

ZHONGGUO
GUOJIA GONGWUYUAN
ZHIDU GAILUN

主 编
顾 杰

中国国家公务员制度概论

中国国家公务员制度慨比

西方文官制度是适应和维护资本主义生产关系的产物,是资产阶级有效地进行政治统治的工具。如它提出的公开、平等、竞争原则,目的是网罗对资产阶级统治有用的人才,不平等、排斥人才是被排斥的。而我国的公务员制度,是社会主义生产关系的产物,它是适应和维护社会主义生产关系的产物,它的公开、平等、竞争原则是广泛挑选对社会主义现代化建设事业有用的人才,为人民民主专政的政权,维护广大人民群众的根本利益服务的。竞争的原则因社会根本制度的不同所赋

武汉工业大学出版社

西方国家公务员实行所谓“政治中立”，只能依据法律和政党活动，不能参加罢工；不准接受政党活动。多党轮流执政的政治制度，目的是为了消除党派斗争给政府机器正常运转带来的严重危机。而我国的公务员必须坚持四项基本原则，接受中国共产党的领导。因为我国不存在什么多党轮流执政，实行的是无产阶级政

中共湖北省委党校函授教材

中国国家公务员制度概论

主 编 顾 杰

副主编 孙大敏 兰德刚

武汉工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国国家公务员制度概论/顾杰主编. —武汉:武汉工业大学出版社, 2000. 1

ISBN 7-5629-1581-4

I. 中...

II. 顾...

III. 中国国家公务员制度概论-党校-教材

IV. D109

武汉工业大学出版社出版发行

(武昌珞狮路 122 号 邮政编码: 430070)

核工业中南三〇九印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 11 字数: 286 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—4300 定价: 11.00 元

(本书如有印装质量问题, 可向承印厂调换)

中共湖北省委党校函授教材编审委员会

主 任：周大仁

副主任：宗良瑶 曾瑞芝 李春明 余士珍

编 委：张祥生 梁崇海 肖厚智 冯金武

陈家超 刘吉荣 顾 杰 郝志功

周 屏 吴克超 杨甫念 杨再述

余更明 李天相

前 言

这套教材是专为我校干部函授教育编写的。

全套教材包括：马克思主义哲学、中国特色社会主义理论概论、政治经济学概论、中共党史、法律基础教程、干部应用写作、普通逻辑、管理心理学、现代行政管理学、政治学教程、经济法概论、市场经济学、行政秘书学、现代经济管理概论、经济数学基础、当代高科技概论、党的建设教程、社会学教程、市政学、市场营销学、中国国家公务员制度概论、国际政治与对外关系、英语教程、财政学、会计学原理、农村经济管理概论、现代企业管理学、外国经济管理思想史等。

教材以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，紧密结合党校函授教育的特点和实际，充分体现党校函授教育的办学宗旨和培训目标。

教材编写的基本要求，是融科学性、系统性、时代性和实践性于一体，有利于干部在职业余自学，有利于学员准确地、系统地掌握各专业的必备知识和学科体系。

为了保证这套教材的编写质量，我们邀请从事各学科多年教学和专门研究的教授、副教授主持教材编写工作，力求使这套教材达到较高的学术水平，并有一定的特色。但由于经验不足和水平所限，对教材中存在的缺点和问题，欢迎读者批评指正，我们将在教学过程中不断修改和完善。

中共湖北省委党校函授教材编审委员会

1999年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国家公务员制度概述	(1)
一、国家公务员制度的内涵和范围	(1)
二、国家公务员制度的形成和发展	(4)
第二节 国家公务员制度的主要内容和基本原则	(6)
一、国家公务员制度的主要内容和特点	(6)
二、国家公务员制度的基本原则	(9)
第三节 我国建立国家公务员制度的目的与意义	(11)
一、建立国家公务员制度的指导思想和依据	(11)
二、建立国家公务员制度的方法和意义	(14)
思考题	(19)
第二章 国家公务员的义务与权利	(20)
第一节 国家公务员义务与权利概述	(20)
一、国家公务员义务与权利的涵义	(20)
二、国家公务员义务与权利的特点	(22)
第二节 国家公务员义务与权利的种类和内容	(23)
一、国家公务员义务的种类和内容	(23)
二、国家公务员权利的种类和内容	(26)
第三节 坚持国家公务员义务与权利的意义和作用	(31)
思考题	(34)
第三章 国家公务员的职位分类制度	(35)
第一节 国家公务员职位分类制度概述	(35)
一、我国职位与职位分类的基本内涵	(35)
二、职位分类与品位分类的比较	(37)

第二节 我国实行职位分类的必要性及其主要特点	(39)
一、我国实行职位分类的根本原因	(39)
二、我国实行职位分类的意义	(40)
三、我国职位分类制度的特点	(41)
第三节 我国职位分类制度实施的具体要求和程序	(43)
一、职位分类的基本程序	(43)
二、增设非领导职务的必要性	(45)
三、设置公务员级别的目的	(47)
思考题	(49)
第四章 国家公务员的录用制度	(50)
第一节 国家公务员录用制度概述	(50)
一、国家公务员录用的基本涵义	(50)
二、国家公务员录用制度的产生与发展	(51)
三、考试录用制度在我国的发展	(54)
第二节 国家公务员录用制度的基本原则和主要内容	(56)
一、国家公务员录用制度的基本原则和条件	(56)
二、国家公务员录用考试的主要内容	(59)
三、录用国家公务员的程序	(62)
第三节 国家公务员考试录用的意义	(65)
思考题	(68)
第五章 国家公务员考核制度	(69)
第一节 国家公务员考核制度概述	(69)
一、国家公务员考核制度的基本涵义	(69)
二、建立国家公务员考核制度的意义	(70)
第二节 国家公务员考核制度的主要内容和原则	(73)
一、国家公务员考核制度的主要内容	(73)
二、国家公务员考核制度的基本原则	(76)
第三节 国家公务员考核的方法与程序	(79)

一、国家公务员考核的主要方法·····	(79)
二、国家公务员考核的基本程序·····	(82)
思考题·····	(85)
第六章 国家公务员的奖励与纪律制度 ·····	(86)
第一节 国家公务员奖励、纪律概述 ·····	(86)
一、奖励、纪律的涵义及特征·····	(86)
二、奖励、纪律的原则·····	(88)
三、奖励、纪律制度的意义和作用·····	(90)
第二节 国家公务员奖励、纪律的条件和种类 ·····	(91)
一、奖励的条件和种类·····	(91)
二、纪律要求及行政处分种类·····	(94)
第三节 国家公务员奖励、行政处分的审批和程序 ·····	(97)
一、奖励的审批权限和程序·····	(97)
二、行政处分的审批程序和要求·····	(99)
思考题·····	(103)
第七章 国家公务员的职务升降与任免制度 ·····	(104)
第一节 国家公务员的职务升降制度概述 ·····	(104)
一、职务升降制度的基本涵义·····	(104)
二、职务升降制度的意义·····	(104)
第二节 国家公务员职务升降的原则和内容 ·····	(106)
一、职务升降的主要原则·····	(106)
二、职务升降的标准和条件·····	(108)
三、职务升降的程序与方法·····	(109)
第三节 国家公务员的任免制度概述 ·····	(111)
一、职务任免的基本涵义·····	(111)
二、职务任免的意义·····	(112)
第四节 国家公务员职务任免的原则和内容 ·····	(113)
一、职务任免的主要原则·····	(113)

二、职务任免的条件和程序	(114)
三、职务任免方式	(118)
思考题	(120)
第八章 国家公务员的培训制度	(121)
第一节 国家公务员培训制度概述	(121)
一、培训的涵义和特点	(121)
二、培训的意义和作用	(123)
第二节 国家公务员培训的依据和原则	(125)
一、培训的依据	(125)
二、培训的基本原则	(125)
第三节 国家公务员培训的种类、内容及其趋势	(127)
一、培训的种类和内容	(127)
二、现代公务员培训的发展趋势	(128)
思考题	(133)
第九章 国家公务员的交流与回避制度	(134)
第一节 国家公务员的交流制度	(134)
一、国家公务员交流的涵义和意义	(134)
二、国家公务员交流的形式	(136)
三、国家公务员交流的原则	(140)
第二节 国家公务员的回避制度	(142)
一、国家公务员回避的涵义和意义	(142)
二、国家公务员回避的范围	(143)
三、国家公务员回避的种类	(145)
思考题	(148)
第十章 国家公务员工资保险福利制度	(149)
第一节 国家公务员工资保险福利制度概述	(149)
一、工资保险福利及其制度的基本涵义	(149)
二、工资保险福利制度的意义和作用	(150)

第二节 国家公务员工资制度的原则和内容·····	(152)
一、工资制度的基本原则·····	(152)
二、工资制度的主要构成·····	(154)
第三节 国家公务员保险福利制度的原则和内容·····	(159)
一、保险福利制度的主要原则·····	(159)
二、保险福利的主要内容·····	(160)
思考题·····	(162)
第十一章 国家公务员辞职辞退制度·····	(163)
第一节 国家公务员辞职辞退制度概述·····	(163)
一、辞职辞退的基本涵义·····	(163)
二、辞职辞退的主要特点·····	(164)
三、建立公务员辞职辞退制度的意义·····	(166)
第二节 国家公务员辞职辞退的条件·····	(168)
一、公务员辞职的条件·····	(168)
二、公务员辞退的条件·····	(170)
第三节 国家公务员辞职辞退的程序和法律后果·····	(172)
一、辞职的程序·····	(172)
二、辞退公务员的程序·····	(173)
三、辞职辞退的法律后果·····	(175)
思考题·····	(177)
第十二章 国家公务员退休制度·····	(178)
第一节 国家公务员退休制度概述·····	(178)
一、退休制度的基本涵义·····	(178)
二、建立退休制度的意义·····	(179)
第二节 国家公务员退休的方式、条件和程序·····	(181)
一、退休的方式·····	(181)
二、退休的条件·····	(182)
三、退休的办理程序·····	(183)

第三节 国家公务员退休待遇及管理	(184)
一、退休的待遇	(184)
二、退休公务员的安置	(186)
三、退休公务员的管理	(187)
思考题	(189)
第十三章 国家公务员申诉与控告制度	(190)
第一节 国家公务员申诉与控告制度概述	(190)
一、申诉与控告的基本涵义	(190)
二、申诉与控告的意义	(192)
第二节 国家公务员申诉与控告的性质和特点	(194)
一、公务员申诉与控告的性质	(194)
二、公务员申诉、控告的特点	(196)
第三节 国家公务员申诉与控告制度的主要内容	(197)
一、公务员申诉、控告的条件及其管理机关	(197)
二、公务员申诉、控告的程序	(201)
三、行使和受理申诉与控告权时应承担的义务	(204)
思考题	(207)
第十四章 国家公务员的管理与监督制度	(208)
第一节 国家公务员管理与监督制度概述	(208)
一、公务员管理与监督的涵义	(208)
二、公务员管理与监督的意义	(209)
第二节 国家公务员管理机构的职能及其设置	(212)
一、公务员管理机构的职能	(212)
二、公务员管理机构的组织形式	(214)
三、我国现行公务员管理机构	(218)
第三节 国家公务员监督体系及其内容	(222)
一、国家公务员监督体系	(222)
二、国家公务员监督内容	(225)

思考题·····	(227)
第十五章 中国古代官吏制度·····	(228)
第一节 中国古代官吏制度的产生和发展·····	(228)
一、中国古代官吏制度的产生 ·····	(228)
二、我国古代官吏制度的发展 ·····	(230)
第二节 中国古代官吏制度的主要内容和特点·····	(232)
一、中国古代的科举制 ·····	(232)
二、中国古代的官吏管理制度 ·····	(234)
三、中国古代官吏管理制度的主要特点 ·····	(237)
第三节 研究中国古代官吏制度的意义和方法·····	(240)
一、研究中国古代官吏制度的目的和意义 ·····	(240)
二、研究中国古代官吏制度的科学方法 ·····	(241)
思考题·····	(243)
第十六章 西方文官制度·····	(244)
第一节 西方文官制度的创立和发展·····	(244)
一、西方文官制度的起源 ·····	(244)
二、西方文官制度的沿革 ·····	(246)
三、西方文官制度的发展趋势 ·····	(249)
第二节 西方文官制度的主要内容和特点·····	(251)
一、西方文官制度的主要内容 ·····	(251)
二、西方文官制度的主要特点 ·····	(256)
第三节 研究西方文官制度的意义和方法·····	(258)
一、研究西方文官制度的意义 ·····	(258)
二、研究西方文官制度的方法 ·····	(259)
思考题·····	(261)
附录·····	(262)
《国家公务员暂行条例》·····	(263)
外国有关公务员的法律规定·····	(279)

一、美国文官法	(279)
二、法国公务员总章程	(285)
三、法国公务员总法	(292)
四、日本国家公务员法	(308)
后记	(337)

第一章 绪 论

第一节 国家公务员制度概述

一、国家公务员制度的内涵和范围

国家公务员,通常系指代表国家从事社会公共事务管理,行使国家行政权力,履行国家公务的人员。但具体内涵和范围在不同的国家有所不同。

在英国,公务员即文职官员,是指那些不与内阁共进退,经过考试择优录用,没有过失可以长期任职的文职人员。换言之,英国的公务员不包括由选举或政府任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官,这类官员是要随内阁的变更而进退的。此外,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。它仅指中央政府系统中非选举产生的和非政府任命的事务官或常任文官。马来西亚、澳大利亚、巴基斯坦、印度等国家均属于这种类型。

在美国,公务员的广义划分是指与军人相区别的所有政府雇员,包括总统、州长、市长等民选人员,部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政府任命官员和行政部分的其他所有文职官员,但文法部门的参议员和众议员,司法部分和法官以及国会雇用的人员不属于文官;狭义的划分是指除选举和政治任命产生的高级官员以外的政府部分的文职人员,即职业文官,但其范围比英国的常任文官所包括的人员更广泛,它还包括公共企事业单位的人员和

政府经营的企业单位的管理人员。加拿大、韩国、菲律宾、泰国等国家均属于这种类型。

在日本和法国,公务员包括从中央到地方的政府机关的公职人员,国会除议员以外的工作人员、法官、检察官、国有企事业单位的工作人员。日本的公务员法把公务员分为两种:一种是“国家公务员”,指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院以及国有企事业等单位供职的所有人员;一种是“地方公务员”,指在地方政府机关、立法机关、法院和地方政府经营的企事业单位供职的所有人员。这两种公务员都有“特别职”与“一般职”之分。前者是指其任免有特别规定的职务,如议员必须经选举产生;后者是指包括上自常务次官,下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员即常任文官。在通常情况下,“特别职”公务员不适用公务员法,“一般职”公务员适用公务员法。

借鉴国外成功的经验,并结合我国的具体情况,我国颁布的《国家公务员暂行条例》规定,我国国家公务员是指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。对我国公务员范围作出这样的界定,其主要考虑是:

(1) 我国实行公务员制度,是按照党政分开、政企分开和对各类工作人员实行分类管理的原则,首先把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来,实行相对独立的管理。因而,我们不能像日本、法国那样把所有的公职人员都称为公务员,而只能将范围界定在政府系统内。但又不能像英国那样只包括中央政府系统的事务官,而必须包括各级政府的组成人员,因为我国不存在“多党竞争”条件下的“内阁更替”,也不存在西方的政务官和事务官的相互分离。此外,我们也不能像英、美那样只划到中央一层,而应包括从中央到地方的一个完整系统。

(2) 关于国家权力机关、审判机关和检察机关的工作人员不划入国家公务员范围的问题,主要考虑是:

这些机关的工作人员,就其工作性质而言,也都是行使国家权力、执行国家公务的人员。但如果将他们纳入公务员的范围,这样,作为国家机关这个大的管理体系与党的机关、企事业单位、群众团体等几个类别的划分是清楚了,但在国家公务员体系内部,由于人大、法院、检察院的工作人员同政府工作人员的工作特点有所不同,人事管理有所差别,而且由人大常委会决定任命的审判员、检察员以上的工作人员几乎占去审判机关、检察机关工作人员的绝大部分,难于用一个主管机构,或一种管理办法统管。搞得不好,国家公务员就会成为原来“干部”概念的翻版,造成新的机构庞大和效率的低下,违背建立国家公务员制度、实行分类管理的原则。因此,将公务员的范围先界定在政府系统内,比较稳妥。

(3) 关于政府直属的事业单位是否划入国家公务员范围的问题,情况比较复杂,需要掌握如下原则:

其一,在同一单位内部不能出现一部分人适用公务员制度,另一部分人适用事业单位人员制度;其二,已经从行政机关中分离出来,实行社会化服务的单位,不实行公务员制度;其三,实行经费自收自支、差额拨款的单位,一律不实行公务员制度。因此,对那些性质上是国家行政机关或完全行使行政职能、进行行政管理或行政监督,但使用事业编制和事业经费的单位,如税务、海关、工商等,应实行国家公务员制度。

(4) 关于工勤人员不划入公务员范围的问题,主要考虑有三点:

其一,工勤人员的工作属于后勤服务性质,他们不是执行行政职务的人员;其二,工勤人员过去也不属于机关干部范畴,对他们是按劳动法规进行管理的;其三,通过改革,机关后勤工作将逐步社会化,不宜划入公务员队伍。

二、国家公务员制度的形成和发展

我国公务员制度的形成可分为四个阶段：

1. 理论准备阶段(1978~1983)

党的十一届三中全会以来,党和国家的工作重点转为以经济建设为中心,进行经济体制改革,与之相适应,也积极稳妥地推进政治体制和人事制度改革。根据形势的需要,邓小平同志多年来发表了一系列人事制度改革的理论,如1978年12月13日在中央工作会议上作的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话;1979年11月2日在中央党、政、军机关副部长以上干部会上作的《高级干部要带头发扬党的优良传统》的讲话;1980年8月18日作的《党的国家领导制度的改革》的讲话以及之后多次在不同会议上的讲话和接见外宾时的谈话,均比较系统地阐述了人事制度改革的理论,为我们指出了改革的方向、内容、方法和步骤等。在这一阶段,根据邓小平同志的指示,从中央到地方,在人事制度改革方面也进行了积极探索。这为推行公务员制度奠定了基础。

2. 起草与研讨论证阶段(1984~1987)

为了把人事制度改革推向深入,中央认为,世界上许多国家都有总的人事法规,而我国至今没有一个总法规,不利于人事管理的规范化,有必要制定一个国家人事管理总法规。于是在1984年下半年由中央组织部、劳动人事部组织社会科学院、中国人民大学、北京大学、外交学院等单位的15位专家于11月开始起草工作。1985年1月草拟出《国家机关工作人员法》。经过几次修改,1986年10月11日经中央书记处讨论,提出了许多修改意见,并将法规名称改为《国家机关工作人员条例》。后又经过9次修改,初步定名为《国家行政机关工作人员条例》。

1986年底,根据邓小平同志的意见,在党的十二届六中全会以后为进一步研究政治体制改革,中央成立了政治体制改革领导