

国家公务员制度 简明讲义

主编 / 张志鸿

副主编 / 曹志哲

王永杰

张庆龙



GUOJIA
GONG
WUYUAN
ZHIDU
JIANMING
JIANGYI



工商出版社

国家公务员制度简明讲义

主 编 张志鸿

副主编 曹志哲

王永杰

~~张庆龙~~

工商出版

责任编辑 李富明

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度简明讲义/张志鸿主编. —北京:工商出版社, 1996. 10

ISBN 7-80012-252-2

I. 国… I. 张… II. 国家公务员制度-基本知识-中国
N. D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 20998 号

书名/国家公务员制度简明讲义

主编/张志鸿

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京市京安达明印刷厂印刷

开本/787×1092 毫米 1/32 印张/9.625 字数/230 千

版本/1996 年 10 月第 1 版 1997 年 7 月第 2 次印刷

印数/30001—65000

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/(010)63812074

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-80012-252-2/G·30

定价:16.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

张 学 忠

这本《国家公务员制度简明讲义》，是人事部考核培训司为基层工商行政管理所进行公务员制度知识培训编写的。

建立和推行国家公务员制度，是我国政治体制改革的一项重要内容，是对邓小平同志新时期干部人事思想的重要实践。国家公务员制度，是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规范化、科学化、法制化管理的人事分类管理制度。通过实施国家公务员制度，要在国家行政机关逐步创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境，建立一套能上能下、能进能出、充满活力的管理机制，形成一套法制完备、纪律严明的监督机制，造就一支能坚决贯彻执行党的理论和路线的精干、廉洁、高效的国家公务员队伍。

国家公务员制度实施近三年以来，成效明显，发展势头良好。国家公务员“进、管、出”各个环节的管理制度逐步健全和完善，国家公务员队伍焕发出了新的生机与活力，促进了政府职能的转变和有效发挥。按照国务院1993年提出的“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”的要求，1996年是推行国家公务员制度的关键一年，需要加大推行力度，加快推行步伐。工商行政管理所推行国家公务员制度是整个国家公务员制度推行工作的重要

组成部分，也是加强基层工商行政管理工作 and 队伍建设的重要举措，需要统筹规划、协调安排，有组织、有计划地进行，其中，抓紧抓好对工商行政管理所公务员的培训是重要的环节。对于刚刚进入国家公务员队伍的工商行政管理所的人员来说，进行国家公务员制度基本知识和国家公务员的行为规范教育，提高政治思想素质，是培训的重要内容和首要任务。

人事部考核培训司组织编写的《国家公务员制度简明讲义》一书，具有显著的特点：

一是具有系统性。该书既对国家公务员制度的各个环节作了全面介绍，又从理论知识与实际操作两个方面进行了阐述，能使工商行政管理所公务员对国家公务员制度知识有一个较完整的理解。

二是具有实用性。该书是根据全国工商行政管理所推行国家公务员制度的需要，结合基层工商管理的特点而编写的，注重突出了针对性、普及性。

三是具有简明性。该书以简洁、朴素的语言，对国家公务员制度的基本知识作了简要介绍，便于工商行政管理所公务员学习和掌握。

在全国工商行政管理所结合核编工作推行国家公务员制度之时，《国家公务员制度简明讲义》的出版，对于全国工商行政管理所推行国家公务员制度工作将起到促进作用，同时，对于全面提高工商行政管理所公务员的素质，加强工商队伍建设，推动工商管理的工作发展也将产生重要的作用。

1996. 8. 12

目 录

序.....	(1)
第一讲 国家公务员制度概述.....	(1)
一、公务员制度的涵义	(1)
二、建立公务员制度的意义	(5)
三、我国公务员制度的指导思想和原则	(8)
第二讲 公务员的义务与权利	(12)
一、义务与权利的涵义和意义.....	(12)
二、义务的基本内容.....	(15)
三、权利的基本内容.....	(19)
第三讲 职位分类	(25)
一、职位分类的涵义和意义.....	(25)
二、实施职位分类的基本原则.....	(28)
三、职位分类的主要内容.....	(30)
四、职位分类的实施步骤.....	(35)
第四讲 录用	(38)
一、录用的涵义和意义.....	(38)
二、录用的基本原则.....	(40)
三、录用公务员的基本程序.....	(42)
四、考试与录用考核的基本内容.....	(44)
五、录用与试用.....	(47)
第五讲 考核	(50)

一、考核的涵义和意义·····	(50)
二、考核内容与标准·····	(53)
三、考核方法与程序·····	(55)
四、考核的组织机构·····	(61)
五、年度考核结果的使用·····	(63)
第六讲 奖励·····	(66)
一、奖励的涵义和意义·····	(66)
二、奖励的原则·····	(69)
三、奖励的条件、种类与标准·····	(72)
四、奖励的程序·····	(74)
五、奖励的撤销·····	(76)
第七讲 纪律·····	(77)
一、纪律的涵义和意义·····	(77)
二、纪律的内容·····	(81)
三、违纪处理·····	(87)
四、纪律处分的变更与解除·····	(89)
第八讲 职务升降·····	(91)
一、职务升降的涵义和意义·····	(91)
二、职务晋升的标准条件·····	(94)
三、职务晋升的程序·····	(99)
四、降职·····	(101)
第九讲 职务任免·····	(105)
一、职务任免的涵义和意义·····	(105)
二、任用方式·····	(107)
三、任免机关和任免权限·····	(109)
四、任免情形和任免程序·····	(111)
五、有关职务任免的其他规定·····	(114)

第十讲 培训	(117)
一、培训的涵义和意义	(117)
二、培训的分类	(122)
三、培训的内容	(125)
四、培训的施教机构	(128)
五、培训的管理	(129)
第十一讲 交流	(132)
一、交流的涵义和意义	(132)
二、调任	(135)
三、转任	(137)
四、轮换(轮岗)	(140)
五、挂职锻炼	(144)
第十二讲 回避	(147)
一、回避的涵义和意义	(147)
二、回避的范围	(149)
三、回避的种类	(151)
四、回避的执行	(154)
第十三讲 工资保险福利	(158)
一、工资保险福利的涵义和意义	(158)
二、工资制度	(159)
三、保险制度	(164)
四、福利制度	(167)
第十四讲 辞职辞退	(169)
一、辞职辞退的涵义和意义	(169)
二、辞职辞退的条件	(172)
三、辞职辞退的程序	(176)
四、辞职辞退的法律后果及相关事宜	(178)

第十五讲 退休	(180)
一、退休的涵义和意义	(180)
二、退休的方式、条件与审批	(182)
三、退休待遇	(183)
四、退休安置与管理	(184)
第十六讲 申诉控告	(186)
一、申诉控告的涵义和意义	(186)
二、公务员申诉控告制度的基本原则	(189)
三、公务员申诉控告制度的基本内容	(191)
四、法律责任	(195)
第十七讲 管理与监督	(197)
一、公务员管理体制	(197)
二、公务员管理机构设置及职责	(197)
三、公务员管理的监督体制和基本内容	(200)
附：有关法规	(202)
国家公务员暂行条例	(202)
国家公务员制度实施方案	(219)
国家公务员职位分类工作实施办法	(230)
国家公务员录用暂行规定	(234)
国家公务员考核暂行规定	(241)
人事部关于实施国家公务员考核制度有关问题的通知	(246)
人事部关于实施国家公务员考核制度有关问题的补充通知	(249)
国家公务员奖励暂行规定	(251)
国家公务员职务升降暂行规定	(255)

国家公务员职务任免暂行规定·····	(261)
国家公务员培训暂行规定·····	(266)
国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法·····	(270)
国家公务员任职回避和公务回避暂行办法·····	(272)
国家公务员辞职辞退暂行规定·····	(275)
国家公务员被辞退后有关问题的暂行办法·····	(279)
国家公务员申诉控告暂行规定·····	(281)
后记·····	(296)

第一讲 国家公务员制度概述

一、公务员制度的涵义

（一）公务员的涵义

公务员一词来自英文“civil servant”，原意是“文职服务人员”、“公职人员”或“文官”。具体是指代表国家从事社会公共事务管理，行使行政职权，履行国家公务的人员。

由于各个国家文化传统、地理环境、政治体制的差异，公务员这一概念的内涵和外延也不尽相同。在英国，仅指政府行政部门中，常务次官以下非选举产生的和非政治性的所有工作人员。在美国，是指政府机关中所有的公务人员，包括由选举产生和政治性任命的“政务官”与非选举产生和非政治性任命的“事务官”。在法国、日本，一般包括从中央到地方的政府机关的公职人员，以及除议员以外的国会工作人员、法官、检察官、军职人员以及在国有企业事业单位供职的人员。

在我国，国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。具体地说，是指代表各级政府依法从事行政事务和社会公共事务管理，行使行政权力、执行国家公务的人员。

（二）公务员制度的涵义

国家公务员制度是指通过制定法律和规章，对各级国家行政机关中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理的制度。

国家公务员制度是社会生产力发展到一定阶段要求上层建筑改革的产物，是适应经济发展和科学技术的竞争形势而产生的，是为巩固政权服务的。各国公务员制度都是在继承和发扬本国文化传统的基础上，以政治学、法学及行政学为其理论基础，广泛吸收和借鉴其他人事管理的经验而建立起来的。

国家公务员制度是国家经济体制的本质反映，是人事行政管理改革和发展的必然产物，属于政治体制的重要组成部分，是科学、系统、规范的政府机关人事管理体系，是整个社会人事管理体系中的一个重要分支。

（三）我国公务员制度的基本特征

我国的公务员制度，是社会主义的政府机关人事制度，它在继承党和国家干部人事制度的优良传统的基础上，总结了干部人事制度改革的经验，吸收了国外现代人事管理的科学合理成分，通过继承与发展，借鉴与创新，对政府机关人事管理制度进行了重大改革。我国公务员制度具有以下特点：

1. 与国外公务员制度比较

（1）我国公务员不搞“政治中立”。西方国家实行三权分立和多党轮流执政，为了革除“政党分肥制”的弊端，保持国家机器正常运转，主张政治与行政分离，要求公务员只对政府负责，不听命于政党。在执行公务活动中严守“政治中立”原则，不参与政治活动，不随内阁共进退。我国是共产党领导下的多党合作制，党和国家政府的根本利益是一致的，

公务员是党的干部队伍的一部分，因而强调公务员要坚持党的基本路线，在政治上与党中央保持一致，积极参加各项政治活动。在执行公务中站稳政治立场，保持正确的政治方向，坚持鲜明的政治观点，具有政治敏锐性和政治辨别力。

(2) 我国公务员不是独立的“利益集团”。西方国家以私有制为基础，政府代表大财团的利益，公务员实际是政府的雇员，因而公务员形成一个封闭性的独立利益集团，可以组织工会为自身利益，包括工资待遇等问题与政府谈判，进行讨价还价。我国的社会主义市场经济是以公有制为主体的，政府是广大人民群众利益的代表者和维护者，不代表某一个集团或阶层的利益，并且本身也没有特殊的利益，因而广大公务员与政府的利益和目标一致，同呼吸，共命运。

(3) 我国公务员不搞“两官分途”。西方公务员分为两类：一类是政务官，专门从事政治行为，如决策、竞选、起草法令等，不管业务工作；一类是事务官，专门从事业务工作，不参加党派之争及其有关的政治活动。并且，政务官和事务官各自形成封闭的独立集团，待遇不一，升迁途径不一，不能轮换。我国公务员不分“政务官”和“事务官”，政治待遇平等，都享有社会主义民主权利，参与决策和执行，既从事政治活动，又管理行政事务，可以互相转任，升迁途径一致。

2. 同传统的人事管理制度相比较

(1) 具有健全的法律法规体系。针对以前在行政管理方面缺乏管理的法规和制度的问题，国家公务员制度加强、完善了法规建设，除了有总法规，即《国家公务员暂行条例》之外，还有包括录用、考核、晋升、交流、回避、辞职辞退、培训、申诉控告、退休等单项法规及实施细则，形成一套有特点的、健全法规体系，使公务员管理有法可依，逐步走上法

制化管理轨道。

(2) 具有科学的竞争激励机制。在国家公务员“进口”上，国家公务员制度改革了过去那种“统分统配”的做法，采用公开考试、平等竞争、严格考核、择优录用的方式，扩大了选用机关工作人员的范围，增强竞争性，保证了进入国家行政机关的人员具有较高的素质。在对公务员的管理上，对公务员进行严格考核并以考核结果为依据，按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务升降、晋级增资以及岗位调整，做到能上能下，优胜劣汰，有利于激励公务员奋发向上，充分发挥积极性和创造性，克服“干好干坏一个样”的弊端。

(3) 具有正常的新陈代谢机制。传统人事管理中普遍存在着人员流动不畅、配置结构不合理、能进不能出、能上不能下这样一些问题。推行国家公务员制度，一方面在人员录用上严格把关，选拔优秀人才充实公务员队伍；另一方面在建立健全正常退休制度的同时，规定必须进行人员交流，部分职务实行聘任制，逐步实现不同职务的最高任职年龄的梯度结构，以及采取辞职辞退等办法，增加出口渠道，保证公务员“能进能出”，以增强机关的生机和活力。

(4) 具有勤政廉政的保障机制。勤政廉政作为对公务员的一项基本要求，贯穿于公务员义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩等各项制度和管理环节中，同时还实行回避制度、交流制度，从制度上保证和促进国家公务员廉洁奉公，忠于职守。

(5) 体现了分类管理的原则。国家公务员制度适用于政府机关，把政府机关与企业、事业单位的人事管理制度相区别，改变了以往无论什么干部，统统按一个模式管理的办法，从而能够对国家行政机关中行使国家行政权力的人员，实施

行之有效的管理。因此，国家公务员制度的建立，不仅标志着具有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成，也标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

二、建立公务员制度的意义

要保证我国改革和建设事业顺利发展，保证国家的长治久安，关键在于大力加强干部队伍建设，提高广大干部的素质。国家公务员制度的推行，正是从建设高素质的干部队伍的角度出发，对我国传统的高度集中的干部人事管理制度的重大改革，标志着具有中国特色的国家行政机关的新的人事管理制度的初步确立。它对于实现党的基本路线，建设有中国特色的社会主义，加强政府机关勤政廉政建设，提高政府机关工作人员整体素质，提高行政效率具有重要的意义。

1. 我国公务员制度是实践邓小平同志干部人事制度改革思想的伟大成果。邓小平同志在 1980 年提出要“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”，“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，以及干部的离休、退休，要按照不同情况作出适当的明确规定”，后来又指出：“要搞些制度、办法出来”。并且自 1980 年以来，多次反复强调改革人事制度的紧迫性，指明改革的原则、内容和方法。十多年来，在邓小平同志干部人事制度改革思想的指导下，我们对干部实行科学分类管理、能上能下、能进能出、公平竞争、择优选拔、合理流动、严格考核、加强监督、健全培训等方面，进行了积极地改革实践探索，取得了明显成效，积累了丰富经验。正是在此基础上，按照党中央、国务院的要求，进行了系统地总结、提

炼，逐步形成了建立公务员制度的思路。经过试点和充实完善，最终正式颁布实施我国公务员制度的总法规《国家公务员暂行条例》，它标志着我国干部人事制度进入了一个新的发展阶段。

2. 建立公务员制度是我国政治、经济体制改革的必然要求和重要体现。党的十三大提出对我国政治、经济体制进行改革。党的十四大正式确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标。经济基础决定上层建筑，上层建筑要适应经济基础并为之服务。行政管理体制是国家政治体制的重要组成部分，人事管理制度作为行政管理制度的核心，要适应国家政治、经济体制改革的要求，要更好地为国家经济建设服务，就必须进行相应地改革。过去计划经济体制下的人事管理制度，不分干部的工作性质、专业类别，采用过于集中和单一的方式进行管理，严重不适应市场经济适度放权、公开平等竞争、人才流动、依法管人、多样化管理的要求。因此，只有改革才能适应新的形势需要，充分发挥人事工作作为经济建设服务的职能作用。公务员制度在我国政治体制和经济体制改革过程中应运而生，对政府系统的工作人员实行分类管理，建立了公开、平等、竞争的管理机制，对“进”、“管”、“出”三个环节作了明确统一的规范，对公务员队伍进行依法管理，集中体现了我国社会经济发展的本质要求，反映了我国政治体制改革的目标、内容。

3. 建立和推行国家公务员制度，有利于加强机关的勤政廉政建设。建立国家公务员制度，通过公开、平等、竞争的人才选拔方式，形成一个良好的用人环境，有利于优秀人才脱颖而出；通过推行考试录用，实施考核和培训等，提高公务员队伍素质；通过实施职务任免、升降、辞职辞退、退休等制度，彻底消除实际存在的职务终身制现象，使机关人员

能进能出，能上能下；通过实施考核、奖惩等制度，革除机关工作中的“干多干少、干好干差一个样”的弊端，做到功过分明，鼓励工作人员多做贡献；通过实施义务权利、纪律、回避、申诉控告等制度，保证和促进公务员依法行政，廉洁奉公；通过工资保险福利制度，有计划有步骤地积极改善公务员的生活待遇，在一定程度上提高机关工作人员抵御腐败的能力；通过实施交流、回避等制度，避免了用人中的不正之风；通过公开化管理，形成有效的内外监督制约机制，形成廉洁行政的良好环境。

4. 建立和推行国家公务员制度，有利于建设一支高素质国家行政机关工作人员队伍。国家行政机关的工作人员是国家行政管理职能的执行者，在我国现代化建设和改革开放事业中担负着决策、指挥、协调的重任，其素质的高低，关系到我国改革开放和现代化建设大业的成败，关系到党和国家的长治久安。因此，要求国家行政机关的工作人员，要有远大的共产主义理想，坚持正确的政治方向，坚定地走建设有中国特色社会主义道路，坚决贯彻执行党的基本理论、基本路线和各项方针政策；努力实践党的全心全意为人民服务的宗旨，密切联系群众，特别是工农群众，坚决维护人民群众的利益；解放思想，实事求是，一切从实际出发，善于开拓进取，具有唯物辩证的思想方法和工作方法；模范遵纪守法，保持清正廉洁，发扬艰苦奋斗精神，自觉拒腐防变，坚决反对消极腐败现象；刻苦学习，勤奋敬业，不断加强知识积累和经验积累，具备做好本职工作的专业知识和能力。而通过实施公务员制度，在国家行政机关中建立起充满活力的激励竞争机制和法制完备的监督体系，实现对机关工作人员的科学管理，就能不断提高其政治、业务素质，适应我国改革开