

公务员管理实务丛书

公务员

GONGWUYUAN
GUANLI
RUMEN

初尊贤主编

管理入门

经济日报出版社

公务员管理实务丛书

公务员管理入门

主编 初尊贤

撰稿人：（按姓氏笔划排列）

王润贵	刘俊生	李文伟	佟亚丽
张文生	张军立	张惟英	初尊贤
武振兰	倪才忠	曹 阳	

经济日报出版社

(京) 新登字 102 号

责任编辑：陈 佩

责任校对：穆 益

公务员管理入门

GONG WU YUAN GUAN LI RU MEN

初尊贤 主编

经济日报出版社出版

(北京市体育馆路龙潭西里 54 号)

全国新华书店总经销

北京市仰山印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 10.5 印张 220 千字

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—10000 册

ISBN 7—80036—882—3/D · 150

定价：8.00 元

《公务员管理实务丛书》

总 序

在中国，这个人口众多的国家建立和推行国家公务员制度，不仅是中国人民国内政治生活中的一件大事，也必将对世界各国特别是对经济不发达国家产生深远影响，成为世界人事行政发展史册中灿烂的篇章。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》的颁布，是我国干部人事制度改革的重要举措，是中国国家公务员制度诞生的标志。1993年11月，国务院又发布了《国家公务员制度实施方案》，这是我国全面推行公务员制度的总体部署。当前全国各地、各部门都在结合自己的实际，贯彻国务院的实施方案。一个学习《条例》，宣传《条例》的热潮正在掀起。我们推出这套丛书，就是为广大读者特别是基层干部学习《条例》、实施《条例》时，提供一套系列读物。

《公务员管理实务丛书》以重点突出“管理实务”来体现其强烈的实用性特征。为此，我们根据我国当前的基本国情，运用了公务员管理学的原理，吸纳了世界各国公务员管理实践和我国多年来干部管理中的历史经验，研究了公务员试点单位试行公务员制度的全过程，较为系统地回答了公务员管理中的各种问题，并且尽可能地提出可供操作的技术处理办法。如果这套丛书能够对读者尤其是人事行政管理干部了解

和从事公务员管理实务有所帮助，便是达到了编写这套丛书
的愿望。

这套丛书的作者都是中国人民大学、北京大学、中国政
法大学、国家人事部人事与人才研究所、中国高级公务员培
训中心等单位从事公务员教学科研工作的专家、学者。丛书
是分工协作、集成系列的。每册既是单独成篇、自成体系，又
是整个丛书的有机组成部分；既反映了每位作者的研究水平，
又体现出五个单位公务员研究上长期紧密合作的结果。

最后，我们愿将这套丛书献给即将成立的《北京公务员
研究会》，作为向研究会成立大会的一份礼物，预祝大会召开
成功！

初尊贤

1994年4月25日

于中国政法大学寓所

前 言

《公务员管理入门》是《公务员管理实务丛书》的开篇，具有总论性质。其特点是围绕《国家公务员暂行条例》的顺序，以广阔的视野、纵深探索，从中国历代官吏的管理制度中，从世界各国公务员管理的理论和实践上，从新中国成立前后党和国家干部人事管理的文献里，汲取了各自的精华，以章节为单位进行比较，力求找出其同中之异和异中之同，以说明《条例》所体现的中国公务员制度的特色。为了论述上的一致，我们没有完全按《条例》的章节构筑本书的框架，全书13章中有4章是《条例》上8章的合并，其中第2章“权利与义务”是《条例》的2、16两章的合并；第6章“奖惩”是《条例》的6、7两章的合并；第7章“职务升降与职务任免”是《条例》的8、9两章的合并；第9章“交流与回避”是《条例》的11、12两章的合并。还有些概念是采用各国通用提法，与《条例》不尽一致。如“权利与义务”、“奖惩”不同于《条例》中的“义务与权利”、“奖励”、“纪律”，等等。特此说明。

本书作者有：中国政法大学的初尊贤、王润贵、刘俊生、倪才忠、张军立、张文生、李文伟、武振兰、曹阳；国家人事部人事人才研究所的佟亚丽；中国人民大学的张惟英。最后由初尊贤统修定稿。在写作中，参阅了国内外近期出版的

关于公务员制度的各类书刊，引用了有关资料；得到了国内同行专家的指导和帮助。在此，一并表示衷心感谢。

因水平所限，书中有不当之处难免。如能得到领导、专家和广大读者赐教，则万分荣幸。

初尊贤

1994年2月25日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
一、公务员制度的产生与发展	(2)
(一) 公务员制度可溯源于中国	(2)
(二) 资本主义国家公务员制度形成的原因	(3)
(三) 公务员制度形成的标志	(5)
(四) 资本主义各国公务员制度的建立	(7)
(五) 20 世纪后公务员制度的新发展	(13)
二、中国干部人事制度的沿革	(15)
(一) 中国干部人事制度的确立和演变	(15)
(二) 中国旧的干部人事体制的利弊	(20)
三、中国公务员制度的建立	(22)
(一) 中国公务员制度建立的历程	(22)
(二) 中国公务员制度建立的目的与指导原则	(24)
(三) 中国公务员制度的主要内容与特点	(27)
第二章 公务员的权利与义务	(29)
一、公务员的权利与义务概述	(29)
(一) 公务员权利与义务的涵义	(29)
(二) 公务员权利与义务的关系	(32)
(三) 规定公务员权利与义务的意义	(33)
二、公务员的权利	(35)
(一) 公务员权利的形式与内容	(35)

(二) 中国公务员权利的特征与内容·····	(39)
(三) 公务员的权利保障·····	(42)
三、公务员的义务·····	(45)
(一) 资本主义国家公务员义务的内容·····	(45)
(二) 中国公务员义务的内容·····	(47)
(三) 公务员的法律责任·····	(50)
第三章 公务员的分类 ·····	(52)
一、公务员分类概述·····	(52)
(一) 公务员分类的涵义·····	(52)
(二) 公务员分类制度的类型·····	(53)
(三) 在我国建立和推行职位分类制度的意义·····	(56)
二、公务员的品位分类·····	(61)
(一) 品位分类的涵义·····	(61)
(二) 品位分类的特点·····	(61)
三、公务员的职位分类·····	(62)
(一) 职位分类的基本概念·····	(62)
(二) 职位分类的方法·····	(66)
四、公务员分类制度的发展·····	(70)
(一) 品位分类制的利与弊·····	(70)
(二) 职位分类制的利与弊·····	(71)
(三) 公务员分类制度的发展趋势·····	(74)
五、中国公务员的分类·····	(75)
(一) 在我国建立和推行公务员分类制度的背景 和指导原则·····	(75)
(二) 中国公务员分类制度的基本模式·····	(79)
(三) 中国公务员分类制度的主要内容·····	(82)

(四) 中国公务员职位分类制度的实施·····	(85)
第四章 公务员的录用 ·····	(86)
一、公开考试择优录用概述 ·····	(86)
(一) 中国古代的科举制度·····	(86)
(二) 考试录用的原则·····	(88)
(三) 公开考试择优录用的意义·····	(91)
二、公务员的报考 ·····	(93)
(一) 报考范围·····	(93)
(二) 报考资格条件·····	(94)
(三) 考试的基本形式和方法·····	(95)
(四) 考试内容 ·····	(101)
三、公务员的考试录用程序 ·····	(104)
(一) 发布招考公告 ·····	(104)
(二) 对报考人员进行资格审查 ·····	(104)
(三) 对审查合格的进行公开考试 ·····	(105)
(四) 确定录用 ·····	(106)
(五) 试用 ·····	(106)
第五章 公务员的考核 ·····	(108)
一、公务员考核概述 ·····	(108)
(一) 公务员考核的涵义 ·····	(108)
(二) 公务员考核的意义 ·····	(111)
(三) 公务员考核的原则 ·····	(112)
二、公务员考核的内容 ·····	(114)
(一) 资本主义国家公务员考核的内容 ·····	(114)
(二) 中国公务员的考核内容 ·····	(116)
三、公务员考核的方法与程序 ·····	(120)

(一) 公务员考核的基本方法	(120)
(二) 公务员考核的技术方法	(122)
(三) 公务员考核的程序	(124)
第六章 公务员的奖惩	(129)
一、公务员奖惩概述	(129)
(一) 中国奖惩思想和奖惩制度的发展	(129)
(二) 公务员奖惩的意义	(131)
(三) 公务员奖惩的原则	(133)
二、公务员的奖励	(135)
(一) 公务员奖励的条件	(135)
(二) 公务员奖励的种类	(137)
(三) 公务员奖励的方式	(137)
(四) 公务员奖励的权限	(138)
三、公务员的惩戒	(139)
(一) 公务员惩戒的条件	(140)
(二) 公务员惩戒的种类	(141)
(三) 公务员惩戒的权限	(143)
(四) 公务员惩戒的程序	(144)
第七章 公务员的职务升降与职务任免	(148)
一、公务员职务升降和职务任免概述	(148)
(一) 公务员职务升降与职务任免的涵义	(148)
(二) 公务员职务升降与职务任免的原则	(149)
二、公务员的职务升降	(153)
(一) 公务员职务晋升的类型	(153)
(二) 公务员职务晋升的程序	(157)
(三) 公务员的降职	(158)

三、国家公务员的职务任免	(159)
(一) 公务员的职务任用	(159)
(二) 公务员的免职	(168)
第八章 国家公务员的培训	(171)
一、公务员培训概述	(171)
(一) 公务员培训的涵义	(171)
(二) 公务员培训的意义	(171)
二、公务员培训的内容	(174)
(一) 公务员培训的原则	(174)
(二) 公务员培训的种类	(176)
(三) 公务员培训的内容	(178)
三、公务员的培训机构	(181)
(一) 中国古代的培训机构	(181)
(二) 资本主义国家公务员的培训机构	(183)
(三) 中国公务员的培训机构	(186)
第九章 公务员的交流与回避	(190)
一、中国干部交流的沿革与意义	(190)
(一) 我国的干部调配制度	(190)
(二) 我国的干部交流制度	(191)
(三) 建立公务员交流制度的意义	(193)
二、资本主义国家的公务员调动制度	(196)
(一) 资本主义国家公务员调动的原因	(196)
(二) 资本主义国家公务员调动的原则	(198)
(三) 资本主义国家公务员调动的方式	(199)
(四) 资本主义国家公务员的调任	(200)
三、中国公务员交流制度的内容	(203)

(一) 中国公务员的调任和转任	(203)
(二) 中国公务员的轮换	(206)
(三) 中国公务员的挂职锻炼	(207)
四、公务员的回避	(208)
(一) 中国古代回避制度的主要内容	(208)
(二) 我国公务员回避制度的建立	(209)
(三) 建立公务员回避制度的意义	(211)
(四) 我国公务员回避制度的内容	(212)
第十章 公务员的工资、福利、保险	(216)
一、公务员的工资	(216)
(一) 工资的涵义	(216)
(二) 中国古代的“俸禄”	(217)
(三) 资本主义国家的“薪金”	(219)
二、公务员的工资制度	(220)
(一) 资本主义国家公务员的工资制度	(220)
(二) 中国干部的工资制度	(228)
(三) 中国国家公务员的工资制度	(230)
三、公务员的福利	(232)
(一) 公务员福利的涵义	(232)
(二) 公务员的福利制度	(233)
四、公务员的保险	(240)
(一) 公务员保险的涵义	(240)
(二) 公务员的保险制度	(240)
第十一章 公务员的辞职辞退	(248)
一、公务员辞职辞退概述	(248)
(一) 公务员辞职辞退的涵义	(248)

(二) 辞职辞退制度在我国的建立和发展	(249)
(三) 建立公务员辞职辞退制度的意义	(251)
二、公务员的辞职	(252)
(一) 公务员辞职的条件	(252)
(二) 公务员辞职的程序	(256)
(三) 公务员辞职的法律后果	(258)
三、公务员的辞退	(260)
(一) 辞退公务员的条件	(260)
(二) 辞退公务员的程序	(264)
(三) 公务员被辞退的法律后果	(266)
第十二章 公务员的退休	(270)
一、公务员退休概述	(270)
(一) 公务员退休的涵义	(270)
(二) 中国古代官吏的退休	(270)
(三) 中国建立公务员退休制度的意义	(271)
二、资本主义国家公务员的退休制度	(272)
(一) 资本主义国家公务员退休的方式和条件 ...	(272)
(二) 资本主义国家公务员退休后的福利待遇 ...	(275)
(三) 资本主义国家对退休公务员继续工作的 规定,.....	(280)
(四) 资本主义国家公务员退休工作的管理机 构	(280)
三、中国公务员的退休制度	(282)
(一) 中国公务员退休的方式和条件	(282)
(二) 中国公务员退休的程序和待遇	(284)
(三) 中国退休公务员的管理	(287)

第十三章 公务员的管理机构	(291)
一、公务员管理机构的职能	(291)
(一) 中国古代人事管理机构的职能	(291)
(二) 资本主义国家公务员管理机构的职能	(293)
(三) 中国公务员管理机构的职能	(294)
二、公务员的管理体制	(297)
(一) 我国古代的官吏管理体制	(297)
(二) 资本主义国家的公务员管理体制	(299)
(三) 中国公务员的管理体制	(301)
三、公务员的管理机构	(303)
(一) 中国古代的人事管理机构	(303)
(二) 资本主义国家的公务员管理机构	(305)
(三) 中国公务员的管理机构	(307)
 附录一：国家公务员制度实施方案.....	(311)
附录二：人事部组织机构图.....	(315)

第一章 绪 论

目前，世界上众多的国家都实行国家公务员制度。国家公务员制度对于选用各方面精英人才、强化政府职能、提高政府工作效率、保持国家政权乃至整个社会的稳定都起着重要作用。中国共产党总书记江泽民在十四大报告中提出我国要“尽快推行公务员制度”，以适应经济体制和政治体制改革进程的需要，使我国政府人事管理走上科学化与法制化的轨道。

“公务员”（civil servant）英文原意是“文职服务员”、“文职仆人”。有人直译为“女王的仆人”；有人意译为“文官”或“文官制度”；有人译作“公务员”或“公务员制度”。美国则称为“政府雇员”（governmental employee）；日本在第二次世界大战前称“文官”，战后改称“公务员”；法国直称“公务员”（fonctionnaire）。联邦德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。这些译法虽然各不相同，但基本涵义大体相同，具体指一个国家中相对于武官而言的文职官员。其中除少部分属于政府任命官员，随着选举的总统、总理、首相等高级官员的进退而进退外，多数都经过竞争性考试被任用，其职业受法律保障，享有法定权利，同时也必须承担法定的义务。不过，各国赋予“公务员”的具体内涵与外延各不相同，有的相差甚远。

在我国，公务员专指各级政府中除工勤人员以外的工作

人员，既含政府组成人员与领导职务序列的其他成员，又含非领导职务序列的工作人员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业中的行政人员不属于国家公务员范围。

一、公务员制度的产生与发展

（一）公务员制度可溯源于中国

早在商周时期，我国人事制度就形成比较严格的品级结构，公、侯、伯、子、男、卿、大夫、士之类的划分即是。秦代官爵分为 20 等，因官定爵，因爵授官。所谓官，相当于如今说的职位；所谓爵，相当于如今说的级别。汉代官吏的选拔、培训、任用、考课、奖惩、俸禄、退休等均有明确的规章制度。魏晋南北朝的九品中正制，试图以才能品德等高下，按品位高下授官职，但品评权操在门阀望族手中，结果是“上品无寒门，下品无世族”，佳龄俊才贤士报国无门。隋唐以后，科举兴起，公开招考，“平等”竞争，虽然科场舞弊时有发生，中平之人也中状元，但也偶尔发现“朝为田舍郎，暮登天子堂”的事情。科举制度实行到 1905 年才废除，沿袭长达 1300 多年，为中国历代封建统治者招揽了不少人才，对历代王朝的政权的巩固起了不小的作用。

外国的一些学者早就对中国的科举制度有过研究，并且推崇备至。葡萄牙传教士克鲁兹 1569 年出版的《中国游记》一书，极力颂扬中国科举制度选拔出来的官员。另一个葡萄牙修士胡安·冈萨雷斯·德万多萨 1583 年出版的《伟大的中国》一书，以尊敬的口吻详细介绍了中国科举考试的内容和