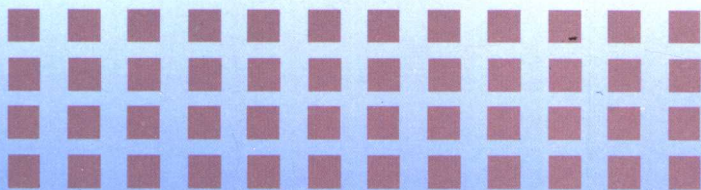


国家公务员制度 教程新编

纪培荣 宋世明 郑国栋 刘冰 编著



GUOJIAGONGWU
YUANZHIDUJIAO
CHENGXINBIAN



山东大学出版社

国家公务员制度教程新编

纪培荣 宋世明 郑国栋 刘冰 编著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度教程新编/纪培荣等编著.
—济南:山东大学出版社,2005.9
ISBN 7-5607-3099-X

- I. 国…
- II. 纪…
- III. 公务员制度-中国-教材
- IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 113300 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 10.625 印张 264 千字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

定价:26.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目录

第一编 总论

| | |
|------------------------------|------|
| 第一章 西方国家公务员制度概述····· | (1) |
| 第一节 西方国家公务员制度产生的历史条件····· | (1) |
| 一、公务员制度产生的经济条件····· | (2) |
| 二、公务员制度产生的政治条件····· | (4) |
| 三、公务员制度产生的思想文化条件····· | (9) |
| 四、中国科举制度对西方国家公务员制度产生的影响····· | (9) |
| 第二节 西方国家公务员制度的建立和发展····· | (12) |
| 一、英国公务员制度的建立和发展····· | (12) |
| 二、美国公务员制度的建立和发展····· | (21) |
| 三、公务员制度的国际化····· | (26) |
| 四、西方国家公务员制度的基本原则····· | (32) |
| 第二章 我国公务员制度的建立与发展····· | (35) |
| 第一节 人事制度改革与公务员制度的建立····· | (35) |
| 一、人事制度改革势在必行····· | (35) |

| | |
|---|------|
| 二、邓小平人事制度改革思想为公务员制度建立 指明了方向····· | (37) |
| 三、建立国家公务员制度的意义····· | (38) |
| 第二节 从《国家公务员暂行条例》到《中华人民共和国 公务员法》····· | (40) |
| 一、《国家公务员暂行条例》的颁布与实施····· | (40) |
| 二、《中华人民共和国公务员法》的产生····· | (43) |
| 第三章 我国公务员制度的特点与管理原则 ····· | (49) |
| 第一节 我国公务员制度的特点 ····· | (49) |
| 一、以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和 “三个代表”重要思想为指导····· | (49) |
| 二、贯彻社会主义初级阶段的基本路线····· | (50) |
| 三、贯彻中国共产党的干部路线和方针····· | (51) |
| 四、坚持党管干部的原则····· | (51) |
| 五、坚持为人民服务的宗旨····· | (52) |
| 六、不搞政治中立和“两官分途”····· | (52) |
| 第二节 我国公务员管理原则 ····· | (53) |
| 一、坚持公开、平等、竞争、择优的原则 ····· | (53) |
| 二、坚持监督约束与激励保障并重的原则····· | (56) |
| 第四章 公务员范围 ····· | (59) |
| 第一节 世界各国关于公务员范围的划分 ····· | (59) |
| 一、以英国为代表的小范围划分法····· | (59) |
| 二、以美国为代表的中等范围划分法····· | (60) |
| 三、以法国为代表的大范围划分法····· | (61) |
| 第二节 符合我国国情的公务员范围划分 ····· | (63) |
| 一、我国公务员具体范围划分····· | (63) |
| 二、关于参照管理····· | (67) |
| 第五章 公务员管理机构 ····· | (69) |

| | |
|-----------------------------|-------------|
| 第一节 公务员管理机构的职责和设置形式 | (69) |
| 一、公务员管理机构的职责 | (69) |
| 二、公务员管理机构的设置 | (72) |
| 第二节 国外公务员管理机构 | (73) |
| 一、国外公务员管理机构的几种类型 | (73) |
| 二、国外公务员管理机构的发展趋势 | (76) |
| 第三节 我国的公务员管理机构 | (78) |
| 一、我国人事管理机构的历史沿革 | (78) |
| 二、我国公务员管理机构的设置 | (80) |
| 第六章 公务员职位分类制度 | (84) |
| 第一节 职务与级别的设置 | (84) |
| 一、职务与级别 | (84) |
| 二、设置职务与级别的意义 | (85) |
| 第二节 公务员职位分类制度的实践演变 | (86) |
| 一、西方职位分类制度的演变及其启示 | (86) |
| 二、中国古代官员分类制度的演变及启示 | (91) |
| 第三节 我国公务员职务与级别设置的主要内容 | (94) |
| 一、国家实行公务员职位分类制度 | (94) |
| 二、职务设置 | (98) |
| 三、级别设置 | (100) |
| 四、公务员的衔级 | (102) |

第二编 公务员更新制度

| | |
|----------------------------|--------------|
| 第七章 公务员考试录用制度 | (104) |
| 第一节 公务员考试录用制度概述 | (104) |
| 一、公务员考试录用制度的含义与原则 | (104) |
| 二、公务员考试录用制度的意义 | (106) |

| | |
|------------------------|-------|
| 第二节 我国公务员考试录用制度 | (107) |
| 一、考试录用的范围和报考条件 | (108) |
| 二、考试录用方式与内容 | (110) |
| 三、考试录用程序 | (113) |
| 四、考试录用的组织 | (115) |
| 第八章 公务员职位聘任制度 | (118) |
| 第一节 职位聘任的内涵 | (118) |
| 一、职位聘任的含义与特点 | (118) |
| 二、聘任制与选任制、委任制的比较 | (119) |
| 三、实行公务员职位聘任制的必要性 | (120) |
| 四、聘任制公务员不是政府雇员 | (121) |
| 五、职位聘任不是身份聘任 | (122) |
| 第二节 实行职位聘任制的范围和条件 | (122) |
| 一、实行职位聘任制的范围 | (122) |
| 二、实行职位聘任制的条件 | (124) |
| 第三节 职位聘任的实施 | (124) |
| 一、聘任制公务员的选聘方式 | (125) |
| 二、聘任合同的签订、变更与解除 | (126) |
| 三、聘任合同的内容 | (128) |
| 第四节 聘任制公务员的管理 | (131) |
| 一、聘任制公务员管理的原则 | (131) |
| 二、聘任制公务员与委任制公务员相同的管理规定 | (132) |
| 三、聘任制公务员与委任制公务员不同的管理规定 | (132) |
| 四、国外对聘任制公务员的管理 | (134) |
| 第五节 人事争议仲裁 | (136) |
| 一、人事争议仲裁的含义 | (136) |
| 二、人事争议仲裁制度 | (137) |
| 第九章 公务员职务任免制度 | (141) |

| | |
|-----------------------------|--------------|
| 第一节 公务员职务任免制度概述····· | (141) |
| 一、公务员职务任免的含义····· | (141) |
| 二、公务员职务任免制度的意义····· | (143) |
| 第二节 我国公务员职务任免制度····· | (144) |
| 一、公务员职务任免的特点和任用方式····· | (144) |
| 二、公务员职务任免权限和任免程序····· | (147) |
| 三、关于公务员兼职、任期和最高任职年限的规定····· | (149) |
| 第十章 公务员培训制度····· | (152) |
| 第一节 公务员培训制度概述····· | (152) |
| 一、公务员培训制度的含义和特点····· | (152) |
| 二、公务员培训的原则····· | (153) |
| 三、公务员培训的意义····· | (154) |
| 第二节 我国公务员培训制度····· | (155) |
| 一、公务员培训机构····· | (156) |
| 二、公务员培训的种类和内容····· | (157) |
| 三、公务员培训管理····· | (161) |
| 第十一章 公务员交流制度····· | (163) |
| 第一节 公务员交流制度概述····· | (163) |
| 一、公务员交流制度的含义和特点····· | (163) |
| 二、公务员交流的基本原则····· | (164) |
| 三、公务员交流制度的作用····· | (165) |
| 第二节 我国公务员交流制度····· | (166) |
| 一、公务员交流的范围····· | (167) |
| 二、公务员交流的方式····· | (167) |
| 三、公务员交流的法律效力与申请交流····· | (173) |
| 第十二章 公务员辞职辞退制度····· | (174) |
| 第一节 公务员辞职辞退制度概述····· | (174) |
| 一、公务员辞职辞退制度的产生····· | (174) |

| | |
|------------------------|-------|
| 二、建立公务员辞职辞退制度的意义 | (176) |
| 第二节 公务员辞职 | (177) |
| 一、公务员辞职的含义与特征 | (177) |
| 二、公务员辞职的条件 | (180) |
| 三、公务员辞职的程序 | (182) |
| 四、公务员辞职的法律后果 | (183) |
| 第三节 公务员辞退 | (183) |
| 一、公务员辞退的含义与特点 | (183) |
| 二、公务员辞退的条件 | (185) |
| 三、公务员辞退的程序 | (187) |
| 四、公务员辞退的法律后果 | (187) |
| 第十三章 公务员退休制度 | (189) |
| 第一节 公务员退休制度概述 | (189) |
| 一、公务员退休制度的含义 | (189) |
| 二、公务员退休制度的意义 | (190) |
| 第二节 公务员退休的方式和条件 | (191) |
| 一、国外公务员的退休方式和条件 | (191) |
| 二、我国公务员退休的方式和条件 | (192) |
| 三、退休手续的办理程序 | (194) |
| 第三节 公务员退休待遇和管理 | (194) |
| 一、退休后的待遇 | (194) |
| 二、退休公务员的安置和管理 | (197) |

第三编 公务员激励制度

| | |
|---------------------|-------|
| 第十四章 公务员考核制度 | (199) |
| 第一节 公务员考核制度概述 | (199) |
| 一、公务员考核制度的含义 | (199) |

| | |
|-----------------------|-------|
| 二、公务员考核的基本原则 | (200) |
| 三、建立公务员考核制度的意义 | (201) |
| 第二节 我国公务员考核制度 | (202) |
| 一、公务员考核的内容 | (203) |
| 二、公务员考核的等次和标准 | (204) |
| 三、公务员考核的方法和程序 | (205) |
| 四、公务员考核结果的使用 | (207) |
| 第十五章 公务员奖励制度 | (209) |
| 第一节 公务员奖励制度概述 | (209) |
| 一、公务员奖励制度的含义 | (209) |
| 二、公务员奖励的原则 | (210) |
| 三、建立公务员奖励制度的意义 | (211) |
| 第二节 我国公务员奖励制度 | (212) |
| 一、奖励的对象和条件 | (212) |
| 二、公务员奖励的种类 | (214) |
| 三、公务员奖励的权限和程序 | (216) |
| 四、公务员奖励的撤销 | (217) |
| 第十六章 公务员职务升降制度 | (219) |
| 第一节 公务员职务升降制度概述 | (219) |
| 一、公务员职务升降制度的含义 | (219) |
| 二、公务员职务升降制度的意义 | (220) |
| 第二节 公务员职务晋升 | (221) |
| 一、公务员职务晋升的原则 | (221) |
| 二、公务员职务晋升的条件和资格 | (223) |
| 三、公务员职务晋升的方式和程序 | (224) |
| 第三节 公务员降职 | (228) |
| 一、公务员降职的含义 | (228) |
| 二、公务员降职的条件 | (229) |

| | |
|-------------------------------|-------|
| 三、公务员降职的程序 | (229) |
| 第十七章 公务员工资福利保险制度 | (232) |
| 第一节 公务员工资制度 | (232) |
| 一、公务员工资的含义和功能 | (233) |
| 二、公务员工资制度的基本原则 | (234) |
| 三、公务员工资的构成 | (236) |
| 四、确定工资水平和调整工资的依据 | (239) |
| 五、公务员正常增资的途径和保障 | (240) |
| 第二节 公务员福利制度 | (241) |
| 一、公务员福利制度的含义与作用、原则 | (241) |
| 二、公务员福利制度的内容 | (242) |
| 三、公务员福利制度的弊端与改革 | (244) |
| 第三节 公务员保险制度 | (245) |
| 一、公务员保险制度的含义和作用 | (245) |
| 二、公务员保险制度的内容 | (246) |

第四编 公务员监督制度

| | |
|-----------------------------|-------|
| 第十八章 公务员义务与权利 | (250) |
| 第一节 公务员义务与权利概述 | (250) |
| 一、公务员义务与权利的含义 | (250) |
| 二、公务员义务与权利的特点 | (252) |
| 三、规范公务员义务与权利的意义 | (252) |
| 第二节 公务员的义务 | (253) |
| 一、西方国家公务员义务的内容 | (254) |
| 二、我国公务员义务的内容 | (255) |
| 第三节 公务员的权利 | (260) |
| 一、西方国家公务员权利的内容 | (260) |

| | |
|------------------------------|-------|
| 二、我国公务员权利的内容 | (261) |
| 第十九章 公务员惩戒制度 | (264) |
| 第一节 公务员惩戒制度概述 | (264) |
| 一、公务员惩戒制度的含义 | (264) |
| 二、公务员惩戒的原则 | (265) |
| 三、公务员惩戒制度的意义 | (266) |
| 第二节 公务员惩戒的条件和种类 | (267) |
| 一、公务员惩戒的条件 | (268) |
| 二、公务员惩戒制度的种类和原则 | (273) |
| 第三节 公务员惩戒的权限和程序 | (275) |
| 一、公务员惩戒机构及其权限 | (275) |
| 二、惩戒的程序 | (276) |
| 三、行政处分的解除 | (278) |
| 第二十章 公务员回避制度 | (280) |
| 第一节 公务员回避制度概述 | (280) |
| 一、公务员回避制度的含义与特点 | (280) |
| 二、公务员回避制度的内容 | (281) |
| 三、建立公务员回避制度的意义 | (282) |
| 第二节 我国公务员回避制度 | (283) |
| 一、公务员回避的范围 | (283) |
| 二、公务员回避的类型 | (285) |
| 三、公务员回避的方式与程序 | (289) |
| 四、公务员回避的法律效力 | (290) |
| 第二十一章 公务员申诉控告制度 | (292) |
| 第一节 公务员申诉控告制度概述 | (292) |
| 一、公务员申诉控告的含义和特点 | (292) |
| 二、公务员申诉控告制度的意义 | (295) |
| 第二节 我国公务员申诉控告制度 | (296) |

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| 一、公务员申诉制度 | (296) |
| 二、公务员控告制度 | (302) |
| 三、申诉控告制度中公务员的法律责任 | (304) |
| 四、申诉控告制度中国家机关应承担的义务 | (305) |
| 第二十二章 《公务员法》法律责任 | (307) |
| 第一节 《公务员法》法律责任的内涵及功能 | (307) |
| 一、法律责任的内涵 | (307) |
| 二、法律责任的功能 | (308) |
| 三、《公务员法》法律责任 | (309) |
| 四、《公务员法》法律责任的功能 | (310) |
| 第二节 《公务员法》法律责任内容和法律责任主体 | (311) |
| 一、违反《公务员法》的主要情形 | (311) |
| 二、《公务员法》法律责任主体 | (317) |
| 第三节 违反《公务员法》应当承担法律责任的形式 | (318) |
| 一、行政责任 | (318) |
| 二、刑事责任 | (320) |
| 后 记 | (323) |
| 主要参考书目 | (324) |

第一编 总论

第一章 西方国家公务员制度概述

所谓公务员制度，是国家人事管理制度发展的现代形态。它是指通过对公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、培训、晋升、保障、待遇、解职、退休等，制定系统的法律和规章，并依此对公务员进行管理的制度。建立公务员制度的目的在于选贤任能，提高行政效率。

第一节 西方国家公务员制度产生的历史条件

公务员制度于19世纪中叶首先诞生于欧洲大陆，尔后传遍世界。它的产生是人类政治文明的成果。列宁说过：“国家一直是社会中分化出来的一种机构，是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的一种机构。人分为被管理者和专门的管理者，后者高居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”^①可见，自从国家产生的那一天起，就有了所谓的国家管理

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第30页。

者,或者叫做官员或者叫做官吏,今天称之为公务员。公务员是国家管理者中的主要组成部分。

公务员制度的产生,离不开当时的社会历史条件。列宁曾经指出:“在分析任何一个社会问题时,马克思主义理论的绝对要求,就是要把问题提到一定的历史范围之内。”^①在不同的时代,对官员进行管理的方法与制度是不同的。所以,对公务员制度的产生,应该遵循马克思主义创始人的历史唯物主义的科学方法,将其置于一定的历史条件之下对其进行研究。因为,只有从其制度背后的社会关系中找出公务员制度产生的真正原因和根据,才有可能从中得出某些具有普遍意义的科学结论,使之服务于我国建立公务员制度的实践。因此,认真研究公务员制度产生的历史条件和基本过程,是我们探索其发展规律的基础。

从总体上讲,公务员制度是随着资本主义经济发展所提出的政府合理管理的需要而产生的,是在资产阶级法学思想的指导下,在吸取资产阶级政治文化的基础上,经过恩赐官职制和政党分肥制的演变逐渐建立起来的,并且,随着现代管理技术的发展而不断发展和完善起来,成为当今世界各国政府人事管理制度的一个主要组成部分。

一、公务员制度产生的经济条件

作为资本主义人事制度的公务员制度不可能直接从封建社会的官吏制度中蜕化而来。世界上主要的资本主义国家从19世纪中叶开始实行公务员制度,决不是偶然的,而是有着深刻的社会经济根源。经济基础的变革必然带来政治制度的变革。公务员制度是从资本主义经济关系中生长出来的,资本主义社会经济的发展为它的产生提供了客观条件。那时正是资本主义由自由竞争进入

① 《列宁选集》第2卷,人民出版社1995年版,第375页。

垄断阶段,公务员制度产生的经济条件主要表现在工业的发展上。而这一条件首先是在英国实现的,其次是美国和西欧等国家。

(一) 产业革命和资本主义工业的发展

资产阶级革命的胜利,使资本主义经济的发展进入相对稳定的自由竞争阶段。18世纪60年代产业革命首先发生在英国,从棉纺织业开始,逐步发展到采掘、冶金、机器制造、运输等部门。80年代因蒸汽机的发明和采用使产业革命得到进一步发展,到19世纪30年代末在英国基本完成。从1760~1830年,英国工业增长约占欧洲工业增长的2/3,到1860年前后,生铁产量占世界的53%,煤产量占世界的50%,能源消耗量比美国高4倍,其工业生产能力相当于世界工业生产潜力的45%左右。19世纪60年代,人均工业化水平也大大高于其他国家的水平。^① 工业城市的兴起使其城市人口所占全国人口的比例也大大高于其他西方国家。美、法、德、日等国也在19世纪内先后完成了产业革命。这场产业革命主要表现为以机器代替手工业技术的革命。

产业革命的意义和影响极其深远,既是生产技术的巨大变革,也引起了生产关系的深刻变革。它不但促进了资本主义生产力的发展,提高了生产社会化程度,使资本主义制度建立在机器大工业的物质技术基础之上,并最终战胜封建制度而居于统治地位,而且也对社会生活的各个方面都带来了冲击。

(二) 产业革命对政府管理和人事制度改革的影响

产业革命对整个资本主义的发展都产生了重大的影响,政府职能也由先前的自由放任的“守夜人”转变为积极干预社会经济生活的管理者。这就势必对行政管理 and 人事制度产生重大影响,并对公务员制度的产生提出直接要求。

^① 转引自苏廷林编著《当代国家公务员制度的发展趋势》,中国人事出版社1993年版,第21页。

对政府管理制度改革提出了更高的要求 生产力的发展使生产的机械化、社会化程度大大提高,社会分工更加细致,并且,国民经济的协调发展决不是哪一个企业组织所能解决得了的,而要求政府实行宏观调控。尤其是工业资产阶级从“功利主义”的原则出发,迫切需要废除一切影响效率的管理制度,建立能够充分保证自由竞争的管理机制。这就从客观上要求政府提高管理经济与社会发展的能力与效率,要求政府在管理机制上实行变革。

对人事制度改革和人才需求提出了新的要求 由于自由竞争的工厂制度的形成和海外殖民争夺的竞争环境,不仅形成了统一开放的国内市场,同时还要求向国外扩张,以推销商品,掠夺资源。旧的国家官僚机构显然不能适应这些需要,因而要求建立起灵活多变、适应性强,并能够广泛罗致人才的政府运行机制。因此,必须从机构设置、管理方法和用人制度方面进行全面改革。

对政府职能的转变提出了迫切的要求 社会化大生产还大大扩展了政府管理的职能,促使政府增加了管理社会事务的内容。政府不但要管理治安、国防、财政、税收等传统事务,还要管理经济、科技、文化等社会事务,凡是涉及全社会的事务,都离不开政府的规划、组织与协调。这就必然要求政府尽快转变职能,以适应社会发展的需要。

对建立廉洁而有效率的政府提出了要求 在工业革命中发展壮大起来的工业资产阶级和其他社会阶层要求建立廉洁而有效率的政府,要求更多地参与政治事务,要求政府公职更广泛地向全社会开放,以适应和维护资本主义生产关系,促进生产力的发展。

以上这些要求,无疑为公务员制度的产生,并且首先在工业发达的英国产生,奠定了基础。

二、公务员制度产生的政治条件

西方国家公务员制度的建立,经历了恩赐官职制与政党分肥