



新 编

国家公务员制度教程

XINBIAN GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU JIAOCHENG

本书编写组 编

中国人事出版社

新 编 国家公务员制度教程

本书编写组 编

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编国家公务员制度教程—北京：中国人事出版社，1993. 8
(2005 年 7 月再版)

ISBN 7-80076-466-4

I. 新…

II. 本

III. 公务员制度—中国—教程

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 04843 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店 经销

河北省香河县闻泰印刷包装公司印刷

*

850×1168 毫米 1/32 12 印张 300 千字

2005 年 7 月第 2 版 2005 年 7 月第 16 次印刷

定价 25.00 元

干部人事制度改革的 一项重大举措

(代序)

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》。这部法的颁布实施，是我国政治生活中的一件大事，是进一步加快干部人事制度改革的一项重大举措。

十多年来，我国公务员制度的推行工作取得了长足进步，有力地促进了机关干部人事管理的科学化、民主化和制度化。但也应看到，由于公务员制度未以法律的形式出现，导致公务员管理权威性不够、执法检查机制不健全、强制力不够等问题比较突出。近年来，随着依法治国方略的深入实施，随着完善公务员制度的条件更加成熟，制定一部具有中国特色的公务员法，非常必要，也十分迫切。

制定公务员法，是贯彻依法治国方略，加强对党政机关干部的依法管理的必然要求；是深化干部人事制度

改革，建设一支善于治国理政的高素质干部队伍的迫切需要。公务员法充分总结了新的经验，吸收了新的改革成果，借鉴了国外公务员制度的成功经验，将长期形成的干部人事管理的有效做法和改革的新鲜经验上升为法律，进一步丰富和完善了公务员管理的内容。公务员法充分体现了党的干部路线、方针和政策，并使之法制化。它坚持从中国国情出发，在价值取向、制度设计、政策选择等方面，着力解决公务员制度和队伍建设的主要问题；它保持公务员制度的连续性，以《国家公务员暂行条例》的基本框架和基本制度为基础，在继承中发展；它涵义确切，内容实在，实体和程序相结合，符合实际，操作性强。

实践证明，公务员法是我国干部管理体制的重大突破，是对公务员实行法制化、规范化管理的一项基础性建设，对于改革和完善党的领导方式和执政方式，加强党的执政能力建设，提高治国理政水平，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，都具有重要而长远的意义。

当前，摆在我们面前的一个重要任务，就是学习贯彻公务员法，不断把干部人事制度改革引向深入。首先要认真学习、深刻领会。各地各部门应当通过举办培训班等多种形式，深入抓好学习工作。要把学习公务员法与树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求结合起来，与加强公务员队伍建设，提高公务员队伍素质，促进勤政、廉政，提高工作效率结合起来。同

目 录

干部人事制度改革的一项重大举措(代序)	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 各国公务员制度发展概况	(1)
第二节 我国人事制度的历史发展和改革	(7)
第三节 建立国家公务员制度的意义	(12)
第四节 国家公务员制度的基本原则	(13)
第五节 我国公务员制度的特点	(15)
第六节 我国的公务员管理机构	(18)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(24)
第一节 公务员义务与权利的基本涵义	(24)
第二节 公务员义务的基本内容	(30)
第三节 公务员权利的基本内容	(37)
第四节 公务员义务权利的基本特点	(46)
第三章 职务与级别	(51)
第一节 人事分类制度概述	(51)
第二节 建立职位分类制度的意义	(57)
第三节 我国职位分类制度的原则和主要内容	(60)

第四章 录用	(67)
第一节 考试录用制度的产生、发展及实行考试录用制度的意义	(67)
第二节 公务员录用的涵义与原则	(76)
第三节 公务员录用考试的种类、方法和内容	(79)
第四节 录用公务员的程序	(84)
第五章 考核	(88)
第一节 考核制度的涵义与建立考核制度的意义	(88)
第二节 公务员考核的基本原则、内容和标准	(97)
第三节 考核的方法和程序	(106)
第六章 奖励	(113)
第一节 奖励制度的发展及建立公务员奖励制度的意义	(113)
第二节 公务员奖励制度的基本原则	(117)
第三节 奖励的条件、种类和程序	(123)
第七章 惩戒	(129)
第一节 公务员惩戒的涵义及实施公务员惩戒的意义	(129)
第二节 公务员纪律的内容	(132)
第三节 违反纪律的责任	(137)
第八章 职务升降	(146)
第一节 职务升降在公务员管理中的作用和意义	(146)
第二节 职务晋升	(149)

第三节	降职	(159)
第九章	职务任免	(166)
第一节	职务任免的涵义和职务任免制度的意义	(166)
第二节	任用方式	(170)
第三节	任免机关和任免权限	(172)
第四节	任免手续的办理	(174)
第五节	有关职务任免的其他规定	(178)
第十章	培训	(184)
第一节	培训的特点和意义	(184)
第二节	干部培训工作的历史与经验	(186)
第三节	国外公务员培训制度	(189)
第四节	公务员培训的原则、种类、内容和形式	(191)
第十一章	交流与回避	(201)
第一节	公务员交流制度概述	(201)
第二节	调 任	(206)
第三节	转 任	(210)
第四节	轮 换	(213)
第五节	挂职锻炼	(215)
第六节	回避制度的历史借鉴与建立公务员回避制度的意义	(218)
第七节	公务员回避制度的基本内容及其贯彻执行	(221)
第十二章	工资福利保险	(226)
第一节	建立公务员工资制度的意义和原则	(226)

第二节	公务员工资制度的主要内容和特点	(234)
第三节	公务员的保险与福利	(241)
第十三章	辞职辞退	(246)
第一节	公务员辞职辞退的概念	(246)
第二节	公务员辞职辞退制度的建立和发展	(249)
第三节	建立公务员辞职辞退制度的意义	(252)
第四节	公务员辞职辞退的条件	(256)
第五节	公务员辞职辞退的程序	(261)
第六节	公务员辞职辞退的法律后果	(265)
第十四章	退休	(270)
第一节	建立国家公务员退休制度的意义	(270)
第二节	公务员退休的方式、条件及退休审批	(279)
第三节	退休公务员的待遇、安置和管理	(284)
第十五章	申诉控告	(292)
第一节	申诉控告的涵义	(292)
第二节	申诉控告的性质和意义	(298)
第三节	申诉控告制度的主要内容	(301)
第十六章	职位聘任	(313)
第一节	聘任制	(313)
第二节	聘任合同	(318)
第三节	人事争议仲裁	(325)
第十七章	法律责任	(329)
第一节	公务员管理中的违法情形及其处理和责任	

追究·····	(329)
第二节 公务员辞去公职或者退休后从业限制及对 违反法规行为的制裁·····	(335)
第三节 机关过错处理应承担的法律责任·····	(339)
第四节 对公务员主管部门的工作人员违法行为应 追究法律责任·····	(341)
附录:中华人民共和国主席令(第 35 号)·····	(343)
《中华人民共和国公务员法》·····	(344)
主要参考书目·····	(365)

第一章 绪 论

第一节 各国公务员制度发展概况

国家公务员，即指国家公务人员。他们是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。公务员之称，各国并不一致。英国叫“文职人员”（Civilserant），我国通常翻译为“文官”。法国叫“公务员”（Fone-tionnile）。一般通称为公务员或文官。国家公务员制度，即是通过制定法律和规章，对国家公务员依法进行管理的总称。

西方国家公务员（文官）制度，首先产生于资本主义的发源地英国，后来在美国得到了新的发展。英国和美国的文官制度，在世界公务员制度的发展史中占有重要的地位。在第二次世界大战以后，许多国家相继采用公务员制度。公务员制度发展的历史告诉我们，各国公务员制度的孕育、形成和发展，都是以其所处的历史环境为基础，是本国政治、经济、文化等体制在国家人事管理领域里的反映，是国家政治体制的重要组成部分。西方国家公务员（文官）制度，是随着资本主义政治制度的建立而建立、发展而发展的，是为巩固资产阶级政权服务的。同时，公务员制度作为一门人事管理学科，各国之间又是互相借鉴、互相影响的。因此，我们在探讨我国国家公务员制度的时候，首先要了解

一下各国公务员制度的发展概况。

一、英国文官制度的建立和发展

英国文官制度的形成，经历了一个漫长的过程。

（一）英国的文官制度起源于政务官与事务官的分离

1688年，英国资产阶级革命胜利后，确定了资产阶级君主立宪制，政治权力逐渐由国王转移到了国会和执政党手里，政府官员的任用，均由国会多数党（执政党）掌握。1700年，国会颁布《吏治澄清法》，规定“凡接受皇家薪俸及年金的官吏，除各部大臣及国务大臣外，均不得为议会下院议员”。政府还以法律限制各机关公务人员不得为国会议员。1805年，财政部首先设立了一个地位相当于副大臣的常务次官。常务次官主持日常事务，不参加政党活动，不因执政党更替而变换。这种制度适应了多党轮流执政的需要，在各部得到推广。1830年，常务次官的职务在大部分部门相继设立。从而在英国官吏中出现了“政务官”与“事务官”的区分，初步形成了常任文官制度的雏形，为建立文官制度打下了基础。

（二）实行官职考试补缺制度是英国文官制度的标志

英国文官制度形成的一个重要标志，就是推行考试录用制度。在两党（多党）轮流执政的情况下，执政党往往把政府的官职，作为“战利品”，公开进行“肥缺分赃”。这种“政党分肥”的选官制度，一方面随着执政党的变换，造成政府官员大换班，不利于政局的稳定和政府工作的连续性；另一方面，使官场营私舞弊、赏官鬻爵、腐败成风。为了克服这些弊病，英国政府从1833年开始，对各部实行官职考试补缺制度，规定每有职位空缺，需要有4人以上参加考试，通过竞争择优录用。这是英国建立考试录用制的第一次尝试。1853年，东印度公司领导的特许状期满，向国会请求继续时，国会便向该公司提出改进人事考选

制度的条件。因当时贵族常常凭借权势安插子弟亲友到东印度公司任职发财。为此，当年国会委派麦克来等三人组成一个委员会进行调查。三人委员会提出《用公开考试办法录用职员》的报告。这个报告对英国文官考试录用制度的建立和发展，产生了重大影响。

（三）英国政府颁布的两个枢密院令宣告了文官制度的建立

作为英国近代文官制度正式建立的根本标志，还是1870年政府颁布的关于文官制度的第二号枢密院令。在此之前，即1854年，斯坦福·诺斯科特和查尔斯·杜威廉受命对英国官吏任用情况进行全面调查，并提出了著名的《诺斯科特——杜威廉报告》，即《关于建立英国常任文官制度的报告》。但这个报告于1854年2月提交议会讨论时，因赞成和反对者各半，未获实质性结果。1855年5月，英国政府颁布了第一个有关文官制度的命令，即《关于录用王国政府文官的枢密院命令》，决定成立三人文官委员会，负责文官的考试录用事宜。1870年6月，英国政府又颁布了第二号枢密院令，对文官的考试、录用、等级结构等重要原则作了进一步确立和完善。至此，世界上第一个文官制度正式诞生了。

从那以后，英国的文官制度虽然几经调整和改革，例如，在本世纪三十年代对文官的界定和调整。六十年代后期的《富尔顿报告》，这个报告对文官制度提出了158项改革建议，其中成立文官事务部、创建文官学院、改革录用文官方式等建议都已付诸实施。八十年代初期，撒切尔夫人执政后，又对文官制度作了一些改革。但是，在十九世纪七十年代形成的英国文官制度的基本原则，未曾有大的变化。

二、美国文官制度的形成

美国实行文官制度至今已有一百多年的历史。美国的文官制

度是在英国文官制度基础上，经过多次调整、改革而逐步建立和完善起来的。

(一) 克服官吏制度中腐败现象是美国建立文官制度的直接起因

1829年，英国“政党分肥”的选官制度被移植到美国。当时的当选总统安德鲁·杰克逊提出，竞选是一场战争，谁胜利了，就应分配到胜利果实。执政党把官职当作“胜利果实”，分配给本党成员。形成“用人唯党”、“用人唯派”、“用人唯亲”的局面，甚至公开出价买官。结果造成官吏腐败、政绩低劣、效率低下，并加剧了政党之间的争权夺利，互相倾轧，造成政局不稳。为了克服这些腐败现象，迫切需要改革“政党分肥”的选官制度，建立英国式的文官制度。

(二) 美国文官制度是从建立考试录用制度开始的

1853年，国会提出公务员的录用须经考试，尽管当时参加考试的只限于被提名的少数人，但考试毕竟作为一种新型制度在美国人事行政管理中开其先河。1870年，内政部长科克斯发出行政命令，提出以公开竞争考试来挑选政府工作人员。1871年，国会授权总统颁布命令，规定公职人员录用的知识、能力、年龄、品德等条件和有关文官的规程。格兰特总统还仿效英国建立了文官事务委员会，负责规划考试制度的施行。1877年，总统海斯命令首先在海关的税务人员中采用考试录用制度，并禁止这类公职人员参加政治活动，从而为在美国建立文官制度创造了良好的开端。

(三) 《彭德尔顿法》奠定了美国文官制度的基础

1883年1月，国会通过了由议员彭德尔顿提出的《文官制度法案》（即《彭德尔顿法》）。1月16日，阿瑟总统很快签署了这个法案，使其正式成为美国法律。这个法律确定了文官制度的一些基本原则，如通过公开竞争考试择优录用政府的工作人员；

规定政府工作人员对两党保持中立，不参加政治活动和提供政治捐款；不以政治理由解雇政府工作人员；依法成立文官委员会，负责联邦文官的统一管理活动。《彭德尔顿法》是美国文官制度的基本法。它的出台，标志着美国文官制度的形成。

此后，美国国会又根据需要，先后通过了一系列文官制度的法律，如1920年的《退休法》，1923年和1940年的《职位分类法》，1939年的《哈奇法》等，使美国文官制度不断充实、完善。

特别需要强调的，美国在推行文官制度的过程中，把科学分类引入人事管理，创造了一种以工作职位为主要依据的分类方法，即职位分类法。职位分类注重职位的性质和对职位的工作要求，强调职位与责任、职位与能力的统一，因而便于选择专业人才，有利于因事择人，适应行政工作专业化的趋势，有利于提高政府工作效率。这是对文官制度的一个重大发展。这种分类方法已被许多国家所采用。

还需要提出的，1978年10月，美国国会通过了《文官制度改革法》，对实行了近百年的文官制度进行了一次全面改革，目的是进一步完善功绩制原则，提高公职人员的工作效率和工作质量，使文官制度适应新形势的需要。

三、公务员制度在世界范围内的迅速发展

公务员制度是人事行政管理科学发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的共同成果。世界上很多国家相继建立了自己的公务员制度。除英、美、西班牙等国外，法国和德国也是较早推行公务员制度的国家。公务员制度在世界范围内的迅速发展，还是在第二次世界大战前后的时间。战败的德、日、意，改革原有官吏制度，实行了新的公务员制度。战后一批批国家相继独立后，也逐渐采用了公务员制度，使公务员制度在世界范围内得到迅速

的发展。

（一）联邦德国公务员制度的建立

第二次世界大战结束后，德国一分为二，联邦德国于1949年成立共和国，并制定了《德意志联邦共和国基本法》。《基本法》等法律对帝国的官吏制度进行了一系列改革，确立了“考试用人”、“机会均等”以及文官常任制等原则，并陆续颁布了一系列关于公务员制度的法律。如1950年6月30日颁布的《德国公务员法》，1972年颁布了《联邦法官法》，1980年12月修订了《联邦公务员工资法》，与此同时，还制定了十几个条例和实施细则，如《公务员劳保条例》、《公务员休假条例》、《公务员工作时间条例》等，从而形成了一套比较完整的现代公务员制度。

（二）日本公务员制度的形成

日本的公务员制度，是在美国的推动下建立的。日本战败后被美国占领。1946年10月8日，美国政府派出以胡佛团长为首的“人事行政顾问团”，专门赴日研究和指导日本官吏制度的改革。经过五个月的调查，顾问团拟定了一份调查报告。报告指出了日本官吏制度的种种弊病，呼吁全面改革日本的官吏制度，建议成立强有力的中央人事机构，主持改革事宜。顾问团还强调要以民主和效率的原则，指导官吏制度的改革，并正式提出了一份《国家公本法》草案，交日本政府。日本政府对草案作了修改以后，于1947年10月公布施行。这个法律确定了日本公务员制度的各项根本基准，成为日本公务员制度的统一法规。1948年，日本政府又公布了《国家行政组织法》，明确政府各行政机关的关系以及职责权限。1950年又制定了《关于国家公务员职阶制的法律》，同年公布了《地方公务员法》，从而完成了日本公务员制度的建立和推行工作。

（三）公务员制度在世界范围里的推广

第二次世界大战后，公务员制度在第三世界国家中也得到了

收和借鉴了中国的科举制度。美国卡特政府的人事管理总署署长艾伦·坎贝尔也指出：“在我们的政治学教科书中，当读到文官制度的时候，都把文官制度的创始者归于中国。”因此，我们在研究国家公务员制度的时候，还要介绍一下我国的科举制度和新中国人事制度的历史沿革。

一、我国的科举制度

科举，即通过设科考试选拔人才。我国的科举制，肇始于隋朝，确立于唐代，历经宋朝和明朝，至清朝末年废止，历史长达1300多年。

在选拔官吏中采用考试办法，从汉朝就开始了，如董仲舒的“贤良对策”就是一种考试。不过当时的官吏选拔制度是察举，考试仅作为一种辅助手段，且考试形式比较简单。魏晋南北朝时实行“九品中正制”。察举与九品中正都是推荐选拔。随着推荐选拔制度的弊病日益突出，考试作为一种选官办法而越来越受到重视，考试的范围逐步扩大，考试的做法日趋周密。梁武帝时，便提出了不拘门资、考试取仕的选官原则。到北齐的时候，考试举仕名目不同，主持考试机构各异，大抵中书策秀才，集书考贡士，考功郎中试廉良。

科举制度的形成，是隋代的事。隋炀帝大业年间设进士科，一般认为是科举制度创立的标志。到了唐代，科举制度得到迅速发展。唐代科举分为常科和制举两类。常科由礼部每年定期举行，是生徒和乡贡参加的科举考试；制举是皇帝不定期下诏举行的，旨在选拔“非常之才”的考试。宋代的科举制度比起唐代来，更加完备和严密了。在扩大应试者范围、增加录取人数、简化录取程序、增加考试制度的等级、限定主考官的权力以及考试规则等。都有了具体的明确的规定，而且越来越严密。可以说，宋代的科举制度达到鼎盛时期。明代的科举制