



人民警察初级培训暨民警基本素质考试教材

国家公务员制度 基础知识

人事部考核培训司 编

GUOJIA
GONGWUYUAN
ZHIDU

群众出版社

人民警察初级培训暨民警基本素质考试教材

国家公务员制度基础知识

人事部考核培训司 编

群众出版社

一九九七年·北京

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度基础知识/人事部考核培训司编, —北京:群众出版社, 1997

人民警察基本素质考试教材

ISBN 7-5014-1556-0

I. 国… II. 人… III. 国家公务员制度-基本知识-中国-教材 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 16300 号

版式设计:连 生

国家公务员制度基础知识

人事部考核培训司 编

群众出版社出版、发行 新华书店经销

北京通县印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 5.5 印张 133 千字

1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月第 1 次印刷

ISBN7-5014-1556-0/D·744 定价:8.30 元

印数:0001—11000 册

前 言

这本《国家公务员制度基础知识》，是为了配合全国公安机关人民警察基本素质考试考核制度的推行，由人事部考核培训司组织编写的。

建立和推行国家公务员制度，是我国政治体制改革的一项重要内容，是对邓小平同志新时期干部人事思想的重要实践。国家公务员制度，是对政府机关中行使国家行政权利、执行国家公务的人员进行规范化、科学化、法制化管理的人事分类管理制度。通过实施国家公务员制度，要在国家行政机关逐步创造一个公开、平等、竞争、择优的用人环境，建立一套能上能下、能进能出、充满活力的管理机制，形成一套法制完备、纪律严明的监督机制，造就一支能坚决贯彻执行党的理论和路线的精干、廉洁、高效的国家公务员队伍。江泽民总书记在党的十五大报告中强调指出，要深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍，对我国公务员制度提出了新的更高的要求。

国家公务员制度实施以来，成效明显，发展势头良好。国家公务员“进、管、出”各个环节的管理制度逐步

健全和完善，国家公务员队伍焕发出了新的生机与活力，促进了政府职能的转变和有效发挥。

为建立高素质人民警察队伍，推动“做人民满意的公务员”活动的开展，公安部、人事部决定，从1997年起，在全国公安机关实行人民警察基本素质考试考核制度，这是进一步提高人民警察队伍整体素质的重要措施。要把人民警察基本素质考试考核制度切实落到实处，抓好培训，特别是进行国家公务员制度基本知识和国家公务员行为规范的培训教育，是重要内容和首要任务，这也是提高人民警察政治思想素质的关键环节。

人事部考核培训司组织编写的《国家公务员制度基础知识》一书，具有显著的特点：

一是具有系统性。该书既对国家公务员制度的各个管理环节作了全面介绍，又从理论知识与实际操作两个方面进行了阐述，能使人民警察对国家公务员制度知识有一个较完整的理解。

的管理机制，形成一套法制完备、纪律严明的监督机制，造就一支能坚决贯彻执行党的理论和路线的精干、廉洁、高效的国家公务员队伍。江泽民总书记在党的十五大报告中强调指出，要深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍，对我国公务员制度提出了新的更高的要求。

国家公务员制度实施以来，成效明显，发展势头良好。国家公务员“进、管、出”各个环节的管理制度逐步

目 录

第一章 国家公务员制度概述	(1)
一、公务员制度的涵义	(1)
二、建立公务员制度的意义	(4)
三、我国公务员制度的指导思想和原则	(7)
第二章 公务员的义务与权利	(11)
一、义务与权利的涵义和意义	(11)
二、义务的基本内容	(14)
三、权利的基本内容	(18)
第三章 职位分类	(23)
一、职位分类的涵义和意义	(23)
二、职位分类的主要内容	(24)
第四章 录用	(29)
一、录用的涵义和意义	(29)
二、录用的基本原则	(30)
三、录用公务员的基本程序	(31)
四、考试与录用考核的基本内容	(34)
五、录用与试用	(36)

第五章 考核	(38)
一、考核的涵义和意义	(38)
二、考核内容与标准	(39)
三、考核方法与程序	(41)
四、年度考核结果的使用	(44)
第六章 奖励	(46)
一、奖励的涵义和意义	(46)
二、奖励的原则	(47)
三、奖励的条件、种类与标准	(49)
四、奖励的撤销	(50)
第七章 纪律	(51)
一、纪律的涵义和意义	(51)
二、纪律的内容	(55)
三、违纪处理	(60)
四、纪律处分的变更与解除	(62)
第八章 职务升降	(63)
一、职务升降的涵义和意义	(63)
二、职务晋升的标准条件	(64)
三、职务晋升的程序	(66)
四、降职	(67)
第九章 职务任免	(71)
一、职务任免的涵义和意义	(71)
二、任用方式	(72)
三、任免机关和任免权限	(73)

四、任免情形和任免程序	(75)
五、有关职务任免的其他规定	(77)
第十章 培训	(80)
一、培训的涵义和意义	(80)
二、培训的分类	(81)
三、培训的内容	(83)
四、培训的施教机构	(86)
第十一章 交流	(88)
一、交流的涵义和意义	(88)
二、调任	(91)
三、转任	(93)
四、轮岗	(95)
五、挂职锻炼	(98)
第十二章 回避	(101)
一、回避的涵义和意义	(101)
二、回避的范围	(103)
三、回避的种类	(104)
四、回避的执行	(107)
第十三章 工资保险福利	(111)
一、工资保险福利的涵义和意义	(111)
二、工资制度	(112)
三、保险制度	(116)
四、福利制度	(119)

第十四章 辞职辞退	(120)
一、辞职辞退的涵义和意义.....	(120)
二、辞职辞退的条件.....	(123)
三、辞职辞退的程序.....	(127)
四、辞职辞退的法律后果及相关事宜.....	(128)
第十五章 退休	(130)
一、退休的涵义和意义.....	(130)
二、退休的方式、条件与审批.....	(132)
三、退休待遇.....	(133)
四、退休安置与管理.....	(134)
第十六章 申诉控告	(136)
一、申诉控告的涵义和意义.....	(136)
二、公务员申诉控告制度的基本原则.....	(139)
三、公务员申诉控告制度的基本内容.....	(140)
四、法律责任.....	(143)
第十七章 管理与监督	(145)
一、公务员管理体制.....	(145)
二、公务员管理机构设置及职责.....	(145)
三、公务员管理的监督体制和基本内容.....	(147)
附：国家公务员暂行条例	(149)

第一章 国家公务员制度概述

一、公务员制度的涵义

（一）公务员的涵义

公务员一词来自英文“civil servant”，原意是“文职服务员”、“公职人员”或“文官”。具体是指代表国家从事社会公共事务管理、行使行政职权、履行国家公务的人员。

由于各个国家文化传统、地理环境、政治体制的差异，公务员这一概念的内涵和外延也不尽相同。

在我国，国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。具体地说，是指代表各级政府依法从事行政事务和社会公共事务管理，行使行政权力、执行国家公务的人员。

（二）公务员制度的涵义

国家公务员制度是指通过制定法律和规章，对各级国家行政机关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制度。

国家公务员制度是国家经济体制的本质反映，是人事行政管理改革和发展的必然产物，属于政治体制的重要组成部分，是科学、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。

（三）我国公务员制度的基本特征

我国的公务员制度，是社会主义的政府机关人事制度，它在继承党和国家干部人事制度的优良传统的基础上，总结了干部人事制度改革的经验，吸收了国外现代人事管理的科学合理成分，通过继承与发展、借鉴与创新，对政府机关人事管理制度进行了重大改革。我国公务员制度具有以下特点：

1. 与国外公务员制度比较

（1）我国公务员不搞“政治中立”。西方国家实行三权分立和多党轮流执政，为了革除“政党分肥制”的弊端，保持国家机器正常运转，主张政治与行政分离，要求公务员只对政府负责，不听命于政党。在执行公务活动中严守“政治中立”原则，不参与政治活动，不随内阁共进退。我国是共产党领导下的多党合作制，党和国家政府的根本利益是一致的，公务员是党的干部队伍的一部分，因而强调公务员要坚持党的基本路线，在政治上与党中央保持一致，积极参加各项政治活动。在执行公务中站稳政治立场，保持正确的政治方向，坚持鲜明的政治观点，具有政治敏锐性和政治辨别力。

（2）我国公务员不是独立的“利益集团”。西方国家以私有制为基础，政府代表大财团的利益，公务员实际是政府的雇员，因而公务员形成一个封闭性的独立利益集团，可以组织工会为自身利益，包括工资待遇等问题与政府谈判，进行讨价还价。我国的社会主义市场经济是以公有制为主体的，政府是广大人民群众利益的代表者和维护者，不代表某一个集团或阶层的利益，并且本身也没有特殊的利益，因而广大公务员与政府的利益和目标一致，同呼吸，共命运。

（3）我国公务员不搞“两官分途”。西方公务员分为两类：一类是政务官，专门从事政治行为，如决策、竞选、起草法令等，不管业务工作；一类是事务官，专门从事业务工作，不参加党派之

争及其有关的政治活动。并且，政务官和事务官各自形成封闭的独立集团，待遇不一，升迁途径不一，不能轮换。我国公务员不分“政务官”和“事务官”，政治待遇平等，都享有社会主义民主权利，参与决策和执行，既从事政治活动，又管理行政事务，可以互相转任，升迁途径一致。

2. 同传统的人事管理制度相比较

(1) 具有健全的法律法规体系。针对以前在行政管理方面缺乏管理的法规和制度的问题，国家公务员制度加强、完善了法规建设，除了有总法规，即《国家公务员暂行条例》之外，还有包括录用、考核、晋升、交流、回避、辞职辞退、培训、申诉控告、退休等单项法规及实施细则，形成一套有特点的、健全的法规体系，使公务员管理有法可依，逐步走上法制化管理轨道。

(2) 具有科学的竞争激励机制。在国家公务员“进口”上，国家公务员制度改革了过去那种“统分统配”的做法，采用公开考试、平等竞争、严格考核、择优录用的方式，扩大了选用机关工作人员的范围，增强竞争性，保证了进入国家行政机关的人员具有较高的素质。在对公务员的管理上，对公务员进行严格考核并以考核结果为依据，按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务升降、晋级增资以及岗位调整，做到能上能下，优胜劣汰，有利于激励公务员奋发向上，充分发挥积极性和创造性，克服“干好干坏一个样”的弊端。

(3) 具有正常的新陈代谢机制。传统人事管理中普遍存在着人员流动不畅、配置结构不合理、能进不能出、能上不能下这样一些问题。推行国家公务员制度，一方面在人员录用上严格把关，选拔优秀人才充实公务员队伍；另一方面在建立健全正常退休制度的同时，规定必须进行人员交流，部分职务实行聘任制，逐步实现不同职务的最高任职年龄的梯度结构，以及采取辞职辞退等办法，增加出口渠道，保证公务员“能进能出”，以增强机关的生

机和活力。

(4) 具有勤政廉政的保障机制。勤政廉政作为对公务员的一项基本要求，贯穿于公务员义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩等各项制度和管理环节中，同时还实行回避制度、交流制度，从制度上保证和促进国家公务员廉洁奉公，忠于职守。

(5) 体现了分类管理的原则。国家公务员制度适用于政府机关，把政府机关与企业、事业单位的人事管理制度相区别，改变了以往无论什么干部，统统按一个模式管理的办法，从而能够对国家行政机关中行使国家行政权力的人员，实施行之有效的管理。因此，国家公务员制度的建立，不仅标志着具有中国特色的国家

(2) 具有科学的竞争激励机制。在国家公务员“进口”上，国家公务员制度改革了过去那种“统分统配”的做法，采用公开考试、平等竞争、严格考核、择优录用的方式，扩大了选用机关工作人员的范围，增强竞争性，保证了进入国家行政机关的人员具有较高的素质。在对公务员的管理上，对公务员进行严格考核并以考核结果为依据，按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务升降、晋级增资以及岗位调整，做到能上能下，优胜劣汰，有利于激励公务员奋发向上，充分发挥积极性和创造性，克服“干好干坏一个样”的弊端。

(3) 具有正常的新陈代谢机制。传统人事管理中普遍存在着人员流动不畅、配置结构不合理、能进不能出、能上不能下这样一些问题。推行国家公务员制度，一方面在人员录用上严格把关，选拔优秀人才充实公务员队伍；另一方面在建立健全正常退休制度的同时，规定必须进行人员交流，部分职务实行聘任制，逐步实现不同职务的最高任职年龄的梯度结构，以及采取辞职辞退等办法，增加出口渠道，保证公务员“能进能出”，以增强机关的生

来又指出，“要搞些制度、办法出来”。并且自 1980 年以来，多次反复强调改革人事制度的紧迫性，指明改革的原则、内容和方法。十多年来，在邓小平同志干部人事制度改革思想的指导下，我们对干部实行科学分类管理、能上能下、能进能出、公平竞争、择优选拔、合理流动、严格考核、加强监督、健全培训等方面，进行了积极地改革实践探索，取得了明显成效，积累了丰富经验。正是在此基础上，按照党中央、国务院的要求，进行了系统地总结、提炼，逐步形成了建立公务员制度的思路。经过试点和充实完善，最终正式颁布实施我国公务员制度的总法规《国家公务员暂行条例》，它标志着我国干部人事制度进入了一个新的发展阶段。

2. 建立公务员制度是我国政治、经济体制改革的必然要求和重要体现。党的十三大提出对我国政治、经济体制进行改革。党的十四大正式确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标。经济基础决定上层建筑，上层建筑要适应经济基础并为之服务。行政管理体制是国家政治体制的重要组成部分，人事管理制度作为行政管理制度的核心，要适应国家政治、经济体制改革的要求，要更好地为国家经济建设服务，就必须进行相应地改革。过去计划经济体制下的人事管理制度，不分干部的工作性质、专业类别，采用过于集中和单一的方式进行管理，严重不适应市场经济适度放权、公开平等竞争、人才流动、依法管人、多样化管理的要求。因此，只有改革才能适应新的形势需要，充分发挥人事工作为经济建设服务的职能作用。公务员制度在我国政治体制和经济体制改革过程中应运而生，对政府系统的工作人员实行分类管理，建立了公开、平等、竞争的管理机制，对“进”、“管”、“出”三个环节作了明确统一的规范，对公务员队伍进行依法管理，集中体现了我国社会经济发展的本质要求，反映了我国政治体制改革的目标、内容。

3. 建立和推行国家公务员制度，有利于加强机关的勤政廉政

建设。建立国家公务员制度，通过公开、平等、竞争的人才选拔方式，形成一个良好的用人环境，有利于优秀人才脱颖而出；通过推行考试录用，实施考核和培训等，提高公务员队伍素质；通过实施职务任免、升降、辞职辞退、退休等制度，彻底消除实际存在的职务终身制现象，使机关人员能进能出，能上能下；通过实施考核、奖惩等制度，革除机关工作中的“干多干少、干好干差一个样”的弊端，做到功过分明，鼓励工作人员多做贡献；通过实施义务权利、纪律、回避、申诉控告等制度，保证和促进公务员依法行政，廉洁奉公；通过工资保险福利制度，有计划有步骤地积极改善公务员的生活待遇，在一定程度上提高机关工作人员抵御腐败的能力；通过实施交流、回避等制度，避免了用人中的不正之风；通过公开化管理，形成有效的内外监督制约机制，形成廉洁行政的良好环境。

4. 建立和推行国家公务员制度，有利于建设一支高素质国家行政机关工作人员队伍。国家行政机关的工作人员是国家行政管理职能的执行者，在我国现代化建设和改革开放事业中担负着决策、指挥、协调的重任，其素质的高低，关系到我国改革开放和现代化建设大业的成败，关系到党和国家的长治久安。因此，要求国家行政机关的工作人员，要有远大的共产主义理想，坚持正确的政治方向，坚定地走建设有中国特色社会主义道路，坚决贯彻执行党的基本理论、基本路线和各项方针政策；努力实践党的全心全意为人民服务的宗旨，密切联系群众，特别是工农群众，坚决维护人民群众的利益；解放思想，实事求是，一切从实际出发，善于开拓进取，具有唯物辩证的思想方法和工作方法；模范遵纪守法，保持清正廉洁，发扬艰苦奋斗精神，自觉拒腐防变，坚决反对消极腐败现象；刻苦学习，勤奋敬业；不断加强知识积累和经验积累，具备做好本职工作的专业知识和能力。而通过实施公务员制度，在国家行政机关中建立起充满活力的激励竞争机制和

法制完备的监督体系，实现对机关工作人员的科学管理，就能不断提高其政治、业务素质，适应我国改革开放和社会主义现代化建设事业的要求。

5. 建立和推行国家公务员制度，有利于促进人事管理工作的科学化、法制化。国家公务员制度通过科学地、系统地、具体地对国家行政机关工作人员管理的各个环节做出规范性的法律规定，以推动机关人事管理工作的科学化、法制化，同时，对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革，也必将起到推动和促进作用。

三、我国公务员制度的指导思想和原则

（一）我国公务员制度的指导思想

1. 坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。这是总的指导原则，贯穿于《国家公务员暂行条例》的总则、义务与权利和各个管理环节。我国的公务员制度是贯彻党的基本路线的一个具体体现，同时，公务员制度的实施，有利于政权的巩固和国家的长治久安，有利于改革开放事业的发展，有利于进一步解放生产力，促进经济建设的大发展，为坚持党的基本路线提供了组织保证。

2. 继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。在长期的革命和建设过程中，我们党在干部管理方面形成了许多行之有效的管理经验和做法，这些在国家公务员制度中得到继承和发扬，在公务员具体管理环节中得到了充分的体现。例如，党管干部原则；德才兼备的用人标准；任人唯贤的组织路线；干部“四化”的方针和为人民服务的根本宗旨等等。

3. 吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。党的十一届三中全会以来，我国各方面改革事业深入发展，包括干部人事制

度改革在内的政治体制改革也加快步伐、积极探索，积累了一些丰富的新鲜经验。这些新鲜经验为公务员制度的建立提供了实践基础。国家公务员制度充分吸收了这些成果和经验，并通过立法形式，使这些成果和经验规范化、制度化，并得以巩固和发展。

4. 从我国国情出发，学习和借鉴国外人事管理方面的有益经验和做法。公务员制度作为一门人事管理科学，是人类文明发展的共同成果，反映了现代人事管理规律。许多科学的管理方法，各国可以互相借鉴。但是，公务员制度毕竟是上层建筑的一部分，它必然同一个国家的经济体制、政治体制相适应。我们在坚持公务员制度一定要适合中国国情、要有中国特色的前提下，积极学习和借鉴各国有益的科学管理经验和方法。对那些由于资本主义制度需要而派生出来的管理原则和制度，则是我们所不取的。

（二）国家公务员制度的基本原则

国家公务员制度，是对现行干部人事制度的改革和完善。国家公务员制度是一套完整的国家行政机关工作人员管理体系，它包括：公务员的义务与权利、职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理与监督等一系列具体制度有机构成的法规体系、管理体制及其程序。

在以上这些内容里，贯穿和体现着一系列公务员管理的基本原则，这些原则主要有：

1. 党管干部原则。党管干部原则是社会主义国家人事制度中不可动摇的根本原则。我国公务员制度是党的组织路线的一部分，是我国政治制度的一项重要内容，无论从立法还是实施的意义上，都充分体现和贯彻了党的基本路线和党管干部的原则。《国家公务员暂行条例》实际上是党的干部路线、方针、政策的法律体现，是党和国家长期以来干部人事经验的总结。可以说，国家公务员制度是党的干部制度在当前发展和完善的一种重要表现。