

公务员制度概论

CIVIL SERVICE SYETEM

单宁珍 / 主 编

段建勇 / 副主编

红旗出版社

公务员制度概论

CIVIL SERVICE SYSTEM

单宁珍 / 主 编

段建勇 / 副主编

红旗出版社



图书在版编目(CIP)数据

公务员制度概论 / 单宁珍主编.

—北京: 红旗出版社, 2018.10

ISBN 978-7-5051-4804-8

I. ①公… II. ①单… III. ①公务员制度—中国—高等学校—教材

IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第240400号

书 名 公务员制度概论

主 编 单宁珍

副 主 编 段建勇

出 品 人 唐中祥

责任编辑 刘险涛

出版发行 红旗出版社

邮政编码 100727

E-mail hongqi1608@126.com

印 刷 北京卓诚恒信彩色印刷有限公司

开 本 710毫米×1000毫米

字 数 383千字

版 次 2018年10月北京第1版

ISBN 978-7-5051-4804-8

总 监 制 李仁国

封面设计 李 妍

地 址 北京市沙滩北街2号

编 辑 部 010-57274526

发 行 部 010-57270296

1/16

印 张 28.5

2018年10月北京第1次印刷

定 价 50.00元

欢迎品牌畅销图书项目合作 联系电话: 010-57274627

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 本社发行部负责调换。

前 言

编写本书主要目的是贯彻落实党的十九大精神和新时期党的组织路线，进一步梳理我国公务员制度体系，宣传新时期党的好干部标准和公务员制度改革情况，帮助广大读者特别是有志于加入公务员队伍的社会各界人士了解干部人事制度。

公务员制度发源于西方，但最早的雏形可以追溯到我国隋朝时期的科举制，通过科举考试方式选拔官员。我国是社会主义国家，公务员制度作为我国社会主义国家制度的一个重要的组成部分，传承和发扬了我国人事管理工作的优良部分，同时又积极学习和吸收了西方文官制度的一些有意义的部分，形成了中国特色的公务员制度。从1993年《国家公务员暂行条例》颁布，到2006年《中华人民共和国公务员法》出台，我国公务员制度正式建立，这标志着具有中国特色的公务员制度建设迈出了实质性的一步。在这10多年的发展过程中，特别是党的十八大以来，随着干部人事制度改革不断推进，相关公务员配套制度不断完善，公务员管理在制度化、法制化建设上取得了显著成效。

公务员制度作为国家政治制度的一个重要组成部分，其主要功能是在对行政队伍建设完善和优化组合基础上来使国家的行政管理达到科学、高效、完善，从而使国家制度更好地服务于社会主义现代化建设。党的十一届三中全会以后，邓小平同志明确指出，“中国的稳定，四个现代化的实现，要有正确的组织路线来保证”，“中国

的事情能不能办好，社会主义和改革开放能不能坚持，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从一定意义上说，关键在人”，并提出了干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的方针。习近平总书记指出，“党的干部是党和国家事业的中坚力量。要坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持事业为上、公道正派，把好干部标准落到实处”。党的十九大提出，必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。要建设高素质专业化干部队伍。在2018年7月初召开的全国组织工作会议上，习近平总书记着眼新时代以党的伟大自我革命推进伟大社会革命，紧紧围绕党的组织路线为党的政治路线服务，创造性地提出新时代党的组织路线，即全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以组织体系建设为重点，着力培养忠诚干净担当的高素质干部，着力集聚爱国奉献的各方面优秀人才，坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤，为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证。

新时期党的组织路线为进一步完善我国公务员制度指明了方向。本书以《中华人民共和国公务员法》为基本依据，结合相关配套制度，吸纳党的十八大以来干部人事制度改革有关成果，充分考虑国家监察体制改革涉及公务员管理有关内容，在书中相关章节中加入相关拓展内容，在每一章后都提供案例思考题，便于引导读者加深理解，开阔视野，深入研究和思考，更加突出启发性和实用性。本书在编写过程中得到了红旗出版社的大力支持和帮助，在此深表谢意。由于编写时间仓促，纰漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编者

2018年8月

目 录

- 第一章 公务员制度的基本概念 / 1
 - 第一节 我国公务员的定义和范围 / 3
 - 第二节 我国公务员制度的特点 / 6
 - 第三节 我国公务员管理的原则 / 8
 - 第四节 我国公务员管理机构 / 13
 - 附 录 / 16

- 第二章 公务员的条件、义务与权利 / 73
 - 第一节 我国公务员条件的基本内容 / 75
 - 第二节 我国公务员义务的基本内容 / 81
 - 第三节 我国公务员权利的基本内容 / 89
 - 【案例思考题】 / 96

- 第三章 职务与级别 / 97
 - 第一节 公务员职位分类 / 99
 - 第二节 公务员职务 / 106
 - 第三节 公务员级别 / 108
 - 【案例思考题】 / 115
 - 附 录 / 117

第四章 录用 / 121

第一节 公务员录用的含义、标准、原则和条件 / 123

第二节 公务员录用的考试和程序 / 129

第三节 公务员录用的主管部门和保障 / 135

【案例思考题】 / 139

附 录 / 141

第五章 公务员的考核 / 159

第一节 公务员考核的原则和内容 / 161

第二节 公务员考核的方法和程序 / 165

第三节 公务员考核结果评定及使用 / 170

【案例思考题】 / 174

第六章 职务任免 / 175

第一节 职务任免的含义和功能 / 177

第二节 委任制公务员的职务任免 / 180

第三节 选任制公务员的职务任免 / 184

第四节 公务员任职的前提条件、任期制和兼职 / 189

【案例思考题】 / 195

第七章 职务升降 / 197

第一节 我国公务员职务升降制度的主要特点 / 199

第二节 公务员的职务晋升 / 201

第三节 公务员的降职 / 210

【案例思考题】 / 213

第八章 培训 / 215

第一节 培训的内涵和特点 / 217

第二节 培训的理念和原则 / 217

第三节 培训的种类、内容和形式 / 222

【案例思考题】 / 234

附 录 / 235

第九章 公务员的奖励 / 239

第一节 公务员奖励制度的意义 / 241

第二节 公务员奖励制度的基本原则 / 245

第三节 公务员奖励制度的具体内容 / 248

【案例思考题】 / 256

附 录 / 257

第十章 惩戒 / 263

第一节 公务员的纪律 / 265

第二节 公务员的处分 / 274

【案例思考题】 / 286

第十一章 公务员的交流与回避 / 287

第一节 公务员交流的具体内容 / 289

第二节 公务员回避的具体内容 / 293

【案例思考题】 / 301

第十二章 工资福利和保险 / 303

第一节 公务员的工资制度的主要内容 / 305

第二节 公务员的福利制度的主要内容 / 315

第三节 公务员的保险制度的主要内容 / 319

【案例思考题】 / 325

附 录 / 327

第十三章 公务员的辞职与辞退 / 359

第一节 辞去公职制度的主要内容 / 361

第二节 辞去领导职务制度的主要内容 / 367

第三节 公务员辞退制度的主要内容 / 373

【案例思考题】 / 382

第十四章 退休 / 383

第一节 公务员退休制度的含义和意义 / 385

第二节 公务员退休的方式、条件和审批 / 390

第三节 退休公务员的待遇、安置和管理 / 396

【案例思考题】 / 404

第十五章 申诉与控告 / 405

第一节 公务员申诉与控告的含义 / 407

第二节 公务员申诉制度的主要内容 / 411

第三节 公务员控告制度的主要内容 / 417

第四节 公务员申诉控告制度中的义务和责任 / 420

【案例思考题】 / 423

第十六章 职位聘任 / 425

第一节 职位聘任的内涵 / 427

第二节 实行聘任制的范围和条件 / 430

第三节 职位聘任的实施 / 433

【案例思考题】 / 446

参考文献 / 447

第一章 公务员制度的基本概念

公务员队伍是党治国理政的骨干力量，在推进中国特色社会主义伟大事业中承担着重要使命。党的十八大以来，中央对干部工作提出一系列新精神新要求，要建设一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质专业化公务员队伍，为全面建成小康社会提供有力的组织保证。

本章要点：

- 我国公务员的定义和范围
- 我国公务员制度的特点
- 我国公务员管理的原则
- 我国公务员管理机构

第一节 我国公务员的定义和范围

公务员法第二条规定，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。

按照本条的规定，是否属于公务员，必须符合三个条件：

一是依法履行公职。这里的“依法”，是广义的“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，也包括政党机关、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行政编制。如人大、政协和民主党派机关中不驻会的人员，他们不使用该机关的行政编制，行政关系不属于该机关。在这里，只有纳入和使用国家行政编制的人员才会被划入公务员范围。

三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为公务员提供工资和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但并不是由财政供养的人员都是公务员。财政供养人员的很大一部分，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，因为其不具备另外两个条件。只有同时具备上述三个条件，才划入公务员范围。

按照上述界定标准，我国公务员的范围主要是以下七类机关的工作人员。（1）中国共产党机关的工作人员。（2）人大机关的工作人员。（3）行政机关的工作人员。（4）政协机关的工作人员。（5）审判机关的工作人员。（6）检察机关的工作人员。（7）民主党派机关的工作人员。

拓展内容：

公务员法确定公务员的范围，其考虑的因素主要是：一是我国政治制度的特点。坚持中国共产党的领导是我国宪法确定的基本原则之一。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。中国共产党是执政党，各民主党派是参政党，中国人民政治协商会议是具有广泛代表性的统一战线组织。中国共产党机关、各民主党派机关、政协机关同人大、政府、法院、检察院等国家机关都是我国政治制度中不可缺少的主体，各自发挥着特定的作用。这是我国政治制度的基本特点，也是确定我国公务员范围必须考虑的重要因素。二是我国干部人事管理的现实情况。改革开放以来，围绕建立与社会主义市场经济体制相配套的人事管理体制，我国积极推行以分类管理为重要内容的人事制度改革，对过去大一统的“国家干部”队伍进行合理分解，将党政机关干部与企业、事业单位的干部区分开来，分别建立各具特点的人事制度。原则

上，机关干部实行公务员制度，国有企业实行劳动合同制，事业单位实行聘用制和岗位管理制度。实践证明，这是符合我国当前国情的人事分类管理体制，也是确定公务员范围的基础。三是国际通行的做法。

尽管各国因国情不同，公务员范围大小不一，但各国对公务员范围的确定有三条共同标准：一是职能标准。公务员是从事公共管理活动的人员。二是编制标准。公务员严格执行国家编制限额。三是经费标准。公务员的工资、福利、保险都由国家财政支付。本法对公务员的界定标准与国际上的做法大体一致。

再有，在机关中的工勤人员不属于公务员范围。这主要是因为：第一，工勤人员的工作纯属后勤服务性质，他们使用的是工勤编制，而不是行政编制。第二，从历史延续性来看，工勤人员过去也不属于机关干部范畴，公务员的管理办法对他们不适用，他们的录用不需要经过公务员录用考试，他们的考核、奖惩、职务升降等等都与公务员不同。第三，通过改革，机关后勤服务工作将逐步社会化。从这方面说，工勤人员也不宜列入公务员队伍。

另外，过去参照《国家公务员暂行条例》管理的部分人民团体群众团体工作人员，仍参照公务员法管理，不列入公务员范围。这主要是考虑这些单位的性质，有利于它们参加国际非政府组织活动，有利于它们的自身发展。

第二节 我国公务员制度的特点

公务员制度要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、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则。

一、我国公务员制度的主要内容

主要内容是《中华人民共和国公务员法》，共 18 章 107 条。包括公务员的条件、义务和权利、职务职级、录用、考核、职务任免、升降、奖惩、惩戒、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任等内容。

二、我国公务员制度的主要特点

（一）坚持党的领导。贯彻执行党的干部路线方针政策，坚持党管干部原则，教育引导广大公务员践行全心全意为人民服务的根本宗旨，始终保持人民公仆本色。

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。公务员制度必须贯彻党的干部路线方针政策，坚持党管干部的原则。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之中，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、以德为先、任人唯贤的用人标准和公开、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。贯彻党的干部路线和方针、坚持党管干部原则，也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。

拓展内容：

党管干部主要是指党掌握干部工作的领导权。各级党委坚持贯彻执行党的干部路线方针政策，严格按照党的原则选拔任用干部，并对各级各类干部进行有效的管理和监督。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。

（二）坚持党的基本路线。党和国家的一切工作都要坚持基本路线，公务员制度也必须贯彻和体现基本路线。公务员管理要服从和服务于经济建设这个中心，围绕发展生产力这个根本任务来运行，公务员制度的制度内容既要坚持和体现四项基本原则，也要坚持和体现改革开放的精神。这是公务员制度正确的政治方向。

（三）坚持围绕中心、服务大局。服务于中国特色社会主义伟大事业，围绕党和国家中心任务统筹谋划，更好服务经济社会发展。

（四）坚持改革创新。突出问题导向，激发公务员队伍生机与活力。

第三节 我国公务员管理的原则

公务员法第五条规定，公务员的管理，坚持公开、平等、竞争、择优等原则，依照法定的权限条件、标准和程序进行。

一、公开的原则

行政程序中的公开，其基本含义是行政行为除依法应当保密的以外，应一律公开进行。主要要求包括两点：一是法规、政策公开；二是行政行为公开。公务员管理属于人事行政范畴，贯彻体现公开的原则，既是依法行政的要求，也是政务公开的体现。其要求主要包括：一是向社会公开有关公务员制度的法律、法规和政策；二是向社会公开录用公务员、公开选拔公务员的资格条件，公开考试内容、方式和方法，并采取适当方法公开考试成绩和录用或者选拔结果；三是对公务员公开考核、奖惩、职务升降、竞争上岗、工资福利保险、辞职辞退和退休等工作的标准、依据和程序。所有这些公开，是实现平等竞争的前提，也是落实群众的知情权、参与权、监督权的保证。

二、平等的原则

宪法规定，中华人民共和国公民在法律面前一律平等。所有公民都平等地享有宪法和法律规定的权利，都平等地履行宪法和法律规定的义务。国家司法机关和行政机关在适用法律时，对所有公民的合法权益都予以平等保护，任何公民或者组织都不得享有超越宪法和法律的特权。公务员管理的平等原则是宪法关于法律面前人人平等的原则在公务员制度中的体现和反映。平等即机会均等，即在