

《国家公务员暂行条例》问答

国家人事部人事与人才科学研究所 编写
中国人民大学公务员制度研究所

主编 曾毓敏 李如海

人民日报出版社

为便于对照学习,本书附有《国家公务员暂行条例》。

编者

1993年8月19日

(京)新登字 103 号

责任编辑:郭宝平

封面设计:郑炳宏

《国家公务员暂行条例》问答

国家人事部人事与人才科学研究所 编写
中国人民大学公务员制度研究所

主编 曹毓敏 李如海

*

人民日报出版社出版发行

香河第三印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092毫米 32开本 印张 7 字数 143千字

1993年9月北京第一次印刷 印数 20000 定价 4.80元

ISBN 7-80002-569-1 / D · 78

前 言

《国家公务员暂行条例》正式颁发了。这是我国政治生活中的一件大事,是我国干部人事制度改革迈出的关键一步,它标志着我国的公务员制度已经从试点运行步入正式实施阶段,我国干部分类管理格局正在逐步形成。为了从不同侧面加深对我国公务员制度的认识 and 了解,回答《条例》实施中可能遇到的疑难问题,宣传有中国特色的公务员制度,我们组织编写了本书。本书有很强的实用性。

本书由国家人事部人事与人才科学研究所、中国人民大学国家公务员制度研究所等单位的专家学者和专业人员联合编写。

在编写过程中,我们坚持以党的基本路线为指导,以《国家公务员暂行条例》及国家有关规定为主线,结合党的“十四大”对我国建立社会主义市场经济新体制提出的总要求,积极吸收国内外关于公务员制度的研究成果,力求做到简明、准确,符合《条例》原文。当然,本书不是《条例》的释义,因此,条目和内容都没有完全囿于《条例》本身,以期更好地发挥宣传、参考作用。

本书主编曾毓敏、李如海,参加编写的人员有曾毓敏、李如海、苏林、吴德贵、路羽、句华、王润贵、韩秀维、陈立新。曾毓敏同志负责组织编写并对全书最后统稿。

目 录

1. 我国为什么要推行公务员制度?	(1)
2. 《国家公务员暂行条例》的制订体现了哪些基本原则?	(2)
3. 我国公务员制度有哪些特色?	(3)
4. 我国公务员制度是怎样形成的?	(5)
5. 贯彻《条例》,推行公务员制度要着重解决好哪几个关键问题?	(7)
6. 我国的公务员是指现有干部队伍中的哪一部分? 党的机关的干部是不是公务员?	(8)
7. 我国公务员管理有哪些特点?	(9)
8. 哪些人通过哪些方式可以成为公务员?	(9)
9. 我国根据哪些原则来划定公务员的范围?	(12)
10. 现有国家行政机关工作人员如何向公务员过渡? ...	(13)
11. 我国公务员必须履行哪些基本义务?	(16)
12. 我国公务员享有哪些基本权利?	(17)
13. 我国公务员的职务序列是怎样的?	(19)
14. 我国从中央到地方各级国家行政机关的领导职务序列和对应关系是怎样的?	(20)
15. 我国从中央到地方各级国家行政机关的非领导职务序列和对应关系是怎样的?	(22)

16. 我国公务员职务与级别有何对应关系? (24)
17. 我国为什么要设置巡视员、调研员等公务员非领导职务? (25)
18. 应当如何加强公务员非领导职务的管理? (26)
19. 什么叫职位分类?职位分类的操作过程是怎样的? (28)
20. 我国职位分类制度的主要内容是什么? (30)
21. 有关国家采用职位分类制的情况怎样? (31)
22. 职位分类的发展趋势怎样? 对我国建立公务员制度有何借鉴意义? (34)
23. 我国的职位分类制度有何特点? 如何操作? (38)
24. 什么叫品位分类? 怎样进行品位分类? (39)
25. 品位分类的发展趋势怎样? (43)
26. 报考公务员应当具备哪些资格条件? (45)
27. 录用公务员应坚持什么原则? (45)
28. 公务员考试录用的基本程序是怎样的? (47)
29. 用人单位录用公务员时对少数民族是否照顾? (48)
30. 录用公务员为什么要规定试用期? (50)
31. 录用公务员为何要进行笔试? 如何组织笔试? (51)
32. 什么叫主观笔试法? 什么情况下采用这种方法? (52)
33. 什么叫客观笔试法? 什么情况下选择这种考试方法? (53)
34. 录用公务员为何要进行面试? 如何组织面试? (54)

35. 除笔试和面试外,录用公务员能否采取其它测评方法? 模拟考试是怎么回事? (55)
36. 凡录用公务员都须公开向社会招考吗? 有限竞争性考试是怎么回事? (56)
37. 我国公务员要接受哪些考核? 公务员考核如何才能体现客观公正、民主公开、德才兼备? (57)
38. 主要应从哪几个方面对公务员进行考核? 考核重点是什么? (59)
39. 公务员考核的基本方法有哪些? (62)
40. 在公务员考核中,平时考核主要考核什么? 年度考核主要考核什么? 二者关系怎样? (63)
41. 在公务员考核中,为什么把年度考核作为主要形式? (65)
42. 怎样才能做到公务员年度考核的科学合理? (67)
43. 公务员年度考核与晋升考核有何异同? (69)
44. 公务员奖励种类如何划分? (71)
45. 公务员奖励条件、审批权限及程序怎样? (72)
46. 我国为何不将升职作为公务员奖励种类? (74)
47. 我国制定公务员纪律有何意义? (76)
48. 我国公务员能参加旨在反政府的游行示威吗? 还有哪些行为公务员不得为之? (78)
49. 我国法定的公务员政纪处分有哪几种? 其处分幅度如何掌握? (80)
50. 给予公务员政纪处分怎样才能做到处理恰当? 对公务员实施处分的批准权限和程序怎样? (81)
51. 我国有关解除公务员处分的规定是怎样的? (85)

52. 公务员惩戒应当遵循什么原则?	(86)
53. 我国为何不将降职作为法定的公务员惩戒种类?	(89)
54. 公务员的职务晋升怎样才能做到既择优又公平 合理?	(90)
55. 公务员晋升职务应当具备什么条件?	(92)
56. 公务员职务晋升的基本程序是什么?	(93)
57. 公务员为什么一般不得越级晋升?	(95)
58. 公务员职务晋升应当遵循的基本原则是什么?	(96)
59. 我国公务员职务任免制度包括哪些主要内容?	(98)
60. 公务员降职与撤职有何不同? 在何种情况下经哪 些程序可对公务员进行降职?	(100)
61. 我国公务员培训分几种类型? 各类培训的内容和 侧重点是什么?	(101)
62. 怎样认识公务员的培训?	(103)
63. 公务员培训怎样才能做到切实有效?	(107)
64. 公务员培训应遵循哪些基本原则?	(111)
65. 实行公务员交流制度有何意义?	(112)
66. 我国公务员交流有哪几种方式?	(113)
67. 我国公务员交流制度包括哪些主要内容?	(115)
68. 公务员交流应遵循哪些基本原则?	(116)
69. 我国公务员回避制度包括哪些主要内容?	(118)
70. 实行公务员回避制度有何意义?	(119)
71. 我国公务员实行何种工资制度?	(121)
72. 公务员的工资水平如何确定?	(124)
73. 公务员为什么实行定期增资制度?	(130)

74. 公务员的工资应当怎样随物价的增长而变化? … (132)
75. 公务员的津贴是怎样规定的? …… (134)
76. 公务员的保险待遇包括哪些内容? …… (138)
77. 公务员应当享受哪些福利待遇? …… (141)
78. 我国对公务员辞职有什么规定? …… (144)
79. 机关行政首长能否辞退公务员? 何种情形经哪些
程序可辞退公务员? …… (146)
80. 辞职与辞退有何异同? …… (148)
81. 公务员辞职后能否再进公务员队伍? …… (149)
82. 公务员被辞退后能否再进公务员队伍? …… (150)
83. 公务员被辞退与被开除有何异同? …… (150)
84. 公务员能否兼职? …… (152)
85. 申诉控告制度在公务员管理中有何意义? …… (153)
86. 我国公务员申诉控告制度包括哪些主要内容? … (154)
87. 公务员申诉与公务员控告有何异同? …… (156)
88. 从事人事管理的公务员应当具备哪些基本素质?
…… (157)
89. 怎样追究国家行政机关违反《条例》规定的法律
责任? …… (158)
90. 我国公务员退休制度包括哪些主要内容? …… (158)
91. 实施《条例》与机构改革有何关系? …… (160)
92. 实施《条例》与机关人员分流有何关系? …… (161)
93. 实施《条例》与严格机关编制有何关系? 推行公务
员制度后大中专毕业生分配和转业军官的安置有
何变化? …… (164)
94. 推行公务员制度与人力资源开发有何关系?

.....	(168)
95. 推行公务员制度与政府工作人员的廉政建设有何 关系?	(173)
96. 推行公务员制度与干部分类管理有何关系?	(177)
97. 《条例》的实施与机关事业单位的工资制度改革 有何关系?	(179)
98. 《条例》在哪些方面体现了我国人事管理的历史 继承性?	(182)
附: 国家公务员暂行条例	(193)

1. 我国为什么要推行公务员制度？

在我国进行有特色的社会主义现代化建设的历史条件下,建立和推行公务员制度有着重大的意义。

①建立和推行公务员制度可以实现干部队伍的分类管理,不断提高公务员队伍的素质。原来由于党政不分、政企不分、政事不分,干部队伍用统一的模式管理,互有影响。推行公务员制度则可以实现干部队伍的分类管理。在政府系统,可以针对公务员的特点实施各项管理,并通过一整套运行机制,不断提高公务员队伍的整体素质。比如通过职位分类,可以按照不同职位的需要,选择相应的合格人选,做到人适其位,人尽其才。通过贯彻公开、平等、竞争、择优的录用原则,可以使政府系统选拔到优秀的人才,保证公务员队伍整体素质,不管在政治素质方面还是在业务素质方面得到不断更新和提高。通过有组织、有计划、有步骤的培训,可以不断更新知识,提高思想、业务水平,不断适应形势变化的需要和政府各项职能发展变化的需要,提高政府工作效率。

②建立和推行公务员制度,有利于人事管理的民主化、法制化建设。党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义的市场经济。为了同经济体制改革和经济发展相适应,必须积极推进政治体制的改革,致力于建设有中国特色的民主政治,并争取尽快推行国家公务员制度。我国推行公务员制度是政治体制改革的一部分,这一制度的推行,将会有力促进经济体制和政治体制改革目标的实现。在公务员制度中,在公务员的义务与权利、考试录用、考核、晋升等方面,都

贯彻了民主原则,就可从制度上保证公务员的民主权利。同时,公务员制度的运行,不仅有公务员总法规,而且有各项单行法规,各项公务活动的内容、目标以及活动的程序在法律上都有明确的规定,公务员的活动有章可循,依法办事、违法必究。这样,推行公务员制度就能有效地促进人事管理的民主化、法制化建设。

③建立和推行公务员制度,将有力地促进政府工作效率的提高。我国行政管理实践中,不同程度存在着机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、互相推委、相互扯皮等官僚主义现象。推行公务员制度,通过职位分类,就能使职位设置合理,有效地控制编制、人员,做到岗位职责分明,从而有效地克服人浮于事等不良现象,有效地促进人才分流,减少行政开支。特别是由于公务员系统的人事管理如何开展,都有明确的规定,可以保证各项工作的相互衔接和配合。同时公务员制度有一整套运行机制,如激励机制、保障机制、竞争机制、勤政廉政机制等,可以大大提高公务员队伍的积极性和工作热情。这就可以从各个方面保证政府各项工作的有效运转,不断提高政府工作的效能。

2. 《国家公务员暂行条例》的制定体现了哪些基本原则?

一是体现了人事管理的科学化、民主化和法制化建设的原则。这方面主要从公务员范围的界定、职位分类、义务与权利、录用以及其它环节的具体内容和工作程序中体现出来。

二是有利于提高政府工作效率的原则。这方面,主要从

激励机制、更新机制、竞争机制、勤政廉政机制等方面体现出来。

三是从我国国情出发,体现中国特色的原则。这是一条最基本、最重要的原则。当代世界有各色各样的公务员制度,但在发达国家中主要是英国、美国两种模式,其它发达国家与这两种模式大同小异。他们都有两条最基本、最重要的原则,即实行“政治中立”、“两官分途”。这与这些国家政党竞争、轮流执政的基本政治制度是相适应并为之服务的。但我国建立公务员制度的背景和基本国情都决定了,我们不能按照这样的原则设计我国的公务员制度,必须在继承我党干部工作优良传统的基础上,借鉴外国的有益做法基础上建立符合我国国情、具有中国特色的公务员制度,不能照抄照搬现存模式。这些都充分体现了我国公务员制度的特色和先进性,通过实行公务员制度,使政府系统的人事制度适应经济体制、政治体制改革的需要,逐步实现干部队伍管理的科学化、民主化、法制化,提高政府的工作效率。

3. 我国公务员制度有哪些特色?

我国公务员制度的特色是多方面的,主要有这样几条:

①我国推行公务员制度的指导思想和目的与西方国家不同。西方国家都是两党制或多党制,执政党的每次更迭,往往带来公职人员的大换班,影响甚至中断了政府工作的正常运转。在这种背景下,从英国开始,各国逐步建立了公务员制度,并适应各政党轮流执政的需要,遵循公务员政治中立的原则。我国与西方国家不同。我们是在中国共产党的领导下,

为适应经济体制、政治体制改革的需要,为实现干部队伍管理的科学化、法制化、提高政府工作效能而推行政府公务员制度的。

②我国公务员制度有明显的政治特色。我们不像资本主义国家那样,回避公务员制度的政治性,标榜政治中立,而是强调坚持党的“一个中心、两个基本点”的基本路线,坚持党管公务员的原则,坚持德才兼备的用人标准,坚持为人民服务的宗旨。同时也不像西方国家那样,实行“两官分途”,把公务员划分成政务类与业务类。这样,我们可以较好地促进公务员队伍的建设,保证公务员制度沿着正确的政治方向顺利发展。

③我国公务员的管理体制有自己的特色。西方公务员一般区分为国家公务员与地方公务员,管理机构与管理方法也有中央与地方之分。从管理机构与行政系统的关系分析,又有部内制、部外制与折衷制的区别。他们的最大弱点是缺乏统一性,管理较乱。而我国对公务员的管理是统一的,没有国家公务员与地方公务员之分。在党的领导下,有较完备的人事行政管理系统,实行分级管理的原则,对不同层次的人员采取不同的管理方法。这便于将统一性与科学性相结合,在此基础上,再经过不断改进,将会使我们的公务员管理体制进一步完善,充分体现其先进性。

④我国公务员制度各项运行机制有着自己的特色。我国公务员制度各项运行机制是在继承我党各项干部工作制度优良传统的基础上建立的,而且借鉴了发达国家的经验,在录用、考核、工资、培训、奖惩、升降等各项管理制度上,形成了自己独特的规则、举措,充分体现了优越性。

⑤我国公务员制度在系统结构上有自己的特色。我国过去的干部队伍,党政不分、政企不分、政事不分现象比较突出。而公务员制度的建立,则立足于实行干部队伍分类管理,因此将公务员的范围限于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。这与西方国家是不同的。他们几乎包括所有国家企事业单位的人员。就西方国家在公务员系统实行职位分类与品位分类的情况分析,与我国也是不同的。我们是兼有二者的优点,这是符合我国实际情况的。

4. 我国公务员制度是怎样形成的?

我国公务员制度的形成,以《国家公务员暂行条例》的起草到形成标志,大致可分为四个阶段。

①理论准备阶段(1978-1983)

党的十一届三中全会以来,党和国家的工作重点转为以经济建设为中心,进行经济体制改革。与之相适应,也积极稳妥地推进政治体制和人事制度改革。根据形势的需要,邓小平同志多年来发表了一系列人事制度改革的理论,如1978年12月13日在中央工作会议闭幕会上作的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话;1979年11月2日在中央党政、军机关副部长以上干部会上作的《高级干部要带头发扬党的优良传统》讲话;1980年8月18日作的《党和国家领导制度的改革》的讲话以及之后多次在不同会议上的讲话和接见外宾时的谈话,较系统地阐述了人事制度改革的理论,为我们指出了改革的方向、内容、方法和步骤等。在这一阶段,根据邓小平同志的指示,从中央到地方,在人事制度改革方面也进