

《国家公务员暂行条例》 (草案)注释说明

徐颂陶 主 编
侯建良 副主编

中国人事出版社

《国家公务员暂行条例》 (草案)注释说明

(内部资料 注意保存)

徐颂陶 主 编

侯建良 副主编

中国人事出版社

《国家公务员暂行条例》

(草案) 注释说明

徐颂陶 主编

侯建良 副主编

中国人事出版社出版发行

(北京市安定门外黄寺大街乙一号)

北京市北方印刷厂印刷

※

787×1092毫米 32开本 7.5印张 170千字 印数3,1000

1989年6月北京第1版 1989年6月北京第1次印刷

ISBN7--80076--016--2

D.008

定价：3元

(内部发行)

前言

自从一九八七年十月中国共产党第十三次代表大会决定在我国建立国家公务员制度和一九八八年三月第七次全国人民代表大会第一次会议要求尽快建立国家公务员制度以来，在党中央、国务院的直接领导下，推行公务员制度的各项准备工作正在抓紧进行。最近，经国务院批准，《国家公务员暂行条例》及考试录用等五个配套法规草案已下发国务院各部门，各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府征求意见，这是公务员条例走向正式立法的一个重要步骤。

为了使这次征求意见工作进行得更有效，我们特意编写了这本条例注释说明材料。这次注释说明属于法理性解释，不是执行性解释，主要目的是让大家了解条例草案的立法思想及对各条款的具体考虑，以便在提意见时考虑得更深一些，提得更有针对性。

本书在编写过程中，注意了理论性与实践性的统一。既对条例的条文作了逐条解释说明，又从整体上注意了公务员制度的理论性和系统性；既点出了我们对外国公务员制度的借鉴之处，又总结了我国过去干部人事管理的经验、近几年的改革成果及有关规章制度的来龙去脉。并在写法上力求简明扼要，朴实无华。可以说，这本书既是法规条文的说明材料，又是一本公务员制度的理论常识读物。

本书是人事部政策法规司组织编写的，由人事部程连昌

副部长任顾问，徐颂陶任主编，侯建良任副主编。侯建良负责全书的统稿，最后由徐颂陶修改定稿。参加各章撰稿的有：徐颂陶（绪论），侯建良（第一章、第二章），吴姜宏（第三章），胡志刚（第四章、第十六章），陶晓勇（第五章），贾忠杰（第六章），李俊庆（第七章、第八章），孙建立（第九章），何文芳（第十章），季晓南（第十一章），李连刚（第十二章），汪兴明（第十三章），孔昌生（第十四章），段余应（第十五章）。其中有些同志直接参加过条例的起草修改工作。

如果这本注释说明能为条例的征求意见工作，能为大家了解中国公务员制度的基本情况有所帮助的话，则编写本书的目的就算达到了。由于水平所限，缺点在所难免，敬请读者赐教。

编者

一九八九年六月十日

目 录

绪 论	(1)
第一章 总则	(9)
第二章 权利义务	(20)
第三章 职位分类	(37)
第四章 考试录用	(50)
第五章 考 核	(66)
第六章 奖 惩	(77)
第七章 职务升降	(91)
第八章 职务任免	(101)
第九章 培 训	(106)
第十章 转任与回避	(124)
第十一章 工资福利	(133)
第十二章 辞职辞退	(152)
第十三章 退休退职	(172)
第十四章 申诉控告	(184)
第十五章 管理机构	(196)
第十六章 附 则	(207)
附 录 国家公务员暂行条例 (草案)	(209)

绪 论

经国务院批准,《国家公务员暂行条例》和考试录用、考核、奖惩、职务升降、回避等五个暂行规定草案,已正式印发国务院各部委、各直属机构,各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府,并在机关工作人员中组织讨论,征求意见。这是建立和推行公务员制度的一项重要准备工作,是《国家公务员暂行条例》走向正式立法的一个重要步骤。

建立和推行国家公务员制度,是党的十三大决定的政治体制改革的一项重要内容,是当前干部人事制度改革的重点。制定和颁布公务员法规,是推行公务员制度的必备条件和基础工作。可以说,推行公务员制度的准备工作,首先是从研究制定《国家公务员暂行条例》开始的。因此,《国家公务员暂行条例》等法规草案正式印发中央和省、市、区两级政府机关征求意见,不仅对修改完善条例有着直接的意义,而且对宣传和普及公务员制度知识也有积极作用。

〔《国家公务员暂行条例》的起草过程〕

现在下发征求意见的《国家公务员暂行条例》的起草工作,已经有四年多时间了,大体经历了三个阶段。

第一阶段的时间为一九八四年到一九八六年。从一九八四年底开始,中央组织部和原劳动人事部,组织有关单位的

工作人员及专家学者，着手进行条例的起草工作。经过两年的努力，先后征求过几百位专家学者和组织人事工作者的意见，反复修改了九稿，正式定名为《国家行政机关工作人员条例》，即第十稿。这就是《国家公务员暂行条例》的前身。

第二阶段的时间为一九八六年十二月到一九八七年底。根据小平同志的建议，党的十二届六中全会以后，中央成立了政治体制改革研讨小组，下设干部人事制度改革专题组，专题组在研究提出建立国家公务员制度的基础上，按照公务员制度的普遍规律、特点和我国的实际情况，对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改，改名为《国家公务员暂行条例》，并同干部人事制度改革专题研讨报告一起，向中央政治体制改革研讨小组作了汇报，得到了原则同意。之后，又经广泛征求意见，作了两次修改，形成了第十三稿。

《国家公务员暂行条例》草案十三稿，已经不是《国家行政机关工作人员条例》的简单延续，而是从法规的角度反映和确立了国家公务员制度。

第三阶段的时间为1988年3月到1989年5月。为推行公务员制度作好组织准备，党中央、国务院决定成立国家人事部。人事部成立后，立即着手研究推行公务员制度的目标、步骤和实施方案，并对条例又作了几次修改，形成了现在下发征求意见的草案，即第十六稿。

〔条例的基本原则和特点〕

公务员制度是人事管理科学发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的共同成果，已经被越来越多的国家所采用。

但公务员制度作为上层建筑的一部分，总是同一个国家的经济体制和政治制度相联系相适应的。我国是一个发展中的社会主义国家，坚持四项基本原则是我们的立国之本。《国家公务员暂行条例》比较好地体现了这些基本原则，是一部具有中国特色的公务员法规，具体表现有以下三点：

第一，体现了基本法规的系统性和完整性。条例作为公务员制度的一项基本法规，注意突出了内容的全面性和系统性，包括了实行公务员制度的总的指导思想和公务员管理的各个环节的基本原则，为实行公务员制度提供了一个总的基础性法律依据。条例共十六章，八十二条。第一章总则，主要讲制定条例的目的、依据和适用范围。第二章权利义务，主要从法律关系上明确公务员与国家的关系，使公务员明确自己哪些行为和利益受到保障，哪些行为应该约束，便于人民对公务员的监督。第三章到第十三章，主要讲公务员从“进口”到“出口”的各个环节的管理制度和管理方式，包括职位分类、考试录用、考核、奖惩、职务任免、培训、转任与回避、工资福利、辞职辞退、退休退职等。第十四章是申诉控告，主要是从法律角度确立公务员的申诉权和控告权及其对“两权”的保障。第十五章管理机构，明确规定人事部和国务院各工作部门、地方县级以上人民政府的人事机构，依法实施对公务员的管理。第十六章附则，主要讲条例的解释权和实施时间。由此可见，条例的内容基本上覆盖了国家公务员制度的各个方面，形成了一个完整的体系，成为国家公务员制度的总章程、总法规。

第二，吸收和体现了公务员制度的普遍规律、基本特点。公务员制度不同于传统的干部人事制度，有其自己的规律和特点。条例在总结和发扬我国干部人事制度优良传统的

基础上，比较好地吸收和体现了各国公务员制度中的普遍规律和有益经验，主要表现在：一是条例始终贯穿了公开、平等、竞争的原则，这是公务员制度的一个基本精神。过去，我们往往把公开、平等、竞争看作是资本主义社会特有的东西，这是一种误解。社会主义制度的建立和公有制的实现，为干部人事管理工作的公开、平等、竞争，创造了良好的社会基础。因此，条例规定，公务员的录用、晋升等等，都实行公开、平等、竞争的原则。招收公务员必须面向社会，公开考试，择优录用。每个公民都有同等的权利和机会参加国家公务员考试，不因家庭出身、民族、性别等状况而受到歧视或享受特权，并受社会群众的公开监督。二是实行功绩晋升原则。条例明确规定，以工作实绩和贡献作为评价公务员的重要因素，以工作实绩和贡献的大小作为公务员升降的主要依据，反对和杜绝以关系的亲疏、个人的好恶来决定公务员的升降。三是法制管理的原则。条例规定对公务员的管理要建立法律规范，实行依法管理，任何个人、组织都不得违背。四是严明纪律。这是各国公务员制度的一个普遍特点，是由公务员的身份决定的。我们的公务员条例也规定了明确的义务，要求公务员奉公守法，为政清廉。总之，公务员制度的这些普遍规律和基本特点，条例都加以充分的吸收，并得到了较好的体现。

第三，发扬优良传统，体现中国特色。公务员制度是人事管理发展到一定阶段的科学总结，是一种国际性现象，各国的人事管理实践和经验，都为公务员制度的科学管理作出了贡献。我国从隋唐开始就实行科举制度，是以考试闻名于世的文明古国。最早建立公务员制度的英国，就吸收借鉴了中国科举考试制度而建立起来的。我们党的干部人事制度，

从党成立到现在已有近七十年的历史，如果从中华人民共和国成立开始，也有四十年的历史，积累了丰富的经验，例如，坚持任人唯贤、德才兼备的任用原则就是一个优良的传统。所以，在建立公务员制度，拟定公务员法规的过程中，对我国的干部人事管理经验不能采取虚无主义的态度，而必须站在辩证唯物主义和历史唯物主义的立场上，继承和发扬优良传统，学习借鉴外国的有益经验，从中国实际出发，坚持我国的社会主义特色。

特别需要强调的，由于社会制度的不同，人事制度所形成的基础，所处的社会条件以及所要达到的政治目的都有根本性的区别。因此，我国的公务员制度，不是像西方国家那样，是多党竞争条件下的产物，而是在适应社会主义现代化建设的要求下，建立高效能的政府指挥系统的需要，是社会主义政治制度的自我完善，是社会主义干部人事制度的调整 and 改革，是服从于服务于党的政治路线的。所以，我国的公务员制度与西方国家的公务员制度相比，主要有以下几点不同的地方：一是在公务员的范围上，西方不少国家将国营企事业单位的工作人员都列入公务员范围，而我国不包括这部分人员，这是由于我国的公有制占有主导地位，极大多数企事业单位都是国营的，如果将这部分人员划入公务员范围，势必造成干部管理上的新的政企、政事不分的局面，继续造成过去那种干部概念过于笼统，管理模式单一的弊端，不能适应正在进行的经济体制、科技体制、教育体制、卫生体制、文化体制等改革的需要。另一方面，大部分西方国家由于实行地方自治制度，所以它们的国家公务员不包括地方政府的公职人员，而我国不实行地方自治制度，所以我们的国家公务员包括中央和地方各级政府的工作人员。二是在政务类

公务员的进退上与西方国家有本质的区别。西方国家政务官的进退，一般意味着党派轮流坐桩，而我们政务类公务员的变化，主要是为了克服长期存在的领导职务终身制和干部能上不能下的弊病，表明了人民群众通过人民代表大会或其常务委员会选举和罢免领导干部的权利。三是西方国家公务员实行政治中立，不介入政党活动，而我们的公务员必须接受中国共产党的领导，坚持四项基本原则，在政治上同党中央保持一致，积极参与政治活动和政治生活，作为共产党员的公务员，还要发挥其先锋模范作用。

总之，我国的公务员条例不是照搬西方国家的，而是植根于我国国情的具有中国特色的社会主义公务员制度。

〔公务员条例的法律特征〕

为了便于大家从多种角度来了解《国家公务员暂行条例》，下面我们还从条例的法律特征作些分析和介绍。由于各国社会、经济、文化发展的差异性，各国公务法除了一些通用的基本原则外，都带有自己国家的特点。从法律角度看，《国家公务员暂行条例》主要有以下几个特征：

第一，法律体系较为完整全面，法律地位将随着条件的成熟而逐步升格。

条例是调整政府机关工作人员行为及其管理的规范和准则。它对我国实行公务员制度的指导思想和原则，公务员的范围，权利与义务以及各个环节的管理，都作出了原则性规定，旨在为实行公务员制度提供一个总的基本法律依据，属于国家公务员制度的基本法规。基于这种考虑，条例注意突出了系统性、全面性和比较原则的特点。在内容上条例覆

盖了国家公务员制度的各个方面，形成一个完整的体系；在写法上由于条例是母法性质的规定，因此各条款都比较原则，为了便于实施，还要制定十几个子法性质的配套法规，主要包括公务员的考试录用、职位分类、考核、奖惩、职务升降、任免、培训、转任、回避、工资待遇、保险福利、辞职、辞退、退休退职等规定，有些规定还要配之以实施细则或办法，以构成一个较为完整的公务员制度法规体系。

在立法步骤上，考虑到目前颁布《国家公务员法》条件还不具备，还不成熟，因此采取分两步走的办法，第一步先制定法律地位上属于较低层次的条例，由国务院颁布试行；第一步经过试行和试点，广泛征求意见，进一步修改完善，形成一个比较成熟的符合我国国情的《国家公务员法》草案，然后再提请全国人大审议立法，颁布执行。这样做，既有利于积极推行公务员制度，搞好试点、试行工作，又有利于保证法律的严肃性和稳定性。

第二，程序性规定和实体性规定相结合。由于条例是公务员制度的基本性法规，因而它对公务员制度的重要内容都应做出规定。既要规定在什么条件下有关人员应当做什么，也要规定应当怎样做。即是说，既要有实体性规定，也要有程序性规定。我们采用实体性规定和程序性规定相结合的形式，就使法规便于掌握和执行。比如关于公务员的考核，条例不仅对考核的原则、对象和内容，而且对实施考核的基本程序，都作出了原则规定。这样，就使公务员的考核内容都很清楚，方法明确，便于组织实施和群众监督。

第三，原则性与灵活性相结合。

随着公务员制度试点的发展和情况的变化，对条例作出相应的修改是必需的。但是，变化过多过大就会失去法律应

有的权威性。尤其是公务员制度在我国刚开始建立，人们对这项制度还比较陌生，如果新制度刚刚诞生就经常变化，容易造成管理上的混乱。但是，公务员条例也不能像刑法那样，对每项内容都作出详细的规定，不经过特殊程序，不得修改。这对公务员条例来说，是很难做到的。因为我国的干部人事制度改革正在进行，新老制度交替还需要相当长的过程，情况比较复杂，需要进行探索。为了适应这种情况，条例采取了这样的办法：对于涉及公务员制度的重大原规和改革方向明确且具有普遍意义的内容，尽可能作出详细规定，并保持相对稳定。对一些难度较大，需要进一步探索的问题，写得较为原则。这样既可以保持法规的相对稳定性，从而维护其权威，又可以因时因地加以补充完善。例如，公务员的职位分类制度，需要条例用法律的形式加以确定。但是，作为我国这样一个地域辽阔、经济文化发展不平衡的多民族大国的行政机关，如何建立职位分类，其工作岗位，从横向上应划分多少职系，在纵向上划分多少职等职级，需要进行大量的调查研究，才能最后确定。为了解决这一矛盾，条例对实施这一制度作了原则规定，但在具体内容和实施程序没有作出具体规定，待以后进行补充完善。

在这章绪论里，我们已经对条例的起草过程以及条例的总体构架、原则特点和法律特征等主要问题，作了概要的解释说明。下面我们将按照条例的自然章节的顺序，逐章逐条地进行解释说明。

第一章 总则

“总则”是法律内部结构的一个组成部分，它一般是说明立法的目的、依据、法律主体的范围等，这些内容体现立法精神，统管全局。《国家公务员暂行条例》是我国公务员制度的基本法规，因此它在结构上同其他基本法一样，设有“总则”一章。

〔本章要点〕

本章主旨是说明制定本条例的目的与根据，说明条例的适用范围。而要说明条例适用范围，就必须先说清“国家公务员”的范围，并说明与条例适用范围直接相关的公务员的分类情况。

本章共有四条，每条都是一个独立的意思。这里主要是要加深对制定本条例目的的认识，同时还要明确两个问题：一是国家公务员的范围，二是政务类公务员与业务类公务员的划分。

制定本条例的目的同建立国家公务员制度的目的是一致的。党的十三大报告指出：“实行国家公务员制度，有利于加强和改善党对人事工作的领导，有利于造就德才兼备的政务活动家和行政管理家，有利于提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性。”因此，实行国家公务员制度意义深远，

是我国干部人事制度的重大改革。而实行公务员制度，就必须制定系统的公务员法规，以便对公务员依法进行科学管理。

我国公务员是指中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。这样一个范围同西方各国公务员的范围有些不同：西方各国的公务员范围，从部门和行业来讲，要比我国宽泛，除了国家行政机关的工作人员以外，一般还包括由国家财政支付工资的企业事业单位的工作人员，而我国公务员的范围限定在政府系统内。但从垂直层次上来讲，西方大多数国家公务员只含中央一层，由于它们实行地方自治制度，因而国家公务员不包括地方政府的工作人员，而我国公务员包括从中央到地方的各级政府工作人员。理解我国公务员在范围划分上的这些特点，主要应从三方面去考虑：第一，我国的公务员制度是按照党政分开、政企分开和对干部实行分类管理的原则建立起来的，目的之一就是要改变过去对党、政、企、事、群各类人员都按照一个模式进行管理的状况，分别建立适合各类人员不同特点的相对独立的管理体系。所以，我国公务员不包括企业和不具有行政职能的事业单位的工作人员。第二，建立国家公务员制度的根本目的，就是要提高政府工作人员的素质，建立强有力的政府工作系统，提高政府工作效率，所以先将公务员范围划定在政府系统内。第三，公务员的范围要与国家的行政体制相适应，大多数西方国家实行地方自治，而我们实行的是中央统一领导的行政体制，宪法规定国务院“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分。”所以，我国公务员也应包括地方各级国家行政机关的工作人员。

在理解我国公务员划分为政务类与业务类的问题时，应

注意不能同西方国家的政务官与事务官混为一谈。西方资本主义国家实行的是“多党竞争”的政治体制。他们为了避免由于执政党的更替、内阁的变迁而造成文官队伍大换班的混乱，从而保证国家机器连续地正常运转，于是把那些随政党成败，同内阁共进退的内阁成员及其他政治性任命官员划为政务官，把那些不受政党竞争影响、职务常任、能保持国家行政管理的连续性与稳定性的文官划为事务官。我国政务类公务员是指各级政府组成人员，业务类公务员是指除政府组成人员以外的其他公务员。这样划分主要是考虑到，这两部分人员在产生方式、管理办法、管理机构上都有所不同，是从管理工作的实际情况出发的。这些特点在下面解释条文时还将作具体说明。

〔条文说明〕

第一条 为了保证国家行政机关工作人员优化、精干、廉洁、稳定，形成强有力的高效能的政府工作系统，卓有成效地管理国家行政事务，促进社会主义现代化建设事业的顺利发展，根据宪法的有关规定，制定本条例。

实行国家公务员制度的根本目的，是提高政府工作人员的素质，从而提高政府工作效率。1980年邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》这篇政治体制改革的纲领性文献里，针对党政不分、以党代政的问题，提出了“建立各级政府自上而下的强有力的工作系统”。这就是要做到，凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由各级党委发指示、作决定。这一思想经过几年的酝酿，在党的十三大报告里已把“党政分开”明