

国家公务员制度概述

顾问
编

李作铭 杨志
梁炳林 李元质
骆鉴华 黄启乐

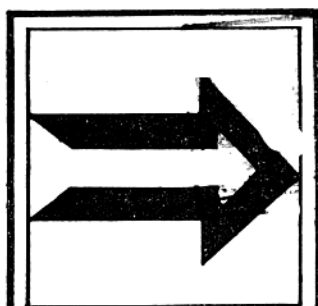
• GUOJIA
• GONGWUYUAN
• ZHIDU
• GAISHU

广东人民出版社

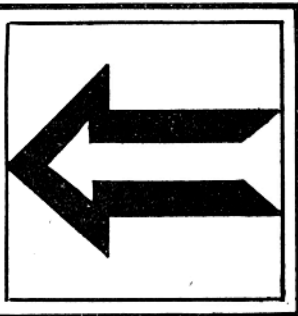
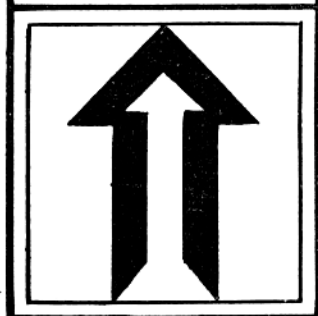
国家公务员制度概述

顾问 李作铭 杨志

主编 梁炳林 李元质
骆鉴华 黄启乐



广东人民出版社



国家公务员制度概述

顾问: 李作铭 杨 志

主编: 梁炳林 李元质

骆鉴华 黄启乐

*

广东人民出版社出版发行

肇庆新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 11.6印张 1插页280,000字

1989年1月第1版 1989年1月第1次印刷

印数 1—10000 册

ISBN 7--218--00329--X/D·45

*

定价: 4.50元

编者说明

党的十三大和第七届全国人民代表大会提出，要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度。为了广泛地宣传我国建立和推行国家公务员制度的理论、原则、政策和主要内容，配合我省各级政府实行公务员制度，广东省人事局、华南师范大学、中共广东省委党校等单位的干部、教师合作编写了《国家公务员制度概述》一书。

本书共分16章，主要内容包括：绪论、公务员制度的产生与发展、公务员的权利和义务、考试录用、职位分类、培训、考核、奖惩、职务升降、任免、转任与回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告以及管理机构等。本书可作为我省各级人民政府人事部门举办公务员制度培训班的基本教材；也可供干部管理学院、高等院校、党校教学选用；也可供国家机关工作人员以及从事国家公务员制度的宣传教育、理论研究的同志参考。

本书由广东省实行国家公务员制度领导小组副组长、省人事局局长李作铭、广东省实行国家公务员制度领导小组成员、广东省实行国家公务员领导小组办公室主任杨志任顾问，中共广东省委宣传部副部长肖如川写序，梁炳林、李元质、骆鉴华、黄启乐任主编。参加编写的同志有：田京生、叶慰云（绪论）；符样青（第2章）；吉布武（第3章）；覃立模（第4章）；林子英（第5、11章）；李淑兰（第6章）；陈谦（第7、10章）；骆鉴华（第8、9章）；黄琼华（第12章）；黄启乐（第13、14章）；

张双喜（第15、16章）。

在本书编写过程中，我们曾参考并吸取了国内外学者研究公务员制度及干部人事制度的一些新成果，并得到广东人民出版社等有关部门的大力支持和帮助，在此一并致谢。

对国家公务员制度的理论研究和探讨，是个新课题。由于我们的水平有限，书中存在的缺点和错误，敬请读者批评教正。

1988年12月

序

肖如川

党的十三大报告明确指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”这是我国政治体制改革的重要组成部分，是实现政治民主化和行政管理现代化所采取的具有重大意义的步骤。

广东作为综合改革实验区，在建立国家公务员制度方面也有必要率先进行试验。但是，什么是公务员制度，为什么要实行公务员制度，如何实行公务员制度，对大多数干部来说还是陌生的。因此，如何使广大干部，特别是行政机关干部充分了解和认识国家公务员制度，这是当前首先必须解决的一个问题。为着适应这一需要，广东省人事局、华南师范大学、中共广东省委党校等单位的干部、专家、学者合作写了《国家公务员制度概述》一书，由广东人民出版社出版发行。

《国家公务员制度概述》以党的十三大精神为指导，从中国的实际情况出发，对公务员制度的产生和发展作了历史的考察；对公务员制度的理论、原则、内容、特点作了较系统的阐述，对公务员管理的科学化、法制化和现代化等问题进行了有益的探索。当今世界各国在改革和完善人事制度方面都积累了不少的经验教训，《概述》采取了比较研究的方法，介绍了资本主义国家和

其他社会主义国家人事管理的理论、原则、制度、法规和措施，使我们对其中科学合理的成份能够借鉴和吸收。该书具有显著的科学性和实用性，对于建立和完善有中国特色的国家公务员制度，促进社会主义现代化建设，必将产生积极的作用；对广大干部、教师和学生、宣传和理论工作者，对一切热心于改革事业的人们，不失为一本较好的读物和教材。

1988年12月于广州

目 录

序	肖如川
第一章 绪论	1
第一节 国家公务员的含义、类别和范围	1
一、从“干部”到“国家公务员”	1
二、我国国家公务员的含义、类别和范围	4
第二节 国家公务员制度的基本原则和特点	7
一、国家公务员制度的基本原则	7
二、国家公务员制度的特点	10
第三节 国家公务员制度的地位和作用	11
一、国家公务员制度的地位	11
二、国家公务员制度的作用	14
第四节 建设具有中国特色的国家公务员制度	15
一、我国的国家公务员制度是一项社会主义的人事管理制度	16
二、国家公务员的大多数从原国家行政机关工作人员中过渡 而来	17
三、政务类公务员与业务类公务员之间有着密切的联系和广泛的 交流	18
四、逐步推行和完善我国的国家公务员制度	19
第二章 国家公务员制度的产生和发展	22
第一节 我国干部人事制度的形成和演变	22
一、我国干部人事制度的历史沿革	22

二、我国干部人事制度改革的实践·····	25
第二节 我国干部人事制度的弊端及其改革的趋向·····	27
一、现行干部人事制度的弊端·····	27
二、我国干部人事制度改革的重点和内容·····	29
三、建立国家公务员制度的意义·····	31
第三节 西方国家公务员制度的建立和发展·····	32
一、西方文官制度的产生和发展·····	32
二、西方文官制度的特点·····	37
第四节 我国建立和实行公务员制度的主客观条件·····	39
一、建立公务员制度的客观基础·····	39
二、建立公务员制度的社会条件·····	40
三、建立公务员制度的实践依据·····	41
四、建立公务员制度的理论指导·····	42
五、建立公务员制度的组织保障·····	43
六、建立公务员制度的人才来源·····	43
七、建立公务员制度的思想准备·····	44
 第三章 国家公务员的权利和义务·····	45
第一节 权利和义务的特点、意义·····	45
一、权利和义务的概念·····	45
二、公务员权利义务的特点·····	46
三、规定和明确公务员权利义务的意义·····	48
第二节 西方国家对公务员权利义务的规定·····	51
一、西方国家对公务员权利的规定·····	51
二、西方国家对公务员义务的规定·····	53
三、各国规定的异同比较·····	55
第三节 权利与义务的基本内容·····	57

一、公务员权利的基本内容.....	57
二、公务员义务的基本内容.....	61
第四章 国家公务员的考试录用	67
第一节 公务员考试录用的意义.....	67
第二节 考试任用制度的产生和发展	70
一、外国文官考任制的产生及其发展.....	70
二、中国古代考试任用制的产生与发展.....	72
三、我国吸收录用干部制度的沿革.....	75
第三节 公务员考试录用的基本原则	77
一、外国公务员考试录用的基本原则.....	77
二、我国公务员考试录用的基本原则.....	78
第四节 公务员录用考试的种类和方式.....	81
一、西方和日本等国家录用公务员考试的种类及方式.....	81
二、我国录用公务员考试种类和方式的设想.....	82
第五节 公务员的资格条件.....	87
一、西方和日本等国家录用公务员的资格条件.....	87
二、我国报考公务员的资格条件.....	89
第六节 录用公务员考试的基本内容.....	91
一、西方和日本国家公务员录用考试的内容.....	91
二、我国公务员录用考试内容的设想.....	93
第七节 公务员的录用.....	94
一、外国录用公务员的办法.....	94
二、我国录用公务员的办法.....	95
第八节 公务员考试录用机构.....	97
一、国外公务员考试录用的机构	97
二、我国公务员考试录用的机构及其职能.....	99

第五章 国家公务员的职位分类	101
第一节 公务员职位分类概述	101
一、职位分类的含义及其基本结构	101
二、国家公务员职位分类的重要意义	104
第二节 公务员职位分类的步骤和方法	107
一、职位调查	107
二、职位评价	110
三、职位归级	113
第三节 我国机关岗位责任制	113
一、我国机关岗位责任制概述	113
二、职位分类与机关岗位责任制的关系	116
第六章 国家公务员的考核制度	113
第一节 考核的意义、原则	118
一、公务员考核的概念	113
二、我国的人事考核制度的历史发展	119
三、考核的意义	121
四、考核的原则	124
第二节 考核的内容与形式	126
一、公务员考核的内容和标准	126
二、考核的要求与形式	129
第三节 公务员的考核方法、程序及管理机构	130
一、公务员的考核方法	130
二、公务员考核的程序	135
三、考核管理机构	136
第四节 考核的结果及表达方式	138

第七章 国家公务员的奖惩制度	140
第一节 奖惩的含义和实质	140
一、奖惩的含义	140
二、奖惩的实质	141
第二节 奖惩的意义和原则	141
一、奖惩在人事管理中的意义	141
二、实施奖惩的原则	143
第三节 奖励的种类和实施办法	146
一、奖励种类	146
二、奖励公务员的机构和审批权限	148
三、公务员奖励的条件	149
第四节 惩处的种类和实施办法	149
一、公务员惩处的种类	149
二、惩处的机构和审批权限	150
三、公务员惩处的条件	151
第五节 解除处分的意义及其程序	154
一、解除处分的意义和条件	154
二、解除处分的程序	155
第六节 东西方国家对公务人员的奖惩制度简介	156
一、国外对公务员奖惩的一般情况	156
二、国外对公务员奖励的有关规定	157
三、国外对公务员的惩处制度	158
四、香港及国外的廉政措施	161
第八章 国家公务员的职务升降	164
第一节 职务升降的概念及其意义	164

一、职务晋升的概念.....	164
二、职务晋升的意义.....	165
三、降职的概念及其意义.....	167
四、外国公务员的晋升制度.....	169
第二节 公务员职务等级及升降原则.....	173
一、职级设置和职数限额.....	173
二、国家公务员职务升降的主要原则.....	173
第三节 晋升资格条件和降职因素	179
一、晋升资格条件.....	179
二、降职的因素.....	182
第四节 职务晋升的程序.....	183

第九章 国家公务员的职务任免

第一节 公务员职务任免的概念	186
第二节 公务员职务任免的意义和原则.....	188
一、公务员职务任免的意义.....	188
二、公务员职务任免的主要原则.....	190
第三节 公务员职务任免的条件和形式.....	194
一、任职条件.....	194
二、免职条件.....	195
三、公务员职务任免的形式.....	195
四、苏联东欧社会主义国家政府机关干部的任免方式.....	198
第四节 公务员职务任免的权限	199
一、公务员职务任免的权限.....	199
二、公务员职务任免的程序.....	200
三、外国公务员职务任免程序.....	202

第十章 国家公务员的培训	204
第一节 培训的目的和意义	204
一、培训的含义和目的.....	204
二、公务员培训的意义.....	205
第二节 培训的方针、原则和途径	207
一、培训的方针和原则.....	207
二、公务员培训的途径.....	209
第三节 培训的内容、方式和方法	211
一、公务员培训的内容和方式.....	211
二、公务员培训的基本方法.....	213
三、我国对干部培训的历史回顾.....	214
第四节 西方资本主义国家的公务员培训制度	217
一、法国公务员的培训.....	218
二、日本公务员的培训.....	220
三、英国公务员的培训.....	223
四、美国公务员的培训.....	225
第十一章 国家公务员的转任与回避	227
第一节 国家公务员转任概述	227
一、国家公务员转任的含义和作用.....	227
二、国家公务员转任的原则、方法和程序.....	231
第二节 国家公务员的岗位轮换	236
一、国家公务员岗位轮换的含义和内容.....	236
二、国家公务员岗位轮换的意义.....	238
第三节 国家公务员的回避	240

一、国家公务员回避的含义及其基本内容	240
二、我国历史上的回避制度	242
三、建立国家公务员回避制度的重要性	245
第十二章 国家公务员的工资福利	247
第一节 工资制度的产生与发展	247
一、工资和工资制度	247
二、我国国家机关工作人员工资制度的沿革	243
三、国外公务员工资制度简介	250
四、我国当前国家机关工资制度中的主要问题	252
第二节 公务员的工资制度	253
一、指导思想与基本原则	253
二、公务员工资制度的基本形式	255
三、公务员的工资结构	256
四、公务员的工资管理体制	257
第三节 公务员的工资水平	258
一、公务员工资水平的确定	258
二、提高公务员工资水平的途径	260
三、工资与物价的关系	261
第四节 公务员的晋级增资制度	262
一、建立晋级增资制度的意义	262
二、晋级增资的原则	264
三、晋级增资的办法	265
第五节 公务员的福利制度	266
一、公务员福利制度的性质和作用	266
二、我国福利制度的发展情况	268
三、国外公务员福利制度简介	269

四、我国公务员的福利内容·····	270
第六节 公务员的社会保险制度·····	271
一、社会保险制度的由来和发展·····	271
二、我国社会保险制度的性质和作用·····	273
三、我国公务员社会保险的内容·····	274
 第十三章 国家公务员的辞职辞退·····	276
第一节 辞职辞退的概念·····	276
一、辞职辞退的含义·····	276
二、辞职辞退的实质及其法律地位·····	278
第二节 辞职辞退的意义·····	281
一、有利于调动积极性,提高行政工作效率·····	282
二、有利于搞活人事管理·····	283
三、有利于提高公务员的素质·····	285
第三节 辞职辞退的条件和程序·····	286
一、公务员辞职的条件和程序·····	286
二、公务员辞退的条件和程序·····	289
 第十四章 国家公务员的退休退职·····	291
第一节 退休退职的概念·····	291
一、退休退职的含义·····	291
二、退休退职的方式·····	292
三、退休退职制度的产生和发展·····	294
四、退休退职制度的实质·····	296
第二节 退休退职的意义和作用·····	298
一、退休退职的政治意义和社会意义·····	298
二、退休退职制度对行政管理的推动作用·····	300

第三节 退休退职的条件、待遇和安置	303
一、公务员退休退职的条件	303
二、公务员退休退职的待遇和安置	306
第十五章 国家公务员的申诉控告	310
第一节 申诉和控告的概念	310
一、申诉的含义及其实质	310
二、控告的含义及其实质	311
三、申诉和控告的关系及其意义	313
第二节 申诉和控告的基本程序和受理机关	316
一、申诉的基本程序	316
二、控告的基本程序	317
三、受理机关	319
第三节 外国公务员的申诉、控告	323
第十六章 国家公务员的管理机构	329
第一节 外国的公务员管理机构的类型	330
一、部外制管理机构	330
二、部内制管理机构	334
三、折衷制管理机构	337
第二节 我国人事管理机构的沿革	342
一、建立和初步发展阶段	343
二、“文化大革命”阶段	344
三、转折、改革阶段	344
第三节 我国目前的人事管理机构及其职能	346
一、我国人事管理机构的基本体制	346
二、国家人事管理机构的设置及其职能	346