



公务员制度概论

GONGWUYUAN ZHIDU GAILUN

唐铁汉 主编

中国城市出版社



公务员制度概论

国家公务员制度理论、政策、法规、实务、案例、比较

张其成 主编

中国社会科学出版社

公 务 员 制 度 概 论

唐铁汉 主编

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度概论/唐铁汉主编. - 北京: 中国城市出版社, 2005.7

ISBN 7 - 5074 - 1691 - 7

I. 公… II. 唐… III. 公务员制度—概论

IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 063508 号

责 任 编 辑	何玉兴
责任技术编辑	张建军
封 面 设 计	周国强
出 版 发 行	中国城市出版社
地 址	北京市丰台区太平桥西里 38 号 邮 编 100073
电 话	(010) 63289949
传 真	(010) 63421488
总 编 室 信 箱	citypress@sina. com
发 行 部 信 箱	citypress_fx@tom. com
经 销	新华书店
印 刷	陕西省委党校印刷厂
字 数	296 千字 11.5 印 张
开 本	850 × 1168 (毫米) 1/32
版 次	2005 年 7 月第 1 版
印 次	2005 年 7 月第 1 次印刷
定 价	15.00 元

版权所有, 盗印必究。

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

《中华人民共和国公务员法》已经第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，并将于2006年1月1日起实施。《中华人民共和国公务员法》的颁布和实施标志着中国依法管理公务员，建立法治政府进入了一个新的极为重要的法治时代。《中华人民共和国公务员法》总结中外依法管理公务员的经验，将近年来公务员制度改革中领导干部的竞争上岗、引咎辞职等文明民主的新制度用法律确定下来，将为国家效力的各类国家公务员均纳入公务员管理的范围。为了更好地学习、宣传和实施这部重要法律，我们诚请国家行政学院副院长、中国行政管理学会副会长、中国领导科学学会副会长唐铁汉研究员主编了这本《公务员制度概论》，本书以《中华人民共和国公务员法》为依据，重点讨论中国的公务员制度，适当评介西方国家的公务员制度。本书适合于党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育有关专业教学使用。

本书的编写分工是：主编唐铁汉研究员，副主编王宝明教授。各章的分工分别是：唐铁汉，导言；王宝明，第一章；许铭桂、刘晓佳，第二章；许铭桂、王宝明，第三章、第四章；赵永伟、唐婵，第五章、第六章；赵永伟、王宝明，第七章、第八章；高秦伟，第九章；高秦伟、王宝明，第十章；袁金辉，第十一章；袁金辉、黄小玲，第十二章；高秦伟，第十三章。

由于公务员法的制定和实施中存在各种理论和实践问题，对于这些问题的把握既需要理论研究也需要在实践中不断探索。对于书中的不妥之处恳请读者提出修改意见。

中国城市出版社

中共中央党校函授学院

2005年6月

目 录

导 言	1
第一章 公务员管理的原则、机构与法律责任	13
第一节 公务员管理原则	13
第二节 公务员管理机构	21
第三节 违反公务员法的法律责任	29
第二章 公务员的义务和权利	37
第一节 公务员的条件	37
第二节 公务员的义务	41
第三节 公务员的权利	54
第三章 公务员的职务与级别	68
第一节 公务员职位分类制度	68
第二节 公务员的职务	81
第三节 公务员的级别	90
第四章 公务员的录用和聘任制度	104
第一节 公务员录用和聘任概述	104
第二节 公务员录用制度	112
第三节 公务员聘任制度	122
第五章 公务员的考核制度	129
第一节 公务员考核概述	129

第二节	公务员法规定的考核制度	136
第六章	公务员的奖惩制度	159
第一节	公务员奖惩制度概述	159
第二节	公务员的奖励制度	168
第三节	公务员的惩戒制度	174
第七章	公务员的职务升降制度	188
第一节	公务员职务升降概述	188
第二节	公务员的晋升制度	195
第三节	公务员的降职制度	205
第八章	公务员的职务任免制度	209
第一节	公务员职务任免制度概述	209
第二节	公务员的任职	214
第三节	公务员的免职	219
第四节	公务员职务任免的机关和权限	222
第九章	公务员的培训制度	225
第一节	公务员培训概述	225
第二节	我国公务员培训的原则和种类	230
第三节	公务员培训的内容和方法	235
第四节	公务员培训和管理机构	240
第五节	公务员培训的评价和展望	244
第十章	公务员的交流与回避制度	251
第一节	公务员的交流制度概述	251
第二节	国家公务员交流制度的内容与原则	255
第三节	公务员的回避制度	263

第十一章 公务员的工资、保险、福利制度	273
第一节 我国公务员的工资制度	274
第二节 公务员的福利制度	282
第三节 公务员的保险制度	287
第十二章 公务员的辞职、辞退和退休制度	293
第一节 公务员的辞职、辞退和退休制度的 含义与意义	293
第二节 公务员辞职制度的基本内容	304
第三节 公务员辞退制度的基本内容	308
第四节 公务员退休制度的基本内容	312
第十三章 公务员的申诉控告制度	316
第一节 公务员申诉控告概述	316
第二节 国家公务员申诉控告的意义与原则	321
第三节 申诉制度的基本内容	325
第四节 控告制度的基本内容	330
第五节 公务员申诉控告中的责任	333
附录 中华人民共和国公务员法	339

导 言

当今世界各国展开了空前激烈的综合国力竞争，这种竞争的实质是人才（包括公共部门人才）的竞争。如何将优秀人才吸引到公务员队伍中来，并不断提高公务员队伍的整体素质与综合能力，是世界各国公务员制度建设与创新的主要目标。在激烈的世界性人才竞争当中，我国公务员制度建设的主要目标，就是不断提高我国公务员队伍的整体素质与行政能力，为全面建设小康社会和实现社会主义和谐社会提供强有力的人才保障与组织保证。

一、公务员制度的产生、发展与改革

公务员制度是通过制定法律和规章，依法对政府中行使公共行政权力、执行公共事务、履行公共职能的工作人员进行科学管理的一种现代人事制度。公务员制度是关于公务员管理的行为规范和准则，包括公务员的权利义务、录用、考核、奖惩、职务升降、工资福利、培训、退休退职等制度。它是以公开、平等、竞争、服务、法治、廉洁、高效为价值取向，与市场经济和民主政治相适应的国家公务人员管理制度。

公务员制度是现代市场经济和民主制度的必然产物，它是在反对封建君主的“恩赐官职制”和总结早期文官管理的“政党分肥制”的基础上逐步建立和发展起来的。1854年英国诺斯科特和屈维廉在全面调查英国政府人事制度的基础上，提出了《关于建立英国常任文官制度的报告》，提出了确立公开竞争的考试制度、文官通过考试途径择优录用；确立公务员考试和管理的统一标准，建立统一的文官制度；以工作成绩的勤奋程度作为提拔文

官的依据；将政府文官分为高级和低级两类，实行分途而治的原则等建议，这些建议全面奠定了现代公务员制度的基础。1870年英国现代文官制度正式确立，标志着世界上第一个现代公务员制度的建立。

从19世纪中后叶英美等国公务员制度的建立到现在经过了一百多年的时间，至今已相当完善。20世纪70年代末以来，世界各国为适应新科技革命与经济全球化的新形势，不断推进公务员制度改革，加大公共部门人力资源开发的力度，从而提高公务员队伍的质量。纵观世界各国的公务员制度改革，其目标取向基本一致，主要包括：公务员管理理念由“管人治事”到以人为本，人才选拔由封闭到开放，用人标准由重学历、专业知识转为强调学历与创新能力并重，工资制度由根据职务级别到兼顾绩效业绩，政府人事职能重点转变为对整个国家的人力资源开发，等等。世界各国公务员制度改革的主要内容如下：

1. 分类机制的融合

职位分类与品位分类是公务员分类的两种基本方式，两者各有所长，各有利弊。职位分类是以“事”为中心的分类，侧重于按职位要求择人，利于公务员专业化发展，缺陷是灵活性不足，不利于人才流动。品位分类是以“人”为中心的职位分类，侧重于人的资历条件，便于人员流动，缺陷是不利于公务员的专业化发展。随着西方公共管理改革的进程，人员分类管理制度也在不断变革。当前，品位分类和职位分类出现了融合、互补的趋势。原来实行品位分类的国家纷纷吸收职位分类的先进方法，使分类管理更加系统化、规范化；实行职位分类最早的美国也于1970年对其职位分类制度进行了改革，将一般职务类（GS）中的GS15至GS18职等改为品位分类，取消了职等，只设工资级别，实行级随人走，以便于高层官员的职位流动。加拿大1999年采取新的通用分类标准，将职位由原来的72个类别减少到6个类别。实行品位分类的英国于20世纪70年代对原来公务员分类制

度进行改革，引入职位分类方法，把公务员分为 10 个职类、26 个职组、84 个职系，提高了分类的科学化程度。随着决策与执行分开的政府机构改革，以英国为代表的品位分类在改革的过程中增加了更多的专业化发展内涵，在执行机构工作的公务员大体上划入了执行类，在决策部门工作的公务员大体划入决策类。2002 年，英国的执行机构为 127 个，占全部公务员的 78%。

2. 更新机制的完善

为打破公务员职务常任、终身雇佣的僵化做法，许多国家扩大了聘任制公务员的范围，如日本、韩国等国家拿出一些重要岗位（如金融、法律、信息技术）公开向社会招聘，形成了常任制公务员与聘任制公务员并存的格局；新西兰、澳大利亚、瑞典、瑞士等国则对所有的政府雇员都实行聘任制。针对之前采取内部职务晋升带来的弊端，目前英国、韩国拿出一定比例的司局长职位向社会公开招聘。

3. 绩效机制的健全

为提高公共部门的效率，西方各国都在探索公务员绩效管理的机制，在绩效考核的基础上，不断加大绩效工资的比重。如美国政府将企业管理的理念引入政府，试图建立“企业家政府”，强调做好人力资源评估，建立绩效与能力素质标准，在绩效评估的基础上建立绩效工资制。

二、中国公务员制度的建立和发展

中华人民共和国成立以来，在公务员管理方面长期实行与计划经济体制相适应的干部人事制度，在公务员管理方面曾经发挥了重要作用，但是，这种适应计划经济体制的干部人事制度显然不能适应市场经济的需要。当我国由计划经济体制向市场经济体制转轨时，传统干部人事制度的各种弊端充分地暴露出来。实践的发展提出了改革传统干部人事制度的要求。在这种情

况下，我国于1984年起开始研究国家公务员管理制度改革的问题，经过8年多的努力，在1993年通过了《国家公务员暂行条例》。

随着《国家公务员暂行条例》的实施，我国各级公务员制度不断完善，公务员管理各方面的重要制度都已基本建立。(1) 考试录用制度。国家行政机关录用担任主任科员以下非领导职务的公务员，采用公开考试，严格考核的办法，按照德才兼备的标准择优录用。(2) 考核制度。行政机关设立考核机构，在部门负责人领导下，每年对公务员的德、能、勤、绩情况进行考核，确定考核等次，作为其晋升职务、级别和工资的依据。(3) 奖惩制度。行政机关根据公务员的表现，对工作成绩显著和有突出贡献的公务员予以奖励，对违反义务、违反纪律的公务员给予处分。(4) 职务晋升制度。公务员晋升要经过严格考核，审查其是否符合拟任职务的资格条件，并且要听取群众意见。根据需要，有时还要举行公开竞争上岗，以保障公正、公平和选拔出优秀人才。(5) 职位轮换制度。对担任领导职务和某些工作性质特殊的非领导职务的公务员，有计划地实行职位轮换，以防止其拉帮结派，以权谋私。(6) 回避制度。公务员之间有某种法定亲属关系的，不得在同一行政机关担任直接隶属于同一行政首长的职务或有直接上下级领导关系的职务，也不得在其中一方担任领导职务的机关从事监察、审计、人事、财务工作；公务员担任县级以上地方政府领导职务的，一般不得在原籍任职；公务员执行公务时，涉及本人或某种法定亲属关系人员的利害关系的，必须回避。(7) 培训制度。通过对公务员的各类常规和专业培训，提高了公务员的整体素质和业务能力，增强了公务员依法行政的观念和能力。(8) 监督制度。我国各级人民政府均由国家权力机关产生，接受国家权力机关的监督；1986年重新设立监察部，对国家行政机关及其公务员遵纪守法的情况进行监督；完善了行政诉讼制度，通过人民法院审理行政案件对行政机关及其公务员依法行使职权

的行为进行监督。

随着改革开放的深入发展和市场经济的不断完善，仅仅依靠《国家公务员暂行条例》进行公务员管理已经不能适应时代发展的需要。在总结多年来依法管理公务员的理论与实践的基础上，经过国家机关和社会各界的广泛讨论，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2005年4月27日通过了《中华人民共和国公务员法》，自2006年1月1日起施行。

《中华人民共和国公务员法》（以下在本书中简称《公务员法》）的制定、颁布和实施是我国公务员管理理论研究和实践发展的必然结果。在制定公务员法的过程中，起草人员和立法机关既借鉴了国外公务员制度改革的成功经验和制度管理的理性成分，又研究了中国现阶段公务员管理的实际情况和我国政治、经济、社会和文化发展的具体国情。公务员法反映了当代中国公务员管理的实际，树立了以人为本、强化竞争机制、重视能力建设、倡导终身学习、转变服务方式等新理念。随着《公务员法》的颁布和实施，我国公务员管理的法治化程度将得到很大提高，公务员制度将进一步完善。

三、国家公务员的范围与分类

（一）公务员的范围

公务员法是调整公务员职务关系的法律规范的总称，是有关公务员法的立法原则与宗旨、公务员的管理机构、公务员的条件、公务员的义务和权利、公务员的职务级别、公务员的录用和职位聘任、公务员的考核和培训、公务员的职务任免升降、公务员的奖励和惩戒、公务员的交流与回避、公务员的工资福利保险、公务员的辞职辞退和退休、公务员的申诉和控告、违反公务员法的法律责任等一系列法律规范的总称。

世界各国的公务员及公务员法调整的范围是不尽相同的。有

些国家公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官，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；另一些国家公务员的范围则包括中央政府中的所有公职人员，包括政务官和事务官；还有些国家公务员的范围是指中央和地方政府机关的公职人员、国会除议员外的的工作人员、法官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员等等。

日本将在中央政府机关和国营企事业单位的官员或职员称为国家公务员，地方政府机关或国营企事业单位的官员或职员称为地方公务员。国家公务员和地方公务员又分为特别职和一般职，特别职是选举产生或须经国会表决任职的公务员；一般职公务员在日本又称为“文官”，是由《日本国家公务员法》和《日本地方公务员法》调整的除特别职公务员以外的所有公务员，包括事务次官、局长、国立大学的校长、教授、事务员等等。

新加坡将公务员分为行政管理类、专业类和部门类三类。行政管理类包括直接参与制定政策的公务员；专业类公务员包括医生、教师、工程师和律师等；部门类公务员主要是移民局的官员、警察、监狱官和消防人员等。

泰国公务员包括行政部门的官员、司法官员、立法官员以及国有事业单位的工作人员，包括行政机关公务员、法官、检察员、大学公务员、教师、选举产生类官员、曼谷特区公务员、国会公务员、省级行政部门公务员、自治区公务员、警察等等。

法国公务员的范围比较宽泛，包括中央政府、地方政府及其所属的公共事业机构（如学校、医院等）编制内正式任职的工作人员，分为国家公务员、地方公务员和医护公务员。但法国不是所有公务员都适用公务员法，不适用公务员法的公务员包括议会工作人员、法官、军事人员，适用公务员法的公务员包括中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外

交人员、教师、医务人员。

德国公务员包括政府官员、医护人员、士兵、教师、清洁工、大学教授、公共游泳馆馆长、法官和火车司机、国营企业的领导人等。德国联邦行政法院认为，凡是在联邦、州、乡以及受国家监督的团体、研究所和基金会从事公务活动的人员都属于公务员范围。

瑞典公务员除包括中央、省、市3级政府官员外，还包括军队、警察、以及铁路、教育、卫生保健、社会福利等国营系统的雇员。

美国的公务员包括国家行政机关中的所有工作人员，可分为两类，一类是政务类公务员，包括总统、特种委员会成员、部长、副部长、部长助理以及独立机构长官等政治任命官员；另一类是事务类公务员，包括行政部门的所有工作人员，也包括在政府部门工作的工勤人员。

从以上国家公务员的范围可以看出，亚洲国家的公务员的范围一般都比较宽泛，其中以泰国为最，泰国公务员包括行政部门的官员、司法官员、立法官员以及国有事业单位的工作人员。日本公务员的范围也很广泛。它们的共同之处是公务员法调整的范围是非选举产生类公务员且一般包括国营企事业单位的工作人员。

欧洲多数国家公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共企事业单位的工作人员。法国还包括议会工作人员和法官以及军官，但不是所有公务员都适用公务员法。它们的共同特点是公务员法适用于中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员，而不仅仅是行政机关的公务员。

世界各国没有统一的公务员范围，各国确定公务员的范围都是从本国的实际情况出发，与该国的实际法律生活和社会生活相联系、与该国的政治制度相适应。尽管各国公务员的范围大小不

同，但其共同的特点就是，公务员是由国家支付薪酬的工作人员，与国家之间构成一种雇佣关系。

我国《公务员法》第二条将公务员定位为：“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。”我国公务员是指在国家机关中担任职务，执行国家公务，依法行使国家权力，纳入国家行政编制的工作人员。因此，我国公务员有以下特征：第一，公务员必须是依法履行公职的人员。在我国，法律、法规规定行使国家权力的机构除各级各类国家机关之外，还包括一些由法律法规赋予一定国家权力的“事业单位”。《公务员法》第一百零六条明确规定：“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，经批准参照本法进行管理”。第二，公务员必须是纳入国家行政编制的人员。即凡是列入行政编制的均为国家公务员，没有列入国家行政编制的人员则不是国家公务员。第三，公务员必须是国家财政负担工资福利的人员。因此，由市场竞争中获得商业利润、依靠社会捐款或其他资金来源支付工资福利的人员不是国家公务员。

（二）公务员的分类

西方国家一般将国家公务员分为选举产生类公务员和非选举产生类公务员两大类。选举产生类公务员通常是指通过选举或议会任命产生，与相应政党共进退的政府组成人员以及其他政治性较强的职位的行政人员；非选举产生类公务员通常是指通过竞争考试任职，如无重大过错可在政府中长期任职，并受一般公务员法规调整的公职人员。非选举产生类公务员是通过考任、调任、聘任等方式产生，其任职不受政府换届的影响。在我国，这两类公务员没有西方国家那样严格的界限。

从我国的实际情况看，应对公务员作出进一步的分类，可以将国家公务员划分为选举产生类公务员和非选举产生类公务员两类。这两类公务员的法律地位不同，与国家之间的行政法律关系

亦不相同。选举产生类公务员代表行政机关，以所在行政机关的名义行使国家行政权，其行为的结果归属于相应行政机关；在与人民代表大会的关系上，选举产生类公务员负有政治责任，其职务任免由人民代表大会或人大常委会决定，国家权力机关可以通过质询、特别调查等形式对政府、法院、检察院的选举产生类公务员进行监督。而非选举产生类公务员可以以公务员的名义作为一方当事人与国家机关发生法律关系；国家机关对公务员进行考核、奖惩、晋升、确定工资福利待遇；公务员可以要求改善工作条件、工资待遇，如果公务员对考核、奖惩、晋升结果不服，可以向国家机关提出申诉，这些行为所引起的法律关系都是以非选举产生类公务员为一方当事人，国家机关为另一方当事人的内部法律关系。基于选举产生类公务员和非选举产生类公务员在国家中法律地位的不同由不同的法律规范来调整。公务员法主要是调整非选举产生类公务员，选举产生类公务员由业已存在的组织法来调整，在组织法没有规定而公务员法有规定时才适用公务员法的规定。

根据《公务员法》，我国公务员可分为领导成员与工作人员两部分。领导成员是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员；工作人员是指机关内设机构负责人及其以下的工作人员。对领导成员与工作人员的管理，有些方面是相同的，如奖励、纪律、工资保险福利等等；但是，在任用、考核、监督等环节则有所不同。《公务员法》第三条中规定，“法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督”另有规定的，从其规定。领导成员职务按照国家规定实行任期制。选任制公务员在选举结果生效时即任当选职务；任期届满不再连任，或者任期内辞职、被罢免、被撤职的，其所任职务即终止。领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的，或者对重大事故负有领导责任的，应当引咎辞去领导职务；领导成员应当引咎辞职或者因其他原因不再适合担任现任领导职务，本人不提出辞