

公务员 知识全书

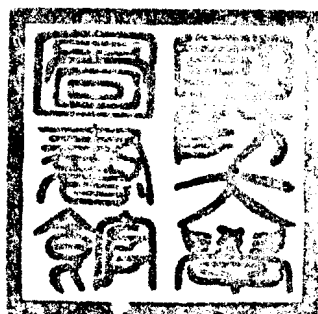
国家人事部政策法规司审定

徐颂陶 高帆 主编

中国政法大学出版社

公务员知识全书

主编 徐颂陶 高 帆
编委 (以姓氏笔划排列)
池源淳 汪永清 张步勇
徐颂陶 袁建国 高小平
高 帆 蔡定剑



中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

公务员知识全书

主编 徐颂陶 高帆

中国政法大学出版社出版

北京怀柔燕东印刷厂印刷

新华书店经销

*

787×1092 16 开本(精装) 85.5 印张

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月第 1 次印刷

ISBN7-5620-1310-1/D·1262

印数:0001-3000 定价 108.00 元

分主编名单:

绪论、公务员制度篇	徐颂陶
国家体制篇、监督篇	蔡定剑
行政行为篇、廉政篇	汪永清
市场制度篇、涉外篇	李岳德
政府管理篇	吴爱民
公文篇	郜风涛 李运亭
机关管理与建设篇	高小平

撰稿人(排名不分先后)

李向东	齐小力	滕必焱	王 立	魏寿才	袁建国
李岳德	赵振华	吕锡伟	徐颂陶	杜正俊	晓 云
章大鹏	欧阳一弘	汪永清	高小平	王风仙	王守兴
阎京华	陈建明	孙秋楠	王小明	向维稻	张南平
顾一然	汪 枫	孙尚武	徐 杨	赖顺华	杨 阳
陈德宏	汪 毓	叶双红	仇 雪	唐源清	蔡定剑
刘星红	董珍祥	何绍仁	王瑞贺	陈茂刚	侯解良
林 弋	孔昌生	于立国	邓名达	何文芳	吴姜宏
李晓南	王文友	许安标	张德孝	郭振纲	周芳芳
陈寒枫	朱鸿斌	武 健	贾 兰	刘时山	卢艳刚
金东琴	楼 晓	托 仁	谭 华	苏法鹏	曲 丽
刘庆萍	谢海霞	杨占武	张国力	赵尊锋	李书贵
赵 薇	宋自平	郜风涛	李运亭	侯颖冬	王 元
陈淑萍	宋秀娥	王维伟	刘耀臣	李桂久	向以斌
杜长胜	陈 锐	吴爱民	武希志	陈文兴	张 晔
唐 珂	唐宗武	夏宏图	徐 华	李 岚	殷绪文
梁清海	隆 莉	曾传辉	赵德刚	沈关明	张莉莉
任文孝	李合意	陈 刚	夏建华	郭 飞	王 冀
马建华	王力行	辜国才	冯久先	文天飞	陈保明
柏玉华	罗维维	赢 枫	甘学军	刘玉珠	赖祖金
李 红	央 金	刘星红			

前 言

建立社会主义市场经济体制,推行公务员制度,要求公务员有较高的政治素质、业务素质 and 依法行政的水平。为了帮助公务员全面掌握工作中应知应会的上岗知识,人事部政策法规司、国务院法制局研究室、全国人大常委会办公厅和国务院办公厅的有关专家联合编著了这部《公务员知识全书》。本书以现行有效的法律、法规和有关政策为基础,全面、系统、翔实地介绍了公务员上岗履行好职责应掌握的知识,集指导性、实用性、探索性为一体,是当前推行公务员制度,选拔、培训公务员必备的工具书,对市场经济条件下搞好公务员工作具有重要的指导和参考价值。

全书共分十一篇九十六章,主要内容有:第一篇是绪论,阐述了公务员制度与市场经济体制的密切关系,说明转变政府职能的趋势和方法。第二篇是国家体制篇,介绍了我国从中央到地方的政治体制以及现行司法、军事、民族自治、一国两制等制度。第三篇是市场制度篇,全面阐述了我国建立市场经济的基本政策和法律、法规,以及现代企业制度、宏观调控、市场规则和社会保障制度等。第四篇是公务员制度篇,阐述了公务员的权利义务、考核录用、奖惩和任免、培训、工资保险福利、辞职辞退和退休、申诉和控告等。第五篇是政府管理篇,阐述了现行政府管理的基本知识,对我国重要的政府管理工作进行了系统介绍。第六篇是行政行为篇,介绍了行政机关和公务员所实施的行政行为,如立法行为、执法行为、处罚行为、许可行为、强制行为、处分行为、裁决行为、复议行为、合同行为等。第七篇是廉政篇,阐述了公务员的一般行为准则、违法和违纪惩处、自身修养和职业道德。第八篇是监督篇,阐述了对行政机关和公务员的各种监督制度。第九篇是涉外篇,阐述了各级行政机关涉外工作的知识,以及有关的外事纪律。第十篇是公文篇,介绍了我国现行的公文种类、格式、规则和办理程序等。第十一篇是机关管理与建设篇,阐述了现代机关管理的内容和要求,以及安全保密制度、岗位责任制、机关财务制度和办公现代化等。

本书在编写过程中,参考吸收了一些同志的研究成果,得到国务院有关部门及有关负责同志的大力支持、帮助。中国政法大学出版社为本书的出版付出了艰辛的劳动。在此,我们对上述单位和同志所给予的帮助、支持,致以真挚的谢意。由于编者水平有限,加之经验不足,谬误疏漏在所难免,若蒙读者不吝指正,至为感激。

编 者

1994 年 3 月

目 录

一、绪 论

第一章 公务员制度与社会主义市场经济·····	(1)
第一节 社会主义市场经济呼唤公务员制度 第二节 公务员制度为建立社会主义市场经济体制提供组织保证 第三节 积极稳妥地做好国家公务员制度的推行工作	
第二章 法律制度建设是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分·····	(9)
第一节 法制与社会主义市场经济的关系 第二节 建立和完善社会主义市场经济法律体系 第三节 加强法律制度建设促进社会主义市场经济的形成和发展	
第三章 改革政府机构,转变政府职能,促进市场经济体制的建立 ·····	(21)
第一节 改革机构、转变职能是建立社会主义市场经济体制的重要条件 第二节 改革机构、转变职能是政治体制改革的重要内容 第三节 政府职能配置和机构设置要符合社会主义市场经济体制的要求 第四节 理顺关系,提高行政效率 第五节 结合机构改革搞好人事制度改革	

二、国家体制篇

第四章 中国共产党的领导制度 ·····	(27)
第一节 共产党建设的基本理论 第二节 共产党的组织制度及其组织体系 第三节 共产党领导的多党合作和政治协商制度 第四节 共产党对国家和社会的领导	
第五章 人民代表大会制度 ·····	(43)
第一节 人民代表大会制度概述 第二节 人民代表大会的选举 第三节 人民代表大会的组织体制 第四节 人民代表大会的职权 第五节 人民代表大会的会议制度	
第六章 行政体制 ·····	(61)
第一节 行政机关概述 第二节 行政机关的设置和机构体系 第三节 行政机关的职权	
第七章 司法制度 ·····	(75)
第一节 审判机关和检察机关的性质和任务 第二节 审判机关的组织体制及其职权 第三节 检察机关的组织体制及其职权 第四节 审判制度及其工作原则 第五节 公检法机关的关系	
第八章 军事制度 ·····	(92)
第一节 中国人民解放军概述 第二节 军队的领导体制和编制 第三节 兵役制度 第四节 军衔制度	
第九章 中央与地方的关系·····	(102)
第一节 国家结构形式 第二节 中央与地方的职权划分 第三节 中央对地方的领导	
第十章 民族区域自治·····	(116)

第一节 多民族国家与民族区域自治 第二节 民族自治地方政权的组织 第三节 民族自治地方的自治权 第四节 民族政策	
第十一章 一国两制	(130)
第一节 “一国两制”的提出和意义 第二节 特别行政区的法律地位及其与中央职权的划分 第三节 特别行政区的政治体制	
第十二章 经济特区	(145)
第一节 经济特区的设立与发展现状 第二节 经济特区的性质和作用 第三节 经济特区与沿海开放城市、开放区、经济技术开发区的比较 第四节 经济特区未来的发展战略	
三、市场制度篇	
第十三章 市场经济基本理论	(159)
第一节 市场经济的内涵 第二节 市场经济的一般特征 第三节 市场经济的发展阶段 第四节 市场经济的功能与意义 第五节 现代市场经济运行的基本条件 第六节 西方学者关于市场经济与政府经济干预的理论 第七节 东欧学者关于计划与市场相结合的理论模式 第八节 当今世界市场经济实践模式简介	
第十四章 市场经济下的现代企业制度	(191)
第一节 市场经济的建立需要现代企业制度 第二节 现代企业制度概述 第三节 我国现代企业制度建立的关键环节	
第十五章 市场体系法律制度	(200)
第一节 市场体系与市场体系法律制度 第二节 商品市场法律制度 第三节 金融市场法律制度 第四节 证券市场法律制度 第五节 期货市场法律制度 第六节 房地产市场法律制度 第七节 技术市场法律制度	
第十六章 宏观调控体系	(254)
第一节 宏观调控的必要性 第二节 宏观调控的特点 第三节 宏观调控体系的构造 第四节 宏观经济调控手段	
第十七章 市场竞争法律制度	(262)
第一节 我国制定《反不正当竞争法》的必要性 第二节 我国《反不正当竞争法》的主要内容及特点 第三节 不正当竞争的范围 第四节 不正当竞争行为 第五节 不正当竞争行为的法律责任 第六节 我国《反不正当竞争法》的执法机关	
第十八章 社会保障制度	(272)
第一节 社会保障制度概述 第二节 我国社会保障制度的历史发展及现状 第三节 我国社会保障制度改革的基本原则和总体思路 第四节 我国社会保险制度改革 第五节 我国社会福利制度改革 第六节 我国社会救济制度改革	
第十九章 市场秩序的维护和经济纠纷的处理	(295)
第一节 经济纠纷处理是保障和完善市场秩序的重要措施 第二节 经济纠纷处理的概念和方式 第三节 经济纠纷的行政处理制度 第四节 经济纠纷处理的国内仲裁制度 第五节 经济纠纷的诉讼制度	

四、公务员制度篇

第二十章 公务员制度概述	(306)
--------------	-------

第一节 公务员制度的历史发展 第二节 我国公务员制度的形成和发展 第三节 我国公务员制度的基本原则和主要特点	
第二十一章 公务员的义务与权利	(312)
第一节 公务员义务权利的涵义和特点 第二节 公务员义务的基本内容 第三节 公务员权利的基本内容	
第二十二章 职位分类	(322)
第一节 人事分类制度概述 第二节 建立职位分类制度的意义 第三节 我国职位分类制度的原则和主要内容	
第二十三章 考试录用	(329)
第一节 公务员考试录用的涵义、意义与原则 第二节 公务员录用考试的种类、方法和内容 第三节 考试录用的程序	
第二十四章 公务员的考核、培训与任用	(334)
第一节 考核 第二节 培训 第三节 公务员的任用	
第二十五章 公务员的奖励、纪律和惩戒	(354)
第一节 奖励 第二节 公务员的纪律 第三节 对违纪的行政处分	
第二十六章 公务员的交流与回避	(365)
第一节 交流的涵义及原则 第二节 调任 第三节 转任 第四节 轮换 第五节 挂职锻炼 第六节 回避	
第二十七章 公务员的工资保险福利	(374)
第一节 建立公务员工资制度的意义和原则 第二节 公务员工资制度的内容 第三节 公务员的保险和福利	
第二十八章 公务员的辞职、辞退和退休	(380)
第一节 辞职 第二节 辞退 第三节 退休	
第二十九章 公务员申诉与控告	(391)
第一节 申诉控告的性质与确认 第二节 申诉 第三节 控告 第四节 行使申诉控告权的公务员和受理申诉控告机关承担的义务	

五、政府管理篇

第三十章 政府计划的管理	(399)
第一节 计划管理的职责与任务 第二节 计划管理的内容	
第三十一章 政府对金融的管理	(405)
第一节 我国金融管理体制 第二节 金融机构管理 第三节 货币发行管理与现金管理 第四节 信贷资金管理 第五节 利率管理 第六节 存款、贷款管理 第七节 银行结算管理 第八节 外汇管理和外债管理 第九节 金银管理 第十节 国库管理 第十一节 金融市场管理	
第三十二章 政府对财政的管理	(441)
第一节 财政管理及其体制 第二节 国家预算 第三节 国营企业财务 第四节 农业财务 第五节 固定资产投资财务管理 第六节 文教科学卫生体育事业财务管理 第七节 社会保障基金管理 第八节 行政和国防财务 第九节 预算外资金管理 第十节 会计工作管理 第十一节 财政立法和财政监察	
第三十三章 政府对税收的管理	(456)

第一节 税务机关的设置及职责 第二节 税收征管法规	
第三十四章 政府对外经济贸易的管理	(470)
第一节 我国对外经济贸易管理体制 第二节 我国对外经济贸易管理制度与手段 第三节 对外经济技术交流与合作 第四节 利用外资	
第三十五章 海关管理	(492)
第一节 国家进出境监督管理机关 第二节 海关监管 第三节 征收关税 第四节 查缉走私	
第三十六章 政府的工商行政管理	(496)
第一节 工商行政管理的职能和任务 第二节 企业登记管理 第三节 市场管理 第四节 个体工商户管理 第五节 私营企业管理 第六节 商标管理 第七节 广告管理	
第三十七章 政府对城建的管理	(516)
第一节 城建管理机构及其职责 第二节 城建管理的内容	
第三十八章 政府劳动管理	(531)
第一节 劳动管理及其体制 第二节 劳动力管理 第三节 工资制度 第四节 劳动保险与生活福利制度 第五节 劳动保护制度	
第三十九章 政府对环境的保护和管理	(543)
第一节 环境管理体制及机构 第二节 环境标准与管理 第三节 自然环境保护 第四节 环境保护执法	
第四十章 政府对教育事业的管理	(557)
第一节 教育行政管理体制 第二节 教育经费管理 第三节 教育法制建设 第四节 教育督导制度	
第四十一章 政府对科学技术事业的管理	(564)
第一节 科学技术体制与科学技术机构 第二节 科技经营管理 第三节 科技规划和计划的管理 第四节 科技人员管理 第五节 科技条件管理 第六节 科技成果管理 第七节 科技情报管理	
第四十二章 政府对文化艺术事业的管理	(582)
第一节 我国文化艺术事业行政管理体制 第二节 艺术事业管理 第三节 电影事业管理 第四节 群众文化事业管理 第五节 图书馆事业管理 第六节 文物事业管理 第七节 档案馆事业管理 第八节 文化市场管理 第九节 对外文化交流事业的管理	
第四十三章 政府对新闻出版事业的管理	(602)
第一节 新闻出版事业的管理体制 第二节 政府对报纸事业的管理 第三节 政府对广播电视事业的管理 第四节 政府对期刊事业的管理 第五节 政府对出版事业的管理	
第四十四章 政府对卫生事业的管理	(618)
第一节 卫生行政部门的任务和职责 第二节 医政管理 第三节 中医药管理 第四节 卫生防疫管理 第五节 妇幼卫生管理 第六节 药政管理 第七节 医学教育	
第四十五章 政府对人口与生育的管理	(626)
第一节 人口与生育管理的性质、任务和原则 第二节 我国现行人口政策和计划生育政策 第三节 人口与生育管理机制	
第四十六章 政府对民族事务和宗教事务的管理	(640)

第一节 我国民族政策 第二节 中国社会主义时期政府宗教工作的任务和政策	
第四十七章 政府民政工作	(650)
第一节 民政工作组织机构 第二节 基层政权建设 第三节 行政区划 第四节 复员退伍军人安置 第五节 救灾救济 第六节 城市社会福利事业 第七节 社会团体的登记与管理 第八节 优待抚恤 第九节 婚姻登记管理	
六、行政行为篇	
第四十八章 行政行为概述	(667)
第一节 行政行为的特性和意义 第二节 行政行为的分类 第三节 行政行为的效力 第四节 行政行为的运作规则	
第四十九章 行政立法	(677)
第一节 行政立法的地位和作用 第二节 行政立法权限的历史演变 第三节 我国现行行政立法体制 第四节 行政立法程序 第五节 行政立法系统化 第六节 行政立法的效力 第七节 对行政立法的监督	
第五十章 行政执法	(691)
第一节 何谓行政执法 第二节 行政执法的地位和作用 第三节 行政执法应遵循的原则 第四节 行政执法的要求 第五节 行政诉讼制度对行政执法的影响 第六节 行政执法中的应诉与诉讼代理人 第七节 行政执法中的赔偿责任 第八节 我国行政执法的现状与展望	
第五十一章 行政处罚	(710)
第一节 行政处罚概论 第二节 行政处罚与刑罚 第三节 行政处罚的种类与设定权划分 第四节 实施行政处罚的主体 第五节 行政处罚案件管辖 第六节 应受处罚行为的构成要件 第七节 行政处罚程序	
第五十二章 行政许可	(741)
第一节 行政许可与行政权 第二节 行政许可的种类 第三节 行政许可程序 第四节 我国行政许可制度的完善	
第五十三章 行政强制措施	(751)
第一节 行政强制措施概述 第二节 行政强制预防 第三节 行政强制制止 第四节 行政强制执行 第五节 行政强制措施的程序 第六节 行政强制措施的完善	
第五十四章 行政裁决	(762)
第一节 行政裁决的概念与特性 第二节 行政裁决的种类 第三节 行政裁决的程序 第四节 我国行政裁决制度的完善	
第五十五章 行政指导	(770)
第一节 行政指导的涵义与特点 第二节 行政指导的地位和作用 第三节 行政指导的种类 第四节 行政指导的问题与展望	
第五十六章 行政契约	(777)
第一节 行政契约概述 第二节 行政契约的缔结 第三节 行政主体的特权及补偿 第四节 行政契约的救济方式	
第五十七章 行政处分	(791)
第一节 行政处分的概念与性质 第二节 行政处分的种类 第三节 行政处分权的分配 第四节 行政处分的实施 第五节 行政处分和申诉程序	

第五十八章 行政复议..... (800)

第一节 行政复议的概念与特点 第二节 行政复议的目的与原则 第三节 行政复议的受案范围 第四节 复议管辖 第五节 复议机构 第六节 复议参加人 第七节 复议程序

第五十九章 行政执法检查..... (821)

第一节 行政执法检查的性质与特点 第二节 行政执法检查的对象和范围 第三节 行政执法检查的职责 第四节 行政执法检查的方式

七、廉政篇

第六十章 廉政的基本内容与要求..... (830)

第一节 廉政建设的重要意义 第二节 廉政建设的基本要求 第三节 我国廉政建设的现状与思路

第六十一章 公务人员一般行为准则..... (836)

第一节 不得经商办企业的规定 第二节 关于兼职的规定 第三节 不得接受和赠送礼品的规定 第四节 财产申报制度 第五节 财经纪律 第六节 回避制度

第六十二章 滥发钱物的行为及其处理..... (856)

第一节 滥发钱物的行为及其种类 第二节 滥发服装的行为及其处理 第三节 滥发钱和购物券的行为及其处理 第四节 制止互赠挂历的规定

第六十三章 公款消费行为及其处理..... (860)

第一节 公款消费行为的特征与危害 第二节 公费旅游 第三节 公款购物和装修住房 第四节 用公款大吃大喝

第六十四章 纠正行业不正之风..... (864)

第一节 纠正行业不正之风的意义和措施 第二节 纠正在招收、调配职工工作中的不正之风 第三节 纠正户口管理中的不正之风 第四节 纠正商品流通中的不正之风 第五节 纠正旅游系统的不正之风

第六十五章 摊派行为及其处理..... (872)

第一节 摊派行为的概念和危害 第二节 向企业摊派行为及其处理 第三节 向农民的摊派行为及其处理

第六十六章 贪污贿赂行为及其惩处..... (878)

第一节 贪污贿赂行为的构成与性质 第二节 对国家行政机关工作人员贪污贿赂行为的行政处分 第三节 对贪污贿赂行为的刑事处罚 第四节 对贪污贿赂的举报规定

第六十七章 公务员的自身修养与职业道德..... (890)

第一节 公务员的自身修养 第二节 公务员的职业道德

八、监督篇

第六十八章 监督制度概述..... (903)

第一节 监督的含义 第二节 权力为什么要接受监督 第三节 监督制度的内容 第四节 公务员应接受哪些监督

第六十九章 国家权力机关的监督..... (910)

第一节 国家权力机关监督的含义和特点 第二节 国家权力机关监督的主体和对象 第三节 国家权力机关监督的内容 第四节 国家权力机关监督的方式和手段

第七十章 政府内部的监督.....	(924)
第一节 政府内部监督概述 第二节 我国政府内部监督体制的历史与现状 第三节 审计监督 第四节 行政监察 第五节 完善政府内部监督体制之构想	
第七十一章 司法监督.....	(937)
第一节 司法监督概述 第二节 审判监督 第三节 检察监督	
第七十二章 中国共产党的监督.....	(950)
第一节 党的监督概述 第二节 党对国家机关的监督 第三节 党纪检查的内容 第四节 纪检机构及其职权 第五节 纪检监督的方式和程序	
第七十三章 民主监督.....	(962)
第一节 民主监督概述 第二节 民主监督的内容 第三节 民主监督的方式	
第七十四章 社会监督.....	(967)
第一节 社会监督概述 第二节 社会监督的种类 第三节 社会监督的实现	
第七十五章 新闻舆论监督.....	(977)
第一节 新闻舆论监督的作用 第二节 新闻舆论监督的依据和形式 第三节 新闻舆论监督的界限	

九、涉 外 篇

第七十六章 我国的国际地位、作用和对外政策	(992)
第一节 新中国对外政策的发展和演变 第二节 我国对外关系的基本原则 第三节 我国在国际舞台上的地位和作用	
第七十七章 国际条约和国际惯例.....	(997)
第一节 国际条约的概念 第二节 条约的种类和名称 第三节 条约的缔结与生效 第四节 条约的遵守、运用及解释 第五节 条约的修改及终止 第六节 条约的保管和登记 第七节 关税与贸易总协定 第八节 国际贸易惯例简介	
第七十八章 对外贸易管理制度	(1022)
第一节 我国对外贸易的基本法律制度 第二节 我国对外贸易运输和保险制度 第三节 我国对外贸易结算及支付制度 第四节 涉外技术转让法律制度 第五节 对外贸易的特殊形式——对外加工装配和补偿贸易	
第七十九章 吸引外商投资的法律制度	(1055)
第一节 概述 第二节 中外合资经营企业法律制度 第三节 中外合作经营企业法律制度 第四节 外资企业法律制度	
第八十章 我国涉外金融法律制度	(1068)
第一节 涉外金融机构和涉外金融立法 第二节 我国外汇管理法律制度 第三节 对中外合资、外资银行的管理制度 第四节 涉外保险法律制度 第五节 我国外债管理法律制度	
第八十一章 涉外经济纠纷的仲裁与诉讼	(1085)
第一节 涉外经济仲裁的概念 第二节 涉外仲裁机构和案件受理范围 第三节 仲裁协议 第四节 仲裁程序 第五节 仲裁裁决的承认与执行 第六节 涉外经济诉讼的概念和范围 第七节 涉外经济诉讼的基本原则 第八节 涉外经济诉讼的管辖权 第九节 外国人的诉讼地位 第十节 司法协助 第十一节 外国法院判决的承认和执行	

十、公文篇

第八十二章 公文概说	(1107)
第一节 公文的概念及历史沿革 第二节 公文的特点和作用 第三节 公文处理的基本原则和要求 第四节 公文处理的管理机构和人员 第五节 公文的分类	
第八十三章 法规性公文	(1122)
第一节 法规性公文的性质和特点 第二节 行政法规 第三节 规章 第四节 法规性公文范例选析	
第八十四章 指挥性公文	(1141)
第一节 指挥性公文的作用和特点 第二节 命令(令) 第三节 决定 第四节 指示 第五节 批复 第六节 指挥性公文范例选析	
第八十五章 知照性公文	(1157)
第一节 知照性公文的作用和特点 第二节 公告 第三节 通告 第四节 通报 第五节 通知 第六节 函 第七节 知照性公文范例选析	
第八十六章 报请性公文及其他	(1178)
第一节 报请性公文的特点 第二节 报告 第三节 请示 第四节 议案 第五节 会议纪要 第六节 报请性公文及会议纪要范例选析	
第八十七章 公文格式	(1195)
第一节 公文格式及其外在要求 第二节 公文的文面格式 第三节 公文的主体结构格式 第四节 公文的附加标识格式	
第八十八章 行文规则	(1209)
第一节 行文根据的规则 第二节 向下行文的规则 第三节 向上请示的规则 第四节 联合行文的规则	
第八十九章 公文办理	(1217)
第一节 公文办理的基本要求 第二节 收文办理的程序 第三节 发文办理的程序 第四节 公文立卷、归档和销毁	

十一、机关管理与建设篇

第九十章 机关管理与建设的基本内容和要求	(1236)
第一节 机关管理与建设的基本内容与主要作用 第二节 机关管理与建设的特点和原则 第三节 机关管理与建设的地位和要求 第四节 机关管理现代化 第五节 机构改革 第六节 学习和研究机关管理学, 加强和改进机关建设	
第九十一章 国家安全与保密制度	(1250)
第一节 国家安全的目标和重要性 第二节 维护国家安全的义务和责任 第三节 危害国家安全行为的法律责任 第四节 保密的目标及重要性 第五节 保守国家秘密的义务和责任 第六节 违反保密规定的法律责任	
第九十二章 行政效能与岗位责任制	(1265)
第一节 行政效能的基本内容与测定 第二节 提高行政效能的意义 第三节 提高行政效能的途径 第四节 实行岗位责任制	
第九十三章 办公自动化与信息管理	(1285)
第一节 办公自动化的产生和作用 第二节 办公自动化系统 第三节 我国办公自动	

化现状 第四节 办公自动化的主要设备 第五节 办公自动化的基本技术 第六节 努力实现办公自动化 第七节 行政信息与行政管理 第八节 行政信息系统 第九节 行政信息处理	
第九十四章 机关党员管理工作	(1303)
第一节 发展党员工作 第二节 党员教育工作 第三节 抓好党员管理	
第九十五章 机关群众团体的管理与建设	(1314)
第一节 机关党组织对机关工会、共青团和妇联的领导 第二节 机关工会工作 第三 节 机关共青团工作	
第九十六章 机关后勤工作的管理与建设	(1333)
第一节 机关后勤工作的内容、特点和任务 第二节 机关后勤工作的管理体制 第三 节 机关财务管理 第四节 机关财产物资管理 第五节 机关房产管理 第六节 机 关房屋建设管理 第七节 机关接待服务工作管理 第八节 机关后勤服务单位的管理	

一、绪 论

第一章 公务员制度与社会主义市场经济

1992年10月召开的党的第十四次全国代表大会,在总结改革开放14年伟大实践的基础上郑重宣布:我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年8月,国务院发布《国家公务员暂行条例》,使酝酿研究达8年多时间的国家公务员制度终于出台。这两件看来似无关联的事,实际上存在着内在的必然联系。即:建立社会主义市场经济体制,客观上要求改革不合时宜的人事管理制度,建立一个廉洁、高效的政府工作系统。实行公务员制度的目的,就是为了建立一支廉洁奉公、忠于职守、精干高效的公务员队伍,提高行政效能,为建立社会主义市场经济体制提供组织保障。

第一节 社会主义市场经济呼唤公务员制度

一、现代公务员制度的基本精神

公务员制度作为人事管理的一种科学办法,首先是在西方资本主义国家产生和发展起来的,第二次世界大战以后被推而广之,成为当今世界各国普遍采用的一种人事管理制度。公务员制度的发展历史告诉我们,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,是一个国家政治制度的重要组成部分。西方国家公务员制度,从本质上讲是资本主义政治制度的一部分,是为资产阶级政权服务的;从具体表现形式和内容上讲,又各有自己本国的特点。从人事管理科学的角度来说,公务员制度是现代人事管理科学发展的产物,它之所以为越来越多的国家所效仿和采用,是因为它在许多方面代表和反映了适应现代化大生产需要的一些科学的人事管理方式和方法。概括起来,公务员制度中能够反映现代人事管理科学规律和先进水平的人事管理方式和方法,主要有以下几点:

1. 实行职位分类。通过职位调查和分析、评价,制定公务员职位规范,明确规定每个职位的职责任务、繁简难易程度、责任大小以及所需任职资格条件,以此作为公务员录用、晋升、考核以及确定公务员工资待遇的依据。

2. 考试竞争,择优录用。凡进入公务员队伍的人员,都必须按照国家规定的条件通过公开、竞争性考试择优录用,具备资格条件者均可报考。

3. 重视对公务员的考核监督。考核的依据主要是职位规范的要求;考核的内容包括德、能、勤、绩,以工作实绩为主;考核方法一般是由直接行政首长负责,由考核委员会审核,在听取群

众意见基础上由部门领导作出评议,确定等次;考核结果直接与公务员的晋职、晋级和增资相挂钩。

4. 有正常的晋级增资机制。不仅每个公务员的工资额都可以按照正常程序而不断有所增长,例如随着工作年限的增加而积累增长年功工资;通过晋升职务而增加职务工资;通过提高级别而增加级别工资,等。而且整个公务员队伍的总体工资水平和工资标准也能够通过正常途径不断有所提高,例如通过与企业人员工资水平进行平衡比较而相应提高公务员的工资水平,通过跟踪物价指数而提高公务员的工资标准,等。

5. 全面的法制化管理。从实践来看,世界各国公务员制度的建立,基本上都是从立法入手,并以颁布实施有关的法规为标志。随后又根据需要不断补充各种单项法规,完善制度,使涉及公务员管理各个方面和环节的事项都基本有相应的法律规范,权利义务关系明确。一旦发生争议,还可以通过专门的中间协调机构或者仲裁机构进行调处或裁决,甚至还可以诉诸司法机关通过诉讼解决。

上述这几个方面基本上代表了现代公务员制度的基本精神,属于人类文明的共同成果。由此可见,公务员制度作为一种与现代化大生产和市场经济相适应的人事管理方法,可以为不同社会制度的国家所采用。不存在姓“社”与姓“资”的问题。资产阶级国家可以有资本主义的公务员制度,社会主义国家可以有社会主义的公务员制度。

二、我国公务员制度是在市场取向的经济体制改革中逐步形成的

具有划时代意义的党的十一届三中全会,抛弃了“以阶级斗争为纲”“左”的错误方针,把党和国家的工作重点转移到经济建设上来,并做出了实行改革开放的伟大决策,实现了党在政治路线上的拨乱反正。之后,又系统地形成了新时期坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。从此,为了解放和发展生产力,开始了以市场为取向的经济体制改革和政治上层建筑领域其他方面的一系列改革。这些改革的实施及其不断深入,使我国经济、政治和社会的各个方面都发生了巨大的变化。

我们党历来强调必须以正确的组织路线来保证正确的政治路线和思想路线的实现。早在1938年毛泽东同志就指出:“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”1992年春天邓小平同志在南巡重要谈话中进一步指出:“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好,社会主义和改革开放能不能坚持,经济能不能快一点发展起来,国家能不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”干部人事制度作为党的组织路线的重要内容必须服从和服务于党的政治路线,必须随着党的政治路线的改变而不断调整 and 改革。

我国现行的干部人事制度,是在革命战争年代干部制度的基础上形成的,它适应于过去高度集中统一的计划经济模式,曾在我国社会主义革命和建设发挥过应有的积极作用。但是,党的十一届三中全会以来,随着党和国家工作重点的转移,经济上逐步朝社会主义市场经济的方向发展,科技、教育、文化、卫生等上层建筑各个领域也都进行了一系列的改革,各项事业取得了巨大的发展,干部队伍本身的数量和构成也发生了很大的变化,原来的干部人事制度已不能适应新的形势发展的需要,其弊端愈来愈明显地暴露出来。主要表现为:“国家干部”的概念过于笼统,缺乏科学分类,无论是党政机关工作人员,还是企业的管理人员和技术人员,以及科研单位的研究人员、学校的教师、医院的大夫、剧团的演员、体育运动员等等,统称“国家干部”,用同一种方式来管理;管理权限过于集中,管人与管事相脱节;管理方式陈旧单一,缺乏有效的激励竞争机制,阻碍人才成长;管理制度不健全,用人缺乏法制,等等。这使我们长期面临两大

问题：一是年轻优秀的人才难以脱颖而出；二是用人上的不正之风难以避免。

正是针对这种情况，邓小平同志适时地、尖锐地提出“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”的号召，并强调：“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（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，做出适当的、明确的规定。”

在邓小平同志这些重要思想指导下，从党的十一届三中全会以来，我国在干部人事制度改革方面进行了积极的探索，并取得了一些重要成果。第一，确立了干部人事工作以为经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线服务的指导思想；第二，确定了实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针；第三，建立了老干部离退休制度，废除了多年来实际上存在的领导职务终身制；第四，进行了人事管理各单项制度改革的尝试，譬如开始打破干部任用上的单一委任制模式，根据不同情况分别实行委任、选任、考任、聘任等多种形式，在行政机关推行岗位责任制，采用民主评议的办法考核干部等；第五，在干部管理体制方面初步形成分类管理思想，适当下放干部管理权限；第六，干部人事工作中公开、平等、竞争意识和实现干部人事管理制度化、法制化的观念逐步深入人心，等等。这些改革的探索及所取得的经验，在许多方面都具有突破性。但是，人事制度的改革在很大程度上是受经济体制改革和整个政治体制改革进程的制约的。上述改革成果总的来说仍然是初步的，还不系统、不全面、不完整，还必须随着经济体制改革和整个政治体制改革的发展而不断深化。

为了进一步落实邓小平同志的干部人事制度改革思想，巩固和扩大干部人事制度改革成果，并使其进一步向系统化、规范化和法制化的方向发展，以适应不断深化、市场取向日益明朗的经济体制改革。1984年，根据党中央有关指示，中央组织部和原劳动人事部组织有关单位的人员开始起草《国家工作人员法》。后来考虑到国家工作人员范围太广，并且搞国家工作人员法的条件还不成熟，便于1985年改名为《国家行政机关工作人员条例》。到1986年，该条例在广泛征求意见的基础上已修改了十稿。1986年下半年开始，作为政治体制改革的一项重要内容，干部人事制度改革进入了总体规划、综合设计阶段。中央组织部和原劳动人事部组成的干部人事制度改革专题组，经过进一步深入细致地研究，以《国家行政机关工作人员条例》第十稿为基础，提出建立“国家行政机关工作人员管理体系”设想，并考虑到“工作人员”这个概念仍然比较笼统，而“国家公务员”的概念更能体现行使国家行政权力、执行国家公务的特点，同时又含有人民“勤务员”和“公仆”的意思。于是经中央同意，遂将《国家行政机关工作人员条例》修改为《国家公务员暂行条例》。1987年，在党的十三大报告中宣布，建立和推行国家公务员制度是当前我国干部人事制度改革的重点。随后召开的七届全国人大一次会议也强调“要在改革政府机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度，尽快制定《国家公务员条例》，研究制定《国家公务员法》”，并决定组建国家人事部，具体负责这项工作。

1988年人事部成立后，按照邓小平同志关于改革干部人事制度的思想和以江泽民同志为核心的党中央关于干部人事工作的指示精神，在前一段工作的基础上，继续进行条例的修改完善，并开展了建立和推行公务员制度的其他准备工作。

党中央、国务院对推行公务员制度的工作十分重视，多次开会研究，并作了许多重要指示。尤其是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的宏伟蓝图之后，一方面使我国干部人事制度改革的目标更加明确，通过包括管理体制、运行机制、管理方法和管理手段等方面的全方位的系统改革，实现从长期以来适应计划经济体制需要的干部人事制度向适应社会主义市