

# 国家公务员制度教程

徐颂陶 主 编

侯建良 副主编

中国人事出版社

108125

D630

# 国家公务员制度教程

徐颂陶 主 编

侯建良 副主编

中国人事出版社

EJ 46 06

“(京)新登字099号”

## 国家公务员制度教程

徐颂陶 主 编

侯建良 副主编

中国人事出版社出版

(北京市朝阳区西坝河南里17号)

新华书店经销

北京大兴包头营印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 15.25印张 350千字

1992年8月 第一版 1993年2月 第四次印刷

印数26401~30400册

ISBN7-80078-046-4/D·018

定价：7.50元

# 《国家公务员制度教程》

## 编辑委员会

主任：程连昌

委员：（按姓氏笔划排列）

王雷保 成银生 徐颂陶

康耀 程四林 戴光前

# 积极推行有中国特色的公务员制度

(代序)

赵东亮

党的十一届三中全会以来,我国在改革干部人事制度方面进行了广泛的探索,取得了突破性进展。其中一个重要内容,就是党的十三大决定在我国建立和推行国家公务员制度。目前,国家公务员制度的试点工作正在顺利展开,公务员的法规建设正在抓紧进行,特别是作为公务员制度重要内容的干部交流制度和回避制度,已写进了党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》。经过一年多的实践探索,我们有必要以党的基本路线为指导,对建立国家公务员制度的必要性及其基本思路作进一步的全面思考,以统一认识,推动我国政府机关干部人事制度改革的深入发展。

—

我国公务员制度,是在邓小平同志关于改革干部人事制度的思想指导下制定的,它继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统,总结吸收了干部人事制度改革的经验,是一套比较科学的政府机关人事管理制度。

在我国建立公务员制度，这是社会主义现代化建设的客观需要，是干部人事制度改革的必然结果。所谓国家公务员制度，就是通过制定法律和规章，对政府机关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。它包括对公务人员实行职位分类；录用人员通过法定考试，公开竞争；考核按法定的标准和程序进行；升降奖惩要在充分注意政治思想前提下，以工作实绩为主要依据；培训、工资、福利和退休的权利由法律来保障。国家公务员制度是对现行干部人事制度的改革和完善，使机关干部人事制度更加科学化、民主化、法制化，有利于加强和改善党对干部人事工作的领导，有利于造就德才兼备的行政管理人才，有利于加强政府机关的廉政建设，提高政府工作效率。

党的十一届三中全会以后，我们党确定了进行社会主义现代化建设的政治路线，急需培养、选拔大批合格的适应四个现代化建设要求的人才。而现行干部人事制度不能完全适应新形势的需要，党政机关长期缺乏严格的从上而下的行政法规和个人负责制度，对干部缺少正常的录用、奖惩、退休、淘汰办法，干好干坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下，不利于优秀人才的脱颖而出与合理使用。针对这些问题，邓小平同志及时地提出要“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才”，实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化和专业化。并强调，改革干部人事制度“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（包括选举产生、委任和聘用的）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。”

在邓小平同志这些重要思想的指导下，在1982年开始的机构改革中，按照干部“四化”的方针，调整了各级领导班子成员；建立了领导干部离休退休制度，废除了实际存在的领导职务终

身制。与此同时,许多地区、部门也对干部人事制度改革进行了大量探索。如一些部门在录用干部时采取考试的办法;在乡镇干部中实行选聘合同制;采用民主评议的方法考核干部;在机关推行岗位责任制;建立培训制度,通过多种形式、多种渠道培训干部,等等。所有这些改革,都取得了可喜的效果,积累了有益的经验。但是,单项制度的改革,往往由于缺乏整体的有机的配合而难以发挥应有的效能,也难以实现干部人事管理的科学化和法制化。为了总结改革经验,对干部人事制度进行系统的配套的改革,1984年,有关部门着手起草《国家机关工作人员条例》。1987年,修改后又将之更名为《国家公务员暂行条例》。不管名称如何定,目的都是按照邓小平同志的思想,总结改革的实践经验,对政府机关干部从“进口”到“出口”的各项管理制度作出明确的规定,建立起一套科学的完整的人事管理体系。为此,党的十三次代表大会,把建立和推行国家公务员制度确定为干部人事制度改革的重点。七届人大一次会议通过的政府工作报告又进一步强调,“要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度。”

综上所述,我们可以得出两点结论:第一,我国的干部人事制度改革,是按照中国改革开放的总设计师邓小平同志的指导思想进行的,提出建立国家公务员制度,正是贯彻邓小平同志干部人事制度改革思想的结果。第二,公务员制度的提出,也是我国政府机关干部人事制度改革深入发展的必然结果。应该说,在我国建立具有中国特色的国家公务员制度,不仅符合我国的国情和客观需要,也符合我国的经济体制和政治体制改革的发展方向。一句话,是符合党的基本路线精神的。

## 二

我国的公务员制度有着丰富的内涵,它全面总结吸收了我



们党和国家长期以来干部人事工作的经验，继承和发扬了党和国家干部人事工作的优良传统，同时也在某些方面借鉴了外国的一些科学合理的办法。但是这种借鉴绝不是照抄照搬，而是按照中国的实际情况加以改造，洋为中用。我们在建立和推行公务员制度的过程中，全面了解建立公务员制度的指导思想，正确理解我国公务员制度的社会主义性质和中国特色，对保证推行公务员制度的工作沿着正确的轨道前进具有重要的意义。

我们建立公务员制度，是为了加强和改善党对政府机关人事工作的领导，而不是摆脱、削弱或淡化党的领导。中国共产党是我国社会主义事业的领导核心。作为执政党，党对政府机关不仅要实施政治领导和思想领导，还要实施组织领导。在实行改革开放的历史时期，党的领导不仅不能削弱或淡化。而且必须加强。同时，正如邓小平同志所指出的：不断地改善党的领导，才能加强党的领导。根据当前的实际情况，要进一步改善和加强党对政府机关人事工作的领导，一方面应当改变对党政机关人事工作的领导，一方面应当改变对党政机关、群众团体、企业和事业单位的干部都采取同一种管理方式的状况，根据政府机关自身的特点建立政府机关工作人员管理制度；另一方面把党的组织路线和干部政策通过一定的程序转化为政府人事管理的法律和法规，依法对政府机关工作人员进行管理。建立公务员制度，正是朝着这个方向迈出的重要和切实的一步。

建立国家公务员制度，不能照搬西方文官制度那一套，而是要立足于我国的国情，建立适合中国实际情况的社会主义的公务员制度。毫无疑问，我国的公务员制度，可以而且应当借鉴西方文官制度中的一些有益经验。但是，一个国家的人事制度，必然与一定的经济基础和政治制度相适应，体现统治阶级的意志。况且，无论是西方国家文官制度建立初期时的社会历



史条件，还是西方国家现在的政治经济条件，与我国的情况都根本不同。由此而决定，我们在借鉴西方文官制度时，绝不能照搬西方文官制度中由多党制、三权分立派生出来的原则和条文，也不能照搬西方文官制度的价值观念，更不必照搬西方文官制度中那些繁琐的、形式主义的做法。在设计我国公务员制度的总体构架时，就充分考虑到了要与公有制基础上的有计划商品经济相适应，有利于巩固和完善人民民主专政的国家制度。在制定我国公务员制度的各项具体管理制度时，总结和吸收了我国过去行之有效的管理方法。在确定实施和推行公务员制度的计划和步骤时，注意到了与当前治理整顿的中心任务相协调，与企业、人事制度改革相配套，注意到了与现行干部管理体制和干部人事管理制度的衔接和过渡。因此，我国的公务员制度，是适合中国国情的便于执行的政府机关人事管理制度。

建立公务员制度，绝不是对我国现行的干部人事制度的全盘否定，相反，正是我国干部人事制度在新的历史条件下的自我发展和自我完善。我国的干部人事制度，是在我们党成立以后，从革命战争年代开始逐步形成和发展起来的。在几十年的革命和建设过程中，积累了许多宝贵的经验，形成了一整套优良传统。我国公务员制度，正是在这样一个坚实的基础上产生的。它既是对现行干部人事制度中存在的某些缺陷的改革，也是对我国干部人事制度的宝贵经验和优良传统的吸收和继承。我国干部人事工作中长期形成的诸如党的领导、群众路线、德才兼备的用人标准、重视思想政治工作、注重对干部进行马克思主义理论教育和实践锻炼等好的传统，在我国公务员制度中都得到了充分的体现。

正因为 we 立足于坚持党的领导，立足于从中国国情出发，立足于继承和发扬我国干部人事工作优良传统，所以我国公务

员制度具有明显区别于西方文官制度的特点。

### **第一，我国公务员制度强调坚持四项基本原则。**

西方文官制度标榜所谓文官的“政治中立”，要求文官不得参加政党的竞选活动，对各党派保持“中立”。我国的公务员制度明确规定，公务员必须坚持四项基本原则，公务员在公务活动中应认真执行党的路线、方针、政策，在政治上、思想上与党中央保持一致。公务员不仅可以参加政党和政党的活动，而且应该积极参与国家和政治生活。公务员中的共产党员，要遵守党的纪律，服从党的决定，参加党的组织生活，接受党组织的监督和检查，按照党员的标准严格要求自己，发挥党员的先锋模范作用。

### **第二，我国公务员制度是党的组织路线和干部制度的一个组成部分，坚持党管干部的原则。**

西方国家实行多党制，两党或多党竞争，轮流执政。为了避免由于执政党的更替造成政府工作人员大换班的混乱，它们强调文官是一个独立的管理系统，不受政党干预，与党派脱钩。在我国不存在多党竞争、轮流执政的问题，我国的公务员制度，是在党的组织路线和干部政策的指导下建立的。在我国，公务员制度，企业、事业单位的人事制度，群众团体的人事制度，尽管各有特点，但都是党的组织路线在不同领域的具体贯彻，它们都是党的干部制度的组成部分。党管干部是我国干部制度的一个重要原则。党管干部，主要表现为党制定干部工作的方针、政策，指导干部人事制度的改革，做好对干部人事工作的宏观管理和监督，同时还要推荐和管理好重要干部。如我国各级政府的重要干部，都由各级党委考察推荐，依法由各级国家权力机关选举或决定任命。

### **第三，我国公务员制度贯彻和体现了“德才兼备”的用人**

**标准，并把政治立场和道德品质放在首位。**

“德才兼备”是我们党在长期的斗争中形成的被历史证明是行之有效的选拔和使用干部的原则。就是说我们在选拔使用干部时，要用“德”和“才”两把尺子去衡量干部，要求二者同时具备，并把坚定的政治立场和正确的政治方向放在首位。“德才兼备”的原则，体现在我国公务员制度的各项具体管理制度之中，例如我国公务员的考试录用制度，不仅测试报考人员的文化知识和业务能力，还要考核其政治态度和思想品质。因此，我们说的考试竞争，同西方国家的竞争，涵义是不同的，它不是单纯的文化水平和业务能力的竞争，而是报考者之间包括政治条件、思想品德和业务能力的全面衡量比较。而且在报考人员的来源上，也是根据国家计划和工作岗位的要求，有目的地划定范围，明确报考者的资格条件，以减少招考的盲目性，保证录用质量。这样的考试录用制度，贯彻了邓小平同志关于“将来很多职务、职称、只要考试合格，就应当录用或者授予”的思想，既革除了以往干部录用工作中的弊病，统一了录用标准，扩大了选人视野，又与西方的文官考试制度有原则不同。同样，我国公务员的晋升、考核等制度，也都强调了注重政治态度和思想品德。

**第四，我国公务员是人民的勤务员，坚持全心全意为人民服务的宗旨。**

西方国家的文官，相对于老百姓来说是政府官员，而相对于政府来说是雇员，政府与文官的关系是雇主与雇员的关系。西方文官制度强调维护文官的特殊利益。文官是一个封闭系统，其他行业的人难以进入，而一旦进入，便可任职终身。文官为了维护自己的利益，常通过文官自己的组织向政府提出要求，与政府进行谈判。政府设置专门的机构，协调与文官的关系。我

国的公务员是人民的勤务员，是公仆。我国公务员制度规定，公务员必须全心全意为人民服务，廉洁奉公，不谋私利，并接受群众的监督。我们提倡公务员艰苦奋斗，与人民群众同甘共苦，吃苦在前，享受在后，不允许公务员搞特权。我国的公务员也不是一个封闭的系统，政府机关的干部和其他系统的干部，可以通过规定的程序和条件进行交流。因此，我国的公务员不可能形成特殊的利益集团。

我国公务员制度与西方文官制度的区别，从根本上来说，是社会主义政治制度与资本主义政治制度的区别。我国公务员制度，是干部人事管理工作中坚持四项基本原则和坚持改革开放方针相结合的产物。因此，我国公务员制度与西方文官制度的这些区别，不仅是必然的，而且也是必要的。坚持这些区别，是在政府机关干部人事制度改革的实践中，划清坚持四项基本原则与资产阶级自由化的标志，也是从我国的国情出发，建设有中国特色的公务员制度的立足点和出发点。

### 三

当前，在我国逐步建立和推行公务员制度，对于加强廉政建设，对于提高政府工作人员素质和政府机关工作效率，对于维护和发展社会安定团结、巩固人民民主专政，都有着积极的、现实的意义。

建立和推行公务员制度，有利于克服腐败现象和纠正不正之风，加强政府机关的廉政建设。近几年来滋长起来的腐败现象和不正之风，严重损害了党和政府的形象，腐蚀我们的干部队伍。加强廉政建设，是人民群众对政府机关的迫切要求，也是干部队伍建设面临的一个突出问题。廉政建设是一项综合性的工作，从根本上来说，一是要抓好干部队伍建设提高干部队

伍素质，二是要健全和完善有关管理制度，使廉政具有法律的保证。建立和推行公务员制度的目的之一，就是要从根本上解决政府机关的廉政问题。大家知道，廉政是针对国家公务人员而言的。对公务员的权利、义务、录用、考核、晋升、回避、交流、奖惩等进行立法，对公务员的民主监督以及政务公开等作出明确规定，这对约束公务员依法办事，不滥用职权，防止侵害人民合法权益，都会起到积极的作用，并从法律上、制度上保证公务员廉洁奉公、勤政为民。毫无疑问，实行公务员制度中的这些规定，将会有力地促进政府机关的廉政建设。

建立和推行公务员制度，也有利于增强政府机关干部法制观念和政治责任感，从而有助于反对和抵制资产阶级自由化。坚持四项基本原则和资产阶级自由化的对立将会长期存在，资产阶级自由化思潮不可避免地会侵入到政府机关干部队伍中来。在去年发生的政治动乱中，一部分政府机关干部受资产阶级自由化的影响，在关键时刻迷失了政治方向。教训是多方面的，从干部管理角度来考虑，长期以来对政府机关干部缺少法制化的行为规范，不能不说是重要原因之一。我国公务员制度明确规定，公务员必须“坚持四项基本原则”，“不得散布有损政府声誉的议论或采取反对政府的行动”。推行公务员制度，无疑会有利于增强政府机关干部的法制观念，加强其政治责任感。这样，要求公务员坚持四项基本原则，就不仅仅是从思想觉悟上要求，而且还从公务员与国家的法律关系，从公务员必须履行的义务上要求。这种法律的约束力，会同思想政治工作起到相辅相成的效果，有助于政府机关工作人员抵制资产阶级自由化的侵蚀，坚持社会主义的政治方向。而提高政府机关工作人员的法律意识和政治责任感，必然会对提高全体人民群众的法律意识和政治觉悟产生积极的影响。

建立和推行公务员制度，还有利于提高政府机关工作人员的政治、业务素质，克服官僚主义，提高工作效率。通过实行公务员的考试录用、职务晋升制度，引进竞争机制，从政治思想和业务能力上把好关，就可以按照德才兼备的标准选拔合格人才；通过实行职位分类，可以做到以事定职，以职定人，明确职责；通过实行正规化的培训制度，可以使公务员的政治素质和业务素质得到不断提高；通过实行公务员的考核、奖惩、工资等制度，建立正确的激励机制，可以激励公务员尽职尽责，努力工作。总之，推行这样一套制度，可以较好地解决政府机关人浮于事，官僚主义等问题，可以提高政府机关工作人员的素质，使政府机关更好地担负起组织和管理社会主义现代化建设的重任。

当然，建立和推行公务员制度，是一项内涵丰富的改革，也是一项十分艰巨而细致的工作，不能急于求成。需要在实践中不断探索，在实践中不断完善。新旧制度的转换和衔接要有一个过程，各级政府部门人事管理水平的提高也有一个过程。特别是公务员制度的建立和运行，还需要一定的外部环境和外部条件的配套和协调。因此，建立和推行公务员制度的工作，只能逐步展开，稳步推进。当前首先要抓好立法和试点，培训干部、打好基础。同时，在政府机关干部人事工作中，要围绕当前的治理整顿和廉政建设的需要，普遍推行一些条件成熟的单项制度，逐步地向公务员制度过渡。只要我们统一认识，下定改革的决心，在实施步骤上做到既积极又稳妥，就一定能建立起一个有中国特色的社会主义的公务员制度。

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>绪 论</b> .....	(1)
第一节	世界各国公务员制度发展概况 .....	(1)
第二节	我国人事制度的历史与干部人事制度的 发展和改革 .....	(7)
第三节	建立国家公务员制度的背景与意义 .....	(11)
第四节	国家公务员制度的基本原则 .....	(14)
第五节	我国公务员制度的特点 .....	(16)
第六节	公务员的范围 .....	(19)
第七节	建立和推行国家公务员制度是一项长期的 艰巨任务 .....	(21)
<b>第二章</b>	<b>公务员的权利与义务</b> .....	(29)
第一节	公务员权利与义务的基本含义 .....	(29)
第二节	公务员权利的基本内容 .....	(37)
第三节	公务员义务的基本内容 .....	(49)
第四节	公务员权利义务的基本特点 .....	(63)
<b>第三章</b>	<b>职位分类</b> .....	(70)
第一节	人事分类制度概述 .....	(70)
第二节	职位分类的起源与发展 .....	(73)
第三节	职位分类的基本概念 .....	(77)
第四节	我国职位分类制度的总体构造 .....	(84)
第五节	我国职位分类制度的实施 .....	(90)
<b>第四章</b>	<b>考试录用</b> .....	(111)

第一节	考试录用制度的产生与发展	(111)
第二节	实行考试录用制度的意义	(118)
第三节	考试录用的基本原则	(120)
第四节	国家公务员的考试	(123)
第五节	国家公务员的录用	(129)
<b>第五章</b>	<b>考 核</b>	(136)
第一节	考核的涵义与建立考核制度的意义	(136)
第二节	国外的考核制度与中国考核制度的历史	(143)
第三节	公务员考核的基本原则、内容和标准	(154)
第四节	考核的方法和程序	(165)
<b>第六章</b>	<b>奖 惩</b>	(172)
第一节	奖惩制度的产生与发展	(172)
第二节	奖惩制度的概念及意义	(179)
第三节	奖惩制度的基本原则	(189)
第四节	奖惩的种类与条件	(199)
第五节	公务员奖惩的实施程序、批准权限及解除 处分	(204)
<b>第七章</b>	<b>任 用</b>	(211)
第一节	任用的含义与原则	(211)
第二节	任用的方法与程序	(217)
第三节	晋升	(220)
第四节	降职	(228)
第五节	调任与转任	(230)
第六节	轮换	(237)
第七节	回避	(240)
<b>第八章</b>	<b>培 训</b>	(248)



第一节	培训的涵义、特点和意义 .....	(248)
第二节	培训的历史和借鉴 .....	(252)
第三节	公务员培训的原则、种类、内容和形式 .....	(258)
第四节	培训管理机构和培训网络 .....	(270)
<b>第九章</b>	<b>工资福利与保险</b> .....	(274)
第一节	工资的基本概念与建立公务员工资制度的 必要性 .....	(274)
第二节	确立公务员工资制度的基本思路 .....	(282)
第三节	公务员的工资水平与增资办法 .....	(300)
第四节	公务员的福利与保险 .....	(307)
<b>第十章</b>	<b>辞职辞退</b> .....	(316)
第一节	公务员辞职辞退的概念 .....	(316)
第二节	公务员辞职辞退制度的建立和发展 .....	(324)
第三节	建立公务员辞职辞退制度的意义 .....	(331)
第四节	公务员辞职辞退的条件 .....	(336)
第五节	公务员辞职辞退的程序 .....	(347)
第六节	公务员辞职辞退的法律后果 .....	(352)
<b>第十一章</b>	<b>退休退职</b> .....	(358)
第一节	建立国家公务员退休制度的意义 .....	(358)
第二节	国家公务员退休制度的主要内容 .....	(366)
第三节	退休退职公务员的待遇和管理 .....	(375)
<b>第十二章</b>	<b>申诉控告</b> .....	(384)
第一节	申诉控告的涵义 .....	(384)
第二节	申诉控告的性质和意义 .....	(390)
第三节	申诉控告制度的主要内容 .....	(394)
<b>第十三章</b>	<b>公务员管理机构</b> .....	(407)