第一章　公务员制度的产生

第一节　我国公务员的涵义与推行公务员制度的意义

一、我国公务员与公务员制度的涵义

在国际上来说，国家公务员是指在政府行使国家行政权力，执行国家公务的行政工作人员。

在我国，公务员专指各级政府中除工勤人员以外的工作人员。党的机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、工会机关、共青团机关、妇联机关则是参照公务员制度进行管理的机关，其工作人员的称谓则不叫公务员。

在我国，公务员制度是指国家对公务员的管理制度，包括通过制定法律规范，对公务员的“进口”管理、使用管理与“出口”管理的各项管理制度。

二、我国推行公务员制度的意义

我国公务员制度的建立，意味着有中国特色的法制化的国家行政机关人事管理制度的初步确立，这对于贯彻与实现党的基本路线，促进国民经济和社会发展具有十分重要的意义。

1.为坚持党的基本路线提供组织保证。

建立和推行公务员制度，把行政机关工作人员从大一统的干部队伍中分离出来，建立起符合政府机关特点的人事管理制度，有利于调整干部结构，提高机关工作人员的政治与业务素质，强

需要全本请访问 www.ertongbook.com

化政府指挥系统，加强勤政与廉政建设，克服官僚主义，提高行政效率。以适应我国改革开放的现代化建设与发展社会主义市场经济的需要，促进社会的进步与发展。从而为坚持党的基本路线提供组织保证。

2. 为政府机关的廉政建设提供有效保障。

建立和推行公务员制度，可以提高政府工作人员的素质和加强制度建设，而这正是廉政建设的核心。公务员制度从这两个方面为廉政建设提供的保障主要有：通过考试录用，认真考核，正规培训和严格管理等措施来提高公务员的素质；通过权利义务、执行纪律、交流回避和有力监督等制度来保证与促进公务员依法行政，廉洁为公；通过法制的人事管理，避免其不正之风的发生，从而为公务员的廉政建设提供可靠保障。

3. 对政府机关的民主化、科学化与法制化建设起到促进作用。

建立与推行公务员制度，可以使政府机关人事管理体现公开、民主、平等、竞争的原则，增强人事管理的透明度，使人民群众在公务员“进、管、出”各环节有更多的发言权，充分显示出民主化的优越性；可以使政府机关人事管理按客观规律、科学的方法和手段、实行科学的分类管理，充分体现科学化管理的合理性；可以使政府机关依法管理各类人员，从人治走向法治，充分显示法制化管理的正确性。而对公务员实行民主化、科学化与法制化管理，既体现了公务员制度的本质特征，又促进了这“三化”的进一步发展。

第二节　我国公务员制度的产生与指导思想

一、我国公务员制度产生的原因

20 世纪 80—90 年代，我国在中国共产党的领导下，全面贯

彻邓小平理论和党的基本路线，在社会主义的政治体制与经济体制进行自我发展与完善进入高潮之际，先后提出了建设有中国特色的国家公务员制度与社会主义市场经济的理论，这无疑是一个历史性的突破。因此，我国公务员制度的产生是我国推行社会主义市场经济与政治体制自我发展和完善的产物。

我国公务员制度的产生同发展社会主义的商品经济与市场经济有着密切的关系。可以形象地说，社会主义市场经济呼唤公务员制度。

1992年，党的十四大决定，我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制，这是继党的十一届三中全会把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来之后的又一次历史性转变。

由计划经济向商品经济与市场经济过渡，既是一场改革，又是一场革命，必将引起经济、政治、文化各个领域的深刻变化，必将带来人们行为规范、生活方式、价值观念与是非标准的重大改变。商品经济与市场经济的发展对政府行政管理尤其是人事管理提出了更高的要求，它要求我们改革原来的干部人事制度，加快推行公务员制度。

1．市场经济需要高素质的管理人才。

1992年以来，在由计划经济向市场经济过渡的过程中，一系列新的问题摆在人们面前，尤其是摆在各级政府面前。公平交易、平等竞争的条件，促使企业在国际与国内市场上要有更强的竞争力，占领更多的市场。要求形成国家调节市场，市场引导企业，使企业成为相对独立的商品生产者的新格局。市场经济还要求国家全方位地对外开放，积极参与国际竞争，在世界这个大市场的舞台上，使我国无论在科学技术方面，还是在经济管理方面，都能不断前进，奋勇争先。

要达到上述要求，就需要有各种新型的专门人才和管理人

才。这是因为，国际与国内市场的竞争，说到底就是人才的竞争。谁能获得并重用优秀人才，做到人尽其才，才尽其用，谁就能够在国内与国际竞争中战胜对手，夺取胜利，从而使企业得以快速发展，进而增强国家的综合国力。

为此，建立一套适应社会主义市场经济发展的现代化的政府管理体制尤其是干部人事制度已刻不容缓。

2. 我国原有的干部人事制度不能适应市场经济的需要。

我国原有的干部人事制度，是在革命战争年代形成的。建国以后又根据计划经济的需要进行了改进，选拔与培养了大批优秀干部，这对巩固人民政权，进行社会主义革命、建设与改革，无疑起到了巨大作用。但是，随着社会主义现代化建设事业的发展，特别是十一届三中全会以来改革开放的深入进行，这种干部人事制度的弊端就明显地暴露出来。诸如干部范围过宽，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式单一陈旧，阻碍人才成长；管理制度不健全，科学化、民主化、法制化程度不高等。上述干部人事制度的种种弊端带来了许多问题。如政府机构臃肿，层次重叠；许多单位人浮于事，效率低下；年轻的优秀人才难以脱颖而出；干部脱离群众，在一些机关、部门出现了不正之风，甚至是腐败现象等。这些问题和现象大都与干部人事制度的种种弊端相联系，与社会主义市场经济发展的要求极不适应。因此，必须进行改革，以适应发展社会主义市场经济的需要。在我国，干部人事制度改革的出路是在发展与完善原干部人事制度的基础上推行公务员制度。

我国在 1993 年实行公务员制度以后，政府与企业的关系已逐步从过去的运用行政手段直接管理转变为间接管理，政企分开了，企业得以走向市场，平等竞争、优胜劣汰，成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者与经营者，成为市场的主体。因此，大部分亏损的国营企业已经扭亏为盈。这种市

场经济的发展，客观上要求有一个符合现代化要求，具有功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的政府人事管理体系，对其进行宏观规划、协调与监督，而我国推行公务员制度七年多来的事实证明，这种新型的政府人事管理制度，正适应了经济管理现代化的要求，已经大大促进了社会主义市场经济的发展。因此，我国社会主义市场经济与具有中国特色的国家公务员制度，是两种相互协调，促进社会主义事业发展的经济与政治制度。

二、我国公务员制度产生的历史进程

从我国公务员制度的酝酿到现在，已有 17 个年头了。这期间，可分为四个阶段。

1. 准备阶段（1984—1986 年）。

主要是调查研究和起草条例。党的十一届三中全会以后，在邓小平同志关于“要打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”的思想指导下，我国干部人事制度改革迅速开展，短短几年内就取得了不小的成绩。为了巩固改革的成果，同时为了促进干部人事制度改革进一步向科学化、法制化的方向发展，1984 年中央组织部和原劳动人事部根据中央指示，组织相关单位的工作人员与一部分专家及实际工作者，开始起草《国家机关工作人员法》，后因国家机关工作人员的范围太广，搞国家工作人员法的条件还不成熟，于 1985 年改为《国家行政机关工作人员条例》。这就是《国家公务员暂行条例》的前身。条例起草后，广泛征求意见并修改，到 1986 年形成第十稿。

1986年下半年，干部人事制度改革作为政治体制改革的一项重要内容，开始进入综合研究、总体规划阶段。 条例起草小组在中央统一领导之下，开始从整体上对我国各类干部的管理进行系统研究，提出改革方案。其中方案之一就是借鉴西方国家公务员制度的普遍规律和特点，结合我国的具体国情和实际，对《国

需要全本请访问 www.ertongbook.com

家行政机关工作人员条例》做了重大修改。考虑到“工作人员”这个概念过于笼统，而“国家公务员”这个概念更能体现行使国家权力、执行国家公务的特色，同时又含有人民“勤务员”与“公仆”的意思，经中央同意，就将条例的名称暂修订为《国家公务员暂行条例》。于是，国家公务员制度作为我国政治体制改革的一项重要内容提了出来。

2. 决策阶段（1987—1988 年）。

主要是党和国家最高权力机构决定推行公务员制度。

国家公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容，在党的十二届七中全会上讨论通过，1987 年在党的十三大上正式宣布，我国将建立和推行有中国特色的国家公务员制度。随后，1988 年 4月召开的全国人大七届一次会议，也强调“要在改革机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度，尽快制定国家公务员暂行条例，研究制定国家公务员法”，并决定组建国家人事部，负责这项工作。

3. 试点阶段（1989—1993 年 9 月）。

主要是按照《国家公务员暂行条例》组织了六部、两市作为推行公务员制度的试点，并且从试点工作中取得的经验教训，又促进了该条例的修订。

1988 年国家人事部成立后，按照邓小平同志关于改革干部人事制度的理论和党中央关于改革干部人事工作的指示精神，在前一段工作的基础上，继续进行条例的修改，并开展了建立和推行公务员制度的其他准备工作。为了验证条例的可行性，探索推行国家公务员制度的经验，经国务院批准，1989 年开始，首先在国务院的六个部门，即审计署、海关总署、国家统计局、国家税务局、国家环保局、国家建材局进行国家公务员制度的试点。这期间，除工资制度以及与之相配套的人员分级制度等未进行外，职位分类、录用、考核、职务晋升、回避、培训等多项制度

都进行了试验并转入了正常运转。1990 年后，国家公务员制度的试点从中央扩大到地方，经批准，哈尔滨和深圳两市也相继进行了地方政府推行国家公务员制度的试点工作。

在邓小平同志视察南方重要谈话和党的十四大精神鼓舞下，我国改革开放步伐进一步加快。到 1993 年上半年，全国已有 20 多个省、市都程度不同地开展了国家公务员制度的试点工作。国家人事部将一些比较成熟的单项管理制度以单行规章形式发布全国试行。

试点结果表明，国家公务员制度符合我国国情，对于实现国家行政机关工作人员的科学管理、保障其优化、廉洁、高效地执行公务是很有成效的。在此过程中，对条例也在试点的基础上，修改了几十遍。每次大的修改，都采取领导与群众相结合，集思广益，集中多方面的智慧。条例在不同范围征求意见，其中全国性的就有四次。这表明条例草案基本成熟了。此外，还进行了大量的舆论宣传和公务员知识的普及工作，并培训了一批推行公务员制度的骨干。

到 1992 年 12 月 31 日，中央政治局常委会听取了关于建立和推行国家公务员制度的汇报，原则同意人事部的汇报提纲。1993 年 1 月 14 日，中央政治局全体会议又听取了汇报，原则同意《国家公务员暂行条例（草案）》的内容及实施的设想。1993 年 4 月 24 日，国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》，并于 1993 年 8 月 19 日公布，自 1993 年 10 月 1 日起施行。

4. 推行阶段（1993 年 10 月一现在）。

主要是完成现有国家行政机关干部向公务员过渡、制定实施细则和转变政府职能的同时，精简行政机构与人员。

自《国家公务员暂行条例》发布至今，已有七年多的时间。这期间，国家人事部和地方政府各级人事部门，为推行公务员制

度做了大量的工作。

其一，七年多来，从国务院到各区县乡镇与街道，基本上按国家计划，完成了各级政府干部向公务员的过渡。在这次身份的过渡中，各地都贯彻了如下原则：(1) 在完成“三定”的基础上实行过渡；(2) 坚持高标准，严要求，不走过场；(3) 做好遗留人员的工作。在过渡方式上，各地都坚持了培训过渡的方式，即所有准备过渡为公务员的国家干部，都必须先接受公务员制度、行政管理、法律、公文写作以及哲学、邓小平理论等知识与理论的培训，有些专业性强的岗位还要接受专业培训。然后在培训的基础上，对不同层次的干部，分别采取考核或考试的方式，检验其是否具备了公务员应具备的基本理论与基础知识。通过了考核与考试之后，还需经过上级政府主管部门的检查与验收，合格后方能算完成了过渡，才能颁发公务员证。在干部向公务员过渡中，对政府组成人员，拟采取任期过渡的方式进行，即对经培训合格的政府组成人员，其能否过渡的决定权在各级权力机关，应由其选举或任命的机关主持进行。

其二，七年多来，国家人事部陆续制定并出台了多项公务员管理的规章，如《国家公务员制度实施方案》、《国家公务员考核暂行规定》、《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员奖励暂行规定》、《国家公务员辞职辞退暂行规定》、《国家公务员培训暂行规定》、《国家公务员申诉控告暂行规定》等 40 多个配套法规与细则。尽管这些管理细则还不全，而且本身也还有些欠缺，但已为完善我国公务员的法规奠定了基础。与此同时，各省、自治区与直辖市的地方政府依照《国家公务员暂行条例》和人事部制定的细则，结合本地具体情况，制定了本地区贯彻公务员各项制度的更为详尽的多项规章。此外，人事部还成立了《国家公务员法》起草小组，现已几易其稿，待时机成熟时，交全国人大讨论审议。

其三，七年多来，国家人事部从国家行政人事变化的大局出发，要求全国从中央到地方，按着“整体渐进，分步到位”的原则展开了推行公务员制度的工作。他们根据党的十四届五中全会提出的具有全局性的两个根本性转变——实现由传统的计划经济向市场经济的转变、实现经济增长方式由粗放型向集约型转变的要求，提出人事工作的“两个调整”，即把适应计划经济的人事管理体制调整到与社会主义市场经济相配套的人事管理体制上来，把传统的人事管理，调整到整体性的人才资源开发上来。并把这个决定贯彻到推行公务员制度和对企事业的人事管理的改革中去。1998 年以来，人事部按国务院部署，在转变政府职能、下放管理权力、精减行政机构人员、调整人才结构、组织实施西部人才开发方面，做了大量工作。还支持各地建立了多处人才市场，组织了多次大型的人才交流会，对促进我国人才交流起到了推动作用。此外，人事部还抓紧了以养老保险为重点的社会保险制度的改革。这些都是保证“两个调整”顺利实施的重要条件。

1998 年以后，通过机构改革，使国务院减少了一半的公务员，到 2001 年，各省、自治区、直辖市的政府机构，也按照同样的比例进行了精简。从 2001 年起，对于区县的机构，也将按照 20%的比例进行精简，辞退编外人员。

为适应 21 世纪我国社会主义现代化建设的需要，为保证国家第十个五年计划的顺利完成，2000 年 12 月，人事部又制定了加强公务员制度建设的新措施，如，努力强化公务员的素质与能力培养，积极推进社会化服务，不断创新公务员的管理方式，认真完善人才资源开发等。这样，既可落实人才战略任务，又可推进“两个调整”深入发展。

三、我国推行公务员制度的指导思想

推行公务员制度的指导思想，是促使这一制度健康发展的根

本保证。我国在公务员制度的建设实践中已充分体会到，要建设有中国特色的公务员制度，必须坚持下列指导思想：

1. 坚持邓小平理论与党的基本路线。

这一总的指导思想贯穿在公务员条例的总则、权利与义务以及各个管理环节中，通过建立和推行公务员制度，达到有利于社会主义国家政权的巩固和长治久安，有利于改革开放事业的发展和解放与发展生产力，从而把两个文明建设搞上去。这是坚持邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线的核心和具体体现。

2. 继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。

我党和政府，在长期的革命斗争、社会主义建设和改革中，在干部人事管理方面形成了许多好的经验与做法。例如党管干部的原则，干部“四化”的方针和德才兼备的用人标准，为人民服务的宗旨，干部管理走群众路线等。这些已经被十几年或几十年的实践证明是行之有效的经验，在我国公务员制度中得到了继承与发展。

3. 吸收和总结了十多年来我国干部人事制度改革的成功经验。

党的十一届三中全会以来，人事制度在改革方面也积累了丰富的经验。例如在人事管理中引进了竞争机制，实行聘任制、考录制、干部回避制等，使我国人事管理增添了前所未有的活力。公务员制度充分吸收了这些改革的成果并上升到法律的高度，从而使公务员制度适应了改革开放与建立社会主义市场经济体制的需要。

4. 学习与借鉴国外人事管理的有益经验和科学做法。

公务员制度尽管是资本主义的产物，但它又是人类文明发展的共同成果，许多科学的管理方法，各国都是可以相互借鉴的。例如，我国古代封建社会的科举考试制度就曾为英国公务员（文

官）制度所借鉴。当然，公务员制度毕竟是要同一个国家的经济与政治制度相适应的。所以，我国所推行的公务员制度，一定要适合中国的国情，要有中国特色。同时也要借鉴资本主义国家公务员制度中科学管理的方法和原则，如公开、平等、竞争、择优的原则，功绩制原则，法制化原则等。只是对那些不符合中国国情的如“政治中立”等项制度为我们所不取。

第三节　我国公务员制度对原干部人事制度的继承与发展

我国公务员制度从 1993 年 10 月 1 日正式推行以来，已有七年多了。七年多以来，经过不断地发展与完善，更加显示出它是一种优越的行政人事管理制度。那么，与我国原干部人事制度相比，我国公务员制度继承了哪些优良传统？又对原干部人事制度作了哪些发展呢？

一、我国公务员制度对原干部人事制度的继承

这些优良传统是从我国原干部人事制度中提炼出来的，是中国公务员制度的特色之一。 而不是从西方资本主义的公务员制度中借鉴来的。

1. 坚持了党的基本路线。

党的以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线，是在邓小平理论指导下形成的。我国公务员制度正是为了推行社会主义市场经济，适应社会主义现代化的需要而对原干部人事制度进行改革的产物。它是党的组织工作的一部分，要为党的政治路线服务，保证政治路线的实现，保证党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策的贯彻执行，使政府机关的人事管理工作更好地为经济建设这个中心服务。因此，党的基本路

需要全本请访问 www.ertongbook.com

线是有中国特色社会主义公务员制度的根本指导原则。这就要求我们在研究、制定与执行公务员的各项管理制度时，必须体现党的基本路线。比如，在考核公务员“德”的表现时，要求公务员在公务活动中必须认真执行党的路线、方针和政策。由此可见，这是继承了原干部人事制度紧密为政治路线服务的优良传统。公务员只有在公务活动中认真贯彻执行党的基本路线和各项方针政策，才能保证各级政府行政管理的正确和有效。

2. 坚持了党管干部的原则。

我国公务员制度是在党的组织路线和干部政策的指导下确立的，是党的干部人事制度的组成部分。党管干部的原则是我国原干部人事制度的一个十分重要的原则。我国建立公务员制度是立足于坚持共产党的执政地位，提高执政水平，加强和完善党和政府机关人事工作的领导。任何借口实行公务员制度而怀疑、否定或削弱党对政府人事工作领导作用的观点都是根本错误与十分有害的。因此，在推行公务员制度的过程中，应当坚持和贯彻党管干部的原则。其具体表现在：公务员制度的各项规定应根据党的干部工作方针与政策制定；公务员中各级政府组成人员由各级党委考察推荐，依法由各级国家权力机关选举或任命，而且其中的共产党员由各级党委负责监督。对于不是政府组成人员但担任重要职务的公务员，党委也可以根据工作需要进行直接管理与监督。

3. 坚持了德才兼备的用人标准。

德才兼备是我们党与国家在长期的革命、建设与改革中形成的选才用人标准，已被历史证明是行之有效的选拔与使用干部的标准。其中，德主要是指干部的政治思想、道德品质等，才主要是指干部的工作能力和业务水平等。德才兼备就是在选拔干部时要求干部既要有德又要有才，二者兼备，不可偏废。要求选才用人时要以德才兼备为标准，不能以主持者个人的好恶亲疏为标

准。德才兼备、任人唯贤，是原干部人事工作的基本原则，是干部人事管理的核心。我国公务员制度是在总结党和国家长期以来干部人事管理经验的基础上形成的，在革除干部人事制度弊端的基础上，继承了党和国家干部人事管理制度的优良传统。因此，我国公务员制度也要坚持这一选才用人的标准。例如，在我国公务员确定级别时，要考虑公务员的德才表现，录用公务员时要按照德才兼备标准选择录用，考核时要按照德、能、勤、绩进行全面考核，公务员调任与转任时要求公务员具备任职的德才条件等。

4. 坚持了全心全意为人民服务的宗旨。

这是由我国政权的性质和国家行政机关职能的本质决定的。我们的各级政府是名副其实的人民政府。我们的各级公务员，无论是政府组成人员还是非政府组成人员，无论是领导职务序列还是非领导职务序列，他们在产生方式上虽有不同，但都应是名副其实的人民满意的公务员或曰人民“公仆”。我国公务员制度强调公务员必须全心全意为人民服务、廉洁奉公、不谋私利，并接受人民群众的监督。提倡公务员要艰苦奋斗，与人民群众同甘共苦，吃苦在前，享受在后，不允许搞特权。这些都是全心全意为人民服务宗旨的具体体现。

5. 坚持了富有中国特色的分类制度。

我国公务员具有不同于资本主义国家的分类制度。首先，在我国各级政府中，政府组成人员和非政府组成人员之间，领导职务职能序列与非领导职务职能序列之间，在产生方式上虽有不同，但所有公务员不论职务高低，都按党与政府对他们的要求做人与办事，他们都是人民的勤务员与“公仆”，他们必须既懂政治，又懂业务，做到又红又专。他们在政治上都要与党中央保持一致。他们之间可以根据需要相互转任。由于我国不搞多党制和所谓的“政治中立”，所以我国公务员不按行政执行类与专门技

术类的国际惯例划分，也没有资产阶级国家所谓的“政务官”与“事务官”的截然分野。其次，我国公务员的职位分类制度既不按资本主义国家公务员的职位分类模式，也不按资本主义国家公务员的品位分类模式，而是实行以职位设置的科学性为基础，兼有我国传统的品位因素，即推行职位分类为主，职位分类与品位分类相结合模式。

上述这些，都是我国原干部人事制度的优良传统，我国公务员制度都继承了下来。

二、我国公务员制度对原干部人事制度的发展

我国公务员制度同已推行了几十年的原干部人事制度相比，不仅继承了其优良传统，而且有了很大的发展，在实践过程中形成了一些新的特点。当然，这些特点不少是从西方资本主义国家借鉴过来，又根据我国国情进行了改造而成的，以便使我国公务员制度更能适应政治体制改革和社会主义市场经济发展的需要。

1.实行科学分类管理体制。

这是针对我国传统的高度集中的人事管理制度弊端所进行的改革。在原干部人事制度中，无论什么干部，统统按一个模式管理，这样不利于优秀人才脱颖而出，助长了“官本位”思想，甚至带来人事管理中的不正之风乃至腐败现象的滋长。因此，分类管理就成为与原干部人事制度相区别的首要特点。在我国，原干部范围很广，既包括国家机关的干部，也包括企事业单位的行政干部与部分人员。就国家机关干部而言，除国家政府机关外，还有国家权力机关、审判机关、检察机关、中国共产党及民主党派机关、工会机关、共青团机关、妇联机关、人民政协机关等。国家干部实行分类后，公务员包括各级政府机关中除工勤人员以外的工作人员，其他一些机关的干部只是参照公务员制度进行管理，但不在公务员的范围之内。企事业单位的干部则不属于推行

公务员制度的范围。因此，公务员制度的建立，不仅标志着具有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成，同时也标志着我国干部分类管理制度的确立。

2. 实行激励竞争机制。

这是针对我国原干部人事管理长期存在的端“铁饭碗”、坐“铁交椅”，而缺乏生机和活力所进行的改革。在原干部人事制度中，由于缺乏竞争机制，长期存在着干好干坏一个样、干多干少一个样等弊端，挫伤了广大干部的积极性，助长了上班混日子的懒惰习气。实行公务员激励机制，从公务员“进口”管理到使用管理的诸个环节，都鼓励竞争。对担任主任科员以下的非领导职务的公务员，进入公务员队伍时需采用公开考试、平等竞争、严格考核、择优录用的制度。对部分担任副（厅）局级以下领导职务公务员的选用，一些部门与单位也采用公开考试，择优任用的办法。对公务员的考核，依德、能、勤、绩全面进行，重点是考绩，按优秀、称职、不称职等三个等次确定其年度考核结果，以此作为奖惩、培训、辞退以及调整职务和工资的依据。对公务员的晋升，坚持德才兼备、任人唯贤的原则，注重其工作实绩，其中，个人德才表现和工作实绩突出的，可以越一级晋升等。以上这些规定，都从总体上贯彻着“公开、平等、竞争、择优”的原则，做到了公务员的职务能上能下，体现着优胜劣汰的精神。因为，社会主义市场经济需要国家行政机关人事管理实行新的激励竞争机制。

3. 实行新陈代谢机制。

这是针对我国原干部人事管理遗留的能进不能出、能上不能下以及领导职务任职年龄偏高等弊端而进行的改革。在原干部人事制度中，由于缺乏严格的淘汰与退休机制，长期存在干部进来后只要不犯大错，就终身任职，很难辞退不称职干部的问题。有的干部到了退休年龄也不退。因此，出现了人浮于事、机构臃

肿、人员超编等现象。实行公务员的新陈代谢机制后，公务员的录用、交流、晋升等规定，从“进口”上严格把关，选拔优秀人才充实公务员队伍，较好地解决了吸收新鲜血液、增加新的活力的问题，严格执行退休、辞退、辞职、开除等规定，在通常情况下，将到年龄的公务员令其退休，将不愿意继续担任公务员的人批准其辞职，将不合格的公务员辞退或开除等，较好地解决了公务员的“出口”问题；特别是规定了担任不同层次领导职务公务员的最高任职年龄的梯度结构和部分职务实行聘任制，以及严格控制各级政府机关的编制等。以上这些规定贯彻执行的结果，使公务员能进、能出，从而增强与保持了国家行政机关的活力。

4. 实行勤政廉政保障机制。

这是针对我国原行政机关及其工作人员中滋生的消极、腐败现象所进行的改革。由于处在由计划经济向市场经济的转轨时期，有些思想不健康的人钻了制度不健全的空子。他们或者“出勤不出力”，或者贪污受贿、道德败坏，严重影响了党和政府在人民群众中的形象，也引起了人民群众的不满。因此，在推行社会主义市场经济的同时，必须加强勤政廉政建设，建设勤政廉政的政府，塑造勤政廉政的“公仆”形象。我国将勤政廉政作为对公务员的一项基本要求，贯穿于公务员义务与权利、奖励与纪律、录用、晋升、考核等各项制度和管理环节中。如通过公开考试、择优录用，实行严格考核，推行正规培训，促使公务员勤奋工作，努力提高工作质量和工作效率，这对提高公务员素质起了保障作用。同时，还实行回避制度与交流制度；规定公务员必须公正廉洁、克己奉公；规定公务员不得贪污、盗窃、行贿、受贿或者利用职权为自己和他人谋取私利；不得经商办企业以及其他营利性的经营活动等。对于那些不遵守上述规定，敢于以身试法者，则制定了严厉的制裁措施。从制度上促进公务员勤政为民，廉洁奉公，保证了各级政府机关及公务员队伍形成既有一心为公

的高效率的工作作风，又有为政清廉、为民谋福利的良好形象。从而使以往那种“出勤不出力”的陋习得以纠正与克服，为政不廉的腐败现象得以防止和消除。

5. 实行法制化管理体制。

这是针对原干部人事制度存在着人治弊端所进行的改革。以前行政机关人事管理体制与运行机制中，从总体上来看缺乏配套的法律化、制度化的规范体系，带有一定的主观随意性。建立公务员制度后，可以改变过去人事管理中法规不健全的状况。公务员制度中除了总法规，即《国家公务员暂行条例》之外，还制定了四十多个单项法规及实施细则，以后还将制定公务员法与有关法规及细则。逐步形成一个健全的法规体系，使公务员管理有法可依，以提高公务员管理的法制化水平。从而克服以往那种干部人事管理中存在的人治现象与缺法少规，甚至有法不依等弊端。

上述五个方面是在继承原干部人事管理制度优良传统的基础上，对其进行的完善与发展。同时吸收了近十几年来人事管理的新鲜经验，借鉴了资本主义国家公务员制度中科学成分和有益做法之后的综合创新，使之成为有中国特色的公务员制度。

附录一　国外公务员制度产生概述

一、资本主义国家公务员制度首先产生在英国

总起来说，资本主义国家公务员制度是资本主义市场经济的发展与推行资产阶级政党政治的产物。英国公务员制度的形成就是这样的。

1. 英国资本主义市场经济的发展。

17 世纪英国资产阶级革命胜利后，资本主义制度逐步代替了封建制度，这是人类社会发展的一大进步。资本主义制度的建

需要全本请访问 www.ertongbook.com