

国家公务员培训系列教材

GUOJIA GONGWUYUAN
JIBEN ZHIDU PEIXUNDUBEN

国家公务员 基本制度

培训读本

汪玉凯 卢银周 主编



中共中央党校出版社

国家公务员培训系列教材

国家公务员基本制度 培训读本

汪玉凯 卢银周 主编

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员基本制度培训读本/汪玉凯, 卢银周主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2006. 7
(国家公务员培训系列教材)
ISBN 7-5035-3513-X

I. 国… II. ①汪…②卢… III. 公务员制度—中国—
干部教育—教材 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 076837 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河市丰华装订厂装订

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.75

字数: 262 千字 印数: 1—6000 册

定价: 21.00 元

内容提要

本书按照《公务员法》和国家有关公务员的法律法规，结合十几年来我国公务员制度运行的实践，根据公务员在岗培训的需要，全面阐述了我国公务员基本制度，全书内容分18章和附录，包括我国公务员制度的演变、制定、《公务员法》颁布、公务员制度实施范围、录用、公务员义务和权利、考核、奖惩、任免升降、聘任、纪律、行政处分、培训交流、行为规范、回避、工资保险福利、辞职辞退、申诉和控告、退休、法律责任、素质和能力建设等。特别是就我国公务员制度与国外公务员制度进行比较，结合我国实际情况和实行公务员制度中存在的具体问题，进行分析和阐述。

同时，就公务员必须熟悉和了解的有关公务员法规，如《公务员法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员非领导职务设置办法》、《国家公务员职位分类工作实施办法》、《国家公务员行为规范》、《国家公务员通用能力标准》等重要文件，选择部分作为附录。

本书由中央党校、国家行政学院教授编写，内容新颖，阐述准确、系统全面，比较好地借鉴和吸收了国内外有关研究内容，适合国家公务员培训需要。

责任编辑 井 琪 崔宪涛

封面设计 黄金支点

版式设计 李 灵

责任校对 于小红

责任印制 张志军

国家公务员培训系列教材

编 委 会

王 军 文 涛 孙立谯 刘国瑞 卢银周
侯卫伟 李和中 余凌云 张 云 张 伟
张正德 张荣臣 傅思明 李 烽 屠春友
崔建新

策划 井琪 文涛

目 录

第 一 章	国家公务员制度与我国公务员制度的建立·····	(1)
第 二 章	公务员的条件、义务和权利·····	(31)
第 三 章	公务员的职位分类·····	(53)
第 四 章	公务员的录用·····	(68)
第 五 章	公务员的考核·····	(77)
第 六 章	公务员的任免与升降·····	(89)
第 七 章	公务员的奖励·····	(108)
第 八 章	公务员纪律与惩戒·····	(116)
第 九 章	公务员培训·····	(126)
第 十 章	公务员的交流·····	(133)
第十一章	公务员回避制度·····	(140)
第十二章	公务员的工资福利保险制度·····	(144)
第十三章	公务员的辞职辞退制度·····	(158)
第十四章	公务员的退休制度·····	(165)
第十五章	公务员的申诉和控告制度·····	(170)
第十六章	法律责任·····	(180)
第十七章	国家公务员行为规范·····	(188)
第十八章	高素质的公务员队伍与公务员能力建设·····	(203)

附 录	关于公务员的重要法律法规和行为规范·····	(214)
附 录 一	中华人民共和国公务员法·····	(215)
附 录 二	党政领导干部选拔任用工作条例·····	(235)
附 录 三	国家公务员录用暂行规定·····	(252)
附 录 四	国家公务员非领导职务设置办法·····	(258)
附 录 五	国家公务员职位分类工作实施办法·····	(262)
附 录 六	党政干部公开选拔和竞争上岗考试大纲·····	(266)
附 录 七	人事部 监察部关于解除国家公务员行政 处分有关问题的通知·····	(273)
附 录 八	国家公务员培训暂行规定·····	(275)
附 录 九	国家公务员任职回避和公务回避暂行办法·····	(279)
附 录 十	国家公务员职务升降暂行规定·····	(282)
附录十一	国家公务员辞职辞退暂行规定·····	(287)
附录十二	国家公务员奖励暂行规定·····	(291)
附录十三	国家公务员职务任免暂行规定·····	(295)
附录十四	国家公务员考核暂行规定·····	(299)
附录十五	国家公务员行为规范·····	(303)
附录十六	国家公务员通用能力框架（试行）·····	(305)

第一章 国家公务员制度与我国 公务员制度的建立

学习提示 本章是提纲挈领的综合论述部分，就国家公务员概念、建立公务员制度的起因、国外公务员制度发展情况、国家公务员的基本原则，我国国家公务员制度建立和发展历程、基本特点、公务员制度实施情况，我国国家公务员制度与我国行政体制改革、社会主义市场经济体制的关系，新颁布《公务员法》的基本内容和重要性、《公务员法》与《国家公务员暂行条例》比较等。通过本章学习，要求读者对国家公务员的基本情况，特别是对我国国家公务员制度建立的基本问题有一个比较全面的了解。

关键词语 公务员 公务员制度 国家公务员暂行条例 公务员法 公务员范围

重点思考题：

(1) 什么是国家公务员？准确把握国家公务员的概念，辨析我国公务员的范围。

(2) 了解我国建立公务员制度的历程和重要性。

(3) 我国公务员制度与西方国家公务员制度相比的特点是什么？与传统的人事制度相比，有哪些特点或优点？

(4) 公务员制度的普遍原则是什么？我国公务员制度的基本原则是什么？

(5) 《公务员法》颁布的重要性是什么？其基本内容有哪些？

国家公务员概念 公务员一词来源于英语的“civil servant”，可以翻译为“公务员”或“文职人员”。国家公务员具体指的是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作

人员，是代表国家从事社会公共事务管理，行使国家行政权力，履行国家公务的人员。各国对公务员的称谓有所不同，英国称“文职人员”，法国称“职员”或“官员”，美国称“政府雇员”。在西方国家，公务员指的是一般通过非选举程序而被任命担任政府工作的国家工作人员，基本包括这样几层意思：一是公务员是根据国家规定，通过一定的法定程序而任用的人员，公务员与国家关系不是契约关系，一般实行常任制；二是公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，与其他社会职业有着明显的区别；三是公务员代表国家处理国家事务，必须依法办事。

国外的公务员范围大致有这样三种类型：（1）小范围的，公务员仅指中央政府系统中非选举产生的和非政府任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。（2）中等范围的，中央政府中的所有公职人员，包括政务官和事务官都称为公务员，但适用于国家公务员法规的只是事务官。（3）大范围的，把从中央到地方政府机关的公职人员、国家除议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员，并有“国家公务员”与“地方公务员”之分，有“特别职”与“一般职”之分。

我国公务员范围划分在一定程度上也是借鉴西方国家公务员的范围划分的。其实，西方各个国家的公务员范围和界定的差别也是非常明显的。英国是西方公务员制度的发源地。英国公务员法没有统一的法典，而由几个改革性报告构成，其中以1853年斯坦福·诺斯科特爵士和查理·屈维廉爵士提出的《关于建立英国常任文官制度的报告》和1968—1970年的《富尔顿报告》最为重要。英国公务员法所调整的人员，必须符合三个条件：（1）不与内阁共进退；（2）必须经过公开考试，择优录用；（3）无过失长期任职。法国国家机关工作人员统称公务员，但并非全部适用公务员法。《法国公务员总章程》规定：“本章程适用于中央政府，以及所属的驻外机构或公立公益机构的各级部门中正式担任专职的人员。本章程

不适用于议会工作人员和司法部门的法官，也不适用于军事人员以及工商业性的国家管理部门、工商业性的公用事业和公立公益机构的人员。”可见，法国公务员法的调整范围远远小于公务员的范围，它只限于调整中央级行政机关的专职人员，不包括议会、司法以及企业人员。美国公务员法调整的范围小于“政府雇员”。美国政府雇员包括职类人员、非职类人员和军事人员三部分，但公务员法限于调整职类人员和非职类人员。它们一般属于经过公开竞争考试，一经择优录用无过失就长期任职的政府文职公务人员。日本公务员被划分为国家公务员和地方公务员，分别由《国家公务员法》和《地方公务员法》调整。无论国家公务员还是地方公务员，均分为“一般职”和“特别职”。但是，日本公务员法只限于调整“一般职”公务员，不适用“特别职”公务员。瑞士公务员法的适用范围涉及到行政机关和司法机关。根据《瑞士联邦公务员章程法》、《瑞士公务员法》适用“由联邦委员会及其附属机构，由联邦法院或由联邦保险法院任命的人员”，以及由联邦委员会确定的各种公职。^①

可以看出，各个国家关于公务员的范围各不相同，都是根据本国的政治制度、文化传统以及人事管理的实际情况而定的。但不管怎么不同，只要是公务员，有几个基本标准则是共同的：一是职能标准，公务员是从事国家公务活动的人员；二是编制标准，公务员严格执行国家编制限额；三是经费标准，公务员的工资、福利、保险都必须由国家财政支付。^②

按照我国《国家公务员暂行条例》规定，国家公务员是指国家依法定方式和程序任用的，在中央和地方各级国家行政机关中工作的，依法行使国家行政职权，执行国家公务的人员。这就是说我国公务员：（1）经法定方式和程序任用的人员。所谓法定方式，是指宪法、组织法、国家公务员法和其他有关法律规定的的方式，我国现

① 参见李和中所著：《比较公务员制度》，中共中央党校出版社 2003 年版。

② 参见舒放、王克良：《国家公务员制度教程》，中国人民大学出版社 2005 年版。

行法律规定，国家公务员任用的主要方式有选任、考任、委任、聘任几种方式。所谓法定程序，是指宪法、选举法、国家公务员法和其他有关公务员任用的法律法规规定的程序。例如考试任用程序包括公告、通知、报名、资格审查、笔试、口试、身体检查、确定正式录用对象和送达录用通知书等步骤。国家公务员的任用必须经过上述法定方式和法定程序。否则，就不能取得国家公务员资格。用人单位未经法定方式和程序任用公务员是非法的，所授予的公务员资格是无效的。(2) 是在中央和地方各级国家行政机关中工作的人员。这意味着国家公务员不包括国有企事业单位领取国家工资的干部，不包括社会团体的工作人员，也不包括在立法机构、司法机关中工作的人员。(3) 国家公务员是指行政机关中依法行使国家行政职权、执行国家公务的人员。国家公务员虽然是在国家行政机关中工作的人员，但在国家行政机关中工作的人员并不都是国家公务员。只有在国家行政机关中依法行使国家行政职权、执行国家公务的人员才是国家公务员。这意味着国家公务员不包括在国家行政机关中工作的工勤人员。而经修改后的《公务员法》则对我国公务员概念和范畴作了重新界定。

国家公务员制度概念和内容 公务员制度，即所谓国家公务员制度，就是通过制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理的一系列具体制度的总称。其中包括《公务员法》和录用、考核、奖励、纪律、职务升降、培训、交流、回避、工资、保险、福利、辞职辞退、退休、申诉、控告、聘任等单项制度及实施办法、实施细则等。

西方国家公务员制度是适应资本主义发展的需要而建立起来的一种官吏制度。目前世界上大约有六十多个国家和地区不同地实行国家公务员制度。现代公务员制度首先诞生于资本主义发源地英国，后来在美国得到了新发展。在第二次世界大战以后，世界上许多国家都相继采用了公务员制度。公务员制度发展的一百多年历史表明：西方公务员制度是资本主义市场经济发展到一定阶段的产

物，它是资产阶级国家政治制度的重要组成部分，是为巩固资产阶级国家政权和发展资本主义经济服务的。但是，我们也要看到公务员制度作为一门现代国家人事科学，它又是人类文明发展的共同成果，它在一定程度上反映了国家人事管理的共同规律，对于保持国家行政工作的连续性、稳定性，优化行政工作人员素质和提高行政工作效率发挥着十分重要的作用。

国外公务员制度的基本内容是：（1）实行以考任制为核心的任用制度，虽然公务员的任用形式有选任制、委任制、聘任制、考任制几种，但最基本的、普遍的方式是考任制，即以应选人员的成绩好坏作为客观标准选用公务员。各国都强调公务员考录的公开、平等、竞争和择优原则。（2）实行以工作实绩为基础的考核制度。通过对公务员的工作能力、努力程度、工作成效、职业道德等方面的考核，决定其职务的升降和奖惩，具体考核项目因各国具体情况而定，如法国对国家公务员的考核项目有：身体适应性、专业知识、守时值勤、整洁及条理情形、工作能力、合作精神、服务精神、积极性、工作速度、工作方法、洞察力、组织能力、指挥监督能力、判断能力。总的说，各国公务员制度具有以下几个特点：公开考试、择优录取；严格考核，论功行赏；终身任职；知识化、专业化水平不断提高；标榜中立，立法比较完备等。

我国公务员制度建立的过程 这里，首先明确一下我国公务员的含义，1993年我国的《国家公务员暂行条例》规定：“国家公务员是指各级国家行政机关除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。”2005年新颁布的《公务员法》规定：“本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”由此可以看出，我国公务员的含义包括几个层次的意思：一是国家公务员的身份一旦确立，即与国家产生一定的权利与义务关系，国家公务员在执行职责、履行职责时，不是代表个人，也不是代表一个集团，而是代表国家行政机关行使国家行政权力；二是国家公务员的工作性质是执行国家公务，实施行政管理活动。

有别于其他社会职业，不同于企事业单位的生产管理活动、科研活动、教育活动等；三是国家公务员在履行职责时必须按照国家法律法规办事，不能自行其是；四是国家公务员必须是纳入国家行政编制而由国家全部负担工资福利的人员。

我国提出“建立和推行国家公务员制度”是在1987年10月党的十三次全国代表大会上提出来的。其实，根据邓小平关于干部人事制度改革的思想，按照党中央的有关指示精神，从1984年起，中央组织部和原劳动人事部组织一批专家 and 实际工作者，就已开始酝酿着手起草《国家机关工作人员法》，1985年中央书记处听取了汇报，认为国家机关工作人员范围太广，决定改名为《国家行政机关工作人员条例》。这就是《国家公务员暂行条例》的前身。迄今可以划分为五个阶段：

第一阶段（1987年至1989年），主要是修改和征求意见阶段。在这一阶段，适应改革开放步伐进一步加快的需要，按照公务员制度的普遍规律和特点，结合我国的具体国情和实际，对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改，并经中央研究将《国家行政机关工作人员条例》修改定名为《国家公务员暂行条例》。党的十二届七中全会和党的十三大正式决定在我国建立和推行国家公务员制度，并决定由人事部具体负责这项工作。随后召开的七届全国人大一次会议，再次强调要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”，“尽快制定《国家公务员条例》”。根据七届全国人大一次会议决定组建的人事部，从1988年成立以后，又对《国家公务员暂行条例》进行了多次修改，并在全国范围内多次征求意见。其中，1989年5月经国务院批准，曾将条例草案印发国务院各部门和各省、自治区（西藏未发）、直辖市及计划单列市征求意见。

第二阶段（1989年开始），主要是进行试点阶段。为了验证《国家公务员暂行条例》的可行性，探索推行国家公务员制度的经验，经国务院批准，从1989年开始，首先在国务院的6个部门，即审计署、海关总署、国家统计局、国家税务局、国家环保局、国

家建材局进行国家公务员制度的试点。这期间，除工资制度以及与之相配套的人员分级等未进行外，职位分类、人员录用、考核、职务晋升、回避、培训等多项制度都进行了试验并转入了正常的运转轨道。1990年后，国家公务员试点从中央扩大到地方，哈尔滨和深圳两市相继进行了地方政府推行国家公务员制度的试点工作。1992年后，在邓小平视察南方重要谈话和党的十四大精神鼓舞下，改革开放步伐进一步加快，多数省、市都开展了国家公务员制度的试点工作。试点结果表明，国家公务员制度符合我国国情，对于实现国家公务员的科学管理、保障国家公务员的优化、廉洁，提高行政效能等，是很有成效的，同时也表明条例草案基本成熟。

第三阶段（1992年至1993年8月14日），主要是高层决策和发布阶段。1992年5月12日，国务院第103次常务会议讨论并原则上同意了人事部《关于建立和推行国家公务员制度的汇报提纲》及《国家公务员暂行条例（草案）》；1992年10月12日，江泽民同志在党的十四大上郑重指出，要“尽快推行公务员制度”；1992年10月31日，中央政治局常委会听取关于建立和推行国家公务员制度的汇报，原则同意人事部的汇报提纲；1993年1月14日，中央政治局全体会议又听取汇报，原则上同意《国家公务员暂行条例（草案）》的内容及实施的设想；1993年3月15日，国务院总理李鹏同志在八届全国人大一次会议上又郑重宣布，“在完成机构改革的地区和部门，实行国家公务员制度”；1993年4月24日，国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》，并于1993年8月14日发布，自1993年10月1日起施行。这标志着我国国家公务员制度正式诞生。

第四阶段（1993年10月至2005年4月），是国家公务员制度全面实施和不断完善的阶段。根据社会主义市场经济发展和干部人事制度改革的深化，公务员制度在全国范围内积极稳妥地推行，同时，强调完善国家公务员制度的管理体系和提高公务员的素质。在《国家公务员暂行条例》颁布后，各级行政机关采取整体推进、突

出重点、分步到位的方法，有计划、有步骤地推进公务员制度建设。在党政机关推行建立公务员制度的同时，党政领导干部公开选拔考试等重要制度的改革也逐步展开。在推行公务员制度的10余年间，干部人事制度改革不断深化。1995年5月，中央颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》；2000年6月，中央批准并印发了《深化干部人事制度改革纲要》；2002年7月，中央印发了《党政领导干部选拔任用工作条例》；2004年4月，中央办公厅印发了《公开选拔党政领导干部暂行规定》等五个法规文件。这些重要文件的出台，为进一步完善公务员制度打下了基础。2000年颁布的《深化干部人事制度改革纲要》明确提出要抓紧研究制定《公务员法》，2002年党的十六大也强调，要改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。而实际情况的发展也越来越要求尽快出台新的公务员法，据有关部门统计，到2003年底时，我国公务员的总数是636.09万人，这其中中央机关有475000人，这475000人包括中央机关在地方的派出机构，有垂直管理的机构。省级机关有535500人，地市一级有1446000人，县一级最多，县市级有2852000人，乡一级有1061000人。党政机关人才在改革开放和现代化建设中的作用是不言而喻的。要提高党政机关工作人员的素质，就要有一个好的法律以加强对国家机关、党政机关工作人员的管理，维护其合法权益。而已经实行了十几年的《国家公务员暂行条例》已经明显不适应社会经济和行政体制改革发展的要求，制定新的《公务员法》迫在眉睫。党中央、全国人大常委会和国务院对制定公务员法十分重视，多次作出重要指示，提出指导意见，保证了公务员法立法工作的顺利开展。公务员法研究起草工作从2001年启动，草案经过20余次修改。有关部门通力协作，开展了大量的立法调研，并采取多种形式反复听取意见。2005年4月27日，十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》。《公务员法》是50多年来我国干部人事管理的第一部总章程性质的法律，它的颁布实施是我国社会主义民主与法制建设中

的一件大事。

第五阶段（2005年4月至今），是新公务员法正式实施阶段。按照中央关于行政体制改革的大政方针和《公务员法》规定，各有关部门积极稳妥地部署实施公务员制度，并且修改制定相关的配套法规。

我国建立国家公务员制度的作用和意义 公务员制度是现代国家为了对公务员实行科学管理而建立的一套法律法规和制度体系，是改革开放以来我国行政体制改革的重要成果，也是推进社会主义政治文明建设的重要体现，对我国社会主义现代化建设的影响将是巨大的。

（1）建立现代公务员制度是在建设社会主义市场经济条件下改革干部人事制度的必然要求。我国干部人事制度改革面临的最大社会背景就是社会主义市场经济建设。1992年中共十四大报告正式提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济的主要特征是市场在资源配置的过程中起主导作用，政府应当转变角色，从经济活动的直接参与者转变为宏观调控者。这要求政府在激烈的竞争中充当好裁判员，公正办事，为企业的发展创造公平交易、平等竞争的条件和环境。而对政府工作的要求，实质上也就是对政府工作人员工作的要求。这就要求必须有一支高素质的公务员队伍，在社会主义市场经济的大背景下，才能担当时代的重任。而现代公务员制度是涉及到公务员的权利与义务的规定、公务员分类制度、公务员录用制度、公务员考核制度、公务员奖励与惩戒制度、公务员升降任免制度、公务员工资福利保险制度、公务员辞职辞退退休制度、公务员廉政制度、公务员申诉控告制度等一个系统而完整的行政人事管理制度体系。只有建立现代的公务员制度，才可能依据公开、公平、公正的原则，通过向全社会招考，才能够选拔优秀的人才进入国家机关工作；通过考核评议制度淘汰国家机关内不称职的公务人员；通过对公务员合法权益的保障，消除其工作的后顾之忧；通过奖惩、晋升、任免等制度，提高国家机关工作人员的积极性，等等。而传统的干部人事管理制度造成的对于