

《国家公务员暂行条例》 讲 座

皮纯协 冯军 吴德星 著

东方出版社

前 言

制定公务员条例和推行公务员制度是全国人民政治生活中的一件大事，有深远的意义和重大作用：第一，国家公务员制度是人事制度的重要组成部分，它的实施为落实党的十四大精神，贯彻党的一个中心，两个基本点的基本路线在组织上提供保障；第二，有利于改革人事管理制度所存在的弊端：把国家公务员从“国家干部”队伍中分离出来，就能率先对这部分人员适用适合其工作特点的管理方式，使政府人事管理科学化；将国家公务员分为政府组成人员与非政府组成人员，前者由各级党组织与权力机关进行监督和管理，后者由公务员管理机构进行管理与监督；对各类各级公务员依法管理，能有效地克服人事管理上的不正之风，肃清封建思想影响，促进公务员管理的法制化；第三，有利于形成一个精干、廉洁、高效能的政府工作系统，培养造就一大批行政工作专家；实行公务员制度有利于提高公务员的政治素质与业务素质，把好公务员任用关，进入公务员行列后分类管理，岗位相对稳定，进行培训，从而有利于实现高效能的政府工作系统和造就各类专门家；第四，有利于加强和改善党对干部工作的领导，把党对干部的领导 and 依法管理结合起来；建立国家公务员制度把公务

员管理各个环节纳入法制轨道,党委着重对政府组成人员向人大考核与推荐,对非政府组成人员进行宏观控制,使党对公务员的领导与管理在法制范围内活动,有利于克服人事领域的人治现象,也有利于加强与改善党对人事工作的领导。

就世界范围而言,公务员制度的建立与健全是经过长时期人事制度改革实践而形成的,它对于西方国家政府选用和造就大批的行政管理家和业务活动家起了积极的作用。它作为人事管理的科学方法,虽属资本主义国家所创建,但并非资本主义国家的专利品,因为它包含着人类共同的优秀文化遗产,既可以为资产阶级统治效劳,也可以为社会主义国家服务,只要适合我国国情的内容就可以大胆采用,没有必要抽象地谈论姓社姓资的问题。我国国家公务员制度是在总结我国人事制度改革经验的基础上,借鉴了西方国家公务员制度中一些有用的内容。因此,我国公务员制度既具有各国公务员制度的共性,又具有中国的特色。我们采用“公务员”名称,并不否定我国国家公务员的特点,而是能够较为确切地反映我国政府公职人员为人民服务、当人民公仆的本质,避免“文官”的嫌疑;同时,公务员制度符合时代潮流,便于借鉴公务员制度中科学管理方法,互相交流。所以,党的十三大确定建立国家公务员制度以来,深受广大行政工作人员与群众的拥护与欢迎。

我国《国家公务员暂行条例》从1984年11月5日开始集中16位有关专家学者正式起草起,经历了《国家工作人员法》、《国家机关工作人员法》、《国家行政机关工作人员条例》、《国家公务员暂行条例》几个阶段,历时近九年。内容逐步呈螺

旋型发展,在曲折中前进。在调整范围上由大到小,在法的层次上由高到低,即由法律降到行政法规,体现了中央对公务员根本法持稳步前进的方针:把范围局限于行政系统人员,不是全面铺开,把法的层次先由国务院颁布条例,在实施中总结经验,逐步完善,然后由全国人大或人大常委会通过,上升为法律。

我有幸参加《国家公务员暂行条例》前期的草拟工作和中后期的讨论活动,并对《国家公务员制度》进行了教学与研究。当此条例正式颁布之际,兴奋之余,与冯军、吴德星二位行政法学博士生共同撰写了这本《〈国家公务员暂行条例〉讲座》。限于时间与水平,定有疏漏与不当之处,希望读者批评指正。

皮纯协 谨识

1993年春节于中国人民大学法学院

目 录

| | |
|-----------|---|
| 前 言 | 1 |
|-----------|---|

| | |
|-------------------------------|---|
| 《国家公务员暂行条例》的贯彻实施 | 1 |
|-------------------------------|---|

| | |
|----------------------|---|
| 一、《条例》实施前的准备工作 | 2 |
|----------------------|---|

1. 抓紧制定并颁布《条例》的配套法规(2)
2. 认真组织学习《条例》，为《条例》的贯彻实施做好思想准备(2)
3. 扩大公务员制度试点范围，为《条例》的全面实施积累经验(3)
4. 组建行政学院，建立国家公务员培训网络，为推行公务员制度培训一批骨干力量(4)
5. 制定实施计划，做好财政准备(5)

| | |
|------------------------|---|
| 二、贯彻实施《条例》的方针和步骤 | 6 |
|------------------------|---|

1. 贯彻实施《条例》的指导方针(6)
2. 《条例》实施的步骤和方法(9)

| | |
|-----------------------|----|
| 三、贯彻实施《条例》的几个问题 | 11 |
|-----------------------|----|

1. 关于《条例》及其配套法规分阶段实施的法律依据(11)
2. 国家行政机关现有人员如何向国家公务员过渡(12)
3. 关于军转人员和大学生进入公务员队伍的问题(15)
4. 关于《条例》及其配套法规如何在实施中进一步完善的问题(16)

| | |
|---|--------------------------------|
| 《国家公务员暂行条例》释论 | 18 |
| 一、绪论 | 18 |
| (一)国家公务员 | 20 |
| 1. 国家公务员的名称(20) | 2. 国家公务员的涵义及法律地位(23) |
| 3. 国家公务员的基本类型(26) | 4. 政务类公务员与业务类公务员分类构想的扬弃(29) |
| (二)国家公务员制度 | 32 |
| 1. 国家公务员制度的涵义(32) | 2. 公务员制度的一般特点与基本原则(33) |
| 3. 我国国家公务员制度的特色(39) | 4. 我国实行国家公务员制度的意义(44) |
| (三)国家公务员暂行条例 | 47 |
| 1. 《暂行条例》的法律特征(47) | 2. 制定《暂行条例》的历史条件(48) |
| 3. 制定《暂行条例》的指导思想(50) | 4. 《暂行条例》的制定过程(52) |
| 5. 《暂行条例》的结构体系(55) | |
| 二、《条例·总则》部分 | 56 |
| (一)《条例》的立法目的和宪法依据 | 56 |
| 1. 立法目的(56) | 2. 宪法依据(61) |
| (二)我国国家公务员制度的基本原则 | 62 |
| 1. 贯彻以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线的原则(63) | 2. 坚持为人民服务的宗旨和德才兼备的用人标准的原则(64) |
| 3. 公开、平等、竞争、择优的原则(66) | 4. 保护国家公务员依法执行职务的原则(67) |

| | |
|--------------------------------------|----|
| (三)我国国家公务员的范围 | 68 |
| 1. 外国公务员的范围(68) | |
| 2. 我国国家公务员的范围(69) | |
| 3. 我国国家公务员范围的划分理由(71) | |
| (四)《暂行条例》的适用范围 | 75 |
| 三、《条例·义务与权利》部分 | 77 |
| (一)国家公务员权利义务概述 | 77 |
| 1. 国家公务员权利义务的涵义和特点(77) | |
| 2. 《条例》专章规定国家公务员权利义务的意义(81) | |
| 3. 《条例》确定国家公务员权利义务的原则(82) | |
| 4. 西方国家公务员的权利义务(85) | |
| (二)我国国家公务员的义务 | 88 |
| 1. 遵守宪法、法律和法规(88) | |
| 2. 依照国家法律、法规和政策执行公务(89) | |
| 3. 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(90) | |
| 4. 维护国家的安全、荣誉和利益(91) | |
| 5. 忠于职守,勤奋工作,尽职尽责,服从命令(93) | |
| 6. 保守国家秘密和工作秘密(93) | |
| 7. 公正廉洁,克己奉公(94) | |
| 8. 宪法和法律规定的其他义务(95) | |
| (三)我国国家公务员的权利 | 95 |
| 1. 非因法定事由和非经法定程序不被免职、降职、辞退或者行政处分(95) | |
| 2. 获得履行职责所应有的权力(96) | |
| 3. 获得劳动报酬,享受保险、福利待遇(99) | |
| 4. 参加政治理论和业务知识的培训(100) | |
| 5. 对国家行政机关及其领导人员的工作提出批评和建议(101) | |
| 6. 提出申诉和控告(103) | |
| 7. 依照《条例》的规定辞职(104) | |
| 8. 宪法和法律规定的 | |

| | |
|-------------------------|-----|
| 其他权利(105) | |
| 四、《条例·职位分类》部分 | 106 |
| (一)职位分类与品位分类 | 106 |
| 1. 职位分类(106) | |
| 2. 品位分类(108) | |
| 3. 职位分类与品位分类的比较(109) | |
| (二)我国公务员的职位分类 | 111 |
| 1. 国家公务员职位的确定(111) | |
| 2. 国家公务员的职位职责(113) | |
| 3. 国家公务员的任职条件(114) | |
| (三)国家公务员职务序列与类别 | 116 |
| 1. 国家公务员职务序列(116) | |
| 2. 国家公务员职务类别(119) | |
| (四)国家公务员的级别及其与职务的对应 | 119 |
| 1. 国家公务员的级别(119) | |
| 2. 国家公务员级别与职务的对应关系(120) | |
| (五)职位分类的特点与意义 | 121 |
| 1. 特点(121) | |
| 2. 意义(122) | |
| 五、《条例·录用》部分 | 125 |
| (一)录用的概念和意义 | 125 |
| 1. 我国国家公务员录用的概念(125) | |
| 2. 我国干部录用概念的演变(127) | |
| 3. 实行国家公务员录用制度的意义(129) | |
| (二)录用的原则 | 130 |
| 1. 公开考试与严格考核相结合原则(131) | |
| 2. 择优原则(131) | |
| 3. 在编制限额内录用的原则(132) | |
| 4. 按所需职位的要求进行录用的原则(132) | |

| | |
|--|-----|
| (三)录用考试····· | 133 |
| 1. 国家公务员考试的基本类型(133) | |
| 2. 录用考试的特点(135) | |
| 3. 录用考试的报考条件(135) | |
| 4. 录用考试的内容与方法(136) | |
| 5. 录用考试的主管机关(137) | |
| (四)录用程序····· | 138 |
| 1. 发布招考公告(138) | |
| 2. 对报考人员进行资格审查(139) | |
| 3. 对审查合格的进行公开考试(139) | |
| 4. 对考试合格的进行政治思想、道德品质和工作能力等方面的考核(140) | |
| 5. 根据考试、考核结果提出拟录用人员名单,报设区的市以上人民政府人事部门审批(140) | |
| (五)新录用人员的试用与下放锻炼····· | 141 |
| 1. 试用(141) | |
| 2. 下放锻炼(141) | |
| 六、《条例·考核》部分····· | 143 |
| (一)考核的概念和意义····· | 143 |
| 1. 考核的概念、特点与种类(143) | |
| 2. 考核的意义(146) | |
| (二)考核的原则和内容····· | 148 |
| 1. 国家公务员考核的原则(148) | |
| 2. 国家公务员考核的内容(151) | |
| (三)考核主体及其权限····· | 157 |
| 1. 西方国家公务员的考核主体及其权限(157) | |
| 2. 我国公务员的考核主体及其权限(158) | |
| (四)考核的方法和程序····· | 160 |
| 1. 西方国家公务员考核的方法(160) | |
| 2. 我国国家 | |

| | | |
|------------------------|------------------------------|----------------|
| 公务员考核的方法(162) | 3. 我国国家公务员考核 的程序(164) | |
| (五) 考核结果 | ..... | 165 |
| 1. 国家公务员考核的等次(165) | 2. 考核结果的法 律作用(166) | |
| 七、《条例·奖励》部分 | ..... | 168 |
| (一) 国家公务员奖励的概念和意义 | ..... | 168 |
| 1. 国家公务员奖励的概念(168) | 2. 实行国家公务 员奖励制度的意义(170) | |
| (二) 我国国家公务员奖励的原则 | ..... | 170 |
| 1. 精神鼓励与物质鼓励相结合原则(170) | 2. 奖励 公开、及时原则(172) | 3. 依法奖励原则(172) |
| (三) 国家公务员的奖励条件 | ..... | 173 |
| 1. 国家公务员奖励的一般条件(173) | 2. 国家公务 员奖励的具体条件(173) | |
| (四) 国家公务员奖励的种类 | ..... | 174 |
| 1. 外国公务员奖励的种类(174) | 2. 我国国家 公务员奖励的种类及其运用(175) | |
| (五) 国家公务员奖励的权限和程序 | ..... | 176 |
| 1. 国家公务员奖励的权限(176) | 2. 国家公务员 奖励的程序(177) | |
| 八、《条例·纪律》部分 | ..... | 179 |
| (一) 国家公务员纪律的涵义与内容 | ..... | 179 |
| 1. 国家公务员纪律的涵义(179) | 2. 国家公务员 纪律的内容(179) | |
| (二) 对国家公务员违纪行为的行政处分 | ..... | 180 |

| | | | |
|--------------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------|
| 1. 行政处分的概念与条件(180) | 2. 行政处分(惩戒)的种类与适用(182) | 3. 行政处分的权限和程序(183) | 4. 行政处分的解除(184) |
| 九、《条例·职务升降》部分 | 186 | | |
| (一)国家公务员职务升降概述 | 186 | | |
| 1. 国家公务员职务升降的涵义(186) | 2. 国家公务员职务升降的性质与职务晋升的类型(188) | 3. 国家公务员职务升降的意义(191) | |
| (二)国家公务员职务晋升的基本原则 | 192 | | |
| 1. 德才兼备、任人唯贤和注重实绩原则(192) | 2. 领导与群众相结合原则(194) | 3. 逐级晋升原则(194) | 4. 限额晋升原则(195) |
| 5. 晋升领导职务须进行任职培训原则(195) | | | |
| (三)国家公务员职务晋升的资格条件 | 196 | | |
| (四)国家公务员职务晋升的基本程序 | 198 | | |
| 1. 严格公务员职务晋升程序的意义(198) | 2. 西方国家公务员职务晋升的基本程序(198) | 3. 我国国家公务员职务晋升的基本程序(199) | |
| (五)国家公务员的降职 | 199 | | |
| 1. 树立正确的降职观(199) | 2. 降职的原因(200) | 3. 降职的适用及其效力(201) | |
| 十、《条例·职务任免》部分 | 202 | | |
| (一)国家公务员职务任免概述 | 202 | | |
| 1. 公务员职务任免的涵义(202) | 2. 国家公务员职务任命的方式(204) | 3. 国家公务员职务任免的意义(206) | |

| | |
|-----------------------------|-----|
| (二)国家公务员职务任免的原则····· | 207 |
| 1. 依法任免原则(207) | |
| 2. 因事择人原则(207) | |
| 3. 一人一职原则(208) | |
| 4. 限制最高任职年龄原则(209) | |
| (三)国家公务员职务任免的条件····· | 210 |
| 1. 国家公务员的任职条件(210) | |
| 2. 国家公务员的免职条件(210) | |
| (四)国家公务员职务任免的权限和程序····· | 211 |
| 1. 各级人民政府组成人员职务任免的权限(211) | |
| 2. 各级人民政府组成人员职务任免的程序(212) | |
| 3. 非政府组成人员职务任免的权限(212) | |
| 4. 非政府组成人员职务任免的程序(213) | |
| 十一、《条例·培训》部分····· | 215 |
| (一)培训的涵义与意义····· | 215 |
| 1. 培训的涵义(215) | |
| 2. 培训的意义(216) | |
| (二)培训的原则····· | 217 |
| (三)培训的内容····· | 219 |
| (四)培训的类型····· | 220 |
| 1. 岗前培训(221) | |
| 2. 资格培训(221) | |
| 3. 专业培训(222) | |
| 4. 在职培训(222) | |
| (五)培训机关····· | 223 |
| 1. 国家行政学院(223) | |
| 2. 中国高级公务员培训中心(224) | |
| (六)国家公务员培训表现与其任职和晋升的关系····· | 224 |
| 十二、《条例·交流》部分····· | 226 |

| | |
|-----------------------|-----|
| (一)交流的涵义及意义····· | 226 |
| 1. 交流的涵义(226) | |
| 2. 交流的意义(227) | |
| 3. 交流的类型(228) | |
| (二)调任····· | 229 |
| 1. 调任的涵义(229) | |
| 2. 调入(230) | |
| 3. 调出(232) | |
| (三)转任····· | 233 |
| 1. 转任的原则(234) | |
| 2. 转任的形式(235) | |
| 3. 转任的程序(235) | |
| (四)轮换····· | 237 |
| 1. 轮换的目的(237) | |
| 2. 轮换的对象(238) | |
| 3. 轮换的范围(238) | |
| 4. 轮换的形式(238) | |
| 5. 轮换的方法(239) | |
| (五)挂职锻炼····· | 240 |
| 十三、《条例·回避》部分····· | 241 |
| (一)国家公务员回避概述····· | 241 |
| 1. 国家公务员回避的涵义(241) | |
| 2. 国家公务员回避的意义(243) | |
| 3. 公务员回避制度的历史与现状(245) | |
| (二)我国国家公务员的回避制度····· | 248 |
| 1. 职务回避(248) | |
| 2. 公务回避(253) | |
| 3. 地区回避(254) | |
| 4. 国家公务员回避的义务与责任(255) | |
| 十四、《条例·工资保险福利》部分····· | 257 |
| (一)工资····· | 257 |
| 1. 工资的涵义与意义(257) | |
| 2. 我国工资制度的沿革(259) | |
| 3. 公务员工资制度的基本原则(260) | |

| | | | |
|-----------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|
| 4. 公务员工资制度的基本形式(262) | 5. 工资水平、构成与增资办法(262) | 6. 工资管理体制(264) | |
| (二) 保险 | | | 264 |
| 1. 保险的涵义、内容和特征(264) | 2. 公务员保险制度的性质及分配原则(265) | | |
| (三) 福利 | | | 266 |
| 1. 福利的涵义与意义(266) | 2. 公务员福利工作应遵循的原则(267) | | 3. 福利的内容(267) |
| 十五、《条例·辞职辞退》部分 | | | 268 |
| (一) 国家公务员的辞职 | | | 268 |
| 1. 国家公务员辞职的涵义(268) | 2. 建立国家公务员辞职制度的意义(270) | | 3. 国家公务员辞职的条件和程序(273) |
| 4. 辞职的法律后果(275) | | | |
| (二) 国家公务员的辞退 | | | 276 |
| 1. 国家公务员辞退的概念和意义(276) | 2. 国家公务员辞退的理论基础(277) | | 3. 国家公务员辞退的条件和程序(278) |
| 4. 辞退的法律后果(280) | | | |
| 十六、《条例·退休》部分 | | | 281 |
| (一) 退休的意义 | | | 281 |
| (二) 退休 | | | 282 |
| 1. 退休的涵义(282) | 2. 退休的条件(283) | | 3. 退休的待遇(284) |
| (三) 退职 | | | 286 |
| 1. 退职的涵义(286) | 2. 退职的条件(286) | | 3. 退职的待遇(287) |

| | |
|--|-----|
| (四)离休····· | 287 |
| 十七、《条例·申诉控告》部分····· | 289 |
| (一)申诉控告的涵义与意义····· | 289 |
| 1. 涵义(289) 2. 意义(291) | |
| (二)申诉控告的提出程序····· | 293 |
| (三)申诉控告的处理程序····· | 294 |
| 十八、《条例·管理与监督》部分····· | 297 |
| (一)西方国家公务员管理机构的产生与发展····· | 297 |
| (二)我国推行公务员制度以前干部人事管理 机构的沿革····· | 300 |
| (三)《条例》规定的管理体制····· | 302 |
| 1. 管理机构及其权限(302) 2. 人事管理人员从事 公务的原则要求(308) | |
| (四)法律责任及其监督····· | 309 |
| 1. 法律责任的涵义(309) 2. 应负法律责任的人事 行政行为(310) 3. 追究法律责任的机关及其权限 (313) | |
| 十九、《条例·附则》部分····· | 314 |
| (一)《条例》的解释权限····· | 314 |
| 1. 法律解释权的概念(314) 2. 为什么要规定《条 例》的解释权(315) 3. 《条例》解释权的归属及其行 使(316) | |
| (二)《条例》的生效时间····· | 317 |
| 1. 生效时间的法律意义(317) 2. 法律生效时间的 立法形式(318) 3. 《条例》的生效时间(318) | |

附录：

- I.《中华人民共和国国务院令 第 125 号》…………… 319
- II.《国家公务员暂行条例》…………… 319

《国家公务员暂行条例》的贯彻实施

《国家公务员暂行条例》的颁布标志着我国国家公务员制度在法律上正式确立起来了,但这只是我国建立和推行国家公务员制度迈出的第一步。实行国家公务员制度是我国政治体制改革的一项重大措施,涉及面广,影响大,不能设想随着《国家公务员暂行条例》的颁布,我国一夜之间就完成了政府机关干部人事制度改革的飞跃,实现了国家公务员制度。要将《国家公务员暂行条例》确立的国家公务员制度转化为社会现实,还需做大量艰苦的工作。《国家公务员暂行条例》能不能切实有效地发挥作用,在执行过程中会不会变形走样,能不能及时总结经验教训以进一步完善《条例》,关键就在于我们能不能把《条例》的落实实施工作做好。可以说,研究和探索《条例》实施方法和步骤的意义决不亚于《条例》本身的制定工作。因此,我们对于如何贯彻实施《条例》的问题应当慎重对待,高度重视。

本章拟根据我国推行国家公务员制度的基本构想,就《条例》的实施问题提出一些方法和思路。