

国家公务员制度通论

主编 周大仁

经济科学出版社

90645

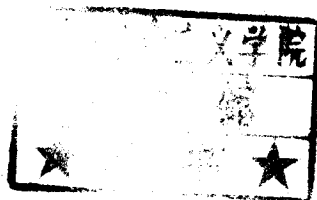
D630.2
20

D694.60
国家公务员制度通论

主 编 周大仁
副主编 彭家年 曹仁杰
王 国 彬 欧阳佳妮
散先明 阮英梓



200140070



经济科学出版社

(京) 新登字 152 号

责任编辑：金 梅

封面设计：卜建晨

国家公务员制度通论

主编 周大仁

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 220000 字

1995 年 2 月第一版 1996 年 4 月第二次印刷

印数：6501—9500 册

ISBN 7-5058-0791-9/D·71 定价：9.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度通论/周大仁主编. —北京: 经济科学出版社,
1995. 2

ISBN 7-5058-0791-9

I. 国… II. 周… III. 公务员制度-基础理论-中国 IV
.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 00336 号

前 言

建立和推行国家公务员制度,是我国政治生活中的一件大事。这既是政治体制改革的一项重要内容,也是建立社会主义市场经济体制,加快经济发展的重要条件。为了学习宣传和贯彻执行党中央、国务院颁布的《国家公务员暂行条例》,推进我国人事制度的改革,加强政权建设的需要,我们编写了《国家公务员制度通论》一书。

本书编写坚持以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,以《国家公务员暂行条例》为依据,从总结我国干部人事管理的经验出发,联系中国社会主义初级阶段的实际,广泛应用当代科学的研究成果,通过理论论证、历史考察、比较研究、现实分析,深入地阐述了建立和推行国家公务员制度的重要意义、指导思想、基本理论原则,公务员管理的基本过程和基本环节以及方式方法,比较系统地论述了国家公务员的义务和权利、职位分类、录用、考核、奖惩、升降、任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理和监督等方面的制度,充分体现了改革精神,意在为建立和推动具有中国特色的社会主义国家公务员制度奉献绵薄之力。

本书由周大仁担任主编;彭家年、曹仁杰、王国彬、欧阳佳妮、散先明、阮英梓担任副主编;参加撰稿除主编副主编外,还有(按姓氏笔划为序):文建兵、王安玲、卢国臣、兰德刚、邓如松、邓素琴、刘晓华、余中南、宋明芳、阮观勋、李芳林、郑伟明、俞礼祥、柯国茂、赵萍、梁金水、黄家执、程本秀、葛努力、

蒋世琳、谭复云、魏萍。

由于我们对具有中国特色的社会主义国家公务员制度的研究尚处于尝试性的探索阶段，不妥之处敬请广大读者不吝匡正，以便进一步修改。

编 者

目 录

第一章 建立和推行有中国特色的国家公务员制度	1
一、建立和推行国家公务员制度的目的和意义.....	1
二、建立和推行国家公务员制度的指导思想.....	7
三、我国公务员制度的主要内容	10
四、我国公务员制度的主要特点	15
第二章 国家公务员制度的形成与基本原则	19
一、西方国家公务员制度的形成和发展概况	19
二、我国公务员制度制定的背景和过程	26
三、国家公务员制度的涵义和基本原则	32
第三章 国家公务员的义务与权利	36
一、国家公务员的义务	36
二、国家公务员的权利	40
三、国家公务员义务和权利的关系及其规定的意义	44
四、公务员的责任与权利的保障	48
第四章 国家公务员的职位分类	51
一、公务员职位分类的涵义和意义	51
二、公务员职位分类的结构和内容	55
三、公务员职位分类的程序和步骤	61
第五章 国家公务员的录用制度	66
一、国家公务员录用的涵义及意义	66
二、公务员考试录用的历史发展概况	69
三、公务员录用的条件和原则	72
四、公务员录用的程序、方式和主管机关	75
第六章 国家公务员的考核制度	80
一、国家公务员考核的涵义与意义	80
二、公务员考核的内容与类别	84

三、公务员考核的原则、程序与方法	88
第七章 国家公务员的奖惩制度	97
一、公务员奖惩的涵义及意义	97
二、公务员奖惩的条件和种类	101
三、公务员奖惩的基本原则	104
四、公务员奖惩的实施程序和办法	108
第八章 国家公务员的职务升降制度	111
一、公务员职务升降的涵义及重要意义	111
二、公务员职务升降的原则	114
三、公务员职务升降的种类与条件	118
四、公务员职务升降的程序与审批权限	123
第九章 国家公务员的任免制度	126
一、建立和健全公务员任免制度的意义	126
二、公务员职务的任用	128
三、公务员的免职	141
第十章 国家公务员的培训制度	143
一、公务员培训制度的涵义和意义	143
二、公务员培训的原则、内容和种类	149
三、国家公务员培训的方式和内容	156
第十一章 国家公务员的交流和回避制度	162
一、国家公务员交流制度的涵义、原则及意义	162
二、公务员的调任	165
三、公务员的转任	167
四、公务员的轮换	168
五、公务员的挂职锻炼	169
六、公务员的回避制度	170
第十二章 国家公务员的工资保险福利制度	176
一、公务员的工资制度	176
二、公务员的保险制度	183
三、公务员的福利制度	185

第十三章 国家公务员的辞职、辞退和退休制度	188
一、国家公务员的辞职	188
二、国家公务员的辞退	192
三、国家公务员的退休	196
第十四章 国家公务员的申诉控告制度	203
一、公务员申诉控告制度的涵义及意义	203
二、公务员申诉的程序	208
三、公务员控告的程序	212
第十五章 国家公务员的监督	217
一、国家公务员监督的涵义及意义	217
二、国家公务员监督体系	223
三、国家公务员监督的基本原则	232
第十六章 国家公务员的管理	236
一、国家公务员的管理体制	236
二、国家公务员的管理机构	245
三、国家公务员的管理原则	252
第十七章 国家公务员制度的实施	257
一、准备工作	257
二、实施工作	261
三、总结验收工作	268

第一章 建立和推行有中国特色的国家公务员制度

党的十四大和八届人大都明确提出，要尽快推行国家公务员制度。在党中央、国务院的直接领导和关怀下，人们盼望已久的《国家公务员暂行条例》（以下简称《条例》），于1993年8月19日正式颁布了。这是一部适应我国社会主义市场经济需要，使我国政府人事管理走向科学化、法制化的总章程、总法规，标志着具有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立和开始实施。建立和推行国家公务员制度，是我国政治生活中的一件大事。在学习、宣传《条例》中，我们应当首先充分认识建立和推行国家公务员制度的目的和意义，明确建立和推行国家公务员制度的指导思想，掌握我国公务员制度的主要内容和特点，为《条例》的顺利实施做好思想准备。

一、建立和推行国家公务员制度的目的和意义

建立和推行国家公务员制度，是对我国人事管理方式的重大改革。这项重大改革的根本目的，就是要通过制定法规，对政府机关中行使国家行政权力，执行国家公务的人员依法进行科学的分类管理，使政府人员更为精干，办事更有效率，使政府人事管理制度的各个环节实现科学化、法制化，从制度上堵住滋生不正之风的漏洞。实施这项改革，不仅有利于培养一支精干、优化、廉洁、稳定、忠于职守、富有活力的国家公务员队伍，真正形成一

个强有力的、生机蓬勃的、团结合作的、高效率的、具有内聚力的管理工作体系，提高政府工作效能，促进经济发展，而且将会推动我国企业、事业单位人事制度改革的深入发展，为政治民主化、现代化，创造良好的环境，提供制度上和组织上的保证。

建立和推行有中国特色社会主义的国家公务员制度意义十分重大。主要表现在：

(一)建立和推行国家公务员制度是建立社会主义市场经济体制，加快经济发展的客观需要

随着经济体制改革的深化和社会主义市场经济的建立，迫切要求人事管理制度摆脱产品经济的制约，以及长期形成的老框框、老办法，而适应市场经济发展的需要，转入发展市场经济的轨道。这是因为：

1. 市场经济是建立在鼓励竞争基础之上的，这种竞争的主要表现为科技的竞争，而科技的进步，取决于人才。人才的发掘，要靠科学的人事管理。所以，经济竞争、科技竞争，归根到底是人才的竞争，是人事管理的竞争。而科学的人事管理，必须对国家公务员有一套科学的管理制度。由优秀人才掌握着行政权力，就能为各方面人事管理创造条件，促使大批人才脱颖而出，为社会主义现代化建设充分发挥作用。因此，建立和推行国家公务员制度，依法对公务员实行科学管理，不仅直接影响到国家机器的正常运转，以及运转的效率和效能，而且关系着社会主义建设事业的成败兴衰。

2. 市场经济发展要求取消种种不适当的行政干预和束缚，尤其是要求改革在干部人事管理中统得过多、管得过死、管理无序、缺乏活力、效率低下的状况，实现宏观统一调控与微观分散管理相结合，赋予用人单位以相应的人事权，以确保人、事相宜。为适应经济体制改革的这一趋势和需要，就必须建立健全符合机关、企业和事业单位特点的科学的分类管理体制。建立国家公务员制度，体现了分类管理的原则和政企分开的原则，从而改变了以往统统按一个模式管理的办法，有利于建立相对独立的科学人事管

理体制，最终有利于确立社会主义市场经济新秩序。

3. 社会主义市场经济体制的建立，要求政府转变职能，从微观管理转为宏观管理，这要求政府工作人员具有更高的素质，形成高效能行政指挥系统。建立和推行国家公务员制度，通过公开竞争考试，能够把优秀人才选进公务员队伍，通过终身培训，功绩晋升，做到人尽其才，必然造就一支素质较高的国家公务员队伍，以适应社会主义市场经济发展的需要。

(二) 建立和推行国家公务员制度是政治体制改革，建立社会主义民主政治的必然要求

干部人事制度是国家政治制度的重要组成部分，同时也是实现政治目标的决定性因素。因为政治体制改革、社会意识形态改革、各行各业的改革，都涉及到干部问题、人的问题，都迫切要求干部体制、人事制度作出相应的改革。而建立国家公务员制度是当前干部人事制度改革的重点，是关系到整个政治体制改革成败的全局性问题，是我国为实现政治体制改革总目标所采取的一个重要步骤。这是因为：

1. 现行的干部人事制度存在一些严重弊端，制度化程度低，同建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制很不相适应。我国现行的干部人事制度虽然发挥过积极的作用，但实践证明，过分集中的干部人事体制存在许多弊端：管理对象笼统庞杂；管理权限过分集中；管理方法陈旧单一；管理体制不健全，缺乏人事管理法规，等等。形成用人的不管人、管人的不用人，管用脱节，责权脱节；流动困难，缺乏科学筛选机制，从而使干部的聪明才智难以发挥，优秀人才难以脱颖而出，平庸无为之辈难以淘汰，用人方面的不正之风难以根除，严重挫伤广大干部的积极性、主动性和创造性，使本来应该生机盎然的社会主义干部人事制度在很大程度上失去了应用的活力。因此，邓小平同志指出，要勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。要全面改革现行干部人事制度，首先要对干部实行分类管理，根据各类人员的不同特点和成长规律，制定各种不同的管理制度。当

前重点是把干部队伍中行使国家行政权力，执行国家公务的这一部分干部分离出来。建立和推行国家公务员制度，有利于对国家行政人员实行符合自己特点的分类管理，建立相对独立的科学管理系统，以形成高效能的行政指挥系统，卓有成效地管理国家的各项行政事务；也有利于其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革，逐步建立起各具特色的管理体系和管理制度，进而推动领导体制改革和其他改革，实现整个人事管理的民主化、科学化、法制化和高效化，同建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制相配套，为坚持党的基本路线提供组织保证。

2. 社会发展不仅向政治体制提出民主化的要求，而且会提出高效化的要求。现代化建设需要政府具有高效率，因为在这个过程中，社会的变化特别迅速，问题特别复杂，社会对政府领导艺术的要求特别严格，政府如不能适应，社会主义的民主政治就会建立不起来，现代化建设的速度就会缓慢，或者不能依人们的主观愿望而建立起来。所以，中国社会的发展向政府行政体制提出的要求是：对应社会发展的客观要求和社会确定的政治战略目标，发挥出政府行政管理的最大能量和最高艺术，平衡地、创造性地、有力地推进社会大发展。要达到这个要求，必须有一个行政发展的战略。这个战略的一个基本方面，就是通过建立和推行国家公务员制度，建立方位适当的行政职能体制，即转变政府管理部门的职能来增强政府管理的恰当性；建立低成本的行政管理体系，即精简机构和人员来降低行政成本，将有效资源投入社会发展本身；建立高品质的政府管理人员群体，即形成稳定、专业化、程序化的人员体制，以调整行政人员结构，提高行政人员的素质；建立强而有力的行政监督体制，即健全法制，行政监督、公安、工商等职能管理部门保证社会发展在确定的范围内；等等，强化政府指挥系统，克服官僚主义，提高行政效能，以实现社会发展向政治体制提出高效化的要求。

3. 政治体制改革的一个重要目标是加强廉政建设。而廉政建

设的关键是提高队伍素质和加强制度约束。建立和推行国家公务员制度，正是从这两个方面为廉政建设提供一定的保障机制。通过考试录用、严格考核、正规化培训等，提高公务员队伍素质；通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等规定，保证和促进公务员依法行政、廉洁奉公；通过法制化的管理和监督，避免用人上的不正之风。所以，建立和推行国家公务员制度，对政府机关的廉政建设能起到积极的促进作用。

(三) 建立和推行国家公务员制度是改革人事制度，加强国家行政管理的中心环节

人事行政是行政管理中的核心内容，在国家行政管理中占有极其重要的地位。国家行政管理包括很多内容，但无论哪一方面的管理活动，都需要人去完成，“为政之要，唯在得人”。能否科学地选人、用人，是各项行政管理活动成功与否的关键。国家行政机关是由人、财、物、信息等各种因素组成的，其中人是最重要的，有了人，机关的财、物、信息等才能发挥作用。国家行政机关的人力，就是国家公务员，他们是实现政府职能的主体，负责制定国家政府的方针政策和具体工作计划及措施，负责执行国家的法律、法令和规章制度，负责组织、指挥协调、控制以执行政府职能。可见国家公务员在行政管理中肩负重大责任，居于重要地位。在行政管理中，公务员发挥着指挥、传递、实施、协调、控制等执行作用，政府联系群众的桥梁作用，遵纪守法、廉洁奉公、全心全意为人民服务的模范带头作用。为此，人事行政是否科学，国家公务员是否正常发挥其作用，关系到政府管理工作的质量，直接影响国家机器的运转和效率，关系到国家政权的稳定。从这个意义上说，建立和推行国家公务员制度是人事制度改革和加强行政管理工作的中心环节。

科学的人事行政，必须对国家公务员有一套科学的管理制度。建立和推行国家公务员制度，依法对国家公务员实行科学的分类管理，对于改革人事制度，做好国家行政管理工作具有重要意义。

1. 有利于提高国家公务员的素质，吸引一批人才从事行政管理

理，形成高效能的行政指挥系统，以适应现代化建设的客观要求。现代化建设要求尽快形成结构合理、功能齐全、法制完备、富有效力和充满活力的行政指挥系统，充分发挥自己在组织经济建设和管理国家社会事务方面的作用。这一系统的形成和作用的发挥，需要多方面的努力，国家公务员的素质是影响行政系统高效能的一个关键。建立和推行国家公务员制度，通过考试录用制度严格把关，能够把优秀人才选拔到公务员队伍中来，通过严格管理和严格要求，加强培训，能够提高公务员的素质，并能做到人才合理流动，合理配置，人尽其才，才尽其用，充满生机与活力。

2. 有利于加强干部人事工作的法制建设和公开监督，使干部人事工作从“人治”走向“法治”，形成人才脱颖而出，大家都有奔头的平等竞争环境，纠正用人问题上的不正之风，减少人为的各种矛盾，促进党风、政风、社会风气的根本好转。长期以来，我国人事管理制度不完备，法制不健全，人事管理工作缺乏规范化的标准和程序，“人治”现象严重，人民群众难以参与和公开监督，国家机关工作人员能进难出、能上难下，由于赏罚不明，“干好干坏一个样”，影响了党和政府的威信。建立和推行国家公务员制度，依法管人，才能依法行政，才能依法治国，通过制度来监督、保证国家公务员应做什么、怎么做，使国家干部真正成为人民的公仆；通过公务员制度，管理好行政人员，对其他人员的科学管理，将会产生很好的示范作用，有利于实行分类管理。

3. 有利于保证政府人员的优化、精干、廉洁、稳定，造就一大批德才兼备的政务活动家和行政管理家。建立和推行国家公务员制度，对公务员不断培训，更新知识，保证公务员职业的相对稳定；规定公务员依法定标准和程序进行考试、考核、升降、奖惩、流动，这些都有利于选贤举能，优胜劣汰，造就行政管理人才。

4. 有利于加强和改善党对整个干部人事工作的领导。建立和推行国家公务员制度，改变了过去由党委统管一切的格局，使政府工作人员成为一个相对独立的体系，管理国家行政事务，使党

委对行政事务直接管理减少了，就可从日常事务中解脱出来，把精力集中到宏观指导上来，有利于加强党的建设，提高党的执政水平和领导水平。

二、建立和推行国家公务员制度的指导思想

建立和推行国家公务员制度，是我国政治体制改革的一项重要内容。制定和实施国家公务员制度，必须始终坚持以下基本指导思想。

（一）在建设有中国特色的社会主义理论指导下，依据宪法的有关规定，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

中央领导同志一再指出，建立和推行国家公务员制度，一定要坚持党的基本路线，回答和解决这么几个问题：一是要有利于政权的巩固和国家的长治久安；二是要有利于改革开放事业的发展；三是要有利于解放和发展生产力，把经济搞上去；四是要有利于行政机关一心一意为人民服务的目的。这些是公务员制度坚持党的基本路线的核心问题和突出体现。现在，正式颁布的《国家公务员暂行条例》，从条例的总则、公务员义务权利，以及各个管理环节，都贯穿和体现了坚持党的基本路线的根本指导思想，从各个角度、各个方面回答和解决了上述四个问题。因此，我们在实施《条例》的过程中，也必须始终坚持这样做。

（二）正确处理借鉴与继承、改革与发展的关系，坚持从实际出发，努力建立有中国特色的社会主义的公务员制度

1. 学习和借鉴国外人事管理方面的某些有益经验和做法。公务员制度是人类文明发展的共同成果，许多科学的管理方法，各国都是互相借鉴的。如中国历史上的科举制度就曾为英国文官制度的产生和发展做出了贡献。但是，公务员制度毕竟是上层建筑的一部分，它必然同一个国家的经济体制、政治体制相适应。我

国的公务员制度，一定要在坚持适应中国国情，具有鲜明的中国社会主义特色的前提下，学习和借鉴各国有益的科学管理经验和办法，如公务员管理实行公开、竞争以及法制化管理的原则等，但对那些由于资本主义制度需要派生出来的管理原则和制度以及形式主义的做法，如两官分途的原则，把文官队伍搞成封闭的利益集团的做法等，则是我们所不取的。

2. 继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。长期以来，我们党在干部管理方面形成了很多好的管理经验，例如，党管干部原则；德才兼备的用人标准和任人唯贤的要求；为人民服务的宗旨等等。这些为几十年革命和建设的历史所证明行之有效的经验和传统，国家公务员制度都应给予很好的继承和发扬，并在各个具体管理环节中得到充分的体现。

3. 吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。党的十一届三中全会以来，在人事制度改革实践中，我们探索总结了比较丰富的新鲜经验，例如，确立了干部队伍“四化”的方针，建立了正常的退休制度，在人事管理中引进竞争机制，实行聘任制、考录制、回避制度等等，要把这些经验充实到公务员制度中去，以完善和发展新时期党的干部路线和政策。改革的实践为公务员制度的建立提供了经验，国家公务员制度则通过这些经验并使之规范化、制度化，使改革的成果得到巩固和发展。

综上所述，我们在建立和推行国家公务员制度的过程中，一定要从我国的国情出发，学习和借鉴国外人事管理方面的某些有益经验和做法，继承和发扬我国干部人事管理的优良传统，总结和吸收近 10 多年来干部人事制度改革的成功经验，努力建设有中国特色社会主义的公务员制度，以为党的政治路线提供可靠的组织保证。

（三）建立和推行公务员制度要在机构改革、精简人员的基础上进行，要与工资制度改革相结合，同时要搞好内部和外部的配套改革

建立和推行公务员制度与机构改革密切相关，机构不改革，人