



国家公务员概论

主 编 全 志 敏

副 主 编 李 如 海 胡 振 民

中国人民大学出版社



2 020 2799 3

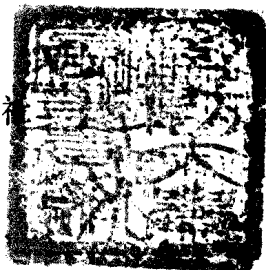
530546

国家公务员概论

主 编 仝志敏

副主编 李如海 胡振民

中国人民大学出版社



国家公务员概论

主 编 全志敏
副主编 李如海
胡振民

※

中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路39号)

北京华生印刷厂排版

丰华印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32开 印张: 8.875插页4
1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷
字数: 212 000 册数: 1—15 000

ISBN 7-300-00625-6
D·71 定价: 3.70元

建
立
國
家
公
務
員
制
度
服
務
社
會
主
義
現
代
化
建
設

曹志

一九九九年四月

大力开展国家“双负”
制度的理论研究和宣传
教育，普及国家“双负”制
度的基本知识，为建设国
家“双负”制度打好基础。

为《国家“双负”批评》出版题

袁宝华 一九八九年四月

目 录

结 论	1
一、改革政治体制——社会经济发展的客观必然要求	1
二、干部体制改革——政治体制改革的关键	7
三、建立国家公务员制度——干部体制改革的重点	8
四、国家公务员制度要适应商品经济新秩序的需要	10
第一章 国家公务员制度	12
第一节 国家公务员的涵义	12
一、干部、国家干部与国家公务员	12
二、当代国外公务员的涵义	15
三、中国国家公务员的涵义	18
四、国家公务员与国家公务员制度	19
第二节 国家公务员制度的建立	23
一、建立国家公务员制度的意义	23
二、建立国家公务员制度的条件	25
三、建立国家公务员制度的措施	27
第三节 建立国家公务员制度应具备的机制和应遵循的原则	28
一、应具备的机制	28
二、应遵循的原则	29
第四节 国家公务员制度的运行机制和系统效应	33

一、人事管理系统（工程）	33
二、国家公务员管理系统（工程）	34
三、动态稳定运行机制	35
第五节 国家公务员法	36
一、《国家公务员暂行条例》和配套法规	36
二、《国家公务员法》	37
第二章 国家公务员的职位分类	38
第一节 职位分类中的术语	38
一、职位	38
二、职系	39
三、职组	39
四、职门	40
五、职级	40
六、职等	41
第二节 职位分类的意义与标准	41
一、职位分类的意义	41
二、职位分类的原因	42
三、职位分类的标准	43
第三节 职位分类的结构与功能	44
一、职位分类的结构	44
二、职位分类的功能	45
第四节 职位分类的程序和方法	51
一、开展职位调查	51
二、区分工作种类（划分职门、职组、职系）	52
三、区分工作程度（划分职级、职等）	53
四、制定职级规范	54
五、办理职位归级列等	55
六、职位分类的继续管理	56

第五节	职位分类制度的产生、发展和在我国的确立	56
一、	职位分类制度的产生和发展	56
二、	职位分类制度的改革和完善	58
三、	职位分类制度在我国的确立	60
第三章	国家公务员的考试录用	63
第一节	公开考试, 择优录用	63
一、	选拔精英人才治理国家	63
二、	考选制源于中国	65
三、	考选制在国外的发展	67
四、	引进国外考试新理论新方法, 创建中国考试新理论新方法	69
第二节	考试录用的原则	71
一、	公开、平等、竞争原则	71
二、	择优选拔量才录用原则	72
第三节	考试种类和方法	73
一、	传统的考试法——笔试、口试	73
二、	新的考试方法——模拟测验	76
三、	公务员的考试种类和方法	79
第四节	录用的原则、程序与方式	82
一、	录用原则	82
二、	录用程序与方式	82
第四章	国家公务员的权利义务	84
第一节	权利义务的涵义及其规定形式	84
一、	权利的涵义	84
二、	义务的涵义	85
三、	权利与义务的关系	85
四、	权利义务的规定形式	86
第二节	公务员的权利	86

一、西方国家对公务员权利的规定	86
二、我国公务员的权利	87
第三节 公务员的义务	91
一、西方国家对公务员义务的规定	91
二、我国公务员的义务	91
第五章 国家公务员的考核	98
第一节 考核的涵义与意义	98
一、考核的涵义	98
二、考核的意义	99
第二节 考核的原则与内容	100
一、考核的原则	100
二、考核的内容	101
第三节 考核的方法与程序	104
一、考核的方法	104
二、考核的程序	109
第四节 考核的时限、等次与管理机关	111
一、考核的时限	111
二、考核的等次	111
三、考核的管理机关	112
四、考核中应防止的倾向	113
第六章 国家公务员的晋升	114
第一节 晋升的涵义与意义	114
一、晋升的涵义	114
二、晋升的意义	116
三、我国现行干部晋升制度存在的弊端	117
第二节 晋升的原则与条件	118
一、晋升的原则	118
二、晋升的条件	123

第三节 晋升制度的种类与晋升程序	124
一、晋升制度的种类	124
二、晋升的程序	127
第四节 晋升的主管机关与晋升的法制化	127
一、晋升的主管机关	127
二、晋升的法制化	128
第七章 国家公务员的职务任免	130
第一节 公务员的职务任用	130
一、任用的涵义	130
二、任职的原则	130
三、任用的形式	132
四、任用的程序	133
五、任期与任届	134
六、任用的机关与权限	135
第二节 公务员的免职	135
一、免职的涵义	135
二、免职的条件	136
三、免职机关与免职程序	137
第三节 建立与健全任免制的意义与注意事项	138
一、建立与健全任免制的意义	138
二、建立与健全任免制的注意事项	139
第八章 国家公务员的培训	141
第一节 培训的涵义与意义	141
一、培训的涵义	141
二、培训的意义	141
第二节 培训的原则与种类	143
一、培训的原则	143
二、培训的种类	144

第三节 培训公务员的摇篮——国家行政学院	146
一、西方国家的行政学院	146
二、我国培训公务员的摇篮——国家行政学院	148
第四节 培训的网络与法律保障	151
一、培训的网络	151
二、培训的法律保障	154
第九章 国家公务员的调动、交流与回避	156
第一节 公务员的调动	156
一、调动的涵义与意义	156
二、调动的原则	157
三、调动的分类	158
第二节 公务员的交流	160
一、交流的涵义与意义	160
二、交流的原则	162
三、交流的形式	162
第三节 公务员的任职回避	163
一、亲缘化与回避制	163
二、回避制度的主要内容	165
三、实行回避制度的原则	166
第十章 国家公务员的奖惩	168
第一节 奖惩的涵义、意义与原则	168
一、奖惩的涵义	168
二、我国奖惩制度的历史发展	168
三、奖惩的意义	169
四、奖惩的原则	171
第二节 奖励	174
一、奖励的条件	174
二、奖励的种类	174

三、奖励的权限与资金来源	175
第三节 惩处	176
一、惩处的条件	176
二、惩处的种类	177
三、惩处的批准权限	177
四、惩处的解除	177
五、对惩处工作的要求	178
第十一章 国家公务员的工资、福利与保险	179
第一节 工资的涵义与意义	179
一、工资的涵义	179
二、现行工资制度存在的弊端	179
三、建立公务员工资制度的意义	180
第二节 确立国家公务员工资制度的基本思路	183
一、指导思想和基本原则	183
二、工资制度	187
三、工资水平	188
四、工资构成与增资办法	190
第三节 公务员的福利	191
一、福利的涵义与意义	191
二、现行福利制度存在的弊端	191
三、福利的内容	192
四、公务员福利工作应遵循的原则	192
第四节 公务员的保险	193
一、保险的涵义、内容和特征	193
二、我国现行社会保险存在的弊端	194
三、公务员保险制度的性质及分配原则	195
第十二章 国家公务员的辞职、辞退	196
第一节 辞职	196

一、辞职的涵义与意义	196
二、辞职的条件	198
三、辞职的程序	199
四、实行公务员辞职制度应注意的几个问题	200
第二节 辞退	200
一、辞退的涵义与意义	200
二、辞退的条件	202
三、辞退的程序	202
四、实行公务员辞退制度应注意的几个问题	203
第十三章 国家公务员的退职、退休	205
第一节 退职	205
一、退职的涵义	205
二、退职的条件	205
三、退职的程序	206
四、退职公务员的待遇	207
五、退职公务员的管理	208
第二节 退休	208
一、退休的涵义	208
二、退休的条件	209
三、退休的方式与手续	211
四、退休公务员的待遇	212
五、退休金的来源和发放	212
六、退休公务员的管理	214
第十四章 国家公务员的监督	216
第一节 监督的涵义与意义	216
一、监督的涵义	216
二、监督的意义	217
第二节 建立监督制度的基本目标和基本原则	220

一、基本目标	220
二、基本原则	222
第三节 监督的形式与方法	223
一、党对国家公务员的监督	223
二、行政系统的自身监督	225
三、人民群众的监督	230
四、舆论监督	232
第十五章 国家公务员的管理体制	235
第一节 我国现行干部管理体制的形成与发展	235
一、我国干部管理体制的确立与演变	235
二、我国政府人事机构的设置和变化	237
第二节 世界各国人事管理体制的利弊及发展趋势	239
一、我国现行干部人事管理体制的利弊	239
二、外国各种主要人事管理体制的利弊	240
三、各国人事管理体制的发展趋势	245
第三节 建立具有中国特色的国家公务员管理体制	246
一、正确理解“党管干部的原则”	246
二、合理划分党、政的人事管理权限	247
三、组建公务员的管理机构	248
四、合理分工，各司其职	250
第十六章 建立健全国家公务员法规体系	251
第一节 法律需求与法律调节机制	251
一、法律需求与人事管理立法	251
二、法律调节机制与干部人事制度改革	253
第二节 不断完善人事立法	255
一、建立国家公务员法规体系的意义	255
二、在法律指导下进行改革	256
第三节 总法规与配套法规	259

一、总法规——《国家公务员法》	259
二、总法规与配套法规的关系	260
三、《职位分类法》及其他配套法规	261
第四节 国家公务员管理法制化	266
一、运用法律方法管理国家公务员	266
二、确立人人守法、执法好传统	267
后 记	269

绪 论

目前，我国正处在一个具有历史意义的改革时代。

改革，既包括经济体制改革，也包括政治体制改革和其他体制改革。随着经济体制、科研体制、教育体制以及其他体制改革的不断深入，对政治体制改革提出了日益紧迫的要求。不进行政治体制改革，经济体制改革的成果无法得到保障，经济体制改革难以深化，也不可能取得最终成功。政治体制改革中干部人事制度改革是重要环节，是关系整个改革进程的全局性问题，也是政治体制改革成败的关键问题。

适应经济体制、政治体制改革的不断深入，实行党政分开，改革领导体制和干部人事体制，明确自身职能，增强活力，提高效率，更新观念，转变不适应新形势的思维方式和工作方法，建立具有中国特色的国家公务员制度，已成为当前组织人事工作的重要任务，成为整个体制改革的一个重要有机组成部分，成为深化经济体制改革的重要组织保证。

中国国家公务员制度是一个完整的、科学的、现代化和法制化的人事管理体系。逐步建立健全国家公务员制度是当前和今后一个时期干部人事制度改革的重点。

一、改革政治体制——社会经济 发展的客观必然要求

进入80年代以来，我国和其他社会主义国家普遍掀起体制改

革新浪潮，并成为今后一个时期发展的共同趋势。这是因为：

1. 改革政治体制是社会经济发展的需要。

我国从农村兴起并迅速推向城市的经济体制改革，尤其是在搞活企业，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、相对独立的商品生产者和经营者方面的深入发展，不仅强烈地冲击并改变着与社会主义商品经济不相适应的传统、僵化的经济模式，而且要求变革现行的国家机构和社会关系，要求调整企业与国家行政机构的关系，要求改革现行国家领导机构和干部管理体制等。就是说，为了使经济体制改革能够取得较大进展，必须对阻碍生产力发展的政治体制的某些方面进行有步骤而又慎重的改革。即需要对政府机构、领导体制、干部制度等进行改革。改革着重解决：官僚主义、法制与人权、党政关系、权力下放、机构精简、提高效率以及发现和起用人才等问题。这是商品经济的需要与要求，是充分发挥企业活力的条件与需要，是商品经济深入发展和经济体制改革得以深化的保证。

2. 改革政治体制是社会主义制度不断自我完善、自我调节的需要。

社会主义制度是人类历史上崭新的社会制度，是一个不断自我完善的社会，它不可能一诞生就完美无缺，它要在实践中按照客观规律不断自我变革、自我调整、自我完善。正如恩格斯所指出的：“‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会”。^①社会主义之所以是一个“经常变化和改革的社会”，主要是因为它仍然存在着各种矛盾，如生产力与生产关系的矛盾，经济基础与上层建筑的矛盾，以及社会生产力和社会文化进一步发展同高度集中的政治和经济体制之间的矛盾等等。这些矛盾经过社会主

① 《马克思恩格斯全集》第37卷，第443页。