



公务员实用手册

郑新立 主编

電子工業出版社

公务员实用手册

电子工业出版社

(京)新登字 055 号

公务员实用手册

郑新立 主编

责任编辑 郭晓

*

电子工业出版社出版 (北京市万寿路)

电子工业出版社发行 各地新华书店经销

北京市顺义县天竺颖华印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 17.375 字数: 400 千字

1994 年 5 月第 1 版 1994 年 5 月第 1 次印刷

印数: 5000 册 定价: 15.40 元

ISBN7-5053-2424-1/F·172

《公务员实用手册》

编委会

主 编:郑新立

副主编:孔祥智 赵世洪 刘士君

编 委:(按姓氏笔划为序)

马九杰 王礼平 孔祥智

刘士君 陈 铃 郑新立

苏 光 姜春力 赵世洪

前 言

经过长时间的酝酿和准备,《国家公务员暂行条例》终于出台并实施,这是我国政治生活中的一件大事。这既是政治体制改革的一项重要内容,也是建立社会主义市场经济体制的一个重要条件。政治体制的内涵很丰富,但最重要的一条就是政治运行机制,而国家公务员制度在这一机制中占有极重要位置。原有的人事行政管理制度是在计划经济的体制下形成的,其特点是用一个“干部”的身份概括了所有行业中和“工人”身份相对的公职人员和管理人员,概念上极为笼统和模糊。而且,对于不同行业中的“干部”采取极为相似的管理办法,与市场经济所要求的党政分开、政企分开、政事(事业单位)分开极不相符。市场经济越发展,原有的人事制度的弊端就越突出。因此,邓小平同志提出,要勇于改革不合时宜的组织制度和人事制度。国家公务员制度正是适应市场经济的大潮而出现的新的管理国家机关工作人员的制度,它的核心内容是以立法的形式对政府中的工作人员进行科学的分类和管理,使政府人员更精干、素质更高、更有效率,使政府人事管理在各个环节上实现科学化和法制化,从制度上堵住不正之风的漏洞。这项制度实施的深远意义在于,它不仅能够促成政府的高效、廉洁,还能够为我国企事业单位的人事改革提供很好的示范和成功的经验。)

国家公务员制度的推行是一件全新的工作,是一项十分艰巨、复杂而细致的社会系统工程。对于政府工作人员而言,这项制度的推行,绝不是简单地改变称呼,更重要的是要在录用、考核、升降、进出、监督、回避、轮换等各个环节和方面作出实质性

的变革。然而在《国家公务员暂行条例》实施之初,对于刚刚改变称呼的广大公务员来说,无论对制度本身,还是对这一新的工作方式,都十分陌生。为此,我们组织编写了这本《公务员实用手册》。

本书包括三个部分(篇),第一部分着重对《国家公务员暂行条例》进行阐释,并探讨了条例在实施过程中可能出现的各种新情况和新问题,以供政府部门在实施条例及对公务员的管理中参考。本部分还有选择地介绍了国外公务员管理的一些做法和经验,以及我国古、近代和建国至今历届政府在人事管理和官吏选拔上的一些做法,无论在理论上还是在实践上都会给我们许多有益的启示。第二部分从办公室工作的角度介绍了国家公务员在具体工作中应该掌握的方法和技巧,包括办公室的布置、设计、布局以及调查研究和决策方法。第三部分从具体工作的角度,探讨了办公自动化在公务员工作中以及对公务员管理中的应用。作为“实用”手册,本书在编写过程中,注重内容的可操作性和全面性,因而尽可能地略去了理论和方法论上的探讨。

参加本书编写的有中共中央组织部、国家人事部、国家计委、中国人民大学等单位长期从事人事管理的实际工作及理论研究的专家、学者,全书写成后由主编和副主编统审定稿。

在我国,国家公务员制度刚刚开始推行,许多深层次的问题尚没有暴露出来,因此,本书所侧重的《国家公务员暂行条例》的实施、管理以及国家公务员在具体工作中运用的方法和技巧的介绍,在很大程度上带有探索的性质。不妥之处,敬请指正。

郑新立

1993年10月

目 录

第一篇 国家公务员制度

国家公务员制度概述

一、国家公务员的含义	(3)
二、国家公务员的范围	(4)
(一)我国国家公务员的范围	(4)
(二)目前各国划分公务员的三种类型	(5)
三、国家公务员的分类	(5)
(一)我国国家公务员的分类	(5)
(二)国外公务员分类概况	(8)
四、公务员制度的产生与沿革	(9)
(一)中国是文官制度的发源地	(9)
(二)文官制度产生的背景	(12)
(三)文官制度的建立	(13)
五、推行有中国特色的国家公务员制度	(15)
(一)推行国家公务员制度的必要性	(15)
(二)推行国家公务员制度的条件	(16)
(三)国家公务员制度的运行机制	(17)
(四)实行国家公务员制度的基本原则	(18)
(五)我国国家公务员制度的特色	(20)
六、国家公务员的权利与义务	(22)
(一)国家公务员的权利保障与不履行义务应承担的责任	(23)
(二)国家公务员的权利	(23)
(三)国家公务员的义务	(26)

国家公务员的职位分类制度

一、职位分类的概念	(28)
二、职位分类的意义与标准	(31)
(一)职位分类的意义	(31)
(二)职位分类的基本原则	(32)
(三)职位分类的标准	(33)
三、职位分类的程序和方法	(34)
(一)开展职位调查	(34)
(二)职类区分	(35)
(三)职位评价	(35)
(四)编制职位规范	(36)
(五)职位归级	(36)

国家公务员的考试录用、考核与奖惩制度

一、国家公务员的考试录用制度	(38)
(一)国家公务员考试录用的适用范围	(38)
(二)国家公务员考试录用的基本原则	(39)
(三)国家公务员考试录用的资格条件	(40)
(四)国家公务员考试录用资格条件的审查	(41)
(五)国家公务员的录用考试	(42)
(六)录用国家公务员的程序	(43)
二、国家公务员的考核制度	(43)
(一)国家公务员考核的基本原则	(44)
(二)国家公务员考核的基本内容	(45)
(三)国家公务员考核的基本方法	(46)
(四)国家公务员考核的基本程序	(47)
(五)国家公务员的考核等次	(48)
三、国家公务员的奖惩制度	(49)
(一)实施国家公务员奖惩制度的基本原则	(50)

(二)国家公务员的奖励	(51)
(三)国家公务员的惩处	(53)

国家公务员的职务升降与任免制度

一、国家公务员的职务升降制度	(56)
(一)国家公务员职务晋升的基本原则	(57)
(二)国家公务员职务晋升的条件	(58)
(三)国家公务员职务晋升的基本程序	(58)
(四)国家公务员的降职制度	(59)
二、国家公务员的职务任免制度	(60)
(一)国家公务员职务任免制度的基本原则	(61)
(二)国家公务员职务任免机构及其权限	(61)
(三)国家公务员的任职	(63)
(四)国家公务员的免职	(65)

国家公务员的培训、交流与回避制度

一、国家公务员的培训制度	(66)
(一)国家公务员培训的基本原则	(67)
(二)国家公务员培训的种类和方式	(68)
(三)国家公务员的培训网络	(70)
(四)国家公务员培训与任职和晋升的关系	(72)
二、国家公务员的交流制度	(72)
(一)国家公务员交流制度的原则	(73)
(二)国家公务员交流的形式	(74)
三、国家公务员的回避制度	(75)
(一)国家公务员回避制度的内容	(75)
(二)我国古代的回避制度	(78)

国家公务员的工资、保险、福利和辞职、退休制度

一、国家公务员工资、保险和福利制度	(80)
-------------------------	------

(一)国家公务员的工资制度	(80)
(二)国家公务员的保险制度	(84)
(三)国家公务员的福利制度	(85)
二、国家公务员的辞职制度	(86)
三、国家公务员的辞退制度	(88)
(一)国家公务员辞退的特点和意义	(88)
(二)国家公务员辞退的条件和程序	(89)
四、国家公务员的退休制度	(90)

国家公务员的申诉控告制度和管理制度

一、国家公务员的申诉控告制度	(93)
(一)国家公务员申诉控告的程序	(94)
(二)国家公务员申诉控告的受理	(95)
二、国家公务员的管理制度	(96)
(一)国家公务员的管理机构	(96)
(二)我国政府人事管理机构的沿革	(100)
(三)国外公务员管理机构的发展概况	(101)
附:国家公务员暂行条例	(104)

第二篇 国家公务员工作方法

国家公务员的办公室工作

一、办公室概述	(120)
(一)办公室的分类	(120)
(二)不同类型办公室之间的关系	(122)
(三)办公室的地位和作用	(124)
(四)办公室的职能	(125)
(五)办公室的特点	(129)
二、现代办公室的组织	(130)

(一)办公室的组织原则	(130)
(二)办公室的组织方式	(131)
(三)办公室工作的简化	(133)
三、办公室的管理	(135)
(一)构成办公室的基本条件	(135)
(二)办公室管理的任务	(135)
四、办公室工作的一般原则	(137)
(一)密切联系群众的原则	(138)
(二)一切从实际出发的原则	(142)
(三)精简、高效的原则	(144)
(四)严密、科学的原则	(145)
(五)协作配合的原则	(147)
五、办公室工作程序的设计	(148)
(一)办公室工作程序设计的内容	(149)
(二)办公室工作程序设计的组织	(149)
(三)办公室工作程序设计的原则	(150)
六、几种常见的办公室工作程序	(151)
(一)开拓型程序	(151)
(二)逻辑型程序	(151)
(三)技术型程序	(152)
七、办公室工作程序手册	(152)
八、办公室工作程序图表	(154)
(一)网络分析图	(154)
(二)组织经过图	(158)
(三)时间图	(158)
(四)内容分析图	(158)
九、办公室现代化的基本含义	(162)
十、办公室现代化的内容	(163)
(一)办公室的科学化	(163)
(二)办公室的制度化	(164)

(三)办公室的自动化	(165)
十一、实现办公室现代化的途径	(166)
十二、办公室的工作效率	(168)
(一)办公室工作效率的含义	(168)
(二)办公室工作的效能、效率及效益	(169)
(三)办公室工作的宏观效率和微观效率	(170)
(四)提高办公室工作效率的意义	(171)
(五)提高办公室工作效率的基本途径	(171)
十三、办公室工作效率的评价	(175)
(一)设置办公室工作效率评价标准的必要性	(175)
(二)评价办公室工作效率的质的标准	(175)
(三)评价办公室工作效率的量的标准	(176)
(四)办公室工作效率的技术性测量	(178)

办公室事务工作

一、公文概述	(179)
(一)公文的特点	(179)
(二)公文的格式及内容	(181)
二、各种公文的写法	(183)
(一)命令	(183)
(二)指令	(184)
(三)决定	(185)
(四)决议	(185)
(五)指示	(186)
(六)布告	(186)
(七)公告	(187)
(八)通告	(187)
(九)通知	(188)
(十)通报	(189)
(十一)报告	(189)

(十二)请示	(190)
(十三)批复	(191)
(十四)函	(191)
(十五)会议纪要	(192)
(十六)计划	(193)
(十七)规划	(193)
(十八)讲话稿	(194)
(十九)条例	(194)
(二十)规定	(195)
(二十一)办法	(195)
(二十二)细则	(195)
(二十三)规则	(196)
(二十四)守则	(196)
(二十五)制度	(196)
(二十六)公约	(196)
(二十七)开幕词、闭幕词	(197)
三、文书的传递	(198)
(一)文书的传递方式	(198)
(二)文书的传递程序	(198)
(三)文书的传递要求	(200)
四、文书处理	(200)
(一)文书处理的任务	(200)
(二)文书处理的要求	(201)
(三)文书处理的形式	(202)
(四)行文制度	(202)
(五)行文注意事项	(204)
五、文书的运转及处理程序	(205)
(一)收文处理程序	(205)
(二)发文处理程序	(207)
(三)特别文件处理程序	(208)

六、文书立卷与归档	(209)
(一)文书立卷的原则	(209)
(二)文书立卷的范围	(210)
(三)文书立卷的方法	(211)
(四)文书立卷的程序	(212)
(五)文书的归档工作	(213)
七、档案管理工作	(214)
(一)档案的特点	(214)
(二)档案的种类	(215)
(三)档案的作用	(216)
(四)档案工作的基本原则	(216)
(五)档案工作的内容	(218)
八、协调工作	(221)
(一)协调工作的含义	(221)
(二)协调工作的内容	(221)
(三)协调工作的原则	(224)
(四)协调工作的方法	(225)
九、公共关系工作	(227)
十、公共关系的日常工作	(228)
(一)怎样进行谈判	(228)
(二)怎样开好记者招待会	(229)
(三)公共关系活动成功的秘诀	(230)
十一、会议工作	(232)
(一)会议的种类	(232)
(二)会务工作的要求	(234)
(三)会前准备工作	(234)
(四)会议期间工作	(238)
(五)会议结束工作	(240)
十二、印章的管理工作	(241)
(一)印章的作用	(241)

(二)印章的形状、规格和文字排列	(242)
(三)印章的名称和字体	(242)
(四)印章的制发和启用	(243)
(五)印章的刻制、管理和销毁	(243)
(六)、印章的使用	(244)
十三、机要保密工作	(245)
(一)机要保密工作的特点	(246)
(二)国家机密工作范围	(246)
(三)机要保密工作的内容	(247)
(四)机要保密工作的措施	(249)
十四、值班工作	(251)
(一)值班的作用和任务	(251)
(二)值班室的工作要求	(253)
(三)值班期间的环境管理	(254)

国家公务员的调查研究

一、调查研究是国家公员的一项重要工作	(255)
(一)调查研究的概念	(255)
(二)国家公务员调查研究的方法与方法论	(257)
(三)国家公务员调查研究的基本原则	(259)
(四)国家公务员调查研究的一般程序	(261)
二、调查课题的选择与设计	(265)
(一)课题选择的意义与来源	(265)
(二)正确选题的基本原则	(270)
(三)调研计划的制订	(275)
三、调查资料的收集方法	(279)
(一)普遍调查法	(279)
(二)重点调查法	(280)
(三)抽样调查法	(282)
(四)典型调查法	(287)

(五)问卷调查法	(289)
(六)访谈调查法	(294)
(七)观察调查法	(295)
四、调查资料的整理和分析	(296)
五、调查研究报告的撰写	(298)
(一)调查研究报告的特点和类型	(298)
(二)应用性调查研究报告的写作	(301)

国家公务员的决策工作

一、决策与决策科学	(304)
(一)决策的概念	(304)
(二)决策的分类	(308)
(三)经验决策与科学决策	(311)
二、决策的基本程序	(321)
(一)确定目标	(321)
(二)信息资料的搜集、整理、分析与预测	(324)
(三)决策方案的设计	(330)
(四)决策方案的评价	(331)
(五)决策方案的选择和确定	(336)
(六)决策方案的执行	(337)
三、国家公务员决策常用的调查咨询方法	(339)
(一)开调查会	(339)
(二)个别谈话	(340)
(三)现场观察	(340)
(四)解剖麻雀	(340)
(五)蹲点调查	(341)
(六)广议法	(341)
(七)举隅法	(343)
(八)舆论思考法	(344)
(九)说教干扰法	(345)

(十)集体商议法	(346)
(十一)推理和谈判的决策	(346)
(十二)综摄法	(347)
(十三)圆桌仲裁法	(349)
(十四)专家预测法	(350)
(十五)德尔斐法	(356)
四、国家公务员决策常用的定量分析方法	(361)
(一)确定性决策分析方法	(361)
(二)风险性决策分析方法	(362)
(三)未确定性决策分析方法	(374)

第三篇 办公自动化

办公自动化概述

一、办公自动化的基本概念	(381)
(一)办公自动化带来的效益	(383)
(二)办公自动化与管理信息系统和决策支持系统的关系	(383)
二、办公自动化与国家公务员制度	(385)
(一)办公自动化技术对公务员制度的促进作用	(385)
(二)办公自动化技术与办公管理机构	(386)
三、办公自动化的通用技术设备	(387)
(一)复印机	(388)
(二)传真机	(389)
(三)缩微胶片系统	(390)
(四)打字机	(392)
四、办公自动化新型系统	(392)
(一)电子邮政系统	(392)
(二)轻印刷系统	(395)