

国家公务员制度

Guojia Gongwuyuan Zhidu Gailun

概论

主 编 张春梅 周 芳

副主编 路来庆 周俊成 纪素红

岳焕升 刘文娟

山东大学出版社

国家公务员制度

概论

王 强 主编
中国人事出版社
北京·1998

国家公务员制度概论

主 编 张春梅 周 芳
副主编 路来庆 周俊成 纪素红
岳焕升 刘文娟

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度概论/张春梅,周芳主编.
—济南:山东大学出版社,2014.7
ISBN 978-7-5607-5084-2

I. ①国… II. ①张… ②周… III. ①公务员制度—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 156325 号

责任策划:张晓林
责任编辑:米克荣
封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店
印 刷:山东省英华印刷厂印刷
规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16
16.5 印张 305 千字
版 次:2014 年 7 月第 1 版
印 次:2014 年 7 月第 1 次印刷
定 价:36.00 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

本书获得滨州学院教材出版基金资助

前 言

从 1993 年我国颁布《公务员制度暂行条例》、正式建立公务员制度至今,我国正处于承前启后、继往开来、迈进新世纪的重要历史时期,也是人事制度改革不断深化、人才队伍不断壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。公务员制度的推行,对推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化,优化干部队伍,促进机关的勤政廉政,增强机关的生机与活力,提高工作效能,起到了重要作用,也取得了显著的成绩。

《国家公务员制度概论》是以公务员管理为研究对象,课程内容覆盖了从公务员录用至公务员退出的全过程,尤其关注制度的发展历程、主要内容及发展趋势,是一门规范性、应用性很强的课程,这门课程的开设有利于学生了解国家公务员制度的基本知识和基本理论,使其能够深入理解我国现行公务员制度设计的基本原理和作用机制,也有利于树立学生的制度意识和规范意识。

本课程一方面要求教师要有广泛的理论联系实际的能力,另一方面要求学生关注我国当前政治体制改革的新动态,同时涉猎西方公务员制度的相关资料,以扩大视野。

基于以上要求,本书紧扣《中华人民共和国公务员法》及其最新配套法规,将我国公务员制度的主要内容概括为十四章,涵盖了我国公务员分类管理制度、考试录用制度、考核制度、职务任免与升降、辞职和辞退与退休、奖惩与纪律、培训与交流、工资保险福利、回避制度、申诉和控告制度、管理和监督制度等二十多项制度。对每一项制度的发展历程、意义、遵循的原则和主要内容作了较为全面的介绍和分析。

本书的主要特色表现在三个方面:一是本书体现了我国公务员制度的最新发展状况。自 2005 年《公务员法》颁布以来,我国陆续出台了一系列的配套法规制度,如《公务员培训规定(试行)》(2008 年)、《公务员录用体检特殊标准(试行)》(2010 年)、《公务员录用规定(试行)》(2010 年)、《公务员回避规定(试行)》(2012 年)等等,这些都表明我国在公务员制度建设方面一直在进行探索和尝试。二是本书的编排有利于学生将自学与面授紧密结合。在每章中适当增加知

识拓展的内容,以提高学生的理解能力和学习兴趣,且在每章最后附上 1~2 个案例分析或阅读材料及思考题,以明晰本章重点和难点。三是本书适用于高校教学,内容设置清晰易解。本书的每一章都设有本章结构图,易于把握,且阅读思考大多选取可以进行课堂讨论的问题,以便更好地激发学生的学习兴趣,更直观地体现了教学目标。

作者

2014 年 3 月

目 录

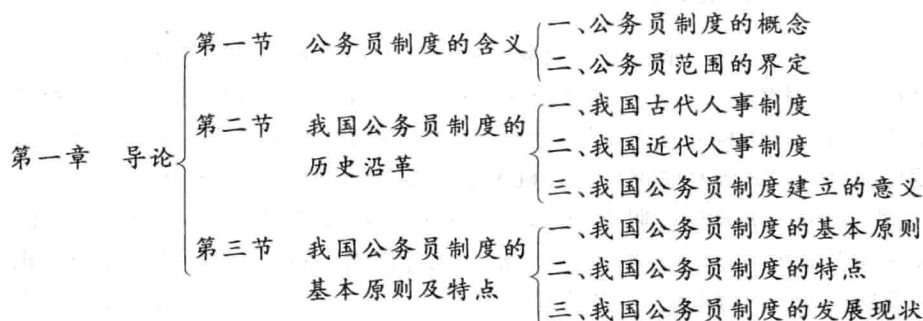
第一章 导 论	(1)
第一节 公务员制度的含义	(1)
第二节 我国公务员制度的历史沿革	(4)
第三节 我国公务员制度的基本原则及特点	(8)
第二章 国外公务员制度	(15)
第一节 西方公务员制度的产生与发展	(15)
第二节 西方公务员制度的特点	(27)
第三章 公务员义务与权利	(31)
第一节 公务员义务与权利概述	(31)
第二节 公务员义务的基本内容	(33)
第三节 公务员权利的基本内容	(37)
第四章 公务员分类管理制度	(45)
第一节 两种主要的职位分类制度	(45)
第二节 我国公务员分类定位制度	(52)
第五章 公务员录用制度	(66)
第一节 公务员录用制度概述	(66)
第二节 我国公务员考试录用制度	(70)
第六章 公务员考核制度	(87)
第一节 公务员考核制度概述	(87)
第二节 我国公务员考核制度	(97)
第七章 公务员职务任免与升降	(109)
第一节 公务员职务任免制度	(109)
第二节 公务员职务升降制度	(120)

第八章 公务员辞职、辞退与退休	(130)
第一节 公务员辞职制度	(131)
第二节 公务员辞退制度	(137)
第三节 公务员退休制度	(144)
第九章 公务员奖惩制度	(155)
第一节 公务员奖励	(155)
第二节 公务员纪律与惩戒	(165)
第十章 公务员培训	(178)
第一节 公务员培训制度概述	(178)
第二节 我国公务员培训制度的内容	(180)
第十一章 公务员交流与回避制度	(191)
第一节 公务员交流制度	(191)
第二节 公务员回避制度	(201)
第十二章 公务员工资、保险、福利	(210)
第一节 公务员工资	(211)
第二节 公务员福利	(219)
第三节 公务员保险	(223)
第十三章 公务员申诉和控告	(228)
第一节 公务员申诉和控告概述	(228)
第二节 公务员申诉和控告制度的内容	(234)
第十四章 公务员的管理与监督	(241)
第一节 公务员管理体制	(241)
第二节 公务员管理机构	(243)
第三节 公务员监督机制	(247)
主要参考文献	(255)

第一章 导 论

国家公务员制度是指通过制定法律和规章,依法对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员进行科学管理的一种人事制度。国家公务员制度是在第二次世界大战之后逐步在各国建立起来的,但由于各国国情不同,各国的公务员制度也就存在诸多差异,因此需要结合各国实际状况进行分析,方能把握其基本特征。

本章结构:



第一节 公务员制度的含义

一、公务员制度的概念

“公务员”一词在英国被称为“文官”(Civil Servant),在法国被称为“公务员”(Fonctionnaire),在美国则被称之为“政府雇员”(Governmental Employee)。在西方,一般是指通过非选举程序而被任命的担任政府公职的人员。由于英国文官制度在西方国家中建立最早,影响较大,因此,西方国家的公务员制度都效仿它称为文官制度。

公务员制度的确立,是西方政治经济发展的必然结果,是西方各国人事政治体制的一项重大改革。它在经济社会里一定程度地影响了西方社会人事制度的

发展,为消除阻碍经济发展、社会公平的障碍提供了组织保障,可以更好地应对全球化发展的需求,也为加强社会法制建设提供了组织保障。当然,西方各国的公务员制度,都是适应本国国情而设立的,都带有非常鲜明的本国特色,在研究其共同规律的同时也应区别看待。

我国于1993年10月1日生效的《国家公务员暂行条例》,标志着我国公务员制度的正式建立。根据2005年《中华人民共和国公务员法》规定,“公务员”是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。这就是说,只有同时符合依法履行公职,拥有行政编制和国家财政负担工资福利这三个标准的国家工作人员,才能成为国家公务员。

我国国家公务员制度,是指党和国家对国家公务员进行管理的有关法律、法规、政策等的统称或总称。其中包括《中华人民共和国公务员法》和录用、考核、奖励、纪律、职务升降、培训、交流、回避、工资、保险、福利、辞职辞退、退休、申诉、控告等单项制度及实施办法、实施细则等。

二、公务员范围的界定

公务员,即文官,一般区分为政务官和事务官。政务官是随着政府更迭而进退,以自己所属政党在竞选中的胜败为转移的行政首脑。包括经民选、代议机构选举或经由代议机构同意任命的政府首脑、内阁阁员、部委主要长官及由他们直接委任的官员。政务官掌握着行政机关的决策权和领导权,负有决策、计划、协调、组织、监督等重要行政职责,并以宣传和推行执政党的政策和主张为己任。任职须顾及其政治背景、党派关系、政治主张等因素,不必注意特殊的专业知识和专业能力,实行任期制。事务官是政府的中下级公务人员。他们经过公开考试,择优录用,不受执政党和政府更替的影响,非违法失职,不得任意撤换,受文官制度保护。事务官负责为行政决策机构提供咨询、草拟文件、设计方案、执行决策、管理日常公务等,实际操纵着行政机构的运转,他们需要有从事行政的专业知识和能力。简言之,政务官要反映执政党的理念,并据以制定政策,所以是整个社会、国家进步的主要动力;而事务官则是在政务官所制定的政策指导下,依法行政,贯彻并落实政策,所以是社会、国家稳定的主要力量。二者配合得当,则整个国家将在稳定中求进步。

就一般而言,国外公务员概念涵盖的范围不尽一致,但主要有三种类型:第一种是小范围的,公务员仅指中央政府中非选举产生和非政治任命的事务官,不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。这种范围同国家公务员法规的适用范围相一致,英国及许多英联邦国家基本属于此类。在英国,公务员仅指那些不与内阁共进退,经过公开考试择优录用,没

有过失可以长期任职的文职人员。第二种是中等范围的,中央人民政府的所有公职人员,包括政务官与事务官都称为公务员,但国家公务员法规仅适用于事务官。美国基本属于此类。美国把公务员称为“政府雇员”,“政府雇员”是范围很广的一种称谓,它包括了除军事人员以外的所有政府雇员。第三种是大范围的,把从中央到地方政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员,并由“国家公务员”和“地方公务员”之别,有“特别职”与“一般职”之分。“一般职”公务员是指政府系统中非选举产生和非政府任命的工作人员,是国家政府系统中的事务官,即非选举产生和非政治任命的政府工作人员,适用于国家公务员法规的,只是“一般职”的国家公务员。日本、法国基本都属于此类。法国公务员是指在中央机关及其所属机关、地方行政机关、公共企事业单位被任命为常任官员的工作人员。通过对以上三个范围描述不难看出,我国基本属于第二种范围的划分。^①

根据我国《公务员法》中有关公务员范围的界定和有关部门对公务员范围的司法解释,我国公务员所界定的具体范围主要是以下七类机关中除工勤人员以外的工作人员:

1. 中国共产党机关的工作人员:(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。

2. 人大机关的工作人员:(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:(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:(1)政协各级委员会的领导人员;(2)政协各级委员会工作机构的工作人员;(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: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: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(八个政党)机关的工作人员:(1)中央和地方各级委员会的领导人;(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。^②

除以上人员按照公务员制度管理以外,我国还有参照《公务员法》管理的人

^① 参见舒放、王克良:《公务员制度教程》,中国人民大学出版社2008年版,第2页。

^② 参见《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》(中发[2006]9号文件),2006年4月9日。

员,《公务员法》规定:对于法律授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除勤杂工以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。

第二节 我国公务员制度的历史沿革

我国公务员制度的建立经历了一段漫长而曲折的历程,在此过程中我国公务员制度既吸收了建国几十年来的干部人事工作的经验,同时也借鉴了其他国家公务员制度中的一些有益的管理思路与方法。

一、我国古代人事制度

我国古代人事制度是指古代官吏的铨选和职官管理制度。铨选主要解决官吏的来源,职官(职官是指在国家机构中担任一定职务的官吏,其内容包括职官的名称、职权范围、品级地位等,这个词一般特指中国古代的官职设置制度)的管理包括对官吏的任用、考绩、奖惩、品秩、俸禄及休假、退休等制度。

中国古代官吏铨选的途径很多,有世袭、纳货、军功、荐举、郎选、恩荫和科举制等^①,主要有三个阶段和三种制度,即先秦的世袭制、秦汉至魏晋南北朝的荐举制和隋唐至明清的科举制。

(一)官吏铨选

1. 世袭制

世袭制亦称“世卿世禄制”,盛行于夏商周时代。原始社会末期,“天下为公”选贤与能的禅让制破坏后,出现了“大人世及以为礼”的世袭制。世袭制的特点是王权与族权统一。它通过家族血缘关系来确定政府各级官员的任命,依血缘亲疏定等级尊卑和官爵高下。凡定爵位与官职者都世代享有采邑和封地。

世卿世禄制的废除是战国商鞅变法的时候。《史记》记载,秦国规定:“宗室非有军功论,不得为属籍。……有功者显荣,无功者虽富无所芬华。”即依军功大小定贵族身份之高低。该规定沉重打击了奴隶主旧贵族,因而,招致了他们的怨恨。

2. 荐举制

就是荐举贤才,授以官职的官吏选拔制度。举荐的标准主要是德行、才能,而非全靠家世,它冲破了先秦贵族血缘世袭制的藩篱。西汉的察举、征辟制的出现,是荐举制成熟的标志,而魏晋南北朝“九品中正制”的施行,表明其走向衰败。

事实上,早在春秋战国时期,荐举制就已产生其萌芽。春秋时期世卿世禄人

^① 参见黄留珠:《中国古代选官制度述略》,陕西人民出版社1989年版,第164~175页。

事管理不适应发展,诸侯国推行举善贤能,战国时期废除了世卿制,实行文武分职、军政分权。秦朝废除世卿世禄制,建立官僚制。即在人事管理方面,凡官职设置、入仕途径、用人标准、管理方法等,都由皇帝决定,奠定了国家统一任命和调配官员的基本体制。汉代实行察举,所谓察举,就是由州、郡等地方官,在自己管辖区内进行考察,发现统治阶级需要的人才,以“孝廉”、“茂才”、“贤良方正”等等名目,推荐给中央政府,经过一定的考核,任以相应的官职;所谓征辟,是由皇帝或地方长官直接进行征聘。察举和征辟,对于原先实行的世禄公卿制来讲,是一大进步。但是这一制度又带有举士和举官不分、选举和考课不分、没有选官的专职官员,先选后考等特点,给各级官吏在察举和征辟中徇私舞弊留下很多缝隙,所以到了东汉末年,竟然出现了“举秀才,不知书;举孝廉,父别居;寒素洁白浊如泥,高第良将怯如鸡”^①的怪现象。

魏晋南北朝时期开始实行九品中正制。九品中正制,又称“九品官人法”,是魏晋南北朝时期重要的选官制度,是魏文帝曹丕为了拉拢士族而采纳陈群的意见。这种选官制度,实际是两汉察举制度的一种延续和发展,或者说是察举制的另一种表现形式,指由中央政府选择“德充才盛”的在职官吏,根据他们的出生地,兼任那里的中正,州为大中正,均为小中正。中正官根据士人的家世、才能、德行,将他们评出上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九品,造成簿册,报呈吏部以作授官依据。九品中正制品第人物主要有三个内容:家世;行状;定品。定品原则上依据的是行状,家世只作参考。但晋以后完全以家世来定品级。出身寒门者行状评语再高也只能定在下品;出身豪门者行状不佳亦能位列上品。于是就行成了当时“上品无寒门,下品无士族”的局面。

3. 科举制

随着士族的衰落,隋朝统治者废除了九品中正制,直接采用考试办法选拔官员,因此隋代是科举制的创立时期。科举制创于隋代,形成于唐代,发展完备于宋代,强化于明代,衰落于清代,先后绵延 1300 多年,是中国封建社会中后期的官吏主要铨选制度。

科举制虽为隋、唐以后官员铨选的主要途径,但世袭制,荐举制以及军功、吏进、纳费捐官、荫封等其他选官制度作为科举制的补充形式仍继续存在。

(二) 职官管理制度

职官管理制度:包括对官吏的任用、考绩奖惩、品秩俸禄及休假退休等制度。为保证各级官员的政治标准,历代都重视官员选拔后的任用。秦代为保证

^① 葛洪:《抱朴子·外篇》卷二《审举》。

被荐举官员的素质,对举者规定“任人而所任不善者,各以其罪罪之”^①。汉代以后对官员的任用有多种限制,朝廷对候选官员的家世、职业、财产、资历、民族、体格及外貌都有一定要求。如秦汉以来,实行重农抑商政策,各代都不同程度地限制商人为官。魏晋时期,限制寒族为高官,十六国、北魏、元及清代又对任用官员有一定的民族限制。在等级森严的官僚队伍中,出身和资历是任官时优先考虑的条件,官僚制度越完善,出身和资历的限制越严格。

为了避免官场中的徇私,自东汉后任官有回避的规定。东汉实行“三互法”,基本精神是本地人不得为本地长官,婚姻之家不得相互监临。汉代还规定兄弟子侄及有婚姻戚属关系的,不得在一个部门或地区为官;如果选在一个部门或地区为官,其中一人要申明回避。唐代不仅规定官员不能在本籍任职,而且不许在本籍所在的近邻州县任官。唐朝还规定,凡职责相连或监临检察的官职,亲族间要回避,如宰相之子不能任谏官,兄弟不可在同省任职等。清代对任官的回避规定更为严格,如明确规定不能在原籍周围 500 里内为官;中央各部中分管各省事务的各司主官,不得用同省籍人士;凡京官三品以上、地方官中总督、巡抚等大员的子弟,不能在京中担任御史等。

有些朝代对任官还有一些特殊的规定。如唐代任官标准增加了身、言、书、判等条件,要求入仕的人应体貌丰伟,言辞辩理大方,书法工整优美,判词文理优良。

官吏任用后,朝廷要发给他们身份等级的凭信。自战国起就有印绶制,金、银、铜不同的金属质地和紫、青、黑、黄等不同颜色的绶带,标志着官员的身份等级。

任用的官吏,自汉代起有一年的试用期,不称职者或他调、左迁,或罢黜。明代对官员实授前也有“历事”和“观政”的实习阶段。

二、我国近代人事制度

1840 年到国民党统治时期,近代意义的文官制度已基本在中国得到确立。1927 年南京政府成立,1937 年,建立了公务员制度。抗日时期国民党政府制定和修改了部分公务员法规,解放战争时期国民党政府全面修订公务员制度,1949 年中华人民共和国成立,国民党的政治制度终结。

新中国干部人事制度源于我党在新民主主义时期的干部人事制度,包括“德才兼备”、“任人唯贤”、实事求是和群众路线、党管干部原则、“从战争中学习战争”等基本内容。建国后,新中国的干部人事制度大致经历了五个阶段:一是干

^① 《史记》卷七九《范雎蔡泽列传》。

部人事制度体系的初建阶段。从新中国成立到“文化大革命”，陆续建立了干部部分级管理、干部鉴定、招录等基础性制度，建立“后备干部名单”，对选举制度进行了探索。二是遭受重大挫折阶段。从“文化大革命”开始至实行改革开放，干部人事制度遭受了严重破坏。三是改革起步阶段。改革开放初期至 20 世纪 90 年代初，重点是解决干部的新老交替与合作问题，适应经济体制改革需要探索干部人事制度改革，初步提出了干部选拔任用的有关程序要求。四是扩大探索阶段。从邓小平同志南方谈话到 20 世纪末，着重对干部选拔任用程序、考察、交流、监督等干部工作的重点环节、重点内容作出规定，进行初步规范。1993 年 8 月 14 日颁布《国家公务员暂行条例》，10 月 1 日实施，标志着中国现代公务员制度正式建立。五是整体推进阶段。2000 年中央印发《深化干部人事制度改革纲要》后，各地纷纷出台实施意见，明确了党政干部、国有企业、事业单位人事制度改革目标，出台了《干部任用条例》、《公务员法》的一系列法规文件，并进行了大量的探索与改革，干部人事制度体系进一步完善。

三、我国公务员制度建立的意义

建立国家公务员制度，是干部人事制度的重大改革。它对于我国社会主义市场经济体制和民主与法制建设等，都具有重要而深远的意义。

国家公务员制度的建立，使我国政府机关的人事制度，由计划经济下的管理模式转到与社会主义市场经济体制相适应的轨道上来。我国传统的干部人事制度是服务于高度集中统一的经济体制的，曾经产生过很好的历史作用，但随着改革开放和经济体制改革的逐步深化，这一制度的弊端日益显现。如“国家干部”这一概念过于笼统，缺乏科学分类，管理权限过于集中；管理方式简单陈旧；管理机制不健全；制度中缺乏法制观念，等等。当前发达国家在政府建设上都在不断改革发展，朝着“责任政府”、“服务政府”、“法治政府”、“透明政府”、“廉洁政府”、“服务政府”的方向发展。相比之下，“大锅饭”、“官本位”、“论资排辈”、“暗箱操作”等旧的传统观念与今天民主法治的观念、改革开放的观念、公开平等竞争择优的观念，早已格格不入。国家公务员制度的建立，既继承与发扬了我国古代文官制度中的优秀文化遗产，又充分学习和借鉴了各国公务员制度中有益的经验和方法，对适应当前我国各项体制改革的要求，建立有中国特色的人事管理制度有着深远的意义。

国家公务员制度的建立，进一步促进和加强了社会主义民主与法制建设。健全社会主义民主，加强社会主义法制，是我国政治制度的本质要求，也是我国政治体制改革的重要目标。实行公务员制度，有利于消除原人事制度所形成的干部、工人及不同所有制单位人员身份上的界限，打破不利于人才成长的各种束

缚,让各类人才平等竞争,从而为公民平等行使宪法赋予管理国家事务的权利提供更多形式和途径,保证宪法的规定能更好地贯彻落实。

建立国家公务员制度,为反对腐败、搞好政府机关的廉政勤政建设提供了制度上的保障。公务员制度的建立,能从多方面促进廉政建设:一是国家公务员制度为廉政建设提供了人员保障,通过考试、考核、培训、交流来提高公务员素质;二是通过义务、纪律、回避、申诉、控告等制度促进廉洁奉公;三是通过法制化的管理,防止人治现象;四是根据国民经济发展情况,有计划、有步骤地积极改善公务员的生活待遇,提高机关工作人员抗御腐败的能力。

建立国家公务员制度,有利于增强政府机关的生机和活力。建立国家公务员正常的退休制,实行部分职务聘任制,规定不同职务的最高任职年龄,采取辞职、辞退等办法,增强了机关的生机和活力。

同时,建立国家公务员制度,也有利于促进政府机关人事管理的科学化、法制化。我国公务员制度包括总法规《公务员法》和各单项法规,构成了完整的国家公务员法规体系。为我国的人事管理逐步走上科学化、法制化的轨道奠定了坚实的基础。

第三节 我国公务员制度的基本原则及特点

我国国家公务员制度是根据我国的国情建立的,同时又改革了传统的人事制度的弊端,因此它既不同于西方文官制度,也不同于我国传统的人事管理制度。

一、我国公务员制度的基本原则

我国公务员制度的基本原则既体现了我国的基本国情,同时也体现了公务员制度的总体精神和要求。

(一)竞争原则

竞争在国家公务员制度中是公开、平等的。所有考试、考核、录用等程序都是公开进行的,并且所有参加报考的人员不受性别、家庭出身、民族、宗教等限制,并逐步打破地域、身份的限制。任何人都可以通过竞争进入到公务员队伍中来。

(二)功绩原则

功绩是国家公务员在贯彻执行党的基本路线中的工作实绩。公务员的职务升降、考核、任免、奖励等,都以其在工作中的功绩为主要依据。

(三)法制原则

法制原则就是制定法律规范依照法规对国家公务员进行管理,国家公务员