

全国人力资源和社会保障干部培训教材

—— 总主编 尹蔚民 ——

公务员制度与管理

GONGWUYUAN ZHIDU YU GUANLI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 杨士秋

副主编 傅兴国 吴云华 陈 刚



中国劳动社会保障出版社

力资源和社会保障干部培训教材

—— 总主编 尹蔚民 ——

公务员制度与管理

GONGWUYUAN ZHIDU YU GUANLI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 杨士秋

副主编 傅兴国 吴云华 陈 刚



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度与管理/杨士秋主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2011
ISBN 978-7-5045-9444-0

I. ①公… II. ①杨… III. ①公务员制度-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 282335 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.75 印张 291 千字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价: 40.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

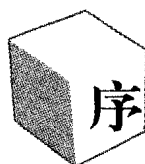
发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

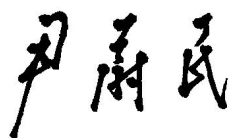


“十二五”时期是人力资源和社会保障事业发展的重要时期，既面临严峻的挑战，又面临难得的发展机遇。人力资源和社会保障工作要坚持“民生为本、人才优先”的工作主线，实施充分就业的发展战略和人才强国战略，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，深化人事制度改革和工资收入分配制度改革，积极构建和谐劳动关系。要完成上述各项目标任务，亟须打造一支高素质的人力资源社会保障干部队伍，以承担历史赋予我们的重要责任，完成党中央和国务院交给我们的光荣使命。

以胡锦涛同志为总书记的党中央历来高度重视干部队伍建设，提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。机构改革后各级人力资源社会保障部门职能增强、业务领域拓宽、人员交流扩大，面对新的形势，加强教育培训，提高干部队伍素质，显得更加重要和紧迫。

加强干部培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。编写一套全面反映人力资源社会保障形势任务、政策法规和业务知识的干部培训教材，有利于系统干部认清形势，把握大局，增强责任感、使命感；有利于提高依法行政能力，全面理解和准确把握政策，推动工作落实；有利于加强作风建设，促进系统融合，加快思想上形成共识、工作上形成合力、制度上形成统一、文化上形成风格、服务上形成品牌的进程。

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”是新部成立以来组织的第一套综合性干部培训教材（共 19 本），涵盖就业、社会保障、人才队伍建设、人事制度改革、工资收入分配制度改革、劳动关系等六大板块的工作内容，是系统干部学习培训的好帮手。希望各级人力资源和社会保障部门认真贯彻中央和部里的要求，结合本部门工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力增强学习培训的针对性和时效性，着力建设一支政治靠得住、业务素质高、工作能力强、作风过得硬的干部队伍，为促进人力资源和社会保障事业的科学发展提供强有力的组织保证和智力支持。



2011 年 10 月 8 日

前 言

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”与读者见面了。这套教材是人力资源和社会保障部组建后开发的第一套针对系统干部培训的综合性教材，是系统干部重要的培训教材和学习资料。

一、教材组织编写的背景

新部成立前，原人事部、劳动保障部在干部培训教材建设方面做了大量工作，积累了一些经验。如1998年和2004年，原劳动保障部分别组织编写了第一版和第二版劳动保障系统干部培训教材。原人事部也组织编写了一些干部培训教材。但近些年来，随着我国政治、经济和社会的发展，人力资源和社会保障事业发生了巨大的变化，这些教材已经不适应当前系统干部学习和培训的需要。针对新的形势，部里决定组织全部力量，并吸收部外专家学者，开发一套科学、规范、系统的“全国人力资源和社会保障干部培训教材”。

为此，部人事司组织有关单位于2009年年初起草了干部培训教材组织开发方案初稿。随后，多次召开座谈会，征求人力资源和社会保障部在职和退休干部、地方人力资源和社会保障系统干部的意见和建议，并在这些意见和建议的基础上对方案进行修改完善。2009年11月底，部党组会讨论通过了干部培训教材组织开发方案。

根据方案的要求，为确保教材的针对性和实用性，在作者选择上采取业务司局为主、部内研究机构和部外专家学者为辅的方式。尹蔚民部长担任教材的总主编，分管部领导担任相应专业教材的主编，教材负责司局及参与司局的负责人担任副主编。在部领导高度重视、各司局积极参与下，干部培训教材组织编写工作顺利开展。

二、教材组织编写的指导思想和基本原则

这套教材以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照中央有关干部教育培训工作要求，紧紧围绕人力资源和社会保障中心工作和发展大局，以增强工作本领、提高能力素质为核心，以系统各级各类干部基本公共需求为导向，以人力资源和社会保障政策法规、基本业务知识、基本理论和技能训练为内容，准确把握教材开发定位，科学设计教材课程体系，合理组织教材编写内容，力求为人力资源和社会保障干部教育培训工作提供强有力的基础保障。

在教材编写中，始终坚持以下三个基本原则：一是准确把握人力资源和社会保障事业发展的新形势、新任务，确保教材服从并服务于人力资源和社会保障中心工作；二是充分汲取人力资源和社会保障工作理论和实践发展的新成果，确保教材的先进性和科学性；三是切实适应干部教育培训工作的新需求，确保教材的生命力。

为增强教材的针对性和可读性，要求教材的呈现方式生动新颖、内容活泼，通过本章导读、案例研究、关键概念、新闻摘录、阅读参考、阅读链接等多种形式，多层次、多角度地帮助系统干部学习掌握业务知识，提高能力素质。

三、教材的体系设计

教材的体系设计紧紧围绕我部两大基本职能和中心工作，以各司局业务分工为基础，按照业务板块之间的关联，对有关业务进行整合，尽量反映相关业务工作的融合，体现业务工作的整体性和课程设置的科学性，并同时兼顾原劳动和社会保障部与教育部联合开展的劳动保障专业高等教育自学考试及劳动保障岗位资格“双证书”项目教材的要求。全套教材共 19 种，具体是：《人力资源和社会保障法制》《人力资源和社会保障事业发展统计与信息化建设》《就业促进与职业能力建设》《社会保障概论》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《劳动人事争议调解仲裁》《劳动保障监察》《社会保险经办管理》《劳动关系》《公共部门人力资源开发与管理》《公务员制度与管理》《事业单位人事管理》《军官转业安置》《专业技术人才队伍建设与管理》《智力引进》。其中《就业促进与职业

能力建设》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《劳动关系》6种教材为劳动保障专业高等教育自学考试教材和劳动保障岗位资格证书考试教材。

四、教材的组织编写

为了保证教材编写工作进行顺利,确保教材质量,我们先后召开动员会布置编写任务;召开编写要求会安排具体编写工作;召开联络员会议布置教材编写日常任务。每本教材都配备了联络员、统稿人和审纲审稿人。确定联络员,便于编审委员会办公室和各书编写参与单位之间的沟通责任到人。统稿人一般为工作经验丰富的司局级干部,以确保教材能够满足适用性、权威性和先进性的要求。审纲审稿人全部是有关领域的权威专家,由他们对教材大纲和成稿进行把关,以确保教材的理论性、系统性和科学性。

人力资源和社会保障制度建设还处于逐步完善阶段,在人力资源和社会保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。这套教材的编写也只能是反映人力资源和社会保障事业发展的阶段性成果。希望系统干部和广大读者多提宝贵意见和建议,我们将在今后的修订改版过程中不断更新教材内容,提高教材水平,打造人力资源和社会保障领域的精品教材,为系统干部业务能力和素质提升提供有力支持。

全国人力资源和社会保障干部培训教材
编审委员会办公室

2011年10月

目 录

第一章 概论	(1)
本章导读	(1)
第一节 公务员	(2)
第二节 中国特色公务员制度	(20)
第三节 公务员管理	(32)
思考题	(42)
第二章 职务与级别	(43)
本章导读	(43)
第一节 职务与级别制度概述	(43)
第二节 公务员职位分类	(45)
第三节 职务设置	(48)
第四节 级别设置	(52)
思考题	(56)
第三章 录用	(57)
本章导读	(57)
第一节 公务员考试录用制度概述	(57)
第二节 公务员录用考试制度基本内容	(64)
第三节 公务员录用考试实践	(70)
思考题	(75)
第四章 考核	(76)
本章导读	(76)
第一节 公务员考核制度概述	(76)

第二节	公务员考核的内容、方法和等次标准	(85)
第三节	公务员考核的实施和监督	(92)
思考题		(99)
第五章	职务任免	(100)
本章导读		(100)
第一节	职务任免制度概述	(100)
第二节	选任制公务员的职务任免	(103)
第三节	委任制公务员的职务任免	(107)
第四节	职务任免中的几个问题	(111)
第五节	公务员登记制度	(114)
思考题		(116)
第六章	职务升降	(117)
本章导读		(117)
第一节	职务升降制度概述	(117)
第二节	职务晋升	(120)
第三节	竞争上岗与公开选拔	(125)
第四节	降职制度	(130)
思考题		(132)
第七章	奖励	(133)
本章导读		(133)
第一节	公务员奖励制度概述	(133)
第二节	公务员奖励的主要内容	(141)
第三节	公务员奖励的实施和监督	(146)
思考题		(150)
第八章	惩戒	(151)
本章导读		(151)
第一节	公务员惩戒制度概述	(151)
第二节	公务员处分的种类和适用	(168)
第三节	公务员处分的权限	(174)

第四节 公务员处分的程序	(175)
思考题	(178)
第九章 培训	(179)
本章导读	(179)
第一节 公务员培训制度概述	(179)
第二节 公务员培训方式	(190)
第三节 公务员培训保障	(195)
第四节 公务员培训登记、评估和监督	(200)
思考题	(205)
第十章 交流与回避	(206)
本章导读	(206)
第一节 交流制度概述	(207)
第二节 交流的类型	(209)
第三节 回避制度概述	(214)
第四节 回避的类型	(218)
第五节 回避的程序	(221)
思考题	(222)
第十一章 辞职辞退	(223)
本章导读	(223)
第一节 辞去公职制度	(223)
第二节 辞去领导职务	(229)
第三节 辞退制度	(232)
思考题	(237)
第十二章 申诉控告	(238)
本章导读	(238)
第一节 公务员申诉控告制度概述	(238)
第二节 公务员申诉制度	(242)
第三节 公务员控告制度	(249)
思考题	(251)

第十三章 职位聘任	(252)
本章导读	(252)
第一节 职位聘任的含义	(252)
第二节 职位聘任的范围与条件	(256)
第三节 聘任制公务员的管理	(260)
思考题	(267)
主要参考文献	(268)
后记	(269)

第一章

概 论

本章导读

2005年4月27日，第十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》），自2006年1月1日起生效实施。《公务员法》的出台在我国五十多年来干部人事工作历史上具有里程碑意义，对于贯彻依法治国方略和推进社会主义民主政治建设也具有重大意义。

《公务员法》通过总结我们党和国家几十年干部人事工作的经验，特别是1993年以来建立、推行公务员制度和开展干部人事制度改革的经验，借鉴国外公共人事行政管理的有益经验和办法，确立了我国公务员管理的基本原则、基本制度和基本方法，使公务员管理工作有法可依、有章可循，进一步推进了机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化。

本章通过对公务员的定义、条件、范围、义务、权利和行为规范，公务员制度的建立、发展、指导思想、原则和特点，公务员管理的目标、理念、机制的介绍，帮助读者深入理解公务员的概念，深化对中国特色公务员制度的认识。

关键概念

公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

公务员制度，是指通过制定法律和规章，依法对公务员实行科学管理的一种人事制度。我国公务员制度继承和发扬了党和国家干部人事制度的优良传统，借鉴了国外人事管理的有益经验和做法，坚持从我国的国情出发，是中国特色的公务员制度。

第一节 公 务 员

一、公务员的定义和范围

(一) 公务员的定义

《公务员法》规定：“本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”这个定义，包含着公务员必须具备的三个条件，即依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利。三个条件缺一不可，只有同时具备，才是公务员。

1. 依法履行公职

这是从职能角度对公务员进行的规定，也是公务员最本质的特征。按照这个条件，公务员必须是依照宪法、法律、法规的规定从事公务活动的人员，他们承担国家和社会事务管理等职能，通过履行法律法规赋予的职责，为国家、社会和全体公民服务，通常也被称为“人民公仆”。这一条件，使得公务员与社会其他人员区别开来。

2. 纳入国家行政编制

按照现行编制管理制度，我国人员编制大体可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等几种类型。其中，行政编制是指其经费由行政费开支的人员编制。行政编制的使用与国家的政治活动密切相关，与国家行政预算有直接关系。公务员作为依法履行国家和社会事务管理等职能的人员，纳入国家行政编制。

3. 由国家财政负担工资福利

就是由国家财政提供工资和福利等保障。公务员履行职责的一切行为，都是为了国家的利益，国家相应地以财政负担工资福利的形式，来保障他们的生活，包括退休后的生活。

(二) 公务员的范围

根据《公务员法》和《〈公务员法〉实施方案》的规定，按照公务员定义三个条件，公务员的范围包括下列七类机关的工作人员：

1. 中国共产党机关的工作人员

中国共产党的组织由中央组织、地方组织、基层组织三部分组成。党的

中央组织主要包括党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会及其办事机构和职能部门。党的地方组织包括党的省、自治区、直辖市、设区的市、自治州，县（旗）、自治县，不设区的市和市辖区的代表大会和它们选举产生的委员会、常务委员会及其办事机构和职能部门。党的基层组织是指在企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队和其他基层单位建立的党的组织。党的机关中的下列人员是公务员：（1）中央和地方各级党委、纪检委的领导人员；（2）中央和地方各级党委工作部门的工作人员；（3）中央和地方各级纪检监察机关内设机构的工作人员；（4）街道、乡、镇党委机关的工作人员。企业、学校、科研院所、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队以及农村村级党的基层组织的工作人员，不列入公务员范围。

2. 人大机关的工作人员

我国人大组织包括全国人民代表大会及其常务委员会、地方各级人民代表大会及其常务委员会（乡镇人大不设常务委员会）。人大机关中的下列人员是公务员：（1）各级人大常委会的领导人员；（2）各级人大常委会工作机构（如办公厅、室，法制工作委员会等）的工作人员；（3）各级人大专门委员会办事机构的工作人员。

3. 行政机关的工作人员

我国的行政机关包括国务院和地方各级人民政府。行政机关的下列人员是公务员：（1）各级人民政府的组成人员；（2）县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员；（3）乡镇人民政府机关的工作人员。

4. 政协机关的工作人员

我国的政协机关包括中国人民政治协商会议全国委员会和地方各级委员会。政协机关中的下列人员是公务员：（1）政协各级委员会的领导人员；（2）政协各级委员会工作机构（如办公厅、室等）的工作人员；（3）政协专门委员会办事机构的工作人员。

5. 审判机关的工作人员

我国的审判机关包括最高人民法院、地方各级人民法院、军事法院等专门人民法院。审判机关中的下列人员是公务员：最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

6. 检察机关的工作人员

我国的检察机关包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。检察机关的下列人员是公务员：最高人民检察院、地

方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

7. 民主党派和工商联机关的工作人员

我国的民主党派有中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等八个民主党派。民主党派和工商联机关中的下列人员是公务员：

(1) 中央和地方各级委员会的领导人员；(2) 中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

国家主席、副主席属于公务员。国家主席在宪法中属于一类国家机构，但在现行体制下，其工作机构没有单独作为一类机关，且涉及人数很少，故没有作为一个机关类型单独列举出来。

需要注意的是，对上述七类机关中的一些工作人员，要作具体分析，有的不列入公务员，有的要根据其所在部门和单位的性质确定是否为公务员。主要有以下几种情况：(1) 上述各级人大常委会、政协各级委员会、民主党派各级委员会的领导人员，如果不驻会，并不使用行政编制，则不列入公务员范围。(2) 各级代表大会代表、委员会委员，整体上不列入公务员范围，按其所在部门和单位的人事制度管理。比如中国共产党各级代表大会代表、委员会委员、纪律检查委员会委员；各级人大代表、常委会组成人员、专门委员会成员；政协各级委员会常委、委员和专门委员会成员；各民主党派中央和地方各级委员会常委、委员和专门委员会成员等。若所在部门和单位属于机关，使用行政编制，则可确定为该机关公务员；否则不列入公务员。(3) 机关所属事业单位如研究所、信息中心等的工作人员，他们使用事业编制，不列入公务员范围。(4) 机关中的工勤人员，他们使用工勤编制，其工作属后勤服务性质，公务员管理的办法对他们不适用，而且随着改革的深入发展，机关后勤工作将逐步社会化，工勤人员逐步从机关剥离出去，因此他们也不列入公务员范围。

二、公务员的条件

关键概念

公务员的条件是指担任公务员应当具备的基本资格。

（一）公务员条件的概念

公务员的条件对于公务员管理具有十分重要的作用。公务员能力素质的高低，依法履行公职、服务公众的好坏，对整个国家社会的正常运转、社会良好秩序的维持和公民权益的维护都具有重要的影响，只有具备了一定条件的人，才能正常履行公职以及为公众提供良好的服务。因此，规定公务员的条件具有重要意义。

《公务员法》对公务员条件的规定只是进入公务员队伍的最低要求，并不意味着符合这些条件的公民都可以进入公务员队伍。一个公民要成为公务员，除符合《公务员法》明确规定的基本条件外，还要符合其他法律法规以及相应职位要求的资格条件，并通过录用公务员考试或者选举、调任等法定程序。

（二）公务员条件的内容

根据《公务员法》的规定，我国公务员应具备以下基本条件：（1）具有中华人民共和国国籍；（2）年满 18 周岁；（3）拥护中华人民共和国宪法；（4）具有良好的品行；（5）具有正常履行职责的身体条件；（6）具有符合职位要求的文化程度和工作能力；（7）法律规定的其他条件。

1. 具有中华人民共和国国籍

国籍是自然人被确定属于某一国家成员的法律上的资格或者身份，是区分本国人和外国人的唯一标准。具有一国的国籍，就可以享受该国宪法和法律规定的权利，同时也承担该国宪法和法律规定的义务。国籍的取得通常有两种方式：一是因为出生而自然取得国籍，这种国籍称为原始国籍；二是因加入一国而取得该国国籍，这种国籍又称取得国籍。对于因出生而取得国籍，各国的规定不尽相同，主要有三项原则：一是血统原则，即确定一个人的国籍以其出生时父母的国籍为依据，而不问其出生地为何国；二是出生地原则，即以出生地作为子女取得国籍的依据，而不问其父母属于何种国籍；三是混合原则，即将血统原则和出生地原则结合起来确定子女的国籍。根据我国《国籍法》的规定，我国国籍采取血统主义为主并辅之以出生地主义的混合方式取得，即父母双方一方为中国公民，本人出生在中国的，具有中国国籍；父母双方或者一方为中国公民，本人出生在国外的，具有中国国籍，但父母双方或者一方为中国公民并定居在外国，本人出生时即具有外国国籍的，不具有中国国籍；父母无国籍或者国籍不明，定居在中国，本人出生在中国具有中国国籍；外国人或者无国籍人愿意遵守中国宪法和法律，并符合一定条