

国家公务员 暂行条例讲座

曹康泰 主编



中国法制出版社

国家公务员暂行条例讲座

曹康泰 主编

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:郝建国

封面设计:龚景秋

国家公务员暂行条例讲座

GUOJIA GONGWUYUAN ZANXING TIAOLI JIANGZUO

主编/曹康泰

发行/中国法制出版社

印刷/中国民航局印刷厂

开本/787×1092 毫米 32 印张/11.25 字数/246 千

版次/1994 年 3 月北京第 1 版 1994 年 3 月北京第 1 次印刷

印数/0,001~3,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-126-4/D·120

(北京西城太平桥大街 4 号 邮政编码:100810) 定价 6.70 元

积极推行国家公务员制度

(1993年9月22日《人民日报》社论)

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。各级党委和政府要充分认识这项工作的重要意义,按照党中央、国务院的要求和部署,加强领导,精心组织,做好《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》,本报于8月19日全文刊载)的 implementation 工作。

我国现行的人事制度在管理方式上过于集中和单一,不论党政机关工作人员,还是企业管理人员、教师、医生、演员、运动员等等,统称为国家干部,用一个方式管理。这一制度适应高度集中统一的计划经济体制的需要,发挥过积极的作用。但是,随着各项改革的深入进行,随着社会主义市场经济的发展,它的某些弊端就逐渐显露出来了。因此,邓小平同志提出,要勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。

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。这项重大改革的主要内容,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、廉洁、忠于职守、富有活力的国家公务员队伍,提高政府

工作效率,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。

《条例》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。多年来,在党中央、国务院的直接领导和关怀下,有关部门为此做了大量的调查研究、方案起草和试点工作。《条例》遵照邓小平同志关于改革干部人事制度的思想,紧紧围绕党的基本路线,继承发扬了我国干部人事制度的优良传统,并且借鉴吸收了一些发达国家公务员制度的科学成分,提出了一整套新的法规和办法。江泽民同志在党的十四大报告中提出了“尽快推行国家公务员制度”的要求。现在,理论准备、法规条件和实践经验都已经具备,应该积极地予以推行。

推行国家公务员制度是一项全新的工作,是一项艰巨复杂而又十分细致的社会系统工程。国务院要求,争取用三年或更多一点时间,在全国范围内基本建立起国家公务员制度。时间是很紧迫的。各级党委和政府要认真抓好这件大事,各级人事部门要尽心竭力地做好具体实施工作。各级党委组织部门要积极支持,参与指导。要按照国家的统一规定和总体部署,结合本部门、本地区实际情况,逐步实施《条例》的各项内容,并在实践中不断完善。

首先要做好宣传教育工作,培训骨干。要组织广大机关工作人员认真学习邓小平同志关于改革干部人事制度的论述,学习党的十四大报告和八届全国人大一次会议《政府工作报告》的精神,领会《条例》的精神实质。推行国家公务员制度,决不是简单地把政府机关干部“换个称呼”,而是管理制度上的发展和变革。《条例》对公务员的录用、考核、升降、进出、监督、回避、轮换等都作出了明确的法令性的规定,有利于在公务员

队伍中建立起激励竞争机制、新陈代谢机制和勤政廉政约束机制。这是充分体现了改革精神的、有中国特色社会主义的新的人事管理制度。对此要有深刻的认识。

推行国家公务员制度要与勤政廉政建设和反腐败斗争结合起来。反腐败是一个关系到党和政权生死存亡的重大问题，既是当前的重大政治任务，也是一项长久的斗争。广大群众强烈要求我们的干部做到公正廉洁。《条例》明确规定了公务员必须履行的义务和遵守的纪律，并且通过建立健全的监督制度、回避制度，为廉政建设提供了约束机制。在推行国家公务员制度的过程中，要结合反腐败斗争，下大功夫从制度上把廉政建设抓紧抓好。

推行国家公务员制度，要同机构改革、工资制度改革结合起来，配套进行。要正确地把握好三项改革之间的联系和衔接。已经开始机构改革的单位，公务员制度的实施工作应当尽快跟上，结合定职能、定机构、定编制进行公务员职位分类，完成现有人员向公务员的过渡。尚未进行机构改革的单位，要在通盘考虑的基础上，认真实施《条例》的有关内容。

在实施的过程中，要注意坚持从严原则，合理确定公务员制度实施的范围。要认真搞好现有机关工作人员向国家公务员的过渡。既要坚持标准，严把人员素质关；又要从当前实际出发，坚持实事求是。过渡工作要同机构改革中人员分流相结合，要与调整机关人员结构相结合，要注意保持机关工作的连续性。在按规定设置非领导职务时，要严格掌握任职条件，防止突击提职、提干。确定公务员级别要严格执行统一规定，不能轻率从事，更不能徇私情。

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。各级党委和政府要以高度的责任心，领导好这项重

大的改革,既要积极稳妥,又要力争尽快实现目标,以调动各方面的积极因素,推动各项工作迅速发展,加快改革开放和现代化建设步伐。

主要写作人员

- 李 建 第一、二讲
王 岩 第三、四讲
宋全中 第五、六、九讲
江 泓 第七、十三、十五、十八讲
文柳山 第八讲
张建华 第十、十四、十六讲
梁 彦 第十一、十二讲
吕锡伟 第十七讲

目 录

积极推行国家公务员制度.....	(1)
第一讲 公务员制度概述	(1)
第一节 公务员和公务员法的概念.....	(1)
第二节 国家公务员制度的历史沿革.....	(8)
第三节 建立国家公务员制度的意义和目标	(18)
第二讲 国家公务员制度的指导思想和基本原则	(26)
第一节 建设有中国特色社会主义的理论和党的 基本路线是国家公务员制度的根本 指导思想	(26)
第二节 坚持为人民服务的宗旨,坚持德才兼 备的原则和干部“四化”标准	(29)
第三节 国家公务员制度的公开、平等、竞争、 择优等原则	(36)
第三讲 义务与权利	(42)
第一节 国家公务员义务、权利的含义、种类和 特征	(42)
第二节 国家公务员职务上的义务与权利的基 本内容	(48)
第四讲 职位分类	(66)
第一节 职位分类概述	(66)
第二节 职位分类的一般原理	(72)

第三节	国家公务员的职位分类制度	(75)
第五讲	录用	(103)
第一节	公务员录用的概念	(103)
第二节	公务员录用制度的原则	(106)
第三节	公务员录用制度的适用范围	(109)
第四节	公务员录用的条件	(111)
第五节	公务员录用的程序和主管机关	(113)
第六讲	考核	(119)
第一节	公务员考核的概念和意义	(119)
第二节	公务员考核的地位和作用	(120)
第三节	公务员考核的基本原则	(122)
第四节	公务员考核的内容和标准	(124)
第五节	公务员考核的基本方法	(128)
第六节	公务员考核的基本程序和考核管理 机构	(130)
第七节	考核结果与升降奖惩的关系	(133)
第七讲	奖励	(135)
第一节	奖励的概念和建立公务员奖励制度 的意义	(135)
第二节	奖励的原则	(137)
第三节	奖励的条件	(140)
第四节	奖励的种类	(141)
第五节	奖励的权限	(142)
第六节	奖励的程序	(143)
第八讲	纪律	(144)
第一节	纪律的概念和意义	(144)
第二节	纪律内容	(146)

第三节	交流的形式和种类·····	(214)
第十三讲	回避·····	(221)
第一节	回避的概念和建立公务员回避制度的意义·····	(221)
第二节	我国回避制度的发展及外国回避制度的概况·····	(224)
第三节	公务员的任职回避·····	(226)
第四节	公务员的公务回避·····	(228)
第五节	公务员的地区回避·····	(230)
第十四讲	工资、保险、福利·····	(233)
第一节	工资与公务员工资制度·····	(233)
第二节	建立公务员工资制度的指导思想和基本原则·····	(236)
第三节	国家公务员工资制度·····	(242)
第四节	公务员的保险·····	(245)
第五节	公务员的福利·····	(248)
第十五讲	辞职、辞退·····	(251)
第一节	辞职、辞退的概念及建立公务员辞职、辞退制度的意义·····	(251)
第二节	公务员辞职、辞退的条件·····	(259)
第三节	公务员辞职、辞退的程序·····	(264)
第四节	公务员辞职、辞退的法律后果·····	(268)
第十六讲	退休·····	(271)
第一节	退休的概念和建立公务员退休制度的意义·····	(271)
第二节	退休条件·····	(273)
第三节	公务员退休后的待遇·····	(275)

第十七讲	申诉控告	(279)
第一节	申诉控告制度的意义	(279)
第二节	申诉	(281)
第三节	控告	(291)
第十八讲	管理与监督	(292)
第一节	管理与管理机构	(292)
第二节	公务员管理机构的职能和组织形式	(293)
第三节	国外公务员管理机构的发展和演变	(298)
第四节	我国公务员的管理机构	(303)
第五节	监督	(305)
第六节	监督的几种情形	(306)
附一	国家公务员暂行条例	(309)
附二	国家公务员制度宣传提纲	(326)

第一讲 公务员制度概述

第一节 公务员和公务员法的概念

“公务员”这一概念，是汉语从英语“Civil Service”（类称）、“Civil Servant”（个称）和日语“公務員”等用语的概念借鉴过来的，也译作“文官”，指政府文职工作人员，并且特别指政府组成人员以外的业务类、职业化的政府文职工作人员。当今主要资本主义国家对公务员的概念，都属于后一种理解（仅日本例外）。由于公务员“职业化”，“政治中立”，不随着资产阶级执政党的更迭而变更，不随政府组成人员的变更而撤换，所以被称为“永不更换的政府”。这一点已成为国家政策保持连续性、稳定性的重要条件。

与其他发达资本主义国家相比较，日本的公务员范围最宽，它包括一切公职人员，无论在政府、国会、法院、公立学校、公立医院等公立事业单位，还是在国有企业供职的工作人员，都属公务员的范围。但是，属于中央单位的称国家公务员，属于地方单位的称地方公务员，政府总理、各部大臣一类需要特别任命手续的政府组成人员，和国会议员等需要选举产生的人员称特别职公务员，与英、美、德、法等国的公务员范围相等的那部分业务类工作人员，称一般职公务员。一般人概念中的公务员，统指这类人员。

西方国家的公务员制度，除了公务员职业化（非因退休或

违法过失并经法定程序不被免职)之外,还有其他一些特点,如公开竞争考试,择优录用;政治中立;职位分类占有基础性地位;功绩制(主要指根据年功及工作考核的情况来决定职务升降调转并作为奖惩的依据);工资福利及各种保障比较丰厚足以维持公务员队伍的稳定,以及整个制度法制化等。总之,资本主义国家的公务员制度,在其所产生的政治经济社会环境下已发育成熟,发挥着重要功能,是政治制度的重要组成部分,是其各自的统治阶级赖以生存的重要工具。

公务员制度不论在不同国家有什么差异,它都是政府(国家)机构的组成要素,是一国上层建筑的组成部分。政府的一切行为,无论抽象行为(制定政策、发布规范性文件)还是具体行为(对管理相对人的具体管理和处分),都要由一定的执行政府职务的人——公务员——去实现。比如在行政管理法律关系中,从法律地位上说,公务员的活动代表行政机关,以行政机关名义行使权力,他可以以行政机关名义对行政管理相对人实施管理,包括依法采取强制措施,同时有义务保护相对人的合法权益,其公务行为的后果归属于行政机关。又比如在行政法制监督关系中,公务员可以作为监督的对象,但在行政诉讼关系中,公务员不作为被告,由其所服务的行政机关为被告,公务员在公务活动中的过错由其服务的行政机关承担责任,尔后机关可以向公务员个人追偿责任。公务员作为整体,可以说是活的国家,活的政府,公务员的素质、能力、责任心如何,直接影响到政府的效能和管理水平,因而影响到一国的政治经济状况和社会发展程度,即上层建筑反作用于经济基础。公务员具有上层建筑的属性,公务员制度属于国家学说、政治学、行政学、法学的重要研究对象。由于公务员通过自身的活动具体实现政府(国家)职能,而与政府(国家)之间形成行政

法律关系。

与此同时,公务员又是社会人力资源(Human resources)的组成部分,它与企业、事业单位的工作人员,与农业劳动人口一起,构成社会生产力的组成部分——劳动者。公务员与其他劳动者一样,存在就业、劳动报酬、医疗、保险福利等情况,存在劳动者权利、劳动力管理、激励机制等问题,也需要维护作为劳动者的公务员的权益,协调这种劳动关系的发展。比如,公务员是能动的活的智力,对他们的待遇如何将直接影响到公务员的工作积极性、工作效率和工作质量。在这种情况下,从法律地位上讲,公务员又成为劳动法律关系的主体,公务员制度的许多方面又属于劳动学说研究的内容,公务员与其所服务的国家机关形成了劳动法律关系。

一国规范本国公务员制度的文件是公务员法。要实行规范的公务员制度而不制定公务员法是不可思议的。世界各国凡比较规范有效的公务员制度无一不存在公务员法的保障。公务员法是有关公务员制度的法律规范的总合。由于公务员制度所涉及的问题比较广泛,一般包括公务员的范围、录用、权利义务、职位分类、考核、奖惩、培训、晋升、工资福利、辞职辞退、退休、权益保障等诸多内容,而且有的内容需要十分具体的规定,各国的公务员法往往都是以一个总法或考试录用法为龙头的几个层次的规范性文件如条例、规定等构成的一个体系。由于公务员法既要调整行政法律关系,又要调整劳动法律关系,因而公务员法既有国家法、行政法的属性,又有劳动法的属性,既是特殊的国家法行政法,也是特殊的劳动法。有些东欧国家就把公务员法作为劳动法典中的一编。

明确公务员法的双重属性,有利于我们把握和处理好公务员制度的一系列具体问题。例如公务员法既然是一部特殊

的劳动法,公务员制度既然是劳动制度的一个组成部分,在制定有关公务员的政策、规定,调整公务员劳动关系的时候,就应当把它放到人力资源调整的大系统中去考虑,既要考虑到公务员的特殊性问题,又要考虑到整个劳动关系的一般性问题,或者说,既要考虑劳动关系的一般性问题,也要考虑到对公务员选择严、要求高、责任大的特点,辅之以相应的政策,以防公务员队伍的素质下降,或者不稳定流向人力资源这个大系统的其他子系统去。

我国目前的公务员法,就是李鹏总理新近发布的《国家公务员暂行条例》。一般来说,规范国家公务员制度的法应当由国家立法机关制定。我国目前先以行政法规的形式来规范,是因为在我国建立公务员制度毕竟是个新生事物,先搞行政法规,可以为取得经验弥补不足留有充分的余地,需要修改时,也比较机动。将来条件成熟,就会上升为全国人大或其常委会通过的法律。

《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》)共 18 章 88 条,对国家行政机关工作人员管理的各个环节,都作了规定,使各个环节的运作,都有了规范化的依据,为整个国家公务员制度确定了一个整体的、成体系的框架。这个《条例》,是推动我国干部人事制度不断进步,促进政府行政管理水平不断提高的有力法律武器。《条例》既继承和发扬了我党我国干部人事制度的优良传统,又总结、吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成功经验,并且适当地借鉴吸收了外国人事制度的一些科学管理方法。与我们传统的党政机关人事制度相比,《条例》有五个方面的显著特点:一是确立了竞争择优机制。公务员录用,公开考试、严格考核、择优录用,公务员晋升,严格考核,注重工作实绩,从而有利于按照德才兼备的