

公务员能力建设

GONGWUYUAN NENGLI JIANSHE

中共雅安市委党校 雅安行政学院 编著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

公务员能力建设

中共雅安市委党校 编著
雅安行政学院

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

公务员能力建设 / 中共雅安市委党校, 雅安行政学院编著. —成都: 西南交通大学出版社, 2011.5
ISBN 978-7-5643-1184-1

I. ①公… II. ①中… ②雅… III. ①公务员—能力
培养—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 081443 号

公务员能力建设

中共雅安市委党校

雅安行政学院

编著

责任编辑	吴迪
特邀编辑	邱一平
封面设计	本格设计
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都勤德印务有限公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	17.25
字 数	307 千字
版 次	2011 年 5 月第 1 版
印 次	2011 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-1184-1
定 价	48.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

《公务员能力建设》

编委会

主 编	戴显林
副 主 编	王银生
统 稿	王银生 杨昌茂

前 言

当前，雅安正处在新一轮西部大开发战略和全面建设小康社会的关键时期，是贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式的攻坚时期，是加快构建川西综合枢纽、建设国际化区域性生态城市的重要时期。雅安的发展既迎来了良好的发展机遇，又面临着严峻的挑战。机遇与挑战并存，希望与困难同在。

抓住机遇，迎接挑战，实现雅安经济社会发展的新跨越，人才是重要支撑。公务员队伍是党的干部队伍的基础，是贯彻落实党的理论、路线、方针、政策的重要力量，是“党管干部、党管人才”的重要体现。各级政府大量地协调、管理、监督、执行各种公共事务，都需要通过公务员队伍来具体落实。公务员的能力素质、办事效率、工作质量如何，在很大程度上决定着政府的行政效率和管理水平，影响政府对经济社会的引导力、组织力、调节力和推动力。因此，建设一支高素质、专业化的公务员队伍，是新形势下转变政府职能，加强规范化服务型政府建设，提高行政效能的前提，是建设廉洁、勤政、务实、高效政府的需要。

我们要清醒地认识到，随着经济社会的发展，广大人民群众对公务员队伍的能力素质要求也越来越高。经过多年的培养和建设，大部分公务员的能力素质有了较大的提高，但仍有相当一部分公务员还不适应新形势的需要，存在“知识恐慌”“本领危机”的问题。尤其是推动科学发展、构建和谐社会的能力仍显不足；发现问题、思考问题和解决问题的能力仍显不够。为了改变这种状况，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、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，不断提高公务员素质和行政能力，培养出更多更优秀的公务员。据此，近几年我市加大了对公务员的培训力度，公务员的政治理论、业务技能和依法行政的水平有了明显提高。今后，我们将按照党的十七大和十七届四中、五中全会提出的“加强党的执政能力建设和先进性建设，不断提高党领导经济社会发展能力和水平”的要求，在不断强化对公务员通用能力培训的同时，更加注重公务员推动科学发展能力和构建和谐社会能力的建设。

雅安行政学院

2011年4月

目 录

第一章 公务员制度概述	1
一、公务员制度的含义	1
二、公务员制度的特点及发展历程	5
三、我国公务员能力建设的基本内容 with 要求	18
四、提升公务员能力的途径 with 方法	22
第二章 雅安市情和雅安“十二五”发展战略概述	28
一、雅安市情	28
二、雅安经济社会发展概况	38
三、雅安“十二五”经济社会发展战略概述	46
第三章 政治鉴别能力	50
一、政治鉴别能力的含义及其重要意义	50
二、公务员政治鉴别能力的构成要素	54
三、提高政治鉴别力的基本要求	56
四、培养、提高公务员政治鉴别能力的途径	57
第四章 依法行政能力	74
一、依法行政的含义、重要性和基本原则	74
二、依法行政的基本要求	79
三、不断提高依法行政的能力	84
第五章 公共服务能力	95
一、公共服务能力的含义、特点 with 要求	95
二、公务员行为规范的标准 with 要求	99
三、正确理解人民群众利益的基本含义	108
四、公共服务的方法 with 技巧	113
第六章 学习和调查研究能力	119
一、推进学习型组织建设，提高公务员学习能力	119
二、公务员学习能力建设的基本要求	124

三、调查研究的基本要求和方法	126
第七章 行政机关公务处理能力	144
一、日常基本事务	144
二、公文写作与处理能力	151
三、会议工作	168
第八章 创新能力	173
一、创新及创新能力的含义	173
二、创新能力的基本要素	176
三、影响公务员创新的因素	180
四、公务员创新潜能的开发与培养	186
第九章 应对和处理突发事件能力	200
一、突发事件的含义	200
二、正确认识和分析我国当前各种社会矛盾的性质	205
三、应对各种突发事件的方法	207
第十章 心理调试及沟通与协调能力	221
一、心理调试能力	221
二、沟通与协调能力	228
三、与新闻媒体的沟通协调	238
附：雅安市委关于“十二五”规划的建议	245
参考文献	265
后 记	267

第一章 公务员制度概述

一、公务员制度的含义

(一) 公务员的含义

“公务员”一词，是从外文 *civilservant* 或者 *civilservice* 翻译过来的。英文原意是“文职服务员”、“文职仆人”，有人直译为“女王的仆人”，有人意译为“文官”或者“文官制度”，也有人译作“公务员”、“公务员制度”，还有人译作“文职公务员”，或许这种译法更符合原意。美国则称为“政府雇员”(governmental employee)；日本在第二次世界大战前称“文官”，战后改称为“公务员”；法国直称为“公务员”；德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。当今，许多发达国家以及一些发展中国家都纷纷仿效英美等国，建立起自己的公务员制度，把政府中从事公务活动的人员称为“公务员”。

我国的公务员是指各级国家行政机关中从事公共事务管理、行使国家行政权力、执行国家公务除工勤人员以外的工作人员。

(二) 公务员的界定标准与范围

根据世界各国公务员制度来看，公务员的界定范围不尽一致，大体可分为三类：

第一类，在小的范围内，公务员仅指中央政府中非选举产生以及非政治任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。英国就属此类。在英国，公务员是指那些不与内阁共进退，经过严格的考试录用，如果没有大的工作过失即可长期任职的从事文职的人员。

第二类，在中等的范围内，中央政府内所有的文职人员，政务官和事务官都属于公务员。但适用于国家公务员法规的只有事务官。在实行联邦制的国家中，联邦政府的工作人员称为联邦公务员，州政府的工作人员称为州公

务员，地方政府工作人员称地方公务员。美国属于此类。美国把公务员统称为“政府雇员”，它包括军事人员以外的所有政府雇员。

第三类，在大的范围内，把中央到地方政府机关的公职人员，除国会议员以外的工作人员、审判官、检察官、国企和事业单位的工作人员，统称为公务员，并有国家公务员和地方公务员之分，并且有“特别职”和“一般职”之分。适用于国家公务员法规的只有“一般职”国家公务员。法国就属此类。法国的公务员是指中央和所属机关、地方行政机关、公共企事业单位被任命为常任官的工作人员。

我国公务员的界定标准和范围：根据《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）规定，公务员范围是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。是否属于公务员，必须具备三个条件：一是依法履行公职。这里的“依法”是广义上的“法”，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章。履行公职是指依据职责从事公务活动。在我国，依法履行公职的人员不仅包括各国家机构的工作人员，也包括党政机关、人民政协机关工作人员等。宪法确定了中国共产党在国家中的领导地位。中国共产党是执政党，各民主党派是参政党，人民政协是爱国统一战线的组织形式，是具有中国特色的政治组织。因此，政党机关、政协机关及其工作人员参与国家政治、经济和社会事务的决策、实施和监督的活动也是一种公务活动和公职行为。二是纳入国家行政编制。按照我国现行的编制管理制度，我国人员编制可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等。行政编制不仅仅是行政机关使用的编制，而且是各类机关工作人员使用的编制。但在一个机关中，并不是所有的人员都使用该机关的编制。如人大机关、政协、民主党派机关中不驻会的人员，就不使用该机关的行政编制，行政关系不属于该机关。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但不是所有财政供养的人员都是公务员。比如公立学校的教师、科研院所的科研人员等，虽然由国家负担其工资福利，但不属于公务员。

《公务员法》规定，我国公务员的范围是七类机关的工作人员：中国共产党机关的工作人员，人大及其常委会机关的工作人员，行政机关的工作人员，政协机关的工作人员，审判机关的工作人员，检察机关的工作人员，民主党派机关的工作人员。

(三) 雅安市公务员队伍的基本情况 (见表 1.1 ~ 表 1.5)

表 1.1 雅安市公务员数量变化情况 (1)

(2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日)

项 目	上年末总数	合 计	本 年 度 增 加																	
			录 用												军转干部安置	有业调入 国单位	企单任 有业调入	机关调入	机关整建制转入	国有企事业单位整建制转入
			应届高等学校毕业生	应属中等专业学校毕业生	企事业单位专业技术人员					到村任职高校毕业生	工人	农民	村干部	其他						
					科研人员	工程技术人员	教师	医生	其他											
甲	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
总 计	5986	1020	281			3	25	3	22	14	2	6	6	156	7	8	456	29	8	
中 央	合 计	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	中央一级	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	中央设在各地	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
省（区、市）																				
地（市、州、盟）		1418	145	34			2	2	1					13	3	3	75	12		
县（市、区、旗）		2953	537	136			1	11	1	13	1	1		110	2	2	234	17	8	
乡（镇）		1615	338	111				12	1	9	13	1	6	6	33	2	3	147		

表 1.2 雅安市公务员数量变化情况 (2)

(2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日)

项 目		上年 末 总数	合 计	本 年 度 减 少									本 年 实 数	有 与 有 之 差 实 数 应 数	本 年 增 减 数	
				离开公务员岗位						调到有 国企业 单位	调到 机关	整制到 建转机 关				建转到 建转国 企业单 位
				退休	辞职	辞退	开除 除名	死亡	其他							
甲		1	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
总 计		5986	579	101	1	1	8	15	4	11	438			6419	- 8	433
中 央	合 计	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	中央一级	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	中央设在各地	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
省（区、市）																
地（市、州、盟）		1418	80	27	1		4	2		5	41			1486	3	68
县（市、区、旗）		2953	263	55		1	2	8	1	4	192			3218	- 9	265
乡（镇）		1615	236	19			2	5	3	2	205			1715	- 2	100

表 1.3 雅安市公务员晋升职务和公开选拔、竞争上岗情况

(2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日)

项 目	晋升职务合计	女	少数民族	中共党员	博士	硕士	学士	破格晋升	在下一级岗位任职年限				学 历				年 龄						公开选拔	竞争上岗	
									越级晋升	不满2年	2年至不满3年	3年至不满4年	4年及以上	研究生	大学本科	大学专科	中专及以下	35岁及以下	36~40岁	41~45岁	46~50岁	51~54岁			55岁及以上
总 计	267	65	18	203		2	22	44		39	33	39	156	4	162	89	12	128	57	47	18	13	4	95	125
正省部级职务																									
副省部级职务																									
正厅局级职务																									
副厅局级职务																									
正县处级职务	2			2		1							2	1	1						2			1	
副县处级职务	10	1		9			1					1	9	1	5	4				5	1	3	1	5	
正乡科级职务	83	19	3	73			4	2		2	8	27	46		52	25	6	7	32	24	10	8	2	11	34
副乡科级职务	126	36	11	94		1	15	12		8	14	10	94	2	87	32	5	84	23	12	4	2	1	52	51
科 员	46	9	4	25			2	30	—	29	11	1	5		17	28	1	37	2	6	1		32	34	

表 1.4 雅安市公务员交流情况

(2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日)

项 目	代 码	合 计	女	少数民族	中共党员	博士	硕士	学士	任现职满 10 年交流	回避交流	年 龄			学 历				交 流 形 式			
											40 岁及以下	41 ~ 50 岁	51 岁及以上	研究生	大学本科	大学专科	中专及以下	调任	转任	内部轮岗	挂职锻炼
甲	乙	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
总 计	1	100	30		82		1	8	2		67	29	4	1	60	37	2	3	84	26	13
厅局级	2																				
县处级	3	8	1		7				2		2	4	2		6	2		2	5	1	1
乡科级	4	59	16		55		1	3			36	22	1	1	38	19	1	1	48	13	10
科员、办事员及其他	5	33	13		20			5			29	3	1		16	16	1		31	12	2

表 1.5 雅安市公务员参加培训情况

(2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日)

项 目	参加 培训 人员 合计	出国 出境 培训	累计培训时间				参加 培训 总 人 次	培训类型					培训渠道		
			12 天 以 内	13 天 至 满 1 月	1 个 月 至 不 满 3 月	3 个 月 及 上		在 职 岗 位 培 训	任 职 培 训	专 门 培 训	初 任 培 训	其 他	党 校	行 政 学 院	其 他 培 训 机 构
总 计	3949	7	2930	656	338	25	7696	3121	66	1978	223	2308	1066	205	6425
厅局级	11		9		2		11	9			—	2	8	1	2
县处级	217	6	167	27	23		300	91	7	112	—	90	44	18	238
乡科级	2177		1668	337	162	10	3560	1482	59	1148	3	868	680	91	2789
科员、办事员及其他	1544	1	1086	292	151	15	3825	1539	—	718	220	1348	334	95	3396

二、公务员制度的特点及发展历程

(一) 我国公务员制度的历史沿革

现代的公务员制度是一套完整的、系统的人事行政管理制度，最初形成于西方资本主义国家。1855 年 5 月 21 日，英国公布的《关于录用王国政府文官的枢密院令》成为现代公务员制度（也称文官制度）正式确立的标志。后来，美国、法国、日本、德国等资本主义国家纷纷效仿英国，建立了各自的公务员制度，大多数把政府中从事公务活动的人员称为“公务员”。目前，公务员制度已成为世界上许多国家最基本、最普遍的现代人事行政管理制度。

我国公务员制度是国家政治制度的重要组成部分，是实现国家经济社会发展目标的重要条件。改革开放以来，随着我国改革开放和经济体制改革的推进，迫切要求公务员制度适应新的发展需要，公务员制度本身也需要增加社会透明度、开放度和群众的参与度，形成在更大范围内的有利于人才脱颖而出的新局面。为此，干部人事制度改革很快被提上党和国家的重要议事日程。

1980 年 8 月，邓小平同志指出：“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。关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度。要求对各级各类领导干部职务的任期，作出适当的、明确的规定。”强调“随着建设事业的发展，还要制定各个行业提升干部和使用人才的新要求、新方法。将来很多职务、职称，只要

考试合格，就应当录用或者授予”。这一系列重要指示，为干部人事制度改革指明了方向，为建立和推行公务员制度奠定了重要的思想基础。

从1982年开始，中央和地方的国家机关先后进行了机构改革，并按照干部“四化”的方针，调整了各级领导班子，建立了老干部的离休、退休制度，开始逐渐废除长期存在的领导职务终身制问题。与此同时，许多地区和部门在干部的录用、考核、交流、培训等方面也进行了一系列的改革探索。但是，从整体来看，一些单项制度的改革往往因为缺少全局的配合而难以真正发挥作用。所以，必须从全局出发，从具体问题的相互关系上来把握，进行综合性的配套改革。

1984年，党中央提出要制定《国家机关工作人员法》，后认为国家机关工作人员范围太广，决定改名为《国家行政机关工作人员条例》，其后又进一步更名为《国家公务员暂行条例》。

1987年党的十三大正式提出，干部人事制度改革的重点是建立中国特色的国家公务员制度。从党的十四大到十七大，从七届全国人大到十一届全国人大，都对推行和完善公务员制度，加强公务员队伍建设，提出了明确的任务和要求，这既表达了党和国家的意志，也反映了实际工作蓬勃发展的进程。

1993年8月14日，由国务院总理李鹏签署正式颁发了《国家公务员暂行条例》，标志着公务员制度在我国正式建立。按照中央和国务院的部署，各级组织人事部门坚持“整体推进，突出重点，分步到位”的思路，经过十多年的努力，公务员制度在全国各级党政机关全面入轨运行。

2005年4月，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》。这是我国50多年来关于干部人事管理第一部总章程性质的法律，在干部人事工作历史上具有里程碑意义。其后，公务员考核、考试录用、奖励、处分、调任、职务与级别、非领导职务设置、职务任免与升降、培训、申诉等配套法规相继出台。这些法律法规，进一步健全了我国公务员管理的制度体系，为科学、民主、依法管理公务员队伍提供了重要依据。

（二）我国公务员制度的含义与基本内容

我国公务员制度，是指通过制定法律法规，依法对公务员进行科学管理的人事行政制度。为了加强公务员制度建设，全国人大审议通过了《中华人民共和国公务员法》，已经形成了以《国家公务员暂行条例》为主导，由40个左右的单项法规和实施细则为配套的公务员管理的法规体系。

我国公务员制度的基本内容在《国家公务员暂行条例》有18章88条，

规定了10种制度：义务权利、职位分类制度，录用制度，考核制度，任免制度，职务升降制度，奖惩制度，培训制度，交流制度，回避制度，申诉控告制度等。

【延伸阅读1】

国家人力资源和社会保障部部长尹蔚民强调：

第一，必须始终坚持以中国特色社会主义理论为指导，保持正确的政治方向。公务员队伍是党的干部队伍的一支重要力量。在建立和推行公务员制度过程中，我们始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持用中国特色社会主义理论指导公务员管理工作，全面贯彻落实党的路线、方针和政策。公务员的录用、晋升，必须体现公开、平等、竞争、择优的原则，体现“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针；考核体现群众公认、注重实绩；奖励弘扬正气、引领时代风尚；处分体现严格要求、严格管理、严格监督，惩前毖后、治病救人；培训必须把思想政治素质教育放在首位。实践充分证明，只有坚持以中国特色社会主义理论为指导，认真贯彻落实党的干部路线方针和政策，自觉服从服务于国家经济社会发展大局，才能确保公务员管理的正确方向。

第二，必须始终坚持从中国国情出发，同时借鉴国外有益经验。公务员制度的建立和推行，始终立足于社会主义初级阶段这个实际，立足于巩固和加强党的领导，坚持四项基本原则，坚持党的干部路线、方针和政策。同时，根据建立社会主义市场经济的客观要求，吸收和借鉴国外有益经验，遵循公务员管理的一般规律，引进竞争机制，合理有效地配置人才。使党管干部的原则，德才兼备、任人唯贤、群众公认的任用原则与公开、平等、竞争、择优，依法办事有机结合，从而使公务员制度植根于中国的政治文化之中，具有蓬勃的生机与活力。

第三，必须始终坚持为人民服务的宗旨，使制度建设取得实效。公务员制度的推行始终抓住全心全意为人民谋利益这一出发点和根本点。针对人民群众关心的热点和改革的难点问题，重点抓好考试录用、辞职辞退、竞争上岗、轮岗，开展做人民满意的公务员活动，强化公务员队伍的思想政治建设和职业道德建设，激发公务员队伍的活力、效率和积极性。这充分反映了人民的心愿和呼声，得到了人民的拥护，而广大群众的广泛关注和热情参与，也使推行工作得以顺利进行。

第四，必须始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进。实践中，我们不断把思想认识从那些不符合时代要求的观念、做法和体制的束缚中解放出来，

把解放思想与实事求是结合起来,不断研究新情况、新问题,努力使公务员管理工作体现时代性、把握规律性、增强主动性、富于创造性。始终把建立起能上能下、能进能出、有效激励、严格监督、竞争择优、充满活力的用人机制作为重点,认真总结基层创造的新鲜经验,积极探索竞争上岗、任职试用期、任前公示、聘用制、人民群众评议公务员工作等制度。

(资料来源:《人民日报》)

【延伸阅读 2】

深圳公务员制度“分类管理”改革为何具有破冰意义?

一直以来,受机构规格和职数限制,基层公务员晋升空间狭小成为无奈的事实。“天花板”的限制导致了公务员千军万马挤官道,催生了许多官场怪现象。如今,深圳在公务员任命和升迁模式上率先破冰,“去官化”成为公务员制度改革的一把尖刀。通过职位分类和实施聘任制,深圳公务员制度在“淡化官本位,打破铁饭碗”上做出了尝试。

在中国现行的公务员体制中,一直沿用公务员薪金水平与其所在的职级序列挂钩的规定,这从客观上导致了公务员挤破头都要当官的现象。这也几乎成了公务员唯一的出路。针对“天花板”现象,近年来,国家在加强基层公务员队伍建设方面出台了很多办法,比如强调从具有基层工作经历的公务员中选拔领导干部等,收到了很好的效果。但由于受机构规格的限制,基层公务员晋升台阶少、发展“天花板”低的问题无法得到根本解决,难以留人又留心。有些干部因升迁无望,消极混日,影响了行政效率和公务员形象。

作为改革开放的前沿阵地,此次深圳公务员制度改革的核心就是打破公务员的待遇完全依附于官职这个紧箍,采取公务员“分类管理”模式,把原来“大一统”的公务员管理模式划分成综合管理类、行政执法类、专业技术类,69%的公务员将被划入行政执法类和专业技术类中,通过职位分类和聘任制的实施,部分公务员“官帽”将被摘掉,“铁饭碗”变成“瓷饭碗”,一方面给公务员以压力,另一方面又给勤奋有能力者以努力工作就能提升的干劲,彻底告别行政级别的束缚,通过职级晋升来体现自身的价值,让长期困扰公务员的“天花板”问题得到解决。自2005年我国《公务员法》正式颁布明确将分类管理确定为公务员管理的基本原则后,公务员分类改革渐渐成为备受舆论和公众关注的一个焦点话题。此次深圳施行公务员“分类管理”模式,将促使公务员队伍充满生机与活力,营造团结协作、奋发向上的良好氛围,并经过“大浪淘沙”,让那些优秀的公务员脱颖而出,而让一些平庸的、

混日子的公务员逐渐淘汰出局，改变之前部分政府机关的懒政和不作为。

(资料来源：人民网)

(三) 我国公务员制度的特点

中国特色的公务员制度的基本精神：一是始终把坚持党的基本路线作为建立和推行公务员制度的根本指导思想。二是实行公务员制度要坚持党管干部原则，贯彻执行干部队伍“四化”方针和德才兼备原则。三是继承和发扬我国干部人事工作的优良传统。四是总结和完善干部人事制度改革的新鲜经验。五是吸收和借鉴国外公务员制度的有益做法。

我国公务员制度具有鲜明的特点：

第一，根据我国《公务员法》的定义，我国公务员是指“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”。这个定义比西方国家公务员的范围要宽泛得多。在西方国家，“公务员”一般是指通过非选举程序被任命担任行政机关职务的工作人员。而我国则包括中国共产党各级机关、各级人大及其常委会机关、各级行政机关、各级政协机关、各级审判机关、各级检察机关、各民主党派和工商联的各级机关中除工勤人员以外的工作人员。

第二，我国公务员队伍要始终坚持党的领导，坚持社会主义方向，公务员不仅可以参加政党和政党的活动，而且应积极参与国家的政治生活，对机关及其领导的工作提出意见和建议。公务员中的共产党员，还有义务贯彻执行党的基本路线和各项方针、政策，积极完成党的任务，参加党的组织生活，接受党组织的监督并宣传党的主张。在西方国家，法律规定公务员在国家政治活动中要保持“中立”，公务员参加政党或其他政治组织的活动受到限制或被禁止。

第三，我国由公务员主管部门负责公务员的综合管理工作。《公务员法》中明确公务员主管部门，在实际工作中由党委组织部门和政府公务员管理部门根据职责分工履行公务员管理的职责，其中党委组织部门直接管理机关中较高职务层次的公务员。西方国家实行两党制或多党制，为了避免执政党的更替而造成政府工作人员更替的混乱，强调公务员是一个独立的管理系统，不受政党干预，与党派脱钩，党派不直接管理公务员，而是由独立的机构进行管理。

第四，我国对公务员没有政务类和事务类的划分，并可通过规定的程序和条件进行交流。在我国的各级机关中，不管是领导成员还是一般公务员，

不管是选任制还是委任制，也不管是领导职务还是非领导职务，都是适用于《公务员法》的公务员。而且，公务员队伍不是一个封闭系统，也没有中央公务员和地方公务员的区分。机关公务员和其他系统从事公务的人员，可以通过规定的程序和条件，以调任、转任和挂职锻炼等方式进行交流。西方国家公务员的基本类型的划分可能不完全相同，但适用于《公务员法》的公务员主要是实行职务常任、不与内阁共进退的职业文官，而不适用于经选举产生或政治任命的官员。因此，公务员大致可以分为政务官和事务官两大类型，各有各的管理办法。

（四）我国公务员制度改革与发展趋势

只有拥有一流的公务员队伍，才能建设一流的政府管理。随着时代进步和科技发展，我国正处于经济社会转型和计划经济体制向市场经济体制转轨的时期，公务员制度需要不断进行改革与完善。

公务员制度改革是国家干部人事制度的重大变动。由于我国推行公务员制度时间短，还存在许多不完善之处，比如，公务员制度的法律法规建设还不完善，尽管有 40 多个相关法规出台，但这些法规不配套、不完善，迄今还没有一部“国家公务员总法”；公务员分类管理还不科学，目前，公务员系统中的分类仍是以领导职务和非领导职务的职位划分为主，并没有真正体现专业分工这一分类特点，党委、人大、政协、法院、检察院和群团机关工作人员以及事业单位管理参照公务员制度管理，模糊了公务员的概念，在某种程度上又向传统“国家干部模式”回归，干部概念被广泛化；公务员制度运行机制不健全，有效的激励与约束机制和充满活力的竞争机制尚需建立与完善，在绩效考核制度设计上缺乏针对性、操作性。在激励机制上，业绩的评估、考核的标准难以确定，缺乏定量指标和评估手段，考核档次未真正拉开；公务员管理权限过于集中，公务员流动有限；公务员管理模式单一，难以发挥人才资源的优势。

【延伸阅读 3】

国家人力资源和社会保障部部长尹蔚民指出：

第一，继续加大制度建设力度。加快公务员法配套法规建设进程，建立科学规范的公务员法配套法规体系。对工作急需、已有基础的法规，抓紧修改完善，争取早日出台；对问题比较复杂，尚未形成统一认识的，抓紧研究论证。加快推进专业技术类、行政执法类和聘任制公务员试点，认真总结试