

● 公务员系列丛书

公务员入门

人事部高级公务员管理局

编写

肖 进著

辽宁人民出版社

PDG

《公务员系列丛书》顾问

孙维本 全树仁 李泽民

《公务员系列丛书》编委会

(以姓氏笔画为序)

王小夫 王述纯 陈启光 林 相

周立伯 金恩泽 范鹏绪 费英久

贾云江 彭发祥 薛恩华 蒋 棋

主 编：周立伯 薛恩华 彭发祥

副主编：王晓晋 李述笑 李传模

程 成

前 言

党的十三大在阐述我国进行政治体制改革的原则中，提出了关于实行国家公务员制度的总体设想。为此在两年前我们曾组织编写了一本《公务员手册》。这本书出版后，收到了较好的反映。同时，也收到了一些热心读者提出的更高要求，希望能更系统、更全面、更充实地了解有关公务员制度的知识。为了适应形势的发展，也为了更好地满足广大读者的需要，推进公务员制度的实施，我们又重新组织专家、学者编写了这套《公务员系列丛书》。

本丛书共有七种，即《公务员系统》、《公务员制度的过去与现在》、《公务员与行政法》、《公务员与机关行政》、《公务员入门》、《怎样做一个公务员》。其中《公务员系统》是把公务员制度作为一个科学、完整的系统工程，从总体上探讨了该系统及其内部各个环节的性质、职能、关系和运行机制。《公务员制度的过去与现在》则介绍了公务员制度产生的历史背景和发展变化的沿革过程。其他几本书中，我们从行政法、机关行政、公务员素质的评估等一些公务员最经常、最普遍，同时也是最重要的侧面，分别进行了考察和论证，力求完整、系统地向读者勾画出清晰而又具体的知识轮廓。《公务员入门》、《怎样做一个公务员》则从每个公务员自身的角度去考察，为什么和怎么样来提高自己的素质，加强个人修养与更好地掌握工作技能的途径、方法。

本丛书的编写原则主要是根据党在社会主义初级阶段的理论方针，并结合我国国情，从提高我国行政管理系统的总体效益，提高干部队伍素质的角度，来宣传和普及公务员制度的知识。在本丛书各书之间，我们考虑到知识的系统性和结构的科学性，在每本书的编写中，力求准确、生动、自成体系。

公务员制度对于我国的行政管理是一个新事物，也是一个新的建设，对于我们来说，也缺乏必要的理论准备和实际工作的经验，加上由于水平和知识的限制，在编写中难免存在一些不足以至偏差，在此我们衷心地希望广大读者和从事这方面实际工作的同志，提出宝贵的意见。

《公务员系列丛书》编委会

1989年5月5日

目 录

前言.....	(1)
---------	-------

第一章 人事行政与公务员制度.....	(1)
---------------------	-------

一、人事行政的含义.....	(1)
----------------	-------

二、人事行政的地位和作用.....	(2)
-------------------	-------

三、我国人事制度的展视.....	(5)
------------------	-------

四、现代人事管理的标志.....	(9)
------------------	-------

五、公务员的含义和范围.....	(13)
------------------	--------

六、公务员制度的起源.....	(16)
-----------------	--------

七、为什么要建立我国的国家公务员制度.....	(19)
-------------------------	--------

八、国家公务员制度的基本原则和特点.....	(26)
------------------------	--------

九、国家公务员的类别.....	(32)
-----------------	--------

第二章 公务员的岗位责任制与职位分类.....	(36)
-------------------------	--------

一、什么是岗位责任制.....	(36)
-----------------	--------

二、岗位责任制的内容和形式.....	(40)
--------------------	--------

三、建立岗位责任制的基本原则.....	(44)
---------------------	--------

四、职位分类及其发展.....	(45)
-----------------	--------

五、职位分类的特点.....	(48)
----------------	--------

六、职位分类的概念.....	(50)
----------------	--------

七、职位分类的原则和作用.....	(52)
-------------------	--------

八、职位分类的局限性和发展趋势.....	(54)
----------------------	--------

第三章 考试录用在公务员管理中的地位…………… (56)

- 一、公务员考试录用的含义…………… (56)
- 二、公务员考试录用的意义和作用…………… (57)
- 三、考试录用的对象、条件和原则…………… (58)
- 四、公务员录用考试的方法和内容…………… (63)
- 五、公务员录用、见习和正式任用…………… (63)
- 六、我国目前在人事管理中的几种任用方式…………… (64)
- 七、关于公务员考试录用制度的几项配套措施
…………… (69)

第四章 怎样对公务员进行考核与培训…………… (72)

- 一、公务员为什么要进行考核…………… (72)
- 二、公务员考核的原则…………… (78)
- 三、公务员的考核内容…………… (80)
- 四、公务员考核的方式…………… (81)
- 五、公务员培训的意义…………… (86)
- 六、公务员培训的基本原则和任务…………… (88)
- 七、公务员培训的内容和形式…………… (90)
- 八、西方公务员的培训制度…………… (93)

第五章 公务员的人事档案及其管理…………… (97)

- 一、人事档案及其作用…………… (97)
- 二、人事档案的形式、内容和原则…………… (101)
- 三、人事档案的管理工作…………… (106)

第六章 人事监察在公务员管理中的作用	(116)
一、人事监察在公务员管理中的意义	(116)
二、人事监察制度的历史沿革	(120)
三、公务员人事监察的原则	(126)
四、公务员人事监察的内容	(127)
第七章 公务员的申诉控告与权利义务	(133)
一、公务员为何要有申诉控告的权利	(133)
二、我国国家工作人员申诉控告制度的展视	(139)
三、我国公务员申诉控告制度的内容	(144)
四、实施公务员申诉控告制度应注意的几个 问题	(148)
五、什么是公务员的权利义务	(150)
六、我国公务员权利义务的内容	(153)
第八章 公务员的轮换、回避和辞职、辞退	(162)
一、什么是公务员的轮换	(162)
二、什么是公务员的回避	(169)
三、公务员辞职与辞退	(175)
四、公务员辞职辞退的有关规定	(182)
第九章 公务员的退休退职	(186)
一、公务员为什么要退休退职	(186)
二、我国古代官吏退休制度	(188)
三、外国公职人员的退休制度	(194)
四、我国干部退休制度的沿革	(204)
五、我国公务员退休退职的方式与条件	(208)

第一章

人事行政与公务员制度

一、人事行政的含义

“人事”一词，早在我国春秋战国时代就出现过，并且一直延用至今。但是，在不同场合，不同情况下，“人事”有着不同的含义。

例如，《史记·太史公自序》一文中：“夫《春秋》，上明三王之道，下辨人事之纪。”这里讲的“人事”，是指人情事理的意思。

在我国1979年出版的《辞海》中，对“人事”一词大致有五种解释：

人情事理；人为之事；社交之事；男女关系之事；机关团体内部工作人员的录用，培训、调配及奖惩等管理工作。由此看来，概括讲“人事”的意思是，在人类社会生活中，与人有关系的事情都可称之为“人事”。广义来解释，“人事”是指在社会生产和生活过程中，人与人，人与事，人与组织之间的相互关系。狭义上解释，“人事”特指用人之事，它又包括上面讲到的第五种含义。

所谓人事行政，是指政府机关或企事业单位的人事工作，它包括国家机关为完成既定的任务，运用人事管理的科学

原理、原则和方法，对其所需要的工作人员进行选拔、任用、调配等一系列的综合管理活动。它是国家人事制度具体的贯彻和实施。人事行政工作的范围包括对工作人员的选拔、录用、考核、任免、奖惩、培训等以及伴随这些活动的社会保险福利和报酬形式，如工资、奖金，直到退休、抚恤等内容。

人事行政的目的，是谋求人与人和人与事的恰当配合，通过调整人与人和人与事之间的相互关系，来提高工作效率，充分发挥每个工作人员的工作积极性和创造性，取得最佳的工作效果。人事行政通过对工作人员的综合管理，把人力资源进行合理的组织安排，达到因事求才、因才施用，人尽其才、才尽其用，实现优化、精干、稳定的高效能的群体工作结构，以保证和推动政府行政机构接近和达到既定的目标。

二、人事行政的地位和作用

人事行政既是一种制度也是一种管理工作，它对上层建筑的影响是非常大的，尤其是在国家政权建设上有着重要的地位。从古至今任何一个国家的统治阶级，为了巩固自己的政权，贯彻本阶级的意志，都要制定相应的人事制度来保证国家机器的正常运转，这就需要有一大批为该阶级服务的各级领导者和执行者。如何选拔和培养这样一批人，则取决于这个国家是否具有完备和科学的人事制度。

我国古代从周朝开始，就设有“六官”，而主管官吏的“天官”则位于“六官”之首。隋唐以后至明清朝代，国家机构又设有“六部”，而主管官吏的“吏部”仍是位于“六部”之首，可见各代统治阶级对人事管理是相当重视。在西

方资本主义国家，1840年英国工业革命后，资产阶级为了有效地进行统治和治理国家，在短短几年中逐步实行了文官制度，在选拔、任用政府官员上，实行公开考试竞争，择优录用的原则，并制定了一系列相应的人事法规，随着资产阶级的发展壮大，人事制度也随之充实和完善，逐渐形成了今天这样一个较完备的文官体制。

我们党和国家在长期革命斗争和社会主义建设的实践中，历来十分重视培养和造就大批革命接班人，在党的“十三大”报告中，把改革干部人事制度作为实现政治体制改革的总目标所采取的一个重要步骤。这些都说明了人事制度在国家政治生活中所占有的重要地位。

人事行政的作用是保证和促进国家政权有效地行使其职能。在一个国家政府的各项行政管理职能中，人事管理是其它各项职能得以正常发挥的前提和保证，这是因为，各项政策、法令都是由人来制定和推行的，制定政策的领导者如果素质不高，就会导致决策上的失误，同样，执行政策者的素质不高，也会导致政策贯彻不下去或出现偏差。因而作为一个国家来讲，为了达到国家机器的正常运转，必然要培养和选拔政治素质和业务素质较高的人，用以维护和巩固本阶级的根本利益。“人存政举”，“人亡政息”，就是这个道理。如果没有一个比较完备的人事制度做保证，这些职能是不可能很好地发挥出来的。有效而完备的人事制度能保证选拔、任用代表本阶级利益的人，使该阶级的根本利益得以贯彻执行，“为政在人”就是这个道理。一个国家政府机关的行政管理效能是否强大，在很大程度上取决于人事制度是否科学和完备。为了实现我国的四个现代化，加快经济建设步伐，党在“十三大”中提出了政治体制改革的设想，而在政治体制改革的

内容里，明确提出了要建立国家公务员制度，制定法律和规章，对政府中行使国家权力执行国家公务的人员，依法进行科学管理。建立国家公务员制度表明人事制度改革在我国政治体制改革中起着非常重要的作用。国家政府机关要想充分发挥自己在组织经济建设和管理国家行政事务方面的作用，必须形成结构合理、功能齐全、法制完备、富有效率和充满活力的行政指挥系统。而这一系统的形成，除了取决于行政机构的科学设置外，还将取决于整个行政指挥系统的工作人员即国家公务员的素质。因为国家公务员是政府职能的实际执行者和政府权威的发挥者，政府的全部社会作用正是通过全体公务员体现出来的。尤其在改革开放时期，新旧体制交替，各种关系，各种矛盾和各种利益纵横交错，政府更需要大批有远见卓识和精明强干的优秀人才来承担改革的重大使命。而公务员的素质如何，则又完全取决于是否有一个科学而有效的人事管理体制。

科学而有效的人事制度能够推动社会生产力的发展，其原因主要来自两个方面。一方面，从上层建筑对经济基础的反作用力看，人事制度是上层建筑的一个重要组成部分，并起着保护国家政权稳定性的作用，从而间接地推动了生产力的发展。另一方面，人事管理是和人打交道的工作，人是生产力发展的最直接最重要的因素，因而合理地发掘人才、使用人才，使每一个工作者都能发挥自己的工作积极性和创造性，对一个社会的生产力发展起着决定性的作用。在我国当前“四化”建设中就需要选用一大批懂科学、会管理的人来领导生产，反之就会阻碍甚至破坏生产发展当今世界，国与国之间的竞争，归结为经济实力的竞争，经济实力则表现在科学技术发展的水平上，而科学技术发展的水平，

• • •

又表现为人才的选用是否合理，最终归结为人才的竞争。科学而有效的人事制度能促进人才的成长。

美国为什么能象磁石一样吸引着世界各国优秀的科学家、工程师和各种专门人才呢？这和美国整个社会对人才的尊重、爱护和给这些人创造无比优越的发展机会分不开的。这些都离不开一个科学而有效地促进人才成长和涌现的人事制度。

在党的“十三大”报告中指出，我国现行干部人事制度仍然存在一些重大缺陷，其中一条就是阻碍人才成长，使大批年轻优秀人才难以脱颖而出。我国目前现行的人事制度从录用、考核、奖惩到工资、劳保福利，都缺乏科学有效的法规制度，造成工作人员干多干少一个样，干与不干一个样，好坏不分、赏罚不明。这些现象大大阻碍了人才的成长，许多优秀的人才都被“内耗”掉了，这样的人事制度已远不能适应我国经济建设飞速发展的需要。过去，我们发现人才的传统观念，主要是寄希望于“伯乐”。这是一种落后的原始的方式，说到底是“人治”的表现。如果美国当今大批优秀的科学家、企业家都要靠“伯乐”来发现，美国就不会有今天。总而言之，培养人才、发现人才、促进人才的成长，不能再靠某些“伯乐”们，而要靠一个能够促进人才成长的科学而完备的人事制度。

三、我国人事制度的展视

党的十一届三中全会以来，随着工作重点的转移，我国人事制度进入了一个新的发展阶段。在中央坚持四项基本原则和改革开放、搞活的方针指引下，对过去一些旧的体制进行了改革，并取得了一些成果。如下放干部管理权限；各级

领导班子要实现革命化、年轻化、知识化、专业化；试行部千聘用制、选任制；开展人才交流；实行职务工资制；实行老干部离、退休制度等。最近党的“十三大”报告中提出进行政治体制改革的决策，明确提出党政分开的原则，要改革现有的干部人事制度，实行国家公务员制度。这对我国今后干部人事制度改革进一步指出了明确的方向。

回顾近年来干部人事制度所存在的许多问题，当前人事制度改革迫切需解决以下两个方面的问题。

（一）理顺干部人事管理体制，改变集中管理的现状。

建国以来，我们干部人事管理体制比较僵化，主要表现在缺乏科学分类管理，管理权限过分集中，管人与管事脱节，管理方式陈旧单一，阻碍人才成长。管理权限高度集中，束缚了各级人事部门的手脚，使用干部单位和考核任免干部单位脱钩，造成干部配备上的盲目性。党的十一届三中全会以后，中央组织部下放了司局级干部的管理权限，交给了省、自治区、直辖市和国务院各部委管理，初步形成了干部分级管理。但是仍存在不少问题，主要是干部管理体制上党政不分，各级各类行政干部都由各级组织部门管理。多年来我们的同志形成一种传统观念，认为党管干部，就是要党的组织部门直接管理各级各类干部。这实际上是对党管干部的一种错误理解。党的“十三大”报告中提出：“在新的形势下，只有改善党的领导制度、领导方式和领导作风，才能加强党的领导作用。近几年来，我们在改善党的领导方面做了不少工作，取得了一定成效，但长期形成的党政不分，以党代政问题还没有从根本上解决。这个问题不解决，党的领导无法真正加强，其它改革措施也难以顺利实施。……党政分开即党政职能分开。党领导人民制定了宪法和法律，党应当

在宪法和法律的范围内活动。党领导人民建立了国家政权、群众团体和各种经济文化组织，党应当保证政权组织充分发挥职能，应当充分尊重而不是包办群众团体以及企事业单位的工作。党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。”党的“十三大”报告，明确了为什么要实行党政分开，有助于纠正过去几十年来在许多同志头脑中“以党代政”的旧观念。

当前，随着经济体制改革的不断深入，国家已把一部分人事权下放给了企、事业单位。1985年5月，国务院在做出的《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》中明确提出：“企业有权确定人员编制，厂长有权提名副厂长和任免中层干部，有权从社会上招聘技术人员，有权对工作人员进行奖励和惩处。党的十三大报告中提出：“进行干部人事制度的改革就是要对国家干部进行合理分解，……改变集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；改变用管理干部的单一模式管理所有人员的现状，形成各具特色的管理制度”。根据目前各类干部的不同情况和形势发展的迫切需要，首先把国家行政机关的工作人员从干部队伍中分离出来，形成独具特色的国家公务员管理体系，依法实行科学管理，使国家公务员能够卓有成效地管理起国家的各项事务。把国家公务员管好，这将对其它各类人员的管理，起到一种好的示范作用。

（二）实行法制，健全人事制度和有关法规。由于我国建国以来，法制一直不健全，没有一部完整而系统的人事法。虽然陆续制定了一些制度和法规，但却都不尽完善，离依法来管理干部的要求还差得很远。一些领导由于受战争年代军事领导方式影响，工作方法简单，以个人好恶来代替政

策，造成提拔使用干部一个人说了算，脱离广大群众的不良后果。另一方面，干部人事制度不健全，不完备，国家机关工作人员的录用、晋升、考核、奖惩等一系列管理工作缺乏规范化的标准和程序，造成能进难出，能上难下，功过不分，赏罚不明。这些状况，不仅妨碍了优秀人才的广泛发掘与合理使用，降低了国家工作人员的素质，也影响了党和政府的威信。因此，建立一系列的法律和规章，对国家公务员依法实行管理，不仅十分必要，而且非常迫切。

当前干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府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。除此之外，实行干部人事制度法制化还主要表现在：

建立科学的职位分类制度。我们提到的国家干部这个概念之所以过于笼统和含混，在很大程度上是因为没有采用职位分类制度所造成的。随着现代社会的发展，职位分类已经成为人事管理科学化的基础，也是实现法制化的依据。科学的职位分类制度，对公务员和其它人员在考试录用、考核、工资、培训等一系列人事管理上起着重要的作用。

实行公开考试择优录用。对国家工作人员实行考试录用，不仅是公务员制度的一项重要内容，也是今后各个行业录用人员的方向。考试录用贯彻了公开，平等、竞争的原则，选择优秀的人才进入公务员队伍或其它队伍。这种录用方式在许多发达国家的人事行政上已成为录用人员的一种重要手段。这种录用方式的目的是为了保证优秀人才脱颖而出创造一个机会均等的条件。这样做的目的是为了保证政府工作人员的素质，以达到提高政府工作效率。

严格考核制度。考核是对工作人员的工作进行正确评

价、合理使用、检查监督、鼓励先进等重要的依据。没有考核制度，或考核不严格不科学，就无法对在职人员进行正确而合理的评估。这样就会造成工作好坏不分，使对工作人员的奖惩、晋升、工资报酬等工作失去了可遵照的依据，因而考核在人事行政中具有特殊的地位。而且这项工作随着我国政治体制改革的深化，在人事制度改革中已越来越占有重要的地位。

实行工作人员培训的法制化和正规化。一个严格而正规的培训制度是使公务员不断地提高其政治和业务素质，保持与社会发展同步的知识、技能，以适应高效能的国家行政管理要求的必要措施。总之要想造就出大批优秀的管理人才来，就必须逐步建立起各种类型和不同层次的培训体系。

四、现代人事管理的标志

所谓现代人事管理，是指把现代化管理理论和方法运用于人事管理之中，从而使人事管理工作在迅速发展变化的社会面前保持较高的效率，以适应现代化社会上层建筑和经济基础发展的要求。在当今各种现代化管理中，人事管理现代化占有特殊的地位，并对上层建筑起着一种任何管理都不能替代的作用。从管理学角度看，现代人事管理是一个综合性、规范性较强的管理体系，它含有一般管理和人事管理的双重特点。现代人事管理的标志，主要体现在以下几个方面：

（一）人事管理的科学化。所谓人事管理科学化，是指在人事管理体系中，建立起一套完整而系统的知识理论体系，即建立起一套人事管理的学科体系来。这套学科体系包括：人事管理学、人事心理学、人才学的全部内容以及政治

学、行政学、心理学、社会学、伦理学、领导科学、法学、经济学、人类学等学科的部分内容，以及相关的自然科学的一些知识内容，如系统论、控制论、信息论等。人事管理正是由这些不同学科的理论知识为依据，并以此作为其独立发展的指导理论，在漫长的实践工作中和这些学科知识理论相互融会贯通，逐渐形成为自己独立的科学体系。然而人事管理学在当今来讲毕竟还不是一门成熟的学科，许多人事管理中的理论问题，还有待于今后在不断实践中来探讨和发展。由于这门学科应用性很强，在任何时候都受着实践的严格监督和检验。因而，要想使这门学科成熟起来，不仅需要理论上的不断探索，更需要许许多多从事这项工作的人们在实践中不断地总结和发展。

其次，现代化人事管理的科学标志，是要把现代化管理方法引入到人事管理的工作中来。我国目前的人事管理科学方法，首先是对现有的干部队伍实行分类管理。过去，我国干部人事制度上存在着一些重大缺陷，主要是“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学分类。党的十一届三中全会以后，随着我国经济建设飞速发展，各种不同专业种类的部门分工越来越细，客观上要求对原有的干部体系实行分类管理，以解决在干部人事制度上，管理权限过分集中，管人与管事脱节，管理方式陈旧单一等现象。当前我国干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府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。

(二) 人事管理法制化。法制化，是现代人事管理的一个重要标志，也是实现人事管理现代化的一个基本条件。采用落后的、封建式的“人治”，来进行人事管理，