

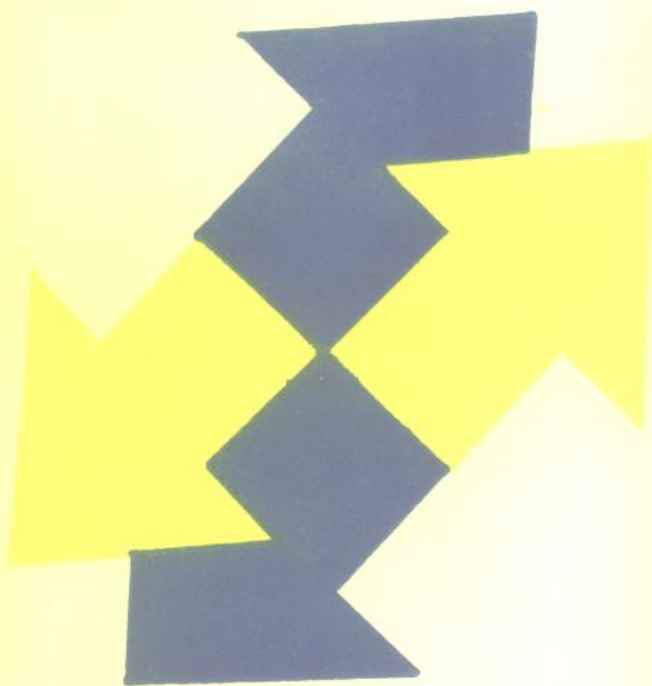
国家



公务员制度操作指南

主编/程连昌 徐领陶 戴光前

执行主编/王俊杰



中国人事出版社

国家公务员制度操作指南

主 编:程连昌 徐颂陶 戴光前

执行主编:王俊杰

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

国家公务员制度操作指南

程连昌 徐颂陶 戴光前 主编

*

中国人事出版社

北京市朝阳区西坝河南里 17 号楼

新华书店经销

中国地质科学院 562 印刷厂印刷

*

850×1168 毫米大 32 印张 280 千字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 2 次印刷

ISBN7—80076—467—2/D·102

定价: 10.00 元

特邀编委 (依姓氏笔画为序):

于洪照	王方启	王世坤	王景清
王雷保	白义业	成银生	许战果
刘嘉林	刘澄泉	刘景昌	刘仁甫
刘锡福	吕春甲	李俊庆	次登平
李贵德	李培芳	李振海	张中原
张中瀛	张志鸿	应稚	张宋有
吴国忠	林艾英	赵德昶	杨宝珊
胡志刚	胡良冠	钟耿瑞	信振远
项有绍	原所安	高云厚	高淑鸣
莫军泉	贾忠南	康耀林	高昆义
常东泉	黄耀文	程四林	梁连合
彭天赐	雷湘池	蔡云九	焦蔡谋

序

国家人事部常务副部长：程连昌

在加快改革开放、加速经济发展的新时期，在建立社会主义市场经济体制的过程中，建立和推行有中国特色的国家公务员制度不仅对于转变政府职能、精兵简政、提高国家行政机关工作人员的素质、提高行政工作效率有重要作用，而且对于建立科学化、法制化的人事行政管理体系具有深远意义。

党的十三大提出我国干部人事制度改革的重点是建立和推行国家公务员制度，江泽民总书记在党的十四大报告中提出要尽快推行国家公务员制度，李鹏总理在全国七届人大一次会议要求抓紧建立和逐步实施国家公务员制度，并在全国八届人大一次会议上部署，在完成机构改革的地区和部门实行国家公务员制度。建立和推行国家公务员制度的准备工作，在党中央、国务院的领导下，逐步进行。

在我国建立和推行国家公务员制度是在邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论指导下，结合改革不合时宜的组织人事制度这一重要课题，针对经济建设和各项事业发展的需要，在国家

行政机关进行的一项重大人事制度改革工作。几年来,经过反复的论证、研究,不断地修改、完善,以《国家公务员暂行条例》为主体的公务员法规体系日益成熟。特别是经过在一些单位的试点实践,证明了我国的公务员制度特点鲜明、内涵丰富,不仅具有原则性、继承性,而且具有改革性、发展性。现在,经过法规和实践的充分准备,全面推行国家公务员制度的时机已成熟,实行国家公务员制度的条件已经具备。李鹏总理已于1993年8月14日签署国务院第125号令,发布了《国家公务员暂行条例》。各级国家行政机关要按照国务院的部署,有计划、有步骤的切实做好实施国家公务员制度的各项工作。

首先、必须坚持解放思想、实事求是的思想路线,采取严肃、认真、积极、慎重、稳妥的方针,既要勇于改革,又要善于改革。

第二、要坚持高标准、严要求,认真保证实施工作的质量。

第三、要在认真完成机构改革的基础上,建立公务员制度,积累经验,逐步完善。

第四、要切实保证机关工作有力的进行,通过公务员制度的建立促进工作效率的提高和廉政建设。

第五、要严肃工作纪律,严格执行有关规定,严

格按照规定的编制限额和领导职数定职务、职级。

第六、要加强组织领导，在各级党委和政府的领导下，人事部门的同志要积极主动开展工作，各有关单位要切实加强思想政治工作，保证各项具体工作的顺利进行。

为了满足实施国家公务员制度的迫切需要，国家人事部组织编写了《国家公务员制度操作指南》一书。该书不仅介绍了实行国家公务员制度的总体设想、指导思想、实施步骤等总要求，而且详细介绍了职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告等制度的实施要求和操作办法。同时，对国务院六个试点单位、深圳和哈尔滨市的试点经验以及部分省市的试点做法进行了总结概括。部分省、市人事厅、(局)长就公务员制度的建立和推行发表各自的见解，言辞恳切。该书形式新颖，内容实用，针对性强，权威性高，对各级人事部门推行国家公务员制度具有指导作用，同时也是公务员和其他人员了解公务员制度的教材。

我相信，这本书的编写、发行，对于推行公务员制度的具体工作，一定会大有裨益。

一九九三年八月十八日

目 录

上篇 总体思路

第一章 建立和推行国家公务员制度的目的和意义	(2)
第一节 建立和推行公务员制度的目的.....	(2)
第二节 建立和推行公务员制度的意义.....	(4)
第二章 建立和推行公务员制度的指导思想和方法	(6)
第一节 建立和推行公务员制度的指导思想.....	(6)
第二节 推行公务员制度的方法.....	(7)
第三章 抓住机遇,搞好公务员制度的实施工作	(9)
第一节 建立和推行公务员制度的条件已经成熟.....	(9)
第二节 切实做好公务员制度的实施工作	(10)
第四章 建立和推行公务员制度的目标任务	(12)

中篇 实施与操作

第五章 国家公务员的范围、义务与权利	(19)
第一节 国家公务员范围的界定	(19)
第二节 国家公务员的义务与权利	(20)
第三节 对公务员的义务、权利教育.....	(23)
第六章 职位分类	(26)
第一节 职位分类制度的主要内容及实施步骤	(26)
第二节 如何进行职位设置	(29)
第三节 如何确定非领导职务	(33)

第七章 录用	(36)
第一节 录用的主要内容	(36)
第二节 考试录用的具体组织实施	(38)
第三节 如何对新录用公务员进行使用与培训	(61)
第八章 考核	(63)
第一节 考核的主要内容	(63)
第二节 如何进行年度考核的组织实施工作	(66)
第三节 怎样用好考核结果	(70)
第九章 纪律	(72)
第一节 公务员纪律的主要内容	(72)
第二节 如何实施公务员的纪律规定	(73)
第三节 惩处的内容及其实施	(74)
第十章 职务升降	(83)
第一节 职务升降制度的主要内容	(83)
第二节 如何做好职务升降的实施工作	(85)
第三节 国家公务员任免制度	(93)
第十一章 培训	(96)
第一节 培训制度的主要内容	(96)
第二节 如何实施公务员培训工作	(97)
第十二章 交流	(115)
第一节 国家公务员交流制度概述	(115)
第二节 公务员的调任制度	(117)
第三节 转任	(122)
第四节 轮换	(125)
第五节 挂职锻炼	(128)
第十三章 回避	(130)
第一节 建立回避制度的必要性和迫切性	(130)
第二节 公务员回避制度的基本内容	(131)
第三节 国家公务员回避制度的实施	(137)

第十四章 工资保险福利	(140)
第一节 公务员工资制度的原则.....	(140)
第二节 公务员工资制度的内容与实施.....	(142)
第三节 公务员的保险与福利待遇.....	(148)
第十五章 辞职辞退	(155)
第一节 正确理解和把握辞职辞退的概念.....	(155)
第二节 现行辞职辞退制度与公务员辞职辞退制度的 衔接.....	(158)
第三节 严格掌握公务员辞职辞退的条件.....	(160)
第四节 认真遵循公务员辞职辞退的程序.....	(162)
第五节 关于公务员辞职辞退的法律后果.....	(164)
第六节 实行公务员辞职辞退制度应注意的几个 问题.....	(166)
第十六章 退休及其他	(171)
第一节 退休.....	(171)
第二节 奖励.....	(176)
第三节 申诉控告.....	(181)

下篇 实践与体会

第十七章 国家公务员制度试点经验	(191)
第一节 总结试点经验 推行国家公务员制度.....	(191)
第二节 我们是如何开展国家公务员制度试点的.....	(200)
第三节 我们是如何进行职位分类制度试点的.....	(204)
第四节 国家公务员制度试点的成效与困难.....	(209)
第五节 试行国家公务员制度的体会.....	(211)
第六节 公务员制度试点工作的几点体会.....	(217)
第七节 积极稳妥地进行公务员制度试点.....	(219)

第八节	推行国家公务员制度的探索·····	(226)
第九节	上海市试行国家公务员制度的设想·····	(232)
第十节	上海浦东新区试行国家公务员制度的构想·····	(235)
第十一节	公务员制度试点工作评述·····	(238)
第十八章	部分人事厅(局)长谈建立和推行国家公务员制度	
	·····	(260)
第一节	我国干部人事制度改革的必然趋势·····	(260)
第二节	推行国家公务员制度是我国政治体制改革的 重要内容·····	(268)
第三节	自觉维护公务员职业的尊严和信誉·····	(271)
第四节	着眼社会主义市场经济建设,建立有中国特色的 公务员制度·····	(274)
第五节	公务员:“知人”艺术的最佳选择 ·····	(277)
第六节	进一步推进上海人事制度改革·····	(285)
第七节	关于推行国家公务员单项制度的体会和思考 ·····	(290)
第八节	关键是要能真正落实到位·····	(297)
后 记	·····	(301)

上 篇 总 体 思 路

第一章 建立和推行国家公务员制度的目的和意义

《国家公务员暂行条例》已经国务院总理李鹏同志签署颁布并从1993年10月1日起施行了。这是我国干部人事制度改革的一项重大成果,是我国人事制度建设史上一个重要的里程碑。按照党的十四大尽快推行国家公务员制度的要求,我们要在党中央、国务院的领导下,抓住机遇,勇于改革,扎扎实实地把推行工作做好。

第一节 建立和推行公务员制度的目的

党的十四大提出经济体制改革的目标,是在坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补充的基础上,建立和完善社会主义市场经济体制。经济体制改革的深入和各项事业的发展,对政治体制改革提出了日益紧迫的要求。发展社会主义市场经济的过程,也是建设社会主义民主政治的过程。不进行政治体制改革,经济体制改革不可能最终取得成功。政治体制改革的目标,是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容,发展社会主义民主政治。政治、经济建设和各项事业的发展,特别是建立社会主义民主政治和社会主义市场经济体制,对行政机关提出了更高的要求。要求政府行政管理必须兼顾效率与平等,要求行政机关既要保证公民有平等的权利参与国家行政管理,使政府管理具有

公正性和平等性,又要求行政机关具有高效率,促进经济建设和社会发展。建立和推行公务员制度,正是达到这个目的的有效途径,它是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济体制改革,建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。

建立社会主义市场经济体制,要求政府转变职能。政府的职能主要是统筹规划,掌握政策,信息引导,宏观调控,组织协调,提供服务和检查监督。政府职能的转变,为政府机关人事制度改革提供了新的依据,也提出了更严峻的挑战。在现代社会,社会分工的发展已高度社会化、国际化,政府管理必须适应变化了的情况,改变职能和工作方法。而这些都要通过相应的职能承担者才能实现。作为政府职能的承担者,人事制度总是随政府职能的变化而变化。可以说市场经济的发展规定着政府职能的适度边界,而适度的政府职能则规定着人事制度作用的发挥。市场经济对政府管理的最高要求是效率的最大化,而新型的人事管理制度——公务员制度的一系列基本原则如平等竞争、分类管理、激励监督、法制管理等是与市场经济的要求相适应的。就是说,政府职能的转变,最终将反映到承担政府管理的人事管理制度上,对人事管理制度提出新的要求。因为政府职能的强弱,决定着政府系统的组织结构、各机构的人员数量、各机构及工作人员的活动方式,政府职能的转变程度决定着对政府工作人员素质和管理素质的要求,政府职能的发展演变对人事管理体制、基本原则等提出要求,政府职能转变能否实现成为衡量人事制度的一个重要尺度。所有这些,要求建立新的适应社会主义市场经济体制的政府机关人事制度。

党的十一届三中全会以来,随着党和国家工作重点的转移和经济体制、政治体制的改革,我国干部人事制度在继承和发扬党的干部人事工作优良传统的基础上,进行了一系列改革,取得了丰硕的成果。一是确立了干部革命化、年轻化、知识化、专业化的方针,并按照这个方针调整了各级领导班子;二是建立了正常的离退休制度,废除了实际存在的领导职务终身制,实现了新老干部的正常交替;三是在

坚持党管干部的原则下,改革了干部管理体制,由下管两级改为下管一级,同时给企事业单位下放更多的人事自主权;四是改革了干部任用办法,打破了单一的委任制模式,实行了选任、考任、聘任等多种任用形式;五是在干部人事管理中引入竞争机制,推行考试录用、辞职辞退等制度;六是干部培训工作有了很大发展,干部队伍素质不断提高。所有这些改革,在一定程度上消除了传统的干部人事制度的弊端,为公务员制度的产生创造了条件,奠定了基础。但由于这些改革多是单项的、浅层次的改革,而且缺乏整体配套,没有形成系统发展和结构优化的人事管理体制和运行机制,依然不适应需要。正如党的十三大政治报告指出的,现行干部人事制度主要弊端是:“国家干部”这个概念过于笼统,缺乏科学分类;管理权限过分集中,管人与管事脱节;管理方式陈旧单一,阻碍人才成长;管理制度不健全,用人缺乏法治。这种简单化的、笼统的、缺乏活力的人事管理制度越来越不适应政府职能和行政管理日趋科学、精细、高效的要求,必须进一步加以改革。

建立和推行公务员制度,正是十一届三中全会以来干部人事制度改革发展的必然结果,也是十多年改革的科学总结;而十一届三中全会以来干部人事制度的改革,也为公务员制度的建立奠定了基础。

第二节 建立和推行公务员制度的意义

公务员制度正是在总结干部人事制度改革经验的基础上,根据经济、政治体制改革的要求,制定的科学化、制度化、法制化的政府机关人事管理体制。建立和推行公务员制度,具有十分重要的意义。首先是实行了分类管理。把国家行政机关的工作人员从干部队伍中分离出来,形成独具特色的公务员管理体系,依法实行科学管理,使国家公务员能够卓有成效地管理国家行政事务。这样也便于其他机关根据各类工作人员的特点制定相应的管理制度,有利于管理的科学化。其次有利于实现对工作人员的法制化管理。依法治人是依法治

事的基础。建立公务员制度,就是通过建立一套人事管理法规,在各个环节依法对公务员进行管理,这样既能促使公务员严格履行所承担的义务,又能保障公务员享有合法正当的权益。第三,有利于实现政治民主化。国家公务员制度中的许多具体制度体现了民主、平等的原则,为符合条件的公民担任公职、管理国家行政事务,提供了平等的条件,从制度上消除了滋生不正之风的土壤,为人民群众监督国家公务人员行使行政权力,执行国家公务的活动,防止由人民的公仆变为人民的主人,提供了法律的保障。最后,实行公务员制度有利于实现行政机关的高效率。行政的高效能,不仅取决于机构的科学设置和职责权限的明确划分,而且取决于行政人员的素质。国家公务员制度的建立,有利于增强政府工作人员的稳定性,调动工作人员的积极性和创造性,同时通过强化培训等措施,不断提高公务员的素质,保证国家行政管理的高效能。

第二章 建立和推行公务员制度的 指导思想和方法

建立和推行公务员制度,是党的十四大提出的改革任务。我们要坚持正确的指导思想和原则,坚持党的基本路线,坚持党的干部路线、方针、政策,从我国国情出发,建设有中国特色的公务员制度。

第一节 建立和推行公务员制度的指导思想

一、服从并服务于经济建设这个中心。建立和推行公务员制度,必须坚持以党的十四大精神和邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义的理论为指导,紧紧围绕并服务于经济建设这个中心,贯彻落实好《国家公务员暂行条例》,逐步实现机关人事管理的科学化和法制化,培养和造就一支适应社会主义市场经济需要的精干、廉洁的政府工作人员队伍,更好地为党的“一个中心、两个基本点”的基本路线服务。如果脱离经济建设这个中心,公务员制度就会成为无源之水,无本之木。

二、既要发扬积极进取、勇于改革的精神,又要解放思想,实事求是,大胆实践,勇于冲破旧的和习惯的束缚,用改革的精神研究和解决新旧制度转换过程中的矛盾。首先要有紧迫感;因为我们有国外长期积累的公务员管理经验,有党中央、国务院的坚强领导,并且已进行了充分的准备,积累了干部人事制度改革的经验,可以在一个不太长的时间内把公务员制度初步建立起来。但是,又不能轻率从