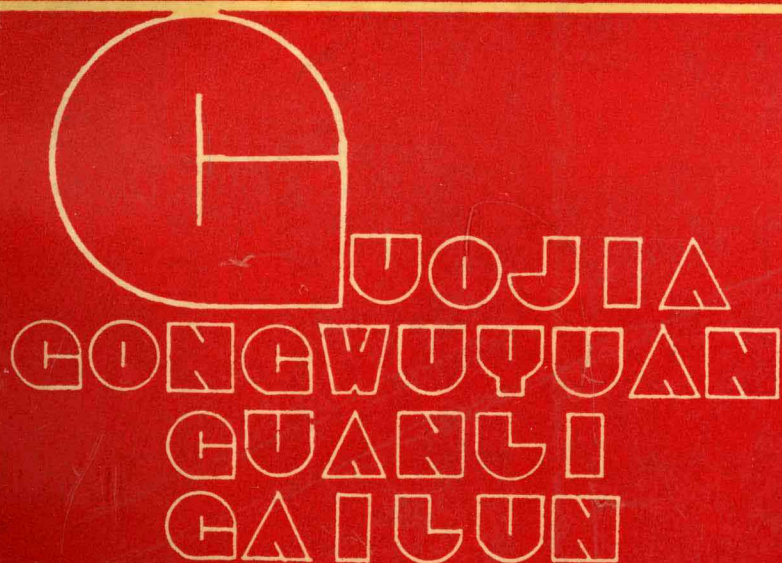


国家

公务员管理概论

主 编 张传玺 李民昌 李国友



河南人民出版社

国家公务员管理概论

主 编 张传玺 李民昌 李国友
副主编 王 欣 刘杰超 刘耀明
杜根廷 龚 飞

河南人民出版社

国家公务员管理概论

主 编 张传玺 李民昌 李国友
责任编辑 张存威

*

河南人民出版社出版发行
河南省委党校印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 10.5印张 254千字
1995年9月第1版 1995年9月第1次印刷
印数 1-6500册
ISBN7-215-03529-8/G·479
定 价:11.50元

目 录

绪 论	(1)
第一节 公务员制度与现代政府管理	(1)
一、公务员制度是现代政府管理的内在要求	(1)
二、国家公务员制度是我国政府人事行政管理 管理的必然选择	(6)
第二节 公务员管理与公务员管理学	(8)
一、公务员与公务员管理	(8)
二、国家公务员管理学	(11)
第三节 研究国家公务员管理的意义、原则与方法	(13)
一、研究国家公务员管理的意义	(13)
二、研究国家公务员管理的原则	(14)
三、研究国家公务员管理的方法	(15)
第一章 国家公务员制度	(18)
第一节 国家公务员制度的含义与特征	(18)
一、国家公务员制度的含义	(18)
二、国家公务员制度的特征	(19)
第二节 国家公务员制度的产生和发展	(20)
一、国家公务员制度的产生	(20)
二、国家公务员制度的发展	(23)
第三节 我国国家公务员制度的产生、 特色和基本内容	(27)
一、我国国家公务员制度的产生	(27)

二、我国国家公务员制度的特色·····	(28)
三、我国国家公务员制度的基本内容·····	(31)
第二章 国家公务员的义务与权利 ·····	(32)
第一节 国家公务员义务与权利的含义及作用 ·····	(32)
一、国家公务员义务与权利的含义·····	(32)
二、国家公务员义务与权利的特点·····	(34)
三、国家公务员义务与权利的作用·····	(36)
第二节 国家公务员的义务 ·····	(37)
一、国家公务员义务概述·····	(37)
二、我国国家公务员义务的内容·····	(39)
第三节 国家公务员的权利 ·····	(42)
一、国家公务员权利概述·····	(42)
二、我国国家公务员权利的内容·····	(44)
第三章 国家公务员的行为规范 ·····	(48)
第一节 国家公务员行为规范的含义及意义 ·····	(48)
一、国家公务员行为规范的含义·····	(48)
二、国家公务员行为规范的特点·····	(49)
三、国家公务员行为规范的重要意义·····	(50)
第二节 国家公务员行为规范的主要内容 ·····	(51)
一、政治行为规范·····	(51)
二、业务行为规范·····	(53)
三、职业道德规范·····	(54)
四、人际行为规范·····	(56)
五、语言与仪表举止行为规范·····	(57)
第三节 国家公务员行为规范的实施保障 ·····	(58)
一、领导表率·····	(58)
二、目标制约·····	(59)
三、舆论监督·····	(60)

四、自省自律·····	(61)
第四章 国家公务员的心理调适 ·····	(62)
第一节 国家公务员心理调适的含义及意义 ·····	(62)
一、心理调适与公务员心理调适·····	(62)
二、公务员心理调适的重要意义·····	(64)
第二节 国家公务员心理调适的内容与方法 ·····	(66)
一、公务员心理调适的内容·····	(66)
二、公务员心理调适的方法·····	(70)
第三节 思想政治工作与国家公务员心理调适 ·····	(72)
一、思想政治工作与公务员心理调适·····	(72)
二、公务员思想政治工作的基本原则·····	(73)
第五章 国家公务员职位分类 ·····	(76)
第一节 职位分类概述 ·····	(76)
一、职位分类的含义·····	(76)
二、职位分类的产生和发展·····	(77)
三、职位分类的地位和作用·····	(79)
第二节 职位分类的标准和程序 ·····	(81)
一、职位分类标准·····	(81)
二、职位分类程序·····	(82)
第三节 我国公务员职位分类 ·····	(86)
一、我国公务员职位分类的原则和特点·····	(86)
二、我国公务员职位分类的范围和条件·····	(88)
三、我国公务员职位分类的基本内容·····	(88)
第六章 国家公务员的录用考试 ·····	(94)
第一节 国家公务员录用考试的意义与内容 ·····	(94)
一、国家公务员录用考试的含义·····	(94)
二、国家公务员录用考试的意义·····	(96)
三、国家公务员录用考试的内容·····	(98)

第二节 国家公务员录用考试的程序与方法·····	(100)
一、国家公务员录用考试的程序·····	(100)
二、国家公务员录用考试的方法·····	(102)
第三节 国家公务员录用考试的组织管理·····	(105)
一、国家公务员录用考试的组织机构·····	(105)
二、国家公务员录用考试的组织分工·····	(107)
第七章 国家公务员的录用·····	(109)
第一节 国家公务员录用的含义及其意义·····	(109)
一、国家公务员录用的含义·····	(109)
二、国家公务员录用的重要意义·····	(111)
第二节 国家公务员录用的条件与主要原则·····	(113)
一、国家公务员录用的条件·····	(113)
二、国家公务员录用的主要原则·····	(115)
第三节 国家公务员录用的方式、程序和组织·····	(118)
一、国家公务员录用的方式·····	(118)
二、国家公务员录用的程序·····	(119)
三、国家公务员录用的组织·····	(121)
第八章 国家公务员的考核·····	(123)
第一节 国家公务员考核的含义与意义·····	(123)
一、国家公务员考核的含义·····	(123)
二、国家公务员考核的内容和类型·····	(124)
三、国家公务员考核的意义·····	(126)
第二节 国家公务员考核的原则、标准和方法·····	(128)
一、国家公务员考核的原则·····	(128)
二、国家公务员考核的标准·····	(130)
三、国家公务员考核的方法·····	(131)
第三节 国家公务员考核的程序与考核结果的使用·····	(133)
一、国家公务员考核的工作机构·····	(133)

二、国家公务员考核的程序	(134)
三、国家公务员考核结果的划分和使用	(136)
第九章 国家公务员的奖惩	(139)
第一节 国家公务员奖惩的含义和作用	(139)
一、国家公务员奖惩的含义	(139)
二、国家公务员奖惩的作用	(141)
第二节 国家公务员的奖励	(142)
一、国家公务员奖励的原则	(142)
二、国家公务员奖励的依据	(145)
三、国家公务员奖励的形式	(146)
四、国家公务员奖励的实施程序	(147)
第三节 国家公务员的惩处	(148)
一、国家公务员惩处的原则	(148)
二、国家公务员惩处的依据	(149)
三、国家公务员惩处的类型与程度	(150)
四、国家公务员惩处的程序与解除	(151)
第十章 国家公务员的职务任免	(154)
第一节 国家公务员的任职	(154)
一、国家公务员任职的含义和形式	(154)
二、国家公务员任职的原则和条件	(157)
三、国家公务员任职的程序	(160)
四、国家公务员任职应注意的问题	(161)
第二节 国家公务员的免职	(162)
一、国家公务员免职管理的意义	(162)
二、国家公务员免职的依据	(164)
三、国家公务员免职的程序	(165)
第十一章 国家公务员的职务升降	(167)
第一节 国家公务员职务升降的含义及意义	(167)

一、国家公务员晋升与降职的含义	(167)
二、国家公务员职务升降的意义	(168)
第二节 国家公务员的职务晋升	(170)
一、国家公务员职务晋升的原则	(170)
二、国家公务员职务晋升的条件	(172)
三、国家公务员职务晋升的方式	(174)
四、国家公务员职务晋升的程序	(176)
第三节 国家公务员的降职	(178)
一、国家公务员降职的原则	(179)
二、国家公务员降职的条件	(179)
三、国家公务员降职的方式	(180)
四、国家公务员降职的程序	(180)
第十二章 国家公务员的培训	(182)
第一节 国家公务员培训的含义、类型及意义	(182)
一、国家公务员培训的含义	(182)
二、国家公务员培训的类型	(183)
三、国家公务员培训的意义	(186)
第二节 国家公务员培训的原则、方式和内容	(188)
一、国家公务员培训的原则	(188)
二、国家公务员培训的方式	(190)
三、国家公务员培训的内容	(192)
第三节 国家公务员培训的机构	(195)
一、国家公务员培训的管理机构	(196)
二、国家公务员培训的教育机构	(196)
第十三章 国家公务员的交流与回避	(199)
第一节 国家公务员的交流	(199)
一、国家公务员交流的含义与意义	(199)
二、国家公务员交流的原则	(202)

三、国家公务员交流的形式	(203)
第二节 国家公务员的回避	(208)
一、国家公务员回避的含义与意义	(208)
二、国家公务员回避的范围	(210)
三、国家公务员回避的种类	(211)
第十四章 国家公务员的工资、福利和保险	(213)
第一节 国家公务员的工资	(213)
一、国家公务员工资的含义与作用	(213)
二、国家公务员工资制度的基本原则	(214)
三、国家公务员工资制度的基本内容	(217)
第二节 国家公务员的福利	(220)
一、国家公务员福利的含义与作用	(220)
二、国家公务员福利制度的内容	(222)
第三节 国家公务员的保险	(223)
一、国家公务员保险的含义和作用	(223)
二、我国国家机关现行保险制度的内容	(224)
三、建立和完善公务员保险制度的原则	(225)
第十五章 国家公务员的辞职和辞退	(227)
第一节 国家公务员的辞职	(227)
一、国家公务员辞职的含义和意义	(227)
二、国家公务员辞职的条件和程序	(229)
三、国家公务员辞职的法律后果	(233)
第二节 国家公务员的辞退	(234)
一、国家公务员辞退的含义和意义	(234)
二、国家公务员辞退的条件和程序	(237)
三、国家公务员辞退的法律后果	(241)
第十六章 国家公务员的退休	(243)
第一节 国家公务员退休的含义及建立	

退休制度的意义	(243)
一、国家公务员的退休和退休制度	(243)
二、建立国家公务员退休制度的意义	(245)
第二节 国家公务员退休的条件、方式及程序	(248)
一、国家公务员退休的条件	(248)
二、国家公务员退休的方式	(251)
三、国家公务员退休的程序	(252)
第三节 退休国家公务员的待遇、安置和管理	(252)
一、退休公务员的待遇	(252)
二、退休公务员的安置	(256)
三、退休公务员的管理	(256)
四、发挥退休人员的作用	(258)
第十七章 国家公务员的申诉控告	(261)
第一节 国家公务员申诉控告的含义及意义	(261)
一、国家公务员申诉控告的含义	(261)
二、国家公务员申诉控告的意义	(263)
三、行使申诉控告权的公务员和受理机关	
各自应承担的义务	(265)
第二节 国家公务员的申诉	(267)
一、国家公务员申诉的条件	(267)
二、国家公务员申诉的程序	(268)
三、国家公务员申诉的处理	(269)
第三节 国家公务员的控告	(271)
一、国家公务员控告的条件	(271)
二、国家公务员控告的程序	(272)
三、国家公务员控告的处理	(273)
第十八章 国家公务员的监督	(275)
第一节 国家公务员监督的含义、种类与意义	(275)

一、国家公务员监督的含义	(275)
二、国家公务员监督的种类	(276)
三、国家公务员监督的作用	(277)
四、国家公务员监督的意义	(278)
第二节 国家公务员监督的原则、内容与方式	(280)
一、国家公务员监督的原则	(280)
二、国家公务员监督的内容	(281)
三、国家公务员监督的方式	(284)
第三节 国家公务员监督的体系	(284)
一、行政系统的自身监督	(284)
二、行政系统外的异体监督	(287)
第十九章 国家公务员法制	(291)
第一节 国家公务员法的含义及作用	(291)
一、国家公务员法的含义	(291)
二、国家公务员法的作用	(294)
第二节 国家公务员法的内容与体系	(295)
一、国家公务员法的内容	(295)
二、国家公务员法的体系	(297)
第三节 国家公务员法制建设	(299)
一、完备立法	(299)
二、严明执法	(304)
第二十章 国家公务员的管理机构与体制	(307)
第一节 国家公务员的管理机构	(307)
一、国家公务员管理机构的含义	(307)
二、国家公务员管理机构的作用	(309)
第二节 国家公务员的管理体制	(311)
一、国家公务员管理体制的含义及意义	(311)
二、西方国家公务员管理体制的发展趋势	(312)

第三节 我国国家公务员管理机构与体制建设·····	(314)
一、我国政府人事机构的设置与管理体制的利弊 ·····	(314)
二、我国国家公务员管理机构 ·····	(317)
三、建立具有中国特色的国家公务员管理体制 ·····	(320)
后 记·····	(323)

绪 论

国家公务员管理，是国家政府通过科学的制度和采用科学的方法，有效地选拔、培养、使用公务员的行政管理活动，是整个行政管理的重要组成部分。国家公务员管理有其自身的规律性，应当把它作为一门科学进行深入的研究。因此，必须首先明确公务员管理的产生和发展、内容和方法等，以便从结构体系上把握公务员管理的基本理论。

第一节 公务员制度与现代政府管理

政府系统都由两大部分组成，即机构子系统和人员子系统。国家公务员是政府系统的一个重要组成部分。国家公务员管理制度作为政府人员系统的比较科学有效的管理制度，是同现代政府的科学管理密切相关的。考察公务员管理制度问题，应首先站在政府系统的高度进行宏观审视。

一、公务员制度是现代政府管理的内在要求

（一）现代政府的基本特征

“政府”一词，在不同的场合下，其涵义有所不同。概括起来，大致有以下三种：（1）指国家中央行政机关的核心部分，即内阁。如“政府改组”、“政府危机”。（2）指一个国家的行政机关（包括中央和地方行政机关）。如我国宪法中的“人民政府”，就是指各

级行政机关。(3) 泛指国家政权机关，即国家立法机关、司法机关、行政机关和其他一切公共机关都统称为政府。如“政府企业”、“遇事找政府”。在本书中，我们将在第二种意义上使用“政府”概念。

政府作为社会政治结构的最主要部分，有一个发展的历史过程，不同的时代、不同的社会环境，政府模式有很大的差异。美国行政学家 F·W·利格斯将政府行政模式分为农业社会行政模式、工业社会行政模式及过渡型行政模式三种。现代社会的政府无疑属于工业社会行政模式。我们所要研究的“现代政府”，一般说来是指 20 世纪以来，尤其是第二次世界大战后各国的政府。从社会形态来说，是指现代的资本主义体系各国的政府和社会主义体系各国的政府。

现代政府与以前的政府相比，其职能、形式、运行规则、行为都发生了深刻的变迁。主要地说，现代政府有如下特征：

1. 社会化的政府。在古代及近代的大多数国家里，行政与政治几乎完全合一，政府的政治性极为突出，它的职能主要是实行政治统治，其社会公共管理职能极为微弱。在现代社会，政府职能除了政治统治之外，经济及教育、文化、科技等社会职能得到强化并逐步占居政府职能的主要地位，甚至环境保护、人口生产等也成为政府职能的重要方面，政府职能的范围大大扩展了。同时，政府职能的性质也从以前的单纯统治性、保卫性向管理性、服务性方向转化。政府社会管理职能的逐步强化，使得政府这个凌驾于社会之上的公共权力，开始逐渐地回归于社会，把政府自身看作是社会的一部分。这是现代政府的显著特征之一。

2. 民主化的政府。政府是社会发展到一定历史阶段的产物。人类在历史发展中创立了政府，然而政府的产生并不意味着必然为公共利益服务。在一定时期、一定条件下，它会不可避免地“从社会的公仆”蜕化为“社会的主人”。那么，如何保证政府按照

大多数人的意愿行事，又向社会提供福利和服务呢？人们在漫长的探索、争论中找到了“民主”。用亚伯拉罕·林肯的话来说，“民主是人类最终的，也是最好的希望。”^①实行民主制是现代政府的主要特征之一。古代政府的权力来源于君主，所有权力都集中于君主，行政官吏在政治上和经济上自成特殊的阶层，其内部实行严格的等级制；政府同民众很少沟通，政府行政带有浓厚的家族色彩。而现代社会，一方面，通过规范的制度，政府权力得到了约束。无论是资产阶级理论家的“三权分立”学说，还是马克思主义创始人“议行合一”的原则，都主张对政府权力进行一定的分化与制衡，反对无所不至的绝对的权力。现代大多数国家都强调立法机关的立法和监督职能，都认同执政党与政府权力之间的合理分化，都实现了中央政府与地方政府之间权力的分工配置，都重视公民组织、新闻舆论等社会权力对政府权力的监督。另一方面，建立机制，吸引人民参政议政。通过间接的代议机构和直接的自我管理，公民对政府管理事务参与的广度和深度都有了很大拓展。

3. 法制化的政府。在古代社会，尽管已经有人认识到“法治应当优于一人之治”，^②认识到“法令者，民之命也，为治之本也。”^③但其社会现实都是人治与专制的横行。现代社会大都崇尚法治，表现为法律至上，以法为最高权威，实行政府行政法制化。现代政府不是按某个人的意愿随心所欲地组成或解散，也不是按原始形态的低级的直接民主方式推选而组成，而是以宪法为最高依据，以法律为行为准则。政府机构的设置、政府人员的任用和管理、政府工作的程序、政府行政行为等都由法律加以规范，并

① 转引自张成福《大变革——中国行政改革的目标与行为选择》，改革出版社1993年版，第30页。

② 亚里斯多德《政治学》，商务印书馆1981年出版，第167页。

③ 《商君书·定分》。

有专门的部门实施检察、监督，如有违法行为，要依法追究法律责任。政府行政必须遵守法律并在法律授权的范围内进行，任何政府机关超越其权限范围的活动均属越权无效。法律面前人人平等，政府公职人员除了有关法律赋予的一定的职务权利之外，不允许有任何超越法律之外或凌驾于法律之上的特权。政府官员触犯法律，必须平等地追究其法律责任，依法予以制裁，不允许存在“特殊照顾”。

4. 科学化的政府。在现代社会高速发展需要的推动下，各国政府无不积极地对政府管理各因素进行科学的研究分析，采用科学的管理原则，并将现代科学理论和科学技术成果应用于政府管理，使政府管理科学化成为现代政府的基本特征。如运用管理科学的研究成果，使政府机构设置趋于合理，管理方式灵活高效；根据科学管理原则进行合理分工，又注意彼此协调配合；运用激励原理调动政府人员的积极性；运用系统论、信息论、控制论等科学原理与方法，使政府管理思想与方法逐步现代化；采用电子计算机、闭路电视、复制缩微技术、传真技术等先进办公设备，逐步实现办公自动化。总之，现代政府管理，力求在科学理论的指导下，应用现代科学原理、方法、技术、手段，使政府管理走向科学、合理、高效。

（二）现代政府对人事行政管理的要求

从其构成要素来看，政府有机构子系统和人员子系统两大部分。两大子系统相互影响，相互制约，相互依赖又相互作用。比较而言，人员子系统更处于关键和核心地位。如果说机构子系统是政府系统的“骨架”的话，那么人员子系统就是政府系统的“血肉”。人是政府职能的具体执行者，是政府行政行为的主体。因此，在现代政府中，人员系统是起决定作用的子系统。

政府功能的实现要靠人员子系统功能的充分发挥，而人员子系统功能的发挥则取决于人员的素质。但政府人员的高素质要靠