出版社1989年版,第16—17页。

试、录用及晋升,在中央政府各机关、国会、司法、军队、国立学校、医院、国有化企业、事业等单位中任职,由国库支付工资的都是国家公务员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升,在地方各级政府、议会、公立学校、医院、公立企事业单位等地方机构内任职,由地方财政支付工资的,都是地方公务员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举产生或政治任命的官员,不适用公务员法,主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官、检察官、内阁官房长官、政务次官、秘书官、法官、宫内厅长官、侍从长、国会议员、国会职员、日本学士院会员,以及驻外大使、公使、全权代表等。除上述各类人员外的公务员均属一般职公务员(相当于英国的常任文官或美国的职业文官),一般职公务员都适用公务员法^①。

在我国,新中国建立后第一次正式使用“公务员”这一名称是在1987年。党的十三大报告指出:“当前干部人事制度改革的重点,是建立国家公务员制度……”。在此之前,我国没有正式使用“公务员”这一称谓。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾使用过“公务人员”一词,但它与“公务员”在范围上有区别。以后我们习惯使用“干部”、“国家工作人员”和“国家行政机关工作人员”等概念。这些概念有的过于笼统,例如“干部”一词,其范围极广,在党、政、军、企事业单位、社会团体中的工作人员都称“干部”。再如“国家工作人员”一词,虽然比“干部”的范围缩小一些,但仍未区分不同国家机关的工作人员,显得笼统,类别不清。至于“国家行政机关工作人员”,虽然限定于国家行政机关内部,但其性质并不完全相同,有的能代表国家行使行政权力,有的却不能,因此,使用这一概念也不便于实行科学的分类管理。

党的“十三大”报告明确指出,国家公务员即是在“政府中行使国家权力,执行国家公务的人员。”1993年4月24日国务院第2次常务会议通过、1993年10月1日起施行的《国家公务员暂行条例》第3条规定,我国的公务员专指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,既包括政府组成人员与领导职务序列的其他人员,又包括非领导职务序列的工作人员;既包括通过选举产生和决定任命的公务员,也包括通过公开考试择优录用的公务员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业单位中的工作人员不属于国家公务员的范围。

根据《国家公务员暂行条例》的规定,我国的公务员是指依法定方式和程序任用,在中央和地方国家行政机关中担任行政职务,依法行使行政职权,执行行政公务的人员。它具有如下特征:

1. 公务员必须是任职于中央或地方行政机关,担任国家行政职务的人员。

^① 参见全志敏主编:《国家公务员概论》,中国人民大学出版社1989年版,第18页。

在国家行政机关内工作并担任国家行政职务,是公务员区别于其他国家机关工作人员和企事业单位工作人员的显著标志。由此,我们可以断定,在非行政机关的其他国家机关中工作,以及在党组织和企事业单位中工作并领取国家工资的工作人员都不属于公务员,如党的总书记、国家主席、军委主席、全国人大常委会委员长、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长、国有企业的厂长和公立学校的校长等,均不是公务员。

2. 公务员必须是依法行使行政职权,执行行政公务的人员。在行政机关工作的人员可能成为公务员,但并不意味着在行政机关工作的所有人员都是公务员。在行政机关工作的人员,非常复杂,既有对行政事务进行组织、领导和决策的行政领导人员,又有直接承办具体行政事务的一般行政人员,还有对行政工作起直接辅助作用的辅助行政人员。除此之外,行政机关内还有一些从事勤杂工作的工勤人员,如看门人、清洁工等。行政领导人员、一般行政人员和辅助行政人员,都或多或少地享有行政职权,专门执行行政公务,他们在法律上处于特殊的地位,因而是公务员。但工勤人员不享有行政职权,一般也不能执行行政公务,他们与国家行政机关之间只存在劳动关系,从改革的发展方向看,行政后勤工作将逐步实现社会化有偿服务,因而他们不属于公务员。但在有的国家,例如英国,工勤人员也属于公务员。

3. 公务员必须是依法定方式和程序任用,因而与国家之间存在着行政职务关系的人员。普通公民在符合法律规定的条件下,依法定方式和程序办理任职手续,方能享有行政职权,执行行政公务,成为公务员。任何人非依法定方式和程序均不能自动成为公务员。这是由公务员所处的特殊地位决定的。因为公务员与国家之间存在着行政职务关系,公务员能以国家的名义执行公务,行为的后果归属于国家而不是归属于公务员自己。国家应为其提供执行职务的权力和必要的条件,并承受其行为的后果。是否依法定方式和程序任用,就成了判别某一公民是否为公务员的重要标准。这是保护公民、法人和其他组织合法权益,并对公务员进行必要控制的重要手段。

4. 公务员必须是在行政机关内享受国家规定的干部待遇,具有干部编制的人员。因此,在行政机关中,列入工人编制和编外的人员,就不属于公务员。

二、公务员的分类

为了准确地把握公务员的概念和公务员的特征,有必要进一步研究公务员的分类问题。按不同的标准可对公务员作不同的分类。

(一) 领导职务的公务员和非领导职务的公务员

这是根据公务员的职务和职责不同而作的一种分类。《国家公务员暂行条例》第9条第1款规定:“国家公务员的职务分为领导职务和非领导职务。”由此

可把公务员分为领导职务的公务员和非领导职务的公务员。

所谓领导职务的公务员,是指在各级行政机关中,具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。具体包括:总理,副总理,国务委员,省长、自治区主席、直辖市市长,部长、委员会主任、署长,副省长、自治区副主席、直辖市副市长、副部长、委员会副主任、副署长、司长、局长、厅长、州长、专员,副司长、副局长、副厅长、副州长、副专员,处长、县长,副处长、副县长,乡(镇)长、科长,副乡(镇)长、副科长等。领导职务的公务员,从副科长到总理,共有10个层次,既有政府组成人员,又有政府组成人员以外的其他工作人员。领导职务的公务员与政务类公务员的范围是不完全相同的。

所谓非领导职务的公务员,是指在各级国家行政机关中,不具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。具体包括:办事员、科员、副主任科员、主任科员、助理调研员(相当于副处级)、调研员(相当于正处级)、助理巡视员(相当于副局级)、巡视员(相当于正局级)。非领导职务的公务员也不等同于业务类公务员。

区分领导职务的公务员和非领导职务的公务员,其意义和价值在于明确领导职责,使担负领导职务的公务员能认识到自己在工作中所处的地位和应负的主要责任。另外,还有利于调动公务员的积极性,因为设置了非领导职务的公务员后,可以解决目前行政机关中一部分工作责任较大、专业性较强职位的设置问题,有利于减少领导职数,解决部分工作时间较长,并具有一定特长的公务员因领导职数的限制而不能在职务上晋升的问题。

(二) 选任制、委任制、聘任制和考任制的公务员

这是根据公务员产生的方式不同而作的划分。

所谓选任制公务员,是指根据民意选举的方式而产生的公务员。国外许多国家的政府首脑和内阁成员,都是选任制的公务员。我国公务员中的各级人民政府的组成人员,也是由各级人民代表大会及其常委会选举产生或决定任命的^①,因而也是选任制公务员。

所谓委任制公务员,是指由任免机关在其任免权限范围内,直接确定并委派某人担任一定职务而产生的公务员。我国公务员中的非政府组成人员,主要是委任制的公务员。

所谓聘任制公务员,是指行政机关以合同的方式聘用而产生的公务员。我国非政府组成人员中有少量的公务员,是采用聘任制的方式产生的。

所谓考任制的公务员,是指有任免权的机关通过公开考试和考核的方法而

^① 这里,我们虽然把由权力机关决定任命的政府组成人员归类为选任制的公务员,但他们与通过选举产生的政府组成人员,在产生方式上毕竟还是存在差别的,他们到底是否属于选任制的公务员,尚有待深入探讨。

产生的公务员。

(三) 政务类公务员和业务类公务员

这是世界上多数国家对公务员的一种最基本的分类。我国在理论上研究过,但立法上没有采用这种分类。

所谓政务类公务员,又称政务官,一般是指由选举产生或政治任命,具有严格的任期,与内阁共进退的公务员。

所谓业务类公务员,又称事务官或文官,一般是指通过公开竞争考试,择优录用,无过失长期任职,不与内阁共进退的公务员。

政务类公务员与业务类公务员在产生方式、任职期限、考核方法、管理的法律依据以及选拔任用所受的限制等方面均有所不同。

此外,有的国家还把公务员分为国家公务员和地方公务员,一般职公务员和特别职公务员等。

第二节 公务员法的概念与特点

一、公务员法的概念

公务员和公务员法是既有联系又有区别的概念。公务员是在行政机关内任职,享有行政职权,执行行政公务的人员;而公务员法是对公务员进行管理的一整套法律规范。准确地说,公务员法是调整行政职务关系的法律规范的总称。公务员法与公务员制度是较为相近的概念,如果不严格区分,两者可以互用。但如果严格区分的话,两者也有细微的差别。可以说公务员法是建立公务员制度的规范基础,而公务员制度是实施公务员法的结果。正如有学者指出的,“如果说公务员制度是资产阶级在反对封建特权过程中对旧人事制度进行改革的胜利成果,那么法律便是人事制度改革的工具,法律是确立近代公务员制度内容的形式。”^①

对公务员法概念的理解,应注意把握以下几点:

1. 公务员法的调整对象是行政职务关系。所谓行政职务关系就是公务员基于其行政职务而与国家构成的权利和义务关系。

2. 公务员法的内容比较广泛,通常包括:(1) 公务员法的立法宗旨、依据、基本原则和适用范围;(2) 公务员的权利和义务;(3) 公务员的职位分类;(4) 公务员的考试录用、考核、奖惩、职务任免、职务升降、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉和控告等具体管理制度;(5) 公务员的管理机构及其职

^① 皮纯协、胡建森著:《国家公务员法律制度探索》,中国广播电视出版社1990年版,第31页。

责权限;(6)违反公务员法的法律责任等。

3. 公务员法是各种有关公务员管理的法律规范的总称。因此,它有广义和狭义两种涵义。广义的公务员法是指国家机关制定或认可的有关公务员管理的各种法律规范的总和。狭义的公务员法是指一个国家单独制定的有关公务员管理的基本法律文件。

4. 公务员法既非单纯的实体法,又非单纯的程序法,而是既有实体性规范,又有程序性规范的混合体。如我国的《国家公务员暂行条例》在规定公务员权利和义务等各项管理制度的同时,也对公务员的录用、考核、晋升和奖惩等方面的程序进行了规定,且程序方面的规范占有相当大的比重。

二、公务员法的特点

(一)世界各国公务员法的共性

1. 公务员法体现了科学性

世界各国制定公务员法,建立公务员制度的出发点,都是为了实现对国家公务员的科学管理。如我国《国家公务员暂行条例》第1条规定:“为了实现对国家公务员的科学管理,保障国家公务员的优化、廉洁、提高行政效能,根据宪法,制定本条例。”公务员法规定的制度及具体做法,实际上是对人事管理客观规律的反映,同时也是人事管理客观规律的要求,它是世界各国人事制度科学化的标志。

2. 公务员法体现了民主性

公务员法的民主性主要体现在以下两个方面:

(1) 贯彻平等性。西方国家的公务员法一般都规定了公民不分性别、种族、出身、党派、家庭背景,都有平等地参加公务员录用考试、在平等的条件下竞争和被择优录用的权利。如日本《国家公务员法》规定:“公民不分民族、信仰、性别、社会身份、政治见解和政治所属关系,在本法面前一律平等。”前联邦德国法律规定:所有公民都有“依照法律规定担任官职的权力,一律平等,不得有任何歧视和差别。”我国也把“平等性”作为一项基本原则规定在《国家公务员暂行条例》中。

(2) 贯彻公开性。西方国家公务员法都规定,国家公务员的考试、考试成绩、录用,都必须是公开的,让全社会都知道,以便在更大的范围内选拔人才,同时增加工作的透明度,接受群众监督。我国也把“公开性”作为一项原则规定在《国家公务员暂行条例》中。

3. 公务员法体现了政府人事管理的法治化

世界各国都相继颁布了公务员法,标志着政府的人事管理进入了法治化阶段。这种法治化主要体现在:公务员管理的各个环节,法律都作出了明确规定,政府必须依法进行管理,否则,要追究法律责任;公务员的权利和义务,法律也作

出了明确规定,公务员既有义务依法执行职务,同时其权利也受法律保护。

(二) 中西公务员法的个性与特色

各国的公务员法既具有共性,又因各国的政治制度、经济条件、历史传统和意识形态等方面的不同,而具有自己的个性与特色。就中西公务员法而言,除了阶级本质上的不同外,其个性与特色主要表现在以下几个方面:

1. 我国公务员法强调公务员的党性,而西方公务员法强调公务员的中立性

西方公务员法强调公务员对各政党要保持“政治中立”,“不党不派”,不准参与政治活动。我国公务员法则强调公务员的党性,主要表现在:公务员的管理要坚持党的领导;报考公务员的基本条件之一是坚持四项基本原则;公务员有义务执行党的路线、方针、政策;公民参加共产党或民主党派不影响进入国家公务员队伍。

2. 西方公务员法在用人标准上强调个人能力,我国公务员法则贯彻和体现“德才兼备”,并把政治立场和道德品质放在首位

西方公务员法中的用人标准强调个人能力,无论是在录用竞争考试中,还是在晋升中都突出个人能力。我国公务员法中的各项具体管理制度都贯彻和体现了“德才兼备”的用人标准,用“德”和“才”两把尺子去衡量公务员,要求二者同时具备,并把坚定的政治立场和正确的政治方向放在首位。如我国的公务员考试录用制度,不仅测试报考人员的文化知识和专业能力,还要考核其政治态度和思想品质。我国公务员的晋升、考核等制度也都强调了公务员的政治表现和思想品德。

3. 西方公务员法实行“两官分途”,把公务员分为“政务官”和“事务官”,而我国公务员法则不实行“两官分途”,也没有把公务员分为“政务官”与“事务官”

西方公务员法通常把公务员分为政务官和事务官,政务官由选举产生或政治任命,实行严格的任期制,与内阁共进退;而事务官则通过公开竞争考试,择优录用,实行职务常任,不与内阁共进退。我国公务员法没有作这种划分,只是把公务员分为领导职务的公务员和非领导职务的公务员。

4. 西方公务员法强调维护公务员的特殊利益,我国公务员法强调公务员是人民的公仆,要求其坚持全心全意为人民服务的宗旨

西方公务员相对于普通公民来说是政府官员,而相对于政府来说是雇员,政府与公务员的关系是雇主与雇员的关系。西方公务员法强调维护公务员的特殊利益。公务员队伍是一个封闭的系统,其他行业的人员一般难以进入,而一旦进入便可长期任职。公务员为了维护自己的利益,常常通过自己的组织向政府提出要求,与政府进行谈判。政府设置专门机构,负责协调与公务员的关系。在我国政府机关中,政府组成人员和非政府组成人员,在产生方式上虽有所不同,但所有的工作人员,不论职位高低,都是人民的公仆,党和国家对他们的要求是既

要懂政治,又要懂业务。我国公务员队伍是一个开放性的系统,允许党政机关、其他国家机关及企事业单位的工作人员通过一定的程序和方式相互交流。我国公务员法规定,公务员必须全心全意为人民服务,廉洁奉公,不谋私利,并接受群众的监督。我国的公务员不可能形成自己特殊的利益集团。

(三) 我国公务员法所确立的公务员制度不同于传统人事制度的新特点

我国制定《国家公务员暂行条例》,建立和推行公务员制度,是对传统的干部人事制度的重大改革。它既汲取了传统人事制度的精华,又去除了其糟粕。所以,公务员制度与我国传统的人事管理制度相比,就不能不具有一些新的特点,主要表现在:

1. 建立了分类管理机制

传统的人事管理制度,对国家工作人员不加区分,适用同一套单一管理模式。而公务员制度对国家工作人员实行分解,只适用于政府机关行使行政权力,执行行政公务的人员,而对于其他国家机关工作人员则建立类似于公务员的管理制度,对于企事业单位的工作人员,则根据其特点,建立相应的科学人事管理制度。公务员制度的建立,标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

2. 建立了科学的激励竞争机制

传统的人事管理制度,没有严格的考试、考核制度,也没有职位分类制度和量化的考核标准,以致干部吃国家的大锅饭,干多干少一个样,干好干坏一个样,造成效率低下,官僚作风盛行。建立公务员制度,对公务员采用公开考试,择优录用,或者经过严格考核录用;录用以后,对其工作进行严格的考核,并以考核的结果作为依据,对公务员进行奖惩、培训、职务升降以及交流调配,做到能上能下,优胜劣汰,形成了有效的激励竞争机制,克服了干多干少一个样,干好干坏一个样的弊端。

3. 建立了正常的新陈代谢机制

在传统的人事管理制度下,国家工作人员任职以后,就像进了保险箱,只能进不能出,只能上不能下,严重制约了行政效率的提高。而建立公务员制度,一方面在录用上严格把好入口关,保证公务员具备必需的素质和条件,防止和避免不合格人员进入公务员队伍。另一方面建立公务员正常的退休制度、交流制度和辞职辞退制度,使公务员能进能出,能上能下,形成新陈代谢机制,以增强行政机关的活力。

4. 建立了勤政廉政的保障机制

传统的人事管理制度,虽然也要求公务员勤政廉政,但主要是靠思想政治工作和个人的道德修养来实现,在改革、开放以后,仅靠此还不能保障公务员勤政廉政,必须建立相应的制度。而公务员制度,在公务员的义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩、回避、交流等各项制度和管理环节中,为公务员的勤政廉政