

GONGWUYUAN ZHIDU JIAOCHENG

公务员制度教程

沈文莉 古小华◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

公务员制度教程

沈文莉 古小华 主编



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度教程/沈文莉、古小华主编. —北京:中国经济出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-5017-7762-4

I. 公… II. ①沈…②古… III. 公务员制度—中国—电视大学—教材
IV. D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 114571 号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 高桂芳(电话: 010—68319286)

责任印制: 常毅

封面设计: 白朝文

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京君升印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16

印张: 17 字数: 300 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 6000 册

书 号: ISBN 978-7-5017-7762-4/ F·6468

定价: 28.00 元

目 录

第一章 公务员制度概述

第一节 公务员与公务员制度	/2
一、公务员的涵义、范围和条件	/2
二、公务员制度的含义与内容	/6
三、我国公务员制度的历史沿革	/7
四、我国公务员制度的特点	/8
第二节 公务员管理的机构与原则	/11
一、西方国家公务员管理的机构与原则	/11
二、我国的公务员管理机构	/14
三、我国公务员管理遵循的原则	/16
第三节 公务员的权利与义务	/21
一、公务员权利的含义	/22
二、我国公务员权利的基本内容	/23
三、公务员义务的含义	/28
四、我国公务员义务的基本内容	/28

第二章 职务与级别

第一节 职位分类概述	/34
------------	-----



一、职位分类的内涵与依据	/34
二、职位分类、品位分类的比较	/37
三、我国实行职位分类制度的意义	/39
第二节 职位类别与职务序列	/41
一、我国职位分类制度改革	/41
二、职位类别	/42
三、职务序列	/46
第三节 级别设置	/49
一、级别的功能	/50
二、级别与职务的对应关系	/51
三、确定级别的依据	/53
四、公务员的其他级别制度	/55
第三章 录用、考核与培训	
第一节 公务员录用制度	/60
一、公务员录用制度的涵义与历史沿革	/60
二、录用的适用范围和标准	/61
三、录用的方法、程序	/62
四、录用的管理	/64
第二节 考核制度	/67
一、公务员考核的涵义和内容	/67
二、考核的原则、范围与类型	/71
三、年度考核的程序和方法	/73
四、年度考核的结果	/76



目 录

第三节 公务员培训制度	/76
一、培训的涵义、目的与原则	/76
二、培训的种类、内容与形式	/78
三、培训的机构与管理	/82
 第四章 职务任免与升降	
第一节 职务任免制度	/86
一、职务任免的涵义与类型	/86
二、职务任免机构与权限	/88
三、职务任免的情形与程序	/90
第二节 职务聘任制度	/93
一、职务聘任的涵义与作用	/93
二、职务聘任的范围、条件与程序	/95
三、聘任公务员管理与人事争议仲裁	/97
第三节 职务升降制度	/101
一、职务晋升的条件、方式与程序	/102
二、竞争上岗与公开选拔	/106
三、任职前公示制与任职试用期制	/108
四、降职制度	/110
 第五章 奖励与惩戒	
第一节 奖励制度	/114
一、公务员奖励的涵义、特点和作用	/114
二、奖励的原则	/116



公务员制度教程

三、奖励的条件、种类和形式	/118
四、奖励的程序、权限与撤销	/120
第二节 公务员纪律	/122
一、公务员纪律的涵义与特点	/122
二、公务员纪律的内容与分类	/124
第三节 公务员处分	/129
一、公务员处分的涵义和种类	/129
二、处分的条件、原则和程序	/131
三、处分的后果、期间和解除	/134
第六章 交流与回避	
第一节 交流制度	/140
一、公务员交流的涵义与作用	/140
二、公务员交流的法定形式	/143
第二节 回避制度	/147
一、公务员回避制度的涵义与作用	/147
二、公务员回避的种类	/149
三、回避的程序及其他问题	/153
第七章 工资、福利与保险	
第一节 工资、福利与保险制度概述	/158
一、公务员工资、福利与保险的涵义	/158
二、工资、福利与保险的保障	/159



目 录

三、工资、福利与保险制度的意义	/161
第二节 工资制度	/162
一、历次工资改革情况	/162
二、工资构成	/163
三、工资制度的基本原则	/168
四、工资水平和工资增长的基本原则	/170
第三节 福利制度	/173
一、公务员福利制度概述	/173
二、福利制度主要内容	/174
第四节 保险制度	/177
一、公务员保险制度概述	/177
二、保险制度的主要内容	/178
三、保险制度的改革	/181
 第八章 辞职、辞退与退休	
第一节 辞职制度	/186
一、公务员辞职的涵义与特点	/186
二、辞职制度的意义	/187
三、辞职的条件、程序与法律后果	/189
四、辞去领导职务	/192
第二节 辞退制度	/195
一、辞退的涵义及后果	/195
二、辞退的条件及程序	/197
第三节 退休制度	/200



一、退休的涵义与特点	/200
二、退休制度的意义	/201
三、退休的方式、条件和审批	/203
四、退休的待遇、安置与管理	/206

第九章 申诉、控告及法律责任

第一节 公务员申诉、控告制度概述	/212
一、公务员申诉、控告的涵义与特点	/212
二、建立公务员申诉、控告制度的意义	/215
第二节 公务员申诉、控告制度的内容	/216
一、公务员申诉制度的基本内容	/216
二、公务员控告制度的基本内容	/220
三、申诉人、控告人应尽的义务	/222
第三节 法律责任	/223
一、公务员法的法律责任的涵义和特点	/223
二、设定公务员法的法律责任的必要性	/224
三、公务员法的法律责任的内容	/225

附录	/234
参考文献	/260
后记	/262

第一章

公务员制度概述

教学目标

通过本章学习,学生应该掌握的内容有三方面:一是关于公务员与公务员制度,要求了解公务员制度的内容、我国公务员制度的历史沿革;理解公务员的概念、范围与条件、我国公务员制度的含义与特点;二是关于公务员管理机构与原则,要求了解西方国家公务员管理的机构和原则,理解我国的公务员管理机构与基本原则;三是关于公务员权利义务,要求了解公务员权利、义务的含义,理解我国公务员的权利与义务的基本内容。



第一节 公务员与公务员制度

一、公务员的涵义、范围和条件

(一) 公务员的涵义

在国外,关于公务员的概念并不统一,有大有小,范围也不尽相同,但主要有三种类型:

一是将公务员限定在行政系统内,并排除选举职和任命职。按照这一划定,公务员一般是指政府中事务次官以下的所有工作人员,有的国家称之为“常任文官”或“事务官”。这一类型以英国最为典型。在英国,文官是指那些不与内阁共进退、经过公开竞争考试、无过失即可长期任职的常任文职人员,其范围上自常务次官,下至清洁工。

二是将公务员范围扩大到整个行政系统的所有工作人员,包括选举产生和政治任命的政务官在内。美国属于这一类型。美国是实行“三权分立”较为典型的国家,行政部门的文职官员统称“政府雇员”(“公务员”),包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他文职人员,而立法部门的参议员和众议员、国会雇用的职员以及司法部门的法官均不属于文官。

三是将所有国家机关,包括立法、行政、司法三大系统的工作人员以及公共企事业单位的人员(如邮局职工、公共汽车司机等)统称为公务员。法国属于这一类型。在法国,公务员包括中央、大区、省、市镇及其公务法人的行政组织中的文职人员、议会工作人员和司法部门的法官、军事人员以及工商业性质的国家管理部门、公用事业和公立公益机构的人员。

我国公务员的概念不同于外国,是具有中国特色的。在我国,公务员指的是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。从此可以看出,在我国,只有同时具备这三个条件,即依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利,方为公务员。

1. 依法履行公职。这是从职能上对公务员规定的条件,也是公务员最本质的特征。按照这个条件,公务员必须是依照宪法、法律、法规的规定从事公务活动的人员,他们承担国家和社会事务管理等职能,通过履行法律法规赋予的职责,为国



第一章 公务员制度概述

家、社会和全体公民服务,通常也称之为“人民公仆”。这一条件,使得公务员与社会其他人员区别开来。但是,值得注意的是,机关中的工勤人员,由于其工作属后勤服务性质,即他们不履行公职,且他们使用的是工勤编制,因而不属于公务员,也不列入公务员范围。

2. 纳入国家行政编制。按照现行编制管理制度,人员编制与工资等诸多管理联系在一起,是干部人事管理的重要依据。根据组织机构的性质和功能及其与国家的经济关系,我国人员编制大体可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等几种类型。其中,行政编制是指其经费由行政费开支的人员编制,行政编制的使用与国家的政治活动密切相关,与国家行政预算有直接关系。公务员作为依法履行国家和社会事务管理等职能的人员,纳入国家行政编制。

3. 由国家财政负担工资福利。也即“吃皇粮”,由国家财政供养。公务员履行职责的一切行为,都是为了国家的利益,国家相应地以财政负担其工资福利的形式,来保障他们的生活,包括退休后的生活。

(二)公务员的范围

根据以上对于公务员概念的界定,在我国,公务员主要包括下列七类机关的工作人员:

1. 中国共产党机关的工作人员。中国共产党的组织由中央组织、地方组织、基层组织三部分组成。党的机关中的下列人员是公务员:(1)中央和地方各级党委、纪检委的领导人员;(2)中央和地方各级党委工作部门的工作人员;(3)中央和地方各级纪检机关内设机构的工作人员;(4)街道、乡、镇党委机关的工作人员。企业、学校、科研院所、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队以及农村村级党的基层组织的工作人员,不属于公务员范围。

2. 人大机关的工作人员。我国人大组织包括全国人民代表大会及其常务委员会、地方各级人民代表大会及其常务委员会(乡镇人大不设常务委员会)。人大机关中的下列人员是公务员:(1)各级人大常委会的领导人员;(2)各级人大常委会工作机构(如办公厅、室,法制工作委员会等)的工作人员;(3)各级人大专门委员会的办事机构的工作人员。

3. 行政机关的工作人员。我国的行政机关包括国务院和地方各级人民政府。行政机关的下列人员是公务员:(1)各级人民政府的组成人员;(2)县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员;(3)乡镇人民政府机关的工作人员。

4. 政协机关的工作人员。我国的政协机关包括中国人民政治协商会议全国委员会和地方各级委员会。政协机关中的下列人员是公务员:(1)政协各级委员会



公务员制度教程

的领导人员；(2)政协各级委员会工作机构(如办公厅、室等)的工作人员；(3)政协专门委员会的办事机构的工作人员。

5. 审判机关的工作人员。我国的审判机关包括最高人民法院、地方各级人民法院、军事法院等专门人民法院。审判机关中的下列人员是公务员：最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

6. 检察机关的工作人员。我国的检察机关包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。检察机关的下列人员是公务员：最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

7. 民主党派机关的工作人员。我国的民主党派有：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、台湾民主自治同盟等八个民主党派。民主党派机关中的下列人员是公务员：(1)中央和地方各级委员会的领导人员；(2)中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

此外，还有两个问题需要说明：一是国家主席、副主席也属于公务员。由于我们在界定公务员的范围时，是以机关类型对其工作人员是否属于公务员进行界定的，国家主席在宪法中属于一类国家机构，但在现行体制下，其工作机构没有单独作为一类机关，且涉及人数很少，故不需要作为一个机关类型单独列举出来。二是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，经批准参照公务员法进行管理。这是指部分人民团体、群众团体工作人员，之所以不将他们列入公务员范围，主要是考虑这些单位的性质，有利于它们参加国际非政府组织活动，有利于它们的自身发展。

当然，在实际操作中，我国对公务员范围的具体界定，是以有关配套法规和文件为准的。

(三)公务员的条件

公务员承担着依法履行公职、为公共服务的职责，其对于整个国家社会的正常运转、社会良好秩序的维持、公民权益的维护都具有十分重要的作用。公务员所管理与服务的领域涉及公民生活的方方面面，公务员体系一旦停止运转或者运转出现了问题，就会对公民的权益甚至国家的安定造成重大影响。因此，保证公务员队伍的基本素质至关重要，这就需要严格规定公务员的条件。根据公务员法的规定，公务员应具备以下条件：

1. 具有中华人民共和国国籍。国籍是自然人被确定属于某一国家的国民或公民的法律资格，是区分本国人和外国人的唯一标准。具有一国国籍的人，要接受



第一章 公务员制度概述

该国的法律管辖,可以享受该国家宪法和法律规定的权利,同时也承担该国家宪法和法律规定的义务。担任公务员是公民的一种政治权利,只有是一国的公民才能够享有此项权利。我国宪法第三十三条规定:“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。”因此,具有中华人民共和国的国籍是我国公务员应当具备的首要条件。

2. 年满十八周岁。所谓十八周岁,是指公民从出生之日起到第十八个年份同月同日的实足年龄。将公民担任公务员的年龄规定为十八周岁,主要是基于人类成长的自然规律与社会实际。到了十八周岁左右,人的生理和心理已经趋于成熟,具备了辨别自我行为的能力,所以通常以十八周岁作为成年人与未成年人的一个界限。另外,规定十八周岁是因为有一部分领导成员是选任制公务员,而根据我国宪法第三十四条规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。”即只有年满十八周岁的中国公民才有被选举权,也才有当选任制公务员的资格。但是,某些公务员职位对年龄有特殊要求,比如宪法规定国家主席为年满四十五周岁的公民,法官法规定担任法官职务的最低年龄是二十三周岁。

3. 拥护中华人民共和国宪法。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,是所有的组织和个人的根本活动准则。任何公民和组织都应当遵守宪法。公务员作为公民也应当遵守宪法,作为社会事务的管理人员更应当拥护宪法。在这里,公务员拥护宪法具有更深的涵义,即忠于宪法,自觉维护宪法。

4. 具有良好的品行。品行是有关道德的行为,它是个人在活动中表现出来的具有一贯性的品性和行为方式的总和。品行受社会道德、生活环境和教育等多种因素的影响,但主要取决于个人的道德修养,因而是衡量个人道德面貌的客观标志。公务员作为公权力的行使者,只有具备良好的品行,才能够承担重大的责任,才能够实践民主与法治,维护国家秩序、国家利益与公共利益。因此,良好的品行对于公务员来说极为重要。

5. 具有正常履行职责的身体条件。公民一旦成为公务员,就将长期为国家工作。公务员只有拥有健康的身体,才能够精力充沛地完成自己的工作任务。这里要求的身体条件是能够正常履行职责。不同的公务员职位对于公务员的身体条件要求是不同的,不能够提出超出公务员职位要求的过高的甚至不合理的身体条件。因此,我国公务员体检的项目和标准根据职位要求来确定,具体办法由公务员主管部门会同国务院卫生行政部门规定。

6. 具有符合职位要求的文化程度和工作能力。公务员履行公职必须具备一



定的文化程度与工作能力。现代科技发展日新月异,社会运转高度复杂。公务员必须具备一定的文化程度和工作能力,才能够解决工作中的难题,完成工作任务。这里没有具体规定公务员应当具备什么层次的文化程度。这是因为,在不同情况下对公务员的文化程度的要求是有所区别的,而不是同一的。比如,录用公务员时,一般要求具有大专以上文化程度,但特殊情况经一定层次的公务员主管部门批准可放宽到高中、中专文化程度。再比如,提拔担任党政领导职务的,一般应当具有大专以上文化程度,而地(厅)、司(局)级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。因此,这些具体情况难以一一列举。公务员必须具有与职位相应的工作能力。一个人也许有较高的文化程度,但并不意味着工作能力一定高,因此对两者同时提出了要求。

7. 法律规定的其他条件。这是指公务员需具备与具体职位要求相关的其他资格条件。例如,法官法要求法官具有高等院校法律专业毕业或者高等院校非法律专业毕业具有法律知识的学历和知识条件。

以上七项只是成为一名公务员应当具备的基本条件,是一个公民担任公务员的最低要求,也就是说,并不是具有这些条件就能够担任公务员,担任公务员还需要考虑每个职位具体的任职资格条件。

二、公务员制度的含义与内容

(一)公务员制度的含义

在我国,公务员制度是指党和国家对公务员实行科学管理而建立的一套法律、法规和制度体系,即公务员制度是通过制定法律和规章,对公务员依法进行管理的总称。公务员制度是党和国家为其政治和行政目的而建立的制度。

(二)公务员制度的内容

公务员制度的内容主要表现为制度的部件和框架结构,即该制度由哪些部分构成和如何构成。管理需要是制度产生和存在的依据,公务员制度是根据公务员管理的需要而设立的。当机构组织出现职位空缺,需要补充人员时,便要有录用制度;公务员是在某一个职位上工作并履行职位赋予其职责的人员,需要根据职位的性质和特点进行分类,实行有针对性的管理,并为公务员设定职务和级别,为此要有职位分类和职务级别制度;对公务员履行职责的情况要作出评价,以督促其努力工作,便要有考核制度;上一层级的职务有空缺,需要选拔下一层次的公务员任职,



第一章 公务员制度概述

公务员表现优秀或不称职需要升职或降职,便要有升降和选拔制度;公务员有显著成绩和突出贡献需要加以鼓励,有错误需要惩戒,要有奖惩制度;需要给公务员支付劳动报酬,便要有工资制度;需要对人员进行调配,便要有交流制度;公务员到了一定年纪或丧失工作能力需要退出工作岗位,便要有退休制度,如此等等。录用、职务与级别、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、申诉控告、退休等,各个环节构成了一个管理链条,这个链条上的每一环就是一个具体的管理制度。

公务员管理也是一种过程管理,从公务员的进入到公务员的退出,是一个过程,作为对这一管理过程的客观反映,公务员制度是由“入口”管理、在职管理、“出口”管理三个板块若干个具体制度构成的管理体系,由此而构成公务员制度的制度框架和结构。管理只有在需要管理时才是有效的管理。管理需要即达到管理目标的要求,从这个意义上说,管理需要从属和服从于管理目标,是管理目标派生出来的需求。各个具体制度都是针对特定的管理需要而设定的,在需要管理的地方没有设定相应的管理规则,就是管理缺位和制度空白,即我们常说的制度不健全。反之,过犹不及,则会造成管理过滥或制度虚设。

三、我国公务员制度的历史沿革

长期以来,在我国广泛使用“国家干部”(或“干部”)这一概念。大体上说,所谓“国家干部”是指列入干部编制、享受干部待遇,从事各种公务管理工作的公职人员。我国的干部管理制度,最初萌芽于新民主主义革命时期的根据地。经过 20 多年的实践,已形成了一些初步的规范,这些初步的规范为建国后干部管理制度的确立奠定了基础。综观建国后我国干部管理制度的发展历程,大致可分三个阶段:一是新中国成立后的 17 年——形成与探索阶段;二是“文化大革命”的 10 年——混乱与干扰阶段;三是中共十一届三中全会后——恢复、发展、改革阶段。

中共十一届三中全会以来,干部人事制度得到恢复与发展。1979 年,中央组织部发布了《关于实行干部考核的意见》。1986 年,中共中央发出《关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》等等。这些规定,进一步推动了干部管理制度的改革与完善。

现在仍在部分实行的干部管理制度,是在民主革命时期干部制度的基础上建立起来的,曾起过积极作用。但随着我国社会经济的发展 and 形势的变化,其弊端也日益暴露出来:(1)管理对象庞杂,“国家干部”概念模糊,缺乏科学分类;(2)管理方式陈旧单一,严重阻碍人才成长;(3)管理权限过分集中,责权分离,管人和管事相



脱节；(4)管理制度不健全，用人缺乏法制，主观随意性大。干部人事制度的这些弊端，导致干部队伍能进不能出、能上不能下、机构臃肿、官僚主义泛滥、行政效率低下，严重阻碍整个社会经济发展的进程。这一切充分说明，传统的干部管理制度改革已刻不容缓，势在必行。

1984年，中央提出要制定《国家机关工作人员法》，后因国家机关人员范围过大，故改名《国家行政机关工作人员条例》。1988年，为推行公务员制度，中央决定成立国家人事部。1993年8月14日，国务院颁布《国家公务员暂行条例》，同年10月1日起开始实施，这标志着我国公务员制度的正式确立。此后，我国相继颁布了12个全国性的有关国家公务员制度的单项法规、规章，进一步健全完善了有关制度。2005年4月27日，第十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》，自2006年1月1日起开始实施。这标志着我国的公务员制度迈入了一个新的发展阶段。

四、我国公务员制度的特点

(一)坚持党管干部，反对“政治中立”

在我国，中国共产党是执政党，公务员队伍是党和国家干部队伍的重要组成部分。公务员制度必须坚持党的领导，党的领导包括政治领导、思想领导和组织领导。组织领导是政治领导和思想领导的组织保证。作为干部人事制度的公务员制度，必须全面贯彻和体现党的干部路线方针政策，坚持党管干部原则，保证党的组织领导的实现。党管干部原则主要包括如下内容：一是由党制定干部路线、方针、政策；二是由各级党委管理和推荐重要干部，加强各级领导班子和干部队伍建设；三是指导干部人事制度改革，努力实现干部工作的科学化、民主化、制度化；四是加强对干部人事工作的宏观管理和检查监督，保证干部工作的健康有序运行。这是我国公务员制度不同于强调所谓的“政治中立”的西方国家公务员制度的主要特点，是我国公务员制度的“中国特色”的主要体现。

坚持党的领导，具体来说，就是要将党的干部路线方针政策体现在公务员管理的各项制度之中，并将之法律化、制度化。如公务员的录用制度和职务晋升制度，要体现德才兼备的用人标准和公开平等竞争择优的原则，体现“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”方针；考核制度，要体现群众公认、注重实绩的原则；惩戒制度，要体现严格管理、严格监督和惩前毖后、治病救人的原则；交流制度，要体现党的干部交流政策等等。