

沈文莉 刘文梅 古小华◎编

公务员制度教程

学习指导

GONGWUYUAN
ZHIDU JIAOCHENG
XUEXIZHIDAO

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

公务员制度教程学习指导

沈文莉 刘文梅 古小华 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度教程学习指导 / 沈文莉, 刘文梅, 古小华编. - 北京: 中国经济出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8115 - 7

I. 公... II. ①沈... ②刘... ③古... III. 公务员制度—中国—学习参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 074605 号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

策划编辑: 邵 岩

责任编辑: 张路中 高桂芳 (010-68319286)

责任印制: 常 毅

排版设计: 北京金若龙文化公司

封面设计: 北京华子图文设计公司

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京东光印刷厂

开 本: A5 印张: 6.625 字数: 121 千字

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 印次: 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8115 - 7/F · 7114

定 价: 12.00 元

版权所有 翻印必究

举报电话: 68359418 68319282

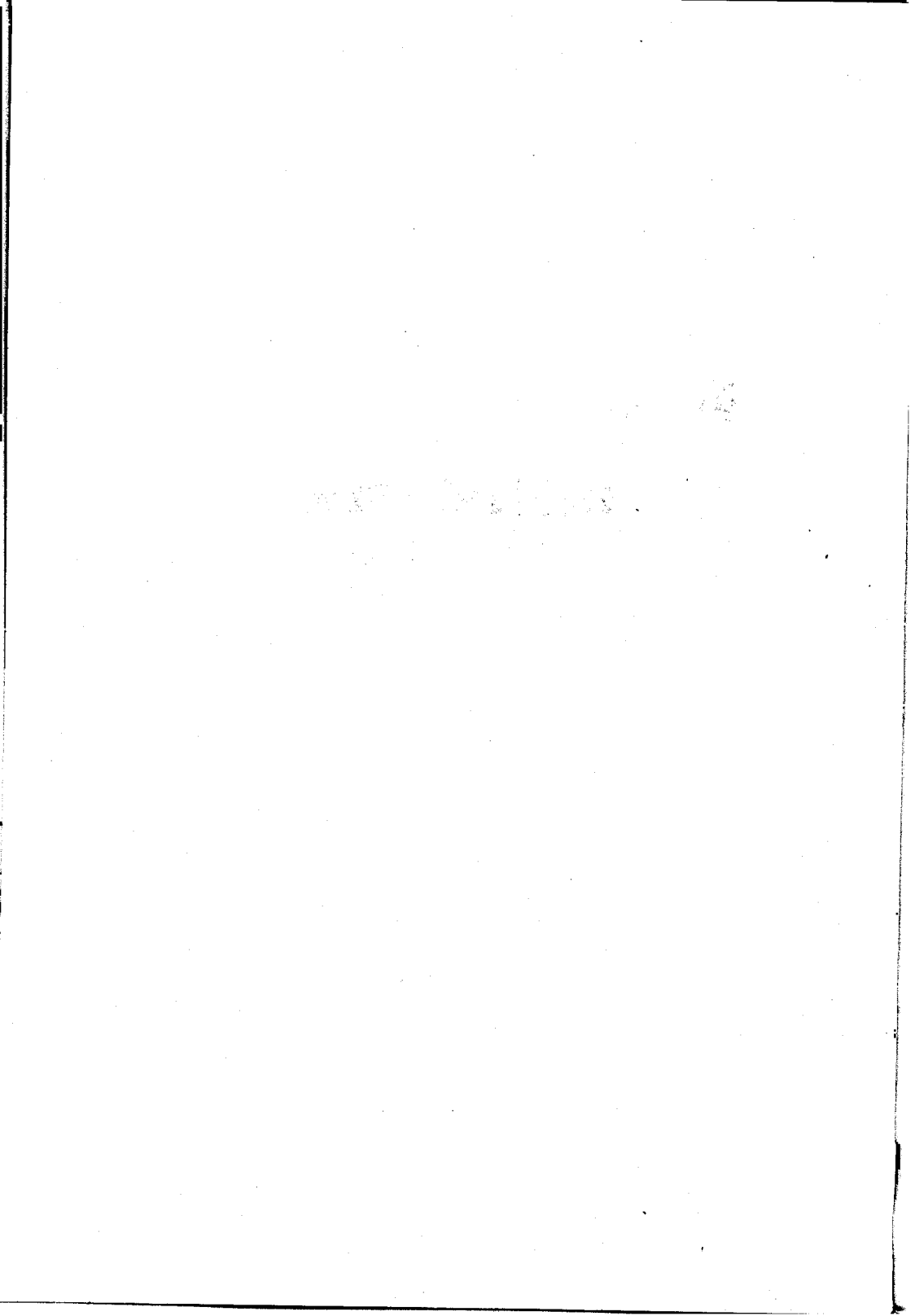
服务热线: 68319286 68319114

目 录

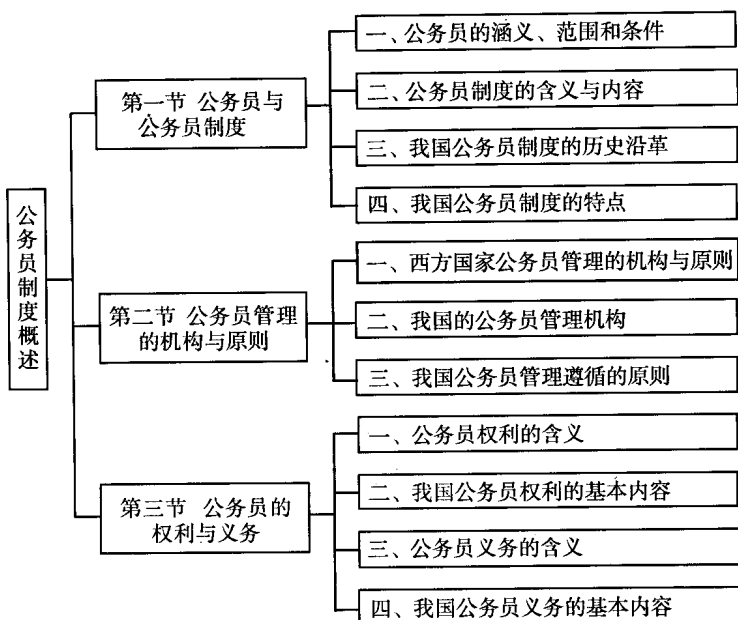
第一章	公务员制度概述 / 1
第二章	职务与级别 / 23
第三章	录用、考核与培训 / 47
第四章	职务任免与升降 / 71
第五章	奖励与惩戒 / 95
第六章	交流与回避 / 119
第七章	工资、福利与保险 / 139
第八章	辞职、辞退与退休 / 159
第九章	申诉、控告及法律责任 / 179
参考答案 / 198	
后记 / 207	

第一章

公务员制度概述



一、本章知识结构



二、基本概念

1. 公务员：指的是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。
2. 公务员制度：是指党和国家对公务员实行科学管

理而建立的一套法律、法规和制度体系，即公务员制度是通过制定法律和规章，对公务员依法进行管理的总称。

3. 公务员的权利：指的是国家法律基于公务员的职责和身份，对公务员有资格享受某种权益，有权做出或不做出某种行为以及要求他人做出或不做出某种行为的许可和保障。

4. 公务员的义务：指的是国家法律对公务员必须做出一定行为或者不得做出一定行为的约束和强制，即国家通过法律规定公务员所必须履行的某种责任。

三、重点与难点问题解析

（一）在我国同时具备哪些条件才能称作是公务员？

1. 依法履行公职。这是从职能上对公务员规定的条件，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，通常也称之为“人民公仆”。

2. 纳入国家行政编制。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。也即“吃皇粮”，由国家财政供养。

（二）在我国哪些人员属于公务员？

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。

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的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）政协专门委员会的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員。

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員。

7. 民主党派机关的工作人员。民主党派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。

此外，国家主席、副主席也属于公务员。

（三）我国传统干部管理制度有哪些弊端？

1. 管理对象庞杂，“国家干部”概念模糊，缺乏科

学分类；

2. 管理方式陈旧单一，严重阻碍人才成长；
3. 管理权限过分集中，责权分离，管人和管事相脱节；
4. 管理制度不健全，用人缺乏法制，主观随意性大。

（四）我国公务员制度具有哪些特点？

1. 坚持党管干部，反对“政治中立”。在我国，中国共产党是执政党，公务员队伍是党和国家干部队伍的重要组成部分。公务员制度必须坚持党的领导，党的领导包括政治领导、思想领导和组织领导。组织领导是政治领导和思想领导的组织保证。作为干部人事制度的公务员制度，必须全面贯彻和体现党的干部路线方针政策，坚持党管干部原则，保证党的组织领导的实现。党管干部原则主要包括如下内容：一是由党制定干部路线、方针、政策；二是由各级党委管理和推荐重要干部，加强各级领导班子和干部队伍建设；三是指导干部人事制度改革，努力实现干部工作的科学化、民主化、制度化；四是加强对干部人事工作的宏观管理和检查监督，保证干部工作的健康有序运行。这是我国公务员制度不同于强调所谓的“政治中立”的西方国家公务员制度的主要特点，是我国公务员制度的“中国特色”的主要体现。

坚持党的领导，具体来说就是要将党的干部路线、

方针、政策体现在公务员管理的各项制度中，并将之法律化、制度化。如公务员的录用制度和职务晋升制度，要体现“德才兼备”的用人标准和“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“四化”方针；考核制度，要体现群众公认、注重实绩的原则；惩戒制度，要体现严格管理、严格监督和惩前毖后、治病救人的原则；交流制度，要体现党的干部交流政策等等。

2. 从实际出发确定公务员的范围。在我国，中国共产党是执政党，民主党派是参政党而非在野党。共产党和民主党派共同参与组织国家政权，共同参与决定国家的大政方针政策，共同参与管理国家事务。共产党的机关和民主党派机关是实现政党职能的载体和组织形式。共产党的机关、民主党派机关和国家机关的职能有所不同，但从工作性质来说，它们都以不同的工作方式参与了国家事务的管理，从这个意义上说，共产党的机关和民主党派机关都具有公共部门的性质和特点。共产党的机关和民主党派机关工作人员也是依法履行公职的公职人员，在我国以往的司法惯例中，一直将之视同于宪法和法律所称的国家机关工作人员。在我国，政党机关的经费来源主要是由国家财政开支，纳入公共财政预算，受国家管理和监督，以防止政党腐败和脱离群众。政党机关工作人员均使用国家行政编制，由国家财政负担工资福利。政党机关的工作人员既然纳入国家行政编制，

由国家财政负担其工资福利，也理应由国家立法对其实行管理。公务员法所规范的一整套管理制度和管理办法，也适用于政党机关。1993年《国家公务员暂行条例》颁布后，中国共产党机关和民主党派机关均参照公务员暂行条例实行管理，十多年来的实践证明，公务员制度完全适用于政党机关的干部人事管理。依法治国，首先是依法管理各级干部。如果不能将政党机关工作人员纳入公务员范围，便会造成在我国的机关干部队伍中，一部分人实行依法管理，另一部分人的管理则无法可依。这将不利于依法治国方略的贯彻，不利于树立法律和法治的权威。我国的机关干部队伍一直是一个统一的整体，如果政党机关的工作人员不划入公务员范围，不利于对机关干部队伍实行统一政策和统一管理，不利于各机关之间的干部交流。综上所述，将中国共产党机关和民主党派机关工作人员划入公务员范围，不仅是可行的，而且是必要的。这是从中国国情出发，从客观实际出发作出的一个必然的选择，也是维护和发展中国特色的政治体制的必要措施。公务员包括政党机关工作人员，这是有中国特色的公务员制度的又一个重要特点。

3. 不实行“两官分途”。西方国家公务员制度的一个特点是实行“两官分途”。“两官”即政务类公务员和事务类公务员，或称政务官和事务官。这样一种制度安排，是与西方国家的政治体制和政党制度相适应的，既适应了多党竞争轮流执政的需要，又保证了国家和社会

事务管理的连续性和稳定性。我国的党政干部根据管理体制可分为党政领导干部和党政机关干部。前者包括中央和地方各级党委、纪委、人大、政府、政协、法院、检察院的领导成员，党委、政府、人大的工作部门或工作机构的领导成员，也包括各民主党派的领导成员。后者指上述各机关中的工作人员，包括担任这些机关内设机构领导职务的工作人员。按照我国现行干部管理体制，党政领导干部除民主党派领导成员外，一般都由各级党委按干部管理权限推荐提名，由各级党委及其组织部门管理。而党政机关干部由各机关自行管理。党政领导干部的职务实行选任制，但也有一部分实行委任制。党政机关干部的职务则全部实行委任制。在我国的政治理念中，无论是党政领导干部还是党政机关干部，都是人民的公仆，都必须对人民负责，接受人民群众的监督，努力为人民服务。在选拔任用的条件上，根据不同的职位和所负的职责，对担任领导职务和担任非领导职务、担任较低领导职务和担任较高领导职务的人员，在思想水平和工作能力方面的要求有所不同，但都实行德才兼备、任人唯贤的标准和原则。无论是党政领导干部还是党政机关干部，都把政治标准放在首位，同样，也都要求他们具备一定的专业知识和事务能力。机关干部也要讲政治，领导干部也要懂事务，对他们没有也不可能提出截然不同的标准要求 and 截然不同的选拔任用条件。与西方国家中主要通过多党制、选举制、议会制来承担对政务

类官员的选拔、管理、监督功能不同,在我国,更多的是通过干部人事制度来实现对党政领导干部的选拔、管理、监督。从我国干部管理的实践来看,对党政领导干部的管理和对机关干部的管理,在一些具体管理环节,例如任用方式、考核、交流、辞职等环节上有所区别。但这种区别是具体做法和具体要求的不同,而不是制度模式的不同。管理的基本原则和基本方法是一样的。对党政领导干部和党政机关干部,完全可以适用同一套制度进行管理,而不需要另创一套制度分别管理。更主要的是,党政领导干部和党政机关干部之间的交换任职是经常的。党政领导干部主要来源于党政机关干部,党政领导干部任期届满不再连任的,大部分仍然留在公务员队伍中,继续以担任公职为职业,而并不是都要退出公务员队伍。如果将这两部分人截然分开,互不贯通,势必带来一些难以克服的困难和矛盾,而不利于稳定公务员队伍。因此,在我国没有必要划分政务类公务员和事务类公务员,而可以根据所任职务,对公务员中的领导成员和非领导成员作出区分。公务员法既要规范非领导成员的管理,也要规范领导成员的管理。这一点,与西方国家的公务员制度和公务员法不同,是我国公务员制度的特点之一。

(五) 西方国家公务员管理的原则有哪些?

1. 政治中立原则。西方国家既要坚持“政党轮流执

政”，又要避免“政党分赃”的腐败现象，因而特别强调业务类公务员得保持政治中立：必须忠于政府，不得带有党派倾向和其他政治倾向，不得参与党派活动，同时其管理也不受政党干预。

2. 分类管理原则。西方国家公务员制度普遍实行“两官分途”，“两官”即将公务员分为政务类公务员和事务类公务员，或称政务官和事务官。政务类公务员和事务类公务员在产生方式、任用条件、职责范围和管理办法等方面属于两种不同的类型，互相之间不能交替任职，因此称为“两官分途”。这样一种制度安排，是与西方国家的政治体制和政党制度相适应的，既适应了多党竞争轮流执政的需要，又保证了国家和社会事务管理的连续性和稳定性。

3. 公开、平等、竞争、择优原则。公开、平等、竞争、择优原则是在公务员制度中落实宪法规定的公民权的基本要求。作为国家人事管理的一项重要制度，在公务员制度的各个环节上都体现了该原则。

4. 功绩制原则。功绩制强调的是实实在在的工作成绩，而不是年资高低、亲疏关系、党派关系等其他因素。它要求必须按照公开考试的成绩录用公务员，必须按照工作的成绩提升公务员。

5. 保障公务员权益原则。西方公务员制度都很重视保障公务员的合法权益。公务员除享有一般公民的权利以外，还享有保障公务员身份的特殊权利，主要包括：

就平等权、合理报酬权、职业培训权、带薪休假权、辞职权、申诉权等。

（六）我国的公务员制度是如何加强对公务员的监督约束的？

1. 明确了公务员的义务和纪律，规范公务员的行为；

2. 加强对公务员的考核，通过定期考核和平时考核，促进公务员不断改进工作，提高工作质量和工作效率；

3. 确立了惩戒制度，公务员因违法违纪应当承担纪律责任的，依法给予处分；

4. 规定了公务员的辞职辞退制度；

5. 对公务员的回避制度作了规定；

6. 对公务员辞职、退休后的从业限制作了规定。

（七）我国的公务员制度是如何完善和强化对公务员的激励保障的？

1. 明确了公务员的权利；

2. 规定了公务员的奖励制度；

3. 在公务员的职务晋升上，注重工作实绩，鼓励公务员在工作岗位上勤奋努力工作；

4. 规定了公务员的培训制度，机关根据公务员工作职责的要求和提高公务员素质的需要，对公务员进行分