

公务员制度 教育读本

张传庆 主编

辽宁大学出版社

公务员制度教育读本

主 编 张传庆
副主编 王建新 钱国良
廖维满 王 任
王 友

辽宁大学出版社

一九八八年·沈阳

特约编辑 同 宇 黄 凯
责任编辑 本 浩 海 晨
封面设计 陈景泓
责任校对 官长彦

公务员制度教育读本

张传庆 主编

*

辽宁大学出版社出版

(沈阳市崇山西路3段4号)

辽宁省新华书店发行

丹 东 印 刷 厂 印 刷

*

开本: 850×1168¹/₃₂ 印张: 9.5 字数: 250千

1988年11月第1版

1988年11月第1次印刷

印数: 1—10,000

*

ISBN 7-5610-0395-1

G·117 定价: 2.60元

序 言

陈素芝

在党的第十三次代表大会上，赵紫阳同志代表党和国家提出了建立和推行国家公务员制度的重大决策。他指出，“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”。当今世界，政治、经济、文化的竞争，归根结蒂是人才的竞争。科学的人事管理，成为振兴一个国家、民族实力的关键。我国人事制度的这一重大改革，无疑从方针、政策的高度适应了这一历史发展的大趋势，创造了与社会主义初级阶段相适应的人事管理体制，对于我国正在进行的四个现代化建设具有极为重要的意义。

解放后建立的我国人事管理体制是我党历史上干部制度的延续，又是当时特定的社会发展战略和经济政治体制的选择结果。这种体制曾发挥过重要的历史作用。但是随着历史的发展，特别是党的十一届三中全会以后，我们国家进入了一个新的历史发展阶段，现代化建设任务日益繁重和有计划的商品经济迅猛发展，要求改革人事制度，以适应现代生产力的发展和发生巨大变化的经济基础。现行的人事管理制度暴露种种缺陷和弊端必须通过改革加以解决。这些问题概括起来是：管理对象笼统庞杂，缺乏科学分类；管理权限过分集中，用人与治事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法治。由于这些弊端的存在，就使得优秀人才难以脱颖

而出，平庸无为者难以淘汰，用人上的不正之风难以根除，这些挫伤了广大干部的积极性、主动性和创造性，使本来应该生机盎然的社会主义的干部制度，在很大程度上失去了应有的活力。

邓小平同志很早就察觉到人事制度中存在的问题，提出了废除终身制，建立退休制度、实现干部队伍的年轻化、健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，创造一种使优秀人才脱颖而出的环境等。这就为建立符合我国特色的公务员制度指明了方向。

即将建立和推行的国家公务员制度是一个完整的科学的人事管理体系。随着改革的逐步深入，国家公务员制度的框架、内容及其配套法规开始形成，为了保证公务员制度的顺利实施和全面推行，对公务员制度中的有些内容和知识先行探讨和学习是十分必要的。为了适应这一需要，有关同志编写了这本《公务员制度知识读本》。把公务员制度的有关知识介绍给广大读者，进一步推动国家机关开展行政法规的学习。这是学习十三大报告后进行公务员制度理论探讨的初步成果，也是几十年来，对我们干部人事工作实践的初步总结。本书作者把公务员制度作为一门系统的科学加以阐述，提出了公务员的概念、性质、内容以及实施公务制度的意义；并从理论与实践的结合上归纳和阐述公务员制度的各个环节，努力使有关业务工作科学化、法制化，使这本书成为公务员和广大组织人事干部提高业务水平和自身素质的较好教材。因此，我很高兴地向各级党政部门的干部以及人才研究者推荐这本书，希望这本书的问世，能够为人事制度改革以及推行公务员制度提供有益的参考。

建立和推行国家公务员制度，是一项复杂的社会系统工程。编辑《公务员制度知识读本》也是一项涉及面较广的复杂工作。过去，我们对这项工作尚未进行过系统研究，现在，通

过作者们的艰辛劳动，这本书就要出版了，在这个领域迈出了可喜的第一步，这是值得庆贺的。当然，由于缺乏经验，加上其它条件的限制，该书所论述的一些观点和内容，还不够完善和成熟。该书出版后，还需要依靠有关的理论工作者、实际工作者和领导者继续进行研究和探讨。使公务员制度的研究不断深化。

目 录

序言.....	陈素芝
第一章 总论.....	1
第一节 公务员制度的产生与历史发展.....	1
第二节 在我国实行公务员制度的意义.....	9
第三节 建立有中国特色的公务员制度.....	14
第二章 公务员的权利与义务.....	22
第一节 权利与义务的重要性.....	22
第二节 权利的内容.....	23
第三节 义务的内容.....	27
第三章 公务员的分类和责任.....	34
第一节 职位分类的目的及意义.....	34
第二节 职位的类型.....	35
第三节 职类的划分.....	37
第四章 公务员的考试与录用.....	42
第一节 考试录用的意义和原则.....	42
第二节 报考公务员的基本条件.....	45
第三节 考试录用程序.....	48
第五章 公务员的考核.....	51
第一节 考核的作用及意义.....	51
第二节 考核的内容.....	57
第三节 考核的方法与步骤.....	65

第四节	考核的原则与要求	73
第六章	公务员的奖惩	79
第一节	奖惩的作用和基本原则	79
第二节	奖励制度	84
第三节	惩处制度	91
第七章	公务员的职务升降	97
第一节	职务晋升的概念和意义	97
第二节	职务晋升的原则	101
第三节	职务晋升的条件	107
第四节	职务晋升的方法和程序	113
第五节	降职降级	117
第八章	公务员的职务任免	122
第一节	职务任免的形式	122
第二节	职务任免的类别	125
第三节	职务任免的审批权限及步骤、方法	126
第四节	职务任免的原则与要求	131
第九章	公务员的培训	135
第一节	培训的地位和作用	135
第二节	培训的种类、内容和要求	139
第三节	培训的形式和主管机构	142
第四节	培训的有关政策	149
第十章	公务员的调任转任	152
第一节	调任转任的范围和对象	152
第二节	调任转任的基本要求	154
第三节	调任转任的程序	158
第十一章	公务员的轮换和回避	161
第一节	轮换和回避的作用和基本原则	161
第二节	轮换制度	165

第三节 回避制度	169
第十二章 公务员的工资制度	172
第一节 工资的性质和作用	172
第二节 确定工资报酬的原则	175
第三节 我国现行的工资制度	180
第十三章 公务员的福利制度	201
第一节 福利制度的由来及发展	201
第二节 福利制度的基本原则	208
第三节 福利制度的内容及有关规定	211
第十四章 公务员的辞职与辞退	225
第一节 辞职、辞退的作用	225
第二节 辞职	228
第三节 辞退	231
第十五章 公务员的退休退职制度	236
第一节 退休退职的含义及其意义	236
第二节 退休退职的条件和手续	240
第三节 退休退职后的待遇和安置	244
第十六章 公务员的申诉控告	251
第一节 申诉、控告的内容与意义	251
第二节 处理申诉控告的原则与方法	257
第十七章 人事监察与监督	265
第一节 人事监察的地位与作用	265
第二节 人事监察的机构、对象、任务	270
第三节 人事监察的权力	272
第四节 国家公务员必须接受监督	276
第十八章 人事管理与机构	279
第一节 人事管理与人事机构	279
第二节 人事制度与人事机构的改革	284

第三节 从事人事管理工作的公务员	287
第四节 加强人事部门的自身建设	292
后记	296

第一章 总 论

第一节 公务员制度的产生与历史发展

公务员（英文为Civil Servant，也有的译为“文官”或“文职官员”），“一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员”。^①它有这样几层意思：1、公务员是按照国家正式规定，通过一定法定程序而任用的人员。公务员与国家的关系不是契约关系，不同于私营单位与雇员的关系，一般实行常任制。2、公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，因而区别于其他社会职业。3、公务员最显著的特点是他代表国家处理国事，必须依法办事。在实行公务员制度的国家，公务员概念的内涵与外延不尽相同。目前国外大致有三种类型：一是大范围的，包括在行政、立法、司法、检察机关及公共企事业单位供职的人员。法国、日本等国属此类型。法国把国家机关工作人员统称“公务员”，分为两类，一类是不适用公务员法的公务员，主要指议会工作人员和司法部门的法官、军事人员以及工商业性的国家管理、公用事业和公立公益机构的人员；一类是适用公务员法的公务员，指在中央政府以及所属的驻外机构或公立公益机构的各部门中正式担任专职的人员。二是中范围的，把政府行政机关中的所有人员统称

^① 《联合国文官制度改革研讨会报告文集》劳动人事出版社，1986年版第5页。

公务员（文官）。包括内阁总理、部长等政治任命的官员和其他法律任命官员。美国、联邦德国等属此类型。联邦德国的“公务员”是指在联邦政府的直属机构、团体或公法基金会担任公职的人员，也包括在联邦议会、联邦参议院和联邦宪法法院担任公职的人员。联邦德国将公务员分为特别职和一般职两类。特别公务员指经过选举和政府任命产生的公务员，如内阁总理、国务委员、部长等。特别职公务员不适用公务员法规。一般职公务员指非经选举和政治任命产生的官员，如各部司局长、各机关处（科）长、联邦铁路的职员等。一般职公务员适用公务员法。三是小范围的，特指政府中事务次官以下的工作人员。一般称事务官或常任文官。英国及其联邦国家属此类型。英国的文官是指政府行政部门经选举产生的“政治人员”

（亦称政务官）以外的所有工作人员。即不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官等政务官，也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方工作人员，更不包括法官和军人。综上所述，尽管各国公务员范围宽窄不一，但大致分为政务官与事务官（或政务类与事务类）两类。政务官指经选举或特殊任命产生，属“制订政策型”，行使国家权力，实行任期制，不适用公务员法的“高级”或“特别职”公务员；事务官是指经公开考试录用，属“执行政策型”，执行国家公务，无过失长期供职，适用公务员法的“低级”或“一般职”公务员。在西方国家，公务员主要是指“事务官”这类不与内阁共进退，经过公开考试录用，实行常任制的政府文职公务人员。

公务员是政府职能的实际执行者和政府权威的发挥者，他们在政府行政管理和整个国家事务中居重要地位。

公务员制度，就是指通过制定法律和规章，依法对公务员实施科学管理的人事制度。公务员制度是国家政治制度的重要

組成部分。公務員制度包括對公務員的錄用、任免、考核、晉升、獎懲、工資、福利待遇，以及退職退休等一系列法規形式的規定，還包括人事機構的設立和監督、公務員的申訴和辯護權利等。公務員制度主要是對業務類公務員實行的管理制度，一般不適用於政務類公務員。公務員制度反映了現代社會行政管理專業化、高效化、法制化和人才競爭的一般趨勢，是一種比較科學的現代人事管理制度。實行公務員制度，可以造就一支充滿活力、比較穩定而又水平較高的行政管理隊伍，保證國家機器正常運轉和行政指揮的靈活高效。

國家公務員制度，作為一種人事管理制度，是現代社會實行上層建築變革，改革用人制度，改善行政管理，以適應生產力發展和經濟基礎需要的產物。它首先在資本主義政治制度下獲得發展。英國是公務員制度的創始國。一六八八年英國資產階級革命勝利前，實行的是封建君主專制制度，國王集立法和行政大權於一身，官吏的任用實行“恩賜官職制”，完全是國王一個人說了算，他按照自己的意願封官賞爵。英國資產階級革命勝利後，建立了資產階級君主立憲制，議會成了最高權力機構。但是議會被執政黨所左右，用人大權實際掌握在執政黨手中。每屆執政黨的更替，即帶來政府行政人員的大換班。新的執政黨上台，則把官職作為“戰利品”，進行“肥缺分贓”，形成“政黨分肥制”，用人上的“用人唯黨”、“用人唯派”、任人唯親，營私舞弊，封官評願，培植親信、排斥異己、賄買官職成為正常現象。這無疑造成用人不當，無能之輩占據官位，貪污浪費、黨派傾軋、政治腐敗、效率低下。這種狀況嚴重損害了隨著政治制度和經濟的發展日益增多的政府職能的實施，與資本主義經濟的迅速發展形成了尖銳矛盾。隨著工業革命的完成，英國工業資產階級迫切需要一個既節省開支，又有很高效率的政府。因此革新吏治，已是勢在必行。一八五四

年，在财政大臣格拉斯顿的授意下，斯坦福·诺斯利特爵士和查尔斯·屈维廉爵士顺应时势的要求，在对英国文官制度状况进行全面调查的基础上，提出“关于建立英国常任文官制度的报告”，对人事制度提出了改革的意见。报告提议实行公开竞争考试制度，择优录用文官；主张对文官在严格考核的基础上，依作成绩提升；建议把政府文官分为制订政策和执行政策的“高级”与“低级”两大类；提出建立单一的文官体系；实行政治中立原则；确定职务常任。这一报告奠定了英国近代文官制度的基础。一八七〇年六月四日，格莱斯顿内阁继一八五五年五月二十一日帕麦斯顿内阁颁布的文官制度改革第一个枢密院令后又颁布了文官制度改革的第二个枢密院令。从此带有竞争择优、统一管理、品位分类、职务常任等特征的英国近代公务员制度正式确立，这也意味着世界上第一个常任文官制度的建立。由此可见，资产阶级公务员制度亦即文官制度的建立，是国家机器适应生产力发展要求的结果。这一新的人事管理制度，较之“恩赐官职制”和“政党分肥制”无疑是一种历史的进步。英国公务员制度的建立，影响了世界上许多国家。加拿大和美国分别于一八八二年和一八八三年建立了公务员制度。日本政府在“明治维新”后不久即颁布了《官吏纲要》、《文官考试及见习规则》，建立了《国家公务法》、《地方公务员法》等一系列规范化、制度化的法律。第二次世界大战后，法国、德意志联邦共和国等资本主义国家较普遍地建立了公务员制度。

概括起来，西方国家公务员制度有如下一些特点：

一、公开考试，择优录用

对常任职务的公务员实行公开考试，择优录用，这是西方公务员制度最重要的一条原则，也是近代公务员制度确立的根

本标志之一。英国的文官制度改革就是以公开考试，择优录用为突破口的。美国革除“政党分肥制”的弊端，也是从建立公务员考试制度开始的。英国一八七〇年的枢密院令即规定：“凡未经过考试并持有文官事务委员会及格证书者一律不得从事任何事务官职。”日本的《国家公务员法》也规定，录用以及提升必须通过“竞争考试”。考试体现了公开、平等、择优的原则。每次招考都面向社会，所有求职者在考试面前人人机会均等，通过平等条件下的公开竞争比试高低，以考试成绩优劣决定录用与否。当然这种考试与学校的考试不同，主要是为检验应试者是否有能力担任所要担任的职务，所以考试内容突出适用性。各国为考试录用都有具体的法律规定，有一套比较严密的办法。公开考试，择优录用，达到了选贤任能的目的，通过平等条件下的公开竞争，选择最佳人选担任领导和业务职位，使录用的人员个个合格、称职，保证了公务员的素质建立在一个较高的起点上，这当然也为行政效率提供了保证。公开考试，择优录用，也鲜明地体现了用人上的公平合理，有效地防止了依私人关系和党派关系徇私舞弊。

二、依功绩晋升

考绩制度，是西方公务员制度的又一项重要内容，其突出特点是功绩晋升制。把工作成绩视为公职人员素质优劣的集中反映，将工作成绩作为考核的重要内容，依工作实绩决定升迁与否。英国在一八七〇年实行文官制度伊始即采用功绩晋升制。美国一直对雇员的提升实行“考绩制”，对考核评为“优秀”、“卓越”者优先提拔重用。一九七八年美国改革文官制度，又推行了“功绩工资制”。日本实行“登用制度”，对工作成绩特别优异，智力突出者破格越级晋升。功绩晋升制论功行赏，激励公务员以最佳的服务精神奉公尽责，是促进行政效

率的有效手段。

三、奖惩严明

西方各国的公务员法对奖惩都有具体的明文规定，从奖惩的条件、标准，到种类、审批程序都规定得很明确，尤其是惩戒，有诸多详细的条文规定。不仅仅是规定，更重要的是严格执行，奖惩严明，毫不含糊。工作表现突出，成绩优异者，当奖则奖，既有很实惠的晋职、升级、发给奖金等物质奖励，也有受到赞誉的荣誉奖励。在惩戒上，有警告、罚款、暂停工作、取消晋升、减薪、降职、调动工作、降级、撤职、勒令退休、开除、判处徒刑等多种惩戒形式，违犯行政纪律或法律则严惩不贷。奖，是激励公职人员发奋努力，创造优异成绩。惩，是约束人们必须忠于职守，杜绝恶劣的工作表现和违法渎职行为。一奖一惩，保证了正常的工作秩序和较高的行政效率。

四、培训制度化

下功夫抓培训，是西方公务员制度的又一特点。他们把公务员的培训与学习视为工作的组成部分，象抓公务员做好工作一样抓好公务员的培训，搞好这项具有战略意义的“能力开发”。英国等国对公务员的在职培训都有明确的法律规定，在各方面都予以保证，形成正常制度。培训成为公务员应享受的权利和应尽的义务。埃及《国家文职工作人员法》规定，“凡不参加培训者，视为渎职的表现。”各国都设有主管培训的领导机构，有专门培训公务员的行政学院、文官学院及其他一些培训服务组织。英国不但有专门培训政府高级文官的文官学院，著名的牛津、剑桥大学的主要目标也是为政府培养高级文官。培训内容主要是在职工作需要的专业知识和能力。培训的方式有“定向培训”、“专业培训”、“实际操作培训”、

“高级公务研究”、“补习教育”等多种。把公务员参加培训的学习成绩与使用、晋升、工资等直接挂钩，促使公务员必须象做好工作一样认真参加培训学习。卓有成效的培训，使公务员队伍始终保持较高的素质，适应了日益复杂的政府工作的需要。

五、实行职位分类制度

西方实行公务员制度的国家十分重视建立职位分类制度，越是公务员制度实行得早、实际效果好的国家越注重职位分类。美国行政学家韦洛毕认为，“全部人事行政制度的基础和起点是建筑在分类标准之上的”，美国行政学教授怀特也认为，“当代人事管理有两大支柱，一是选拔人才，一是职位分类，二者缺一不可。”

职位分类就是把政府中所有文官职位按照工作性质、难易程度、责任大小和每个职位所需人员的资格条件加以分类整理，通过职位调查，职系区分和职位评定，制定出职级规范和职位说明书，作为考试、任用、升迁、工资、考核、奖惩的依据和标准。职位分类是公务员管理的基础，也是人事管理科学化的重要基础，其好处主要有以下几点：（1）为对公务员分类分级管理提供了准确依据；（2）为考试任用公务员提供了客观标准；（3）为制订合理的工资制度奠定了基础；（4）为建立标准化、具体化的考核制度提供了依据；（5）能够保证合理使用人才；（6）能够据此制订有针对性的公务员业务培训规划；（7）为合理地确定人员编制提供了标准。

美国是职位分类制度搞得比较早的国家，制订了专门的《职位分类法》，在职位分类上美国下的功夫也最大，在多次修改完善的基础上形成了一整套职位分类制度。不少国家仿效和借鉴美国的职位分类法。与美国等国不同，英国和法国等几