



干部管理制度概论

The brief introduction of cadres
management system

贾志恒 编著



作者简介

贾志恒，男，汉族，1968年出生于陕西省周至县。1993年毕业于西安公路学院管理系本科毕业，同年在原陕西省高等级公路管理局参加工作。

先后在收费员、收费站长、施工队长等一线岗位以及公司机关工作，自2001年起从事人力资源管理工作。2007年至今在陕西省高速公路建设集团公司人力资源部工作。

2008年出版《劳动关系与工资制度概论》一书。

干部管理制度概论

The brief introduction of cadres
management system

贾志恒 编著

陕西出版集团 陕西人民出版社

图书在版编目（C I P）数据

干部管理制度概论 / 贾志恒编著. —西安：陕西人民出版社，2011

ISBN 978-7-224-09953-9

I. ①干… II. ①贾… III. ①干部制度—研究—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2011）第253234号

干部管理制度概论

编 著 贾志恒

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

（西安北大街147号 邮编：710003）

印 刷 西安金鼎包装设计制作有限公司

开 本 787mm × 1092mm 16开 14印张 2插页

字 数 280千字

版 次 2011年12月第1版 2011年12月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-224-09953-9

定 价 36.00元

序 言

案头上的书稿，是我看到的贾志恒同志的第二部劳动人事研究方面的著作了，可以说是其三年前出版的《劳动关系与工资制度概论》的姊妹篇，也是其多年从事劳动人事管理工作实务和理论研究的总结。每次看到他的学术成果，我都会像作者本人一样体会到收获的喜悦，同时也感到由衷的欣慰。这一方面是因了我和作者之间十多年前的师生情缘，更重要还在于我们对劳动人事理论研究共同的兴趣和探索。贾志恒同志是长安大学（原西安公路交通大学）交通运输管理专业1993届毕业生，在我对其讲授企业管理理论课程期间，就发现其对劳动工资、人事管理等领域表现出了浓厚兴趣。要知道，在当时设置劳动人事管理课程、专业的高等学校并不是很多的，甚至于将劳动人事管理作为一门学科去研究也才正在起步。

转眼间快20年过去了，理论与实践的结合使得一个热衷于劳动人事管理理论研究的年轻学子对劳动人事管理理论的内涵、实际的运用以及创新发展等问题有了更加深刻的体会和认识，而这一切都在其《干部管理制度概论》等研究成果的字里行间表现了出来。

干部管理制度是一个国家政治制度的重要组成部分。干部管理制度包含了干部管理机构、管理体制、管理程序等多方面内容。不论西方国家的文官制度、我国古代的官吏制度，还是我国现行的人事制度都是一脉相承的，都属于上层建筑的范畴。

“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”。一个行之有效、能够积极促进政治、社会、经济发展的干部制度是在总结历史经验和长期实践经验的基础之上形成的，也是随着政治的文明进步、社会经济的发展而与时俱进、不断成熟完善的。

我国自改革开放以来，干部管理制度建设工作进入了全新的历史时期。中央相继出台了党政领导干部选拔任用制度等一系列意义重大、影响深远的改革措施，尤其是《公务员法》的颁布实施，标志着我国干部人事制度政策法规体系逐渐形成，

我国干部人事管理领域呈现出改革发展的可喜局面。

目前，我国正处在建设中国特色社会主义事业的伟大历史时期也是实现中华民族伟大复兴的关键时期。认真思考和研究当前干部队伍建设所面临的形势是每一位从事干部人事工作的同志需要共同面对的课题。《干部管理制度概论》一书，是贾志恒同志在从事干部人事具体工作的过程中，学习、思考的积累。全书就我国干部管理制度的有关概念、历史沿革、中外比较以及现行政政策法规作出了较为详细的介绍和分析，基本勾勒出了我国现行干部管理制度基本的轮廓。结构比较合理，内容比较丰富。特别是每一章节末均附有相关的制度规范，理论与实践相结合，更是本书的特点所在，对于理论和实际工作者均具有重要的参考价值，当然也显见作者在平时工作中是下了不少工夫的。这是应该肯定的。也正是基于此，我很高兴为这本书作序，写下这些话。

不断深化干部人事制度改革，完善干部人事制度体系，建设一支善于治国理政的高素质干部队伍，是执政党和政府永恒的主题。根据《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》，今后一个时期，干部人事制度改革要高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照加强党的执政能力建设和先进性建设的要求，坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先用人标准，坚持民主、公开、竞争、择优方针，坚持科学化、民主化、制度化方向，解放思想、勇于创新，着力解决领导班子和干部队伍建设中的关键问题、干部人事工作中的重点难点问题和干部群众反映强烈的突出问题，树立坚定信念、注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的正确用人导向，提高选人用人公信度，把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来，为实现全面建设小康社会奋斗目标提供坚强组织保证。

人恒有志，万事可为。干部人事工作是一项政策性、实践性很强的工作。希望作者持之以恒，百尺竿头更进一步，认真学习领会《纲要》精神，积极探索实践，用实际行动为《纲要》的全面贯彻落实作出自己新的贡献。

谢军占于长安大学

2011年11月8日

（谢军占，研究员，硕士研究生导师。现任长安大学党委委员、常委、副校长）

目 录

第一编 干部与干部管理

第一章 干部管理概论

第一节 干部的概念	3
一、干部的含义	3
二、几个相关的概念	4
第二节 干部类别	6
一、干部分类	6
二、公务员分类	7
三、其他有关的概念	8
四、本书主要研究对象	9
第三节 干部管理的原则	10
一、党的干部工作原则	10
二、公务员管理的原则	11
第四节 干部管理的基本内容	12
一、党政领导干部管理	12
二、公务员管理	13
三、其他干部管理	13

第二章 干部管理制度改革

第一节 干部管理制度概述	18
一、干部管理制度的概念	18
二、干部管理制度的内容	18
第二节 我国干部管理制度发展沿革	21
一、新中国60年干部人事制度的演变过程	21
二、新中国60年干部人事制度改革的启示	28
第三节 《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》（节选）	29

第二编 干部管理制度

第三章 职务、职级、职数管理

第一节 编制、职务、职级、职数的概念	41
一、几个相关的概念	41
二、现行公务员职务序列	43
第二节 职数、职务、职级管理	43
一、职数管理	43
二、职务管理	44
三、职级管理	46
第三节 相关法律法规	48

第四章 干部选拔制度

第一节 中国古代官员选拔制度	50
一、中国古代官员选拔制度概述	50
二、中国古代科举制度	52
三、中国古代科举制度对西方文官制度的影响	58
第二节 新中国成立以来干部选拔制度的演变	60
第三节 现行干部选拔制度	62
一、党政领导干部选拔制度	62
二、公务员选拔制度	68
第四节 现行干部选拔监督制度	75
一、党政机关领导干部选拔的监督制度概述	75
二、领导干部选拔监督的内容	77
三、领导干部选拔监督的方式	80
第五节 相关法律法规	81

第五章 干部任用制度

第一节 干部任用制度	82
一、概述	82
二、《党政领导干部选拔任用工作条例》的基本框架和主要内容	84

第二节 干部任用工作制度	86
一、干部考察工作责任制度	86
二、任职前公示制度	88
三、任职试用期制度	90
四、部分领导职务聘任制度	91
五、干部免职制度	92
六、党政领导干部辞职制度	92
七、党政领导职务任期制度	95
八、党政领导干部降职制度	95
九、干部任免备案制度	96
十、领导干部任职回避制度	96
十一、干部交流制度	99
十二、干部选拔任用工作回避制度	102
第三节 国家公务员职务任免制度	103
一、国家公务员职务任免的含义	103
二、国家公务员的任用方式	103
三、国家公务员的任免机关和任免权限	104
四、国家公务员的任职	105
五、国家公务员的免职	106
第四节 相关法律法规	106

第六章 干部监察制度

第一节 监察制度概述	108
一、监察制度概念	108
二、中外监察制度的起源	111
第二节 中国共产党党内监督制度	114
一、党内监督概述	114
二、党内监督制度的形成过程	114
三、党内监督十项制度	115
第三节 巡视制度	118
一、巡视制度概念	118
二、巡视制度基本内容	120
第四节 行政监察制度	120
一、行政监察概述	120

二、我国现行行政监察制度 121

第五节 相关法律法规 123

第七章 干部考核制度

第一节 干部考核制度概述 124

一、干部考核的基本概念 124

二、干部考核制度的概念 125

第二节 干部考核制度的历史沿革 126

一、中国古代官吏考核制度 126

二、国外官吏考核制度简介 128

第三节 我国现行干部考核制度 129

一、我国现行干部考核制度的发展历程 129

二、建设促进科学发展的党政领导班子和领导干部
综合考核评价机制 132

三、公务员考核制度 135

四、事业单位干部考核 137

第四节 相关法律法规 139

第八章 干部问责奖惩制度

第一节 干部问责制度 140

一、干部问责制度概述 140

二、近年关于问责制的文献、法规 153

三、近年来被问责的官员及相关事件 153

第二节 干部奖惩制度 155

一、我国古代官员奖惩制度的主要内容和特点 155

二、我国现行干部奖惩制度 157

第三节 相关法律法规 158

第九章 后备干部制度

第一节 后备干部与后备干部制度 159

一、概述 159

二、后备干部制度 161

第二节 现行后备干部制度 163

一、《党政领导班子后备干部工作规定》 163

二、《关于加强党政领导班子后备干部培养和管理的意见》 ... 167

第十章 干部教育培训制度

第一节 干部教育培训概述 172

一、干部教育培训的概念 172

二、干部教育培训的意义 172

三、新中国成立以来干部教育培训发展 174

四、党在干部教育培训工作中形成的成功经验 179

五、我们党的历史上开展的几次意义特别重大、影响特别深远的学习和教育工作 179

第二节 现行干部教育培训制度 183

一、干部教育培训工作的指导思想 183

二、干部教育培训工作遵循的五大原则 183

三、干部教育培训工作的管理体制 185

四、干部教育培训的范围、类型和时间规定 185

五、干部教育培训的内容 186

六、干部教育培训的方式方法 186

七、干部教育培训机构和基础建设 187

八、干部教育培训考核与评估 188

九、干部教育培训监督与纪律 188

第三节 相关法律法规 188

第十一章 干部人事档案管理制度

第一节 干部人事档案管理概述 189

一、干部人事档案的概念 189

二、干部人事档案的特点 189

三、干部档案的作用 190

第二节 干部档案管理制度 191

一、干部档案查借阅制度 191

二、干部档案转递制度 192

三、干部档案材料收集补充制度 192

四、干部档案保管、保密、检查核对制度	193
五、干部档案材料鉴别、归档制度	193
六、送交干部档案材料归档制度	194
七、干部档案管理人员职责	194
第三节 相关法律法规	194

第十二章 干部退休制度

第一节 干部退休制度概述	195
一、退休制度溯源	195
二、我国现行退休制度概述	197
三、我国现行退休制度沿革	198
第二节 现行干部退休制度	202
一、离休条件及待遇	202
二、退休条件及待遇	204
三、退职条件及待遇	204
四、离退休干部按照国家有关规定享受伤残、亡故及遗属生活困难补助等对待	205
第三节 老干部工作	205
一、老干部工作的基本内容	205
二、政治待遇	208
三、生活待遇	210
四、丧事办理有关规定	211
第四节 相关法律法规	211
参考文献	212

第一编 干部与干部管理

第一章 干部管理概论

第一节 干部的概念

一、干部的含义

“干部”是管理学范畴的概念，是公共管理学科中公共人力资源管理研究的对象之一。

干部，为外来谐音词。最先源于法国，法文为CADRE。意为框架、骨干、军官、高级管理人员等。后来作为军队官员、社会团体和企事业首脑等含义，逐步为许多国家所通用。

按照《现代汉语词典》（第五版，商务印书馆，2009，北京）的解释，“干部”有两个含义：一是指在国家机关、军队、人民团体中的公职人员（士兵、勤杂人员除外）。二是指担任一定的领导工作或管理工作的人员。

有学者指出，中国使用的“干部”一词，则源于日本。其意义是“在一个组织中担任管理和领导职能的人”。这个组织可能包括一个政党、一个社会团体等等。

1922年7月，中国共产党第二次全国代表大会制定的党章中，首次使用了“干部”一词。从此以后，在党和国家机关、军队、人民团体、科学、文化等部门和企事业单位中担任一定公职的人员都称为干部。

新中国成立后，大量使用“干部”一词，而很少使用“官员”这一词汇。“干部”的含义更多的是一种享受国家供养，从事某一方面管理工作，区别于具体从事体力劳动的“工人”或者“群众”的身份标志。

十一届三中全会以后，中央提出来要打破老框框，改革不合时宜的组织制度、人事制度，要建立国家公务员制度，废除干部大一统的模式，实行科学分类、优化竞争机制的公务员制度。

党的十二大党章明确指出：“干部是党的事业的骨干，是人民的公仆。”这是对我国干部本质特征所作出的科学概括，也是区别于任何剥削阶级官吏的根本标

志。

2002年7月9日中共中央修改并颁发了《党政领导干部选拔任用工作条例》（以下简称《干部任用条例》）。《干部任用条例》的颁布和实施，对于推进干部工作的科学化、民主化、制度化，保证党的基本路线的贯彻执行，保证党的事业的兴旺发达和国家的长治久安，具有十分重大的意义。

从以上分析可以看出，随着中国特色社会主义现代化事业的不断发展，“干部”尽管最初是传统人事管理的概念，但是在现实社会生活中仍然具有十分具体的内涵，与此对应的社会群体同样也是一个十分具体的且有着相当规模的客观存在。随着我国经济体制和政治体制改革的不断深入发展，以及由此引起的社会各阶层结构的变化，可以预见，“干部”的内涵外延必将更加清晰明了，也必将承载新的历史使命，干部管理机制也会更加科学规范。

二、几个相关的概念

（一）公务员

“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”（governmentalemployee）；日本在第二次世界大战前称“文官”，战后改称为“公务员”；法国称为“公务员”；联邦德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。

我国现行的公务员制度改革借鉴了西方国家的某些做法。实际上，西方的文官制度起源于中国的科举制度。

1855年、1870年英国政府相继发布了两个枢密院令，标志着西方近代言官制度的建立。枢密院令规定，行政机构工作人员的任命要通过公开竞争考试；考试分级、定期举行；建立主持考试的文官事务委员会；使考试制度化；对初试合格者进行复试等。这些考试制度的原则与中国古老的科举制度原则之间有着惊人的相似之处。

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”。

1979年末，中共中央十一届三中全会决定开始完善和发展干部的选拔、录用、任免、考核、轮换等制度。

1992年中共中央十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制。1993年4月24日国务院第二次常务会议通过、1993年8月14日国务院令第125号发布、1993年10月1日正式实施《国家公务员暂行条例》。中国国家公务员制度正式建立。

2006年1月1日开始实施的《公务员法》是我国第一部关于干部人事管理的综合

法律，它的颁布实施标志着我国干部人事工作在法制化轨道上迈进了一个新的发展阶段。

按照我国《公务员法》的规定：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。公务员涵盖中国共产党、人大、行政、政协、审判、检察和民主党派七大机关。

可见，公务员是我国干部队伍的重要组成部分，公务员制度也是我国干部管理制度的重要组成部分。

（二）国家干部

国家干部是对“干部”更宽泛的、强调身份特征的一种习惯性称谓。实行公务员制度以前经常出现在各类正式场合以及文章中。

按照通俗的说法，所谓“国家干部”实际上指的是“吃财政饭”或“吃皇粮”的人，据此“国家干部”基本上可以分为“行政编制”和“事业编制”两部分。属于“行政编制”的国家干部亦即公务员，属于“事业编制”的大多在各类事业单位工作。

国家干部的范围很广，它包括国家立法机关、行政机关、审判机关、检察机关、军事机关、国营企事业单位中担任公职的人员，以及其他依法从事公务的人员。

“国家干部”的核心内容是“干部身份”。这是公务员制度实行以前干部人事管理的“遗迹”。

（三）国家工作人员

国家工作人员是刑法中一个十分重要的概念。近年来，国家立法、司法机关通过修改刑法典及相关司法解释，不断完善和补充了有关国家工作人员的界定标准。

我国现行《刑法》自1997年10月1日开始正式实施，简称97《刑法》。97《刑法》总则第93条规定：“本法所称国家工作人员，是指国家机关中从事公务的人员。国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员，以及其他依照法律从事公务的人员，以国家工作人员论。”

根据97《刑法》第93条的规定，我国的国家工作人员可以划分为两大类：一是在国家机关中从事公务的人员，可简称为国家机关工作人员，这是严格意义上的国家工作人员；二是以国家工作人员论者，亦称准国家工作人员。

1. 国家机关工作人员主要指以下几类人员：

中国共产党各级机关中从事公务的人员；

国家各级权力机关中从事公务的人员，即全国与地方各级人民代表大会及其常务委员会中从事公务的人员；

行政机关中从事公务的人员，即国务院及其所属部、委、局和地方各级人民政