

690787

国家公务员 法律知识手册

宋 仁 主编

学 苑 出 版 社

国家公务员法律知识手册

主编 宋 仁

副主编 徐秀义、杜西川、郭林茂、官景辉

学苑出版社

国家公务员法律知识手册

宋 仁 主 编

学苑出版社出版 社址：北京西四颁赏胡同四号
北京建材印刷厂印刷 **新华书店首都发行所发行**

开本787×1092 1/32 印张：12 字数260千字 印刷0001—4,420

1989年2月第1版

1989年2月第1次印刷

ISBN 7—80060—087—4/D·6

定价：3.80元

序

党的十三大明确提出建立国家公务员制度，这是我国政治体制改革进程中一件重要的事情。建立国家公务员制度，是我国干部人事制度改革的重点。目前我国正在加快有关公务员制度的立法步伐，以期贯彻实现这一制度。

公务员制度的涉及面很广，为了使这一制度顺利地推行，要求国家公务员认真学习已经制定的有关公务员制度的法律和法规。宋仁等同志撰写的这本《国家公务员法律知识手册》介绍了有关国家公务员的基本法律知识和具体制度，内容通俗易懂，适合作为国家公务员的辅导学习材料。它对于宣传和贯彻执行有关国家公务员的法律规定，将会起到有益的作用。

张友渔

前 言

干部人事制度，是我国政治体制的重要组成部分。党的十三大把改革干部人事制度作为政治体制改革的一个重要内容，摆到全党面前。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。这种制度被世界许多国家所采用，这些国家的实践表明，它对于选拔优秀人才，提高政府工作效率，保证政权乃至整个社会稳定具有重要作用。

第七届全国人大通过的《政府工作报告》指出：“在改革政府机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度。尽快制定《国家公务员条例》，研究制定《国家公务员法》。”随着国家公务员制度的逐步实施，为了宣传有关国家公务员制度的有关法律知识，加强对国家工作人员的知法、守法教育，培养廉洁奉公、忠于职守、遵守法纪、维护国家和群众利益、严格依法执行公务的国家公务人员，我们撰写了《国家公务员法律知识手册》。

本书依据有关国家公务员立法的结构和体系，结合我国干部人事制度改革的精神，系统介绍了有关国家公务员的法律概念、法律原则和具体法律制度，对国家公务员的权利义务、职务分类、考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培养、转任回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告、人事监察与监督、管理机构等，进行了通俗易懂的讲解。此外，还介绍了世界发达国家公务员制度的有关法律

知识。本书对于国家工作人员，以及政治、法律等专业院校的师生，均有学习参考价值。

参加本书编写的是国务院法制局、劳动人事部、民政部、公安大学等单位参加国家公务员立法研究工作的同志，其中有宋仁、徐秀义、杜西川、郭林茂、官景辉、张孔叔、郇枫涛、戴波、汪铁民、郝健、牧子、梁彦、熊德生、贾卫、董丽敏、徐群、高娣、陈敏爱等同志。最后由宋仁、徐秀义、杜西川同志统审。

著名政治学家、法学家张友渔同志为本书专门作序，我们表示深切的谢意！

由于国家公务员制度和国家公务员法是一门实践性很强的新学科，加之，我们的知识和理论水平不高，本书的缺点错误在所难免，诚恳希望专家和广大读者予以指正。

目 录

序.....	张友渔 ()
前 言.....	()
第一章 国家公务员法概述.....	(1)
第一节 公务员制度与公务员法.....	(1)
第二节 公务员制度的建立.....	(4)
第三节 我国公务员制度的基本原则.....	(8)
第二章 公务员的权利与义务.....	(15)
第一节 权利与义务概述.....	(15)
第二节 公务员的权利.....	(21)
第三节 公务员的义务.....	(27)
第三章 公务员的分类及其责任.....	(33)
第一节 对公务员进行分类的必要性.....	(34)
第二节 公务员的职位分类.....	(36)
第三节 公务员的岗位责任制.....	(46)
第四章 公务员的考试和录用.....	(55)
第一节 考试录用公务员的概念及其意义.....	(55)
第二节 考试录用的原则、机关和方法.....	(64)
第五章 公务员的考核.....	(78)
第一节 考核的意义和目的.....	(78)
第二节 考核的内容.....	(81)
第三节 考核的原则和方法.....	(85)
第四节 考核的实施.....	(88)
第六章 公务员的奖惩.....	(91)
第一节 奖惩的原则和条件.....	(91)

第二节	奖惩的种类和权限·····	(98)
第三节	惩处中的其他有关问题·····	(105)
第七章	公务员领导职务的升降·····	(108)
第一节	晋升领导职务的原则·····	(108)
第二节	晋升领导职务的资格条件和方式·····	(114)
第三节	晋升领导职务的程序·····	(116)
第四节	担任领导职务的公务员的降职使用·····	(118)
第八章	公务员的职务任免·····	(122)
第一节	任免的重要意义·····	(122)
第二节	任免的原则·····	(125)
第三节	任免机关、权限、条件和程序·····	(131)
第九章	公务员的培训·····	(136)
第一节	培训的意义·····	(136)
第二节	培训的任务·····	(141)
第三节	培训的原则·····	(145)
第四节	培训的措施·····	(149)
第十章	公务员的转任、轮换和回避·····	(156)
第一节	公务员的转任·····	(156)
第二节	公务员的轮换·····	(166)
第三节	公务员的回避·····	(175)
第十一章	公务员的工资福利·····	(183)
第一节	工资福利制度沿革·····	(183)
第二节	工资福利制度的立法目的和原则·····	(185)
第三节	公务员的工资·····	(191)
第四节	公务员的福利·····	(199)
第十二章	公务员的辞职和辞退·····	(203)
第一节	公务员的辞职·····	(203)

第二节	公务员的辞退	(209)
第十三章	公务员的退休、离休和辞职	(215)
第一节	公务员的退休	(215)
第二节	公务员的离休	(226)
第三节	公务员的辞职	(231)
第十四章	公务员的申诉与控告	(234)
第一节	公务员的申诉	(234)
第二节	公务员的控告	(237)
第三节	与申诉与控告有关的问题	(239)
第十五章	公务员的人事监督	(242)
第一节	监察机关的监督	(243)
第二节	审判机关的监督	(250)
第三节	社会监督与其他监督	(253)
第十六章	公务员的人事管理	(257)
第一节	公务员人事管理概述	(257)
第二节	国外人事管理概况	(266)
第三节	我国人事管理的沿革和现行 人事管理制度	(270)
第十七章	有关国家的公务员立法介绍	(275)
第一节	美国的文官制度立法	(275)
第二节	联邦德国的官员法	(292)
第三节	瑞士的公务员法	(304)
第四节	阿根廷的文官法	(315)
第五节	日本的国家公务员法	(326)
第六节	法国的公务员法	(337)
第七节	奥地利国家公务员法	(350)
第八节	英国的文官法	(365)

第一章 国家公务员法概述

党的十三大报告明确指出，当前我国干部人事制度改革的重点，就是要建立具有中国特色的国家公务员制度。实行国家公务员制度，是我国政治体制改革的重要内容之一。所谓建立具有中国特色的国家公务员制度，是指根据我国社会主义初级阶段的国情，在研究借鉴国外建立国家公务员制度经验的基础上，制定有关国家公务员的法律和规章，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。

第一节 公务员制度与公务员法

一、国家公务员的概念及其分类

所谓国家公务员，是指在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员。在我国的国家公务员的适用范围中，可以具体界定为：

1. 国家公务员必须是在政府机关中任职的人员。按照宪法规定，我国的国家机构包括各级人民代表大会，各级人民政府，人民法院和人民检察院。国家公务员不包括国家权力机关、审判机关、检察机关的领导人员和工作人员。国家公务员当然也不包括党组织的领导人员和机关工作人员，也不包括各民主党派的干部，群众团体的领导人员和工作人员以及企事业单位的管理人员。

2. 国家公务员必须是行使国家行政权力，执行国家公务

的人员。例如在政府机关工作的工勤人员，他们虽然在政府机关工作，但他们不行使国家行政权力，不执行国家公务，因此也不能称之为国家公务员。

3. 国家公务员必须是受宪法、政府组织法和国家有关公务员法规管理的人员。在这其中，政务类的公务员依照国家的宪法和政府组织法进行管理；而业务类的公务员依照国家有关公务员法规进行管理。

国家公务员可分为政务类公务员和业务类公务员。

政务类公务员一般是指依照宪法和组织法进行管理，实行有限任期制的政府组成人员。依据我国宪法和组织法规定，政务类公务员是指由全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会选举产生或者任命的政府组成人员。政务类公务员的范围基本上包括下列人员：国务院的总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；地方各级政府的正副省长、正副自治区主席、正副直辖市市长、正副自治州州长、正副县长、正副自治县县长、正副市长、正副区长、正副乡、镇长以及以上各级政府的秘书长、厅长、主任、科长等等。政务类公务员在各级政府中担负着行政决策和指挥的重大责任，对于正确贯彻执行党和国家的路线、方针、政策，执行国家的法律，起着决定性的作用。

业务类公务员，是指除政务类以外的各级政府工作人员。他们是由各级国家行政机关，根据公务员法，通过法定考试以及其他方式任命和管理的实行常任制的政府工作人员。他们是政府职能的实际执行者。在我国，业务类公务员的范围是：国务院所属的各部副部长、各委员会的副主任、各部委的司局长、处长、科长及一般干部；省、直辖市、自治区的副厅长、处长及一般干部；州县的副局长、副科长

等等。

综上所述，我国的政务类公务员和业务类公务员有着明显的区别。这主要表现为：（1）两种公务员产生的方式不同。政务类公务员由人民代表大会选举或任命；而业务类公务员则需通过竞争性考试，择优录用。（2）两种公务员的任期不同。政务类公务员有严格的任职期限；而业务类公务员则实行常任制。（3）两种公务员的职责不同。政务类公务员的职责主要是制定政策，负有政治责任；业务类公务员的职责主要是执行政策和进行具体的行政管理。（4）对两种公务员进行评价的依据不同。对政务类公务员进行评价主要以政绩为依据；而对业务类公务员的评价，则主要以工作实绩为依据。

二、国家公务员制度和国家公务员法

国家公务员分为政务类公务员和业务类公务员两种，而一般意义上的国家公务员特指业务类国家公务员。因此我们这里所说的国家公务员制度和国家公务员法，也仅仅指的是业务类的公务员管理制度和业务类国家公务员法。

国家公务员制度和国家公务员法二者的关系是十分密切的。国家公务员法是对国家公务员制度的法律化、条文化；而国家公务员制度是我国国家有关公务员法规的基本内容。

对于国家公务员法可以从广义和狭义两方面理解。在我国，狭义的国家公务员法专指成文的国家公务员法典。而广义的国家公务员法指的是，包括上述国家公务员法典在内的我国各种有关国家公务员管理的一切法律规范性文件，其中有中央颁布的，也有地方颁布的。

我国有关国家公务员法规确定的公务员制度主要有以下内容：

1.国家公务员的管理体制。主要是实行分类管理、分工管理和分层管理。

2.考试录用制度。主要包括有报考条件、考试的方式和组织。经过考试后择优录用。

3.考核制度。包括有考核的机构、种类、内容和方法，还包括考核的程序、标准和考核的结果。

4.职务晋升制度。包括有职务晋升的原则、条件、考核和审批程序。

5.培训制度。包括有培训的原则、内容、方式等。

6.调配制度。包括有调配的原则、方式、和调配手续。

7.工资、福利和保险制度。

8.辞职、辞退制度。包括辞职、辞退的条件和程序。

9.奖惩制度。包括奖惩的原则、条件、种类以及实施。

10.民主监督制度。

第二节 公务员制度的建立

如前所述，在我国目前的干部人事制度改革的过程中，建立国家公务员制度是个重点和关键。而从我国当前的干部人事制度改革的现状上看，已经具备了建立国家公务员制度的条件。也就是说，在我国存在着建立国家公务员制度的必要性和可能性。

一、我国国家公务员制度建立的必要性

1.建立国家公务员制度，有利于实现党政分开，加强和改善党对人事工作的领导。

坚持党在国家社会政治生活中的领导地位，是我国在政治体制改革中不可动摇的政治原则。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。坚持党的领导，其中也包括党对人事工作的领导。党怎样对人事工作实行领导？在以往，我国国家干部队伍的范围极广，管理的权限过分集中，管人与管事相互脱节，用人的不管人，管人的不用人。长时期，我国的干部人事工作，由党的组织部门和政府人事部门统管，并主要集中于党委组织部门管理。“党管干部”成了我国干部人事工作的原则。政府部门的领导干部，也统统都由党委组织部门主管。由于管得过多、过杂，加上管理方式陈旧单一，管干部的人并不了解某个职务的具体业务和应具备的素质、能力，因此必然造成管人与用人的脱节，造成较大的盲目性，既不利于人才的成长和使用，又不利于人才的考核和管理。由于国家公务员制度的建立，实行对公务员的分类管理，党对人事的管理就可以从过去的具体的管人转为制定方针政策，管好少量重要干部，同时还有利于加强党对干部人事工作进行科学规划和研究，从而使党对人事工作的领导得到了加强和改善。

2.建立国家公务员制度，有利于加强我国人事制度的法制建设。

长时期以来，我国的干部人事管理制度不完备，法制不健全，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。在管理上更多起作用的不是法律和制度，而是领导人的批示。尤其是在提拔晋升上，往往凭某个领导人的好恶办事。以言代法，任人唯亲。因此产生了一系列弊端。例如，国家机关工作人员能进难出、能上难下；在工作中，职权不清、责任不明，不能做到各司其职、各负其责，效率很低等。由于没有严格的考核制度和奖惩制

度，往往是非不分，功过不论，赏罚不明，形成干与不干、干多干少、干好干坏都一个样，挫伤了工作人员的积极性。这种状况的存在，不仅妨碍了对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。要改变这种状况，就必须要建立国家公务员制度。因为国家公务员制度就是要将国家公务员的选拔、任用、调动、考核、升降、奖惩以及工资、福利等都纳入法制的轨道。使国家公务员的选拔、任用和其他一切管理，都能够有法可依。

3.建立国家公务员制度，有利于对干部实行分类管理体制的建立。

在过去，我国所使用的“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学分类。无论是党政机关，各民主党派，群众团体的工作人员，还是教师、科技人员、文艺工作者、医务人员、运动员等等，统统叫做干部。就使得在对这些干部进行管理时，只能采取粗放的、僵硬的方式，无力针对不同对象采用不同的管理方式。建立国家公务员制度后，能够对“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。形成各具特色的管理制度。在当前，就是要先把政府中行使国家行政权力，执行国家公务的人员从“国家干部”中分解出来，进行依法管理，并以此来促进其他各类人员的科学管理。

4.建立国家公务员制度，有利于造就德才兼备的行政管理家，形成高效能的行政指挥系统，提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性。

实行国家公务员制度，通过法定的公开考试和竞争，能够使优秀人才进入国家公务员的行列中来，使他们能够充分发挥作用，在自己的工作岗位上展露才华，并且按照法定程

序及时得到提拔和重用，更好地从事国家行政管理工作。其结果必然能够克服官僚主义和效率低的弊端，保障国家行政管理的稳定性。

二、我国国家公务员制度建立的可能性

1. 党的十三大报告指出，从1956年生产资料私有制社会主义改造的基本完成，到社会主义现代化的基本实现，是我国社会主义的初级阶段，我国社会主义初级阶段所面临的主要矛盾，已经不是阶级斗争，而是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。社会主义初级阶段的主要任务，就是要大力发展社会生产力，逐步把生产力提高到现代化的水平，并且相应改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的部分。这表明我国的工作重心已从根本上转变到社会主义现代化建设上来了。而搞社会主义现代化建设，政府部门肩负十分重要的任务，与此相适应，必然要求有一支国家公务员队伍。

2. 我国的经济体制改革与政治体制改革为国家公务员制度的建立，奠定了良好的基础。建立国家公务员制度的时机已经成熟。党的十一届三中全会以来，我国进行了经济体制改革，随着我国经济体制改革的全面展开和逐步深入，政治体制改革的要求日益紧迫。而建立国家公务员制度则是我国政治体制改革当中的重要组成部分。这是因为，我国的政治体制改革主要包括下列内容：实行党政分开和加强党的建设，进一步下放权力，改革政府机构，改革干部人事制度，完善社会主义民主政治的若干制度，建立社会协商对话制度，加强法制建设等等，而建立国家公务员制度，则是我国当前干部人事制度改革的重点。

3. 我们积累下来的一套管理干部的经验，为在我国建立

国家公务员制度打下了坚实的基础。我国最早的干部制度形成于民主革命时期。到了建国后的五十年代，我国的干部制度已形成了自己独特的特点。到了“文化大革命”，我国的干部制度遭受了一场浩劫。党的十一届三中全会后，我国的干部制度进行了一系列的改革，并且已取得了初步的经验。我们在坚持任人唯贤的干部路线，德才兼备的干部政策和知人善任的任用方法前提下，主要是建立了老干部的离休退休制度，大胆提拔和任用了年轻的和比较年轻的干部，建立了后备干部制度，及时调整不胜任现职的领导干部；下放干部管理权限；结合各行各业的特点，进行采用多种形式选拔干部的试验，等等。所有这些做法和经验，为建立我国的公务员制度奠定了良好的基础。

4. 建立国家公务员制度，在我国具有广泛和牢固的群众基础。建立国家公务员制度如同建立其他任何制度一样，必然要受到经济、政治、社会、文化等方面因素的制约，其中思想观念对政治体制改革中公务员制度的建立有着不可忽视的影响。而我国的广大人民群众经历经济体制改革之后，早已对我国的干部人事制度的改革有着热切的期望。由于我们在理论上和舆论上早已有所准备，使得广大人民群众的心理承受能力得已较大提高。加之“尊重知识、尊重人才”的良好风气在全社会的逐渐形成。所有这一切，构成了建立国家公务员制度的群众基础。

第三节 我国公务员制度的基本原则

我国国家公务员制度的建立，遵循了一定的原则。这些原则包括有法制原则、民主原则、公开原则、平等原则、