



主编：张跃雄 副主编：李明道 郭建辉

国家公务员制度 知识

湖南出版社

国家公务员制度知识

顾 问:何世军 谢久尤

主 编:张跃雄

副主编:李明道 郭建辉

编 委:(按姓氏笔划为序)

李明道 周安国 张跃雄

杨稚平 赵新民 郭建辉

熊松柏

湖 南 出 版 社

〔湘〕新登字 001 号

责任编辑:何新波

国家公务员制度知识

主编:张跃雄 副主编:李明道 郭建辉

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路 67 号)

湖南省农科院印刷厂印刷

1994 年 3 月第 1 版第 2 次印刷

开本:787×1092 1/32 印张:7.75

字数:163000 印数:1—15000

ISBN7—5438—0758—0

D·102 定价:5.50 元

前 言

去年8月14日,由国务院总理签发的《国家公务员暂行条例》已于去年10月1日起正式实施。这是我国干部人事制度改革的重要举措,也是近几年来广大国家机关工作人员十分关心的大事,是当前人民政治生活中的一个热点问题。按照国家推行公务员制度工作安排,今年将要在全国大面积开展国家公务员制度知识的宣传普及培训。目前我省共有国家机关工作人员近30万人,按我省机构改革对人员分流比例计算,还有20万人要进入国家公务员队伍,对他们进行必要的公务员制度知识的培训,数量是相当大,时间也是非常紧的。因此,我们在工作之余,编写了这本提供全省普及国家公务员知识培训的书,以解决目前急需培训教材的矛盾。

该书以《国家公务员暂行条例》为纲要,简要地介绍我国建立国家公务员制度的历史背景和过程,以及我国古代官吏制度的发展演变对公务员制度建立的影响和各国公务员制度比较,重点是介绍我国公务员制度的主要内容和操作方法。本书以马列主义、毛泽东思想为指导,以邓小平同志建立有中国特色社会主义理

论为基础,紧紧围绕《国家公务员暂行条例》服务于经济建设这个中心,严格按照党和国家的政策法规,符合党的路线和方针,观点鲜明,论据充分,知识全面,可作为我省推行国家公务员制度知识宣传普及培训的通用教材。

推行国家公务员制度是一项十分严肃、政策性很强的工作,涉及到现有干部人事工作的各方面,对我们来说也是一个很好的学习机会。我们在编写中,力求准确把握《国家公务员暂行条例》的内涵,汇入推行国家公务员制度的最新信息和动态。该书一题一讲,针对性、时效性强,具有可操作性,符合国家公务员培训的特点。

我们以十分负责和严肃认真的态度编写了这本《国家公务员制度知识》并奉献给大家。文中尽量做到文字简洁,语言流畅,有时代特色。通过我们的努力,愿我省国家机关工作人员多掌握一些国家公务员制度知识,并以此转化为生产力,推动我省经济的发展。

编 者

1994年2月

目 录

前言	(1)
----	-----

勇于改革不合时宜的人事制度

——国家人事部部长宋德福谈《国家公务员暂行条例》 (节选)	(1)
----------------------------------	-----

第一章 积极推行国家公务员制度	(7)
-----------------	-----

第一节 建立国家公务员制度的意义和作用	(7)
第二节 国家公务员制度的基本原则和特点	(11)
第三节 积极推行国家公务员制度	(15)

第二章 中国古代官吏制度	(24)
--------------	------

第一节 中国古代官吏制度的演进	(24)
第二节 中国古代官吏制度的基本特征和特点	(27)
第三节 中国古代官吏的几种主要吏治制度	(32)
第四节 中国古代官吏制度对现代人事管理的影响	(38)

第三章 国家公务员的义务与权利	(42)
-----------------	------

第一节 国家公务员义务与权利的涵义和作用	(42)
第二节 国家公务员义务与权利的基本内容	(46)
第三节 国家公务员义务与权利的主要特点	(54)

第四章 国家公务员的职位分类	(58)
第一节 国家公务员职位分类的涵义、意义和原则	(58)
第二节 国家公务员职位分类的具体内容	(62)
第五章 国家公务员的考试录用	(74)
第一节 国家公务员考试录用的涵义和作用	(74)
第二节 国家公务员考试录用的原则及报考的资格条件	(76)
第三节 国家公务员考试录用的种类、方法、内容和要求	(79)
第四节 考试录用国家公务员的基本程序	(83)
第六章 国家公务员的考核、职务升降与任免	(87)
第一节 国家公务员考核的意义、原则和标准	(87)
第二节 国家公务员考核的基本方法和程序	(93)
第三节 国家公务员职务升降的原则、条件和程序	(98)
第四节 国家公务员的职务任免	(105)
第七章 国家公务员的奖励与纪律	(109)
第一节 国家公务员奖励、纪律的涵义、特征和意义	(109)
第二节 国家公务员奖励、纪律的原则、条件和种类	(112)

第三节	国家公务员奖惩的审批权限和程序·····	(118)
第八章	国家公务员的培训·····	(123)
第一节	国家公务员培训的意义和作用·····	(123)
第二节	国家公务员培训的原则和种类·····	(126)
第三节	国家公务员培训的内容形式和方法·····	(129)
第四节	国家公务员的培训网络与管理·····	(132)
第九章	国家公务员的交流与回避·····	(135)
第一节	国家公务员交流的意义和原则·····	(135)
第二节	国家公务员交流的方法·····	(139)
第三节	国家公务员回避的意义、作用和基本内容 ·····	(144)
第十章	国家公务员的工资保险福利·····	(150)
第一节	国家公务员工资的意义和作用·····	(150)
第二节	国家公务员工资的原则·····	(153)
第三节	国家公务员工资的内容·····	(157)
第四节	国家公务员的工资水平和工资的增资机制 ·····	(165)
第五节	国家公务员的保险与福利·····	(167)
第十一章	国家公务员的辞职辞退与退休·····	(172)
第一节	国家公务员辞职辞退与退休的涵义·····	(172)
第二节	国家公务员辞职辞退与退休的意义·····	(177)

第三节	国家公务员辞职辞退与退休的条件和程序	(180)
第四节	国家公务员辞职辞退的法律后果与退休的待遇安置及管理	(187)
第十二章	国家公务员的申诉控告与监督管理	(191)
第一节	国家公务员申诉控告的涵义和作用	(191)
第二节	国家公务员申诉控告的主要内容	(193)
第三节	国家公务员的监督	(195)
第四节	国家公务员的管理机构	(199)
第十三章	各国公务员制度比较	(204)
第一节	国家公务员制度的产生	(204)
第二节	西方国家公务员制度的宏观异同比较	(210)
第三节	西方国家公务员制度的发展趋势	(217)
第四节	正确认识和对待各国公务员制度	(222)
	附《国家公务员暂行条例》	(224)
	后记	(240)

勇于改革不合时宜的人事制度

——国家人事部部长宋德福谈 《国家公务员暂行条例》(节选)

1993年8月19日,大家期盼已久的《国家公务员暂行条例》经李鹏总理签署正式颁布了。《条例》紧紧围绕贯彻执行党的基本路线这个根本指导思想。继承了我们党和国家几十年干部人事工作的优良传统,总结了十余年来干部人事制度改革的成功经验,借鉴了国外人事管理中反映现代人事管理规律的一些有益的做法。总之,这是一部适应建立社会主义市场经济体制的需要,使我国政府机关人事管理逐步走向科学化、法制化的总章程,标志着在我国各级国家行政机关中开始实施国家公务员制度,并以此推动整个人事制度的改革。

《条例》制定的背景和过程

党的十一届三中全会以来,我国在干部人事制度改革方面进行了积极的探索,并取得了重要成果。第一,确立了干部人事工作为以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线服务的指导思想;第二,确定了实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针;第三,建立了老干部离退休制度,废除了实际存在的领导职务终身制;第四,进行了许多单项制度改革的尝试,譬如开始打破干部任用上的

单一委任制模式,实行委任、选任、考任、聘任等多种形式,在行政机关推行岗位责任制,采用民主评议的办法考核干部等;第五,在干部管理制度方面,初步形成分类管理的思路,适当下放干部管理权限;第六,干部人事工作中公开、平等、竞争意识和实现干部人事管理制度化、法制化的观念逐步深入人心,等等。这些改革的探索及所取得的经验,虽然是初步的,但却为进一步深入、系统地进行人事制度改革,打下了坚实基础。

《条例》是在党中央、国务院的直接领导和关怀下,随着干部人事制度改革的不断发展形成的。高层会议进行了多次讨论,仅在八届人大会议之后,总理办公会就讨论研究了两次。《条例》从酝酿提出、调研起草、讨论修改、进行试点、补充完善、培训骨干到正式颁布,大体经历了八年时间,实际上是一个不断落实邓小平同志干部人事制度改革要求的过程,是不断探索将科学的人事管理理论与中国实际相结合的过程,也是采取领导与群众相结合,集中各方面智慧的过程。在这个过程中许多专家、学者,有关部门、试点单位的老老同志做了大量工作。制定法规不容易,推行落实法规不轻松,或者说更加艰难。

建立国家公务员制度的目的

首先,建立国家公务员制度,对原来行政机关干部实行分类管理。建立符合行政机关特点的分类管理的人事制度,有利于调整干部结构,增强政治、业务素质,强化政府指挥系统,克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制发展的需要,促进社会的进步,从而为坚持党的基本路线提供组织保证。

其次,建立国家公务员制度,有利于加强廉政建设。廉政建设关键是提高队伍素质和加强制度约束,而公务员制度正是从这两个方面为廉政建设提供一定的保障机制。通过考试录用、严格考核、正规化培训等,提高公务员队伍素质;通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等规定,保证和促进公务员依法行政,廉洁奉公;通过法制化的管理,避免用人上的不正之风。所以,建立公务员制度,对政府机关的廉政建设能起到积极的促进作用。

第三,建立国家公务员制度,可以促进政府机关人事管理工作的科学化、法制化。同时,对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革,也将起到积极的推动作用。

国家公务员制度的指导原则

第一,坚持以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线。这是建立国家公务员制度的根本指导思想,并贯穿在条例的总则、公务员义务权利,以及各个管理环节中。通过建立和推行国家公务员制度,达到有利于政权的巩固和国家的长治久安,有利于改革开放事业的发展,有利于解放和发展生产力、把经济搞上去,有利于行政机关一心一意为人民服务的目的。

第二,继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。长期以来,我们党在干部管理方面形成了很多好的管理经验,例如,党管干部原则、德才兼备的用人标准和任人唯贤的要求;为人民服务的宗旨等等。这些为几十年革命和建设的历史所证明行之有效的经验和传统,国家公务员制度都给予了很好的继承和发扬,并在各个具体管理环节中得到了充分的体现。

第三,吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。在人

事制度改革实践中,我们探索总结了比较丰富的新鲜经验,例如,确立了干部队伍“四化”的方针;建立了正常的离退休制度;在人事管理中引入竞争机制,实行聘任制、考录制、回避制度等等。改革的实践为公务员制度的建立提供了经验,国家公务员制度则通过吸收这些经验并使之规范化、制度化,使改革的成果得到巩固和发展。

第四,从我国的国情出发,学习借鉴国外人事管理方面的某些有益经验和做法。中国历史上就有科举制度。公务员制度是人类文明发展的共同成果,许多科学的管理方法,各国都是互相借鉴的。但是,公务员制度毕竟是上层建筑的一部分,它必然同一个国家的经济体制、政治体制相适应,我们在坚持公务员制度一定要适应中国国情、要有中国特色的前提下,学习和借鉴各国有益的科学管理经验和方法,如公务员管理实行公开、竞争以及法制化管理的原则等。但是,对那些由于资本主义制度需要派生出来的管理原则和制度,则是我们所不取的。

国家公务员制度具有的特点

一是体现了分类管理的原则。江泽民同志指出:“加快人事劳动制度改革,逐步建立健全符合机关、企业和事业单位特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制”。公务员制度主要用于政府机关,与企业、事业单位的人事管理制度相区别,这就改变了以往统统按一个模式管理的办法。因此,公务员制度的建立,不仅标志着有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成,也标志着我国人事分类管理制度正在初步确立。

二是具有科学的激励竞争机制。公务员的录用采取公开考试,严格考核,择优录取;对公务员进行严格考核并以考核

结果作为主要依据,按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务晋升、晋级增资以及职位调整,做到能上能下,有利于调动积极性和发挥创造性,克服“干好干坏一个样”的现象。

三是具有正常的新陈代谢机制。国家公务员制度一方面在人员录用上严格把关,坚持公开、平等、竞争的原则选拔优秀人才,充实公务员队伍,以保证公务员队伍的良好素质;另一方面,在建立正常退休制度的同时,还规定必须进行人员交流,部分职务实行聘任制,规定不同职务的最高任职年龄的梯度结构,以及采取辞职辞退等办法,使公务员做到能进能出,以增强机关的生机与活力。

四是具有勤政廉政的约束机制。勤政廉政作为对公务员的一项基本要求,贯穿在公务员义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩等各项制度和管理环节中,同时还实行回避制度、交流制度,从制度上促进公务员廉洁奉公。

五是具有健全的法规体系。国家公务员制度除有总法规,即《国家公务员暂行条例》之外,还将有单项法规及其实施细则,形成一套比较健全的法规体系,使公务员管理有法可依。

国家公务员制度的实施

由于实行公务员制度涉及到政府机关人事管理制度的转换,又是在机构改革、精简人员的特定背景下进行的,因而,对《条例》的实施,在开始时就需要统筹规划、协调安排,有领导、有组织、有计划地分步骤进行。在具体实施中,应区别《条例》的内容,原则上讲,对那些以机构改革和工资制度改革为前提条件的内容,如职位设置、现有人员向公务员的过渡、级别确定等,应当结合机构改革和新工资制度的出台进行;对其他内容,原则上讲应自《条例》生效之日起结合实际人事管理工作

积极稳妥地实施。这样,就全国范围来说,《条例》的实现大体需要三年时间,才能按照《条例》的各项要求将新的人事管理机制建立起来,然后再逐步加以完善。

从目前来说,实施《条例》要结合机构改革搞好衔接、转换和过渡的工作。根据中央的要求和国务院的部署,结合各地的实际,进行具体安排。为了保证实施工作高质量、有秩序地进行,我们人事部建议各单位可考虑首先做好准备工作,主要抓好《条例》本身的宣传教育,学习讨论《条例》,领会精神,明确政策,组织好推行公务员制度工作班子,培训推行骨干,并拟定本单位的具体实施方案。已经进行机构改革的单位,还要采取妥善措施,做好富余人员的安置工作。

摘自 1993 年 8 月 19 日《人民日报》

第一章 积极推行国家公务员制度

第一节 建立国家公务员制度的意义和作用

一、我国公务员制度的形成

党的十一届三中全会以来,我国在干部人事制度改革方面进行了积极的探索,并取得了一系列重大成果。邓小平同志早在一九八〇年就明确提出,要“坚决解放思想,克服重重障碍,打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”,并强调:“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部(包括选举产生、委任和聘用的)职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定。”这就是我国建立国家公务员制度最早的指导思想。十多年来,我们党和政府一直以确立干部人事工作为经济建设服务为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线服务为指导思想;确定了实现干部革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化”方针;建立了干部离退休制度,废除了实际存在的领导职务终身制,进行了许多单项制度的改革尝试。譬如开始打破干部任用上的单一委任制模式,实行委任、选任、考任、聘任等多种形式,面向社会公开、平等、竞争录用

干部；在行政机关推行岗位责任制，采用民主评议的办法考核干部等等，并且在干部管理体制方面，适当下放干部管理权限，初步形成分类管理，以法治代人治的管理模式。这些，都为建立国家公务员制度打下了坚实基础。

正式建立和推行国家公务员制度，是在党中央、国务院的正确领导下，在干部人事制度改革的逐步深入发展中形成的。从国家公务员制度的酝酿提出，到江泽民同志在党的十四大报告要求“尽快推行国家公务员制度”；从《条例》的调研起草，进行试点，到李鹏同志签署国务院令颁布实施，经历了整九个年头。该条例三易其名，二十多次修改，在广泛征求社会各界人士意见的同时，在中央六个部委和两个城市先行试点。因此，这个过程，是一个不断探索科学的人事管理理论与中国实际相结合的过程，也是一个采取领导与群众相结合，集思广益，集中各方面智慧的过程。

二、我国公务员制度的基本指导思想

国家公务员制度是人事管理发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的共同成果，由于公务员制度属于上层建筑的重要组成部分，它同国家的经济体制、政治体制相联系。我国的公务员制度，与西方文官制度有着本质的区别，具有鲜明的中国特色。因此，在条例的制定过程中，始终坚持以下基本指导思想：

一是坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。这是建立国家公务员制度的根本指导思想，贯穿在条例的总则、公务员义务与权利以及各个管理环节中。建立和推行国家公务员制度，有利于政权的巩固和国家的长治久安，有利于改革开放事业的发展，有利于解放和发展生