

21SHIJI GONGGONG
XINGZHENG XILIE JIAOCAI



北京市高等教育精品教材立项项目

 世纪公共行政系列教材

公共人事制度

刘俊生 ◎ 编著

21 世纪公共行政系列教材
北京市高等教育精品教材立项项目

公共人事制度

刘俊生 编著

中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共人事制度/刘俊生编著.
北京:中国人民大学出版社,2009
(21世纪公共行政系列教材)
北京市高等教育精品教材立项项目
ISBN 978-7-300-10483-6

I. 公…
II. 刘…
III. 人事制度-中国-高等学校-教材
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 044377 号

21 世纪公共行政系列教材
北京市高等教育精品教材立项项目
公共人事制度
刘俊生 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东方圣雅印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 7 月第 1 版
印 张	19.75	印 次	2009 年 7 月第 1 次印刷
字 数	358 000	定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《21 世纪公共行政系列教材》编委会

主编 朱立言

编委 (按姓氏笔画排序):

石永义 石亚军 许文惠 齐明山

张成福 赵国俊 彭和平

21

世纪

公共行政系列教材

丛书总序

历史经验表明,发展水平和现代化水平越高的社会,公共行政也越发达,因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性,正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来,并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息,培养公共管理的职业人才,改善政府和社会公共部门管理、服务的质量,提高效率,最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中,公共行政管理也和其他领域中的管理一样,主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质;要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看,随着社会的政治民主与科学技术的全面进步,公共行政的职能在迅速扩展,公共管理部门迅速增加,公共管理中的分工协作日益增强,社会对政府公共管理质量的要求越来越高,“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势,不经专门化的教训培训,就不可能胜任管理岗位的要求。所以,在现代社会,通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才,不仅是时代的迫切要求,也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的,公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

公共人事制度乃现代官僚制度，古今中外的任何统治者莫不重视官僚制度建设，中国官僚制度更是源远流长。

中国最早的选官方式就是古代传说中尧舜禹的“禅让”，孔子很推崇这种“选贤与能”的做法：大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子。^①禹之后，随着私有财产和私有观念的产生，原始社会逐渐消亡，私有制社会开始形成，“天下为公”变为“天下为家”。今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼。城郭沟池以为固，礼义以为纪；以正君臣，以笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇知。以功为己，故谋用是作，而兵由此起。禹、汤、文、武、成王、周公，由此其选也。^②至夏代，经过“暴力”，世袭制形成。西周出现“学在官府”的统治者培养模式（王、公、大夫、士均出于“官学”），并形成世卿制和乡举里选并行的选官制度，创设了述职和巡守的官员考绩和监察制度。春秋战国时期，孔子首创“私学”，坚持“有教无类”的原则，打破了“官学”一统天下的格局，培养了大批的“士”（知识分子）。随着战争的频繁爆发和社会的剧烈变

①② 参见《礼记·礼运篇》。

动,养士之风兴起,逐渐形成“士”阶层,打破了完全依靠血统继承的世袭制和世卿制,官僚制由此而生。秦在商鞅变法以后,在战国时期军功制的基础上创立了完备的二十等军功爵制,代替旧有的身份等级制,并建立了与之相适应的封爵制度、秩禄制度和考课制度。西汉时期,汉武帝采纳新儒学代表人物董仲舒的建议,创设太学,以培养统治人才,另外,两汉时期,还建立了察举和征辟的官员选任制度、致仕制度等,并在秦的基础上进一步完善了官员的监察和秩禄制度。至此,中国封建专制国家的官僚制度基本确立。此后,东汉时期的魏王曹丕接受吏部尚书陈群的建议,创立了九品中正选官制度,隋代隋炀帝创设了科举选官制度。^①

综上所述,中国古代官员制度经历了从世卿世禄制度到官僚制度的转变,并在封建社会的早期就创立了十分完备的官僚制度,包括官吏的选任制度、品秩制度、俸禄制度、考课制度、监察制度、奖惩制度、培养制度、致仕制度、抚恤制度等,“特别是在中国封建时代历时1300余年的科举制度,在总体呈封闭性的中国封建专制政治体制中,具有相当大的开放性和竞争性,‘公开报考,择优取仕’的公开竞争做法,不仅没有动摇君主专制政权,反而给它带来了生机和活力,使中国封建社会持久地延续着”^②。尽管中国封建社会的官僚制度是专制官僚制度,但其中有很多思想和技术值得生活在21世纪的我们借鉴和传承。

1911年爆发的辛亥革命推翻了中国最后一个封建王朝——清王朝,建立了资产阶级共和政体。1912年1月成立的以孙中山为首的南京临时政府,锐意进行官僚制度改革,先后起草了《任官令》、《文官考试令》、《文官考试委员会官职令》等法规草案,筹建文官制度,并酝酿建立议会弹劾制度。虽然南京临时政府存在的时间很短,上述人事制度改革措施并未正式施行,但是其革新精神和进步意义不容忽视。1912年4月北洋政府成立之后,相继制定和颁布了《文官任免执行令》、《文官考试法草案》、《文官甄别法草案》、《典试委员会编制法草案》、《文官保障法草案》、《文官惩戒法草案》等一系列人事法规,对文官的考选、甄别、任用、官等、官俸、抚恤、惩戒等内容做了详细的规定,并于1916年6月举行了第一次文官高等考试^③,至此,文官制度基本确立。1927年4月,蒋介石南京国民政府成立后,其公务员制度大致沿用北洋政府的文官制度,先后颁布了

① 关于始创科举制的时间问题,尚有争议。有人认为在隋大业年间,有人认为在唐武德年间。此处从前一说。

② 刘俊生:《中国国家公务员制度概论》,前言,1页,北京,中国政法大学出版社,1995。

③ 北洋政府的文官考试分为文官高等考试、文官普通考试和特种文官考试,特种文官考试分为司法官考试(与律师考试合二为一)、外交官和领事官考试。

《公务员任用法》、《考试法》、《特种考试法》^①、《监试法》、《考试院组织法》、《典试委员会组织法》、《考绩法》、《公务员奖惩条例》、《文官俸给条例》、《官吏恤金条例》、《官吏服务规程》等。1928年10月，蒋介石采纳了胡汉民、孙科的建议，在国民政府中实行五院制，即在国民政府委员会之下设置行政、立法、司法、监察、考试五院，其中的考试院为专职的人事机构，负责公务员的考试和铨叙工作，监察院则负有行政监察和人事监察的双重职能。虽然南京国民政府时期的公务员法律和人事体制的建设较为完备，但由于连年战火，始终未能达到预期目的。

与此同期，中国共产党在其活动领域创立了一套独特的干部制度，称之为党的干部制度。建党初期，党的干部主要包括中央和地方各级党的机关及其工作部门的领导人员。随着党的武装力量的扩大和革命根据地的开辟以及苏维埃政权的建立，党的干部扩展到军队排以上的领导人员和政府中的各级各类领导人员，最终扩展到党、政、军各级各类机关中的办事人员。截至1949年2月，共有脱产干部80万人左右，其中军队排以上的干部约50万人，约占总数的62.5%；地方区以上各级各类党政机关管理人员约30万人，约占总数的37.5%。^② 干部制度就是党、政、军系统制定的各类人事政策的集合，其中，党的干部人事政策处于主导地位，故称为党的干部人事制度。这些政策主要包括干部的选拔、任命、培养、纪律、调配、交流、聘用、编制、待遇、供给、监督、审查、巡视、考核、奖惩、抚恤、保健等。在管理方面，建立了党、政、军三位一体的干部体制，党处于领导地位，通过政府和军队中的党组织贯彻实施党的干部政策。

1949年中华人民共和国成立之后，中国共产党取得了国家的领导地位，先前党的干部人事制度得以延续下来。从干部范围来看，除传统的党、政（包括立法、司法和行政）、军领导人员和机关办事人员以外，进一步扩展至政协机关、民主党派机关、工商联、宗教协会、群团组织、国有企事业单位等组织的领导人员和管理及技术人员，即干部成为与工人、农民对应的概念，干部主要从事脑力劳动，工人和农民则主要从事体力劳动。从原则和体制来看，确立了党管干部的主体性原则，并建立了党政二元主次管理体制。从干部制度来看，确立了以党的干部政策为主导、政府干部政策为辅助的规则体系，它主要包括干部的选拔、任免、晋升、调动、交流、奖惩、培训、工资、福利、监察等方面的内容。这种干

① 南京国民政府的高等考试和普通考试适用于《考试法》，而特种考试（包括邮务人员、铁道部车务人员、监所看守、土地测量人员、县长等特种考试）适用于《特种考试法》。

② 参见林代昭：《中国近现代人事制度》，493页，北京，劳动人事出版社，1989。

部人事制度是与计划经济体制相适应的，称之为党的国家干部制度较为合适，其主要特点就是人事权力集中和法制化程度较低，因而还不是公共人事制度。

改革开放以后，传统干部人事制度难以适应时代的需求。20 世纪 80 年代初，党的高层开始思考干部人事制度改革问题，并提出改革的指导思想和基本思路，但直到 20 世纪 90 年代中期改革才迈出了实质性的一步，1993 年国务院颁布的《国家公务员暂行条例》和 1995 年全国人民代表大会常务委员会颁布的《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》是其标志，这在当代中国干部人事制度现代化过程中具有里程碑式的意义。2005 年，全国人民代表大会常务委员会颁布了《中华人民共和国公务员法》，干部人事制度的法制化程度大大提高。干部人事制度改革的最终目的就是要建立公共人事制度，其重点在于“公共”二字：一是强调公共人事权力归人民享有的宪法理念，二是强调公共人事制度建设的法制化，三是强调公共人事治理的科学化。建立凸显“公共性”的公共人事制度将是一个极其艰难困苦的历程，它将伴随着经济体制、行政体制和政治体制改革缓慢前行。对这个开端进行理论总结并描绘这个制度的框架，是学者的责任。为此，笔者编写了《公共人事制度》这本教材，以作为介绍中国公共人事制度的抛砖引玉之作。本教材既可作为公共管理、政治学、法学、社会学等各类学科的本科专业教材以及各级党校、行政学院和公共机构的培训教材，也可作为研究生相关专业的参考书，同时可供想了解并有兴趣探索中国干部人事制度改革的读者阅读。

21

世纪

公共行政系列教材

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共人事制度基本概念.....	1
第二节 公共人事制度基本功能.....	7
第三节 公共人事制度运行机制	10
第四节 公共人事制度的基本原则	13
第二章 职位管理制度	20
第一节 职位管理理论	20
第二节 党政机关职位设置和职位类别划分	26
第三节 公务员的职务和级别	32
第三章 选拔制度	45
第一节 公职人员选拔理论	45
第二节 党政领导干部的推荐任用	57
第三节 公务员的考试录用	64
第四节 国家司法考试制度	73
第四章 职务管理制度	80
第一节 职务任免	80

第二节	职务变动	88
第三节	退出公职	105
第五章	绩效制度	117
第一节	考核	117
第二节	培训	126
第三节	奖励	132
第六章	工资福利保险制度	142
第一节	工资制度基本原则	142
第二节	工资制度的基本内容	145
第三节	福利与保险	154
第七章	权利及其救济	163
第一节	公职人员关系理论与权利	163
第二节	权利范围	166
第三节	权利救济	175
第八章	义务、纪律与责任	192
第一节	义务与纪律概念	192
第二节	义务范围	195
第三节	纪律范围	202
第四节	责任	209
第九章	公共人事体制	232
第一节	公共人事体制理论	232
第二节	党的干部人事体制	238
第三节	政府人事体制	240
第十章	香港公务员制度	252
第一节	人事体制	252
第二节	职位管理与职务管理	263
第三节	公共部门人力资源开发	271
第四节	公务员权利与义务	278
第五节	廉政制度	286

绪 论

公共人事制度不同于古代官吏制度，它与现代民主政治制度和市场经济制度相匹配，是为满足政府人事管理的法制化、科学化和民主化的需要而建立起来的。人随制举，事由法彰。国家功能的实现和任务的完成，主要依靠政府这台机器的有效运行，而政府工作人员则是这台机器的发动机。廉洁有效的政府，首先在于有廉洁胜任的政府工作人员，而优秀的政府工作人员乃是合理化和效率化的公共人事制度的产物。所以，改革干部人事制度，建立公共人事制度，目的在于建立一支廉洁、高效、精干的职业化公职人员队伍，使政府的发动机充满活力、生机勃勃。本章将界定干部、公务员、公共人事制度等概念，阐述公共人事制度的基本功能、原则和框架，并说明本书的结构。

第一节 公共人事制度基本概念

由于历史传统、文化背景和社会制度的差异，各国对从事政府工作的人员的称呼千差万别，如英国称之为文官，美国称之为政府雇员，日本称之为国家职员，法国称之为公职人员，德国称之为官员，埃及称之为文职人员等，通用的称呼是公务员。当代中国使用最广的称谓是干部，党政机关的工作人员、军队的军

官、国有企事业单位的管理人员和各类专业技术人员等概念的外延均包含于干部概念的外延之中。

一、干部和干部制度

1. “干部”概念

在现代汉语中，“干部”一词有两层含义：（1）国家机关、军队、人民团体中的公职人员（士兵、勤杂人员除外）；（2）担任一定的领导工作或管理工作的人员。^①前者将干部限定于公职人员范畴，后者则将干部限定于领导或管理人员范畴，二者属于交叉关系。这与人们在日常生活中使用的或者党政机关在政策文件中使用的干部概念并非完全一致。

1949年以前，中国共产党把在党、军队以及在革命根据地的苏维埃政府中担任一定公职，并从事军事、政治、经济、文化、教育等工作的人员，统称为干部。中华人民共和国成立以后，党和政府将民主革命时期使用的干部概念外延进一步扩大，使之不仅包括党、军队以及国家机关工作人员，而且包括了人民团体和群众团体机关工作人员、企事业单位管理人员以及各类专业技术人员，甚至涵盖了宗教界的住持、阿訇（处级阿訇）和佛爷（处级佛爷）等，由此导致干部队伍十分庞杂。

从外延方面看，根据所属组织和工作性质的不同，可将干部大体划分为以下七类：（1）政党机关干部：政党（包括中国共产党和各个民主党派）各级机关的领导人员和工作人员；（2）国家机关干部：国家机关（包括各级立法、行政和司法机关）的领导人员和工作人员；（3）军队干部：军队中担任排级以上（含）的现役军人；（4）群团机关干部：工、青、妇等人民团体以及群众团体机关的领导人员和工作人员；（5）国有企事业单位管理干部：国有企事业单位中从事管理工作的人员；（6）专业技术干部：各类专业技术人员；（7）其他干部。

2. 干部（人事）制度

中国的干部（人事）制度是在民主革命时期党和军队及解放区干部制度的基础上逐步建立和发展起来的。在内容上，干部人事制度包括了干部的录用、任免、调配、奖惩、纪律、工资、福利、教育、退休、退职、离休等；形式上，干部人事制度是相关国家法律、党和政府有关干部人事政策（以“红头文件”的形式零散发布）的统称。中国没有一部统一的干部（人事）法律，一直是按照党管干部的模式管理各类干部，“干部”和“干部制度”也一直是政策术语和社会用语，而非法律术语。

^① 参见《现代汉语词典》，第5版，北京，商务印书馆，2006。

从社会分层的角度看，干部是一种身份，干部制度本质上是一种身份制度。国家在政策层面上将劳动者分为干部、工人和农民三个层次，由此形成一种无形的金字塔式的身份等级制度。干部约占劳动者总数的7%，从事公共管理和技术工作等脑力劳动，处于社会的最上层；工人约占劳动者总数的25%，从事工业生产的体力劳动，处于社会的中层；农民约占劳动者总数的68%，从事农业生产的体力劳动，处于社会的最下层。干部阶层在社会上处于一种优势地位，尤其是党政机关干部，因其手中握有各种公共权力，更是处于金字塔的顶峰。取得干部身份曾经是国人梦寐以求的事情，是许多人实现人生价值的唯一选择。工人和农民为了改变自己的身份和社会地位，总是千方百计地想转为干部。在这样的场景中，“干部”一词，总是与权力、地位、福利待遇等概念紧密联系在一起，很难与责任、义务、公共管理、为国民服务等概念联系在一起。无论承认与否，这都是干部制度长期运行必然造成的社会后果。直到现在，干部身份的影响仍无处不在，如机关干部下海后成为自由职业者、私人企业主或者外企管理人员，但政策仍承认他们具有干部身份；大学生毕业后未找到工作而处于待业期或者毕业后就业于私企或外企，政策仍规定他们具有干部身份等，这些都说明干部制度作为一种身份制度的巨大诱惑力和顽强生命力。

1949年以后建立起来的溯源于革命战争时期的过分集权的干部制度，适应了当时高度集权的政治体制和计划经济体制，对社会发展曾起到一定的积极作用。但随着改革开放政策的实施，随着经济和社会的发展，其弊端越发突出，主要表现在：（1）“国家干部”的概念过于笼统，缺乏科学分类；（2）管理权限过分集中，管人与管事相脱节；（3）管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；（4）缺乏有效的监督手段，导致干部徇私受贿，贪赃枉法；（5）管理制度不健全，用人缺乏法治。^① 所以，重新定位或彻底抛弃大一统的干部概念，变革干部制度，是十分必要的。20世纪80年代以来，党和政府对干部制度改革做出持续的努力，目的在于革除原有制度的弊端，建立科学的公共人事制度，以回应政治体制改革和市场经济发展的要求，同时减少干部制度带来的不良社会影响。

二、公务员和公务员制度

1. “公务员”概念

建立公务员制度始于20世纪80年代，是干部人事制度改革的重要目标之一。到目前为止，改革进程大体分为两个阶段，其制度化的标志性成果分别为《国家公务员暂行条例》（1993）和《中华人民共和国公务员法》（2005），分别使

^① 参见《十三大以来重要文献选编》（上），41页，北京，人民出版社，1991。

用“国家公务员”和“公务员”概念。早在1987年，党的十三大报告首次正式使用国家公务员称谓。该报告指出，当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，对“干部”进行分解，借鉴世界各国成功的经验，结合我国国情，把行使国家行政权力、执行国家公务的工作人员分离出来，实行国家公务员制度。^① 国务院于1993年颁布的《国家公务员暂行条例》就是这项改革第一个阶段的标志性成果。条例规定，国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。换句话说，凡属于干部编制的各级国家行政机关的工作人员都是公务员，其他国家机关、党政机关、军队、社会政治团体和群众组织、国有企事业单位中的干部以及行政机关中的工勤人员都不属于国家公务员范畴。

对大一统干部概念进行科学的划分，并试图在此基础上针对不同的工作性质建立干部分类管理制度，这是干部制度改革的基本战略目标。就国家机关来说，干部包括立法机关、司法机关和行政机关的工作人员以及军队干部等，这些不同性质的公职人员应该适用于不同的法律，依法管理；就政治组织来说，干部包括政党机关、社会政治团体和群众组织的工作人员，这些干部应该按照各自的章程进行管理，有些内容可以参照公务员法；就国有企事业单位来说，干部包括管理人员和专业技术人员，企事业单位应该在国家相关法律法规的规范下按照各自的人事制度对干部进行自我管理，政府没有必要直接干预。这是小分类改革战略思路。第一个阶段的干部制度改革就是按照这种小分类改革战略思路展开的，除了国务院颁布的适用于行政机关工作人员的《国家公务员暂行条例》外，全国人大常委会还颁布了分别适用于法官和检察官的《中华人民共和国法官法》（1995）和《中华人民共和国检察官法》（1995）。但第二个阶段的干部制度改革并没有完全遵循这种小分类改革战略思路，而是做了一定的修改，实行大分类改革战略，即党政机关、国有企业、国有事业单位干部分类管理，致使全国人大常委会于2005年颁布的《中华人民共和国公务员法》（简称《公务员法》）对公务员范畴做了较大的调整，将党政机关干部统称为公务员。

根据《公务员法》的规定，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福利的工作人员。法律对公务员范围的界定采用了三条标准：（1）职能标准，即公务员是从事国家和社会公共事务管理的工作人员；（2）编制标准，按照现行的编制管理制度，中国的人员编制有行政编制、事业编制、企业编制和军事编制等几种类型，公务员是占有行政编制名额的工作人员；（3）经费标准，即公务员的工资、福利、保险均由国家财政支付。满足公务员定

^① 参见《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，42页，北京，人民出版社，1987。

义或三条标准的人员包括：(1) 中国共产党机关的工作人员；(2) 人大机关的工作人员；(3) 国家主席和副主席；(4) 行政机关的工作人员；(5) 政协机关的工作人员；(6) 审判机关的工作人员；(7) 检察机关的工作人员；(8) 民主党派机关的工作人员。

作为法律术语的公务员概念，在中国现行法律体系中很少出现，但具有相同关系、包含或被包含关系以及交叉关系的概念还是经常出现，如宪法和刑法中使用较多的有“国家工作人员”、“国家机关工作人员”、“行政工作人员”、“司法工作人员”等概念。国家工作人员有狭义和广义之分，狭义者指国家机关中从事公务的人员，广义者指依照法律从事公务的人员，正如《中华人民共和国刑法》第九十三条规定：“本法所称国家工作人员，是指国家机关中从事公务的人员。国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员，以及其他依照法律从事公务的人员，以国家工作人员论。”国家机关工作人员就是狭义上的国家工作人员，如《中华人民共和国刑法》第一百零九条规定：“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃，危害中华人民共和国国家安全的，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。”行政工作人员同样有狭义和广义之分，狭义者指国家行政机关中从事公务的人员，广义者指依照法律从事公务管理的人员，如《中华人民共和国宪法》第一百零七条规定“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限……任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”中的行政工作人员就是在广义上使用的。司法工作人员指国家司法机关中行使司法权的公职人员，正如《中华人民共和国刑法》第九十四条规定：“本法所称司法工作人员，是指有侦查、检察、审判、监管职责的工作人员。”

在中国，公务员只是对各级党政机关干部的另一种称谓，没有像西方国家一样区分政务官（任期制公务员）和事务官（常任制公务员），但中国有政府组成人员和非政府组成人员的区分。政府组成人员由政府首长（正职和副职）和政府各组成部门首长（正职）构成，其余公务员就是非政府组成人员，如中央政府组成人员包括总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计署审计长、中国人民银行行长和国务院秘书长。需要注意的是，虽然政务官与政府组成人员两个概念相关，但二者并非等同，同样，事务官也不等同于非政府组成人员。

2. 公务员制度

公务员制度是在干部制度的基础上建立和发展起来的。1987年党的十三大报告正式提出建立国家公务员制度的目标，六年后国务院颁布《国家公务员暂行