

李如海 著



国家公务员 管理学教程

党建读物出版社

前 言

随着国家公务员制度在我国的建立和推行,开展公务员制度的教学,在各高等院校已提到日程上来了。

因此,在高等院校,应明确高校与推行国家公务员制度的关系。我认为,在我国,高等院校与推行国家公务员制度有着十分密切的关系。主要体现在以下三个方面。

一、高等院校是公务员后备人才的培养基地。建国后的几十年中,高等院校不仅为国家培养了从事社会主义建设的科技人才,而且为国家培养了大批行政管理的后备人才。不少学生从高校毕业后,走上了政府部门的工作岗位,其中很多优秀者走上了各级政府的领导岗位,在我国的政治、经济与文化建设中发挥了重要的作用。随着公务员制度在我国的推行,要求公务员要有较高的文化素质,尤其是政府机关新录用的公务员,大多需要有大专以上的文化程度。从近几年各地举行的公务员录用考试来看,被择优录用者中,具有大专以上学历文化程度的大学毕业生占了很大比例,他们都是毕业于高等院校。

二、高等院校是公务员培训的重要场所。建国后,不少行政干部走进高等院校接受了相关的岗位培训。在这一点上高等院校有着自己的优势。这里有担任教学的师资队伍,有教学设备、图书资料与丰富的培训干部的管理经验。我国推行公务员制度之后,根据规定,所有公务员都要定期接受岗位培训。然而,我国各级政府中的 520 多万公务员,如果只靠各级行政学院与干部管理学院是远不能完成培训任务的。因此,在经过资格认可之后,利用高等院校的优势来培训公

务员,是完全可行的。为此,我们应有所准备,积极探索高校培训公务员的经验,迎接我国公务员培训高潮的到来。

三、高等院校是研究与宣传公务员制度的重要力量。在我国高校,尤其是以社会科学为主的院校,聚集着一批法学、行政学、经济学、领导科学与公务员管理学等学科领域的研究人才,他们有着深厚的马克思主义理论功底和较高的研究水平。对国家公务员制度的研究与宣传,他们已经做了大量的工作,并取得了丰硕的成果。比如,中国人民大学、北京大学和中国政法大学就有一批研究公务员制度的专家与学者。近年来,他们与社会力量合作,撰写并出版了 20 多部(1000 多万字)研究与宣传公务员制度的著作。这不仅为高等院校提供了教材,而且为研究与宣传公务员制度作出了积极贡献。

我校从 1988 年初开设国家公务员制度课程以来,已有本科生、研究生、成人教育三个层次近 40 个班 3800 多人选修或专修了这门课程。通过学习,提高了学生对国家公务员制度的认识,取得了较好的教学效果。本书就是我 9 年来在校内外教授公务员课程的基础上撰写的。

本书在编写过程中,参考了已出版的有关书刊,并引用了其中一些观点与资料(书目附后)。赵长红、王茹、孙平、董晓宇等同志为本书提供了资料。在此,一并致谢!

对本书的不足之处,请读者批评、指正。

李如海

于中国人民大学
国家公务员研究所

1997 年 4 月

目 录

前言	(I)
绪论	(1)
一、国家公务员管理学的涵义	(1)
二、国家公务员管理学的内容	(2)
三、学习国家公务员管理学的意义	(3)
四、学习国家公务员管理学的原则	(5)
五、学习国家公务员管理学的方法	(6)
第一章 国家公务员制度的产生	(8)
第一节 资本主义国家公务员制度的产生与特征	(8)
一、资本主义国家公务员制度的产生	(8)
二、资本主义国家与发展中国家公务员制度的发展	(11)
三、资本主义国家公务员制度形成的原因	(13)
四、资本主义国家公务员制度的特征	(14)
第二节 我国公务员制度的产生与特征	(16)
一、我国公务员制度产生的原因	(16)
二、我国公务员制度产生的历史进程	(18)
三、我国建立与推行公务员制度的意义	(22)
四、我国建立与推行公务员制度的指导思想	(23)
五、推行公务员制度必将促进社会主义市场经济的 发展	(25)
六、同资本主义国家公务员制度相比,我国公务员 制度的特征	(27)
七、同原干部人事制度相比,我国公务员制度的特	

点	(31)
第二章 国家公务员的职位分类	(35)
第一节 两种公务员分类制度	(35)
一、品位分类的产生与特点	(35)
二、职位分类的产生与特点	(36)
三、品位分类与职位分类的评价	(38)
四、品位分类与职位分类的区别	(40)
第二节 我国公务员职位分类的原则与程序	(40)
一、我国公务员职位分类的意义	(40)
二、我国公务员职位分类的原则	(42)
三、我国公务员职位分类的程序	(44)
四、我国公务员职位分类的特色	(47)
第三节 我国公务员的职务序列	(48)
一、我国公务员的职务序列	(49)
二、我国公务员的领导职务序列	(50)
三、我国公务员的非领导职务序列	(50)
第四节 我国公务员的级别设置	(51)
一、我国设置公务员级别的目的	(52)
二、我国设置公务员级别的条件	(52)
三、我国公务员级别的设置及职务与级别的对应关系	(53)
第三章 国家公务员的权利与义务	(55)
第一节 公务员权利、义务的涵义与意义	(55)
一、公务员权利与义务的涵义	(55)
二、我国公务员权利与义务的特点	(56)
三、公务员权利、义务的产生与法律规定方式	(57)
四、公务员权利与义务的关系	(57)
五、规定公务员权利与义务的意义	(58)
第二节 公务员权利的内容	(60)

一、规定公务员权利的原则	(60)
二、我国公务员的权利	(61)
三、公务员权利的法律保障	(65)
第三节 公务员义务的内容	(66)
一、规定公务员义务的原则	(67)
二、我国公务员的义务	(67)
三、公务员的法律责任	(72)
第四章 国家公务员的考试录用	(73)
第一节 公务员考试录用的涵义与意义	(73)
一、公务员考试录用的涵义	(73)
二、公务员考试录用的意义	(73)
第二节 公务员考试录用的种类与资格条件	(74)
一、公务员考试录用的种类	(74)
二、公务员考试录用的资格条件	(76)
第三节 公务员考试录用的原则与内容	(79)
一、公务员考试录用的原则	(79)
二、公务员考试录用的内容	(85)
第四节 公务员考试录用的方式与主管机关	(86)
一、公务员考试录用的方式	(86)
二、公务员考试录用的主管机关	(88)
第五节 公务员考试录用的程序与违纪处罚	(92)
一、公务员考试录用的程序	(92)
二、对考试录用中违纪行为的处罚	(95)
第五章 国家公务员的考核	(98)
第一节 公务员考核的涵义与意义	(98)
一、公务员考核的涵义	(98)
二、公务员考核的意义	(98)
第二节 公务员考核的原则与内容	(100)

一、公务员考核的原则	(100)
二、公务员考核的内容	(102)
第三节 公务员考核的方式与程序	(107)
一、公务员考核的种类	(107)
二、公务员考核的方式	(107)
三、公务员考核的程序	(109)
第四节 公务员考核的时限与结果	(110)
一、公务员考核的时限	(110)
二、公务员考核的结果	(111)
三、公务员考核的管理机关	(112)
第六章 国家公务员的奖励与纪律	(114)
第一节 公务员奖励、纪律的涵义与意义	(114)
一、公务员的奖励与纪律的涵义	(114)
二、实施公务员奖励与纪律的意义	(115)
第二节 公务员奖励的内容	(116)
一、公务员奖励的原则	(117)
二、公务员奖励的条件	(118)
三、公务员奖励的种类	(119)
四、公务员奖励的程序	(119)
五、公务员奖励的权限	(120)
第三节 公务员纪律的内容	(121)
一、公务员纪律的基本规定	(121)
二、公务员行政处分的原则	(126)
三、公务员行政处分的条件	(126)
四、公务员行政处分的种类	(127)
五、公务员行政处分的程序	(128)
六、公务员行政处分的权限	(129)
七、公务员行政处分的终止	(129)

第七章 国家公务员的职务升降	(131)
第一节 公务员职务升降的涵义与意义	(131)
一、公务员职务升降的涵义	(131)
二、公务员职务升降的意义	(132)
第二节 公务员职务晋升的内容	(133)
一、公务员职务晋升的原则	(133)
二、公务员职务晋升的条件	(134)
三、公务员职务晋升的种类	(136)
四、公务员职务晋升的程序	(137)
第三节 公务员降职的内容	(138)
一、公务员降职的原则	(138)
二、公务员降职的条件	(139)
三、公务员降职的方式	(139)
四、公务员降职的程序	(139)
第八章 国家公务员的职务任免	(141)
第一节 公务员职务任免的涵义与意义	(141)
一、公务员职务任免的涵义	(141)
二、公务员职务任免的意义	(142)
第二节 公务员任职的内容	(143)
一、公务员任职的原则	(143)
二、公务员任职的方式	(144)
三、公务员任职的条件	(145)
四、公务员任职的程序	(146)
第三节 公务员免职的内容	(147)
一、公务员免职的条件	(147)
二、公务员免职的程序	(148)
第四节 公务员职务任免的机关和权限	(149)
一、公务员职务任免的机关	(149)

二、公务员职务任免机关的权限	(149)
第五节 公务员职务任免中兼职与任职最高年龄的规定	(150)
一、公务员兼职的规定	(150)
二、公务员任职最高年龄的限制	(151)
第九章 国家公务员的培训	(152)
第一节 公务员培训的涵义与意义	(152)
一、公务员培训的涵义	(152)
二、公务员培训的意义	(152)
第二节 公务员培训的原则与种类	(154)
一、公务员培训的原则	(154)
二、公务员培训的种类	(158)
第三节 公务员培训的内容与方法	(160)
一、公务员培训的内容	(160)
二、公务员培训的时限	(162)
三、公务员培训的方法	(162)
第四节 公务员培训的管理与施教机构	(163)
一、公务员培训的管理机构	(163)
二、公务员培训的施教机构	(163)
第十章 国家公务员的交流与回避	(166)
第一节 公务员交流、回避的涵义与意义	(166)
一、公务员交流与回避的涵义	(166)
二、公务员交流与回避的意义	(166)
第二节 公务员交流的内容	(168)
一、公务员交流的原则	(168)
二、公务员交流的范围	(169)
三、公务员交流的形式	(169)
第三节 公务员回避的内容	(174)

一、公务员回避的原则	(174)
二、公务员回避的范围	(175)
三、公务员回避的类型	(176)
第十一章 国家公务员的工资保险福利	(180)
第一节 公务员工资保险福利的涵义与作用	(180)
一、公务员工资保险福利的涵义	(180)
二、公务员工资保险福利的作用	(181)
第二节 公务员工资制度的内容	(183)
一、制定公务员工资制度的原则	(183)
二、公务员工资的管理机构与确定工资的依据	(186)
三、公务员工资的构成与水平	(188)
四、公务员增资的途径	(191)
第三节 公务员保险制度的内容	(191)
一、制定公务员保险制度的原则	(192)
二、公务员保险的项目	(192)
三、公务员保险基金的来源与使用	(193)
四、公务员保险制度的改革	(194)
第四节 公务员福利制度的内容	(195)
一、制定公务员福利制度的原则	(195)
二、公务员福利的项目	(195)
三、公务员福利基金的来源与使用	(197)
四、公务员福利制度的改革	(198)
第十二章 国家公务员的辞职辞退与退休	(200)
第一节 公务员辞职、辞退、退休的涵义与意义	(200)
一、公务员辞职、辞退与退休的涵义	(200)
二、公务员辞职、辞退与退休的意义	(201)
第二节 公务员辞职的内容	(205)
一、公务员辞职的条件	(205)

二、公务员辞职的程序	(208)
三、公务员辞职的法律后果	(209)
第三节 公务员辞退的内容	(210)
一、公务员辞退的条件	(210)
二、公务员辞退的程序	(212)
三、公务员辞退的法律后果	(213)
第四节 公务员退休的内容	(214)
一、公务员退休的条件	(214)
二、公务员退休的方式	(216)
三、公务员退休的审批程序	(217)
四、公务员退休后的待遇	(217)
五、公务员退休后的管理	(219)
第十三章 国家公务员的申诉与控告	(222)
第一节 公务员申诉、控告的涵义与意义	(222)
一、公务员申诉与控告的涵义	(222)
二、公务员申诉与控告的意义	(222)
第二节 公务员申诉的内容	(223)
一、公务员申诉的条件	(223)
二、公务员申诉的受理机关	(226)
三、公务员申诉的受理原则	(228)
四、公务员申诉的受理程序	(229)
第三节 公务员控告的内容	(231)
一、公务员控告的种类	(231)
二、公务员控告的条件	(232)
三、公务员控告的受理机关	(232)
四、公务员控告的受理办法	(232)
五、公务员控告的受理程序	(233)
第四节 公务员申诉与控告的法律责任	(234)

一、公务员行使申诉与控告时应承担的法律责任	(234)
二、国家行政机关对公务员错误处理后应承担的法律 责任	(237)
第十四章 国家公务员的管理与监督	(239)
第一节 公务员管理、监督的涵义与意义	(239)
一、公务员管理与监督的涵义	(239)
二、公务员管理与监督的意义	(239)
第二节 公务员管理的内容	(241)
一、公务员的管理机构	(241)
二、公务员管理机构的职责权限	(242)
第三节 公务员监督的内容	(243)
一、公务员监督的主体	(243)
二、公务员监督的对象	(244)
三、公务员监督的事由	(245)
四、公务员监督的方式	(247)
五、对责任人员的处理	(247)
第十五章 国家公务员的监察	(249)
第一节 公务员监察的涵义与意义	(249)
一、公务员监察的涵义	(249)
二、公务员监察的意义	(250)
第二节 公务员监察的机构与职权	(251)
一、公务员监察的机构	(251)
二、公务员监察机构的职权	(251)
第三节 公务员监察的原则与职责	(254)
一、公务员监察的原则	(254)
二、公务员监察的职责	(255)
第四节 公务员监察的方式与程序	(256)
一、公务员监察的方式	(256)

二、公务员监察的程序	(258)
第十六章 国家公务员法规建设	(260)
第一节 公务员法规建设的涵义与意义	(260)
一、公务员法规建设的涵义	(260)
二、公务员法规建设的意义	(260)
第二节 公务员法规建设的原则与体制	(262)
一、公务员法规建设的原则	(262)
二、公务员法规建设的体制	(264)
第三节 公务员法规建设的成果与公务员暂行条例形	
成的特色	(265)
一、我国公务员法规建设的成果	(265)
二、国家公务员暂行条例形成的特色	(265)
三、国家公务员暂行条例的法律特征	(269)
参考书目	(272)

绪 论

了解公务员与公务员制度,对于学习国家公务员管理学是十分必要的。

一般说来,公务员是指在政府行使国家行政权力、执行国家公务的行政工作人员。

在我国,公务员专指各级政府中除工勤人员以外的工作人员。党的机关、人大机关、政协机关、民主党派机关、人民团体机关是参照公务员制度进行管理的机关。

国家公务员制度即国家对公务员的管理制度。在西方国家,其公务员制度主要包括公务员的“进、管、出”的各项管理制度。在我国,公务员制度包括我国通过制定法律规范,对公务员“进、管、出”的各项管理制度。

一、国家公务员管理学的涵义

国家公务员管理学是研究公务员管理规律的科学。其任务在于揭示反映公务员管理客观规律的科学原则和方法。它随着国家公务员制度在英国产生及在世界多数国家被采用而兴起,并逐步从行政学和人事管理学中分离出来而成为一门新兴学科。

在我国,国家公务员管理学是在党的十一届三中全会以后,随着我国经济体制改革的深入发展和政治体制改革的逐步展开,而作为一门新兴学科出现的;是在党的十三大把推行公务员制度作为干部人事制度改革的重点提出以后,逐步发展并日益显示出它的强大生命力的。党的十四大提出“尽快推行国家公务员制度”,国务院在1993年8月正式颁布《国家公务员暂行条例》,以及近几年

的推行,都为这门新兴学科的发展创造了极为有利的条件。

我们深信,随着我国公务员制度的发展与完善,这门新学科必将得到充分发展并表现出鲜明的中国特色。

二、国家公务员管理学的内容

国家公务员管理学的研究内容是十分丰富的。包括以下十五个方面:

1. 国家公务员制度的产生与特征。包括国家公务员制度产生的经济基础与政治基础,形成的过程与其特色。

2. 国家公务员的职位分类。包括国家公务员职位分类制度的原则、步骤以及我国公务员的职位分类的特色。

3. 国家公务员的权利义务。包括规定公务员权利义务的一般原则及我国公务员权利义务的具体内容。

4. 国家公务员的录用考试。包括国家公务员录用考试的原则、方式、程序。同时说明只有初进政府机关担任主任科员以下非领导职务的公务员,才采用录用考试的办法。

5. 国家公务员的考核。包括国家公务员考核的原则、内容、程序以及考核在公务员管理中的重要意义等。

6. 国家公务员的奖励与纪律。包括国家对公务员实行奖励与纪律的内容、原则与条件及其在公务员管理中的重要作用等。

7. 国家公务员的职务任免与升降。包括国家公务员职务任免与升降的原则、种类、条件、方式和程序及其在建立国家公务员的激励机制方面的重要作用。

8. 国家公务员的培训。包括国家公务员培训的原则、种类、方式与内容及其在提高公务员素质和完善公务员制度方面的重要作用。

9. 国家公务员的交流与回避。包括这些管理环节的原则、内容、方式及其在国家公务员法规建设中必不可少的地位与作用。

10. 国家公务员的工资保险福利。包括工资、保险、福利制度的原则及其在国家公务员管理中的作用。

11. 国家公务员的辞职、辞退与退休。包括国家公务员辞职、辞退与退休的原则、条件与方式及其在国家公务员管理中的作用。

12. 国家公务员的申诉控告。包括申诉控告提出与受理的原则、程序及实行该项制度的意义。

13. 国家公务员的管理与监督。包括国家公务员管理与监督的体制、原则、内容。

14. 国家公务员的监察。包括国家公务员监察的原则、体制、程序以及其在公务员管理中的重要意义。

15. 国家公务员的法规建设。包括国家公务员制度立法的原则与具体内容,以及国家公务员法形成的特色等。

上述十五个方面是国家公务员管理学的主要内容,也是国家公务员制度在“进、管、出”诸方面的具体体现。它们共同构成一个相互关联的有机整体。目前,国家公务员管理学在我国还是一个比较年轻的学科,自从1992年提出以来才5年时间。今后,随着国家公务员管理实践的不断丰富与发展,国家公务员管理学的内容也将不断充实和完善。

三、学习国家公务员管理学的意义

政府机关的人事管理,是国家政权建设的重要组成部分,是国家行政管理的核心和关键,对国民经济与社会发展具有十分重要的作用。在我国,推行公务员制度是发展社会主义市场经济与深化政治体制改革的迫切要求,也是政府人事管理走上科学化与法制化的重要标志。其根本目的在于建立一支优化、精干、廉洁、高效的政府机关工作人员队伍,形成强有力的政府工作系统,卓有成效地管理国家各项行政事务,更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务。因此,学习国家公务员管理学具有十分重要的意义。

1. 学习国家公务员管理学,有助于把握国家公务员的管理规律,促进政府机关人事管理的科学化与法制化建设。

几十年来,我国政府机关的人事管理,由于缺乏科学分类,管理方式单一,加上一定程度的人治现象存在,阻碍了人才成长,优秀人才,特别是年轻的优秀人才难以健康成长和脱颖而出。用人方面的不正之风,影响了政府机关的威信和效能,影响了改革开放和社会主义现代化建设事业的深入发展。推行公务员制度正是克服上述种种弊端的有效措施。学习国家公务员管理学,了解我国公务员法,掌握我国公务员的职位分类、权利义务、录用、考核、奖励、纪律、培训、职务任免与升降、工资保险福利、辞职、辞退、退休、申诉控告等一系列管理制度管理方法,对于加快推行公务员制度,推进我国政府机关人事管理的科学化与法制化具有十分重要的意义。

2. 学习国家公务员管理学,有助于建立有中国特色的国家公务员制度。

国家公务员制度,1870年在英国形成以来,已有120多年的历史。多年来,推行该制度的各国实践证明,它是一套科学的政府官员管理制度。但是,西方国家的公务员制度带有深刻的资本主义烙印。我国是社会主义国家,我国的公务员制度是深深扎根于中国这块土地上的,具有鲜明的中国特色。学习国家公务员管理学,了解中国公务员制度和西方国家公务员制度的联系与区别,知己知彼,有利于从我国国情与传统出发,正确地借鉴与吸收西方国家公务员制度中的有益成分,使有中国特色的公务员制度日臻完善。

3. 学习国家公务员管理学,有助于加快改革开放和经济发展,胜利实现我国的奋斗目标。

党的十一届三中全会以来,以邓小平同志为代表的中国共产党人,经过深入思考和精心设计,逐步提出著名的“三步走”的发展战略。第一步从1981年到1990年,实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二步到本世纪末实现国民生产总