

冶金工业出版社

中国 公务员条例实用讲座

主编 皮纯协

副主编 张福 牟信勇

中国公务员条例 实用讲座

主 编 皮纯协

副主编 张 福

1

冶金工业出版社

(京)新登字 036 号

撰稿人:

子 曰 皮纯协 邢 捷
杨荣珍 张 福 张耀明
牟信勇

中国公务员条例实用讲座

主 编 皮纯协

副主编 张 福 牟信勇

*

冶金工业出版社出版发行

(北京北河沿大街嵩祝院北巷 39 号)

新华书店总店科技发行所经销

国防科工委印刷厂印刷

*

787×1092 1/32 印张 9.5 字数 210 千字

1993 年 8 月第一版 1993 年 8 月第一次印刷

印数 1~10000 册

ISBN 7-5024-1314-6

D·16 定价 6.60 元

序

张 志 坚

我国广大政府机关工作人员盼望已久的《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》)已经正式公布施行了,这是我国政治生活中的一件大事。《条例》的颁布,标志着我国国家公务员制度的建设已经进入了一个崭新的阶段。

国家公务员制度是我国政治制度的重要组成部分,积极建立和推行国家公务员制度,对于加强国家公务员的分类科学管理,提高政府机关工作人员的工作责任感和使命感,增强公务员队伍的生机和活力,调动他们的工作积极性,提高工作效率;对于国家行政管理体制改革,加强廉政勤政建设等,都具有十分重要的现实意义。

徒法不足以自行,科学而完善的制度并不能自发地产生作用。国家公务员制度在我国是一项新的制度,《条例》也是新中国历史上第一部有关国家公务员制度的基本法规。因此,当务之急是大力宣传《条例》,提高国家公务员制度在人民群众中的知悉度,使广大公务员乃至全社会都了解它、拥护它,并努力使之贯彻施行。《中国公务员条例实用讲座》一书的问世,正是为此而作的积极努力和探索,我感到十分高兴,在本书即将付梓之际,应作者之邀,特表数语以为序。

目 录

绪 论	(1)
第一章 总则	(9)
第二章 义务与权利	(24)
第三章 职位分类	(40)
第四章 录用	(58)
第五章 考核	(70)
第六章 奖励	(83)
第七章 纪律	(91)
第八章 职务升降	(108)
第九章 职务任免	(123)
第十章 培训	(136)
第十一章 交流	(154)
第十二章 回避	(178)
第十三章 工资保险福利	(187)
第十四章 辞职辞退	(211)
第十五章 退休	(231)
第十六章 申诉控告	(246)
第十七章 管理与监督	(265)
第十八章 附则	(279)
附录:国家公务员暂行条例	(284)

绪 论

经国务院第二次常务会议审议通过,《国家公务员暂行条例》终于发布施行了。这是新中国历史上第一部关于国家公务员管理的基本法规,它标志着我国公务员制度的建立和推行进入了一个新阶段。

一、公务员条例的形成过程

《国家公务员暂行条例》从最初起草到颁布施行,大致经历了以下五个阶段:

(一)第一阶段从一九八四年至一九八六年

党的十一届三中全会以来,邓小平同志十分重视干部人事制度改革,特别是在一九八〇年前后,他多次强调要改革干部人事制度,提出了干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针。一九八〇年八月十八日,邓小平同志在中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话。根据邓小平同志的指示,干部人事制度改革逐步开始,为了推动这项改革,使之规范化、制度化,一九八四年党中央决定制定《国家机关工作人员法》,并指示由中组部和原劳动人事部组织有关单位的同志,着手研究起草工作。一九八五年,中央书记处听取了一次该法的起草汇报,认为国家机关工作人员的范围太广,搞一个包括各个国家机关工作人员的法的条件还不够成熟,决定改名为《国家行政机关工作人员条例》。到一九八六年,该《条例》在广泛征

求意见的基础上修改了十稿。这个条例就是《国家公务员暂行条例》的前身。

(二)第二阶段为一九八六年十二月至一九八七年底

一九八六年底,中央决定成立政治体制改革研讨小组,下设有关干部人事制度改革专题组。该专题组在研究提出建立国家公务员制度的基础上,按照公务员制度的普遍规律、特点和我国的实际情况,对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改,并更名为《国家公务员暂行条例》,之后,又经过几次反复修改,形成了《国家公务员暂行条例》(草案)第十三稿。

(三)第三阶段为一九八八年至一九八九年五月

国家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。在党的十三大报告中正式宣布,在我国建立和推行国家公务员制度。随后召开的七届全国人大一次会议也强调要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”,并决定由人事部具体负责此项工作。人事部经过调查研究,组织专家又多次修改《条例》,形成了第十六稿。

(四)第四阶段为一九八九年五月至一九九一年底

一九八九年五月,经国务院批准,将《条例》第十六稿及六个单项法规印发给国务院各部门和各省、自治区、直辖市、计划单列市征求意见。人事部根据全国各地及国务院各部门的修改意见,又对《条例》进行了研究修改,形成了十七稿、十八稿。

(五)第五阶段是一九九二年至一九九三年八月

这一阶段主要是国务院进行审议、发布的阶段。国务院法制局会同人事部等有关部门,对《条例》又进行了研究修改。一九九二年五月十二日,国务院常务会议讨论并原则同意《关于建立和推行国家公务员制度的汇报提纲》及《国家公务员暂行条例》。随

后，中央政治局常委、中央政治局也分别召开会议，听取了有关汇报。一九九三年四月二十四日，第八届全国人大组成的新一届国务院召开第二次常务会议，审议并原则通过了《国家公务员暂行条例》。

二、公务员条例的主要特点

本《条例》的内容既继承和发扬了我国干部人事制度的优良传统，又总结吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成功经验，同时也借鉴和吸收了国外人事管理的科学方法，与现行政机关人事制度相比，具有以下几个特点：

(1)建立了进行公开平等的择优竞争机制。公务员的录用采取公开考试、严格考核、择优录用的办法。公务员的晋升，要严格考核，注重实绩。这些规定，就保证了具有一定任职资格的人员进行公开、平等的竞争，优胜劣汰，使公务员队伍能补充较优秀的人员。

(2)建立健全了公务员队伍的新陈代谢机制，使公务员队伍具有生机和活力。本《条例》进一步健全了退休制度，使达到退休年龄的人员及时离岗。同时又规定建立公务员不同职务等级的最高任职年龄制度，以及部分职务实行聘任制，辞职、辞退制度等，增加了公务员队伍的出口渠道，以保持队伍的生机和活力。

(3)具有廉政约束机制。公务员制度把廉政的要求贯穿和体现在公务员的权利义务、纪律、晋升、考核、奖惩、回避、轮换等各个单项制度之中，并通过这些制度的实施和加强监督来加以保障。

(4)具有勤政保障机制。本《条例》除了在公务员的义务、纪律等章中有勤政的规定外，还辅以具体措施和制度办法。比如，

有关公务员职位分类的规定,就明确了各个岗位的责任,必须使公务员按时、按量完成本职工作;通过公务员考核制度,来保障这些任务的完成,并把考核的结果和奖惩、升降、晋级增资挂钩,做到功过分明,克服“干好干坏一个样”的现象,激励公务员努力工作,提高工作效率。

以上从正面分析了我国公务员制度的一些特点。那么,我国的公务员制度与西方的文官制度有哪些区别呢?

(1)我国的公务员制度贯彻了以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线。把四项基本原则作为建立公务员制度的根本指导原则,体现了鲜明的政治性。而西方的文官制度则强调所谓的“政治中立”,要求文官不得以文官的身份参加党派活动,在公务活动中不得带有所谓的“政治倾向性”等。

(2)我国的公务员制度坚持为人民服务的宗旨。《条例》规定,公务员必须全心全意为人民服务,廉洁奉公,不贪污、不受贿,不谋私利,并接受群众监督。我国的公务员没有自己的特殊利益,也不容许公务员搞特权。而西方的文官是一个单独的利益集团,他们同政府的关系是雇员同雇主的关系,文官工会为了文官的利益经常同政府谈判,并设有专门的机构调节文官集团与政府的关系。

(3)我国的公务员不存在西方意义上的“政务官”与“事务官”的划分。由于我们不搞多党制,公务员也不实行所谓的“政治中立”,因此,我国的公务员制度就没有政务官与事务官的截然分野。西方国家的文官制度实行所谓的“两官分途”,政务官是指由议会选举的政府组成人员,如部长等。他们强调政务官的“政治化”,把政务官作为大选获胜的战利品,从政治角度来任命。而文官则强调“职业化”,实行文官的常任制,要求文官在政治上保

持中立。这种政治设计，完全是为了适应资产阶级多党政治体制的需要，是资产阶级“政党分肥制”的必然产物。而我国实行中国共产党领导下的政治协商、民主监督体制，我们要求公务员在政治上与党中央保持一致，自觉地把党的路线、方针、政策变为国家的法律、法规、政策，认真贯彻执行，因此，绝不搞所谓的“政治中立”。我国的公务员没有政务官与事务官之分，而是一个整体，他们只是在职务任免制度上有些不同，如各级人民政府的组成人员由同级人大或人大常委会选举产生，而其余人员实行委任制或聘任制。我国的公务员队伍也不是一个封闭的系统，按照《条例》的规定，国家公务员和党的机关工作人员、其他国家机关工作人员以及企事业单位的干部，可以通过一定的程序和办法相互交流，而且这种交流是经常性的。

(4) 公务员的各项人事管理制度同坚持党管干部的原则是一致的。我国的公务员制度是党的干部制度的重要组成部分，各项具体管理制度是按照党的干部路线、方针、政策来制定的。公务员职务的任免，并不排斥党的组织部门向国家行政机关推荐干部。党的领导的重要体现，就是党组织向各级国家机关推荐干部。各级国家行政机关要认真贯彻党的干部政策，及时把党组织推荐的优秀人才，按公务员职务任免的有关规定，办理法律上的手续。

三、实行国家公务员制度的意义

所谓国家公务员制度，就是指由国家法律、法规确认的，有关国家各级、各类公务员的考试录用、职位分类、考核晋升、调岗培训、职务升降、奖惩福利、解职退休等各项法律制度的总和。它是一个有机的整体，是由一系列科学配套的具体制度组成的，通

过这些制度的相互配合作用,发挥巨大的效能。在我国实行国家公务员制度主要有以下几点作用:

(1)建立国家公务员制度,有利于加强和改善党对干部人事工作的领导,使党的组织领导更科学和富有实效。建立国家公务员制度后,就可以对原来的“国家干部”进行合理分解,把其中行使国家行政权力、执行国家公务的行政工作人员分离出来,形成独立的管理体系。同时,把国家审判机关、国家检察机关的工作人员管理也分别开来,建立各自独立的人事管理体系。这就有利于根据各自的不同特点,分类进行管理;解决“国家干部”队伍庞大、缺乏科学分类、人员管理没有针对性的弊端。

(2)建立国家公务员制度,有助于提高国家行政机关工作人员的整体素质,克服人事工作中的不正之风。国家公务员制度的重要特征之一,就是公开、平等考试,择优竞争,每一个想进入公务员队伍的人员均站在同一起跑线上,经过公平的竞争,优胜者获得“入场券”,这就较好地把住了公务员队伍的“进口”,通过竞争择优机制,选拔素质好的人才,防止个别因“关系网”而想混入公务员队伍的庸人。

(3)实行国家公务员制度,有助于克服行政机关人浮于事、职责不清、扯皮推诿等问题。职位分类制度是一项经世界许多国家实践证明的、行之有效的人事管理制度,是一项先进的管理制度。本《条例》规定我国公务员实行职位分类制度,说明我们愿意吸收人类社会包括资本主义国家的文明成果和先进的管理经验。职位分类制度是整个公务员各项管理制度的基础,它明确规定公务员的职务系列设置,职务级别划分,每个职位的工作难度、责任大小、任职资格条件等,从而划清了公务员的职责权限,并且按“事”设人,杜绝因人设事,有助于防止行政机关人浮于

事、职责不清的弊端。同时,该制度再与考核、职务升降等制度配套使用,体现了对公务员的系统管理、监督机制。

(4)实行国家公务员制度,有利于公务员队伍建设,使公务员做到廉洁奉公、勤政为民。我国的公务员制度体现了权利与义务的一致性。在公务员的义务、纪律、考核等方面,均规定了公务员应当忠于职守,树立为人民服务的宗旨,勤政廉洁等,使公务员的管理形成一种约束机制。同时,又规定了公务员应当享有的权利和工资待遇,如公务员定期增资制度、休假制度、津贴制度等,这既体现了国家对公务员的关怀,也是对公务员严格要求的物质保障。

四、健全和完善我国的公务员法律体系

国家公务员制度从根本上说,就是公务员的法律制度,并且应当形成完整的法律体系。《条例》的颁布,标志着我国公务员法律体系基本框架的确定。但要使公务员制度形成完整的法律体系,还有许多工作要做。

健全和完善公务员法律体系,应主要从其纵向和横向体系两方面着手。

(一)完善公务员的纵向法律体系

所谓公务员的纵向法律体系,是指依照公务员管理的法律、法规、规章的等级效力排列,由高到低依次形成的法律体系。有关公务员管理的一些规定,在我国的宪法、国务院组织法、地方各级人民政府组织法中都有表述,这些规范是公务员法律体系的第一层次。本《条例》属于行政法规,是目前国家公务员管理的基本法则。本来,有关公务员管理的基本法则应由全国人大常委会通过,但考虑到我国的公务员制度建设刚起步,为了积累经

验,稳妥前进,在立法技术上我们采取了分两步走的办法,即第一步先由国务院颁布暂行条例,待实行一段后,经过修改完善,再上升为《国家公务员法》,由全国人大颁布施行。下一步,需要根据《条例》规定的原则和基本内容,由国务院、各级公务员管理部门制定与之配套的法规、规章、办法、实施细则等,以便使之成龙配套,共同发挥作用。

(二)完善公务员的横向法律体系

公务员的横向法律体系,是指依照公务员的管理环节而制定的法律规范体系,如公务员考试、考核、奖惩等环节的法律、法规。在完善公务员管理各环节的法规上,我们还有大量的工作要做。因为本《条例》只是一个基本法规,只就公务员制度的一些基本问题作出了规定,要使这些基本规定得以实施,还必须制定一系列配套规定。本《条例》也在多处使用了“依规定程序”、“另行规定”等字样,这本身就说明《条例》也要求我们制定具体的实施规定。具体来说,主要还应制定:《国家公务员考试录用实施办法》、《国家公务员职位分类办法》、《国家公务员考核实施办法》、《国家公务员职务升降实施办法》、《国家公务员职务任免办法》、《国家公务员关于回避的规定》、《国家公务员工资制度实施细则》、《国家公务员奖励实施办法》、《国家公务员纪律暂行规定》等。

有了这些规定,公务员制度的作用才能发挥得更充分。正由于没有这些配套法规,使一些人觉得《条例》太原则,不好掌握、执行。其实,这是误解。当我们懂得了这是立法技术上采取的分步措施后,就会期待着配套法规早日出台!

第一章 总 则

[本章提要]

国家公务员制度是国家对各级公务员进行科学管理的法律制度的总和。依据宪法建立国家公务员制度是现代人事行政管理的客观需要,是我国政治体制改革的必然要求。这对于实现我国国家行政机关人事管理的法制化、科学化、现代化,形成高效的政府工作系统,卓有成效地管理国家事务,促进现代化建设,完善社会主义制度具有重要意义。

国家公务员制度以贯彻经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线为指南,坚持为人民服务的宗旨和德才兼备的用人标准。对国家公务员本着公开、平等、竞争、择优的原则加以选拔和使用。

国家公务员依法履行职责、执行职务,受国家法律的保护。

[条 文]

第一条 为了实现对国家公务员的科学管理,保障国家公务员的优化、廉洁,提高行政效能,根据宪法,制定本条例。

[释 义]

作为条例总则的第一条,本条明确规定了条例制定的目的以及制定条例的法律依据。首先,从制定的目的来看,应当包含三方面的内容:(1)实现对国家公务员的科学管理。过去,国家行政人员同党的干部、企事业管理人员,甚至医生、教师、艺术家一道都被笼统地称为“国家干部”,同样地用一个模式进行管理。实践中同一的管理模式均以官本位为标准,必然是粗线条的、僵死的、不科学的。因此,造成国家行政机关人事管理上存在诸多的弊端,为大家有目共睹。通过建立国家公务员制度,将国家公务员从整个国家干部队伍中分离出来,使之形成一个相对独立的管理体系,这样便于根据公务员队伍自身的特点,有针对性地实施科学化管理,并借助法律手段实现政府工作系统人员管理的法制化。使国家行政机关人事管理适应现代社会的要求,不断臻于完善。(2)保障国家公务员的优化、廉洁。我国庞大而复杂的行政管理系统的运转急需大批的行政管理人才,必须不断选拔优秀人才充实到国家公务员队伍中去。建立和推行国家公务员制度,通过正规严格的录用考试、考核,在公开、平等、竞争、择优原则下,使一批批人才脱颖而出,并通过科学的职位分类及任用制度,使他们各自的专长和才能得到最充分的发挥和合理使用,同时根据他们的工作情况,通过培训、考核、职务升降、奖励与纪律等一系列制度规范,充分调动广大公务员的工作热情和积极性,从而有利于培养和造就大批德才兼备的政务活动家和行政管理专家,使国家公务员队伍不断得以优化。此外,通过对国家公务员义务与权利的规定,使广大公务员恪守克己奉公、密切联

系群众、努力为人民服务的思想,争做廉政、勤政的优秀公务员,抵制各种不良风气对公务员队伍的侵蚀,防止和克服腐败现象,树立国家公务员廉洁尽职的良好形象,当好人民的公仆。(3)提高行政效能,更好地实现行政目标。自古以来,“为政在人”,人的素质如何决定着行政的质量、功效。为了追求行政的高效率,实现行政目标,必须大力提高行政人员各方面的素质,而建立国家公务员制度正是适应这一要求。通过公务员制度,首先把好进入公务员队伍的人员的基本素质关,对于已进入公务员队伍的国家各级公务员,通过必要的法定的培训、考核,进一步培养和提高他们的政治、业务素质,以利于形成精干的公务员队伍,达到国家行政管理的高效率。

其次,本条明确规定了立法的依据,即宪法。宪法是国家一切法律制度的立法基础。它为各种法律制度的确立提供了立法的基本原则。国家公务员制度的确立亦不例外。我国宪法第二十七条规定:“一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义”。“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”。宪法的这一条规定,为制定《国家公务员暂行条例》提供了立法基础和总的指导原则。

[条 文]

第二条 国家公务员制度贯彻以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线;坚持为人民服务的宗旨和德才兼备的用人标准;贯彻公开、平等、竞争、择优的原则。

[释 义]

本条原则规定了贯穿国家公务员制度的指导思想、宗旨及用人标准、选人原则。

首先,本条规定了国家公务员制度要贯彻“一个中心,两个基本点”的基本路线。这条基本路线反映了我国社会主义初级阶段的发展目标和实现目标的基本途径,是我国社会主义建设总的指导思想。

以经济建设为中心,是由我国当前的主要矛盾和根本任务决定的。它要求国家各项工作都要紧密围绕经济建设这个中心来进行,为经济建设服务。国家的行政管理对于经济建设起着举足轻重的作用。为使行政管理更好地围绕经济建设这个中心,一方面要转变政府职能,变微观管理为宏观调控;另一方面就是要大力提高政府管理人员的素质,以适应市场经济发展的要求。国家公务员制度就将在这方面起到促进作用。坚持四项基本原则,坚持改革开放必须贯穿于国家公务员制度的始终。我国是社会主义国家,四项基本原则是立国之本,我国的公务员制度无疑要体现出社会主义性质,在公务员的义务与权利中,在公务员的录用、培训、考核等方面具体制度中,四项基本原则是贯穿其中的指导思想和灵魂;改革开放是强国之路,它已在经济领域里结出成果,也必将在政治领域中显示出生机。国家公务员制度的确定,就是改革我国人事管理制度,革弊鼎新的具体体现。我国国家公务员制度同样显示了开放的意识。即在坚持从我国实际出发的前提下,大胆、适当地借鉴国外先进和有益的人事管理经验,为我所用。使公务员制度更加适应当代行政管理的发展要