

全国军队转业干部培训教材

公务员管理概论

国务院军队转业干部安置
工作小组办公室组织编写

侯建良 主编

中国人事出版社

公务员管理概论

国务院军队转业干部
安置工作小组办公室组织编写

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员管理概论/侯建良主编. —北京:中国人事出版社

1998.5

ISBN 7-80139-234-5

I.公… II.侯… III.国家机构工作人员—行政管理—概论

IV.D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 12644 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京今典印刷有限公司印刷

*

1998 年 5 月第 1 版 2002 年 8 月第 3 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.875

字数:294 千字 印数:10000

定价:14.50 元

前 言

军队转业干部是国家的宝贵财富,是我国干部队伍的重要组成部分,把军队转业干部安置好、培训好、使用好是军队转业干部安置工作的一项原则。做好对军队转业干部的培训,积极开发转业干部人才资源,是军队转业干部安置工作的重要任务。党中央、国务院、中央军委历来十分重视对军队转业干部的培训,早在1977年,邓小平同志在党的工作重点转移前夕就高瞻远瞩地指出:今后每年也将有大批干部离开部队到地方工作,从军事战线转到社会主义建设各条战线,如何使他们尽快适应新的任务呢?办法就是为他们创造地方工作的条件。江泽民同志也曾多次指示,要把军队转业干部培训好。20多年来,各级政府、各行业系统和各部门采取多种形式对军队转业干部进行了培训。经过培训的军队转业干部,初步掌握了地方工作需要的知识和技能,比较顺利地走上了新的工作岗位。实践证明,做好军队转业干部的培训,不仅促进了军队转业干部安置工作,而且对转业干部到地方工作后的成长和发展都起着重要作用。

根据中国共产党第十五次全国代表大会报告中关于“建设高素质干部队伍”的要求和中共中央《1996年—2000年全国干部教育培训规划》,针对军队转业干部的特点,我们组织编写了这套军队转业干部培训教材。教材分为通用和专用两种,相互配套,供各地组织军队转业干部培训使用。

《公务员管理概论》一书与《公共行政管理》、《行政法教程》、《社会主义市场经济概论》、《应用文写作》、《管理心理学》等教材相配套,作为军队转业干部进入公务员队伍的必修课,可供公务员、

行政管理等军队转业干部培训班使用。本书是根据《国家公务员暂行条例》和近几年新颁布的公务员制度配套法规,由人事部直接参与《公务员暂行条例》和公务员法规起草审核工作以及专门研究公务员制度的同志撰写,人事部政策法规司司长侯建良担任主编。在此,对编写者表示感谢!

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1998年4月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 我国公务员制度是在邓小平理论指导下积极进行干部人事制度改革的产物	(1)
第二节 建立公务员制度的意义	(4)
第三节 建立公务员制度的指导原则	(5)
第四节 我国公务员制度的特点	(6)
第五节 公务员制度的实施情况	(9)
第二章 义务与权利	(12)
第一节 公务员义务的基本内容	(13)
第二节 公务员权利的基本内容	(17)
第三节 公务员义务权利的基本特点	(22)
第三章 职位分类	(25)
第一节 职位分类制度的概念和原则	(26)
第二节 职位分类制度的基本内容	(31)
第三节 公务员的职务级别	(34)
第四章 录 用	(41)
第一节 考试录用制度的产生及其意义	(41)
第二节 录用的主要原则	(44)
第三节 报考公务员的基本资格条件	(45)
第四节 录用办法和程序	(47)
第五节 录用考试的管理机关与组织	(50)
第五章 考 核	(53)

第一节	我国干部考核制度的发展概况	(53)
第二节	公务员考核的基本原则、内容和标准	(56)
第三节	考核的方法和程序	(64)
第六章	奖励和惩戒	(69)
第一节	奖惩制度的发展概况	(69)
第二节	奖惩制度的基本原则	(72)
第三节	奖励制度	(78)
第四节	纪律	(82)
第五节	惩戒制度	(91)
第七章	职务升降	(97)
第一节	职务升降的原则	(97)
第二节	职务晋升的标准条件	(99)
第三节	职务晋升的程序	(104)
第四节	降职	(106)
第八章	职务任免	(110)
第一节	任用方式	(111)
第二节	任免权限	(113)
第三节	任免情形和任免程序	(115)
第四节	有关职务任免的其他规定	(118)
第九章	培 训	(123)
第一节	培训制度概述	(123)
第二节	培训种类及培训内容	(128)
第三节	培训机构及培训管理	(132)
第四节	出国培训	(134)
第十章	交流与回避	(138)
第一节	交流制度	(138)
第二节	回避	(149)
第十一章	工资保险与福利	(155)

第一节	工资制度	(155)
第二节	保险制度	(168)
第三节	福利制度	(173)
第十二章	辞职与辞退	(178)
第一节	辞职制度	(179)
第二节	辞退制度	(186)
第十三章	退 休	(196)
第一节	退休制度概述	(196)
第二节	退休的方式、条件及退休审批	(203)
第三节	退休后的待遇、安置和管理	(207)
第十四章	申诉控告	(215)
第一节	申诉控告制度概述	(215)
第二节	申诉制度的内容	(219)
第三节	控告制度的内容	(226)
第四节	申诉制度与控告制度的共同内容	(231)
第十五章	管理与监督	(237)
第一节	管理	(237)
第二节	监督	(243)
附 录:		
	国家公务员暂行条例	(248)
	国家公务员制度实施方案	(265)
	附件一:国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围	(268)
	附件二:国家公务员非领导职务设置办法	(269)
	关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知	(274)
	关于机关、事业单位工资制度改革三个实施办法的通知	(284)

关于机关、事业单位工资制度改革实施中若干问题 的规定·····	(301)
国家公务员职位分类工作实施办法·····	(306)
国家公务员考核暂行规定·····	(311)
关于实施国家公务员考核制度有关问题的通知·····	(320)
关于实施国家公务员考核制度有关问题的补充通知 ·····	(322)
国家公务员录用暂行规定·····	(324)
关于统一确定国家公务员录用考试公共科目的通知 ·····	(331)
国家公务员职务任免暂行规定·····	(332)
国家公务员奖励暂行规定·····	(336)
国家公务员辞职辞退暂行规定·····	(341)
国家公务员申诉控告暂行规定·····	(345)
国家公务员培训暂行规定·····	(353)
国家公务员职务升降暂行规定·····	(357)
国家公务员任职回避和公务回避暂行办法·····	(362)
国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法·····	(365)
国家公务员被辞退后有关问题的暂行办法·····	(367)

第一章 绪 论

公务员,是指在各级政府机关中,行使国家行政职权,执行国家公务的人员。公务员制度,即是通过制定法律和规章,对公务员依法进行管理的总称。我国公务员制度,继承和发扬了党和国家干部人事制度的优良传统,总结和吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革成果,吸收和借鉴了国外一些国家人事管理的有益的经验做法,坚持从我国的国情出发,是具有中国特色的社会主义的公务员制度。

第一节 我国公务员制度是在邓小平理论指导下积极进行干部人事制度改革的产物

党的十一届三中全会确立了正确的思想路线和政治路线之后,邓小平同志及时提出:思想路线、政治路线的实现要靠组织路线来保证。在1992年南巡谈话中,邓小平同志再一次强调:“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好,社会主义和改革开放能不能坚持,经济能不能快一点发展起来,国家能不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”正是从组织路线关系现代化建设的成败、关系党和国家的前途命运这样一个思想高度出发,邓小平同志提出必须“勇于改革不合时宜的组织

制度、人事制度,大力培养、发现和使用优秀人才”,并作出了一系列关于干部人事制度和人才问题的重要论述,形成了一套“人才人事理论”。邓小平的人才人事理论同其他邓小平论述较多的若干领域的思想理论,如经济理论、军事理论等一样,都是整个邓小平理论的重要组成部分。正是在邓小平理论的指引下,我国的干部人事制度改革迅速地开展起来;也正是在邓小平理论的指引下,我国的干部人事制度改革逐步深入,取得了国内外瞩目的成就。

在邓小平同志关于改革干部人事制度的思想指导下,我国干部人事制度改革在短短几年内就取得不小的成绩,例如:按照干部“四化”的条件调整各级领导班子,实行老干部离休退休制度;一些部门和地区录用采取公开考试的办法;根据各类干部的不同特点,探索实行多种形式的任用制度;在干部考核中采用民主评议的办法;开展人才交流;开展干部培训;为知识分子办实事;推行机关岗位责任制度等等。这些改革探索为干部人事制度改革的进一步深入提供了经验,打下了基础。到1986年,亦即中央作出《关于经济体制改革的决定》两年之后,政治体制改革(包括干部人事制度改革)与经济体制改革不相适应的矛盾越来越突出了。经济体制改革的深入为干部人事制度改革提出了新的要求,而前几年改革的经验使干部人事制度改革的深入成为可能。

干部人事制度改革的目的是实现干部人事管理的科学化和法制化。过去干部人事制度之所以需要改革,从本质上说是因为它是与过去的计划经济体制相适应的,与我们逐步实行的社会主义市场经济体制不相适应。具体来说,过去干部人事制度的弊端主要是:“国家干部”的概念过于笼统,缺乏科学分类;管理权限过分集中,管人与管事脱节;管理方式陈旧单一,阻碍人才成长;管理制度不健全,用人缺乏法制,致使一些年轻优秀人才难以脱颖而出,用人问题上的不正之风难以避免,因此,改革与完善干部人事制度已是势在必行。

针对过去干部人事制度的弊端,关键是要对干部进行分类管理。如果不能按照各类人员的不同特点,分别制定不同的管理办法,形成各具特色的管理制度,就不可能实现科学管理,也不可能实现法制化管理。而要建立分类管理体制,首先应当建立起政府机关工作人员的管理体系。这样做,一方面能够适应工作重点转移,实现邓小平同志要求的“真正建立从国务院到地方各级政府从上而下的强有力的工作系统”;另一方面,解决了这个机关工作人员的大多数,实际上就解决了所有机关工作人员的科学管理问题,对企业、事业单位的人事制度改革会起到带动作用。建立政府机关工作人员管理体系的正确办法,只能是按照邓小平同志关于“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定”的指示精神,建立健全各项人事管理法规,实现法制化管理。根据上述思路,我国干部人事制度改革的重点,首先就是要“制定法律和规章,对政府机关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”(十三大报告语),也就是要建立公务员制度。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10月召开的党的十三大明确提出对干部实行分类管理,宣布在我国建立和推行国家公务员制度。随后召开的七届人大一次会议宣布要“抓紧建立和实施国家公务员制度”。经过几年的起草修改条例和试点论证之后,江泽民同志在1992年召开的党的十四大上进一步提出要建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的分类管理体制,“尽快推行国家公务员制度”。经中央和国务院几次研究讨论,《国家公务员暂行条例》于1993年8月由李鹏总理签署正式发布。从此,公务员制度进入了正式实施阶段。

纵观这样一个过程可以看出,我国公务员制度是在邓小平理论的指导下,在党中央和国务院的直接关怀和领导下,干部人事制

度改革逐步深入发展的结果。

第二节 建立公务员制度的意义

公务员制度的建立,适应了我国社会主义经济建设和各项事业的发展,适应了建立社会主义市场经济体制的需要,它是对我国传统的高度集中的干部人事管理制度的重大改革,标志着具有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步建立。它对于实现党的基本路线,建设有中国特色的机关人事管理制度,具有重要的意义。

第一、建立和推行公务员制度,把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来,建立符合机关特点的科学的人事管理制度,有利于调整干部结构,提高机关工作人员的政治、业务素质,强化政府指挥系统,加强勤政建设,克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制的需要,促进我国社会的进步和发展,从而为坚持党的基本路线提供组织保证。

第二、建立和推行公务员制度,有利于加强廉政建设。廉政建设关键是提高队伍素质和加强制度建设,而公务员制度正是从这两个方面为廉政提供保障。通过考试录用、严格考核、正规化培训等,提高公务员队伍素质;通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等制度,保证和促进公务员依法行政,廉洁奉公;通过人事管理的法制化,避免用人上的不正之风。所以,建立和推行公务员制度,对政府机关的廉政建设能起到促进作用。

第三、建立和推行公务员制度,可以促进机关人事管理工作的科学化、法制化,同时,对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革,也必将起到推动和促进作用。

第三节 建立公务员制度的指导原则

第一、坚持“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。从条例总则、公务员义务权利，到各个管理环节，都突出了这个根本指导原则。建立和推行公务员制度，要有利于公务员政治、业务素质的提高，有利于政权的巩固和国家的长治久安，有利于改革开放事业的发展，有利于解放和发展生产力，把经济搞上去。这是坚持党的基本路线的核心，也是公务员制度坚持党的基本路线的具体体现。

第二、继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。长期以来，我们党在干部管理方面形成了很多好的管理经验和做法，例如，党管干部原则；干部“四化”方针和德才兼备的用人标准；为人民服务的宗旨以及群众路线、民主监督、重视教育培养等等。这些为几十年革命和建设的历史所证明行之有效的管理经验和优良传统，公务员制度都给予了很好的继承和发扬，在公务员具体管理环节中得到了充分的体现。

第三、吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。在十几年来的人事制度改革实践中，我们积累了丰富经验，例如在人事管理中引进竞争机制，实行考试录用、等次考核、竞争聘任等等，使人事管理增添了活力。改革的实践为公务员制度的建立提供了实践经验，而改革的成果也只有通过立法的形式，使之规范化、制度化，才能得到巩固和完善。从公务员制度的提出到推行，正是总结干部人事制度改革经验并不断深化改革的过程。

第四、从我国国情出发，学习借鉴国外人事管理方面的有益经验和做法。人事管理也有自身的发展规律，各国在自己的人事管理中都摸索出许多合乎规律的经验，对于科学的管理方法，各国都

是互相借鉴的。我们在坚持公务员制度一定要适合中国国情、要有中国特色的前提下,应当充分吸收和借鉴各国有益的科学管理经验和方法,如公务员管理实行公开、平等、竞争、择优的原则;功绩制原则;法制管理的原则等。但是,各国的公务员制度又是与各国的政治体制、历史渊源、文化传统紧密相联的,因此对外国的制度又不能照抄照搬,对由于资产阶级政治制度派生出来的管理原则和制度,例如西方国家公务员管理中实行“政治中立”、政务官和业务官“两官”分途的做法,我们则不采用。

第四节 我国公务员制度的特点

一、同外国公务员制度相比,我国公务员制度具有以下特点

(一)坚持“党管干部”的原则,不搞“政治中立”

“政治中立”是西方公务员制度的基本原则,其涵义是公务员队伍(不含政治性任命人员)对各政党保持中立,不参加各政党的竞选、募捐等政治性活动,各政党也不得干涉公务员的任免。这是总结实行公务员制度之前“政党分肥制”(上台的政党占有肥缺分配权)的教训,防止因政党轮流坐桩引起公务员“大换班”的必要措施。而我国不存在这种政治背景。“党管干部”原则是我国人事制度中不可动摇的根本原则。实行公务员制度,正是为了加强和改善党对政府机关人事工作的领导,而不是摆脱、削弱或淡化党的领导。根据当前的实际情况,要加强和改善党对政府机关干部人事工作的领导,一是党委要领导和搞好干部人事制度改革。二是通过一定的程序,把党的干部路线、方针、政策转化为人事管理的法律和法规,依法对政府机关工作人员进行管理。三是推荐并管理政府机关的重要干部。四是加强对实施公务员制度的监督。

(二)我国公务员制度坚持德才兼备的用人标准,不回避政治

要求

我国公务员的录用不是单纯考试,而是考试加考核,考核内容即包括政治思想和道德品质。公务员的晋升坚持德才兼备、用人唯贤的原则。公务员的考核坚持对德、能、勤、绩全面考核。这种要求既要有德,又要有才的全面用人标准,也是贯穿我国公务员制度中的一大特色。而西方国家出于某种需要,在用人方面不提政治标准,只强调“专才”或“通才”。

(三)我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨

公务员队伍不是一个独立的利益集团。这是由我国的政权性质、国家机关性质决定的。公务员的义务规定:公务员要“密切联系群众,倾听群众意见,接受群众监督,努力为人民服务”。公务员的考核、晋升中都要考察为人民服务的态度和政绩。而西方国家的公务员队伍是一个具有单独利益的利益群体和职业集团,他们对老百姓来说是官员,对政府来说是雇员,他们可以通过工会组织同政府进行谈判,以维护自身的利益。

(四)我国公务员制度坚持政治和业务相统一,不搞“两官分途”

西方国家实行所谓“两官分途”,强调政务官的“政治化”、事务官的“职业化”。政务官随政党的进退而进退,事务官职务常任,只管推行政令,保持“政治中立”。我们不搞多党竞争,因而没有政务官与事务官的截然分野。政府组成人员和非组成人员在产生方式上虽然不同,但所有公务员,不论职位高低,都是人民的勤务员,党和国家对他们的要求是一致的,他们必须既懂政治、又懂业务,做到又红又专,而且他们之间还可以根据工作需要按照法定程序互相转任。

二、同传统的人事管理制度相比较,公务员制度具有以下特点

(一)体现了分类管理的原则

公务员制度适用于政府机关,与企业、事业单位的人事管理制

度相区别,这就改变了以往无论什么干部,统统按一个模式管理的办法。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,也标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

(二)具有科学的竞争激励机制

公务员的录用采用公开考试,严格考核,择优录取;对公务员进行严格考核并以考核结果作为依据,按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务晋升、晋级增资以及岗位调整;公务员的晋升坚持德才兼备,用人唯贤的原则,注重实绩,采用各种形式的竞争上岗办法,做到能上能下,优胜劣汰。在很大程度上克服了过去那种“干好干坏一个样”的现象。

(三)具有正常的新陈代谢机制

公务员制度一方面在人员录用上严格把关,要求公务员具备一定的素质;另一方面,在建立正常退休制度的同时,建立了辞职辞退制度,并规定必须进行人员交流,部分职务实行聘任制等办法,使公务员能进能出,增强了机关的活力。

(四)具有廉政的保障机制

勤政廉政作为对公务员的一项基本要求,贯穿在公务员各项制度和管理环节中,公务员的义务和纪律对廉政作了明确要求;同时实行严格的考核、奖惩,加强对公务员廉政情况的监督;另外,还专门规定轮换和回避制度,从制度上对公务员利用职权和亲属关系徇私枉法作出限制。

(五)体现了依法管理的原则

公务员制度具有健全的法律法规体系,除有总法规,即《国家公务员暂行条例》之外,还有各个单项法规及其实施细则,形成了一套健全的法规体系,使公务员管理有法可依,逐步走上法制化管理的轨道。