

公务员管理学

高等专业函授教材

PDG

公务员管理学

高等专业函授教材

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公务员与公务员管理学	(1)
第二节 中国公务员管理学的内容	(3)
第三节 学习与研究有中国特色的公务员 管理学	(6)
第二章 中国公务员制度	(11)
第一节 公务员制度的产生与基本原则	(11)
第二节 中国公务员制度的形成、特色与内容	(18)
第三节 中国推行公务员制度的方针和计划	(21)
第三章 公务员的分类	(26)
第一节 品位分类的产生和发展	(26)
第二节 职位分类的产生和发展	(32)
第三节 中国公务员的分类模式	(38)
第四章 公务员的权利与义务	(44)
第一节 公务员权利与义务的涵义与意义	(44)
第二节 公务员的权利	(49)
第三节 公务员的义务	(58)
第五章 公务员的录用考试	(64)
第一节 公务员录用考试的涵义、地位与意义	(64)
第二节 公务员录用考试的历史发展	(68)
第三节 公务员录用考试的原则、方式和程序	(72)
第六章 公务员的奖惩	(78)

第一节	公务员奖惩的涵义与意义	(78)
第二节	公务员奖励的内容	(80)
第三节	公务员惩处的内容	(86)
第七章	公务员的职务任免	(93)
第一节	公务员职务任免的涵义与意义	(93)
第二节	公务员任职的内容	(95)
第三节	公务员免职的内容	(101)
第八章	公务员的考核	(103)
第一节	公务员考核的涵义与意义	(103)
第二节	公务员考核的原则与内容	(104)
第三节	公务员考核的方式与程序	(111)
第四节	公务员考核的时限与结果	(115)
第九章	公务员的职务升降	(118)
第一节	公务员职务升降的涵义与意义	(118)
第二节	公务员职务晋升的内容	(120)
第三节	公务员降职的内容	(128)
第十章	公务员的培训	(131)
第一节	公务员培训的涵义和意义	(131)
第二节	公务员培训的原则和种类	(134)
第三节	公务员培训的方式和内容	(137)
第四节	公务员培训的机构与展望	(141)
第十一章	公务员的交流与回避	(146)
第一节	公务员的交流	(146)
第二节	公务员的回避	(152)
第十二章	公务员的辞职、辞退、退职、退休	(159)
第一节	公务员的辞职	(159)
第二节	公务员的辞退	(163)

第三节	公务员的辞职·····	167
第四节	公务员的退休·····	170
第十三章	公务员的工资、福利、保险·····	174
第一节	公务员的工资·····	176
第二节	公务员的福利·····	(186)
第三节	公务员的保险·····	(191)
第十四章	公务员的监督·····	(195)
第一节	公务员监督的涵义与意义·····	(195)
第二节	公务员监督的目的和内容·····	(199)
第三节	公务员监督的体系·····	(203)
第十五章	公务员的管理体制·····	(207)
第一节	公务员管理体制的涵义及种类·····	(207)
第二节	我国干部人事管理体制的形成和发展·····	(212)
第三节	中国公务中管理体制的特色·····	(219)
第十六章	公务员的廉政建设·····	(226)
第一节	公务员廉政建设的涵义和意义·····	(226)
第二节	公务员廉政建设的指导方针·····	(230)
第三节	公务员廉政建设的方法和途径·····	(231)
第十七章	公务员的法制建设·····	(234)
第一节	公务员法制建设的意义·····	(234)
第二节	中国公务员法立法·····	(237)
第三节	中国公务员的执行·····	(245)
附录:国家公务员暂行条例	·····	(245)

第一章 绪 论

目前,我国正处在一个具有历史意义的改革时代。

改革,既包括经济体制改革,也包括政治体制改革和其他体制改革。随着经济体制、科研体制、教育体制以及其他体制改革的不断深入,对政治体制改革提出了日益紧迫的要求。不进行政治体制改革,经济体制改革的成果无法得到保障,经济体制改革难以深化,也不可能取得最终成功。政治体制改革中干部人事制度改革是重要环节,是关系整个改革进程的全局性问题,也是政治体制改革成败的关键问题。

适应经济体制、政治体制改革的不断深入,实行党政分开,改革领导体制和干部人事体制,明确自身职能,增强活力,提高效率,更新观念,转变不适应新形势的思维方式和工作方法,建立具有中国特色的国家公务员制度,已成为当前组织人事工作的重要任务,成为整个体制改革的一个重要有机组成部分,成为深化经济体制改革的重要组织保证。

中国国家公务员制度是一个完整的、科学的、现代化和法制化的人事管理体系。逐步建立健全国家公务员制度是当前和今后一个时期干部人事制度改革的重点。

第一节 公务员与公务员管理学

一、公务员

一般说来,公务员是指在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的行政工作人员。

在西方,由于外文的书写方法不同,中文的译法亦不同。英国原文 Civil servant,译为“文官”;法国原文 fonctionnaire,译为“公务员”;美国原文 Govern mental employee,译为“政府雇员”。译法虽不相同,但基本涵义大体相同,具体指国家中相对于武官而言的文职官员。其中除少部分属于政府任命官员,随选举的总统、总理、首相等高级官员的进退而进退外,多数都经过竞争性考试被任用,其职业受法律保障,享有法定的权利,同时也必须承担法定的义务。不过,各国赋予“公务员”的具体内涵与外延各不相同,有的相差甚远。

在我国,公务员专指各级政府中除工勤人员以外的工作人员。既含政府组成人员与领导职务序列的其他成员,又含非领导职务序列的工作人员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业中的行政人员不属于国家公务员范围。

二、公务员制度

公务员制度,即国家对公务员或政府机关工作人员的管理制度。它是一种科学、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。

在西方,公务员制度是资产阶级在反对封建君主的“恩赐官职制”和克服“政党分肥制”的基础上,逐步形成和完善起来的,它是资产阶级民主和法制在国家人事管理上的重要体现,是资本主义制度的重要组成部分。其主要内容包括公务员的权利义务、职位(品位)分类、考试录用、考核、奖惩、晋升、工资福利、培训、辞职辞退、退职退休及管理机构等环节的法律、法令和规章制度。它首先产生于英国,继而在美国、加拿大、法国、日本等国家实行。到目前为止,绝大多数发达国家都采用了这种制度,第三世界一些国家也已经和正在采用这种制度。

在我国,建立有中国特色的国家公务员制度是我国经济政治体制改革深入发展的迫切需要,它是社会主义制度的自我完善与发展。其主要内容包括公务员的权利义务、分级、录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、纪律、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、退休退职、申诉控告、管理机构、法律责任等有关公务员管理的各项法律、法令和规章制度。

三、公务员管理学

公务员管理学是研究公务员管理规律的科学。它是随着公务员制度在英国产生及在世界多数国家被采用而兴起,并逐步从行政学和人事管理学中分离出来而成为一门新兴的学科。

在我国,公务员管理学是在党的十一届三中全会以后,随着我国经济体制改革的深入发展和政治体制改革的逐步展开,而作为一门新学科逐步兴起的。在党的“十三大”明确把推行公务员制度做为干部人事制度改革的重点提出以后,逐步发展并日益显示出它的强大生命力。我们深信,随着我国公务员制度的发展与完善,这门新学科必将得到充分发展并表现出鲜明的中国社会主义特色。到21世纪20年代,中国共产党建党100周年的时候,中国公务员管理学将随着我国公务员制度的更加成熟、更加定型和更加完善而日益丰富和发展起来。

第二节 中国公务员管理学的内容

一、中国公务员管理学的研究对象和任务

中国公务员管理学是专门研究我国公务员管理规律的一门新学科。从这个涵义中我们不难看出,中国公务员管理学的

研究对象是各级政府机关的公务员。其任务在于揭示反映公务员管理客观规律的科学原则和科学方法。换句话说,如何通过建立科学的制度和采用科学的方法,选拔、培养和使用公务员,实现公务员的有效管理,充分发挥他们的积极性、主动性、创造性和最佳效能。

二、中国公务员管理学的研究内容

中国公务员管理学的研究内容是十分丰富的。概括起来有以下十几个方面:

1. 中国公务员制度的产生。包括我国公务员制度产生的基础、形成过程与中国特色等。同时还包括我国推行公务员制度的方针与计划等。

· 2. 中国公务员的分类。包括我国公务员的分级模式、依据及与西方国家实行的职位分类和品位分类制度的科学比较,揭示出我国公务员分级制度的特色等。

3. 中国公务员的权利义务。包括规定公务员权利义务的一般原则,及我国公务员的具体权利义务。国家公务员的身份一经确立,便与国家产生了一定的权利与义务关系。公务员既依法享有一定的权利,同时又必须承担一定的义务。这些权利和义务,除我国宪法规定的以外,还应由有关公务员方面的法律、法规等做出规定。

4. 中国公务员的行为规范。即我国公务员在政治、业务、组织、语言、仪表等方面的行为标准。它是由公务员行使国家行政权力、执行国家公务的特殊身份所决定的,是人民公仆全心全意为人民服务的具体体现。

5. 中国公务员的录用。包括我国公务员录用考试的原则、方式、程序以及录用考试在我国公务员制度中的地位与作用等。同时说明从政府系统调入行政机关担任领导职务要采用

调任办法,初进政府机关担任初级公务员的采用录用考试的办法。

6. 中国公务员的考核。包括我国公务员考核的原则、内容、程序以及考核在公务员管理中的重要地位等。

7. 中国公务员的奖惩。包括我国对公务员实行奖惩的内容、原则与条件以及奖惩在公务员管理中的重要作用等。

8. 中国公务员的职务任免、升降。包括我国公务员职务任免与升降的原则、种类、条件、方式和程序及其在建立我国公务员的激励机制方面的重要作用。

9. 中国公务员的培训。包括我国公务员培训的原则、种类、方式与内容及其在提高公务员素质和完善公务员制度方面的重要作用。

10. 中国公务员的交流、回避、辞职辞退、退职退休。包括我国公务员这些管理环节的原则、内容、方式及其在我国公务员法制建设中必不可少的地位与作用。

11. 中国公务员的工资福利保险。包括工资、福利、保险制度的原则,在我国公务员管理中的作用、性质、内容及其所具有的中国特色等。

12. 中国公务员的监督。包括我国公务员监督的体系、原则、内容以及中国公务员监督制度的特点等。

13. 中国公务员的管理体制。包括我国公务员管理体制的原则、内容及其特色等。

14. 中国公务员的廉政建设。包括加速我国公务员廉政建设的方针、方法与途径及其在中国公务员管理制度中的特殊地位等。

15. 中国公务员的法制建设。包括我国公务员法的立法原则、具体内容、法律诉讼以及我国公务员法制建设的特色等。

上述 15 个方面是我国公务员管理学的主要内容,也是我国公务员制度在“进、管、出”诸方面的具体体现。它们共同构成一个相互关联的有机整体。目前,公务员管理学在我国还是一门比较年轻的学科。今后,随着我国公务员管理实践的不断发展,中国公务员管理学的内容也将不断充实和完善。

三、中国公务员管理学和人事管理学的联系与区别

公务员管理学是人事管理学的一个组成部分,或者说从人事管理学中分离出来的一门新学科。一般说来,人事管理学是研究人事管理规律的一门学问。在广义上,它的研究范围包括对各类机构和组织中各种工作人员的管理。在我国,人事管理学的研究范围是指对国家干部管理的研究,它包括党政机关、人民团体内除工勤人员以外的工作人员以及国家企业、事业单位的管理人员和专业技术人员。而公务员管理学的研究范围仅限于国家各级政府机关中除工勤人员以外的工作人员。

第三节 学习与研究有中国特色的 公务员管理学

一、学习与研究中国公务员管理学的意义

政府机关的人事管理,是国家政权建设的重要组成部分,是国家行政管理的核心和关键,对国民经济与社会发展具有十分重要的作用。在我国,推行公务员制度是深化经济与政治体制改革的迫切要求,也是政府人事管理走上科学化与法制化的重要标志。其根本目的在于建立一支优化、精干、稳定、廉洁、高效的政府机关工作人员队伍,形成强有力的政府工作系

统,卓有成效地管理国家各项行政事务,更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务。因此,学习与研究公务员管理学具有十分重要的意义。

1. 学习与研究公务员管理学,有助于把握国家公务员的管理规律,促进我国政府机关人事管理的科学化与法制化建设。

几十年来,我国政府机关的人事管理,由于缺乏科学分类,管理方式单一,加上一定程度的人治现象存在,阻碍了人才成长,优秀人才,特别是年青的优秀人才难以健康成长和脱颖而出。用人方面的不正之风屡禁不止,严重影响了政府机关的威信和效能,影响了改革开放和社会主义现代化事业的深入发展。推行公务员制度正是克服上述种种弊端的有效措施。学习公务员管理学,了解我国公务员法,掌握我国公务员的分类、分级、录用、选拔、考核、奖惩、培训、晋升、工资福利、退休退休等一系列管理制度和管理方法,对于加快推行公务员制度,推进我国政府机关人事管理的科学化与法制化具有十分重要的意义。

2. 学习与研究公务员管理学,有助于建设有中国特色的国家公务员制度。

国家公务员制度,1870年在英国起源以来,已有120多年的历史。多年来,推行该制度的各国的实践证明,它是一套科学的政府官员管理制度。但是,西方国家的公务员制度有深刻的资本主义烙印。我国是社会主义国家,我国的公务员制度是深深扎根于中国这块土地上的,具有鲜明的中国社会主义特色。学习公务员管理学,了解中国公务员制度和西方国家公务员制度的联系与区别,知己知彼,有利于从我国国情与传统出发,正确地借鉴与吸收西方国家公务员制度中的科学成分,

使有中国特色的公务员制度日臻完善。

3. 学习与研究公务员管理学,有助于加快改革开放和经济发展,胜利实现我们的奋斗目标。

党的十一届三中全会以来,以邓小平同志为代表的中国共产党人,经过深入思考和精细设计,逐步提出了著名的“三步走”的发展战略。就是第一步实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二步到本世纪末实现翻两番,人民生活达到小康水平;第三步到下个世纪中叶,人均国民生产总值达到中等发达国家的水平,人民生活比较富裕,基本实现现代化。实现这个宏伟目标靠什么?最重要的是坚定不移地贯彻执行党的“一个中心、两个基本点”的基本路线,象党的“十四大”提出的那样,要100年不动摇。但是,正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证,而建立国家公务员制度正是正确的组织路线的重要组成部分,是贯彻执行党的基本路线的一个重要的组织保证。因此,学习公务员管理学,对于加快我国的改革开放和经济发展,胜利实现“三步走”的宏伟奋斗目标,具有重要的现实意义和巨大的深远意义。

二、学习与研究中国公务员管理学的原则

1. 明确指导思想。我们学习和研究公务员管理学,必须坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论为指导,为执行贯彻党的“一个中心、两个基本点”的基本路线服务。这是建立中国公务员制度的根本指导思想,也是学习与研究中国公务员管理学的根本指导思想。在这个根本问题上,来不得半点马虎和动摇。

2. 明确立足点。我国公务员制度具有鲜明的中国社会主义特色。它有三个立足点:首先,我国建立公务员制度是立足于坚持党的执政地位,提高党的执政水平,立足于加强和完善

党对政府机关人事工作的领导的。任何借口实行公务员制度而怀疑、否定和削弱党的执政地位和领导作用的观点都是根本错误与十分有害的。其次,在我国建立公务员制度决不是要改变我国干部人事制度的社会主义性质,而是立足于自我完善与发展。再次,在我国建立公务员制度决不是要照抄西方公务员具体制度,而是立足于我国的国情,建立有中国特色的社会主义的公务员制度。因此,必须从中国的实际出发,在有中国特色的社会主义管理制度和管理方法上下功夫。我们学习和研究中国公务员管理学,同样也必须明确上述三个立足点,否则就会走向歧途。

3. 坚持“古为今用”和“洋为中用”。中国古代封建官吏制度和西方资本主义国家公务员制度中,确有与封建制度和资本主义制度的本质特征相联系的方面,对此,必须坚决抵制和排除。但同时必须看到,其中也有许多人类社会共同创造的文明成果,对我们十分有用。对此,必须解放思想、实事求是,把古今中外一切有用的东西都认真学过来,在社会主义基础上加以运用、改进和提高,以创造和发展有中国特色的社会主义公务员制度。

4. 重视实践的作用。理论来源于实践。从实践中总结出理论,又运用理论指导实践,然后又在新的实践的基础上发展理论,从而达到理论和实践的统一,这是马克思主义认识论的一个根本原则,也是学习与研究公务员管理学必须遵循的一个根本原则。有中国特色的公务员管理学,归根结底来源于改革开放的实践,同时也只有在继续深化改革和扩大开放的实践中,才能进一步丰富和发展起来。因此,我们学习和研究公务员管理学,必须重视实践的作用,紧密结合推行公务员制度的实践,去学习掌握和丰富发展这门学科。

三、学习与研究中国公务员管理学的方法

1. 理论联系实际的方法。这是学习一切政治理论与应用科学的一种行之有效的方法,也是学习与研究中国公务员管理学的一种行之有效的方法。它要求我们紧密联系我国四十多年来干部人事工作的实践,特别是近十多年来,干部人事制度改革的实际,认真学习党和国家领导人,尤其是邓小平同志关于我国干部人事制度改革的一系列论述,认真学习党和国家有关实行公务员制的文件规定,充分认识在我国建立公务员制度的重要意义,掌握中国公务员管理学的有关知识,并在推行有中国特色的公务员制度的实践中去加以运用和发展。

2. 注重调查研究的方法。学习与研究公务员管理学,必须注重调查研究,只有这样,才能及时掌握推行公务员制度中的新情况、新问题,才能取得学习与研究的主动权、发言权。

3. 重视比较研究的方法。学习与研究公务员管理学,必须重视对中外公务员管理学理论与实践的比较鉴别,重视对中国不同省份、不同地区公务员管理实践的比较鉴别,知其是非长短。只有这样,才能不断为丰富与发展我国公务员管理学作出贡献。

4. 案例分析与“角色扮演”的方法。学习与研究中国公务员管理学的各项具体制度时,可以适当找些中外相关的案例,进行分析。有条件的课堂,还可组织学员“扮演角色”,以提高学习与研究的效果。

思 考 题

1. 公务员制度与公务员管理学的涵义是什么?
2. 中国公务员管理学的研究内容有哪些?
3. 为什么要学习与研究中国公务员管理学?
4. 学习与研究中国公务员管理学的原则与方法是什么?

第二章 中国公务员制度

第一节 公务员制度的产生与基本原则

一、公务员制度的产生

现代资本主义国家公务员制度是适应社会化大生产和现代行政管理的需要,在反对封建制度,实现资产阶级民主的过程中,否定了腐败的“个人徇私制”和“政党分肥制”的基础上建立起来的。它是资本主义生产方式和政党政治发展的必然产物。

公务员制度产生于19世纪中叶的英国,后来在美国得到新的发展。英国、美国、德国、日本、法国的公务员制度具有代表性。

1. 英国

英国近代公务员制度,建立于19世纪中叶。

在漫长的封建社会,英国主要推行的是封建的“恩赐官职”的用人制度。1640年英国资产阶级革命开始,1688年,资产阶级取得了“光荣革命”的胜利,但政府官员的任命权仍由国王行使。1727年托利党与辉格党这两个资产阶级政党形成,剥夺了国王任命政府官员的权力。政府官员的任命,均由议会的多数党所控制。早在1700年,英国议会就颁布一个《吏治澄清法》,规定“凡接受皇家薪俸及年金的官吏,除各部大臣及国外大臣外,均不得为议会下院议员”。1805年,败政部首设常务次官,主持日常工作,不与内阁共进退。1833年,常务

次官在各部设立。政务官、事务官之分也确立了,这便是英国公务员制度的最初起源。

随着英国资产阶级两党制日益完善,政党轮流执政体制形成,执政党往往把政府的官职,作为“战利品”进行分赃,这就是“政党分肥”的用人制度。“政党分肥”带来任人唯亲、营私舞弊、卖官鬻爵和效率低下等腐败现象,而且,由于政党更替,人员大换班,不利于政局的稳定和政府工作的连续性。

1853年,“东印度公司”的任命特许状期满,申请议会继续授权时,国会便向该公司提出改进人事考选制度的条件,并派以麦克莱为首的三人委员会进行调研。三人委员会提出了报告,核心是任用职员必须经过公开考试,及格后再培训两年,然后按成绩分配工作。在此基础上,1854年S·诺斯科特和屈维廉委员会提出报告,即《关于建立英国常任文官制度的报告》,内容是:(1)初任文官通过考试任用;(2)文官的提升根据功绩原则;(3)各部人员统一管理;(4)区别智力工作和例行的机械性工作,智力工作者由大学毕业生担任,例行的机械性工作者由受过普通教育的人员担任。麦克莱报告和诺斯科特一屈维廉报告奠定了英国公务员制度的基础。然而,诺斯科特一屈维廉报告,于1854年2月在提交议会讨论时,由于保守势力的反对未被通过。1855年,政府颁布《关于录用王国政府文官的枢密院命令》,决定成立文官委员会,办理低级文官的考试录用工作。1858年,国会通过的《退休金法》规定:只有持有公务员委员会颁发的考试合格证书者,方能领取退休金。1870年6月4日政府发布第二个枢密院令,规定公务员缺位一律由公开竞争考试及格者充任,否则无权享受退休金。英国文官责任制的确立,标志着英国公务员制度的诞生。英国公务员制度的产生,对美国和其他资本主义国家产生了深远的影