

《国家公务员暂行条例》 释 义

人 事 部 组 织 编 写

人 民 出 版 社

《国家公务员暂行条例》 释 义

主 编 徐颂陶

副主编 侯建良

人 民 出 版 社

《国家公务员暂行条例》释义

《GUOJIA GONGWUYUAN ZHANXING TIAOLI》SHIYI

人事部组织编写

人民出版社出版发行 新华书店经销

(社址：100706北京朝阳门内大街166号)

北京印刷一厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.5印张 193,000字

1993年9月第1版 1993年9月北京第1次印刷

印数00,001—30,000

ISBN 7-01-001858-8/D·492 定价7.50元

编辑委员会

主 任：程连昌

委 员：（以姓氏笔划为序）

王雷保 成银生 徐颂陶

康 耀 程四林 戴光前

印 1

前 言

经过八年多的起草修改,《国家公务员暂行条例》于1993年8月14日由国务院正式颁布。《条例》在起草过程中广泛征求了各地、各部门及各方面意见,前后修改达二十余稿。《条例》的颁布对于贯彻干部分类管理的原则,实现国家行政机关人事管理的科学化和法制化,保障公务员队伍的优化、廉洁,提高行政效能,促进现代化建设事业的发展,具有重要的意义。

《条例》是推行国家公务员制度的基本法律依据。为了保证国家公务员制度推行的质量,必须对《条例》规定的各项内容认真学习,正确理解。由于《条例》是国家公务员制度的总章程,是公务员法规体系中的基础性法规,所以只能规定公务员管理各个环节的基本原则和基本方法。要在实际推行中正确贯彻落实这些基本原则和基本方法,就必须了解这些规定的立法本意。同时,也只有了解了立法本意,才能更好地理解与《条例》配套的各单项法规和实施细则的规定。

正是为了让大家了解《条例》各条款的立法本意,更好地学习和理解《条例》的全部内容,我们特意编写了《国家公务员暂行条例释义》。本书在编写过程中,注意了理论性和实用性的统一,既对条文作了逐条解释,又从整体上注意了公务员

制度的理论性和系统性；既解释了各条款的涵义，又说明了作出这样规定的具体考虑。

本书由国家人事部政策法规司组织编写。为了保证编写质量，专门成立了编委会，由人事部副部长程连昌同志任编委会主任，人事部有关司司长任编委。本书由徐颂陶同志担任主编，侯建良同志担任副主编，并负责统稿。各章的撰稿人为：徐颂陶(绪论)，侯建良(第一章、第二章)，胡志刚(第三章、第十五章、第十八章)，段余应(第四章)，张今铭(第五章)，孙建立(第六章)，贾忠杰(第七章)，林弋(第八章、第九章)，高舜礼(第十章)，孔昌生(第十一章、第十六章)，何文芳(第十二章)，季晓南(第十三章)，吴姜宏(第十四章)，于立国(第十七章)。其中大部分是直接参加条例起草修改工作的同志。

由于时间仓促并受编写水平所限，疏漏不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

一九九三年八月十八日

目 录

绪 论	1
第一章 总 则	16
第二章 义务与权利	30
第三章 职位分类	46
第四章 录 用	60
第五章 考 核	76
第六章 奖 励	94
第七章 纪 律	107
第八章 职务升降	119
第九章 职务任免	137
第十章 培 训	155
第十一章 交 流	168
第十二章 回 避	182
第十三章 工资保险福利	190
第十四章 辞职辞退	209
第十五章 退 休	229
第十六章 申诉控告	242
第十七章 管理与监督	260
第十八章 附 则	273
《国家公务员暂行条例》	278

绪 论

经党中央、国务院批准,《国家公务员暂行条例》(以下简称《条例》)于1993年10月1日正式实施。《条例》的颁布实施,是我国建立和推行公务员制度中的一件大事,是贯彻落实党的十四大提出的“尽快推行公务员制度”的一项重要措施。它标志着我国公务员制度的基础性法规的初步建立,反映了我国公务员制度从理论探讨、法律起草、试点探索转向全面推行。认真学习《条例》,正确理解和掌握《条例》的基本精神,对于全面贯彻落实好《条例》,使国家公务员制度建设沿着正确的方向前进具有重要意义。

《国家公务员暂行条例》的起草过程

党的十一届三中全会以后,邓小平同志多次提出要改革干部人事制度。1980年8月18日,邓小平同志在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中指出:“要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”;强调干部人事制度改革“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定”;并要求“认真调查研究,比较各国的经验,集思广益,提

出切实可行的方案和措施”。在邓小平同志关于改革干部人事制度思想指导下，在各级党委和政府的领导下，干部人事制度改革在各地各部门陆续展开。

1982年、1983年，中央和地方国家机关先后进行了机构改革，并按照干部“四化”的方针，调整了各级领导班子；建立了老干部离休、退休制度，开始废除实际上存在的领导职务终身制。与此同时，许多地区和部门在干部录用、考核、交流、培训等方面进行了一系列改革探索，取得了显著成效。为了进一步落实邓小平同志指示，全面进行干部人事制度改革，党中央于1984年提出要搞好干部人事方面的立法工作。从那时起到现在《国家公务员暂行条例》颁布，先后经过了三个阶段，共八年多的时间。

第一阶段，从1984年到1986年，着手起草《国家行政机关工作人员条例》。1984年下半年，中央书记处会议反复强调要加强人事立法。通过立法，对干部的升迁、选拔、考核、奖惩等都要用法律规定下来，使干部人事工作有法可依。根据中央书记处的要求，中组部和原劳动人事部组织一批专家学者和实际工作者，着手起草《国家工作人员法》。1985年中央书记处听取了这个法律草案的汇报，认为国家工作人员范围太广，决定改名为《国家行政机关工作人员条例》。在条例起草过程中，先后征求过几百位专家的意见，并征求14个省市和几十个部门的意见，反复修改了九稿，形成了《国家行政机关工作人员条例》第十稿，这就是《国家公务员暂行条例》的前身。

第二阶段，从1986年下半年到1988年4月，这是国家公务员制度正式确立和公务员条例基本形成阶段。根据邓小平同

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。专题组根据中央指示精神,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》作了重要修改,并将该条例改名为《国家公务员暂行条例》,得到了中央的原则同意。建立国家公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容,经过党的十二届七中全会通过,在1987年10月召开的党的十三大上正式作出决定。在1988年3、4月召开的全国七届人大一次会议上,进一步提出要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”,要“尽快制定《国家公务员条例》,研究制定《国家公务员法》”。从此,建立和推行国家公务员制度,得到了党和国家最高权力机关的批准。尽管条例还处在草案阶段,但它已不是《国家行政机关工作人员条例》的简单延续,而是标志着国家公务员制度在我国的诞生。

第三阶段,从1988年5月到现在,这是公务员制度从理论探讨、法规起草进入具体实践探索阶段,并对条例进行修改完善,直至公布实施。全国七届人大一次会议决定成立的人事部,主要是负责推行公务员制度。人事部成立后,一方面继续修改条例,制定实施方案,同时为了验证公务员条例,探索推行公务员制度的经验,从1989年初开始,首先在国务院六个部门即审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局进行公务员制度的试点;1990年,又在哈尔滨市、深圳市进行试点。在此期间,条例曾多次在全国范围内征求意见,1989年经国务院批准,又正式征求各省、市、自治

区,国务院各部门意见,特别是党的十三届四中全会以后,进一步深化了对建设有中国特色公务员制度的认识,1992年2月,中央编委会议听取并讨论国家人事部关于公务员制度的汇报;1992年5月,国务院常务会议听取了公务员制度汇报,讨论并原则肯定了《国家公务员暂行条例》;1992年底到1993年7月,中央国务院又多次召开会议,听取并讨论了关于建立和推行国家公务员制度的汇报。1993年8月14日,李鹏总理正式签署颁发了条例。至此,在党中央、国务院的领导下,一个符合中国国情的具有中国特色的社会主义公务员制度《国家公务员暂行条例》正式诞生了。

条例的基本指导思想

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,很多科学的管理方法已被越来越多的国家所采用,但公务员制度毕竟是上层建筑的一部分,它总是要同同一个国家的经济体制、政治体制相联系相适应的。我国的公务员制度,与西方文官制度有着本质的区别,具有鲜明的中国特色。我们建立和推行公务员制度,是我国政治体制改革的一项重要内容,其目的就是要建立适应建设有中国特色社会主义的干部管理体制。因此,在条例起草和修改的过程中,始终坚持了以下基本指导思想:

第一,坚持党的以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线。条例从总则、公务员的权利义务,到各个管理环节的每个章节,都突出了这个根本指导思想。

公务员条例主要从三个方面坚持了党的基本路线：一是坚持了党对干部人事工作的领导，贯彻了党的干部路线方针政策，从而有利于政权的巩固和国家的长治久安；二是体现了改革开放的精神，有利于各项事业的发展；三是改善对公务人员的管理，提高政府工作效率，适应社会主义现代化建设的需要，有利于解放和发展生产力。总之，条例既贯彻和体现了党的基本路线，同时，条例的实施和公务员制度的建立，又为党的基本路线的贯彻提供了组织保证。

第二，坚持从实际出发，从我国的国情出发，建设有中国特色的公务员制度。这是条例的又一重要指导思想。在起草小组给中央的第一次报告中，就强调要建立具有中国特色的国家公务员制度。公务员条例从我国公务员制度的性质、内容、范围、职位分类到具体管理环节的规定，都突出了中国特色，坚持从实际出发。如范围问题，许多国家把“吃财政”的和国有企事业单位的人员，都划入公务员的范围，我们没有采取这种划分的办法，而是把公务员的范围界定在各级国家行政机关中除工勤人员以外的，依法行使国家行政权力、执行国家公务的人员。这是从我国实际情况出发决定的，因为我国是以公有制为基础的社会主义国家，如果把公有制单位人员都列入公务员范围，就把公务员队伍搞得十分庞杂；同时也不符合建立公务员制度是要保证国家行政机关工作人员的优化、廉洁，形成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顺利发展的根本目的。在职位分类、职务升降、培训、工资等方面，也都根据实际情况作出合理的规定。

第三,正确处理借鉴与继承、改革与发展的关系,努力建设有中国特色的社会主义干部人事管理制度。我国的公务员制度,借鉴和吸收了各国人事管理中的科学经验,包括资本主义国家的有益的经验,反映了公务员制度的基本特点,如公开、平等、竞争的原则,功绩制的原则,法制化管理的原则,等等;同时又注意从我国干部人事工作传统历史和实际情况出发,对于那些不适合中国国情的东西,如由于西方国家政治体制、价值观念派生出来的文官管理的原则和一些形式主义的做法,比如两官分途的原则,把文官队伍搞成封闭的利益集团的做法等,我们是坚决抛弃,不予采用的。我国的公务员制度,既总结和吸收党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的经验,如通过公开考试、严格考核、择优录用人员,对不同层次的干部实行多种任用形式等等,以完善和发展新时期的干部路线和政策;同时又继承和发扬党的干部人事工作的优良传统,如党管干部的原则,干部工作中的群众路线,德才兼备的用人标准等。

第四,坚持配套改革。建立和推行公务员制度要在机构改革、精简人员的基础上进行,要与工资制度改革相结合,同时要搞好内部和外部的配套改革。建立和推行公务员制度与机构改革密切相关,机构不改革,人员不精简,就无法实行公务员制度。因此,必须在机构改革的基础上实行公务员制度。实行公务员制度同时要相应改革现行的工资制度,适当提高公务员的工资待遇。三项改革结合进行,可以使三项改革都相对平稳,互为条件,减少阻力,有利于改革巩固发展。因此,在条例起草和实施过程中,不仅把工资制度改革作为公务员

制度的一项重要内容,而且把机构改革作为推行公务员制度的前提条件。除此外,公务员制度的推行,还要同其他一些改革相配套,如社会保障制度的改革、退休制度的改革、人员流动社会环境的形成等等。

从上述指导思想和条例的内容可以看到,以《国家公务员暂行条例》为标志的我国公务员制度,继承和发扬了我国干部人事管理工作的优良传统,总结和吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的经验 and 成果,同时,也借鉴和应用国外公务员制度和人事管理科学中的有益的做法,并用法律的形式加以系统化、制度化,以为实现党的基本路线提供组织保证。

国家公务员(条例)的主要内容和特点

条例规定,国家公务员是指各级国家行政机关和依法行使国家行政权的机构中除工勤人员以外的工作人员。公务员制度,就是以法律的形式,对国家行政机关工作人员,从进机关到退休的各个管理环节,作出明确具体的规定,依法进行科学管理。

《国家公务员暂行条例》共 18 章 88 条,有以下部分组成:一是总则,主要是讲条例的立法依据、指导原则、适用对象;二是权利义务,明确规定公务员可以享受的权利和必须履行的义务,并设专章规定公务员申诉控告的权利和程序;三是对公务员的各个管理环节作出具体的规定,包括职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回

避、工资保险福利、辞职辞退、退休等；四是管理与监督，包括人事部门的职责及实施本条例的保障措施等。

从条例规定的公务员制度的内容可以看到，我国的公务员制度与西方文官制度有着根本的区别，主要表现在五个方面：

第一，我国的公务员制度坚持了党的基本路线。公务员条例“总则”规定，坚持党的基本路线是建立公务员制度的根本指导原则。在公务员的义务中规定，公务员必须遵守宪法，不得散布有损政府声誉的言论，不得采取反对政府的行动。我们的公务员制度还要求，公务员必须执行党的路线、方针、政策，公务员中的共产党员，必须参加党的组织生活，执行党的决议，遵守党的纪律，发挥党员的模范带头作用。西方文官制度则强调所谓“政治中立”，要求文官不得以文官身份参加党派活动，在公务活动中不得带有党派的政治倾向性等等。

第二，我国的公务员制度坚持党管干部的原则。我国的公务员制度是党的干部制度的一个组成部分，各项具体管理制度是按照党的干部路线、方针、政策来制定的。各级政府组成人员和其他重要干部由各级党委管理，他们的任免由党委组织部门考察，党委讨论决定，依法由各级人大选举产生或由政府任命。西方文官制度则强调文官管理是独立于党派之外的管理系统，“不受政党干预”，“与党派政治脱钩”，党派不得直接管理文官。

第三，我国的公务员制度坚持德才兼备的标准。公务员条例规定，对新进机关的担任主任科员以下非领导职务的公务员的录用，实行公开考试，严格考核，择优录用，并把考核政

治思想和道德品质的结果作为是否录用的重要条件；在职务晋升上，坚持德才兼备，注重贯彻执行党的基本路线的表现和工作实绩；在考核方面，强调对公务员的德、能、勤、绩进行全面考核，重点考核工作实绩。西方文官制度在用人标准上，有的强调所谓“专才”，有的强调所谓“通才”，都把业务知识和能力作为用人的主要条件。

第四，我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨。条例规定，公务员必须坚持全心全意为人民服务，廉洁奉公，不贪污受贿，不谋私利，并接受群众监督。我国的公务员没有自己的特殊利益，也不容许公务员搞特权。西方的文官是一个单独的利益集团，他们同政府的关系是雇员同雇主的关系，文官工会为了文官的利益经常同政府谈判，并设有专门的机构调节文官集团与政府的关系。

第五，我国的公务员不存在西方意义的“政务官”与“事务官”的划分。由于我们不搞多党制和所谓“政治中立”，要求所有公务员在政治上都要与党中央保持一致，因此，我国的公务员没有政务官与事务官的截然分野。西方的文官制度实行所谓“两官分途”，政务官与事务官是截然不同的两个体系，相互之间不能互相转任。他们强调政务官所谓“政治化”，文官所谓的“职业化”。在我国政府机关中，政府组成人员和非政府组成人员在产生方式上虽有不同，但所有工作人员，不论职位高低，都是人民的公务员，党和国家对他们的要求是一致的，他们必须既懂政治，又懂业务，做到又红又专。他们之间可以根据需要互相转任。我国的公务员队伍也不是一个封闭的系统，条例规定，政府机关工作人员和党的机关工作人员、其他

国家机关工作人员、企业事业单位的干部，可以通过一定的程序和办法相互交流，而且这种交流是经常的。

之所以有以上这些区别，其根本原因在于，西方国家实行的是资本主义制度，我们实行的是社会主义制度；西方实行的是多党制，我们实行的是共产党领导下的多党合作制。因此，我国的公务员制度与西方文官制度必然有着根本的区别。

与现有的政府机关人事制度相比，公务员制度具有以下的特点：

一是具有竞争激励机制。在国家行政机关人员“进口”上，公务员制度改革了过去那种“统分统配”、凭组织或个人介绍进机关的做法，实行了公开考试、严格考核、择优录用的办法。条例规定，录用公务员首先公布空缺，公开报名，并要经过三个步骤：第一步，进行资格审查，即初步了解报考者的政治面貌、工作经历、文化程度、身体状况及其他需要了解的情况；第二步，对资格审查合格的进行公开考试，了解报考者的知识、所需职位的专业知识以及业务素质和工作能力；第三步，进行全面考核，全面考察报考者的德才表现和工作实绩，最后根据德才标准，按照考试成绩和考核情况，择优录用，这就大大增强了竞争性，扩大了选用机关工作人员的范围，保证了机关工作人员的素质。又如公务员的晋升，采取公开选择，听取群众意见，经过严格考核，特别强调要注重工作实绩，把“功绩制”的原则引进公务员的晋升制度，这样，能保证按照德才兼备的标准选拔优秀人才，避免少数领导圈定产生的弊病。同时，条例还规定，对不称职人员区别情况，给予降职或辞退，做到优胜劣汰，保证公务员队伍的素质。