

# 国家公务员概论

## 自学指导

仝志敏 李如海

中国逻辑与语言函授大学

1990, 4, 北京

## 绪 论

《国家公务员概论》是研究国家公务员制度、特别是具有中国特色的社会主义的国家公务员制度的教科书。

学习这本书就是为了大力开展国家公务员制度的理论研究和宣传教育，普及国家公务员制度的基本知识，从而为在我国建立公务员制度打好基础。

学习本书应注意三点：

一、学习公务员制度的有关理论、原则等要与我国干部人事制度的改革实际相结合。尤其要重视我党关于建立和推行国家公务员制度的有关决定和邓小平同志关于干部人事体制改革理论。

二、借鉴西方国家公务员制度的经验教训要与总结我国干部人事制度的经验教训相结合。在充分肯定几十年来我国干部人事制度历史地位的同时，也要分析其存在的弊端。

三、学习公务员各项具体制度时，应就地取材，找些相应的案例进行分析，以提高学习效果。

## 目 录

|                      |    |
|----------------------|----|
| 绪论                   |    |
| 第一章 国家公务员制度          | 1  |
| 第二章 国家公务员的职位分类       | 3  |
| 第三章 国家公务员的考试录用       | 7  |
| 第四章 国家公务员的权利义务       | 10 |
| 第五章 国家公务员的考核         | 14 |
| 第六章 国家公务员的晋升         | 18 |
| 第七章 国家公务员的职务任免       | 23 |
| 第八章 国家公务员的培训         | 28 |
| 第九章 国家公务员的调动、交流与回避   | 32 |
| 第十章 国家公务员的奖惩         | 35 |
| 第十一章 国家公务员的工资、福利与保险  | 41 |
| 第十二章 国家公务员的辞职、辞退     | 48 |
| 第十三章 国家公务员的退职、退休     | 53 |
| 第十四章 国家公务员的监督        | 59 |
| 第十五章 国家公务员的管理体制与管理机构 | 63 |
| 第十六章 国家公务员的法规体系      | 68 |
| 《国家公务员概论》教学计划        | 72 |

## **第一章 国家公务员制度**

### **一、国家公务员的涵义。**

在国外，公务员有广义和狭义之分。广义的公务员是指经过法定程序选举任命或招聘的，在国家机关和公共企事业单位中执行国家委托任务的工作人员。狭义的公务员是指在国家和地方行政机关中行使行政权力、执行国家公务的人员。

在我国，目前所确立的公务员范围，就是指狭义的公务员。即指中央和地方各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。我国公务员分为政务类公务员和业务类公务员。政务类公务员是指中央和地方人民政府的组成人员；业务类公务员是指除政务类公务员以外的其他公务员。政务类公务员依照宪法和组织法进行管理。业务类公务员依照公务员法进行管理。

### **二、在我国建立国家公务员制度的意义。**

建立国家公务员制度，有利于实现党政分开，改变由党委统一管理一切干部的模式，使行使国家行政权力、执行国家公务的人员成为一个相对独立的系统。

建立国家公务员制度，有利于实现“国家干部”的合理分解、推行干部的科学分类管理。

建立国家公务员制度，有利于保持政府工作的连续性和稳定性，以形成高效能的行政指挥系统。

建立国家公务员制度，有利于优秀人才在公开、平等、

竞争的环境中脱颖而出，造就一大批德才兼备的政务活动家和行政管理专家。从而实现人事管理的民主化、科学化和法制化。

### **三、我国公务员制度与西方公务员(文官)制度的区别。**

我国公务员制度虽然吸收借鉴了国外公务员制度的科学成分与方法，具有某些共性，但更具有鲜明的特点，不同于国外的公务员制度。

1. 产生的政治背景与社会条件不同。西方公务员制度是资产阶级反对封建的“恩赐官职”和资产阶级内部“政党分肥”的政治背景下形成的。其目的是在多党竞争条件下建立一个政策连续、政局稳定、讲究效率的政府工作系统；我国公务员制度是适应社会主义制度不断自我完善、自我调节的需要与要求，是适应有计划的商品经济新秩序的需要与要求，配合政治体制改革而出台的。目的是建立从中央到地方的各级优化、精干、稳定、廉洁与高效的政府工作系统，以保证现代化建设事业的顺利发展。

2. 公务员的性质与服务对象不同。西方公务员制度把“政治中立”作为一大特征，要求公员在政党竞争中保持中立，不得参加政党与政治活动，他们为资产阶级服务；我国公务员制度是社会主义性质的新型人事管理制度，公务员的首要条件就是做坚持“四项基本原则”的模范，做社会公仆，全心全意为全国人民服务，还可以加入政党与群众团体，并参加其合法活动。

3. 公务员的范围不同。西方公务员范围比我国广。

## 复 习 题

1. 什么叫国家公务员制度？
2. 我国公务员分哪几类？
3. 在我国建立公务员制度的意义是什么？
4. 我国公务员制度与西方公务员（文官）制度的主要区别是哪些？

## 第二章 国家公务员的职位分类

### 一、职位分类的涵义、术语及意义。

1. 职位分类系指应用于人事行政的一种方法，即将政府机关业务性质（有别于政务官）的职位，根据工作性质、繁简难易、责任轻重及所需资格条件等四要素为标准加以分析评价和整理，凡这四要素充分相似的职位，合并为一类，同时对类作出准确的定义和说明，以此作为考试、任用、考核、任免、升降、奖惩、培训、待遇等人事管理的依据。

### 2. 职位分类的术语。

（1）职位：指具备一定条件要求的人，用全部或部分工作时间来承担工作职务和责任。

（2）职系：是工作繁简难易、责任轻重及所需资格条件并不相同，但工作性质却充分相似的所有职位的集合。

（3）职组：是若干工作性质相近的职系的集合。

（4）职门：是若干工作性质大致相近的职组的集合。

（5）职级：是若干工作性质、繁简难易、责任轻重及

所需资格条件充分相似的职位的集合。

(6) 职等：是工作性质不同，而工作繁简难易与责任轻重的程度和所需资格条件相当的职位的集合。

### 3. 职位分类的意义是：

实行职位分类制度，是现代人事管理的基础和标志，也是建立国家公务员制度的基础。

实行职位分类能为公务员的工资制度提供合理标准。

实行职位分类有助于通过硬化预算控制人员编制和经费。

实行职位分类使公务员的考试录用有客观标准。

实行职位分类，有助于对公务员实行有效的考核。

实行职位分类，对每一职位的工作内容和所需知识都有明确具体的规定，便于制订公务员的培训计划。

实行职位分类，可以使公务员职位的升迁和转任有合理的路线可循，有客观的标准可依，有利于根据公务员的个人情况和工作实绩决定转任、升迁，有利于充分合理地使用人才。

总之，职位分类在整个人事管理过程中占有十分重要的地位，是人事行政管理的一项科学的、行之有效的方法和制度，是现代公务员制度的起点和基础。实行职位分类制度，有利于公务员管理标准的规范化、管理环节的程序化、管理手段的技术化，有利于建立科学的分类管理体制，提高国家行政机关的工作效率，建立高效能的国家行政管理机制。

## 二、职位分类的标准与结构。

### 1. 分类的标准。

在进行职位分类时，只有使工作种类、工作繁简难易、

责任轻重大小和所需资格条件与报酬之间维持一种正比例关系，才能建立科学的、合理的人事管理制度。所以，对职位进行分类，必须以工作性质、工作繁简难易、责任轻重大小和所需资格条件等四个要素为标准。

## 2. 分类的结构。

职位分类结构系指对职位所进行的纵的性质和横的程度区分所交错而成的构造。或者叫做在国家公务员系统内，职位的职系区分和等级区分所交错而成的构造。职位分类的结构如何，决定着职位分类的功能和作用，它在职位分类中，占有重要的地位。一般说来，职位分类的结构由职位、职系、职组、职门、职级、职等几个因素构成。其中，职位为基本元素，职系、职组、职门为纵的区分，职级、职等为横的区分，交叉构造而形成职位分类的结构。政府中每个公务员的职位，都可以在职位分类结构中找到自己的位置。

## 三、职位分类的基本程序。

职位分类的基本程序是：对国家行政机关的公务员职位进行调查和分析，将适合职位分类的职位按照工作性质、责任轻重、难易程度和所需资格条件，分为不同的类别和等级，制定职级规范，明确各个职位的任务、职责、任职资格条件办理职位归级列等，为公务员的录用、考核、晋升、工资待遇等提供依据。

在职位分类制度确立之前，拟将业务类公务员暂分为两种职类：行政执行类与专门技术类。行政执行类是指在部门行政业务工作岗位上任职的公务员以及其他经人事部认定需要划分为该类的公务员；专门技术类是指在技术工作岗位上任职的公务员。

#### **四、职位分类与品位分类的主要区别。**

职位分类是相对于品位分类的一种公务员分类方法。职位分类以“事”为中心，以职位的**任务**、**职权**和**责任**为分类的主要依据。职位分类强调的是**岗位的性质**和**工作的要求**。一定的职位对应于一定的**职级**和**职责**。品位分类则是一种以**公务员的个人条件**为主要依据的分类方法，是以“人”为中心进行设计的。在这种分类方法中，公务员既有**品级**又有**职位**。品级代表地位的高低、资历的深浅、**报酬的多寡**；职位标志公务员的**权力等级**，代表**职责的轻重**、**任务的繁简**、**工作的难易**。品级与职位没有必然的对应关系。

职位分类和品位分类作为公务员分类方法为各国所普遍采用，两者各具特色、各有优劣。职位分类注重职位的性质和此职位的工作要求，强调职位与责任、职位与能力的统一，因而便于选择专业人才，有利于因事择人，适应行政工作专业化的趋势，有利于提高工作效率。但职位分类欠考虑人对职位的影响和人的个人能力，不利于人的全面发展。品位分类以“人”为中心，强调人的资格条件，因而有利于选拔通才，培养人的全面能力，调动公务员的主观能动性。但品位分类不注重职位对人的要求，因而可能造成公务员对所在职位业务不熟悉而不能胜任的状况，而且，分类比较粗糙，不够系统和标准。在实行公务员分类制度的国家中，美国是实行职位分类的代表，英国是实行品位分类的典型。但目前，不管是在英美，还是在其他国家，这两种分类方法有一种趋同的倾向。

我国公务员的职位分类，既吸取了我国干部人事制度和历代官吏制度的优良传统，又借鉴了国外公务员职位分类和

品位分类制以及工作评价制的一些做法，但以职位分类为主体，其他分类方法为辅助。

## **复 习 题**

1. 什么叫职位分类？
2. 职位分类的意义何在？
3. 职位分类的结构是怎样的？
4. 职位分类的基本程序是哪些？
5. 职位分类与品位分类有哪些主要区别？

## **第三章 国家公务员的考试录用**

### **一、考试录用的涵义与意义。**

1. 涵义。国家公务员的考试录用是指国家行政机关按照有关法律和法规，采取考试的方式，从符合法定资格的公民中，择优招收业务类公务员的制度。

2. 意义。考试录用是西方国家文官（公务员）制度最重要的原则和根本标志之一。在我国实行这一制度，同样有着重要的意义。

第一、考试录用把竞争机制引进人事管理，是我国干部人事制度改革的重要标志，是公务员管理的首要环节。

第二、考试录用是激励人才成长、树立积极进取社会风尚的重要措施，同时也是抵制不正之风的有效方法。

### **二、考试录用的原则与种类**

1. 原则。考试录用国家公务员要贯彻公开、平等、竞争

的原则，这些原则十分重要，因为它是整个考试录用制度的灵魂和统帅。这些原则不能违背，如果违背了这些原则，就从根本上动摇了考试录用制度，就达不到“择优”的目的。

2. 种类。我国考试录用公务员的方式分为三种类型，分别采取不同的考试方法。

甲种考试：录用担任非领导职务公务员的考试，采用公开竞争性考试。方法为笔试、面试及其他方式。公开报名，合格者张榜公布。

乙种考试：从持有专门技术资格证书者中录用专门技术类公务员，可通过查验证书、考核其专业技能和政治表现的方法择优录用。

特种考试：从行政机关以外的在职人员中录用担任领导职务的公务员，采取有限竞争性考试和职前培训的方法。即在一定范围内招考，考试合格者还需到行政学院接受培训，结业考试及格后，方可正式任职。

### 三、考试录用的基本程序。

考试录用公务员可分为定期考试与临时考试两类，但基本程序大体一致。

1. 发布招考公告。在每次考试前的一定时期内由主考机关发布。其内容主要有：考试的职类、种类及录用数额；考试科目；考试资格；考试时间、地点；合格者发榜时间；报名时间、地点、手续；录用后的工资待遇；主考机关及录用机关；争议处理程序；主考机关要求的其他事项。

2. 报名。报考者根据有关规定办理报名手续，由主考机关进行资格审查、合格者发给准考证。

3. 考试。一般分为初试与复试两阶段。初试为笔试，

复试为口试与实际操作。

**4. 体检。**

5. 录用。主考机关综合应试者的各项考分，将合格者按成绩排出录用候选人名单，张榜公布。用人单位根据原拟数额进行挑选，择优录用。

**四、报考国家公务员的资格。**

三种考试对各应试者的资格要求不同。

**1. 报考甲种考试的人员，应具备下列条件：**

①具有中华人民共和国国籍，享有公民的政治权利；

②拥护中国共产党的领导，热爱社会主义；

③遵纪守法，品行端正，具有为人民服务精神；

④报考初级公务员应具有高中、中专毕业文化程度或相当学力，报考中级公务员应具有大专毕业文化程度或相当学力，报考高级公务员应具有大学本科毕业文化程度或相当学力；

⑤身体健康。年龄一般为18—35岁，经主考机关批准，也可适当放宽年龄限制；

⑥主考机关限定的其他条件。

**2. 报考乙种考试的人应具备的条件。**

①与甲种考试资格条件第1、2、3条相同的条件；

②持有地(市)以上人事部门认定的专门技术资格证书；

③身体健康，年龄一般在45岁以下。

**3. 报考特种考试的人应具备下列条件：**

①与甲种考试资格条件第1、2、3条相同的条件；

②具有公务员职务升降法规所规定的任职资格条件；

③身体健康。

### **五、考试录用公务员与现行干部录用制度的区别。**

公务员的考试录用制度与我国现行的干部录用制度有明显区别，主要表现在：

1. 公开竞争考试是录用国家公务员的基本方式，凡进入业务类公务员队伍应当通过法定考试，公开竞争。

2. 公务员的考试录用是依法进行的，尽量排除主观随意性。

3. 公务员考试录用的透明度大，可以在更大的范围内选拔人才，给更多的人提供进入公务员队伍的机会。

### **复 习 题**

1. 公务员考试录用的涵义是什么？
2. 我国实行考试录用公务员有什么意义？
3. 我国公务员的录用考试原则、种类是哪些？
4. 我国公务员录用考试的条件是什么？
5. 我国公务员录用考试的基本程序是什么？

## **第四章 国家公务员的权利义务**

### **一、权利与义务的涵义。**

1. 国家公务员的权利，是指国家法律对国家公务员可以享受某种利益或者可以作出某种行为的许可和保障。也就是说，国家法律以赋予国家公务员权利的形式确认公务员能够作出或不作出一定行为，并要求他人相应作出或不作出一定行为。由此可见，第一，国家给予公务员为达到某种要求

而实现某种行为的合法手段与可能条件。第二，公务员是否运用这种合法手段与可能条件来实现某种行为，完全由公务员自己决定，但这种合法手段与可能条件受法律保护，任何机关和个人不得侵犯。权利可以放弃，而实现权利的可能条件始终存在。

2. 公务员的义务，是指法律规定公务员对国家和社会必须作出一定行为或不得作出一定行为的约束，即国家通过法律规定公务员所应该履行的某种责任。义务必须履行，不能放弃。

## **二、确定公务员权利与义务的意义。**

以法律形式确定国家公务员的权利与义务，其重要意义在于：

第一，明确了国家公务员执行公务的权力和作为国家公务员应享受的利益，同时明确了国家公务员对国家承担的责任，从而在法律上确认了公务员在国家中的地位和作用。

第二，对于国家公务员执行公务的基本条件，包括履行职责的权力和工作条件、工资报酬等，提供了法律保证，从而能更好地保证国家公务员正常执行公务。

第三，从法律上明确了国家公务员的身份保障权，从而保证了业务类公务员实行职务常任，使他们能够大胆负责地依法执行公务，并使他们有条件向专业化方向发展，不断提高业务能力。

第四，使国家公务员明确自己应当承担的责任和应遵守的纪律，从而促使他们正确地行使权力，使自己的行为合乎规范。

第五，将国家公务员应享受的权利和应履行的义务用法

律形式公布于众，有利于发挥人民群众对行政机关及公务员的监督作用。

总之，国家公务员的权利与义务是国家公务员制度的重要内容，规定公务员的权利与义务不是可有可无的事，而是制定国家公务员法，建立健全国家公务员制度所必不可少的工作。

### **三、国家公务员的权利。**

国家公务员享有下列权利：

1. 获得履行职责所应有的权力和工作条件；
2. 领取法定工资报酬，享受法定保险福利待遇；
3. 参加政治理论、业务技术和科学文化学习；
4. 对任何机关和任何领导人提出批评和建议；
5. 非因法定事由和非经法定程序不被免职、退辞或处罚；
6. 依法提出申诉和控告；
7. 依据本条例的规定辞职；
8. 宪法和法律规定的其他权利。

### **四、国家公务员的义务。**

国家公务员必须履行下列义务：

1. 坚持四项基本原则，依照国家的法律和政策执行公务；
2. 为人民服务，接受群众监督；
3. 不得散布有损政府声誉的言论或采取反对政府的行动；
4. 忠于职守，不得擅离工作岗位；
5. 工作服从领导，执行命令；

6. 公正廉洁, 遵守职业道德;
7. 坚持实事求是, 如实反映情况, 不得歪曲事实真相;
8. 接受工作岗位必备知识和技能的培训;
9. 不得利用职权谋取非法利益, 不得经商、办企业以及参与其他营利性的经营活动;
10. 未经批准, 不得兼职。经过批准兼职者, 不得兼薪;
11. 保守国家秘密和工作秘密;
12. 遵守法纪, 维护国家和群众利益, 同一切违法乱纪行为作斗争;
13. 宪法和法律规定的其他义务。

#### **五、宪法和法律规定的其他权利与义务。**

宪法和法律规定的其他权利包括两部分内容, 一部分是宪法和法律规定的一般公民的权利; 一部分是宪法和法律所特别指出的“国家机关工作人员”应享有的权利, 如宪法第四十四条规定:“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障”。这两类权利, 公务员毫无疑问都可以享有。这是因为公务员首先是我国的公民, 同时又属于国家机关工作人员。

在公务员的权利里, 明确公务员可以享受“宪法和法律规定的其他权利”, 其意义在于: 第一, 表明公务员承认宪法所规定的权利是最基本的权利; 第二, 使公务员的权利更加完整, 同时又避免在公务员条例里对宪法和法律规定的权利进行重复规定。

宪法和法律规定的其他义务包括, 维护国家的统一和全国各民族的团结, 爱护公共财产, 遵守劳动纪律, 维护公共

秩序，遵守社会公德，维护国家的安全、荣誉和利益，保卫祖国、抵抗侵略，依法服兵役和参加民兵组织，依法纳税的义务；抚养子女、赡养父母等义务。”

这一规定的意义在于：第一，表明公务员承认宪法所规定的义务是最基本的义务；第二，说明公务员是在宪法和法律所允许的范围内活动；第三，使公务员义务的内容更加完整。

### 复 习 题

1. 国家公务员权利与义务的涵义是什么？
2. 确定公务员权利与义务有什么意义？
3. 我国公务员有哪些权利？
4. 我国公务员有哪些义务？

## 第五章 国家公务员的考核

### 一、考核的涵义与意义。

1. 涵义考核，就是考查审核的意思。国家公务员的考核，就是指国家行政机关根据法定管理权限，对公务员工作 or 业务成绩的质量、数量及其能力、品行、学识、性格、健康等状况进行考查审核。

2. 考核的意义在于：

(1) 考核是对公务员进行各项管理工作的基础。国家公务员的管理制度包括职位分类、考核、奖惩、升降、任免、培训、工资福利等内容，而对公务员的考核，就是通过