

# 通向公务员制度之路

陈宝儒 于晓光 阎崇民 主编

辽宁人民出版社

# 通向公务员制度之路

陈宝儒 于晓光 阎崇民主编

辽宁人民出版社

1988年·沈阳

**通向公务员制度之路**

Tongxiang Gongwuyuan Zhidu Zhi Lu

陈宝儒 于晓光 阎崇民主编

---

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市南京街6段1里7号)

沈阳市第二印刷厂印刷

---

字数: 150,000

开本: 787×1092 $\frac{1}{4}$

印张: 63/4

印数: 1—30,000

1988年7月第1版

1988年7月第1次印刷

---

责任编辑: 王志华

责任校对: 曹雅文

封面设计: 尹 铭

张富娟

---

ISBN 7-205-00619-8/D·128

定 价: 1.50 元

## 序 言

我很欣喜地向读者推荐《通向公务员制度之路》一书。

我国正处在一个伟大的改革年代，新旧体制在转换。随着经济、政治体制改革的不断深化，干部人事制度改革势在必行。党的十三大报告明确指出：“活力、效率、积极性的提高，离不开干部人事制度的改革。”“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”公务员制度，是干部人事管理制度的重要组成部分，是实现党的政治路线的重要保证。干部人事制度关系着国家的发展前途，改革干部人事制度，是我国政治生活中的一件大事。科学的干部人事制度，能加速干部队伍建设的进程，充分体现人才竞争机制，提高工作效率，促进国家经济与科学文化事业的发展。近几年来，中央和国家领导同志对建立具有中国特色的国家公务员制度问题十分重视，国家的具体工作部门作了大量的实际工作，在我国建立国家公务员制度的条件已趋成熟。

《通向公务员制度之路》，是一本普及、宣传、推广公务员知识和制度的通俗读物，既有一定的理论深度，又有人们对公务员制度普遍关心问题的回答，具有一定的科学性、知识性和实用性。

该书共分三部分。第一部分，从对我国现有干部人事管理制度的演变和外国文官制度的研究、探讨、对比、分析

中，论证了在我国实行公务员制度的必然性和可行性，阐述了我国实行公务员制度势在必行的重大意义。第二部分，对具有中国特色的国家公务员制度建设的指导思想和主要内容作了比较详尽的阐发，对国家公务员的权利义务、职位分类、考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、转任回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告、人事监察与监督、管理机构等制度化、法制化建设提出了诸多设想，为人们学习、理解、宣传公务员知识，实行公务员制度，提供了有益的辅导教材。第三部分，对现职国家行政机关干部如何向国家公务员过渡，以及其他各行各业人员如何进入国家公务员队伍的问题，进行了有见地的探讨。凡是想做一名国家公务员或关心国家公务员情况的同志都可一睹为快。对广大理论研究者、宣传工作者来说，也不失为一本有价值的参考书。

参加本书写作的几名同志，热心于干部人事制度的改革工作，为这本小册子付出了辛勤的劳动，为我们干部人事工作园地增添了一朵小花。其精神是很值得提倡的。

由于国家公务员制度在我国刚刚起步，研究工作也仅仅是拉开序幕，国家公务员制度将在实践中不断地加以补充和完善。

周武治

1988年6月10日

# 目 录

|           |     |
|-----------|-----|
| 序 言 ..... | 周武治 |
|-----------|-----|

## 第一部分 建立具有中国特色的国家公务员

|              |   |
|--------------|---|
| 制度势在必行 ..... | 1 |
|--------------|---|

### 第一章 建立国家公务员制度的时代背景 .....

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 第一节 建立国家公务员制度是我国改革实践的<br>客观要求 ..... | 2 |
|-------------------------------------|---|

|                           |   |
|---------------------------|---|
| 一、党的工作重心的转移及改革决策的提出 ..... | 2 |
|---------------------------|---|

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 二、经济体制改革的深化,使政治体制改革提到战略<br>地位 ..... | 3 |
|-------------------------------------|---|

|                              |   |
|------------------------------|---|
| 三、干部人事制度改革是政治体制改革的重要内容 ..... | 5 |
|------------------------------|---|

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| 四、建立国家公务员制度,是干部人事制度改革的重点 ..... | 7 |
|--------------------------------|---|

### 第二节 建立国家公务员制度是历史发展的必然 .....

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| 一、新中国干部人事制度的发展及其在历史上的作用 ..... | 8 |
|-------------------------------|---|

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 二、现行干部人事制度存在的弊端 ..... | 11 |
|-----------------------|----|

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 三、建立国家公务员制度是历史发展的必然 ..... | 14 |
|---------------------------|----|

### 第二章 我国建立国家公务员制度的可能性及其

|          |    |
|----------|----|
| 意义 ..... | 16 |
|----------|----|

#### 第一节 外国文官制度中的成功经验具有可借鉴

|         |    |
|---------|----|
| 性 ..... | 16 |
|---------|----|

|                     |    |
|---------------------|----|
| 一、外国文官制度的主要经验 ..... | 16 |
|---------------------|----|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 二、外国文官制度的可借鉴性·····                    | 17 |
| 三、我国公务员制度与外国文官制度的原则区别·····            | 19 |
| 四、借鉴外国文官制度应注意的问题·····                 | 21 |
| 第二节 我国干部人事管理的丰富经验是建立国家公务员制度的坚实基础····· | 22 |
| 一、我国干部人事管理的沿革及其主要成就·····              | 22 |
| 二、我国干部人事管理的丰富经验是建立公务员制度的坚实基础·····     | 25 |
| 第三节 建立国家公务员制度的有利条件·····               | 27 |
| 一、理论研究提供了科学论证·····                    | 27 |
| 二、党政分开基本格局的确立·····                    | 28 |
| 三、“尊重知识,尊重人才”社会风气的形成·····             | 28 |
| 四、改革意识的增强提供了思想和舆论准备·····              | 28 |
| 第四节 实行国家公务员制度的重大意义·····               | 29 |
| 一、实行公务员制度有利于促进政治体制改革的深化·····          | 29 |
| 二、实行公务员制度有利于建立和强化国家行政管理指挥系统·····      | 30 |
| 三、实行公务员制度有利于造就大批德才兼备的行政管理家·····       | 31 |
| 四、实行公务员制度有利于干部人事管理的科学化、法制化·····       | 31 |

## 第二部分 国家公务员制度建设的基本内容·····33

### 第三章 建立国家公务员制度的指导思想及基本原则·····34

#### 第一节 建立国家公务员制度的指导思想·····34

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 一、建立一支优化、精干、廉洁、稳定的公务员队伍 | 34 |
| 二、充分发挥行政管理在政府工作中的作用     | 35 |
| 第二节 建立国家公务员制度的基本原则      | 37 |
| 一、公开竞争、择优录用的原则          | 37 |
| 二、功绩晋升制的原则              | 38 |
| 三、党对干部人事工作领导的原则         | 38 |
| 四、民主、法制的原则              | 38 |
| 五、科学化的原则                | 39 |
| 六、任期制和常任制相结合的原则         | 39 |
| 第三节 国家公务员的分类及意义         | 39 |
| 一、公务员的分类                | 39 |
| 二、公务员分类的意义              | 41 |
| 第四章 深刻理解国家公务员的权利和义务     | 43 |
| 第一节 国家公务员权利义务的基本内容      | 43 |
| 一、公务员权利的基本内容            | 43 |
| 二、公务员义务的基本内容            | 44 |
| 三、公务员权利和义务的关系           | 45 |
| 第二节 我国公务员权利义务的特点        | 45 |
| 一、公务员权利义务与职务的关系         | 46 |
| 二、公务员的权利义务一般不得放弃        | 46 |
| 三、公务员的权利义务具有强制力         | 46 |
| 第三节 国家公务员的权益保障          | 47 |
| 一、国家公务员的权益              | 47 |
| 二、国家公务员的权益保障            | 47 |
| 第五章 努力建立科学的国家公务员职位分类体系  | 49 |

|     |                      |    |
|-----|----------------------|----|
| 第一节 | 国家公务员职位分类的基本内容及意义    | 49 |
| 一、  | 公务员职位分类的基本内容         | 49 |
| 二、  | 建立公务员职位分类体系的重要意义     | 50 |
| 第二节 | 国家公务员职位分类的目的、特点及主要程序 | 51 |
| 一、  | 公务员职位分类的目的和特点        | 51 |
| 二、  | 公务员职位分类的主要程序         | 52 |
| 第三节 | 国家公务员职位分类与岗位责任制的关系   | 53 |
| 一、  | 岗位责任制的内容、做法、形式及任务    | 53 |
| 二、  | 岗位责任制与职位分类的相互关系      | 55 |
| 第六章 | 建立严格的公务员考试录用制度       | 57 |
| 第一节 | 我国干部录用制度的历史沿革及存在的问题  | 57 |
| 一、  | 我国古代的官吏录用制度          | 57 |
| 二、  | 我国民主革命时期干部录用情况       | 58 |
| 三、  | 我国建国以来干部录用情况         | 59 |
| 四、  | 目前我国干部录用制度中存在的问题     | 60 |
| 第二节 | 国家公务员考试录用制度的基本内容     | 61 |
| 一、  | 公务员考试录用的原则           | 61 |
| 二、  | 公务员考试录用的标准和条件        | 62 |
| 三、  | 公务员考试录用的程序           | 63 |
| 第三节 | 公务员考试录用的法律保障         | 65 |
| 一、  | 公务员考试录用的人事监察         | 65 |
| 二、  | 公务员考试录用的法律监督         | 66 |
| 第七章 | 建立科学的国家公务员考核制度       | 67 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一节 建立国家公务员考核制度的重要意义 | 67 |
| 一、公务员考核及考核制度的含义      | 67 |
| 二、建立公务员考核制度的意义       | 68 |
| 第二节 国家公务员考核的基本原则     | 69 |
| 一、严格的原则              | 69 |
| 二、客观公平的原则            | 69 |
| 三、群众路线的原则            | 70 |
| 四、注重工作实绩的原则          | 70 |
| 五、信赏必罚的原则            | 70 |
| 第三节 国家公务员考核的目的、种类和组织 | 71 |
| 一、公务员的考核目的           | 71 |
| 二、公务员考核的种类           | 72 |
| 三、公务员考核的组织           | 73 |
| 第四节 国家公务员考核的基本内容     | 73 |
| 一、考德                 | 74 |
| 二、考能                 | 74 |
| 三、考勤                 | 75 |
| 四、考绩                 | 75 |
| 第五节 国家公务员考核的基本方法和程序  | 77 |
| 一、公务员考核的基本方法         | 77 |
| 二、公务员考核的基本程序         | 78 |
| 第六节 国家公务员考核结果的表示及处理  | 79 |
| 一、公务员考核结果的表示         | 79 |
| 二、公务员考核结果的处理         | 80 |
| 三、考核材料同本人见面的好处       | 80 |
| 第八章 建立赏罚分明的国家公务员奖惩制度 | 81 |
| 第一节 建立国家公务员奖惩制度的重要意义 | 81 |

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 一、建立公务员奖惩制度是促进干部“四化”的重要措施 .....    | 81 |
| 二、建立公务员奖惩制度是实现新时期总任务的重大保证 .....    | 82 |
| 三、建立公务员奖惩制度是加强社会主义法制的必要途径 .....    | 82 |
| 四、建立公务员奖惩制度是建设社会主义精神文明的迫切需要 .....  | 82 |
| 五、建立公务员奖惩制度是巩固政治体制改革成果的有效办法 .....  | 83 |
| 第二节 国家公务员奖惩制度的基本内容 .....           | 83 |
| 一、公务员奖惩的基本原则 .....                 | 83 |
| 二、公务员奖励的基本内容 .....                 | 86 |
| 三、公务员惩处的基本内容 .....                 | 86 |
| 四、实行公务员奖惩制度应注意的几个问题 .....          | 87 |
| 第九章 建立以功绩为主要依据的国家公务员的升降、任免制度 ..... | 90 |
| 第一节 建立国家公务员升降制度的意义 .....           | 90 |
| 一、公务员晋升的含义及意义 .....                | 90 |
| 二、公务员晋升的原则、条件和程序 .....             | 92 |
| 三、公务员降职的条件和程序 .....                | 93 |
| 第二节 建立国家公务员晋升制度的几种形式及其利弊分析 .....   | 94 |
| 一、年资晋升制 .....                      | 94 |
| 二、功绩晋升制 .....                      | 94 |
| 三、考试晋升制 .....                      | 95 |
| 四、越级晋升制 .....                      | 95 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第三节 建立国家公务员升降制度应注意的几个问题 .....   | 95  |
| 一、建立公务员升降制度的同时要搞好职位分类 .....     | 95  |
| 二、建立不同职位或岗位的具体的公开的升降条件和标准 ..... | 96  |
| 三、处理好升降制度不断发展与相对稳定的关系 .....     | 96  |
| 第四节 建立国家公务员任免制度的意义 .....        | 97  |
| 一、公务员任免的含义 .....                | 97  |
| 二、公务员任免的意义 .....                | 97  |
| 第五节 国家公务员任免制度的基本内容 .....        | 98  |
| 一、公务员任免的原则和条件 .....             | 98  |
| 二、公务员任免的形式和分类 .....             | 100 |
| 三、公务员任免的权限、程序和手续 .....          | 102 |
| 四、建立国家公务员任免制度应注意的几个问题 .....     | 103 |
| 第十章 建立规范化的国家公务员培训制度 .....       | 104 |
| 第一节 建立国家公务员培训制度的意义 .....        | 104 |
| 一、培训是新录用的公务员的必经之路 .....         | 105 |
| 二、培训可使公务员不断更新原有的知识和技能 .....     | 106 |
| 三、培训可使发现人才、培养人才工作经常化、深入化 .....  | 107 |
| 四、培训为公务员提供了平等竞争的条件 .....        | 107 |
| 第二节 建立国家公务员培训制度的原则 .....        | 107 |
| 一、坚持政治和业务并重的原则 .....            | 107 |
| 二、坚持学用一致的原则 .....               | 108 |
| 第三节 国家公务员培训的基本内容和形式 .....       | 109 |
| 一、公务员培训的基本内容 .....              | 110 |
| 二、培训的主要形式 .....                 | 110 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 三、公务员培训的结果及经费的处理·····                      | 111 |
| 200 第四节 建立具有中国特色的国家公务员培训<br>200 体制·····    | 112 |
| 一、中央和地方的专门学校·····                          | 112 |
| 60 二、部门学院·····                             | 113 |
| 60 三、高校中的委托培训机构·····                       | 113 |
| 78 四、讲习班和训练班等短期培训机构·····                   | 113 |
| 78 第五节 国家公务员培训的法律保障·····                   | 113 |
| 78 一、公务员要积极享用培训的权利·····                    | 114 |
| 80 二、政府要认真履行公务员培训的义务·····                  | 115 |
| 80 第十一章 建立科学的国家公务员转任和回避制<br>001 度·····     | 116 |
| 201 第一节 国家公务员调任转任的含义及意义·····               | 116 |
| 801 一、公务员调任转任的含义·····                      | 116 |
| 101 二、公务员调任转任的重要意义·····                    | 117 |
| 101 第二节 国家公务员调任转任的基本内容·····                | 118 |
| 201 一、公务员调任转任的基本原则·····                    | 118 |
| 801 二、公务员调任转任的基本方法·····                    | 118 |
| 第三节 国家公务员轮换回避制度的基本内容<br>701 和意义·····       | 119 |
| 701 一、公务员轮换回避制度的基本内容·····                  | 119 |
| 701 二、实行公务员轮换回避制度的意义·····                  | 120 |
| 701 第四节 国家公务员轮换回避的基本方法及应<br>801 注意的问题····· | 121 |
| 001 一、公务员轮换回避的基本方法·····                    | 121 |
| 011 二、公务员轮换回避应注意的问题·····                   | 122 |
| 0 第十二章 建立合理的国家公务员工资福利制度··                  | 124 |

|      |                  |     |
|------|------------------|-----|
| 第一节  | 我国机关干部工资制度发展沿革   | 124 |
| 一、   | 旧中国政府机关工作人员的工资概况 | 124 |
| 二、   | 革命根据地机关的分配制度     | 125 |
| 三、   | 建国后干部工资制度的发展演变   | 126 |
| 第二节  | 现行工资制度的利弊分析      | 131 |
| 一、   | 1985年工资制度改革的成功之处 | 131 |
| 二、   | 现行工资制度的弊端        | 132 |
| 第三节  | 我国公务员工资制度的基本内容   | 134 |
| 一、   | 确定公务员工资的基本原则     | 134 |
| 二、   | 确定公务员工资的依据       | 136 |
| 三、   | 公务员工资的组成部分       | 136 |
| 第四节  | 国家公务员的福利待遇       | 138 |
| 一、   | 公务员的集体福利事业       | 138 |
| 二、   | 公务员的个人福利项目       | 138 |
| 第十三章 | 建立合理的辞职辞退和退職退休制  |     |
|      | 度                | 140 |
| 第一节  | 建立国家公务员的辞职制度     | 140 |
| 一、   | 建立公务员辞职制度的意义     | 140 |
| 二、   | 公务员辞职的条件         | 141 |
| 三、   | 公务员辞职的审批手续和时间规定  | 142 |
| 四、   | 公务员辞职争议的仲裁       | 142 |
| 五、   | 公务员辞职善后事宜的处理     | 142 |
| 六、   | 实行公务员辞职制度应注意的问题  | 143 |
| 第二节  | 建立国家公务员的辞退制度     | 144 |
| 一、   | 公务员辞退的含义         | 144 |
| 二、   | 公务员辞退的条件         | 144 |
| 三、   | 公务员辞退的程序         | 145 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 四、公务员辞退后的有关待遇 .....                 | 145 |
| 第三节 国家公务员退休制度的基本内容 .....            | 146 |
| 一、公务员退休的条件 .....                    | 146 |
| 二、公务员退休后的待遇 .....                   | 147 |
| 第四节 国家公务员退休制度的基本内容 .....            | 148 |
| 一、公务员退职的条件 .....                    | 148 |
| 二、公务员退职后的待遇 .....                   | 148 |
| 三、退休、退职公务员的审批及安置 .....              | 149 |
| 第十四章 建立国家公务员申诉控告和监察监督<br>制度 .....   | 150 |
| 第一节 建立国家公务员申诉控告制度 .....             | 150 |
| 一、公务员申诉控告的基本内容及程序 .....             | 150 |
| 二、建立公务员申诉控告制度的重要意义 .....            | 152 |
| 第二节 国家公务员行政监察监督制度的基本<br>内容及意义 ..... | 153 |
| 一、公务员行政监察监督制度的基本内容 .....            | 153 |
| 二、实行公务员行政监察监督制度的意义 .....            | 155 |
| 第三节 实行国家公务员的依法管理 .....              | 157 |
| 一、建立健全公务员的管理机构 .....                | 157 |
| 二、公务员依法管理的内容 .....                  | 158 |
| 三、实行公务员依法管理的意义 .....                | 158 |
| 第四节 加强国家公务员管理干部队伍的自身建<br>设 .....    | 160 |
| 一、公务员管理干部队伍的思想建设 .....              | 161 |
| 二、公务员管理干部队伍的业务建设 .....              | 162 |

### 第三部分 现有政府机关干部向国家公务员

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 过渡问题探讨.....                | 164 |
| 第十五章 为实施国家公务员制度创造必备条件...   | 165 |
| 第一节 国家公务员的基本条件及现有政府机       |     |
| 关干部队伍状况分析.....             | 165 |
| 一、国家公务员的基本职责和资格条件 .....    | 165 |
| 二、我国现有政府机关干部队伍状况分析 .....   | 167 |
| 第二节 实施国家公务员制度要求具备的基础       |     |
| 条件.....                    | 172 |
| 一、实施国家公务员制度所需具备的外部条件 ..... | 172 |
| 二、实施国家公务员制度所需具备的内部条件 ..... | 176 |
| 第三节 现有政府机关干部向国家公务员过渡       |     |
| 问题的探讨.....                 | 178 |
| 一、关于“公务员主体正面进入”的指导思想和基     |     |
| 本原则 .....                  | 179 |
| 二、关于“主体正面进入”实施步骤的设想 .....  | 182 |
| 三、积极作好对过渡进程有促进作用的基础性工作...  | 183 |
| 四、对公务员“必要成份侧面进入”问题的设想..... | 186 |
| 第十六章 建立和完善具有中国特色的国家公务      |     |
| 员制度是一个历史过程.....            | 189 |
| 第一节 国家公务员制度建设的社会历史制        |     |
| 约性.....                    | 189 |
| 一、公务员制度建设的社会历史制约性是社会发展规律   |     |
| 的必然反映.....                 | 190 |
| 二、公务员制度的建设是干部人事制度自我完善的     |     |
| 过程 .....                   | 191 |
| 第二节 国家公务员制度建设是一项复杂的系       |     |
| 统工程.....                   | 192 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 一、公务员制度是干部人事管理规范的制度体系          | 192 |
| 二、干部人事管理体制改革的相互关系              | 193 |
| 第三节 国家公务员制度的完善是社会主义民主政治建设的目标之一 | 194 |
| 一、公务员制度建设与政治体制改革长远目标的实现        | 195 |
| 二、公务员制度的完善依存于社会主义民主政治建设的进程     | 196 |
| 后 记                            | 198 |