

主 编 石文林 周清润 李如海



中国公务员制度 概要



PDF 文件 可任意复制、传播

中国公务员制度概要

主 编 石文林 周清润 李如海

副主编 高 辉 张弓引 李建寰

中国人民大学出版社

1990年1月

中国公务员制度概要

主 编 石文林 周清润 李如海

副主编 高 辉 张弓引 李建寰

•

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

河北遵化印刷厂印刷

新华书店经销

•

开本: 850×1168毫米32开 印张: 7.75

1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷

字数: 183 000 册数: 1-8000

•

ISBN 7-300-00848-8
D·113 定价: 4.35 元

前 言

党的十三大确定在我国建立和推行国家公务员制度，这是我国政治体制改革的一项重要内容，是我国干部人事制度改革的重点，是实施国家管理法制化的重大决策。为了配合我国政治体制改革，建立和实施有中国特色的国家公务员制度，普及国家公务员制度的基本知识，我们编写了《中国公务员制度概要》一书。

本书以四项基本原则为指导，紧密联系当前我国干部人事制度改革的实际，力求做到简明扼要、通俗易懂、内容翔实。书中对建立有中国特色的国家公务员制度、中国公务员的权利义务、职位分类、考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、素质与培训、转任与回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告、监督与管理等问题，作了分析和介绍。另外还编选了《中国古代科举制度概述》、《旧中国人事管理概况》、《我国干部人事制度简介》、《西方文官制度简介》四篇资料性文章，作为本书附录。

本书可供国家机关工作人员、党务工作者和企事业单位管理人员使用，也可作为高校、党校、干部管理学校及自学青年的参考书。

本书由河北省有关单位和中国人民大学部分专家、学者和实际工作者共同撰写。石文林、周清润、李如海任主编，高辉、张弓引、李建寰任副主编。中国人民大学李淮春教授与河北省劳动人事厅王洪廉厅长为主审。编委：（按姓氏笔划为序）付琚、边文明、朱仲达、李权兴、陈景泉、陈秀琪、陈满、杨书龙、张春玲、徐金奎、蔡久志等同志。参加本书编写的还有：（按姓氏笔

划为序)马艾、王贵存、王淑琴、王继德、王援朝、刘宝东、刘锡斌、许义安、孙淑云、李荣春、李瑞霞、沈顺阳、陈俊宸、肖竞、张云德、张英、张素英、郑绪宏、赵生雷、赵晨风、夏明然、黄武、魏国忠等同志。副主编、编委参加了部分章节的审稿工作。全书由主编全面修改统纂定稿,最后经主审把关审定。

在本书编写过程中,我们参阅吸取了国内外有关公务员制度的研究成果。中国人民大学教务处杨干忠处长和劳动人事学院全志敏副教授对本书出版给予热情地帮助和指导,河北省劳动人事厅、唐山市委组织部、唐山市人事局有关领导对本书出版给予大力支持。李权兴、马艾二同志参加了本书编写大纲的拟定工作。在此一并致以诚挚的谢意。

由于我们的理论水平和政策水平所限和掌握资料不足,书中不妥之处,敬请读者批评指正。

编者

1989.11.15

目 录

导 论	1
一、政治体制改革是社会经济发展的客观要求	1
二、干部人事制度改革是政治体制改革的重要环节	3
三、干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度	4
第一章 建立有中国特色的社会主义国家公务员制度	8
第一节 确定公务员范围的原则与职业特征	8
一、确定公务员范围的原则	8
二、公务员的职业特征	9
第二节 公务员的分类	10
一、政务类公务员与业务类公务员的涵义	10
二、政务类公务员与业务类公务员的主要区别	10
第三节 公务员制度的基本原则	11
一、民主原则	11
二、公开原则	12
三、平等原则	13
四、竞争原则	13
五、实绩原则	14
第四节 建立公务员制度的意义	15
一、有利于党对人事工作的领导和对公务员的依法管理	15
二、有利于实现公务员的民主管理与科学管理	16
三、有利于保证政府政策的连续性和稳定性	16
四、有利于实现国家行政机关的高效能	16
第五节 我国公务员制度与西方文官制度的区别	17

一、国家公务员制度与国家干部制度的区别	17
二、我国公务员制度与西方文官制度的区别	18
第二章 国家公务员的权利与义务	21
第一节 权利与义务的涵义	21
第二节 基本权利与义务	22
一、享有的基本权利	22
二、必须履行的义务	27
第三节 权利与义务的特点及其相互关系	33
一、权利与义务的特点	33
二、权利与义务二者的相互关系	35
第三章 国家公务员的职位分类	36
第一节 职位分类的涵义及其意义	36
一、职位分类的涵义	36
二、职位分类的意义	39
第二节 分类的基本程序	41
一、职位调查	41
二、职类区分	43
三、职位评价	43
四、编制职位规范	44
五、职位归级	44
第三节 职位分类的评价及其发展趋势	46
第四章 国家公务员的考试录用	49
第一节 考试录用在公务员管理中的地位和作用	49
一、考试录用的概念	49
二、考试录用在公务员管理中的地位和作用	51
第二节 考试录用的基本条件和基本原则	53
一、报考国家公务员的基本条件	53
二、考试录用的基本原则	54
第三节 考试录用的种类、内容与方式方法	56
一、考试的种类	56

二、考试的内容及方式方法	56
三、录用的方式方法	59
第五章 国家公务员的考核	61
第一节 考核的涵义和作用	61
一、考核的涵义	61
二、考核的作用	61
第二节 考核的基本原则和内容	63
一、考核的基本原则	63
二、考核的基本内容	65
第三节 考核的基本方法、程序与管理机构	66
一、考核的基本方法	66
二、考核的基本程序	68
三、考核的管理机构	69
第六章 国家公务员的奖惩	71
第一节 奖惩的涵义与意义	71
一、奖惩的涵义	71
二、奖惩的意义	72
第二节 奖惩的原则与条件	74
一、奖惩原则	74
二、奖惩条件	75
第三节 奖惩的实施方法	76
一、奖励的实施方法	76
二、惩戒的实施方法	78
第七章 国家公务员的职务升降	82
第一节 职务升降的涵义及其意义	82
一、职务升降的涵义	82
二、职务升降的意义	83
第二节 职务升降的原则	84
第三节 职务晋升的条件、方式和程序	87

一、职务晋升的条件	87
二、职务晋升的方式	88
三、职务晋升的程序和审批	90
第四节 降职的条件和待遇	91
一、降职的条件	91
二、降职后的待遇	91
第八章 国家公务员的职务任免	92
第一节 职务任用	92
一、职务任用的涵义	92
二、职务任用的条件	93
三、职务任用的程序	94
四、职务任用的机关和权限	95
第二节 免职	96
一、免职的涵义	96
二、免职的条件	96
三、免职的手续	97
四、免职的机关	97
第三节 兼职	98
一、兼职的涵义	98
二、兼职存在的原因及其利弊	98
第四节 建立健全任免制度的作用与意义	99
一、作用	99
二、意义	99
第九章 国家公务员的培训	100
第一节 公务员的素质	100
一、提高公务员素质的紧迫性	100
二、公务员应具备的素质	102
第二节 公务员培训的涵义与重要性	106
一、培训的涵义	106

二、培训的重要性	106
第三节 公务员培训的原则和培训网络	108
一、培训原则	108
二、建立培训网络	110
三、培训的制度化法律化	112
第十章 国家公务员的转任与回避	114
第一节 公务员的转任与轮换	114
一、转任	114
二、轮换	117
第二节 公务员回避制度	120
一、回避的涵义	120
二、回避的意义	120
三、回避制度的分类	121
四、实行回避制度应遵循的原则	122
第十一章 国家公务员的工资福利	124
第一节 工资的涵义和我国工资制度的沿革	124
一、工资的涵义	124
二、我国工资制度的沿革	124
第二节 确定公务员工资的基本原则和依据	126
一、确定公务员工资的基本原则	126
二、确定公务员工资的依据	127
三、工资水平	128
第三节 职等工资制	129
一、职等工资制的概念	129
二、职等工资制的工资标准	129
三、职等工资的构成及增资办法	130
四、职等工资制的作用	131
第四节 公务员的福利与保险	132
一、福利	132
二、保险	134

第十二章 国家公务员的辞职辞退	126
第一节 公务员辞职辞退的涵义	136
一、辞职的涵义	136
二、辞退的涵义	137
第二节 公务员辞职辞退的条件与程序	138
一、辞职的程序及审批手续	138
二、辞退的条件、程序及审批手续	139
第三节 实行公务员辞职辞退制度的意义	140
第十三章 国家公务员的退休退职	143
第一节 公务员退休退职的涵义与实行的意义	143
一、退休退职的涵义	143
二、实行退休退职制度的意义	143
第二节 公务员退休退职的条件与方式	145
一、退休退职的条件	145
二、退休退职的方式	147
第三节 公务员退休退职待遇	147
一、退休待遇	147
二、退职待遇	148
第四节 公务员退休退职后的管理	149
一、国外退休退职公务员管理概况	149
二、我国退休退职公务员的管理	149
第十四章 国家公务员的申诉控告	151
第一节 公务员申诉控告的涵义与意义	151
一、申诉的涵义与特点	151
二、控告的涵义与特点	153
三、国家公务员的申诉控告与公民的申诉控告的联系和区别	154
四、建立国家公务员申诉控告制度的意义	155
第二节 公务员申诉控告的基本程序	157
一、申诉控告的提出	157

二、申诉控告的受理·····	158
第十五章 国家公务员的监督与管理·····	162
第一节 监督的重要性·····	162
一、监督的涵义·····	162
二、监督的性质和特点·····	163
三、监督的意义·····	164
第二节 监督的形式与方法·····	166
一、中国共产党的监督·····	166
二、人民代表大会及其常委会的监督·····	167
三、司法机关的监督·····	168
四、人民群众的监督·····	169
五、社会舆论的监督·····	170
六、行政机关内部的监督·····	170
第三节 管理体制与管理机构·····	172
一、管理体制的涵义与意义·····	172
二、管理机构的涵义、意义及设置原则·····	174
三、建立具有中国特色的国家公务员管理体制与管理机构·····	175

附 录

附录一：中国古代科举制度概述·····	183
附录二：旧中国人事管理概况·····	193
附录三：我国干部人事制度简介·····	201
附录四：西方文官制度简介·····	212

导 论

党的十三大决议从我国经济体制改革和社会经济发展的客观需要出发，在经济体制改革不断深化和发展的同时提出政治体制改革的战略任务。改革政治体制是我国社会经济发展的客观要求。政治体制改革的重要环节是改革我国现行的干部人事制度和干部管理体制。我国干部人事制度改革的重点是逐步建立和健全有中国特色的社会主义的国家公务员制度，形成一个完整的、科学的、现代化和法制化的干部人事管理体系，建立一支优化、精干、稳定、廉洁、高效的公务员队伍，以保证社会主义四化大业的早日实现。

一、政治体制改革是社会经济发展的客观要求

我国正在掀起经济体制改革的高潮，这一改革正在不断地深化和完善。经济体制改革的深化和发展迫切要求政治体制改革与经济体制改革同步进行。当前，在我国进行的政治体制改革不仅是适应经济体制改革深化和发展的需要，同时也是适应以科学技术为核心的社会生产力发展的需要，是适应有计划商品经济条件下的社会主义经济建设的需要，以及是适应新形势下阶级斗争的需要而产生的。政治体制改革不但是社会经济发展的客观要求，而且也是社会主义有计划商品经济得以健康发展，加快我国四化建设和经济体制改革进一步深化，实现国家长治久安，防止“文化大革命”重演的重要保证。因此，政治体制改革有其历史的客观的必然性和深远的现实意义。

实践证明，政治体制改革是关系到社会主义建设的全局性的

重大问题。我们要坚定不移地把政治体制改革搞下去。不改革政治体制，经济体制改革和其他社会改革就无法保证。经济与政治从来就是互相制约、互相渗透和互相促进的。人类社会的发展充分证明了这一点。改革旧的经济体制及其所取得的成果需要与它相适应的政治体制改革来保证，进一步完善和发展新的经济体制也需要从新的政治体制中得到积极地支持。可见，改革不适应经济体制的政治体制是经济体制改革进一步深化的前提和保证。社会主义社会是人类历史崭新的社会制度，但它仍然存在生产关系和生产力、上层建筑和经济基础之间的矛盾。随着我国社会形势的发展 and 社会主义建设任务的需要，我国政治体制必然在改革不适应经济基础的上层建筑领域某些具体体制中得到自我完善和自我发展。

经济体制改革的深化和发展要求政治体制改革与其同步进行。经济是基础，政治是经济基础的集中表现。社会主义经济基础是占统治地位的社会主义生产关系各个方面的总和。社会主义上层建筑是建立在社会主义经济基础之上的，并反作用于经济基础的国家政权、法律制度及其社会意识形态等。经济体制改革从来就不是孤立进行的，它必然涉及上层建筑各个领域，直接关系到各个阶层的利益。因此，改革不适应经济基础的政治体制是一项十分艰巨而复杂的社会工程。改革必须坚决，行事必须审慎。这就是说，对改革既要有紧迫感，又不能操之过急，特别是不能搞突击运动，一定要经过充分调查研究，经过试点，有领导、有组织、有步骤、有秩序、扎扎实实地进行。

总之，进行政治体制改革的目的是兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主制度。实现社会主义政治民主化是我国政治发展的重要方面。政治体制改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。这个目标是以高度发展的社会主义政治为核心内容，以完备的社会主义法

制来保障，以富有效率和充满活力作为政治体制的重要特征。这充分体现了民主、法制、效率、活力的统一。政治体制改革的近期目标，是建立有利于提高效率，增强活力和调动各方面的社会主义积极性的领导体制。所谓提高效率，主要是指党和国家的领导机关做到职责分明，机构精干，运转协调，从而有效地防止和克服官僚主义。因此，在政治体制改革中必须逐步健全社会主义民主和完善社会主义法制。

二、干部人事制度改革是政治体制改革的重要环节

干部人事制度是政治制度的重要组成部分。它是直接影响社会经济制度的重要因素，是国家实现政策目标的重要保证。在一定意义上讲，干部人事制度改革关系到整个改革的全局性问题。可以说，干部人事制度改革是政治体制改革的核心和重要环节。科学的干部人事制度能充分调动人的主观能动性和创造性，加快国民经济和科学文化的发展。

建国以来，我国形成的一套与当时政治体制改革相适应的统一管理干部制度，对巩固国家政权，实现全国政治经济的统一，完成社会主义改造和开展大规模的社会主义经济建设起到了积极的作用。但是，必须看到原有的干部人事制度已远远不适应经济体制改革的要求。过去我们没有根据国家干部的工作性质、职业特点、社会责任的不同进行科学的分类，更没有建立起来科学分类的管理体制。对国家干部的涵义认识不清，在管理权限上过于集中，管人与管事脱节，管人的不管事，管事的不管人，这样很难做到知人善任，在用人上有很大的盲目性。在管理的方式上是单一的，管理党政干部用单一的模式，采取统一录用、培训、调配，统一标准，用非所学的人员不能合理的流动，在干部的录用、考核、晋升、奖惩、调配、退休、淘汰等问题上，缺少依法进行科学管理，阻碍了人才的成长。

总之，必须改革现行的干部人事制度，实现干部人事制度管

理的民主化、法制化，把竞争机制引入干部人事制度中来，对国家干部实行分类管理，建立国家公务员制度。这样，才能保证政治体制改革目标的实现，才能提高党政机关办事效率。否则势必挫伤广大干部的积极性、主动性和创造性，影响经济体制改革和政治体制改革的顺利进行。

干部人事制度改革的目标是实行科学分类管理。实行干部科学分类管理是建立新型管理体制的迫切需要。它是克服干部人事制度管理权限过分集中，管人与管事脱节的重大措施。因此，实行干部分类管理有利于人才的培养和成长，有利于党组织加强对干部人事工作的领导。实行干部分类管理原则是既要体现管理人与管理事的紧密结合，又要体现适当制约。所谓紧密结合，就是要给管事的以管人权，以便形成高效率的管理指标系统。所谓适当制约，就是在人事管理问题上不能搞独断专行，应受到法律制约，上级领导部门监督的制约，民主的制约，建立申诉制度和申诉机构，发现和纠正行使人事权力中的不合理、不公正的现象。总之，要贯彻和体现注重实绩，鼓励竞争，民主监督，公开监督的原则。

三、干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度

干部人事制度改革是极其艰巨而复杂的工作，必须有重点。从我国现状出发，把建立国家公务员制度，作为干部人事制度改革的重点是干部人事管理现状和政治体制改革的迫切需要。把建立国家公务员制度作为干部人事制度改革的重点，就其必要性和意义来说，有以下几点：

第一，建立国家公务员制度是加强政府工作职能，提高政府工作效率的迫切需要。社会主义建设要求国家把组织经济建设和管理社会主义公共事务的职能提到重要位置上来，建立强有力的高效率的工作系统。而形成这个系统最有效的手段就是建立国家公务员制度，以确保国家行政工作人员的优化、精干、廉洁、稳

定，形成强有力的政府工作系统，卓有成效地管理国家的各项行政事务。

第二，建立国家公务员制度，是培养造就德才兼备的政务活动家和行政管理家的有效途径。在现代化建设中，特别是在改革、开放、搞活经济的今天，政府需要大批既懂马克思主义，又有远见卓识、精明强干的政务活动家和行政管理家，来承担改革的重大使命。国家公务员制度不仅可以保证优秀人才在公开、平等、竞争的环境中脱颖而出，进入国家行政管理行列，而且在科学的人事制度管理中不断增长、锻炼才干，特别是通过正规的培训制度，使他们精通行政业务，提高管理水平，成为优秀的行政管理家创造必要的条件。

第三，建立国家公务员制度是干部人事工作实行党政分开，加强政府管理干部职能的必然要求。干部人事管理是政府机关行政管理的一个重要组成部分，是完成政府行使使命，提高政府工作效能的重要保证。建立国家公务员制度就是按照党政分开的原则和加强政府管理职能的要求，建立政府管理行政人员的章程和规范，把治事和管人紧密结合起来，有利于克服行政管理中的官僚主义作风，从而保证行政管理的稳定性和高效能。

第四，建立国家公务员制度，是加强干部人事管理法制化的重要措施。通过建立国家公务员制度，把政府行政工作人员的权利和义务，录用、考核、奖惩、职务升降、任免、调动、培训、工资、福利、退休等管理工作法制化、规范化，政府行政工作人员可以依法规定的权利义务职责范围、管理标准规范自己的行为，为执行政府工作尽职尽责，行政工作人员有法可依，有章可循，克服以言代法，各行其是、“人治”重于“法制”的现象，逐步做到民主选才，科学用才，依法管才。

我国实行国家公务员制度不但是必要的，而且也是可能的，现已具备建立国家公务员制度的基本条件：