

ZHONGGUO

GONGWUYUAN ZHIDU DE

LILUN YU SHIJIAN

中国公务员制度的 理论与实践

周美雷◎编著



北 京 出 版 社



中共北京市委党校成人教育统编教材

第1版 (2007) 第1次印刷

第1版 (2007) 第1次印刷

ZHONGGUO
GONGWUYUAN ZHIDU DE
LILUN YU SHIJIAN

中国公务员制度的 理论与实践

周美雷 编著

北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员制度的理论与实践 / 周美雷编著. —北京: 北京出版社, 2007

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 - 7 - 200 - 06764 - 4

I. 中… II. 周… III. 公务员制度—中国—党校—成人教育—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 164194 号

中国公务员制度的理论与实践

ZHONGGUO GONGWUYUAN ZHIDU DE LILUN YU SHIJIAN

周美雷 编著

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

网 址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北 京 奥 鑫 印 刷 厂 印 刷

*

850 × 1168 32 开本 9.75 印张 245 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3 850

ISBN 978 - 7 - 200 - 06764 - 4/C · 165

定价:16.60 元

质量投诉电话:010-58572393

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公务员与公务员制度	(1)
第二节 中国公务员制度的历史进程	(9)
第三节 中国公务员制度的主要内容和基本特征	(15)
第四节 中国公务员制度的指导思想和立法意义	(24)
第二章 条件、权利、义务	(29)
第一节 条件、权利、义务的含义	(29)
第二节 权利与义务的特点	(36)
第三节 公务员权利的基本内容	(40)
第四节 公务员义务的内容	(46)
第三章 职位分类	(53)
第一节 职位分类的产生与含义	(53)
第二节 职位分类的原则与方法	(59)
第三节 职位类别的划分、适用范围与增设	(63)
第四节 职务与级别的设置与管理	(65)
第五节 非领导职务设置	(68)
第四章 录用	(73)
第一节 录用的原则与意义	(73)
第二节 录用的资格与条件	(77)
第三节 录用考试	(84)
第四节 录用管理与试用期	(91)
第五章 考核	(96)
第一节 公务员考核的含义	(96)

第二节	考核的原则、内容和标准	(101)
第三节	考核的方法、类型和程序	(110)
第四节	考核结果及其法律效力	(117)
第六章	职务任免	(120)
第一节	公务员任免的含义	(120)
第二节	任免原则、方式和程序	(123)
第三节	职务任免的条件	(132)
第四节	任免机关与任免权限	(137)
第七章	职务升降	(140)
第一节	公务员职务升降的含义	(140)
第二节	职务晋升	(143)
第三节	降职	(158)
第八章	奖励、纪律和行政处分	(164)
第一节	公务员奖惩的含义	(164)
第二节	奖励的内容	(167)
第三节	纪律的内容	(175)
第四节	行政处分	(179)
第九章	培训	(188)
第一节	公务员培训的含义	(188)
第二节	培训的根据与原则	(190)
第三节	培训的科目和内容	(197)
第四节	培训的类型	(200)
第五节	培训机构	(204)
第六节	培训管理	(207)
第十章	交流、回避	(210)
第一节	公务员交流、回避的含义	(210)
第二节	交流的原则、形式和范围	(215)
第三节	回避的原则、范围、类型与方式	(222)

第十一章	工资、保险、福利	(235)
第一节	公务员工资、保险、福利的含义	(235)
第二节	工资制度	(239)
第三节	保险制度	(246)
第四节	福利制度	(253)
第十二章	辞职、辞退、退休	(257)
第一节	公务员辞职、辞退、退休的含义	(257)
第二节	辞职	(264)
第三节	辞退	(273)
第四节	退休	(278)
第十三章	复核、申诉、控告	(287)
第一节	公务员复核、申诉、控告的含义	(287)
第二节	复核和申诉	(290)
第三节	控告	(298)
第四节	法律责任	(300)
参考书目		(302)
后记		(304)

第一章 绪 论

中国公务员制度是我国政治体制和行政管理体制改革的一项重大成果，也是我国改革开放后干部人事制度改革的最重要成果，是我国政府人事行政管理科学化、法制化、现代化的主要标志。科学界定中国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和精神实质，全面把握中国公务员制度的主要内容和基本特征，对于贯彻和落实《中华人民共和国公务员法》，推动中国公务员制度的深入变革有着迫切的、现实的意义。

第一节 公务员制度与公务员范围

现代公务员制度是在长期的政治变革和政府管理实践中产生和形成的，是人事行政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。早在十八世纪末，随着资产阶级革命在西方各国的胜利，西方新型资产阶级逐渐掌控了国家统治机器，同时政党政治特别是两党政治也成为这一时期西方主要国家的宪政体制，在国家人事制度上政党分赃成为主要形式，分赃制带来了政治和行政系统的震荡，产生了严重的吏治腐败，也损害了整个资产阶级特别是后期的工业资产阶级的利益，到了十九世纪初期，分赃式人事制度的弊端日益明显，激起了社会广泛的批评，人们对改革吏治的呼声日渐高涨，在这种背景下，要求把官吏管理分成政治任命的政务官与执行具体行政管理工作的事务官，同时要求事务官政治中立，并通过公开竞争性的考试来选拔任命成为西方各国人事制度改革的选择。政务官

与事务官的明确区分和事务官实行公开竞争考试选拔，成为现代公务员制度的两大最基本的特征。1854年英国财政部出台了关于英国政府官吏任用情况的调查报告即《关于建立英国常任文官制度的报告》（又称屈维廉·诺斯科特报告），该报告主张将英国政府的官吏分成随内阁更迭进退的政务官和常任的事务官，事务官必须通过考试录用，录用后若无过失即可终生任职，年老退休后依法享有领取退休金的权利。事务官任职期间不得参与政治活动。1855年，英国政府根据该报告书颁布《关于录用王国政府文官的枢密院令》。1870年，英国枢密院再次颁发命令，规定除外交、内政两部以外，其他各部的缺职均应由公开竞争考试合格者担任，否则无权享受退休金待遇。至此，英国公务员制度正式确立。

1883年，美国国会通过了《调整 and 改革美国文官制度的法律》（又称《彭德尔顿法》）。取消了“政党分赃制”，政府文官实行考试录用制度和功绩晋升制度，同时确立了文官政治上保持中立的原则，标志着美国联邦公务员制度的诞生。到第一次世界大战和第二次世界大战期间，法国、德国、日本等主要资本主义国家按原政务官与事务官分开，事务官政治中立、终身雇用、实行公开竞争性考试录用等原则建立起现代公务员制度。

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。特别是20世纪80年代以后，随着经济全球化进程的加快，各个政府面临的不确定环境因素的增多，西方主要发达国家兴起了一场声势浩大的公共行政改革的浪潮，其中最为著名的大规模改革包括英国的续阶方案（The next Steps）、美国的政府再造运动（Reinventing Government）、加拿大的公共服务2000计划（Public Service 2000）、欧洲共同体会员国倡导的

公共服务革新 (OECD, 1987)、新西兰的财政与人事改革、澳大利亚的财政管理改进计划等。此外,近年来日本、韩国、希腊、马来西亚、南非等国也明确提出了本国行政改革的行动计划与具体方案。在这场声势浩大的行政改革运动中,作为政治体制和行政架构的组织系统——公务员制度也受到了前所未有的冲击,公务员制度的传统价值观念和基本原则被动摇,公务员制度的组织结构和精神特质被重新塑造,公务员系统的文化得到了一定的修正和转变。

目前,按原新公共管理模式和公共选择理论的思想,以调整政府职能和机构为主要内容的西方各国行政改革还处于持续的变化过程中,作为西方各国政府行政改革的有机和重要的组成部分的公务员制度变革进程也远远没有完成。特别是变革而动荡的国际环境赋予各国政府管理环境的新的不确定性,也必将对西方公务员制度的变革产生新的影响。但是,作为对传统官僚制人事行政管理的一种变革和创新,西方各国公务员制度改革在一定程度上取得了较大的成效,“已经使公务员体制、结构、运作和精神特质深受影响”,效府绩效也得到了较为明显的提升。虽然改革过程中也存在着不少问题,但它也反映了人类社会进入全球化和信息化时代对政府管理所提出的新要求,揭示了传统公务员制度走向新公务员制度时代的一些基本特征,并提供了一个将来人们可以继续探索的方向。

新公务员制时代的公务员系统的结构会更具有开放性。公务员系统不再是神祇而封闭的官僚体系,公务员系统在内部结构和外部关系更具有开放性。在系统内部,公务员横向职位上会更多体现通才思想,公务员纵向职位上则会更重视专业的精神。传统的职位分类和品位分类界限将变得模棱,相互融合促使公务员的分类结构不再统一而固定。各国可能会针对各国的管理实践出现新的模式。在外部关系上,公务员与系统外的人力资源将更具有流动性和交融性。公务员的身份属性有可能不再那么明显。同

时，人力资源的市场配置和整合将会对公务员制的竞争力产生重大影响。

新公务员制时代的公务员管理机制必然是灵活而富有弹性的。作为国家人事管理制度，人们已不再拘泥于传统公务员制的价值观念和政治原则，新公务员时代的公务员管理机制必须体现现代人力资源管理的效率和人本思想，重视使用和借鉴工商企业人力资源管理的激励技术和变革方法。这不仅仅表现在公务员的职位管理上，也表现在公务员制的薪酬变革上。此外，为适应政府持续变革的管要，在公务员制度的设计上会更多的考虑和增加制度的弹性和灵活性。一揽子的公务员管理方案将不能适应政府对人力资源管理多样性的新需要。

新公务员制时代的公务员文化将会体现多样性的特点。随着社会和公民对政府改进“公共服务质量”的压力的增加，各国政府不得不将效率、责任、服务列为同等重要的行政目标，服务性政府将是新一代政府的主要特征。为此，公务员制度的设计必须体现保障公务员的绩效与成本意识、责任与回应意识、质量和服务意识的多样使文化特征。公务员的培训机制与培训能力将会对强化公务员的管理文化的多样性发挥作用。

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。各国对公务员范围的划分，大致可分为三种类型：

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，一适称为常任文官。英国、澳大利亚、新西兰等国是这种类型中的典型代表。

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他法律任命的官员，以及公共事业单位的人员和国有企业的管理人员。

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，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，总的来看涉及的人员主要有各级国家行政机关范围内的人员，包括政务官、事务官（含工勤人员）；各级国家行政机关范围外的部分人员，如法官、检察官、立法机关的工作人员、军职人员；国家公共企事业单位工作人员。但大致可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程序任命或法律任命产生，“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，根据新颁布的《中华人民共和国国家公务员法》规定，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、有国家财政负担工资福利的工作人员。这实际上是对我国公务员范围的界定。公务员范围问题是我国公务员制度建立以来也是我国公务员法制定过程中争论最多、难度最大、最为引人注目的一个问题。在1993年10月1日实施的《国家公务员暂行条例》中，我国公务员的范围被规定为各级政府机关中除工勤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，是根据我国当时的国情，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。同时，也因为当时国家人事制度改革刚刚开始，阻力很大，为便于尽快建立和推行公务员制度，总结公务员制度的建设经验，我国公务员的范围也就很自然地界定在政府行政系统内，而没有像日本、法国那样把几乎所有的公职人员都称为公务员，也没有像英国那样只包括除部长以下的政府机关工作人员。关于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，公务员管理法规对他们不适用，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，机关后勤工作特逐步实行社会化，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，公务员范围没有包括工勤人员。此外，党的机关、人大机关、政协机关、人民团体机关、民主党派机关实施参照公务员制度管理。针对某些具有行政职能的事业单位在适用公务员的范围上作了适当的区分，规定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管，但使用事业编制和事业经费的单位，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。但是随着我国公务员制度建设经验的逐渐成熟，随着我国干部人事改革的进程加快，我国当初界定的公务员范围带来了一系列的现实矛盾。其中主要表现在公务员管理与党的干部管理体制的某些不协调；公务员管理与具有行政职能的事业单位人事管理的不协调；当初实施参照管理与依照管理的机关和事业单位与公务员管理的界限难以区分等。特别是我国党政机关干部

队伍是一个有机的整体，其从事的都是国家管理或者是与执政、参政机关的公共事务，均使用国家核定的行政编制，从国家行政费用中支付薪酬，对素质有着共同的要求，他们与国家构成一种任用关系应由国家立法对他们依法管理，并依法保障其权益。从十多年来的实践看，公务员制度的原则精神、基本要求、主要规定，对这些机关的干部人事管理都是适用的。将其中一部分人员参照管理，不利于维护和巩固中国特色的社会主义政治制度，不利于加强党对机关干部队伍的统一领导和保持机关干部队伍的整体性，不利于干部在不同机关之间进行交流。因此，随着我国公务员制度的发展及实践的深入，扩大公务员范围的条件与时机日臻成熟。我国公务员范围的确定，基本思路大体上有三条：（1）符合我国政治制度等基本国情。坚持中国共产党的领导是我国宪法确定的基本原则之一。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。中国共产党是执政党，各民主党派是参政党，中国人民政治协商会议是具有广泛代表性的统一战线组织。中国共产党机关、各民主党派机关、政协机关同人大、政府、法院、检察院等国家机关都是我国政治制度中不可缺少的主体，各自发挥着特定的作用。这是我国政治制度的基本特点，也是确定我国公务员范围必须考虑的重要因素。（2）符合我国干部人事管理的现实需要。改革开放以来，围绕建立与社会主义市场经济体制相配套的人事管理新体制，我国积极推行以分类管理为重要内容的人事制度改革，对过去大一统“国家干部”队伍进行合理分解，将党政机关干部与企业、事业单位的干部区分开来，分别建立各具特色的人事制度。原则上，机关干部实行公务员制度，国有企业实行劳动合同制，事业单位实行聘用制和岗位管理制度。实践证明，这是符合我国当前国情的人事分类管理体制，也是确定我国公务员范围的基础。（3）参照国际通行做法。世界各国关于公务员的范围界定随大致可分大、中、小三种情况，但都是根据本国的政治制度、文化传统以及人事管理的

实际情况确定的。各国对公务员范围的确定有三条共同标准：一是职能标准，公务员是从事国家公务的人员；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、保险都由国家财政支付。从以上情况来看，我们对公务员范围的界定，既立足国情，又参照了国际通行做法。

根据《中华人民共和国公务员法》规定的公务员必须具备的三个要件，即依法履行公职，纳入国家行政编制，国家财政负担工资福利，列入我国公务员范围的机关工作人员大致有：（1）中国共产党机关的工作人员。包括中央和地方各级党委、纪检委的专职领导成员；中央和地方各级党委工作部门和纪检机关的工作人员；街道、乡、镇党委机关的工作人员。（2）人大机关的工作人员。包括全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长、专职常委，地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长，乡镇人大专职主席、副主席；各级人大专门委员会办事机构工作人员；各级人大常委会工作机构（如办公厅等）的工作人员。（3）行政机关的工作人员。包括各级人民政府的组成人员，各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。（4）政协机关的工作人员。包括政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长；政协各级委员会工作机构（如办公厅等）的工作人员；政协专门委员会办事机构的工作人员。（5）审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官，审判辅助人员和行政管理人员。（6）检察机关的工作人员。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官，检察辅助人员和行政管理人员。（7）民主党派机关的工作人员。包括八个民主党派中央和地方各级委员会主席（主委）、专职（驻会）副主席（副主委）、秘书长；中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。此外，各级工会组织、妇联组织、共青团组织属于人民团体机关，不列入公务员管理范围，还是按照参照公务员制度办法管理。法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外

的工作人员，经中央组织部或国家人事部批准，可以参照或依照公务员制度管理。

第二节 中国公务员制度的历史进程

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。三十年来，在党的基本路线指引下，我国的经济体制、政治体制和社会生活发生了深刻的变化。特别是1992年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，与之相适应的各种管理体制、管理制度相应地进行了深入的变革，这其中，各类人事管理制度的改革便成为其中一个重要内容，而中国公务员制度可以说是我国人事管理制度变革的一面旗帜，也是各类人事管理制度改革的突破口。

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，还是科研、教育、文化、卫生、体育等事业单位的研究人员和工作人员等等统称为“国家干部”，用一种管理方式来管理。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。比如，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，勇于改革不合时宜的组织制度、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，做出适当的、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，在多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，打破干部工人身份的界限，对管理人员和技术人员实行聘任制，初步实现了干部管理上的能上能下，能工能干，能进能出，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确立和推行国家公务员制度，并把建立国家公务员制度作为我国干部人事改革的重点和突破口。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

从我国公务员制度建立的历史进程来看，主要经历了调研准

备、试点运行、推行实施、健全完善四个阶段。

调研准备阶段（1984—1989）。主要以研究、草拟法规为工作重点。为落实小平同志指示，1984年下半年，中央决定加强干部人事立法，将干部的升迁、选拔、考核、奖惩等环节用法律规定下来，使干部人事工作有法可依。1984年11月，中央组织部和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。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。专题组织根据中央精神指示，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。建立国家公备员制度，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做出决定。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备员制度”，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诞生。

试点运行阶段（1989—1993）。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