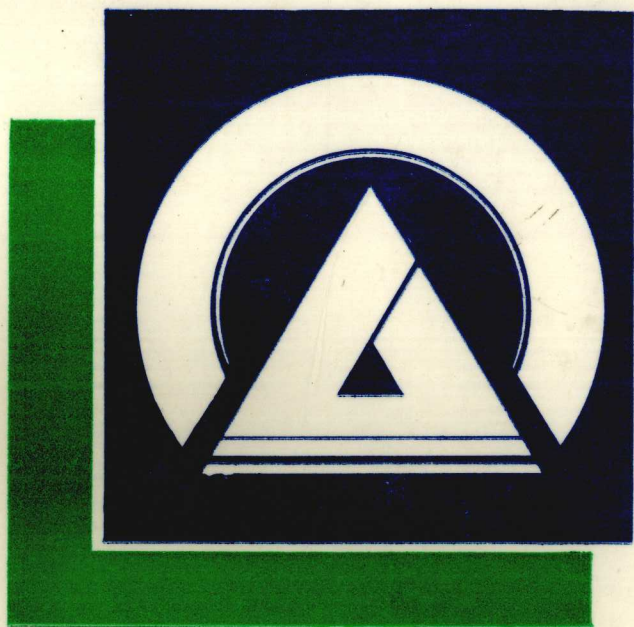




国家环境保护局 公务员制度试点实践

解振华 主编

中国环境科学出版社

国家环境保护局公务员制度 试点实践

解振华 主编

中国环境科学出版社

1993

(京) 新登字 089 号

内 容 简 介

1989 年以来, 国家环境保护局作为国务院试点部门之一, 在公务员制度推行工作上迈出了坚实的步伐, 进行了有益的尝试, 取得了可喜的成效。国家环境保护局行政体制与人事司的同志们根据几年的工作实践, 回顾总结了所走过的历程, 编写了此书。以供广大环保及人事管理部门的同志们借鉴参考。

本书资料详实, 有一定的概括性、指导性和学术性。在改革开放的形势下, 此书的出版无疑也是落实十四大各项具体任务的一个具体行动。

国家环境保护局公务员制度试点实践

解振华 主编

责任编辑 张新锋

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街 8 号

化学工业出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1993 年 5 月第一版 开本 850×1168 1/32

1993 年 5 月第一次印刷 印张 7 1/4

印数 1—3 000 字数 193 千字

ISBN 7-80093-390-3/Z · 176

定价 8.50 元

主 编 解振华

副 主 编 吕黄生 周 建

编写人员 陈金陵 钟畅华 贾 峰

张海泉

真知源于实践（代序）

解振华

1989年以来，作为国务院试点部门之一，国家环境保护局公务员制度推行工作迈出坚实的步伐，进行了有益的尝试，取得可喜的成效。人事管理工作应当不断更新传统的管理模式，纳入科学化、系统化、规范化的轨道，更紧密地服务于经济建设这一党的中心任务；更突出地体现坚持四项基本原则和促进改革开放这一人事管理工作的基本宗旨，更直接地与建立高效、统一、稳定、精干的行政管理体制相适应；更有效地提高政府部门的行政质量和机关工作人员的整体素质。使得相互脱离的管理环节较为连贯、系统，所建立的制度规范相互呼应配套，易于实施管理，切合国情，独具特色。浅显地说，在中国首次推行公务员制度具有特殊的重大意义，经过几年实践的检验，虽需进一步修臻完善，但确为一项好的制度。

国家环境保护局行政体制与人事司的同事们根据几年的实践，回顾和总结了所走过的历程，编写此书以供广大环境保护及人事管理部门的同志们借鉴参考，是很有意义的，可望推动和促进环境保护部门和其他部门的公务员制度推行工作。每进行一项重大工作，都应有所分析、归纳、总结、以完善自身，启迪大家，共同提高，我们所从事的各项事业才能一浪高过一浪地向前推进。这种作法亦应广为倡导。

党的十四大提出要尽快推行国家公务员制度，这是我国经济体制改革和政治体制改革的重要步骤，全国各级环境保护部门要在全面贯彻执行党的十四大精神的同时，积极推进部门公务

员制度的实施。由此，本书的出版也是落实十四大各项任务的具体行动。希望通过实践，尽快建设完整的全国各级环境管理部门公务员体系并使其高效运转起来，以新的风貌稳步迈入二十一世纪。

目 录

第一章 概 述	(1)
一、公务员制度各试点环节的主要内容	(2)
二、各主要管理环节的相关性	(6)
三、建立具有中国特色的社会主义公务员制度	(7)
第二章 公务员制度试点的前期准备	(10)
一、1985年以来机关干部人事制度改革基本情况	(10)
二、机构改革,完成“三定”任务	(14)
三、机关公务员制度试点工作的提出	(16)
四、试点准备工作及试点方案	(18)
第三章 机构改革的开展与深化	(25)
一、机构改革的必要性	(25)
二、机构改革的总体思路	(29)
三、国家环保局“三定”方案	(30)
四、机构改革的深化	(33)
五、开展部门组织立法 加强行政法制建设	(35)
六、建立规章制度 完善内部运行机制	(40)
第四章 职位分类(分级)	(43)
一、职位分类的意义及原则	(43)
二、基本做法	(44)
三、问题和探讨	(51)
第五章 考试录用	(56)
一、对考试录用工作的基本认识	(56)
二、基本作法	(58)
三、特殊考试	(80)
四、考试委员会	(88)

第六章 培训过渡	(91)
一、制定工作计划与实施方案	(91)
二、动员部署	(99)
三、培训考试	(100)
四、考核的综合评价	(103)
五、收获和体会	(103)
第七章 公务员考核	(113)
一、公务员考核的意义	(113)
二、考核的原则、内容及范围	(114)
三、基本作法	(116)
四、考核结果的处理	(119)
第八章 职务升降	(138)
一、职务升降的作用及指导思想	(138)
二、职务晋升基本条件	(139)
三、基本工作程序	(140)
四、主要体会	(143)
五、非领导职务的晋升	(145)
第九章 其它管理办法	(150)
一、机关工作人员奖惩暂行办法	(150)
二、机关工作人员培训暂行办法	(153)
三、机关工作人员交流暂行办法	(155)
四、机关工作人员回避制度	(156)
五、机关工作人员辞职辞退暂行办法	(157)
六、公务员退休退职暂行办法	(158)
第十章 公务员制度试点成效	(161)
一、对实施公务员制度的总体认识	(161)
二、公务员制度试点后的重要启示	(164)
三、公务员制度试点的主要成效	(168)
附 录	(171)

第一章 概 述

1987年10月，中国共产党第十三次全国代表大会工作报告明确提出：“当前干部人事制度改革的重点，是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”。党的十一届三中全会以来，邓小平同志多次提出要改革干部人事制度，提出“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，以及干部的高休、退休，要按照不同情况作出适当的明确的规定”。

建立和推行具有中国特色的社会主义国家公务员制度，是贯彻党的十三大精神和邓小平同志关于干部人事制度改革论述的重大措施，是党的十一届三中全会以来我国人事制度改革的必然结果。

1989年4月14日，国家人事部正式批准国家环境保护局为中央国家行政机关首批试行国家公务员制度的试点单位。3年多来，在人事部推行公务员制度领导小组及其办公室的具体指导下，国家环境保护局认真总结了机关1984年底以来干部人事制度改革的经验教训，根据《国家公务员暂行条例》中明确的指导思想及原则，组织了职位分类（分级）、考试录用、干部考核、职务升降、人员培训进渡，以及回避、培训、辞职辞退、离退休、奖惩等管理环节的试点，取得了明显的成效，基本上达到了国家人事部所要求的试点目的。通过试点，提高了机关工作人员政治业务素质，锻炼了队伍，促进了机关廉政建设，提高了行政效能和工作效率，完善了管理机制，推动各项工作不断迈上新台阶，为实现机关干部人事管理的科学化、规范化、法制化奠定了良好的基

础。

一、公务员制度各试点环节的主要内容

国家公务员是指各级政府中行使国家行政权力，执行国家公务的人员。公务员制度对政府机关工作人员从“进口”到“出口”各个环节的管理原则及实施程序，都作了明确规定。

1. 公务员的分级

公务员分为高级公务员（副部长以上）、中级公务员（副处级到正司局级）、初级公务员（正科级以下），共三类 15 个级别。在职务设置上，除行政领导职务外，还有非领导职务序列，非领导职务分为巡视员、助理巡视员、调研员、助理调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员等 8 个层次。

2. 公务员的权利义务

公务员的权利主要有：获得履行职责所应有的权力和工作条件，获得法定劳动报酬，参加学习，向国家机关和领导干部提出批评建议及依法申诉、控告等。义务主要有：贯彻执行以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线；为人民服务，联系群众，接受群众监督；依照国家的法律和政策执行公务；维护国家利益，不得散布有损政府声誉的言论或采取反对政府的行动；公正廉洁，不贪污受贿，不得利用职权谋取私利等。

3. 录用制度

进入公务员队伍，要按照不同的层次，采用不同的办法。对从政府系统外调入行政机关担任领导职务的，采取调任的办法，调入时主要考察其政治思想表现、工作能力和工作实绩；对初进机关担任非领导职务的初级公务员，采取公开考试、严格考核、择优录用的办法，录用时，一是强调政治素质，对政治思想和道德

品质不合格的人，不予录用；二是注重实践经验和业务工作能力，根据机关实际需要，规定被录用者要具有一定的基层工作经历（少数必须从大中专毕业生中录用的，应先到基层锻炼，合格后才能正式成为公务员）。录用主要有三个步骤：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考试。考试的内容除政治、行政管理、法律、公文写作等公共科目外，还要考核与职位有关的专业知识，并通过工作案例分析、模拟测试、面试，考察报考者的业务素质和工作能力；第三步，进行全面考核，依靠报考者所在单位的党组织，全面考察报考者的政治思想表现和工作能力及工作实绩。最后根据德才兼备的标准，按照考试成绩和考核结果择优录用。被录用人员进入机关还有一年的试用期，试用不合格者将被辞退。

4. 职务晋升

公务员的晋升必须坚持德才兼备的标准，以政治思想表现和工作实绩为主要依据。晋升职务时，要在国家核定的职数限额内，根据工作需要，进行。晋升职务的人要具有在下一级职位的实践经验和一定的工作年限。晋升的基本程序是：（1）经民主推荐后领导和群众相结合，以各级主管领导提名为主产生预选对象；（2）干部人事部门进行资格审查和全面考核；（3）党组集体研究决定；（4）通过一定的培训。然后正式任命。

5. 干部考核

对公务员的考核分为平时考核和年度考核，考核内容包括德、能、勤、绩四个方面，重点考核政治思想表现和工作实绩。考核实行领导与群众相结合，以主管领导考核为主。考核的基本程序是，先由个人总结，再由主管领导在广泛听取群众意见的基础上，依据平时考核记录和个人总结写出评定意见。考核担任一定层次领导职务的公务员，必要时也可进行民意测验。考核结果分为优

秀、称职、基本称职、不称职四个等次。以此作为对公务员进行奖惩、培训、职务升降、辞退以及调整职位的依据。如连续三年考核优秀或连续五年考核称职的，可以在本职务对应级别内晋升一级。连续三年考核基本称职或连续两年考核不称职的，将区别情况分别予以降职或调离、辞退。

6. 奖惩制度

对公务员的奖惩，坚持精神鼓励和物质奖励相结合，惩戒和教育相结合的原则。在严格考核的基础上，功过分明。公务员在工作中表现突出，有显著成绩和贡献的，或有其他突出事迹，应受到奖励。奖励分为嘉奖、记三等功、二等功、一等功，授予先进公务员、模范公务员称号、共6种。对受到上述奖励的公务员，分别给予一定的物质奖励。处分分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除6种。

7. 培训制度

公务员的培训主要有四种形式：在职人员的培训；拟晋升职务人员的资格培训；新录用人员的初任培训（到岗前培训）；从事专项工作人员的专门业务培训。培训坚持“两手抓”，一手抓马列主义基本理论和党的路线、方针、政策的培训；一手抓行政管理、业务知识培训，内容包括行政管理、法律和有关专业知识等。培训方法要注意理论联系实际，根据政府机关特点和需要，采取多种方法。

8. 干部交流

公务员制度规定，各级政府的公务员与党委机关、其他国家机关、群众团体以及企事业单位的干部进行必要的交流；国务院各部委的公务员与各省、自治区、直辖市的公务员要进行交流；不同地区、不同部门之间的公务员要进行交流等。

国家行政机关中40岁以下司、处级干部还应到县级以下基层挂职锻炼或其他方式的锻炼。

9. 回避制度

回避制度包括任职回避、公务回避、地区回避。任职回避规定，公务员如有夫妻关系、儿女姻亲关系等情况的，不得在同一单位担任双方直接隶属于同一行政首长的职务或者有直接上下级领导关系的职务，也不得在其中一方担任领导职务的单位从事监察、审计、人事、财务工作。公务回避，要求公务员在执行公务时，如果涉及本人或本人亲属的利益问题时，必须回避，并不得以任何方式进行干预或施加影响。地区回避是指主要领导干部和某些部门的工作人员不宜在本地工作的，必须回避。

10. 辞职辞退

公务员条例规定，对一些不胜任本职工作，或不履行义务的公务员，政府机关可以辞退。被辞退的公务员根据国家规定享受待业保险。同时，允许一些公务员，依据法律规定，根据本人意愿，经审查批准后，辞职离开政府机关。未满规定服务年限的公务员，以及在涉及国家安全、重要机密等特殊职位上任职的公务员不得辞职。

11. 退休退職

公务员达到退休年龄的，除国家另有规定和经组织批准外，都要退休。公务员未达到退休年龄的，只要工作年限达到规定的要求，允许申请提前退休。公务员丧失工作能力，但不符合退休条件，可以退職。公务员退休退職后按照国家规定享受相应的福利待遇。公务员的养老保险金和退休退職后的管理逐步向社会化发展。

公务员制度除上述主要内容外，还有职务任免、申诉控告、法律责任、保险福利和工资等制度。各环节的内容，大部分是几十年行之有效的干部人事管理经验总结，其中不少是党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的主要成果。

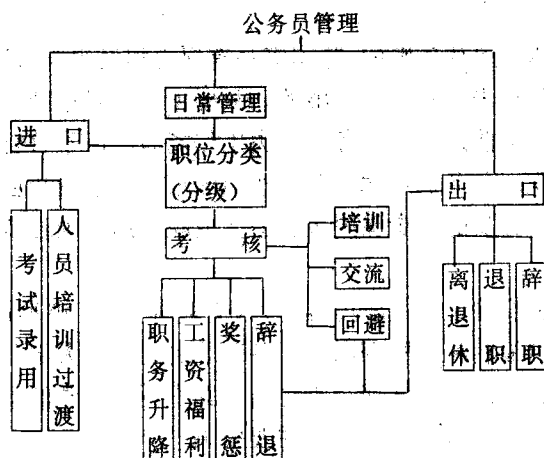
二、各主要管理环节的相关性

公务员管理体系是一个完整、庞大、科学的系统工程，它包括了从公务员队伍的进口到出口的多个管理环节，这些环节之间相互联系，相互作用，构成了动态的管理体系。

任何系统的要素都是按照一定的次序排列组合，彼此相互联系，相互作用。组成系统的各要素要达到系统的总目标，彼此之间就要承担不同的分工，协调动作，互相配合，形成一种协同性。公务员管理体系便体现了这一原则。

试点中，我们逐步认识到，各管理环节之间不是孤立、静止的，它们有着内在的积极的联系。公务员制度的十几个管理环节，分为三个组成部分：第一部分为公务员进口，包括考试录用、人员培训过渡两个管理环节；第二部分为公务员日常管理，主要有职位分类（分级）、考核、职务升降、工资福利、奖惩、辞职辞退等管理环节；第三部分为公务员的出口，由离退休（退休退职）、辞职辞退、回避等环节组成。

公务员管理体系图



在公务员体系十几个管理环节中。有两个环节至关重要。其一，职位分类（分级）是整个公务员管理的基础。机构改革规定了部门、机构的主要职能，职位分类将其细划到职位，在明确每一职位的工作性质、难易程度、责任大小、所需人员资格条件的基础上，由单个规范化了的最小工作单元回归结构成各处、司、部门，它实现了从一棵棵树木去认识整个森林的目的。职位分类的成功所在就是将机构改革同公务员制度有机地结合在一起。职位分类规定的《职位说明书》是公务员考试录用、人员培训过渡、考核、培训、交流，乃至职务升降、奖惩、工资福利等管理环节的基础。其二，考核机制是公务员日常管理中承上启下的重要环节。考核是对公务员的“德、能、勤、绩”进行综合考察和评价，以此来衡量每一公务员是否称职。考核的依据是职位分类中规范化了的《职位说明书》，考核结果的使用，又直接关系到公务员的职务升降、工资福利、奖惩、转任乃至辞退。

为了达到优化管理、增强体制活力，建设一支精干、高效的公务员队伍的目的，必须强化各管理环节的有机结合，使之相互依存、相互作用，从而提高公务员管理的整体效能。

三、建立具有中国特色的社会主义公务员制度

我们建立和推行的是一种完全不同于西方文官制的具有中国特色的公务员制度。我国的公务员制度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，特别是借鉴了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的经验。同时，也在某些方面吸取了外国西方文官制度中一些科学合理的方法。但是，不同社会制度的国家，其人事管理制度的性质是截然不同的。

在建立和推行公务员制度的过程中，人事部党组提出要进一步明确我国公务员制度与西方文官制度的根本区别，提出了坚持四项基本原则，坚持德才兼备的用人标准，坚持党管干部的原则

和为人民服务的宗旨，坚持把学习马列主义、毛泽东思想作为公务员队伍建设的指导思想。经过不断研究、修改、实践、总结出我国公务员制度与西方文官制度的根本区别主要表现在以下几个方面：

1. 我国的公务员制度坚持了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。我们建立公务员制度的目的，就是为保证党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策的贯彻执行，使政府机关的人事管理工作更好地为经济建设这个中心服务。因此，党的基本路线是建立公务员制度的根本指导原则，在各项具体管理制度中要坚持和贯彻这一指导原则。

2. 我国的公务员制度坚持党管干部的原则。我国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、政策制定的。各级政府组成人员和其他重要干部，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各级政府任命。

3. 我国的公务员制度坚持德才兼备的用人标准。“德才兼备”是我们党在长期的斗争中形成并被历史证明是行之有效的选拔和使用干部的原则。公务员的录用和晋升，既注重政治思想表现，又注重工作能力和工作实绩。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。

4. 我国的公务员制度坚持为人民服务的宗旨。暂行条例规定，公务员必须全心全意为人民服务，廉洁奉公，不贪污受贿，不谋私利，也不容许公务员搞特权，并接受群众监督，我国的公务员没有自己的特殊利益。西方文官是一个单独的利益集团，他们与政府的关系是雇员同雇主的关系。

5. 我国的公务员不存在西方意义上的“政务官”与“事务官”的划分。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，但所有的工作人员，不论职位高低，都是人民的公仆，党和国家对他们的要求，都是必须既懂政治，又

懂业务，努力做到又红又专，他们之间可以根据工作需要互相转任。我国的公务员队伍，也不是一个封闭的系统，政府机关工作人员和党的机关工作人员、其他机关的工作人员、企业事业单位的人员，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性的。

6. 我国的公务员制度强调公务员必须接受马列主义毛泽东思想的教育，把学习马列主义、毛泽东思想作为公务员的义务。对公务员的培训，坚持政治培训与业务培训相结合。

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根本区别。因此，我国公务员制度与西方文官制度的区别不仅是必然的，而且是必要的。坚持这些区别，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。