

中国政法大学教材编审委员会审定

中国国家公务员 制度概论

刘俊生 主编

中国政法大学出版社

93879



200140105

D630.3
18

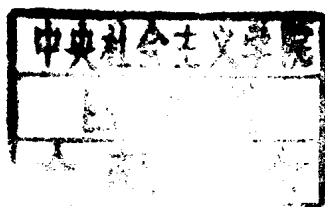
中国国家公务员 制度概论

主 编：刘俊生

撰稿人：（以撰写章节先后为序）

刘俊生 冯世勇 谭兰英

徐 波 李 环



中国政法大学出版社

(京)新登字185号

中国国家公务员制度概论

主编 刘俊生

中国政法大学出版社出版

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 32开本 8.5印张 206千字

1995年8月第1版 1995年8月第1次印刷

ISBN7-5620-1383-7/D·1343

印数：2500 定价：8.50元

前 言

国家公务员制度是一种政府人事制度。从世界范围来看，它最早于19世纪中叶产生于英国，紧接其后，美国于19世纪八十年代也建立了公务员制度。历史进入20世纪以来，各国政府纷纷效仿英美，建立和推行符合本国特色的国家公务员制度。经过百余年历史的筛选和检验，国家公务员制度已被证明是一种科学的政府人事管理制度。国家公务员制度充分体现了现代文明社会公开、平等、民主、竞争之基本精神，适应现代政府进行民主化、科学化、法制化管理的发展趋势，紧扣着国家发展和进步以效率为先的时代脉搏。

虽然现代意义上的国家公务员制度形成于西方，但中国古代官吏制度对国家公务员制度的建立和发展曾产生过重大影响。世界各国的官吏制度都有着自身独特的发展历史，但历史悠久的中国古代人事制度却形成一套较其它国家更为系统和完整的官吏管理体系，在世界上独具特色，独放异彩。它包括官吏的选用制度、品位制度、俸禄制度、考课制度、奖惩制度、监察制度、育才制度、致仕制度、抚恤制度等各个方面。现代公务员制度中的各项管理制度几乎都与中国古代官吏制度有渊源关系。特别是在中国封建时代历时1300余年的科举制度，在总体呈封闭性的中国封建专制政治体制中，具有相当大的内部开放性和一定程度的内部竞争性，“公开报考，择优取士”的公开竞争做法，不仅没有动摇君主专制政权，反而给它带来了生机和活力，使中国封建社会持久地延续着。中国科举制度备受西方人的推崇。欧州许多学者、外交家、旅行家、传教士、商人来中国后纷纷著书撰文，精彩地描述和介绍科举制，拓展了西方人的视野。它对欧美国家

公务员制度的建立产生了巨大的直接影响。当然，任何一种新度的产生都有适合其生长的“土壤”，西方公务员制度绝非中国古代官吏制度的简单移植、再版或复印，而是有其深刻的社会经济、政治、文化和历史等内在背景和原因的。

中国国家公务员制度是在中国近15年来持续不断的经济体制改革和政治体制改革的背景下出台的。从1987年中共十三大报告中提出建立中国国家公务员制度，到1993年8月14日《国家公务员暂行条例》由国务院正式颁布，同年10月1日在全国开始实施，历时六年，可谓是“艰难历程”。国家公务员制度继承和发扬了建国四十余年来党的干部人事制度的优良传统，吸收和借鉴了中国古代官吏制度和国外公务员制度中科学合理的成份。中国公务员制度的建立和推行有赖于以下推动力：国内社会主义市场经济的建立和参与国际经济的竞争要求有高效廉洁的政府；国家干部制度中的非科学化、非规范化、非公开化的管理成为滋生腐败的温床，不合时代拍节；教育的发展、提高和普及提供了文化条件。中国没有照搬西方国家的公务员制度。二者有如下本质区别：中国国家公务员制度是党的干部制度的发展和延伸，必须坚持党管干部的原则和党的基本路线，而西方文官制度强调“政治中立”；中国国家公务员制度坚持为人民服务的宗旨，公务员服从于服务于政府，不是独立的利益集团。而西方国家的公务员是个单独的利益集团，政府与该集团之间的关系由专门调节机构进行协调；西方国家的多党制政治产生了“政务官”和“事务官”的分离，产生了相对独立的封闭系统，而中国实行的是共产党领导下的多党合作制，对公务员的要求都是一致的，没有“两官分途”，公务员系统是开放系统。

中国推行和建立公务员制度符合时代要求。但是我们不能奢望制度一经建立，政府工作中的一切不良现象就会立即消失。科学制度还需高素质的人才去运作。新制度的正常运转，功能的发挥，需要人们思想、观念、知识的更新，需要有外部体制给予

·创造合适的环境,需要其它制度配套发挥作用。一言以蔽之,需要有良好的社会生态环境。否则,“南桔北枳”的效果就会出现:新制度就会“变种”,就会成为旧制度卵翼下生长的一种畸形物。

中国政法大学开设公务员制度课程已有八年历史,本书就是在刘俊生的公务员制度讲义的基础上写成的,定名为《中国国家公务员制度概论》,是一本研究与探索中国国家公务员制度的系统而完整的教材。突出特点有:(1)结构新颖性。本书分为导论、基础篇、更新篇、激励篇和监控篇五部分,显示出了中国国家公务员制度的基本构形;(2)知识系统性。本书没有将中外公务员制度揉在一起介绍,而是突出介绍和研究中国国家公务员制度,注重知识的系统性和完整性;(3)评价全面性。作为一种教学研究成果,我们没有就制度而讲制度,在每章最后一节,给予全面的评价和比较,力争使读者在全面了解中国国家公务员制度之后,跳出来看一眼外面的精彩世界,启迪思维,研究问题。本书撰稿人有:刘俊生(导论,第二、三、七、十一、十二、十三、十四、十五章)、冯世勇(第一、五、八、九章)、谭兰英(第四、六章)、徐波(第十章)、李环(第十六章)。初稿形成后,由主编刘俊生统一修改定稿。十分感谢本书审稿人陈志平教授,他对本书的完善做出了贡献。在成书过程中,得到了中国政法大学政治与管理学系系主任常绍舜教授和教务处李玺文处长的帮助和指导,在此表示感谢。同时感谢中国政法大学人事管理教研室的刘惠敏、李大琨、王忠国、梅燕京等老师,对本书的写作提出过良好建议。作者在本书的写作过程中,参考了国内外许多专家学者的论文和著作,在此一并致谢。由于作者水平所限,书中难免有不妥之处,望读者不吝赐教,给予批评。

刘俊生

1995年4月于军都山下

目 录

导论.....	(1)
第一节 国家公务员和国家公务员制度.....	(1)
一、国家公务员.....	(1)
二、国家公务员制度.....	(3)
三、国家公务员法.....	(4)
第二节 国家公务员制度的产生与发展.....	(5)
一、中国古代官吏制度.....	(5)
二、西方国家公务员制度的产生和发展.....	(7)
三、中国国家公务员制度的建立.....	(10)
第三节 中国国家公务员制度的主导原则.....	(12)
一、公开考试择优录用原则.....	(12)
二、职业保障原则.....	(13)
三、功绩制原则.....	(13)
四、法制化原则.....	(14)
五、对“政治中立”原则的评价.....	(15)
第四节 中国国家公务员制度的运行机制.....	(16)
一、管理机制.....	(16)
二、更新机制.....	(17)
三、激励机制.....	(18)
四、监控机制.....	(19)
五、建立国家公务员制度与社会改革协调发 展问题.....	(20)

第一篇 中国国家公务员制度基础篇

第一章 中国国家公务员的义务与权利.....	(23)
第一节 国家公务员义务和权利概述.....	(23)
一、国家公务员义务.....	(23)
二、国家公务员权利.....	(24)
三、国家公务员义务与权利的特征.....	(24)
第二节 中国国家公务员的义务.....	(25)
一、遵守法律的义务.....	(25)
二、依法执行公务的义务.....	(26)
三、接受监督为民服务的义务.....	(27)
四、维护国家安全和利益的义务.....	(28)
五、忠于职守服从命令的义务.....	(28)
六、保守秘密的义务.....	(29)
七、公正廉洁的义务.....	(30)
八、其他义务.....	(30)
第三节 中国国家公务员的权利.....	(31)
一、身份保障权.....	(31)
二、履行职责权.....	(32)
三、劳动报酬权.....	(32)
四、获得培训权.....	(33)
五、批评建议权.....	(34)
六、申诉控告权.....	(34)
七、依法辞职权.....	(35)
八、其他权利.....	(35)
第四节 各国公务员义务和权利规定的异同.....	(36)
第二章 中国国家公务员的分类制度.....	(39)
第一节 国家公务员分类制度概述.....	(39)
一、人事分类的基本方法.....	(39)

二、品位分类.....	(40)
三、职位分类.....	(42)
第二节 中国国家公务员的分类制度.....	(44)
一、中国国家公务员分类制度的基本模式选择.....	(44)
二、行政机构的职能确定和行政公务的职位 设置.....	(44)
三、国家公务员的职务序列.....	(46)
四、国家公务员的等级序列.....	(48)
第三节 对中国国家公务员分类制度的评价.....	(49)
一、中国古代官吏的品级制度不是西方现代 公务员制度中的品位分类制度.....	(49)
二、中国国家干部分类制度不是西方公务员 的品位分类制度.....	(51)
三、对中国公务员分类制度的看法.....	(52)
第三章 中国国家公务员管理体制.....	(55)
第一节 国家公务员管理体制概述.....	(55)
一、国家公务员管理体制的涵义.....	(55)
二、各国公务员管理体制的共同点.....	(56)
三、健全中国国家公务员管理体制的意义.....	(57)
第二节 国家公务员管理体制模式分析.....	(58)
一、部外制模式.....	(58)
二、部内制模式.....	(59)
三、折衷制模式.....	(61)
第三节 中国国家公务员管理体制.....	(64)
一、中国国家干部管理体制.....	(64)
二、中国国家公务员管理体制模式构建.....	(65)
三、中国国家公务员管理体制良性运作之基础.....	(67)
第四节 对中国国家公务员管理体制的评价.....	(68)
一、中国国家公务员管理体制的特点.....	(68)

二、关于中国国家公务员管理体制科学化的一点思考.....	(69)
------------------------------	--------

第二篇 中国国家公务员制度更新篇

第四章 中国国家公务员录用制度.....	(70)
第一节 中国国家公务员录用制度概述.....	(70)
一、录用的涵义.....	(70)
二、录用原则.....	(71)
三、录用工作的法制化.....	(73)
第二节 中国国家公务员录用考试考核.....	(74)
一、录用考试的方式.....	(74)
二、录用考试的内容.....	(75)
三、录用考核的内容.....	(76)
第三节 中国国家公务员的录用程序及管理机构.....	(78)
一、录用程序.....	(78)
二、录用的管理机构.....	(79)
第四节 对中国国家公务员录用制度的评价.....	(80)
一、建立国家公务员考试考核录用制度是对我 国旧有的干部任用制度的一次重大变革.....	(80)
二、进一步完善我国的公务员录用制度.....	(81)
第五章 中国国家公务员的职务任免制度.....	(83)
第一节 中国国家公务员职务任免制度概述.....	(83)
一、职务任免的涵义.....	(83)
二、职务任免机关.....	(86)
三、职务任免制度.....	(87)
第二节 中国国家公务员的任职.....	(88)
一、任职原则.....	(88)
二、任职条件.....	(89)
三、任职程序.....	(90)

第三节	中国国家公务员的免职·····	(93)
一、	免职条件·····	(93)
二、	免职程序·····	(93)
第四节	对中国国家公务员职务任免制度的评价···	(94)
一、	职务任免范围更加明确、对象更加具体、 内容更新发展·····	(94)
二、	职务任免制度更加法律化、规范化、公 务员职务任免权受到法律保护·····	(95)
第六章	中国国家公务员的培训制度·····	(97)
第一节	中国国家公务员培训制度概述·····	(97)
一、	培训的涵义·····	(97)
二、	培训的原则·····	(98)
三、	培训的意义·····	(100)
第二节	中国国家公务员的培训类型及机构·····	(101)
一、	培训类型·····	(101)
二、	培训机构·····	(103)
第三节	对中国国家公务员培训制度的评价·····	(105)
一、	建立公务员培训制度是对我国干部培训制 度的重大改革·····	(105)
二、	进一步健全我国公务员培训制度·····	(107)
第七章	中国国家公务员的交流制度·····	(109)
第一节	中国国家公务员交流制度概述·····	(109)
一、	交流的涵义·····	(109)
二、	建立国家公务员交流制度的意义·····	(110)
第二节	中国国家公务员的交流类型·····	(111)
一、	调任·····	(111)
二、	转任·····	(114)
三、	轮换·····	(116)
四、	挂职锻炼·····	(117)

第三节 对中国国家公务员交流制度的评价·····	(119)
一、与国家干部交流制度的比较·····	(119)
二、与西方国家公务员交流制度的比较·····	(120)
三、对中国公务员交流制度的几点看法·····	(121)
第八章 中国国家公务员的辞职辞退制度·····	(123)
第一节 中国国家公务员辞职辞退制度概述·····	(123)
一、辞职涵义·····	(123)
二、辞退涵义·····	(125)
三、建立辞职辞退制度的意义·····	(126)
第二节 中国国家公务员的辞职·····	(128)
一、辞职程序·····	(128)
二、辞职限制·····	(129)
第三节 中国国家公务员的辞退·····	(130)
一、辞退条件·····	(130)
二、辞退程序·····	(131)
第四节 我国与西方国家辞职辞退制度的比较·····	(132)
一、我国与西方国家辞职辞退制度的共同点·····	(132)
二、我国与西方国家辞职辞退制度的不同点·····	(133)
第九章 中国国家公务员退休制度·····	(136)
第一节 中国国家公务员退休制度概述·····	(136)
一、退休涵义·····	(136)
二、退休制度的地位·····	(138)
第二节 中国国家公务员退休制度的内容·····	(138)
一、退休条件·····	(138)
二、退休方式·····	(140)
三、退休后公务员的待遇、安置和管理·····	(141)
第三节 对中国国家公务员退休制度的评价·····	(144)
一、与国家干部退休制度的比较·····	(144)
二、与西方国家公务员退休制度的比较·····	(145)

第三篇 中国国家公务员制度激励篇

第十章 中国国家公务员的考核制度	(147)
第一节 中国国家公务员考核制度概述.....	(147)
一、考核的涵义.....	(147)
二、考核原则.....	(148)
三、建立国家公务员考核制度的意义.....	(150)
第二节 中国国家公务员考核内容、方法和程序.....	(150)
一、考核内容与标准.....	(150)
二、考核的基本方法.....	(152)
三、年度考核程序.....	(153)
第三节 中国国家公务员的考核结果、机构及保障.....	(155)
一、年度考核结果及其使用.....	(155)
二、年度考核机构.....	(156)
三、考核保障.....	(157)
第四节 对中国国家公务员考核制度的评价.....	(158)
一、与国家干部考核制度比较.....	(158)
二、与国外公务员考核制度的比较.....	(160)
第十一章 中国国家公务员奖励制度	(162)
第一节 中国国家公务员奖励制度概述.....	(162)
一、公务员奖励的涵义.....	(162)
二、公务员奖励的基本原则.....	(163)
三、建立公务员奖励制度的意义.....	(164)
第二节 中国国家公务员奖励制度的内容.....	(166)
一、奖励条件.....	(166)
二、奖励类型和方式.....	(167)
三、奖励的实施程序.....	(167)

四、奖励的审批权限·····	(168)
五、奖励的撤销·····	(169)
第三节 对中国国家公务员奖励制度的评价·····	(170)
一、与国家干部奖励制度的比较·····	(170)
二、与国外公务员奖励制度的比较·····	(172)
三、对中国公务员奖励条件细化问题的思考·····	(173)
第十二章 中国国家公务员的职务升降制度·····	(175)
第一节 中国国家公务员职务升降制度概述·····	(175)
一、职务升降涵义·····	(175)
二、职务升降原则·····	(176)
三、建立国家公务员职务升降制度的意义·····	(178)
第二节 中国国家公务员的晋职制度·····	(179)
一、晋职条件·····	(179)
二、晋职程序·····	(180)
第三节 中国国家公务员的降职制度·····	(182)
一、降职条件·····	(182)
二、降职程序·····	(183)
三、降职不是行政处分·····	(184)
第四节 对中国国家公务员升降制度的评价·····	(184)
一、公务员升降制度与干部升降制度的比较·····	(184)
二、公务员晋职中的科学化、民主化问题·····	(186)
第十三章 中国国家公务员工资、保险、福利	
制度·····	(187)
第一节 中国国家公务员工资制度的基本原则·····	(187)
一、国家公务员工资涵义·····	(187)
二、国家公务员工资的基本功能·····	(188)
三、中国国家公务员工资制度的基本原则·····	(189)
第二节 中国国家公务员工资制度的基本内容·····	(192)
一、中国国家公务员实行职级工资制·····	(192)

二、中国国家公务员实行津贴制度·····	(193)
三、中国国家公务员的增资机制·····	(194)
四、中国国家公务员实行试用期工资制度·····	(195)
第三节 中国国家公务员的保险与福利制度·····	(196)
一、中国国家公务员的保险制度·····	(196)
二、中国国家公务员的福利制度·····	(197)
第四节 对中国国家公务员工资保险福利制度的 评价·····	(199)
一、公务员工资制度与干部工资制度的比较·····	(199)
二、国家公务员保险的社会化问题·····	(200)

第四篇 中国国家公务员制度监控篇

第十四章 中国国家公务员的纪律·····	(202)
第一节 中国国家公务员的纪律概述·····	(202)
一、纪律涵义·····	(202)
二、公务员惩戒原则·····	(203)
三、国家公务员纪律规定的意义·····	(204)
第二节 中国国家公务员的行政处分·····	(204)
一、行政处分的条件·····	(204)
二、行政处分的种类·····	(205)
三、行政处分程序·····	(206)
四、行政处分的救济·····	(208)
五、行政处分的解除·····	(208)
六、行政处分的批准权限·····	(209)
第三节 对中国国家公务员纪律规定的评价·····	(210)
一、公务员纪律规定与干部纪律规定的比较·····	(210)
二、西方国家公务员行政惩罚权限与中国公务 员行政处分权限之差异分析·····	(212)
第十五章 中国国家公务员的回避制度·····	(214)

第一节 中国国家公务员回避制度概述·····	(214)
一、回避涵义·····	(214)
二、建立国家公务员回避制度的意义·····	(214)
三、在中国建立公务员回避制度是一项紧迫任 务·····	(216)
第二节 中国国家公务员回避的范围和方式·····	(217)
一、中国国家公务员回避范围·····	(217)
二、中国公务员的回避方式·····	(219)
第三节 对中国国家公务员回避制度的评价·····	(222)
一、公务员回避制度与干部回避制度的比较·····	(222)
二、与西方国家公务员回避制度的比较·····	(223)
三、中国公务员回避制度中有待研究的问题·····	(223)
第十六章 中国国家公务员的监督制度·····	(225)
第一节 中国国家公务员监督制度概述·····	(225)
一、公务员监督制度的涵义·····	(225)
二、完善国家公务员监督制度的意义·····	(226)
第二节 公务员的申诉和控告·····	(227)
一、申诉制度·····	(227)
二、控告制度·····	(229)
第三节 中国国家行政机关监督·····	(229)
一、行政机关内部监督·····	(229)
二、行政机关外部监督·····	(232)
第四节 对中国国家公务员监督制度的评价·····	(234)
一、与国家干部监督制度比较·····	(234)
二、与西方国家公务员监督制度比较·····	(235)
附录:《国家公务员暂行条例》·····	(237)
主要参考书目·····	(252)

导 论

公务员制度是现代政府体制的有机组成部分，是适应现代政府职能的发展和政府管理方式的变化，实现政府人事管理科学化的需要而建立的。作为人类文明发展的共同成果，经过历史的筛选和选择，已被越来越多的现代国家采用，作为政府工作人员的管理制度。在中国，推行和建立国家公务员制度，是中国市场经济建设的必要保证，是中国政治体制改革的突破口，是中国民主政治建设的一大进步。

人随制举，事由法彰。国家功能和任务的达成，主要依靠政府这台机器，而公务员是这台机器的发动机，廉洁有效的政府，首先在于有廉洁胜任的公务员，而优秀公务员乃是合理化效率化的人事制度的产物。可见，推行和建立国家公务员制度，目的在于建立一支廉洁、高效、精干的公务员队伍，使政府的“发动机”充满活力，生气勃勃。

第一节 国家公务员和国家 公务员制度

一、国家公务员

公务员(Civil Servant)的涵义有广义和狭义之分。从广义上讲，公务员是指由国家特别选任的从事国家公务的人员；从狭义上讲，公务员是指通过非选举程序而被任命担任行政机关工作的国家工作人员。

从外延方面看，各国对公务员范围的界定有所不同，大体有