

国家公务员 制度纲要

主编 张家栋 李文利

警官教育出版社

国家公务员制度纲要

主 编 张家栋 李文利

副主编 冯素平 宗玉田

张卫东 邱 珂

警官教育出版社

(京)新登字167号

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度纲要/张家栋, 李文利主编.-北京: 警官教育出版社, 1994.8

ISBN 7-81027-488-0

I. 国… II. ①张…②李… III. 国家公务员制度-概论-中国
IV. D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (94) 第04028号

国家公务员制度纲要

主 编 张家栋 李文利

*

警官教育出版社

北京西城木樨地北里2号

邮编 100038

*

河北省抚宁县印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

850×1168 32开 8印张 210千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷 印数1—5000册

ISBN 7-81027-488-0/G·79 定价: 8.00元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 建立和推行国家公务员制度的 目的和意义.....	(1)
第二节 建立和推行国家公务员制度的指导思想 和方法.....	(6)
第三节 国家公务员制度的基本原则和特点.....	(10)
第四节 国家公务员制度的实施和目标任务.....	(14)
第二章 国家公务员的义务和权利	(18)
第一节 国家公务员的义务.....	(18)
第二节 国家公务员的权利.....	(25)
第三章 国家公务员的职位分类	(35)
第一节 国家公务员职位分类的涵义及其意义.....	(35)
第二节 我国公务员职位分类的原则与主要内容.....	(42)
第四章 国家公务员的录用	(49)
第一节 国家公务员录用的涵义和原则.....	(49)
第二节 国家公务员录用考试的种类、内容、方法 和程序.....	(54)
第五章 国家公务员的考核	(65)
第一节 国家公务员考核的涵义和意义.....	(65)
第二节 国家公务员考核的基本原则和内容.....	(68)
第三节 国家公务员考核的基本方法、程序和 管理机构.....	(71)
第六章 国家公务员的奖励	(77)
第一节 国家公务员奖励的涵义及其意义.....	(77)
第二节 国家公务员奖励的原则、条件和种类.....	(82)

第七章 国家公务员的纪律	(90)
第一节 国家公务员纪律的涵义和主要内容	(90)
第二节 国家公务员行政处分的种类	(98)
第八章 国家公务员职务升降	(104)
第一节 国家公务员职务升降的涵义及其意义	(104)
第二节 国家公务员晋升的种类和条件	(107)
第三节 国家公务员升降职的原则和实施程序	(112)
第九章 国家公务员的职务任免	(122)
第一节 国家公务员职务任免的涵义及其意义	(122)
第二节 国家公务员任职的原则和形式	(125)
第十章 国家公务员的培训	(136)
第一节 国家公务员培训的涵义及其意义	(136)
第二节 国家公务员培训的根据和原则	(140)
第三节 国家公务员培训的种类和培训机构	(145)
第十一章 国家公务员的交流	(153)
第一节 国家公务员交流的涵义和意义	(153)
第二节 国家公务员交流的原则和形式	(154)
第十二章 国家公务员的回避	(163)
第一节 国家公务员回避的涵义及其意义	(163)
第二节 国家公务员回避的范围、种类和方法	(168)
第十三章 国家公务员的工资保险和福利	(177)
第一节 国家公务员的工资和保险	(177)
第二节 国家公务员的福利	(190)
第十四章 国家公务员的辞职、辞退	(194)
第一节 国家公务员辞职辞退的涵义及其意义	(194)
第二节 国家公务员辞职辞退的条件和程序	(199)
第三节 国家公务员辞职辞退的法律后果	(205)
第十五章 国家公务员的退休	(210)
第一节 国家公务员退休的涵义及其意义	(210)

第二节	国家公务员退休的条件和方式·····	(216)
第三节	国家公务员的退休审批和退休后的 待遇与管理·····	(221)
第十六章	国家公务员的申诉控告·····	(227)
第一节	国家公务员申诉控告的涵义、性质及其 意义·····	(227)
第二节	国家公务员申诉控告的权利、条件和 管理机关·····	(234)
第三节	国家公务员申诉控告的申诉制度·····	(239)
第十七章	国家公务员的管理和监督·····	(243)
第一节	国家公务员管理和监督的涵义及其意义·····	(243)
第二节	国家公务员管理和监督的机构、 职责和措施·····	(246)
后 记 ·····		(253)

第一章 绪 论

第一节 建立和推行国家公务员制度的目的和意义

建立和推行国家公务员制度，就是制定法律和规章，对政府机关中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学的管理。国家公务员制度的建立，对于贯彻干部分类管理的原则，实现国家行政机关人事管理的科学化和法制化，保障公务员队伍的优化、廉洁，提高行政效能，促进现代化建设事业的发展，具有十分重要的现实意义。从某种意义上说，没有科学化、法制化的国家公务员制度，不仅影响国家行政机关工作人员的政治责任感和法制观念的增强，而且对于经济的发展、社会的稳定也会产生极大的影响。

一、国家公务员的涵义和范围界定

国家公务员，通常是指代表国家从事社会公共事务管理，行使国家行政权力，履行国家公务的人员。但是，由于各国政治制度、社会历史和文化背景的差异，其公务员的内涵和外延及其称谓也不尽相同。英国叫“文职人员”（Civil Servant），我国通常翻译为“文官”。美国称之为“政府雇员”（Government Employee）。法国直称“公务员”（Fonctionnaire）。目前，人们常把西方国家的“公务员”、“文官”、“政府雇员”等，当作通用的同义词去理解、使用。国家公务员制度，通常是指国家通过制定法律和规章，对国家公务员依法进行管理的制度。

在西方国家，公务员通常包含以下几层涵义：一是公务员是根据国家规定，通过一定的法定程序而任用的人员。公务员与国家的关系不是契约关系，一般实行责任制；二是公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，与其他社会职业有着明显的区别；三是公务员代表国家处理国家事务，必须依法办事。

西方国家公务员（文官）制度，是随着资本主义政治制度的建立而建立、发展而发展起来的，是为巩固资产阶级政权服务的。统观世界各国公务员制度，其公务员的范围大体可归纳为三种类型：

第一类是小范围的，仅指中央政府系统中非选举产生和非政府任命的事务官或者是常任文官。美国和澳大利亚等属于这种类型。按照美国的规定，文官就是指政府行政部门中除去“政治人员”（又称政务官）以外的所有工作人员。这些人员中不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官。也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方工作人员，更不包括法官和军人。

第二类是中范围的，是指中央政府机关中的所有公职人员，包括政务官和事务官。美国和加拿大等国基本属于这种类型。以美国公务员的划分范围为例：广义的划分是指与军人相区别的所有政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他所有的文职人员。但是，立法部门的参议员和众议员、司法部门的法官以及国会雇用的人员不属于文官。狭义的划分是指选举和政治任命产生的高级官员以外的政府部门的文职人员，即职业文官，其范围比美国的常任文官所包括的人员更广泛，它还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。

第三类是大范围的，包括从中央到地方的政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、法官、检察官、国有企事业单位的工作人员。法国和日本基本属于这一类型。法国的公务员，

广义上是指在中央机关及其所属机关、地方行政机关、公共事业单位中被任命为常任官员的工作人员。狭义的公务员是指在中央行政机关及其所属的驻外机构或公立、公益机构中担任专职的工作人员，以及地方行政工作人员。

我国国家公务员法规明确规定，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。所谓各级国家行政机关，包括中央国家行政机关和地方国家行政机关。中央国家行政机关，是指中华人民共和国国务院及其所属的各部、委及直属机构和办事机构；地方国家行政机关，是指地方人民政府及其所属的行政机关。地方人民政府包括省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、镇各级人民政府。这里所说的各级国家行政机关工作人员，一是指依法由选举产生或由人大任命的各级政府组成人员；二是各级国家行政机关中除工勤人员以外的其他非选举产生的工作人员。这就明确界定了我国国家公务员的范围。

我国国家公务员范围的界定，是从中国的实际情况出发，其主要考虑是：

1. 我国的国情与资本主义国家不同。我国实行国家公务员制度，就是按照党政分开、政企分开和对各类人员实行分类管理的原则，实行科学管理。因而，我们不能象日本和法国那样，几乎把所有公职人员都称为公务员。同时，我国国家公务员范围又不能象美国那样窄，而应当把由人大选举产生或由人大常委会决定任命的各级政府组成人员包括在内。这是因为：一方面，我们不存存在多党竞争条件下的内阁更替，我国各级政府机关实行首长负责制，各级政府组成人员在保证国家行政管理的连续性和稳定性诸方面起着重要作用；另一方面，西方国家的政务官是相互分离的两个体系，而我国各级政府组成人员与其他机关工作人员有着紧密的联系和广泛的交流。一般政府机关工作人员可以通过选举担任政府组成人员。在他们不担任政府组成人员时（非因处分原

因），也可以回到一般工作人员队伍中。下一级的政府组成人员也可以根据需要调到上级政府机关担任一般职务；再一方面，我国国家公务员的范围不象英美等国那样只划在中央一层，而包括从中央到地方的一个完整系统。如果把各级政府组成人员都划出去，牵扯人员较大，且无实际必要。

2. 关于国家权力机关、审判机关和检察机关的工作人员，为何不划入国家公务员范围的问题，主要考虑是：这些机关工作人员，就其工作性质而言，他们同国家行政机关工作人员一样，都是行使国家权力，执行国家公务的人员。如果把这三个机关中的工作人员也划入国家公务员的范围中来，那么，作为国家机关这么大的管理体系与党的机关、企事业单位、群众团体等几个类别的划分是清楚了。但在国家公务员体系内部，由于人大、法院、检察院的工作人员与政府系统工作人员的工作特点不尽相同，在人事管理上的差别很大，难于用一个主管机构，一种办法把国家公务员统管起来，势必还要建立单独的管理制度。这样，所谓国家公务员系统，只能解决国家机关工作人员公务员身份和称谓问题。这就违背各类人员实行分类管理的原则。

3. 各级国家行政机关中的工勤人员不划入国家公务员范围。这是由工作性质决定的。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和执行国家公务的人员。工勤人员过去也不属于机关干部范畴，对他们是按照劳动法规进行管理。从发展趋势看，机关后勤工作要逐步实现社会化。因此，从以上各个方面综合起来考虑，工勤人员不应列入国家公务员的范围。

二、建立和推行国家公务员制度的目的

建立和推行国家公务员制度的目的，在《国家公务员暂行条例》中作了明确规定，即实现对国家公务员的科学管理，保障国家公务员的优化、廉洁，提高行政效能。科学管理是实现国家公

务员优化、廉洁，提高行政效能的前提。国家公务员的优化、廉洁是对国家公务员的科学管理追逐的目标之一，也是提高行政效能的重要保障，在现行干部人事制度下，“国家干部”的概念过于笼统，缺乏科学分类；干部管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，优秀人才难于被广泛选拔和合理使用，阻碍人才成长；管理制度不健全，缺乏法制，在用人问题上的不正之风难以避免；人浮于事，职责不清，功过不分，赏罚不明，不可能调动干部的工作积极性和主动性，谈不上提高行政效能。此种情况，很难适应改革开放的要求，更难于适应社会主义市场经济体制的客观需要。因此，建立和推行国家公务员制度，就是对国家公务员依法进行科学管理，造就一支优化、廉洁的国家公务员队伍，提高行政效能。

三、建立和推行国家公务员制度的意义

建立和推行国家公务员制度，对于增强政府机关工作人员的政治责任感和法制观念，对于促进廉政建设，对于提高行政效能，对于实现干部人事管理的科学化、法制化等，都有着重要的现实意义。

1. 建立和推行国家公务员制度，有利于增强政府机关工作人员的政治责任感和法制观念。国家公务员制度明确规定了国家公务员的义务与权利，这将使政府机关工作人员进一步认识到自己代表国家行使权力，责任重大，应当维护国家的利益，依法履行职责，全心全意为人民服务，不能有有损政府声誉的言论或行动。这种法律的约束力与政治思想工作相辅相成，为国家公务员坚持党的基本路线，坚持改革开放提供了组织保证。

2. 建立和推行国家公务员制度，也利于加强廉政建设，廉政建设的核心是提高国家公务员队伍素质和加强法制建设，而国家公务员制度正是以这两个方面为廉政建设提供保障机制。通过对国家公务员的义务、权力、录用、考核、纪律、晋升、回

避等进行立法。从而，从法律方面保证国家公务员廉洁奉公、勤政为民，遏止滥用职权、以权谋私等行为发生。

3. 建立和推行国家公务员制度，有利于提高政府机关工作效率。一般来说，政府机关行政效率如何，决定着社会进步和现代化建设的速度与效果。直接影响着国家机器的正常运转。而政府机关的行政效率，除取决于行政机构的合理配置和职责权限科学划分外，很大程度上取决于政府机关工作人员的素质。没有高素质的国家公务员，就不可能形成高效能的行政指挥系统。实行国家公务员制度，可以较好地政府机关工作人员的素质提高提供必要保证。

4. 建立和执行国家公务员制度，有利于实现人事管理的科学化、法制化。科学化人事管理，就是要改变过去那种陈旧单一、集中管理一切干部的现状，运用科学的管理理论、成果以及科学的方法和手段，实行科学分类管理。法制化就是依法管理国家公务员，改变过去的机关人事工作在很多方面没有明确的章程可循、随意性较大的弊端，实现人事管理由人治向法制转化。这将对提高人事管理的科学化、制度化、法制化的程度起到重大作用。

第二节 建立和推行国家公务员制度的 指导思想和方法

一、建立和推行国家公务员制度的指导思想

国家公务员制度作为上层建筑的一部分，总是同一个国家的经济基础和政治制度相联系的，它体现了统治阶级的意志，并为统治阶级服务。我国建立国家公务员制度，应当立足我国实际，坚持党的基本路线，继承和发扬党和国家的干部人事工作的优良传统，总结和吸收十几年来干部人事制度改革的成功经验。同

时，也要学习和借鉴外国公务员管理方面的有益做法，从而，形成适合我国国情、具有中国特色的国家公务员制度。这也就是我国建立国家公务员制度应坚持的指导思想。我国《国家公务员暂行条例》从总则、公务员义务、权利，到各个管理环节，都体现了我国公务员制度的指导思想。

1. 坚持党的以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。这一根本指导思想，贯穿于《国家公务员暂行条例》总则、义务与权利及各个管理环节中。国家公务员条例主要从三个方面坚持了党的基本路线：一是坚持了党对干部人事工作的领导，贯彻了党的干部路线、方针、政策，从而有利于政权的巩固；二是体现了改革开放的精神，有利于解放和发展生产力，实现把经济建设搞上去的目的，这是坚持党的基本路线的核心；三是改善对政府机关工作人员的管理，提高他们的政治和业务素质，有利于提高政府机关的工作效率。

总之，《国家公务员暂行条例》既贯彻和体现了党的基本路线，同时，条例的实施和国家公务员制度的建立，又为党的基本路线的贯彻，提供了组织保证。

2. 坚持为人民服务的宗旨。我国国家公务员既是国家的主人，又是人民群众的公仆。我国宪法规定：“一切国家机关和工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民群众的密切联系，倾听人民群众的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”因此，建立和推行国家公务员制度，必须把全心全意为人民服务作为根本出发点和最高宗旨。正是基于此，《国家公务员暂行条例》明确规定，国家公务员制度坚持为人民服务的宗旨；国家公务员必须密切联系群众，倾听群众意见，接受群众监督，努力为人民服务。

3. 坚持从实际出发，从我国的国情出发，建设有中国特色的国家公务员制度，这是条例的又一个重要指导思想。《国家公务员暂行条例》，从我国公务员制度的性质、内容、公务员范围的界定、

职位分类到具体管理环节的规定,都突出了中国特色,坚持从实际出发。如国家公务员范围界定问题,许多国家把“吃财政”的和国有企事业单位的人员,都划入公务员的范围,我们把公务员范围界定在各级国家行政机关中除工勤人员以外的、依法行使国家行政权力、执行国家公务的人员,这是从我国实际情况出发决定的。因为我国是以公有制为基础的社会主义国家,如果把公有制单位人员都划入公务员范围,就把公务员队伍搞得十分庞杂;同时,也不符合建立国家公务员制度是要保证国家行政机关工作人员的优化、廉洁,形成高效能的政府工作系统,卓有成效地管理国家行政事务,促进社会主义现代化建设事业顺利发展的目的。

4.正确处理借鉴与继承、改革与发展的关系。我国制定《国家公务员暂行条例》时,在坚持国家公务员制度一定要适合中国国情,要有中国特色的前提下,也借鉴国外人事管理方面的有益的科学管理原则和方法。如公开、平等、竞争的原则,功绩制原则,法制化管理的原则等。但是,对于那些不适应中国国情的东西,如西方国家对公务员实行“政治中立”、“政务官”与“业务官”分途,把公务员队伍搞成一个封闭体系等做法,则是我们所不取的,我国公务员制度,既总结和吸收党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的经验,如把竞争机制引入人事管理中,实行聘任制、考录制等等,以完善和发展新时期的干部路线和政策;同时,又继承和发扬了党的干部人事工作的优良传统。例如,党管干部的原则,干部工作中的群众路线、干部“四化”方针和德才兼备的用人标准等。

二、执行国家公务员制度的方法

《国家公务员制度实施方案》已经出台,为了保证国家公务员推进的质量,必须积极稳妥地有计划、有步骤地做好推行工作。

(一) 实施时间

《国家公务员暂行条例》已于一九九三年八月十四日由国务院颁布，并自一九九三年十月一日起施行。结合机构改革和工资制度的改革，慎重细致地做好推行工作，争取用三年或更多一点的时间，在全国范围内基本建立起公务员制度，然后再逐步加以完善，培养出一支适应二十一世纪经济建设和社会发展需要的国家公务员队伍。总的考虑是：一九九三年重点搞好国务院各部门、各直属机构的实施工作。各省、自治区、直辖市政府及地、市、县、乡政府机关的实施时间和步骤，由各省、自治区、直辖市政府根据机构改革的进程作出安排。

（二）实施步骤

实施国家公务员制度的工作，一般分为三个阶段进行：

1. 准备阶段。主要任务是组织工作班子，培训骨干，拟定实施方案，进行《国家公务员暂行条例》宣传教育工作。进一步统一思想，提高认识，为推行国家公务员制度打好思想基础。

2. 实施阶段。这是个重要阶段。实施要抓住重点环节，把国家公务员制度的运行机制建立起来。根据这个任务的要求，实施分三个步骤进行。第一步，在机构改革确定“三定”（定职能、定机构、定编制）方案基础上，合理设置职位，将机关职能分解落实到各个职位，制定职位说明书，明确各职位的职责任务和任职资格条件。第二步，在对现有工作人员进行严格考核的基础上，根据职位的任职资格条件，选配人员；按照规定的标准和程序，确定国家公务员的职务和级别。这项工作既关系到公务员的切身利益，也是推行国家公务员制度的重点环节之一，要高度重视、细致实施。逐步建立符合机关特点的工资制度与正常的工资增长机制，实行职级工资制。第三步，认真搞好现有机关工作人员向国家公务员的过渡，既要坚持标准，又要实事求是。过渡工作同机构改革中人员分流相结合，采取切实可行的措施，鼓励机关工作人员分流到生产、服务和基层第一线。人员过渡要与调整机关人员结构相结合，要按照核定的编制和职位的要求，根据国家公

务员的基本条件和拟任职位的任职条件选配人员，保持各层次人员的合理比例，要注意保持机关的稳定和工作连续性，过渡的具体办法要合理可行。

3. 检查验收阶段。重点检查验收职位设置、职务任命（包括非领导职务任命）、级别确定和职级工资制以及其他制度的实施情况，并加以总结完善。

（三）实施方法

推行和完善国家公务员制度，难度大，工作量大，需要一个较长的过程。因此，国家公务员制度各项内容的实施，要统筹规划，区别情况，分步进行。在实施初始阶段，结合机构改革和工资制度改革，重点做好职位设置、选配人员、确定级别、实施职级工资制和考核、职务升降等工作，使新制度尽快入轨运行。对于辞退、聘任制、任职年龄梯度结构和地区交流、回避等制度，可根据机关实际情况，经过探索和试验，积累经验，逐步实行。

第三节 国家公务员制度的 基本原则和特点

一、国家公务员制度的基本原则

国家公务员制度的基本原则，是指在建立和实施国家公务员制度过程中应遵循的，并贯穿于国家公务员各项管理制度中的基本准则。我国国家公务员制度是由若干原则维系的新型制度体系。除坚持了法律原则、民主原则、社会主义原则、公仆服务原则、物质保障原则之外，还贯彻了公开原则、平等原则、竞争原则、择优原则、实绩原则。

1. 公开原则。公开原则是国家公务员制度的基本原则之一。它是社会主义民主政治制度在干部人事制度中的具体体现，是我国国家公务员制度民主建设的重要内容。所谓公开，是指国家公务员

的管理法规和国家公务员的考试录用、考核、奖励、职务升降、工资保险福利等，面向社会，晓喻公民。实行公开原则的根本目的在于：保障国家公务员制度的重要环节做到公平和平等。

在我国国家公务员制度中实行公开原则，主要表现在：

（1）国家公务员的录用考试要公开，《国家公务员暂行条例》规定，国家行政机关录用主任科员以下非领导职务的国家公务员，要进行公开考试。这其中包括：报考的资格条件、考试时间、地点、考试科目等公开宣传，考试结果张榜公布。（2）考核要公开。国家公务员的考核程序、考核结果、民主评议等以书面形式通知本人。（3）监督要公开。国家公务员对任何机关或个人的失职渎职、违法乱纪行为，有权向司法机关或监察、纪检部门提出控告，也有权对涉及个人的处理提出复议要求和申诉。同时，国家公务员也必须接受群众的监督，接受社会舆论等监督。

2. 平等原则。国家公务员制度坚持平等原则，是我国宪法确立的公民在法律面前一律平等这一重要原则的体现。我国国家公务员制度所体现的平等原则，主要表现在：（1）符合条件的公民有平等的参加国家公务员的考试的权利，在平等条件下竞争，在平等条件下择优录用，而不因民族、性别、家庭出身、个人成份、宗教信仰等享有特权或受到歧视。（2）在国家公务员的考核、奖惩、职务升降、工资福利保险等方面，严格依照国家公务员有关法规的规定，平等对待，一视同仁，不搞人为的限制或放宽政策。（3）国家公务员平等地享有国家公务员法规所规定的国家公务员的权利。平等地履行国家公务员法规所规定的国家公务员的义务。

3、竞争原则。竞争原则是把经济体制改革中形成的竞争机制引入到国家公务员管理中来，采取竞争手段，实行优胜劣汰。国家公务员坚持竞争原则：一是通过公开考试、平等竞争、择优录用，把高素质的人才吸收到国家公务员队伍中来；二是通