



国家公务员制度讲话

劳动人事部行政管理科学研究所组织编写

劳动人事出版社

国家公务员制度讲话

劳动人事部行政管理科学研究所组织编写

主 编 苏玉堂

副主编 林 弋

劳 动 人 事 出 版 社

国家公务员制度讲话

劳动人事部行政管理科学研究所组织编写

主编 苏玉堂

副主编 林弋

责任编辑：余炳荣

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

金城印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 15.75印张 354千字

1988年6月北京第1版 1988年9月金城第2次印刷

印数：20 000册

ISBN 7-5045-0224-3/D·037 定价：3.35元

编写说明

根据党的十三大政治报告中建立我国国家公务员制度的有关精神，我们组织编写了《国家公务员制度讲话》一书。本书旨在帮助广大读者了解和认识我国即将建立的国家公务员制度。全书分十九章，除绪论外，以下分章阐述国家公务员制度的各项具体内容。全书围绕着我国将建立一个什么样的公务员制度这一中心，试图通过对西方国家的公务员制度、我国干部人事制度的历史沿革情况的比较研究，阐明我国将要建立的国家公务员制度的特点和要求，对公务员制度实施后将遇到的具体问题也作了探讨。书后附有英、美、日三个国家的公务员（文官）制度的简介。

在编写过程中，我们曾参考了国内学术界研究公务员制度的有关成果，特别是参考了中央政治体制改革研讨小组干部人事制度改革专题组的研讨成果。在此特作说明，并向有关方面深表谢意。

本书由劳动人事部行政管理科学研究所组织编写，苏玉堂任主编，林弋任副主编，余炳荣担任责任编辑。参加编写的同志有：柏良泽（第一章）；袁成玲（第二章）；曹顺利（第三章）；苏玉堂（第四、五章）；蔚智前（第六、十八章）；孙之骧（第七章）；姚礼明（第八章）；白树新（第九章）；何文彬、戚建明（第十章）；陈缙（第十一章）；栾建平（第十二、十三章）；练岑（第十四章）；陈琼（第十

五章)；申喜连(第十六章)；杨文忠(第十七章)；林弋(第十九章)；张燕萍(附录一)；王宏伟(附录二)；季建国(附录三)。

书中的内容和观点，只是我们在学习和研究中的理解和体会，还不够成熟，加之成书时间短，缺点错误在所难免，敬请广大读者教正。

劳动人事部行政管理
科 学 研 究 所

1988年3月

目 录

第一章 绪 论	1
一、建立国家公务员制度的背景.....	1
二、国家公务员制度的基本原则和特点.....	5
三、建立国家公务员制度的意义.....	9
四、我国国家公务员制度与西方文官制度 的区别.....	12
五、建立和完善国家公务员制度是一项长 期艰巨的任务.....	14
第二章 公务员的含义和范围	17
一、西方国家“公务员”的含义和范围.....	17
二、苏联、东欧国家“干部”的含义和范围.....	23
三、我国“国家公务员”概念的提出.....	26
四、我国“国家公务员”的含义和范围.....	31
第三章 公务员的权利与义务	38
一、公务员的权利与义务的含义、特点及 其意义.....	38
二、西方国家对公务员权利与义务的规定.....	41
三、我国公务员权利与义务的主要内容.....	43
第四章 公务员的职位分类	58
一、职位分类的概念.....	58
二、职位分类的意义.....	63

三、职位分类的产生和发展·····	69
四、怎样进行职位分类·····	74
五、职位分类的问题与发展的趋向·····	86
第五章 公务员的岗位责任制 ·····	90
一、岗位责任制的概念·····	90
二、岗位责任制的意义和作用·····	92
三、岗位责任制的内容、形式与原则·····	96
四、岗位责任制与职位分类的关系·····	104
第六章 公务员的考试录用 ·····	107
一、公务员考试录用的概念·····	107
二、考试录用在公务员管理中的地位和作用·····	109
三、公务员考试录用制度的提出·····	111
四、考试录用制度的适用范围·····	113
五、考试录用制度的基本原则·····	115
六、报考国家公务员的基本条件·····	116
七、录用考试的方法和内容·····	118
八、录用、见习和正式任用·····	119
九、实行考试录用制度应注意的几个问题·····	120
第七章 公务员的考核 ·····	124
一、公务员考核的意义·····	124
二、我国考核制度的历史沿革·····	127
三、国外公职人员的考核制度·····	132
四、公务员考核的原则·····	137
五、公务员考核的内容·····	139
六、公务员考核的方法·····	142
七、公务员的考核管理机构和考核程序·····	150
第八章 公务员的奖惩 ·····	152

一、奖惩的概念和意义	152
二、奖惩的原则	156
三、新中国奖惩工作概况	159
四、公务员的奖励	163
五、公务员的惩处	166
六、实施奖惩制度中要注意的问题	170
第九章 公务员的职务升降	173
一、公务员职务升降的含义及其地位、作用	173
二、西方国家公务员升降制度的主要特点 和发展趋势	175
三、我国公务员职务升降制度的主要原则 和内容	179
四、建立公务员职务升降制度需要重视的 若干问题	192
第十章 公务员职务的任免	197
一、公务员职务任免的概念	197
二、公务员职务任免的意义	199
三、我国古代的任免制度	200
四、国外公务员任免制度概况	202
五、我国行政任免制度的沿革	206
六、我国公务员职务任免制度的原则及主 要内容	210
七、我国公务员职务任免制度中必须进一步探讨 的问题	215
第十一章 公务员的培训	217
一、建立公务员培训制度的重要性	217
二、西方公务员的培训制度	220

三、苏联、东欧国家的干部培训制度	223
四、我国干部培训制度的历史沿革	226
五、我国公务员培训的原则	229
六、我国公务员培训的种类和方式	231
第十二章 公务员的调转	235
一、调转在公务员管理中的地位和作用	235
二、调转的种类及其规定	239
三、调转的一般原则	248
四、调转的保障	250
第十三章 公务员的轮换与回避	252
一、公务员的轮换	252
二、公务员的回避	259
第十四章 公务员的工资福利	267
一、确定国家公务员工资的理论根据	267
二、公务员的工资制度	271
三、公务员的工资水平	277
四、公务员的工资关系	282
五、公务员的福利	285
第十五章 公务员的辞职与辞退	289
一、辞职与辞退的概念	289
二、辞职辞退制度在国内外的建立和发展	292
三、在我国建立公务员辞职辞退制度的意义	298
四、公务员辞职辞退的条件和程序	302
五、实行公务员的辞职、辞退制度应注意的问题	305
第十六章 公务员的退休退职	312
一、公务员退休退职的概念及意义	312
二、中国古代官吏退休制度	315

三、国外公职人员的退休制度·····	320
四、我国干部退休退职制度的沿革·····	331
五、我国公务员退休退职的方式与条件·····	339
六、我国公务员退休退职金来源与退休退 职待遇·····	342
七、做好退休退职公务员的管理服务工作·····	344
八、实行公务员退休退职制度应注意的问题·····	346
第十七章 公务员的申诉控告 ·····	348
一、公务员申诉控告的含义·····	348
二、建立公务员申诉控告制度的意义·····	352
三、国外公职人员申诉控告制度概况·····	356
四、我国国家机关工作人员申诉控告制度 的沿革·····	360
五、我国公务员申诉控告制度的基本内容·····	363
六、完善公务员申诉控告制度应注意的问题·····	368
第十八章 公务员的人事监察 ·····	370
一、公务员人事监察的含义·····	370
二、公务员人事监察的原则·····	372
三、人事监察在整个公务员管理中的地位和 作用·····	373
四、人事监察制度在我国的沿革及其恢复建立 的意义·····	375
五、我国古代官吏监察和西方国家人事监察制度 可资借鉴的经验·····	378
六、我国公务员人事监察的主要内容以及要处理 好的几种关系·····	383
第十九章 公务员管理机构 ·····	389

一、公务员管理机构的作用和地位.....	389
二、西方国家公务员管理机构发展概况.....	393
三、我国政府人事管理机构的沿革.....	399
四、建设我国的公务员管理机构.....	404
五、在实践中发展完善我国的公务员管理 机构.....	414
附录一 英国文官制度简介.....	422
附录二 美国文官制度简介.....	452
附录三 日本公务员制度简介.....	475

第一章 绪 论

党的十三大确定，为适应经济体制改革的迫切要求，保证经济体制改革最终取得成功，必须进行政治体制改革。政治体制改革的重要组成部分之一是干部人事制度改革。干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度。

一、建立国家公务员制度的背景

长期以来，在我国干部人事制度中存在着一些重大的缺陷。主要表现在以下几个方面：

1. “国家干部”概念过于笼统，缺乏科学分类 “干部”一词是在我国现代革命史中出现的一个词汇。在建国以前，“干部”一词被用来泛指投身革命，参加革命组织，从事革命活动，并且负有一定职责的人员。但始终没有形成明确的定论，也不是一个严格的概念。建国以后，我们沿用了这个词汇，把党和国家机关的工作人员、群众团体的工作人员、企事业单位的管理人员和各类专业技术人员一律称为“国家干部”，甚至连宗教界的主持、主簿以上的人员也被纳入“国家干部”的范围之内，因而使“国家干部”这个概念笼统庞杂，含义不清。对于所有这些被称为“国家干部”的人员，不顾其工作性质、职业特点、社会责任的不同，一律套用党政机关干部的管理制度，不加区别地作为“国家干部”来进行管理，

造成了我国干部人事管理模式的僵化，难以形成针对不同管理对象的科学的分类管理体制。

2. 管理权限过分集中，管人与管事相脱节 管理权限过分集中，一是管理干部的权限过分集中于党委。建国以后，我们一直沿用在革命战争年代由党委部门统一管理干部的做法，各级党委直接管理各类干部。二是管理干部的权限过分集中于上级党委部门。1984年以前，一直实行党委下管两级主要领导干部的做法。1984年以后，干部管理权限下放，改为实行下管一级主要领导干部的新体制。管理干部的权限过分集中于党委部门，使得政府部门和企业、事业单位缺乏用人的自主权，形成管人与管事相脱节的局面。这样，一方面由于党委部门管的人员过多过宽，负荷过重，力不从心，不利于加强党对干部人事工作的领导；另一方面也影响了政府部门和企事业单位积极性主动性的发挥。

3. 管理方式陈旧单一，阻碍了人才的成长和合理使用 长期以来，我们习惯于用管理党的干部的单一模式来管理所有人员，使我国人事管理方式落后、僵化、缺乏活力。在干部任用方面，不论是国家机关，群众团体，还是企事业单位，需要增补工作人员时，只能根据统一的标准和单一的渠道来吸收录用，致使许多优秀人才难于被发现和使用。大中专毕业生分配，军队转业干部安置，都由国家统包统分，用人单位与个人都无选择权力。在干部培训方面，缺乏针对性，虽然设置了各种培训机构，采取了各种培训方式，但不能针对各类人员的职业特点进行培训，课程设置单一，偏重政治理论，影响了培训效果。在干部调配方面，不论哪类干部，都由组织和人事部门按计划调配，用人单位和个人缺乏择人、择业的权利。这种状况根本不能适应企事业单位的特

点，特别是对于企业这种经济组织来说，就如套上枷锁。单一的计划调配体制，使国家机关、企事业单位的冗员不能及时调整，用非所学的人员不能合理流动，形成人才的“单位所有制”。此外，这种单一的管理模式，还强化了全社会的“官本位”意识，什么职业都往政府职级上套，造成只看重行政职务而轻视专业技术的社会心理，致使各种机关、企事业单位追求机构升格，扩大编制。

实行单一的管理模式，混淆了代表国家执行公务的行政机关工作人员和从事一般社会职业人员的不同特点，既无法对前者提出相应的任职要求和公务纪律，也无法使后者按照自己的职业特点获得充分发展。既影响国家行政机关的工作效率，又使得企事业单位不能根据自己的特点来使用和培养人才。因此，“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”，是我国干部人事制度改革的核心内容。

4. 管理制度不健全，用人缺乏法治 建国以后，我国在干部人事管理方面建立了一些管理制度，也颁布了一些法规。但是，从总的情况来说，我国的干部人事管理制度还不健全，管理法规还很不完善。在管理制度方面，缺乏规范化科学化的录用、任用、考核、升降等方面的标准和程序，制度不完整，缺乏系统性。在干部人事管理法规方面，不仅没有干部人事管理的总法规，而且单项法规也不健全。现行的一些法规，如关于奖惩、培训、任免的规章也不能适应形势发展变化的需要。由于干部人事管理法制不健全，有些工作无法可依，无章可循，加之各种历史和社会因素的作用，造成了用人缺乏法治的状况。

由于现行的干部人事管理制度存在着如上所说的各种缺

陷，给我国的干部人事管理工作造成了许多不良后果，如党政不分，政企、政事不分，上面统得过死，管得过多，缺乏生机和活力、优秀人才难以脱颖而出，用人问题上的不正之风难以避免，广大干部的积极性和创造性受到压抑，整个行政效能的提高受到了影响，机关、企事业单位的职能也难以发挥。特别是随着经济体制改革的深入发展和政治体制改革的展开，干部人事管理制度方面存在的这些弊端更加明显地暴露出来，如果不加以改革，势必阻碍各方面改革的进行，阻碍现代化建设的进程。所以，改革现行的干部人事制度已经刻不容缓，势在必行。

早在1981年，邓小平同志曾指出：要“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”。^①近年来，随着经济体制改革的深入开展，从中央到地方，从党政机关到企事业单位，从科研教学理论工作者到各级组织人事部门的广大干部，都在针对现行干部人事制度中的种种弊端，从理论上进行研究，从实践上进行探索。

几年来的改革实践和理论研究，使我们找到了改革现行干部人事制度的有效途径，即实行分类管理，建立起以分类管理为特点的人事管理体制。具体来说，第一，要对现有的“国家干部”进行科学分类。根据近年来的探索，对现有干部可以分成以下几类：（1）党组织的领导人员和机关工作人员；（2）政府领导人员和工作人员；（3）国家权力机关、审判机关和检察机关的领导人员和工作人员；（4）群众团体的领导人员和工作人员；（5）企业、事业单位的管理人员。第

^① 《邓小平文选》人民出版社1983年版，第286页。

二，要按照党政分开、政企分开、政事分开和管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，改变集中统一管理的现状，建立对各类人员实行科学的分类管理的体制；改变用党政干部的单一模式管理所有人员的现状，形成各具特色的人事管理制度。

建立科学的分类管理体制，是一项极其复杂的社会系统工程，必须有步骤、有重点地进行。而对现行干部人事制度改革重点的选择，要依据以下标准：一是这种选择必须有利于促进当前的工作，为当前改革的目标服务；二是这种选择必须起到重点突破，带动其他的作用。政治体制改革的近期目标是增强活力和效率。政府机构在实现这一目标的过程中起着举足轻重的作用，管好政府机关的行政人员，对发挥政府作用就显得尤为重要。同时，搞好政府机关的人事管理工作，就能带动整个干部人事制度的改革，促进科学的分类管理体制的建立。因此，把建立国家公务员制度作为当前干部人事制度改革的重点，是最为适宜的。

二、国家公务员制度的

基本原则和特点

国家公务员制度，是对国家公务员依法进行科学管理的制度。国家公务员是在中央和地方国家行政机关中行使国家行政权力，执行国家公务的在编工作人员。根据工作性质和特点，国家公务员可分为政务类和业务类。政务类公务员一般指由人民代表大会选举产生和人大常委会决定任命的各级政府组成人员。政务类公务员在政府中担负着决策和指挥的

重大责任，对于正确贯彻、执行党和国家的路线、方针、政策起着决定性的作用。政务类公务员实行任期制，对他们的选拔、任用和罢免，应严格按宪法和有关规定进行。业务类公务员是指除政务类以外的政府机关工作人员。他们是政府职能的实际执行者，他们的素质如何，直接关系到行政效率和效能。为了有效地加强对业务类公务员的管理，建设好公务员队伍，充分发挥其整体效应，必须相应地建立起一套科学的、完善的现代化的管理制度，同时要用法律形式固定下来，做到：凡要进入业务类公务员队伍均应当通过法定的公开竞争考试，他们的岗位职责有明确规范，对他们的考核按法定的标准和程序进行，他们的升降奖惩应以工作实绩为主要依据，他们的培训、工资、福利和退休由法律保障。

国家公务员制度主要指适用于业务类公务员的管理制度，也就是说，对业务类公务员的管理制度是我国公务员制度的主体。根据党的十三大精神，根据我国国情，参考国外公务员制度的做法，我国公务员制度应包括以下几个方面的内容：（1）实行职务常任制度；（2）实行公开考试、择优录用的制度；（3）建立科学的职位分类制度；（4）按法定程序 and 标准严格施行考核和奖惩制度；（5）实行功绩晋升制度；（6）实行正规的培训制度；（7）建立与公务员地位和作用相称的工资福利制度；（8）建立严格的退休退职、辞职辞退、调任转任制度；（9）建立人事监察、申诉控告、轮换回避等制度。

建立和实行国家公务员制度，必须坚持贯彻和体现以下三项基本原则：

1. 鼓励竞争原则 鼓励竞争，就是把竞争机制引入公务员管理，破除干部人事工作中论资排辈等压抑进取心和创