

中国公务员 制度概论

ZHONG GUO GONG WU
YUAN ZHI DU GAI LUN

李和中 主编
大学出版社

D63-2
28
2

中国公务员制度概论

李和中⁰⁹⁰¹²³主编

武汉大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员制度概论/李和中主编. —武汉: 武汉大学出版社,
1997. 4

ISBN 7-307-02398-9

I 中…

II 李…

III 公务员制度—中国

IV D630.1

武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

武汉市汉桥印刷厂印刷

(430033 武汉市硚口区营南小区 8 号楼)

新华书店湖北发行所发行

1997 年 4 月第 1 版 1997 年 12 月第 2 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 13

字数: 334 千字 印数: 5001—7000

ISBN 7-307-02398-9/D·347 定价: 13.80 元

本书如有印装质量问题, 请寄承印厂调换

目 录

上篇 理 论 篇

第一章 总论	3
第一节 国家公务员制度的含义	3
一 国家公务员制度的由来	3
二 公务员与公务员制度	7
第二节 中外公务员制度的理论依据	15
一 中国封建社会选拔官吏的传统理论	15
二 西方文官制度的理论依据	20
三 马克思主义的干部管理理论	23
第三节 我国建立公务员制度的指导思想	30
一 建立公务员制度的目的及其意义	30
二 建立公务员制度的指导思想	33
三 建立公务员制度的基本原则	35
第四节 我国公务员制度的内涵	38
一 我国公务员制度的基本内容	38
二 我国公务员制度与西方文官制度的比较	40
第二章 公务员制度的立法依据	42
第一节 公务员法的概念和渊源	42
一 公务员法的概念和性质	42
二 公务员法的渊源	43
第二节 公务员法的立法原则	45

一 政治原则	45
二 竞争原则	46
三 优化原则	46
四 实绩原则	47
五 权益保障原则	47
六 监督原则	48
第三节 公务员法的立法程序	48
一 立法案的提出	48
二 立法案的审议	49
三 立法案的通过	50
四 法律的公布	50
第四节 我国公务员制度立法的历史发展	51
第三章 公务员管理体制和机构	54
第一节 公务员管理体制	54
一 公务员管理体制的含义	54
二 我国公务员管理体制的建立	57
三 公务员管理体制的地位和作用	59
第二节 公务员管理机构	60
一 公务员管理机构的含义	60
二 公务员管理机构的职能	61
三 公务员管理机构的组织形式	64
第三节 中国公务员的管理机构	69
一 综合管理机构	69
二 部门执行机构	72
第四章 国外的公务员制度	74
第一节 西方国家文官制度的创立	74
一 英国现代文官制度的起源	74

二 美国文官制度的确立·····	75
三 日本文官制度的建立·····	76
第二节 西方国家文官制度的演变和发展·····	77
一 英国的文官制度·····	77
二 美国的文官制度·····	81
三 法国的公务员制度·····	83
四 日本的文官制度·····	87
五 德国的文官制度·····	88
第三节 发展中国家的文官制度·····	90
一 印度的文官制度·····	90
二 埃及的公务员制度·····	92
三 墨西哥的公职人员制度·····	93
四 发展中国家公务员制度的基本·····	95
 第五章 中国人事制度的沿革·····	97
第一节 中国封建社会的官吏选拔制度·····	97
一 中国封建社会前期的选官制度·····	97
二 中国封建社会中后期的选官制度——科举制度·····	100
第二节 中国封建社会官吏的管理制度·····	103
一 官吏的任用制度·····	103
二 官吏的酬劳制度·····	106
三 官吏的考课与奖惩制度·····	109
四 官吏的致仕制度·····	114
第三节 旧中国的文官制度·····	116
一 公务员的分类·····	117
二 公务员的选拔和任用·····	118
三 公务员的考绩奖惩制度·····	121
四 公务员的待遇·····	121

第六章 香港、澳门公务员制度	123
第一节 香港现行的公务员制度	123
一 香港公务员的法律地位	123
二 香港公务员职位分类	125
三 香港公务员制度的原则	126
四 香港政务官的特色	127
五 香港公务员管理咨询机构	128
第二节 澳门现行的公务员制度	130
一 公务人员的任用制度	130
二 公务人员的考核制度	132
三 公务人员的纪律制度	132
四 公务人员的薪金、津贴和福利制度	133
第三节 香港、澳门公务员制度的未来发展	135
第七章 新中国干部人事制度的沿革	138
第一节 新中国干部人事制度的历史渊源	138
一 中华苏维埃时期的干部人事制度	138
二 中国共产党领导下的抗日根据地的干部人事制度	139
三 解放战争时期解放区的干部人事制度	143
第二节 新中国的干部人事制度的建立和发展	144
一 干部人事管理机构的设置	144
二 干部的录用、任免和培训	145
三 干部的考核和奖惩	146
四 干部的工资和福利制度	146
第三节 改革开放后干部人事制度的改革	148
一 党的十一届三中全会以来干部人事制度的改革	148
二 我国国家公务员制度的形成	150
第八章 建立有中国特色的公务员制度	153

第一节 建立有中国特色的公务员制度的客观必然性·····	153
一 改革开放以来, 干部人事制度改革的发展态势·····	153
二 结合社会主义市场经济的实际, 加强公务员队伍的建设 ·····	157
三 建立有中国特色的公务员制度是我国政治体制改革的重要内容 ·····	160
第二节 建立有中国特色的公务员制度的方法与途径·····	163
一 落实公务员制度的工作难点 ·····	163
二 推行公务员制度的工作重点 ·····	164
三 实施公务员制度的基本步骤 ·····	166
第三节 我国新的人事制度的基本格局·····	169
一 在国家机关建立和推行公务员制度 ·····	169
二 在事业单位建立适应自身特点和规律的人事管理制度 ·····	171
三 在企业建立适应市场经济的人事管理机制 ·····	171

090123

下篇 运 作 篇

第九章 公务员的权利和义务·····	177
第一节 公务员的权利和义务概述·····	177
一 公务员权利和义务的含义 ·····	177
二 公务员权利和义务的特点 ·····	178
三 公务员权利和义务的意义 ·····	180
第二节 公务员的权利·····	182
一 公务员权利的种类 ·····	182
二 我国公务员权利的内容 ·····	184
第三节 公务员的义务·····	186
一 公务员义务的种类 ·····	186
二 我国公务员义务的内容 ·····	188

第十章 公务员的职位分类 ·····	192
第一节 公务员分类制度概述 ·····	192
一 公务员分类制度的含义 ·····	192
二 公务员分类制度概况 ·····	193
三 品位分类与职位分类的比较 ·····	195
第二节 建立健全中国公务员职位分类制度 ·····	198
一 实行公务员职位分类制度的必要性 ·····	198
二 实行公务员职位分类制度的意义 ·····	199
三 实行公务员职位分类制度的正确态度 ·····	201
第三节 中国公务员职位分类制度的原则和内容 ·····	203
一 中国公务员职位分类制度的原则 ·····	203
二 中国公务员职位分类制度的主要内容 ·····	204
第十一章 公务员的录用 ·····	213
第一节 录用制度的产生与发展 ·····	213
一 中国古代的科举制度 ·····	213
二 西方的文官考试录用制度 ·····	214
三 考试录用制度在我国的发展 ·····	215
第二节 公务员录用制度的含义、原则和意义 ·····	217
一 公务员录用制度的含义 ·····	217
二 公务员录用制度的原则 ·····	218
三 公务员录用制度的意义 ·····	219
第三节 公务员录用的程序和方法 ·····	220
一 公务员录用的程序 ·····	220
二 公务员录用考试的方法 ·····	222
第十二章 公务员的考核 ·····	224
第一节 公务员考核制度的含义和意义 ·····	224
一 公务员考核制度的含义 ·····	224

二 建立公务员考核制度的意义	225
第二节 公务员考核的基本原则和内容	226
一 公务员考核的基本原则	226
二 公务员考核的基本内容	227
第三节 公务员考核的方法和程序	228
一 公务员考核的方法	228
二 公务员考核的程序	230
第十三章 公务员的奖励与惩处	232
第一节 公务员奖励制度	232
一 公务员奖励的含义	232
二 实施公务员奖励制度的意义	232
三 公务员奖励的条件、种类和程序	233
四 公务员奖励的批准权限	235
第二节 公务员的纪律	236
一 公务员纪律的含义	236
二 实施公务员纪律的意义	236
三 公务员纪律的内容	237
第三节 公务员违反纪律的惩处	239
一 承担违纪责任的条件与形式	239
二 行政处分机关	240
第十四章 公务员职务的升降及任免	243
第一节 公务员职务的升降	243
一 公务员职务升降的含义	243
二 公务员职务升降的原则	244
三 公务员职务升降制度的作用和意义	249
第二节 公务员职务的晋升与免职	252
一 公务员职务晋升的含义和条件	252

二 公务员职务晋升的程序	254
三 公务员降职的含义与条件	256
第三节 公务员职务的任免	258
一 公务员职务任免的含义及特征	258
二 公务员的任用方式	260
三 公务员的任免权限与任免手续	261
四 公务员的兼职和最高任职年龄	263
 第十五章 公务员的申诉与控告	265
第一节 公务员申诉、控告概述	265
一 申诉及公务员申诉的含义	265
二 控告及公务员控告的含义	267
三 公务员申诉、控告的性质和意义	269
第二节 公务员申诉、控告制度的内容	272
一 公务员申诉、控告权的确认	272
二 公务员申诉、控告的条件	274
三 受理公务员申诉、控告的机关	275
四 公务员申诉、控告的程序	277
第三节 公务员申诉、控告当事双方的义务	280
一 公务员申诉、控告时应承担的义务	280
二 受理公务员申诉、控告的机关应承担的义务	281
三 国家行政机关及其工作人员错误处理公务员时 应承担的责任	282
 第十六章 公务员的培训制度	284
第一节 公务员培训的含义、特点及意义	284
一 公务员培训的含义	284
二 公务员培训的特点	287
三 公务员培训的意义	289

第二节 公务员培训的基本原则和种类·····	292
一 公务员培训的基本原则 ·····	292
二 公务员培训的种类 ·····	296
第三节 公务员培训的内容和方式·····	298
一 公务员培训的内容 ·····	298
二 公务员培训的形式和方法 ·····	301
 第十七章 交流制度·····	304
第一节 交流制度概述·····	304
一 公务员交流制度的概念与含义 ·····	304
二 公务员交流制度的目的与意义 ·····	306
三 公务员交流制度的原则 ·····	308
第二节 调任·····	310
一 调任的含义与特点 ·····	310
二 调任的条件和程序 ·····	312
第三节 转任·····	314
一 转任的含义与特点 ·····	314
二 适用转任的具体情形 ·····	314
三 转任的条件与要求 ·····	315
第四节 轮换·····	316
一 轮换的含义与特点 ·····	316
二 轮换的目的与意义 ·····	317
三 轮换的有关要求 ·····	318
第五节 挂职锻炼·····	319
一 挂职锻炼的含义与特点 ·····	319
二 挂职锻炼的对象、目的与意义 ·····	320
三 开展挂职锻炼应该注意或需要解决的几个问题·····	321
 第十八章 公务员的回避制度·····	323

第一节 公务员回避制度的含义与意义·····	323
一 公务员回避制度的含义·····	323
二 建立公务员回避制度的意义·····	324
第二节 公务员回避制度的主要内容·····	325
一 公务员回避的范围·····	325
二 公务员回避制度的种类·····	330
三 公务员回避制度的执行·····	334
第三节 外国的回避制度·····	336
一 外国的回避制度概述·····	336
二 瑞士、匈牙利的回避制度·····	338
 第十九章 公务员的工资保险福利·····	341
第一节 公务员工资制度概述·····	341
一 公务员工资的含义及其实质·····	341
二 建立公务员工资制度的重要性及必要性·····	342
三 确立公务员工资制度的基本原则·····	345
第二节 公务员工资制度的主要内容和特点·····	349
一 公务员工资制度的基本形式和优点·····	349
二 公务员的奖金与津贴制度·····	352
三 公务员的工资水平及增资制度·····	354
第三节 公务员的保险与福利制度·····	356
一 公务员保险与福利制度的含义和意义·····	356
二 公务员保险制度的内容及其改革·····	358
三 公务员福利制度的内容及其改革·····	360
 第二十章 公务员的辞职辞退和公务员的退休制度·····	362
第一节 公务员辞职制度·····	362
一 公务员辞职制度的概念及特点·····	362
二 建立公务员辞职制度的意义·····	364

三 公务员辞职的条件、程序及法律后果	365
第二节 公务员辞退制度	370
一 公务员辞退制度的概念及特点	370
二 实行公务员辞退制度的意义	371
三 公务员辞退制度的条件、程序及法律后果	372
第三节 公务员的退休制度	376
一 公务员退休制度的含义	376
二 建立公务员退休制度的意义	377
三 公务员退休制度的内容	379
四 退休公务员的管理	381
附录 国家公务员暂行条例	385

上 篇

理 论 篇

第一章 总 论

第一节 国家公务员制度的含义

一、国家公务员制度的由来

国家公务员制度是当前世界各国普遍采用的一种政府人事管理制度。“为政之要，惟在得人”，人事管理制度简要言之就是国家的用人制度。事实上，人类自有管理活动以来，就存在着需要识别、推举公共事务管理者的问题，人们需要通过一定的程序，把最能干的人推举起来作为首领（领袖），负责公共事务的管理，这种约定俗成的“选贤任能”的程序就是人类人事制度的最初萌芽。摩尔根在《古代社会》一书中，谈及这种原始人事制度时，曾指出：第一步是在“每逢一个首领死去时，本氏族……每一个成年的男女都被召集来，让他或她表示赞成选谁的意见，得到最大多数人同意的候选者就成为提名的人。”其第二步则是由与本氏族处在同一部落的其他氏族对提名的继任者予以认可，并经过部落联盟的授权，正式成为氏族首领。^①

当人类进入阶级社会以后，伴随着国家的产生，对全社会公共事务的管理变成了为特定的统治阶级的利益服务，国家的管理者也就由社会的公仆变成了社会的主人，相应地，人事管理制度必然依统治阶级的意志而制定。人类社会的第一个剥削阶级的国家——奴隶制国家，即开始根据阶级的利益要求来择定国家的管

^① 摩尔根：《古代社会》上，第71页。商务印书馆1995年版。