

国务院军队转业干部安置工作小组
办公室组织编写

国家公务员管理 概论

徐頌陶 主编

GUO JIA GONG WU YUAN
GUAN LI GAI LUN



文化艺术出版社

国家公务员管理概论

主 编 徐颂陶
副主编 侯建良

文化艺术出版

(京)新登字 140 号

国家公务员管理概论

主 编 徐颂陶

副主编 侯建良

文化艺术出版社出版

(北京前海西街 17 号)

新华书店经销

农业出版社印刷厂印刷

*

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 8.5 字数 200,000

1994 年 5 月北京第 1 版 1994 年 5 月北京第 1 次印刷

印数 0,001—4000 册

ISBN 7-5039-1291-X/Z · 53

定 价：7.60 元

前 言

党的十一届三中全会以后,我国社会主义建设进入了一个新的历史发展时期。社会主义现代化建设,需要一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍。因此,有计划地、大规模地培训干部,已成为全党的一项重要战略任务。军队转业干部有较好的政治素质和一定的组织管理能力,但是由于工作性质、对象和环境的转变,他们一般都缺乏新工作岗位所需要的专业知识。为了使他们尽快适应地方工作需要,充分发挥聪明才智,上岗前对他们进行专业培训显得尤为迫切和必要。

自1977年邓小平同志提出对转业干部进行专业培训以来,这项工作取得很大成绩,并且逐步走向正规化、制度化,已成为我国军转安置和干部教育中的一项重要制度。为适应培训工作发展的需要,我们根据党的十四大提出的关于建立社会主义市场经济体制的要求,本着适应转业干部特点,突出专业内容和面向现代科学知识的原则,重新组织编写和出版一套党政、工交、财贸、金融、政法及其他门类的转业干部培训教材。教材分为专用和通用两种,相互配套,供各类专业培训班使用。还可供有关专业的干部培训和自学之用。

《国家公务员管理概论》是为配合国家公务员制度的建立和推行而编写的,与《行政学纲要》、《中国当代行政法教程》、《社会主义市场经济学》、《管理心理学》、《机关应用文写作》配套,可供党群、行政管理等转业军官培训班使用。

国家人事部部长宋德福同志为本书作了序。国家人事部

政策法规司司长徐颂陶任本书主编，副司长侯建良任副主编。参加编写的有徐颂陶、吴姜宏、孙建立、段余应、侯建良、贾忠杰、林弋、高舜礼、何文芳、季晓南、张今铭、于立国、孔昌生。在此一并表示感谢。

编写军队转业干部培训教材是第一次尝试，缺乏经验，加之时间较短，本书难免有错误和不足之处，希望有关专家、学者和从事培训工作的同志以及使用本书的同志多提宝贵意见，以便进行修改，使之日臻完善。

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1994年3月

勇于改革不合时宜的人事制度

(代 序)

人事部部长 宋德福

一、国家公务员制度推行的意义和时机

在去年召开的党的十四大上,江泽民同志提出:尽快推行国家公务员制度。在今年召开的八届人大一次会议上,李鹏同志说:在机构改革完成后的地区和部门,实行国家公务员制度。从此,人们更加关注着国家公务员制度的早日出台,有关部门的同志更加忙碌着公务员制度出台的准备工作。

一九九三年八月十四日大家期盼已久的《国家公务员暂行条例》经李鹏总理签署正式颁布了。《条例》紧紧围绕贯彻执行党的基本路线这个根本指导思想,继承了我们党和国家几十年干部人事工作的优良传统,总结了近十余年来干部人事制度改革的成功经验,借鉴了国外人事管理中反映现代人事管理规律的一些有益的做法。总之,这是一部适应建立社会主义市场经济体制的需要,使我国政府机关人事管理逐步走向科学化、法制化的总章程,标志着我国各级国家行政机关中开始实施国家公务员制度,并以此推动整个人事制度的改革。

二、《条例》制定的背景和过程

党的十一届三中全会提出的全党工作重点转移，是改革人事制度，实行公务员制度的根本原因。邓小平同志早在一九八〇年就明确提出“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”的要求，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，作出适当的、明确的规定。”小平同志不仅指出了人事制度改革的必要性、紧迫性，而且还指明了改革的方向和应当采取的方法，为开展人事制度改革提供了宝贵的理论依据。

党的十一届三中全会以来，我国在干部人事制度改革方面进行了积极的探索，并取得了重要成果。第一，确立了干部人事工作以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持为改革开放的基本路线服务的指导思想；第二，确定了实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针；第三，建立了老干部离退休制度，废除了实际存在的领导职务终身制；第四，进行了许多单项制度改革的尝试，譬如开始打破干部任用上的单一委任制模式，实行委任、选任、考任、聘任等多种形式，在行政机关推行岗位责任制，采用民主评议的办法考核干部等；第五，在干部管理制度方面，初步形成分类管理的思路，适当下放了干部管理权限；第六，干部人事工作中公开、平等、竞争意识和实现干部人事管理制度化、法制化的观念逐步深入人心，等等。这些改革的探索及所取得的经验，虽然是初步的，但却为进一步深入、系统地进行人事制度改革，打下了坚实

基础。

《条例》是在党中央、国务院的直接领导和关怀下，随着干部人事制度改革不断发展形成的。高层会议进行了多次讨论，仅在八届人大会议之后，总理办公会就讨论研究了两次。《条例》从酝酿提出、调研起草、讨论修改、进行试点、补充完善、培训骨干到正式颁布，大体经历了八年的时间。实际上是一个不断落实邓小平同志干部人事制度改革要求的过程，是不断探索将科学的人事管理理论与中国实际相结合的过程，也是采取领导与群众相结合，集思广益，集中各方面智慧的过程。在这个过程中许多专家、学者、人事组织系统、制定法规的部门、试点单位的老老同志做了大量工作，今后还有大量工作要做。制定法规不容易，推行落实法规不轻松，或者说更加艰难。

从这个背景和过程中，我们可以看出，实行公务员制度，是贯彻执行党的基本路线的客观需要，是干部人事制度改革的一项重大措施。现在发布《条例》，已经有良好的实践基础和广泛的群众基础，因而既是适时的，也是可行的。当然，实行起来是逐步的，达到目的也要有个过程。

三、建立国家公务员制度的目的

建立国家公务员制度，就是通过制定法规，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论的指导下，党的十四大正式确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标。这就要求各项管理体制和管理制度，包括人事管理制度，都要进行相应的改革和转变，以适应形势发展的需要。公务员

制度的建立,标志着具有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立。

首先,建立国家公务员制度,对原来行政机关干部实行分类管理。建立符合行政机关特点的分类管理的人事制度,有利于调整干部结构,增强政治、业务素质,强化政府指挥系统,克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制发展的需要,促进社会的进步,从而为坚持党的基本路线提供组织保证。

其次,建立国家公务员制度,有利于加强廉政建设。廉政建设关键是提高队伍素质和加强制度约束,而公务员制度正是从这两个方面为廉政建设提供一定的保障机制。通过考试录用、严格考核、正规化培训等,提高公务员队伍素质;通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等规定,保证和促进公务员依法行政,廉洁奉公;通过法制化的管理,避免用人上的不正之风。所以,建立公务员制度,对政府机关的廉政建设能起到积极的促进作用。

第三,建立国家公务员制度,可以促进政府机关人事管理工作的科学化、法制化,同时,对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革,也将起到积极的推动作用。

四、国家公务员制度的指导原则

我国公务员制度坚持和体现了这样几个指导原则:

第一,坚持以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线。这是建立国家公务员制度的根本指导思想,并贯彻在条例的总则、公务员义务权利,以及各个管理环节中。通过建立和推行国家公务员制度,达到有利于政权的

巩固和国家的长治久安,有利于改革开放事业的发展,有利于解放和发展生产力、把经济搞上去,有利于行政机关一心一意为人民服务的目的。

第二,继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。长期以来,我们党在干部管理方面形成了很多好的管理经验,例如,党管干部原则;德才兼备的用人标准和任人唯贤的要求;为人民服务的宗旨等等。这些为几十年革命和建设的历史所证明行之有效的经验和传统,国家公务员制度都给予了很好的继承和发扬,通过建立健全制度,在各个具体管理环节中得到了充分的体现。

第三,吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。在人事制度改革实践中,我国又探索总结了比较丰富的新鲜经验,例如,确立了干部队伍“四化”方针;建立了正常的离退休制度;在人事管理中引入竞争机制,实行聘任制、考录制、回避制度等等。改革的实践为公务员制度的建立提供了经验,国家公务员制度则通过吸收这些经验并使之规范化、制度化,使改革的成果得到巩固和发展。

第四,从我国的国情出发,学习借鉴国外人事管理方面的某些有益经验和做法。中国历史上就有科举制度。公务员制度是人类文明发展的共同成果,许多科学的管理方法,各国都是互相借鉴的。但是,公务员制度毕竟是上层建筑的一部分,它必然同一个国家的经济体制、政治体制相适应。我们在坚持公务员制度一定要适合中国国情、要有中国特色的前提下,学习和借鉴各国有益的科学管理经验和方法,如公务员管理实行公开、竞争以及法制化管理的原则等。但是,对那些由于资本主义制度需要派生出来的管理原则和制度,则是我们所不

取的。

五、国家公务员制度具有的特点

一是体现了分类管理的原则。江泽民同志指出：“加快人事劳动制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制。”公务员制度主要用于政府机关，与企业、事业单位的人事管理制度相区别，这就改变了以往统统按一个模式管理的办法。因此，公务员制度的建立，不仅标志着具有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成，也标志着我国人事分类管理制度正在初步确立。

二是具有科学的激励竞争机制。公务员的录用采取公开考试。严格考核，择优录取；对公务员进行严格考核并以考核结果作为主要依据，按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务晋升、晋级增资以及职位调整，做到能上能下，有利于调动积极性和发挥创造性，克服“干好干坏一个样”的现象。

三是具有正常的新陈代谢机制。国家公务员制度一方面在人员录用上严格把关，坚持公开、平等、竞争的原则选拔优秀人才，充实公务员队伍，以保证公务员队伍的好素质；另一方面，在建立正常退休制度的同时，还规定必须进行人员交流，部分职务实行聘任制，规定不同职务的最高任职年龄的梯度结构，以及采取辞职辞退等办法，使公务员做到能进能出，以增强机关的生机与活力。

四是具有勤政廉政的约束机制。勤政廉政作为对公务员的一项基本要求，贯穿在公务员义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩等各项制度和管理环节中，同时还实行回避制

度、交流制度,从制度上促进公务员廉洁奉公。

五是具有健全的法规体系。国家公务员制度除有总法规,即《国家公务员暂行条例》之外,还将有单项法规及其实施细则,形成一套比较健全的法规体系,使公务员管理有法可依。

六、国家公务员制度的主要内容

作为公务员制度总法规的《国家公务员暂行条例》共有18章88条,对公务员从进机关到退休的各个管理环节,都作出了明确的规定。

在公务员的“进口”上,通过实行录用制度严格把关,贯彻公开、平等、竞争、择优的原则,采取考试考核相结合的方法,保证进入公务员队伍的人员具有良好素质。

在管理上,对公务员坚持严格管理和严格要求,通过实施考核制度,检查公务员履行职责的情况,并将考核结果同公务员的奖惩、职务升降结合起来,形成激励竞争机制,鼓励公务员尽职尽责,勤奋工作。《条例》还对公务员的义务、权利、纪律、回避等方面作出了规定,有助于进一步促进公务员勤政廉政。在管理中,还通过建立严格有序的培训、交流制度,使公务员的政治和业务素质逐步得到提高。特别是通过逐步建立与公务员地位和所付劳动相适应的新的工资制度,以吸引和稳定优秀人才,尤其是青年人才到政府机关工作,提高水平和效率。

在“出口”上,国家公务员制度通过在任职方面建立聘任制,年龄梯度结构以及实行辞职、辞退、退休等制度,为公务员队伍疏通和扩大“出口”渠道,以利于公务员队伍的新陈代谢,增强机关的生机与活力。

七、国家公务员制度的实施

《条例》是我国人事制度改革的产物和成果，它的颁布标志着政府机关的人事管理有了一个基本的法规和依据。条例实行的具体部署和步骤由国务院规定，现在我们只能谈个初步想法和建议。目前，人事部正在制定配套的文件、规定，比如，实施范围、实施方案、非领导职务的确定等等。“徒法不足以自行”，关键就是要使它得到切实有效的实施。因此《条例》发布后，下一步我们面临的是一个更加长期、艰巨的任务，就是要严格执行、全面落实。由于实行公务员制度涉及到政府机关人事管理制度的转换，又是在机构改革、精减人员的特定背景下进行的，因而，对《条例》的实施，在开始时就需要统筹规划、协调安排，有领导、有组织、有计划地分步骤进行。在具体实施中，应区别《条例》的内容，原则上讲，对那些以机构改革和工资制度改革为前提条件的内容，如职位设置、现有人员向公务员的过渡、级别确定等，应当结合机构改革和新工资制度的出台进行；对其他内容，原则上讲应自《条例》生效之日起结合实际人事管理工作积极稳定地加以实施。这样，就全国范围来说，《条例》的实现大体需要三年时间，才能按照《条例》的各项要求将新的人事管理机制建立起来，然后再逐步加以完善。

以目前来说，实施《条例》要结合机构改革搞好衔接、转换和过渡的工作。根据中央的要求和国务院的部署，结合各地的实际，进行具体安排。为了保证实施工作高质量、有秩序地进行，我们人事部建议各单位可考虑首先做好准备工作，主要抓好《条例》本身的宣传教育，学习讨论《条例》，领会精神，明确政策，组织好推行公务员制度工作班子，培训推行骨干，并拟

定本单位的具体实施方案。已经进行机构改革的单位,还要采取妥善措施,做好富余人员的安置工作。

实施《条例》,推行国家公务员制度,直接涉及到广大机关工作人员的切身利益。因此,《条例》的实施工作,必须在党委和政府统一领导下进行,应严格按照《条例》中的各项原则规定以及实施方案和配套法规的具体要求进行,同时也要加强和改进思想政治工作,保证这一重大改革措施的顺利推行。

目 录

前言	1
勇于改革不合时宜的人事制度(代序)	1
第一章 绪论	1
第一节 我国人事制度的历史发展和改革	1
第二节 建立国家公务员制度的意义	6
第三节 国家公务员制度的基本原则	7
第四节 我国公务员制度的特点	9
第五节 积极稳妥地做好国家公务员制度 的推行工作	12
第二章 公务员的义务与权利	17
第一节 我国公务员义务的基本内容	18
第二节 我国公务员权利的基本内容	22
第三节 公务员义务权利的基本特点	28
第三章 职位分类	32
第一节 我国职位分类制度的概念和原则	33
第二节 我国职位分类制度的基本内容	38
第四章 国家公务员的录用制度	50
第一节 公务员录用的主要原则	50
第二节 报考公务员的基本资格条件	53
第三节 国家公务员录用的考试、考核办法	55

第四节	国家公务员录用的程序和组织	59
第五章	考核	63
第一节	我国干部考核制度的发展概况	63
第二节	公务员考核的基本原则、内容和标准	66
第三节	考核的方法和程序	75
第六章	国家公务员的奖惩	81
第一节	奖励的原则	81
第二节	奖励的条件、种类和程序	87
第三节	国家公务员纪律的内容	90
第四节	违反纪律的惩处	96
第七章	公务员的职务升降和职务任免	103
第一节	公务员的职务升降	103
第二节	公务员的职务任免	111
第八章	公务员培训制度	122
第一节	公务员培训的原则和类型	122
第二节	公务员培训的内容、方法与基地	129
第九章	交流与回避	137
第一节	公务员的交流	137
第二节	回避	148
第十章	工资保险福利	154
第一节	公务员工资制度的主要内容	154
第二节	公务员工资制度的主要特点	165
第三节	公务员的保险与福利	168
第十一章	辞职 辞退	175
第一节	公务员辞职制度	176
第二节	公务员辞退制度	182

第十二章	退休 ·····	192
第一节	公务员退休的方式、条件及退休审批	193
第二节	退休公务员的待遇、安置和管理	198
第十三章	申诉控告和管理与监督 ·····	206
第一节	申诉控告制度	206
第二节	管理与监督	218
附：中华人民共和国国务院令	·····	228
国家公务员暂行条例	·····	229
后记	·····	246