



附：国家公务员制度自学考试大纲

国家公务员制度

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 徐理明

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理专业
(独立本科段)

高等教育



全国高等教育自学考试指定教材
行政管理专业

国家公务员制度

(附国家公务员制度自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

徐理明 彭兴业 主 编

迟耀春 田兆阳 副主编

薛 虹 刘旭涛

高等教育出版社

(京) 112 号

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度/徐理明, 彭兴业主编. - 北京: 高等教育出版社, 1999

全国高等教育自学考试指定教材

ISBN 7-04-008424-4

I. 国… II. ①徐…②彭… III. 公务员制度-中国-高等教育-自学考试-教材 IV. D630. I

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 63040 号

责任编辑 张海宁 版式设计 马静如

责任校对 马桂兰

国家公务员制度

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 [http://www. hep. edu, cn](http://www.hep.edu.cn)

印 刷 北京市鑫鑫印刷厂印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 11.25

印 数 001—10 000 册

版 次 1999 年 10 月第 1 版

字 数 280 000

印 次 1999 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-04-008424-4/Z492 定 价 14.50 元

凡购买高等教育出版社图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

内 容 简 介

本书为全国高等教育自学考试指定教材，根据《国家公务员制度自学考试大纲》编写。本书以邓小平理论为指导，以《国家公务员暂行条例》及与之相关的其他法律规定为框架，以《国家公务员暂行条例》的顺序为基准，系统地介绍了我国国家公务员基本制度。书后附有《国家公务员制度自学考试大纲》。

本书内容“新”而“精”，表述规范、准确，采用了比较、图表、案例等方法，使读者易于把握所学内容。本书也可作为大专院校教材和公务员培训用教材。

组编前言

当您开始阅读本书时，人类已经迈入了 21 世纪。

这是一个变幻难测的世纪，这是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展，知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战，随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇，寻求发展，迎接挑战，适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试，其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学，为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问，这种教材应当适合自学，应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息，有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力，也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书，我们虽然沿用了“教材”这个概念，但它与那种仅供教师讲、学生听，教师不讲、学生不懂，以“教”为中心的教科书相比，已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解，以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念，不断探索适合自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的潜能，达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999 年 7 月

目 录

第一章 国家公务员制度导引	1
第一节 中国公务员制度的建立	1
一、国家公务员制度的概念	1
二、中国公务员制度建立的基础	3
三、中国公务员制度建立的过程	4
第二节 中国公务员制度的特色	6
一、中国公务员制度的内容	6
二、中国公务员制度实施的成效	12
三、国家公务员制度的中国特色	15
第三节 国家公务员制度的体系	18
一、国家公务员制度的法规体系	18
二、国家公务员制度的框架体系	20
三、国家公务员制度的特征体系	20
案例分析 1 是否属国家行政机关、国家公务员	21
第二章 职位分类制度	23
第一节 职位分类的概念与发展趋势	23
一、职位分类的概念	23
二、职位分类、品位分类的比较与发展趋势	25
第二节 独具特色的中国职位分类制度	28
一、中国职位分类制度的内容	28
二、中国职位分类制度的特色	31
三、中国实行职位分类制度的意义	33
第三节 中国公务员职务等次序列	36
一、国家公务员职务序列	36
二、国家公务员职务等次划分以及职务与级别的对应关系	38

三、国家公务员级别确定的具体依据	39
第三章 录用制度	42
第一节 国家公务员录用制度的涵义和意义	42
一、中国公务员录用制度的涵义及其产生	42
二、实行国家公务员考试录用制度的意义	44
三、国家公务员录用的原则	46
第二节 国家公务员报考条件、录用考试与录用程序	48
一、国家公务员报考条件与录用标准	48
二、国家公务员录用考试	51
三、国家公务员录用程序	53
案例分析 2 何故“不要去考了，考了也白考”	56
第三节 录用国家公务员的管理监督与试用期	57
一、录用的管理	57
二、录用的监督	58
三、试用期	58
第四章 考核制度	60
第一节 国家公务员考核制度的概念与意义	60
一、国家公务员考核制度的概念	60
二、建立国家公务员考核制度的意义	62
第二节 国家公务员考核的范围与内容、等次与标准	63
一、考核的范围	63
二、考核的内容	65
三、考核的等次与标准	68
第三节 国家公务员考核的原则、方法与程序	70
一、考核的原则	70
二、考核的方法	71
三、考核的程序	73
第四节 国家公务员考核机构与结果使用	77
一 考核机构	77
二、考核结果的使用	80
案例分析 3 作何判断	83
第五章 奖励制度	84

第一节 国家公务员奖励的概念与作用、原则与种类	84
一、国家公务员奖励的概念	84
二、国家公务员奖励的作用	86
三、国家公务员奖励的基本原则	87
四、国家公务员的五种奖励及其关系	89
第二节 国家公务员奖励的条件与标准、程序与批准	
权限	94
一、国家公务员奖励的条件与标准	94
二、国家公务员奖励的程序与批准权限	95
第三节 国家公务员奖励的形式、待遇及其撤销	98
一、国家公务员奖励的形式与待遇	98
二、国家公务员奖励的撤销	99
第六章 纪律与行政处分制度	103
第一节 国家公务员纪律	103
一、国家公务员纪律与行政处分	103
二、国家公务员纪律与党纪、行政处罚的区别	105
三、国家公务员纪律的基本内容及其分类	107
第二节 国家公务员行政处分	112
一、国家公务员的六种行政处分	112
二、国家公务员行政处分的原则与标准、程序与权限	116
第三节 国家公务员行政处分的变更、解除与其他	121
一、国家公务员行政处分的变更与解除	121
二、对受行政处罚和刑事处罚后国家公务员的行政处分	123
三、国家公务员在行政处分中的权利与义务	124
第七章 职务升降制度	126
第一节 国家公务员职务升降制度	126
一、国家公务员职务升降制度的涵义	126
二、国家公务员职务升降制度的适用范围	129
第二节 国家公务员升职制度	133
一、国家公务员升职的条件	133
二、国家公务员升职的程序	138
三、国家公务员竞争上岗的程序	140

第三节 国家公务员降职制度	142
一、国家公务员降职的条件	142
二、国家公务员降职的程序与降职后的待遇	143
第八章 职务任免制度	145
第一节 国家公务员职务任免的涵义与方式、 任免机关与权限	145
一、职务任免的涵义与意义	145
二、职务任免的方式	147
三、任免机关	149
案例分析 4 一窍不通在哪, 又错在哪	149
四、任免权限	150
第二节 国家公务员任免情形与程序	152
一、六种任职、七种免职情形与五种不需免职的情形	152
二、任免的各四个程序	154
第三节 国家公务员职务任免的其他规定	156
一、关于国家公务员的兼职	156
二、关于实行最高任职年龄的限制	157
三、关于新录用人员的任职定级	158
四、国家公务员职务任免中的纪律与监督	161
案例分析 5 得多少分, 属何等次	162
第九章 培训制度	164
第一节 国家公务员培训的涵义、意义与原则	164
一、国家公务员培训制度的涵义	164
二、建立国家公务员培训制度的意义	165
三、国家公务员培训的原则	167
第二节 国家公务员培训的种类与内容、施教机构与 管理	169
一、国家公务员培训的种类	169
二、国家公务员培训的内容	174
三、国家公务员培训的施教机构与管理	176
第三节 国家公务员出国培训	178
一、出国培训的意义和原则	178

二、出国培训的对象与内容	179
三、出国培训的经费与管理	180
第十章 交流与回避制度	182
第一节 国家公务员交流制度	182
一、国家公务员交流制度与实施这一制度的意义	182
二、国家公务员交流的先决条件、范围与比例	186
三、国家公务员交流的四种法定形式	187
第二节 国家公务员回避制度	195
一、国家公务员回避制度的涵义、特点与趋向	195
二、国家公务员回避制度的内容	196
案例分析 6 这符合回避规定吗	200
第十一章 工资保险福利制度	202
第一节 国家公务员工资保险福利的涵义、意义	202
一、国家公务员工资保险福利的涵义	202
二、建立国家公务员工资保险福利制度的意义	204
三、完善国家公务员工资保险福利制度的五个着力点	205
第二节 国家公务员工资与保险制度	207
一、国家公务员的工资制度	207
二、国家公务员的保险制度	213
第三节 国家公务员福利制度	216
一、我国公务员现行福利制度的内容	216
二、我国公务员现行福利制度的改革	219
第十二章 辞职辞退与退休制度	220
第一节 国家公务员辞职辞退制度的涵义与意义	220
一、国家公务员辞职辞退制度的涵义	220
二、国家公务员辞职辞退制度的有关政策界限	222
三、建立国家公务员辞职辞退制度的意义	223
第二节 国家公务员辞职辞退的条件与程序	224
一、国家公务员申请辞职的条件	224
二、辞退条件与不得辞退条件	225
三、国家公务员辞职的程序	228
四、辞退国家公务员的程序	230

案例分析 7 “进”“出”知多少	232
第三节 国家公务员辞职辞退的法律后果及相关政策	233
一、辞职辞退法律后果的规定	233
二、辞职辞退后续管理的规定	234
第四节 国家公务员退休与离休制度	236
一、退休与离休的涵义、意义	236
二、退休与离休的条件	237
案例分析 8 这样退休、立案侦查有根据吗	240
第十三章 申诉控告制度	241
第一节 国家公务员申诉控告制度的涵义、意义与 原则	241
一、国家公务员申诉控告制度的涵义	241
二、建立国家公务员申诉控告制度的意义	246
三、国家公务员申诉控告制度的基本原则	247
第二节 国家公务员申诉制度的基本内容	250
一、关于受案范围	250
二、关于时限	251
三、国家公务员提出复核、申诉的条件	253
案例分析 9 他能否提起申诉	253
四、国家公务员复核、申诉案件的管辖	254
五、国家公务员复核、申诉的其他问题	255
第三节 国家公务员申诉案件的立案与调查、审理与 处理决定	257
一、立案	257
二、调查	258
三、审理	259
四、申诉处理决定	261
第四节 国家公务员控告的内容、案件的审理与法律 责任	262
一、国家公务员控告的内容与案件的审理	262
二、法律责任	264
案例分析 10 她能对李局长提出控告吗	267

第十四章 建设高素质的专业化国家公务员队伍	268
第一节 建设高素质、专业化国家公务员队伍的涵义与意义	268
一、建设国家公务员队伍“高素质”的涵义	268
二、建设国家公务员队伍“专业化”的涵义	272
三、建设高素质、专业化国家公务员队伍的意义	279
第二节 建设高素质、专业化国家公务员队伍的途径	283
一、坚持两个前提	283
二、坚持正确的途径	284
第三节 建设高素质、专业化国家公务员队伍的制度保证	289
一、加大人事制度改革的力度	289
二、推进国家公务员制度的完善	290
后记	294
附 国家公务员制度自学考试大纲	295

第一章 国家公务员制度导引

建立国家公务员制度，是我国干部人事制度的重大改革和重要组成部分。本章重点阐述三个问题：①何谓国家公务员与国家公务员制度，我国创建公务员制度的基础与过程；②中国公务员制度的基本内容，包括“进”、“管”、“出”，是哪些，各有哪些环节，国家公务员的权利义务和管理监督机构的职能是哪些，实施的成效和基本特色各有哪些；③国家公务员制度的法律体系、框架体系和特征体系各是什么。

第一节 中国公务员制度的建立

一、国家公务员制度的概念

要了解国家公务员制度，就要依次了解何谓公务员、国家公务员、国家公务员制度。依此予以阐述。

（一）国家公务员的涵义

何谓公务员？公务员一词来自英文“civil servant”原意是“文职服务员”、“公职人员”或“文官”，是指代表国家从事公共事务管理、行使行政职权的人员。综观英、美、德、法、日等国的公务员概念，公务员就是国家行政机关中的文职工作人员，他们是相对于“武官”和“法官”而言的。公务员是办事的“事务官”，而不是决策的“政务官”，他们受雇于政府，不是由选举产生的中央或地方官员。总统、议员都不是公务员。

何谓国家公务员？在我国，根据《国家公务员暂行条例》的定义，它是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。

它包括各级人民政府组成人员，也包括在各级国家行政机关中从事党委、社团组织工作的专职工作人员。这里有两个非常重要的界限要分清：

第一个界限是“国家行政机关”与“非国家行政机关”。后者比前者多了个“非”字，其范围就大得多了，包括除国家行政机关以外的所有国家机关，党的领导机关、政协机关、企事业单位、基层群众自治组织、社会中介组织等。

第二个界限是“公务员”与“公务人员”。后者比前者多了个“人”字，其范围就宽泛得多了，不仅包括所有国家机关，还包括国有企事业单位和社会团体从事公务的人员。如人民法院的工作人员就属于公务人员，而不属于公务员。

各国公务员的范围不尽一致，大体有三种类型：狭小范围型，仅指中央政府行政系统中非选任和非委任的事务官员，如英国和英联邦国家基本如此；中等范围型，指联邦和州的中央政府行政机关中所有公职人员，如美国基本如此；宽大范围型，指从中央到地方所有国家机关（除国会议员外）、国有企业事业单位的工作人员，统称为公务员，如法、德、日本等国家是如此。

前述的我国公务员的范围，是根据自身国情和适应社会主义市场经济发展的需要确立的，其主体是从中央到地方各级政府工作人员（包括各级政府组成人员）约600万，是一个完整统一的国家公务员体系。这个体系的结构为：

分布结构

中央 48.9 万人

地方 548 万人

职级结构

司、厅、局级以上 2.28 万人

县处级 29 万人

科级 210.2 万人

办事员 355.2 万人

（二）国家公务员制度的涵义

何谓国家公务员制度？这是指通过制定法律和规章，对各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员，依法进行科学管理的制度。这是对国家公务员正确履行权利义务的法律保障。

各国对公务员的管理都有专门的法规。如美国 1883 年通过的《彭德尔顿法》和 1978 年颁布的《文官制度改革法》，法国 1946 年通过的《公务员总章程》，日本 1947 年通过的《国家公务员法》等，都是对公务员进行制度化管理的基础性法规。

我国在 1993 年 8 月 14 日，由国务院颁布的《国家公务员暂行条例》，是我国公务员管理的基础性法规。在此基础上，我国又先后制定了近 40 个配套的单项法规，如考核、录用等方面的规定，从而形成了较为完备的国家公务员管理法规体系。

二、中国公务员制度建立的基础

建立国家公务员制度，是我国政治体制改革的重要组成部分，是建立适应社会主义市场经济体制的一项重要内容，它属于干部人事制度改革的重点工程。具体而言，主要包括以下三个深层面的背景基础。

1. 邓小平关于我国干部人事制度改革的思想，为建立国家公务员制度奠定了理论基础。党的十一届三中全会提出工作重点转移和实行改革开放的方针，邓小平同志敏锐而深切地指出传统的干部人事制度已“很不合时宜”：“长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关的乃至每个人的职责权限的严格明确的规定”，官僚主义现象严重、效率低下；“干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法”，“能进不能出，能上不能下”等；故此提出要“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”，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，做出适当的、明确的规定”。^①

2. 我国干部人事制度改革成果，为建立国家公务员制度奠定了实践基础。我国干部人事制度改革，在邓小平人才、人事理论的指导下，不断探索，积累了经验，如废除实际存在的领导职务终身制，确立干部队伍的“四化”方针等，这就为建立国家公务员制度奠定了坚实的基础。

3. 我国建立社会主义市场经济体制目标的确立，为建立国家公务员制度奠定了市场化价值取向的基础。市场经济的核心内容之一是加强法制、平等竞争，将其引入干部人事管理领域，就为建立国家公务员制度的一系列新机制奠定了基础。

三、中国公务员制度建立的过程

我国公务员制度从立法、试点、正式颁布，到全面实施、进一步完善，大体上可分为两大阶段，并且每一个阶段还可细分为若干个小阶段。

（一）第一阶段 1984—1993 年，国家公务员制度的创立

这一阶段先后历经八年又八个月，主要是以研究、草拟、修改国家公务员法规为重点，以克服传统政府人事行政弊端为背景，实质上是以探索国家公务员管理制度化、规范化为落脚点。

这一阶段又可细分为三个小阶段。

1. 1984—1986 年，根据中央加强人事立法的精神，中央组织部和原劳动人事部组织一批专家学者着手草拟《国家工作人员法》，后改为《国家行政机关工作人员条例》。经过两年的努力，形成了上述条例的第十稿，这就是《国家公务员暂行条例》的前身。

2. 1986—1988 年，根据邓小平同志的建议，中央成立了政治体制改革研讨小组，其中干部人事制度改革专题组是七个组中的一个。按照中央指示精神，将前述条例更名，并将其中的内

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994，第 331 页

容作了重大修改，经过党的十三大和七届全国人大一次会议通过，将建立国家公务员制度作为政治体制及干部人事制度改革的重要组成部分、重点，并为此形成了建立国家公务员制度的“三大要件”：组建人事部、筹建国家行政学院、制定国家公务员法规。

1989—1993年，根据边实践、边探索、边修改条例的精神，从1989年起，先后在国务院审计署、海关总署、国家环保局、国家税务局、国家统计局、国家建材局等6个部门和深圳、哈尔滨两个市进行试点，到1992年邓小平南巡重要谈话发表和党的十四大召开，加快了国家公务员制度创建的步伐。1992年12月31日和1993年1月24日，先后召开了党中央高层会议，1993年4月24日国务院第二次常务会议正式通过了条例，1993年8月14日，李鹏总理签署第125号中华人民共和国国务院令，正式颁布了《国家公务员暂行条例》，并决定从同年10月1日起施行这一部行政法规。

(二) 第二阶段 1993年至今，国家公务员制度的全面实施、进一步完善

这一阶段先后历经六年多，主要是以全面施行、分步推进、不断完善各项配套的法规为重点，以适应社会主义市场经济体制建立和干部人事制度改革深化为背景，实质上是为建设高素质的专业化国家公务员队伍提供制度保证。

这一阶段又可细分为两个小阶段。

1. 1993—1996年根据统筹规划、分步推进以及各项内容的难易程度、工作基础条件的不同，从上而下、由易到难积极而稳妥地在全国范围内推行国家公务员制度。其中，国家公务员职位分类制度和人员过渡，结合改革开放以来第三次政府机构改革逐步推进；工资制度按国家工资制度改革统一部署实施；录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、辞职辞退、培训、交流、回避、退休、申诉控告等各单项制度，自1993年10月1日即开始施行；聘任、任职最高年龄限制、地区回避等难度较大的