

国家公务员暂行条例 简明读本

熊文钊 主编



中国政法大学出版社

《国家公务员暂行条例》

简 明 读 本

熊 文 钊 主 编

中国政法大学出版社

(京)新登字第 185 号

《国家公务员暂行条例》简明读本

熊文钊 主编

中国政法大学出版社 出版

(北京学院路 41 号 * 100088)

北京海淀军科印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 32 开本 9.125 印张 200 千字

1993 年 8 月第 1 版 1993 年 8 月第 1 次印刷

ISBN7—5620—1146—x/D · 1097

印数:1—10000 册 定价:6.50 元

目 录

第一讲 绪论	(1)
一、我国现行的干部人事制度存在明显的弊端	(3)
二、建立有中国特色的国家公务员制度	(8)
三、我国公务员制度的基本特征.....	(13)
四、《国家公务员暂行条例》.....	(16)
第二讲 总则	(23)
一、《国家公务员暂行条例》的目的和宪法依据.....	(23)
二、国家公务员制度遵循的原则.....	(28)
三、我国国家公务员的范围和涵义.....	(31)
四、《国家公务员暂行条例》的适用范围.....	(38)
第三讲 义务和权利	(40)
一、公务员义务和权利的涵义与作用.....	(40)
二、对我国国家工作人员权利和义务规定的回顾.....	(45)
三、公务员义务的具体内容.....	(47)
四、公务员权利的具体内容.....	(50)
第四讲 职位分类	(56)
一、西方国家公务员的品位分类制.....	(56)
二、西方国家公务员的职位分类.....	(63)
三、我国国家公务员的职位分类制度.....	(69)
第五讲 录用	(72)

一、古今中外的录用制度·····	(73)
二、《国家公务员暂行条例》规定的录用制度·····	(80)
第六讲 考核 ·····	(88)
一、公务员考核的含义·····	(88)
二、公务员考核的内容·····	(89)
三、公务员考核的原则·····	(92)
四、年度考核及其程序、结果·····	(96)
五、考核结果的作用·····	(99)
第七讲 奖励 ·····	(103)
一、奖励制度的涵义·····	(103)
二、奖励制度的原则·····	(107)
三、奖励制度的具体内容·····	(108)
第八讲 纪律 ·····	(112)
一、纪律的概念·····	(112)
二、公务员纪律的内容·····	(113)
三、行政处分的界限·····	(114)
四、行政处分的种类·····	(115)
五、行政处分的权限和程序·····	(118)
六、行政处分的解除及后果·····	(122)
第九讲 职务升降 ·····	(124)
一、公务员职务升降制度的涵义与作用·····	(124)
二、职务晋升的法律规定·····	(128)
三、降职的法律规定·····	(133)
四、职务升降与级别·····	(135)
第十讲 职务任免 ·····	(136)
一、公务员任免的涵义与意义·····	(136)

二、我国国家公务员任免的原则	(140)
三、国家公务员的任用方式	(142)
四、我国国家公务员任免的条件和种类	(144)
五、国家公务员任免的权限和程序	(147)
六、关于公务员兼职的法律规定	(148)
七、关于公务员任职年龄的法律规定	(148)
第十一讲 培训	(150)
一、西方国家培训制度概况	(153)
二、我国干部培训工作的概况	(156)
三、《国家公务员暂行条例》规定的公务员培训 制度的基本内容	(163)
第十二讲 交流	(170)
一、西方国家公务员交流制度	(172)
二、《国家公务员暂行条例》规定的交流制度的 基本内容	(175)
第十三讲 回避	(183)
一、我国古代和西方的回避制度	(186)
二、《国家公务员暂行条例》规定的回避制度的 基本内容	(188)
第十四讲 工资保险福利	(193)
一、工资制度	(193)
二、保险及福利	(207)
三、对工资保险福利的限制和保障	(213)
第十五讲 辞职辞退	(214)
一、辞职辞退制度简介	(214)
二、我国辞职辞退制度	(216)

第十六讲 退休	(224)
一、退休制度概述	(224)
二、我国退休制度	(226)
第十七讲 申诉控告	(233)
一、申诉控告法理依据及意义	(233)
二、申诉控告的法律依据	(235)
三、公务员申诉控告的原则	(237)
四、申诉	(238)
五、控告	(242)
六、救济方式	(244)
第十八讲 管理与监督	(245)
一、国家公务员的管理	(245)
二、国家公务员的法律监督	(255)
附录:《国家公务员暂行条例》	(267)

第一讲 绪 论

《国家公务员暂行条例》经 1993 年 4 月 24 日国务院第二次常务会议通过,李鹏总理 1993 年 8 月 14 日签署发布,自 1993 年 10 月 1 日起施行。这是我国人事制度改革的一项开创性举措,标志着具有中国特色的国家公务员制度的正式确立。

建立国家公务员制度,就是通过制定法规,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。首先,建立符合行政机关特点的分类管理制度,有利于调整干部结构,增强政治、业务素质、强化政府指挥系统,克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制发展的需要。其次,有利于加强廉政建设。通过考试录用、严格考核、正规化增训等,提高公务员队伍素质;通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等规定,保证和促进公务员依法行政、廉洁奉公;通过法制化管理,避免用人问题上的不正之风。其三,可以促进政府机关人事管理工作的科学化、法制化,同时,对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革也将起到积极的推动作用。

《国家公务员暂行条例》的出台,经过了近 10 年的酝酿和起草过程,其间几易其稿,共拿出了近 20 个修改草案,凝聚了广大行政立法工作者和学者、专家的心血和广大人事工作者

的智慧,是我国 40 多年来人事管理的经验总结。体现了分类管理原则,科学的激励竞争机制,正常的新陈代谢机制和勤政廉政的约束机制。

建国 40 多年来,我们一直没有制定一部比较系统的人事管理的总法规。国家人事行政工作无法可依,管理上基本是依赖自战争年代以来长期形成的经验,致使我国人事管理活动的每个环节都存在着这样或那样的问题。随着国家行政管理法制化的发展,这种经验型管理方式已明显不能适应形势的需要,社会各界纷纷提出建立我国国家公务员制度,以对公务员实行科学的管理的要求。于是我国的公务员立法提上了日程,并且见迫切。

我国的公务员立法开始于 1984 年,由中共中央组织部和当时的劳动人事部牵头组织起草国家公务员法规。从法规名称及适用的范围演变来看,国家公务员法规的制定经历以下七个不同的认识阶段:

第一阶段将该法规称为“国家工作人员法”。这种称谓下,其适用的范围极其广泛,包括一切从国家领取工资的各国家机关、企事业单位之各类工作人员、职工,这与前苏联东欧国家的做法相差无几;

第二阶段称作“国家机关工作人员法”。它把适用范围又在一定程度上加以限制,将企事业单位的各类工作人员排除在外。这样就把该法规的适用范围缩小到在国家机关工作的各类人员,包括权力机关工作人员、行政机关工作人员和司法机关工作人员。

第三阶段把名称定为“国家行政工作人员条例”。又把范围限制到国家行政机关的范围内,包括中央和地方人民政府

的组成人员以及除此以外的其他一切政府工作人员。

第四阶段将称谓改为“国家公务员暂行条例”。适用范围限制到业务类公务员(人民政府组成人员以外的其他一切政府工作人员),同英美国家相类似。

第五阶段,称谓仍为“国家公务员暂行条例”。适用范围又扩大为在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员,同第三阶段。

第六阶段,称谓改为“国家公务员条例”去掉“暂行”二字,适用范围同上一个阶段。

第七阶段(也是最后一个阶段),称谓又改回原来的“国家公务员暂行条例”,适用范围没变。

《国家公务员暂行条例》是由国务院颁布的行政法规,通过试行,在实践中不断完善,待条件成熟后,将由全国人民代表大会以《国家公务员法》的名称,以基本法律的形式公布。

条例颁布后,我国政府机关将大力改革现行人事制度的弊端,大体在三年内完全实行公务员制度。

一. 我国现行干部人事制度存在的明显弊端

我国现行的干部人事制度又称“国家干部”制度,是在民主革命时期解放区和人民军队干部制度的基础上逐步建立和发展起来的,它继承和发扬了历史传统,特别是党的干部制度的优良传统,同时也借鉴了前苏联的一些人事管理经验。由于它能集中运用干部资源服务于“急风暴雨”的斗争,因而在中国革命历史上,为巩固人民政权,恢复国民经济,建设社会主义起到了重要的保证作用。

随着我国政治、经济、文化体制改革和各项事业的深入发展,干部队伍本身也发生了很大变化,现行干部人事制度的弊端明显地暴露出来:

(一)对党和国家公职人员进行大一统管理,缺乏科学分类

在我国,“国家干部”这个概念一直没有科学、完整的定义,而是把党政机关、社会团体的工作人员,司法机关的审判人员、检察人员,企事业单位的管理人员,以及各类专业技术人员等等,都包罗在“国家干部”这一概念之下。由于干部概念含混不清,对各种人员缺乏科学分类,因而使干部范围越来越大,干部队伍越来越庞杂,干部管理制度如出一辙,反映不出各种人员的不同特点和结构的现状,不利于干部政策的制定以及对各类人员的管理和使用。在交流中,只要是国家干部,即使专业不对口也可调动;反之,如果不是国家干部,即使专业对口,工作需要,也不能享受合理的待遇,进行合理的流动。

形成这种状况有以下两个重要的历史原因:

1. 革命战争时期和全国解放初期对干部的需求量大而人员十分紧缺,无法按专业要求使用干部,必须在全国范围内对干部进行统一的任用和管理。特别是全国解放初期,新解放的地区急需管理干部,一大批军队干部被迅速委派到地方各级管理部门工作,他们又在工作中把经过考察认为比较可靠的人员录用,提拔到一定的岗位上以满足对干部的需求。在那时要想按部就班地公开考试择优录用,依照知识化、专业化的要求任用干部,在客观上是不可能的。因此,在那时的历史条件下形成“革命干部”制度是符合实际的。然而,令人遗憾的是,那样一种历史状况改变以后,“革命干部”制度并没有随之改

变,而是逐渐演变成了现行的国家干部制度。

2. 同我国长期以来的计划经济相适应,形成了一套计划用人的国家干部制度。长期以来,我国绝大多数企业都是国营或集体的,事业单位几乎全部都是国办的,国家对企事业单位的管理是采取直接干预其内部事务的行政方式,企事业单位内部的管理机关成了国家行政机关的一部分,其工作人员也成为国家行政干部的一部分,企事业单位中的国家干部和国家机关中的国家干部可以互相调配;这就强化了全社会的“官本位”的意识,什么都往政府职级上套,形成了千军万马走“官道”的局面。1992年,我国每34个公民中就有一个行政工作人员,全国总计约有3300万行政工作人员。另外,我国国家干部的两大来源(军队转业干部和大、中专院校毕业生)也由国家统一安置和统一分配,这些人员“理所当然”地进入国家干部队伍,完全由国家计划安排,个人几乎完全失去自由流动的权利。在计划经济体制下,如果允许干部人才的自由流动,国家的许多计划建设项目就会因干部人才的流失而导致失败。

由于上述两方面的主要原因而形成的我国现行的国家干部制度显然与改革开放的形势不相适应了。在发展社会主义市场经济的新形势下,国家对企事业单位的管理方式将要改变,干部人事制度也要相应地进行大的变革。

(二)管理权限过分集中,管人与管事脱节

长期以来,我国坚持党管干部的原则,由于历史原因,往往把党管干部的原则理解为由党委及其组织部门直接管理调配干部。因而凡是国家干部都由各级党委及其组织部门集中统一管理,把有些本来应由政府人事部门办的事情,也由党委组织部门去办,从而造成了管理权限过分集中,各级党委及其

组织部门对干部工作管得过多，统得过死，而且党政不分，政企不分。这样，既影响了各级政府和企事业单位管理干部的积极性，也使管人与管事脱节，不利于深入地考察了解干部和广泛地发掘优秀人才，不利于对整个领导班子结构作通盘考虑、合理配备，也不利于对干部的考核和监督。

（三）干部终身制

主要表现在两个方面，一是领导干部担任领导职务的终身制；二是所有进入国家干部队伍的人员享受干部待遇的终身制。

第一种终身制，经过近些年来努力，已在逐步破除，中央和地方各级人民政府的主要领导职务已经实行任期制。但是，由于没有建立起相应配套的制度，实际上的领导干部终身制现象仍然存在，比如一个县长任期届满后，依然被看作县级干部，享受县级干部待遇，到另一个地方以同样级别的职务走马上任。

第二种终身制则造成了国家干部的铁饭碗。国家干部能进不能出，能上不能下，人数越来越多，至 1992 年，全国国家干部人数已达 3300 万人。为了捧上这个“铁饭碗”，人们千方百计挤进国家干部队伍。从世界各国的管理经验来看，对国家公职人员应当实行一定的职务保障，方能保持公职人员队伍的稳定性，提高公职人员的积极性。但是，职务保障要以严格的录用制度为前提，各类公职人员的职务保障也应有所区别，并且，职务保障也不等于“铁饭碗”。因此，如何克服干部终身制现象，就成为我们面临的重要任务。

（四）管理制度不健全，用人缺乏法制

建国 40 多年来，我国在干部人事管理方面，虽然建立了

许多制度,但总的说来,管理是不够健全的,主要表现在:

1. 在吸收录用干部时,缺乏严格的考试考核制度,在年龄和文化上也没有明确的要求;
2. 在干部任职上,没有严格的任期规定,也没有辞职辞退制度,干部的退休制度也不完善;
3. 没有普遍建立岗位责任制,没有建立、健全考核、奖惩、任免、升降、培训、回避、工资、福利等制度;
4. 缺乏人事监察制度。

现行国家干部制度的另一重大问题是管理方法上没有实现法律化、程序化。为防止领导者个人的主观随意性,保证管理的严肃性、规范性、统一性,对国家公职人员的管理应当实行法律化。但是,到目前为止,国家干部制度法律化程度仍是很低的:一是没有由全国人大制定的关于国家干部管理的法律;二是没有一个总的干部管理的基本法律、法规;三是即使由国务院颁发的各种人事管理规定,其中因一时一事而发,常随形势变化而变化的通知之类占了绝大多数;四是管理制度中有的环节缺乏相应规定。

此外,在干部管理制度上,我国一直非常忽视程序建设。如在录用、任免、调配、晋升等方面,只强调用人实体上的“任人唯贤”,却不注意用人程序上的“任人唯法”,结果,“任人唯亲”的弊端实际上无法革除。

干部人事制度中的这些重大缺陷和弊端,一是使年轻优秀的人才难以脱颖而出,二是在用人问题上的不正之风难以避免,如果不加以改革,必然成为社会主义现代化建设和经济、政治体制改革的严重障碍。因此,进一步改革干部人事制度,已经成为当前一项刻不容缓的任务。

二、建立有中国特色的国家公务员制度

党的十三大报告指出：“进行干部人事制度的改革，就是要对‘国家干部’进行合理分解，改变集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；改变用党政干部的单一模式管理所有人员的现状，形成各具特色的管理制度；改变缺乏民主法制的现状，实现干部人事的依法管理和公开监督。”在当前，改革的重点是建立国家公务员制度。

（一）国家公务员制度的涵义

“国家公务员”是指在政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员。所谓公务员制度，就是通过制定法律规范，对公务员进行科学管理。

在英、法、美等资本主义国家，国家公务员是指那些通过公开竞争考试，被政府择优录用，长期任职而不与内阁共进退的文职人员，故又称为“文官”。对各级文官的分类、考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休、保障等一系列规章制度和管理体制，即国家公务员制度或文官制度。

文官制度是资本主义生产方式发展的必然产物，是在资产阶级反对封建君主的“恩赐官职制”和总结资产阶级早期的“政党分赃制”的经验教训的基础上，逐步形成起来的。它最早产生于英国，随后为欧洲各国以及美、日等国所仿效。战后一些新独立的民族主义国家也建立起文官制度，使之成为许多资本主义国家实行的一种官吏制度。

资本主义国家的文官制度从产生到现在，已有 100 多年，其间经历了若干发展阶段，至今已相当完善。这种制度的基本

特征是：公开考试，择优录用；严格考核，按绩升降；职位分类、统一管理；职务常任，标榜中立。具体办法是：具备一定的资格，通过竞争考试，择优录用，才能进入文官队伍，然后则严格实行功绩晋升；国家设立专门机构依照法定的职位等级规范对文官实行统一管理。凡经过公开竞争考试被择优录用的文官，从被录用之时起，便取得法律保障，只要无过失，就可在政府中长期任职，而不受执政党更迭和内阁进退的影响。但是，法律规定文官必须在政治上保持中立，不得参加议会竞选以及某些政治活动，也不允许参加与其工作单位有业务往来的私人企业。

100多年的实践证明，文官制度对资本主义国家政府选择和保持各类精英人才，提高行政效率，维持多党竞争条件下的政权稳定和政策延续，促进经济繁荣和社会发展，起了重要作用。作为人类管理史上的优秀成果和治理国家的一种手段，这种制度是可以为我们所借鉴的。当然，建立我国的国家公务员制度，一定要从本国的国情出发，注意总结和吸取我国的历史经验，特别是建国以来干部人事制度改革的经验，使之具有中国特色。所谓中国特色，最主要的就是坚持党的领导和社会主义制度，不像西方国家那样搞“政治中立”，国家公务员不仅应该是行政管理专家，而且应该具有较高的社会主义觉悟，坚持四项基本原则，全心全意地为人民服务。

(二)我国公务员制度的基本内容

我国将要建立的有中国特色的国家公务员制度，包括以下几项基本内容：

1. 公开考试，择优录用

国家行政机关录用公务员，必须经过考试，任何人非经考

试合格不得进入公务员队伍。报考国家公务员需具备一定的政治品德、学历、年龄、体格等条件,凡符合条件者均可报考。考试贯彻公开、平等、竞争的原则,按成绩择优录用。考试内容根据实际需要设计,主要应该包括政治、经济、法律、行政等科目,对有特殊要求者,应增加科目。考试方法可以多种多样,通过考试,既要考查应考人的理论知识,又要考查与工作有关的各种能力。考试一般由国家统一组织。通过考试录用的公务员,要经过一段时间的见习期,见习期满合格者,方可正式录用;不合格者,延长见习期或不予录用。

2. 以工作实绩为主进行考核、升降和奖惩

国家行政机关按照管理权限,定期对所属公务员履行岗位职责的情况进行全面考核。考核内容包括德、能、勤、绩。对“德”的考核,主要是了解他是否认真贯彻执行党的路线、方针、政策,是否遵纪守法、廉洁奉公、讲求社会道德,是否作风正派、关心群众、团结协作等等。对“能”的考核,主要是了解他的文化程度、专业知识水平、语言文字表达能力、分析判断能力、组织管理能力,计划和预见能力、对工作的适应能力和开拓能力,以及年龄和健康状况等等。对“绩”的考核,主要是了解他能否按时、按质、按量完成本职工作任务,是否具有创造精神,有无改革、发明创造及科研成果,工作效率如何等等。对公务员考核的重点是工作实绩。

国家公务员职务的晋升,必须坚持德才兼备、任人唯贤的原则,必须注重工作实绩,而且应严格遵循法定的程序。

国家公务员的奖惩,要坚持精神鼓励与物质鼓励相结合、教育与惩戒相结合的原则。奖惩必须同考核紧密联系起来,根据考核的结果,特别是工作实绩来进行,做到功过分明、赏罚