

怎样当 国家公务员

主 编:张跃雄

副主编:章元静 熊松柏 周安国

湖南出版社

序

中共湖南省委副书记 储波

几位从事实际工作的同志以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，编写了一本适应中国国情的普及国家公务员制度知识的著作，这是一件很有意义的事。

党的十一届三中全会以来，确立了以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的党的基本路线。与此相适应，根据邓小平同志提出的“打破老框框，勇于改革不适时宜的组织制度、人事制度”的精神，在以实行国家公务员制度为核心的干部人事制度改革方面进行了积极的探索，取得了显著的成效。实践告诉我们：推行国家公务员制度，是我国政治体制改革的一项重要内容，是干部人事制度的重大改革，是建立社会主义市场经济体

制的客观需要。只有科学的干部人事制度和高素质的国家机关工作人员队伍,才能提高工作效率和工作质量,促进国民经济的发展。

当前我国正处在一个由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过渡时期。在社会主义制度下怎样搞好市场经济,是摆在我们面前的一项全新工作,这就给我们提出了一个如何提高素质,适应市场经济要求,做一个合格的国家公务员的任务,要想成为一个合格的国家公务员,很重要的一条就是要按照江泽民同志提出的“学习学习再学习”的要求,加强学习,多学一点马列主义、毛泽东思想,多学一点社会主义市场经济的理论,多学一点法律常识,多学一点现代经济管理的知识。社会主义市场经济体制的建立,给我国每一位国家公务员提供了一个极好的学习与参与的机会。因此,我们应当积极努力去学习,去实践,去探索。只有这样,才会真正建立起激励竞争和勤政廉政机制,建立一支以为人民服务为宗旨、密切联

系群众、精干高效、廉洁奉公、忠于职守的国家公务员队伍，增强机关的生机和活力。

《怎样当国家公务员》一书，以《国家公务员暂行条例》为纲要，紧紧围绕政府工作要始终为经济建设服务这个主题，较为系统地阐述了如何按照社会主义市场经济的规律选拔、培养、使用和管理国家公务员。理论性和操作性都比较强，是一本较好的学习资料。我衷心希望本书的出版，对我省的机构改革、干部人事制度改革和公务员制度的推行会有所裨益。

一九九四年九月八日

前 言

该书是由我们几位参加国家和省里组织的国家公务员制度知识师资培训班时的同行不约而同提出来的编写的。社会主义市场经济体制的建立,出现了不少怎样当老板、怎样当股东,怎样当厂长和当经理的优秀书籍。马克思主义的政治经济学原理告诉我们,上层建筑取决于经济基础,但上层建筑反过来又可以促进经济基础,而作为上层建筑领域主控官的国家公务员来说,他们素质和质量的高低,直接影响到经济的发展。怎样开辟才源,罗致社会上最优秀的人才进入国家公务员队伍,无论对国家、对人民都是至关重要的。这是我们编写这本书的出发点,也是我们的目的。

目前,全国各地都在相继开展机构改革,实施“三定”方案,现有的国家行政机关工作人员大部分将过渡为国家公务员,以后进入的大都要进行考试。那么,现有国家行政机关工作人员到底怎样过渡为国家公务员,以后究竟怎样考试才能进入国家公务员队伍,新的国家公务员标准是什么,等等,这一直是广大国家行政机关工作人员和人民群众,特别是想立志成为一名国家公务员的年轻朋友十分关心的问题,也是从事实际管理工作者和理论工作者一直探讨的问题。今天,我们

有机会提供这样一本参考书,就是想通过尝试和实践,从中找出答案。

该书以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导思想,以当前建立社会主义市场经济体制,发展经济和改革干部人事制度为背景,用社会主义宏观调控经济理论作为基础,按照什么是国家公务员制度,怎样才能进入国家公务员队伍,进入后应该有什么权力和利益,会接受怎样的管理和监督,有怎样的行为要求,以及违反法律法规应受到怎样的处罚的思路,重点落实在“怎样当”三个字上。全书共分六个部分,分别为国家公务员制度基本知识,怎样进入国家公务员队伍,国家公务员享有的基本权利和待遇,国家公务员队伍的管理操作,国家公务员违反法律法规应负的法律责任,国家公务员行为规范。当前介绍国家公务员制度知识的书本较多,但很少有从国家公务员个人角度出发,系统地介绍国家公务员的一系列具体权利、义务和要求,而这本书正好弥补了这方面的不足。

该书在编写过程中,既注意了理论性和系统性,又注意了实用性和可读性,是一部操作性比较强的读本。它既适用现有国家行政机关工作人员及其将要过渡为国家公务员的对象,也可供广大想成,或即将成为,或刚刚成为国家公务员的朋友,为实现各自远大的理想和抱负提供学习参考。

编 者

1994年8月

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)

第一部分 国家公务员制度基本知识

一、概述	(1)
(一)国家公务员和国家公务员制度.....	(1)
(二)建立国家公务员制度的意义和作用.....	(2)
(三)怎样确立国家公务员的对象和范围.....	(5)
(四)国家公务员的管理机构.....	(6)
二、国家公务员的义务和权利	(9)
(一)什么是国家公务员的义务和权利.....	(9)
(二)国家公务员义务与权利的具体内容	(10)
(三)国家公务员义务与权利的关系	(11)
(四)国家公务员的申诉控告	(12)
(五)国家公务员的监督	(13)
三、国家公务员的职位设置.....	(17)
(一)国家公务员职位分类	(17)
(二)我国公务员职位分类的主要内容	(17)
(三)我国公务员的职务序列和职务与级别的对应关系	(19)

(四)非领导职务的确定	(21)
(五)非领导职务设置层次	(21)
四、国家公务员队伍的进口和出口	(22)
(一)国家公务员的录用	(22)
(二)国家公务员的调任	(25)
(三)国家公务员的辞职辞退	(27)
(四)国家公务员的退休	(30)
五、国家公务员的管理	(32)
(一)国家公务员的考核、职务升降与任免	(32)
(二)国家公务员的交流与回避	(37)
(三)国家公务员的奖励与纪律	(40)
(四)国家公务员的培训	(43)
六、国家公务员的工资保险福利	(48)
(一)国家公务员的工资	(48)
(二)国家公务员的保险	(55)
(三)国家公务员的福利	(58)

第二部分 怎样进入国家公务员队伍

一、进入国家公务员队伍的渠道	(60)
(一)选任制	(60)
(二)委任制	(60)
(三)聘任制	(61)
(四)考任制	(61)
二、进入国家公务员队伍的基本条件和程序	(62)
(一)选任进入国家公务员队伍人员的基本条件和程序	(62)

(二)委任进入国家公务员队伍人员的基本条件和程序	(65)
(三)聘任进入国家公务员队伍人员的基本条件和程序	(67)
(四)考任进入国家公务员队伍人员的基本条件和程序	(68)
(五)国家公务员非领导职务条件和实施步骤	(72)
三、怎样参加国家公务员的录用考试	(74)
(一)国家公务员录用考试种类划分	(74)
(二)国家公务员录用考试的基本方法	(75)
(三)国家公务员录用考试的基本内容	(76)
(四)国家公务员录用考试的具体组织实施	(77)
四、现有国家机关工作人员怎样过渡为国家公务员	(85)
(一)准备阶段	(85)
(二)实施阶段	(86)
(三)检查验收阶段	(88)
(四)正确认识和对待现有机关工作人员向国家公务员过渡关系	(88)

第三部分 国家公务员享有的基本权利和待遇

一、国家公务员享有政治、自由权利	(90)
(一)国家公务员享有人身自由	(90)
(二)国家公务员享有政治权利和自由	(91)
二、国家公务员享有职务保障权利	(92)
(一)国家公务员有获得履行职责应有的权利	(92)
(二)国家公务员有依法执行公务的权利	(93)

(三)国家公务员有辞职权利	(93)
(四)国家公务员有提出申诉和控告权利	(94)
(五)国家公务员有对国家行政机关及其领导人员的工作 提出批评和建议的权利	(94)
三、国家公务员享有职业保险权利.....	(95)
(一)国家公务员有非因法定事由和非法定程序不被免 职、降职、辞退或者行政处分权利	(95)
(二)国家公务员有获得劳动报酬,享受保险福利待遇的 权利	(96)
(三)国家公务员有基本的工作条件权利	(97)
四、国家公务员有参加政治理论和业务知识培训的权利.....	(100)
(一)新录用的国家公务员有权参加上岗前的“入门培训”	(100)
(二)晋升职务的公务员有权参加任职培训.....	(100)
(三)国家公务员有权对开展某项专门工作参加专门业务 培训.....	(100)
(四)国家公务员有权对旧知识进行更新培训.....	(101)
五、国家公务员应享受的工资待遇	(101)
(一)国家公务员工资级别的确定.....	(101)
(二)国家公务员的工资套改.....	(103)
(三)国家公务员工资的正常增长.....	(104)
(四)国家公务员的岗位津贴和奖金发放.....	(105)
(五)新录用国家公务员工资待遇.....	(105)
六、国家公务员的福利待遇	(107)
(一)集体福利.....	(107)

(二)文化福利	(107)
(三)各种福利补贴	(107)
(四)各类休假	(108)
七、国家公务员的保险待遇	(111)
(一)生育保险	(112)
(二)养老保险	(113)
(三)疾病保险	(115)
(四)伤残保险	(116)
(五)死亡保险	(116)

第四部分 国家公务员队伍的管理操作

一、国家公务员考核、职务升降和任免	(118)
(一)国家公务员考核的基本方法和程序	(118)
(二)国家公务员职务升降的条件和程序	(122)
(三)国家公务员职务任免的条件和程序	(127)
二、国家公务员的奖励和纪律	(128)
(一)国家公务员奖励、纪律的条件和种类	(128)
(二)国家公务员奖惩的审批权限和程序	(130)
(三)国家公务员奖励的撤销和行政处分的解除	(131)
三、国家公务员的交流、回避和培训	(132)
(一)国家公务员交流的方式方法	(132)
(二)国家公务员回避的基本内容	(137)
(三)国家公务员的培训形式和方法	(139)
四、国家公务员辞职辞退与退休	(140)
(一)国家公务员辞职辞退与退休的条件	(140)

- (二)国家公务员辞职辞退与退休的程序…………… (144)
- (三)国家公务员辞职辞退的法律后果和退休的待遇安置
管理…………… (147)

第五部分 国家公务员违反法律法规应负的法律责任

- 一、什么是国家公务员的法律 responsibility** …………… (151)
 - (一)国家公务员的双重身份与法律 responsibility…………… (151)
 - (二)国家公务员法律 responsibility 的基本形式…………… (151)
- 二、国家公务员公务违法与公务不当** …………… (152)
 - (一)国家公务员公务违法…………… (152)
 - (二)国家公务员公务违法的种类…………… (153)
 - (三)国家公务员公务不当…………… (155)
 - (四)公务不当的种类及其内容…………… (156)
- 三、国家公务员公务违法引起的行政 responsibility** …………… (157)
 - (一)行政 responsibility…………… (157)
 - (二)国家公务员行政 responsibility 的构成及其范围…………… (157)
 - (三)国家公务员行政 responsibility 的主要形式…………… (159)
 - (四)国家公务员承担行政 responsibility 的条件和形式…………… (160)
 - (五)国家公务员行政 responsibility 的追究…………… (162)
 - (六)国家公务员行政 responsibility 的免除…………… (163)
- 四、国家公务员公务违法引起的刑事 responsibility** …………… (166)
 - (一)刑事 responsibility…………… (166)
 - (二)国家公务员公务违法犯罪的法律 responsibility…………… (169)
 - (三)公务犯罪刑事 responsibility 的追究…………… (170)
- 五、国家公务员公务违法法律 responsibility 的执行** …………… (171)
 - (一)行政处罚和处分…………… (171)

(二)行政执行·····	(173)
六、国家公务员应当正确掌握和运用法律法规 ·····	(175)
(一)国家公务员必须在宪法和法律的范围内活动 ·····	(176)
(二)国家公务员必须支持依法行政·····	(176)
(三)国家公务员必须支持司法机关和行政执法机关行使 职权·····	(177)
(四)国家公务员必须坚持秉公执法,秉公办事 ···	(177)

第六部分 国家公务员行为规范

一、国家公务员的政治行为规范 ·····	(179)
(一)忠于党,忠于国家,拥护政府·····	(180)
(二)认真执行各项制度·····	(182)
(三)服从组织,服从领导 ·····	(182)
(四)遵守法律,服从政令 ·····	(183)
二、国家公务员的廉政行为规范 ·····	(184)
(一)严守法纪,不贪赃枉法 ·····	(184)
(二)秉公尽责,不以权谋私 ·····	(185)
(三)艰苦奋斗,不奢侈浪费 ·····	(186)
(四)廉洁自律,不贪图享受 ·····	(188)
三、国家公务员的行政行为规范 ·····	(189)
(一)掌握政策,遵守法规 ·····	(189)
(二)认真负责,一丝不苟 ·····	(190)
(三)按照程序,实施公务 ·····	(192)
(四)快速、准确、讲求实效·····	(192)
(五)认真执行机关内部各项规章制度·····	(193)

四、国家公务员的职业道德行为规范	(196)
(一)热爱本职,忠于职守	(196)
(二)实事求是,秉公执政	(197)
(三)艰苦奋斗,廉洁奉公	(198)
(四)关心群众,平等待人	(199)
(五)以身作则,遵守法规	(201)
五、国家公务员的业务行为规范	(202)
(一)业务行为规范的原则要求	(202)
(二)国家公务员的保密行为规范	(205)
(三)国家公务员的公文撰制与处理行为规范	(209)
(四)国家公务员的交际行为规范	(217)
(五)国家公务员的涉外行为规范	(221)
(六)国家公务员的语言行为规范和仪表举止规范	(226)
附《国家公务员暂行条例》	(232)
主要参考书目	(248)
后记	(250)

第一部分 国家公务员制度 基本知识

一、概述

(一) 国家公务员和国家公务员制度

1. 国家公务员。

国家公务员，即指国家公务人员。他们是代表国家从事社会公共事务管理，行使行政职权，履行国家公务的人员。公务员之称，各国并不一致。英国叫“文职人员”，美国叫“政府雇员”，法国叫“公务员”，我国民国时期曾称“官员”和“公务人员”。目前，我国根据世界上大多数国家的称谓，并结合本国的实际情况，称为国家公务员，即我们一般称为公务员。

2. 国家公务员制度。

国家公务员制度，是指通过制定法律、法规和规章对政府机关中行使国家行政权力的国家公务员依法进行管理的总称。国家公务员制度，最初产生于资本主义的发源地英国，后来在美国得到发展。第二次世界大战后，许多国家都相继建立自己的公务员制度。公务员制度发展的历史告诉我们，各国公务员制度的孕育、形成和发展，都是以其所处的历史环

境为基础，是本国政治、经济、文化等体制在国家人事行政管理领域的反映，是国家政治体制的重要组成部分，是资本主义发展到一定时期的产物。但这里要特别指出的是，中国古代人事制度对西方资本主义国家公务员制度的产生曾作出过重要的贡献。作为中国古代人事制度的精华，即考试任用制度，早在元朝就开始流传到国外。西方一些学者甚至认为，他们现代的公务员制度差不多在所有方面都能从中国封建国家的官吏制度中找到它的原本和雏形来。正如孙中山先生所说：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的，穷流溯源，英国的考试制度原来是从我们中国学过去的。”

我国公务员制度，是指国家公务员分类、录用、考核、奖惩、职务升降、任免、培训、交流、回避、工资、保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理机构和法律责任等各个具体制度系统的、有机的组成体。建立国家公务员制度，通过对公务员进行制度化、法律化和科学化的管理，以形成高效的行政指挥系统，造就德才兼备的行政管理专家。

（二）建立国家公务员制度的意义和作用

1. 建立国家公务员制度的意义。

建立国家公务员制度，意味着我国传统的高度集中的人事管理方式的重大改革，意味着具有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的确立，标志着我国公务员队伍的管理将逐步纳入科学化、法制化轨道。因此，具有重要的意义。

（1）建立和推行国家公务员制度，把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来，建立符合行政机关特点的科学人事管理制度，有利于调整干部结构，提高机关工作人员的政治、业务素质，强化政府指挥系统，加强勤政建设，克服官僚主

义，提高机关行政工作效率，以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制的需要。

(2) 建立和推行国家公务员制度，有利于加强廉政建设。通过考试录用、严格考核、正规化培训等，提高公务员队伍素质；通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等制度，保证和促进公务员依法行政，廉洁奉公；通过人事管理的法制化，避免用人中的不正之风。所以，建立和推行国家公务员制度，对政府机关的廉政建设能起到促进作用。

(3) 建立和推行国家公务员制度，可以促进机关人事管理工作的科学化、法制化，从而为以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的党的基本路线提供组织保障。同时，对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革，也必将起到推动和促进作用。

2. 建立国家公务员制度的作用。

在我国进行有自己特色的社会主义现代化建设的历史条件下，建立公务员制度同样具有十分重要的作用。

(1) 建立和推行公务员制度可以实现干部队伍的分类管理，不断提高公务员队伍的素质。原来由于党政不分、政企不分、政事不分，干部队伍用统一的模式管理，互有影响。建立公务员制度则可以实现干部队伍的分类管理。在政府系统，可以针对公务员的特点实施各项管理，并通过一整套运行机制，不断提高公务员队伍的整体素质。比如通过职位分类，可以按照不同职位的需要，选择相应的合格人选，做到人适其位，人尽其才。通过贯彻公开、平等、竞争、择优的录用原则，可使政府系统选到最优秀的人才，以达到提高公务员队伍整体素质的目的。通过有组织、有计划、有步骤的培训，可