



全国高等教育自学考试

国家公务员制度自学辅导

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 徐理明 彭兴业



北京
BEIJING INSTITUTE
OF PRESS

86

D630.3

X7561

全国高等教育自学考试

国家公务员制度自学辅导

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

徐理明 彭兴业 主编



A1022352

 **北京理工大学出版社**

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度自学辅导/徐理明,彭兴业主编. —北京:北京理工大学出版社,2002.9

全国高等教育自学考试行政管理专业自学辅导

ISBN 7-5640-0018-X

I. 国… II. ①徐…②彭… III. 公务员制度-中国-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 060357 号

出版发行/北京理工大学出版社

社 址/北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编/100081

电 话/(010)68914775(办公室) 68912824(发行部)

网 址/<http://www.bitpress.com.cn>

电子邮箱/chiefedit@bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/北京房山先锋印刷厂

装 订/天津高村印装厂

开 本/880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张/9.75

字 数/250 千字

版 次/2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数/1~5000 册

定 价/13.50 元

图书出现印装质量问题,本社负责调换

编者的话

——学好《国家公务员制度》教材的指南

一、来自“一线”的心声是哪些

近两个月以来,在连续召开的自学考试有关人员参加的几次自学需求调研座谈会上,有不少考生专门对编写什么样的自学辅导书提出了许多新要求、新见解:

“辅导书,应该成为自学者学好教材大纲的指导者,当我们拿到它、读它,就像见到了班里的辅导员、连里的指导员一样!”

“辅导书,应该成为自学者学好这门课程、这本教科书的导航员,引导读者读懂、理解、消化、应用教材,从而提高驾驭知识的能力!”

“辅导书,应该成为自学者学好这门课程的良师益友……”

这是来自自学考试“一线”的心声,借用知识产业化的术语说,这也是“顾客”的心声!如何在编写指导思想上落实“顾客至上”的理念,是我们这些“老兵”遇到的新课题。推而广之,其他知识产品和产业,也会“逼迫”着我们去思考、去落实这一神圣的“顾客至上”的理念!

上述这些心声,使我们这些作者都为之震撼,耳目一新;按照“一线”心声的要求,对这本自学辅导书的原稿推倒重来,并按照我国著名行政学家夏书章教授谆谆教导的那样“精雕细刻、字斟句酌”,进行反复修改,使这本辅导书名副其实地成为自学者的指导员、导航员、良师益友!

二、体现“书中”的特色有哪些

近两个月来,将“一线”的心声转化为、落实在这本辅导“书中”的字字句句上,这是我们这些作者的“神圣天职”。

“真没有想到,按需编书,体现‘顾客至上’,写好这本辅导书,比写大纲、教材还难、还要累,付出的心血还要多!”这是我们十多位作者发自内心的共识和切实感受。

究竟写这本辅导书难在哪里,累在哪里,工夫心血用在哪里呢?

概括起来,就是追求这本自学辅导书的自身价值和特色。

(一)回报心声——找准切合点

“切合点”或者“结合点”,就是本辅导书的“立足点”;切合点找对了、找准了,就是本辅导书的价值和使用价值之所在。

找准切合点,就是找准大纲、教材与自学者之间的结合部。这里的关键是:找准自学者对大纲、教材中哪些概念、原理、法则等,普遍难以理解、把握,“症结”或原因在哪儿,有哪些。这就要求我们努力做到三个“吃透”:即对大纲、教材特别是对自学者的理解能力、消化能力、知识应用能力等,要做到“心中有数”。对大纲、教材的这两个“吃透”,由于是原作者所为,还比较易于做到;对于后一个“吃透”,则比较难,要靠经验积累,要靠动态的调研与分析。所以,找准切合点就是要把心血花在帮助自学者对大纲、教材的阅读、理解与应用上。

(二)端正价值取向——摒弃两种偏向

“偏向”是编写辅导书指导思想出现、呈现的价值取向上的偏差。这是我们从自学需求调研座谈会上听到的信息,也是我们从图书市场上找到的佐证。从所能找到的十几种自学辅导书中,我们本着“择其善者而从之,其不善者而改之”的态度,仔细阅读、品味,从而决定我们对辅导书的价值追求以及取舍、扬弃,其中最重要的是摒弃两种偏向。

偏向之一是“雷同型”,即在章、节、日的结构安排上以及重点

问题的讲解上,都是“成建制”地从教材上“移”过来的,只是把有的内容“压缩”一下,又将有的内容“膨胀”一些,大同小异;偏向之二是“脱节型”,即辅导书与大纲、教材不沾边,属互不搭界的“两张皮”,往往使自学者应考不知所措。

两种偏向是“两极”型,都是对辅导书的独自具有的价值和使用价值的自我否定。

(三)坚持正确导向——着力于三点

“导向”是编写辅导书的方向要正确、要坚定地始终贯穿于“书中”。这就要求我们在找准切合点的基础上,着力于讲解重点、阐释疑点、突破难点。

1. 着力于讲解重点。

人们常说,“没有重点,就没有辩证法。”写好辅导书务必追求独白的价值观,形成“重点论”,这应该是天经地义的,也是编辅导书贯彻辩证法的体现。

如何确定重点?一是要通观全书,排列出各章有多少个考核知识点,也就是着重点;二是要从全章若干个考核知识点中筛选出其中起着决定性、关键性影响作用的考核知识点是哪些;三是要摸准、预测这些起着决定性、关键性影响作用的考核知识点中,对自学者来说,哪些又是较为普遍地难以理解和把握的,其主要的症结是什么。这就是需要花心血、费笔墨,“有的放矢”地进行讲解的“重中之重”。

如何有效地对重点进行讲解?主要依据并始终围绕教材的基本概念、基本原理、法律法规、方针政策等,进行着“知识导航”,引导着往纵深度发展,使教材越学越由厚变薄,使知识越学越由死变活。只有深刻理解了才会牢固地掌握,才能融会贯通。为此,重点讲解要实现如下四“加”、二“减”。

“加宽”。在知识横向结构上适量增加知识广度,由此及“彼”,由点到“线”、到“面”,均为拓宽的表述形式,以教材本身其他章节的知识“超前”地投入为宜。

“加深”。在知识纵向结构上适量增加知识深度,由浅入“深”、

由表及“里”，均属于加深的表述方式，以加深、加强对某些原理或原则深刻理解为目的。

“加高”。在知识群或知识“链”上适量增加知识分量、份额，以提高重视的程度和认识的高度，避免“就事论事”、避免钻“牛角尖”、避免进“死胡同”，以古喻今，从未来和世界发展趋势看今日不断完善的中国公务员制度，均属加重的表述形式。

“加固”。在知识纵横向、知识网络上适量增强考生对知识掌握的牢固程度，以练习、思考题的解答，特别是案例分析的点评，作为加固的表述方式。

“减少重复”。尽量避免与教材、大纲之间的内容上的重复，这就要体现知识重组、框架结构重塑。关键在于实现知识的有效综合就是突破；知识的科学组合就是创新。这样，既尽量减少、避免了重复，更努力实现、体现了创新。从一定意义上说，就是实现、体现这本辅导书自身独特的价值。

“减少废话”。尽量减少与教材、大纲之间文字表述上的重复，这就要表达方式有新意、文字有新意、理念有新意，尽可能少地引教材中的原话，更不去大段地抄写。关键在于实现：少而精、简而明地对教材的提法做概括、延伸，做拓展、升华，做理论联系实际深化。

2. 着力于阐释疑点。古人说：“三十而立，四十而不惑”。这里的“不惑”之意，如果从对社会、对事物的发展客观规律性不存疑惑，坚信不疑、坚定不移的视角来理解，或许是人们成熟的一个标志。但若具体到对每一事物而言，应是由疑惑到“不惑”，再由新疑惑到新的“不惑”如此循环往复的认识过程。这从广义上，适合于全人类；从狭义上，也适合于自学者不断提高的过程。

如何确定疑点？一是要摸清、测定自学者较为普遍存在的疑惑点有哪些；二是要摸清、判定自学者产生疑惑的主要原因有哪些；三是要确定这些疑惑对理解、把握教材的整体内容处于何种地位。

如何有效地对疑点进行阐释？“对症下药”“开门见山”，既解

“惑”，更传“道”，侧重于传授解决疑惑问题的思维方式、方法之道，这就能起到举一反三的作用。

3. 着力于突破难点。

“破一道难关，得一大进步”。改革开放是如此，读书学习也是如此。这是自学者自学成功、成才的诀窍所在。

如何确定难点？就自学而言，难点无非是理解难、掌握难、应用难等一些自学考试中的难关，相对每一位自学应考者说，有的觉得是难点，而有的则不以为然；有的觉得掌握容易、应用难，而有的则相反。为此，要切忌以“想当然”或者只从作者自身出发自以为是地替代读者普遍认同的难点，要分析、选取带有普遍性的难点作为突破点。

如何有效地突破难点？针对难点的不同类别，分别进行不同的破解。针对普遍存在的应用难，如案例分析问题，考生往往分析不到“点子上”，无的放矢地写一大堆废话，只能得那么一点点“笔下同情”的“辛苦分”。这就要求考生多“见”、多“练”，善于综合运用所学的跨章节甚至跨学科的知识。

三、用好“本书”的方法有哪些

我国几百万自学考试者的成功、成才，是世人瞩目的高等教育体制改革成就的体现，对每一位自学者来说，是学习创新的铁证。

我国转型期，面临着各类体制、机制的创新，组织、管理创新关键是理念创新。理念创新靠知识创新，而知识创新又靠着学习创新、学习方法创新。

学好本课程、用好本辅导书的学习方法创新有哪些呢？

“三位一体”互补、互动。这就是大纲、教材、辅导书三者优势互相补充，彼此联动；相应地决不要互相割裂开来、孤立起来。

“三点一面”综合、整合。这就是善于抓重点、解疑点、破难点，并且将三点的知识进行有机组合、整合，从而形成牢固掌握、灵活运用的国家公务员制度的学科认知系统层面。

“三勤一快”学习、练习。这就是“勤学、勤问、勤思”，特别是面

对激烈的人才竞争,对每一位自学者个人来说,“未来惟一持久的优势,是有能力比你的竞争对手学习得快”。这里的“快”,包括看书、提问、思考以及吸收、借鉴、消化都要作出快速反应,都要计算其收益成本。不仅要努力达到一年过几门课程、得多少学分,而且要科学地自测:通过自学读懂率、消化率、应用率比重以衡量创新力、核心竞争力到底提高了没有、提高了多少,这是我们花心血、费力气编写这一辅导用书的目的所在。另外,附带说明一点,原教材一些案例的解析,附在本辅导书《练习与思考题答案》部分。

编 者

2002年5月

出版前言

为了完善高等教育自学考试教育形式,促进高等教育自学考试的发展,我们组织编写了全国高等教育自学考试自学辅导书。

自学辅导书以全国考委公布的课程自学考试大纲为依据,以全国统编自考教材为蓝本,旨在帮助自学者达到学习目标,顺利通过国家考试。

自学辅导书是高等教育自学考试教育媒体的重要组成部分,我们将根据专业的开考情况和考生的实际需要,陆续组织编写出版文字、音像等多种自学媒体,由此构成与大纲、教材相配套的、完整的自学媒体系统。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年10月

目 录

第一章 国家公务员制度导引	(1)
一、国家公务员制度的概念	(1)
二、我国公务员制度的创建	(7)
三、我国公务员制度的特色	(10)
四、1993 年发布的《国家公务员暂行条例》	(12)
五、国务院 1993 年印发的《国家公务员制度实施方案》	(24)
六、练习与思考题	(31)
第二章 职位分类制度	(34)
一、国家公务员职务分类与品位分类的特点	(34)
二、我国公务员职位分类制度	(38)
三、国家公务员职位分类工作实施办法	(46)
四、练习与思考题	(49)
第三章 录用制度	(51)
一、国家公务员录用制度的含义和意义	(51)
二、国家公务员报考条件、录用考试与录用程序	(56)
三、录用国家公务员的管理监督与试用期	(59)
四、1994 年人事部发布的《国家公务员录用暂行规定》 ..	(61)
五、练习与思考题	(65)
第四章 考核制度	(68)
一、国家公务员考核制度的含义	(68)
二、国家公务员考核的范围、等次与标准	(72)
三、国家公务员考核的原则与方法、程序与结果使用 ..	(75)

四、1994 年人事部发布的《国家公务员考核暂行规定》·····	(79)
五、练习与思考题 ·····	(83)
第五章 奖励制度 ·····	(86)
一、国家公务员奖励制度的概念 ·····	(86)
二、国家公务员奖励的条件与标准、程序与批准权限 ·····	(89)
三、国家人事部发布的《国家公务员奖励暂行规定》的 内容 ·····	(94)
四、练习与思考题 ·····	(96)
第六章 纪律与行政处分制度 ·····	(99)
一、国家公务员纪律 ·····	(99)
二、国家公务员行政处分 ·····	(103)
三、国家公务员行政处分的变更、解除 ·····	(109)
四、人事部 1996 年发布的《关于国家公务员纪律惩戒 有关问题的通知》·····	(111)
五、练习与思考题 ·····	(113)
第七章 职务升降制度 ·····	(115)
一、我国公务员职务升降制度的适用范围 ·····	(115)
二、国家公务员职务晋升的条件 ·····	(124)
三、国家公务员职务晋升与竞争上岗之间的区别和 联系 ·····	(126)
四、人事部 1996 年印发的《国家公务员职务升降暂行 规定》·····	(128)
五、练习与思考题 ·····	(132)
第八章 职务任免制度 ·····	(138)
一、国家公务员职务任免制度 ·····	(138)
二、国家公务员任职情形、方式及程序 ·····	(143)
三、国家公务员免职情形和程序 ·····	(146)
四、国家公务员职务任免其他规定 ·····	(149)
五、1995 年人事部发布的《国家公务员职务任免暂行	

规定》	(153)
六、练习与思考题	(156)
第九章 培训制度	(158)
一、国家公务员培训制度的含义	(158)
二、国家公务员培训的种类、内容和管理	(162)
三、公务员培训原则和出国培训原则的区别	(167)
四、人事部发布的《国家公务员培训暂行规定》	(169)
五、人事部 1995 年发布的《国家公务员出国培训暂行 规定》	(172)
六、练习与思考题	(174)
第十章 交流和回避制度	(177)
一、国家公务员交流制度	(177)
二、国家公务员交流法定形式	(179)
三、国家公务员回避制度	(182)
四、国家公务员回避制度的内容	(185)
五、人事部发布的《国家公务员职位轮换(轮岗)暂行 办法》	(189)
六、人事部发布的《国家公务员任职回避和公务回避 暂行办法》	(190)
七、练习与思考题	(192)
第十一章 工资保险福利制度	(195)
一、国家公务员工资保险福利的含义、意义	(195)
二、国家公务员工资制度	(199)
三、国家公务员保险制度	(204)
四、国家公务员福利制度	(206)
五、练习与思考题	(207)
第十二章 辞职辞退与退休制度	(210)
一、国家公务员辞职辞退制度的含义与意义	(210)
二、国家公务员辞职辞退的条件与程序	(215)
三、国家公务员辞职辞退的法律后果及相关政策	(217)

四、国家公务员退休与离休制度	(220)
五、人事部发布的《国家公务员辞职辞退暂行规定》 ...	(222)
六、练习与思考题	(226)
第十三章 申诉控告制度	(228)
一、国家公务员申诉制度	(228)
二、国家公务员控告制度	(233)
三、人事部发布的《国家公务员申诉控告暂行规定》 ...	(237)
四、练习与思考题	(243)
第十四章 建设高素质的专业化的国家公务员队伍	(246)
一、国家公务员队伍建设的目标	(246)
二、建设高素质、专业化国家公务员队伍的途径	(252)
三、建设高素质、专业化国家公务员队伍的制度保证	(255)
四、练习与思考题	(257)
练习与思考题答案	(259)
后记	(298)

第一章 国家公务员制度导引

自学本章的目的与要求

学好本章你将达到:

分清国家公务员的实施范围

划分国家公务员制度实施的三个界限

把握国家公务员管理机构的组织形式、职能和作用

全面理解我国公务员制度各项独具特色的内涵

一、国家公务员制度的概念

“国家公务员制度”是属于课程及本教材的名称,从“名”副其实的角度而言,其概念的内涵和外延,几乎包括全书 14 章的内容;从开宗明“义”的角度而言,其概念应着力于以下四个方面的内容:

- 各国公务员包含范围的三种类型:狭小、中等、宽大
- 国家公务员管理的三大基本内容:“进”“管”“出”
- 国家公务员管理机构的三种组织形式:部外制、部内制、折中制
- 国家公务员制度构建的三大体系:法规体系、框架体系、特征体系。关键是法规体系

着重把握一个重点、一个疑点、一个难点。

[重点讲解]

——什么是国家公务员制度

含义:国家公务员制度指国家通过制定法律规章,对各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,依法进行科学管理的制度。这包含着两层深刻的意义。

(一)何谓国家公务员

含义：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。

从这一含义中可见，我国公务员的实际范围，实质上也就是我国公务员制度的实施范围。凡涉及范围，都有一个“边际”或“边界”确定的问题。这是一个表面上看起来比较简单容易，实际上细分起来非常复杂、难分难解的问题。为此，必须明确划分三个界限。

1. 划清国家行政机关与非国家行政机关人员的界限。这就是说，只有国家行政机关的工作人员才算得上国家公务员。反过来说，不是国家行政机关的工作人员，一般就算不上国家公务员，如国家审判机关的法官、国家检察机关的检察官、军事机关的军官等，都不是国家公务员。

2. 划清国家行政机关工作人员与工勤人员的界限。这就是说，虽同属国家行政机关，但属于工勤岗位的“工勤人员”，而不是国家行政机关中某一职位的“工作人员”，就不能算国家公务员。如有一次，北京市某区人事局面向社会招收几名助理调研员，当有人打电话询问其报名资格条件时，答复者追问了一句：“您是国务院办公厅秘书三局的，这我已经听明白了，请问您是三局什么职位，现任什么职务呢？”对方快言快语并坦率地回答：“我是三局的勤杂工，但我工龄已经超过15年，并且已拿到了专科毕业证书……能符合报名资格条件么？”“不符合！”答复者斩钉截铁地回答道并做了详细的解释。

3. 划清国家公务员与国家公务员以外的其他公务人员的界限。公务人员是一个非常广泛的概念，顾名思义就是履行公共事务职责的人员，从基层群众自治组织——居民委员会、村民委员会主任到中华人民共和国主席，从国有企业的厂长、经理到国家投资设立的学校校长、科研单位的院长、所长以及医院院长等，其中也包括有特定含义的国家公务员、国家审判机关的法官、国家检察机关的检察官、国家军事机关的军官等。因此，“公务人员”相当于我国改革开放以前含义非常广泛、范围非常庞杂的“国家干部”。对

其进行科学分类管理,划出并界定国家公务员,这是行政人事管理的突破性进展并迈向法治化、科学化管理的体现。

所以,“国家公务员”这一特定含义,“特”在上述三个“排除”:一是排除非国家行政机关人员;二是排除国家行政机关中的工勤人员;三是排除其他公务人员(除国家公务员之外)。

(二)何谓依法管理的制度

承接前述的内容,国家公务员制度是指对国家公务员按照所制定的法律和规章进行科学管理的制度。这是行政人事管理由人治走向法治、由人管人转向依法管人的根本标志。

前述国家公务员的含义要划清三个界限,以确定其边界、范围;这里务必把握其中关联性的三个环节,以明确其核心、实质。

1.制定国家公务员法律和规章。这是建立国家公务员制度决定性的前提条件,也是行政人事管理步入法治化决定性的前提条件。仔细阅读教材第一章中的中国公务员制度建立的两个人阶段、三大基本内容、三个体系中法规体系等内容,完全可以深刻地领会上述论断。

我国公务员制度的创建和实施过程,就是对国家公务员管理的立法执法过程,就是对国家公务员管理各项制度的规范化、法律化,就是要做到“有法可依”“有法必依”。

2.制定《国家公务员暂行条例》及其配套的单项法规。这是前一项内容的具体化、深化。条例——我国公务员管理的“母法”或称之为“基础性法规”,相当于国外公务员管理的“总章程”,于1993年8月14日国务院以行政法规的形式颁布,1993年10月1日起开始施行,这是具有中国特色的国家公务员制度建立的标志。近40个单项法规,都是以条例为依据并围绕条例制定的。

我国公务员管理法规体系中,条例与配套的法规之间的关系是“母法”和“子法”、“纲”和“目”的关系,决不可混淆和颠倒这种法定关系。因此,将条例作为本章导引的附件,以引起关注、引导认真阅读,是这本自学教材及自学辅导书之“根”与“本”。

3.逐步实现国家公务员管理制度的法治化。这是与传统的行