

张耀明/主编

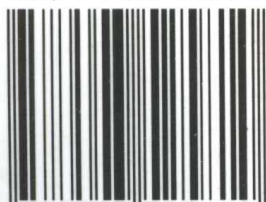
新编国家公务员读本

(修订本)

中共中央党校出版社



ISBN 7-5035-2581-9



9 787503 525810 >

D · 1225 定价:20.50元

图书在版编目 (CIP) 数据

新编国家公务员读本(修订本)/张耀明主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2002.10
ISBN 7-5035-2581-9

I. 新… II. 张… III. 公务员制度—中国—学习
参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 078805 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

河北省三河市燕华印刷厂印装

2002 年 10 月第 2 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 13.375

字数: 347 千字 印数: 1—5000 册

定价: 20.50 元

前 言

1993年8月14日国务院发布了《国家公务员暂行条例》(以下简称条例),并自1993年10月1日起开始实施。条例总结了建国四十多年来我国干部人事管理的经验,参考、借鉴了国外公务员制度,确立了职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资福利、辞职辞退、退休、申诉控告等一整套对公务员进行管理的法律制度。各级国家行政机关认真贯彻实施条例,初步实行了公务员制度,有效地推进了干部人事制度的改革。为了贯彻执行条例的各项规定,近十年来,党中央、国务院、中共中央组织部、中共中央办公厅、国务院办公厅、国家人事部及国务院有关部门先后制定了一些与条例配套的法规、规章和政策性文件,进一步丰富、完善了我国公务员制度的内容。为了使广大公务员全面、准确地理解、掌握我国公务员制度的有关规定,国务院法制办公室的张耀明同志组织有关专家、学者,对《新编国家公务员读本》进行删减、补充,编写了《新编国家公务员读本(修订本)》。该修订本对最近出台的与条例配套的一些措施进行了阐述,同时,吸收了近年来社会各界和专家学者对国家公务员制度的研究成果。黄文军、王亚琴、龚顺荣、陈晓星、春杨、李夏珩、杨秉发、田银玲、陶剑琴、程卫民、杨玉芳、肖建军、冯星、朱孝、吴冰、岳宏雨、张力、龚超、李梅、徐友松、苏少平、路国安、陶武、洪竹、赵一民、丁翔、严敏、汪必成等同志参加了本书的编写工作。全书由张耀明同志主编并统稿。

本书编写过程中,参考了不少有关论文和著作,在此一并表示衷心感谢。

编写者

2002年9月

目 录

前 言	(1)
第一章 国家公务员制度概述	(1)
第一节 国家公务员的涵义和范围	(1)
一 西方国家公务员的涵义和范围	(1)
二 我国国家公务员的涵义和范围	(2)
三 我国界定国家公务员范围的主要考虑	(3)
第二节 建立国家公务员制度的背景和过程	(5)
一 建立国家公务员制度的背景	(5)
二 我国国家公务员制度的形成过程	(7)
三 建立国家公务员制度的意义	(9)
第三节 建立国家公务员制度的指导思想和目的	(10)
一 建立国家公务员制度的指导思想	(10)
二 建立国家公务员制度的目的	(12)
第四节 国家公务员制度的基本原则	(13)
一 公开原则	(13)
二 平等原则	(14)
三 竞争原则	(15)
四 择优原则	(16)
第五节 国家公务员制度的主要内容及其特点	(16)
一 国家公务员制度的主要内容	(17)
二 国家公务员制度的特点	(18)
第六节 积极稳妥地做好国家公务员制度的推行工作	(22)
一 建立国家公务员制度的目标任务	(22)
二 推行国家公务员制度的方法步骤	(23)

三	实施国家公务员制度中应当注意的几个问题·····	(26)
第二章	国家公务员的义务与权利·····	(28)
第一节	国家公务员义务与权利的涵义和特点·····	(28)
一	国家公务员义务的涵义和特点·····	(28)
二	国家公务员权利的涵义和特点·····	(30)
第二节	国家公务员义务与权利的产生及意义·····	(32)
一	国家公务员义务与权利的产生·····	(33)
二	国家公务员义务与权利的法律规定形式·····	(33)
三	我国规定国家公务员义务与权利的意义·····	(34)
第三节	国家公务员义务的基本内容·····	(36)
一	国家公务员义务的分类·····	(36)
二	国外公务员义务的基本内容·····	(38)
三	我国国家公务员义务的基本内容·····	(39)
第四节	国家公务员权利的基本内容·····	(44)
一	国家公务员权利的分类·····	(44)
二	国外公务员权利的基本内容·····	(47)
三	我国国家公务员权利的基本内容·····	(48)
第三章	国家公务员的职位分类·····	(53)
第一节	职位分类的涵义及其意义·····	(53)
一	职位分类的涵义·····	(53)
二	我国实行职位分类制度的意义·····	(55)
第二节	职位分类的标准·····	(56)
一	职系说明书·····	(56)
二	职级规范·····	(57)
三	职等标准·····	(59)
第三节	职位分类的原则·····	(59)
一	职位因素与品位因素兼顾原则·····	(59)
二	系统原则·····	(60)

二	国家公务员职务升降的意义·····	(142)
第二节	国家公务员晋升的种类和条件·····	(144)
一	国家公务员晋升的种类·····	(144)
二	国家公务员晋升的条件·····	(146)
第三节	国家公务员晋升的原则和实施程序·····	(147)
一	国家公务员晋升的原则·····	(147)
二	国家公务员晋升的程序·····	(151)
第四节	国家公务员的降职·····	(152)
一	国家公务员降职的作用·····	(152)
二	国家公务员降职的条件·····	(152)
三	国家公务员降职的方式·····	(153)
四	国家公务员降职的程序·····	(153)
五	实施国家公务员降职应注意的问题·····	(154)
第九章	国家公务员的职务任免·····	(155)
第一节	国家公务员职务任免的涵义及其意义·····	(155)
一	国家公务员职务任免的涵义·····	(155)
二	国家公务员职务任免的特点·····	(156)
三	国家公务员职务任免的意义·····	(157)
第二节	国家公务员任职的原则和形式·····	(159)
一	国家公务员任职的原则·····	(159)
二	国家公务员任职的形式·····	(160)
第三节	国家公务员的任免机关和任免权限·····	(161)
一	国家公务员的任免机关·····	(161)
二	国家公务员任职机关的任免权限·····	(161)
第四节	国家公务员任职的条件和程序·····	(162)
一	国家公务员任职的条件·····	(162)
二	国家公务员任职的程序·····	(163)
第五节	国家公务员的免职·····	(165)
一	国家公务员免职的条件·····	(165)

二	国家公务员免职的程序·····	(166)
三	国家公务员职务的自行免除·····	(166)
第十章	国家公务员的培训·····	(167)
第一节	国家公务员培训的涵义及其意义·····	(167)
一	国家公务员培训的涵义及其特点·····	(167)
二	国家公务员培训的意义·····	(169)
第二节	国家公务员培训的根据及原则·····	(171)
一	国家公务员培训的根据·····	(171)
二	国家公务员培训的原则·····	(172)
第三节	国家公务员培训的种类·····	(175)
一	初任培训·····	(176)
二	任职培训·····	(177)
三	专门业务培训·····	(178)
四	更新知识培训·····	(179)
第四节	国家公务员的培训机构·····	(180)
一	国家公务员培训的管理机构·····	(180)
二	国家公务员培训的教育机构·····	(181)
第五节	国家公务员的出国培训·····	(184)
一	国家公务员出国培训的原则·····	(184)
二	国家公务员出国培训的对象与内容·····	(185)
三	国家公务员出国培训的经费及管理·····	(186)
第十一章	国家公务员的交流·····	(187)
第一节	国家公务员交流的涵义和意义·····	(187)
一	国家公务员交流的涵义·····	(187)
二	国家公务员交流的意义·····	(188)
第二节	国家公务员交流的形式·····	(191)
一	调任·····	(191)
二	转任·····	(193)

三	轮换	(196)
四	挂职锻炼	(198)
第三节	国家公务员交流的原则	(200)
一	合法性原则	(200)
二	稳定性原则	(200)
三	科学性原则	(200)
四	工作需要原则	(201)
五	合理原则	(201)
六	个人服从组织原则	(202)
第十二章	国家公务员的回避	(203)
第一节	国家公务员回避的涵义及其意义	(203)
一	建立我国公务员回避制度的必要性	(204)
二	建立我国公务员回避制度的意义及作用	(206)
第二节	国家公务员回避的范围	(207)
一	配偶	(207)
二	血亲	(208)
三	姻亲	(208)
第三节	国家公务员回避的种类及其程序	(209)
一	任职回避及其程序	(210)
二	公务回避及其程序	(212)
三	地区回避及其程序	(213)
第四节	实行回避制度应注意的问题	(215)
一	增强国家公务员的回避意识	(215)
二	健全国家公务员管理制度	(216)
三	做好人员的调整工作	(216)
四	建立和完善与之配套的政策	(216)
五	加强群众监督和组织监督	(217)

第十三章	国家公务员的工资保险福利	(218)
第一节	国家公务员的工资	(219)
一	国家公务员工资的涵义及意义	(219)
二	国家公务员工资的构成	(220)
三	确立国家公务员工资制度的原则	(229)
四	确定国家公务员工资的依据	(231)
五	国家公务员的工资水平与增资办法	(232)
六	我国国家公务员工资制度的特点	(236)
第二节	国家公务员的保险	(237)
一	国家公务员保险的涵义及意义	(237)
二	国家公务员保险的内容及特征	(238)
三	国家公务员保险确立和实施的原则及需要 处理好的几个关系	(239)
四	我国国家公务员保险制度的改革	(240)
第三节	国家公务员的福利	(243)
一	国家公务员福利的涵义及作用	(243)
二	国家公务员福利的性质与内容	(244)
三	确定国家公务员福利的原则	(246)
四	我国国家公务员福利制度的改革	(247)
第十四章	国家公务员的辞职辞退	(249)
第一节	国家公务员辞职辞退的涵义及意义	(249)
一	国家公务员辞职的涵义及意义	(249)
二	国家公务员辞退的涵义及意义	(252)
第二节	国家公务员的辞职	(255)
一	国家公务员辞职的条件	(256)
二	国家公务员辞职的程序	(259)
第三节	国家公务员的辞退	(260)
一	国家公务员辞退的条件	(261)
二	国家公务员辞退的程序	(263)

第四节	国家公务员辞职辞退的法律后果·····	(265)
一	国家公务员辞职的法律后果·····	(265)
二	国家公务员辞退的法律后果·····	(266)
第十五章	国家公务员的退休·····	(268)
第一节	国家公务员退休的涵义及其意义·····	(268)
一	国家公务员退休的涵义·····	(269)
二	建立国家公务员退休制度的意义·····	(269)
第二节	国家公务员退休的条件·····	(271)
一	退休条件的涵义·····	(271)
二	强制退休的条件·····	(272)
三	自愿退休的条件·····	(273)
第三节	国家公务员退休的方式及退休审批·····	(273)
一	国家公务员的退休方式·····	(273)
二	国家公务员的退休审批·····	(275)
第四节	国家公务员退休后的待遇·····	(276)
一	政治待遇·····	(276)
二	养老保险金·····	(277)
三	其他待遇·····	(279)
第五节	国家公务员退休后的管理·····	(279)
一	管理的涵义及内容·····	(279)
二	管理的机构及方式·····	(280)
第十六章	国家公务员的申诉控告·····	(282)
第一节	国家公务员申诉控告的涵义及意义·····	(282)
一	国家公务员申诉控告的涵义·····	(283)
二	国家公务员申诉控告的性质·····	(284)
三	国家公务员申诉控告的意义·····	(285)
第二节	国家公务员申诉控告权利的确认及提起 的条件·····	(287)

一	国家公务员申诉控告权利的确认·····	(287)
二	国家公务员提起申诉控告的条件·····	(289)
第三节	国家公务员申诉控告的受理机关·····	(290)
一	受理国家公务员申诉的机关·····	(290)
二	受理国家公务员控告的机关·····	(291)
第四节	国家公务员申诉与控告的程序·····	(292)
一	申诉的程序·····	(292)
二	控告的程序·····	(295)
第五节	国家公务员申诉控告的责任制度·····	(296)
一	国家行政机关及其工作人员错误处理国家 公务员应承担的责任·····	(296)
二	国家公务员行使申诉控告权利时应承担 的义务·····	(297)
三	受理国家公务员申诉控告的机关应承担 的义务·····	(298)
第十七章	国家公务员行为规范·····	(300)
第一节	国家公务员行为规范及其意义·····	(300)
一	行为规范的涵义及作用·····	(300)
二	国家公务员行为规范及其特征·····	(301)
第二节	国家公务员行为规范的基本原则和要求·····	(305)
一	国家公务员行为规范的基本原则·····	(305)
二	国家公务员行为规范的基本要求·····	(306)
第三节	国家公务员行为规范的基本内容·····	(307)
一	政治行为规范·····	(308)
二	职业道德行为规范·····	(312)
三	语言行为规范·····	(316)
四	仪表举止行为规范·····	(318)
第四节	违反国家公务员行为规范后果·····	(320)
一	国家公务员违反行为规范要求, 政府机关	

	将会成为一盘散沙,难以正常工作……………	(320)
二	国家公务员违反行为规范要求,政府机关的声誉就会受到严重损害……………	(321)
三	国家公务员违反行为规范要求,社会主义现代化事业就无法实现……………	(321)
第五节	实施国家公务员行为规范的主客观条件……………	(322)
一	把国家公务员行为规范教育作为国家公务员培训的一项重要内容……………	(322)
二	以法律、法规的形式对国家公务员行为规范的内容做出明确规定……………	(323)
三	领导要起模范带头作用,身体力行,做出表率……………	(323)
第十八章	国家公务员的管理与监督……………	(325)
第一节	国家公务员管理与监督的涵义及意义……………	(325)
一	国家公务员管理与监督的涵义……………	(325)
二	国家公务员管理与监督的意义和作用……………	(326)
第二节	国家公务员管理与监督机构及其职责……………	(330)
一	国家公务员的管理机构及其职责……………	(330)
二	行政监察机关在国家公务员管理方面的职责……………	(333)
第三节	监督处理措施……………	(334)
第十九章	国家公务员制度的完善……………	(335)
第一节	国家公务员制度实施的成效……………	(335)
一	职位分类制度和人员过渡工作已全面完成……………	(335)
二	考试录用制度全面展开……………	(335)
三	考核工作已基本进入规范化轨道……………	(336)
四	国家公务员任职晋升工作中增强了公开和竞争力度……………	(336)
五	辞职辞退制度显示出明显成效……………	(336)

六	轮岗、回避制度逐步实施·····	(337)
七	国家公务员各类培训广泛开展·····	(337)
八	较为完备的国家公务员法规体系基本形成·····	(337)
第二节	国家公务员制度实施中存在的问题·····	(338)
第三节	国家公务员制度的进一步完善·····	(339)
一	完善国家公务员制度需要坚持的原则·····	(339)
二	完善国家公务员制度的近期目标·····	(340)
三	完善国家公务员制度的长远目标·····	(341)
第二十章	公文处理与电子政务·····	(342)
第一节	公文处理·····	(242)
一	公文处理的涵义及其意义·····	(342)
二	公文处理的任务、性质和基本原则·····	(342)
三	公文类型和主要公文种类·····	(344)
四	公文格式和行文规则·····	(346)
五	公文办理·····	(349)
六	公文归档·····	(352)
七	公文管理·····	(352)
第二节	电子政务·····	(353)
一	电子政务的涵义及其意义·····	(353)
二	电子政务的内容·····	(358)
三	电子政务实施原则和关键·····	(359)
四	我国电子政务发展概况以及存在的问题·····	(360)
五	发展我国电子政务的对策·····	(366)
附：国家公务员常用法规、规章、文件·····	(371)	
国家公务员暂行条例·····	(371)	
国务院关于印发《国家公务员制度实施方案》的通知·····	(383)	
国家公务员职位分类工作实施办法·····	(390)	
国家公务员录用暂行规定·····	(393)	

国家公务员行为规范·····	(398)
党政领导干部选拔任用工作条例·····	(400)

第一章 国家公务员制度概述

《国家公务员暂行条例》已于1993年8月14日由国务院发布，并自1993年10月1日起施行。作为我国国家行政机关人事管理的一项重要法规，它是总结我们党和国家几十年干部人事工作，特别是党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成功经验，吸收和借鉴国外人事管理中反映现代人事管理规律的一些有益做法，适应建立社会主义市场经济体制的客观需要而制定的；它的发布施行，标志着具有中国特色的国家公务员制度在我国最终确立，同时也表明我国国家行政机关人事管理逐步纳入科学化、法制化的轨道。

第一节 国家公务员的涵义和范围

国家公务员，即国家公务人员，通常系指代表国家从事社会公共事务管理，行使国家行政权力，履行国家公务的人员。但是，由于世界各国政治制度、社会历史和文化背景的差异，其公务员的内涵和外延也不尽相同。

一、西方国家公务员的涵义和范围

在西方国家，公务员一词一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员。它通常包含以下几层涵义：一是公务员是根据国家规定，通过一定的法定程序而任用的人员，公务员与国家的关系不是契约关系，一般实行常任制；二是公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，与其他社会职业有着明显的区别；三是公务员代表国家处理国家事务，必须依法办事。

通观世界各国公务员制度，其公务员的范围大体可归纳为三种类型：

第一类是小范围的，仅指中央政府系统中非选举产生的和非政府任命的事务官或常任文官。英国及许多英联邦国家（如印度、巴基斯坦、马来西亚、澳大利亚等）属于这种类型。其中英国文官的

范围是这种类型中最典型的。

第二类是中范围的，是指中央政府机关中的所有公职人员，包括政务官和事务官。美国和原联邦德国、菲律宾、泰国、韩国、加拿大等国基本属于这种类型。

第三类是大范围的，包括从中央到地方的政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、法官、检察官、国有企事业单位的工作人员。日本和法国基本属于这一类型。

通过上述介绍可以看出，尽管各国公务员的范围宽窄不一，但适用于公务员法规的人员基本上都是政府系统的事务官，即非选举产生和非政治任命的政府工作人员。这是各国公务员的典型范围。

二、我国国家公务员的涵义和范围

从我国的国情出发，学习借鉴国外关于公务员管理的有益经验和做法，我国国家公务员法规明确规定，国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。

关于国家公务员的具体范围，1993年11月15日国务院印发的《国家公务员制度实施方案》已有明确规定。该方案规定：“根据《国家公务员暂行条例》规定及目前国家行政机关编制的实际情况，实施国家公务员制度的范围包括：（一）各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；（二）其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员。上述工作人员包括在国家行政机关中从事党群工作的人员。凡实行国家公务员制度的单位，不得实行企业、事业单位的职称、工资及奖金等人事管理制度”。同时，该实施方案还对国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围做了规定，即：第一，国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局及其派出机构，实行国家公务员制度。第二，国务院直属事业单位，根据职能的不同，分别加以确定：（一）行使政府行政职能的事业单位，列入实施国家公务员制度范围。（二）具有部分行政职能或受行政机关委托承担某些行政职能的事业单位以及不具有行政职能的事业单位，不实行国家公务员制度。第三，国务院议事协调机构和临时机构所设的办事机构，列入