

# 国家公务员制度讲话

主 编：梁昆义

群众杂志社

D630.

(供井以学月致对) 人辞健

李瑞宇 梁昆义 梁昆义 梁昆义

梁昆义 梁昆义 梁昆义 梁昆义

# 国家公务员制度讲话

主 编：梁昆义

张国立 陈宗林 梁昆义 李福康 周广法  
周锡新 洪士章 姚志远 成中立 徐英才  
李瑞宇 梁昆义 梁昆义

群众杂志社

撰稿人 (按姓氏笔划排列):

王立生	王健敏	王少华	史晓宁
任义文	任美德	孙长贵	孙志钧
刘玉伦	朱国禧	朱侗荣	杨义茹
张国卫	陈宗林	陈锡安	李福康
周广侠	周德轩	洪士章	姚志迪
郝国林	戚中立	徐楚才	宦瑞甲
黄兆荣	梁昆义	蒋正义	瞿跃新

## 国家公务员制度

主编 梁昆义

---

南京金花园印刷中心印刷

开本:787×1092毫米 1/32 印张:11.875 字数:240千字

1995年12月出版

印数1—8000册

---

群众通讯 1993年第3期 江苏省报刊准印证(JS)字第3038号

工本费:9.60元

# 目 录

第一讲 国家公务员制度概述 .....	( 1 )
一、我国公务员制度的形成 .....	( 1 )
二、建立和推行国家公务员制度的必要性 .....	( 8 )
三、我国公务员制度的特色 .....	( 11 )
四、我国公务员制度的运行机制 .....	( 13 )
五、我国公务员制度的主要内容 .....	( 19 )
六、建立和推行国家公务员制度的目标和实施步骤 .....	( 20 )
第二讲 国家公务员的义务与权利 .....	( 27 )
一、国家公务员义务与权利及其特点 .....	( 27 )
二、国家公务员义务的基本内容 .....	( 34 )
三、国家公务员权利的基本内容 .....	( 37 )
第三讲 国家公务员职位分类 .....	( 42 )
一、职位分类的含义和意义 .....	( 42 )
二、职位分类的起源和发展 .....	( 47 )
三、我国公务员职位分类制度的主要内容 .....	( 55 )
四、我国职位分类的基本原则 .....	( 64 )
第四讲 国家公务员考试录用制度 .....	( 67 )
一、考试录用制度的历史沿革 .....	( 69 )

二、考试录用制度的作用 .....	( 73 )
三、考试录用制度的基本原则 .....	( 75 )
四、考试录用的基本条件、程序和方法 .....	( 78 )
五、考试录用的笔试与面试 .....	( 83 )
<b>第五讲 国家公务员考核制度 .....</b>	<b>( 88 )</b>
一、公务员考核制度的含义和作用 .....	( 88 )
二、公务员考核的原则、内容、标准 .....	( 92 )
三、公务员考核的机构、方法和程序 .....	( 99 )
四、公务员考核实施的措施 .....	(111)
<b>第六讲 国家公务员的奖励和纪律 .....</b>	<b>(114)</b>
一、奖励和纪律的作用及意义 .....	(114)
二、奖励和纪律工作的基本原则 .....	(119)
三、奖励和纪律的主要内容 .....	(122)
<b>第七讲 国家公务员的职务升降与任免制度 .....</b>	<b>(129)</b>
一、国家公务员职务升降的含义与作用 .....	(129)
二、国家公务员职务晋升的内容 .....	(132)
三、国家公务员降职的内容 .....	(141)
四、国家公务员职务任免制度 .....	(142)
<b>第八讲 国家公务员的交流与回避制度 .....</b>	<b>(153)</b>
一、国家公务员交流制度 .....	(153)
二、国家公务员回避制度 .....	(160)
<b>第九讲 国家公务员培训制度 .....</b>	<b>(168)</b>
一、国家公务员培训制度及其重要性 .....	(168)
二、外国公务员培训简介 .....	(171)
三、国家公务员培训的原则与内容 .....	(175)
四、国家公务员培训的种类与方式 .....	(179)
五、国家公务员培训展望 .....	(182)

<b>第十讲 国家公务员工资保险福利制度</b> .....	(186)
一、建立国家公务员工资制度的指导思想	(186)
二、国家公务员工资制度的基本原则	(191)
三、国家公务员工资制度的主要内容及其特点	(197)
四、国家公务员工资制度的实施	(207)
五、国家公务员保险和福利制度	(221)
<b>第十一讲 国家公务员辞职辞退制度</b> .....	(227)
一、国家公务员辞职辞退制度的意义	(227)
二、国家公务员辞职辞退的条件	(234)
三、国家公务员辞职辞退的程序	(239)
四、国家公务员辞职辞退的法律后果	(243)
<b>第十二讲 国家公务员退休制度</b> .....	(247)
一、我国退休制度的历史与发展	(247)
二、实行国家公务员退休制度的重要意义	(249)
三、我国国家公务员退休制度的特点、内容	(252)
<b>第十三讲 国家公务员申诉控告制度</b> .....	(264)
一、建立国家公务员申诉控告制度的意义	(264)
二、西方国家公务员申诉控告制度概况	(272)
三、我国国家机关工作人员申诉控告制度的历史 发展	(275)
四、国家公务员申诉控告制度的主要内容	(278)
<b>第十四讲 国家公务员管理体制和管理机构</b> .....	(287)
一、国家公务员管理体制的含义、特点及作用	(287)
二、国家公务员管理机构	(293)
三、西方国家公务员管理体制与管理机构比较	(298)

(388) 四、我国公务员管理体制与管理机构 .....	(306)
<b>第十五讲 国家公务员管理法制的化</b> .....	(315)
(388) 一、国家公务员管理法制的化的含义、标志及意义	
(388) .....	(315)
二、国家公务员制度立法 .....	(318)
(388) 三、国家公务员法律关系 .....	(324)
(388) 四、国家公务员监督和法律的责任 .....	(326)
<b>第十六讲 西方文官制度</b> .....	(328)
(388) 一、西方文官制度的形成和发展 .....	(328)
(388) 二、西方文官制度的主要内容和基本特点 .....	(336)
(388) 三、西方文官制度的组织管理 .....	(344)
附录:《国家公务员暂行条例》 .....	(353)
主要参考书目 .....	(370)
后记 .....	(371)

# 第一讲 国家公务员制度概述

1993年8月19日,《国家公务员暂行条例》(以下简称条例)正式颁布了。这是一部适应建立社会主义市场经济体制的需要,使我国政府机关人事管理逐步走向科学化、法制化的总章程,它标志着在我国各级国家行政机关中开始实施国家公务员制度。

我国公务员制度,是我国经济体制、政治体制改革的产物,是社会主义政治制度自我发展、自我完善的重要体现。目前,我国已具备了推行公务员制度的社会条件、社会基础。1993年9月10日,李鹏总理在全国两项制度改革工作会议上强调指出,在国家公务员制度建立的同时,还要进行工资制度的改革。公务员制度和工资制度改革10月1日起实施。因此,建立和推行国家公务员制度,是当前各级国家行政机关的一项迫切任务。

## 一、国家公务员制度的形成

### (一) 国家公务员制度产生的历史背景

党的十一届三中全会确定了进行社会主义现代化建设的政治路线以后,急需培养、选拔大批合格的适应四个现代化建设需要的人才。而现行的干部人事制度不能适应新形势的需要,特别是各级行政机关,缺乏严格的从上到下的行政法



规和责任制，对干部缺乏正常的录用、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和合理使用。因此，改革和完善我国的干部人事制度已是势在必行。正是在这样的历史背景下，邓小平同志于1980年8月18日就及时提出“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”的要求，并强调：“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。”小平同志不仅提出了干部人事制度改革的必要性、紧迫性，而且还指明了改革的方向和应当采取的方法，为开展干部人事制度改革提供了宝贵的理论依据。

在党中央和邓小平同志关于干部人事制度改革的一系列思想指导下，各地区、各部门积极进行了干部人事制度改革的尝试，积累了不少好的经验，并取得了重要成果。第一，确立了干部人事工作为以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线服务的指导思想；第二，确定了实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针；第三，建立了老干部离退休制度，废除了实际存在的领导职务终身制；第四，进行了许多单项制度改革的尝试，譬如开始打破干部任用上的单一委任制模式，实行委任、选任、考任、聘任等多种形式，在行政机关推行岗位责任制，采用民主评议的办法考核干部等；第五，在干部管理制度方面，初步形成分类管理的思路，适当下放了干部管理权限；第六，干部人事工作中公开、平等、竞争的意识 and 实现干部人事管理制度化、法制化的观念逐步深入人心，等等。所有这些改革的

探索及所取得的经验，都为国家公务员制度及其《条例》的产生、形成和发展奠定了思想、理论和实践基础。

## （二）《国家公务员暂行条例》的形成过程

国家公务员制度的形成和《条例》起草、修改的整个过程，是在党中央、国务院和中央领导同志的直接领导下进行的，有一个逐步发展和完善的过程。这个过程大体经过了三个阶段：

**第一阶段，从1984年到1986年，着手起草《国家行政机关工作人员条例》。**1984年8月和10月，中央书记处召开了两次会议，都提出要起草一部《国家机关工作人员法》，强调《国家机关工作人员法》无论如何要快点拿出来，即使粗一点也不要紧。要通过立法，改人治为法治。对干部的升迁、选拔、考核、奖惩等，都要由法律明确规定。

根据中央书记处会议的精神，中央组织部与原劳动人事部从1984年11月开始，组织了一批专家学者和实际工作者，着手起草《国家机关工作人员法》。1985年1月拟出了第一稿。1985年4月，中央书记处会议对此稿作了专门讨论，对法规的法律地位、结构和具体内容都提出了修改意见，并考虑到当时由人大立法的时机和条件都还不太成熟，决定改为《国家机关工作人员条例》。后因为国家机关工作人员范围太广，决定改为《国家行政机关工作人员条例》。两年间征求过几百位专家和组织人事工作者的意见，并且发到部分省、市和部委征求意见，反复修改了九稿，形成第十稿。这就是《国家公务员暂行条例》的前身。

**第二阶段，从1986年下半年至1988年4月，国家公务员制度的正式确立和《条例》的形成。**根据邓小平同志的建议，党的十二届六中全会以后，中央成立了政治体制改革研

讨小组，下设干部人事制度改革专题组。在进行干部人事制度改革的研讨时，专题组以《国家行政机关工作人员条例》为基础，提出建立国家公务员制度，并向中央政治体制改革研讨小组作了汇报，得到了原则同意。按照公务员制度的普遍规律和特点，针对我国的实际情况，对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改，改名为《国家公务员条例》，即第十一稿。“国家公务员”的提法正式出现。中央把此意见写进了关于政治体制改革的内容中，在十二届七中全会上讨论通过，并提交党的十三大讨论决定。党的十三大政治报告和七届全国人大一次会议明确指出，在国家行政机关建立和推行国家公务员制度。在此期间，先后征求了14个省市区和26个部委的意见，又修改了两次，形成了第十三稿。这时的《条例》已不是《国家行政机关工作人员条例》的简单延续，而是从法律的角度反映和确立了一种新的制度，即国家公务员制度。

**第三阶段，从1988年5月至今，国家公务员制度从理论探讨进入试点实践。**按照七届全国人大一次会议的决定，正式组建了人事部。人事部的重要任务是建立和推行国家公务员制度。原干部人事制度改革专题组提出，推行公务员制度必须具备三个条件：一是成立一个部负责推行工作；二是建立公务员的法规体系；三是建立国家行政学院和若干地方行政学院，为公务员的培训建立基地。人事部的成立就是一个关键性的条件。

人事部成立后，首先就公务员制度的推行提出了一套设想和实施方案，进而从1989年4月开始进行了试点工作。试点先后在国务院六个单位即审计署、海关总署、国家统计局、国家建材局、国家环保局和国家税务局展开。1990年又确定

在哈尔滨和深圳两市进行试点，使试点从中央政府扩大到了地方政府。与此同时，对《条例》和配套法规进行了进一步的研究和修改，使其内容更加充实，中国特色更加鲜明。党的十四大以后，人事部按照十四大报告中提出的要尽快推行国家公务员制度的要求，加紧修改《国家公务员暂行条例》，研究推行国家公务员制度的实施方案和步骤，为全面推行国家公务员制度作好充分准备。

总之，在党中央、国务院的领导和关怀下，经过15年干部人事制度改革的实践探索，经过1984年以来10年的《条例》修改和1989年以来5年的公务员制度试点，对在我国建立和推行公务员制度，已经有了一个明确的结论，并已取得了一定的实践经验，全面推行公务员制度的条件已经成熟。

### （三）我国“国家公务员”的含义和范围

#### 1、国家公务员的含义

国家公务员不同于原来的“国家干部”这个笼统的概念。国家公务员的身份有着特殊的含义，它既不同于党的机关工作人员，也有别于其他类别人员。国家公务员的确切定义是指在政府中依法行使国家行政权力，执行国家公务的在编人员。国家公务员这个定义一般具有以下几种含义：其一，公务员是按照国家的正式规定，通过一定法定程序而任用的人员，公务员与国家之间的关系不是契约关系；其二，公务员是依法执行国家公务的人员，其服务对象是国家，其服务的范围、内容和方法，承担的责任、享受的权利，获得的报酬，都由国家决定，因而区别于其他社会职业；其三，公务员行使国家行政权力，在执行公务时代表国家，因而必须无条件地服从国家的意志，依法办事。

#### 2、我国“国家公务员”的范围

### (1) 划定我国公务员范围的基本出发点

我国是单一制的社会主义国家，我国的公务员制度与西方各国的公务员制度有着明显的区别，其范围划定也不可能一样。划定我国公务员的范围，不可能从解决公务员的身份问题去考虑，而只能从管理的角度出发，将国家行政机关工作人员从庞杂的干部队伍中独立出来，依法进行科学管理，形成高效、科学的公务员管理体系。这就是划定我国公务员范围的基本出发点。

### (2) 划定我国公务员范围的原则

《国家公务员暂行条例》规定：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。”按照国家公务员的这一概念界定，在划定我国公务员的范围时，必须遵循以下原则：第一，名实相符。我国的公务员必须是国家行政机关中行使国家行政权力，依法执行公务的人员，公务员的范围必须与《国家公务员暂行条例》中对公务员概念的界定相一致。第二，与机构改革相结合。机构改革是实行公务员制度的基础。经过转换职能、理顺关系和改革以后所确定的政府各部门及其内部的职位，才是公务员范围内的部门和职位；在这些职位上任职的工作人员，才属于科学意义上的公务员范围。第三，便于管理。在我国各级国家行政机关中，人员编制既有行政编制，又有机关事业编制；既有国家核定的编制，还有地方编制；既有行使行政职能的人员，还有为行使行政权力、依法执行职务提供必要手段和必不可少的服务的事业单位工作人员，等等。在划定这些职位和人员是否属于国家公务员范围时，必须遵循便于管理的原则，合理划定。第四，动态调整。国家公务员的范围并不是一成不变的，随着经济和社会的不断发展变化，国家行政机关的职能和机构数

额、人员编制、职位数也将有所变化和调整，公务员的范围也必须适应这种变化而及时调整。

### (3) 我国公务员范围的界定

《国家公务员暂行条例》规定，公务员是指中央和地方各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员。这就明确界定了我国公务员的范围，划清了国家公务员与国家公职人员、机关工作人员和干部概念的区别。这个范围的确定是从中国的实际情况出发的。

第一，从推行公务员制度的目的看，我国建立公务员制度的目的在于对各类工作人员实行科学的分类管理，首先把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来，在管理方法上区别于其他类别的人员，建立相对独立的管理体系，以强化政府机关系统，提高政府工作效率，适应社会主义现代化建设的需要。如果把党委机关、权力机关、司法审判机关、群众团体以及国有和集体企事业单位的公职人员统称为公务员，那么，公务员实际上成为原来干部概念的翻版，公务员制度也就成了新的大一统的干部人事管理制度。显然，这是违背对各类人员要根据其不同特点实行分类管理的原则的；同时也失去了建立和推行公务员制度的实际意义。由此可见，把公务员范围划定在列入政府机构序列的行政职能部门，是合理的、正确的。

第二，从编制和单位性质看，国家行政机关中有一部分事业编制，也有一部分事业单位，是否划入公务员范围，需要作具体分析。目前列为事业编制的单位，有的是完全行使国家行政职能、从事行政管理活动的，例如气象机关、专利机关的工作人员，他们的工作性质比较特殊，从便于管理的角度出发，这些单位中除工勤人员以外的工作人员，都应划

入公务员的范围；有的受国家行政机关委托，仅承担部分行政职能的事业单位的工作人员，不划入公务员的范围。因此，对事业单位要区别对待，首先要在机构改革、实行“三定”（定职能、定机构、定编制）的基础上，明确其职能性质，然后确定其人员是否划入公务员的范围。

第三，行政机关中党、工会、共青团和妇联等组织和专职工作人员，都应划入公务员范围。在国家行政机关内部专职从事党务工作的党办、组织、宣传、老干部、纪检、统战和专职从事工会、共青团工作的人员，其工作性质特殊，是我国政治体制中保证行政工作正常运转的重要条件，是各级政府机关的有机组成部分；而且，对这些工作人员的管理也一直沿用行政机关工作人员的管理办法，如果将之划出公务员序列，就会造成行政机关内部人事管理制度的交叉，甚至可能引起行政机关内党政工作的不协调，所以，还应将这些人员划入公务员范围。

第四，机关工勤人员不划入公务员范围，这是由其工作性质决定的。因为工勤人员的工作纯属后勤服务性质，他们不是行使行政权力，其工作不能代表政府意志；过去也不属于机关干部范畴，对他们是按劳动法规管理，公务员管理办法对他们不适用。同时，从发展趋势来看，机关后勤工作要逐步社会化，从以上各方面综合考虑，工勤人员不列入国家公务员范围是合适的。

## 二、建立和推行国家公务员制度的必要性

建立和推行国家公务员制度，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，依法进行科学的分类管理。党的十四大正式确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标，这就要求各项管理体制和管理制度，包

括干部人事管理制度，都要进行相应的改革和转变，以适应形势发展的需要。因此，建立和推行国家公务员制度，最根本的意义在于保证政府系统工作人员的优化、精干、廉洁、高效，提高政府工作人员素质，提高政府工作效率，真正形成一个强有力的政府工作系统，卓有成效地管理国家的各项行政事务。

首先，建立国家公务员制度，既是政治体制改革，建设社会主义民主政治的重要任务，也是深化经济体制改革，建立社会主义市场经济体制，加快现代化建设的必要条件。

邓小平同志在视察南方重要谈话中强调，“中国的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人”。无论是建立社会主义市场经济体制，还是抓好两个文明建设，抵制和克服腐败现象，都需要有正确的干部路线、方针、政策来保证，都需要有一套科学的法制化的人事管理制度。因此，党的十四大报告从建立社会主义市场经济体制的要求出发，强调要加快干部人事制度改革，尽快推行国家公务员制度。通过建立国家公务员制度，吸引优秀人才参加国家管理工作，提高工作人员素质和政府工作效率，调动各方面积极性，更好地为经济建设和社会发展服务。

其次，建立国家公务员制度，有利于增强机关的活力，提高政府工作效率，从而逐步形成高效能的行政指挥系统。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，原有高度集中的经济体制在多方面发生了深刻变化，各项管理体制、管理制度必须相应地进行改革，干部人事制度也不例外。我国现行的干部人事制度是在革命战争年代干部制度的基础上形成的。它的特点是无论党政机关工作人员，还是企业的管理人



员及技术人员，或者是科研单位的研究人员、学校的教师、医院的医师、剧团的演员、体育运动员等等，统称“国家干部”，用一个管理方式来管理。这一制度适应我国高度集中统一的政治体制和计划经济模式的需要，曾在我国社会主义革命和经济建设中发挥过应有的积极作用。但是，随着各项改革的深入发展，其弊端逐步显露出来。例如，管理方式过于集中和单一，不利于各类人才的成长和脱颖而出；缺乏严格的责任制，不能实现依法管理，因此，用人方面的不正之风难以避免。目前，行政机关存在的机构臃肿、人浮于事、官僚主义作风严重、工作效率不高等问题，也都亟待通过建立严格有效的人事管理制度来解决。建立和推行国家公务员制度，意味着对我国传统的高度集中的人事管理方式的重大改革，标志着有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立。通过建立和推行国家公务员制度，科学设置行政机构、明确划分职责权限，从而建立一个功能齐全、结构合理、运转协调，灵活高效的政府机构，真正形成新的高效率的政府工作系统，以适应社会主义现代化建设发展的需要。

**再次，建立国家公务员制度，有利于克服腐败现象，纠正不正之风，加强政府机关的廉政建设。**

廉政建设是党和政府的一项重要任务，是人民群众的迫切愿望，也是干部队伍建设的突出问题。廉政建设关键是提高队伍素质和加强制度约束，而公务员制度正是从这两个方面为廉政建设提供了保障机制。通过考试录用、严格考核，正规化培训等，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；通过法制化的管理，避免用人上的不正之风。所以，