

国家公务员

制度概论

GUOJIAGONGWUYUANYUANZHIDUGAILUN

傅礼白 著



山东大学出版社
Shandong University Press

此书获山东大学出版基金委员会资助

国家公务员制度概论

傅礼白 著

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/傅礼白著. — 济南: 山东大学出版社, 2004. 3
ISBN 7-5607-2753-0

I. 国…

II. 傅…

III. 公务员制度-研究

IV. D035. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 011825 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

东营市新华印刷厂印刷

787×980 毫米 1/16 18.75 印张 433 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

定价: 28.00 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

前言

公务员制度是适应现代国家行政管理的需要，在 19 世纪后期产生并为当今世界各国广泛采用的一种法制化、科学化的政府人事制度。在 100 多年的实践过程中，公务员制度经过不断改进、充实，逐步形成了一套完整而严密的规范体系，为各国政府选贤任能，建立精干、稳定、廉洁、高效的公务员队伍提供了必要的法律保障。

公务员制度是千百年来世界各国行政管理经验的科学总结。公务员制度奉行的法治、平等、公开、竞争、择优等基本原则反映了资产阶级的民主与法制精神，体现了全人类共同的价值追求。因此，在建设中国公务员制度的过程中，我们不仅要认真总结中国古代文官制度和新中国干部人事制度的经验教训，而且还要从国外公务员制度中广泛汲取有益的营养。

建立和推行国家公务员制度，是我国干部人事制度的重大改革，是社会主义政治文明建设的重要内容。自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”，国家公务员制度走过了酝酿起草、颁布实施和丰富完善的历程。

我国的公务员制度继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统，总结吸收了干部人事制度改革的经验，同时也借鉴了外国公务员制度中一些有益的科学管理办法，形成了中国特色的公务员制度——

1. 同西方的文官制度相比，它具有以下鲜明特征：第一，坚持四项基本原则，坚持党的基本路线，而非政治中立；第二，坚持党管干部的原则，而非超越党派；第三，坚持德才兼备的用人标准，并把政治素质放在首位，而非仅强调个人能力；第四，坚持为人民服务的宗旨，而非特殊利益集团；第五，坚持统一管理，强调公务员是一个整体，没有“政务官”与“事务官”的划分。

2. 同传统的干部人事制度相比，具有以下鲜明特征：初步实现了分类管理；注重对个人权益的保障；在入口处，公开考试录用；在“楼梯口”处，引

入竞争机制,实行竞争上岗;在出口处,实行辞职辞退,加之在考核、培训、奖惩、工资福利等方面都用法规的形式加以规范,从而破除了人治管理,实现了人事法治。

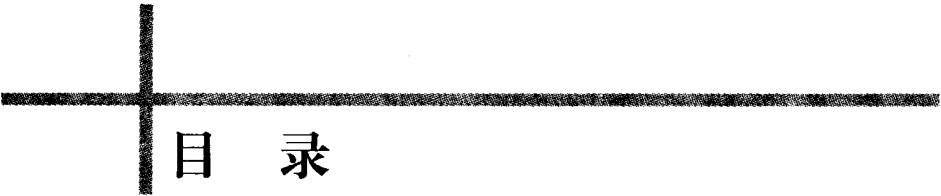
国家公务员制度的基本法律依据是《国家公务员暂行条例》。该条例共有18章88条,对公务员从进入国家机关到退休的各个管理环节,都作出了明确的规定,标志着我国公务员制度基本建立。10年来,结合推行国家公务员制度的实践,国家人事部先后制定了与《条例》相配套的13个《暂行规定》、13个《实施办法》和一批政策规定、实施细则。内容涵盖公务员职位分类、考试录用、考核、职务任免、奖励、工资、辞职辞退、申诉控告、培训、出国培训、职务升降、任职回避和公务回避、职位轮换(轮岗)等方面。同时,各省市根据本地实际,在《条例》的基本框架之下,又制定了相应的实施办法和实施细则作为法规体系的补充。至此,我国已形成由总法规到单项法规再到实施细则,在立法层次上由高到低,覆盖中央和地方,比较完整且有机联系的公务员制度法规体系。

公务员法规体系的建立,从根本上克服了过去政府机关人事管理法规庞杂混乱、内容交错、层次不清、相互抵触等现象,公务员管理逐步走上了法治化、规范化和科学化的轨道,政府机关人事管理工作实现了由适应计划经济的管理体制到适应社会主义市场经济体制的跨越。

基于上述背景,本书的写作不仅注意对公务员制度的源流进行剖析,而且对英、美、日、法、德等国家公务员制度的有关情况作出扼要介绍,以便从整体上揭示公务员制度的一般运行规律和基本面貌,并通过纵横比较,凸现出我国公务员制度的基本特点。

本书初稿曾于1995年正式出版,作者曾在公务员制度的教学中使用多年,现经全面改写,删除了一些已经明显过时的内容,补充了大量最新的法律规范,以期跟上时代前进的步伐。本书写作过程中,广泛吸收了近年来学界同仁的研究成果,在此,谨向有关作者致以诚挚的谢意。

傅礼白 2003年12月10日于山东大学



目 录

第一章 公务员制度概述	(1)
第一节 公务员的涵义与范围	(1)
第二节 我国公务员制度形成的背景与过程	(3)
第三节 公务员制度的基本原则	(8)
第二章 公务员的义务与权利	(11)
第一节 公务员义务与权利的涵义、特点和法律规定形式	(11)
第二节 公务员权利的基本内容	(15)
第三节 公务员义务的基本内容	(18)
第三章 职位分类	(26)
第一节 品位分类	(26)
第二节 职位分类	(31)
第三节 我国公务员的职位分类	(36)
第四章 公务员的录用	(43)
第一节 考试录用的起源与发展	(43)
第二节 考试录用	(46)
第三节 公务员的其他录用方式	(58)
第五章 公务员的考核	(63)
第一节 公务员考核的涵义和历史发展	(63)
第二节 公务员考核的意义和原则	(65)
第三节 公务员考核的内容与方法	(67)

第四节 公务员考核的机构、程序和结果	(73)
第六章 公务员的奖励	(76)
第一节 公务员奖励的涵义和作用	(76)
第二节 公务员奖励制度的内容	(79)
第七章 公务员的纪律	(82)
第一节 公务员纪律的概念	(82)
第二节 公务员纪律处分的条件	(84)
第三节 公务员纪律处分的种类	(90)
第四节 公务员纪律处分的权限	(92)
第五节 公务员纪律处分的程序	(95)
第六节 公务员纪律处分的解除	(97)
第八章 公务员的职务升降	(100)
第一节 公务员职务升降的涵义和意义	(100)
第二节 公务员职务晋升的原则和条件	(103)
第三节 公务员职务晋升的方式与程序	(106)
第四节 公务员的降职	(110)
第九章 公务员的职务任免	(113)
第一节 公务员职务任免的涵义与意义	(113)
第二节 公务员职务任免的原则和形式	(115)
第三节 公务员职务任免的条件和程序	(119)
第四节 公务员职务任免的权限和范围	(121)
第十章 公务员的培训	(128)
第一节 公务员培训的涵义与意义	(128)
第二节 我国的干部培训工作	(131)
第三节 公务员培训的原则和种类	(135)
第四节 公务员培训的方式和内容	(139)
第五节 公务员培训的机构	(143)

第十一章 公务员的交流	(148)
第一节 公务员交流的涵义与意义.....	(148)
第二节 公务员交流的形式.....	(150)
第三节 公务员交流的原则.....	(158)
第十二章 公务员的回避	(160)
第一节 公务员回避制度的涵义与意义.....	(160)
第二节 回避制度的历史发展.....	(162)
第三节 公务员回避的范围.....	(166)
第四节 公务员回避的种类.....	(168)
第十三章 公务员的工资、保险和福利	(172)
第一节 公务员的工资.....	(173)
第二节 公务员的保险.....	(185)
第三节 公务员的福利.....	(190)
第十四章 公务员的辞职辞退	(194)
第一节 公务员辞职的涵义与意义.....	(194)
第二节 公务员辞职的原因和条件.....	(197)
第三节 公务员辞职的程序和法律后果.....	(199)
第四节 公务员辞退的涵义与意义.....	(202)
第五节 公务员辞退的条件.....	(204)
第六节 公务员辞退的程序和法律后果.....	(206)
第十五章 公务员的退休	(210)
第一节 公务员退休的涵义与意义.....	(210)
第二节 公务员退休的条件.....	(213)
第三节 公务员退休的方式和审批.....	(215)
第四节 公务员退休的待遇.....	(218)
第五节 我国的离休制度	(221)
第十六章 公务员的申诉控告	(223)
第一节 公务员申诉、控告的涵义与意义.....	(223)

国家公务员制度概论

第二节	公务员申诉制度·····	(225)
第三节	公务员控告制度·····	(230)
第四节	公务员申诉控告的责任制度·····	(231)
第十七章	公务员的监督·····	(235)
第一节	公务员监督的涵义与功能·····	(235)
第二节	公务员监督的内容·····	(238)
第三节	公务员外部监督体系·····	(247)
第四节	公务员内部监督体系·····	(251)
第五节	《国家公务员暂行条例》规定的人事行政监督 ·····	(253)
第十八章	公务员的管理·····	(254)
第一节	公务员管理体制的涵义与分类·····	(254)
第二节	我国干部人事管理体制的沿革·····	(256)
第三节	我国的公务员管理机构及其职责·····	(260)
附录一：	国家公务员暂行条例·····	(262)
附录二：	广州市国家公务员机关工作者行为规范·····	(273)
附录三：	2004 年中央、国家机关录用考试公共科目考试大纲 ·····	(284)

第一章

公务员制度概述

公务员制度是适应现代国家行政管理的需要,在 19 世纪后期产生并为当今世界各国广泛采用的一种法制化、科学化的政府人事制度。

现代公务员系统庞大而复杂,保持公务员系统稳定、有序地运转需要各种规则。这些规则制约着公务员行为的各个方面,构成了一套完整而严密的规范体系。国家对公务员进行管理的各种规范的总和就是公务员制度。

第一节 公务员的涵义与范围

国家公务员通常是指代表国家从事社会公共事务管理、行使国家行政权力、履行国家公务的人员。由于世界各国政治制度和社会历史、文化背景的差异,其公务员概念的内涵和外延也不尽相同。

一、国外公务员的涵义与范围

“公务员”是外来语。我国历史上一直称文官,解放后称干部;现在国外有的称文官,有的称政府雇员,有的称公务员。不同的国家,公务员的内涵和外延也不相同。

在英国,公务员被称为 Crown Servant,直译为王室员役;又称 Civil Servant, Civil Service, civil 意为文职的, servant 本义为佣人、仆人,引申义为服务员。英国是君主立宪制国家,其政府工作人员名义上都被视为国王的仆人,所以 Civil Servant 一词带有一定的封建色彩。Civil Service 是文官的总称,亦谓文官制度,以往的译法有文官、公务员、公职人员、公务人员,其范围在 1859 年《年老退休法》中规定为:“凡由英国国王直接任命或持有文官事务委员会的合格证书,准予参加文职

机关工作的。”“凡其酬金全部系自联合王国统一基金或由议会通过的款项中付给的。”现在,英国文官所包括的范围比较大,上自政府各部的常务次官,下至政府机关中的清洁工,但不包括政务官、企业、事业部门的文职人员、地方自治机关工作人员、法官和通过选举产生的官员。总之,文官是所有不与内阁共进退,一般需经过公开竞争考试,择优录用,没有过失可以长期任职的文职人员。这些人又称“常任文官”。

美国的公务员称 Government Employee,汉译为政府雇员,其词义具有比较鲜明的资产阶级雇佣色彩。它包括国家行政部门的所有职员,但不包括立法机关的议员和国会雇佣的工作人员,司法机关的法官等也不属于公务员。美国通常将除政治任命之外的政府部门的所有文职人员称为“职业文官”,其范围与英国的“常任文官”大致相同。美国的这个定义体现了典型的三权分立制的法制原则。

法国从事国家行政事务管理的人员称 Functionaire,意为公务员。这是继承了罗马法的传统,根据公务与私务、公法与私法的区分而来,将国家行政事务称为公务,将从事国家行政事务管理的人员称为公务员。广义上的法国公务员包括三部分人:中央和地方行政机关中不通过选举和政治任命的正式工作人员,公共企业、事业单位中的工作人员。严格意义上的公务员只包括《法国公务员总法》中规定的中央和地方行政工作人员,不包括公共企业、事业单位中的工作人员。

德国的公务员称为联邦官员,又称联邦公务员,共分为两类:一类是一般职公务员,即适用《德意志联邦共和国官员法》的行政工作人员,其中绝大部分是职业文官;一类是特别职公务员,即政务官员,如政府总理、部长、国务员等。

日本的公务员在第二次世界大战前称文官,战后改称公务员。日本公务员分为国家公务员和地方公务员两类。凡由中央机关主持考试、录用和管理,在中央政府的机构中任职,由国库支付工资的,是国家公务员;凡由地方自治体主持考试、录用和管理,在地方自治体机关中任职,由地方财政支付工资的,是地方公务员。无论是国家公务员还是地方公务员,都分为特别职和一般职。特别职是指通过选举和政治任命的官员,其中包括政务官、法官以及在立法和司法部门工作的其他人员,不适用《日本国家公务员法》;一般职的范围相当于美国的职业文官,适用《日本国家公务员法》。

通观世界各国的公务员制度,公务员的范围可以归纳为三种类型:

第一类是小范围,仅指中央政府系统中非选举产生的和非政治任命的事务官或常任文官,英国及英联邦国家均为此类,如印度、巴基斯坦、澳大利亚、马来西亚。

第二类是中范围,指中央政府系统中所有的公职人员,包括政务官和事务官。美国、德国、加拿大、菲律宾、韩国、泰国均属这一类型。美国文官广义上指与军人

相区别的所有政府雇员。狭义的职业文官概念,其范围也比英国的常任文官广泛,它包括除政府机关工作人员之外的公共事业单位和政府经营的企业单位的管理人员。

第三类是大范围,包括从中央到地方的政府机关的公职人员,除议员之外的国会工作人员,法官,检察官,国有企业、事业单位的工作人员。日本、法国属于这一类型。总而言之,尽管各国公务员的名称、涵义不同,范围大小不一,但它们有一个共同点:适用国家公务员法的人员基本上都是政府系统的事务官,即非选举产生和非政治任命的政府工作人员。

二、我国公务员的涵义与范围

根据我国《国家公务员暂行条例》的规定,我国公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。对于这一概念,可以从三个方面理解:

1. 国家公务员的身份一旦确立,即与国家形成了一定的权利和义务关系,国家公务员在执行职务、履行职责时,不是代表个人,也不是代表一个集团,而是代表国家行政机关行使国家行政权力;
2. 公务员的工作性质是执行国家公务、实施行政管理活动、科研活动、教育活动等;
3. 公务员执行公务时必须按照国家的法律、法规办事,不能自行其是。

我国国家公务员的范围包括:依法由选举产生或由人民代表大会批准任命的各级政府的组成人员和各级政府机关中除工勤人员以外的其他非选举产生和任命的工作人员。其中,各级政府组成人员称为领导职务,其产生和任免依照国家有关法律规定办理,不适用《国家公务员暂行条例》的有关规定;其他人员称非领导职务,适用《国家公务员暂行条例》。

第二节 我国公务员制度形成的背景与过程

一、背景

建立国家公务员制度,是我国经济体制改革深入发展的客观需要,是形成高效、廉洁、科学的现代行政管理体制的必要条件,是我国干部人事制度长期实践的经验教训的历史总结,是我国政治体制改革的一个有机组成部分。其形成,有着深刻的社会历史背景。

1. 我国经济体制改革的深入发展,提出了实行公务员制度的客观要求。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,但是,仅仅进行经济领域的改革而不改革原有的建立在计划经济基础上的高度集中的经济管理体制和行政管理体制,市场经济体制的建立和社会的进一步发展必然会受到严重阻碍。因此,深化经济体制的改革,就必须进行政治体制的相应改革,必须大力精简行政机构,转变政府职能,使之适应市场经济的需要。而政府能否形成廉正、高效、科学的运转机制,归根结底要取决于政府工作人员的素质。因此,建立法制化的公务员管理体制,从制度上保障公务员的优化、廉洁,是我国经济体制改革深入发展的客观要求,是我国政治体制改革必不可少的一个组成部分。

2. 邓小平同志关于我国政治体制改革的构想,为建立公务员制度提供了思想指导。我国现行的干部人事制度,已经不能适应建设社会主义市场经济体制的需要。现行人事制度是在革命战争年代的干部制度基础上形成的,其特点是无论党政机关还是企业、事业单位的管理人员、技术人员、学校教师、科研人员、医生护士、运动员、演员,统称为“国家干部”,使用同一种方式进行管理。这一制度适应了高度集中的政治体制和计划经济模式的需要,但是随着改革的深入发展,其弊端也越来越明显,主要表现在:管理方式过于集中和单一,不利于人才脱颖而出;缺乏严格的责任制,干好干坏一个样;能上不能下,干部队伍缺乏生机与活力;管理制度不健全,不能实现依法管理。邓小平同志早在1980年中共中央政治局扩大会议上的讲话《党和国家领导制度的改革》中就指出:“党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少的弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。”“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是:高高在上,滥用权力,脱离实际,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守成规,机构臃肿,人浮于事,互相推诿,以致官气十足,动辄训人,打击报复,压制民主,欺上瞒下,专横跋扈,徇私行贿,贪赃枉法,等等。这无论在我们的内部事务中,或是在国际交往中,都已达到令人无法容忍的地步。邓小平同志对此进行了深刻的解剖:“官僚主义是一种长期存在的、复杂的历史现象。我们现在的官僚主义现象,除了同历史上的官僚主义有共同点以外,还有自己的特点,既不同于旧中国的官僚主义,也不同于资本主义国家中的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本

来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来,就很难办。谁也没有这样的神通,能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。官僚主义的另一病根是,我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定,以致事无大小,往往无章可循,绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请示报告,批转文件。有些本位主义严重的人,甚至遇到责任互相推诿,遇到权利互相争夺,扯不完的皮。还有,干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法,反正工作好坏都是铁饭碗,能进不能出,能上不能下。这些情况,必然造成机构臃肿,层次多,副职多,闲职多,而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此,必须从根本上改变这些制度。”“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以致对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度,人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?这种比较方法虽然不全面,但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”

鉴于上述情况,邓小平同志明确提出“要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”,并强调干部人事制度改革的“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”;要进行“认真调查研究,比较研究,比较各国的经验,集思广益,提出切实可行的方案和措施”。邓小平同志的论述一针见血地指出了进行干部人事制度改革的原因、内容和方法,为我国建立公务员制度提供了坚实的思想理论基础和明确的指导方针。

3. 建国后干部人事制度建设的经验教训为公务员制度的实施提供了借鉴。我国的行政人员管理制度是建国后逐步建立和发展起来的,它反映了一定历史阶段的情况和要求,也经历了曲折的发展过程。

总结建国后人事管理法制建设的历程,应该清醒地看到,我国人事法制建设的基础是相当薄弱的。四十年来,受“党管干部”指导思想的束缚,我国的人事管理制

度中,由全国人大和中央政府制定的法律、法规屈指可数,而由中共中央发布的决定、通知等政策性文件占绝大多数。在人事制度建设中,以党的政策代替法律的现象十分突出,人大、政府的人事立法权、管理权在很大程度上由党中央代替行使。因此,我国的人事管理工作一直未能真正走上法制轨道。其具体表现是:

(1)法规陈旧,不能适应新形势需要。到20世纪90年代初,我国人事管理中还有一些法规制定于50年代,时过境迁,其中的一些内容已经不能适应现实的需要,亟待修订或重新制定。

(2)缺乏人事管理的基本法规。我国虽然颁布了众多人事管理的法规,但多数是就某一类或某一个具体问题而制定的,并且散见于宪法、法律、法规中,有的是政策性文件,还没有上升为法律,这就使不同法律文件之间难以配套,互相脱节,甚至出现矛盾。

(3)人事管理各环节的单行法规不完整、不衔接。例如,有关吸收、录用、分配、工资、福利的法规、文件较多,而关于培训、交流、回避、监督方面的法律文件很少,甚至没有。这就使干部管理工作缺乏系统性、科学性。

由于人事管理缺乏严密的行政法规和内在的约束机制,政府机关就难以实现高效、廉洁的行政管理。干部以权谋私、任人唯亲、贪赃枉法的腐败现象就难以禁止。这些问题是我国人事行政立法工作中亟待解决的重大课题。

二、过程

《国家公务员暂行条例》从酝酿起草到颁布实行,主要经历了调研准备、试点运行、推行实施、健全完善四个阶段。

1. 调研准备阶段(1984~1989年)。该阶段主要以研究、草拟法规为工作重点。为落实小平同志指示,1984年下半年,中央决定加强干部人事立法,将干部的升迁、选拔、考核、奖惩等环节用法律规定下来。1984年11月,中央组织部和劳动人事部开始组织力量进行相关法规的研讨起草工作。1986年底,中共中央决定成立政治体制改革研讨小组,下设于干部人事制度改革专题组。该专题组按照公务员制度的特点、普遍原则和我国的实际情况,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》。国家公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容,在中共十二届七中全会上讨论通过;1987年党的十三大作出了在我国建立国家公务员制度的决策,1988年召开的七届全国人大一次会议提出要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”,并决定组建国家人事部,由人事部具体负责此项工作。

2. 试点运行阶段(1989~1993年)。1989年5月,经国务院批准,将《国家公

务员暂行条例》第16稿印发国务院各部门和各省、市、自治区、计划单列市征求意见。人事部根据全国各地和国务院各部门的意见,对“条例”进行了研究修改,形成了第17稿、第18稿。为了验证《国家公务员暂行条例》的可行性,探索推行公务员制度的经验,从1989年开始,首先在国务院的六个部门,即审计署、海关总署、国家统计局、国家税务局、国家环保局、国家建材局进行试点。这期间,除工资制度以及与之相配套的人员分级等未进行外,职位分类、人员录用、考核、职务晋升、回避、培训等多项制度都进行了试验并转入正常的运转。1990年后,哈尔滨和深圳两市相继进行了地方行政机关推行公务员制度的试点工作。试点工作的实践进一步完善了条例的内容。1992年5月12日,国务院第103次常务会议讨论并原则同意了人事部《关于建立和推行国家公务员制度的汇报提纲》和《国家公务员暂行条例草案》;随后,中共中央政治局常委会、政治局全体会议先后召开会议,听取了有关汇报,原则同意《国家公务员暂行条例》的内容和实施的设想。

3. 推行实施阶段(1993~1999年)。1993年4月24日,国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》,并于1993年8月14日公布,规定自1993年10月1日起施行。之后,国务院召开会议,对公务员制度的推行工作作了部署,提出“争取用三年或更多一些时间在全国基本建立起公务员制度,然后再逐步加以完善”。同年,国务院又制定了《国家公务员制度实施方案》(国发〔2003〕78号)作为制度推进的依据。到1998年底,国家公务员制度入轨工作基本到位,有中国特色的国家公务员制度在中央和省、地(市)、县、乡(镇)五级政府机关基本建立。

4. 健全完善阶段(1999以后)。1998年的政府机构改革,进一步转变了政府职能,为逐步建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,建设高素质、专业化的公务员队伍,奠定了良好的基础。2002年党的十六大提出,要改革和完善干部人事制度,健全公务员制度,为新世纪公务员队伍建设和制度建设指明了方向。2003年5月23日召开的中央政治局人才工作会议,提出要大力实施人才强国战略,着力建设党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才三支队伍,为全面建设小康社会提供坚强的人才保证等。这些要求进一步明确了公务员队伍建设和制度建设的方向。

《国家公务员暂行条例》从起草到公布实施,是不断贯彻和落实邓小平同志关于干部人事制度改革思想,不断探索将科学的人事管理理论同中国实际相结合的过程,也是集中各方面智慧不断改进完善的过程。它的实施,对于增强政府机关工作人员的政治责任感和法制观念,促进廉政建设、提高行政效率,对于实现人事管理的科学化、法制化,都有积极的、现实的意义。

第三节 公务员制度的基本原则

一、国外公务员制度的基本原则

国外公务员制度的基本原则主要有以下内容：

1. 法治原则。首先，国外许多国家都有健全的公务员法规体系。除英国外，西方各国都有专门的公务员总法规或基本法，对公务员的身份、地位、权利、义务等内容作了详细规定，并根据公务员总法的基本原则制定了各种单项法规，形成了比较完备的法规体系。其次，国外许多国家均规定公务员只对法律或法定职权负责。文官行使权力、执行公务，都必须有法律依据，严格按照法律办事。其行为如果超出法律授权范围或违反法律规定，将受到严厉的处罚。

2. 平等、公开原则。平等原则是国外公务员制度的一项普遍原则。各国公务员法一般都规定了公民不分性别、种族、出身、党派、宗教、家庭背景，均有平等参加国家公务员录用考试，在平等条件下竞争和被择优录用的权利。《日本国家公务员法》规定：“国民不分民族、信仰、性别、社会身份、政治见解和政治所属关系，在本法面前一律平等。”德国法律规定，所有公民“依照法律规定担任官职的权力一律平等，不得有任何歧视和差别”。美国1978年通过的《文官制度改革法》规定：“保证人人机会均等。”许多国家还对阻挠公民实现平等权利规定了进行处罚的条款。

公开是国外公务员制度的又一原则。西方国家法律规定，公务员的考试录用必须公开进行。报纸、电台、电视台要公开发布招考消息，以便更多的人获悉，从而使国家能够在更广泛的范围内选拔人才。同时，公务员的录用也应公开，以便接受公众的监督，防止营私舞弊现象的发生。

3. 竞争择优原则。竞争考试、择优录用是国外公务员制度形成的标志之一，也是目前国外录用公务员的主要方式。为了保证能够选拔优秀人才进入政府机构，国外对考试的资格条件、考试种类、考试方式、内容、程序，主管机关、录用办法等问题都作了严格规定。

4. 功绩制原则。国外许多国家均强调公务员晋升应以工作实绩为依据。德国《公务员资历条例》第一条就规定实行功绩制原则：“公务员的录用、任用、授职、提职、晋升只能根据公务员的资格、胜任工作的能力和工作成果来决定”；“工作成绩就是按照工作要求对公务员的劳动成果所作的评定”。《美国文官改革法》规定：“工作成绩良好者继续任职，工作成绩不好者必须改进，工作达不到标准者解职。”其他西方国家也有类似的规定。