



普通高等教育“十二五”规划教材

国家公务员 制度

主编◎靖祺

G U O J I A G O N G W U Y U A N Z H I D U

航空工业出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

国家公务员制度

主 编 靖 祺

航空工业出版社

北 京

内 容 提 要

本教材以 2005 年 4 月通过的《中华人民共和国公务员法》为依据,充分吸取了以往相关教材编写的经验,在体例、内容、写作特点等方面做了新的调整。

本书共分十三章,内容包括西方公务员制度概述、我国公务员制度概述、公务员职务和级别、公务员权利义务与行为规范、公务员考试录用制度、公务员职位聘任制度、公务员考核与培训制度、公务员职务任免与职务升降制度、公务员奖励与惩戒制度、公务员交流与回避制度、公务员工资福利保险制度、公务员辞职、辞退与退休制度,以及公务员申诉与控告制度。

本教材既可用于行政管理、公共管理等相关管理专业本科阶段的教学,也适用于公务员的培训,还可以为广大理论工作者和实际工作者学习、研究公务员管理提供参考与借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制作 / 靖祺主编. — 北京 : 航空工业出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-5165-0068-2

I. ①国… II. ①靖… III. ①公务员制度—对比研究—中国、西方国家 IV. ①D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 195519 号

国家公务员制度 Guojia Gongwuyuan Zhidu

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话: 010-64815615 010-64978486

北京忠信印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经售

2012 年 8 月第 1 版

2012 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787×1092

1/16

印张: 16.5

字数: 412 千字

印数: 1—3000

定价: 38.00 元



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，最早形成于英国，19世纪80年代的美国和第二次世界大战后的法国也先后效仿英国，建立了职业化的公务员队伍。而我国公务员制度起步于20世纪80年代，是在借鉴西方公务员制度的优点和继承我国传统的干部制度基础上产生的。20年来，我国不断总结经验教训，探索适合于中国国情的公共人事行政管理的有益方法，有了许多新的发展和突破，我国公务员制度日臻完善，尤其是公务员法的出台，为公务员制度的研究提供了更加广阔的空间和更加充实的依据。有关公务员制度的教材不断涌现、层出不穷。但是，大部分关于公务员制度方面的教材多以《中华人民共和国公务员法》为依据，结构体系雷同单一，重视理论阐述而缺乏相应的实际案例，适用范围相对比较窄。

为了适应高等教育本科阶段课程教学的需要，我们组织编写了本教材。本教材以2005年4月通过的《中华人民共和国公务员法》为依据，充分吸取了以往相关教材编写的经验，在体例、内容、写作特点等方面做了新的调整。本书的编写不仅注意对公务员制度的源流进行梳理，对英、美、日、法、德等公务员制度的有关情况做出扼要介绍，对我国公务员制度进行系统归纳，而且在每章最后附上1~2个案例分析或阅读材料并提出思考题，以便更好地理解公务员制度的一般运行规律和基本面貌，并通过纵横比较，凸显我国公务员制度的现状和特点。

本书在结构安排上共分十三章，其中，第一章为西方公务员制度概述，主要阐述西方文官制度产生的背景发展历程及公务员管理体系；第二章为我国公务员制度概述，主要梳理了我国古代官员选拔制度、我国公务员制度的诞生、我国公务员制度的基本内容以及我国公务员管理体系；第三章为公务员职务和级别，重点阐述我国公务员职位分类制度及级别设置；第四章为公务员权利义务与行为规范，主要阐述公务员权利义务及行为规范的基本内容；第五章为公务员考试录用制度，主要从公务员考试录用制度的产生、内容、范围、原则、方法等方面进行阐述；第六章为公务员职位聘任制度，重点阐述职位聘任的范围和条件，实施与管理及人事争议仲裁制度；第七章为公务员考核与培训制度，主要阐述考核的主体、内容、标准，以及培训的种类和特点等；第八章为公务员职务任免与职务升降制度，主要阐述职务任免和升降的条件、程序、原因等；第九章为公务员奖励与惩戒制度，主要阐述公务员奖励和惩戒的条件、种类、原因等；第十章为公务员交流与回避制度，主要阐述交流与回避的类型、方式等；第十一章为公务员工资福利保险制度，主要阐述工资福利保险制度的基本原则和主要内容；第十二章为公务员辞职、辞退与退休制度，主要阐述辞职、辞退、退休的条件、程序待遇以及主要内容；第十三章为公务员申诉与控告制度，主要阐述申诉与控告制度的基本内容及产生的法律责任。

本教材的适用对象较为广泛，既可以用于行政管理、公共管理等相关管理专业本科阶段的教学，也适用于公务员的培训，还可以为广大理论工作者和实际工作者学习、研究公务员

管理提供参考与借鉴。

本书由靖祺、徐红、曾振中、程雪莲、戴树青、高亚丽、张秀丽、文锦、王静、王海燕共同编写完成。具体分工如下：第一章、第二章由徐红和靖祺编写，第三章、第十章由曾振中编写，第四章由程雪莲编写，第五章、第六章由高亚丽编写，第七章由戴树青编写，第八章、第十三章由王静编写，第九章由张秀丽编写，第十一章由文锦编写，第十二章由王海燕编写，他们都是从事公务员管理研究、教学和实践的教师。最后由主编莫勇波教授审核定稿。需要指出的是，本教材之所以能顺利完成编写，这是集体不懈努力和辛勤创造的结晶。

在本书编写过程中，参考了国内外有关书籍、教材和资料。但我们并没有一一注明所有注释与参考文献，而只列出其主要部分，在此敬请相关作者谅解并向您们表示衷心感谢！

由于编写人员学识水平及时间有限，不足之处在所难免，恳请专家学者与读者赐教、指正！在此还要特别感谢航空工业出版社同志对本书出版的支持与帮助！

编 者

2012年7月

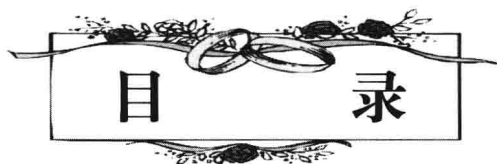
本书编委会

主 编 靖 祺

副主编 徐 红 曾振中 程雪莲 戴树青 高亚丽

张秀丽 文 锦 王 静 王海燕

(以编写顺序为序)



目 录

第一章 西方公务员制度概述	1
第一节 公务员及公务员制度	1
第二节 西方文官制度产生的历史条件	4
第三节 西方文官制度的建立和发展	6
第四节 西方国家公务员管理体系	12
第二章 我国公务员制度概述	22
第一节 我国古代官吏选拔与任用	22
第二节 我国公务员制度的诞生	26
第三节 我国公务员制度的基本内容	29
第四节 我国公务员管理体系	34
第三章 公务员职务与级别	44
第一节 公务员分类制度	44
第二节 我国公务员职位分类制度	46
第三节 公务员职务	50
第四节 公务员级别	51
第四章 公务员权利义务与行为规范	55
第一节 公务员义务	55
第二节 公务员权利	57
第三节 公务员的行为规范	59
第五章 公务员考试录用制度	69
第一节 公务员考试录用制度概述	69
第二节 我国公务员考试录用制度	75
第六章 公务员职位聘任制度	115
第一节 职位聘任概述	115
第二节 实行职位聘任制的范围和条件	121
第三节 职位聘任的实施与管理	122
第四节 人事争议仲裁制度	130
第七章 公务员考核与培训制度	139
第一节 公务员考核	139
第二节 公务员培训	150
第八章 公务员职务任免与职务升降制度	164
第一节 职务任免制度	164
第二节 职务晋升	168



第三节 降 职	170
第九章 公务员奖励与惩戒制度	176
第一节 公务员奖励	176
第二节 公务员纪律	182
第三节 公务员惩戒	185
第十章 公务员交流与回避制度	197
第一节 公务员交流制度	197
第二节 公务员回避制度	202
第十一章 公务员工资福利保险制度	212
第一节 公务员工资制度	212
第二节 公务员福利制度	216
第三节 公务员保险制度	217
第十二章 公务员辞职、辞退与退休制度	227
第一节 公务员辞职制度	227
第二节 公务员辞退制度	232
第三节 退休制度	236
第十三章 公务员申诉与控告制度	246
第一节 公务员申诉制度	246
第二节 公务员控告制度	248
第三节 法律责任	250
参考文献	255

第一章 西方公务员制度概述

西方公务员制度最早出现在英国，是随着资本主义政治、经济不断发展而逐步建立和发展起来的官吏制度。经过几个世纪的发展，西方公务员制度的内涵和外延有了新的内容，各个国家根据具体国情对公务员制度不断地修改和调整，但作为资本主义国家制度的重要组成部分，其基本原则和基本内容却相对稳定，形成了现代公务员制度的基本特色。

第一节 公务员及公务员制度

一、公务员的含义及标准

（一）公务员的含义

中世纪以前的欧洲，还没有公务员的概念。随着西欧各国先后建立了统一的中央集权政府，出现了由君主直接任命、对君主负责的文职人员，他们成为欧洲国家最早的文职官员，称为“文官”，但并不是现代意义上的公务员。

“文官”一词出于1855年的《诺斯科——区维廉报告》，由英文Civil Service翻译而来。有的翻译为“公务员”；有的翻译为“文官”；在美国被译为Government Employee，即“政府雇员”。在不同国家里，公务员的概念和范围是不一样的。大体说来有以下三种类型：

1. 以英国及英联邦国家为代表的公务员

公务员指中央政府系统中通过非选举产生的和非政府任命的事务官，即上至常务次官，下至清洁工。不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员会等政务官以及法官、军人等。

2. 以美国、加拿大等国为代表的公务员

公务员指中央政府机关中的所有公职人员，包括政务官和事务官。不包括立法部门的议员、司法部门的法官及法院其他工作人员、军队的军官及文职人员等。

3. 以法国和日本等国为代表的公务员

公务员包括从中央到地方政府机关的公职人员、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等。在法国，国家机关全体人员统称为公务员。在日本，公务员的范围很广，有国家公务员和地方公务员之分。国家公务员是指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院以及国有企事业单位供职的所有人员；地方公务员是指在地方政府机关、立法机关、法院，以及地方政府经营的企事业等单位供职的所有人员。

（二）公务员的标准

尽管西方各国对公务员理解不一、范围各异，但基本上都是基于以下三个方面来确定的：一是职能标准。公务员是从事国家公务的人员，其服务对象是国家，不是为自己或某个私人企业或组织服务；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。公务员属于国

家财政供养的人员，公务员的工资、福利、保险等都由国家财政支付。

二、公务员制度的含义及内容

（一）公务员制度的含义

现代意义上的公务员制度的形成经历了一个复杂曲折的过程，在英国的斯图亚特王朝时期，当时的官吏制度主要是“恩赐官职制”，国王集立法和行政大权于一身，所有的大小官员皆称为 Crown's Servant，都是君主的臣仆，一切听命于国王，官吏的任命和升迁完全取决于门第出身和对国王的忠诚，而个人的品德和才学则无足轻重。英国资产阶级革命后，由于革命不彻底，新兴资产阶级与封建贵族相妥协，建立君主立宪制的资本主义制度。国王权力受到极大削弱，议会成为国家最高权力机关。然而，大量的封建遗产被保留下来，“恩赐官职制”就是其中之一，在君主立宪制下，君主与议会分享国家权力，除一些重要的官员由议会任命外，一般官员仍由王室任命，这种状况持续近 200 年。

从 17 世纪后期开始，在英国议会中就形成了不同的政治派别——辉格党与托利党，即今天的自由党和保守党的前身。虽然他们不是现代意义上的政党，但却长期轮流把持着英国议会和内阁中的权力，每当其中一个政党集团上台执政，他们就大规模地撤换另一政治集团成员的职务，任用本党成员担任政府公职，从而形成了政府行政人员中经常性的大换班，造成了肥缺分赃、营私舞弊的恶风，埋没了真正的人才，致使政府管理效率低下。这就是所谓的政党分肥制。

18~19 世纪，西方工业革命（产业革命）兴起，工业资产阶级逐渐强大起来。到 19 世纪末，相当多的国家，随着各国社会经济的发展，政府职能日益扩大，对政府改革人事制度提出了迫切要求。恩赐官职制和政党分肥制的弊端日益显露出来，严重损害了整个资产阶级尤其是后起的工业资产阶级的利益，妨碍了社会的发展。

因此，为了克服恩赐官职制和政党分肥制的弊端，建立一个廉洁、稳定、高效的政府，19 世纪中叶，英国进行了政府人事制度创新，采用了新型的现代公务员制度，就是采用考试录用和终身任职的官员制度。公务员制度是指由法律或法令规定的关于各级各类文官的考试、录用、考核、任用、奖惩、升降、培训、工资、福利、辞职、辞退和退休等方面的各项管理制度的总称。

英国建立了世界上第一个公务员制度。由于它在一定程度上满足了新兴工业资产阶级要求，适应当时生产力发展的意愿，所以很快为资本主义各国所用。

（二）公务员制度的基本内容

尽管西方各个国家的国情不尽相同，其公务员制度的内容也不完全相同。但其基本内容和基本原则是一样的。

西方公务员制度的主要内容有：

1. 公务员的权利和义务

公务员一般享有以下基本权利：身份保障权、工资福利权、休假权、培训权、申述权、交流权等；公务员义务主要包括忠于政府、执行职务、服从命令、严守职业秘密、保持“政治中立”等。



2. 职位分类

将各种职位制出职级规范，作为考试、任用、升职、工资、考核及人事行政管理的依据。分为两种类型：一是美国的职位分类，以“事”为中心；二是英国的品位分类，以“人”为中心。

3. 录用制度

当前公务员任用的形式主要有选任制、委任制、聘任制和考任制等几种。每个国家根据国情，往往采用一种或同时采用几种形式。

4. 考核制度

考核在公务员管理中占有重要位置，考核被认为是合理奖惩的尺度，晋升或解雇的依据，调整薪酬的参考，提高效率的途径。

5. 薪酬福利制度

各国都规定公务员享有工资、退休金、抚恤金等的领取权。

6. 培训制度

各国都十分重视公务员的培训，以提高其工作水平，使之取得更优异的成绩。

7. 公务员管理机构

按其与政府行政组织的关系，分为部外制、部内制和折中制三种类型。

三、公务员制度的核心价值与基本特征

（一）公务员制度的核心价值

行政学者罗纳德·克林格勒曾指出：“公共人事管理是一套法律、规则和规章，用以表达那些抽象的价值，并形成特定的公共人事管理制度^①”。公务员制度作为主流的传统公共人事管理制度，它蕴含着公共人事管理的核心价值，即四个传统的竞争性价值：政治回应、效率、个人权利、社会公平。

公务员制度的设计，主要取决于两个价值目标，即提高行政效率和保障公务员的正当权利。主要体现在公务员制度的公平竞争的考试录用机制，功绩考核晋升原则等方面。政治回应性与社会公平这些次要的价值取向，也体现在公务员制度的各个环节和基本原则中，如：两官分途，行政决策由政务官做出，事务官无条件执行，以此保证政治回应性。

（二）公务员制度的基本特征

西方各国的文官制度在形成和发展过程中，受各自国情影响虽各有特色，但它们都蕴涵了以上所提到的四个核心价值，并因此具有共同的韦伯主义的基本特征。

1. 实行两官分途而治，进行分类管理

西方国家一般都把政府官员分为政务官和事务官两类，两类官的差异在于：（1）产生方式不同。政务官是通过竞选获胜的执政党组阁而获得政治任命的，事务官则是通过公开考试，择优录用的；（2）任期不同。政务官实行任期制，事务官实行常任制；（3）任免晋升不同。政务官随政府的更替而共进退，事务官则不受执政党更替的影响，按功绩晋升，并有自己的管理

^① 罗纳德·克伦格勒，约翰·纳尔班迪：《公共部门人力资源管理：系统与战略》，北京：中国人民大学出版社，2001年，第46页。



机构；(4) 责任不同。政务官以其政治观点是否受到选民的拥戴支持而获得或失去职位，对选民或议会负政治责任，其主要职能是制定公共政策；事务官是依据自身才能获得其职位，对政务官负行政责任，其主要职能是执行公共政策。两官分途，分类管辖原则是西方各国公务员制度设计、建立和运行的基本原则。

2. 贯彻政治中立原则

各国文官制度一般都要求事务官在执行公务过程中，应超然于政党政治和个人政治理念之外，不介入党派的政治纷争，以客观、公正、中立的态度，忠实的执行政府的政策。这一原则对于铲除政党分肥制，促进政府管理的非政治化和确保公务人员公正的行政都有积极的意义。

3. 实行职位常任制

为了保证政府工作的连续性与稳定性，各国一般都规定，事务官不随政府的更迭而进退，其职务由法律保障，若无重大过失，便可任职终身，非因法定事由和经法定程序不被解职。这一永业制的做法，主要是为了限制政务官对事务官的免职权，确保事务官不受政治影响，同时也把公务员看作一种职业人员，提高了政府管理的专业化、职业化程度，提高了行政效率。

4. 实行以能力和业绩取向为本的功绩制

综合各国实践，一般功绩制要求：公开考试，择优录用，将政府公职向全体国民开放，任何人无论其信仰、出身、社会地位，都可以通过公平竞争获得公职；公务员的晋升以考核为依据，坚持功绩原则，以能力、成就取向代替身份取向；将公务员的业绩与待遇、奖惩紧密联系，保证其工作积极性。由此可见，功绩制原则主要表现为：公平竞争的考试录用制度，功绩考核制度，功绩晋升制度，功绩奖惩制度等。功绩主义原则要求公务员优胜劣汰，这使得公务员制度富有竞争性与活力，它在公务员制度的每个环节都发挥着作用，是公务员制度最本质的特征。

5. 运用法律保障公务员权利，规定其义务

实行公务员制度的国家都有专门的公务员法规，对公务员的身份、地位、权利和义务，以及对权利的保障程序都做出了详尽的规定，使公务员的权利义务以法律形式确定下来。一般而言，在法规制定和实际运行中，各国都力求公务员享有的权利和其应履行的义务之间保持平衡。由于存在个人权利这样的价值诉求，所以各国都比较注重保护公务员的正当权益，强调关于申诉的规定和建立公务员权益保障机构。如英国的公务员上诉委员会，美国的功绩制保护委员会等。

具有上述基本特征的公务员制度，是一种与西方工业化社会相适应的现代人事管理体制和模式。它为保证在两党或多党竞争的政党政治条件下政府行政管理工作的连续性和稳定性；对于吸引和选拔优秀人才进入政府管理领域，提高行政效率，保证公开、公正、公平；对于促进社会经济的发展起到了重要的作用。

第二节 西方文官制度产生的历史条件

一、西方文官制度产生的理论基础

17~18 世纪，欧洲主要国家的公民社会发展得相当成熟，整个社会出现了巨大的分化现

象。到了 19 世纪末期，资本主义由自由竞争向垄断过渡。生产力高速发展，与此同时，各种社会关系和经济结构变得日益复杂起来，各种社会问题层出不穷，政府的职能变得更加复杂和更加困难，公务员的数量也大大增加。此外，资本主义政党制度和选举制度的形成和发展，导致政府职位的激烈竞争，在政治领域中的这些竞争往往会促使社会分化为不同的利益对立集团。这种矛盾对立与斗争又通常走向非理性化，因而给社会带来不稳定的因素，甚至使整个社会陷入动荡不安。因此，急需有一门行政科学理论来指导政府不走弯路，使政府专心处理公务，减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构。

由行政学的创始人、美国学者伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）提出的政治与行政二分理论便应运而生。威尔逊于 1887 年在《政治科学季刊》上发表了被誉为公共行政管理学开山之作的《行政学之研究》。他在文章中之指出，政治与行政是两个不同的领域。威尔逊认为，“行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种胡乱和冲突相距甚远”。这就是著名的政治与行政二分论。后来，古德诺在前人的基础上，出版了《政治与行政》一书，对政治与行政二分论进行了系统的阐述，明确了政治和行政的功能及关系。他指出，“行政管理是置身于政治所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治无需自找麻烦地去直接指挥行政管理机构”，“行政是政府在执行和操作方面最显眼的部分，政治是在重大而且带着普遍性的事项方面的国家活动^①”。“在所有政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能，在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是：政治与行政^②”。

在威尔逊和古德诺的理论看来，通过二者的分离把政党之间的对抗性竞争限制在政治领域，而把行政看作从属于政治却又与政治相分离且有着自己独立性的技术性领域，才不至于因党派竞争而影响行政以及对社会造成危害。同时，也不至于因多党政治的消极影响给社会带来动荡和混乱。

这样，对于从事行政管理的公职人员来说，公务员在执行公务的过程中必须对政党政治保持公正超然的态度，不得参与党派纷争及有关政治活动，必须忠于政府和法律，忠于职守，即所谓的“政治中立”原则。这成了现代公务员制度建立、发展的基本方向。而“二分论”对行政管理事务性质的界定，直接形成了国家公职人员的职业精神。

可以说，政治与行政二分论不仅是整个传统公共行政的价值基础，也成为了现代公务员制度的理论前提。

二、西方文官制度产生的经济基础

工业革命催生了西方文官制度。自 18 世纪 60~70 年代英国开始进行工业革命，以棉纺织工具发明为突破口，以蒸汽机动力代替人力、畜力为标志，到 19 世纪上半叶机器生产代替手工生产，英国完成工业革命。这一时期英国的工业生产规模、技术水平、对外贸易、商品数量和质量都居世界首位，号称“世界工厂”。工业革命使资本主义经济进入狂飙突进时期。1770~1840 年英国工人的日生产率提高了 20 倍。工业革命带来的生产力水平的大大提高，导致政府

① [美] F·J·古德诺：《政治与行政》，北京：华夏出版社，1987 年，第 2 页。

② [美] F·J·古德诺：《政治与行政》，北京：华夏出版社，1987 年，第 12 页。



管理职能的膨胀,政府面临着许多新课题:除了维护社会治安、国防、财政、税收等传统事务,还要担负起经济、文化、科技等新的社会事务的管理,以发挥政权的杠杆作用。经济基础的变化必然要求上层建筑做出调整。工业资产阶级经济实力的猛增使其政治要求增加。他们要求参与行政管理,要求清除旧制度的弊端,要求社会公职向社会开放,要求机会平等、自由竞争,建立一个廉洁而高效的政府,更大程度地维护他们的既得利益。从政治上促进英国经济的发展,提高国民生活水平。工业革命犹如经济魔棍,点化出了19世纪中叶英国政治改革的浪潮,选举与考试相配套的文官制度由此诞生了。

三、西方文官制度产生的思想文化基础

西方文官制度有着深厚的思想政治文化基础。边沁的功利主义和资产阶级大革命中提出的“天赋人权”、“人人生而平等”的思想;为资产阶级参政和近代文官制度的建立提供了思想理论基础。边沁的功利主义认为,人们的一切行为的准则取决于是增进幸福抑或减少幸福的倾向。政府的一切措施要据此行事。他提出一个著名的论断——最大多数人的幸福,认为拿这个标准来衡量一切,凡符合最大多数人的最大幸福的,就符合功利主义的主旨;凡不符合最大多数人的最大幸福的,就违背了功利主义的主旨。政府必须为最大多数的利益恪尽职守,只有做到这一点,才能算是最好的政府。为此,边沁为一个合格的政府设计了如下的职责:(1)它必须有助于创造社会财富;(2)它必须减少不平等。

边沁不仅在理论上论述了政府应为最大多数人谋幸福创造平等机会,而且在实践上对文官制度的改革提出具体的措施。1830年边沁发表题为《用最小的费用发挥官吏的最大能力》的论文集,在抨击政府管理低效腐败的基础上,提出考试录用职员。在《最高限度的行政效率,最低限度的开支》提出,既要提高行政效率又要节约开支,将资金用来发展经济。资产阶级兴起之时就提出的天赋人权、人人平等、主权在民的思想经过几百年的发展,已经深入人心。人们开始崇尚理性,反对等级制度和封建特权,追求自由竞争和机会均等。费边主义也认为,社会应该为所有人创造在同一起跑线上的机会。这些主张和要求正好反映了人们要求建立廉洁、高效政府的愿望,因而成为文官制度改革的思想文化基础。

第三节 西方文官制度的建立和发展

一、英国文官制度的建立和发展

(一) 英国文官制度建立和发展的两个阶段

英国是世界上第一个建立文官制度的国家。其建立的过程非常漫长,共经过了两个阶段。

第一阶段是政务官和事务官的分化。为了防止国王通过其任命的官员干预议会活动,英国在1694年议会规定新成立的税务局官员不得参加议会,1699年将此法律推广到其他部门。1701年议会在《王位继承法》中规定:“凡受国王的任命者,皆不能当选为下院议员。”为了使议会便于控制政府各部,该法同时规定各部大臣例外,可以同时是下院议员。从此,英国官员队伍有了事务官与政务官的区分。进入19世纪后,随着分肥制引起的政治系统的动荡,政务官与事务官的划分就更为必要了。1805年,英国财务部设立了常务次官,随后一些重要部



门也相继设立常务次官，到1833年，政府所有部门都设立了常务次官。政务官和事务官两大类的“两官分途”体制由此发轫。政务官包括各部大臣、副大臣和政务次官，负责制定政策，并随政党进退而进退；事务官包括常务次官、副常务次官、助理次官等，负责执行政策，不与内阁共进退。这一做法有效地保证了政府工作的连续性和政局的稳定性。

英国文官制度建立和发展的第二阶段是从改革东印度公司开始的。东印度公司成立于18世纪初，是英国资产阶级对亚洲进行垄断贸易和经济掠夺的一个享有特权的殖民事业公司。该公司是英国对外掠夺机构中油水最多的一个，公司内部非常腐败。英国的权贵们常常安插自己的亲信到公司任职。拉关系、讲门第、卖官鬻爵之类的政治丑闻屡见不鲜，致使政府声名狼藉。1853年，该公司特许状期满，向议会请求继续任用时，贵族与官员们为使自己的亲朋得此“肥缺”而发生了激烈的争斗。为此，英国议会派遣麦克莱等3人组成委员会调查东印度公司的用人制度。该委员会在调查报告中明确提出了要摒弃用人制度上的“恩赐”主义，实行考试任用制度。1854年，英、俄两国在克里米亚作战，由于英国政府机构混乱，官员昏庸无能，导致英军伤亡惨重，于是国内舆论哗然。战争使政府问题暴露无遗，官员玩忽职守，后勤供应混乱不堪，前线士兵因缺衣少药而大量死亡。战争花去了巨额钱财，但是没有人知道钱花到什么地方去了。社会各界进一步对文官状况强烈不满，文官制度改革已成为不可遏制的趋势。英国财政部高级官员查里斯·屈威廉和斯坦福·洛斯克特对英国文官进行了全面调查，提出了著名的《关于建立英国常任文官制度的报告》，统称为《诺斯科特——屈维廉报告》。《报告》对文官的选任、使用和晋升等提出一整套改革方案。主要内容如下：

1. 文官的选拔

公开竞争考试录用。报告建议，考试工作由枢密院教育委员会负责。高级文官和低级文官的考试分别举行。考试科目主要有：古典文学、数学和自然科学；政治经济学、法学和近现代哲学；现代语言、近现代史和国际法；考试人还要证明自己的品格和健康合格。

2. 文官的分类

划分为高低两类。高级文官录用年龄在19~25岁之间。要求受过高等教育，具备多方面的才能，丰富的知识和经验，致力于政策制定和实施。高级文官候选人应从牛津、剑桥等一流大学中招聘，也可秉公选用其他部门中的佼佼者。低级文官录用年龄限制在17~21岁之间。主要处理部内例行公事和带有机械性的工作，录用时以一般中等教育为标准。

3. 文官的晋升

政绩晋升制。对被录用文官的工作情况进行严格的考核，并根据其成绩予以提升。他们的晋升和未来的前途，完全取决于他们履行职务的勤奋程度和能力。靠一般的才能和适当的努力，他们可以有信心地期待他们的生活能得到一定的保证；有卓越的才能，他们就有希望得到职务中的最高奖赏；但如果他们表现出明显的不称职，或是不可救药的懒散，那么他们就必须离开他们的岗位。

1855年帕麦斯顿以枢密院名义颁布了正式法令《关于录用王国政府文官的枢密院命令》。法令规定：成立文官制度委员会，审查候选人的资格，组织考试，对考试合格者岗前培训，经过6个月的试用期后，正式录取等。1855年的改革在英国政治史上占有重要地位。但是，这次改革较温和也不彻底，仅限于有限的竞争考试。1855~1866年录用9826人，仍有7033人未经任何竞争性选拔而得到任命。经过有限竞争考试录用2765人，完全经过公开考试仅28人。社会对文官竞争考试的关注继续升温，1870年格莱斯顿又颁布了第二个关于文官制度改



革的枢密院命令。法令规定：文官录用通过公开竞争考试择优录用，文官制度委员会在财政部监督下，有权独立决定被录用文官的基本条件。为了避开保守势力的压力，又规定外交部和内政部可以例外，某些高级官员的职位仍可不经考试而由内阁直接任命。期间，政府对文官的录用、分级、薪酬、晋升和管理等方面不断修改和补充。但由于英国文官制度重要原则是这两次枢密院命令确立的，所以人们把 1870 年枢密院命令看作文官制度最终确立的标志。

（二）英国文官制度的基本原则

英国近代文官制度的建立确立了一些基本原则。主要包括以下几个方面：

1. 通才原则

高级文官的考试内容以基础理论、人文科学为主。要求有较高文化修养、渊博知识和应变能力。此举杜绝了不学无术之徒混入官场，使文官队伍素质大为提高。

2. 公平竞争原则

1870 年枢密院命令规定，凡未经考试未持有合格证书者一律不得从事任何官职。此后，所有选拔官吏必须经竞争考试，从中择优录取。择优录用、用人唯贤、机会均等是公平竞争原则的体现。有个例子很能说明问题。首相帕麦斯顿荐举一个亲信参加文官考试，结果落选。帕麦斯顿派人到文官委员会去索取该生的考卷，以便了解是怎么落选的，遭到了拒绝。

3. 常任中立原则

文官职责是执行政府的政策。他们是“非政治分子”，不参加党派斗争，不参加政党政治活动，不得竞选议员，保持政治中立。在内阁时常更迭的情况下，他们不与内阁共进退，无过错不被免职。还经常接受大臣们的咨询，向大臣们提供情报、知识、经验。这些职能的行使，使文官成为统治阶级从不更迭的幕后政府。文官的常任保证了政策的连续性。

英国建立的这一套制度使文官的任用、选拔、晋升、管理等进入民主化、制度化，政府机构充满生机活力，官僚主义作风减少，维护了资产阶级的整体利益。19 世纪英国资本主义领先于世界，文官制度改革起了有力的促进作用。也正因如此，英国近代文官制度成为西方各国纷纷效仿的对象。英国成为资本主义世界第一个推行文官制度的国家。从 1870 年到现在，英国的文官制度经过了多次的调整和改革，使英国的文官制度日趋完善。

二、美国公务员制度的建立和发展

美国公务员制度的建立和发展经历了三个历史时期：前功绩制时期（1789～1883 年）；以功绩制为基础的公务员制度稳定发展时期（1883～1978 年）；公务员制度的进一步改革时期（1978 年后至今）。

美国从一开始就建立了总统制的资产阶级共和国，并且很快就形成了两党轮流执政的格局。它在官员的任用上从一开始实行的就是“政党分肥制”。可以说，美国是政党分肥制的发源地，甚至分肥制这一名称本身也产生于美国。1829 年美国民主党人安德鲁·杰克逊出任总统后，他的追随者以胜利者的姿态扬言：“在政治上就像在爱情上和战争上一样的公平，肥缺归胜利者所有”。“分肥制”由此而命名。这种政治恩赐主义的哲学认为，政府部门的工作是极易掌握的，竞选中获胜的政党应该如同战争中获胜的一方一样独享战利品，即一旦某政党的候选人当选，可将公共职位授予其党员和帮助其选举的工作人员。南北战争后，“分肥”制度随着政府职能扩张和政府雇员数量增长得到进一步发展。这种制度的设计由街区层级一直向上，



包括城市辖区的选举工作者、地区委员会、州议会区和县委员会等，以某种方式安排的政治层级体系，他们的使命是推举、提名候选人，并赢得选举。在支持者的代表会议上，被提名的候选人一旦竞选获胜，他们将有机会、有义务以恩赐的方式将公共职位分配给本党中工作最努力的人。同时，作为回报，新的工作持有者“自愿”将工资的一部分交给本党，这笔钱将用于支付那些为本党工作的官员们或用于资助未来的竞选活动。

随着政府规模的扩大，组织结构的复杂，人们逐渐认识到政府职位是一个技术化和职业化的领域，政府职位的分配和获取应该以任职者的知识、技能和能力为基础，而不是以政治忠诚或政党关系为基础。1881年，新任总统加尔菲尔德被一个绝望的失业者暗杀身亡，由此引发了对“分肥”制度的无效性进行批判的浪潮，该事件直接促成国会通过了《文官制度改革法》（又称《彭德尔顿法》），该法标志着以功绩制为原则的美国公务员制度的诞生。

《彭德尔顿法》是以英国文官制度为蓝本，结合美国自身的经验制定的，其要点有以下三条：第一，采用“竞争性”考试的方式选拔公职人员。招录公务员的考试面向所有公民，根据考试结果所显示的能力择优录用，不得考虑政治因素以及种族、宗教信仰、性别等其他因素。第二，规定了政治性任命官职与非政治任命官职的区别。选举性官员、非行政部门的官员、须经参议院同意而任命的官员以及政府雇用的一般工人，均不在文官之列，文官不得进行政治性捐款和参与任何政治活动，不得因拒绝从事这类活动而免职。第三，由总统提名经参议院同意任命3人组成文官委员会，其中具有同一政党背景的委员不得超过两名，委员会的职责是协助总统制定有关文官制度的规则，审理人事纠纷，并在各州设立不少于3人的考试委员会，每年举行两次考试，其工作由文官委员会统筹。《彭德尔顿法》标志着美国联邦文官制度的正式建立，但是，制度的完善又经历了相当长的时间。

《彭德尔顿法》实行了一个世纪，直到1978年才第一次作重大修改。因为随着政府公共管理功能的扩大，政府管理的公共事务趋向于复杂化，政府管理的效率及有效性问题凸显出来，《彭德尔顿法》中存在的一些弊端日渐明显：一是文官委员会是立法机构而不是管理机构，不适应公务员管理工作的需要；二是公务员管理程序越来越繁杂，费时费钱，影响对优秀人才的迅速录用，在与私人企业的人才竞争中失去吸引力；三是高级公务员的管理不尽合理，受过良好教育和具有丰富管理经验的人难以得到高级职位，使优秀人才流失到私人企业部门；四是由于职业保障措施太多，表现不好的人员很难被开除。另外，考核形同虚设，在工资、定级、晋升等方面缺乏激励机制。1977年卡特就任总统后，立刻提出重组联邦政府的方案，并得到国会授权制定重组计划。为此，联邦政府成立了专门负责公务员制度改革的机构——“联邦人事管理项目组”，于1978年3月最终形成公务员制度改革系列建议，并由总统提交国会，国会随后通过了著名的《1978年文官制度改革法》，并于1979年1月开始实施。这次改革的主要内容有：

1. 公务员管理机构的重组

将具有96年历史的联邦政府文官委员会一分为三，由新成立的三个联邦政府机构分权掌管公务员事务：（1）人事管理办公室，它作为总统的人事管理顾问，通过执行人事法规和发布人事细则，对联邦政府公务员进行各方面的行政管理，它是管理联邦政府公务员的主要机构；（2）功绩制保护委员会，行使保护功绩制免受政治干扰和裁决所有与雇用有关的联邦雇员申诉事项的职能；（3）联邦劳雇关系局，负责处理劳工关系、联邦政府机构与工会之间的争议、集体谈判等。此外，还成立了政府道德办公室和特别忠告办公室两个新机构。政府道德办公室