

国家 公务员制度 简明读本

主编 徐颂陶

副主编 侯建良 段余应

吉林文史出版社

国家公务员制度普及教材

国家公务员制度简明读本

主 编：徐颂陶

副主编：成银生 侯建良

徐应 季晓南

吉林文史出版社

(吉)新登字 07 号

国家公务员制度简明读本

徐颂陶 主编

责任编辑：宋一夫

吉林文史出版社出版 787×1092 毫米 32 开本 6 印张 2 插页 110 千字
(长春市斯大林大街副 136 号) 1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷
长春市第五印刷厂印刷 印数：1—15 260 册 定价：6.50 元
新华书店北京发行所发行 ISBN 7—80528—732—5/G·207

前 言

经李鹏总理签署，《国家公务员暂行条例》于一九九三年八月十四日正式颁布，并于十月一日正式开始施行了。这是我国干部人事制度改革的一个重要里程碑。它标志着我国政府机关人事管理，经过多年的改革探索，进入了科学化法制化的新阶段。认真学习和落实好《条例》，尽快在全国建立起国家公务员制度，是当前干部人事制度改革的一项重要任务，也是我国政治生活中的一件大事。

什么是公务员制度，当公务员有哪些条件和要求，怎样进出公务员队伍，公务员是如何进行管理的，能享受哪些待遇等等，是广大机关工作人员和公民十分关心的问题。目前，有关公务员制度的书不少，但大多是数以几十万乃至上百万的洋洋巨篇，读来不易。为了使读者在较少时间内花较少的精力就能了解和掌握公务员制度的内容，国家人事部政策法规司

和培训人事司的同志，编写了这本《国家公务员制度简明读本》，力求以最简洁和朴素的语言，对国家公务员制度的最基本内容及知识作个系统介绍，以作为机关干部普及公务员制度知识和人民群众了解和掌握公务员制度的基础读本。

本书由人事部政策法规司司长徐颂陶担任主编，培训与人事司副司长成银生、政策法规司副司长侯建良及段余应、季晓南同志任副主编。参加编写人员大多是直接参与《国家公务员暂行条例》和《国家公务员制度实施方案》起草修改工作的，他们是（以姓氏笔画为序）：孔昌生、刘丽军、吴姜宏、林弋、季晓南、张今铭、胡志刚、赵长民、段余应、高舜礼、陶晓勇。

由于编写者水平有限、时间仓促，书中难免有缺点和错误，欢迎读者批评指正。

目 录

前言	1
一、国家公务员制度概述	1
二、公务员的义务权利、纪律及 法律保障	12
三、职位分类	37
四、进入公务员队伍的基本途径、 程序和资格条件	48
五、公务员的考核、奖励与培训	67
六、公务员的职务升降、任免、 交流与回避	85
七、公务员的工资福利与保险	117
八、公务员的辞职辞退与退休	144
九、国家公务员制度的实施	159
附：《国家公务员暂行条例》	167

一、国家公务员制度概述

(一) 国家公务员的概念与范围

国家公务员，顾名思义，从事国家公务的人员。这些人由国家任用，依法从事社会公共事务，报酬由国库开支。世界各国由于政治体制和习惯不同，公务员的名称和范围也不尽一致。英国及一些英联邦国家称为 Civil Servant，可译为文职人员或文官。它是指政府机关中常务次官以下的工作人员，不包括首相、国务大臣、政务次官等由选举产生或政府任命的政务官员，也不包括法官和企业事业单位的文职人员以及军人。美国、加拿大等国，公务员也被称为政府雇员，指所有的政府雇用的文职人员，包括公共事业单位的人员和政府经营的企业单位的管理人员。但公务员又分为职类人员(Classified Service)和非职类人员(Nonclassified Service)，前者是指通过公开竞争或有限竞争考试而录用的人员；后者是指政治任命或采取其他方式雇用的人员。但众参两院议员及其雇员和法官不属于公务员。日本、韩国等国家公务员是指在国家行政机关、国会、法院等国家机关和国立企事业单位工作的

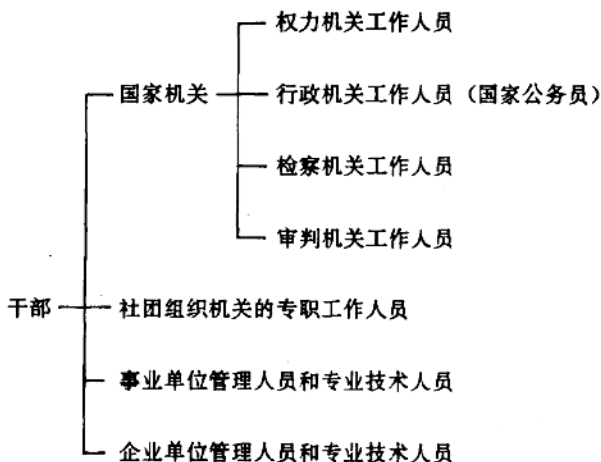
所有人员。这些国家公务员又根据产生方式不同分为若干类，其中选举或政府任命的公务员和采取其他特殊方式任用的公务员不适应于公务员法。尽管各国公务员范围宽窄不一，但一般来说，适用于国家公务员法的公务员是指政府机关中非选举产生和非政治任命的工作人员。

根据《国家公务员暂行条例》规定，我国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。即从国务院、省（自治区、直辖市）、市（自治州、盟）、县（旗）到乡（镇）五级人民政府机关中除工勤人员以外的工作人员。它包括各级政府的组成人员，也包括在行政机关中的党、社团组织的专职工作人员。但公务员中的各级政府组织人员的产生和任免依照国家有关法律规定办理。

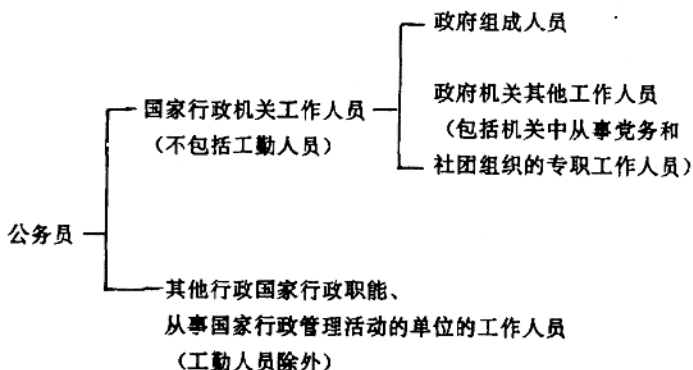
由于我国行政管理中实际存在的政事不分的问题一时难以理清，有些行使国家行政权力、从事着行政管理活动的单位，被列为事业编制。为了加强对这些人员的管理，国务院颁发的《国家公务员制度实施方案》规定，除各级国家行政机关外，其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员，也划入公务员的范围。

公务员的范围与干部范围不一样。通常所说的干部，是指各行各业以脑力劳动为主要特征的工作人员，包括国家机关工作人员、党的机关和社团组织机

关的专职工作人员、企事业单位的管理人员和专业技术人员。公务员仅指各级国家行政机关中的工作人员，只相当于原来干部范围的一部分。（见下图）



（上述工作人员中不包括以体力劳动为主的工人）



（二）国家公务员制度的含义与特点

所谓公务员制度，从广义上说，就是关于依法从事公务人员的录用、考核、职务升降、培训、考核、工资保险福利以及退休等管理的规范和准则。凡有国家都得有公务员，有公务员就得有相应的管理制度，从这个意义上来说，古今中外各个国家有关对从事公务的人员的管理制度都可以称之为公务员制度，包括我国古代的官吏制度、外国的文官制度和我国现行的干部人事制度。但我们通常所说的公务员制度，是狭义的。它是指以公开、平等、竞争、法制为价值取向，与市场经济、民主政治及现代文明相适应的国家公务员管理制度。

公务员制度是政治制度的组成部分。在不同政治、经济、历史文化和风俗习惯的国家里，其内容、性质也不尽相同。

在西方国家，公务员制度是随着市场经济的发展和资产阶级的民主政治，特别是多党政治的发展而逐渐形成和发展起来的。因而，西方国家的公务员制度，既反映了市场经济和现代行政管理的科学方法，又带有资产阶级政治制度的烙印。一般来说，西方各国公务员制度都有政务类和事务类之分，政务类公务员由选举产生，或政治任命，与政党共进退，有严格的任期；事务类公务员，也称为常任文官，通常是指常务次官以下的人员，由公开考试录用，职务常任，法制

管理，纪律严明，强调政治中立，不参与政党活动，也不与政党共进退。

我国的公务员制度是遵照邓小平同志关于干部人事制度的改革思想，根据改革开放和现代化建设的需要，在继承发扬党和国家人事管理的经验，借鉴国外人事管理科学方法的基础上，经过多年改革实践探索而建立起来的，是具有中国特色的政府机关人事管理制度。其内容和特点有以下方面：

1. 引进竞争机制，建立科学的选拔制度，公开选拔人才。各级政府机关录用担任主任科员以下非领导职务的工作人员，都按照“公开、平等、竞争、择优”的原则，实行面向社会、公开考试、严格考核、择优录用。所需人员的资格条件和录用方法程序，都通过新闻媒介向社会公告，凡国家公民只要符合规定的资格条件，均有平等的权利和机会参加竞争，不会因为家庭出身、性别、职业、及财产状况等非本人德才因素，享受特权或受到歧视；公务员的晋升，坚持德才兼备的标准，注重工作实绩，通过严格考核，择优晋升。

2. 明确职责规范，实行严格考核，建立工作责任制。各级机关都以机构改革中所确定的“三定”方案为依据，按照工作性质、难易程度、责任大小等因素，分门别类地确定各个职位的职责、任务及任职资格条件，制定职位规范。在此基础上，对各个职位上的工

作人员实行严格考核，并将考核结果作为工作人员奖惩，职务晋升、增资晋级的依据，做到功过分明，激励公务员勤奋工作。

3. 建立新陈代谢机制，实现能进能出、能上能下。一方面通过公开考试录用和交流吸收高素质的人才，另一方面，在健全退休制度的同时，采取多种措施，畅通人员出口：一是实行辞职制度，公务员不愿意在机关工作时，可以按法定的要求和程序辞职；二是实行辞退制度，政府机关在考核的基础上，可以按规定的条件，对不宜继续在机关工作的人员，予以辞退；三是实行部分职务聘任制，聘期届满可以离开机关；此外，还将逐步对各层次职务的最高任职年龄做出限制，保持公务员队伍的年龄形成合理的梯度结构，以增强机关的生机和活力。

4. 建立廉政保障机制，保证公务员廉洁奉公。公务员制度把廉政作为公务员行为的重要准则，贯穿在公务员的权利义务、录用、考核、晋升等各项管理之中，同时还建立专门制度，加以防范和制约。一是制定严格的纪律，违者将受到惩戒处分；二是实行回避制度，对有一定亲属关系的公务员在任职和工作上作出一定的限制，防止以权谋私的现象发生。此外，对某些特殊岗位上的公务员还实行定期转换，以减少人际关系的影响，保证公务员依法秉公办事。

5. 建立系统的法规体系，实行法制化管理。公务

员管理既建立总法——《国家公务员法》(考虑到立法有个过程,目前颁布《国家公务员暂行条例》,准备经过几年实行后,再提请人大立法),又要建立与总法相配套的录用、职位分类、考核、培训、职务升降、工资福利、退休等各单项法规,使人员管理的各个环节,都有法可依,并且要求严格依法办事。公务员有明确的权利和义务,当公务员不能认真履行义务时,机关可以依法给予处分或辞退;当公务员的正当权利受到侵害时,可以依法申诉控告;公务员管理的各项法规都向社会公开,接受社会各方面监督。

(三) 建立国家公务员制度的意义

建立国家公务员制度,是现代化建设的客观需要。它对于坚持党的基本路线,促进社会主义市场经济的建设,加强廉政建设和社会主义民主与法制建设,具有重要意义。

当前,我国正进入改革开放和现代化建设的新阶段。党的十四大进一步明确了今后我国社会主义现代化建设路线、方针、政策,并对90年代经济和社会发展战略任务进行了系统部署。政治路线确定之后,干部就是决定因素。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。政府机关作为改革开放和现代化建设的行政指挥中枢,担负着重要的领导责任,工作人员素质和工作

状态如何，对能否贯彻党的基本路线和各项方针政策，搞好各项建设事业影响很大。我国政府机关工作人员，经过党的长期培养教育，队伍的总体素质是好的，但与现代化建设的要求还不完全适应。因为形势的发展，特别是社会主义市场经济建设，对政府机关工作人员素质提出了更高的要求，需要一支政治立场坚定，用马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论武装头脑，能自觉坚持和贯彻党的基本路线，在任何风浪中不动摇；业务素质过硬，掌握市场经济、现代行政管理和科学技术等方面的知识，懂科学会管理；道德品质优良，廉洁奉公，工作扎实，勇于进取的国家公务员队伍。建立这样一支队伍，就必须有相应的人事制度。

但是我国现行人事制度，是在革命战争年代干部制度的基础上，根据高度集中计划经济体制的要求，逐步建立和发展起来的。其主要特点是：对全国的人才资源实行统一计划管理，将各行各业中以从事脑力劳动为主的工作人员，包括国家机关工作人员，党群组织的工作人员、企业、事业单位的管理人员和专业技术人员，统称为干部，由国家运用行政手段，“统包统配”，直接管理。这种管理模式，对于巩固新生的国家政权，实现全国政治经济的统一，集中力量进行重点建设，起到了积极作用。但是随着社会主义事业特别是改革开放的发展，就越来越来不适应了。其主要

弊端是：干部缺乏科学分类，管理权限过分集中，用人与治事相脱节，管理方式陈旧单一，制度不健全，用人缺少法制，以致优秀人才难以脱颖而出，用人上的不正之风难以避免。国家公务员制度是对现行干部人事制度的重大改革，首先，它改变了“大一统”的干部管理体制，将行使国家行政权力、从事行政管理活动的政府机关工作人员，从干部队伍中分离出来，建立相应的管理制度，有利于使用人与治事更好地结合起来；其次，它改革了单靠“推荐”、“领导考察”等“伯乐相马”式的人才选拔方式，通过公开、平等、竞争，形成“万马奔腾”的局面，让优秀人才脱颖而出；三是革除“干多干少、干好干差一个样”弊端，做到功过分明，鼓励工作人员多做贡献；四是消除实际存在的职务终身制现象，使机关工作人员能进能出，能上能下；五是改变了人事管理制度不健全，用人缺少法制的状况，实现人事管理法制化。因此，实行国家公务员制度，有利于造就出适应现代化建设的、精干、廉洁的政府机关工作人员队伍，形成强有力的政府工作系统，为现代化建设和贯彻党的基本路线提供有效的保证。

建立公务员制度，是建立社会主义市场经济的迫切需要。在一定意义上来说，也是建立社会主义市场经济体制的重要内容。市场经济是根据价值规律和供求关系对社会资源进行优化配置的经济。社会资源包

括多方面，其中人才资源是最重要最宝贵的资源。经济的竞争，在很大程度上是人才的竞争，邓小平同志在 84 年关于经济体制改革的谈话中就明确指出，经济体制改革能否成功，关键是人才。改革的理论和实践都证明，人才管理体制不改革，经济体制改革就难以深入，人才管理不引入市场机制，市场经济体制就难以真正形成。建立国家公务员制度，在政府机关人事管理中建立起有效的激励竞争机制，不仅有利于机关人才的合理使用和作用的发挥，而且对于改革政企不分的“大一统”的人事管理体制和用行政命令配置人才资源的方式，促进企事业单位的人事制度改革，建立与市场经济体制相适应的具有激励竞争机制的分类人事制度，具有引导、示范和促进作用，这对于深化经济体制改革，促进社会主义市场经济体系的建设，具有重要意义。

公务员制度的推行对于加强廉政建设和社会主义民主与法制建设及政治体制改革深化具有积极促进作用。廉政建设需要综合治理，公务员制度的实施，能从多方面促进廉政建设：一是通过权利义务、纪律教育和人员培训等多方面措施，提高人员素质，抵制腐败因素的影响；二是通过建立系统的法规体系，堵塞管理上各种漏洞；三是通过考核、回避等制度和公开化管理，形成有效的内外监督制约机制，形成廉洁行政的良好环境；四是根据国民经济发展情况，有计

划有步骤地积极改善公务员的生活待遇，提高机关工作人员抗御腐败的能力。

加强社会主义民主与法制建设，是政治体制改革的重要内容，也是深化经济体制改革的迫切需要。民主和法制建设离不开人事制度改革。宪法规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务和社会事务，在法律面前人人平等。实行公务员制度，有利于消除原人事制度所形成的干部、工人及不同所有制单位人员身份上的界线，打破不利于人才成长的各种束缚，让各类人才凭着自身的德才，在同一起跑线上平等竞争。从而为公民平等行使宪法赋予管理国家事务的权利提供更多形式和途径，保证宪法的规定能更好贯彻落实。

因此，正如李鹏总理所说：建立国家公务员制度是我国政治生活中的一件大事，是政治体制改革的一项重要内容，是建立有特色的社会主义和社会主义市场经济的需要。