

任健雄 晏德贤 刘树森 主编

公务员素质 概论



天津人民出版社

公务员素质概论

主 编：任健雄 晏德贤 刘树森

副主编：夏宝龙 赵学俊 徐振江
刘宝树 王鲁星

天 津·人 民 出 版 社

公务员素质概论

主编 任健雄 晏德贤 刘树森

*

天津人民出版社出版

(天津市赤峰道130号)

天津黎明印刷厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

787×1092毫米 32开本 11.5印张 232千字

1987年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数：1—10,000

ISBN 7—201—00369—0/G·135

定 价：4.00元

导 论

—

马克思主义认为，国家是阶级社会和阶级斗争的产物，是从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会相脱离的一种力量。列宁曾经指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。这个机构，这个管理别人的集团，总是把持着一定的强制机构”。^①从根本性质上讲，社会主义国家是代表无产阶级和广大人民利益的，政府机关及其工作人员是受人民的委托而为人民谋福利的。然而，在社会主义国家几十年的实践中，确实出现了下列一些现象：国家职能异化；工作人员由“社会公仆”变成了“社会主人”；国家机关官僚主义严重，办事效率低下；腐败现象日益严重，等等。这就说明，如果没有法律制度的约束和监督机制的保证，社会主义国家政权也会出现蜕变现象。这不能不引起无产阶级政党和一切有识之

^① 《列宁选集》第4卷第47—48页。

士的警觉，而这也正是许多社会主义国家先后开始进行政治体制改革的重要原因。10年前，在党的十一届三中全会上，我们党也把政治体制改革提到了历史的议程上，并开始进行了探索。

现在，由于我国社会主义现代化建设的迅速发展，经济体制改革的日益深化，对政治体制改革的进程和规模也提出了新的更高的要求。按照党的“十三大”制订的方针，我国政治体制改革的长远目标是，建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。这也是新型政治体制的基本轮廓和重要特征。政治体制改革的近期目标是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面的积极性的领导体制。

人事制度改革是政治体制改革的重要组成部分。当前人事制度改革的任务就是实现人事管理的法制化和科学化。具体地说，就是要对各类人员建立科学的、各具行业特色的分类管理制度，实现干部人事的依法选聘、依法管理和公开监督。并且要形成一种尊重人才、大胆起用人才、注重实绩、鼓励竞争、民主管理的人事环境气氛。而当前干部人事制度改革的重点，就是建立国家公务员制度。

实行国家公务员制度，对我国的改革开放和现代化建设具有重大意义。

（一）实行国家公务员制度，有利于实现党政分开和政企分开的政治体制。

过去，我国政治体制的重要弊端是党政不分、政企不分，党的组织包揽一切、管理一切，结果管了许多不该管也管不好的事情；政府充当企业的婆婆，捆住了企业的手脚，

使企业缺乏生机和活力。这就阻碍了社会政治、经济的发展。

实行公务员制度，就可以使党政分开、政企分开制度化、具体化。党的领导应是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导，党还可以而且应该向国家政权机关推荐重要干部，以保证国家政权行使有效、有力的领导。党对政府的领导方式应该是：一方面，党根据由人民的意志和自己的主张经过法定程序而形成的国家法律、法令、法规，促使政府按照法律进行社会管理；另一方面，通过各级党的组织，教育并督促在政府机关工作的共产党员起到先锋模范作用。党对政府的领导决不应是对各项具体事务的干预。这样就可以保证政府充分地发挥行政管理职能。

国家公务员制度是按照科学管理和民主管理的原则建立起来的新型的行政领导体制。它的特点是功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效。它既可以防止权力的滥用，防止对企事业单位的过多的具体干预，又能够保证政府机关积极有效地组织经济文化建设、管理社会公共事务和协调人民内部矛盾。

（二）公务员制度的实行，有利于干部的选拔、培养和管理。

按照公务员制度，公务员的选拔和任用，要经过严格的考试、考核，并通过岗位培训，合格者才能聘用，而且公务员聘用后要受岗位责任约束，且有一定的任期。这对改变过去干部任用的单一的任命制和事实上存在的干部职务终身制是有利的。这种引入竞争机制的新型干部人事制度，可以保证公务员的质量。同时，对公务员的管理实行优胜劣汰、

有进有出、双向选择、能上能下、有奖有罚的滚动式管理，可以使政府机关人员处于一种合理的流动状态当中，而不是象过去那样僵化、封闭、死水一潭。这就能保证政府机构的内在机制充满活力和朝气。同时，这种新体制的实行，不但有利于政府机关选拔合格的管理人才，吸收社会精英从事政府工作，而且也在社会上创造出一种平等竞争的社会环境，并推动其他部门（如党务、政工、企业和科学文化事业单位）也实行人事制度的改革，把人才从单位所有制变为社会所有制，使得各类人才都有平等的机会参与社会竞争，让他们各得其所，充分发挥他们的聪明才智。这样，我国的社会主义物质文明建设和精神文明建设就会有一个新的飞跃。

（三）实行公务员制度，可以强化政府职能，提高政府工作效率。

过去，在党政不分的体制下，政府的职能很难全面充分地发挥出来，加上机构重叠、责任不清而造成的互相推诿、扯皮，办事效率很低。实行公务员制度后，党政真正分开了，凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府独立负责地承担，真正建立起从国务院到地方各级政府，从上到下强有力的和高效率的行政指挥系统，这样就能充分发挥政府在组织经济文化建设和管理国家事务各方面的作用。

公务员制度是实行科学管理的产物，它的机构设置本着精简、高效的原则建立的，因此机构的分布和职责分工都是比较科学合理的，也比较规范化，这样就有利于提高政府的工作效率。同时，公务员是经过严格挑选的，公务员素质比较优良，他们一般都比较精干、勤奋、吃苦，又有现代化

科学管理知识和现代化思维方式，工作起来比较讲究效率，加之内部关系协调，政府效率自然会高。

（四）实行公务员制度，将会进一步克服政府的官僚主义。

官僚主义是一种政治现象，本来它是剥削阶级社会的产物。但是，事实证明，官僚主义在社会主义国家也依然存在，而且在一定条件下还会恶性膨胀。这是为什么呢？一、由于国家的继承性和惯性作用。社会主义只是改变了国家政权的阶级属性和实质性内容，但是国家的职能和机构的形式却有一定的继承性，在这种形式下，加上适当的政治经济条件，官僚主义就很容易滋生出来。二是国家的法律制度和政权机关的监督机制不健全。三是干部的素质不高、管理不善，使得他们脱离群众、脱离实际，甚至侵犯群众的利益。

公务员制度的实行，可以从法律上、制度上、人员结构、人员素质上，比较有效地克服官僚主义。例如，公务员制度的实行，可以通过考试把紧“入口处”，保证公务员的素质。同时，各司其职、职责分明、严格考核、奖惩分明，也能有效地防止官僚主义的滋生和蔓延。

（五）实行公务员制度，可以有力地推动我国民主政治的进程。

社会主义民主的本质是无产阶级和劳动人民享有管理国家的最高权力，享有管理社会主义一切企业事业和社会事务的权力。而国家公务员制度的实行，将会有力地推动我国民主政治的进程。因为公务员制度本身就是民主的产物，这项制度作为社会政治生活的参照物，将会提高人民群众和广大干部的民主意识，按照民主政治的原则办事。同时，它可以进

进一步完善我国的人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作制和政治协商制度。更重要的是，公务员制度的实行，将影响到社会生活的许多方面，它将促进党和国家领导制度、组织形式和工作方式的完善，从而保证全体人民真正享有通过各种有效形式和途径管理国家，实现政治生活的民主化、经济管理的民主化和整个社会生活的民主化。

二

我国即将建立的国家公务员制度，参照了西方的文官制度，总结了中国历代官吏制度的经验，结合目前我国政治体制的情况和改革开放的发展趋势，逐步酝酿出来的。

国务院总理李鹏1988年10月在给中国行政管理学会成立大会的题词中写道：“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁。”这是政府行政管理的目标，也可以反映出公务员制度的基本特点。我们认为，我国公务员制度的特点主要有以下几点。

（一）我国公务员制度具有社会主义的性质。

我国的公务员制度有着鲜明的阶级性和政治倾向性，它是为工人阶级服务，为社会主义服务的，当前就是要为中国的“四个现代化建设”服务。录取为公务员的公民，不一定是共产党员，也不一定都信仰共产主义，但是，他们在政治上都应当拥护和坚持“四项基本原则”，要热爱社会主义祖国，维护人民的利益，捍卫国家的利益。

这和西方文官制度有本质不同。西方文官制度是为资产阶级的政治统治服务的，是维护资产阶级利益的。尽管西方

文官制度对文官的要求是“保持政治中立”、“超越政治”，然而这只能是在两党（或多党）的政治争斗中的权宜之计。我们的国家是共产党一党执政，多党协商合作的政治格局，不存在多党轮流执政的问题。因此，我国公务员的社会主义政治倾向应当是明确的。

（二）我国公务员的职位划分比较合理。

我国公务员划分为政务和业务两大类，政务类公务员在产生方式、管理办法和管理机构上与业务类公务员不同。政务类公务员依照宪法和组织法进行管理，实行任期制，接受社会监督；业务类公务员通过考试，择优录取，他们由国家人事部门管理，他们只行使国家行政权力，执行国家公务。业务类公务员一般实行常任制（但不是终身制），这样有利于政府机器运转的连续性和保持政策的稳定性。

我们国家的公务员这样划分比较合理，这也是推进社会主义民主政治的必要措施。这同西方以政党竞选、内阁进退的角度划分公务员类别有着本质的区别。

（三）我国公务员肩负的使命多样化。

西方国家公务员只承担和自己职位有关的行政事务，对其它事务是不管的。而我国公务员肩负着双重使命，即行政事务和思想政治工作，不但要抓物质文明建设，而且还要抓精神文明建设。他们不单纯是政府工作机器上的一个部件，而且是国家政治生活的参与者和指挥者。因此，每个公务员应当具备较高的政治素质和思想素质，要有建设繁荣富强、民主文明的现代化国家的强烈使命感和责任感。

（四）我国公务员实行任期制。

德国等国家规定：所有文官一经正式任用，即为终身

制。我们国家的公务员，特别是政务类公务员，实行任期制，不搞终身制，这样有利于削弱“官本位”意识，有利于人才的合理流动。终身制的危害是很大的，这是总结了我国历代官吏制度和建国后干部制度的经验教训得出来的重要结论。

（五）公务员的正当权利受法律保护。

中国古代官吏的权利完全为皇帝的恩威所左右，没有法律保障，因此官场上那种媚上、争宠、猜疑、互相残杀的现象非常严重。这是历史的教训。现在，我国的公务员制度要从法律上保障公务员的合法权利不受侵犯，以此减少或完全避免人事内耗的现象。

我国法律规定，国家公务员对任何机关和任何人员的失职渎职、打击报复、栽赃陷害，以及其他违法乱纪和侵犯公务员权利的行为，有权向监察部门或司法部门提出控告。但是，如果这种控告是诬告陷害，则要负责赔偿或挽回影响，严重的还要承担法律责任。

公务员遇到涉及个人的处理时（包括处分和辞退等），如有不服，可在接到处理决定一个月内要求复议，并有权向监察部门提出申诉。凡属处理错误，给公务员造成损失的，应当由有关部门或个人负责赔偿或挽回影响。

三

根据党和政府有关部门规定，从1989年开始，建立国家公务员制度将进入实践和落实阶段，并在少数监督、监察和非经济部门进行试点。国家人事部组织有关专家对《国家公

《国家公务员暂行条例》在第十三稿的基础上又作了3次修改，并拟定了公务员的考试录用、考核、奖惩、职务升降、回避、纪律等6个配套法规以及公务员工资制度的原则意见。因此，现在不是要不要实行公务员制度的问题，而且由于已经进入实践和落实阶段，是考虑怎样实行公务员制度的问题了。

为了使公务员制度的实行按照科学的轨道运行，应当注意遵循以下原则。

（一）建立公务员管理的法规体系。

公务员管理的法制化，就是对公务员管理的各个方面、各个环节，都应有一套科学、严密的法律规范，依法进行管理。这样可以克服公务员管理的主观性和随意性。

首先，要制定《国家公务员法》及其相应的配套法规，用法律规定国家公务员的权利义务、管理程序和管理机构等，即从“入口”到“出口”，作出明确的法律规定，包括职位分类、考试录用、考核、奖惩、职务升降、任免、培训、转任、回避、工资、福利、辞职、辞退、退休、退职、申诉控告等法规。本书的上篇将对这些问题展开论述。

（二）科学制度的执行要有良好的队伍作保证。

毫无疑问，国家公务员制度是一项新型的科学的人事制度，它将使我国的行政管理进入一个新阶段。然而，再好的制度，如果没有良好的队伍作保证，也还是难以发挥它应有的作用的。

公务员队伍状况的优劣取决于公务员素质水平的高低。公务员的整体素质水平高，就会推动政府工作的顺利开展，工作效率高、质量好。公务员素质包括政治素质、思想素质、科学文化素质、道德素质、协调人际关系能力、身体素

质，等等。要想保证公务员有良好的素质，一方面是把好“入口处”，要经过严格的考试筛选、择优录用；另一方面，要对公务员进行岗位培训，学习行政管理等知识，提高管理水平。公务员要在实践中不断提高自己的素质水平。

当然，对不同层次、不同级别的公务员的素质要求是不完全一样的，有的标准更高、更严一些。例如，对政务类公务员在领导能力、决策能力、思想品德等方面的要求就比一般业务类公务员更高一些。在中央各部委工作的公务员，其素质要求就比在县政府工作的公务员要求更全面、更深刻一些。但是，对不论哪一级的公务员，都有一些共同的基本要求，即他们都应具备起码的素质要求。这就需要拟定一些客观标准作为衡量的条件。不够条件的就不能录用为公务员。

公务员素质的内涵是什么？它包括哪些基本内容？我们应当怎样提高公务员的素质？对于这些问题，本书的下篇将给予科学的回答。

（三）公务员的法规要贯彻和体现注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则。

公务员的选拔录用，是实行民主政治的一项重要内容，将对我国的政治生活产生有益的影响。它不但可以克服用人问题上的不正之风，而且为优秀人才的脱颖而出创造了一个平等竞争、民主和谐的社会环境。因此，对公务员的考试录用及管理，都应贯彻和体现公开、平等、竞争的原则，要有利于吸收社会精英从事政府工作，有利于专业技术人员作用的充分发挥，有利于公务员素质的提高。

（四）从高级行政机关开始，遵循从上到下、由易到难、由试点到全面铺开的原则。

近几年，我国16个中等城市进行了机构改革试点，确实取得了不少成绩。但是，试点的经验也告诉我们：象机构改革这样带全局性的问题，上边未改下面想有突破是十分困难的。比如，试点城市想撤销某些机构或减少一些人员，但是对口的上级机关就不同意，甚至施加种种压力，直至不批项目、不发经费，试点城市为此左右为难。实行公务员制度，也是牵动全局的重大问题，如果不从高级行政机关做起，改革的难度是很大的，甚至是不可能的，所以，现在的试点是从中央的某些部委开始，这样做效果就好得多。

先易后难，由试点到全面铺开，也是一项重要原则，因为公务员制度的实行，既是一项新的全局性的工作，又是一个复杂的系统工程，不可能在短短的几年内就全面铺开。应当经过试点，在比较容易的地方打开突破口，取得经验，逐步完善。这样做可以免得走弯路。世界各国形成比较完善的文官制度，大多用了几十年甚至更长的时间。我们也要有长期作战的思想准备，既不能滞后、推拖，也不能超前，操之过急。在条件不成熟的情况下全面铺开，就可能走过场，也可能欲速则不达，其结果就会违背我们实行公务员制度的初衷。

我们认为，只要按照党的政治体制改革的总体设想实施公务员制度，在政府有关部门的具体指导下，经过几年试点，取得经验，那么，公务员制度的全面推广是要不了太长时间的，我们实施公务员制度的社会效果也一定会在国家的政治生活、经济生活中显露出来，我国的社会主义现代化建设的步伐就会进一步加快。

目 录

导论

上篇 公务员制度概述

第一章 中国官吏制度的演变……………(1)

第一节 中国古代官吏制度概况……………(2)

第二节 民主革命时期的干部制度……………(7)

第三节 建国后行政领导体制和干部制度的 发展……………(12)

第二章 公务员制度的形成和发展……………(18)

第一节 中国公务员制度的形成……………(18)

第二节 中国公务员的范围和公务员制度的 结构体系……………(21)

第三节 西方公务员制度与公务员素质概况……………(26)

第四节 苏联东欧国家干部制度与干部素质 概况……………(30)

第三章 公务员的功能和分类……………(35)

第一节 公务员的功能……………(35)

第二节 公务员的分类……………(45)

第四章 国家公务员的考试和录用……………(49)

第一节	公务员的考试	(49)
第二节	报考公务员的资格条件和考试内容	(55)
第三节	公务员的录用	(60)
第五章	公务员的管理机构和若干制度	(65)
第一节	公务员的管理机构	(65)
第二节	国家公务员的若干制度	(72)
第六章	公务员的监督与控制	(79)
第一节	公务员监控系统的作用和原则	(79)
第二节	建立公务员监控系统网络	(82)
第七章	公务员的激励机制和竞争机制	(94)
第一节	激励机制的原则和方式	(94)
第二节	竞争机制的构成	(100)
下篇 公务员素质		
第八章	公务员素质的基本内容与加强公务员素质建设的意义	(109)
第一节	公务员素质的内涵和特征	(109)
第二节	公务员素质的基本内容	(113)
第三节	加强公务员素质建设的意义	(118)
第九章	公务员的政治素质和思想素质	(122)
第一节	公务员的政治素质	(122)
第二节	公务员的思想素质	(128)
第三节	提高政治思想素质的途径和方法	(132)
第十章	民主意识与法制观念	(135)
第一节	民主意识与法制观念的重要性	(135)
第二节	公务员民主意识的主要内容	(138)
第三节	公务员法制观念的主要内容	(143)

第四节	增强民主意识和法制观念的主要途径	(146)
第十一章	树立新的权力观念	(150)
第一节	权力是一种责任	(150)
第二节	权力与效率	(155)
第三节	权力的制约机制	(159)
第十二章	理论素质	(163)
第一节	没有正确的理论指导就没有正确的管理行为	(163)
第二节	理论素质的培养和提高	(170)
第十三章	现代思维方式	(176)
第一节	现代思维的特点及其作用	(176)
第二节	现代思维方式的种类	(179)
第十四章	现代工作方法	(189)
第一节	工作方法的基本原则	(189)
第二节	现代工作方法概述	(193)
第十五章	决策管理素质	(200)
第一节	科学决策在行政管理中的重要作用	(200)
第二节	提高决策的民主化和科学化水平	(203)
第三节	培养良好的决策素质	(207)
第十六章	管理城市的能力	(213)
第一节	公务员在管理城市中的地位	(213)
第二节	培养管理城市的综合能力	(217)
第三节	在管理城市的实践中不断学习	(225)
第十七章	公务员的职业道德	(227)
第一节	公务员职业道德的特殊地位	(227)