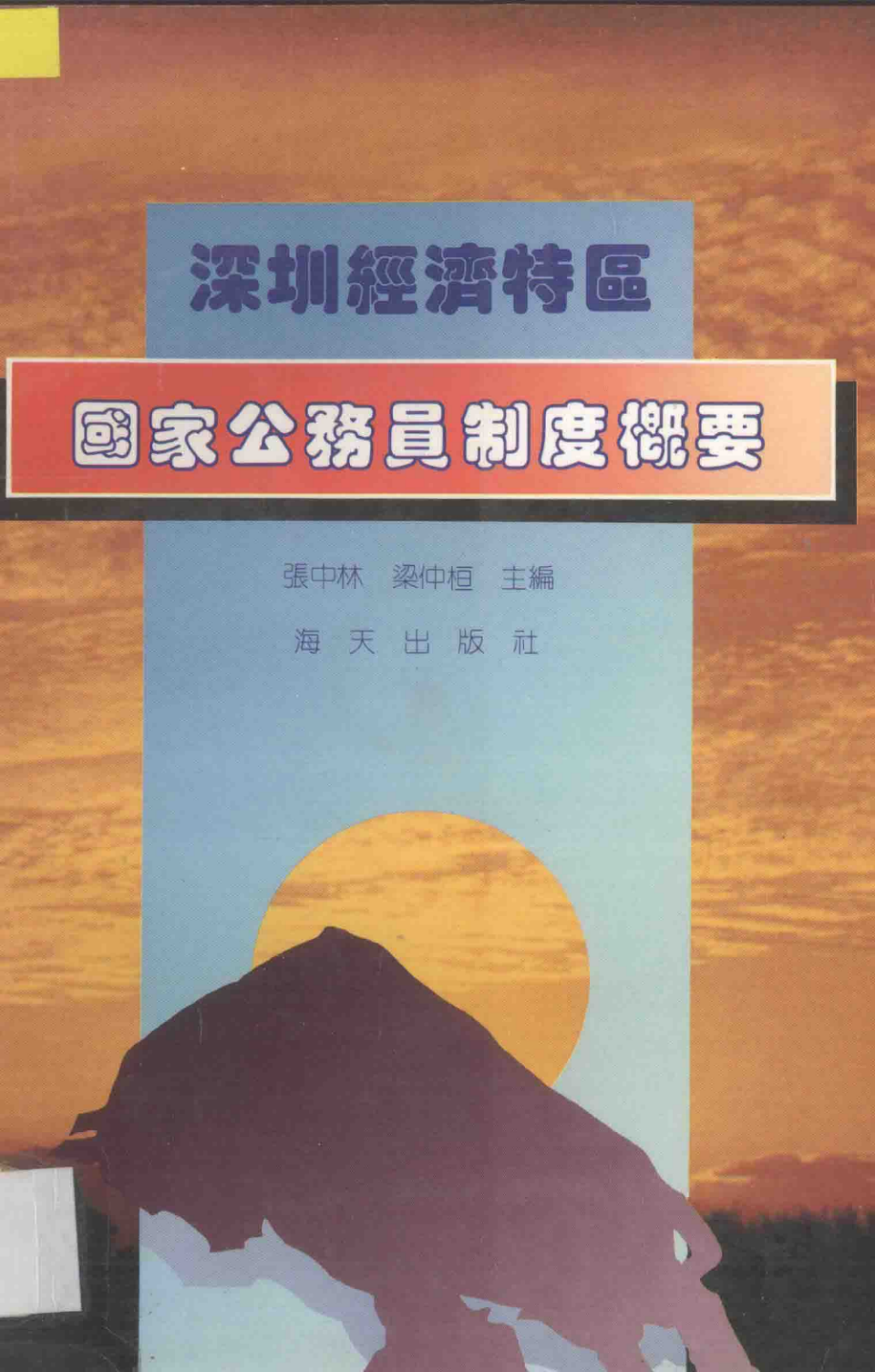


深圳經濟特區

國家公務員制度概要

張中林 梁仲桓 主編

海天出版社



深圳经济特区国家公务员制度概要

主编 张中林 梁仲桓

海天出版社

1989年·深圳

责任编辑 刘文达

封面设计 谢 鸿

书 名 深圳经济特区国家公务员制度概要
主 编 张中林 梁仲桓
出 版 者 海天出版社（中国·深圳）
发 行 者 海天出版社（中国·深圳）
印 刷 者 海天印刷公司
版 次 1989年7月第1版第1次印刷
开 本 850 mm×1168 mm 1/32
印 张 9.5
字 数 255 千字
印 数 1——9000册
ISBN 7—80542—234—6 / C·4
定 价 4.50元

积极稳妥地推行特区公务员制度(代序)

李 灏

建立和推行国家公务员制度,这是党的十三大确定的我国政治体制改革的重点。深圳经济特区是我国改革的“试验场”,在这项崭新的重大改革中积极探索,稳妥推进,为全国建立一个具有中国特色的公务员制度提供借鉴,这是我们肩负的一项重要任务。

国家公务员制度,就是通过制定法律和规章,依法对政府中行使国家权力、执行国家公务的人员进行科学管理。这种制度,是人事行政管理科学伴随着社会生产力发展到一定阶段的产物,是人类文明发展的共同成果,已被越来越多的国家所采用。它和代议制、选举制、现代司法制度等一样,都是治理国家的一种手段,是可以为我们社会主义所采用的。深圳特区是社会主义的经济特区,建立和推行这一制度有着重大意义。

首先,它是实行党政分开,加强政府工作职能,提高政府工作效率的必然要求。在社会主义初级阶段,要求国家政府必须把组织经济建设和管理社会公共事务的职能摆到最重要的位置上来,随着党政职能的分开,政府将独立负责地承担这一重任。为了适应这一职能转变的需要,国家政府机关应尽快形成结构合理、功能齐全、法制完备、富有效率和充满活力的行政指挥系统。而这一系统的形成,除了取决于行政机构的科学设置和职责权限的明确划分外,还将取决于整个行政指挥系统的工作人员即国家公务员的素质。因为国家公务员是政府职能的实际执行者和政府权威的发挥者,政府的全部社会作用正是通过全体公务员体现出来的。从某种意义上说,有什么样的公务员,就会产生什么样的政府。所以,如果没有一套适合于公务员特点的法律和规章,对公务员进行科学管

理,保证他们的优秀、精干、廉洁、稳定,政府便无力完成自己的重大使命。

其次,它是吸引社会精英分子,充分发挥其作用的必然措施。国家权力的正常行使和公务的顺利完成,要靠一支德才兼备的优秀公务员队伍。建立公务员制度的基本要求在于“为国求才”,而得到最优秀人才的有效办法,是制定严格的考试录用制度,使优秀人才在公开、平等、竞争的环境中脱颖而出;制定以工作实绩为主要依据的考核、晋升、奖惩办法,以及合理的、富于吸引力的工资报酬,使优秀人才的积极性能够调动起来并充分发挥;制定科学的职位分类制度和任用制度,使每个人都能依据自己才能和专长得到合理使用,最大限度地发挥作用,并使公务员之间职责分明、步调一致、密切合作,更好地发挥公务员的整体效益。几十年的人事管理实践告诉我们,没有一个健全合理的人事制度和法规,是无法真正做到选贤任能的。

再次,它是培养和造就德才兼备的政务活动家和行政管理家的有效途径。在现代化建设中,特别是在改革开放时期,政府更需要大批有远见卓识和精明强干的政务活动家和行政管理家来承担改革的重大使命。实行公务员制度的目的之一,就是要使公务员在科学的人事管理中不断增长知识、锻炼才干,其中包括通过行政学院的定期培训,使他们精通行政业务,提高管理水平,成长为出色的行政管理家,并为培养和造就优秀的政务活动家创造必要条件。

此外,它是实现干部人事管理民主化、科学化、法制化的重要步骤。长期以来,由于民主法制不健全,干部人事管理制度不完备,国家机关工作人员录用、晋升、考核、奖惩等管理环节缺乏规范化的标准和程序,以致造成职责不清,考核不严,赏罚不明,能进难出,能上难下,实际存在着领导职务和干部身份的终身制。这些问题以及由此带来的用人方面的不正之风,不仅妨碍了优秀人才的广泛发掘与合理使用,降低了工作人员的素质,削弱了他们的积极性,也严重阻碍了政府职能的发挥,损害了政府的威信。建立和推行公务员制度,有利于用民主的、科学的方法改变原有的不合理的人事管理状况,从人治转向法治,逐步做到民主选拔人才,科学使

用人才，依法管理人才。

建立和推行国家公务员制度是一项复杂的社会系统工程，需要一个相当长的时间。深圳特区建立以来，在干部人事制度改革方面进行了一系列的探索，实际上也是为实行这一制度而作出的试验和积累，如在社会上公开招聘干部、对领导干部进行民主考评、改革行政机构设置、对干部逐步实行分类管理、强化政府人事管理职能等等，都为建立和推行公务员制度创造了有利的条件。当前，要抓住有利时机，把改革全面引向深入，坚持“积极稳妥”的方针，注重基础工作，注重实践探索，注重配套改革，由点到面，分步进行，有计划有步骤地平稳推进特区公务员制度的实施。我们相信，只要按照党的十三大指引的方向，从中国的国情和深圳特区的实际出发，认真移植和借鉴世界各国政府人事管理、尤其是与深圳一河之隔的香港的公务员制度的成功经验，就一定能在深圳特区建立起一套具有中国特色又符合特区实际情况、充满生机活力的公务员制度。

目 录

第一章 绪 论	1
一、深圳特区率先实行公务员制度的紧迫性和必要性	1
二、深圳特区率先建立公务员制度的可行性	4
三、深圳特区公务员的划分及其管理方式	6
四、深圳特区公务员制度的特点和原则	7
五、深圳特区建立和推行公务员制度的设想方案	9
第二章 特区公务员的权利和义务	13
一、公务员权利与义务的含义及特点	13
二、西方国家关于公务员权利与义务的规定	17
三、特区公务员的权利与义务的主要内容	18
第三章 特区公务员的职位分类	25
一、职位分类的基本概念	25
二、职位分类的意义	27
三、深圳特区实行公务员职位分类制度的可行性	29
四、深圳特区职位分类的范围、对象及结构模式	31
五、职位分类的步骤	34
第四章 特区公务员的考试录用	38
一、考试录用是公务员管理的重要环节	38
二、考试录用制度的基本原则、考试的方法和内容	40
三、香港公务员的考试录用制度	42
四、特区公务员的考试录用	47
五、现有政府机关干部向国家公务员过渡问题	49
六、实行考试录用制度应注意的问题	53
第五章 特区公务员的考核	56
一、考核的意义和作用	56
二、西方和香港公务员的考核制度	57
三、特区公务员考核原则、内容及方法	61

四、特区公务员考核管理机构和考核程序·····	66
第六章 特区公务员的奖惩 ·····	68
一、奖惩的意义和作用·····	68
二、特区公务员奖惩制度的基本内容·····	70
三、实施奖惩制度中要注意的问题·····	77
第七章 特区公务员的职务升降和任免 ·····	79
一、公务员职务升降、任免的含义及意义·····	79
二、香港公务员职务升降和任免的主要特点·····	81
三、特区公务员职务升降的主要原则和内容·····	83
四、特区公务员职务任免的几个问题·····	88
五、建立公务员职务升降和任免制度 需重视的若干问题·····	91
第八章 特区公务员的培训 ·····	93
一、建立公务员培训制度的重要意义·····	93
二、西方公务员的培训制度·····	96
三、香港公务员的培训制度·····	99
四、特区公务员培训的方式和内容·····	102
第九章 特区公务员的调动交流和回避 ·····	107
一、公务员调动的一般含义及其原则·····	107
二、特区公务员的交流与轮换·····	111
三、特区公务员的回避制度·····	114
第十章 特区公务员的工资福利 ·····	119
一、工资制度在公务员制度中的地位和作用·····	119
二、建立公务员工资制度的基本原则·····	121
三、特区政府机关现行工资制度·····	125
四、特区公务员工资制度的构想·····	133
五、特区公务员的福利·····	138
第十一章 特区公务员的辞职辞退 ·····	142
一、公务员辞职辞退制度的意义·····	142
二、公务员辞职辞退的条件和程序·····	147
三、特区公务员辞职辞退的规定·····	148

第十二章 特区公务员的退休退职	150
一、公务员退休退职的意义	150
二、我国干部退休退职制度	152
三、香港公务员的退休制度	156
四、特区公务员退休退职及其规定	159
第十三章 特区公务员制度中的人事监察与申诉控告	165
一、人事监察在公务员制度中的地位作用	165
二、公务员申诉控告制度的意义	168
三、人事监察与申诉控告制度的基本内容	170
四、香港公务员制度中的人事监察与举报控告	173
五、特区人事监察及申诉控告规定	178
第十四章 特区公务员管理机构	183
一、公务员管理机构的地位和作用	183
二、可供借鉴的西方和香港公务员管理机构	186
三、特区在改革中强化政府的人事管理机构	189
四、特区公务员管理机构的不断完善发展	194

附录一

香港公务员制度介绍

一、香港公务员制度沿革和特点	198
(一)香港公务员制度的历史沿革	198
(二)香港公务员制度特点	200
二、香港行政机构设置与公务员概况	203
(一)行政机构设置	203
(二)公务员管理机构	204
(三)公务员叙用委员会	206
(四)公务员概况	208
三、香港公务员的职位分类	211

(一)职位类别·····	211
(二)职位组别·····	212
四、香港公务员的招聘与晋升 ·····	214
(一)公务员招聘·····	214
(二)公务员晋升·····	219
(三)铨叙科委任组在公务员招聘晋升中的作用·····	222
(四)公务员叙用委员会在公务员招聘晋升中的作用·····	222
五、香港公务员的岗位轮换 ·····	224
(一)进行岗位轮换的对象·····	224
(二)岗位轮换的形式·····	225
(三)岗位轮换的作用·····	227
六、香港公务员的考核与奖惩 ·····	228
(一)工作评鉴制度·····	228
(二)对公务员的奖励·····	235
(三)对公务员的惩罚·····	235
七、香港公务员的培训制度 ·····	236
(一)公务员训练政策·····	236
(二)公务员训练机构、经费和假期 ·····	239
(三)公务员训练方式·····	243
(四)政务官的训练·····	246
八、香港公务员的薪酬与津贴 ·····	251
(一)公务员薪酬制度的特点·····	251
(二)公务员薪酬概况·····	251
(三)公务员薪酬咨询组织·····	257
(四)公务员薪酬的确定·····	257
(五)公务员的加薪·····	260

(六) 公务员的津贴	261
九、香港公务员的福利	262
(一) 假期与工作时间	262
(二) 房屋福利	264
(三) 家私及家庭器具津贴	266
(四) 医疗福利	267
(五) 抚恤金及遗属恩俸计划	267
(六) 子女教育津贴	268
(七) 长期服务免费旅游奖励计划	269
(八) 女公务员福利	269
(九) 海外公务员福利	270
十、香港公务员辞职、辞退与退休	270
(一) 公务员的辞职	270
(二) 公务员的辞退	271
(三) 公务员的退休	272
十一、香港公务员纪律	274

附录二

香港廉政公署介绍

一、廉署的诞生	280
二、廉署的职权	281
三、廉署的机构	283
四、肃贪倡廉的措施	286

第一章 绪 论

根据党的十三大关于特区在政治体制改革中有更大灵活性的精神,深圳可以在国内率先建立公务员制度。这不仅具有充分的紧迫性和必要性,而且具备了现实的可能性与各种有利条件。为此必须通过周密的调查研究,科学划分特区公务员的政务类与业务类,并就其管理方式作出相应的规定,同时借鉴香港的公务员制度,认真探究我们的特点和原则,以求形成具有中国特色、符合特区实际的公务员制度。在改革的总构思中,不能不考虑香港回归这一契机,争取在1997年以前建立起比较完备和成熟的特区公务员制度,以利深港两地政府和公务员在“一国两制”的架构下,更好地为两地的合作与繁荣而努力。

党的第十三次全国代表大会最引人瞩目的改革措施之一,是提出将在政府部门逐步实行国家公务员制度。这是我国干部制度的一项重大改革,也是为实现政治体制改革的总目标所采取的一个重要步骤。作为对外开放、实现“一国两制”的前沿和超前改革的试验场所的深圳经济特区,能否率先实行国家公务员制度?怎样进行改革?将采取哪些改革措施?这都是人们十分关注的问题。

一、深圳特区率先实行公务员制度的紧迫性和必要性

首先,实行国家公务员制度,是特区自身发展和建立新体制的需要。深圳特区建立8年来,在党的改革开放方针指引下,围绕建立外向型经济的发展战略,对经济体制进行了一系列超前性的改革试验。与此相比较,特区的政治体制改革包括政府系统干部人事

制度改革的步子相对较慢,在一定程度上出现了滞后和不适应的现象。例如,在党政分开、政企分开的问题上,我们虽然进行了一些探索和实践,但仍没有完全跳出传统体制的框架,新旧体制并存交错,还存在一些摩擦和冲突;在政府机关工作人员的选拔和任用上,虽然改革了一些不合时宜的制度和办法,但还没有完全建立起与社会主义商品经济新秩序相适应的竞争机制和监督机制,难以从制度上保障政府的廉洁、高效和人员的素质优化。

特区人事制度改革不但是政治体制改革的重要组成部分,也是经济体制改革的关键环节。随着世界经济结构的调整,我国沿海发展战略的实施,以及香港 1997 年回归日近,深圳特区在内外各方面面临着有利的机遇和新的挑战。新的形势要求深圳必须加快建设成为能够按照国际惯例运作的经济体制和适应现代化商品经济需求的政治体制,包括建立公平竞争的开放经济,廉洁高效的行政管理,清晰完备的法制体系,适合于特区改革需要的政治架构等等。从而以其全新的制度成为香港与大陆“一国两制”的衔接点,并以此为国内经济、政治体制的改革和整个社会的现代化进程作出新的具有历史意义的贡献。改革人事制度,建立具有特区特色的国家公务员制度,正是从这一思路来考虑的。

其次,实行国家公务员制度,是增强政府机关活力,形成高效能的行政指挥系统的需要。目前,深圳市政府机关工作人员的素质,较之特区初创时期已有明显的提高,但随着特区各项建设事业的发展,有许多地方显得越来越不相适应,表现为:(1)政府职能扩大带来专业化程度的提高与现有机关工作人员文化、专业素质较低的矛盾。据 1988 年 2 月底统计,政府各部门和市辖区行政人员 7324 人(不含工勤人员),大专文化程度以上的 1755 人,初级职称以上的 691 人,中专、高中文化程度的 4699 人,分别占行政人员总数的 23.96%、9.43%和 64.15%。与党委机关和事业单位工作人员相比,其素质就低得多。(2)特区的发展要求政府机关工作人员队伍稳定来保持政策和工作的连续性与人心思动的矛盾。调查数据显示,政府机关现有 77% 的人由于薪酬待遇较之企业偏低等原因,想变动现在的工作单位,而真正愿意留在政府机关工作的人仅

占 23%，其中年纪越轻，文化程度越高的人越不安心。(3)特区建设要求政府实行廉洁高效的行政管理与机关人浮于事，办事效率低和腐败现象时有发生的矛盾。几年来，特区经过体制改革和坚持“两个文明”建设，政府机关工作人员工作积极性有了很大的提高，绝大多数人廉洁奉公，艰苦创业，为特区的发展作出了积极的贡献。但是，也有极少数工作人员由于经不起改革开放的考验，在经济繁荣的新形势下，不正之风和腐败现象时有发生。特区创办以来，因贪污、行贿受贿、走私贩私，违反财经纪律及道德败坏受处分的党员就有 1303 人，其中县处级以上干部 69 人。1980—1987 年经检察院起诉、免诉的案犯中，有国家机关一般工作人员 66 人，县处级以上干部 16 人。上述情况表明，如何提高政府机关工作人员的素质，保证行政机关高效廉洁，是一个十分重要的问题。根据西方国家和香港的经验，实行公务员制度，是保证行政机关工作人员优化、精干、廉洁、稳定，形成高效能的政府工作系统的有效途径。

再次，实行国家公务员制度，是特区实行干部分类管理，推进人事工作法制建设的需要。建立国家公务员制度，是实行干部分类管理的重要步骤。十三大报告指出，进行干部人事制度改革，要对“国家干部”进行合理分解，改变集中统一管理的现状，建立科学分类管理体制。这不仅符合特区发展的需要，也为实现人事科学管理创造了前提条件。根据党政分开、政企分开和管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，当前必须首先把市政府机关的工作人员从干部队伍中分离出来，形成独具特色的国家公务员管理体系，依法实行管理。这样，把执行国家公务的行政人员管理好了，对党委机关、检察审判机关、人民群众团体及企事业单位人员的科学管理，将会产生很好的示范作用。

建立国家公务员制度的过程，也是干部人事工作从人治向法治转变的过程。过去几年，深圳特区在干部人事制度改革实践中，先后制定了一些新的暂行规定办法，但多数还是属于专项总结经验性的，带有较多的时效局限性。有的虽曾起过法规作用，但毕竟不是法律，很难使这些规定或办法具有法律效力。在日常工作中，随意违反规定，无视制度的事情司空见惯，习以为常，却无法追究

法律责任。可见,以规定代法不行,以政策代法也不行。建立国家公务员制度,对国家公务人员依法实施管理,将标志着特区干部人事制度向法制化迈出了可喜的一步。

总之,特区率先实行国家公务员制度,将有利于加强和完善党对干部工作的领导,有利于提高公务员的素质和政府的工作效率,有利于保持国家行政管理的稳定性,有利于实现人事管理的民主化、科学化和法制化,有利于改善特区的投资环境,进一步发挥“四个窗口”和“两个扇面辐射”的作用。

二、深圳特区率先建立公务员制度的可行性

比照西方和香港的经验,深入剖析深圳特区的社会政治经济状况,应该说,目前特区已基本具备了实行国家公务员制度的内部和外部条件。

——对现有干部人事制度进行了一系列的改革和探索,从内部为实行国家公务员制度创造了条件。几年来,特区改革了单一的干部调配制度,实行以招聘为主的多种调配方式;改革了干部培训制度,实行以岗位职务培训为主,学历教育、专业训练相结合的方式培育人才;改革了干部考核制度,实行民意测验,民主考评干部,扩大了干部的民主监督与管理;改革了干部任用制度,实行委任任期制、聘用任期制、选举聘用任期制、考试录用任期制并用的干部任用方式,并规定新任领导职务的干部一律实行试用期制度。此外,特区还制定了十多个干部人事管理的暂行规定和办法,对政府机关工作人员的职位进行了调查分析,对各类各级干部的岗位责任制作了较详细的规定;改革了工资制度,制订了含有48个薪级的工资表;取消了大学毕业生由国家统包统配的制度,为谋求职业者和用人单位提供了双向选择的机会;率先建立了监察局,理顺了党委组织部门与政府人事部门的职能,加强了人事监察与管理;开展了国家公务员制度的试点工作等等。这些既是改革的成果,也是进一步改革的基础,它为深圳特区建立并实行国家公务员制度创造了良好的前提条件。

——干部拥有量的增加和干部队伍结构的变化,为特区实行国家公务员制度提供了人才保证。深圳特区创办以来,随着建设事业的发展,全市干部由原来的 6464 人增加到 1988 年的 66521 人(含驻深单位调入特区干部)。其中,大专文化以上的 29302 人,占 44.72%;中专、高中文化的 28607 人,占 43.66%;各类专业技术人员 32789 人,占 50.04%。全市干部的平均年龄为 36.5 岁,中青年干部成为特区各条战线的骨干和主力。干部拥有量的增加和素质的提高,为特区在广泛的领域内选择合格的公务员,提供了充足的人才资源。

——经济持续、协调、健康的发展,为实行国家公务员制度提供了必要的物质准备。1987 年,全市工业总产值 57.6 亿元,比 1979 年增长 94 倍,年递增 76.7%;外贸出口总值 14.14 亿美元,比 1979 年增长 150 倍,年递增 87%;财政收入 11.23 亿元,比 1979 年增长 39 倍,年递增 53.7%;社会总产值 98 亿元,比 1979 年增长 32.6 倍,年递增 55.2%;国民生产总值 44.5 亿元,比 1979 年增长 21.7 倍,年递增 47.7%;人均国民收入 3467 元,比 1979 年增长 6 倍,年递增 27.6%。特区经济的迅速发展,无疑为公务员制度的建立和推行提供了物质条件。

——人们的传统观念发生了变化,社会心理承受能力较强,为特区实行国家公务员制度奠定了思想基础。近几年,深圳特区伴随着各个领域改革事业的拓展,“铁饭碗”、“大锅饭”等传统观念受到猛烈的冲击,公平竞争、干部能上能下、自由择业、“无功便是过”、“时间就是金钱,效率就是生命”等观念深入人心,目前,全社会范围内的改革意识正在形成,改革的社会承受能力日益增强。抽样调查显示,在政府机关的干部群众中,有 85% 以上的人认为,深圳特区率先实行国家公务员制度的条件比较成熟或基本成熟;有 87% 的人对公务员制度的概念和思路都理解或比较理解;有 90% 的人赞成现有政府机关工作人员通过考试或考核择优过渡为国家公务员。

——机构调整和职能转变等改革的深入进行,为特区实行国家公务员制度创造了有利的外部环境。深圳特区政府管理机构经

过四次较大的改革,一批同政府对口的党的工作机构和管理经济的专业机构被撤销,宏观控制和市政管理机构如财政、税务、金融、物价、审计、统计、工商行政管理等部门的职能得到了加强;市场机制的作用随着生产资料、资金、劳务、技术等市场的进一步发展,也逐步扩及到整个经济领域。所有这些,都将对特区实行国家公务员制度起重大影响和促进作用。

三、深圳特区公务员的划分及其管理方式

深圳特区国家公务员,是指在特区国家行政机关中行使国家行政权力,执行国家公务的人员。公务员分为政务和业务两大类。

确定特区公务员范围的原则是:(1)必须在政府机关中任职的人员。(2)必须是行使国家行政权力、执行国家公务的人员。(3)必须是受宪法、政府组织法或公务员法管理的人员。依照上述原则,特区政务类公务员的范围大致包括以下人员:市政府正副市长、秘书长、各委办局主任、局长;中国人民银行深圳经济特区分行行长;市辖区区长。业务类公务员是指政务类公务员和机关工勤人员以外的其他公务员。他们是由各级行政机关,根据公务员法通过法定考试以及其他方式任命和管理的实行常任制的国家公务员,他们占政府公职人员中的绝大多数,负责政策和法律的贯彻执行。

深圳特区对上述两类公务员的管理实行“双轨制”,即实行两种相对独立而又互相协调的运行方式。政务类公务员制度的运行方式主要是:(1)政务类公务员依照法定程序产生。(2)实行严格的任期制,每届任期五年,连任不得超过两届。(3)接受广泛的社会监督,实行开放性的政绩考核制度。具体来说,就是要接受上级首长和社会民意两个方面的监督和评价。(4)选拔人员具有较高的灵活性和广泛性,一般不受原部门、行业或职业、级别的限制。业务类公务员制度的运行方式主要是:(1)实行考任制,即录用必须经过竞争性考试,择优录用。(2)实行职业稳定的常任制,非因法定理由和非经法定程序不得免职或处罚,以保证特区行政管理的稳定性和连续性。(3)建立以部门行政首长负责制为核心的,以工作绩效为