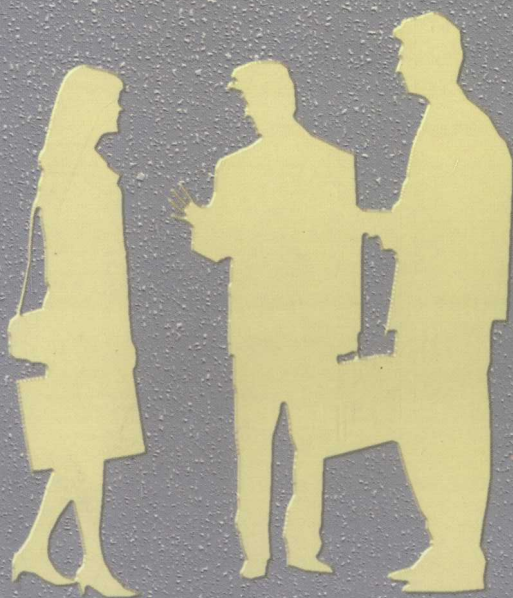


GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU GAILUN

国家公务员制度 概论

王武岭 周俊英 沈计岭 编著



中国人民公安大学出版社

国家公务员制度概论

王武岭 周俊英 沈计岭 编著

国家公务员制度概论

王武岭 周俊英 沈计岭 编著

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

10000

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

10000

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度概论/王武岭,周俊英,沈计岭编著.北京:
中国人民公安大学出版社,2000.6

ISBN 7-81059-449-4

I.国... II.①王...②周...③沈... III.公务员
制度-概论-中国 IV.D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 29136 号

国家公务员制度概论

GA GONGWUYUAN ZHIDU GAILUN

王武岭 周俊英 沈计岭 编著

出版发行:中国人民公安大学出版社
地 址:北京市西城区木樨地南里
邮政编码:100038
经 销:新华书店
印 刷:河北省抚宁印刷厂

版 次:2000年6月第1版
印 次:2000年6月第1次
印 张:11.375
开 本:850毫米×1168毫米 1/32
字 数:285千字
印 数:0001册-2000册

ISBN 7-81059-449-4/G·043

定 价:23.00元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

目 录

第一章 现代政府与国家公务员制度	(1)
第一节 现代政府系统	(1)
一、现代政府的基本特征	(1)
二、现代政府系统及其构成	(4)
第二节 现代政府系统中的公务员制度	(6)
一、人事子系统功能的实现,要求建立国家 公务员制度	(6)
二、现代政府的科学化管理,依赖于国家 公务员制度	(7)
三、国家公务员制度在现代政府运行中的作用	(10)
第三节 公务员制度的历史沿革与发展趋势	(15)
一、公务员制度的历史渊源:中国古代的 官吏制度	(15)
二、西方国家公务员制度的产生与发展	(19)
三、各国公务员制度的发展与完善	(24)
四、国家公务员制度的发展趋势	(28)
第二章 我国国家公务员制度的建立	(32)
第一节 建立国家公务员制度是我国干部人事 制度改革的必然选择	(32)
一、我国传统干部人事制度改革的必然性	(32)

二、改革开放后干部人事制度改革的 进展与局限	(34)
第二节 社会主义市场经济与国家公务员制度	(37)
一、社会主义市场经济呼唤着国家公务员制度	(37)
二、公务员制度的建立必将推动市场 经济的发展	(39)
第三节 建立我国公务员制度的意义	(41)
一、建立我国公务员制度的指导思想	(41)
二、我国建立国家公务员制度的意义	(46)
第三章 我国国家公务员制度的内容体系及其特色	(49)
第一节 我国公务员制度的基本原则	(49)
一、贯彻党的基本路线	(49)
二、坚持为人民服务的宗旨	(50)
三、德才兼备的用人标准	(51)
四、公开、平等、竞争、择优的原则	(52)
第二节 我国公务员制度的内容体系与内在机制	(53)
一、我国公务员制度的基本内容及其逻辑体系	(53)
二、我国公务员制度的内在机制	(56)
第三节 我国公务员制度的鲜明特色与法律特征	(58)
一、我国公务员制度的中国特色	(58)
二、我国公务员制度的时代特色	(61)
三、我国公务员制度的法律特征	(62)
第四章 我国国家公务员的义务和权利	(65)
第一节 国家公务员的义务和权利概述	(65)
一、国家公务员的义务	(65)
二、国家公务员的权利	(66)
三、国家公务员义务与权利的特征	(66)

第二节 我国公务员的义务	(67)
一、我国公务员的基本义务	(67)
二、我国公务员的政治义务	(68)
三、我国公务员的职业义务	(70)
第三节 我国公务员的权利	(74)
一、我国公务员的基本权利	(74)
二、我国公务员的政治权利	(75)
三、我国公务员的经济、文化教育权利	(77)
第四节 各国公务员的义务和权利规定的异同	(79)
第五章 我国国家公务员的分类制度	(82)
第一节 国家公务员分类制度概述	(82)
一、人事分类的基本方法	(82)
二、品位分类	(83)
三、职位分类	(85)
四、建立国家公务员分类制度的意义	(86)
第二节 我国国家公务员的分类制度	(87)
一、我国国家公务员分类制度的基本模式选择	(87)
二、行政机构的职能确定和行政公务的 职位设置	(87)
三、国家公务员的职务序列	(89)
四、国家公务员的等级序列	(91)
第三节 对我国国家公务员分类制度的评价	(92)
一、我国古代官吏的品级制度不是西方现代 公务员制度中的品位分类制度	(92)
二、我国国家干部分类制度不是西方公务员的 品位分类制度	(93)
三、对我国公务员分类制度的看法	(94)

第六章 我国国家公务员的录用制度	(96)
第一节 我国国家公务员录用制度概述	(96)
一、录用的涵义	(96)
二、录用原则	(97)
三、录用工作的法制化	(99)
第二节 我国国家公务员录用考试考核	(100)
一、录用考试的方式	(100)
二、录用考试的内容	(101)
三、公务员的录用考核	(102)
第三节 我国国家公务员的录用程序及管理机构	(104)
一、录用程序	(104)
二、录用的管理机构	(105)
第四节 对我国国家公务员录用制度的评价	(106)
一、建立国家公务员考试考核录用制度是对我国 旧有的干部任用制度的一次重大变革	(106)
二、进一步完善我国的公务员录用制度	(107)
第七章 我国国家公务员的考核制度	(109)
第一节 我国国家公务员考核制度概述	(109)
一、考核的涵义	(109)
二、考核原则	(110)
三、建立国家公务员考核制度的意义	(111)
第二节 我国国家公务员考核内容、方法和程序	(112)
一、考核内容与标准	(112)
二、考核的基本方法	(114)
三、年度考核程序	(115)
第三节 我国国家公务员的考核结果、机构及保障	(116)
一、年度考核结果及其使用	(116)

二、年度考核机构	(117)
三、考核保障	(118)
第四节 对我国国家公务员考核制度的评价	(119)
一、与国家干部考核制度比较	(119)
二、与国外公务员考核制度的比较	(121)
第八章 我国国家公务员奖励制度	(123)
第一节 我国国家公务员奖励制度概述	(123)
一、公务员奖励的涵义	(123)
二、公务员奖励的基本原则	(124)
三、建立公务员奖励制度的意义	(125)
第二节 我国国家公务员奖励制度的内容	(127)
一、奖励条件	(127)
二、奖励类型和方式	(128)
三、奖励的实施程序	(128)
四、奖励的审批权限	(129)
五、奖励的撤销	(130)
第三节 对我国国家公务员奖励制度的评价	(131)
一、与国家干部奖励制度的比较	(131)
二、与国外公务员奖励制度的比较	(133)
三、对我国公务员奖励条件细化问题的思考	(134)
第九章 我国国家公务员的纪律	(137)
第一节 我国国家公务员的纪律概述	(137)
一、纪律涵义	(137)
二、公务员惩戒原则	(138)
三、国家公务员纪律规定的意义	(138)
第二节 我国国家公务员的行政处分	(139)
一、行政处分的条件	(139)

二、行政处分的种类	(140)
三、行政处分的程序	(141)
四、行政处分的救济	(143)
五、行政处分的解除	(143)
六、行政处分的批准权限	(144)
第三节 对我国国家公务员纪律规定的评价	(145)
一、公务员纪律规定与干部纪律规定的比较	(145)
二、西方国家公务员行政惩罚权限与我国公务员 行政处分权限的比较	(147)
第十章 我国公务员的职务升降与职务任免	(149)
第一节 我国国家公务员的职务升降制度	(149)
一、职务升降:公务员管理中的关键性环节	(149)
二、国家公务员的职务晋升	(151)
三、国家公务员的降职	(157)
四、公务员职务升降与级别调整	(161)
第二节 我国国家公务员的职务任免	(162)
一、职务任免:公务员职务管理中的又一 重要环节	(162)
二、公务员的任职方式	(165)
三、公务员职务任免的权限和程序	(166)
四、公务员职务任免的条件	(169)
第十一章 我国国家公务员的培训制度	(173)
第一节 我国国家公务员培训制度概述	(173)
一、培训的涵义	(173)
二、培训的原则	(174)
三、培训的意义	(176)

第二节	我国国家公务员的培训类型及机构	·····	(177)
一、	培训类型	·····	(177)
二、	培训机构	·····	(179)
第三节	对我国国家公务员培训制度的评价	·····	(181)
一、	建立公务员培训制度是对我国干部培训制度的重大改革	·····	(181)
二、	进一步健全我国公务员培训制度	·····	(183)
第十二章	我国公务员的交流与回避制度	·····	(185)
第一节	我国国家公务员交流的意义与原则	·····	(185)
一、	国家公务员交流:一项重要的管理措施	·····	(185)
二、	国家公务员交流的原则、范围与形式	·····	(187)
第二节	我国国家公务员的调任	·····	(190)
一、	公务员调任的涵义及形式	·····	(190)
二、	公务员调任的基本要求	·····	(191)
第三节	我国国家公务员的转任	·····	(192)
一、	公务员转任的涵义及具体形式	·····	(192)
二、	公务员转任的条件与要求	·····	(194)
第四节	我国国家公务员的轮换	·····	(195)
一、	公务员轮换的涵义	·····	(195)
二、	公务员轮换的要求	·····	(196)
第五节	我国国家公务员的挂职锻炼	·····	(197)
一、	公务员挂职锻炼的涵义及特点	·····	(197)
二、	公务员挂职锻炼的目的与意义	·····	(198)
三、	做好公务员挂职锻炼工作的要求	·····	(199)
第六节	我国国家公务员的回避制度	·····	(199)
一、	回避及其意义	·····	(199)
二、	亲属回避	·····	(202)
三、	公务回避	·····	(203)

四、地区回避	(204)
第十三章 我国公务员的工资、保险与福利制度	(206)
第一节 工资制度:公务员制度体系中的动力系统	(206)
一、公务员工资的涵义及特点	(206)
二、公务员工资制度的作用	(207)
三、改革不合理的干部工资制度势在必行	(209)
四、确立公务员工资制度的基本原则	(211)
第二节 公务员工资的形式和工资结构	(216)
第三节 国家公务员的保险与福利	(219)
一、保险与福利——公务员生活的必要保障	(219)
二、公务员保险的内容及其完善	(220)
三、公务员福利的内容及其完善	(222)
第十四章 我国公务员的辞职、辞退与退休制度	(224)
第一节 国家公务员的辞职与辞退	(224)
一、辞职与辞退:保障行政机关充满生机与活力的有效措施	(224)
二、我国公务员辞职、辞退的条件	(230)
三、我国公务员辞职、辞退的程序	(234)
四、公务员辞职、辞退后的待遇	(236)
第二节 我国国家公务员的退休制度	(237)
一、公务员退休制度的意义	(237)
二、我国公务员退休的条件	(241)
三、我国公务员退休后的待遇及管理	(244)
第十五章 我国公务员的申诉控告制度	(249)
第一节 申诉控告制度是公务员权利的保障制度	(249)
一、公务员申诉、控告的涵义及特点	(249)
二、申诉控告制度对保障公务员权利的作用	(251)

三、《条例》对我国公务员申诉、控告权的确认·····	(252)
第二节 我国公务员申诉控告的范围及时限·····	(254)
一、公务员申诉的范围·····	(254)
二、公务员申诉的时限·····	(254)
三、公务员控告的对象与范围·····	(255)
四、公务员行使申诉控告权必须遵循的原则·····	(256)
第三节 行政机关对公务员申诉控告的受理·····	(257)
一、受理申诉的法定机关·····	(257)
二、受理控告的法定机关·····	(258)
三、受理机关应采取的态度和措施·····	(259)
四、行政机关错误处理公务员应承担的责任·····	(260)
第十六章 我国公务员的管理与监督体制·····	(262)
第一节 管理与监督:国家公务员的约束系统·····	(262)
一、管理与监督的涵义·····	(262)
二、实施监督的必要性·····	(264)
第二节 我国公务员的管理体制·····	(267)
一、建立有中国特色的公务员管理体制·····	(267)
二、我国公务员的管理机构及其职能·····	(273)
第三节 我国公务员的监督体制·····	(279)
一、公务员监督的基本目标与基本原则·····	(279)
二、公务员的行政监督体制:监督主体和 监督方式·····	(282)
 附录一 国家公务员暂行条例·····	 (288)
附录二 国家公务员考核暂行规定·····	(303)
附录三 国家公务员录用暂行规定·····	(308)

附录四	国家公务员职务任免暂行规定	(315)
附录五	国家公务员奖励暂行规定	(319)
附录六	国家公务员辞职辞退暂行规定	(323)
附录七	国家公务员申诉控告暂行规定	(327)
附录八	国家公务员培训暂行规定	(334)
附录九	国家公务员职务升降暂行规定	(338)
附录十	国家公务员任职回避和公务回避暂行办法	(343)
附录十一	国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法	(346)
附录十二	国家公务员被辞退后有关问题的暂行 办法	(348)
参考书目	(350)
后 记	(351)

第一章 现代政府与国家公务员制度

自 19 世纪中叶英国首先建立起文官制度以来,到目前为止世界上已有 147 个国家建立起了国家公务员制度。这一事实充分说明,国家公务员制度,是与现代工业社会和民主政体相适应的科学的人事行政制度。

第一节 现代政府系统

一、现代政府的基本特征

所谓现代政府,是指当代实行民主政治的国家的民选政府。从时间概念上来说,是指 20 世纪以来,尤其是第一次世界大战后的各国政府;从社会形态概念上来说,是指现代的资本主义体系和社会主义体系中的各国的政府;从行政模式角度来说,按照美国行政学家、行政生态学主要代表人物里格斯的观点,是工业社会模式中的政府。

20 世纪以来的资本主义国家,为应付经济、政治危机,摆脱资本主义的痼疾,不断强化国家机器、加强政府职能。尤其是第二次世界大战以后,资本主义国家相继进入战后稳定发展的新时期。随着工业、科技、教育和文化事业的迅速发展,发达资本主义国家不断加强国家对经济和社会事务的干预与调控,稳定资本主义民主秩序,完善资本主义法制,为适应国家现代管理职能的要求,公共管理机构和管理人员迅速增加。在这种社会经济背景下,社会对现代政府的管理提出了民主、科学、高效的要求。战后中国等一大批社会主义国家的诞生,按照其社会主义性质和社会管理职能

的要求,逐步走上了人民民主和社会主义法制的道路,建立了新型的政府。虽然不同类型国家及其政府的阶级性质不同,现代化程度存在差别,但它们都具有现代政府的共同特征,都属于现代政府范畴。

概括地说,所谓现代政府,是指在现代社会条件下,为适应现代国家管理职能的需要、依照民主和法律程序组成、采取现代组织形式和现代管理方式、运用现代科学技术成果和现代管理手段,依法对国家行政事务进行管理的国家行政机关。

现代政府具有以下主要特征:

1. 政府职能的增多和强化。

现代政府的管理职能随着社会经济的迅速发展而不断地得到强化,政府机构和管理人员也不断地增加。在现代资本主义国家,国民经济和科学技术等都得到迅速发展,经济和社会问题越来越复杂和严重。因此必须通过强化政府的经济管理和社会管理职能来缓和矛盾、寻求解决办法。政府职能最初主要是政治统治,后来逐步扩展到对经济、教育、科技、文化和社会事务等各方面的宏观管理。政府职能的性质除了以前单纯的统治性、保卫性外,其管理性、服务性职能不断加强。如日本为执行经济职能而增设了经济计划厅、国土厅、冲绳开发厅等;西方各国为适应科技、教育事业发展的要求增设了科学技术委员会、职业培训部等;为解决有关社会问题而增设了劳工部、社会保障部、环境保护部等等,这都是政府管理职能扩展和强化的表现。为适应机构增加和管理专业化的要求,政府管理人员迅速增长。如英国 1901 年常任文官人数为 11.6 万人,1955 年增至 63.56 万人,1968 年达 76 万人。法国 50 年代文官总数值 110 万人左右,1978 年增至 200 万人;美国 1790 年联邦政府成立时仅有官员 300 多人,1900 年有 30 万人,1980 年,全国共有各类政府机构 79913 个,各类公务人员 1597 万人。社会主义国家随着社会主义建设事业的发展,国家的经济和社会事务管理职

能也不断得到加强,从事政府管理和公共事业的人员不断增加。可见,政府管理职能的强化,是现代政府的共同特征之一。

2. 实行现代民主制。

尽管民主制度的阶级性质和程序等有所不同,但无论社会主义国家还是资本主义国家都实行现代民主制。现代政府首脑都是依照现代民主选举的程序由选举产生,政府首脑必须对同样由选举产生、代表民意的议会或人民代表大会负责,政府首脑和政务官员实行任期制,不允许个人专权;选民有权对政府及其官员进行监督,并可以通过一定的民主程序罢免政府首脑或政府官员的职务;鼓励公民参与政府事务的管理;政府及其官员不得侵犯宪法和法律赋予公民的各项权利。

3. 实行法制管理。

现代政府既不能按某个人(如君主或总统)的意愿随心所欲地组成或解散,也不能按原始形态低级的直接民主方式推选组成,而是以宪法为依据,以法律为行为准则,依据政府组织法组成政府及其相关机构;依据选举法选举和任命政府首脑及其他政府官员;依据公务员法进行公务员的考试录用、考核、晋升、任免、退休退职等等;行政人员依法执行公务,监督机构依法进行监督。可以这样说,从政府的组织、人员的选举、职务的任免、编制的配备、公务的推行、到对政府的监督,以及对政府或行政人员侵犯公民的权利提起诉讼等,一切都严格依照法律程序进行。任何人违犯法规都要受到追究和惩处。

4. 实行科学化管理。

将现代科学技术成果,特别是软科学成果,应用于政府管理实践,形成了现代政府管理科学化的特征。如应用系统论、信息论、控制论原理与方法和电子计算机技术,使管理方法和管理手段趋于科学化、现代化;运用管理科学的研究成果,使管理机构趋于合理、管理方式灵活高效;根据科学管理原则进行合理分工,又注意

彼此协调配合;运用激励原则调动行政人员的工作主动性和积极性等。从机构的设置、人员的配备、管理幅度的确定、激励方法的运用,到目标的制定、决策的进行、信息的反馈、效益的分析,都力求在科学理论的指导下,应用现代科学技术手段,以最小的投入,取得最佳的效益,做到科学、合理、高效地进行政府管理。

现代政府的上述特征突出地表明,现代政府职能的强化、分工的明细,使得政府机构庞大、人员众多,政府管理千头万绪、纷繁复杂,要使政府职能得到完整实现,必须适应现代民主化、法制化和科学化的要求,按照民主与法律程序进行科学管理。这就必然要求对现代政府系统中的人事子系统实行合乎民主化、法制化和科学化要求的管理,建立科学的管理制度,制定完善的管理法规。国家公务员制度正是适应这种要求应运而生,并逐步得到越来越多的国家的采用。

二、现代政府系统及其构成

政府是一个系统,是一个由众多的行政机构、众多的人员,按照一定的规则组织起来运行的系统。政府系统在国家政治系统和社会系统中都占有举足轻重的地位,对社会系统的运行产生着巨大的、有时甚至是决定性的影响。因此,要认识现代政府,就必须研究现代政府系统及其结构。

现代政府系统是一个开放的动态系统。相对于一个国家的政治系统和社会系统而言,政府系统是一个子系统;而就政府系统本身而言,它又有自己的子系统。例如,任何政府系统从其构成要素来看,都可以划分为机构子系统和人事子系统两大部分。政府系统的运行既要受其母系统如政治系统、社会系统等的影响和制约,也要受其子系统即机构子系统和人事子系统的影响和制约,尤其是其子系统的功能如何,直接影响到整个政府系统的功能能否充分地发挥。

现代政府系统中的机构子系统是政府系统的“骨架”。机构子