国家公务员制度概论

主　　编　　王仲田
副主编　　田　　徽

中共中央党校出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

说　　明

国家公务员制度是当代世界各国比较普遍推行的科学的、现代化的国家人事管理制度。中国的国家公务员制度，是借鉴外国公务员制度的有益经验，继承我国历史上传统的人事管理制度的合理因素，结合我国当前改革开放和现代化建设的实际需要而创立的新型的、现代化的国家人事管理制度，是党的十一届三中全会以来，我国政治体制改革的最大创新和最重要的成果之一。建立和推行国家公务员制度，有利于选拔优秀人才进入各级国家机关，对于提高整个国家机关工作人员的素质，增强国家机关的活力，提高政府工作的效率，以及防止用人问题上的不正之风，克服腐败现象，促进国家的勤政和廉政建设，都具有十分重要的意义。

编写《国家公务员制度概论》这本函授教材的目的在于，帮助学员比较系统地了解外国公务员制度的产生、特征、基本原则及其社会历史作用，比较全面地掌握我国公务员制度的基本内容、基本特点及其在社会主义现代化建设中的重要作用，从而提高贯彻和推行国家公务员制度的自觉性、科学性和有效性，为我国政治体制改革的健康发展和社会主义现代化建设事业的顺利推进，作出积极的贡献。

本书的内容结构，是根据我国《国家公务员暂行条例》的内容结构设计的。全书共分为十八章，对公务员制度的基本内容作了比较全面的介绍。为了便于学员学习和了解我国公务员制度的完整内容，本书最后附录收入了我国的《国家公务员暂行条例》。本书的编写，力求客观、全面、简明、通俗，具有一定的可读性。

本书是由中共中央党校政治学教研室负责编写的，王仲田同志任主编，负责设计全书的编写思路和框架，拟定编写大纲。各部分的写作分工是：王仲田：第一、二章；王军：第三章；刘春：第四、五、六、七、十七章；刘学军：第八、九、十、十一章；贾建芳：第十二、十三、十四、十五、十六章；田徽：第十八章，最后由王仲田同志统审、修改和定稿，田徽同志予以协助。本书写于1995年初，曾在我院有关专业使用。这次正式出版时，在征求意见的基础上，作者对其中的一些章节进行了加工和修改。书中如有不妥之处，请广大教师、学员提出批评、建议和指正，以便今后进一步修改提高。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

1996年6月

目　　录

第一章　绪论……1

第一节　西方国家公务员制度的产生和基本原则……1

一、西方国家公务员制度的产生……1

二、西方国家公务员制度的基本原则……6

第二节　我国公务员制度的形成、基本内容和特点……10

一、我国公务员制度的形成……10

二、我国公务员制度的基本内容和特点……13

第三节　我国建立公务员制度的重要意义……18

一、它有利于实现干部人事管理的科学化、法制化……18

二、它有利于选拔和培养优秀人才，提高干部队伍素质……19

三、它有利于提高政府工作效能，树立政府的良好形象……20

四、它有利于发扬人民民主，促进政治稳定……20

第二章　公务员的含义和范围……22

第一节　西方国家公务员的含义和范围……22

一、西方国家公务员的名称和含义……22

二、西方国家公务员的范围……23

第二节　我国“干部”的含义及

“国家公务员”概念的提出　……26

一、我国“干部”的含义和范围……26

二、我国“国家公务员”概念的提出……28

第三节　我国“国家公务员”的含义和范围……30

一、我国“国家公务员”的含义……30

二、我国“国家公务员”的范围……32
第三章　公务员的权利与义务……35
第一节　公务员权利与义务的含义、特点及其意义……35
一、公务员权利与义务的含义和特点……35
二、公务员权利与义务确定的意义……37
第二节　西方国家公务员的权利与义务……39
一、关于公务员权利与义务的法律规定形式……39
二、关于公务员的权利……40
三、关于公务员的义务……42
第三节　我国公务员义务与权利的主要内容和特点……43
一、我国确立公务员义务与权利的意义……43
二、我国公务员义务的主要内容……45
三、我国公务员权利的主要内容……46
四、我国公务员义务与权利的基本特点……48
第四章　公务员的职位分类……50
第一节　职位分类的含义及其意义……50
一、职位分类的含义……50
二、职位分类的意义……52
第二节　职位分类的基本方法……54
一、职位分类的原则……54
二、职位分类的步骤……55
第三节　我国公务员职位分类的方法和特点……58
一、我国公务员职位分类的内容……58
二、我国公务员职位分类的特点……63
第五章　公务员的录用……65
第一节　公务员录用概述……65

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、公务员录用的含义……65
二、公务员录用的意义……66
第二节　公务员录用的原则和标准……68
一、公务员录用的原则……68
二、公务员录用的标准……70
第三节　公务员录用的程序和方法……74
一、考试　……74
二、考核和录用……77
三、试用期……78
第六章　公务员的考核……80
第一节　公务员考核的含义、原则及其意义……80
一、公务员考核的含义……80
二、公务员考核的原则　……81
三、公务员考核的意义……83
第二节　公务员考核的内容、方法和程序……85
一、公务员考核的内容……85
二、公务员考核的方法……89
三、公务员考核的程序……91
第三节　公务员考核的结果及其法律效力……92
一、公务员考核的结果……92
二、公务员考核结果的法律效力……93
第七章　公务员的奖励……94
第一节　公务员奖励的含义和意义……94
一、公务员奖励的含义……94
二、公务员奖励的意义……97
第二节　公务员奖励的原则和条件……99
一、公务员奖励的原则……99

二、公务员奖励的条件……103
第三节　公务员奖励的种类和程序……104
一、公务员奖励的种类……104
二、公务员奖励的程序……105
第八章　公务员的纪律……108
第一节　公务员纪律的含义及其立法意义　……108
一、公务员纪律的含义……108
二、我国公务员纪律立法的历史沿革……109
三、国家公务员纪律的立法意义　……110
第二节　公务员必须遵守的纪律……112
一、公务员纪律的基本内容……112
二、我国国家公务员纪律的现实特色……112
第三节　公务员违纪行为的处分及其解除……114
一、处分的依据和条件……114
二、处分的种类、程序及权限……115
三、行政处分的基本要求和原则　……117
四、处分的解除……118
第九章　公务员的职务升降……121
第一节　公务员职务升降的含义和作用　……121
一、公务员职务升降的含义……121
二、公务员职务升降的作用……122
第二节　西方国家公务员职务升降制度的特点　……123
一、升降条件的严格性……123
二、升降方式的多样性……124
三、审批程序的完备性……125
第三节　我国公务员职务升降制度的主要原则和内容……126

一、公务员职务升降制度的主要原则……126
二、公务员职务升降制度的主要内容……127
第十章　公务员的职务任免……133
第一节　公务员职务任免的含义及其意义　……133
一、公务员职务任免的含义……133
二、公务员职务任免的法律意义　……134
第二节　国外公务员职务任免的基本制度　……134
一、任职资格的严格限定……135
二、免职条件的规定……136
三、任免权限的规定……136
四、任免程序的规定……137
五、有关公务员兼职问题的限定　……138
第三节　我国公务员职务任免制度的主要原则和内容……139
一、公务员职务任免的主要原则　……139
二、公务员职务任免制度的主要内容……140
第十一章　公务员的培训……147
第一节　公务员培训的重要意义……147
一、提高公务员素质的需要……147
二、保障公务员权利与义务的落实……147
三、社会主义市场经济发展的迫切要求……148
第二节　外国公务员的培训制度……148
一、培训的原则　……148
二、培训的种类……150
三、培训的方式……151
四、培训的内容　……152
五、培训机构与培训工作的法律保障……153

第三节　我国公务员培训的原则……154
一、理论联系实际……154
二、学用一致……155
三、按需施教……155
四、讲求实效……155
第四节　我国公务员培训的类型、内容和方法……156
一、培训类型……156
二、培训内容……157
三、培训机构和培训方法……158
第十二章　公务员的交流……161
第一节　公务员交流的含义及其意义……161
一、公务员交流的含义……161
二、公务员交流的意义……161
第二节　公务员交流的范围和原则　……163
一、公务员交流的范围……163
二、公务员交流的原则……164
第三节　公务员交流的形式……166
一、调任……166
二、转任……167
三、轮换……168
四、挂职锻炼……169
第十三章　公务员的回避……171
第一节　公务员回避的含义及其意义……171
一、公务员回避的含义……171
二、我国公务员回避的立法意义　……172
第二节　公务员回避的种类和范围　……173
一、职务回避……173

二、公务回避……175
三、地区回避……175
第十四章　公务员的工资保险福利……179
第一节　公务员工资保险福利的含义及其意义　……179
一、公务员工资保险福利的含义　……179
二、公务员工资保险福利的意义　……180
第二节　公务员工资制度的基本原则……181
、按劳分配原则……181
二、定期增资原则……182
三、平衡比较原则……183
四、物价补偿原则……184
五、试用期工资原则……185
第三节　公务员工资制度的基本形式……186
一、我国干部工资制度的历史沿革及现状……186
二、我国公务员工资制度的基本形式……187
三、公务员津贴……188
第四节　公务员的保险福利制度……189
一、公务员的保险制度……189
二、公务员的福利待遇制度……191
第十五章　公务员的辞职辞退……194
第一节　公务员辞职、辞退的含义及其立法意义……194
一、公务员辞职、辞退的含义……194
二、公务员辞职辞退的立法意义　……195
第二节　公务员辞职辞退的条件和程序……196
一、公务员辞职的条件……196
二、公务员辞职的程序……197
三、公务员辞退的条件……199

四、公务员辞退的程序……201
第三节　实行公务员辞职辞退应注意的问题……202
一、辞职与擅自离职的区别……202
二、公务员辞职的附加性限制……203
三、辞退与开除的区别……203
四、公务员辞职、辞退后的公务交接……204
第十六章　公务员的退休……206
第一节　公务员退休的含义及其立法意义……206
一、公务员退休的含义……206
二、公务员退休的立法意义……207
第二节　国外公务员的退休制度……208
一、退休的条件和方式……209
二、退休的程序与管理……211
三、退休人员的安置和待遇……212
第三节　我国公务员的退休方式与条件……213
一、我国公务员的退休方式……213
二、我国公务员退休的条件……213
三、实行公务员退休制度应注意的问题……215
第十七章　公务员的申诉控告……217
第一节　公务员申诉控告的含义及其意义……217
一、公务员申诉控告的含义……217
二、公务员申诉控告的意义……219
第二节　公务员申诉控告的条件和程序……221
一、公务员申诉控告的条件……221
二、公务员申诉控告的程序……224
第三节　公务员申诉控告中的义务和责任……230
一、公务员行使申诉控告权时应承担的义务……230

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、国家行政机关的法律责任……231
第十八章　公务员的管理与监督……233
第一节　公务员的管理与监督概述　……233
一、公务员管理与监督的含义……233
二、公务员管理与监督的意义……239
第二节　公务员的管理体制　……240
一、国外的公务员管理体制……240
二、我国的公务员管理体制……241
第三节　公务员管理的行政监督体制……243
一、国外公务员管理的行政监督体制……243
二、我国公务员管理的行政监督体制……244
附录　《国家公务员暂行条例》……248

第一章　绪　　论

国家公务员制度是一种现代化的国家人事管理制度。它最早产生于19世纪70年代的英国，后来为美国、日本、德国、法国等主要资本主义国家效仿。到20世纪50年代前后，大部分资本主义国家都建立了公务员制度。目前，国家公务员制度已成为西方国家最基本、最普遍的人事管理制度，同时也成为整个国家政治制度的重要组成部分，对于提高国家管理人员的素质和政府工作效率以及保持国家政策的连续性和政治稳定，具有重要的作用。

我国正在建立的国家公务员制度是在借鉴西方国家公务员制度的基础上，结合中国的国情创立的新型的、科学的国家干部人事管理制度，是我国干部制度改革的重大突破，也是我国实行改革开放政策以来，政治体制改革的重大成果。建立和完善具有中国特色的国家公务员制度，对于提高我国干部队伍素质和政府工作效率以及促进廉政建设和整个社会主义现代化建设，都具有十分重要的意义。

第一节　西方国家公务员制度的产生和基本原则

一、西方国家公务员制度的产生

国家公务员制度，也叫“文官制度”，是指国家机关对其公职人员的录用、权利与义务、培训、考核、晋升、奖惩、交流调动、任免、工资福利和退休退职等方面依法实施科学管理的各种

制度的总和，是一种以分类管理和考试录用为主要特征的现代新型国家人事管理制度体系。西方国家的公务员制度是在特定的社会历史条件下产生的。它的产生和形成经历了较长的历史发展过程。

（一）社会历史条件

现代西方国家公务员制度最早产生于19世纪中期的英国，不久，在美国、日本也相继建立了这一制度。19世纪中叶，西方国家的基本社会历史条件是：

在经济方面，主要资本主义国家先后完成了本国的工业革命，开始走上了工业化道路。工业化促进了生产的商品化和社会化，而社会化大生产和商品交换的发展，又使社会关系日益复杂，社会矛盾和社会公共事务也日益增多，同时也使社会分工日益细化。这种趋势对国家管理工作提出了新的、更高的要求。一方面，它要求政府增加管理社会的职能，以处理日益增加的社会矛盾和社会公共事务，从而为社会提供有效的服务。因为，在社会化大生产日益发展和社会矛盾、社会公共事务日益增多的情况下，没有国家对社会的统一协调和控制，没有国家及时有效的管理，社会就难以顺利发展。政府管理职能的增加必然要求增加新的管理机构和新的管理人员。这就为国家使用新的公职人员提供了客观要求。另一方面，社会分工的细化，要求国家管理人员必须专业化，必须根据专业化管理的要求，具备专门的知识和技能，成为管理的内行。这就要求国家必须通过采用新的人事管理办法，通过竞争择优的办法，选拔国家所需要的新的专门人才，从而为国家公务员制度的产生提出了客观的、科学性的要求。

在政治方面，各国普遍建立议会民主制和多党制，公民的选举权有了一定发展，政治参与的公开性、平等性、竞争性日益增强。资产阶级的各个党派和各种政治力量，纷纷要求参与政治，以实现和维护本集团的利益。其中，在政府谋取职务，进而操纵、控制政府，是他们政治参与的主要途径之一。为此，要求政

府管理部门的职位向社会开放，并通过合理的方式为社会各种力量谋求公职提供方便。民主制度的发展，政治参与的公开性、平等性和竞争性，为国家公务员制度的产生提供了政治条件。

在思想文化方面，资产阶级启蒙学者自由、平等、博爱的思想得到普遍传播，民主、人权、公开、竞争和法制等现代政治观念以及崇尚科学、注重理性的文化观念日益深入人心。这些思想观念反映在政治生活领域，必然要求参与平等，公职开放，自由竞争，择优用人，科学管理，法律保障。这一切为国家公务员制度的产生提供了良好的思想文化条件。

面对工业化浪潮带来的生产社会化、商品化，政治民主化、公开化和思想文化的科学化潮流以及这些新趋势对国家管理工作的新要求，旧的国家人事管理制度日益不能适应，并暴露出严重弊端。在工业革命前夕，当时西方国家实行的人事管理制度主要有两种类型：一种是封建的“恩赐官职制”，即国家所有的官员都由封建国王以恩赐的方式加以任命，都是国王的臣仆，一切听命于国王；另一种是资产阶级的“政党分肥制”，即政府重要官吏的任免权由执政党控制。几个党通过竞选获胜的方式执掌政权，竞选获胜而上台执政的党，把政府官职作为战利品，公开地进行“肥缺分赃”。这两种制度实际都不能适应社会发展对政府管理工作提出的新要求，它们既不能解决提高政府管理人员素质和政府工作效率的问题，也不能保证政治的长期稳定和政府工作的连续性，更难遏制官员们的贪污腐败和各种不正之风，与资产阶级政治民主、平等竞争和科学管理的要求也是格格不入的。正是这种社会发展的新趋势与旧的人事管理制度的矛盾，才使得变革旧体制、建立新制度成为历史的必然，并最终导致新的人事管理制度——国家公务员制度的产生。

（二）产生和形成过程

英国是现代公务员制度的发祥地。英国的公务员制度叫文官制度。它是在不断改革旧的官吏制度的过程中逐步产生和形成

的，经历了较长的历史过程。

英国官吏制度的改革，首先是从“政务官”和“事务官”的区分开始的。1694年，英国政府公布法律，限制印花税局的服务人员不得为国会议员。1699年，又将这项法律限制应用于其他政府机关的工作人员。这实际是想把政府官员加以区分，一类是从事政治活动和政治决策的“政务官”，另一类是执行政治决策和行政事务管理的“事务官”。但此时这种区分还不明确。1700年通过的《吏治澄清法》明确规定：“凡接受皇家薪俸及年金的官吏，除各部大臣及国务大臣外，均不得为议会下议院议员。”从此，英国的官吏开始有了“政务官”和“事务官”的区别。1805年到1830年英国政府各部都先后设立了常务次官，其地位相当于副大臣或副部长。常务次官是“事务官”的最高职位，实行职务常任，不与内阁大臣共进退。它的设立标志着政府官员正式分为“政务官”和“事务官”两大类，从而为现代文官制度的建立创造了基本的政治基础和前提。

英国文官制度的第二步关键性改革，是从考试录用人才的这一环节取得突破的。1853年，英国东印度公司的特许状期满，向议会请求继续任用时，议会向该公司提出改进人事考选制度的条件。因当时的英国贵族常常依仗权势，安插其子弟亲友到印度去发“洋财”，导致该公司官员腐败、管理混乱、效率低下。为了改进该公司人事管理制度，议会委派了一个麦克莱（Macaulary）三人委员会去调查东印度公司的人事管理问题。在调查基础上三人委员会提出了一个改革公司人事制度的报告，建议实行“公开竞争，考试取士”。与此同时，英国财政大臣格拉斯顿（Gladstone）授意两位爵士斯坦福·诺斯科特（Sir Stanfford North Cote）和查尔斯·屈维廉（Sir Charles Edward Trevelyan），就英国文官制度状况进行全面调查，并提出改革意见。1854年，他们提出了一个“关于建立英国常任文官制度的报告”（通常称为“诺斯科特—屈维廉报告”）。这个报告尖锐地批评了当时英国

官吏制度的根本弊端，要求政府借鉴东印度公司的人事改革经验，采用“公开考试、择优录用”文官的制度，并提出了严格考核、功绩晋升和统一管理等一整套改革建议。这个著名的“诺—屈氏报告”奠定了英国近代文官制度的基础。

1855年5月21日，帕麦斯顿内阁颁布了官吏制度改革的第一个枢密院令，即《关于录用王国政府文官的枢密院令》，采纳了诺—屈氏报告的基本原则，并决定成立独立主持考试的三人文官事务委员会，具体研究和实施改革方案。1870年6月4日，格莱斯顿内阁又颁布了文官制度改革的第二个枢密院令，以补充第一个枢密院令的不足。这第二个枢密院令确立了一条十分重要的原则，即“凡未经考试并持有文官事务委员会合格证书者，一律不得从事任何事务类官职。”这一原则的重要意义在于，它以正式承认“政务官”和“事务官”的分类为前提，并第一次明确把考试录用与事务官结合在一起，这样就确立了现代公务员制度的两条根本性原则：政务官与事务官分开；事务官考试录用。因此，历史上一般把1870年6月4日第二个枢密院令的颁布，作为英国近代文官制度正式确立的标志，同时也视为世界上第一个国家公务员制度诞生的标志。

英国文官制度的建立克服了传统官吏制度的弊端，适应了新兴工业资产阶级对国家管理的新要求，产生了积极的社会效果，所以，许多新兴资本主义国家纷纷效仿。

1883年，美国国会通过《文官制度法》（彭德尔顿法），规定文官委员会主管有关考试、录用、考核、奖惩、培训、退休等事项，强调了公开竞争和考试录用的原则，还规定了实行文官职业保险和建立统一的文官体系，等等。这部法律的颁布奠定了美国现行文官制度的基础，标志着美国文官制度正式诞生。

日本在明治维新运动中，逐步建立了近代文官制度。1863年，日本政府颁布了《文官任用令》和《文官考试规则》，规定奏任官须从高等文官考试合格者中任用。1899年，明治政府又

需要全本请访问 www.ertongbook.com