中共广东省委党校学历教育系列教材

公务员制度概论

（修订本）

中共广东省委党校教材编审委员会组织编写

唐晓阳　主　编

袁　忠　副主编

广东人民出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

公务员制度概论/ 唐晓阳主编. —广州：广东人民出版社，2004. 7

（**中共广东省委党校学历教育系列教材**）

ISBN 7-218-04596-0

Ⅰ. **公**... Ⅱ. **唐**... Ⅲ. **公务员制度-概论-教材**

Ⅳ. D035. 2

中国版本图书馆 CIP **数据核字**（2004）**第** 047602 **号**

出版策划	**陈海烈**
责任编辑	**陈　娟**
封面设计	**张竹媛**
责任技编	**黎碧霞**
出版发行	**广东人民出版社**
印　　刷	**肇庆市科建印刷有限公司**
开　　本	850 **毫米**×1168 **毫米**　1/ 32
印　　张	10. 125
字　　数	230 **千**
版　　次	2004 **年** 7 **月第** 1 **版**　2006 **年** 4 **月第** 2 **次印刷**
书　　号	ISBN 7-218-04596-0/D·547
定　　价	16. 50 **元**

如发现印装质量有问题，影响阅读，请与承印公司联系调换。

目　录

第一章　绪论…… 1
第一节　公务员制度概述…… 1
第二节　我国建立公务员制度的背景、历程及意义 …… 8
第三节　我国公务员制度的指导思想、基本原则和特点…… 14
第二章　公务员的条件、义务与权利…… 29
第一节　公务员的条件 …… 29
第二节　公务员的义务 …… 32
第三节　公务员的权利 …… 40
第三章　职位分类制度 …… 47
第一节　人事分类制度概述 …… 47
第二节　公务员的职位分类 …… 52
第三节　公务员的职务和级别 …… 59
第四章　录用制度 …… 66
第一节　公务员录用制度概述 …… 66
第二节　公务员录用的原则、条件和基本程序…… 70
第三节　公务员录用考试的种类、方法与组织管理…… 79
第五章　考核制度 …… 87
第一节　公务员考核制度概述 …… 87

第二节　公务员考核的原则和内容 …… 90
第三节　公务员考核的程序、方法和结果的使用 …… 94

第六章　职务任免制度 …… 103
第一节　公务员职务任免制度概述 …… 103
第二节　选任制公务员的职务任免 …… 107
第三节　委任制公务员的职务任免 …… 111
第四节　公务员职务任免的其他规定 …… 118

第七章　职务升降制度 …… 124
第一节　公务员职务升降制度概述 …… 124
第二节　公务员职务晋升制度 …… 128
第三节　公务员降职制度 …… 143

第八章　奖惩制度 …… 147
第一节　公务员奖惩制度概述 …… 147
第二节　公务员奖励制度的主要内容 …… 151
第三节　公务员惩戒制度的主要内容 …… 157

第九章　培训制度 …… 172
第一节　公务员培训制度概述 …… 172
第二节　公务员培训的原则和种类 …… 175
第三节　公务员培训的内容与方法 …… 183

第十章　交流与回避制度 …… 189
第一节　公务员交流制度概述 …… 189
第二节　公务员交流的主要形式 …… 191
第三节　公务员回避制度 …… 199

第十一章　工资福利保险制度…… 206
第一节　公务员工资制度…… 206
第二节　公务员福利制度…… 212
第三节　公务员保险制度…… 215
第十二章　辞职辞退制度…… 218
第一节　公务员辞职制度概述…… 218
第二节　公务员辞职制度的主要内容…… 220
第三节　公务员辞退制度概述…… 229
第四节　公务员辞退制度的主要内容…… 231
第十三章　退休制度…… 236
第一节　公务员退休制度概述…… 236
第二节　公务员退休的方式与条件…… 238
第三节　公务员退休管理…… 241
第十四章　申诉控告制度…… 247
第一节　公务员申诉控告制度概述…… 247
第二节　公务员申诉制度…… 250
第三节　公务员控告制度…… 255
第四节　申诉控告制度中的义务和责任…… 257
第十五章　职位聘任制度…… 261
第一节　职位聘任概述…… 261
第二节　职位聘任的范围和条件…… 263
第三节　职位聘任的实施与管理…… 266
第四节　人事争议仲裁…… 272
第十六章　西方主要国家公务员制度介绍…… 278
第一节　英国公务员制度…… 278

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二节　美国公务员制度…… 293
第三节　法国公务员制度…… 303
参考文献…… 317
后记…… 318

第一章 绪论

第一节 公务员制度概述

一、公务员的涵义

公务员是掌握着公共权力、从事公共管理和公共服务的工作人员。由于各个国家的社会政治制度不同、文化传统不同、人事管理的实际情况不同，对于“公务员”这一概念的界定，目前世界各国还没有一个公认的定义。

在英国，公务员被称之为 Civil Servant，原意是“文职服务员”，我国通常译为“文官”，主要是指在英国中央政府中非经选举产生和非经政治任命的、没有过错可以长期任职的文职人员，即“事务官”，而不包括大臣、法官、军人、公共机构的职员和地方政府的管理人员。

在美国，公务员被称之为 Governmental Employee，原意是“政府雇员”，主要是指在政府机构中执行公务的雇员，而不包括国会的议员和司法部门的法官。

在我国，按照 1993 年 8 月 14 日颁布的《国家公务员暂行条例》（以下简称《暂行条例》）第三条的规定：“本条例适用于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。”公务员主要

是指各级国家行政机关中那些完全行使国家行政职能、使用行政编制的工作人员。而2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）则对“公务员”的界定进行了修改，《公务员法》第二条规定：“本法所称公务员，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。”按照这一界定，公务员必须同时具备三个条件：

（一）依法履行公职

所谓公职，就是从事公共管理、公共服务的职位。公务员必须是依法从事公务活动的人员，承担着国家事务和社会事务管理的职能，为公众服务，为纳税人服务。所以，公务员与社会其他人员（如企业雇员、工勤人员等）不同。

（二）纳入国家行政编制

编制管理是一项重要的干部人事管理活动。按照我国现行的编制管理制度，人员编制分为行政编制、事业编制、企业编制、军队编制等几种形式。行政编制是指经费由行政费开支的一种人员编制，其使用与国家的政治活动密切相关。公务员必须是纳入和使用国家行政编制的工作人员，而使用事业编制、企业编制、军队编制等其他编制的人员则不属于公务员之列。

（三）由国家财政负担工资福利

由于公务员履行职责的行为，是为了国家利益和公共利益，所以，国家要以财政负担其工资福利的形式来保障其生活。也就是说，公务员是吃“皇粮”的，是由国家财政负担工资福利的工作人员。但是，并不是所有由国家财政负担工资福利的工作人员都属于公务员，如公立学校的教师虽然也是由国家财政负担其工资福利，但由于他们属于事业编制，因此，不属于公务员。

二、公务员的范围

（一）世界各国公务员的范围情况

公务员的范围是公务员制度各项管理措施的作用对象。从世界上实施公务员制度的国家来看，公务员的范围是各不相同的，大致可以分为三种类型：

1. 以法国、日本等国为代表的“大范围”。它们将各级行政机关、立法机关、司法机关、公立学校、公立医院甚至国有企业的所有正式工作人员都称之为公务员。其中一部分是适用于公务员法的公务员，包括各级行政机关中从事行政管理的工作人员、议会中除了议员以外的工作人员、法院中除了法官以外的工作人员；另一部分是不适用于公务员法的公务员，包括议会中的议员、法院中的法官、公立学校的教师、公立医院的医生等。

2. 以美国、韩国等国为代表的“中范围”。它们将各级行政机关中的所有工作人员都称之为公务员。包括政务官和事务官都是公务员，不过，适用公务员法的只是事务官。

3. 以英国、印度等国为代表的“小范围”。它们只是将政府系统中（有些国家还只局限于中央政府而不包括地方政府）常务次官以下、通过公开考试择优录用并实行常任制的事务官称之为公务员，其他通过选举或者政治任命产生的政务官都不属于公务员之列。

可以看出，尽管世界各国公务员的范围很不一致，但是，有些基本的东西还是一致的。

首先，各国公务员的范围都是根据本国的政治制度、文化传统和人事管理的实际来确定的。

其次，各国对公务员范围的界定标准主要是三条：一是职能标准，即公务员是从事国家事务和公共事务管理的人员；二是编制标准，即公务员严格执行国家编制的限额；三是经费标准，即

公务员的工资、福利、保险都是由国家财政支付的。

（二）我国公务员的范围

我国在界定公务员的范围时，既参照了一些国际通行的做法，又立足国情，体现了自己的特色，并根据时代的发展，及时进行了调整。公务员的范围经历了一个从小到大的发展过程。

1. 2006 年 1 月 1 日以前，我国公务员的范围较小，只局限于各级国家行政机关中除了工勤人员以外的工作人员。在具体实施过程中，又分为以下三种情况：

（1）“按照”公务员制度管理的单位。根据《暂行条例》第三条和《国家公务员制度实施方案》（国发［1993］78 号）的规定：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。即经过机构编制部门确认，完全行使国家行政职能，使用行政编制的单位中除工勤人员以外的工作人员都“按照”《暂行条例》实施国家公务员制度。具体实施国家公务员制度的范围包括：各级国家行政机关（包括政府各部门、直属机构、办事机构及其派出机构，议事协调机构和临时机构所设的办事机构）；其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位；实行国家公务员制度的部门和单位的离退休干部管理机构。

（2）“依照”公务员制度管理的单位。所谓依照公务员制度管理，是指那些完全行使行政职能而使用事业编制的单位，依照《暂行条例》进行人事管理。由于历史的原因和机构改革限制行政编制的原因，一些行使行政职能、使用事业编制的单位与国家行政机关相比，在编制和经费的管理上存在较大的差别，而在各项改革还不配套的情况下，要改变这些单位的编制性质，调整其经费管理方式，还有一定的困难。所以，为了使这些单位既能够按照公务员制度的要求加强管理，发挥其职能作用，又能够在其他方面与机构改革和财务管理制度的有关政策规定相衔接，于是，经国务院领导批准，对这些单位“依照”公务员制度进行

管理。譬如，由中央批复的有中国地震局机关、中国气象局机关、国家海洋局海监总队、农业部渔政指挥中心等20多个单位，列入依照公务员制度管理的单位。像广东省也有广东省核工业地质局、广东省地方史志办公室等单位，列入依照公务员制度管理的单位。根据有关规定，依照公务员制度管理的单位，不得实行企业、事业单位的职称、工资及奖金等人事管理制度。

（3）“参照”公务员制度管理的单位。由于我国党政机关在工作性质上有很多共同点，对人员素质的要求也基本相同，所以，根据中央的决定，在国家行政机关实行公务员制度的同时，党的机关、人大、政协、各民主党派以及部分社会团体机关“参照”国家公务员制度进行管理。中央明确规定列入参照公务员制度管理的单位包括：各级中共党的机关；各级人大、政协机关；各民主党派机关（中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟）和中华全国工商业联合会机关；18家社会团体机关（工会、共青团、妇女联合会、科学技术协会、归国华侨联合会、中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中华全国台湾同胞联谊会、中国残疾人联合会、中国法学会、中国人民对外友好协会、中国国际贸易促进委员会、中国红十字会、中国人民外交学会、宋庆龄基金会、中华全国新闻工作者协会、黄埔军校同学会、中国职工思想政治工作研究会）。

2. 2006年1月1日以后，我国公务员的范围扩大，同时，保留了参照管理的做法。根据2006年1月1日正式实施的《公务员法》第二条的规定，列入公务员范围的不再局限于各级国家行政机关中的工作人员，而扩大到以下七类机关的工作人员：

（1）中国共产党机关的工作人员。包括中央和地方各级党委、纪委的领导成员；中央和地方各级党委工作部门的工作人员；中央和地方各级纪检机关内设机构的工作人员；街道、乡、

需要全本请访问 www.ertongbook.com

镇党委机关的工作人员。但城市社区党支部、农村村级党组织的工作人员不列入公务员的范围；各级党委委员、纪委委员也不能整体列入公务员的范围，而要按其单位的人事制度管理。

（2）人大机关的工作人员。包括各级人大常委会的领导人员；各级人大常委会工作机构（如办公厅等）的工作人员；各级人大专门委员会的办事机构的工作人员。但不是所有的人大常委会委员都列入公务员的范围，而要视其工作单位的性质而定。

（3）行政机关的工作人员。包括各级人民政府的组成人员；县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员；乡镇人民政府机关的工作人员。

（4）政协机关的工作人员。包括政协各级委员会的领导人员；政协各级委员会工作机构（如办公厅等）的工作人员；政协专门委员会的办事机构的工作人员。但不是所有的政协委员都是公务员。

（5）审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院（还有海事、铁路等专门法院）的法官、审判辅助人员和行政管理人员。但不包括军事法院的有关人员。

（6）检察机关的工作人员。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院（还有海事、铁路等专门人民检察院）的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。但不包括军事检察院的有关人员。

（7）民主党派机关的工作人员。包括民革、民盟、民建、民促、农工民主党、致公党、九三学社、台盟民主自治同盟等八个民主党派的中央和地方各级委员会的领导人员；中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

国家主席、副主席也属于公务员。国家主席在宪法中属于一类国家机构，但由于在现行体制下，其工作机构没有单独作为一类机关，涉及的人数也不多，所以，没有作为一类机关单列。

值得注意的是，各级人大常委会、政协各级委员会、民主党

派各级委员会的领导人员，如果不驻会，不使用行政编制，就不列入公务员的范围；各级代表大会代表、委员会委员，如各级党委委员、纪委委员、人大代表、政协委员等，不能整体列入公务员的范围，而要按其单位的人事制度管理（如其单位属于机关，使用行政编制，就可以确定为该机关的公务员，否则就不列入公务员）；机关所属事业单位的工作人员，使用事业编制，不列入公务员的范围；机关的工勤人员跟过去一样，也不列入公务员的范围。对此，需要制定相应的配套法规和文件来予以规范。

与此同时，《公务员法》实施后，仍然还保留着“参照管理”。不过，《公务员法》所讲的“参照管理”，与过去的“参照管理”有很大的不同。根据《公务员法》第一百零六条的规定：“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照本法进行管理。”也就是说，事业单位参照公务员法管理必须符合两个条件：一是法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位；二是要经过批准。究竟哪些单位可以参照管理，需要公务员主管部门通过制定具体的审批标准和程序，明确审批权限，按照规定审核批准。原则是从严掌握，不能太滥。

三、公务员制度的涵义

所谓公务员制度，是指一个国家为了实现对公务员进行科学管理而制定的各种法规和制度的总称。它是国家政治体制的一个重要组成部分，包括一系列具体的管理制度，如职位分类、录用、考核、职务任免、职务升降、奖惩、培训、交流、回避、工资、辞职辞退、退休、申诉、控告等制度。

公务员制度是人事行政管理发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的重要成果。近代公务员制度最早是在英国建立起来的。1640 年英国爆发资产阶级革命，1688 年建立了君主立宪制，

权力转移到国会和执政党手中，而执政党把政府的官职作为“战利品”进行肥缺分赃，这种“政党分肥制”（the Spoils System）有两大弊端：一是不利于政局的稳定和政府工作的连续性；二是导致官场营私舞弊、腐败成风。于是，1805 年英国财政部首先设立了一个相当于副大臣的“常务次官”，来主持日常工作，不参加政党活动，也不因执政党更替而变换，这样一来，就出现了“政务官”和“事务官”的区分，形成了“常任文官”的雏形；同时，1833 年开始尝试建立“考试录用制度”，对各部实行“官职考试补缺制度”，规定：出现职位空缺时，需要四人以上参加考试，择优录用。1854 年，斯坦福·诺斯科特和查尔斯·杜威廉授命对英国官吏任用情况进行调查，最后提出了《关于建立英国常任文官制度的报告》，即著名的《诺斯科特－杜威廉报告》，但该报告提交议会讨论时未获通过。直到 1870 年，英国政府颁布第二号枢密院令，对公务员的考试录用作了明确规定，标志着世界近代第一个公务员制度正式产生。美国国会在 1883 年通过了《公务员法》（the Civil Service Act 或 *the Pendleton Act*），标志着美国公务员制度的建立。随后，世界许多国家都相继建立了自己的公务员制度。

第二节　我国建立公务员制度的背景、历程及意义

一、我国建立公务员制度的背景

（一）建立公务员制度是适应改革开放新形势的需要

1949 年 10 月 1 日，中国共产党成为了执政党，成立了新的人民政府，同时，逐步建立了新的干部人事制度。这种新的干部人事制度是在民主革命时期解放区和人民军队的干部制度的基础

上逐步建立和发展起来的。它一方面继承和发扬了中国优秀的历史传统，特别是中国共产党的干部制度的优良传统，另一方面，借鉴了原苏联的一些人事管理经验。它对于巩固人民政权、恢复国民经济、建设社会主义起到了重要的保证作用。

但是，随着社会的发展，尤其是1978年12月，党的十一届三中全会决定将全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来，逐步推行改革开放的基本路线，取得了很大的成绩。在这种情况下，传统干部人事制度所存在的一些弊端也逐步暴露出来：

首先，缺乏科学的分类管理。无论是党政机关干部，还是国有企业和事业单位的管理人员、专业技术人员，都统称为“国家干部”，按照一种模式来统一管理，难以体现国家机关工作人员的特点。

其次，管理权限过分集中。有关人事管理的权限主要集中在上级和党委手中，用人单位没有人事决定权，有人事决定权的部门并不对用人的情况负责。导致管人与管事相脱节，出现“说你行你就行不行也行，说不行就不行行也不行”的局面。

再次，管理方式比较单一。长期以来，对国家干部的使用都采用委任制的方式，并套用行政级别这种简单的管理方法进行管理，每个人的工资、住房和其他社会福利都与行政级别挂钩，导致“官本位”的思想非常盛行，不利于优秀人才的成长，尤其是不利于各类专业技术人员的成长。

最后，管理制度不够健全。在干部人事管理制度方面，包括选举、录用、考核、晋升、奖惩、退休在内的许多制度都很不完善，随意性很大。再加上干部人事管理不公开，透明度低，导致任人唯亲、任人唯帮、任人唯派的用人不正之风盛行。

所以，为了适应改革开放新形势的需要，必须从根本上改革不合时宜的干部人事制度，建立起与社会主义市场经济体制相配套的人事管理制度。

（二）建立公务员制度是巩固干部人事制度改革成果的需要

邓小平在1978年党的十一届三中全会之后，多次指示要改革干部人事制度。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导体制的改革》的重要讲话，提出要“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才，坚决同一切压制和摧残人才的现象作斗争”。随后，全国各地陆续进行了许多干部人事制度改革的探索，取得了一定的成绩。

首先，确立了干部人事工作以经济建设为中心，为党的基本路线服务的指导思想。

其次，确立了“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针，并从1982年开始在中央和地方国家机关进行的机构改革中，按照这一方针调整了各级领导班子。

再次，建立了老干部离退休制度，废除了在我国实际存在多年的领导职务终身制。

此外，还进行了许多单项制度改革的尝试，如开始打破干部任用上沿用多年的单一委任制模式，实行委任、选任、考任、聘任等多种形式。尤其是干部人事管理中公开、平等、竞争、择优的观念逐步深入人心。

为了巩固干部人事制度改革已经取得的成果，进一步全面地、系统地、深入地推进干部人事制度改革，中共中央于1984年提出要加强干部人事制度的立法工作。于是，从1984年11月开始，中共中央组织部和原国家劳动人事部着手起草有关的人事法规，为推行公务员制度奠定了基础。

（三）建立公务员制度是发展社会主义市场经济的需要

1992年，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标。由过去的计划经济体制过渡到市场经济体制，既是一种改革，也是一场革命，必将引起政治、经济、文化、社会生活等各个方面

的深刻变化。尤其是对政府行政管理及其工作人员提出了更高的要求，要求政企必须分开，政府必须转变职能，搞好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，减少和规范行政审批。这就要求我们必须要改革过去的干部人事制度，通过建立公务员制度，来努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制。

二、我国建立和推行公务员制度的历程

我国从1984年开始酝酿，到1993年10月1日正式在全国推行公务员制度，至今已有20多年了。我国建立和推行公务员制度的历程，大致可以分为以下五个阶段：

（一）调研准备阶段（1984—1988）

这一阶段主要是以研究、草拟、修改公务员法规为重点，以克服传统人事管理的弊端为背景，以实现干部人事管理制度化、规范化为落脚点。从1984年11月开始，有关部门组织了一批专家学者和实际工作者，着手起草《国家工作人员法》；1985年改名为《国家行政机关工作人员条例》；1986年，筹备召开党的十三大，中央成立政治体制改革研讨小组，下设的干部人事制度改革专题组提出了在我国建立和推行公务员制度的设想，得到了党的十二届七中全会的肯定；1987年10月，中国共产党第十三次全国代表大会召开，正式决定："建立和推行国家公务员制度。"同时，要求加紧起草《国家公务员暂行条例》，并将《国家行政机关工作人员条例》正式改名为《国家公务员暂行条例》；1988年3月，七届人大一次会议再次强调要"加紧建立和逐步实施国家公务员制度"，从而意味着建立公务员制度和起草公务员条例的工作，得到了国家最高权力机关的批准。同时，成立了国家人事部，来负责推行公务员制度。此外，还决定筹建国家行政学院。

（二）试点运行阶段（1989—1992）

这一阶段是公务员条例从理论探讨、法规起草进入具体实践

需要全本请访问 www.ertongbook.com