

了解中国丛书

溪流

# 中国 公务员制度

0.3

清华大学出版社 <http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

了解中国丛书

# 中国公务员制度

溪流



A0965038

清华大学出版社

# (京)新登字 158 号

## 内 容 简 介

本书是《了解中国丛书》中的一册。我国实行政治体制改革的一个重要方面就是人事制度改革,而人事制度改革的重要内容之一就是推行公务员制度。本书系统介绍了公务员制度的产生背景和特点,公务员的范围、职位体系和队伍状况,录用公务员的方法、程序和资格条件,公务员的义务、纪律、权利和保障,公务员的考核、奖励、培训和职务任免,公务员的工资福利和保险,离开公务员队伍的途径等,以及实施情况与发展完善方向。

本书内容全面,资料翔实,可作为了解公务员制度的基础读物,也可作为有关教学研究的参考材料。

**书 名:** 中国公务员制度

**作 者:** 溪流

**出版者:** 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

**印刷者:** 北京顺义振华印刷厂

**发行者:** 新华书店总店北京发行所

**开 本:** 850×1168 1/32 **印张:** 5.25 **字数:** 129 千字

**版 次:** 2002 年 1 月第 1 版 2002 年 6 月第 2 次印刷

**书 号:** ISBN 7-302-04872-X/D·35

**印 数:** 3001~6000

**定 价:** 13.00 元

# 写在前面的话

“人贵有自知之明”。无疑地，作为中国人，自当了解中国。

中国是中国人的，中国需要全体中国人来共同建设发展。对中国有了共同的了解，才能对办好中国的事有共识。有了共识，才能协力同心，建设发展好我们的国家。同时，中国又是世界的一部分，中国要走向世界，世界也需要了解中国。了解和介绍中国，在今天已是时代的需要。

凡中国人，对中国当然都有所了解，但又都不能说很了解。这不仅是由于中国历史久，地方大，人口多，更重要的是因为近代以来中国变动得太快，太深，太广！时至今日，这种变动之迅疾深广，真正是史所罕见，世所罕见。了解历史的中国难，了解今日之中国更难。而我们正是要立足于当今之神州，奋力建设好今日与明日之中国。我们必须历史地了解中国，把中国的昨天、今天与明天联系起来作纵贯的了解；我们必须多层面、全方位地了解中国，把东西南北中的经济、政治、文化等各个领域，以至把中国与世界联系起来作横通的了解。事实上，非如此，也不能真正了解中国。当然，这里说的是，了解中国，应当这样，并不是说，以个人之力，就能够这样地了解中国。相反，要取得有助于建设中国的真知真识和共知共识，需要各方协力同心、相互沟通才能有成。正是出于这样一些想法，我们决意编辑出版这套丛书。

在这套丛书中，我们敦请不同领域、不同学科对中国深有所知

#### IV

的专家、学者，分别以其专长，就中国社会的方方面面，从历史到现实，做出简略而翔实、详备而显豁、既概括又具体、既浓缩又生动的介绍。我们力求呈现在读者面前的都是大手笔的小作品，都力图做到“尺幅见千里”。

当然不能说，读了这套丛书就了解了中国。但我们相信，读了这套丛书，将大有助于了解中国。了解中国，是无止境的。我们衷心期望，这套有助于海内外中华儿女了解中国的丛书，能得到各方面的认可与支持，从而获得旺盛的生命力。我们乐意为此竭尽绵薄。

朱育和

# 前 言

---

20世纪80年代以来,中国经济体制改革不断深入,经济发展成就举世瞩目,与之相应的政治体制改革也在大步前进。以推行公务员制度为重要内容的人事制度改革就是一个重要标志。这方面的改革虽然不像经济体制改革那样,人们可以从丰盛可口的餐宴、琳琅满目的商品、鳞次栉比的高楼大厦、方便快捷的交通通信等衣食住行的变化中直接感触到,但透过物质生活,看看人们的精神面貌和社会风貌,感触也同样深刻。请看《人民日报》的几组报道:

中国“从政的大门向优秀者敞开,1994年8月,中央国家机关公务员录用考试,国务院30个部门参加,计划录用490人,报名咨询的达1.4万多人,出现了‘万人赶考’的壮观场面,1995年共录用了500多名,1996年中央国家机关和中央直属机关共有61个部门和单位参加招考工作,计划录用737人。全国各地考试录用工作也在蓬勃发展。目前全国已有18个省、自治区、直辖市省级机关进行了公务员公开考试,报名人数达6万多人,共录用了5400多人。西安市有1500名青年农民参加报考。一位副省长的女儿因考试不过关而落榜,一位自学成才的卖菜青年以自己的真才实学考上了省体委机关。在陕西省直机关张榜公布录用名单那天,一位手提菜篮子的老奶奶看到自己儿子的名字排在第三名时,激动得流下了眼泪,她说:‘我做梦也没想到,咱平民百姓也能中榜

进省府机关啊!”<sup>①</sup>

公务员要想晋升,得通过竞争上岗,“1997年中组部、人事部做出规定,在全国推行职务晋升竞争上岗,目前实行竞争上岗的职位已达10万个……”<sup>②</sup>

公务员能进能出,1996年,据“不完全统计,全国行政(机关)共辞退了3331个公务员,其中因连续两年考核不称职的占3.4%,不服从工作安排的占1.5%,无故旷工的占20.6%,违纪的占12.5%,其他原因不适宜在政府机关工作的占40.4%。上海1995年年度考核有206人被定为不称职”<sup>③</sup>。

有位20世纪80年代初出国的人士,看到这些报道感叹道:在国外,各种传媒常提到中国经济高速增长,但想不到人事制度也发生了如此大的变化。

是啊!在一个长期实行计划配置人才资源的国家里,在20多年前还广泛流传着“不怕不会数理化,就怕没有好爸爸”的社会中,出现这样的变化,能不叫人惊叹吗!

“问渠哪得清如许,为有源头活水来。”中国能有这样的变化,其源头就在于,在邓小平理论特别是人事人才思想的指导下,改革了计划经济下的人事管理模式,创立了以有中国特色的国家公务员制度为主要内容之一(的)新的人事制度。

为了让更多的人了解中国公务员制度的内容和实施情况,清华大学人文学院邀我写一本系统介绍公务员制度的通俗读物,把中国的公务员制度向国内外的读者做个系统介绍。我作为一个多年参与这项改革的人,觉得也有义务把改革情况介绍给社会各界。吕嘉老师对本书的问世给予了很多支持,在此顺致谢意!

---

① 《人民日报》,1996-09-23.3

② 《人民日报》,1999-03-23.11

③ 《人民日报》,1996-09-25.3

# 目 录

前言 .....	VII
一、公务员制度概述 .....	1
(一) 中国公务员制度的产生 .....	2
(二) 中国公务员制度的特点 .....	9
(三) 建立公务员制度的重要意义 .....	14
二、公务员的范围、职位体系与队伍状况 .....	17
(一) 公务员的范围 .....	17
(二) 公务员职位体系 .....	20
(三) 公务员队伍状况 .....	29
三、录用公务员的方法、程序和资格条件 .....	31
(一) 考试录用 .....	31
(二) 调任 .....	38
四、公务员的义务、权利、纪律及法律保障 .....	41
(一) 公务员的义务与权利 .....	41
(二) 公务员的纪律 .....	46
(三) 公务员的法律保障 .....	53
五、公务员的考核、奖励与培训 .....	59
(一) 公务员的考核 .....	59
(二) 公务员的奖励 .....	66
(三) 公务员的培训 .....	70



## VI

六、公务员的职务任免 .....	75
(一) 职务任免含义 .....	75
(二) 职务任免原则与要求 .....	76
(三) 职务任用方式 .....	78
(四) 职务晋升 .....	79
(五) 级别晋升 .....	84
(六) 职务降低 .....	85
(七) 公务员的交流 .....	87
(八) 任免机关、任免权限及基本程序 .....	92
七、公务员的工资福利与保险 .....	95
(一) 工资制度 .....	95
(二) 现行保险制度 .....	103
(三) 现行福利制度 .....	105
(四) 保险福利制度的改革 .....	106
八、离开公务员队伍的途径 .....	109
(一) 辞职辞退 .....	109
(二) 退休 .....	115
(三) 调出 .....	119
(四) 解聘 .....	119
(五) 开除 .....	120
九、公务员制度的实施 .....	121
(一) 实施的基本方式 .....	121
(二) 实施进展情况 .....	125
十、公务员制度的发展完善 .....	129
(一) 完善公务员制度的指导思想 .....	129
(二) 完善措施 .....	134
附录:《国家公务员暂行条例》 .....	141
参考文献 .....	156

## 一、公务员制度概述

公务员制度,对黑眼睛、黄皮肤的炎黄子孙来说,既熟悉,又陌生。

说熟悉,中国作为文官制度的发源地,自隋唐至明清的科举制度<sup>①</sup>,曾享誉全球,被公认为是开创了世界文官制度的先河。孙中山先生说过:中国“历代举行的考试,拔取真才,更是中国几千年特色。……像英国近年举行的文官考试,便是说从中国仿效过去的<sup>②</sup>”。1988年英国内阁办公室次官、人事管理局局长杰弗里·托马斯·摩根先生,到北京参加“中国公务员制度国际研讨会”,一下飞机就说,他是到公务员制度的故乡来研讨公务员制度。科举制度既是中国封建社会政治制度的重要组成部分,也是中国传统文化的重要内容。对中国人来说,不论是身居繁华闹市,还是生活在边远山村,也不论是书香门第,还是世代农耕,几乎没有哪个在孩提时代没有听过有关考状元、举人或秀才的故事。

说陌生,新中国于1949年10月1日成立,到20世纪80年代中后期才提出建立公务员制度,1993年才颁布公务员制度的第一

---

<sup>①</sup> 科举制度,隋唐至明清各封建王朝的设科考试选拔官吏的制度,因分科举人而得名。隋文帝废除九品中正制,于开皇七年(公元587年)设志修谨,清平干济两科。隋炀帝始设进士科,不以门第而以考试取士。唐代于进士科外,复设秀才、明经、明法、明算诸科,又有一史、三史、开元礼、道举、童子等科。武则天时实行殿试,增设武科,宋以后科举均用经义。明清两代以经书的文句为题,规定文章的格式为八股文,解释须依程朱理学家注疏。清光绪三十一年(公元1905年)废除科举制度,推行学校教育。

<sup>②</sup> 孙中山:《孙中山全集》,第9卷,353页,北京,中华书局,1986。

## 2 中国公务员制度

个法规——《国家公务员暂行条例》。朋友们会问：为什么在新中国建立四十多年后才提出建立公务员制度？在20世纪80年代后所建的公务员制度内容如何？它与改革开放前的干部人事制度有何不同？与历史上沿袭了一千多年的科举制度有何差别？与西方各国的文官制度异同何在？中国如何推行这一制度以及现状如何？在世界各国都在掀起人事制度改革浪潮的世纪之交，中国公务员制度如何完善？本书就从这些问题谈起。

### （一）中国公务员制度的产生

“为政之要，唯在用人。”古代这一箴言给后人重要启迪。中国共产党在建立和巩固国家政权的过程中，十分重视干部<sup>①</sup>人事制度建设。早在建立革命根据地时期，就确定了“任人唯贤”的干部路线，制定了德才兼备的用人标准，把全心全意为人民服务作为干部的宗旨，把艰苦朴素、廉洁奉公作为对干部的基本要求，并根据各个历史时期政治、经济形势，逐步探索建立和不断改革完善人事管理制度。但由于多种原因，国家人事制度的建立和完善，也同经济制度一样，经历了一个曲折复杂的漫长过程。

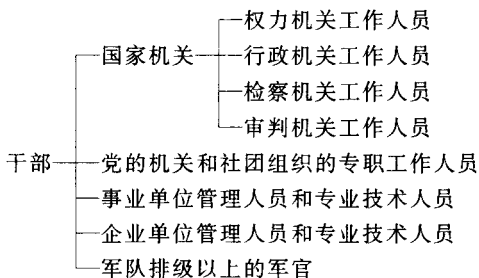
1949年中华人民共和国的成立，开辟了中国历史的新纪元。饱受战争创伤的九州大地，百废待举。新生国家政权的建立和巩固，大规模的经济文化建设事业的展开，需要吸收、培养和统一调

---

<sup>①</sup> 干部一词，源于法语，本意为“架子”、骨骼等，后引申为军队里的常备人员或基本骨干。在我国新民主主义革命时期，干部一般指党和其他革命组织、军队中的领导骨干和在革命根据地政府中担任公职的人员。中华人民共和国成立后，干部通常包括两种含义：一是指在国家机关、军队、政党、企事业单位、社会团体以及各种进步组织中，担任一定领导职务或管理工作的人员。二是本文所述之意义。由于当时国家人事制度所约束的对象主要是干部，所以人事制度也称为干部人事制度。

配大量各方面人才,党和国家在继承革命战争年代干部制度的基础上,根据当时形势发展的要求,并仿效苏联的一些做法,不断建立一些制度和措施,到1956年基本形成了一套系统的人事制度。从1957年到改革开放前,人事制度虽然经历了很多变化,特别是1966年到1976年的“文化大革命”期间,很多制度遭到严重破坏,但基本模式一直保持着。其主要特点是:

(1) 国家对全国的人才资源实行计划配置。将全国各行各业中以脑力劳动为主要特征的工作人员,包括国家机关工作人员、党组织和社会团体的专职工作人员、企业事业单位<sup>①</sup>的管理人员和专业技术人员,统称为干部(详见下图),由国家采取“统包统配”的方式,统一选拔、统一管理、统一使用。各行各业需要人才,都由国家制定计划,统一下达指标,统一分配或派遣。



说明:上述人员中不包括以体力劳动为主的工人。军队干部由中央军委政治部管理,自成体系。通常人们所说的干部人事制度,不包括军队干部的管理制度。

(2) 采取单一级化结构,按级别对干部进行管理。在革命战争年代,中国共产党采取了党、政、军融为一体的领导体制,对所

<sup>①</sup> 企业单位是指以经济效益为主要目标,从事生产、经营活动的法人实体,如公司、矿山、铁路、工厂等。事业单位是指以社会效益为目标从事社会公益事业活动的法人实体,主要包括学校、医院、科研院所、文艺团体等。

#### 4 中国公务员制度

有干部实行集中统一管理。在中共中央和各级党委统一领导下，在党的组织部门统一管理下实行分级分部管理体制。主要做法是，将全国各行各业的干部融入单一层级式构架之中。一是根据职务高低，将干部职务从上到下分为国务院总理、国务院副总理（国务委员）、部（省）级正职、部（省）级副职、司（厅）级正职、司（厅）级副职、处（县）级正职、处（县）级副职、科（乡）级正职、科（乡）级副职、科员和办事员 12 个层级。二是按照工作所在的部门，又将干部分为军队干部，文教工作干部，计划、工业工作干部，财政、贸易工作干部，交通、运输工作干部，农业、林业、水利工作干部，民主党派人士，政法工作干部，党、群众团体的工作干部等类，分别由中央及各级党委的相应工作部门进行管理。一般来说，中央国家机关司、局长，省（市）正副厅长，地委正、副书记、专员以上干部和重要工矿企业的厂长（经理）的选拔、考核、任免、调动等管理工作，由中央及其有关工作部门负责；县级机关及其派出机构的领导干部和与此级别相当的企事业单位的领导干部，由省级干部管理机关负责管理；县管理科（乡）级以下干部。改革开放以前，干部管理权限虽然经历过多次调整，但这种体制构架基本未变。

（3）干部选拔主要采取领导推荐的方式。国家机关、国有企业和事业单位的各层次干部职位出现空缺，由干部管理机关按照一定的标准和条件，采取直接或间接推荐的方式进行选拔，然后按规定程序决定任命（人们常将这种方式比喻为“伯乐相马”）。每个干部都要服从上级的统一调动和安排任用。

（4）干部的工作、生活所需的一切物质资料都由国家负责提供。国家在按规定发给干部工资的同时，对干部的养老保险费用、医疗费用等也完全包下来，由国家财政现收现付。干部个人不缴纳保险费用，退休后仍由原工作单位负责管理。国家投资、单位集资（只占很小部分）建设住宅，以很低租金提供给干部居住。国家还兴建文化宫、俱乐部、图书馆、疗养院等文化娱乐设施，为干部提

供服务,同时还解决干部乘车、就餐及幼儿入托等问题。

这种管理方式是与高度集中的计划经济体制和政治体制相适应的。其好处是:可以计划调动和配置全国的人才资源,维护全国各地人才资源的平衡。它对于巩固新生的国家政权,集中力量进行重点建设,曾起到过积极作用。但是随着社会主义事业特别是改革开放的发展,就越来越不适应了。其主要弊端是:缺乏科学分类,造成党政不分、政企不分、政事不分,忽视了国家机关、企业、事业单位的不同特点和各类人才成长的规律;管理权限过分集中,用人与治事相脱节,用人单位特别是企业事业单位缺少用人自主权;用人缺少法制和公平竞争,以至优秀人才难以脱颖而出,用人上的不正之风难以避免,改革这种人事制度势在必行。

中国共产党(以下简称党)的十一届三中全会以后,邓小平同志就强调指出:“要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。”<sup>①</sup>在邓小平理论的指导下,党和国家根据改革开放和现代化建设发展的需要,对干部人事制度进行了坚决而系统的改革。

改革的方向是,改革过去与计划经济体制适应的人事管理体制,建立一套与社会主义市场经济体制和民主政治相配套的人事管理制度。改革的目标是:从国情出发,创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境,建立一套能下能下、能进能出的充满活力的管理机制,形成一套法制完备、纪律严明的监督体系,开创人才辈出、人尽其才的局面,培养大批适应现代化建设需要的各类人才,为实现国民经济和社会发展提供人才保证。主要包括:

(1) 根据国家机关和企业、事业单位的不同特点,建立起体现公开、平等、竞争和法制原则的科学人事分类管理制度。在国家行政机关建立公务员制度,在企事业单位建立适应市场经济要求的

---

<sup>①</sup> 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,载《邓小平文选》,第2卷,326页,北京,人民出版社,1983。

现代企事业人事制度。

(2) 建立人才市场机制,使之在人才资源配置中起基础作用。下放管理权限,扩大用人单位自主权,实现个人自主择业,单位自主择人,国家宏观调控,市场调节供求,社会服务完善,人才合理流动。

(3) 贯彻按劳分配和按生产要素分配相结合原则,效率优先、兼顾公平,建立符合市场经济规律、适合国家机关、企业事业单位工作性质和劳动特点的工资分配制度。

(4) 建立多层次的国家机关、企业事业单位工作人员社会保障制度,使国家机关、企业事业单位工作人员在养老、失业、医疗等方面得到可靠的社会化的保障。

(5) 建立人事法规体系,实现管理法制化。加强国家对人事管理的宏观调控。

(6) 转变人事管理观念,树立以人为本的思想,把人才资源开发作为人事工作的出发点和落脚点;面向世界,面向未来,制定人才资源开发战略;拓宽人事工作领域,根据社会发展和人才成长规律,搞好人才预测规划、培养使用、配置管理等全方位开发;扩展政府人事部门的服务范围,面向经济建设,面向全社会,面向各种用人单位和各类人才提供服务。

国家行政机关是社会运行的中枢,其人事制度如何,不仅对于提高行政效率具有重要作用,而且对其他国家机关及企业事业单位人事管理都具有重要的示范和引导作用。所以,国家公务员制度的建立,被作为干部人事制度改革的重点。

为建立符合国情的公务员制度,我们在继承和发扬优良传统的同时,根据市场经济发展的形势,广泛借鉴国外的科学方法,经过了十多年改革实践探索。其过程可分为以下阶段:

从1978年底至1987年9月是建立公务员制度的思路形成阶段。党的十一届三中全会后,党和国家工作重点发生了转移,干部

人事工作的指导思想也发生了重大变化,由过去以“阶级斗争为纲”转移到“为经济建设服务”上来了。1980年8月18日,邓小平同志做了《论党和国家领导制度的改革》的重要讲话,拉开了干部人事制度改革的帷幕。全国上下开始对干部人事制度各个方面进行改革探索,党中央确立了干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针;废除了实际存在的领导职务终身制,建立了离退休制度,初步实现了干部新老交替;按照“管少、管好、管活”的原则,下放了干部管理权限。各地各部门也进行了大量改革的探索,很多地方改革了单一的任用制度,实行委任、聘任、选任、考任等多种任用形式,对专业技术人员推行聘任制,乡镇试行干部选聘合同制;企事业单位管理人员试行选聘或招聘制,行政机关试行考试录用制;人才配置初步打破了“统包统配”方式,开始利用市场机制,调节人才流动;在干部培训、考核等方面,也提出新的办法和措施。1984年中共中央组织部和国家劳动人事部<sup>①</sup>,根据中央的指示,开始研究起草国家行政机关人事制度改革总体思路和法规。经过几年的努力,1987年初提出了以建立国家公务员制度为主要内容的人事制度改革系统设想和法规草案。当年9月召开党的第十三次代表大会,决定建立干部分类管理体制,在国家行政机关推行国家公务员制度。1988年3月召开的第七届全国人民代表大会,提出“要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”,并组建国家人事部负责推行以公务员制度为重要内容的人事制度改革工作。从此,建立公务员制度就上升为党和国家的意志和重要任务,并成为政治体制改革的重要内容。

1988年3月到1993年8月,是试点和法规修改形成阶段。

---

<sup>①</sup> 国家劳动人事部,1982年5月由原国家劳动总局、国家人事局、国务院科技干部局和国家机构编制委员会办公室四个机构合并组建成立,1988年3月被撤销,同时组建为国家人事部和国家劳动部。



## 8 中国公务员制度

根据党的十三大和七届人大确定的建立公务员制度的原则和要求,国家人事部组织力量,对国家公务员制度的法规体系进行深入研讨。为了验证其内容的科学可行性,并为推行积累经验,从1989年初开始,在审计署、国家税务局、国家环保局、国家建材局、统计局和海关总署等国务院六个部门和深圳、哈尔滨两城市进行国家公务员制度试点。在此基础上,进一步修改了国家公务员法规草案。1992年邓小平南巡讲话和中国共产党第十四次代表大会的召开,使我国改革开放和现代化建设进入了新阶段,社会主义市场经济体制的提出和建立,对公务员制度的推行提出更为迫切的要求,也进一步创造了条件。江泽民总书记在党的十四大上提出,要“尽快推行国家公务员制度”。1993年8月14日,国务院总理李鹏正式签署颁布了国家公务员管理的第一个基本行政法规——《国家公务员暂行条例》,并决定从当年10月1日起在全国正式实施。

1993年10月到1997年9月,是国家公务员制度全面实施阶段。为做好实施工作,人事部先后制定了录用、考核、职务升降、辞职辞退、交流、回避等十多个与《国家公务员暂行条例》相配套的单项规定和实施办法,并按“整体渐进、分步到位”的思路,结合机构改革,积极稳妥地进行实施工作。经过5年的努力,国家公务员制度在全国范围内基本建立,各级政府机关初步形成了公开、平等、竞争、择优的用人环境。公务员的录用,都实行面向社会、公开考试、严格考核,择优录用。公务员的晋升,打破“论资排辈”的做法,按照德才兼备的标准,注重工作实绩,通过严格考核,择优进行;大部分机关都建立起职责规范和工作责任制,对人员实行严格考核。退休制度已基本实现正常化,辞职、辞退制度开始实施,政府机关人员能进不能出的状况初步得到改变;回避、轮换、纪律等廉政制度普遍实行,机关廉政勤政建设得到显著加强,公务员队伍素质普遍提高。