

GONGWUYUAN
QUANYI BAOZHANG
SHOUCE

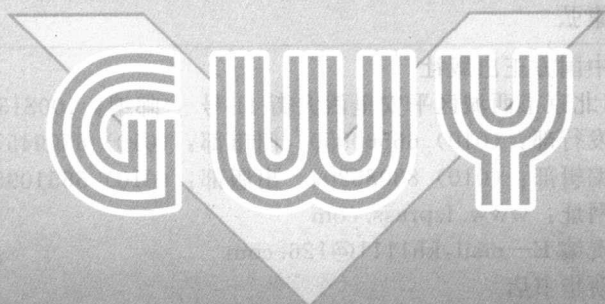
公务员权益 保障手册



马登科◎主编

中国方正出版社

公务员权益 保障手册



马登科◎主编

GONGWUYUAN
QUANYI BAOZHANG SHOUCHE

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员权益保障手册/马登科主编.

—北京: 中国方正出版社, 2006. 1

ISBN 7-80216-089-8

I. 公…

II. 马…

III. 公务员—社会保障—中国—手册

IV. D632. 1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 151503 号

公务员权益保障手册

马登科 主编

责任编辑: 康弘

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 83085204 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com

责编 E-mail: kh1111@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市铁成印刷厂

开 本: 720 毫米×980 毫米 1/16

印 张: 13.5

字 数: 200 千字

版 次: 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-089-8

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

编辑委员会：

- 主 编：马登科
- 副主编：许翔宇 曹建慧
- 编 委：马登科 许翔宇 曹建慧
陆伟明 文华良 张光顺

引言

自公共部门建立开始，对在公共部门工作的人员就已逐步实施一系列保障措施。只是在不同的历史时期，不同的政治、经济制度下，因不同的政治、经济、文化发展水平，保障水平，保障方式各有所别。总的来说，古代社会对官吏的保障偏重于生活物质保障，重视人治制度下的保障，保障具有较大的随意性；而现代国家对公务员的保障侧重于人的能力发挥、全面发展的实现，重视法治保障，保障具有稳定性、法定性。公务员保障主要是给公务员提供一个安全、稳定的生活环境，保障公务员的各项基本权利，使公务员安心其职、乐从其事。我国自1993年开始建立国家公务员制度，经过十多年的探索与实践，逐步建立起有中国特色的公务员权益保障制度。我国公务员的政治、经济权益以及其他各方面的权益保障机制已趋于完善，中国国家公职人员是世界上最大的公务员群体之一，关心、了解我国的公务员队伍、机制的建设状况，保证公务员依法行政，是提高我国政府部门的行政管理效率，保障国家机器正常运行的有效措施和手段。

目 录

第一章 公务员权益概述 /1

一 公务员的地位和现状 /1

公务员的含义和界定 /1

公务员的地位 /2

• 公务员的社会地位

• 公务员的经济地位

公务员的现状 /3

• 公务员整体状况

• 公务员队伍建设面临严峻挑战

二 公务员权益的含义和特点 /5

公务员权益的含义 /5

• 国家规定公务员权益的目的

• 由法律规定并受法律保护

• 要求他人出一定的行为或抑制一定的行为

• 公务员权益可以行使，也可以放弃

公务员权益的特点 /6

• 权益具有普遍的广泛性

• 权益具有真实性和客观性

• 权益与义务的一致性和对称性

• 权益的平等性

三 国家公务员权益的基本内容 /7

获得履行职责所应当具有的权力和工作条件 /7

非因法定事由和非经法定程序不被免职、降职、辞退或者处分 /8

获得劳动报酬，享受保险福利待遇 /9

参加政治理论和业务知识的培训 /10

对国家行政机关及其领导人员的工作提出批评和建议 /10

依法提出申诉和控告 /11

依照法律规定辞职 /11

法律规定的其他权利 /12

第二章 公务员物质经济方面的权益保障 /13

一 获得工作报酬的权益 /14

公务员作为劳动者所应享有的权益 /14

- “公仆”工资水平偏低
- 正当收入保障清廉勤政

新的公务员工资制度 /15

- 公务员工资制度的含义
- 按劳分配
- 正常增资
- 公务员工资的实际构成
- 基本工资、津贴、补贴（医疗补贴、住房补贴、公车补贴）
奖金、加班工资、工资构成的例外

公务员工资水平 /26

- 工资水平调整原则
- 正常增长原则、协调原则、调查原则、人大审议原则
- 公务员正常增资
- 工资水平调整现状

二 享受各种福利待遇的权益 /30

国外、港澳地区公务员福利待遇 /30

我国公务员福利待遇 /31

- 福利待遇的内容
- 福利设施、福利补贴、探亲、假期制度
- 福利待遇的来源

三 享受各种保险待遇的权益 /33

公务员保险待遇的特征 /33

公务员保险待遇的作用 /34

- 公务员保险待遇的内容
- 公务员保险待遇的范围
- 公务员保险待遇的标准
- 公务员保险待遇的资金来源和管理办法

四 享受退休待遇的权益 /35**西方公务员的退休保障制度 /35**

- 健全的退休法规 • 退休经济筹集
- 退休待遇比较优厚 • 实行养老社会化管理

亚洲部分国家和地区的公务员退休保障制度 /38

- 新加坡养老金制度和中央养老储备金
- 韩国退休准备基金 • 香港长薪制度和非长薪制度
- 台湾地区的退休基金

中国的公务员退休保障制度/39

- 中国古代的“致仕”制 • 解放后的离、退休制度
- 国家公务员退休制度 • 国家公务员退休制度的特点
- 国家公务员退休保障制度 • 国家公务员退休条件
- 国家公务员退休待遇 • 国家公务员退休安置
- 国家公务员退休管理

五 向国家申请救济补助的权利 /46

享受临时补贴 /46

受罚期间的经济补助 /47

六 公务员休息权 /48

实行 8 小时工作制 /48

五天工作制 /49

法定假日休假制度 /49

第三章 公务员政治方面的权益保障 /52**一 对机关工作和领导人员提出批评和建议权 /52**

对机关工作和领导人员提出批评和建议权与

《宪法》规定的批评和建议权异同 /53

公务员对机关工作和领导人员提出批评和

建议权与公务员申诉和控告权异同 /54

公务员行使对机关工作和领导人员

提出批评和建议权的要求与保障 /55

二 向上级提出改正或者撤销决定、命令的意见权 /55

《公务员法》规定向上级提出改正或者撤销

决定、命令的意见权的重要意义 /55

如何正确行使向上级提出改正或者撤销决定、命令的意见权 /57

三 晋升机会均等权 /60

公务员职务晋升的原则、条件与晋升机会均等权的实现 /61

- 公务员晋升的原则
- 公务员晋升的条件

公务员职务晋升的程序与晋升机会均等权的实现 /63

- 公布职位空缺、任职条件,采取领导和群众相结合、社会公开招考等办法产生预选对象
- 按照拟任职务所要求的条件进行资格审查
- 在年度考核的基础上对考察对象进行全面考核
- 按照管理权限由有关机关领导集体研究决定

国(境)外和我国部分地区有关公务员职务晋升的规定 /64

- 美国公务员晋升
- 英国公务员晋升
- 日本公务员晋升
- 台湾地区公务员晋升
- 香港地区公务员晋升

完善公务员晋升制度,保障公务员晋升机会均等权 /66

- 任职前公示制度
- 任职试用期制度
- 竞争上岗制度
- 职级晋升

四 公正考核权 /69

公务员考核的原则与意义 /69

- 考核的原则
- 考核的意义

《公务员法》有关公务员考核的规定 /71

- 考核的内容
- 考核的时限和标准
- 考核的秩序
- 考核结果的使用

国(境)外和我国部分地区有关公务员考核的规定 /73

- 英国公务员考核
- 美国公务员考核
- 法国公务员考核
- 日本公务员考核
- 香港地区公务员考核
- 台湾地区公务员考核

完善公务员考核制度,保障公务员公正考核权 /75

- 降低用人风险,提高行政效率
- 考核结果关系到公务员待遇和利益
- 防止考核中不正当现象
- 实行分级分类考核
- 健全民主评议机制

五 获得奖励权 /77

新中国成立以来对公务员获得奖励权的有关立法 /78

公务员获得奖励的原则、情形和种类 /79

- 精神奖励与物质奖励相结合原则
- 公正适当原则 • 奖励及时、注重实效原则
- 民主与公开原则

公务员获得奖励权的程序保障 /80

- 公务员所在单位提出奖励意见上报审批
- 审批机关的审批 • 奖励公布与表彰
- 奖励材料归档

国(境)外公务员获得奖励权的有关规定 /81

当前我国对公务员获得奖励权保障所存在的问题 /82

第四章 公务员有关身份方面的权益保障 /84

一 身份保障权 /84

公务员身份期待权 /85

公务员资格的保障权 /86

公务员公务职位的保障权 /88

公务员身份权利侵害的主要形式 /89

- 非法免职 • 非法降职
- 非法辞退 • 不适当的处分

二 辞职权 /92

公务员辞职的基本内涵 /92

公务员辞职的程序 /92

三 自愿退休权 /94

公务员退休的条件/94

公务员退休的年龄/95

第五章 公务员履行职务方面的权益保障 /96

一 执行职务的权益 /96

执行职务案例 /96

执行职务案例分析 /96

二 工作条件要求权 /97

国家必须对各种公务岗位提供适合的工作条件 /97

与当地人民的生活水平状况相结合 /97

三 接受职业培训的权益 /98

公务员参加培训是时代的具体要求 /98

公务员接受培训是发展的需要 /98

四 提出申诉权 /99

公务员申诉权与控告权的内涵比较 /99

公务员申诉与控告的区别 /100

公务员申诉控告制度是依法行政的重要措施 /101

公务员申诉控告制度的基本原则 /101

- 实事求是原则
- 依法原则
- 平等原则
- 回避原则
- 不加重处理原则
- 不停止执行的原则
- 一级申诉原则

公务员申诉制度的基本内容 /103

公务员申诉控告制度存在的主要缺陷 /107

- 程序尚不十分完善
- 管理权限尚未具体化
- 认识存在一定偏差
- 机构自身运作的影响

五 提出控诉权 /109

公民报考公务员引发的典型诉讼及其分析 /110

“准公务员”权益受侵害引发的控诉及其法理分析 /114

公务员权益受侵害的控诉权问题分析 /121

控告制度的基本内容 /122

国外公务员申诉控告权利的研究与借鉴 /123

- 英国公务员权利的申诉控告制度
- 法国公务员权利的申诉控告制度
- 美国公务员申诉救济制度
- 日本公务员权利的申诉保障制度
- 我国公务员权利申诉控告制度的完善

第六章 法律规定的其他权益保障 /135

一 公务员作为公民所享有的权益的保障 /135

依法被录用为公务员的权利 /135

- 录用的分类 • 录用的原则
- 录用的条件 • 录用的程序
- 录用的照顾政策 • 录用的意义

依法被调任的权益 /142

聘任制纳入任用补充形式 /142

- 聘任制的适用范围 • 聘任的程序
- 聘任制公务员的聘任待遇
- 聘任合同争议的处理

人身权利的保障 /146

- 行政保障 • 生命权、健康权的保障
- 荣誉权的保障

司法保障 /149

财产权利的保障 /150

二 党员公务员作为党员所享有的权益的保障 /152

党员参加党内有关会议权利的保障 /153

党员阅读党内有关文件权利的保障 /154

党员接受党的教育和培训权利保障 /154

关于向党员传达、通报党的重要会议的精神 /155

- 党员参加党的政策和理论问题的讨论权、对党的
工作提出建议和倡议的保障 /155
- 党员批评权,揭发、检举权以及提出处分、
罢免或者撤换要求权的保障 /157
- 党员表决权的保障 /158
- 党员选举权和被选举权的保障 /159
- 党员在受到党纪处分时应当享有的合法权利的保障 /160
- 党员申诉权的保障 /162
- 党员请求权的保障 /163

第七章 特定公务员权益的保障 /165

一 法官、检查官、人民警察、外交人员 /166

法官、检查官 /166

- 对法官人身权利的保障
- 初任法官、检查官单独公开选拔
- 对优秀法官、检查官进行奖励
- 法官、检查官的离任年龄

人民警察 /169

- 非工作日加班
- 随意扣除部分工资
- 专业技能培训不足
- 缺乏必要的武器保障和防护设备
- 经费不足
- 非警务活动过多
- 排除地方行政干预
- 成立专门的警察权益保护机构

外交人员 /174

- 人身不可侵犯
- 寓所、财产和文书信件不可侵犯
- 管辖豁免
- 免税免验
- 其他豁免

二 参照公务员管理人员 /175

- 事业单位
- 工勤外的工作人员
- 参照公务员的单位

第八章 女性公务员权益保障 /176

一 女性公务员权益保障概述 /176

女性公务员权益和权益保障的含义 /176

女性公务员权益的特征 /177

二 女性公务员权益保障的基本内容 /178

女性公务员录用条件的保障 /178

- 不得有录用体检标准的歧视
- 不得有相貌好坏的变相要求

不得违背宪法,有年龄、身高等形式的歧视 /179

女性公务员晋升、晋职的保障 /180

- 女性公务员任领导干部职务的比例较低
- 女领导干部的权力虚置
- 女领导干部青黄不接现象严重

对女性公务员在工作过程中身体的特殊保护 /182

- 经期保护
- 孕期保护
- 产期保护
- 哺乳期的保护
- 女职工劳动保护设施的规定

男女公务员退休年龄应当一致 /183

- 女性公务员提前退休的弊端
- 男女公务员同龄退休的必要及展望

女性公务员其他方面的权益保障 /186

三 女性公务员权益的救济途径 /186

第九章 公务员离退休后的权益保障 /188

一 离退休的含义 /189

离休 /189

- 不同职级的不同离休条件

退休 /189

二 退休年龄的争议 /190

三 退休的具体保障措施 /191

公务员享有提前退休申请权 /192

离休金、退休金和其他待遇 /192

- 离休金 • 退休金
- 违纪受处分重新确定退休金
- 退休后犯错照样减发退休金
- 违法判刑退休费统统取消

四 妨害退休的法律责任 /195

五 退休公务员可以评职称 /195

六 廉政公积金制度 /197

第一章 公务员权益概述

一、公务员的地位和现状

1. 公务员的含义和界定

各国关于公务员的含义和界定有很大差别。在美国,各种公务员可谓“五花八门”。美国公务员不仅包括联邦和地方政府的所有公职人员,还包括公共事业单位的工作人员及国营企业的管理人员,连国家森林公园的看门人也属于公务员的范畴。德国的公务员范围也同样较广,除政府各部门官员外,学校、邮局、铁路等部门从业人员均属公务员。目前,德国有公职人员501万人,其中国家公务员160万人。

《中华人民共和国公务员法》(2005年4月27日经过全国人大常委会通过,2006年1月1日起施行)对公务员的含义进行了规定,与废除的《国家公务员暂行条例》的规定相比有很大的变化。公务员法总结暂行条例实施的经验,结合我国国情,将公务员的范围确定为:“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。”公务员法明确界定了公务员的范围。如果一个工作人员同时符合依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利这三个标准,就属于公务员的范围。此外,法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中,除工勤人员以外的工作人员,经批准参照公务员法进行管理。根据该法的限定,公务员必须具备我国国籍,外籍人士无缘公务员职位。

根据这一规定,我国目前公务员的范围不仅包括各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,而且还包括各级中国共产党机关、人大机关、政协机关、社会团体使用国家行政编制、由国家财政负担工资福利的机关以及审判、检察机关中除工勤人员以外的工作人员。这样公务员法调整的公务员范围就明显地超越了暂行条例的范围。各级机关中的工勤人员不列入公务员的范围,这是由其工作性质决定的。

2. 公务员的地位

(1) 公务员的社会地位。我们从“公务员报考热”的现象看我国公务员的社会地位。2006 年中央、国家机关公务员招考网上报名工作结束后统计, 2005 年 97 个部门面向社会公开招考 10 282 人。报名期间, 共有 50 余万人通过了招考部门的资格审查。报考与录取的比例达到 48.6 : 1, 而 2004 年的这一比例约为 37 : 1。2005 年突破一个职位千人竞争的更是达到了 5 个。公务员职位之所以具有如此高的吸引力, 笔者认为: 其一是公务员职业的公共性。公务员直接运用社会公共权力和资源提供社会公共服务, 一般具有较好的职业声望和社会地位, 对具有公共服务热情的人有着特殊的吸引力。公务员是一个令人羡慕而又体面的工作。同时“学而优则仕”“升官发财”等中国几千年传统文化的“官本位”思想也影响着人们对公务员这个职业的仰慕和追求。其二是公务员职业的稳定性。与其他岗位相比, 公务员的职业流动性低, 淘汰率小, 只要不犯错误, 几乎没有失业的风险。根据人事部数据, 在 1996 年到 2003 年底, 全国共有万余名公务员被辞退, 有 3 万余名公务员辞职, 这个数据并不高。在很多国家, 公务员职务常任, 职业风险相对较小。其三是公务员职业的保障性。公务员为政府和其他公共机构服务, 其职业发展、工资福利、退休养老金等通常都有着较为完备的保障体系。此外, 公务员的福利待遇好, 可以稳定地获得加薪, 并有医疗保障, 还可以享受带薪休假, 等等。

(2) 公务员的经济地位。以最新数字 2003 年为例 (2003 年后国家公务员没有再统一调整工资), 全国公务员的年平均工资为 15487 元, 在全国十多个行业的职工平均工资中, 公务员的平均工资排名处于中下位次。与其他大型企业员工的收入相比还是有较大差别, 并不是人们所想象的高工资。并且公务员之间实际收入差距也很大。公务员的工资差距主要反映在东西部地区。东部发达地区工资收入较高, 西部落后地区收入则较低。收入最高的上海市与收入最低的陕西省的收入差距比例为 2.8 : 1。

由于各地区自行设立和出台的各种名目繁多的津贴、补贴较多, 加上中央国家机关不属于任何一个地区, 因此也就没有工资之外的各类地方补贴等收入, 使中央国家机关的工资收入明显低于各地区的整体收入水平。尤其是中央国家机关公务员由于地处首都北京, 使其购房 (北京的房价太高) 和子女教育等方面的支出大大高于外省市地区, 造成中央国家机关公务员的实际收支矛盾比各地区公务员更加突出。