

◎周美雷
主编

中国

公务员制度

ZHONGGUOGONGWUYUANYZHIDU

简明教程

JIANMINGJIAOCHENG

红旗出版社

中国公务员制度简明教程

周美雷 主编

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员制度简明教程/周美雷主编.

—北京:红旗出版社,2000.2

ISBN 7-5051-0450-0

I. 中…

II. 周…

III. 公务员制度—研究—中国

IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 03456 号

中国公务员制度简明教程

周美雷 主编

责任编辑:刘玉成

封面设计:颜菲菲 版式设计:张高升

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

电话:编辑部 64037146 出版部 64016970 发行部 64037154

排版:北京春生制作室

印刷:北京云浩印制厂

2000年2月北京第1版 2000年2月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:11.5 字数:250千字

ISBN 7-5051-0450-0/Z·151

定价:16.80元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国家公务员的涵义	(1)
第二节 中国公务员制度的形成	(4)
第三节 中国公务员制度的主要内容和特征	(9)
第四节 中国公务员制度的指导思想和意义.....	(14)
第二章 权利和义务	(18)
第一节 基本概念与立法意义.....	(18)
第二节 权利与义务的特点.....	(23)
第三节 权利的内容.....	(27)
第四节 义务的内容.....	(32)
第三章 职位分类	(37)
第一节 基本概念与立法意义	(37)
第二节 职位分类的原则和内容.....	(43)
第三节 非领导职务公务员的管理.....	(50)
第四节 机构编制管理.....	(54)

第四章 录用	(62)
第一节 基本概念与立法意义	(62)
第二节 录用的种类和资格	(64)
第三节 录用的原则和标准	(68)
第四节 录用的方法和程序	(71)
第五章 考核	(77)
第一节 基本概念与立法意义	(77)
第二节 考核的原则、内容、标准	(80)
第三节 考核的方法、类型、程序	(87)
第四节 考核的结果及法律效力	(94)
第六章 职务升降	(97)
第一节 基本概念与立法意义	(97)
第二节 职务晋升的内容	(100)
第三节 公务员的降职	(105)
第七章 职务任免	(110)
第一节 基本概念与立法意义	(110)
第二节 职务任免的原则、方式、条件、程序	(113)
第三节 职务任免机关与权限	(121)
第八章 奖励、纪律、行政处分	(124)
第一节 基本概念与立法意义	(124)
第二节 奖励的内容	(127)
第三节 纪律的内容	(133)
第四节 行政处分	(136)
第九章 培训	(143)
第一节 基本概念与立法意义	(143)
第二节 培训的依据与原则	(145)
第三节 培训的科目与内容	(150)

第四节 培训的类型	(153)
第五节 培训的机构	(156)
第十章 交流、回避	(160)
第一节 基本概念与立法意义	(160)
第二节 交流的原则、形式、范围	(165)
第三节 回避的原则、范围、类型	(173)
第十一章 工资、保险、福利	(180)
第一节 基本概念与立法意义	(180)
第二节 工资制度	(184)
第三节 保险制度	(190)
第四节 福利制度	(193)
第十二章 辞职、辞退、退休	(197)
第一节 基本概念与立法意义	(197)
第二节 辞职	(205)
第三节 辞退	(209)
第四节 退休	(214)
第十三章 复核、申诉、控告	(223)
第一节 基本概念与立法意义	(223)
第二节 复核与申诉	(227)
第三节 控告	(233)
第四节 法律责任	(235)
第十四章 管理与监督	(238)
第一节 基本概念与立法意义	(238)
第二节 管理机构及其职能	(240)
第三节 公务员管理的监督	(244)
第四节 法律责任	(247)

附录 1.《国家公务员暂行条例》	(249)
2.《国家公务员制度实施方案》	(266)
3.《国家公务员职位分类工作实施办法》	(276)
4.《国家公务员考核暂行规定》	(281)
5.《国家分务员录用暂行规定》	(290)
6.《国家公务员任免暂行规定》	(297)
7.《国家公务员奖励暂行规定》	(302)
8.《国家公务员辞退暂行规定》	(307)
9.《国家公务员申诉控告暂行规定》	(319)
10.《国家公务员培训暂行规定》	(333)
11.《国家公务员出国培训暂行规定》	(338)
12.《国家公务员职务升降暂行规定》	(341)
13.《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》	(347)
14.《国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法》	(350)
参考书目	(352)
后记	(354)

第一章 绪 论

中国公务员制度是我国干部人事制度改革的一项重大成果，是政府人事行政管理科学化、法制化、现代化的主要标志。科学界定国家公务员的内涵和外延，深刻理解中国公务员制度的指导思想，全面把握中国公务员制度的主要内容和基本特征，对于推行和落实国家公务员制度有着迫切的、现实的意义。

第一节 国家公务员的涵义

国家公务员制度是在长期的政府管理实践中产生和形成的，是人事管理科学伴随着社会生产力发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的共同结果。在当今世界上，无论发达国家，还是发展中国家，都非常重视国家公务员制度的建设。随着世界政治经济形势的不断变化，各国都不同程度地面临着日益加剧的经济和科学技术的竞争，为迎接挑战，加强和改善政府管理，世界各国也都在不同程度的改革和完善国家公务员制度。

在当今实行公务员制度的世界各国，公务员“一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员”。但由于

各国政治文化的差异，赋予国家公务员的内涵和外延也有所不同。目前各国对公务员范围的划分，大致有三种类型：

第一种是小范围划分法。首先是将公务员限定在政府系统内，将选举产生和政治任命的官员排除在外，即公务员是指政府中常务次官以下的所有工作人员，一般称为常任文官。英国是这种类型中的典型国家。

第二种是中范围划分法。把政府行政机关中所有工作人员统称为公务员，包括内阁总理、部长等政治任命的官员和其它法律任命的官员。美国和德国是这种划分的典型国家。

第三种是大范围划分法。它把从中央到地方的政府工作系统工作人员，立法、司法、检察机关工作人员，军职人员和在公共企事业单位供职的人员，全部称为公务员。法国和日本等国家属于此类型。

尽管各国公务员的范围宽窄不一，但大致都分为政务类公务员和事务类公务员两类，俗称政务官和事务官。政务官是指经选举产生或特殊任命产生，“属制订政策型”，行使国家权力，实行任期制，属于适用公务员法的“高级”或“特别职”公务员；事务官是指经公开考试录用，“属执行政策型”，执行国家公务，无过失长期任职，适用公务员法的“低级”或“一般职”公务员。在西方各国，公务员主要是指“事务官”这类不与内阁共进退，经过公开考试录用，实行常任制的政府文职公务人员。

在我国，根据《国家公务员暂行条例》规定，公务员是专指各级政府中除工薪人员以外的工作人员。在范围上相当于我们过去所说的“国家行政机关干部”。这样一个范围的划定，是根据我国的国情，结合建立公务员制度的目的考虑的。我国过去干部人事制度的一个主要弊端就是“国家干部”的概念过于笼统，干部队伍庞杂，并使用统一的办法管理，忽视了各类工作人员在工

作性质、社会责任以及人才成长规律等方面的不同特点，难以实行科学化、法制化的管理。所以把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来，建立相对独立的管理体系，实行科学管理，也就成为我们建立国家公务员制度的目的。为此，我国公务员的范围也就很自然地界定在政府系统内，而不能象日本、法国那样把几乎所有的公职人员都称为公务员，也不能象英国那样只包括除部长以下的政府机关工作人员。

关于政府行政机关工勤人员不划入公务员范围的问题，主要有三点考虑：第一，工勤人员的工作属后勤服务性质，他们不是执行行政职务的人员。第二，工勤人员过去也不属于机关干部范畴，对他们是按劳动法规进行管理的，公务员管理办法对他们不适用，他们的录用不需要经过公开竞争考试，也不必到行政学院进行培训，他们的考核、奖惩和职务升降等等都与公务员不同。第三，通过改革，机关后勤工作将逐步实行社会化，从这方面说，工勤人员也不宜划入公务员队伍。从这几方面综合考虑，我国公务员没有包括工勤人员。

另外，在当前推行国家公务员制度的起始阶段，还应注意掌握如下原则：

第一，对公务员范围的界定从严掌握。实行公务员制度的单位应严格按照单位的职能性质确定。对那些既有行政职能，又有事业单位职能的单位，暂不实行公务员制度。

第二，实行公务员制度，必须是能够全面按照公务员制度的要求进行管理的单位。在同一个单位不能出现一部分人员适用公务员制度，另一部分人员适用事业单位人事制度的情况；也不能在一个单位既执行公务员管理的部分制度，又执行事业单位人事管理的部分制度。

第三，按照机构改革，转变职能的要求，已经从行政机关中

分离出来，实行社会化服务的单位，不实行公务员制度。

第四，实行经费自收自支、差额拨款的单位一律不实行公务员制度。

按照以上原则，在性质上明确是国家行政机关，但目前使用事业编制的单位应实行国家公务员制度；完全行使行政职能，进行行政管理或行政监督，但使用事业编制和事业经费的单位，应实行国家公务员制度；受国家行政机关委托仅承担某项或某几项行政职能的事业单位不实行国家公务员制度。党的机关、人大机关、政协机关、民主党派机关、人民团体机关是参照公务员制度进行管理的机关。

第二节 中国公务员制度的形成

一、中国公务员制度是改革开放的必然结果

党的十一届三中全会以后，我们党确定了一条以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。二十年来，在党的基本路线指引下，我国的经济体制发生了深刻的变化，特别是邓小平同志南巡讲话和党的十四大以来，我国确立了建立社会主义市场经济体制的目标，原有高度集中的经济体制发生了深刻变化，各种管理体制、管理制度也必须相应地进行改革，人事管理制度改革也必然成为其中一个重要内容。

我国现行的干部人事制度是在革命战争年代干部制度基础上形成的，它的特点是无论党政机关工作人员，还是企业的管理人员或技术人员或是科研单位的研究人员、学校的教师、医院的大夫、剧团的演员，体育运动员等等统称为“国家干部”，用一个管理方式来管理。这一制度适应高度集中统一的政治体制和计划经济模式的需要，曾在我国社会主义革命和社会主义建设中发挥

了重要作用。但是，随着各项改革的深入发展，它的弊端逐渐暴露出来，例如，管理方式过于集中和单一，不利于各类人才的成长和脱颖而出；缺乏严格的责任制，干好干坏一个样，能上不能下，使队伍缺乏生机和活力；管理制度不健全，不能实现依法管理，因此用人方面的不正之风难以避免。这些都不能适应市场经济体制的需要，必须加以改革。早在1980年8月18日中央政治局扩大会议上，邓小平同志第一次明确提出，“要打破老框框，勇于改革不适宜的组织制度，人事制度”；强调干部人事制度改革“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类领导干部职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定”；并要求“认真调查研究，比较各国的经验，集思广益，提出切实可行的方案和措施”。在邓小平同志关于改革干部人事制度思想指导下，在各级党委和政府的领导下，干部人事制度改革在各地各部门陆续展开，并积累了不少好的经验，取得了很大成绩。主要表现在：确立了干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”方针；建立了正常的离退休制度，废除了实际上存在的干部领导职务终身制，实现了新老干部的正常交替；改革了干部管理体制，由下管二级改为下管一级；改革了干部任用制度，改变了单一的任用方式，实行了选任、考任、聘任等多种任用方式；按照机关、事业单位的不同情况，探索实行分类管理的经验；在人事管理中引入竞争机制，打破干部工人身分的界限，对管理人员和技术人员实行聘任制，初步实现了能上能下，能工能干，所有这些改革都为建立适合机关、事业单位不同特点的人事管理制度进行了有益的探索，为国家公务员制度的建立提供了基础。

在总结干部人事制度改革实践和学习借鉴国外人事管理有益经验的基础之上，党的十三大决定在我国建立和推行国家公务员

制度，并把建立国家公务员制度作为干部人事改革的重点。所以说，建立国家公务员制度是我国改革开放和多项事业发展的必然结果。

二、中国公务员制度的历史进程

中国公务员制度从酝酿至现在已经十几年了，其间大致可分为四大阶段。

第一阶段，从1984年到1986年，着手起草《国家行政机关工作人员条例》。

1984年下半年，中央书记处会议反复强调要加强人事立法。通过立法，对干部的升迁、选拔、考核、奖惩等都要用法律规定下来，使干部人事工作有法可依。根据中央要求，中央组织部和原劳动人事部组织一批专家学者和实际工作者，着手起草《国家工作人员法》。1985年中央书记处听取了这个法律草案的汇报，认为国家工作人员范围太广，决定改名为《国家行政机关工作人员条例》。在《条例》起草过程中，先后征求了几百名专家的意见，并征求了14个省市和几十个部门的意见，反复修改了九稿，形成了《国家行政机关工作人员条例》第十稿，这就是《国家公务员暂行条例》的前身。

第二阶段，从1986年下半年到1988年4月，这是国家公务员制度正式确立和公务员条例基本形成阶段。

党的十二届六中全会以后，中央成立了政治体制改革研讨小组，下设干部人事制度改革专题组。专题组根据中央指示精神，按照公务员制度特点和我国的实际情况，对《国家行政机关工作人员条例》作了重要修改，并将该条例改名为《国家公务员暂行条例》，得到了中央的原则同意。建立国家公务员制度，作为政治体制改革的一项重要内容，经过党的十二届七中全会通过，在

1987年10月召开的党的十三大上正式作出决定。在1988年3、4月召开的七届人大一次会议上,进一步提出要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”,要“尽快制定《国家公务员条例》,研究制定《国家公务员法》”。从此,建立和推行国家公务员制度,得到了党和国家最高权力机关的批准。尽管条例还处在草案阶段,但它已不是《国家行政机关工作人员条例》的简单延续,而是标志着国家公务员制度在我国的诞生。

第三阶段,从1988年5月到1993年8月,这是公务员制度从理论探讨、法规起草进入具体实践探索阶段,并对条例进行修改完善,直至公布实施。

全国七届人大一次会议决定成立的人事部,主要是负责推行公务员制度。人事部成立后,一方面继续修改条例,制定实施方案,同时,为了验证公务员条例,探索推行公务员制度的经验,从1989年初开始,首先在国务院六个部门即审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局进行公务员制度的试点;1990年,又在哈尔滨市、深圳市进行试点。在此期间,条例曾多次在全国范围内征求意见,1989年经国务院批准,又正式征求各省、市、自治区、国务院各部门的意见;1992年2月,中央编委会议听取并讨论国家人事部关于公务员制度的汇报;1992年5月国务院常务会议听取了公务员制度汇报,讨论并原则肯定了《国家公务员暂行条例》;1992年底到1993年7月,中央国务院又多次召开会议听取并讨论了关于建立和推行国家公务员制度的汇报。1993年8月14日,李鹏总理正式签署颁发了条例。至此,一个符合中国国情具有中国特色的社会主义公务员制度《国家公务员暂行条例》正式诞生了。

第四阶段,从1993年10月至现在。

这是国家公务员制度全面推行阶段,重点是完成现有国家行

政机关干部向公务员过渡和制定实施细则。1993年10月1日,《国家公务员暂行条例》的正式实施,在我国干部人事制度改革的历史上揭开了崭新一页。由于这是一项庞大的系统工程,国家人事部要求全国从中央到地方,按着“整体渐进,分步到位”的原则展开推行公务员制度的工作。首先力求用三年左右时间,从国务院到各地市县基本上按国家计划完成各级政府机关干部向公务员身分的过渡。在公务员身分过渡阶段坚持如下三项原则:(1)在完成“三定”基础上实现过渡;(2)坚持高标准,严要求,不走过场;(3)做好遗留人员的工作。在过渡方式上坚持培训过渡的方式,即所有准备过渡为公务员的国家干部,都必须先接受公务员制度、行政管理、法律、公文写作以及中国特色的社会主义理论等知识或理论培训,有些专业性强的岗位还要接受专业培训。然后在培训基础上,对不层次的干部,分别采取考核和考试的办法,检验其是否具备公务员应具备的基本理论和基础知识,通过考核和考试之后,还需经过上级政府主管部门的检查与验收,合格后方能算完成过渡,才能颁发公务员证书。各地在实施公务员过渡工作基本上都经历了准备阶段、实施阶段、检查验收阶段三个过程,并进行了成立专门机构,研究实施、方案过渡培训、工资改革、设置职位,编写职位说明书,过渡考核,按职位选配人,安置分流人员,初步建章立制,检查验收等一系列的具体工作。此外,国家人事部为了推行国家公务员制度,配合《国家公务员暂行条例》的实施,还利用三年左右的时间陆续制定和出台了多件公务员管理的具体规章,如《国家公务员制度实施方案》,《国家公务员考核暂行规定》,《国家公务员录用暂行规定》,《国家公务员奖惩暂行规定》,《国家公务员辞职辞退暂行规定》,《国家公务员培训暂行规定》,《国家公务员职务升降暂行规定》,《国家公务员申诉控告暂行规定》,《国家公务员职务任免暂

行规定》等十几项配套细则。尽管这些管理细则还不健全，有的本身也有缺陷，但已为完善我国公务员的法规奠定了基础。与此同时，各省、自治区、直辖市的地方政府还依照《国家公务员暂行条例》和人事部制定的细则，结合本地情况，制定了本地区贯彻公务员各项制度的更为详尽的规章。此外，人事部还成立了《国家公务员法》的起草小组。

第三节 中国公务员制度的主要内容和特征

一、总体框架

《国家公务员暂行条例》共 18 章 88 条，构建了我国公务员制度的主题结构和基本框架。从逻辑体系分析，有五个有机组成部分：

- 1、公务员制度的基本性质。体现在第一章总则。
- 2、公务员与政府的法律关系。体现在义务与权利、申诉与控告两章。
- 3、公务员的分类制度。体现在第三章职位分类。
- 4、公务员的全程管理。体现在录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休共十三章。
- 5、监督 and 法律责任。体现在管理与监督、附则两章。

二、管理环节

在公务员制度的逻辑体系里，公务员全程管理的内容共 12 章 68 条，占整个《国家公务员暂行条例》内容的 75% 以上，是公务员制度的主体。在全程管理中，有三个管理环节构成：

- 1、公务员的“入口”管理。包括对初级公务员的考试录用

制度，对领导职务或助理调研员以上非领导职务公务员的调任制度，对依法由各级人民代表大会选举产生的公务员的选任制度等。

2、公务员“在职管理”。包括考核制度、奖励制度、惩戒制度、职务任免制度、职务升降制度、培训制度、交流制度、回避制度、工资保险福利制度等。

3、公务员“出口”管理。包括辞职辞退、退休制度等。

三、主要内容

1、公务员的范围。根据建立社会主义市场经济的要求，按照实现政企分开、政事分开、分类管理、优化、精干、高效的原则，界定公务员的范围，是实现公务员制度的前提。

2、义务与权利。义务与权利是公务员行为规范的核心内容，既确定了公务员对国家和社会应承担的责任，又确定了公务员应有的合法权利及法律地位。它对于整个公务员系统的正常运转起到了重大作用。

3、职位分类。职位设置和制定职位说明书是职位分类工作的主要内容，是公务员科学管理的前提和基础。它为公务员的录用、任免、考核、培训、晋升等提供科学依据。

4、录用。录用是进入公务员队伍的“入口”，是决定和影响公务员队伍的素质、水平的首要环节。严格执行录用制度，把好公务员队伍的“入口”关，才能保障公务员队伍的基本素质，促进政府机关公务员队伍的优化、精干、高效。

5、考核。考核是对公务员实行各项管理的基础环节，为正确地公务员实行奖惩、升降、培训等提供依据，是激励公务员奋发向上的有力措施，是选拔优秀人才的有效途径，是提高政府工作效率的杠杆。