

21世纪公共管理系列教材

公务员制度概论

李如海◎著

中国人民大学出版社

21世纪公共管理系列教材

公务员制度概论

公共基础课

现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）
公共管理学（精编版）
《公共管理学》学习指导书
公共经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）
《公共经济学（第二版）》学习指导书
公共政策学（“十一五”国家级规划教材）

专业基础课

公共行政学
政治学原理（第二版）
比较政府
行政法学
管理信息系统
公共管理实用分析方法
公共事业管理概论（第二版）
公共部门人力资源开发与管理（第三版）
（“十二五”国家级规划教材）
管理心理学

专业课与选修课

政府经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）
市政管理学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
电子政务教程（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）
政府公共关系（“十一五”国家级规划教材）
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）
行政伦理学教程（第二版）（“十二五”国家级规划教材）
电子政府概论（第二版）
公共管理的方法与技术（第二版）
行政管理学（第三版）
领导学（第三版）
管理秘书实务（第三版）
社区管理（第三版）
国家公务员制度（第二版）
公务员制度概论
公共组织学（第二版）
地方政府学概论
地方政府管理
公文写作与处理
公共关系概论（第二版）
西方公共管理名著导读
政府绩效管理
政府绩效评估
社会管理
管理思想史教程

策划编辑 朱海燕
责任编辑 李慧平 孙 霜
封面设计  李尘工作室

查询图书信息，下载教学资源：<http://www.crup.com.cn/gggl>

ISBN 978-7-300-18116-5



定价：35.00元

21世纪公共管理系列教材

公务员制度概论

李如海◎著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度概论/李如海著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 9
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-18116-5

I. ①公… II. ①李… 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 (2013) 第 220932 号



21 世纪公共管理系列教材
公务员制度概论
李如海 著
Gongwuyuan Zhidu Gailun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京民族印务有限责任公司	版 次	2014 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2014 年 1 月第 1 次印刷
印 张	17.25 插页 1	定 价	35.00 元
字 数	418 000		

“21世纪公共管理系列教材”专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名 (清华大学教授)
- 王乐夫 (中山大学教授)
- 王浦劬 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 王惠岩 (吉林大学教授)
- 毛寿龙 (中国人民大学教授)
- 邓大松 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 武汉大学教授)
- 曲福田 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 南京农业大学教授)
- 朱立言 (中国人民大学教授)
- 张永桃 (教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员, 南京大学教授)
- 张成福 (中国人民大学教授)
- 陈庆云 (北京大学教授)
- 陈振明 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 厦门大学教授)
- 竺乾威 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员, 复旦大学教授)
- 周志忍 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 北京大学教授)
- 郑功成 (中国人民大学教授)
- 娄成武 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员, 东北大学教授)
- 夏书章 (中山大学教授)
- 高培勇 (中国社会科学院教授)
- 董克用 (教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员, 中国人民大学教授)
- 薛 澜 (清华大学教授)

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日,随着公共管理职业化的发展,公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始,适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要,我国的公共行政与公共管理研究和教育,在经历了发展的挫折之后,开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展,特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,以及高校公共管理本科专业的大量开设,公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要,更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作,2001 年 4 月,教育部公共管理类学科教学指导委员会成立,并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论,很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要,对目前公共管理类的课程设置进行调整,按计划年内拿出调整方案。目前,公共管理本科教育发展很快,编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下,在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从 2003 年上半年开始,在 2 年内,陆续出版 21 世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的 20 多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

前 言



在社会科学领域里，一门新学科从酝酿到形成，需经过一段较长时间。公务员管理学的出现就是如此。自从1986年下半年我在行政学中将其作为一节课简要介绍，到后来作为一章讲授，到1988年初作为一门新课开设，再到1992年2月，我明确了这门新学科的名称，并为其规定了含义，学习与研究的对象、意义、内容、原则和方法等项内容，从而标志着公务员管理学的诞生，这前后经历了近六年的时间。

这门新学科创立之后，在我的主持下，1993年2月出版了《中国公务员管理学》，1997年8月出版了《国家公务员管理学教程》，2001年8月出版了《中国公务员管理概论》。同期，我还发表了《关于学习与研究〈中国公务员管理学〉的几个问题》、《公务员制度是市场经济的产物》、《试论公务员制度的本质特征》等相关的学术论文。在这几本书和几篇论文中，对我国公务员管理学的内容等问题进行了全面系统的探讨，为我国高等院校、行政学院及党校等学习和培训机构开展公务员制度的教学与研究提供了参考教材和资料。

2005年4月，我国公布了第一部公务员法以后，公务员制度的内容更加丰富，公务员管理学的研究内容也随之发生了变化。2007年8月，我主编出版的《公务员制度》一书，尽管已印刷了近13万册，但这是本供自学考试者使用的书，有些内容尚未详细论述。因此，有必要在几本书的基础上，借用各书（还包括书末所列参考书）的一些资料，重新编写一本教材，以供高校等院校及公务员培训机构教学使用或参考。所以，又编写了这本基本上只谈我国公务员管理的《公务员制度概论》。希望使用本教材的任课教师，在讲授时根据需要，再补充一些国外公务员制度、我国以往的官员制度与新中国成立后干部制度的相应资料及案例。此外，本书绪论关于公务员管理学研究的内容中，前八部分已被本书涵盖，后六部分因已有相应的专著出版了，故本书基本没有涉及。

感谢我的同行刘旭涛、刘俊生、宋世明、句华、袁静博、赵凤敏、王甫银、高增

霞、费佳，他们为本书提供了相关资料。感谢责任编辑李慧平为本书的出版付出的心血。

对本书的不足之处，望读者批评指正。

李如海

2013年10月

目 录



绪论	1
一、公务员管理学的含义	1
二、学习与研究公务员管理学的意义	1
三、公务员管理学的目标	3
四、公务员管理学的内容	3
五、学习与研究公务员管理学的原则	4
六、学习与研究公务员管理学的方法	5
第 1 章 公务员制度的产生	7
1.1 英国公务员制度的产生与原因	7
1.2 我国公务员制度的产生与历史进程	11
1.3 我国公务员制度对原干部人事制度的继承与发展	14
1.4 我国公务员的含义与范围	18
本章小结	20
复习思考题	20
第 2 章 公务员的职位类别	21
2.1 西方国家公务员的两种分类制度	21
2.2 我国公务员职位分类的原则与程序	25
2.3 公务员的职务	29
2.4 公务员的级别	33
本章小结	36

复习思考题	36
第3章 公务员的权利与义务	37
3.1 公务员权利与义务的含义与意义	37
3.2 我国公务员权利与义务的特点与关系	39
3.3 公务员的权利	40
3.4 我国公务员的义务	44
本章小结	49
复习思考题	49
第4章 公务员的录用	50
4.1 公务员录用的含义与意义	50
4.2 公务员录用考试的种类与录用的资格条件	52
4.3 公务员录用的原则与录用考试的内容	54
4.4 公务员录用考试的方式与录用的主管部门	58
4.5 公务员录用的程序与违纪处罚	60
本章小结	63
复习思考题	63
第5章 公务员的考核	64
5.1 公务员考核的含义与意义	64
5.2 公务员考核的特点及与录用考核、晋升考核的区别	65
5.3 公务员考核的原则与内容	66
5.4 公务员考核的方法与程序	70
5.5 公务员考核的种类与等次	73
5.6 公务员考核结果的反馈与使用	76
本章小结	77
复习思考题	77
第6章 公务员的职务任免	78
6.1 公务员职务任免的含义与意义	78
6.2 公务员任职的内容	79
6.3 公务员免职的内容	87
本章小结	90
复习思考题	90
第7章 公务员的职务升降	91
7.1 公务员职务升降的含义与意义	91

7.2 公务员职务晋升的内容	92
7.3 公务员降职的内容	98
本章小结	100
复习思考题	100
第8章 公务员的奖励与惩戒	101
8.1 公务员奖励、惩戒的含义与意义	101
8.2 公务员奖励的内容	102
8.3 公务员惩戒的内容	106
本章小结	115
复习思考题	115
第9章 公务员的培训	116
9.1 公务员培训的含义与意义	116
9.2 公务员培训的原则与种类	118
9.3 公务员培训的内容与方法	122
9.4 公务员培训的管理体制与施教机构	124
本章小结	125
复习思考题	125
第10章 公务员的交流与回避	127
10.1 公务员交流、回避的含义与意义	127
10.2 公务员交流的内容	128
10.3 公务员回避的内容	136
本章小结	141
复习思考题	141
第11章 公务员的工资	142
11.1 公务员工资的含义与作用	142
11.2 公务员工资的特征与职级工资制	143
11.3 制定公务员工资的原则与确定工资的依据	144
11.4 公务员的工资构成与水平	148
11.5 公务员的工资管理机构与增资途径	149
本章小结	151
复习思考题	151
第12章 公务员的福利与保险	152
12.1 公务员福利、保险的含义与作用	152

12.2 公务员福利的内容	153
12.3 公务员保险的内容	156
本章小结	159
复习思考题	160
第 13 章 公务员的辞职与辞退	161
13.1 公务员辞职、辞退的含义与意义	161
13.2 公务员辞职的内容	162
13.3 公务员辞退的内容	168
本章小结	171
复习思考题	171
第 14 章 公务员的退休	172
14.1 公务员退休的含义与意义	172
14.2 公务员退休的特征与制定退休待遇的原则	173
14.3 公务员退休的方式与条件	174
14.4 公务员退休的程序和待遇	176
14.5 退休公务员的管理机构与方式	177
本章小结	179
复习思考题	179
第 15 章 公务员的申诉与控告	180
15.1 公务员申诉、控告的含义与意义	180
15.2 公务员申诉、控告的性质与原则	181
15.3 公务员申诉的内容	183
15.4 公务员控告的内容	189
15.5 公务员申诉、控告的法律责任	191
本章小结	192
复习思考题	193
附录 1 行政职业能力测验的题型与解题方法	194
附录 2 申论的题型与答题方法	239
参考书目	259

绪 论

自从中国共产党第十三次代表大会确定在中国建立公务员制度以来，不少高校先后开设了“公务员管理学”这门新课，并编写了供学生使用的讲义和教学大纲。中央与省级行政学院和党校也对进修学员开设了公务员制度的专题讲座。上述做法一直坚持至今，并在逐步完善着。这对向广大在校大学生与各类青年普及公务员制度的基本知识和提高在职公务员依法执行公务的能力方面起到了很好的理论武装作用。

鉴于高等院校是我国培养公务员后备人才的重要基地，是公务员培训的重要场所，是研究与宣传公务员制度的重要力量，因此，在高校正规地开展公务员制度教学与研究，既有非常重大的现实意义，又有非常深远的战略意义。

在我国公务员法实行后，为了推动高等院校和有关单位或部门开展公务员制度的教学活动，现就有关学习与研究“公务员管理学”（或曰“公务员制度概论”）的几个问题，分述如下。

一、公务员管理学的含义

公务员管理学是研究公务员管理基本理论与制度、探索公务员管理规律的学科，主要是研究与探索关于公务员管理的诸项内容，为公务员管理提供原则与方法。这门新学科是1992年经笔者定义后才在我国诞生的。

二、学习与研究公务员管理学的意义

政府与推行公务员制度的各类机关的人事管理，是国家各类政权建设的重要组成部分

分,是国家对各类机关管理的核心和关键,对国民经济与社会发展具有十分重要的作用。在我国,推行公务员制度是发展社会主义市场经济与深化政治体制改革的迫切要求,也是机关人事管理走上民主化、科学化与法制化的重要标志。其根本目的在于建立一支优化、精干、廉洁、高效的各类机关工作人员队伍,形成强有力的工作系统,卓有成效地管理国家各项事务,更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务,为构建社会主义和谐社会和全面建成小康社会服务,为创新社会管理服务。因此,学习与研究公务员管理学具有十分重要的意义。

1. 学习与研究公务员管理学,有助于把握公务员管理的规律,促进我国各类机关人事管理的民主化、科学化与法制化建设

几十年来,我国政府等机关的人事管理,由于缺乏科学分类,管理方式单一,加上一定程度上“领导说了算”的不民主的人治现象存在,阻碍了人才成长,优秀人才特别是年轻的优秀人才难以健康成长和脱颖而出。用人方面的不正之风屡禁不止,严重影响了政府等机关的威信和效能,影响了改革开放和社会主义现代化事业的深入发展。推行公务员制度正是克服上述种种弊端的有效措施。学习公务员管理学,了解我国公务员法规,掌握我国公务员的分类、分级、录用、选拔、考核、奖惩、培训、晋升、工资、福利、保险、辞职、辞退、退休、申诉控告等一系列管理制度和管理方法,对加快推行公务员制度,推进我国政府与推行和参照执行公务员制度的各级各类机关人事管理的民主化、科学化与法制化具有十分重要的意义。

2. 学习与研究公务员管理学,有助于建设中国特色的公务员制度

公务员制度自1870年在英国形成以来,已有140多年的历史。多年来,推行该制度的各国的实践证明,它是一套科学的政府官员管理制度。但是,西方国家的公务员制度带有深刻的资本主义烙印。我国是社会主义国家,我国的公务员制度是深深扎根于中国这块土地上的,具有鲜明的中国社会主义特色。学习公务员管理学,了解中国公务员制度和西方公务员制度的联系与区别,知己知彼,有利于从我国国情与传统出发,正确地借鉴与吸收西方国家公务员制度中的科学成分,以便使中国特色的公务员制度日臻完善。

3. 学习与研究公务员管理学,有助于加快改革开放和经济发展,胜利实现我们的奋斗目标

党的十一届三中全会以来,以邓小平为代表的中国共产党人,经过深入思考和精心设计,逐步提出著名的“三步走”的发展战略。第一步从1981年到1990年,实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二步到20世纪末实现国民生产总值翻两番,人民生活达到小康水平;第三步到21世纪中叶,人均国民生产总值达到中等发达国家的水平,人民生活比较富裕,基本实现社会主义现代化。在党的正确领导下,经过全党与全国人民的努力奋斗,前两个目标已经顺利实现。目前,是实现第三个目标的开始阶段。实现这个宏伟目标靠什么?最重要的是坚定不移地贯彻执行党的“一个中心、两个基本点”的基本路线,坚定不移地贯彻落实科学发展观,而且要坚持百年不动摇。但是,正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。而建立公务员制度正是组织路线的重要组成部分,是贯彻执行党的正确路线重要的组织保证。因此,学习公务员管理学,对于加快我国的改革开放和社会主义市场经济的健康发展,胜利实现“三步走”的宏伟奋斗目标,具有

重要的意义。

三、公务员管理学的目标

公务员管理学的研究目标主要有：

(1) 促进公务员管理机构职能的实现。公务员管理机构是由公务员组成的，只有这些人员的素质提高了，责任心增强了，认真履行其职责，方能提高效能，促使该机构职能的有效实现。

(2) 实现人才资源的优化配置。人才资源管理是对人的管理，所以必须强调以人为本，提倡尊重人、理解人，善于充分调动和发挥人的积极性与主动性，开发人的潜在能力，促进公务员队伍中人才资源的优化配置。

(3) 完善政策法规。2006年1月公务员法施行后，又陆续颁布了一些具体法规与实施细则，但还很不完备，需要抓紧制定相关的很多法规与细则，方能满足公务员管理的需要。

(4) 创新管理方法。时代在前进，社会在发展，公务员管理要坚持与时俱进，不断学习国外对公务员管理的新方法、新规章，结合我国国情，制定出新的管理规章。更要开动脑筋，根据公务员管理的规律，提出一些新的管理方法，在经过试行后，形成新规章。同时还要不断总结全国各地所试行的自己制定的新规章，并在此基础上，归纳出能在全国通用的新规章。

四、公务员管理学的内容

公务员管理学的研究内容是十分丰富的，概括起来有以下14个方面：

(1) 公务员制度的产生。包括公务员制度最先产生在英国的原因，以及与资本主义市场经济的关系；我国公务员制度产生与社会主义市场经济的关系，它对原干部人事制度的继承与发展等。

(2) 我国公务员的范围。包括公务员的含义与推行公务员制度所涵的机关。

(3) 公务员的职位分类。包括我国公务员职位分类的特色，公务员职务与级别的对应关系。

(4) 公务员的权利义务。包括规定公务员权利义务的一般原则及我国公务员权利义务的具体内容。

(5) 公务员的“进口”管理。

其一是录用考试。包括公务员录用考试的原则、方式、程序以及录用考试在我国公务员制度中的地位与作用以及使用范围等。

其二是调任。从公务员系统外调进国家机关担任领导职务时采用此法。

其三是选任。由各级人大选举任命的政府组成人员采用此法。与此相应的国家机关的

领导成员的产生也用此法。

其四是聘任。专业性较强与辅助性职位采取此法。

(6) 公务员的“使用”管理。

其一是考核。包括公务员考核的原则、内容、程序以及考核在公务员管理中的重要地位等。

其二是奖惩。包括对公务员实行奖惩的内容、原则、条件以及奖惩在公务员管理中的重要作用等。

其三是职务任免、升降。包括公务员职务任免与升降的原则、种类、条件、方式和程序及其在建立我国公务员激励机制方面的重要作用。

其四是培训。包括公务员培训的原则、种类、方式与内容及其在提高公务员素质和完善公务员制度方面的重要作用。

其五是交流、回避。包括我国公务员这些管理环节的原则、内容、方式及其在我国公务员法制建设中必不可少的地位与作用。

其六是工资、福利、保险。包括工资、福利、保险制度的性质、原则、内容，以及在我国公务员管理中的作用与其所具有的中国特色等。

其七是申诉控告。包括申诉控告提出与受理的原则、程序及实行该项制度的意义。

(7) 公务员的“出口”管理。

其一是辞职、退休。包括这两项制度的原则、方式、程序及应注意的问题。

其二是辞退、开除。包括这两项制度的原则、程序及应注意的问题。

其三是调出。包括这一项制度的原则、程序及应注意的问题。

(8) 公务员的法律责任。包括法律责任的内涵、种类及其追究。

(9) 公务员的行为规范研究。

(10) 公务员的礼仪建设研究。

(11) 公务员的执政能力建设研究。

(12) 公务员的管理与监督体制机制研究。

(13) 公务员的廉政建设研究。

(14) 公务员的法规建设研究。

上述 14 个方面是公务员管理学的主要内容，它们共同构成一个相互关联的有机整体。本书涵盖的是前 8 项问题，后面 6 个专题研究已有专著出版，本书不再涉及。

在我国，目前公务员管理学还是一门新学科，其内容尚不完善。今后，随着我国公务员管理实践的不断丰富与发展，公务员管理学的内容也将更加充实与完善。

五、学习与研究公务员管理学的原则

学习与研究公务员管理学应坚持的原则有：

1. 明确指导思想

我们学习和研究公务员管理学，必须坚持以马克思主义中国化的邓小平理论、“三个

代表”重要思想和科学发展观为指导，为贯彻执行党的“一个中心、两个基本点”的基本路线服务。这是建立公务员制度的根本指导思想，也是学习与研究公务员管理学的根本指导思想。在这个根本问题上，来不得半点马虎和动摇。

2. 明确立足点

我国公务员制度具有鲜明的中国社会主义特色，它有三个立足点：首先，我国建立公务员制度是立足于坚持共产党的执政地位、提高党的执政水平、加强和完善党对国家机关人事工作的领导，任何借口实行公务员制度而怀疑、否定和削弱党的执政地位和领导作用的观点都是根本错误与十分有害的；其次，在我国建立公务员制度绝不是要改变我国干部人事制度的社会主义性质，而是立足于它的自我完善与发展；再次，在我国建立公务员制度绝不是要照搬照抄西方国家公务员的具体制度，而是立足于我国正在全面建成小康社会和构建和谐社会的国情，建立中国特色的社会主义公务员制度。因此，必须从中国的实际出发，在建立中国特色的社会主义公务员管理制度和管理方法上下功夫。我们学习和研究中国公务员管理学，同样也必须明确上述三个立足点，否则就会误入歧途。

3. 坚持古为今用和洋为中用

在中国古代封建官吏制度和西方资本主义国家公务员制度中，确有与封建制度和资本主义制度的本质特征相联系的方面，对此，必须坚决抵制和排除。但同时必须看到，其中也有许多人类社会共同创造的文明成果，对我们十分有用，比如我国古代科举制度的合理成分，西方国家对公务员实行民主化、科学化、法制化的管理原则等。因此，必须解放思想、实事求是，认真学习古今中外官吏或公务员管理中一切有用的内容，并在社会主义基础上加以改进、发展和运用，以健全和发展中国特色的社会主义公务员制度。

4. 重视实践的作用

理论来源于实践，从实践中总结出理论，又运用理论指导实践，然后在实践基础上发展理论，从而达到理论和实践的统一，达到理论的升华。这是马克思主义认识论的一条根本原则，也是学习与研究公务员管理学必须遵循的一条根本原则。中国特色的公务员管理学，归根到底来源于改革开放的实践，同时也只有在继续深化改革和扩大开放的实践中，才能进一步丰富与发展起来。因此，我们学习与研究公务员管理学，必须重视实践的作用。

六、学习与研究公务员管理学的方法

学习与研究公务员管理学应坚持的方法有：

(1) 理论联系实际的方法。这是学习政治理论与应用科学的行之有效的方法，也是学习与研究公务员管理学的行之有效的方法。它要求我们紧密联系我国 60 多年来干部人事工作的实际，特别是近 20 年来我国推行公务员制度的实际，认真学习党和国家领导人，尤其是邓小平、江泽民、胡锦涛和习近平关于我国干部人事制度改革及推行公务员制度的一系列论述，认真学习公务员法及单项法规、细则，充分认识在我国建立公务员制度的重要意义，掌握公务员管理的有关知识，并在推行公务员制度的实践中加以运用和发展。

(2) 注重调查研究的方法。学习与研究公务员管理学，必须注重调查研究。只有这样，才能及时掌握中国与外国推行公务员制度中的新经验、新情况、新问题，才能取得学习与研究的主动权、发言权。

(3) 重视比较研究的方法。学习与研究公务员管理学，必须重视对中外公务员管理理论与实践的比较鉴别，重视对中国不同省份、不同地区公务员管理实践的比较鉴别，知其是非长短。只有这样，才能不断为丰富与发展公务员管理学作出新贡献。

(4) 案例分析与“角色扮演”的方法。学习与研究公务员的各项管理制度时，可以适当找些中外相关的案例进行分析。有条件的课堂，还可组织学员进行角色扮演，以增强与提高学习和研究的效果。

第 1 章

公务员制度的产生



我国改革开放 30 多年来，在政治体制领域里的成就之一就是成功建立与推行了社会主义的公务员制度，使这个产生于资本主义国家的文明管理制度被社会主义中国成功借鉴，成为中国特色的公务员制度。

那么，为什么公务员制度既能为资本主义社会服务也能为社会主义社会服务呢？因为从严格意义上说，公务员制度是市场经济的产物。公务员制度的本质特征是共同的，即实行民主化、科学化、法制化的管理原则。

在研究公务员制度产生这一问题时，有些人总是习惯于仅从政治方面分析其产生的原因，那就不好回答笔者上面所提的问题了。笔者认为主要应该从经济发展方面去分析，这就是经济基础决定上层建筑的道理，这样方算抓住了公务员制度产生的主旨。

下面，笔者仅以最早推行公务员制度的两个不同社会制度的国家即资本主义的英国和社会主义的中国为例，来对笔者的观点加以论述。

读者从笔者分析的过程中可以看出，两国皆是为推行市场经济才实行公务员制度的。所以说，英国公务员制度是实行资本主义市场经济的产物，我国公务员制度是实行社会主义市场经济的产物。说形象一点，市场经济是公务员制度的“催生婆”。

1.1 英国公务员制度的产生与原因

1.1.1 英国公务员制度的产生

英国资产阶级革命胜利后，资本主义制度代替了封建制度，这是人类社会发展的进步。资本主义制度的建立，打破了延续几千年的自给自足的封建经济，为商品经济的发

展准备了条件。到18世纪60年代,英国进行了工业革命,从而为英国称霸世界创造了雄厚的物质基础。工业革命后,由于机器的广泛使用,英国资本主义经济得到了迅速发展,工业产品成倍乃至几十倍地增长,国力不断提高,创造了大量的物质文明,社会经济出现了空前的繁荣。机器的使用,使产品降低了成本,商品价格低廉,从而提高了其在市场上的竞争能力。由于使用蒸汽机为动力的商船出现,英国组成了强大的船队,在世界各大海洋通行。在1756—1763年英法七年战争中,英国打败法国,占领了法国几大块殖民地之后,英国乘机扩大其海权强国的优势。到19世纪初,英国依仗其经济占资本主义世界首位的强势,加紧了对外侵略与掠夺,逐步向世界各地扩展势力范围。它控制了地中海,占领了北欧、非洲、亚洲等地的部分岛屿与地区,从而成为“海上霸主”,它的殖民地遍布全球。19世纪中期,英国为了在世界市场上与别国商品竞争,免除了大部分外国商品的进口税。1860—1865年先后同法、比、意、奥签订商约,使这些国家降低了英国商品的进口税。英国就是依靠本国经济的优势来独霸世界市场的。到19世纪五六十年代,英国经济进入高涨时期,工业生产占世界第一位,是工业最发达的国家。它生产的机器销售给世界各国,因此有“世界工厂”之称。到70年代,英国对外贸易占世界贸易总额的22%,相当于德、法、美三国对外贸易的总和。英国资产阶级就是依靠海上、商业和殖民霸权地位,把自己的产品推销到世界各地。

但是,这时英国的官员制度却阻碍了市场经济的发展。随着英国资本主义经济的发展和对外市场的占领,资本主义经济的发展出现了矛盾。这是因为资本主义经济是以市场经济为主的商品经济,各企业之间竞争十分激烈。资本主义生产的社会化和生产资料私人占有的矛盾,使生产表现出很大的盲目性,导致了经济危机周期性发生,阻碍了资本主义经济的发展。为此,英国资产阶级迫切要求用国家权力干预经济,加强对社会经济的管理,要求制定符合资产阶级争夺世界殖民地、占领国外市场的各种政策和提供最有效的服务。这就要求选拔一大批有才能、会管理的优秀人员进入政府。

当时英国的政党政治业已形成,两个资产阶级政党轮流执政,其政府官员制度已由带有封建色彩的“恩赐官职制”转为带有资产阶级烙印的“政党分肥制”。尽管这对“恩赐官职制”来讲是一个历史的进步,但“政党分肥制”这种择士的方法存有致命的缺陷,比如易造成在政府事务官员(即公务员)的选拔上任人唯亲、重党派关系而轻管理才能等弊端。当时,许多经济部门对英国显贵来说是个“肥缺”,他们依仗权势,千方百计把子女、亲信安插进去,结果使得经济部门内部日益腐败,严重影响了资产阶级整体的经济利益。

这样的官员,显然不符合资产阶级所要求的具有高效率的、保护与发展市场经济的廉洁政府的标准。为了巩固资产阶级的统治,必然要寻求合理的解决办法,既要保留资产阶级的政治统治,又需克服“政党分肥制”带来的弊端。而当时资产阶级要求保持政治中立、不受政党活动干扰的公务员制度正是资产阶级理想的行政官员制度。

在这种背景下出现了两个明显事件:东印度公司换届和克里米亚战争。

东印度公司是英国资产阶级对亚洲进行垄断贸易和经济掠夺、占领市场的一个享有特权的殖民事业公司,该公司是英国对外掠夺机构中“油水”最多的一个,公司内部非常腐败。英国的权贵们常常安插自己的子弟和亲信到公司任职,以便于个人发财。1853年,

该公司特许状期满，向议会请求继续任用时，贵族与官员们为使自己的亲朋获得此“肥缺”而发生了激烈的争斗。为此，国会派专人研究该公司的人事任用问题，最后采取了通过“公开考试、择优录用”公司工作人员的新做法。这是英国政治史上对任用官员的一场极其重要的改革，其意义在于提供了一个好的选拔公务员（文官）的方式。

1854年，英、俄在克里米亚作战，由于英国政府机构混乱，官员昏庸无能，玩忽职守，导致英军伤亡惨重，以致战败。于是国内舆论哗然，产生了政治危机。

1855年2月，新上台的内阁为平息国内怨气，迎合舆论，5月颁发了枢密院令，成立文官事务委员会办理各级公务员（文官）的选拔考试事宜，从而为英国最终形成公务员制度奠定了基础。

到1870年6月，英国政府以法令形式正式确立了公开竞争考试制度，规定所有职业性的事务官（即事务性公务员）非经考试并取得合格证书而不得任用。这标志着英国公务员（文官）制度的正式产生。同时，这也使英国成为资本主义世界第一个推行公务员制度的国家。这种择优选拔出来的公务员在政府任职，改变了政府作风，提高了行政管理效率，从而加强了英国资本主义市场经济发展，巩固并提高了英国在国际市场竞争中的地位。

从实行的效果来看，自从英国公务员制度形成以后，由于公务员制度适应了英国资本主义市场经济发展的需要，不仅挽救了英国资产阶级的政治危机，巩固了英国资产阶级政权，也缓和了英国资本主义的经济危机，促进了英国资本主义市场经济发展。

由此可见，英国公务员制度是英国资本主义市场经济发展的产物。

英国公务员（文官）制度产生后，在资本主义世界里引起了很大的反响。一些国家学习英国的做法，陆续推行了政府事务性官员实行“公开考试、择优录用”的公务员制度，从而使公务员制度在世界范围内逐渐推广开来。

1.1.2 英国公务员制度产生的原因

从英国公务员（文官）制度的产生与发展来看，其形成并非偶然，而是经济、政治与管理方式变革等多种因素的结果。

1. 从经济上看，公务员制度适应了英国资本主义市场经济发展的需要

随着资本主义经济的发展，封建社会自给自足的自然经济的生产方式过时了，社会日益要求资产阶级国家机器干预经济管理，以满足不断增长的市场经济的需要。于是政府的职能不断扩大，资本家对国内市场的扩充与对海外市场的开辟，都需政府的干预和支持，这就需要选拔一大批懂经营、会管理的专门人才进入政府部门，而公务员制度恰好能承担这一任务。

2. 从政治上看，公务员制度适应了资产阶级政党政治的需要

随着英国资产阶级政治制度的发展，其政党政治逐步形成，最后形成两党通过竞争轮流执政，无论哪个政党上台，其推行的都是“政党分肥制”。尽管这种制度对“恩赐官职制”来说是一种进步，但其择士的方法存有致命的缺陷。该制度所造成的“一朝天子一朝臣”的弊端必然带来政府的周期性动荡。为了巩固资产阶级统治，需寻求合理的解决办法，即找到一种既能维护资产阶级政权又能克服“政党分肥制”所造成的痼疾。而保持政治中立、不受政党活动干扰的公务员制度正是资产阶级理想的政府官员制度。

3. 从管理方式变革上看, 公务员制度适应了资产阶级所需要的保持局面稳定和提高行政效率的需要

随着资产阶级政权在英国的建立, 在竞争中上台执政的党推行了带有任人唯亲等弊端的官员管理机制, 严重影响了国家政局的稳定和行政管理效率的提高。要克服这些弊端, 必须通过各种途径改变对政府官员的管理方式, 选拔优秀人才到政府任职。同时, 为保持政策的连续性, 就需保持任职官员的相对稳定, 即需推行职务常任制。当时在英国逐步形成的通过“公开考试、择优录用”且又在政党竞争中实行功绩制与职务常任制的公务员制度, 恰好适应了资产阶级的这一需要。

1.1.3 英国公务员制度的特征

英国公务员制度产生以后, 欧美资本主义国家先后都逐步推行了带有本国特色的公务员制度。这些国家的公务员制度与英国公务员制度相比, 有很多共同特征。那么, 同封建社会的官吏制度相比, 英国公务员制度的基本特征有哪些呢?

1. 对公务员实行了法制化、科学化与民主化的管理原则

在封建社会里, 官吏唯君主意志行事。在早期资产阶级政府里, 只要官员对党派领导负责, 就可以得到党派竞争的“战利品”(工作岗位), 所以, 谈不到什么法制。而推行公务员制度以后, 用法律形式规定了公务员的权利与义务、录用与考核、职务升降、奖惩、辞职与辞退、申诉与控告等条款, 执行公务必须依法进行, 公务员只对国家负责, 而不是对政党或个人负责, 如此等等, 都形成了一套比较完整的法律制度。在科学化管理方面, 诸如对公务员实行品位分类, 实行分等级考核等, 都是经过反复试验而规定下来的比较科学的管理方法。在民主化管理方面, 诸如对公务员管理的法规要在相应的范围内讨论之后方公布, 对公务员处罚也需在一定范围内讨论之后方能执行。上述这些, 与封建社会的官吏制度是截然不同的。

2. 实行职务常任制

职务常任是资产阶级官员制度发展到一定阶段的产物。在封建社会, 君主把官吏看做自己权力的派生物。在早期资产阶级政府里, 执政党实行“一朝天子一朝臣”的政策, 在这种情况下, 出现不了官员的职务常任制。而推行公务员(文官)制度以后, 公务员分成政务类与事务类两种, 其中政务类官员随竞争中的政党共进退, 而事务官则实行职务常任制。

所谓职务常任是指事务类公务员(文官)“无过失不受免职处分”。为什么要实行这项制度呢?

其一, 职务常任制适应了资本主义经济发展的需要。资产阶级掌权后, 随着工业的发展与城市的扩大, 政府主管的事务日益复杂化、专业化, 对公务员的素质与管理水平要求越来越高, 资本家在对世界市场的争夺中, 要想战胜对手, 也需要政府提供有力的支持与高效的服务。而职务常任制可以使政府的公务员积累丰富的管理经验与处理复杂事件的能力, 保证政策的连续性、稳定性, 提高行政效率, 为资产阶级提供高效服务, 从而巩固资产阶级政权。

其二, 职务常任制有利于调整资产阶级的内部矛盾。事务类公务员实行职务常任制,

有效避免了政党轮替对政府工作的不利影响，把资产阶级内部权力争夺控制在一定范围之内，从而协调资产阶级内部矛盾，以达到稳定政局与保持国家政策的连续性，这样便维护了整个资产阶级的利益。

3. 实行政治中立

政治中立也是资产阶级官员制度发展到一定阶段的产物。在封建社会，官吏必须拥护君主政治。在英国资产阶级早期的政府里，官员也必须与执政党在政治上保持一致。而这样便造成了国家政策不稳，常随政党更替而变化，给政府管理带来诸多麻烦，导致行政效率低下。

所谓“政治中立”是指以法律形式禁止事务类公务员（文官）从事某些政治活动，如不得兼任议员、不得参加政党或工会、不准参加罢工、不对政党之争公开发表政见、不得接受政治捐款，也不得对政党或政治团体提供援助等。这对资产阶级来说是十分有利的：

其一，有利于稳定政局，提高工作效率。政治中立使事务类公务员中立于英国资产阶级各政党，在政党竞争中严守中立，做局外人士，以保证政府工作正常进行，也有利于政局稳定。

其二，有利于掩盖资本主义公务员制度的阶级实质。由于资产阶宣扬这种中立是超阶级的，是为整个社会服务的，从而掩盖了其是为资产阶级服务的本质。

4. 实行政务类与事务类的截然分野

在英国，公务员分政务类与事务类两种截然不同的类别。政务类在政党竞争中随政党更迭而进退，事务类（文官）实行政治中立和职务常任制，且不能转换为政务类。

1.2 我国公务员制度的产生与历史进程

1.2.1 我国公务员制度的产生

尽管公务员制度产生在资本主义社会，在资本主义国家普遍适用，但由于它的本质特征是实行民主化、科学化、法制化的管理原则，因此，不同社会制度的国家也是可以运用的，只是须具有本国特点而已。我国的情况就是如此。因此，我国公务员制度是推行社会主义市场经济和政治体制自我发展与完善的产物。

改革开放以来，我国在中国共产党的领导下，全面贯彻邓小平理论和党的基本路线、基本纲领和基本经验，在社会主义的政治体制与经济体制进行自我发展与完善进入高潮之际，邓小平高瞻远瞩，1992年春天提出了社会主义市场经济的理论，这无疑是一个历史性的突破。

为贯彻邓小平关于社会主义市场经济的理论，1992年秋，党的十四大正式决定，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这是继党的十一届三中全会把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来并逐步推行商品经济（市场经济的雏形）之后的又一次历史性转变。

由计划经济向市场经济过渡，既是一场改革，又是一场革命，必将引起经济、政治、

文化和社会各个领域的深刻变化，必将带来人们行为规范、生活方式、价值观念与是非标准的重大改变。社会主义市场经济的发展，对国家管理机关尤其是人事管理机关，提出了更高的要求，它要求我们改革原来的干部人事制度，加快推行新的管理制度。

因为市场经济需要高素质的管理人才，这些人才必须是自立意识、科学意识、竞争意识、效率意识、开拓创新意识、和谐与发展意识、民主与法制意识、理论素养与实践能力等都要强的人。

由计划经济向市场经济过渡的过程中，一系列新的问题摆在人们面前，尤其是摆在各级政府机关面前。诸如社会主义市场经济要求创造公平交易、平等竞争的条件，使国营企业和成规模的集体与私营企业在国际与国内市场上有更强的竞争力，占领更多的市场；要求形成国家调节市场、市场引导企业、使企业成为相对独立的商品生产者的新格局；要求国家全方位地对外开放，积极参与国际竞争，在世界这个大市场的舞台上，使我国无论是在科学技术方面还是在经济管理方面，都能不断前进，奋勇争先。

要达到上述要求，政府里就需要有各种新型的专门人才和管理人才。这是因为，国际与国内市场的竞争，说到底就是人才的竞争。谁能获得并重用优秀人才，做到人尽其才，才尽其用，谁就能够在国内与国际竞争中战胜对手，夺取胜利，从而使企业得以快速发展，进而增强国家的综合国力。

为此，建立一套适应社会主义市场经济发展的现代化的政府管理体制，尤其是现代化的干部人事制度已刻不容缓。

但当时我国实行的干部人事制度已不能适应社会主义市场经济的需要。这套干部人事制度，是在革命战争年代形成的。1949年新中国成立以后又根据计划经济的需要进行了改进，当然也选拔与培养了大批优秀干部，这对巩固人民政权，进行社会主义革命、建设与改革，无疑起到了巨大作用。但是，随着社会主义现代化建设事业的发展，特别是党的十一届三中全会以来，发展商品经济、进而推行市场经济以来，这种干部人事制度的弊端就明显地暴露出来。诸如干部范围过宽，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式单一陈旧，阻碍人才成长；管理制度不健全，科学化、民主化、法制化程度不高等。

上述干部人事制度的种种弊端带来了许多问题，如政府机构臃肿，层次重叠；许多单位人浮于事，效率低下；年轻的优秀人才难以脱颖而出；干部脱离群众，在一些机关、部门出现了不正之风，甚至是腐败现象等。这些问题的出现大都与原干部人事制度的种种弊端相联系，显然这与社会主义市场经济发展的要求极不适应。因此，必须进行改革，以适应发展社会主义市场经济的需要。

在我国，干部人事制度改革的出路是在发展与完善原干部人事制度的基础上推行公务员制度，这是1987年党的十三大就提出的改革方向，是针对1978年改革开放以来逐步实行商品经济后的实际情况而决策的。1992年党的十四大明确我国实行社会主义市场经济体制并要求加快推行公务员制度的步伐以后，国家有关部门抓紧进行了推行公务员制度的各项准备工作。

我国在1993年10月，按照《国家公务员暂行条例》实行公务员制度以后，在坚持公务员制度民主化、科学化、法制化的本质特征的同时，又使其具有了我国社会主义制度坚

持党的基本路线、坚持党管干部的原则、坚持德才兼备的用人标准、坚持全心全意为人民服务的宗旨等特点。当时，在精简机构的基础上，一方面加紧对原有干部的培训，通过严格考试或考核之后，让合格者实现了身份转变，即发给公务员证书，不合格者即被淘汰，另行安排适合的工作；另一方面对新进入公务员队伍的人，坚决实行“公开考试、平等竞争、严格考察、择优录用”的方法进行选拔。这样，既保障了公务员队伍的高素质，适应了对社会主义市场经济管理的需要，又保证了政府与企业的关系逐步从过去运用行政手段直接管理转变为间接管理。政企分开了，企业得以走向市场，平等竞争、优胜劣汰，成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者与经营者，成为市场的主体。因此，不仅使大部分亏损的国营企业已经扭亏为盈，而且使有实力的企业参与国际市场的竞争，并取得了不凡的成绩。这是因为实行了公务员制度这种符合现代化要求，具有功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的政府人事管理体制，对市场进行宏观规划、协调监督的结果。

我国推行公务员制度 20 多年来的事实证明，这种新型的干部人事管理制度适应了经济管理现代化的要求，已经大大促进了我国社会主义市场经济的发展与完善。

1.2.2 我国公务员制度的指导思想

指导思想是建立与完善公务员制度的根本保证，在我国，要建立与健全公务员制度，必须坚持如下几条：

1. 以中国的马克思主义为指导

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观这些中国当代马克思主义为指导，坚持党的基本路线，这一指导思想贯穿于公务员法中，是公务员管理的灵魂。

2. 继承和发扬我党人事管理的优良传统

诸如坚持党管干部、德才兼备、以德为先的用人标准，全心全意为人民服务的宗旨等优良传统都被继承下来，并在新的历史条件下发扬光大。

3. 注重吸收改革开放 30 多年来干部人事制度改革的积极成果

诸如公开考试、择优录用，民意测验、优胜劣汰，以人为本、清正为民等这些好经验都被吸收到公务员管理中来。

4. 学习与借鉴资本主义国家管理公务员的科学经验

诸如实行分类与法制化管理体制、激励竞争与新陈代谢机制等，这些都是发达资本主义国家公务员制度的先进的科学的管理经验，我国借鉴过来并结合我国国情加以改造，形成具有中国特色的新内容。

5. 采取稳步推行的步骤

公务员制度在我国是新生事物，推行起来不可急于求成，必须稳步进行。诸如一开始先制定了暂行条例，经过十多年试行后方出台了公务员法，一些具体法规与管理细则也是先由少数部门或地区制定与推行，然后再修改、完善，国家人事部门再制定成全国通用的法规或细则。

1.2.3 我国公务员制度形成的历史进程

我国公务员制度从酝酿至今已有近 30 年的历史，其历史进程大致可分为五个阶段：

1. 准备阶段（1984—1986 年）

在邓小平关于“勇于改革不合时宜的……人事制度”思想指导下，1984 年中组部与劳动人事部分别组成了调查小组，总结几十年来我国干部人事工作的成绩与问题。同时派团考察了不同社会制度国家的官员人事制度情况。在此基础上，着手起草我国人事制度改革方案，几经演变，1986 年下半年定为《国家公务员暂行条例（草案）》。至此，公务员制度作为一种新型的干部人事制度已浮出水面。

2. 决策阶段（1987—1988 年）

主要是党和国家最高机关决定在我国推行公务员制度。1987 年党的十三大正式宣布我国将建立公务员制度。1988 年七届人大一次会议强调建立和实施国家公务员制度，尽快制定国家公务员暂行条例，研究制定国家公务员法，并组建了国家人事部，负责这项工作。

3. 试点阶段（1989 年至 1993 年 9 月）

主要是按条例草案进行公务员制度试点，验证其可行性与不足处。从 1989 年始，首先在国务院的审计署等六部门进行试点，1990 年又在深圳与哈尔滨两个地方城市进行试点。从试点工作中取得经验教训，反过来又促进了条例草案的修订。直到 1992 年，在邓小平南方谈话和党的十四大精神鼓舞下，全国加快了推行公务员制度的试点步伐。到 1993 年上半年，全国已有 20 多个省市开展了推行公务员制度的试点工作，并取得了可喜的成果。1993 年 4 月 24 日，国务院常务会议通过了《国家公务员暂行条例》，并于同年 8 月 14 日公布，自 1993 年 10 月 1 日起施行。

4. 推行与发展阶段（1993 年 10 月至 2005 年 12 月）

这一时期，主要任务是：完成了原国家行政机关干部向公务员过渡并实现了其身份的转变；国家与地方人事部门制定了多项规章和细则并付诸施行；转变了政府职能并精简了机构和人员；制定并由全国人大常委会颁布了《中华人民共和国公务员法》，决定在 2006 年 1 月 1 日实施。

5. 依法管理阶段（2006 年 1 月至今）

公务员法正式施行以后，各级组织与国家机关的人事部门，依法开展人事管理工作，修订原人事管理的法规与细则、制定新的人事法规与细则，使干部人事工作既有法可依又有章可循；各级组织与国家机关的人事部门，充分认清了人事人才工作在“十一五”与“十二五”时期的社会管理和经济发展中所需发挥的重要作用和任务。

1.3 我国公务员制度对原干部人事制度的继承与发展

1.3.1 我国公务员制度对原干部人事制度的继承

我国公务员制度从 1993 年 10 月 1 日正式推行以来，已有 20 年的历史。20 年来，经过不断发展与完善，更加显示出它是一种优越的国家机关人事管理制度。那么，与我国原干部人事制度相比，我国公务员制度继承了哪些优良传统？事实证明，我国公务员制度所

继承的原干部人事制度的优良传统，是从我国原干部人事制度中提炼出来的，是中国公务员制度特色的具体体现，而不是从西方资本主义诸国公务员制度中借鉴来的。

1. 坚持党的基本路线

党的以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线，是在邓小平指导下制定的。我国公务员制度正是为了推行社会主义市场经济、适应社会主义现代化建设的需要而对原干部人事制度进行改革的产物。它是党的组织工作的一部分，要为党的政治路线服务，保证党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策的贯彻执行，使国家机关的人事管理工作更好地为经济建设这个中心服务。因此，党的基本路线是中国特色社会主义公务员制度的根本指导原则。这就要求我们在研究、制定与执行公务员的各项管理制度时，必须体现党的基本路线。由此可见，这是继承了原干部人事制度紧密为政治路线服务的优良传统。公务员只有在公务活动中认真贯彻执行党的基本路线和各项方针政策，才能保证公务管理的正确和有效。

2. 坚持党管干部的原则

我国公务员制度是在党的组织路线和干部政策的指导下确立的，是党的干部人事制度的组成部分。党管干部的原则是我国原干部人事制度的一个十分重要的原则。我国建立公务员制度是立足于坚持共产党的执政地位，提高执政水平和能力，加强和完善党对政府等机关人事工作的领导。任何借口实行公务员制度而怀疑、否定或削弱党对政府等机关人事工作领导作用的观点都是根本错误与十分有害的。因此，在推行公务员制度的过程中，坚持和贯彻党管理干部的原则是非常必要的。党管干部具体表现在：公务员制度的各项规定应根据党的干部工作方针与政策制定；公务员中各级机关领导成员由各级党委考察推荐，依法由各级国家权力机关选举或任命，而且其中的共产党员由各级党委负责监督。对于不是机关领导成员但担任重要职务的公务员，党委也可以根据工作需要直接管理与监督。

3. 坚持德才兼备的用人标准

德才兼备是我国在长期的革命、建设与改革中形成的选才用人标准，已被历史证明是行之有效的选拔与使用干部的正确标准。其中，德主要是指干部的政治思想和道德品质等，才主要是指干部的工作能力和业务水平等。德才兼备就是在选拔干部时，要求干部既要有德又要有才，二者兼备，不可偏废。要求选才用人时要以德才兼备为标准，不能以主持者个人的好恶亲疏为标准。德才兼备、任人唯贤，是原干部人事工作的基本原则，是干部人事管理的核心。我国公务员制度是在总结党和国家长期以来干部人事管理经验的基础上形成的，在革除原干部人事制度弊端的基础上，继承了党和国家干部人事管理制度的优良传统。因此，我国公务员制度坚持了这一选才用人的标准。例如，在我国公务员确定级别时，要考虑公务员的德才表现，录用公务员时要按照德才兼备、以德为先的标准选择录用，考核时要按照德、能、勤、绩、廉进行全面考核，公务员调任与转任时要求公务员具备任职的德才条件等。

4. 坚持全心全意为人民服务的宗旨

这是由我国政权的性质和国家机关职能的本质决定的。我们的各级政府是名副其实的人民政府，各级国家机关是为人民服务的工作机构。我们的各级公务员，无论是领导成员还是一般成员，无论是机关的领导职务序列还是非领导职务序列，他们在产生方式上虽有

不同,但都应名副其实的为人民满意的公务员或曰人民“公仆”。我国公务员制度强调公务员必须以人为本、全心全意为人民服务、廉洁奉公、不谋私利,并真心实意接受人民群众的监督,真心实意为全面建成小康社会和构建和谐社会努力奋斗,提倡公务员艰苦奋斗、与人民群众同甘共苦,吃苦在前,享受在后,不允许搞任何特权。这些都是全心全意为人民服务宗旨的具体体现。

5. 坚持中国特色的分类制度

我国公务员具有不同于资本主义国家的分类制度。

第一,在我国各级国家机关中,所有公务员不论职务高低都按党和机关对他们的要求做人办事。他们必须既懂政治,又懂业务,做到又“红”又“专”。他们在政治上都要与中央保持一致。他们之间可以根据需要相互转任。由于在我国公务员中不推行资本主义国家所谓的政治中立,所以我国公务员也没有资产阶级国家所谓的政务官与事务官的截然分野。

第二,我国公务员的职位分类制度既不照搬资本主义国家的职位分类模式,也不照搬资本主义国家的品位分类模式,而是实行以职位设置的科学性为基础兼有我国传统的品位因素,即推行职位分类为主、职位分类与品位分类相结合的模式。

上述这些,都是我国原干部人事制度的优良传统,我国公务员制度都继承了下来,它构成了我国公务员制度的特征。

1.3.2 我国公务员制度对原干部人事制度的发展

我国公务员制度同已推行了几十年的原干部人事制度相比,不仅继承了其优良传统,而且有了很大的发展,在实践中形成了一些新的特点。当然,这些特点不少是从资本主义国家借鉴过来,又根据我国国情进行了改造而成的,以使我国公务员制度更能适应政治体制改革与满足社会主义市场经济发展和构建社会主义和谐社会的需要。

1. 实行分类管理体制

这是针对我国传统的高度集中的人事管理制度弊端所进行的改革。在原干部人事制度中,无论什么干部,统统按一个模式管理。这样不利于优秀人才脱颖而出,助长了“官本位”思想的滋生,甚至带来人事管理中的不正之风乃至腐败现象的滋长。因此,分类管理就成为公务员制度与原干部人事制度相区别的首要特点。在我国,原干部范围很广,既包括各级国家机关的干部,也包括企事业单位的行政干部与部分人员。就国家机关干部而言,除国家政府机关外,还有国家权力机关、审判机关、检察机关、中国共产党机关、人民政协机关、民主党派机关、工会机关、共青团机关、妇联机关等。国家干部实行分类后,公务员只包括各级政府机关与共产党、权力、审判、检察、政协机关与民主党派机关中除工勤人员以外的工作人员,而工、青、妇机关及其他一些机关的干部只是参照公务员制度进行管理,但不在公务员的范围之内。企事业单位的干部则不属于推行公务员制度的范围。因此,公务员制度的建立与公务员法的施行,不仅标志着中国特色的国家机关人事管理制度的形成,同时也标志着我国干部分类管理体制的确立。

2. 实行激励竞争机制

这是针对我国原干部人事管理制度中长期存在的端“铁饭碗”、坐“铁交椅”,缺乏生

机和活力所进行的改革。在原干部人事制度中,由于缺乏竞争机制,长期存在着“干好干坏一个样、干多干少一个样”等弊端,挫伤了广大干部的积极性,助长了上班混日子的懒惰习气。实行公务员激励机制,从公务员“进口”管理到使用管理的各个环节,都鼓励竞争。对担任主任科员以下及其相当职务层次的非领导职务的公务员,进入公务员队伍时需采用“公开考试、平等竞争、严格考察、择优录用”的制度。对部分担任副(厅)局级以下领导职务与副调研员以上的非领导职务公务员的选用,一些部门与单位也采用“公开考试、择优任用”的办法。对公务员的考核,依德、能、勤、绩、廉全面进行,重点是考绩,按优秀、称职、基本称职与不称职四个等次确定其年度考核结果,以此作为调整公务员职务级别、工资以及对公务员实行奖惩、培训、辞退的依据。对公务员的晋升,坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤的原则,注重其工作实绩。其中,个人德才表现和工作实绩突出的,可以越一级晋升等。上述规定,都从总体上贯彻着“公开、平等、竞争、择优”的原则,做到了公务员的职务能上能下,体现着优胜劣汰的精神。以上这些,都是社会主义市场经济需要国家机关人事管理制度实行的激励竞争机制的体现。

3. 实行新陈代谢机制

这是针对我国原干部人事管理所遗留的能进不能出、能上不能下以及领导任职年龄偏高等弊端而进行的改革。在原干部人事制度中,由于缺乏严格的淘汰与退休机制,长期存在干部进来后只要不犯大错就终身任职,很难辞退不称职干部的问题。有的干部到了退休年龄也不退。因此,出现了人浮于事、机构臃肿、人员超编等现象。实行公务员的新陈代谢机制后,公务员的录用、交流、晋升等规定,从“进口”上严格把关,选拔优秀人才充实公务员队伍,较好地解决了吸收新鲜血液、增加新的活力的问题。严格执行退休、辞退、辞职、开除等规定。在通常情况下,对于到年龄的公务员令其退休,对于不愿意继续当公务员的人批准其辞职,将不合格的公务员辞退或开除等,较好地解决了公务员的“出口”问题。特别是规定了担任不同层次领导职务公务员的最高任职年龄的梯度结构和部分职务实行聘任制,从而严格控制了各级国家机关的编制问题。以上这些规定贯彻执行的结果,使公务员能进能出,从而增强与保持了国家机关的活力。

4. 实行勤政廉政保障机制

这是针对我国原国家机关及其工作人员中滋生的消极、腐败现象所进行的改革。有些思想不健康的人钻了制度不健全的空子,他们或者“出勤不出力”,或者贪污受贿、道德败坏,严重损害了国家机关在人民群众中的形象,也引起了人民群众的不满。因此,在推行社会主义市场经济的同时,必须加强勤政廉政建设,目的在于建设勤政廉政的政府及其他国家机关,塑造勤政廉政的“公仆”形象。我国将勤政廉政作为对公务员的一项基本要求,贯穿于公务员义务与权利、奖励与纪律、录用、晋升、考核等各项制度和管理环节中。如通过公开考试、择优录用,实行严格考核,推行正规培训,促使公务员勤奋工作,努力提高工作质量和工作效率,这对提高公务员素质与行政管理能力起到了保障作用。同时,我国还实行回避制度与交流制度;规定公务员必须公正廉洁、克己奉公;规定公务员不得贪污、盗窃、行贿、受贿或者利用职权为自己和他人谋取私利;规定不得经商办企业以及其他营利性的经营活动等。对于那些不遵守上述规定,敢于以身试法者,则制定了严厉的制裁措施。从制度上促进公务员勤政为民,廉洁奉公,保证了各级国家机关及公务员

队伍形成既有一心为公的高效率的工作作风，又有为政清廉、为民谋福利的良好形象，从而使以往那种“出勤不出力”的陋习得以纠正与克服，为政不廉的腐败现象得以防止和消除。

5. 实行法制化管理体制

这是针对我国原干部人事制度存在着人治弊端所进行的改革。以前国家机关人事管理体制与运行机制中，从总体上来看缺乏配套的法律化、制度化的规范体系，带有一定的主观随意性。建立公务员制度后，可以改变过去人事管理中法规不健全的状况。公务员制度中除了总法规，即公务员法之外，还制定了多个单项法规及实施细则，以后还将不断完善这些法规及细则并出台新的法规与细则，逐步形成健全的法规体系，使公务员管理有法可依、有章可循，并追究国家机关中“不作为”的有关人员的责任，以提高公务员管理的法制化水平，从而克服以往那种干部人事管理制度中存在的人治现象与缺法少规甚至有法不依等弊端。

上述五个方面是在借鉴了资本主义国家公务员制度中科学成分和有益做法之后的综合创新，使之成为中国特色的公务员制度的重要内容。

1.4 我国公务员的含义与范围

1.4.1 我国公务员的含义

一般说来，公务员是指在国家机关中行使国家权力、执行国家公务的工作人员。

在我国 1993 年 10 月 1 日推行国家公务员制度时，国家公务员专指各级政府中除工勤人员以外的工作人员。

1996 年 1 月 1 日执行公务员法后，公务员的范围扩大了。公务员法所称的公务员，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。依此含义，现今公务员的范围较 1993 年执行《国家公务员暂行条例》时扩大了。除包括各级政府工作人员外，还包括中国共产党机关的工作人员、人大机关的工作人员、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。

顺便说明一点，即公务员的称谓问题，自从 2006 年 1 月 1 日起，我国“公务员”三字前面去掉了“国家”二字，不管是中央机关还是地方机关或者是基层机关的工作人员，统称为“公务员”。而国家公务员管理局中的“国家”二字是说明这机关是哪一级的，即是国家级的，而省级的公务员厅或局前面就没有“国家”二字，因为这是地方级的。所以，无论是哪一级的公务员，均不应再称“国家公务员”了。

1.4.2 我国公务员的范围

公务员含义的变化说明其范围扩大了。

《国家公务员暂行条例》与《公务员法》相比，后者比前者的公务员范围显然扩大了许多。实际上，前者仅包括各级政府机关的工作人员，后者不仅包括政府机关的工作人

员，同时还包括各级人大机关、共产党机关、政协机关、民主党派机关、审判机关和检察机关中除工勤人员以外的工作人员。因为这七类机关的工作人员都符合公务员含义的要求。

首先，依法履行公职。在我国依据宪法和公务员法，履行公职的工作人员，不仅涵盖共产党机关、政府机关、人大机关、审判和检察机关的工作人员，亦涵盖民主党派机关和政协机关的工作人员。因为后者是爱国统一战线的组织形式，是具有中国特色的政治组织，是参与国家政治、经济和社会事务决策、实施与监督等公务活动的行为，故也是一种公职行为。

其次，纳入国家行政编制。我国编制的种类颇多，可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等。其中行政编制，不仅是行政机关使用的编制，也是各类机关（如人大机关、政党机关等）工作人员所使用的编制。就是在一个机关中，也并非所有人员都使用行政编制，如人大、政协和民主党派机关中不驻会的人员，他们就不使用该机关的行政编制，其行政关系（通常称人事关系）也不属于该机关。所以，只有纳入国家行政编制的工作人员才划入公务员范围。

最后，由国家财政负担工资福利。公务员是由国家财政提供工资、福利等保障的人员。上述七种机关的工作人员都是由国家提供工资、福利的，也就是通常所谓“吃皇粮”的人员。但并非全部“吃皇粮”的人员都是公务员，如公立学校的教师和科研院所的研究人员等，他们全是“吃皇粮”的，但不属于公务员范围。因为他们不符合公务员的前两个条件。

因此，只有同时具备上述三个条件的行政机关、权力机关、政党机关、政协机关、审判和检察机关的工作人员方能划入公务员范围。

在上述七类机关中，有两种人员不在公务员之列：一是工勤人员，他们是为机关工作人员提供后勤保障的；二是这些机关所属的事业单位，如研究所、学会、信息中心等的人员，由于他们使用事业单位编制，故不列入公务员范围。这两种机关人员在《国家公务员暂行条例》中就没列入国家公务员的范围，在扩大了公务员范围的公务员法中继续保留了下来，并扩大到推行公务员制度的所有机关中。

另外，在七种机关之外的工会、共青团、妇联这些人民团体的工作人员，也不列入公务员范围。因为这些单位工作性质所致，不列入公务员范围，有利于他们参加国际非政府组织的活动，也有利于他们自身的发展。

为什么公务员法要扩大我国公务员的范围呢，理由如下：

其一，基于我国政治制度的基本特点。我国宪法规定，坚持中国共产党的领导，坚持多党合作与政治协商是基本的政治制度。其中共产党是执政党，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。由此可见，共产党机关、民主党派机关、政协机关是我国政治制度中不可或缺的主体，各自发挥着特定的作用。因此，这是确定我国公务员范围必须考虑的重要因素。

其二，基于我国干部人事管理的现实情况。我国公务员制度是推行社会主义市场经济的产物。改革开放以来，随着商品经济的发展，到1992年邓小平提出推行社会主义市场经济，过去我国推行的“大一统”的干部管理制度不再适用，必须实行分类管理，即在机关干部中实行公务员制度，在国有企业中实行劳动合同制度，在事业单位中实行聘任制和

岗位管理制度。十多年的实践证明，这是符合我国国情的人事分类管理体制，也是确定公务员范围的基础。

其三，基于发达资本主义国家的经验。尽管发达资本主义各国的国情不同，公务员范围也大小不一，但分析后可知，确定公务员范围的标准有三条是共同的，即职能标准（公务员是从事公共管理活动的人员）、编制标准（公务员的职数严格执行国家限额）、经费标准（公务员的工资、福利、保险都由国家财政支付）。我国公务员法对公务员范围的界定标准与发达资本主义国家的做法（经验）大体一致。

本章小结

本章详尽分析了公务员制度产生与市场经济的关系，提出了公务员制度是推行市场经济产物的论断；总结了我国公务员制度产生是与建立社会主义市场经济紧密相连的；简要回顾了我国公务员制度发展的历史进程；总结了我国公务员制度对原干部人事制度优良传统的继承（即我国公务员制度的特征）与发展（即借鉴了资本主义国家公务员制度的科学成分和有益做法之后的创新）。此外，还着重论述了我国公务员的含义与范围。

复习思考题

1. 资本主义国家公务员制度的特征是什么？
2. 我国公务员制度的特征有哪些？
3. 我国公务员制度对原干部人事制度的发展有哪些？
4. 简述市场经济与公务员制度产生的关系。
5. 简述我国公务员的含义与范围。
6. 举例说明，在我国国家机关中，属于和不属于公务员的人员。

第 2 章

公务员的职位类别

世界各国对公务员都实行分类管理。但由于国情和依据不同，分类制度主要有两种，一是品位分类，二是职位分类。我国公务员实行的是中国特色的职位分类制度。我国公务员法第十四条规定，公务员职位类别按照职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。我国公务员既有职务，又有级别。职务与级别设置是公务员管理的基础。公务员都担任一定职务并有一定级别。公务员依据职务来履行职责，一定的职务不仅蕴涵着一定的职权与职责，也是确定公务员报酬和待遇的依据。级别是公务员职务、能力、资历和累积贡献的综合体现，级别与职务一样，是确定公务员工资与待遇的重要依据。

2.1 西方国家公务员的两种分类制度

2.1.1 品位分类的产生与特点

所谓公务员的品位分类，就是以人为对象而进行的分类。分类的依据是公务员个人所具备的条件（如学历、资历）和身份（如官职地位的高低）。

英国是首先在公务员（文官）中推行品位分类的国家。1870 年英国公务员制度产生以后，对一直推行受封建影响的品位分类制度进行了改造，削弱和废止了其中封建特权和损害人格的成分，加强了个人才能和资历在分类中的作用。其中人治的因素大大减少，法治的因素大大增加，个人专断的因素大大减少，客观公正的民主因素大大增加，功绩制原则在品位分类制度中占了重要位置，从而使品位分类发展到一个新时期。从 1870 年到现在，英国的品位分类制度经过不断发展与改革，已比较完善了。1971 年，英国政府宣布

取消了原来公务员（文官）等级的划分，建立新的统一的公务员分类结构。以公务员的工作性质为基础，把所有非工业部门公务员的职务划分成十大类，即综合类、科学类、专业技术类、培训类、法律类、秘书类、社会保障类、警察类、资料处理类、调查研究类。其中每大类又分为若干职级。公务员的职级是根据其所任职务、资历和学历确定的。

除英国之外，法国、德国、意大利等国也推行了品位分类的公务员制度。

综合起来，品位分类有如下特点：

其一，在公务员录用方面，重视拟录用者所具有的学历、资历、经验、能力等资格条件，而不要求他必须具有某一方面的专业知识或技能。

其二，在公务员晋升方面，重视他们自身所具备的德才表现、所作贡献、能力水平、任职年限等资格条件，而不强调他们必须具有某一领域的特殊知识或技能。

其三，公务员职务等级变化直接与其地位的高低及工资的多寡相联系。

其四，公务员的交流不受所学专业、所熟悉工作限制，而且一般也不影响其职务级别，实行级随人走。

2.1.2 职位分类的产生与特点

所谓公务员的职位分类，就是以职位为对象而进行的分类。分类的依据是公务员职位的工作性质、难易程度、责任大小及所需资格条件。

职位分类的基本概念有职位和包括对职位纵向划分的职系、职组、职门以及对职位横向划分的职级和职等。

美国是在公务员中推行职位分类最早的国家。其原因如下：

1. 同工同酬的需要

19世纪是美国经济迅速上升的时期，当时城市人口激增，社会职业日益复杂，市政管理也越来越复杂。这导致政府职能扩大，公务人员猛增。而当时政府公务员管理极为混乱，担任同样工作的人员待遇高低相差悬殊。这引起了多数公务员的不满，也引起了国会的关注。1923年美国国会通过了职位分类法。在该法中确立了对政府机关公务员实行同等工作给予同等报酬，以及工资差别与工作难度、责任大小和资历深浅成正比等同工同酬的原则。

2. 因事择人的需要

现代化的人事行政实行的是功绩制，即按个人的工作成就决定其升迁。因此，政府欲选择适当的人员担任某项职位，首先要确定各级各类职位的内容、责任以及承担这一职位人员的资格条件，制定合理的选拔人才的标准，即以事择人。职位分类制度正是适应这一需要而产生的。

3. 提高工作效率的需要

职位分类制度起源于美国工程师泰勒提出的工作分析制度。泰勒通过对工作时间和动作两者之间关系的研究所确立的工作分析制度，为资本家提高生产效率找到了新的途径和方法。这一制度被美国工商企业普遍采用后，收到明显的经济效益。在当时美国官员管理混乱、效率低下的情况下，借鉴工商界流行的工作分析制度，改进政府的人事管理，科学地测定每个职位的标准，求得最适合的人担当此任，提高工作效率，以期最大限度地发挥

每一职位的功能，成为势在必行的一种趋势。可见，美国公务员的职位分类，是借鉴工商企业的经验发展而来的。

4. 专业分工的需要

随着经济的发展、政府职能的扩张，政府各部门的分工也越来越细。如何做到事得其人、人尽其才，成为公务员管理的一大难题。为此，必须对政府的职位加以分门别类。职位分类通过科学的方法对职位进行调查、分析、归纳，使成千上万个职位按照不同的专业门类和统一标准进行处理，使日益复杂、多样化的政府公务员管理规范化。

美国公务员的职位分类，最早是在地方政府推行的。1912年芝加哥市政府首先制定并通过了在公务员中实行职位分类法，并被各地仿效。直到1923年才在全国推行开来，后经不断完善，1949年通过了新的《职位分类法》，一直沿用至今。美国公务员的职位共分为两大类：其一是一般职位，共有18个职等；其二是技艺保管类，共有10个职等。

除了美国之外，加拿大、日本、韩国、奥地利等国也推行了职位分类的公务员制度。

综合起来，职位分类有如下特点：

其一，职位分类是以“事”为中心的分类。

其二，它要求严格按照工作任务、工作性质来确定职位的数量和名称。

其三，它可按照职位的不同工作性质、繁简难易、责任轻重和所需的资格条件进行横向和纵向的职位区分。

其四，它不允许因所在职位人员的变动而引起职位的相应变动，职位增减分合的唯一依据是单位工作内容或性质的改变，所以，职位是不随人走的，同一职位可以在不同时间由不同的公务员担任。

2.1.3 品位分类与职位分类的评价

1. 品位分类的优缺点

品位分类的优点是：其一，这种分类方法没有严格的分类程序和依据，其应用不依赖于社会分工的细化和管理的现代化、科学化等客观条件的具备，简便易行；其二，这种分类方法注重公务员的学识水平、经验、能力等基本素质条件，而不强调其必须具备某项专门知识和技能，在工作调动时实行级随人走，这有利于公务员的流动；其三，这种分类方法注重按行政首长和上级主管部门的意图实施人事管理，有利于实施集中统一领导，树立行政权威，提高行政效率。

品位分类的缺点是：其一，由于品位分类不注重对公务员现所在岗位设置是否合理进行调查分析，实际上强调的是人在事先、因人设岗，因此，按品位分类形成的行政组织结构比较松散，容易造成机构臃肿、人浮于事的局面；其二，由于品位分类过于注重公务员的学历、资历、身份、地位等条件，不利于学历低、资历浅但能力强、水平高的人才脱颖而出；其三，由于品位分类缺乏对公务员的规范化工作要求，往往使公务员的考核、培训、晋升等缺乏客观依据。

2. 职位分类的优缺点

职位分类的优点是：其一，这种分类方法在调查评价的基础上，明确规定每个职位的

职责任务和工作标准以及应具备的资格条件，从而为公务员的录用、考核、奖惩、职务升降等提供了客观依据；其二，这种分类方法将公务员的工作职位按其性质、难易程度等分门别类地予以排列，使职位状况一目了然，为人事管理科学化打下了良好的基础；其三，这种分类方法有一套严格的程序，有一套严谨、客观、准确、完整的法规文件，如职位说明书、职系说明书、职级规范、职等标准等，对每一个职位都有详尽的说明，便于公务员明确职责、掌握标准，做到责、权、利相统一，有利于提高工作效率。

职位分类的缺点是：其一，由于职位分类较适合于专业性、机械性、事务性较强，易于规范化的职位，而对于责任较大、需要高度发挥个人的主动性和创造性的职位，以及职责范围不易确定的职位，则不太适合，同时，职位分类重视的是职位，而不是人，许多硬性的规定虽然适应了行政工作量化和专业化的要求，但忽视了对人的影响，使个人积极性和创造性的发挥受到限制；其二，由于职位分类结构的严密性给公务员管理带来了许多方便，但职系区分过细，职级设置过死，官员的升迁、调转缺乏弹性，非特殊情况一般不准跨职系进行，阻碍了人员的流动，不利于人才的全面发展；其三，由于职位分类的程序过于烦琐，需要花费大量的人力、财力和时间，同时静态的分类难以适应职位结构的不断变化。

3. 品位分类与职位分类的发展趋势

从世界各国公务员制度的发展趋势来看，这两种分类方法也在互相取长补短。例如，英国、法国、德国等实行品位分类的国家开始重视对职位的系统评价和分类。实行职位分类的国家也在吸收品位分类的优点，简化分类结构和分类程序，使其更富有弹性，重视人对职位的影响，注意发挥人的主观能动性。例如，美国、加拿大等实行职位分类的国家亦更重视人对职位的影响，以及不同职系之间人员的相互调动。

2.1.4 品位分类与职位分类的区别

把各国所推行的公务员制度综合起来分析，品位分类与职位分类的主要区别如下：

1. 分类的基础不同

品位分类的基础是品位，即官阶的等级位置，其分类的依据为个人具备的条件和身份。如根据官职地位的高低、所获薪俸的多少确定品位等级，是以人为中心的；职位分类的基础是职位，即分类的依据为职位的工作性质、难易程度、责任轻重及需要的资格条件，是以事为中心的，其着眼点是事而不是人。

2. 官阶与职务的关系不同

品位分类中，官与职是分离的，既可以有官无职、有职无官，也可官大职小、官小职大，官位是随人而走的；职位分类中，公务员本身的等级和所设职位的等级是合二而一的，官和职融为一体，不存在品位分类中同一职位的人员官品不同、同一品位的人员职位不同的情况。

3. 获取报酬的依据不同

品位分类以个人的资格地位高低进行分类并确定其报酬标准，经常出现同工不同酬、同酬不同工的现象；职位分类中报酬的确定则以工作的性质、难易、责任和资格条件为依据，因此，职位分类实行的是同工同酬。

2.2 我国公务员职位分类的原则与程序

2.2.1 公务员职位分类的意义

我国几千年的封建社会形成了以人为中心的等级吏制，也是一种品位分类。在新中国成立以后，我国干部实行的等级制基本属于品位分类的范畴，存有诸多弊端。随着我国社会主义市场经济的推行与发展，各领域都发生了深刻的变化，对政府公务员的素质提出了更高的要求。因此，适时建立中国特色的职位分类制度已为形势所迫，具有十分重要的意义。

1. 实行职位分类制度，为我国干部人事管理制度的法制化奠定了基础

长期以来，我国政府等国家机关在干部的管理上存在缺法少规、有法不依等现象，因此造成机构臃肿、职责不清、人浮于事、效率低下等问题。而职位分类可以通过一整套严谨、客观、准确的方法对现行职位进行分类，并根据其职位的要求，按照严格、规范的程序录用、考核公务员。这样可以消除随意性，减少人治现象，使我国国家机关人事管理逐步规范化。因此，职位分类制度的确立，是我国机关人事管理由经验型走向法制管理的重要一步。

2. 实行职位分类制度，为提高机关工作效率提供了前提条件

实行职位分类后，每个职位的责、权、利都很明确，有利于各司其职，从根本上消除了职责不清，有时相互争权，有时又相互推诿、扯皮等现象，为各级机关提高效率创造了前提条件。

3. 实行职位分类制度，有利于调动公务员的积极性，增强政府等国家机关的活力

我国在机关人事管理中历来以人为中心，一个人被委派担任某种工作，即获得相应的永久身份。久而久之，形成人事脱节、薪酬不符，干部能进不能出、能上不能下的局面。而职位分类把机关人事管理置于客观、公正的基础上，为平等竞争、按劳取酬创造了条件，为公务员能进能出、能上能下开辟了道路。这样，可以有效地调动公务员的积极性、创造性，做到人尽其才、才尽其用，从而增强国家机关的活力。

4. 实行职位分类制度，为公务员的录用、晋升、考核与培训提供了科学依据

由于长期以来我国政府等国家机关工作人员在“进口”等管理环节上有诸多缺欠，使录用、晋升、考核与培训等方面往往缺乏科学依据，形成了这些管理环节上的随意性。实行职位分类以后，由于有了明确的职位规范，对每一职位的职责任务、难易程度、责任大小及所需资格条件等都有了明确规定，不仅为录用标准提供了明确的依据，也为任免机关任用公务员提供了科学依据。其职位说明书，还为公务员考核提供了客观标准。同时，由于职位分类对每个职位必须具备的资格条件提出了明确要求，这样便可据此对公务员实施按需施教的培训。

2.2.2 公务员职位分类的原则

在我国，推行中国特色的公务员职位分类制度，国外公务员职位分类的原则有的可为

我国借鉴，有的则不适用。因此，应根据我国国情，确定其主要原则。

1. 兼顾原则

强调以事为中心，因事设职，因职择人，是职位分类的基本原则。但是，我国的国情特点决定了我国职位分类制度不能照搬国外起步时的模式，即完全以事为依据的职位分类模式，而是要在强调以事为中心的基础上，兼顾品位因素。这样做，完全符合当前国际上职位分类逐渐向重视人的因素方面发展的趋势。

所谓职位因素与品位因素兼顾，主要体现在“人、事结合，分步评价”上，即将职位分类不重视人的因素，仅根据职位的工作性质、繁简难易程度、责任大小、所需资格条件等来决定每一职位上任职人员的归级列等，改进为在进行职位评价的同时，对职位上的任职人员的品位因素也进行评价，以两种评价的综合结果，最后来确定每一职位任职人员的列等归级。

为了便于明确职位的职责要求和规范，真正做到因事择人，并为公务员其他各项制度提供依据，在对每一职位评价时，无论任职人员是谁，就职位而言，其工作内容是不变的。这样，才能真正起到基础和依据作用。但对职位上的人员进行列等归级时，又必须适当考虑任职人员的不同情况，以体现适当吸收品位因素的特点。也就是说，我们所提的“人、事结合，分步评价”，是确立在强调以事为中心的基础上，兼顾品位因素的。这就是职位因素与品位因素兼顾的原则。

2. 渐进原则

由于我国历史上与新中国成立以来在国家机关人事管理中推行的是品位等级制，而在我国实行公务员职位分类制度尚属首次，是一次由旧体制向新体制的转变。这不是一个简单的过程，而是一个涉及许多环节，复杂、细致的系统工程。又加上我国幅员辽阔，各地区之间社会经济发展不平衡，干部队伍的素质也参差不齐。因此，要完成这一转变过程不可能一蹴而就，而需要一个渐进的转变过程。这其中，第一，要明确改革的方向，建立中国特色的公务员职位分类制度，明确其总体构造。第二，为实现这一目标制定一系列配套的过渡性实施方案，使这一目标分步骤、分阶段地实现，并逐步深化，接近最终目标。第三，在条件成熟的时候，进行实质性的转化，确立较完善的我国公务员职位分类制度。

3. 最低职位数量原则

最低职位数量原则指的是确定公务员职位时，对职位数量的最低限制数字。《国家公务员暂行条例》规定，各级国家行政机关依照国家有关规定，在确定职能、机构、编制的基础上，进行职位设置。而这“三定”的目的之一，就是核定有效完成工作任务所需人员的最低数。因此，在我国各级政府等国家机关中，任何一个机构，其职位的数量都有一定的限制，它体现为一个机构的编制。这种限制，通常是由这一机构在整个组织体系中的地位、作用、所承担的任务、职权范围、人员培训的需要以及经费预算等多种因素决定的。根据这些因素所决定的职位数的总量，叫做这一机构的编制。为了使一个机构以最少的经费获得较大的效益，其职位数量必须根据最低职位数量原则来确定，也就是说，要将该机构的职位数量限制在为有效完成工作任务所需职位的最低数，以实现廉价高效的行政目标。

当然，最低职位数不是一成不变的，进行职位分类后，要随着职位工作内容的变化而

增设、减少或者变更职位，调整是为了适应变化了的需要。但是，这种调整必须按照有关规定的程序，经过上级主管部门批准方能确定。

2.2.3 公务员职位分类的程序

我国公务员的职位分类不是典型的美国式职位分类，因此，不能像美国等国那样经过职位调查、职位分析、职位评价、制定职级规范、职位归级等程序。我国公务员的职位分类制度的实施，既运用了职位分类的一般原理，同时也结合我国实际，吸收了品位分类的一些做法。从1993年推行公务员职位分类以来，到几年后基本确立这项制度。其程序大体有三项：

1. 定职能、定机构、定编制

我国公务员职位分类的前提条件是机构改革，即职位分类制度确立在定职能、定机构和定编制这“三定”的基础之上。因此，职能、机构、编制的确定是能否实行职位分类的先决条件。也就是说，国家机关的职位分类，必须在单位机构改革方案已经批准，其职能、机构和人员编制正式确定后方能进行。

为了巩固机构改革的成果，各级国家机关职能确定、机构设置以及编制配置，应当符合以下要求：

一是国家机关的职能应当严格按照国家有关法律和规定来确定（例如国务院“三定”方案等），不能任意扩大本部门的职能权限。

二是国家机关机构的设置、调整和撤销，必须按照有关法律的规定进行。例如要遵守《国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中规定的设置条件、设置权限和审批条件以及全国人大通过的国务院机构改革方案等。

三是国家机关的编制应严格遵守国务院规定的编制数额，不得擅自超编。国家机关在编制内按各级各类人员的职数配置人员，对领导职务和非领导职务的职数及比例也须按规定进行，不得任意扩大。

2. 职位设置

在机构“三定”的基础上进行的公务员职位设置包括职能分解、职位调查、职位评价、设置职位和拟订职位说明书。

一是职能分解。职能分解是职能设置的基础环节，是在已实行机构改革并明确了机构职能的基础上，自上而下地明确本机关内部各工作部门的工作性质、职责权限，并层层进行分解，最后明确每个具体职位的职责任务。

二是职位调查。职位调查是在进行职能分解的基础上，通过实地或书面调查，了解职位的现状，进行有关职位资料的收集过程。职位调查的对象是现有职位和职位上的任职人员。这是因为，职位分类的实施是建立在现存职位职责要求的基础上。过去的职位，其职责已发生变化，无存在的现实意义。调查的对象为职位上的现任人员，这是因为只有现任人员才最了解职位目前工作的各种情况。

职位调查的主要内容是要求调查对象按一定的要求填写《职位调查表》。

《职位调查表》的主要内容有：第一，调查对象的基本情况；第二，本职位的具体工作任务；第三，完成本职位工作任务的步骤和方法；第四，处理本职位工作的依据；第

五,本职位工作经常遇到的困难;第六,处理本职位工作时,经常接触的人员;第七,在工作中,接触人员的直接目的;第八,处理本职位工作所需的知识范围;第九,本职位的工作情况;第十,本职位在工作范围内具有的权力;第十一,本职位的工作结果直接影响的范围;第十二,本职位所受直接主管领导的指导方式;第十三,本职位指导下属工作人员的主要方式等。

职位调查的目的是通过对现存职位的工作性质、工作内容、工作程序和职责任务等的全面客观了解,理清各职位之间的关系,为职位评价和职位设置提供事实基础。

三是职位评价。职位评价是在调查结果的基础上,对调查结果进行理论分析和数理统计分析,对职位设置的必要性、合理性以及职位的职责是否明确、是否交叉重叠进行分析判断的过程。

职位评价主要有三个步骤:第一,对职位设置的必要性、合理性进行评价。职位设置是否必要、合理,是正确客观进行职位分析的前提。如果一个职位本身没有职责的要求,就失去设置职位的基本条件。因此,在进行职位分析评价时,首先必须对这一职位设置的必要性和合理性进行评价。如果一个职位的工作量不饱满,就应考虑是否有必要设置这一职位。如果这个职位的工作量超过一个人能力所承担的范围,也要考虑如何对其调整或增设其他职位。第二,对《职位调查表》所填各项进行分析、审核、认定。第三,将审核结果汇总后由计算机进行统一处理。

四是设置职位和拟订职位说明书。根据职位调查和职位分析的结果,确定每个具体职位设置。同时,要按照应设置职位的各项要求撰写职位说明书。职位说明书是对每个职位的工作内容、职责、工作标准及升迁范围等有关事项的说明,一般包括以下七项内容:第一,职位名称,即指每一职位范围的称谓;第二,职位编号,即指每一职位的代表号码;第三,工作项目,即根据本单位的职能,列举本职位应承担的全部工作职责,包括临时交办的事项;第四,工作概述,即按前项工作项目的顺序简要说明每一项工作的内容、程序及权限;第五,工作所需知识和能力,即担任本职位工作所需的学识、技术、经验以及其他各种技能;第六,升迁范围,即本职位按照有关规定升迁的等级和范围;第七,工作标准,即每一项工作项目所应达到的最低质量标准和数量要求。

3. 定位入级

我国公务员的职位分类中不仅有职位的概念,对公务员来说,还有职务和级别的概念。根据职位设置,选择具有相应职务的公务员定位入级,是我国公务员职位分类的完成阶段。

一是公务员的定位。所谓公务员定位是根据所设置的职位条件的要求,选择适宜的具有相应现任职务的公务员,并确定其职位。根据职位设置的客观要求,选择一定职务的公务员入位,是职位分类制度实施的重要一步。所选配的公务员必须具备该职位说明书所要求的职务任职条件,能够履行和完成职位说明书中规定的工作职责,并能够达到其所要求的工作标准。所以,并非所有现任人员都可以入位。对于一些不符合条件、不能入位的工作人员,有关部门应将其分流出去。

公务员的现任职务,是入位时要考虑的重要条件,要根据职位说明书中职位名称的要求,选择具有相应的现任职务的工作人员入位。

二是公务员的入级。所谓公务员入级，是指按照职位的要求，选配一定职务的公务员确定其职位的同时，该公务员要按照规定的标准进入一定的等级。在我国公务员职位分类制度中，既有公务员的职务序列，又确定了公务员的级别序列，这是我国职位分类中注重人的因素的重要体现。

2.2.4 我国公务员职位分类的特色

我国公务员的职位分类是立足于我国国情下的产物，因此，具有鲜明的特色，主要体现在以下几方面：

1. 我国公务员的职位分类实行的是以职位分类为主、职位分类和品位分类相结合的模式

我国多年的干部人事管理，带有浓厚的品位分类色彩。因此，在这一基础上不可能确立为典型的职位分类制度。结合我国的实际情况，吸收两种分类制度的优点，确立我国的以职位分类为主、职位分类和品位分类相结合的模式，既符合目前世界上这两种分类制度趋同的发展趋势，也使我国的职位分类制度有实施的可行性。因此，我国目前的职位分类制度是一种由品位分类向职位分类过渡中的职位分类制度。

2. 我国公务员的职位分类标准和评价因素体现了以事为中心，人与事相结合的精神

职位分类的最大特点是以事为中心，因事择人，即在对每一个职位的评价时，主要依据职位的工作性质、难易程度、责任轻重和所需资格条件，而不考虑现任人员的因素。根据我国多年实行的干部等级制度，如不考虑人的因素是不现实的。因此，要兼顾人的因素，就是在进行职位评价的同时，就职位上任职人员的品位因素也进行评价，适当考虑任职人员的不同情况，包括任职人员的学历、资历等。这种对职位和人员同时评价、兼顾考虑的做法即为人和事相结合。这种结合以对职位的客观、科学评价为基础，以确定职位设置、明确职责为前提，同时根据职位要求选择适宜的人员，从而体现以事为中心的要求。

由于我国职位分类以事为中心，实行了人和事相结合，因而使我国职位分类吸收了品位分类的长处，职等可以随人走。在典型的职位分类中，职位、职等是依附于职位的，不具备流动性。从目前我国改革情况看，保持机关一定人员的流动性，有利于增加机关活力，同时也有利于适应社会主义市场经济不断变化的需要。因此，公务员的等级可以随人走，有利于人员的流动，也有利于在整体上保持公务员队伍的稳定。

2.3 公务员的职务

2.3.1 公务员职务的含义

在西方国家典型的职位分类中，职务与职位是统一的，没有职务之说，在我国，考虑到新中国成立以来我国干部管理中一直沿用着职务这一概念的现实，为与原干部人事制度衔接，在实行职位分类制度后便于操作，故保留了职务这一概念，实行了职务与职位“双轨制”。

职务是国家机关对公务员职权、职责的委托，是公务员所承担的应该完成的任务。职务把职权与职责、人和事结合在一起。

2.3.2 设置公务员职务的功能

1. 为公务员管理提供科学依据

公务员都是担任一定职务的。职务设置是其他公务员管理环节的前提与基础。录用、考核、职务任免与升降等都是在职务设置的基础上进行的。对每个公务员来说，职务设置规范了其职业发展的轨道，对公务员的前途发挥着至关重要的作用。

我国公务员的职务都是公务员职业发展的台阶，职务晋升是职业发展的标志，同样可以带来公务员待遇的提高。职务是公务员按规定所担当的担子，是确定公务员待遇的重要依据。

可见，职务设置是公务员管理的基础环节。要通过合理设置职务、健全职务制度，为公务员管理提供一个科学的管理基础和管理框架，使公务员管理工作有序进行。

2. 增强职务的激励功能

原有的公务员职务类别比较简单，公务员职业发展渠道单一化，难以有效激励广大公务员积极性的发挥。针对此弊端，从公务员的实际管理需要出发，在职位分类的基础上，改变单一化职务设置，为公务员提供多样化的职务序列。除领导职务外，还设置了非领导职务序列等，从而健全和强化职务的激励机制，这也是建立健全职务制度的根本目的。

2.3.3 公务员职位类别的划分

公务员职位类别的划分必须符合标准的统一性与类别的排他性原则，必须能够涵盖所有公务员范围。我国坚持以职位分类为导向的管理制度，划分职位类别的标准，不仅要依据职位的性质和特点，还要取决于管理的需要。类别划分是为了优化管理，提高公务员管理的科学化水平。在某种程度上说，我国公务员职位的分类，实为分化，就是优先把最需要分化出来的类别区分出来。分化就是逐步演化。从长远看，国家根据公务员管理需要，可以适时调整职位类别划分。公务员法就是根据这一分类标准，把专业技术类、行政执法类首先从综合管理类中区分出来。同时规定，“国务院根据本法，对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别”。

根据上述标准，我国公务员职位类别划分为：

1. 专业技术类职位

专业技术类职位是指国家机关中从事专业技术工作，履行专业技术职责，为实施公共管理提供专业技术支持和技术手段保障的职位。与其他类别职位相比，专业技术类职位具有三个特点：一是具有只对专业技术本身负责的纯技术性；二是专业技术类职位与其他职位相比具有不可替代性；三是技术权威性。这种权威性体现在技术层面上，为领导的决策提供参考和支持，最终的决策权仍属于领导。

根据上述特点，专业技术类职位首先体现为行业特有专业的技术岗位，如公安部门的法医鉴定、痕迹检验、理化检验、影像技术、声纹检验，国家安全部门的特种技术、特种翻译，外交部门的高级翻译，海关部门的商品归类、原产地管理专家职位，卫生系统的疾

病控制专家等职位。其次,还包括一些社会通用性专业的技术岗位,如专门从事工程技术、化验技术工作的职位。

划分和设置专业技术类职位主要是为从事专业技术工作的公务员提供职业发展阶梯,吸引和稳定机关不可缺少的专业技术人才,激励他们立足本职岗位,成为本职工作的专家。自从加入世贸组织后,从提高政府应对国际贸易摩擦的能力看,设置专业技术职位也是大势所需。加入世贸组织后,关税壁垒逐步取消,“技术性贸易壁垒”这种非关税措施将成为保护国家经济利益的主要手段。政府中专业技术人才的能力,从一个方面体现了一个国家保护本国经济利益的基本能力。

2. 行政执法类职位

行政执法类职位是指政府部门中直接履行监管、处罚、强制、稽查等现场执法职责的职位。这是行政执法类职位的本质特征。与政府机关的综合管理类、专业技术类职位相比,行政执法类职位具有下列特点:一是纯粹的执行性。只有对法律法规的执行权,而无解释权,不具有研究、制定、解释法律、法规、政策的职责。这一点,与综合管理类职位的区别尤为明显。二是现场强制性。依照法律、法规现场直接对具体的管理对象进行监管、处罚、强制和稽查。行政执法类职位主要集中在公安、海关、税务、工商、质检、药监、环保等政府部门,且只存在于这些政府部门中的基层单位。

划分行政执法类职位,有利于为基层执法公务员提供职业发展空间,激励他们安心在基层做好行政执法工作。在我国,基层一线行政执法队伍是社会管理与市场监管职能的直接履行者,是政府形象的窗口,是老百姓接触最多的公务员群体。基层执法部门的机构规格低,绝大多数处于科级以下,但公务员队伍的基数较其他部门要大得多,这就导致了一线执法公务员队伍的职业发展空间狭小。据统计,70%左右的基层一线执法公务员只有办事员和科员两个职业发展台阶,有人兢兢业业工作一辈子也难以得到晋升。长此以往,必然会影响基层一线执法公务员的积极性。设置行政执法类职位,还有利于加强对一线执法公务员队伍的管理和监督。规范执法岗位职责,严格其任职资格条件,可以更好地规范执法行为,更好地提高一线行政执法队伍的专业化水准,更好地落实执法责任追究制度。

设立行政执法类职位具有现实可行性。一些执法系统比较健全的岗位责任体系与不断成熟的信息化管理手段,为设置行政执法类职位提供了基本条件。对行政执法人员特有的管理制度,如持证上岗制度也为对行政执法人员实行专门的管理打下了基础。

3. 综合管理类职位

综合管理类职位是指国家机关中除行政执法类职位、专业技术类职位以外的履行综合管理以及机关内部管理等职责的职位。这类职位数量最大,是公务员职位的主体。综合管理类职位具体从事规划、咨询、决策、组织、指挥、协调、监督及机关内部管理工作。

4. 法官、检察官类职位

目前公务员队伍中除上述三类职位外,还有法官、检察官类职位。该类职位分别行使国家的审判权与检察权,具有司法强制性与较强的专业性,与其他类别职位的性质、特点

有一定区别。按照法官法、检察官法的规定,法官、检察官在等级、义务、权利、资格条件、任免程序、回避等方面的管理也与其他类别公务员有所区别。考虑到法官法、检察官法对法官、检察官的职务设置已有原则规定,故公务员法在“职务与级别”一章没有单独将其列出来。公务员法第三条规定,法律对“法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定”。这可以视为对法官、检察官类职位的明确规定。法官法、检察官法与公务员法是特别法与一般法之间的关系。法官、检察官总的来说要执行公务员法的规定,但法官法、检察官法另有规定的,按其规定执行。这种管理方式比较符合实际。

5. 其他类别职位

以上类别并没有穷尽和终止公务员职位类别的划分,以后根据实践的需要,还可能划分出新的类别,因此,公务员法明确规定:“国务院根据本法,对于具有职位特殊性,需要单独管理的,可以增设其他职位类别。”作出这样的授权,是为进一步完善职位分类制度预留制度空间。同时还规定,各职位类别的适用范围由国家另行规定。这里的“国家另行规定”,是指中央层面的规定,是指法律、行政法规以及中央一级公务员主管部门的规章的规定。

2.3.4 公务员的职务序列

职务序列是依据责任大小、工作难易程度、任职资格条件等不同所区分出的从低到高的职务层次,形成机关的层级结构,也为公务员提供了职业发展的阶梯。职务序列包括职务层次与职务名称两个基本要素。据此,我国公务员的职务序列主要有:

1. 公务员领导职务序列是各类公务员的共有职务序列

领导职务是指在各级国家机关中,具有组织、管理、决策、指挥职能的职务,即通常所说带“长”字的职务。

领导职务序列的职务层次是统一的。公务员法规定,包括从国家级正职到科级副职的十个领导职务层次,分别为:国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。无论是综合管理类还是专业技术类与行政执法类的领导职务,都可以在这十个职务层次中找到相应的位置。但绝不意味着所有类别都要设置这十个层次的领导职务。设置哪一层次的领导职务,应根据工作需要和机构规格确定。

2. 综合管理类非领导职务序列

非领导职务是指在国家机关中,独立负责某方面的事务,一般没有指挥、领导下属人员职能的职务,即通常所说不带“长”字的职务。

综合管理类非领导职务序列的职务层次共八个,八个职务层次的职务名称是确定的,分别为:巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员。根据现行规定,巡视员以下、副主任科员以上六个综合管理类非领导职务层次,与厅局级正职以下、乡科级副职以上的六个领导职务层次是一一对应的。

3. 专业技术类职务序列

针对专业技术类职位设置专业技术类职务序列。为专业技术类公务员设置专业技术类职务序列,是多数国家的通行做法。我国公务员法(第十五条、第十六条)规定:“国家

根据公务员职位类别设置公务员职务序列”，“公务员职务分为领导职务和非领导职务”。因此，从理论上来说专业技术类职务序列同样也可以分为领导职务序列与非领导职务序列。但是，由于领导职务的职务层次已有统一规定，专业技术类领导职务的职务名称一般也可以沿用综合管理类领导职务的职务名称，如科长、处长等。因此，下一步设置专业技术类职务的重点，在于专业技术类的非领导职务。

专业技术类非领导职务名称可分为社会通用名称（如翻译、工程师）与行业特有名称（如公安部门法医、海关部门的原产地评估师）两种类型，前者可适用国家统一规定，后者由中央机关公务员主管部门批准后设置。总之，设置专业技术职务主要是为从事专业技术工作的公务员提供职业发展阶梯，吸引和稳定机关不可缺少的专业技术人才，激励他们立足本职岗位，成为本职工作的专家。

4. 行政执法类职务序列

行政执法类职务只在工商、税务、质检、环保等行政执法部门基层单位的行政执法职位中设置。行政执法类职务主要履行现场执法职责。行政执法类的领导职务与专业技术类的领导职务类似。行政执法类的非领导职务名称，以后经中央机关公务员主管部门批准后设置。设置行政执法类职务，主要是解决诸如工商所、税务所等一些基层执法部门公务员职业发展空间狭小、职务晋升困难的突出问题，激励一线执法公务员更好地做好本职工作，同时也有利于加强对一线执法公务员的管理和约束。

5. 法官、检察官职务序列

法官、检察官职务序列，同样存在领导职务与非领导职务。法官、检察官职务分别在人民法院、人民检察院的法官职位、检察官职位中设置。法官、检察官职务具有直接行使国家审判权、国家检察权的特点，也是一种法律职务。设置法官、检察官职务，可以改变套用行政职务层次来划分法官、检察官职务层次的做法，体现法官、检察官职务的特点，推动法官、检察官队伍的职业化建设。

2.4 公务员的级别

2.4.1 公务员级别的含义

级别是反映公务员职务、能力、业绩、资历的综合标志。

各国公务员都是有级别的。在确定公务员的级别时，有的强调职位因素，依公务员的职位确定级别；有的强调品位因素，依公务员的自身条件确定级别。我国在确定公务员的级别时，既考虑到公务员所在职位的情况，又照顾了公务员的自身条件。

2.4.2 公务员级别的作用

在公务员法确定的职务级别制度中，级别的作用主要体现在两个方面：

1. 确定工资及其他待遇的重要依据

我国公务员法规定的公务员级别，既不是纯粹的职位级别，也不是纯粹的品位级别，

而是反映职务、能力、业绩、资历的综合标志，兼容了职位与品位因素。公务员法赋予级别更多的激励作用，使职务与级别成为确定工资及其他待遇的两个基本依据，这是比较理想的选择。

级别除了是确定公务员工资待遇的重要依据之外，还和职务一起作为确定其他待遇的依据。其他待遇是指政治待遇、工作待遇、生活待遇等，至于哪些待遇主要依据职务、哪些待遇依据级别，则根据职务与级别的功能，另行确定。

2. 平衡比较各类职务序列的标尺

我国公务员职务序列根据职位类别分别设置，便会出现多种职务序列，而多种职务序列对应同一个级别序列。级别在此成为平衡比较各类公务员职务序列的统一标尺。以职务层次为横轴，以级别为纵轴构成的“坐标系”，可以标识不同类别、不同职务层次的公务员在科层组织中所处的位置。

我国设置统一的级别序列，作为平衡比较各类职务序列的标尺。将统一的级别序列作为平衡比较各类职务序列的标尺，有助于淡化“官本位”这把标尺，避免了将领导职务序列作为其他职务序列的标准参照系。

2.4.3 设置公务员级别的条件

在我国，设置公务员级别的条件有以下三个：

1. 公务员所任职务

无论是领导职务还是非领导职务，都决定着公务员所在级别的范围，每一个职务都对应着一定范围的级别。如副处长的级别在 14~20 级范围之内。

2. 公务员所在职位

因职位的责任大小与难易程度不同，决定着相同职务的不同级别。如省政府办公厅秘书长这一职位，同样是正厅级，但比其他部门的厅（司）长就高一级，因为这一职位责任较大、工作难度较强。

3. 公务员的德才表现、工作实绩和工作经历

这三项影响着任职公务员级别的确定。如某位科长，因其担任现职时间和工作年限较长，且德才表现较好，工作实绩突出，其级别可能是 17 级或 18 级。

2.4.4 公务员级别的确定

公务员的级别根据所任职务、德才表现、工作实绩和资历来确定与晋升。这是我国公务员级别确定与晋升的依据。

这里所说的职务，不仅包括领导职务，还包括非领导职务。级别的确定与晋升应与职务相对应，在对应幅度内确定和晋升公务员级别。

这里所说的德才表现，反映公务员的素质，不仅包括思想品质，还包括能力和才干。凡是符合职位要求与组织发展需要的能力和才干，应该在级别的确定与晋升中体现出来。

这里所说的工作实绩，主要是指工作完成的数量、质量以及社会效果。主要通过定期考核来认定公务员的工作实绩。

这里所说的资历，主要是指工龄与任职资历情况，担任同一职务，任职时间长的级别

应比任职时间短的级别高。

级别的晋升分为两种情况：一种是当公务员晋升职务时，原级别没有达到新任职务对应级别的，相应晋升级别。另一种是不晋升职务，也可以在对应的级别范围内，根据德才表现、工作实绩和资历晋升级别。

可见，我国公务员级别的确定与晋升，既考虑了职务与工作实绩（职位因素），又考虑了德才表现与资历（品位因素），比较符合中国的实际情况。

2.4.5 公务员级别与职务的对应关系

我国公务员法在确定公务员级别时，着重考虑了以下三点：

1. 增加了级别数量

原来的《国家公务员暂行条例》将级别设为 15 级。实践证明，显然是太少了，尤其是在基层，难以发挥对公务员的激励作用，需要合理增加级别数量。为此，公务员法将级别增加到 27 级，基本上满足了公务员级别的需求。

2. 照顾了级别与职务的关系

我国公务员的级别与职务不是彼此取代的关系，也不是彼此完全分离的关系，而是职务应该对应相应的级别，实行“一职数级、上下交叉”的举措。符合级别的功能定位，符合我国的工资制度，因为职务与级别是确定工资待遇的两个基本要素。

3. 向基层倾斜

基层公务员职务晋升台阶相对较少，职业发展空间也相对较小，为此应在级别设置中给基层公务员更大的发展空间。体现在职务与级别的对应关系上，职务层次越低，与级别的交叉对应幅度越大。如厅局级正职对应 6 级，县处级与乡科级正职都对应 7 级，而科员与办事员则对应 9 级。这样，级别对基层公务员的激励效果将会更明显。

职务与级别关系对应表

国家级正职	1
国家级副职	2~4
省部级正职	4~8
省部级副职	6~10
厅局级正职	8~13
厅局级副职	10~15
县处级正职	12~18
县处级副职	14~20
乡科级正职	16~22
乡科级副职	17~24
科员	18~26
办事员	19~27

2.4.6 公务员的衔级

公务员衔级是指警察、海关、外交等特殊系统中人员的等级。

公务员都有级别，但并非所有公务员都有衔级。因衔级是根据实际管理需要依法设置的。衔级的主要功能是在特定的工作场景下能够迅速辨识身份，理顺指挥关系，完成工作

任务。可见，衔级是国家给予特定公务员群体的荣誉。因此，衔级一般都有标志装饰。

公务员法对衔级制度作了原则规定：“国家根据人民警察以及海关、驻外外交机构公务员的工作特点，设置与其职务相对应的衔级。”

人民警察、海关、驻外外交机构公务员的工作有自己的特殊性。

警察是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量。警察队伍中有80%以上的人员集中在基层一线，执勤高度分散。人民警察在打击犯罪的现场执法中与各部门、各警种协同作战，特定场合下可能出现彼此互不相识的情形，而警衔制度就可以迅速确定彼此之间的指挥关系。

海关公务员在打击走私的现场执法中也可能出现类似的情况。

驻外外交机构公务员是国家派往驻别国大使馆、总领事馆、领事馆以及常驻联合国和其他国际组织的代表团、代表处等驻外外交代表机构的工作人员。其工作职责与维护国家主权联系在一起。驻外外交机构公务员，代表国家进行对外交往，执行国家外交政策和方针，体现国家意志，维护国家主权、领土完整和民族尊严等最高国家利益。为了更好地协同驻外外交机构公务员的工作，在职务设置之外，由法律法规确定相应的衔级制度。驻外外交机构公务员衔级制度将逐步由法律法规作出规定。

本章小结

本章首先简要评价了资本主义国家实行品位分类与职位分类制度；接着着重论述了我国公务员职位分类的原则、程序与特色以及划分专门技术、行政执法、综合管理、法官与检察官等类职位的情况；论述了设置公务员职务的功能及两种职务序列的情况。同时，还论述了我国公务员设置级别的作用、条件以及与职务的对应关系。

复习思考题

1. 西方国家公务员两种分类制度的优缺点是什么？
2. 我国公务员职位分类的原则与特色是什么？
3. 我国公务员职位划分为哪些类别？
4. 我国公务员的职务分为哪些序列？
5. 我国公务员设置级别的作用、条件和依据是哪些？
6. 举例说明我国公务员级别与职务的对应关系。

第 3 章

公务员的权利与义务



公务员的权利与义务是统一的，公务员拥有行政执法所应有的权利，又必须认真履行作为国家公职人员的义务。可见，权利与义务是公务员行为不可分割的两个方面，是同时产生、互相联系、互相制约的。如只强调单方面的言行是错误的，也是行不通的。公务员应清楚了解自身已拥有哪些权利，了解自身必须遵守哪些义务，这样才能增强责任感，保证国家机关的法制化管理与对社会实施高效管理，保证我国在 21 世纪上半叶建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会与富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

3.1 公务员权利与义务的含义与意义

3.1.1 公务员权利与义务的含义

1. 公务员权利的含义

所谓公务员的权利，是指国家通过法律规定，对公务员在履行职责、行使职权、执行公务的过程中，可以作出某种行为，要求他人为或者不为某种行为的许可和保障。具体来说，包括三层意思：其一，国家规定公务员的权利，是为了使公务员更有效地行使职权，执行公务，是以公务员的身份与职责为基础的。这是对公务员权利的主体方面的限制，也是其权利与其他权利的区别之所在。其二，公务员行使的权利是受国家保护的，任何机关和个人不可侵犯。当然，公务员的某些权利（如某些待遇）是可以放弃的，但属于职务方面的权利（如接受业务培训等）不得放弃。其三，当公务员的权利受到非法侵害时（如被非法辞退）可以向有关机关提出申诉控告，以诉诸法律得以保护，并赔偿自己的损失。

2. 公务员义务的含义

所谓公务员的义务，是指国家通过法律规定，对公务员必须作出一定行为或不得作出

某种行为的约束和强制。具体来说，包括三层意思：其一，国家规定公务员的义务，是为了保证公务员能在法律规定的范围内准确行使职权，执行公务。这是对公务员义务的主体方面的限制，也是将公务员义务与其他义务区别开来的根本标志。其二，公务员义务的具体内容，就是公务员必须作出或不得作出的行为。比如，公务员必须依法主动地作出某种行为，公务员必须自觉地、负责地依法履行公务等。在法定条件下，公务员必须应他人（公民或法人）的合法要求或者命令作出某种行为，或根据法律规定，公务员不得作出某种行为，如不得经商、办企业等。当然，公务员无权放弃或不履行自己的义务。这是公务员义务的客体方面的含义。其三，当公务员未能或没有依法履行其法定义务时，必须承担相应的法律责任，国家有关机关必须依法追究其法律责任。

3.1.2 规定公务员权利与义务的意义

以国家法律规范的形式明确规定公务员应当享有的权利和应当履行的义务，对于公务员管理工作具有十分重要的意义。

1. 有利于形成一支优化、廉洁、稳定、高效的公务员队伍

明确公务员享有的权利，有利于在公务员队伍内部形成健康的竞争机制，激励公务员保质、保量和高效地完成工作任务，并做到优胜劣汰。同时，切实保障了公务员的权利，有利于吸引社会上大批优秀人才进入公务员队伍，并安心本职工作。明确公务员应当履行的义务和不履行义务的法律责任，可以督促公务员严于律己，奉公守法，自觉遵守职业规范和职业道德，兢兢业业地为社会服务；也便于社会和广大公民对公务员执行公务的情况进行监督，以保证公务员队伍的纯洁性，促使他们廉洁从政。

2. 既是对公务员执行公务的有效保障，又是对公务员执行公务的有力约束

公务员履行职责、执行公务，一是必须有身份保障权，这样可以调动广大公务员的积极性，使他们能够大胆工作；二是必须有一定的权利，这是履行职责、执行公务的基本条件。因此，国家应通过法律授予公务员行使公务所必需的权利，并有法律保障，以消除执行公务时可能遇到的阻碍。同时，公务员履行职责、执行公务又必须履行一定的义务，承担一定的责任。国家通过法律，对公务员加以义务约束，对其行使的权利界限作出明确规定，对他们必须履行的义务作出严格要求，而且一旦违反了相关的义务规定，就要承担必要的法律责任。惟其如此，才能保证国家行政管理的有效运行。

3. 有利于实现公务员管理的法制化、民主化、科学化

公务员的权利与义务，是公务员法律关系的核心内容，也是公务员法的重要组成部分。以国家法律规范的形式，明确规定公务员应享有的权利和应尽的义务，是实现公务员管理法制化的重要表现。法制化是民主化的必要前提。以法律规范形式明确规定公务员应享有的权利及享有权利的条件，有助于增强公务员的权利意识和运用法律手段维护自己应有权利的自觉性，同一切肆意侵犯公务员权利的人和事做斗争，从而逐步克服人事行政工作中的种种腐败现象。实现公务员管理的民主化，这也是我国政治体制改革和现代化建设的重要目标之一。随着社会经济的发展和科学技术革命的深入，不断要求国家机关的行政管理走向专业化、规范化和科学化，为适应这种形势以及我国进一步加速经济发展和改革开放的需要，我国把实现人事行政的专业化、规范化和科学化，作为建立、实施我国公务

员制度的核心目标。以法律形式明确规定公务员的权利与义务，并在此基础上形成一套有关各层次、各类型公务员的严密的行为规范体系，分类进行科学管理，是实现这一目标的重要条件之一。

3.2 我国公务员权利与义务的特点与关系

3.2.1 我国公务员权利与义务的特点

我国公务员权利与义务的基本特点是：

1. 公务员权利与义务的真实性与一致性

我国公务员法规定的公务员的权利，在实际生活中公务员都能得以享受，其义务也必须履行。在我国，国家、集体与个人利益的一致性决定了公务员权利与义务的一致性。公务员行使权利与履行义务的目的是一致的，都是为了搞好我国社会主义现代化建设。公务员权利与义务的内容是一致的，如公务员既享受工资保险福利待遇，又必须廉洁奉公。

2. 公务员权利与义务的广泛性与平等性

我国公务员享有政治、经济、文化等方面的广泛的权利，又必须履行政治、经济、文化等方面的每项义务。同时，我国公务员不论职务、职位、所在机关、党派、性别、民族的不同，一律平等地享受权利和承担义务。

3. 公务员权利与义务的严肃性与不可剥夺性

公务员的权利义务是法律法规规定的，是严肃的，不可当儿戏而不去认真执行；又是受法律保护的，具有不可剥夺性，只能随公务员身份的丧失而消失，而不能被任何组织与个人非法侵害或剥夺。

3.2.2 公务员权利与义务的产生与法律规定方式

公务员法律关系的产生，是公务员权利与义务产生的依据，公务员在法律上的权利与义务就是公务员的法律关系。因此，这种法律关系产生之时，就是公务员权利与义务产生之时。如当符合考试录用资格的公民被择优录用到公务员队伍之后，就会产生公务员的权利与义务这种法律关系。

至于公务员权利与义务的法律规定方式，一般有两种，即列举式和排除式。列举式是将公务员的权利与义务依次逐项列举、排列下来；排除式是将公务员的权利与义务分别规定不能行使的例外情形和可以不履行的例外情形。除此之外，任何权利都可以行使，任何义务都必须履行。两种方式，各有利弊，两弊相权取其轻。我国采用列举式对公务员的权利与义务作出规定，并在公务员法中单列一章。因为我国宪法中公民的权利与义务、共产党党章中党员的权利与义务、共青团团章中团员的权利与义务，都是作为一章单列，并采用列举式的规定方式。对此，我国人民已经习惯了，而且列举式也比较规范、明了。

3.2.3 公务员权利与义务的关系

公务员的权利与义务同时产生，互相制约，两者是不可分割的。国家机关与公务员构

成了国家公务法律关系的主体，其中任何一方都既是法定权利的享有者，同时又是法定义务的承担者。

公务员权利与义务的关系表现在：

1. 公务员权利与义务的相互依存性

这包括两层意思：其一，公务员享受法定的权利，以其履行法定义务为条件。例如，公务员只有依法完成其公务，才有资格领取相应的工资报酬或获得相应的奖励。反过来，公务员履行法定的义务，也必须以享受相应的权利为条件。如公务员只有获得一定的职权和工作条件，才有可能（条件）履行其义务。其二，一方权利的实现，往往以对方履行义务为条件。如公务员甲与公务员乙是直接上下级关系，在法定的公务范围内，甲对乙享有行政命令权，乙对甲的行政命令有服从的义务，甲的行政命令权只有在乙服从时才能实现。

2. 公务员权利与义务的相对性（可转化性）

公务员的权利与义务之间的区分不是绝对的，而是相对的、可转化的。例如，公务员依法执行公务的行为，对其所在国家机关来说，是该公务员必须履行的义务；而对机关相对人来说，是该公务员的法定权利。

3. 公务员权利与义务的统一性

在权利与义务中，有些内容，既是公务员应享有的权利，也是公务员应履行的义务。如依法执行公务、接受工作所要求的培训等。

明确公务员权利与义务之间的关系，有助于使公务员树立正确的权利义务观，也有利于全社会和全体公民对公务员的公务行为进行监督。

3.3 公务员的权利

3.3.1 规定公务员权利的原则

我国规定公务员权利的原则主要有：

1. 保护原则

在规定公务员权利的同时，要切实重视保护公务员权利，以体现党和国家对公务员的关怀。

2. 民主原则

在规定公务员权利时，必须体现公务员在国家机关中的主人翁地位，明确规定公务员应享有的民主权利，以激发他们全心全意为广大人民服务、为构建社会主义和谐社会而献身的热情。

3. 权利可放弃与不可放弃原则

为使公务员履行职务和执行公务，国家赋予他们一定的受法律保护的权利。但公务员是否运用这种合法手段与可能条件来实现某种要求和目的，由自己决定，即有些权利可以放弃，如不申诉等；但有些权利是不可放弃的，如依法执行公务与接受培

训等。

3.3.2 我国公务员的权利

我国公务员法第二章第十三条规定了公务员应享有八项权利。

1. 公务员享有“获得履行职责应当具有的工作条件”的权利

这是公务员的获得工作条件权，也是保证公务员正常执行公务最基本的权利。所谓工作条件，主要包括两方面的内容：

一是指履行职责所需的权力，即所谓的“软件”。这种权力必须经法律规定或领导机关的授权，而且是只有在履行职责时才享有的。其权力的大小因公务员的职位不同而异。公务员在行使权力时，必须在法定的权限内，不得越权。

二是公务员履行职务的物质基础，即所谓的“硬件”，也是公务员权利的主要方面。具体是指办公场所、办公设备、交通工具、通信设备、办公经费以及医疗卫生条件等。

正确理解公务员享有的获得工作条件权，应该把握以下三点：第一，公务员所享有的工作条件与公务员所履行的工作职责相应相称，即所在机关给公务员提供的工作条件恰好能够满足公务员履行其职责的需要。要避免出现两种情况，一则是公务员因受条件不完全具备的制约而不能充分地履行其职责，二则是工作条件的某些要素过于充足而导致国家资源的浪费或者闲置。第二，工作条件的变动性。变动性首先是指工作条件随着经济和社会的发展会有所改善和提高，其次是指工作条件随着公务员职责的变化会有所变化。第三，工作条件的公用性。公务员为了履行职责而获得的工作条件只能用于行政管理的过程中，而不能用于非行政管理的过程中，特别是不能用于私人活动的过程中。

2. 公务员享有“非因法定事由、非经法定程序，不被免职、降职、辞退或者处分”的权利

这是公务员的身份保障权，又称职务保障权。因为国家对公务员的任命一经产生，其职务或身份就受到国家法律的保障。国家对公务员的处理，必须基于法定事由和法定程序。法律赋予公务员身份保障权是当代公共人事制度的重要特征之一，是对传统人事制度中有任免权者拥有完全自由免职权和处分权的否定。其基本目的是限制有任免权者的免职权和处分权，以确保公务员职务或身份上的独立性或相对独立性。

所谓“法定事由”是指公务员的行为确实触犯了法律和违犯了纪律，构成被依法免职、降职、辞退或者处分的法律事实。所谓“法定程序”是指法律法规规定的公务员被免职、降职、辞退或者处分所必须经过的全部法律过程。“法定事由”和“法定程序”一般都在公务员法及相关人事法规、规章和党的干部政策中作出了明确规定。

为了正确理解身份保障权，有必要对免职、降职、辞退和处分有个对比性的把握。

所谓免职，就是免去了公务员的职务。免职有多种不同原因：诸如转职性免职，如升职、降职、转任时的免职。这种免职通常发生在职务变动的时候，只是履行程序，不涉及公务员身份问题。中止性免职，如因离职学习或健康原因不能正常履职超过一定期限而免

职以及因违纪违法而免职。这种免职仍保留公务员身份，只是暂时不履行职务。终止性免职，如退休、调出系统任职、丧失国籍时的免职。这种免职不仅免去了职务，而且也不再保留公务员身份。

所谓降职，就是对公务员实行降低职务任用。其原因就是在定期考核中被确定为不称职的公务员要降职使用；或者由于特殊原因，如因疾病使公务员的能力下降，本人要求降职时，经上级机关批准，也可降职。在上述两种情形中，公务员的身份不会发生变动。

所谓辞退，就是管理机关依法解除与公务员的任用关系。辞退公务员的法定事由虽有多，但法律后果都是一样的，即不仅终止了公务员的职务，而且丧失了公务员的身份。

所谓处分，就是对违法违纪公务员的处理。处分的种类有轻重之分，轻者的结果中有的不涉及职务处分，不会丧失公务员身份，重者有的涉及职务处分，甚至使其丧失公务员身份。

3. 公务员享有“获得工资报酬，享受福利、保险待遇”的权利

这是公务员的获得报酬权，从属于经济方面的权利。公务员在履行法定职责基础上，享有工资报酬、享受保险和福利待遇的权利。法律赋予公务员劳动报酬权的基本目的在于为公务员的工作和生活提供经济保障。虽然公务员的劳动报酬由法律确定和调节而非由机关自行规定并根据市场调节，但是公务员的劳动报酬制度在本质上是以现代契约关系为基础的。

劳动报酬的获得权是指公务员获得根据法律（聘任制公务员则根据协议）确定的报酬的权利。也就是说，政府需保障公务员获得应得的劳动报酬，政府必须按时支付公务员工资，不得无故拖延支付和随意克扣工资。同时，政府必须兑现保险福利待遇的承诺，否则就是违法行为。但聘任制公务员和其他公务员的劳动报酬获得权的保障形式有所不同。对于聘任制公务员而言，如果党政机关不按照协议或相关规定履行支付劳动报酬的承诺，公务员可以寻求审判机关的司法保护。但对于其他公务员而言，如果党政机关不依法履行支付劳动报酬的承诺，公务员可寻求行政救济。

4. 公务员享有“参加培训”的权利

这是公务员的参加培训权。培训是人力资源开发的一条有效途径。公务员要执行好公务，干好本职工作，应具有较高的政治理论水平与熟练的业务知识，并随着社会的发展与时代的进步而不断更新。如今，无论在我国还是在世界诸国，管理技术的现代化，要求公务员的知识结构与时代同步发展。机关职能转变和 workflow 演进，要求公务员从思想观念和工作技术两方面进行更新。惟其如此，方不被时代淘汰。

在我国，新录用的公务员需要掌握所在机关及其职位的工作内容、程序、制度甚至历史而必须接受训练。公务员职位的变动（包括晋升和交流）要求公务员掌握新职位所需知识、技术和相关能力。国际交往的需要要求公务员了解国际形势、他国制度、国际通用规则和礼仪等内容。平时，公务员也需定期更新知识，学习和掌握新的工作技能，以适应时代前进的步伐。

上述对各类公务员提高政治和业务素质的要求，都需通过各种形式的培训来获得。可见，培训对直接参与公共管理的公务员具有十分重要的意义。

5. 公务员享有“对机关工作和领导人员提出批评和建议”的权利

这是公务员的批评建议权，是公务员对上级机关和负责人实行民主监督的重要保障。

公务员享有对国家机关及其领导人工作中的缺点和不足提出批评、对改进机关及其领导人的工作提出建设性意见的权利。公务员提出批评建议的内容，既可以是与自己工作和权益有关的问题，也可以是与机关工作程序和工作内容、领导人工作方式和工作作风等相关的问题。公务员行使批评建议权的方式，可以是书面形式或口头形式，也可以是在会议上公开地提出或通过个别谈话的方式表达出来。

6. 公务员享有“提出申诉和控告”的权利

这是公务员的申诉控告权，包括申诉权和控告权两项内容。

申诉权是指对涉及本人的人事处理不服时，可以向原处理机关申请复核，同时有权向同级公务员主管部门或者作出该人事处理的机关的上一级机关提出申诉。其中对处分决定不服的，还可以向监察机关提出申诉。

控告权是指公务员对于机关及其领导人员侵犯其合法权益的行为，有权向上级机关或者有关专门机关提出控告。

公务员法赋予公务员的申诉控告权针对的事项仅仅限于涉及本人的人事处理决定和机关及其领导人员侵犯本人合法权益的行为。由此可见，公务员申诉和控告的目的都在于保护自己的合法权益不受侵犯，防止或者纠正机关领导人的失误、不当或者打击报复行为。

7. 公务员享有“申请辞职”的权利

这是公务员的辞职权，即公务员享有重新择业的权利。辞职权主要是指公务员基于各种各样的理由，在不愿意继续担任公职时，享有终止与所在机关职务关系的自由。法律赋予公务员辞职权的基本目的在于尊重公务员重新择业的自由。

需要区分的是，中国公务员制度中的“辞职”概念包括了“辞去公职”和“辞去领导职务”两种情况。就公务员权利而言，主要对应的是前者。

8. 公务员享有“法律规定的其他权利”

这是公务员的其他法定权，是一项兜底性质的权利。这项权利不同于前面的七项权利，它不是一项具体的权利，而是前述七项具体权利不能涵盖的由其他法律规定的公务员权利。这是由于考虑到公务员职业性质的不同，公务员法无法详细列举不同公务员的特定权利的缘故。例如，《法官法》第八条第二款规定，法官享有依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉的权利。《检察官法》也有类似的规定。当然，广义上理解的其他权利还应当包括宪法赋予公民的基本权利。如宪法规定公民享有休息的权利等。

应当注意，公务员权利属于法定权利，其他权利也必须是由法律规定的，除立法机关外，任何机关都无权擅自给公务员设立其他权利，否则就是违法行为。

3.3.3 公务员权利的法律保障

我国公务员权利的法律保障，主要通过以下四种方式来落实：

1. 行政复议

公务员如对涉及本人的人事行政处理不服，在接到决定的一定期限内可向原处理机关申请复议。或者公务员认为国家机关违法要求其履行义务的，或者家属认为没有依法发给

抚恤金的，均可提出行政复议。

2. 申诉

公务员对涉及本人的人事处理决定不服，可在接到决定的一定期限内，向同级公务员主管部门等机关提出申诉。

3. 控告

公务员对国家机关及其领导人侵犯其合法权益的行为，可以向上级机关等部门提出控告。

4. 诉讼

公务员还可以通过司法诉讼的方式维护自己的合法权益。

3.4 我国公务员的义务

3.4.1 规定公务员义务的原则

我国规定公务员义务的原则主要有：

1. 违法必究原则

不论何种职位上的公务员，都必须模范遵守公务员的义务，不得违反。一旦违反，必须依法追究，并根据情节轻重和有关程序，作出相应的纪律处分。

2. 平等原则

任何公务员，不因其职务高低、党派、社会关系、宗教信仰及年龄、资历等原因而履行不平等的义务，任何人不得享有特权。

3. 服务与稳定原则

我国对公务员义务规定的目的，是立足于国家机关事务的有效运行。所以，制定公务员义务时，既对公务员提出政治要求，又对公务员提出服务规则，以使公务员有效地为国家机关服务，并通过这种服务，使国家呈现安定团结的局面，以保持社会的和谐与稳定。

3.4.2 我国公务员的义务

我国公务员法第二章第十二条规定了公务员应履行九项义务。

1. 公务员应当履行“模范遵守宪法和法律”的义务

这是指公务员应履行忠于宪法的义务。宪法是国家的根本大法，是中国人民根本意志和最高利益的集中体现，是国家政治、经济、文化、社会有序运行的基本保证。各项法律都是由宪法延伸出来的，是由国家最高立法机关制定的，也可以说是宪法的具体化规定。遵守宪法和法律是国家机关、各种组织和每个公民的义务。公务员受国民的委托代表国家和政府从事公共管理，应该树立宪法至上和法律至上的思想意识，应该成为遵守宪法和法律的楷模。

这项义务的核心内容在于对宪法的忠诚。对宪法的忠诚是指以最好的能力与智力，以

自身的言论与行为来维护宪法的权威与促进宪法的落实。所以说，公务员只有在宪法与法律内执行公务，全国各族人民只有在宪法及法律允许的范围内活动，我国的社会才会安定、团结与和谐。

2. 公务员应当履行“按照规定的权限和程序认真履行职责，努力提高工作效率”的义务

这是指公务员必须履行依法履职的义务。就是我们常说的依法行政，是对政府部门及其他国家机关公务员的基本要求。

这项义务包括两项要求：一是“按照规定的权限和程序认真履行职责”；二是“努力提高工作效率”。这两项要求相辅相成，但前者是前提和重点，也就是说提高工作效率不能以越权和违反程序为代价，或者说要在按照规定的权限和程序履行职责的过程中努力提高工作效率。

“按照规定的权限和程序认真履行职责”有两层含义：一是指权限是明文规定的；二是指权限属于实体法上的权限。

程序是指公共行政运行的步骤、顺序和方式。公务员应当“按照规定的权限和程序认真履行职责”是法治国家和法治政府的基本要求，公务员的权限只能是法律明文规定的，只能在法律明文规定的范围内行使并且只能根据规定的步骤、顺序和方式行使。不存在法外权限，不存在法外程序。如《行政处罚法》第五章规定了行政处罚的一般程序为：调查、检查和收集证据（执法人员不得少于二人，出示证件）；告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由和依据，并告知当事人依法享有陈述、申辩或者听证的权利；对当事人提出的事实、理由和证据进行复核，决定是否采纳；行政机关负责人对调查结果进行审查并作出决定（按照规定应当制作行政处罚决定书）；将行政处罚决定书宣告后当场交付当事人并告知其享有提出行政复议或者行政诉讼的权利。享有行政处罚权的机关的相关公务员必须依照上述步骤和方式履行职责。

3. 公务员应当履行“全心全意为人民服务，接受人民监督”的义务

这是指公务员应履行为人民服务的义务，是由我国政权的性质和国家机关职能的本质而决定的一项公务员必须坚持的重要宗旨。我国《宪法》第二十七条第二款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”另外《宪法》第四十一条第一款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”

这项义务的核心要求就是“为人民服务”。我国是人民民主专政的国家，人民群众是国家的主人，国家机关的各个部门及其各级各类公务员的一切工作，都应以人民群众的利益为最高准则。因此，它要求公务员必须树立“国民服务员”的公仆意识，无论是在政策制定还是在执行政策的过程中，时时事事想着人民的利益，急人民所急，想人民所想，不折不扣地代表人民行使权力，依靠人民，尊重人民的首创精神和主人翁地位，虚心接受人民的批评、建议和监督。而不应当堕落成维护特权人物利益、做黑社会势力“保护伞”的另类。

4. 公务员应当履行“维护国家的安全、荣誉和利益”的义务

这是指公务员应履行忠于国家的义务，是对公务员的政治性要求。公务员是代表政府及其他国家机关执行公务的人员，所以，应站在国家的立场上，首先考虑的应是维护国家的安全、荣誉和利益。我国《宪法》第五十四条规定：“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。”

在这里，国家的安全主要包括：国家的领土、主权不受侵犯，国家的政权不受威胁，国家的社会秩序不被破坏，国家的秘密不被泄露。

国家的荣誉是指国家的荣誉和尊严，主要包括：国家的尊严不受侵犯，国家的信誉不受破坏，国家的荣誉不受玷污，国家的名誉不受侮辱。

国家利益的范围十分广泛，对外主要是指国家政治、经济、文化、军事等方面的权利和利益；对内主要是指相对于集体利益和个人利益的国家利益。

公务员这项义务的核心要求就是忠于国家。也就是说，作为公务员，无论是在对内执行公务过程中，还是在对外交往过程中，都要站在国家和政府的立场上。一方面要保证自己的每项工作和每个行为不会危害国家的安全、荣誉和利益，另一方面要抵制他人危害国家安全、荣誉和利益的言论和行为。

5. 公务员应当履行“忠于职守，勤勉尽责，服从和执行上级依法作出的决定和命令”的义务

这是指公务员应履行服从命令的义务。服从命令是公务员的工作纪律，只有如此，才能形成政令畅通、步调一致、密切配合的局面。同时这也是公务员系统运转灵活、精干、高效的必然要求。

这项义务包括了“忠于职守”和“服从命令”两项基本要求。这两项要求是科层制组织固有本性的表现，是宪法规定“实行工作责任制”的具体要求。

所谓“忠于职守”的义务要求公务员在执行职务时，应当专心于职务工作，尽职尽责地完成本职工作。换句话说，公务员必须把全部工作时间和职务上的全部注意力用到职务的完成上。忠于职守是任何职业的一项基本要求，公务员从事的是公共职业，是为全体国民服务的，应该具有公共职业精神和公共职业意识。而这种公共职业精神和意识是在职业化的环境中慢慢养成的。

所谓“服从命令”的义务要求公务员在执行职务的过程中，必须遵从上级依法作出的决定、决议、指示（令）、通告（知）等一般性命令和针对特定公务员的个别性命令，以保证行政事务执行的统一性和效率性。一般性命令是上级行政机关或其领导人员发布的对下级行政机关及其公务员普遍适用的决定、决议、指示（令）、通告（知）等。个别性命令是上级行政机关或其领导人员针对特定的下级行政机关或特定公务员发布的决定、决议、指示（令）、通告（知）等。一般性命令通常以书面形式发布，个别性命令可以书面形式发布，也可以口头形式发布。发布一般性命令的上级不仅仅指直接上级，而且指具有指挥命令关系的各层上级机关及其领导人员。接受一般性命令的下级也是如此，但发布个别性命令的上级通常指直接上级。上级的命令应当具有合法性，具体来讲有三个方面的要求：第一，权限要合法，即上级不得在自己法定职权范围以外发布命令；第二，内容要合法，即命令的内容不得与宪法和法律的规定相冲突；第三，程序要合法，即命令发布的时

间、要素、格式等不得与相关法律法规的程序相冲突。

6. 公务员应当履行“保守国家秘密和工作秘密”的义务

这是指公务员应履行保守秘密的义务。因为国家秘密涉及国家的安全和利益，是保证我国社会主义现代化建设与改革事业取得胜利的重要条件。而工作秘密也是公务员必须保守的，一旦泄露将给政府或其他国家机关造成严重损失。因此，保密是公务员的基本素质。对违反国家保密法规，泄露国家秘密与工作秘密的公务员，应视情节轻重，给予严肃处理，触犯刑律的，应依法追究刑事责任。我国《宪法》第五十三条规定，中华人民共和国公民必须“保守国家秘密”。同时《保守国家秘密法》第三条规定：“一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位和公民都有保守国家秘密的义务。”

公务员不得泄露国家秘密和工作秘密，而不论这些秘密是在职务内获得的还是在职务外获得的。有些秘密的保密期是相当长的，只要没有解密，公务员在脱离公职系统后，仍然需要履行保守秘密的义务。

国家在通过法律为公务员设定保守秘密的义务时，需要正确处理以下两对矛盾：一是公务员保守秘密的义务和公民享有知情权之间的矛盾；二是公务员保守秘密和依法作证两个义务之间的矛盾。

解决第一对矛盾，要求国家通过法律明确规定什么信息是国家秘密，要求国家机关通过规章制度明确规定什么信息是工作秘密。若不对“秘密”范围作出严格的法律界定或行政指定，一则会加重公务员的义务负担，二则可能侵犯公民对公共事务的知情权。另外，一旦某种信息公开或者泄露出去，给国家机关或者法院在判断是否泄密上增加了难度。

在《保守国家秘密法》中对国家秘密有明确的规定，问题主要在于如何规定“工作秘密”。公务员在履行法律规定的作证义务时，如作为法定证人或鉴定人等需要公布职务上的秘密事项时，依法作证的义务与保守秘密的义务就会发生冲突，法律在为公务员设定保守秘密的义务时应该考虑到这一点。解决这一对矛盾仍然需要法律对此作出明确的规定。

7. 公务员应当履行“遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德”的义务

这是指公务员应履行保持操行的义务。保持操行义务的本质是要求公务员不论职务内外，要重廉耻，不得有失信于人民的行为，重点是要求公务员知廉耻。因为公务员是全体国民的服务员，不仅应当成为守法的楷模，而且应当成为道德的楷模。只有其真正懂得“八荣八耻”，才能知廉耻，才能够遵守纪律、恪守职业道德和遵守社会公德，才能够不失信于民，才能赢得人民的信任和支持。

这项义务主要包括以下几个方面：品行端正，不得以权谋私或者假公济私；保护民众的利益，不得滥用职权侵犯群众利益；尊重民众和下级，不得压制批评和打击报复；恪守职业道德，培育公共职业精神；诚实对待民众与上下级，不得弄虚作假；勤俭节约，不得挥霍公款，浪费国家资财；遵守社会公德，讲究礼貌和卫生，不得对民众无礼，更不得参与或支持色情、吸毒、迷信、赌博等活动。

8. 公务员应当履行“清正廉洁，公道正派”的义务

这是指公务员应履行公正清廉的义务。实现国家机关及其公务员的清正廉洁，是党和

国家的一贯要求，是维护政府和其他国家机关的良好形象、加强党和各级各类国家机关同人民群众密切联系的重要措施。公务员代表国家执行公务，担负着组织政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的重任。天天同人民群众打交道，他们的工作与人民群众的切身利益息息相关，他们的所作所为无不关系着国家机关的形象。公务员只有始终为人民利益而工作，而不搞不正之风，不谋私利，方能得到人民群众的肯定和褒扬，否则就会堕落为中国特色社会主义事业的“败家子”。

公正清廉义务包括“清正廉洁”和“公道正派”两项基本要求。“清正廉洁”要求公务员不贪不贿，自守自律。“公道正派”要求公务员办事公平公正，为人刚正不阿。在公正清廉义务的两项基本要求中，重点是“清正廉洁”。因为不能做到清正廉洁，就谈不上公道正派。也就是说，“清正廉洁”是“公道正派”的前提。这项义务也可以纳入保持操守的义务当中，不必单独列出。但立法者考虑到中国目前以至今后一段时间仍然处于转型期，吏治腐败仍是一个十分严重的问题，特将其单列一款以示重视。

9. 公务员应当履行“法律规定的其他义务”

这项义务不同于前面的八项义务，不是一项具体义务，而是一项兜底性的义务。在前述义务不能涵盖且由宪法和其他法律规定的公民的义务，公务员也应模范履行。如爱护公共财产、依法纳税、保卫祖国、抵抗侵略、赡养父母、抚养子女等。这就使公务员的义务在内容上更加全面、完整。此外，考虑到各类公务员的职业性质不同，公务员法无法详细列举不同公务员的特定义务，但这些义务又是该类公务员必须履行的。例如《检察官法》第八条第二款规定：检察官应当履行“履行职责必须以事实为根据，以法律为准绳，秉公执法，不得徇私枉法”的义务；《法官法》第七条第三款规定：法官应当履行“依法保障诉讼参与人的诉讼权利”的义务。

应当注意，公务员义务属于法定义务，“其他义务”也必须是由法律规定的。除立法机关外，任何机关都无权擅自给公务员设立其他义务，否则就是违法行为。

3.4.3 公务员的法律责任

当公务员不依法履行或不履行其法定义务时，必须承担一定的法律责任，主要有：

1. 身份处分

身份处分即丧失公务员身份，如被辞退或被开除等都会引起公务员身份的丧失。

2. 行政处分

行政处分即承担行政责任，包括名誉、职级等处分。如警告处分就是名誉方面的处分，降级处分就是职级方面的处分。

3. 赔偿责任

这就是物质处分。管理特定财物的公务员，因故意或过失使所管财物遭到损失，或因执行公务不当给行政相对人带来财产损失的，则往往需与国家机关共同承担赔偿责任。但此种处分往往是与其他处分同时进行的。

4. 刑事责任

公务员对其职务犯罪要承担刑事责任。刑事责任的追究适用刑法、刑事诉讼法的相关规定。

本章小结

本章首先概括了公务员权利与义务的含义、意义，两者的特点与关系，制定公务员权利与义务的原则；接着比较详尽地逐项论述了我国公务员法中规定的八项权利和九项义务的含义及所包括的内容；同时还引用了相关法律与规章中关于公务员权利与义务的补充规定。这些亦是公务员应该牢记的。在第三、四节的末尾，还分别叙述了公务员的法律保障制度和不尽义务后应承担的法律责任。

复习思考题

1. 公务员权利与义务的含义与意义是什么？
2. 公务员权利与义务的特点与关系是什么？
3. 规定我国公务员权利与义务的原则有哪些？
4. 我国公务员有哪些权利？
5. 我国公务员有哪些义务？
6. 举例说明公务员的权利保障与法律责任。

第 4 章

公务员的录用



公务员的录用制度，是公务员队伍的“进口”和公务员管理的首要环节。它对于保证整个公务员队伍的基本素质，造就一支精干、高效、廉洁的公务员队伍，具有非常重要的作用。因此，在国际上，公务员录用考试制度的正式施行，被视为一国公务员制度形成的标志。在我国，为消除某些单位“萝卜招聘”的不良影响，对公务员录用全过程的严格监督是十分必要的。只有如此，方能选拔出最优秀的人才充实到国家机关中来。

4.1 公务员录用的含义与意义

4.1.1 公务员录用考试制度形成于英国

英国建立公务员（文官）录用考试制度是借鉴了该国 1853 年在东印度公司官员任用方式的改革成果。在这次改革中，改掉了任人唯亲的传统方式，而使用公开竞争考试选拔人才。1870 年，英国政府颁布了关于文官（公务员）制度改革的第二个枢密院令，规定凡未经考试并持有文官事务委员会及格证书者，一律不准担任任何事务官职。从此，一切文官（公务员）职务的任命，都必须根据文官事务委员会的规定，通过公开竞争考试，择优录用。这样，就基本上克服了推行资产阶级“政党分肥制”中由于执政党的更迭而造成的人事“大换班”与国家政局的剧烈动荡的弊端，从而使资产阶级政权得以稳定与巩固，同时也标志着英国公务员（文官）制度的形成。

在美国，1883 年制定的录用公务员的法规中明确规定：凡竞争职位的填补，非经考试不得任用。从而也标志着美国公务员制度的形成。

4.1.2 我国公务员录用的含义

我国公务员的录用是指根据公务员法规定,按照法定的标准与条件,经过规定的程序,面向社会,通过竞争性考试与考察方式,择优选拔国家机关中担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员的一种人事管理制度。从这个含义可以看出:第一,我国公务员的录用适用范围仅限于国家机关增补担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务的公务员,包括办事员、科员、副主任科员、主任科员。其他岗位上的公务员,包括领导职务和副调研员以上的非领导职务,如出现空缺时,采取晋升、调任等方式进行补充。当然,也可采用先考试然后再任用的办法进行,但不在录用之列。第二,录用的行为主体是国家机关,录用的对象是国家机关系统以外的公民,包括符合条件的工人、农民、即将毕业的大学生、事业单位的职员等。第三,录用考试与录用考察两种方式互相补充,坚持两者并重的原则,只有考试考察都合格者,方可择优录用,否则不予录用。第四,录用公务员,必须按照法定的条件与程式进行,否则无效。

4.1.3 我国公务员录用的意义

择优录用是我国干部人事制度改革的一种历史性进步,也是我国公务员制度形成的重要标志。其重要意义表现在以下几方面:

1. 有利于补充公务员队伍的缺额,为国家机关增添“新鲜血液”

公务员队伍在更新的过程中,每年都有一部分人,因退休、辞职,或被辞退、被开除后职位留出了空缺。这样,国家机关就需要补充新人。公务员招考录用改变了原干部人事制度中以推荐等方式补充新人的做法,使优秀的人才通过竞争,择优录用到公务员队伍中,既填补了缺额,又增加了新鲜血液。因此,公务员录用制度为社会上有知识、有能力,愿意为公务员事业奋斗的年轻人,提供了一个在平等基础上凭个人的真才实学参与竞争的平台。只有其中的优秀者才能被录用,使他们能够在公务员岗位上为发展社会主义市场经济与构建和谐服务。

2. 有利于提高公务员能力建设水平,为公务员培训打下坚实基础

公务员队伍能力的高低,直接关系到国家的兴衰、成败。没有科学的录用制度,难以选拔出素质高、能力强的公务员。随着我国选拔公务员视野的不断拓展,选拔方法科学化水平的不断提高,新录用公务员的素质也有了很大变化。因为这些从社会上新招录的公务员,既有基层工作经历,又有较高的文化知识,他们被录用担任主任科员以下及其他相当层次的非领导职务,即多数被录用到基层当公务员。这些公务员能力的水平高了,为以后提高能力的培训打下了坚实的基础,使能力建设得到了保障。他们(包括从高校毕业生中直接招来的优秀者)从基层起步,再经过多年实践的锤炼与富有成效的培训,就会如虎添翼,然后从中选拔出最优者晋升领导职务,就顺理成章了。

3. 有利于抵制用人上的不正之风,加强国家机关的廉政建设

以往,广大群众对国家机关进人时出现的搞裙带关系等不正之风很反感。这样做不仅不能保证国家机关进人的质量,还损害了国家机关的形象。这种用人谋私的腐败现象在群众中造成了很坏的影响。公务员的录用,应试者凭自己的德才条件,在公开的情况下,通

过平等竞争被录用，透明度高，群众满意，从而对国家机关加强廉政建设，杜绝不正之风，密切与人民群众的联系起了重要作用。

4. 有利于激励人们积极进取，奋发向上，形成良好的社会风气

过去由于用人上存在种种弊端，一些人进入干部队伍之后往往容易安于现状，不思进取。实行录用制度后，通过考试，把竞争机制引入了国家机关的人事管理，实行优胜劣汰，使人们看到，要想考入公务员队伍，必须具备一定的优势。而当上公务员后，必须从政治思想上严格要求自己，从业务能力上努力提高自己的，从身体健康与品格养成上，也要按照公务员素质的要求，去努力锻炼。这样一来，有利于鼓励和引导年轻人勤奋学习，积极进取，从而形成良好的社会风尚。

4.2 公务员录用考试的种类与录用的资格条件

4.2.1 公务员录用考试的种类

录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，原则上采用公开竞争性考试的办法，测验应试者从事管理工作的潜在能力及业务知识和技能。但是，录用特殊职务公务员，经省级以上公务员主管部门批准，可以简化程序或者采用其他测评办法进行，即采用非公开竞争性考试的办法。

1. 公开竞争性考试

这种考试是开放性的，实行面向社会，公开报名，凡具备报考资格条件的公民都可报考；考试成绩也要公开，允许查询；整个考试过程要接受社会的公开监督等。同时，这种考试要按照公务员录用的程序进行，以充分体现竞争精神。通过笔试、面试，全面测试应试者的知识水平和适应职位要求的能力，层层筛选，按照考试成绩评比优劣，排出先后名次，确定合格者名单，然后通过录用考察，最后确定录用者名单。

2. 非公开竞争性考试

非公开竞争性考试是指凡考试合格的应试者即能被录用为公务员的考试。在一些特殊职位录用公务员时，可以不采用公开竞争性考试的办法，也可以简化公务员法规定的录用程序或者采用其他测评办法。

适用非公开竞争性考试办法的情况，大体有以下几种职位：

其一，因职位特殊不宜公开招考的。例如，涉及国家安全、重要机密等特殊职位需要录用公务员时，可以在一定范围内，通过有关组织推荐、严格考察的方式确定预选对象，然后，可以采用有限竞争或非竞争的考试办法来测验有关人员的业务能力。

其二，因专业特殊，难以形成竞争的。所需人才在学科上属于三级学科的专业，如葡萄牙语等小语种，有条件报考的人极少。

其三，录用主考机关规定的其他情况。

需要注意的是，采用非公开竞争性考试方法录用公务员的“特殊职位”以及如何简化程序，采用什么样的评测办法，必须经省级以上公务员主管部门批准，其他任何机关不能

自行决定。

4.2.2 公务员录用的资格条件

公务员因为代表国家执行公务，所以报考公务员者必须具备一定的资格条件。在我国，可将这些条件分为基本条件与限制性条件两类。

1. 基本条件

其一，具有中华人民共和国国籍。这一项是对公务员法律资格的要求，即应试者必须是具有中国国籍的公民。

其二，年满18周岁。这一项是对公务员起点年龄的限定条件。由于年满十八周岁的公民在心理、生理上都已相对成熟，并有了一定的社会阅历和生活经验，具备了对事务是非与自我行为的判断能力，因此，可以履行职责，从事公务活动并享有选举权与被选举权。

其三，拥护中华人民共和国宪法。这一项是对公务员依宪法办事的要求。宪法是我国的根本大法，是制定其他法律的依据。国家机关的全部职能都是通过公务员来实现的，因此，公务员只有拥护宪法，才能自觉忠于宪法与维护宪法，也才能模范地去执行宪法所赋予的神圣职责。

其四，具有良好的品行。这一项是对公务员道德品质的要求。公务员掌握着人民赋予的权力，依法执行公务。他们的言行不仅关系着政府的形象，也关系到人民的切身利益和基本权利。只有具备良好的品行，才能承担重大的责任，才能实践民主与法治，维护国家秩序与公共利益。因此，要求报考公务员的应试者必须具备良好的道德品质。

其五，具有正常履行职责的身体条件。这一项是对公务员身体条件的要求。身体条件是指应试者是否患有影响正常公务活动的传染性疾病或慢性疾病。因为公务员只有具备正常履行职责的健康身体，才能精力充沛地履行公职。在具体工作中，不能把残疾人作为身体不健康的标志。相反，为确保残疾人的基本权利，录用公务员时不能歧视他们，必须按照人事部门与卫生部门制定的《公务员体检通用标准》进行。

其六，具有符合职位要求的文化程度和工作能力。这一项是对公务员知识与能力的要求。现代科技日新月异的发展，要求公务员必须具备一定的文化程度和工作能力，才能解决工作中的难题，出色完成工作任务。由于不同职位对公务员文化程度要求不同，所以，没有具体规定具有什么样层次的文化程度方能报考公务员。在我国，根据教育事业的现状，报考公务员一般要求大专以上学历，报考中央和省级公务员一般要求大学本科以上学历。但特殊情况经上级主管部门批准，可以适当放宽。

公务员的工作能力主要是指公务员的素质与从事国家公务管理的效率和为人民服务的业务水平，即分析问题与解决问题的能力。这种能力的提升，重要的是靠一支具备高素质与高效率的公务员队伍得以实现的。因此，国家应尽量将更多的优秀人才录用到公务员队伍中来。当然，公务员履行职务的层级不同，不同的层级对公务员的素质与能力要求亦不同。主管部门要有针对性地根据每个职位的要求配备适合的人才，以免造成人才与社会资源的浪费。

其七，法律规定的其他条件。这一项规定是指法律规定的公务员需具备的与职位要求

相关的其他资格条件。如某经济监督部门要求录用对象应具备中、高级专业技术职务，或某国家安全部门要求录用对象必须是中共党员，或某公安部门要求录用对象的身高应在1.75米以上等。当然，上述所说的特殊资格条件，必须经中央或省级公务员录用主管部门批准才能有效，以防止滥设特殊条件，破坏录用考试的公平竞争原则。

2. 限制性条件

在我国公务员录用的实际工作中，还需掌握一些限制性或否定性的资格条件。凡具有这些否定性资格条件所列情况之一者，即被认为不能报考公务员。这些条件主要有：

其一，曾因犯罪受过刑事处罚的。犯罪是一种严重的违法行为，因此而受过刑事处罚的人，说明其曾因违犯法律，实施过严重危害社会的行为，品行上有过不良记录，这和公务员的身份不相符合，故不能录用。

其二，曾被开除公职的。开除公职是一种最严厉的行政制裁性处分，表明此人以前曾是公职人员，但已被除名，品行表现上有过不良记录，不能录用为公务员。

其三，有法律规定不得录用为公务员的其他情形的。这类规定的情形较多，都是为了保证公务员队伍素质，严把“进口关”而提出的，在录用公务员时也应执行。如患有各种恶性肿瘤和肝硬化者不得录用为公务员；法官法、检察官法、人民警察法分别对不得担任法官、检察官、警察的情形也作出了规定。

4.3 公务员录用的原则与录用考试的内容

4.3.1 公务员录用的原则

我国公务员法规定，公务员录用要贯彻“公开、平等、竞争、择优”的原则。可将这八个字的原则概括成四句话，就是：公开考试，平等竞争，严格考察，择优录用。

1. 公开考试

在我国公务员录用中，需公开的事项有：

录用考试的政策、法规要公开，不允许搞“内部掌握”，因为这容易给少数人搞不正之风开方便之门，侵害公民的民主权利；录用考试的基本信息要公开，如时间、地点、科目、类别，报考部门的职位名称、性质、职责、招员数量以及报考所需资格条件等。所公开的这些信息必须真实、准确，以便使公民自己决定是否报考以及报考哪个职位；录用考试的方法和程序要公开，以便于群众查询；录用考试的成绩要公开，并及时通知应试者本人，同时要接受应试者询问；录用的结果要公开，以接受群众监督。

在我国公务员录用中，公开的方式有：

利用广播电台、电视台、互联网等宣传工具公开发布，这样做的好处是及时、公开程度高；在法定刊物或报纸上发表，以便详细地告诉公民录用考试的信息；设立录用咨询中心，随时解答公民有关报考公务员事项的询问；举行录用考试说明会，宣讲有关录用考试的事项。

此外，在经上级主管部门批准而举行的临时报考中，招录机关还可发布正式文告或者

通过信函邮寄招考简章等方式来公开公务员报考的信息。

上述这些公开事项做到了，可以使所有具备资格参加录用考试的公民有机会了解录用的信息，以便本人决定是否参加考试。同时，也可使录用工作全面接受社会的监督，有利于防止或制止录用中不正之风的滋生。

2. 平等竞争

所谓平等，是指公民参加录用考试的法律地位的平等，凡具有应试资格的公民均可报考。当公民受到不平等对待时，有权要求法律保护。平等是正确贯彻竞争与择优的前提，如果没有平等的法律地位，就不可能有公平合理的竞争，也就达不到择优的目的。所以说，平等具体指的是，公民有平等的权利与机会参加公务员的录用考试，在平等的条件下参加竞争和被择优录用；任何公民不因民族、性别、家庭出身、个人成分、宗教信仰、婚姻状况等原因或享有特权或受到歧视。

当然，尽管我们说公民在公务员录用考试中有平等权利，并不等于说在考试录用中不能有具体的资格限制。相反，我国公务员录用考试中对应试者的年龄、文化程度、基层工作经历等做了种种限制。同时，由于职位的要求，招录机关经过省级以上公务员主管部门批准，也可对应试者的政治面貌甚至性别等作出一定的选择。

所谓竞争，一方面是指应试者以自己的德才为条件，参加录用考试，争取考上公务员；另一方面是指招录机关在录用公务员时，按照成绩排列名次，并考察应试者本人的政治思想、道德品质和实际工作能力，以鉴别优劣，为机关挑选最优秀的人才。因此，要得到优秀人才，国家机关必须求助于竞争。这样做，符合选拔人才的规律，便于最大限度挖掘优秀人才。在公务员录用过程中，报名与资格审查、笔试、面试、体检、考察、公示等，每一环节都是一次筛选，前一环节的不合格者不得进入下一环节。经过层层筛选与淘汰，选拔出来的人就会具有较好的政治素质和较强的工作能力。所以说，竞争和公开、择优紧密相连，公开是竞争的前提，择优是竞争的目的。通过竞争，优胜劣汰，最后使最优秀者被录用。因此，只有鼓励竞争，才能使各类优秀人才脱颖而出。

需要说明一点，我国近些年来，部分国家机关中担任厅（司、局）级副职以下的领导职务公务员的职位出现空缺时，也采取了公开考试、择优录用的办法，既得到了一流的人才，又使广大群众与报考者心悦诚服。无疑，这种任用考试与本章所述的录用考试只是形式相同而内容却不同。

当然，在录用考试中，竞争也是有条件的，如竞争必须有对手，即应形成差额竞争；必须有客观的评价手段，即考试或其他科学的测评方法。

3. 严格考察

在我国，录用公务员需经招录机关的严格考察，公务员的录用考察指的是按照录用主管部门的统一规定，录用前对应试者所做的必要的考察与了解并作出评价。它包括录用考察的前提、内容与方式等。

首先，录用考察的前提是由用人单位在笔试与面试合格者中，按一定比例所确定的预选对象中进行。

其次，录用考察的内容包括以下六个方面：

在政治思想方面，被考察者是否努力学习与应用马克思主义中国化的理论？即邓小平

理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。是否拥护党的基本路线？是否讲政治？即具有坚定的政治方向与政治立场，坚持正确的政治观点与政治纪律，在大是大非面前具有敏锐的政治识别力与鉴别力等。

在道德品质方面，是否遵纪守法，品行端正，全心全意为人民服务？是否自觉维护国家、集体和人民群众的利益，敢于同一切违法违纪行为作斗争？是否忠于职守，实事求是，遵守职业道德和社会公德等？

在廉洁自律方面，是否能严格遵守国家廉政建设的有关规定？是否廉洁奉公？是否有以权谋私、假公济私、化公为私的记录等？

在工作表现方面，所谓工作表现是指被考察者的政策水平和工作能力两个方面。包括对党和国家的方针、政策以及上级主管部门指令的理解与贯彻执行能力，对本本职工作的熟悉程度，对复杂环境与突发公共事件的处理能力、应变能力、组织协调能力，以及工作态度等。

在工作实绩方面，考察被考察者的一贯表现，如受过什么奖励？是否有重大发明创造和其他有价值的学术成果？是否作出过有一定或重大影响的业绩等？这项内容是录用考察的重点。因为被考察者的基本表现要从其所取得的成绩中反映出来。

在需要回避的情况方面，考察被考察者有否履行职务应回避的情况？其所报考的国家机关是否有应试者的夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系和近姻亲关系等？

最后，录用考察的方式主要有：

一是查阅档案法。查阅被考察者本人的档案材料，可以熟悉被考察者的自然情况、工作经历、历史和现实表现，起到对考察对象在报名表上所填内容的复核作用。当然，使用档案材料要注意将其历史与现实表现结合起来，注意区分档案材料的真伪与是否连续、完整。

二是交谈考察法。这是指招录机关按照规定的要求，派人到被考察者所在单位，向其组织、领导与同事了解情况的一种方法。在交谈中，要注重听取群众的意见，以克服片面性，防止领导者凭个人主观好恶评价被考察者的现象发生。为此，要尽可能多地听取群众意见，多层次、多角度地对被考察者进行了解，这有利于录用考察工作的顺利进行。进行录用考察了解情况时，最基本的要求就是做到全面、客观、公正，以便真实反映被考察者的信息。此外，还要同被考察者本人谈话，了解其报考的动机等。

三是座谈会考察法。考察人员在征得所到单位同意后，可召集其单位的人事、组织部门负责人、同事、主管领导进行座谈，听取大家对考察对象的意见，了解其有关情况。同时，还可召集被考察对象所在单位部分群众进行座谈，以增进对被考察者的全面了解。

4. 择优录用

我国在择优录用公务员时所坚持的标准是德才兼备、以德为先。

德才兼备是我国在长期革命、建设与改革中形成的选拔和使用干部的重要原则，是保证我国社会主义现代化建设事业以及全面建成小康社会与构建和谐社会所需要的重要条件。长期以来，我国干部人事工作已形成这样的传统，就是考察一个干部，既要重视他的政治思想表现和工作作风，也要重视他的实际工作能力，在录用公务员时也是如此。

当前，在加快经济建设步伐与建立社会主义市场经济体制的新形势下，录用公务员时

重申德才兼备、以德为先的用人标准，有着重要的现实意义。这是由于近些年来一些同志认为德才兼备过时了，认为谁能办事就用谁，故出现了某些重才轻德的现象，值得我们重视。德才兼备是指干部德、才两个方面缺一不可。在一个优秀干部的身上，德与才应当是统一的、相辅相成的。一个干部的政治条件好，可使他的工作能力有施展的余地；有了全心全意为人民服务的思想，便可以把全部聪明才智用于为人民服务的公务活动中。一个人不论他的本领有多大，能力总是有限的，而为人民服务却是无限的。只有在为人民服务、为国家的现代化事业而斗争的实践中，个人的能力方能得到更充分的发挥。相反，如果仅仅为了满足个人的欲望和享受而尽力发挥个人才能，那么，这种“才能”越大，对人民利益的损害也越大。对这种人我们非但不能欣赏，而且要坚决反对。“没有正确的政治观点，就等于没有灵魂”，因此，以德为先非常重要。“才”好比是一条航船的桨，而“德”则是航船的舵，是管方向的。大海航行靠舵手，而不是靠桨手。有德无才，政治上固然可靠，但难当大任，重用了这种人，势必会助长不学无术、少慢差费之风；无德有才，才助其奸，重用了这种人会造成很大危害。因此，有德无才或无德有才，都不符合德才兼备的要求。

我国多年来的用人实践证明，只有坚持德才兼备，而且强调德的统帅地位，即以德为先，才能真正把全心全意为人民服务的好干部选拔上来，才能为人民掌好权、用好权。我们的经济建设，是社会主义现代化的经济建设；搞市场经济体制，是社会主义的市场经济体制；搞新的四个现代化，是社会主义的现代化；我们建成小康社会与构建和谐社会同样也是社会主义的全面的小康社会与社会主义的和谐社会。为了保证我国始终沿着中国特色社会主义和党的基本路线所确立的方向前进，就必须始终坚持德才兼备、以德为先的用人标准。

应明确择优的方法是考试与考察相结合，即通过笔试、面试与能力测验等方法考试后，将合格者中的优秀者再通过录用考察，挑选其中最优秀的人录用为公务员。

4.3.2 公务员录用考试的内容

公务员录用考试不仅考察应试者的知识和专业水平，而且更着重考察他们研究、分析和解决实际问题的能力。考试内容大致可分为三个方面：

1. 知识测验

主要包括基础知识和专业知识两个部分。基础知识主要是指担任公务员必备的基本知识，如政治理论方面的哲学，邓小平理论、“三个代表”重要思想与科学发展观等理论，法律、行政管理、公文写作、科技、申论与行政职业能力测验等；专业知识主要是指从事某一专业或职位所必备的业务知识。

2. 智力测验（或称能力测验）

主要是对应试者记忆能力、分析观察能力、综合归纳能力、数目能力、文字表达能力以及语言关系能力等一般能力的综合测验。

3. 技能测验

主要包括应试者处理实际问题的速度与质量，检验应试者对知识与智力运用的程度和能力。

从发展上看，为了提高国家机关管理的效率，便于对外交往和公务员在全国范围内的“通用”，应将会讲通用语即普通话、会使用计算机、会上网、善写微博，同时还要会些外语（需用外语的职位至少要精通一门相关外语）等基本技能逐步列入公务员录用考试考察的范围。

4.4 公务员录用考试的方式与录用的主管部门

4.4.1 公务员录用考试的方式

公务员录用考试的方式通常包括笔试、面试和实际操作等。

1. 笔试

这是以试卷的形式对应试者进行的测试，主要用于考察应试者的文化和专业知识水平、写作能力和思维能力等。在我国在近20年公务员录用考试的实践中，就笔试的形式而言，无论是国外论文式笔试还是选择式笔试，都不完全适用于我国国情。在1994年之后的几年中，就基本知识测验而言，我国先是采用综合性笔试的形式，即一张试卷上，既有填空、选择、判断等形式的简单试题，又有名词解释、简答、论述、案例分析、写作等复杂试题，但皆为主观性试题。而同期进行的“行政职业能力测验”这一考试科目，皆为客观性试题，因其便于测查应试者的潜能，在不断改进中一直沿用至今。从2000年开始实行的“申论”这一考试科目，比基本知识测验更能测查应试者的潜能。这一科目既考察了应试者多方面的知识，尤其是观察社会热点问题的本领，又考察了应试者的阅读理解能力、综合分析能力、文字表达能力、分析与解决问题的能力、贯彻执行能力、创新能力和思维的深度。因此，它取代了写作科目并与“行政职业能力测验”一起成为这些年公务员录用考试中必考的两个公共科目。

笔试的优点有：一是经济性，可以在同一时间对大批人员在不同地点进行考试；二是客观性，主考人与应试者不直接接触，评卷有客观尺度；三是广博性，一张试卷可以出多学科的不同类型的题目。

笔试的缺点主要有：不易考察应试者的实际工作能力。

2. 面试

这是指主考者与应试者之间运用口头语言提问作答对其进行的测试，主要用于考察笔试合格的应试者是否具备拟任职位所需要的潜能、实际才能和某些素质。

在我国近20年来公务员录用考试的实践中，就面试的形式而言，主要有两种：第一种是个别面试，也称结构化面试。由七名左右人员组成面试考官委员会，对应试者就个人的经历、求知动机、兴趣以及与报考职位相关的知识和建议等问题连续发问，以测试其语言表达能力、实事求是能力、随机应变能力和自圆其说能力等。第二种是分组面试。通常以会议的方式，由应试者轮流担当会议主持人，就某个问题进行讨论或辩论，考官在场只做引导性提示，以测试应试者语言表达能力、组织协调能力、团体适应能力等。

面试的优点有：可以弥补笔试内容的不足，易于考官观察应试者的口头表达能力、社

交能力、诚实程度、开拓精神、应变能力、举止、仪表、气质等。

面试的缺点主要有：评分时易受主考人员主观印象的影响。当然，这种缺点可以通过一定的规范，使其降低到最低的程度。比如，面试试题的设计应科学合理，并有参考答案，主考官要受过专门训练。面试过程中，主考官应为应试者创造相同的环境与气氛，面试时间要控制适中，面试中考官（不少单位请异地的人充当）与应试者到哪个测试组由临时抽签决定，避免打人情分。只有这样，才能保证整个面试的一致性和客观性。

3. 实际操作

这是一种操作能力的测验，以检验应试者处理实际公务的速度和质量。在我国近20年来公务员录用考试的实践中，就实际操作考试的形式而言，主要有“办公业务处理”等。此法是将应试者置于一定职位的模拟环境中，由主考人提供一个文件筐。其中有若干份待处理的文件，文件顺序混乱，内容复杂。要求应试者在规定的时间内按考试要求处理完毕。此法还有电脑使用、操作仪器或仪表的测验，以考察应试者对与报考职位有关的仪器、仪表性能的了解程度以及操作的熟练程度。

实际操作的优点有：具有很强的实用性，便于测试和评定应试者的专业技术水平和实际操作能力，实施程序规范，简便易行。

实际操作的缺点主要是程序较为机械，不能用来考察应试者的智力因素和其他方面的品质。

4. 此外，在我国公务员近20年来录用考试的实践中，部分省、区、市与部门的某些职位在招考时还采用了情景模拟与心理测试的方式

情景模拟是将面试合格的应试者置于一个模拟真实工作情景的环境中，通过为其所创造的逼真工作环境，在模拟工作中让应试者置身其间，处理和协调有关事务，以考察应试者的治事、领导、适应、协调、创造和言谈等能力，从而获得应试者实际工作能力的直观印象。在近20年的实践中，我国利用情景模拟的形式主要有“无领导小组测试”等。

情景模拟的优点是能考察应试者的真实能力。

情景模拟的缺点是设计比较复杂，又难以在大批应试者中同时进行。

心理测试是主考官采用试卷、对话、随机抽样、追踪观察、制造特定环境等方法了解面试合格应试者的性格、气质、情感、仪表和反应，以评定应试者的心理素质。从我国近20年来在少数单位与部门对应试者所进行的心理测试来看，其优缺点如下：

心理测试的优点是便于了解应试者的性格、气质、能力倾向等。

心理测试的缺点是对主考官要求较严，如果是七人的主考小组，其中至少要有一到两名心理学家。从我国的实际情况来看，心理测试法的推广，还有待于心理学教育的普及。同时，心理测试也有待于进一步完善。只有科学、合理地将心理测试应用于我国人才选拔考试中，才能发挥其应有的作用。

4.4.2 公务员录用的主管部门

我国公务员录用的主管机关主要有两个层次，即中央机关公务员主管部门与省级公务员主管部门。此外，必要时省级公务员主管部门可以授权设区的市级公务员主管部门组织公务员录用，但对其权力要有限制。县级以上公务员主管部门则无权组织公务员录用与审

批录用人员名单。这是因为县级公务员主管部门一般不具备组织公务员录用的人力和技术条件，也不利于对“凡进必考”严格把关。

1. 中央机关公务员录用主管部门

中共中央组织部门与国务院人事部门，即中组部与人力资源和社会保障部（简称人社部）是公务员录用最高管理机构，负责全国录用工作的宏观管理。其主要职责包括：一是根据公务员法拟订公务员录用法规；二是制定公务员录用有关的具体政策；三是对地方公务员的录用工作进行宏观指导与监督；四是负责组织中央机关及其直属机构的录用公务员的考试和备案或审批工作。

2. 省级公务员录用主管部门

省级公务员录用的主管部门包括中共省委组织部门和省级政府人事部门，即省委组织部和人力资源和社会保障厅、局。其主要职责为：一是根据公务员法和公务员录用规章制度制定本辖区内公务员录用考试有关规定；二是贯彻执行国家有关公务员录用工作的方针政策；三是对设区的市级以下国家机关公务员录用工作进行宏观指导和监督；四是组织本辖区内公务员的录用考试并对拟录用人员进行审批；五是授权并监督指导设区的市级公务员主管部门组织录用考试；六是承办中央机关公务员主管部门委托的有关考务工作。

3. 设区的市级公务员录用主管部门

公务员法规定，必要时省级公务员主管部门可以授权设区的市级公务员主管部门组织辖区内公务员录用工作。这里“设区的市级”是指地级市，与其规格相当的州、盟、行署等。“必要时”包括两方面的含义：一是设区的市级公务员主管部门有必要单独组织录用事宜；二是设区的市级公务员主管部门有组织录用工作的条件和能力，具体职责应根据授权范围与任务而定。

4.5 公务员录用的程序与违纪处罚

4.5.1 公务员录用的程序

根据公务员法规定，录用公务员的程序如下：

1. 发布招考公告

招考公告是指录用公务员的招考简章。在进行考试之前，招录机关要通过公开渠道，利用各种传播工具公告招考事项，向社会和群众敞开大门，使人人皆知，以广收人才，最大限度地使有报考资格的人都能报名，以便于最优秀的人才被录用。

除了按国家规定每年定期发布外，特殊的招考公告可由招录机关根据所需录用公务员的具体情况随时进行发布这种情况极少出现。招考公告内容应包括：招录的职位、名额，报考的资格条件，报名的方式、时限，考试的内容、科目、时间、地点和区域分布，报考需提交的申请材料以及其他注意事项等。此外，招考公告一般应在法定地区范围内公布。

2. 资格审查

符合报考条件的公民可自愿到规定地点报名。公民报名后，招录机关应对应试者进行

资格审查，检查并鉴别各种资格证明材料的可靠程度，看其是否具备基本条件（详见本章第二节的“资格条件”）和所报职位需要的专业条件。

经审查，对符合报考资格的正式批准其参加考试，发给准考证；不符合报考资格的，不得参加考试。

3. 对审查合格者进行公开考试

公务员的录用考试采用公开的方式进行。考试的基本方式是笔试、面试与实际操作等。对公务员录用考试的三种方式，应当并重，以考察应试者知识、基本能力和经验的优劣。

4. 根据考试成绩确定考察对象

录用考察是根据考试成绩而确定的在录用候选人中进行的实际考察和审核，这一程序是公务员录用中的一个关键环节。用人单位在明确考察内容后，还必须确定出考察合格与不合格的标准。

考察必须有统一的组织领导，一般应以招录机关的组织部门与人事部门为主，组成考察小组。考察的内容与方式等事项可参见本章第三节的“严格考察”原则。考察的目的是了解被考察者的政治素质和对拟任职位的适应能力等。对不同职位和不同层次所需人员的考察要求不同，职位和层次越高，要求也就越高。

经严格考察后，对符合职位要求的优秀者，经体检合格后，择优录用；对不符合职位要求者，即使是考试成绩好的，也坚决不用，以充分体现录用考察的“否决权”作用。

5. 体检

体检是在考试与考察的基础上进行的，是对应试者适应职位要求的身体条件的检查。体检的项目和标准应根据职位的要求确定。要严格执行《公务员录用体检通用标准（试行）》的规定，对体检不合格者，招录机关要向应试者作出必要的解释和说明。

6. 录用

录用这一程序有以下两个环节：

一是提出拟录用人员名单，予以公示。体检工作结束后，招录机关根据拟任职位的要求，综合应试者的考试、考察和体检结果，经招录机关领导讨论同意，拟订录用人员名单，并通过相关网络等形式予以公示（一般以七天为限），以听取公众意见。招录机关和录用主管部门在接到举报后，要认真调查核实，确有问题的，应取消录用。

二是审批、备案。公示期满不影响录用的，由招录机关将拟录用名单按照规定报录用主管部门审批或备案。备案或审批同意后，由录用主管部门印发录用通知，招录机关给应试者办理录用手续。

至此，录用公务员的程序基本结束。

此外，在录用考试程序执行过程中，还有两个问题需要重视：

其一，重视录用公务员的特别规定。录用公务员必须严格按照录用的资格条件和程序进行。但考虑到实际工作中的一些特殊情况，公务员法还作出了一些特别的规定。主要是：

一是对少数民族应试者的录用。公务员法第二十一条规定：“民族自治地方……录用公务员时，依照法律和有关规定对少数民族报考者予以适当照顾。”这样规定的主要考虑

是：第一，民族自治地方的国家机关有其自身的工作需要和工作特色，需要录用的公务员必须熟悉民族的历史、经济、文化状况、风俗习惯等，且有民族事务管理的基本知识和经验。而少数民族应试者大都熟悉本民族的实际情况，在录用时对他们予以照顾，便于更好地开展民族工作。第二，少数民族地区目前在经济、文化、教育诸方面还相对落后，如果仅以考试成绩为唯一录用尺度，一些少数民族应试者势必在竞争考试中被淘汰，这就需要在少数民族应试者的优胜者中择优录用。第三，实行公务员制度，需要一定的少数民族公务员的比例，以实现全国和谐与全民族大团结下的民族自治，这是我国一贯的方针和政策。因此，在录用公务员时，要适当照顾少数民族应试者。

二是特殊职务公务员的录用。在公务员的职位中，有些是涉及国家安全、保密或者专门技术性很强的职位。录用这些特殊职务的公务员，不宜进行公开考试，经中央或省级公务员主管部门批准，可以简化程序或者采用其他测评办法，并按照择优的原则予以录用。

其二，新录用公务员的试用期。

新录用的公务员，必须经过一段时间的试用方可正式任职。试用的目的主要是：用人单位通过对被试用人员的政治思想水平和适应工作的能力等进行深入考察，作为试用期满后正式任职或取消录用资格的依据；同时也使试用人员在正式任职前获得职务上所需要的知识和能力，更好、更快地适应工作。新录用公务员的试用期为一年。试用期满合格的，正式任职；不合格的，取消录用资格。用人单位应当对在试用期内新录用的公务员严格要求和管理。要加强对新录用公务员在试用期内的培训，使之熟悉国家机关工作所需知识，了解本机关的机构设置与职能情况，掌握拟任职务的工作性质、任务以及工作方法等。同时，新录用的公务员在试用期内，也应当自觉主动接受培训，使自己成为一名合格的公务员。

4.5.2 对录用工作中违纪行为的处罚

由于录用在公务员制度中占有特殊的地位，而在本书的“惩戒”章节中又未涉及本节的具体内容，所以，特为录用机关及工作人员的违纪行为的处罚写下一段。

1. 作出处理决定的主体

有权对录用工作中违纪行为作出处理决定的主体是录用的主管机关，即中央和省级公务员主管部门。二者是全国或省级公务员录用考试的最高管理机关，因此，最具有权威性。中央和省级公务员主管部门也可委托下一级公务员主管部门作出处理决定。

2. 承担违纪责任的条件

在录用工作中，招录机关或公务员（责任人）出现违纪的条件有：第一，不按编制限额、职数或者任职资格条件进行公务员录用的；第二，不按规定的程序进行录用考试的；第三，在录用考试中，发生泄露试题、违反考场纪律以及其他严重影响公开、公正的。

3. 承担违纪责任的后果

在公务员录用考试中，一旦发现了违纪行为，录用主管机关应作出处罚决定，让违纪者承担违纪责任。承担违纪责任的后果有两种：其一宣布无效。录用主管机关有权宣布录用结果无效，国家不承认其被录用的公务员身份。一般来讲，在不按编制限额，或不按职位要求，或不按资格条件的前提下而录用的公务员，由于录用本身存在的前提不存在了，

因此应宣布无效。其二责令按规定的程序重新办理。一般适用于招录机关不按规定程序录用公务员的情况。在这种情况下，录用的基本条件是具备的，只是程序不合法，如没有履行报批手续等。对此可允许重新补办手续。

4. 对违纪工作人员的处罚

工作人员是指参与录用的组织人员（包括负有责任的领导人员和直接责任人员），如命题人员、监考人员、阅卷人员、试卷运送保管人员、面试考官、负责考察人员、体检的人员等。这些人可能是公务员，也可能不是。其违纪行为主要涉及泄密、协助作弊或不公正阅卷、考察等以权谋私行为。

对违反录用纪律的工作人员处罚，视情节轻重，分别给予四种处罚：一是取消工作人员资格，一般适用于在考试前或初期阶段发现违纪行为的；二是调离考录工作岗位，一般适用于在考试完成后，发现其违纪行为，并且情节较为严重者；三是给予行政处分，适用于较重的违纪行为；四是如果违纪行为情节严重触犯刑律的，应由司法机关追究其刑事责任，比如在录用考试中犯有泄露国家机密罪、收受贿赂罪和玩忽职守罪等，就应追究其刑事责任。

5. 对违纪应试者的处理

《公务员录用考试违纪违规行为处理办法（试行）》规定，对违纪违规应试者，视情节轻重，分别给予取消考试资格和考试成绩无效、五年内不得报考公务员、终身不得报考公务员、不予录用或取消录用等处理。

本章小结

本章开头简要叙述了公务员录用考试制度首先形成于英国，并成为英国公务员制度产生的标志；接着分析了我国录用公务员的七项基本条件和三项限制性条件，并着重论述了我国执行的“公开考试、平等竞争、严格考察、择优录用”的录用原则；又对录用考试的内容、方式和程序做了阐述。这些是本章的重点内容。同时，还介绍了我国公务员录用考试各级主管部门的职责。本章最后列举了在录用考试中对有违纪行为的工作人员与应试者具体的处罚规定。

复习思考题

1. 公务员录用考试的含义与意义是什么？
2. 在我国报考公务员需具备哪些条件？
3. 我国公务员录用考试的原则与内容有哪些？
4. 我国公务员录用考试的方式与程序有哪些？
5. 对录用考试工作中的违纪行为怎样处罚？
6. 就正确与错误地贯彻执行公务员录用考试原则和程序之事各举一例。

第5章

公务员的考核

公务员考核是对各级各类公务员的考查与审核。考核的结果是国家机关工作人员任用、奖惩、晋升、工资福利等的依据。因此，公务员考核是公务员管理的基础环节。客观公正的考核有利于促进公平，提高效率，保证廉洁。但是，如何保证考核的客观公正并真正取得满意的实效，是我国面临的一个重要问题。我国自1993年推行公务员制度以来，结合原干部人事制度考核的经验与教训，国家、地方与基层各级公务员的管理机关大胆进行了创新，初步形成了中国特色的公务员考核制度。

5.1 公务员考核的含义与意义

5.1.1 公务员考核的含义

公务员考核是指各级国家机关按照管理权限，依据一定的程序和方法，对所管理公务员的政治、业务素质和履行岗位职责、完成工作目标的情况，所进行的了解、核实和评价。考核有多种，本章所讲的主要是指年度考核。

5.1.2 公务员考核的意义

公务员考核是实施公务员管理的重要环节，建立和健全公务员考核制度具有非常重要的意义。

1. 有利于为公务员管理的其他环节打下基础与提供依据

通过考核可以了解到公务员的素质状况和与职位要求的差距，这是对公务员进行有针对性的培训设计的重要基础。同时，有效的考核制度能够对公务员的德才表现和工作实绩

作出客观公正的评价，从而为公平地调整公务员的职务、级别、工资，公正地奖励、辞退等提供客观依据。可以说，考核的这一功能，有力促进了各级国家机关公正、平等的人才竞争机制的形成，给机关发展带来了生机与活力。

2. 有利于客观公正地评价公务员，激励公务员提高自身素质

完善的公务员考核制度能够有效地检查与测量公务员工作的质与量，对公务员的德、能、勤、绩、廉作出客观评价，有利于改变“干多干少一个样”的“大锅饭”格局。通过考核，公务员能知道自己应该做些什么，这本身就是一种激励过程。它能督促公务员按照考核的标准要求自己，鼓励和鞭策公务员尽职尽责，努力工作，克服缺点，不断提高自己的政治素质和业务素质，提高工作能力和工作水平，从而达到改进工作作风，提高行政效率的目的。

3. 有利于对公务员进行严格管理和监督

考核是对公务员个人工作情况的全面检查。在定期考核中，公务员要进行个人总结并述职，还要认真听取群众的意见。在定期考核中，领导成员还要通过与公务员进行个别谈话和民意测验等方式听取公务员的意见、听取群众对公务员的意见。因此，考核过程是主管部门对公务员实施严格管理的过程，也是发扬民主对公务员实行严格监督的过程。同时，定期考核也为公众展示了公务员的工作标准，使公众能够据此监督公务员的工作作风与工作效率，促进政府等国家机关依法行政，克服官僚主义，提高服务质量。

5.2 公务员考核的特点及与录用考核、晋升考核的区别

5.2.1 公务员考核的特点

公务员考核尤其是年度考核具有以下四个特点：

1. 范围广泛

公务员年度考核是全员性的，其考核范围也是全员性的。

2. 定期进行

公务员年度考核是一年一度集中进行。

3. 目的单一

公务员年度考核的目的主要是对公务员年度内的工作情况进行考核，不涉及公务员以往的表现。

4. 民主公开

全体公务员及群众可通过多种渠道与方法参与，考核过程与结果是完全公开的，以利于群众监督。

5.2.2 公务员年度考核与录用考核、晋升考核的区别

年度考核与录用考核（也称录用考察）、晋升考核（也称升职考察）的主要区别如下：

1. 考核的目的不同

年度考核是对公务员全年表现的评价，录用考核是对录用对象一贯表现的评价，晋升考核是对晋升职务公务员的综合评价。

2. 法律依据不同

前者依据公务员法，后两者分别依据公务员录用与晋升相关的法规、细则。

3. 主持考核的机构不同

年度考核由本部门的行政首长与考核领导小组（考核委员会）主持，录用考核由录用单位的组织与人事部门主持，晋升考核由任免机关主持。

4. 考核的程序不同

年度考核与晋升考核程序规范、严格，录用考核程序比较简单。

5.3 公务员考核的原则与内容

5.3.1 公务员考核的原则

考核的原则是指开展考核工作必须遵循的准则。公务员考核的原则在公务员法中没有明确显示出来，但根据我国推行公务员制度近 20 年来的实践，可概括出如下原则：客观公正、民主公开、注重实绩、分类考核、考用结合等原则。

1. 客观公正原则

这是考核公务员必须遵守的首要原则。客观公正就是要求考核的主管领导要实事求是、全面深入地对公务员作出评价，避免片面性。对任何公务员都要严格按照规定的标准进行考核，防止宽严不一的现象发生。具体来讲，是要求对公务员的考核不应受党派、民族、出身、职务、文化程度以及人际关系方面远近亲疏的影响，而应该对被考核者一视同仁、公平对待。既要防止领导人单凭个人好恶来确定公务员的考核结果，又要防止考核走过场，还要防止不适当地提高或降低被考核公务员的等次。否则，考核就会出现偏差或者流于形式。

为防止考核中以偏概全现象的发生，在考核中对公务员的表现应多层次、多角度进行分析，要建立严格的考核体系，制定具体的评价规程与标准，其中包括考核时间、内容、要求、方法、程序等。考核要素与标准应客观、明确、合理。

对考核的主持人及参与考核的技术人员，必须经过严格挑选。他们必须具有公道正直、坚持原则、实事求是的品格和熟练的业务技能。同时，要制定监督考核人员失误的法规，并严格执行，以促进他们端正考核态度，贯彻考核的指导思想，严肃认真地履行考核职责。

被考核公务员必须遵守考核规定，如实反映自己的情况，对有舞弊、行贿等行为者，一经发现，即严肃处理。

考核公务员首先要坚持客观公正的原则，不然的话，考核就起不到鞭策、督促公务员的作用，考核也就失去了意义。

2. 民主公开原则

这是考核公务员的另一项重要原则，也是我国公务员考核的一大特色。在我国，民主公开是指通过民主评议、民意测验和公务员代表参加考核组织等方式，公开地对各级公务员进行考察，以增强考核工作的透明度。

考核要发扬民主。因考核公务员是一项复杂的系统工程，不仅要有主管领导与全体公务员参加，还要有全社会群众的密切配合才能确保考核的质量。贯彻这一原则，充分体现我国劳动人民当家做主、参与国家管理的优越性。我国各级公务员均来自劳动人民，同时又是其中的优秀分子，是社会公仆，当然要对广大人民群众负责。人民群众对公务员的表现是清楚了解、心中有数。所以说，考核公务员时发扬民主，接受群众监督，实在必要。

考核要坚持公开。主要是指下列几点：一是公开考核的目的与方法。考核前先公布为什么要进行年度考核，并说明怎样考核，让大家有个思想准备。二是公开考核的内容与对象。考核前要把具体内容、程序、要求及对象公布于众，使被考核者心中有数。三是公开考核结果，接受群众监督，不搞神秘主义。一般来说，考核的透明度越大，其结果的权威性与有效性也就越大，也就越能克服与防止不正之风。同时，公开考核结果还便于公务员知道自己的长处与短处，了解自己在群众心目中的位置，以提高自己的素质，达到提高机关管理效率的目的。

3. 注重实绩原则

这是各国考核公务员时都坚持的一条原则，我国也不例外。因为公务员的政治素质与业务才能需要通过他（她）的行为活动显示出来并为领导与群众所公认。因此，我国考核公务员时，在坚持德才标准的前提下，对公务员的德、能、勤、绩、廉全面考核的同时，要注重对公务员实绩的考核。因工作实绩是公务员实际为社会作出并被社会所承认的劳动成果，是衡量公务员对社会贡献大小的尺度，是任人唯贤的体现。这样做，既可以促进每个公务员在本职工作中兢兢业业、勇于创新、作出成绩，又有利于克服人事管理中的“论资排辈、坐等年资”等弊端，鼓励公务员之间开展平等竞争，激励优秀人才健康成长。

4. 分类考核原则

公务员法对公务员分类作出了明确规定：根据产生方式及管理主体的不同，将公务员分为领导职务和非领导职务；根据任用方式的不同，将公务员分为选任制公务员、聘任制公务员、委任制公务员；根据职位的性质、特点和管理需要，将公务员分为综合管理类、行政执法类、专业技术类。因此，在考核时需根据不同的考核对象按照不同的方法分类进行。如对专业技术类公务员考核时，应侧重考核其专业技术水平，了解其对社会的实际贡献。对行政执法类公务员考核时，应侧重对执法过程与结果的考核，并注重征求执法相对人的意见。此外，对政党机关、审判机关、检察机关等类公务员的考核，要遵照相应的细则进行。

5. 考用结合原则

公务员考核的结果必须与使用相结合，即将考核结果和晋升职务、调整级别、增加工资以及奖惩、培训与辞退结合起来，方能真正发挥考核起激励进步和行为引导作用的目的。否则，考核就变成了徒有虚名，为考核而考核。因此，考核与使用结合起来，关系到

考核本身的意义和价值。

5.3.2 公务员考核的内容

考核内容是指对公务员进行全面考察的具体项目的总和。我国公务员的考核内容，既要继承与发展新中国成立 60 多年来我国对各级政府工作人员进行考核的经验，也要借鉴和吸收资本主义国家公务员考核的有益经验，以便科学地确定我国公务员考核的内容。

新中国成立以来，我们在对干部进行考核中一贯注重全面考察。1993 年公布的《国家公务员暂行条例》提出公务员考核内容是德、能、勤、绩四个方面。2005 年公布的公务员法改为德、能、勤、绩、廉五个方面。两者都强调重点考核工作实绩，这是符合我国现阶段国情的。

1. 德

主要是考察公务员的政治、思想与道德品质的表现。因为公务员处在执行国家公务、享有国家权力的特殊地位，所以必须在德的方面从严要求，以使其努力为我国社会主义现代化建设与构建和谐社会服务。

考察公务员的政治思想，主要是指公务员能否坚持马克思主义中国化即中国特色社会主义的理论，能否坚持党中央制定的“一个中心、两个基本点”的基本路线。这就是我国进行社会主义现代化建设的指导思想，是全党与全国人民时时刻刻不能离开的强国法宝，是当前和今后相当长时间内学习马克思主义的重点。这些理论植根于当代中国的具体实际，是在全面总结社会主义建设与改革正反两个方面的经验，尤其是我国社会主义实践经验教训的基础上进行的理论创新，它们是当代具有中国特色的马克思主义。因此，公务员只有学好与用好这些理论，才能更加自觉、积极和卓有成效地投身于中国特色的社会主义的伟大实践中去。

改革开放以来，在党的以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线指引下，党和政府领导全国人民进行了社会主义现代化建设，使我国社会生产力得到了巨大发展，人民的物质文化生活有了很大改善，我国的综合国力有了明显提高。作为公务员，必须强化执行基本路线的意识，明确这是一条至少一百年不变的路线。

公务员的道德品质主要是指公务员在遵守社会公德和职业道德方面的表现。包括是否树立了全心全意为人民服务的公仆意识，自觉接受群众的监督；是否遵纪守法，维护国家和群众的合法权益，同一切违法违纪行为作斗争；是否工作积极主动，认真负责，实事求是，廉洁奉公；是否坚持原则、忠于职守、模范遵守社会公德与职业道德等。

2. 能

主要是考察公务员的业务知识与工作能力。具体来说，有如下几方面的能力：

在学业方面，包括文化水平、专业知识水平、工作经历等。

在工作能力方面，包括计划能力、组织能力、协调能力、控制能力、决策能力、执行能力、信息能力、创新能力、应变适应能力、语言表达能力与文字写作能力等。

在身体能力方面，包括年龄、身体素质、心理素质等。

当前，我国正处在通过科学发展、和谐发展走向社会主义现代化建设的时期，各级国家机关的管理日趋科学化，因此，对公务员管理能力的要求也越来越高，对能力的考察项

目也越来越多。尤其是要求各级公务员要具备深化改革开放的能力、适应与驾驭发展生产力与社会主义市场经济的能力、学习与使用现代化管理手段的能力等。

3. 勤

主要是指公务员的责任心与事业心。包括公务员的工作态度与勤奋敬业的表现,如:积极性,主要是指公务员是否兢兢业业、踏实肯干、勤奋努力、勇于负责。

创造性,主要是指公务员对工作是否肯于钻研、精益求精、勇于创新,充分发挥自己的创造才能。

纪律性,主要是指公务员在执行公务中是否模范遵守工作纪律,按规定的时间与程序办事,听从领导的指挥与调度。

协调性,主要是指公务员在完成本职工作过程中,能否统观全局,协调工作。

责任感,主要是指公务员是否排除困难,克服阻力,主动、自觉地保质、保量按时完成工作任务。

出勤率,主要是指公务员的到岗出勤情况,考察公务员是否达到规定的出勤率等。

4. 绩

绩即政绩。主要包括完成工作的数量、质量、效益和贡献。

数量是由解决实际问题 and 完成具体任务等的多少以及所出版的论著、所发表或积累的成果等来决定的。

质量是指对上述成果的水平、难度、社会作用和经济效果等所进行的评价。

效率是指工作中所消耗的劳动量与所获得的劳动成果的比率。

考察公务员的政绩,主要是看他是否按时保质保量完成了本职工作;在完成任务中,是否能主动出主意、想办法、有创造性,工作卓有成效;能否深入基层,联系群众,进行调查研究,并为基层的经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设及各项改革开放事业作贡献;是否肯为发展本地区的科学技术与市场经济献计献策。此外,还要看公务员在培训期间与平时学习中有无突出成绩等。

5. 廉

主要是指公务员的廉洁自律情况。主要看公务员是否严格遵守党和国家廉洁从政的有关规定;是否廉洁奉公,忠于职守,有无利用职权和职务上的影响谋取不正当利益的行为;是否严格遵守公共财物管理的规定,有无假公济私、化公为私的行为;是否艰苦奋斗、勤俭节约,有无讲排场、比阔气、挥霍公款、铺张浪费的行为等。对公务员中的领导成员,还要考核其是否遵守领导干部廉洁从政和廉洁自律的有关规定;是否遵守组织人事纪律,有无借选拔任用干部之机谋取私利、搞不正之风的行为等。总之,在公务员中,无论是领导成员还是一般工作人员,都要坚守清正廉洁,坚决抵制拜金主义、享乐主义和奢侈之风,倡导干干净净做事,堂堂正正做人。

在我国,将工作实绩作为考核公务员的重要尺度,这是由于工作实绩在一定程度上是德、能、勤、廉的综合反映,它同四者是一致的,不能离开绩空谈公务员的德、能、勤、廉。同时,将绩作为考核公务员的重要尺度,还能使考核标准明确、统一,便于领导与群众掌握,也可以鼓励公务员多干实事,讲求实效,多为国家作贡献。这样,既可以克服某些领导考察公务员时从偏见出发的弊端,又可使政府中那些靠“吃大锅饭”混日子的“南

郭先生”式的公务员没有了市场。

当然，这里提出考核公务员的重要尺度是工作实绩，并非说其他方面不重要了，我们提倡公务员要全面发展，又“红”又“专”。我们说绩是其他考核内容的综合反映和集中体现，但不能用考绩代替其他。同时要客观公正地评价工作实绩，否则，就是片面的。因此，要全面、正确考核公务员，就要全面坚持考核内容，不能用单一方面的考核取代其他方面。

5.4 公务员考核的方法与程序

5.4.1 公务员考核的方法

科学的考核方法是保证考核客观公正的必要条件之一。我国公务员考核的方法可分为具体方法与基本方法。

1. 具体方法

公务员考核的具体方法有很多，大致可以分为两大类。一类是主观评价法，即根据公务员的行为表现对公务员进行比较排序，以此得出相对优劣的评价结果。常见的方法有简单排序法、交错排序法、配对比较法、强制分布法等。二类是客观评价法，即按一个给定的标准对公务员行为进行综合分析和判断，以得出综合评价结果。常见的方法有关键事件法、行为对照表法、等级鉴定法、行为锚定法和目标管理法等。

上述各种方法侧重点不同，各有长处和短处。主观评价法需凭考评者的主观判断，易受心理偏差的左右；客观评价法注重工作成果，相对客观，但其公正客观与否和事先设定的考核标准的科学性密切相关，并且由于工作成果受到多方面因素的影响，因而实践中此类方法的考核结果也有可能会出现偏差。

2. 基本方法

公务员考核的基本方法是根据我国国情的特点并且总结以往人事管理中的实践经验形成的，主要方法有以下几种：

其一，领导考核与群众考核相结合。这是我党多年来实行群众路线的工作方法与民主集中制原则在考核工作中的具体体现和运用。这种考核方法要求将领导人员考核与群众参与考核结合起来。首先，公务员考核要在有关行政领导人员主持下进行，他（她）对考核结果拥有最后决定权。领导人员主持考核工作是行政首长负责制原则的具体体现，是最基本、最主要的考核形式。其次，公务员考核还必须走群众路线，让群众参与考核。具体来讲，就是有关行政领导人员在考核公务员时，要通过不同形式向群众了解公务员的有关表现，听取群众的意见和要求。

其二，平时考核与定期考核相结合。对公务员既要进行平时考核，又要实行定期考核。正确处理好平时考核和定期考核之间的辩证关系，力求考核结果的全面公正。平时考核通过对公务员日常表现的全面了解和掌握，为定期考核提供充分可靠的根据，它是定期考核的基础，但平时考核并不产生具体而有效力的考核结果；定期考核则将平时考核所积

累的材料加以综合、提炼,最后形成具体、明确、全面的考核结果,它是对平时考核的一种阶段性概括和总结,因而在公务员考核中需要将这两种考核有机地结合起来。

其三,定性考核与定量考核相结合。定性考核是指考核者对公务员素质、能力和绩效进行的诸如好和坏、优和劣之类的概括性的综合评价;定量考核是运用数学的方法,把需要考核的内容分解成若干个要素,并尽量数据化,通过对各要素情况数据的收集、整理、计算与综合分析,最后得出考核结果。将二者相结合就是定性考核必须以定量考核为客观基础,定量考核要以定性考核为基本目的。

5.4.2 公务员考核的程序

考核程序是指根据年度考核工作运转规律而编制的先后次序。我国公务员考核的程序分为两种,一种是对非领导职位的程序,另一种是对领导职位的程序,两者略有差别。

1. 对非领导职务公务员定期考核的程序

对非领导职务公务员的定期考核采取年度考核的方式,一般在年底或次年年初进行,主要程序是:

其一,各级国家机关在考核前成立非常设的考核领导小组(或委员会),协助机关负责人领导本机关公务员的考核事宜。该组织随考核工作的结束而解散。因为一般的国家机关公务员人数较多,层次复杂,加之年度考核工作时间短、要求高、工作量大,机关负责人可以授权组成一个专门的考核小组或委员会,考核小组或委员会由本机关领导成员、公务员管理部门及其他有关部门人员和需占该组织成员人数1/3的公务员代表组成。

该组织的主要职责包括以下内容:一是根据年度考核的统一要求和本部门工作的实际情况,制定考核工作计划;二是拟订考核的具体方法和标准;三是向本部门公务员公布考核计划,组织必要的学习,使每个公务员都明确考核的目的和各项要求,自觉参与并积极配合考核工作;四是审核主管领导人员对公务员所写的评语和提出的考核等次意见,并将审核后的意见报部门负责人审定;五是组织、指导、协调本部门各单位的考核工作;六是监督考核程序,对不按程序进行考核的,责令纠正;七是受理公务员不服考核结果所提出的复核申请等。

在成立考核小组或委员会的情况下,可以由该组织对主管领导提出的考核等次建议进行审核并提出意见,报机关负责人确定公务员的考核等次,也可以经机关负责人授权,由考核小组或委员会审核后确定公务员的考核等次。

考核小组或委员会对主管领导所作的评语和所提出的考核等次意见,要根据考核规定进行全面、客观、细致的审查、核对。重点看这些材料是否依照考核程序获得,评语是否全面、恰当,考核等次的意见是否正确等。如果未发现问题,即可正式确定公务员的考核等次。如果发现上述任何一方面存在问题,应当查证属实后,按规定采取相应措施予以纠正,然后再正式确定公务员的考核等次。

其二,公务员个人总结。这是进入公务员考核后的第一道程序。要求被考核公务员按照岗位职责和有关要求进行总结,写成书面材料,并在一定范围内进行口头述职。在总结与述职时,要重点说明工作成绩,同时也要剖析自身工作中的缺点与不足,提出今后改进的方法与努力方向。在公务员述职后,还要口头如实回答考评人员的提问。在个人总结阶

段，公务员本人还要填写《公务员年度考核登记表》，以备存档。

其三，主管领导提出考核等次的建议。这是公务员考核的第二道程序。在上述程序结束后，主管领导对被考核公务员逐一写出书面评语并对其划分考核等次，交到考核小组（委员会）。

主管领导是指公务员的上一级行政首长。对非领导职务公务员的考核，强调由主管领导提出考核等次建议，是实现行政首长负责制的要求。考核是对公务员工作表现和工作业绩的评价，主管领导熟悉公务员的日常表现，因此最有发言权。强调主管领导在考核中的职责，既可以提高考核的准确性，又可以提高考核的效率，还能强化主管领导的权威，保证政令畅通。

为保证考核结果的全面、客观、准确和公正，防止主观片面性，主管领导在进行年度考核工作时，必须首先尽可能广泛地听取群众意见，让群众直接参与考核。主管领导人员应围绕考核的内容与标准，主动征询或听取群众（包括有关组织）对每个公务员的反映和意见，然后本着慎重、客观、全面、负责的精神，将群众意见、平时考核记录和个人总结三者进行综合比较、分析、归纳，对公务员一年来各方面情况作出全面、概括、准确的书面评语，并据此提出拟给公务员评定的考核等次。对拟订为优秀等次的公务员要在本机关范围内公示。

其四，确定公务员的考核等次。这是公务员考核的第三道程序。考核小组（委员会）接到单位主管领导对被考核公务员写的评语和划分的等次后，要在考核小组（委员会）全体成员参加的会议上，经过认真讨论，作出对每位公务员年度考核的结论，确定考核等次，并报送机关负责人审定，以便作出最后决定。此项最后决定还要尽快听取被考核公务员的意见，并由本人签署意见。如果被考核者对结论与等次有异议，可提出申诉。考核小组（委员会）对其申诉要慎重进行复核审定，及时作出修改原结论、等次或维持原结论、等次的决定，报机关负责人批准后立即反馈给申诉人。如本人再不服，还可向上级机关申诉，但在上级机关没作出改变原结论的决定之前，本人需服从复核审定结论、等次。

由本机关负责人最后确定公务员的考核等次，同样是为了体现行政首长负责制的原则。年度考核工作要在机关负责人的主持下进行，他们对考核结果有最后的决定权。

其五，公务员考核的收尾工作。完成上面三项任务后，公务员的年度考核工作到此结束。主管领导或考核小组（委员会）要对本机关本次年度考核情况作出书面总结，报送同级公务员主管部门备案。同时，机关人事管理部门要将公务员填写的《公务员年度考核登记表》收集起来存档。

2. 对领导职务公务员定期考核的程序

对领导职务公务员的定期考核，由主管机关按照有关规定办理。这里所称的主管机关是指党委及其组织部门。1998年5月中组部印发了《党政领导干部考核工作暂行规定》。根据这一规定，对领导职务公务员的定期考核采取届中、届末考核的方式进行。没有明确届期的，每两年或三年进行一次定期考核。

对领导职务公务员定期考核包括八项程序：

其一，考核准备。包括拟订考核方案，组建考核组，组织考核人员进行学习或培训，

与被考核单位商定考核工作实施计划等。

其二，述职。召开述职会议，领导职务公务员作述职报告。参加述职会议的人员由考核组根据考核对象的职务和职责范围确定。

其三，民主测评。可以根据需要举行。包括民意测验和民主评议。民意测验根据考核内容列出评价项目和评价等次，由参加民意测验的人员填写评价意见。对不同领导层次人员填写的民意测验票分别进行统计。民主评议由考核组主持，采取召开小型座谈会或书面评议的方式进行。

其四，个别谈话。个别谈话的范围包括考核对象所在地区或部门的同级领导干部，下一级的领导干部，组织（人事）部门、纪检监察机关（监察部门）和机关党组织的有关人员，考核对象所分管的下级单位、部门、内设机构的负责人和机关工作人员代表，考核对象本人，其他了解情况的人。个别谈话要选择了解情况的人员，并注意代表性。个别谈话时，考核组应由两名以上人员参加，并做好谈话记录。

其五，调查核实。考核组根据需要可采取查阅资料、采集核实有关数据、审计、实地考察、专项调查、征求意见、理论学习测试等方法，调查核实考核对象的有关情况。

其六，撰写考核材料。领导职务公务员的考核材料包括：考核情况，包括优点和取得的成绩、存在的不足等问题；民意测验和民主评议的情况；考核组对评定等次的建议。

其七，综合分析，评定考核结果。按照管理权限，由党委干部主管部门提出意见，报党委决定。

其八，反馈。考核结果要正式通知考核对象。考核对象对考核结果若有异议可以提出申诉。

5.5 公务员考核的种类与等次

5.5.1 公务员考核的范围

公务员考核的范围原则上应包括全体公务员，即包括各级政府机关、权力机关、审判机关、检察机关、政党机关和政协机关等的工作人员。

5.5.2 公务员考核的种类

公务员考核的种类较多，但主要有两类。

1. 平时考核

平时考核是针对公务员日常表现进行的，是指对公务员日常工作中的表现以及是非功过进行考察与记录的活动，重点考核公务员完成日常工作任务、阶段工作目标情况以及出勤情况。这种考核一般没有严格的时间界限，方法程序上也没有严格的规定。可以采取被考核人填写工作总结，或者主管领导进行专项工作检查、考勤等方式，由主管领导作出审核评价。平时考核是年度考核的基础。

2. 定期考核

这是我国公务员考核制度的主要形式。定期考核的周期为一年，通称年度考核。年度考核是指有关国家机关领导人员以及专门的考核机构在一个工作年度结束时，按照规定的内容、标准、程序，在平时考核的基础上对所属公务员一年来各方面的实际表现进行集中统一的考察和评价活动。从1993年以来的实践情况看，对非领导职务公务员一般采取年度考核的方式为宜，在每年年末或者翌年年初进行。对领导职务公务员则普遍采取了届中、届末考核的方式。

此外，还有针对某一重大事件或完成某一特定任务等而进行的专门考核。

5.5.3 公务员考核的时限

我国公务员，尤其是非领导职务公务员的定期考核，一般为一年进行一次。一年一度的考核，从时间上讲不太长也不太短，既可全面考核公务员的业务表现与思想表现，又可精确考核公务员工作的持久精神。

5.5.4 公务员考核的等次与标准

1. 考核等次是对公务员实际表现优劣的一种高度概括性的评价形式

1993年颁布的《国家公务员暂行条例》将公务员年度考核的等次分为优秀、称职、不称职三个等次。从之后的实践看，这样的三个等次，在“称职”与“不称职”之间缺少过渡层次，特别是由于规定评为优秀的比例最多不能超过15%，而真正不称职的也是极少数，有的年度甚至没有，所以，绝大多数人员集中在“称职大平台”上。其中既包括相当一部分德才表现和工作实绩都比较好的公务员，也包括一部分德才表现和工作实绩较差的公务员。然而，他们都享受同样的待遇，没有多少差别，难以起到奖优罚差的激励作用。因此，新颁布的公务员法吸收了各地、各部门的意见，将公务员考核等次划分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。

2. 公务员考核的标准是保证考核结果客观公正，使考核工作收到实效的重要因素

一般来说，四个等次的基本标准是：

其一，确定为优秀等次须具备下列条件：一是思想政治素质高；二是精通业务，工作能力强；三是工作责任心强，勤勉尽责，工作作风好；四是工作实绩突出；五是清正廉洁。

需要说明的是，公务员年度考核定为优秀者所占比例，一般掌握在本机关参加年度考核公务员总人数的15%以内，最多不超过20%。

其二，确定为称职等次须具备下列条件：一是思想政治素质较高；二是熟悉业务，工作能力较强；三是工作责任心强，工作积极，工作作风较好；四是能够完成本职工作；五是廉洁自律。

其三，公务员具有下列情形之一的，应确定为基本称职等次：一是思想政治素质一般；二是履行职责的工作能力较弱；三是工作责任心一般，或工作作风方面存在明显不足；四是能基本完成本职工作，但完成工作的数量不足、质量和效率不高，或在工作中有较大失误；五是能基本做到廉洁自律，但某些方面存在不足。

其四，公务员具有下列情形之一的，应确定为不称职等次：一是思想政治素质较差；二是业务素质和工作能力不能适应工作要求；三是工作责任心或工作作风差；四是不能完成工作任务，或在工作中因严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响；五是存在不廉洁问题，且情形较为严重。

5.5.5 对各类有特殊情况公务员的考核

在现实工作中，常常出现各种各样的情况使考核工作难以照常规进行。为此，在公务员法施行之初，当时的中组部与人事部颁布了《公务员考核规定（试行）》，对各类有特殊情况公务员的年度考核作出了补充规定。

1. 请病假、事假的公务员的考核

因病假、事假累计超过半年的公务员，不进行考核。

2. 调任或转任的公务员的考核

调任或者转任的公务员，由其调任或者转任的现工作单位进行考核并确定等次。其调任或者转任前的有关情况，由原单位提供。

3. 挂职锻炼的公务员考核

挂职锻炼的公务员，在挂职锻炼期间由挂职单位进行考核并确定等次。不足半年的，由派出单位进行考核。

4. 单位派出学习、培训的公务员的考核

单位派出学习、培训的公务员，由派出单位进行考核，主要根据学习、培训表现确定等次。其学习、培训的相关情况，由所在学习、培训单位提供。

5. 新录用的公务员的考核

新录用的公务员在试用期内参加年度考核，不确定等次，只写评语，作为任职、定级的依据。

6. 无故不参加考核的公务员的考核

公务员法规定，参加考核既是公务员的权利也是公务员的义务。公务员不得无故不参加考核。如果公务员无正当理由不参加年度考核，经教育后仍然拒绝参加的，直接确定其考核结果为不称职等次。

7. 受处分的公务员的考核

受警告处分的当年，参加年度考核，不得确定为优秀等次；受记过、记大过、降级、撤职处分的期间，参加年度考核，只写评语，不定等次。在解除处分的当年及以后，其年度考核不受原处分影响。

8. 对不进行考核或参加年度考核不定等次的公务员的考核管理

公务员不进行考核或参加年度考核不定等次的，本考核年度不计算为按年度考核结果晋升级别和级别工资档次的考核年限。

9. 对在考核中违纪行为的处理

对在考核过程中有徇私舞弊、打击报复、弄虚作假等违法违纪行为的，依照有关规定予以严肃处理。

5.6 公务员考核结果的反馈与使用

5.6.1 公务员考核结果的反馈

我国公务员法规定，考核结果以书面形式通知本人。考核结果反馈给本人，体现了公务员权利保障原则和考核的公开性，使公务员能够了解机关对自己的基本评价，看到自身的优点与不足，以便明确自己今后的努力方向。此外，为了保障公务员的合法权益，防止因个别人的好恶恩怨、单纯主观印象或其他原因而造成考核结果不公平、不合理，公务员法第十五章专门作了规定，赋予公务员对考核结果申请复核和申诉的权利。

5.6.2 公务员考核结果的使用

考核结果能否被合理使用，关系到考核本身的意义和价值。如果考核结果不能切实成为其他相关人事管理活动的依据，那么，考核的激励、竞争和行为引导作用就会变得徒有虚名，公务员也会失去对它的信赖。因此，考核结果的使用是考核工作的归宿和落脚点。

我国公务员法规定，公务员定期考核结果是对公务员进行奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的直接或间接的依据。这赋予了考核结果以法律效力，使发挥考核结果的作用有了可靠保证。

所谓“直接依据”是说只凭考核等次就可以决定对公务员实施某一管理行为。比如公务员凡在年度考核中被评为优秀的，就可以按规定享受一定数额的奖金。

所谓“间接依据”是指尽管未明确考核等次作为对公务员实施某一管理行为的基本依据，但要把它作为一项重要内容，连同其他考核材料一起加以综合分析、研究，从而作出相应的管理决定。例如，公务员年度考核被评为不称职，其主要理由是专业不对口。在这种情况下就可以考虑扬长避短，将该公务员调整到与其专业对口的工作职位上任职。

需要指出的是，定期考核结果只是变更管理环节的依据之一，并不是唯一依据。在具体实践中，还应参考其他相关材料作为依据。

此外，为配合公务员法的实施，2007年，国家颁布了《公务员考核规定（试行）》，对公务员年度考核做了如下具体规定也是对考核结果的使用：

其一，公务员年度考核被确定为称职以上等次的，按照下列规定办理：一是累计两年被确定为称职以上等次的，在所定级别对应工资标准内晋升一个工资档次。二是累计五年被确定为称职以上等次的，在所任职务对应级别范围内晋升一个级别。三是确定为称职以上等次，且符合规定的其他任职资格条件的，具有晋升职务的资格；连续三年以上被确定为优秀等次的，晋升职务时优先考虑。四是被确定为优秀等次的，当年给予嘉奖；连续三年被确定为优秀等次的，记三等功。五是享受年度考核奖金。

其二，公务员年度考核被确定为基本称职等次的，按照下列规定办理：一是对其诫勉谈话，限期改进；二是本考核年度不计算为按年度考核结果晋升级别和级别工资档次的考核年限；三是一年内不得晋升职务；四是不享受年度考核奖金。

其三，公务员年度考核被确定为不称职等次的，按照下列规定办理：一是降低一个职务层次任职；二是本考核年度不计算为按年度考核结果晋升级别和级别工资档次的考核年限；三是不享受年度考核奖金；四是连续两年年度考核被确定为不称职等次的，予以辞退。

本章小结

本章首先概述了公务员考核的含义、意义与特点，指出考核结果是正确“使用”公务员的重要依据；接着着重论述了我国公务员考核的原则、内容、方法和程序，指出客观公正主要的考核原则，德、能、勤、绩、廉是主要的考核内容，“三个相结合”是基本的考核方法。同时，还分别对担任领导职务与非领导职务公务员的考核程序分别做了叙述。上述这些是本章的重点内容。本章最后列举了公务员考核的等次与标准，并指出正确使用考核结果的重要意义。

复习思考题

1. 公务员考核的含义与意义是什么？
2. 公务员考核的原则有哪些？
3. 公务员考核的内容与重点是什么？
4. 公务员考核的基本方法与程序有哪些？
5. 公务员考核的等次与标准是什么？
6. 就正确和错误地贯彻执行公务员考核的原则与等次之事各举一例。

第6章

公务员的职务任免



科学完善的公务员职务任免制度，与公务员管理的其他环节一起，构成完整而系统的公务员管理体系，从而有效发挥公务员管理制度的整体功能。做好职务任免不仅可以为各个职位选择配备适宜的人选，保证机关的正常运转，同时，作为一种有效的激励手段，能够鼓励公务员努力学习，勤奋工作，不断提高自己的思想与业务水平，出色地完成所任职务上的任务。可见，公平合理的公务员职务任免制度是我国建成现代化强国重要的人事保证。

6.1 公务员职务任免的含义与意义

6.1.1 公务员职务任免的含义

1. 公务员任职的含义

公务员任职是指有任免权的机关依照有关法律规定的任职条件，通过法定程序和手续，任用公务员担任某一职务的管理活动。

2. 公务员免职的含义

公务员免职是指有任免权的机关依照有关法律规定的免职条件，通过法定程序和手续，免除公务员所担任的职务的管理活动。

6.1.2 公务员职务任免的意义

职务任免在公务员管理中具有重要的作用和意义。

1. 对于国家机关来说，职务任免是保证机关中各个职位获得适宜人选的主要途径。一定的职务，意味着一定的工作内容和工作任务。通过任职和免职，可以为各个职位

选择配备适宜的人选，做到“职得其人”，人事相宜，保证机关的正常运转。

2. 对于公务员来说，职务任免是一种有效的激励机制

获得职务晋升或任职，是许多公务员的愿望和要求。而能否获得晋升与任职，则主要取决于公务员的政治思想素质、工作能力和工作实绩。因此，公务员要使自己获得晋升与任职，就必须努力学习，勤奋工作，不断提高自己的政治与业务水平，否则就会落后，有可能被淘汰。可见，职务任免是一种鞭策公务员积极进取的有效机制。

3. 公务员职务任免是实现职务管理的保证

公务员职务任免是对公务员的职务实施的管理行为。因为只有公务员任职了，方能涉及对其管理。公务员管理中的许多环节，都必须通过职务管理来实现。例如录用、调任、转任、轮换、挂职锻炼、退休等管理环节的实施都离不开职务管理，都必须通过职务管理来实现。同时，职务任免也是对公务员进行其他管理的前提。如根据公务员所担任职务的要求和公务员履行职责的情况对公务员进行考核、奖惩；参照公务员所担任的职务对其进行培训；根据公务员所担任的职务决定公务员的工资、福利待遇等。搞好职务管理，可以为公务员管理打下良好的基础，促进其他管理工作的开展。职务管理搞不好，就会给其他管理增加困难，降低其他管理工作的效能。因此，建立健全公务员职务任免制度，规范职务管理行为，本身既是实现公务员管理制度化的重要措施，同时也为其他管理环节打下了基础。

6.2 公务员任职的内容

6.2.1 公务员任职的种类

公务员任职既包括经公开考试录用已取得任职资格公务员的任用，也包括公务员在部门内或跨部门、跨系统流动的任用。

6.2.2 公务员任职与录用的区别

任职是将已有公务员身份的人授予一定的职务，同时授予相应的权限，而录用则是根据一定的条件，通过应有的程序，将不具备公务员身份的人吸收到公务员队伍中来，赋予其公务员身份。这时，被录用者只是取得了公务员的身份，还没有担任什么职务。

6.2.3 公务员任职的原则

在公务员任职中，必须坚持德才兼备、任人唯贤原则，党管干部原则，一人一职原则，少数服从多数原则。

1. 德才兼备、任人唯贤原则

这是我们党和国家几十年来一直坚持的选拔与任用机关干部的原则。德才兼备就是要求被任用的公务员既有德又有才，二者同时具备，不可偏废。在选拔和任用公务员时，以德才为标准，不以个人的好恶亲疏为标准。要坚持任人唯贤，反对任人唯亲，从而实现公

务员队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。

2. 党管干部原则

这是党和国家管理干部的一项根本原则。推行公务员制度后。在公务员任职中也应贯彻这一原则。

3. 一人一职原则

对公务员任用时，原则上是一人一职。这是因为公务员所任职务包含特定的工作任务，其所担负的工作量是相对稳定的。需在工作时间内有效地按质按量去完成，基本上是满负荷的。如果一个公务员同时担任两个或多个职务，他就要付出双倍或数倍的时间与精力，就会影响其有效地完成本职工作，造成本人工作负担过重，严重的可能会贻误工作，损及全局。

当然，如果确因工作需要，本人又能胜任，经任免机关批准，可以在国家机关内兼任一个实职。

4. 少数服从多数原则

选任制、委任制与聘任制公务员的选拔，在讨论决定是否任用的表决时，皆需坚持少数服从多数的原则，防止少数人说了算的现象发生。

6.2.4 公务员任职的方式

我国公务员采用的任职方式有选任制、委任制与聘任制三种。

1. 选任制

其一，选任制与选任制公务员的含义。选任制是指通过选举产生的方式来确定任用对象的任用方式。选任制公务员，是指按照法律和有关章程规定选举担任领导职务的公务员。这部分公务员人数不多，但却是公务员队伍中十分重要的一部分。

其二，选任制公务员的范围。选任制公务员具体包括在下列七类机关中担任职务者：

一是中国共产党机关。按照《中国共产党章程》选举产生的职务有：中央政治局委员、候补委员，中央政治局常务委员会委员和中央委员会总书记，中央纪律检查委员会常委和书记、副书记，县以上地方各级委员会常务委员会委员和书记、副书记，地方各级纪律检查委员会常委和书记、副书记，乡镇、街道党委书记、副书记，乡镇、街道纪律检查委员会书记和副书记。

二是人大机关。按照法律选举产生的职务有：全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长，县级以上地方各级人大常委会主任、副主任、秘书长，乡镇人大主席、副主席。

三是行政机关。按照法律选举产生的地方各级人民政府的领导人员有：省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长，乡长、副乡长，镇长、副镇长。

四是审判机关。按照法律选举产生的职务有：最高人民法院院长，地方各级人民法院院长。

五是检察机关。按照法律选举产生的职务有：最高人民检察院检察长，地方各级人民检察院检察长。

六是政协机关。按照《中国人民政治协商会议章程》选举产生的职务有：政协全国委

员会主席、副主席、秘书长、政协各级地方委员会主席、副主席、秘书长（县级地方委员会根据具体情况也可不设秘书长）、乡镇政协主席、副主席。

七是民主党派机关。按照各民主党派章程选举产生的职务有：中央和地方各级委员会主席（主委）、副主席（副主委）、秘书长。

除上述职务以外，还有一部分公务员职务虽然不是通过选举产生的，但是依照有关法律规定由国家权力机关通过或决定任命。由于通过或决定任命都是以表决形式进行并遵循少数服从多数的原则，故这部分职务带有选任的成分，因而担任这些职务的公务员也可理解为“准选任制公务员”。比如，全国人大常委会副秘书长、工作委员会的负责人，由委员长提请常务委员会任免。再比如，国务院总理的人选，根据国家主席的提名，由全国人民代表大会决定；国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，其人选根据国务院总理的提名，由全国人民代表大会决定（全国人民代表大会闭会期间由全国人大常委会决定）；地方各级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长，由本级人大常委会决定任免。此外，法官、检察官和驻外全权代表职务的任免，也采用类似方法和程序。

其三，选任制公务员的任职。选任制公务员的职务，主要通过选举方式获得，选举结果生效时即任当选职务。但在某些时候，也可不经过选举直接决定任命。

一是通过选举方式任职。按照有关法律、章程完成选举后，选举结果生效，当选者即担任某职务。选举结果生效后，一般采取公告方式向社会宣布。比如，2008年3月，第十一届全国人民代表大会第一次会议主席团发布大会公告，宣布该次会议选举产生了第十一届全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长。从这个时候起，所有当选者就被视为正式任职。

二是有些选举产生的职务，在一定条件下也可由决定任命。比如，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（简称《地方组织法》）规定，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，可决定副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副县长、副区长的个别任免。再比如，《中国共产党章程》规定，在党的地方各级代表大会和基层代表大会闭会期间，上级党的组织认为有必要时，可以调动或者指派下级党组织的负责人。为了维护选举的严肃性，出现上述情况都必须具备两个条件：代表大会闭会期间；个别任免或者是有必要时。只有两个条件同时具备，才能对这些选举产生的职务实行决定任命。

三是“准选任制公务员”的职务，由国家权力机关通过或决定任命。这类职务一经公告，被通过或决定任命者即担任该职务。比如，2008年3月，国家主席颁布第一号和第二号主席令，根据第十一届全国人民代表大会第一次会议的决定，任命了国务院总理和国务院其他组成人员，从这个时候起，被决定任命者即担任相应职务。

2. 委任制

其一，委任制与委任制公务员。委任制是指由任免机关在其任免权限范围内直接委派工作人员担任一定职务的任用方式。委任制公务员是指按照法律和有关规定，以委任方式而任职的公务员。我国公务员的任用方式是以委任制为主，以选任制和聘任制为辅的。除上述所列七类机关中选举产生以及少数实行聘任制的职务外，多数职务都是实行委任制

的公务员。

其二，对委任制的评价。委任制方式有诸多优点：一是体现治事与用人相统一。委任制具有任用权力高度集中统一的特点，能充分体现上级机关和上级领导的用人权，有利于在机关中贯彻行政首长负责制，有利于上级对下级的统一指挥调度，有利于保障政令贯彻执行效率。二是保证公务员队伍相对稳定。在实行委任制的情况下，公务员非因法定事由不被免职和辞退，有利于公务员队伍的相对稳定，有利于工作的连续性、稳定性和专业性。三是操作简便。委任制在办理任免手续上简单明了，便于操作，特别是在对公务员进行调动交流时，手续简便易行。

但是，委任制也存在一些缺点。比如在用人上主要根据上级领导的意志，容易滋生主观随意性，缺乏透明度；对委任制公务员中不胜任职务者不易调整，容易造成能上不能下、能进不能出的弊端等。为了防止这些弊端的产生，公务员法在有关管理环节的规定上加大了公开透明和竞争择优的力度，明确规定了任用条件和任用程序。

其三，委任制三要素。从实际操作看，委任制公务员职务任免行为的完成，要具备主体、条件、程序三要素。

第一，委任制的主体。任免机关是委任制公务员职务任免的主体，包括具有法定任免权的机关及其首长。任免权限，是指某一任免机关对一定范围的公务员的职务所具有的任免权。任免机关只有在其任免权限范围内实施任免才是有效的任免。

由于我国委任制公务员分布在中国共产党机关及人大、政府、政协、审判、检察、民主党派等机关，其职务任免权相应地由这些机关承担。这里需要把握几点：

一是各类机关任免权专有。上述七类机关之间，各类机关公务员职务任免权由本类机关专有，任何一类机关对他类机关的委任制职务不拥有任免权。比如，行政机关不能任免审判、检察机关的职务。国家权力机关即人大机关通过或决定任命的政府、审判、检察机关的某些职务，前文界定为准选任制职务，这里不包括在内。

二是任免权分级享有。根据职务不同，任免权也不完全相同。一般地讲，公务员职务的任免权由公务员所在机关行使，即各机关内设机构负责人以下人员，由本机关负责其职务任免。但某些职务由上级机关任免，主要是指中国共产党机关、行政机关的一些职务。比如，各级党委、政府的工作部门的领导成员，所在部门无权任免其职务，均由上级机关行使任免权。

三是任免权法定。鉴于公务员职务任免的重要性，为了保证任免行为的严肃性和规范化，任免权必须由法律作出规定。目前，有的任免机关及其任免权限，法律法规已有规定。比如，宪法规定，国务院有权依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；县级以上的地方各级人民政府有权依照法律规定的权限，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员；法院组织法、法官法和检察院组织法、检察官法分别对法院、检察院部分委任制职务的任免作出规定。除了国家行政机关外，政党机关、政协机关公务员的职务任免，目前均在各自章程以及有关文件中予以规定，具有一定的权威性和规范性。

第二，委任制的条件，即委任制公务员的任职情形。任职情形，即在何种情况下需要对公务员予以任职。根据公务员职务管理的需要，任职情形可分为两种类型。

一是新进入公务员队伍的，需要进行任职。有三种情况：经考试考核合格被批准录用

的人员，试用期满考核合格的，任免机关应予以任职；从公务员队伍之外其他公职职位调入机关的人员，经考核确认具备拟任职务所要求的条件的，任免机关应予以任职；非公职人员通过公开选拔等方式进入公务员队伍的，任免机关应当按照特定职位予以任职。这三种情形下的任职，具有双重含义，既正式确认这些人员具有公务员身份，又正式确认其与机关的职务关系。其中，新录用人员在试用期内，应该也算具有了公务员身份，但这种身份并不稳定，只有在试用期满予以任职后，其公务员身份才正式确认。

二是公务员职位一旦发生变化，任免机关应及时予以任职，以确认新的职务关系。也有三种情况：转换职位的，如转任和挂职锻炼等；晋升或降低职务的；因其他原因职务发生变化的，如由于机构调整、撤并，公务员到新的职位上任职或者公务员因犯错误受处分被撤销职务后，改任其他职务等。这三种情形下的任职，有一个共同的特点，就是公务员从原来的职位转移到另一个新的职位上去，需要任免机关及时予以任职，以明确新的职务。这种任职，是公务员职务关系的变更，不具有确认公务员身份的意义，只具有确认新的职务关系的意义。

第三，委任制的程序，即委任公务员职务必须遵循的操作规程。关于委任制公务员任职的程序，主要有：

一是提出拟任职人选。所在单位在本单位的职数限额内，根据职位空缺的情况，采取领导和群众相结合的方法，提出拟任职人选，并向任免机关提出报告。报告应说明拟任理由、任职方案、拟任人选的基本情况和有关方面的意见等。

二是考察。任免机关人事部门按照拟任职务所要求的资格条件，对拟任人选进行资格审查，对审查合格者进行考察。正式填写职务任免呈报表，连同考察材料一并报送任免机关。

三是决定任命。任免机关按照任免权限，通过集体讨论，作出是否任职的决定。

四是公示与下发任职通知。对拟任职者进行公示，听取群众意见。如群众所提问题严重，应组织调查，如属实，就应取消该项任用。在限定期限内，群众如无不同意见，即可任职。至于如何通知本人，可根据不同情况，有的是颁发任命书，有的是下发任职通知等。

至此，任职程序履行完毕。

3. 聘任制

其一，公务员职位聘任的特点和作用。

首先，职位聘任制及其特点。

职位聘任是机关与所聘公务员按照平等自愿、协商一致的原则，签订聘任合同，确定双方权利、义务的一种任职方式。公务员法第十六章以职位聘任为核心，规定了聘任制的基本内容。

聘任制与选任制、委任制一样，也是公务员的一种任职方式。

聘任制又有自己的显著特点：一是合同管理。聘任关系确定之后，机关对聘任制公务员的管理主要是依据公务员法和聘任合同进行的。二是平等协商。在聘任关系确定过程中，机关与应聘人员的地位是平等的。在签订聘任合同以后，虽然机关与聘任制公务员的关系已经变成隶属关系，但双方仍可协商一致，以变更或者解除聘任合同。三是任期明

确。聘任制公务员都有明确的聘任期限，聘任期满，任用关系自然解除。需要时，可以再进行续聘。

其次，实行职位聘任的作用。

一是实行聘任制有利于健全用人机制、增强公务员制度的生机和活力。把聘任制作为公务员任用的补充形式，可以打破单一的用人方式，拓宽选人、用人的渠道，增强我国公务员制度的活力。实行聘任制，有利于促进新陈代谢，实现能上能下、能进能出。

二是实行聘任制有利于满足机关吸引和使用多样化人才的需求。我国公共管理事务日益复杂，专业性不断增强，一些职位需要具有特殊专业技术、经验或资历的人员。而具有特殊技能、经验或资历的人才，机关一时难以培养，有的还不适合通过机关自身培养。实行聘任制，可以通过采取特殊的灵活政策，满足机关对高层次专业技术人才的需求。实行聘任制还可以降低机关用人成本，对于一些辅助性、事务性工作，机关可以随时从社会上直接招聘适当人员来做，而不必通过统一组织的考试录用，为机关使用辅助性、事务性的人员提供一种灵活、便捷的方式。

三是实行聘任制有利于提高公务员整体素质，提高公务员队伍的专业化水平。实行聘任制，增加进入公务员队伍的渠道，既可以吸引多样化的高技术、高技能的人才，又可以引导公务员合理流动和树立正确的职业观，改善公务员队伍的整体素质。

其二，实行公务员职位聘任的范围和条件。

首先，实行聘任制的范围。

根据公务员法第十六章的有关规定，两类职位可以实行聘任制：第一是专业性较强的职位。这类职位要求具备经过一定时间的专门学习才能掌握的专门知识、专门技能。专业性较强的职位包括领导职位和非领导职位。第二是辅助性职位。这类职位事务性强，在机关工作中处于辅助地位。

应注意的是，根据公务员法第十六章的有关规定，涉及国家秘密的职位不实行聘任制。这是因为，在涉及国家秘密的职位上工作，须符合涉密资格条件的要求，并经过必要的培训，有的还需要较长时间的培养。

其次，实行聘任制的条件。

实行公务员职位聘任的条件有：第一是工作需要。工作需要实行聘任制的前提条件。第二是机关的选择。实行聘任制是机关的一项可以选择的权利，而不是强制性实行的制度。第三是经省级以上公务员主管部门批准。第四是在规定的编制限额和工资经费限额内进行。

其三，公务员职位聘任的实施。

首先，聘任人产生的产生。

根据公务员法第十六章的有关规定，机关可以采取以下方法选拔合适的聘任人选：

一是公开招聘。公开招聘聘任制公务员的主要程序包括：发布招聘公告；报名与审查；考试；复审、考察和体检；招聘机关根据考试与考察情况和体检结果，提出拟聘任人员名单，并进行公示；公示期满，招聘机关与应聘人员签订聘任合同。

二是直接选聘。直接选聘的方法是与符合条件的人员直接签订聘任合同。采取直接

选聘方法，一般有两种情形：一种是该职位社会通用性较差、应聘人选来源较少、专业适用面较窄；另一种是招聘机关已经掌握应聘人选情况，如应聘人选的专业水平和素质等。

其次，聘任合同的签订、变更和解除。

签订聘任合同应当坚持平等自愿、协商一致的原则。

聘任合同的形式是书面合同。口头合同是无效的，没有法律效力。这是因为聘任合同的内容比较复杂，期限比较长，且关系到公务员各方面的利益，口头合同难以保证聘任合同的严肃性。

签订聘任合同的目的是确定机关与所聘公务员双方的权利与义务。

聘任合同可以变更或解除。变更是机关与所聘公务员约定的权利、义务具体内容的改变，如变更职位、变更职责要求等。变更合同内容与签订新的聘任合同的要求是一样的。解除是指双方当事人提前终止聘任合同的履行，即终止双方的权利和义务关系。

根据公务员法第十六章的有关规定，聘任合同的签订、变更或者解除，应当报同级公务员主管部门备案。

其四，聘任合同的内容。

聘任合同的内容，是指在聘任合同中需要明确规定的双方当事人经过协商所达成的有关权利、义务及其他事项的约定。聘任合同的内容是聘任合同成立并发生法律效力的核心问题。如果一份聘任合同没有实质性的权利、义务条款，或者权利、义务条款不明确，那么这份聘任合同就是没有意义的一纸空文。

聘任合同的内容，包括必备条款和约定条款两部分。其中必备条款又可分为法定的必备条款和约定的必备条款。必备条款是聘任合同必须具备的内容，缺少这些内容聘任合同就不能成立，或者难以履行。法定的必备条款是法律、法规直接规定的聘任合同必须具备的内容；约定条款是法律、法规没有直接规定，但聘任合同必须具备的内容。约定条款是由双方当事人自愿协商确定的内容。

其五，对聘任制公务员的管理。

根据公务员法第十六章的有关规定，聘任制公务员管理的依据是公务员法和聘任合同。为了维护公务员制度的统一，保证公务员队伍的协调，同时也为了保障聘任制公务员的合法权益，国务院或者中央公务员主管部门应当制定聘任制公务员管理规定，明确公务员法的哪些具体规定适用聘任制公务员，哪些具体规定可以不执行或者通过聘任合同的约定变通执行。

需注意的是，公务员法的主体内容是规范委任制公务员管理的。聘任制公务员的管理与委任制公务员管理有相同的地方，但也有上述自身的特点，故不能完全依照公务员法管理。

6.2.5 公务员的任期制

任期制通常是指对任职届数和任职年限、任期内管理、任职期满后的去向安排等方面作出规范的制度。这里只讲对领导职务实行任期制的意义。

在公务员队伍中，对领导成员的职务实行任期制具有重要意义。

一是有利于实现领导职务的能上能下，形成正常的新老交替机制，建立充满生机与活力的用人机制。实行任期制，既使领导职务成为公务员一定时期的职务岗位，公务员的上与下成为一种正常社会现象，又为年轻公务员的培养锻炼提供了机会、创造了条件，从而实现公务员经常性的新老交替，保持公务员队伍的合理梯次结构。

二是有利于加强对领导成员的监督管理，增强领导班子的整体能力。任期制规范了领导职务的任期，并辅之以严格的任期考核和及时监督与动态调整，引导公务员把外部压力变成工作动力，不断增强进取意识。

三是有利于保持领导班子相对稳定。领导成员在任期内保持相对稳定，既维护了法律法规的权威性、严肃性，克服用人上的随意性，防止用人上的不正之风，又要求领导成员履行岗位职责，完成任期目标，保持工作的连续性和有效性。

6.2.6 公务员的兼职

对公务员兼职的管理是职务管理的一项内容，主要解决公务员能否兼职以及如何管理兼职等问题。国家曾制定有关文件对公务员兼职问题作过规定，主要包含两方面内容：

一是在机关内兼职问题。前面讲任职原则时提到，公务员原则上一人一职，确因工作需要，经任免机关批准，可以在国家机关内兼任一个实职。作出这样的规定，是为了保证公务员能集中精力做好本职工作，避免因兼职带来职务虚置，某些职责落不到实处，降低效率，贻误工作等问题。同时也避免出现多重职务关系和多重身份，造成职务管理上的矛盾和紊乱等问题。

二是在机关外兼职问题。规定公务员不得在企业 and 营利性事业单位兼任职务。作出这一规定，坚持了政企、政事分开的原则，有利于加强机关的廉政建设。

公务员法对公务员兼职作出的规定，主要从两个方面进行把握：

一是对公务员在机关内兼职没有作出限制。主要是考虑目前党政机关之间交叉兼职的做法是允许和必要的，如市长兼任市委副书记，市委书记兼任人大常委会主任。这是根据我国政治体制作出的制度安排；机关内领导人员兼任机关党委职务、兼任一些协调性机构或临时性机构职务的情况也较多；从实际情况看，有的机关还有些其他兼职情况。总的原则应该是，由于工作需要兼职的应该允许，这类兼职往往不是因人安排的，而是根据其所担任主要职务的职责考虑的；如果兼职是从提高待遇的角度考虑的，则是不正确的，违背了公务员法规定的职位分类精神。公务员法对公务员在机关内兼职未作限制，并不是说公务员在机关内可以随便兼职，兼职越多越好。相反，对公务员在机关内兼职也要作出规范，并严格执行有关规定。

二是对公务员在机关外兼职作出适当限制。第一，公务员不得在企业或者其他营利性组织中兼任职务。第二，公务员因工作需要可以在机关外兼职，比如兼任事业单位、社会团体中的某些职务，但必须要经有关机关批准，并不得领取兼职报酬。规定可以兼职，是工作上的需要；规定必须经有关机关批准，是对这种兼职进行严格规范和管理，避免过多过滥；规定公务员兼职不得兼薪，则是出于廉政方面的考虑。在处理兼职问题上，应当综合考虑以上各个因素，并严格按照法律规定办事。

6.3 公务员免职的内容

6.3.1 公务员免职的种类

免职包括程序性免职和单纯性免职两种。程序性免职是指委任或聘任在职公务员担任新职务之前或同时，免去其原来所担任的职务；单纯性免职是指免除其现任职务。

6.3.2 公务员免职与辞退的区别

免职必须办理免职的决定和手续；而辞退一般不用作出专门的免职决定和办理专门的免职手续，其公职的终止是自然发生的。

6.3.3 选任制公务员的免职

从权限和程序上说，公务员担任的职务由谁赋予、通过何种程序赋予，就应该由谁免除、通过何种程序免除。以下仍按照分析任职的方法来分析选任制公务员的免职。

1. 任期届满不再连任，所任职务自然免除

这种情况下的免职，不体现在公报、公告中，没有具体的表现形式，而是暗含在这种行为中。比如，某省人民代表大会选举产生了新一届人大常委会主任、副主任、秘书长和人民政府省长、副省长，那么原来担任这些职务者就被视为终止所任职务，也即免除这些职务，而不需要有具体的免职形式。

2. 任期内辞职、被罢免、被撤职的，所任职务免除

出现这三种情况的原因各不相同：被罢免的，有的是犯有错误，有的是被认为不称职；被撤职的，一般犯有严重错误、构成违纪违法，《中国共产党章程》则直接将撤职作为一种纪律处分；辞职的，从形式上可分为自愿辞职、因公辞职、引咎辞职和责令辞职。辞职的原因，有的是达到退休年龄，有的是健康原因，有的是职务调整，也有的是不能正确履行职责、不适宜继续担任该职务等。对于公务员本人来讲，被罢免、被撤职是被动的，是组织实施的行为；辞职体现在形式上是主动的，需公务员本人提出申请，由有关机关决定。但实质上主动和被动的都有，有的是组织要求公务员辞职，通过这种形式来免除职务。有关罢免、撤职、辞职的权限、程序，宪法、法律和有关章程都有具体规定，必须按照有关规定办理。具体规定是：

其一，辞职。《地方组织法》规定，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会组成人员和人民政府组成人员、人民法院院长、人民检察院检察长，可以向本级人民代表大会提出辞职，由大会决定是否接受辞职；大会闭会期间，可以向本级人民代表大会常务委员会提出辞职，由常务委员会决定是否接受辞职。由此可以看出，辞职是包括选任制公务员在内的所有公务员的权利，但提出辞职能否被接受，还需有关机关研究决定，并非个人提出申请即可离职。辞职被接受的，提出辞职者方能离职；辞职不被接受的，提出辞职者必须继续履行所担任职务。此外，有关文件对选任制公务员的辞职，还规定了一些限制条

件。2004年4月中共中央办公厅印发的《党政领导干部辞职暂行规定》，对党政领导干部的自愿辞职加以限制，规定在四种情形下不得辞去领导职务，即有重要公务尚未处理完毕，而且须由本人继续处理的；由人大、政协选举、任命、决定任命的领导干部任职不满一年的；正在接受纪检监察机关（监察部门）、司法机关调查或者审计机关审计的；有其他特殊原因的。这里的党政领导干部，包括选任制公务员。

其二，被罢免。宪法规定，全国人民代表大会有权罢免国家主席、副主席，国务院组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长等职务；地方各级人民代表大会有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员，本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长，本级人民法院院长和本级人民检察院检察长（其中罢免检察长的须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准）。依照有关法律规定，上述罢免案一经通过，被罢免者所担任的职务即免除。《中国共产党党内监督条例（试行）》规定，党的地方各级委员会委员，有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会和同级纪委中不称职的委员、常委；党的地方各级纪律检查委员会委员，有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会不称职的委员、常委。受理罢免或撤换要求的党组织应当认真研究处理。

其三，被撤职。《地方组织法》规定，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，可以决定撤销个别副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副县长、副区长的职务。《中国共产党章程》规定，对严重违反党的纪律的党员干部，可以给予撤销党内职务的纪律处分。政协章程、各民主党派章程中也有类似的规定，如《中国致公党章程》规定，党员违反本党章程，经反复批评教育无效者，应按其情节轻重和对待错误的态度，分别给予警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍的处分。

其四，“准选任制公务员”职务的免除，相对于选任制公务员来说，其形式要简单些，操作起来也不复杂。大体上有两种形式：一是任期届满不被提名和不被决定任命的，所任职务自然免除。主要是指国务院组成人员，县级以上地方各级人民政府的组成人员（选举产生的除外）等。二是直接免职。有关机关认为“准选任制公务员”不适合继续担任职务时，可以决定免去其职务，不必使用罢免、撤职、辞职等方式。比如，全国人大常委会在全国人民代表大会闭会期间，可以根据国务院总理的提名，决定免去部长、委员会主任、审计长、秘书长的职务；可以根据最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的提名，免去“两院”有关法官、检察官的职务；可以免去驻外全权代表的职务等。再比如，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会，根据本级人民政府正职领导人员的提名，决定免去本级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长的职务等。这种直接免职的形式，是“准选任制公务员”职务任免中最为常见的。

当然，按照法律规定，“准选任制公务员”的免职还有其他一些形式，但实践中较少使用。比如，全国人民代表大会可以罢免国务院组成人员；地方各级人民代表大会可以罢免本级人民政府的组成人员，可以撤销由它任命的本级人民政府组成人员和人民法院、人民检察院的有关职务等。

6.3.4 委任制公务员的免职

委任制公务员免职的机关、权限与任职机关、权限相同，这里不再重复。

委任制公务员的免职情形分为以下几类：

其一，程序性免职的情形。一是转任职位的，在其担任新的职位之前或同时，应免去其原任职位；二是晋升或降低职务的，也需在其担任新职务之前或者同时免去其原任职务；三是调出机关的，此类公务员也需在办理调动手续时免去其所任职务；四是因其他原因需要免职的，如公务员因为犯了错误被辞退、撤职、开除公职等，也都需要免职。

其二，单纯性免职的情形。一是离职学习连续一年以上的。此种情形仅指非公派的、不包括组织选派参加学习的。公务员在非公派的情况下离开所在单位参加学习连续超过一年的，根据有关规定，要免去离职者的职务。二是因健康原因不能坚持正常工作一年以上的。公务员只有身体健康、精力充沛，才能胜任越来越复杂的业务工作。如果公务员身体状况不佳，不能坚持正常工作，就会给国家机关带来损失，所以有关文件规定，公务员因健康原因不能坚持正常工作一年以上的，要免去其职务。三是退休的。公务员工作到一定年限，达到规定的退休年龄，主管机关不再留任的，根据有关规定，离开工作岗位时，主管公务员的人事部门也需对其免职。

此外，还需强调一点。为了增强公务员队伍的生机和活力，使担任不同层次领导职务公务员的年龄形成梯度结构，对担任不同层次领导职务的任职最高年龄要有所限制。当担任领导职务的公务员年龄超过其所任职务最高年龄时，任免机关应免去其所担任的领导职务，任命其为非领导职务或交流到其他机关去。

其三，自行免职的情形。公务员如有下列条件之一时，其职务自行免除，但不再办理免职手续，由所在单位报任免机关备案即可：一是受到刑事处罚或劳动教养的；二是受到行政撤职或开除处分的；三是被辞退的；四是因机构变动失去职位的；五是死亡的。

6.3.5 公务员免职的程序

免去公务员所任职务，应按照下列程序进行：

1. 提出拟免职的建议

公务员所在单位或上级根据实际情况提出拟免职人员的建议。

2. 审核

由公务员任免机关人事部门负责对免职事由进行认真审核。如属实，可交由任免机关领导讨论。

3. 作出免职决定

按照管理权限，由任免机关领导集体讨论决定是否免职。

4. 发布免职通知

一旦领导作出免职决定，就发布免职通知，并通知公务员本人。

另外，需要指出的是，以上是公务员免职的一般程序。如果职务任免和职务升降、调

任、转任、退休等同时办理，还要遵循职务升降、调任、转任等所规定的程序。

本章小结

本章开头简要叙述了公务员职务任免的含义与意义，接着分两节着重论述了我国公务员职务任免的相关内容。第二节介绍了公务员任职的原则与方式，指出坚持德才兼备、任人唯贤是主要原则。任职方式主要有选任制、委任制、聘任制并对其进行了分析。同时还论述了公务员任期制与兼职的有关规定。第三节对选任制和委任制公务员免职的不同情形做了分析，对公务员免职的程序做了归纳。同时提出了担任不同层次领导职务公务员任职最高年龄的限制问题，一般情况下，到岁数就应免职。

复习思考题

1. 公务员职务任免的含义与意义是什么？
2. 公务员职务任免的原则与条件有哪些？
3. 公务员职务任免的程序是什么？
4. 我国公务员任职的方式有哪些？
5. 我国公务员免职的情形有哪些？
6. 试述我国公务员实行聘任制的作用与条件，对领导职务实行任期制的意义，对公务员在机关外兼职与担任领导职务任职最高年龄实行限制的情形。

无论是公务员从较低职务升任较高职务，还是公务员从较高职务降为较低职务，这些都是公务员职务关系的变更，是对公务员的管理活动。近些年来，党中央、国务院对各级各类公务员职务升降发布了一系列文件，系统规定了公务员职务升降管理的大政方针和实施细则，是公务员职务升降的基本依据。这项依据法规的管理活动，与公务员考核、培训、工资等环节紧密相连。考核结果是公务员职务升降的重要根据，公务员晋升领导职务后就要对其进行资格培训，公务员职务晋升或降低后，就要相应地调整其工资待遇，环环相扣。

7.1 公务员职务升降的含义与意义

7.1.1 公务员职务升降的含义

1. 公务员职务晋升的含义

公务员职务晋升是指公务员管理机关，依照国家有关法律、法规的规定，根据国家机关工作需要和公务员本人的工作表现与业绩情况，提高公务员原有的职务，由较低的职务升任至较高职务的管理活动。晋职意味着公务员所处地位的上升，职权加重和责任范围扩大，同时伴随着工资、福利等方面待遇的提高。

2. 公务员降职的含义

公务员降职是指公务员管理机关，按照国家有关法律、法规的规定，对由于各种原因不能胜任现任职务的公务员，依一定程序，降低其原有的职务，改任一种较低职务的管理活动。降职意味着公务员所处地位的降低，以及职权与责任范围的缩小。一般来说，也意味着工资、福利等方面待遇的降低。

7.1.2 公务员职务升降的意义

公务员职务升降在公务员管理活动中有着十分重要的意义。

1. 职务升降有利于公务员进取心的发挥

一般来说,公务员都有晋升职务的愿望和要求,而能否得到晋升又主要取决于公务员本人政治思想的表现、工作能力和工作实绩的突出。为此,公务员要使自己得到晋升职务,就必须努力学习,勤奋工作,深入基层,联系群众,勇于担责,善于创新,在实践中不断提高自己的思想觉悟和业务水平,充分发挥自己工作的积极性和创造性。

2. 职务升降有利于优化公务员队伍

公务员虽都是经过考试择优录用到国家机关任职的,但由于每个公务员的素质不同,主观努力程度的差别,所以,工作实绩也不一样。对于那些素质好,业务能力强,管理水平高,善于思考,不断创新,工作实绩突出的公务员予以职务晋升;对于那些不思进取,因循守旧,业务能力上不了新台阶,不能胜任现职的公务员予以降职。这样既激励了公务员积极向上,又优化了公务员队伍。

3. 职务升降能促进国家机关实现人和事的最佳结合

随着各级行政机关职能的转化和各级国家机关领导职数限额的严控,一些职位出现空缺,需要补充新人。为使这些空缺职位尤其是其中的中高级职位能“职得其人”,除经公开选拔或调入一些人外,主要是通过机关内部的职务晋升来解决。由于本单位领导人与群众对这些升职者的情况十分清楚,肯定他们能出色履任新职,从而实现人(公务员)和事(空缺职位)的最佳结合。

7.2 公务员职务晋升的内容

7.2.1 公务员职务晋升的种类

我国公务员职务晋升的种类主要有:

1. 内部晋升制

当国家机关内较高的职务出现空缺时,由本部门职务较低的公务员升任补充。

2. 外部晋升制

当国家机关内较高的职务出现空缺时,由本部门外的职务较低的公务员或其他工作人员升任补充。

3. 招聘晋升制

当国家机关内较高的职务出现空缺时,用人单位通过公开选拔、竞争上岗的方式,即通过公开考试、平等竞争、择优晋升来补充。本单位和外单位符合条件者,均可报名参与竞争。

7.2.2 公务员职务晋升的原则

除了坚持本书第六章职务任免原则中的德才兼备、任人唯贤等原则,职务晋升中还应

坚持公开、平等、竞争、择优原则，坚持逐级晋升原则。

1. 公开、平等、竞争、择优原则

这一原则要求公务员的职务晋升工作必须公开进行，要在一定范围内向公务员公布有关情况；对晋升人选进行公示，接受民主评议；符合条件的在职公务员按照法定规则和程序都享有平等的晋升机会；通过公开的考试、考核，选择其中最优者晋升。

2. 逐级晋升原则

这一原则是指晋升公务员的职务，在一般情况下应按规定职务序列逐级晋升。实行这一原则主要是因为，一个人工作能力的提高与工作经验的积累，一般要经过一定的时间和一定的过程。在下一级一个或几个职位上经过一定年限的锻炼，有利于较好地胜任上一级职务的要求。当然，对于个别特别优秀的公务员，也可以破格或越级晋升，但必须按规定报有关部门批准。

7.2.3 公务员职务晋升的条件

公务员晋升条件侧重对公务员素质提出要求，主要包括拟任职务所要求的思想政治素质、能力水平等。我国2002年修订的干部任用条例明确规定了选拔任用领导干部的基本条件，这也是公务员晋升领导职务的基本条件，这些条件有：

一是具有履行职责所需要的当代中国的马克思主义理论的水平，认真实践。努力运用中国特色社会主义的立场、观点、方法分析和解决现实问题，经得起各种政治风浪的考验。

二是具有共产主义远大理想和中国特色社会主义的坚定信念。坚决执行党的基本路线和各项方针、政策，立志改革开放，献身现代化事业，在社会主义现代化建设中艰苦创业，作出实绩。

三是坚持解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，认真调查研究。能够把党的方针、政策同本地区、本部门的实际相结合，卓有成效地开展工作，讲实话，办实事，求实效，反对形式主义。

四是有强烈的革命事业心和政治责任感。常深入基层，有实践经验，有胜任领导工作的组织能力、文化水平和专业知识。

五是正确行使人民赋予的权力。依法办事，清正廉洁，勤政为民，以身作则，艰苦朴素，密切联系群众，坚持党的群众路线，自觉接受党和群众的批评和监督，做到自重、自省、自警、自励，反对官僚主义，反对任何滥用职权、谋求私利的不正之风。

六是坚持和维护党的民主集中制。有民主作风，有全局观念，善于集中正确意见，善于团结同志，包括团结同自己有不同意见的同志一道工作。

晋升不同类别、不同层次、不同职位的职务，在条件把握上应有不同侧重。例如，晋升领导职务的，要求有较强的组织领导能力；晋升专业技术职务的，要求具备相应的专业技术知识和从事专业技术工作的能力。一般来说，晋升的职务层次越高，要求思想政治素质和工作能力的条件越高。总之，要根据拟任职务的要求来具体掌握其晋升的条件。

7.2.4 公务员职务晋升的资格

公务员职务晋升的资格侧重对公务员资历提出要求，主要包括工龄、经历、任职年

限、文化程度、接受培训情况以及身体健康状况等方面。其中晋升领导职务与非领导职务的资格要求是不同的。

1. 晋升领导职务的资格

按照干部任用条例规定，公务员晋升领导职务应当具备下列资格：

一是提任县（处）级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历。

二是提任县（处）级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。

三是提任县（处）级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上，由下级正职提任上级副职的，应当在下一级正职岗位工作三年以上。

四是一般应当具有大学专科以上文化程度，其中地（厅）、司（局）级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。

五是应当经过党校、行政院校或者组织（人事）部门认可的其他培训机构五年内累计三个月以上的培训，确因特殊情况在提任前未达到培训要求的，应当在提任后一年内完成培训。

六是身体健康。

七是提任党的领导职务的，应当符合《中国共产党章程》规定的党龄要求。

此外，按照该条例规定，晋升科级正职领导职务，应当任下一级职务两年以上；晋升科级副职领导职务，应当任下一级职务三年以上；晋升科级正副职领导职务，应当具有高中、中专以上文化程度。

2. 晋升非领导职务的资格

该条例对晋升非领导职务资格也作了规定，其中包括在下一级职务的任职年限及晋升各层次职务所要求的文化程度与同级领导职务基本一致。

该条例还规定，无论晋升领导职务，还是晋升非领导职务，需要在近两年年度考核中定为优秀或近三年年度考核中被定为称职以上，并符合任职回避规定，符合按照管理权限由有关机关根据具体职位需要规定的其他条件。

7.2.5 公务员职务晋升的程序

晋升程序是公务员职务晋升规范化的必然要求，也是保证职务晋升公开、公正的根本措施。公务员晋升领导职务的程序主要是民主推荐、组织考察、讨论决定等。

1. 民主推荐

按照干部任用条例规定，民主推荐包括会议投票推荐和个别谈话推荐。领导班子换届或个别提拔任职时，要按下列步骤进行推荐：一是召开推荐会，公布推荐职务、任职条件、推荐范围；二是填写推荐票，进行个别谈话；三是对不同职务层次人员的推荐票分别统计，综合分析；四是向上级党委汇报推荐情况。

2. 组织考察

以民主推荐结果为重要依据确定了考察对象后，按照干部管理权限，进行严格考察。考察必须依据干部选拔条件和不同职务的职责要求，全面考察其德、能、勤、绩、廉，注重考察工作实绩。

干部任用条例规定，考察工作按下列步骤进行：

一是组织考察组，制定考察工作方案；

二是同考察对象呈报单位或者所在单位的党委（党组）主要领导成员就考察工作方案沟通情况，征求意见；

三是根据考察对象的不同情况，通过适当方式在一定范围内发布干部考察预告；

四是采取个别谈话、发放征求意见表、民主测评、实地考察、查阅资料、专项调查、同考察对象面谈等方法，广泛深入地了解情况；

五是综合分析考察情况，同考察对象呈报单位或者所在单位的党委（党组）主要领导成员交换意见；

六是考察组根据考察情况，研究提出初步方案，向派出考察组的组织（人事）部门汇报，经组织（人事）部门集体研究提出任用建议方案，向本级党委（党组）报告。

对拟晋升人选，特别是党政领导班子成员和工作部门领导成员的人选，在考察前，讨论决定或者决定呈报前，要根据需要在一定范围内进行酝酿，沟通协调，听取有关方面的意见。

3. 讨论决定

按照干部管理权限由党委（党组）集体讨论作出任职决定，或者决定提出推荐、提名的意见。属于上级党委（党组）管理的，本级党委（党组）可以提出选拔任用建议。市（地）、县（市）党委、政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选，由上级党委常委会提名，党的委员会全体会议审议，进行无记名投票表决；全体会议闭会期间，由党委常委会作出决定，决定前应当征求全委会成员的意见。

4. 按照规定履行任职手续

委任制职务，由任免机关依法任命。选任制职务，进行依法推荐和民主协商，由选举机关选举产生。

晋升非领导职务参照晋升领导职务的程序进行。非领导职务与领导职务职责不同，具有不同的特点和要求，其晋升程序总体上应按照晋升领导职务的主要程序进行，但具体环节可以根据实际情况适当简化，具体做法也可以有所不同。

7.2.6 公务员职务晋升中的公开选拔与竞争上岗制度

公开选拔、竞争上岗是选拔任用公务员的重要方式，也是公务员职务晋升的重要方法。改革开放以来，各地各部门积极创新，推进干部人事制度改革，公开选拔、竞争上岗先后应运而生。公开选拔、竞争上岗的产生和发展，改变了公务员晋升单纯由领导研究决定的方式，把竞争机制引入公务员职务晋升工作中来，扩大了选人视野，拓宽了识人渠道，从而为优秀人才脱颖而出创造了条件。公务员传统晋升方式和公开选拔、竞争上岗方式并存，发挥两种方式的功能作用，使公务员职务晋升制度更加完善，也更具生机与活力。2004年4月，中央颁布实施了《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》和《党政机关竞争上岗工作暂行规定》，分别对公开选拔、竞争上岗进行了规范。

1. 公开选拔

《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》规定，公开选拔适用于地方党委、人大常委

会、政府、政协、纪委工作部门或者工作机构的领导成员或者其人选，以及其他适于公开选拔的领导成员或者其人选。公务员法第七章规定，副调研员以上及其他相当层次的非领导职务出现空缺，也可以公开选拔。公开选拔面向社会进行。涉及国家安全、重要机密等特殊职位，不宜进行公开选拔。

那么，公开选拔的程序有哪些？法官等的公开选拔应怎样做呢？

其一，公开选拔工作按照下列程序进行：

一是发布公告。公告内容包括选拔职位以及职位说明、选拔范围、报名条件与资格、选拔程序和遴选方式、时间安排等。

二是报名与资格审查。公开选拔应当在调查研究和分析预测的基础上，根据选拔职位的层次、任职要求和国家有关政策，合理确定报名人员的范围。报名人员填报志愿后，由组织（人事）部门根据公告中确定的资格条件等，进行资格审查。

三是统一考试。考试包括笔试和面试。笔试主要测试应试者对领导干部应具备的基本理论、基本知识、基本方法和专业知识的掌握程度，特别是运用理论、知识和方法分析与解决领导工作中实际问题的能力。面试主要测试应试者在领导能力素质、个性特征等方面对选拔职位的适应程度。根据笔试、面试成绩确定应试者的考试综合成绩。

四是组织考察，研究提出人选方案。根据考试综合成绩，从高分到低分确定考察人选。考察人选与选拔职位的比例一般为3：1。组织（人事）部门对考察对象的德、能、勤、绩、廉进行全面考察，注重考察其工作实绩和群众公认程度，对是否适合和胜任选拔职位作出评价。组织（人事）部门根据考察情况和考试成绩，研究提出拟任职入选建议。

五是党委（党组）讨论决定。按照干部管理权限，由党委（党组）集体讨论作出任用决定，或者决定提出推荐、提名的意见。

六是办理任职手续。选拔结果要向社会公布。

其二，初任法官、初任检察官的公开选拔。

法官法、检察官法规定，初任法官、检察官采用严格考核的办法，按照德才兼备的标准，从通过国家统一司法考试取得资格并且具备法官、检察官条件的人员中提出人选。公务员法规定初任法官、检察官人选，也可以面向社会公开选拔，从而扩大了选拔法官、检察官的渠道，引进了公开、平等、竞争、择优的机制。公开选拔的对象必须是通过国家统一司法考试取得资格的人员。这就坚持了法官、检察官的选拔标准，有利于保证法官、检察官队伍的专业素质和专业水平。公务员法的规定与法官法、检察官法的有关规定，在基本精神上是一致的，只是更明确强调了“面向社会”、“公开选拔”。

2. 竞争上岗

《党政机关竞争上岗工作暂行规定》规定，竞争上岗主要适用于选拔任用中央、国家机关内设的司局级、处级机构领导成员，县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委、人民法院、人民检察院机关或者工作部门的内设机构领导成员。竞争上岗一般在本单位或者本系统进行。涉及重要机密和国家安全的职位，按照法律、法规不宜公开竞争的职位，不列入竞争上岗的范围。

竞争上岗工作按照下列程序进行：

一是制定并公布实施方案。实施方案确定后，应当将主要内容在本机关及所属有关单

位公布。

二是报名与资格审查。报名参加竞争上岗的人员，自愿填报竞争职位。干部（人事）部门按照竞争上岗实施方案规定的条件，对报名人员进行资格审查并公布结果。

三是笔试、面试。竞争上岗应当进行笔试、面试，并量化计分。笔试、面试结束后应将成绩通知本人。

四是民主测评、组织考察。对竞争上岗人员应当进行民主测评并量化计分。考察对象一般通过综合遴选的方式择优确定，参加竞争的人数较多时，可通过逐轮遴选的方式择优确定考察对象。考察工作要全面考察考察对象的德、能、勤、绩、廉情况，注重考察其工作实绩和群众公认程度，要对考察对象与竞争职位的适应程度作出评价。

五是党委（党组）讨论决定。党委（党组）根据竞争者笔试、面试、民主测评的结果和考察情况，集体讨论决定拟任人选。

六是办理任职手续。

上述程序中，笔试、面试与民主测评的操作顺序可根据实际情况确定。

7.2.7 公务员职务晋升中的公示制度

任前公示制，就是将党委（党组）集体讨论研究确定拟提拔或调整的公务员的有关情况，通过一定的方式，在一定范围和期限内进行公布，广泛听取群众的反映和意见，然后再正式实施对公务员的任职。任前公示制把扩大民主从推荐、考察环节延伸到任用决策阶段，把民主参与的范围由部分干部扩展到广大群众，从而增加了选拔干部工作中民主的成分。作为考察工作的延伸和补充，任前公示制可以使党组织在更大范围内听取各方面的意见，更全面、更准确地了解干部，减少用人失察失误，也有利于防止和纠正用人上的不正之风和腐败现象。

2000年12月，中组部下发了《关于推行党政领导干部任前公示制的意见》，对任前公示制度作了具体规范。其主要内容有：

一是公示对象。提拔担任地（厅）级以下（含地厅级）委任制领导职务的拟任人选，除特殊岗位外，都应列为公示对象。选任制干部的推荐提名人选、非领导职务改任同级领导职务的人选、平级转任重要职务的人选，根据实际情况，也可以列为公示对象。

二是公示范围。党政领导班子及党政工作部门领导成员的选拔任用应向社会公示；部门内设机构中层领导干部的选拔任用，原则上在其所在的工作部门（单位）或系统内进行公示，也可根据岗位特点在更大范围内公示；易地交流提拔任职的干部，在原工作所在地或单位公示。

三是公示内容。一般包括公示对象的姓名、性别、出生年月、籍贯、学历学位、政治面貌、现任职务等自然情况和工作简历。对拟任职务是否公示，各地、各部门可根据实际情况自行掌握。

四是公示方式。需向社会公示的，一般通过报纸、电视、广播等新闻媒体发布公告；在部门（单位）或系统内公示的，可采取发公示通知或会议公布、张榜公告等形式进行。

五是公示时间。公示期一般以七至十五天为宜。在实际操作中，确定公示时间既要有利于群众反映意见，又要有利于提高工作效率。

六是公示程序。公示程序分为四个步骤：党委（党组）研究确定拟任人选后，以一定方式予以公示；以组织（人事）部门为主受理群众意见；调查核实群众反映的问题，并向署名或当面反映问题的群众反馈调查核实结果；根据调查核实情况提出处理意见，决定是否实施对干部的任用，并予以公布。

7.2.8 公务员职务晋升后的试用期制度

实行公务员职务晋升后的试用期制度，可以在较长时间的实际工作中，更全面、更客观地考察干部。延长考察期，拓展考察面，有利于提高干部选拔任用工作的准确性。通过实行任职试用期制度，使干部在一定的期限内任职试用，对在试用期间或试用期满经考核不合格的，可以按照有关规定，把不胜任工作的干部在任职初期就及时调整下来，有利于促进干部能上能下。

2001年2月，中组部下发了《党政领导干部任职试用期暂行规定》，对任职试用期制度作了规范。其主要内容有：

一是适用范围和试用期限。试用期制度主要适用于提拔担任下列非选举产生的司厅局级以下（含司厅局级）领导职务的干部：党委、政府工作部门（含派出机构）的副职和内设机构的领导职务；人大、政协工作机构（含派出机构）的副职和内设机构的领导职务；纪委内设机构的领导职务；法院、检察院内设机构的非国家权力机关依法任命的领导职务。此外，由非领导职务转任上述同级领导职务的，也可以实行任职试用期制度。领导干部任职试用期为一年。

二是试用期间的管理。党委（党组）及组织（人事）部门按照干部管理权限，履行领导干部试用期间的教育、管理和监督职责。领导干部在试用期间工作出现重大失误或犯有严重错误，不宜继续试用的，按干部管理权限审批或备案后，提前结束试用期，并按有关规定予以处理。

三是试用期满的考核。领导干部试用期满，组织（人事）部门按照干部管理权限对领导干部进行考核。经考核合格的，由组织（人事）部门办理正式任职手续。正式任职的，试用期计入任职时间。经考核不合格的，按干部管理权限审批或备案后，免去试用职务，一般按试用前原职级安排适当工作。

7.3 公务员降职的内容

7.3.1 公务员降职的种类

公务员降职主要有两种：

1. 职薪同时降

由于公务员自身条件不符合职位要求的降职，通常是职务和薪金同时降低。

2. 降职不降薪

由于机构调整或机构撤销，并非由于公务员本身条件不符合职位需要而引起的降职，

一般是只降低职务，而不降低薪金。

7.3.2 公务员降职与行政处分的区别

降职与行政处分是有明显区别和界限的。

(1) 引起降职的原因，有相当一部分是客观上造成的，如工作需要、机构调整或职位变迁等，并非公务员本身原因所致。行政处分则是因为公务员本身原因所造成的。

(2) 即使降职是由于公务员主观因素引起的，如不称职、不胜任现职等，它所依据的条件与行政处分依据的条件也截然不同。因此，对降职管理的公务员必须把握与处分措施的政策界限。

(3) 受行政处分，如降级、撤职的公务员，与受降职管理的公务员在其所受的待遇也是不同的。

7.3.3 公务员降职的原则

我国公务员降职坚持下列原则：

1. 能上能下原则

在我国，公务员降职不是一种行政处分，而是由于各种原因，将不称职或不能胜任现职的公务员，改任一种较低职务的任用措施。因此，不能将降职视为组织对公务员的惩戒性行为。将降职用法律的形式规定下来，并形成一种制度，有利于公务员能上能下，促进公务员适才适用，达到人事相宜的目的。

2. 只降一级原则

降低公务员的职务，除特殊情况外，一般每次只降低一级。这样有利于调动被降低职务者的积极性。一旦其在新的职务上德才表现和工作实绩突出了，经全面考察，可以晋升职务和级别，并不受任职年限的限制。

7.3.4 公务员降职的条件

降职作为职务关系的变更，必须依据一定的法律事实。作出降职决定所依据的法律事实，称为降职条件。在我国，公务员降职的条件主要有：

1. 本人不称职

由于公务员本人不努力，思想作风差，不能认真履行自身职责，在年度考核中被定为不称职的，或在专门的任职考核中被认为不合格的，应当降职。

2. 不能胜任现职工作

包括身体不健康，对执行现职有困难的；缺乏相关的专业知识和技能，无法从事现任工作的；因机构撤并，应予转任，而本人缺乏转任职务的专业知识，或不服从组织转任安排的，应当降职。

7.3.5 公务员降职的程序

尽管降职不是惩戒处分，但它关系到公务员的地位与待遇。因此，必须依法定程序进行。我国公务员降职的程序是：

1. 所在单位提出降职安排意见

认为公务员符合降职条件，所在单位应提出降职建议和安排意见。主要包括：降职理由、被降职公务员的主要情况、降职后的安排使用或打算等，并将降职意见上报主管部门审核。

2. 对降职事由进行审核并听取降职公务员的意见

有关人事部门对降职事由和降职安排意见进行审核后，应与拟降职公务员谈话并征询对降职后安排的意见。这是尊重和保障公务员权利的体现。但降职决定是有关机关单方面的人事行政行为，对于符合降职条件而应该降职的公务员，不能因公务员本人不同意而影响作出降职决定。

3. 按照管理权限由有关领导集体研究决定，并依法任免

有关机关根据公务员所在单位的意见和公务员本人的意见等材料，经领导集体研究后作出降职决定，由任免机关依法免去被降职公务员现任职务，任命低一级的职务。

公务员如对降职不服，可以在接到降职决定的一个月内向任免机关提出复议要求，并有权向上级主管机关或监察机关申诉。

本章小结

本章开头概括了公务员职务升降的含义与意义，接着论述了公务员职务升降的种类、原则、条件、方式与程序。第二节公务员职务晋升包括内部、外部、招聘三种晋升制，晋升的原则主要有逐级晋升等，晋升不同类别、不同层次的职务，其资格条件也有所不同，职务晋升要按照民主推荐等程序进行。本节还论证了部分公务员晋升的新方式——公开选拔与竞争上岗的范围与程序等。第三节论述了公务员降职是因为本人不称职或不能胜任现职等条件造成的，同时讲明了降职必须按照程序进行。

复习思考题

1. 公务员职务升降的含义与意义是什么？
2. 公务员职务升降的原则与条件有哪些？
3. 公务员职务升降的方式与程序有哪些？
4. 公开选拔公务员领导职务的适用范围与程序有哪些？
5. 竞争上岗的适用范围与程序有哪些？
6. 试举一个按条件晋升公务员领导职务的案例与一个不按条件将公务员降职的案例。

奖励与惩戒是世界各国对公务员管理不可或缺的手段，是公务员管理的两大杠杆。在我国，奖励是对工作表现突出、有显著工作成绩和贡献或者有其他突出事迹的公务员个人或集体所给予的精神或物质的鼓励，侧重于激励公务员的某些行为，以保障公务员系统充满活力；而惩戒则是违纪公务员给予的纪律处分，侧重于抑制公务员的某些行为。二者相辅相成，共同将公务员行为导向法治的轨道，促其自觉为我国早日建成社会主义和谐社会、建成美丽中国，实现中华民族的永续发展而奋斗。

8.1 公务员奖励、惩戒的含义与意义

8.1.1 公务员奖励与惩戒的含义

1. 公务员奖励的含义

公务员奖励是国家机关依照法律法规的规定，对工作表现突出、有显著工作成绩和贡献或者有其他突出事迹的公务员个人或集体所给予的精神或物质的鼓励。这里所说的集体是指按照编制序列设置的机构或者为完成专项任务而组成的工作集体。

2. 公务员惩戒的含义

公务员惩戒是指国家机关根据法定条件和法定程序，对违纪公务员给予的纪律处分。

8.1.2 实施公务员奖励与惩戒的意义

奖励与惩戒制度是公务员激励与约束制度的重要组成部分，在公务员管理中实施这项制度有着重要意义。

1. 有利于依法治国各项政策的落实

公务员是依法治国各项政策的落实者，是党和国家的路线、方针、政策及法规的执行者，是国家与人民群众联系的纽带。在公务员的管理中，做好奖励与惩戒工作，奖励那些忠实履行义务、为国为民作出贡献的公务员，有利于激发他们的工作积极性，促使其尽职尽责创造性地工作；惩戒那些严重失职和违法乱纪的公务员，既可以纠正失职者的错误，挽回其给国家机关造成的不良影响，又可以教育其他公务员。这可促使公务员按照党和国家依法治国的方略努力工作，保证各项政策的顺利落实。

2. 有利于公务员潜能的挖掘

公务员队伍素质的提高，需要多途径、全方位作出安排，奖励与惩戒工作就是其中的重要一环。奖惩到位了，能激励公务员尽职尽责，增强进取心与荣誉感，充分挖掘其潜在能力，使其向着更高目标攀登。同时，也便于机关组织和人事部门从中发现一些潜能大的公务员，加强培养，以担当重任。如此一来，在这些潜能强的公务员模范作用的影响与带动下，会促进机关公务员整体素质的提高，从而保证机关的高效运转。

3. 有利于国家机关形成有效的竞争机制

公务员的奖励制度是对取得突出贡献或业绩显著者的褒奖和激励，而对未受奖者或受惩者则是一种刺激与鞭策。将奖惩这项工作做好，能够奖功罚过和奖勤罚懒，改变公务员管理中“干好干坏一个样、干多干少一个样”、“有功不赏、有过不罚”的状况。因此，奖励实际上起着导向的作用。无论是优秀者还是较差者，都需重新明确个人继续努力的方向，向着新目标前进，从而在公务员中形成一种比、学、赶、帮、超的良好氛围，促进国家机关内部竞争机制的形成和完善。

8.2 公务员奖励的内容

8.2.1 公务员奖励所针对的情形

公务员奖励针对的是两类情形：一类是工作表现突出，有显著工作成绩和贡献者；另一类是有其他突出事迹者。前者强调奖励公务员在履行公职过程中兢兢业业、奋发有为的行为；后者强调奖励公务员在本职工作以外有突出事迹且产生良好社会影响的行为。

8.2.2 公务员奖励的特征

与其他奖励相比，公务员奖励有以下特征：

一是授奖主体是公务员所在国家机关或者上级机关，即拥有公务员受奖权限的机关。

二是受奖对象是公务员个人或者公务员集体。

三是奖励的因由是公务员的工作有显著成绩和贡献或有其他突出事迹。

四是奖励须依法进行。奖励的种类、方式、权限等都由法律法规规定，奖励主体必须按照这些规定实施奖励，不能随意改变。

8.2.3 公务员奖励的原则

公务员奖励的主要原则是：精神奖励与物质奖励相结合，以精神奖励为主。此外，还

有一些诸如定期奖励与及时奖励相结合、奖励个人与奖励集体相结合、奖励与惩处相结合、公平得当、有错必纠等原则。

1. 精神奖励与物质奖励相结合、以精神奖励为主原则

精神奖励和物质奖励是两种基本的奖励形式，精神奖励是对受奖者给予荣誉的激励，如记功、授予荣誉称号等，增强其光荣感，满足其精神需求；物质奖励是对受奖者给予实物的激励，如颁发奖品、奖金等，满足其物质需求。前者具有从内心激励受奖者努力工作的功能；后者能提高受奖者的实际生活水平，激励受奖者的工作积极性。如果只强调一方面，会使奖励产生消极影响，所以应将精神奖励和物质奖励紧密地结合起来，以产生更大更全面的激励效果。但公务员是为人民服务的，奖金又来自于纳税人的贡献，故物质奖励也不可能像某些社会奖励那么高，加之公务员具有较高的思想觉悟和道德情操，因此，公务员奖励应以精神奖励为主。

2. 定期奖励与及时奖励相结合原则

定期奖励是指以年度为时间单位且以年度考核为基础的奖励，是针对公务员在日常履行本职工作中作出突出成绩的奖励；及时奖励是指随时性奖励，是针对公务员在完成专项任务、处理突发事件或者在特定环境中作出突出贡献的奖励。应将两类奖励结合使用，以增强奖励的激励效果。

3. 奖励个人与奖励集体相结合原则

在奖励时，有时需奖励公务员本人，因突出成绩由他一个人做出。然而，有些突出成绩或事迹往往不是一个公务员所做的，而是由一个单位或者集体做出的，因此，对集体的奖励就会多有出现。这有利于培养公务员的集体主义思想和团队精神，也是社会主义精神文明的体现。所以说，奖励个人与奖励集体相结合是十分重要的一个原则。

4. 奖励与惩处相结合原则

奖励与惩处是相辅相成的互补关系，如只奖不惩或只惩不奖皆会削弱奖惩的作用，所以应做到有功则奖，有过则惩，并做到以奖为主，以惩为辅，二者结合。

5. 公平得当原则

公务员奖励坚持公平得当原则，即公平、公正、公开的“三公”原则。公平是指公务员在奖励制度面前是平等的，符合公务员相应奖励条件的都能获得相应的奖励种类，不存在双重的或者多重的奖励标准；公正是指奖励主体在实施奖励的过程中，不能偏私，应严格地遵守法定奖励条件和法定奖励程序；公开是指奖励标准、奖励程序和奖励结果保持高度透明，不搞“暗箱操作”。

6. 有错必纠原则

有错必纠是国家机关对于错误的奖励决定予以纠正的机制，是机关对于自己奖励工作的监督措施。为防止奖励制度被滥用，对违反审批权限与审批程序的奖励予以撤销，才能真正发挥出奖励的作用，达到奖励制度的实际效果。当然，这种情况极少出现，但也并非没有。所以，在对公务员个人或集体奖励时应坚持有错必纠原则。

8.2.4 公务员奖励的条件

公务员奖励的条件是规定公务员个人或者公务员集体具有什么样的行为才应该受到奖

励。公务员个人或者集体的受奖行为不仅指向那些作出显著成绩的工作行为，而且指向那些在与本职工作无关的突发事件或特定环境中表现突出的工作行为。可以说，受奖行为的法律设定构成了公务员的奖励条件。概括起来就是：工作上表现突出，有显著成绩和贡献，或者有其他突出事迹。具体说来，就是公务员法第四十九条列举的十种情形：

(1) 显著工作成就奖。奖励忠于职守，积极工作，成绩显著的。

(2) 廉洁奉公模范奖。奖励遵守纪律，廉洁奉公，作风正派，办事公道，模范作用突出的。

(3) 创造发明与合理化建议奖。奖励在工作中有发明创造或者提出合理化建议，取得显著经济效益或者社会效益的。

(4) 民族团结贡献奖。奖励为增进民族团结、维护社会稳定作出突出贡献的。

(5) 节约资财贡献奖。奖励爱护公共财产，节约国家资财有突出成绩的。

(6) 防止事故有功奖。奖励防止或者消除事故有功，使国家和人民群众利益免受或者减少损失的。

(7) 抢险救灾贡献奖。奖励在抢险、救灾等特定环境中奋不顾身，作出贡献的。

(8) 英勇斗争功绩奖。奖励同违法违纪行为作斗争有功绩的。

(9) 外交贡献奖。奖励在对外交往中为国家争得荣誉和利益的。

(10) 其他功绩奖。奖励有其他突出功绩的。

要正确地理解公务员奖励条件，则应该把握以下两点：

第一，从立法结构上看，每项受奖行为都包括受奖内容和受奖程度两个部分。如显著工作成就奖的受奖行为中的受奖内容是“忠于职守，积极工作”，受奖程度是“成绩显著的”，能否获奖的判断依据主要是受奖程度部分，即判断的重点在于成绩是否显著。

第二，法律将受奖行为是否达到了奖励程度的判断权授予了授奖主体。例如，授奖主体依据授权判断公务员个人或者集体的“忠于职守，积极工作”的行为是否达到了“成绩显著”的程度。

把握住这两个要点，就容易理解和掌握公务员奖励的条件了。

8.2.5 公务员奖励的种类

公务员奖励的种类是指根据公务员个人或者集体作出的成就和贡献大小而划分的奖励类型。我国公务员奖励的种类有嘉奖、记功、授予荣誉称号三种，从较轻的奖励到较重的奖励共有五类，其奖励名称与受奖具体要求（公务法没列出具体要求，可根据多年来执行的做法列出）如下：

一是嘉奖：表现突出，取得优良成绩的。

二是记三等功：作出较大贡献，取得显著成绩的。

三是记二等功：作出重大贡献，取得优异成绩的。

四是记一等功：作出巨大贡献，取得卓越成绩的。

五是授予荣誉称号：功绩卓著，有特殊贡献的。

根据精神奖励与物质奖励相结合的原则，对受奖的公务员个人或者集体除了给予公开表彰、颁发奖励证书和奖章的精神奖励外，还要给予一次性奖金、奖品或者其他待遇的物

质奖励。

8.2.6 公务员奖励的权限

公务员奖励的权限是指公务员奖励的决定权和审批权，由于奖励的种类不同，批准的机关亦不同。

一是嘉奖与记三等功的由县级以上人民政府或者市地级以上人民政府工作部门批准。

二是记二等功的由市（地）级以上人民政府或者省级以上人民政府工作部门批准。

三是记一等功的由省级以上人民政府或者国务院工作部门批准。

四是授予荣誉称号的由省级人民政府或者国务院批准。

此外，还应做到：

其一，地方各级人民政府按照奖励权限的规定，给予本级人民政府领导人员奖励时，应当报上一级人民政府批准；对政府工作部门领导人员的奖励，由本级人民政府批准。

其二，审批机关在给予公务员奖励时，应当按干部管理权限，征得主管机关的同意。

8.2.7 公务员奖励的程序

公务员奖励的程序是指授奖主体奖励公务员个人或集体所必须遵守的法定步骤。公务员法并没有统一规定奖励程序。根据国家机关的一般做法，公务员奖励的程序为：

一是公务员所在单位提出奖励意见，上报审批机关。

二是审批机关的人事部门审核。

三是审批机关批准，并予以公布。

启动公务员奖励时，要填写《公务员奖励审批表》。审批表包括受奖者的基本情况、主要事迹、所在单位意见、上级主管机关意见、政府人事部门审核意见、批准机关意见、奖励证书和奖章编号等。从形式上讲，奖励程序中的每个步骤都要在审批表上显示出来。

8.2.8 公务员奖励的撤销

公务员奖励的撤销是指受奖对象受奖后，授奖主体或其上级机关发现公务员奖励不符合规定要件（主要是法定奖励条件和法定奖励程序）而取消奖励的行为。根据公务员法第五十二条规定，撤销奖励的情形有三种：

（1）弄虚作假，骗取奖励的。

“弄虚作假”是指捏造奖励事实、篡改或者编造奖励人员，骗取奖励的行为。

（2）申报奖励时隐瞒严重错误或者严重违反规定程序的。

“隐瞒严重错误”是指在申报奖励时隐瞒了受奖对象的已经查证属实且与奖励有关的失职、滥用职权、玩忽职守、贪污腐败等违法违纪行为；“严重违反规定程序”是指违反规定的审批权限或者是违反规定的审批手续的行为。

（3）有法律、法规规定应当撤销奖励的其他情形的。

这是兜底条款。

需要说明的是，情形1和情形2中的前半部分属于不符合法定奖励条件，情形2中的后半部分属于不符合法定奖励程序。

如果出现受奖对象在受奖后晚节不保而受到开除处分或者刑事处罚的情形,则前两种情形下的奖励自始无效,而不论奖励后何时撤销;后一种情形中所举例子的奖励自撤销之日起无效。授奖主体作出撤销奖励的决定后,应收回奖励证明文件和其他标志性物件,并停止受奖对象享受的相关待遇;对于情形1和情形2,曾经给予受奖对象的物质奖励,授奖主体还要依法追缴。

撤销奖励的程序与奖励程序相一致,即报请撤销、审核、批准。

撤销奖励时,以报请机关撤销奖励为主,以审批机关直接撤销奖励为例外。

8.3 公务员惩戒的内容

8.3.1 公务员纪律的条文

一般来说,受惩戒是因为公务员违纪所致,因此,违纪就成为公务员受惩戒的前提条件。因为纪律是公务员法规定的必须遵守的基本行为准则。那么,公务员需遵守的纪律有哪些呢?

公务员法第五十三条规定了公务员必须遵守的16项纪律,可以归纳为政治、工作、廉政、道德和其他五类纪律。

1. 政治纪律

政治纪律是公务员在政治方面应当遵守的行为准则,是限制公务员政治行为的依据。它主要包括如下三项纪律要求:

其一,公务员不得散布有损国家声誉的言论,不得组织或者参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动[公务员法(下同)第五十三条第一款]。

所谓“散布有损国家声誉的言论”,主要是指采用非法方式当众诋毁或者攻击国家的路线、方针和政策;所谓“反对国家的集会活动”是指聚集于露天公共场所,表达的意愿是针对国家路线、方针和政策的活动;所谓“反对国家的游行活动”是指在公共道路、露天公共场所列队行进,表达的意愿是针对国家路线、方针和政策的活动;所谓“反对国家的示威活动”是指在露天公共场所或者公共道路上集会、游行、静坐等方式,表达的要求、抗议或者支持、声援等针对的是国家路线、方针和政策的活动;所谓“组织”是指策划、聚集、指挥、安排他人参加这些活动;所谓“参加”是指个人参与到这些活动当中。这项政治纪律限制了公务员作为公民行为时的某些言论自由和某些集会、游行、示威自由的宪法权利。这是由公务员身份特点决定的,是公务员忠于国家义务的具体化。

其二,公务员不得组织或者参加非法组织,不得组织或者参加罢工(第五十三条第二款)。

所谓“非法组织”是指以危害国家安全、社会稳定、民族团结为宗旨的未经依法登记的,或者被撤销、取缔的组织;所谓“罢工”是指主动停止本职工作或者组织其他公务员集体停止工作的行为。这项政治纪律的前半部分内容对普通公民也是同样适用的,至于后半部分内容中的罢工问题,中国现行宪法中没有赋予公民罢工权,但这并不等于说公民就

不能组织或者参加罢工。因为对公民而言，法无禁止即自由。不过公务员法明确规定了公务员不享有罢工权，这也是由公务员的身份特点决定的。

其三，公务员不得在对外交往中损害国家荣誉和利益（第五十三条第十一款）。

在日益开放的当今，对外交流和合作日益频繁，自然要求公务员遵守外事纪律，维护国家尊严，保持民族气节。这项工作纪律是公务员“忠于国家”义务的具体化。

除此以外，我国2007年实施的《行政机关公务员处分条例》还补充规定了下列政治纪律：公务员不得违反国家的民族宗教政策；不得以暴力、威胁、贿赂、欺骗等手段破坏选举；不得非法出境，或者违反规定滞留境外不归；未经批准，不得获取境外永久居留资格，或者取得外国国籍；不得有其他违反政治纪律的行为。

2. 工作纪律

工作纪律是公务员在履行工作职责的过程中应当遵守的行为准则，是限制公务员履职行为的依据。它主要包括如下七项纪律要求：

其一，公务员不得玩忽职守，贻误工作（第五十三条第三款）。

玩忽职守、贻误工作，是指公务员在履行职务的过程中严重地不负责任，或者说不认真或不正确地履行职责。通常表现为放弃和懈怠职责，或者工作马虎草率和敷衍塞责，给工作造成损失。这项工作纪律是公务员忠于职守、勤勉尽责义务的具体化。

《行政机关公务员处分条例》将此项工作纪律具体化为下列纪律规定：公务员不得违法履行职责，致使可以避免的爆炸、火灾、传染病传播流行、严重环境污染、严重人员伤亡等重大事故或者群体性事件发生；对于重大事故、灾害、事件或者重大刑事案件、治安案件，必须按规定报告和处理；对救灾、抢险、防汛、防疫、优抚、扶贫、移民、救济、社会保险、征地补偿等专项款物，必须严格管理，不得使款物被贪污、挪用，或者毁损、灭失；不得有其他玩忽职守、贻误工作的行为。

其二，公务员不得压制批评，打击报复（第五十三条第五款）。

公民对国家机关及其公务员的工作提出批评和建议，是帮助、督促国家机关及其公务员更好地执行公务的义举。如果公务员不仅不接受批评，反而对批评者打击报复，就是违法违纪行为，就应承担法律责任。因为宪法第四十一条赋予了公民对国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利以及对国家机关和国家工作人员的违法失职行为提出申诉、控告和检举的权利，并且规定任何人不得压制和打击报复。

其三，公务员不得弄虚作假，误导、欺骗领导和公众（第五十三条第六款）。

正确的决策建立在掌握客观事实的基础之上，所以实事求是既是中国共产党和中国政府一贯的传统，也是对公务员的基本要求。弄虚作假，误导、欺骗领导和公众有多种表现形式，主要有：组织体系内上下左右公务情报流通中谎报成绩和隐瞒问题；公务员个人在回避、申报财产或收入、重大家庭事情汇报、接受调查或质询等环节中隐瞒实情；对外发布公共信息或者发布机关信息时对公众隐瞒真实情况等。这项工作纪律是公务员保持操守义务的具体化。

其四，公务员不得滥用职权，侵害公民、法人或者其他组织的合法权益（第五十三条第九款）。

“滥用职权”是指超越职权范围、违背法律授权宗旨或者违反法定程序行使职权，通

常表现为擅自决定非职权范围内的事项，蛮横无理或随心所欲地不按规定程序处理公务。这项工作纪律是公务员依法履职义务的具体化。

《行政机关公务员处分条例》将此项工作纪律具体化为下列纪律规定：不得以殴打、体罚、非法拘禁等方式侵犯公民人身权利；不得扣压、销毁举报信件，或者向被举报人透露举报情况；不得违反规定向公民、法人或者其他组织摊派或者收取财物；不得妨碍执行公务或者违反规定干预执行公务；不得有其他滥用职权，侵害公民、法人或者其他组织合法权益的行为。

其五，公务员不得泄露国家秘密或者工作秘密（第五十三条第十款）。

“国家秘密”是指关系到国家安全和利益的秘密，而“工作秘密”则是指关系到机关工作安全的秘密。秘密通常存在于特定时间内和特定范围内，它或由国家法律确定，或由机关纪律确定，或由传统惯例确定。总之，在走向政务公开的当今，秘密应该有明确的法定界线，否则，公民的知情权和公务员的守秘义务之间就会存在着紧张关系。这项工作纪律是公务员保守秘密义务的具体化，不仅约束着在职公务员，也约束着退休或者离职的公务员。另外，公务员也不得泄露因履行职责而掌握的商业秘密和个人隐私。

其六，公务员不得拒绝执行上级依法作出的决定和命令（第五十三条第四款）。

这项纪律是公务员服从命令义务的具体化。很明显，公务员法的规定反复强调上级作出决定和命令的“合法性”，即强调公务员服从的决定和命令是“依法”作出的。这是法治国家和法治政府对公务员的基本要求。

那么，公务员在面对上级错误的甚至明显违法的决定和命令的时候该怎么办？公务员法第五十四条对此作出专门规定：“公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见；上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令，执行的后果由上级负责，公务员不承担责任；但是，公务员执行明显违法的决定或者命令的，应当依法承担相应的责任。”这条规定对公务员服从命令的义务和纪律作了重要的补充。

如何理解“错误的”和“明显违法的”的决定和命令呢？一般认为，“错误的”决定和命令是指不适当的、不合理的、有瑕疵的决定和命令，而“明显违法的”决定和命令是指上级的决定和命令的违法性是显而易见的。在这两种情况出现的场合，公务员都可以向上级提出改变与撤销决定和命令的建议，但在上级不改变或者不撤销决定和命令而要求公务员执行的时候，公务员执行上级决定和命令的法律责任却大不相同。执行“错误的”决定和命令的公务员免责，而执行“明显违法的”决定和命令的公务员则不免责。后者对于公务员来说是一个难题，即在依法行政和服从命令两种义务之间潜藏着冲突。

其七，公务员不得旷工或者因公外出、请假期满无正当理由逾期不归（第五十三条第十五款）。

不得擅自离职守、因公外出或者请假都要按时归岗，是任何单位对工作人员的基本纪律要求。这项纪律是公务员保持操行义务的具体化。

除此以外，《行政机关公务员处分条例》还补充规定了下列工作纪律：严禁负有领导责任的公务员违反议事规则，个人或者少数人决定重大事项，或者改变集体作出的重大决

定；不得拒绝执行机关的交流决定；不得拒绝执行人民法院对行政案件的判决、裁定或者监察机关、审计机关、行政复议机关作出的决定；严禁违反规定应当回避而不回避，从而影响公正执行公务；离任、辞职或者被辞退时，不得拒绝办理公务交接手续或者拒绝接受审计；不得有其他违反组织纪律的行为；公务员在行政许可工作中不得违反法定权限、条件和程序设定或者实施行政许可；不得违法设定或者实施行政强制措施；不得违法设定或者实施行政处罚；不得违反法律、法规规定进行行政委托；对需要政府、政府部门决定的招标投标、征收征用、城市房屋拆迁、拍卖等事项，不得违反规定办理。对这些补充的工作纪律，公务员也应模范遵守。

3. 廉政纪律

廉政纪律是公务员在廉洁从政方面应当遵守的行为准则，是防止公务员以权谋私的行为依据。它主要包括如下三项纪律要求：

其一，公务员不得贪污、行贿、受贿，利用职务之便为自己或者他人谋取私利（第五十三条第七款）。

贪污、行贿和受贿行为是中国刑法规定的犯罪行为，公务员是公众的信托人，不应该出现这样的行为。我国党和政府历来要求公职人员要廉政。公务员法规定公务员不得贪污、行贿和受贿的相关条款，是塑造公务员道德形象和建构政府信用体系必不可少的要求。这项廉政纪律是公务员保持操行义务和公正清廉义务的具体化。

其二，公务员不得违反财经纪律，浪费国家资财（第五十三条第八款）。

在现实中，公务员违反财经纪律、浪费国家资财的表现形式多种多样。例如，公车私用、公款旅游、公款宴请、公款送礼、乱建楼堂馆舍、超标准配备公务用车、购置多余的办公用品等。公务成本来源于纳税人，公务员在公务活动中遵守财经纪律和养成节约国家资财的良好品行是必要的。这项廉政纪律是公务员保持操行义务的具体化。

其三，公务员不得从事或者参与营利性活动，不得在企业或者其他营利性组织中兼任职务（第五十三条第十四款）。

营利性活动或者营利性组织，就是以营利为目的的活动或者组织。法律不仅严禁公务员从事或者参与营利性活动，而且严禁公务员在企业或者其他营利性组织中兼职。这是因为，营利性活动是一种私人活动，是追逐利润的活动，而公务性活动则是一种公共活动，是维护社会公平和正义的活动。二者有各自活动的边界，不能相互融合，否则就是官商不分，容易出现官商勾结、权钱交易的腐败现象。应当注意，营利性活动不等于经济活动，例如，在符合规定的前提下，公务员在证券市场上购买股票的活动是允许的，而公务员与他人合伙入股办企业则是被禁止的。这项廉政纪律是公务员保持操行义务和公正清廉义务的具体化。

4. 道德纪律

道德纪律是公务员在职务内外应当遵守的职业行为和社会行为准则，是限制公务员职业行为和社会行为的依据。它主要包括如下两项纪律要求：

其一，公务员不得参与或者支持色情、吸毒、赌博、迷信等活动（第五十三条第十二款）。

色情、吸毒、赌博、迷信等活动，不仅具有个人危害性，而且具有社会危害性，当属

反对之列。公务员在净化社会风气中具有表率作用，故法律禁止公务员参与或者支持这些活动。这项道德纪律是公务员保持操行义务的具体化。

其二，公务员不得违反职业道德、社会公德（第五十三条第十三款）。

职业道德是从事某种职业的人们约定俗成的职业规范，如公正、公平就是公务职业规范之一。社会道德是一定社会范围的人们共同约定俗成的行为规范，如有礼貌就是社会行为规范之一。法律要求公务员既要遵守职业道德，也要遵守社会公德。这项道德纪律是公务员保持操行义务的具体化。

对于遵守社会公德的要求，《行政机关公务员处分条例》将此具体化为下列道德要求：公务员不得拒绝承担赡养、抚养、扶养义务；不得虐待或遗弃家庭成员；不得包养情人；不得有其他严重违反社会公德的行为。

5. 其他纪律

公务员不得有违反纪律的其他行为（第五十三条第十六款）。

其他纪律是前述 15 项纪律以外的兜底性要求。如法官法和检察官法都规定了严禁法官和检察官有刑讯逼供的行为，严禁法官和检察官私自会见当事人及其代理人、接受当事人及其代理人的请客送礼的行为。《行政机关公务员处分条例》规定公务员不得违反规定超计划生育。

8.3.2 公务员惩戒的原则

国家机关在惩戒公务员时，应遵循的原则主要有“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”原则，此外还有惩戒与教育相结合原则、公正原则、及时原则、回避原则和有错必纠原则等。

1. “事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”原则

事实清楚。这是处分违纪公务员的前提条件。在惩处公务员时，必须对其违纪行为发生的时间、地点、情节、危害、后果与本人应承担的责任以及产生错误的主客观原因等进行实事求是的调查，以查证属实违纪的性质及程度。

证据确凿。证据是证明违纪真实情况的所有事实。因此，收集的证据必须是全面可靠并能互相印证的。同时还应听取被处分者的陈述和辩解，但这些仅供惩戒时参考。

定性准确。定性是处分公务员的关键环节，重点是认定公务员违纪行为的性质。定性准确与否，关系到对公务员违纪行为处理的轻重。因此，定性时必须对公务员违纪的具体行为进行具体分析，方能确定违纪行为的性质。

处理恰当，亦称处分得当。对违纪公务员惩戒（处分）时，应坚持实事求是，根据其所犯错误的性质、情节轻重、责任大小，并参照本人的一贯表现及对错误的认识程度，加以区别对待。对公务员的违纪行为处理恰当了，既能使受处分者心悦诚服，又能使其他公务员和群众从中受到教育。

程序合法。这是对违纪行为处分工作做到客观、公正的重要保证。调查处理公务员违纪行为的整个过程应依照法定程序进行，应按照公务员法规定的以下几个环节进行：初查、立案、调查取证、听取陈述申辩、作出处分决定、书面通知处分决定、告知对处分不服的申诉权。

手续完备。这是对违纪公务员合法权益的保证,是指涉及处分材料应全面、准确、完整。如初查与立案的审批手续、调查报告、处分决定书、复查决定书、复核决定书等必须齐全。

2. 惩戒与教育相结合原则

惩戒是公务员管理的手段之一,其目的在于教育和挽救违纪者,而非将其“一棍子打死”。因此,要加强对违纪公务员的思想教育工作,做到“润物细无声”,使其“触及灵魂”,认识到犯错误的根源与危害,并从中吸取教训。这样才能让犯错误者放下包袱,轻装前进。

3. 公正原则

处分公务员,要坚决贯彻在纪律面前人人平等的思想。对违纪公务员,不论其职务高低,均须给予必要的纪律处分。绝不允许有任何特权存在,只处分下级人员,不追究负责人的责任。

4. 及时原则

国家机关一旦发现所属公务员有违纪行为时,应及时立案调查,并在规定的时间内作出处分决定,做到趁热打铁,及时处理。这是对违纪公务员的及时教育,使其他公务员与广大群众也能及时知情并从中受到警示。

5. 回避原则

参与公务员违法违纪案件调查、处理的人员有下列情形之一的,应当提出回避申请;被调查的公务员以及与案件有利害关系的公民、法人或者其他组织有权要求其回避:一是与被调查的公务员是近亲属关系的;二是与被调查的违纪公务员有利害关系的;三是与被调查的违纪公务员有其他关系,可能影响公正处理的。处分决定机关负责人的回避,由处分决定机关的上一级国家机关负责人决定;其他违法违纪案件调查、处理人员的回避,由处分决定机关负责人决定。处分决定机关或者处分决定机关的上一级国家机关,发现违法违纪事件的调查、处理人员有应当回避的情形,可以直接决定该人员回避。

6. 有错必纠原则

这是一项国家机关对于错误的惩戒决定予以纠正的机制,是机关对本身工作的一种自我监督的措施。这种情形有时由上级机关指出,有时也由惩戒机关自我发现,有时是因受处分公务员的不断申诉引起。无论怎样,一旦发生,相关机关就要认真复查,如果确实处分错了,立即公开纠正,撤销原处分,并为处分错了的公务员恢复名誉及补偿其他损失。

8.3.3 公务员惩戒的种类

公务员惩戒种类也即处分种类,是根据公务员违法违纪行为的严重程度而追究的不同程度的纪律责任。根据公务员法第五十六条的规定,公务员的处分种类由轻到重共有六种:

1. 警告

对违纪公务员提出告诫,督促其及时改正,这是惩戒中最轻微的一种。通知受处分者的方式可以是书面的,也可以是口头的。

2. 记过

对违纪公务员给予的一种警戒性的纪律处理方式,是较警告严厉的一种处分。需书面

存档。

3. 记大过

对违纪公务员给予的较记过严厉的一种纪律处分。需书面存档。

4. 降级

对违纪公务员给予降低工资级别的一种纪律处分。需书面存档。

5. 撤职

对违纪公务员给予撤销现任职务，同时降低级别和职务工资的一种处分。需书面存档。

6. 开除

对违纪公务员给予从现任机关开除出去，这是惩戒中最严厉的一种处分。被开除后受处分者不再具有公务员的身份。需书面存档。

在上述六种处分中，前三种属于精神惩戒，一般适用于有较轻违纪行为的公务员；后三种属于实质惩戒，主要是对有严重违纪行为的公务员。

8.3.4 公务员惩戒的条件

公务员惩戒的条件是指在什么情况下才能对公务员实施惩戒（处分）。

一是公务员有违纪行为。凡有违犯公务员 16 条纪律之一且情节较为严重的，就应该进行违纪处分。

二是公务员的违纪行为尚未构成犯罪，或者是虽构成犯罪但情节较轻，依法不追究刑事责任的，一般就应该进行违纪处分。

三是违纪行为是出于故意或过失，即公务员主观上有过错。所谓“过错”就是明知故犯的行为。所谓“过失”就是因疏忽大意或行为不慎而造成的违纪。

此外，在一般条件下如何从重、从轻、减轻或免于处分公务员的条件，可参照下列情形办理：

从重处分的情形有：在两人以上的共同违法违纪行为中起主要作用的；隐匿、伪造、销毁证据的；串供或者阻止他人揭发检举、提供证据材料的；包庇同案人员的。

从轻处分的情形有：主动交代违法违纪行为的；主动采取措施，有效避免或者挽回损失的；检举他人重大违法违纪行为，情况属实的。

减轻处分的情形有：主动交代违法违纪行为并主动采取措施有效避免或者挽回损失的。

免于处分的情形有：违纪行为情节较轻微，经批评教育后改正的。

8.3.5 公务员惩戒的程序

我国公务员惩戒的法定程序是：

1. 初步调查

经任免机关负责人同意，由任免机关有关部门对需要调查处理的事项进行初步调查。

2. 立案

任免机关有关部门经初步调查认为该公务员涉嫌违法违纪，需要进一步查证的，报任

免机关负责人批准后立案。

3. 正式调查

任免机关有关部门负责对该公务员违法违纪事实做进一步调查,包括收集、查证有关证据材料,听取被调查的公务员所在单位的领导成员、有关工作人员以及所在单位监察机构的意见,向其他有关单位和人员了解情况,并形成书面调查材料,向任免机关负责人报告。

需说明的是,对行政机关公务员违法违纪案件进行调查,应当由两名以上办案人员进行。接受调查的单位和个人应当如实提供情况。在调查过程中,严禁以暴力、威胁、引诱、欺骗等非法方式收集证据。非法收集的证据不得作为定案处分的依据。

4. 陈述和申辩

任免机关有关部门将调查认定的事实及拟给予处分的依据告知被调查者,听取其陈述和申辩,并对其所提出的事实、理由和证据进行复核,记录在案。被调查者提出的事实、理由和证据成立的,应予采信。

5. 决定

经任免机关领导成员集体讨论,作出对该公务员给予处分、免予处分或者撤销案件的决定。给予机关公务员处分,应当自批准立案之日起6个月内作出决定。案情复杂或者遇有其他特殊情形的,办案期限可以延长,但是最长不得超过12个月。

处分决定应当包括下列内容:一是被处分公务员的姓名、职务、级别、工作单位等基本情况;二是经查证的违法违纪事实;三是处分的种类和依据;四是不服处分决定的申诉途径和期限;五是处分决定机关的名称、印章和作出决定的日期。

公务员两人以上共同违法违纪,需要给予处分的,根据各自应当承担的纪律责任,分别给予处分。

6. 告知

任免机关应当将处分决定以书面形式通知受处分的公务员本人,并在一定范围内宣布。

7. 归档

任免机关有关部门应当将处分决定归入受处分的公务员本人档案,同时汇集有关材料形成该处分案件的工作档案。同时,任免机关应当按照管理权限,及时将处分决定或者解除处分决定报公务员主管部门备案。

8.3.6 公务员惩戒的机关

惩戒机关是指对公务员具有法定惩戒(处分)权限的机关。惩戒公务员是一件极其严肃认真的工作,根据有关规定,有权决定处分公务员的国家机关是公务员的任免机关或行政监察机关。

一是各级任免机关及行政监察机关,可以直接给予其管辖权限范围内公务员“撤职”以下的处分。

二是各级任免机关及行政监察机关,给予其管辖权限范围内公务员“开除”处分的,应报上级机关备案,凡县(市)以下机关开除公务员的,必须报县(市)机关批准。

8.3.7 公务员惩戒的“处分期间”

处分期间是指处分决定的执行期限。根据公务员法第五十八条规定，不同惩戒的处分期间分别为：警告：6个月；记过：12个月；记大过：18个月；降级：24个月；撤职：24个月；开除：不存在有限的处分期间。

公务员同时有两种以上需要给予处分的行为的，应当分别确定其处分。应当给予的处分种类不同的，执行其中最重的处分；应当给予撤职以下多个相同种类处分的，执行该处分，并在一个处分期以上、多个处分期之和以下，决定处分期。公务员在受处分期间受到新的处分的，其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和。处分期最长不得超过48个月。

8.3.8 公务员惩戒的法律后果

惩戒的法律后果，是指受处分公务员在受处分期间承受的法律规定的不利于自己的结果。主要是在晋升工资档次、级别、职务方面受到的不利影响。具体来说，公务员法规定了惩戒的法律后果是：

受警告处分的，在处分期间内不得晋升职务和级别，但可以晋升工资档次。

受记过、记大过、降级、撤职处分的，在处分期间内，不仅不得晋升职务和级别，而且也不得晋升工资档次，其中受撤职处分的还要降低一定职务层次任职，并且按照新任职务确定相应的级别。

受开除处分的，解除与所在机关的人事关系，丧失公务员身份，并且根据公务员法的规定永远不能再次录用为公务员。公务员受到开除处分后，有新工作单位的，其本人档案转由新工作单位管理；没有新工作单位的，其本人档案转由其户籍所在地人事部门所属的人才服务机构管理。

8.3.9 公务员惩戒的解除

惩戒（处分）的解除是指公务员受开除以外的处分，在受处分期间有悔改的表现，并且没有再次发生违纪行为的，处分期满后，终止处分的执行。可见，解除处分包括三个条件：悔改表现，没有再次违纪行为，以及处分期满。

处分解除的程序：公务员所在单位提出解除处分的申请；解除处分的决定机关审查申请并作出决定；解除处分的决定书面通知公务员本人。

解除处分的决定机关只能是原处分决定机关。如果公务员在处分期间内调离原机关，仍然由原处分决定机关作出处分解除决定；如果原处分决定机关被撤销或者合并，则由承接机关作出处分解除决定。

处分的解除必须以书面形式作出，并且必须以书面形式通知公务员本人。

处分解除后，公务员在晋升工资档次、级别和职务方面不再受原处分的任何影响，按正常的程序和方式进行即可。但是，受到降级和撤职处分的公务员，其处分的解除并不意味着恢复处分前的级别、职务、工资档次，而应按照有关规定重新确定。

本章小结

本章开头归纳了公务员奖励与惩戒的含义与意义，后面分两节论述了奖惩的特征、原则、条件与程序等内容。在第二节中，强调了奖励应坚持四个相结合的原则，受奖的十项条件、五种奖励的种类和三个奖励的程序。此外，还分析了奖励的权限划分与错奖后“奖励的撤销”的规定。第三节从政治、工作、廉政与道德等方面着重分析了公务员的16项纪律，对违纪者规定的6种纪律处分，要求按惩戒的条件和程序严肃处理违纪公务员。此外，还介绍了从6个月到24个月不等的“处分期间”的含义以及受处分的法律后果和处分的解除等规定。

复习思考题

1. 公务员奖励与惩戒的特征和意义是什么？
2. 对公务员实行奖励与惩戒的种类和原则有哪些？
3. 对公务员实行奖励与惩戒的条件和程序有哪些？
4. 公务员奖励与惩戒的主管机关有哪些？公务员违纪的法律后果是什么？
5. 公务员需遵守哪些纪律？
6. 正确理解“奖励的撤销”、“处分期间”、“惩戒的解除”等词语的含义，并举例说明。

第9章

公务员的培训

对公务员进行培训，是我国公务员制度的一项重要内容。在国际竞争日益激烈的现代，各级国家机关及其负责人，已普遍认识到加强对公务员培训，是一项必不可少的“能力开发”，是当务之急。公务员在正式进入国家机关之初就受过系统培训了，之后又经过不断的再培训，而这种再培训贯穿于整个公务员管理工作的全过程。从而形成“培训——工作——再培训——晋升职务”或者是“培训——工作——再培训——熟练的业务能力”这样一个良性循环上升的正规培训机制，从而使公务员不断提高自身素质，进而提高国家机关的管理效率。

9.1 公务员培训的含义与意义

9.1.1 公务员培训的含义

培训是国家机关根据国民经济和社会发展的需要以及职位的要求，对公务员进行的培养与训练。公务员培训属于继续教育。其目的是通过培训，不断提高公务员的政治与业务素质，从而提高国家机关的效能。培训的针对性和实用性强，干什么学什么，缺什么补什么。培训形式是多种多样的。培训的期限上，可长可短。培训的方式上，既有脱产培训，又有在职培训。培训的方法上，既有一般理论讲授，又有自学讨论、研究、考察了解与实际操作等。公务员培训在成年人教育中占有极其重要的位置，将构成我国现代教育事业的一个重要组成部分。特别是随着社会经济的发展和科学技术革命的日新月异，国家机关管理知识的陈旧率加快，陈旧周期缩短，公务员的培训就显得越来越重要。

9.1.2 公务员培训的意义

我国公务员制度推行近20年来,一般来说,通过严格考试、考察、择优录用等重要措施,进入公务员队伍的人员素质是有保证的。但是,由于我国机关管理机制尚不完善,加上社会在发展,时代在前进,机关原有公务员的管理知识、方法与技能有些已显陈旧了。而刚进入公务员队伍的人,无论有无基层工作经历,终归还是“新手”。可见,新老公务员都需培训,更新知识,否则难以胜任本职工作。

随着我国新型工业化、信息化、城镇化与农业现代化建设事业的发展,加强对公务员队伍的培训,有着非常重要的意义。

1. 培训是提高公务员素质的有效环节

随着我国公务员制度的发展、政府职能的转变,各级国家机关应尽快成为结构合理、功能齐全、法制完备、富有效率和充满活力的指挥系统。在这个系统中,公务员的素质如何,是能否保证公务员队伍优化、精干、廉洁、稳定、高效的关键。然而,在我国现在的公务员队伍中,有些机关单位还存着管理意识淡薄、管理技术落后、专业人才缺乏等弱点,其理论素质和专业知识与现代化建设的需要差距也不小,亟待提高。因此,不断通过培训来提高公务员的政治与业务素质,增强其公共管理经验,使他们早日成为管理社会的“行家里手”。此外,在新进入公务员队伍的各类人员中,大都缺乏机关管理和为人民服务的理论与技能,这也需要通过培训来提高。所以说,培训是造就一大批德才兼备的政务活动家、行政管理专家以及众多业务熟练的普通工作者的有效环节。

2. 培训是完成公务员知识更新、迎接世界新技术革命挑战的根本途径

近年来,由于世界科学技术的迅速发展,不断出现新的技术和产业,这实质上是一场知识革命和人才竞争。在这一过程中,随着知识越来越快的增长,知识陈旧的速度也越来越快。公务员只有不断地进行知识更新,才能使国家管理跟上形势的发展。同时,在技术革命中,一些新学科已经渗透到机关的管理工作中来了,特别是先进的电子计算机技术和办公室自动化设备,已广泛应用到机关工作部门。这就要求公务员通过培训来掌握新的管理技术,具有更多的应变能力,能适应国内外形势日新月异的变化。惟其如此,才能迎接世界新技术革命的挑战。

3. 培训公务员是实现国家机关科学化管理的重要举措

随着现代科技革命的飞速发展,一些新理论与新学科很快就渗透到国家机关的日常管理工作中来,如系统论、控制论、信息科学等先进的管理科学理论,已被广泛应用到机关的管理中来,尤其是电子计算机、网络技术、通信技术、电子政务、办公自动化等已经逐渐普及到政府各部门及各级国家机关的诸项管理工作之中。这就对公务员队伍提出了新要求,公务员必须不断学习新知识,掌握新技术,以适应机关管理技术的迅猛发展,迎接办公新技术革命的挑战。这就需要通过卓有成效的各种培训,逐步实现机关管理的科学化。

4. 培训公务员是国家经济繁荣、社会安定的重要保证

培训是对公务员的人力开发,国家应下大力去抓。推行公务员制度近20年来的经验已经充分证明,培训公务员促进了我国经济的发展,而经济的发展反过来又为公务员的培训提供了充裕的物质保证,从而形成了良性循环。经过培训的各级机关公务员对国家行政

及各项事业的高效管理,不仅促进了我国经济的发展与繁荣,而且对克服诸如官僚主义、干部腐败与特权等现有弊病具有显著效果。此外,还有利于我国公务员队伍形成做人民满意的公务员的崇高风尚,以赢得全国人民的敬重与信赖。现今,总体而言,在我国,社会秩序稳定,人民群众安居乐业的局面已基本形成。这是我国社会主义现代化得以顺利实现的可靠保证。

9.2 公务员培训的原则与种类

9.2.1 公务员培训的原则

公务员培训的原则是指在培训公务员的整个过程中所必须贯彻执行的一般准则。我国培训公务员,应贯彻理论联系实际、学用一致、按需施教、讲求实效的原则。

1. 理论联系实际

理论联系实际是公务员培训的方向,这是我国干部教育的一条重要的成功经验,也是我党一贯坚持和倡导的优良传统与行之有效的学习方法。我们党一贯倡导的辩证唯物主义的思想方法和工作方法,其根本点就是一切从实际出发,理论联系实际,实事求是。坚持理论联系实际,也是由中国国情和建设中国特色社会主义理论决定的。中国的公务员制度,无论就其政治、经济、文化、社会和生态文明的基础,还是就其时代特征而言,都具有鲜明的中国特色。这就要求公务员培训要与时俱进,从实际出发,密切联系中国实际,而不能照搬照抄别国的经验。

理论联系实际,就是要求公务员学会运用马克思主义立场、观点、方法,分析和解决机关管理中的实际问题,引导受训公务员用马克思主义基本原理来总结自身的工作经验,以提高理论联系实际的自觉性。中国能否坚持走自己的路,关键在于能否正确认识和把握中国还处在社会主义初级阶段这个最基本的国情,能否坚持党在社会主义初级阶段的基本路线,能否坚持邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观这些当代马克思主义。公务员应该深刻理解这些中国特色社会主义理论,并且要善于把它与本单位和自己的工作实际结合起来。学会用这些理论来研究具体工作中遇到的新情况,解决新问题。

理论联系实际,还要求既重视理论对于实践的指导作用,又重视实践对理论的基础作用。在认真学习理论的同时,要重视对培训对象实际工作能力、适应能力、创新能力的培养和训练,做到理论和实际的有机结合。公务员通过培训之后,理论水平和实际工作能力都应有所提高,这样才能达到培训的目的。

2. 学用一致

学用一致既是公务员培训的目标,也是培训的方法。它要求公务员的培训与培训后的工作和使用相统一。公务员在培训期间所学的知识与技能和其职位的职责相符合。对公务员进行培训,应该学为所用,用为所学。这样才能更好地发挥每个公务员的聪明才智,提高其政治思想水平及业务工作能力,提高工作效率,从而达到培训的目的。

如果培训与使用脱节，被培训者学而无用，用的不学，不仅会给国家造成人力、物力、财力的浪费，也使培训失去了其应有的意义。

要做到学用一致，政府必须对培训作出全面规划。在选送受训公务员时，要从实际出发，应根据公务员制度的特色，区别不同的培训对象，确定不同的培训内容，并把培训的方法、内容与公务员的工作需要有机结合起来。对接受培训的公务员，严格要求，认真考核，把培训期间的学习成绩及时提供给选送单位，以此作为择优晋升等的依据。

3. 按需施教

按需施教是针对培训内容而言的，这是培训原则中的重点。根据不同时期社会、经济发展的不同需要以及各类各级公务员职位不同的要求决定培训内容，从而进行切合实际的培训。各个历史阶段社会经济发展状况所决定的机关管理内容的差异性，必然对公务员提出不同的素质要求；同时，不同职类、不同层次、不同职位的公务员，需要的知识和技能也有所不同。这就决定了培训内容和形式要立足于实际，做到需要什么，学什么，而不能搞“一刀切”。此外，由于培训时间有限，公务员也只能进修或学习那些与公务员职位关系最密切的学科，而不可能涉猎更多的知识。

我们讲的按需施教，并不是指培训内容仅仅适合于当前的现实需要和现任职位的需要，它还包括要适应根据经济和社会发展规划而考虑到的长远需要，包括要适应公务员在较大范围内的发展及晋升职位的需要。他们的知识结构应是既博又专，他们应既懂管理又掌握新技术，这样的人才能适应日新月异的形势发展的需要。这就为公务员培训提出了更高的要求。

4. 讲求实效

讲求实效是指培训公务员要重视实际效果。无论何类何级公务员的培训，都必须重视培训的质量。实效和质量是公务员培训成败的关键，所以我们必须反对只注重形式而忽视质量的培训，否则，就达不到培训的目的。

要做到讲求实效，应抓好以下工作：

首先，要制定全面周密的培训计划。培训计划是公务员培训的重要依据，其内容主要包括：公务员培训的主导思想、目标、任务；培训内容、原则；课程设置、教材体系、教师队伍；方式、网络、经费以及各项培训政策等。地方及部门培训公务员的计划，要以国家培训政策为指导，在认真进行调查研究的基础上去制定。调查研究的内容包括：受训公务员的素质状况、培训范围与对象、经费保障、培训内容与步骤以及培训结果的评估。培训计划制定的好坏，直接影响到培训的效果。可见，培训计划的制定是公务员培训工作能否取得实效的首要环节。

其次，要改革传统的培训内容。我们在总结继承党和国家长期以来干部培训优良传统的同时，还要根据公务员制度的发展与社会经济发展的需要来不断补充、修正培训的内容和方式，做到将各种内容有机结合起来。

最后，要把培训的结果与公务员的任职、晋升、奖惩、工资福利等挂钩。公务员培训后，原单位应该把其培训结果存入本人档案，作为将来晋升、提高待遇等方面的依据。这样可以督促与激励公务员在受训期间认真学习，真正做到学有所获，确保培训收到实际

效果。

以上原则，是相互联系、相辅相成的统一体。理论联系实际是我们党的优良传统之一，坚持这一原则才能保证公务员培训的健康发展。贯彻学用一致、按需施教、讲求实效，有利于克服学用脱节、不从实际出发、追求形式等问题。

9.2.2 公务员培训的种类

公务员培训的种类是根据公务员培训的内容和形式对公务员培训所做的类别划分。我国公务员培训的主要类型有：对新录用人员的初任培训、晋升领导职务的任职培训、根据专项工作需要进行的专门业务培训和在职公务员的更新知识培训。

1. 初任培训

初任培训是指国家机关针对担任主任科员以下及其他相当职务的新录用人员的培训。这类培训也叫入门培训或职前培训。

对刚刚步入公务员系统而尚未正式任职人员所进行的岗前培训，是在被录用后的试用期中必须经过的环节。培训目的在于使这些新人了解国家的方针、政策，懂得自身的使命和责任，熟悉职位要求与工作环境，初步掌握工作的一般方法和程序，具备完成职务应有的工作态度。

培训期间，除了进行思想、信念、形势教育和职业精神教育外，主要是学习拟任职位必备的业务知识和技能。同时，还需严格对所培训人员的考核，做到培训与考察相结合。通过培训，考察新录用人员是否具备拟填补职位所要求的各项资格条件。

对新录用人员的培训一般采取两种方式：一是工作实习。让新录用人员在有经验的公务员指导下，从事实际的机关工作，在工作实习中学到知识，全面了解拟任职位的各项程序。二是集中培训。由各机关各部门将新录用的公务员集中起来办培训班，或将其送到专门培训基地进行培训。这种培训时间可长可短，可根据新录用公务员即将从事工作的繁简难易程度来确定，但时间一般不得少于10天。当然，两种培训方法也可以结合使用。

初任培训合格者方能正式任职，不合格或未参加培训者不能任职。

2. 任职培训

任职培训是指国家机关对准备晋升一定领导职务的公务员，根据拟晋升领导职务的要求所进行的培训。通常又可称为晋升培训或资格培训。

这类培训的主要目的是通过培训为公务员晋升一定领导职务做好准备。培训的内容围绕公务员拟晋升新的领导职务所需具备的政策水平、决策能力、组织领导能力和专业知识能力来确定。在培训过程中，应当注意把培训同公务员的职务晋升紧密结合起来，把培训成绩作为公务员职务晋升的基本依据之一。

晋升培训的方式一般以离职培训为主。教学方式上应采取研讨为主。

这类培训一般应在到职前进行，培训时间不少于30天。但偶尔也会出现难点，即接受培训的公务员属于正在担任领导职务或即将担任领导职务的人，工作与培训产生了矛盾。为此，应按照公务员管理权限，由任免机关批准，亦可先到职后培训。但此类培训必须在到职后一年内完成。

3. 专门业务培训

专门业务培训主要是指国家机关为公务员从事专项业务工作而提供所需知识和技能的培训。如接受经济普查、人口普查等临时任务的公务员，在正式投入工作之前，集中接受专项业务培训。其内容主要是从事专项工作所需要的新理论、新知识、新技能、工作方法与注意事项等。专门业务培训的方式，应视工作需要而确定。因属于脱产培训，所以，临时性与集中性较强。该项培训由负责专项工作的部门组织。未经专门业务培训或培训考核不合格者，不得参加专门业务工作。

4. 更新知识培训

更新知识培训是指国家机关有计划地对在职公务员所进行的以更新知识为目的的培训。当前我们所处的时代是现代化的时代，科学技术飞速发展，知识更新的周期加快，科学技术是第一生产力。为此，我们党明确提出了现代化建设的宏伟目标。为大大增强我国的综合国力，公务员应不断吸取新知识，掌握新技能，既懂经济与社会管理，又懂通用知识和技能，在科技、文化、历史、心理等知识方面以及电子政务、普通话、外语等基本技能方面也是“行家里手”。这样，公务员的工作质量和工作效率定会有极大提高。因此，公务员要不断地了解新情况、学习新知识，以适应形势发展的要求。

这类培训的对象包括全体在职公务员。培训的内容根据公务员的职位来确定，强调与工作实际相结合，注重时代性，不断增添新知识。

这类培训是根据国家有关政策和法律的规定，有计划、有领导地分期分批地进行的，一般以离职培训为主。它既可以采用行政学院正规培训的形式，也可以采用委托各种院校培训的形式。公务员在接受培训期间，不丧失原有职务，不丧失公务员的地位，仍然享受公务员的各种待遇。

5. 其他培训

除上述公务员法规定的公务员培训的四种基本类型外，实践中还有多种公务员培训的类型。

其一，专项培训。这是针对现代化建设的新需要而产生的新类型。如围绕建设新农村和促进和谐社区发展，加强城乡基层公务员培训就是这样的新类型。我国近十多年来实施了基层公务员培训工程，制定和落实了定期轮训等制度。重点加强乡镇和街道公务员培训，不断提高其执行政策、服务群众、依法办事、社会管理等本领。还从大学毕业生中招收了大量的公务员充实到基层，改变了基层公务员队伍的文化结构，加上对他们的不断培训，使其能够适应建设社会主义新农村与新社区的需要，发愤工作。

其二，对口培训。如围绕贯彻落实西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等有关政策，继续加强公务员对口培训。加强对西部、东北和中部地区公务员培训工作的指导和支持，促进不同地区培训交流与合作，实现培训优势互补，共同提高。

其三，境外培训。为扩大公务员国际视野，了解发达国家公共管理和公共政策的最新理论和知识，公务员培训机构和有关机关也经常组织参加培训的公务员到境外考察、学习和交流。

其四，MPA专业学位教育。围绕建设高素质、专业化公务员队伍，我国从1999年起

开始设立公共管理硕士(MPA)专业学位教育。MPA专业学位教育的设立,有助于改善公务员队伍的学历学位结构,促进公务员系统掌握公共管理、公共政策、公共行政、领导科学的知识和技能。继续抓好学历学位等教育培训,鼓励公务员特别是年轻公务员,本着工作需要、学用一致的原则参加有关学历学位教育,稳步推进公共管理硕士专业学位教育,进一步改善公务员队伍的学历学位结构。

9.3 公务员培训的内容与方法

9.3.1 公务员培训的内容

公务员培训的内容需按照少而精的原则和职位对公务员素质的要求来确定。我国公务员培训内容应以中国特色社会主义理论为指导,研究和解决我国社会主义现代化建设与改革开放的实际问题。通过学习,提高公务员的政治素质与业务能力,同时获得从事本职工作所需要的知识与技能。概括起来,我国公务员培训的内容应包括以下四部分:

1. 政治理论知识

中国特色社会主义是新时期指导我们党和国家的理论基础,它决定着人们的世界观与方法论,是人们认识世界和改造世界的思想武器。只有认真学习并深刻理解才能提高公务员自身的政治素养。政治理论知识主要是指马克思主义哲学原理、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观、社会主义市场经济理论等。通过培训,坚定公务员的共产主义理想和中国特色社会主义信念,提高公务员自觉运用马克思主义立场、观点和方法去解决机关管理与社会管理中的实际问题,自觉确立马克思主义的世界观、人生观、价值观、权力观与政绩观。

此外,还应有计划分期分批组织中高层公务员系统学习与掌握马克思主义的各个组成部分的代表作,从理论上武装中高层公务员,促其自觉按马克思主义原理为公办事。

2. 法律政策知识

法律政策知识主要是法律常识和各项已出台的法规与政策。公务员是党和国家方针政策的贯彻执行者,法律和政策是公务员执行公务的依据。因此,公务员必须经常学习与深入理解党和国家的各项法律与方针政策,才能更好地执行公务,自觉遵法守法和按法律规定办事。只有如此,才能更好地为人民服务。

3. 机关与社会管理知识

现代社会的机关管理和社会管理的事务日益复杂,对公务员即公共事务管理者的管理知识和能力要求愈来愈高。因此,公务员必须学习现代管理科学,掌握现代管理的理论和技能。机关与社会管理知识主要是公共行政管理知识及相关的各项新技术。此外,还要学习公文写作知识、电脑应用知识等。这亦是公务员搞好机关管理与社会管理的必备知识。

4. 专业知识

这是指与公务员职位密切相关的专业理论、专业技术知识和专业操作知识等,这是公

务员做好业务工作的基础。因此，各类培训机构应本着公务员“干什么、学什么”的原则，从实际出发，根据公务员履行公务的需要，分别规定适应公务员专业性质的业务知识内容。

9.3.2 公务员培训的方法

由于受训公务员是多层次的，所以培训的方法也是多样的。主要有：

1. 课堂讲授法

这是由教师向受训学员传授思想、理论体系的方法，也是系统学习理论知识与专业知识的有效方法之一。通过教师讲授，学员不但可以学到科学理论知识，还可以学习观察问题、分析问题和解决问题的方法。

2. 案例教学法

根据课堂学习和培训目的的要求，将实际发生的真实事件，由教师加以典型化处理，以口头介绍或文字资料形式介绍给学员，然后组织学员进行讨论，找出解决问题的办法。讨论中，教师要尽量让学员既能详尽陈述个人看法，又能倾听他人意见，正视不同意见。由于这种教学法改变了学员的角色，由单纯听讲者成了参与者，真实体验和分析复杂问题解决的过程，有助于学员积累运用所学理论知识去解决机关或社会管理中的实际问题的经验。同时，还可以锻炼学员的分析能力、独立判断能力和口头表达能力。

3. 课堂讨论法

首先由教员提出问题，学员据此阅读教材与有关资料，必要时需进行调查研究，收集相关材料，然后在教师指导下进行交流研讨，最后达到提高对所讨论问题的认识或找出解决问题的办法。

4. 合作研究法

这是指培训的中后期，由数名学员组成一个研究小组，共同承担一个研究项目。经过一段时间调查了解与查阅文件资料，写出对策性的研究报告。这是对学员的一种综合智能的训练，是贯彻理论联系实际的重要方法。

5. 角色扮演法

这是指由教师事先设计出一种情景，由受训学员分别扮演模拟环境中的角色，从事指定的活动，以达到训练学员在复杂情况下处理问题的能力，做到“不在其位也谋其政”。

6. 自学法

这是指受训学员按照教学计划的要求，独立阅读相关资料，深入理解有关问题，以达到自我总结与提高的目的。

此外，培训机构和公务员主管部门，还应倡导受训公务员或本部门公务员平时要自觉读一些古今中外的文学经典名著，以充实与提高自己的文学水平，倡导他们要坚持对报刊的“天天读”，坚持语言表达的“天天说”，坚持书面表达的“天天写”，以提高他们分析热点问题的能力、口头表达能力与文字表达能力。

以上各种方法以及其他方法，在公务员培训中应正确选择和应用，并在实践中不断发展与完善，以培养出高素质的公务员队伍。

9.4 公务员培训的管理体制与施教机构

9.4.1 公务员培训的管理体制

我国以公务员为主体的干部教育培训工作实行统一领导、分工分级负责的管理体制，即在党中央领导下，由中组部主管，中央和国家机关的人事部门分工负责，中央和地方分级管理的培训管理体制。人力资源和社会保障部负责指导协调全国公务员的培训。县级以上地方政府人事部门负责指导协调本行政区域公务员培训的综合管理和组织实施等工作。上级政府人事部门指导协调下级政府人事部门的公务员培训工作。各级政府人事部门指导协调同级政府各部门的公务员培训工作。

政府之外的国家机关负责本部门公务员的培训管理工作。

9.4.2 公务员培训的施教机构

公务员培训的施教机构是落实公务员各项培训任务的场所和各种教学机构，是公务员培训制度得以贯彻落实的实体。国家根据公务员培训工作的需要，统一规划，优化培训资源配置，充分发挥各级行政学院培训公务员的主渠道作用。

我国公务员的培训施教机构有三种：

1. 国家行政学院

这种机构是集教学、科研、咨询三位于一体，主要承担对高（主要是省部级副职以上）、中（主要是正副厅司局级）级公务员的培训；还有公务员后备骨干的培训；同时承担地方行政学院在师资、教材建设、学术研究等方面进行交流和指导的任务。

2. 地方行政学院

主要包括省级行政学院——各省、自治区、直辖市以及副省级市的行政学院，目前此类行政学院大部分与党校合建，实行“一套人马，两块牌子”，主要承担本地区一定层次公务员培训的任务。这类机构负责组织实施同级人民政府人事部门有关公务员培训的具体方针、政策和计划，负责教学大纲的实施，负责公务员培训学习期间的管理工作，进行教学方法的改革等。

公务员培训机构接受同级政府人事部门业务指导，按照培训规划实施教学管理，开展科学研究。公务员培训施教机构的教师，实行专职与兼职相结合。

由于在我国整个干部教育培训中，各级党校、行政学院和浦东、延安、井冈山三所干部学院在干部教育培训中发挥着主渠道作用，因此，党校和干部学院也必然会承担大量的公务员培训任务。

3. 其他培训机构

主要包括部门和行业的公务员教育培训机构，一般负责本部门和本行业的干部教育培训工作。

此外，公务员培训管理部门也可以委托符合条件的社会培训机构（如高等学校、科研

院所等，这些单位可根据自身优势承担相关公务员的培训任务）和境外培训机构承担公务员培训任务。

同时，加强对公务员培训施教机构的管理，亦是有关公务员培训主管部门的重要任务，应抓好以下五方面工作：

其一，公务员培训施教机构应当根据培训需求，深化教学改革，创新培训内容，改进培训方式，科学设置培训班次和学制，完善学科结构和课程设计，提高教学水平。各类公务员培训施教机构要围绕本地区、本部门的中心工作和公务员队伍建设的实际开展培训工作。

其二，加强培训师资队伍和管理者队伍建设。建立国家级和省级公务员培训师资库，形成一支规模适当、结构合理、素质优良的专职与兼职相结合的培训师资队伍。人社部重点培训的管理者，各地区、各部门也要采取有力措施加强公务员培训管理者队伍建设，对全国公务员培训管理者及时轮训。

其三，建立统一规范、科学实用的教材体系。建立健全教材规划、编审、评估制度。人社部统一规划并审定、评选、推荐一批高质量的培训教材，同时加强电子教材等多种类型教材的开发。各省（区、市）和国务院各部门可根据需要编写具有地方和部门特色的培训教材。

其四，加强培训工作研究，积极推广培训工作中的先进经验和做法。围绕公务员培训工作中出现的新情况、新问题、新趋势，加强培训工作的战略性、前瞻性课题研究，运用理论研究成果更好地指导培训工作。积极推广案例式、研讨式、情景模拟式、经验分享式等教学方法，探索建立讲师团巡回授课等方式，增强培训的吸引力和效果。大力推广网络培训、远程教育、电化教育，提高培训的信息化水平。

其五，建立公务员培训施教机构准入制度和评估制度。培训机构承担公务员培训任务，必须获得公务员培训管理部门的资质认可。公务员培训管理部门应制定和公布相应的准入标准。对公务员培训机构的评估，应包括办学方针、培训质量、师资队伍、组织管理、基础设施、经费保障等。

本章小结

本章在概括了公务员培训的含义与意义之后，着重论述了公务员培训需坚持理论联系实际、学用一致、按需施教与讲求实效四项原则；分析了初任培训、任职培训、专门业务培训和更新知识培训等多种类型培训的各项要点。对培训的诸项内容和多种方法也进行了概要介绍。同时指出，国家行政学院、中央党校、地方行政学院与地方党校、干部管理学院以及接受公务员主管部门委托的培训机构（如高等院校与科研院所）是公务员培训的施教机构。

复习思考题

1. 公务员培训的含义与意义是什么？

2. 公务员培训的原则与种类有哪些?
3. 公务员培训的内容与方法有哪些?
4. 我国实行怎样的公务员培训管理体制? 施教机构有哪些?
5. 试举一个贯彻公务员培训按需施教原则的成功案例。
6. 试举一个试行公务员培训角色扮演法的成功案例。

第 10 章

公务员的交流与回避



在公务员管理中，交流与回避是科学用人的重要措施，既有利于公务员执行公务的顺利进行，最大限度地发挥其个人的专长，又有利于促进公务员清正廉洁、秉公办事。公务员法在总结我国公务员交流与回避管理实践经验的基础上，根据公务员范围扩大后出现的新情况，对公务员交流与回避制度的具体内容进行了补充与完善，如扩大了交流的范围，精减了调任的内涵，在调任程序中加入了考试这一环节，增加了挂职锻炼的种类与去向，补充了任职回避的例外情况和其他可能影响公正执法的情形出现时也需回避等内容，并注意了使这些新条文与其他法律法规相衔接。

10.1 公务员交流、回避的含义与意义

10.1.1 公务员交流与回避的含义

1. 公务员交流的含义

公务员的交流，是指国家机关根据工作需要或公务员个人愿望，通过调任、转任、挂职锻炼等形式变换公务员的工作职位，从而产生或变更公务员职务关系或工作关系的一种人事管理活动与过程。

2. 公务员回避的含义

公务员的回避，是指通过对公务员所任职务、执行公务和任职地区等方面作出限制性规定，减少因亲属关系等人为因素对工作的干扰，保证公务员公正廉洁地执行公务的法律制度。

10.1.2 公务员交流与回避的意义

公务员实行交流与回避制度有着十分重要的意义，主要有：

1. 有利于保障中央权威的发挥和中央政策的贯彻执行

公务员实行交流与回避制度，无论是哪种形式的交流，或者是哪种类型的回避，公务员特别是那些担任领导职务的公务员，可以摆脱人情关系的束缚，认认真真“甩开膀子”去执行公务，积极贯彻中央与国务院的政令，使中央的政策毫不走样地得到落实，并在实施过程中加以完善与创新，从而使中央的决策深入人心，深得民意，使中央政策得以模范执行，使中央权威得以保障。

2. 有利于国家机关培养锻炼干部和国家机关的廉政建设

公务员实行交流与回避制度，无论哪种形式的交流，都可增加被交流者的阅历，开阔视野，增强信息交流，学习先进经验与管理方法，激励公务员在新职位上刻苦学习，勤于思考，认真研究新环境、新情况，以取得工作的主动权。无论是哪种类型的回避，都可以避免涉及公务员本人及亲属利益关系的活动，这对克服徇私情、谋私利及“关系网”影响等不正之风，起到了有效的防范作用，对公务员秉公执法与清正廉洁也起到了促进作用。总之，交流与回避制度的实施对增强公务员素质锻炼与防止腐败有着十分重要的作用。

3. 有利于公务员学以致用和加强机关管理机制的落实

公务员实行交流与回避制度，无论是哪种形式的交流，都可解决被交流者用非所学（如专业不对口，本人对新分配的工作“一窍不通”）或生活困难问题（如夫妻两地分居或工作单位与居住地距离太远等）。无论哪种类型的回避，都可消除国家机关内由于亲属关系而形成的非组织活动，建立健康的组织关系与人际关系，保证顺利、公正地执行公务。总之，交流与回避制度的实施，便于公务员学以致用与“放开手脚”干公务。同时也便于机关实行民主化、法制化、科学化管理，以促进机关行政效率的提高。

10.2 公务员交流的内容

10.2.1 公务员交流的原则

公务员交流往往受到以下因素的影响：对用人单位来说，交流必然受机构编制的影响。在交流中，接收机关必须考虑本单位人才需求状况、职位空缺情况和与人才输出单位的协调等；对于人事主管部门来说，必须考虑到交流的总体规划与交流形式等；对于被交流的公务员来说，必须考虑个人的任职资格、素质与职业生涯发展等状况。

基于上述复杂情况，进行公务员交流时，国家机关应当坚持以下原则：

1. 工作需要与适才适用原则

公务员交流直接影响着国家机关的工作效率，为此，无论是公务员个人申请的交流，还是由组织决定的调动，都必须以工作需要为前提，以免造成人、财、物的浪费。适才适用是公务员交流的出发点和归宿点。原因在于交流调配的目的就是实现组织获得德才兼备

人才与个人最大限度发挥自身才能的有机统一。因此,在交流中,应根据公务员职位合理配置的需要,将有专业特长和能力的公务员,调配到相应的工作岗位上,发挥其聪明才智,达到人事相宜的目的。

2. 个人服从组织与合理照顾个人利益原则

公务员是国家公务的具体执行者,是为国家、社会和全体公民服务的,听从组织安排是其应尽的义务,因而公务员必须服从组织上因工作需要而作出的各种交流安排;对于交流安排如有不同意见,可向组织提出,但不能借故拖延或拒不服从安排。同时,公务员交流制度有利于锻炼提高公务员的工作能力,防止腐败,提高机关的工作效能。但对于公务员本人来说,具体的交流安排,比如交流的岗位与时间等因素,都是其职业生涯中的一件大事,关系到他们的切身利益,如果处理不当,就会挫伤他们的积极性,反而对工作不利。因此,交流工作在充分考虑工作需要的前提下,应灵活处理公务员个人的实际利益问题。实事求是地协调好公务员的个人需求与工作的利害关系,尽量做到合情合理,以减少公务员的后顾之忧,使他们能愉快地接受交流安排,全身心地投入新的工作岗位。

10.2.2 公务员交流的特征

1. 行为的规定性

交流是机关对公务员的一种管理活动和手段,而不是个人行为,因此,无论哪种形式的交流,都必须经过机关决定安排或批办手续。

2. 形式的特定性

公务员交流的每种形式都有特定的目的、范围、对象以及相应的条件和程序要求。

3. 范围的广泛性

公务员交流可以是系统内部的交流,也可以是系统之间的交流,即政府机关与政党机关、权力机关、政协机关、审判机关、检察机关、群众团体机关或企事业单位之间的交流。

4. 结果的确定性

公务员的交流,一般属于同一职务层次之间的平级调动,但有时交流也与提拔使用、降职使用结合进行,不过要相应履行职务升降的有关程序。

10.2.3 公务员交流的范围

我国公务员交流的范围,包括内部交流和外部交流两种。

所谓内部交流,是指在公务员队伍内跨地区、跨部门的交流和在同一部门内不同职位之间的交流。也就是说,公务员在国家机关内部交流,既可以跨地区、跨部门交流,也可以在同一部门的不同职位之间交流;既可以在同级国家机关之间交流,也可以在上下级国家机关之间交流,包括中央机关与地方机关之间交流。

所谓外部交流,是指与国有企事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员的交流。外部交流的范围限定于国有企业事业单位、人民团体和群众团体,主要原因是:公务员的交流是一种特定的组织行为,而公务员与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员同属于国家工作人员的范畴,这种国家人事管理结构内的人员流动,比较

容易通过沟通协商来实现。但跨越了这一范围,这种组织行为便很难进行。这里所称的国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员,主要包括国有企业事业单位的管理人员和专业技术人员,工会、妇联、共青团等人民团体机关中的工作人员,以及中国残联、宋庆龄基金会、法学会等群众团体机关中的工作人员等。规定公务员可以与公务员队伍外的其他从事公务的人员交流,充分体现了我国公务员制度的特色。我国公务员制度是党的干部人事制度的重要组成部分。我国的公务员不像西方文官系统那样是一个独立的利益集团、是一个不能对外交流的封闭体系,而是一个对外实行交流的开放系统。

10.2.4 公务员交流的形式

我国公务员法规定,公务员交流的形式包括调任、转任和挂职锻炼三种。与《国家公务员暂行条例》相比,公务员交流的形式由过去的四种变成了现在的三种,把原来的轮换(也称轮岗)并入了转任。以前,根据交流目的的不同,将内部交流分为转任和轮换(轮岗)两种形式。但在实践中,转任和轮换这两种交流形式实质上并没有太大的区别,分开后反而造成了概念上的交叉重复。因此,公务员法在总结公务员交流制度实施经验的基础上,将两者合而为一,用转任来代表所有的内部交流的形式,从而使各种交流形式的概念明确,界限清晰,便于实践操作。

1. 调任

其一,调任的含义。

调任是指从国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员调入国家机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务。也就是指公务员与公务员队伍以外的其他从事公务的人员的交流,是让原来不具有公务员身份的人变成公务员的一种方式,是公务员队伍除“录用”以外的另一个“入口”。

此外,调任还需弄清如下两点:

一是调任与录用的区别。虽然同是入口,但是调任与录用在适用对象、范围和程序上都有不同。

调任的对象是国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员;录用的对象则是机关以外的所有符合报考条件的公民,而限于从事公务的人员。

调任适用于选拔担任领导职务或者副调研员以上的非领导职务的人员,以及专业技术类和行政执法类中相当于副调研员以上层次的非领导职务的人员;而录用则适用于选拔担任主任科员以下及其相当职务层次的非领导职务的人员,调任所适用的职务层次要比录用高。

调任的程序是严格考察,必要的时候也可以进行考试;而录用则实行凡进必考,录用人员必须经过严格的考试。

二是调任只含调入。《国家公务员暂行条例》中的调任,明确规定包含调入和调出两个方面。而公务员法中的调任只规定了调入一个方面。这样改变的主要考虑是,调出只涉及机关是否同意其离职的问题。从机关来说,既不用“调”,也不用“任”。因此,公务员法中的调任特指从机关外的其他从事公务的人员中调进合适人员到机关担任公务员职务的交流形式。

其二，调任的适用对象。

一般来说，拟调任的人员在原来的国有企业事业单位、人民团体和群众团体中担任一定的职务，已经具备了进入国家机关后准备担任职务的德、才条件的人员。调入公务员队伍后，主要担任领导职务或者副调研员或相当于副调研员以上的非领导职务。

其三，调任的条件。

为了保证公务员素质的提高和公务员队伍的整体优化，增加国家机关活力，除了录用公务员的基本条件和排除性规定以及需要回避的情形外，公务员法对调任人选的条件，作了具体明确的规定，主要是：

首先，调入单位必须有国家规定的编制空额和相应职位的缺员。因为每个国家机关都有编制限额，任何人都无权超编补充人员。只有当该机关出现编制空缺时，才能以调任方式补员。

其次，调任人选要符合拟任职位所要求的资格条件。不同职位对人员的任职资格往往有不同的要求。调入人员是充实到领导职位上的，责任重大，必须具有较高的思想政治素质、业务能力、领导能力，同时，还要符合拟任职务的任职经历、级别、学历等资格，才能适应职位要求，达到调任的目的。

其四，调任的程序。

首先，由国家机关编制年度公务员调入计划，并预留相应职位的空额。

其次，由外单位推荐、自荐或人事部门确定调任人选，并按照公务员管理权限对拟调任人选进行考察，必要时还可以对调任人选进行考试。增加考试程序主要是因为，符合调任条件的人很多，为贯彻公开、平等、竞争、择优的原则，增加考试程序，更有利于将优秀的人才选进公务员领导行列。此外，考试还可以防止个别机关出现利用调入将一些“关系户”安排进公务员队伍的现象，从而严格保障了调任人选的素质。

再次，按照管理权限进行审批并办理调任手续。

最后，送调入人员到行政学院或其他指定的培训机构接受培训。培训结束后考试合格者，由任免机关正式委任。不合格者，不委任。

2. 转任

其一，转任的含义。

转任是指公务员因工作需要或者其他正当理由在机关系统内跨地区、跨部门的调动，或者在同一部门内的不同职位之间进行的转换任职。

转任是在公务员队伍内部进行交流的方式，不涉及公务员身份的变化，这是转任与调任最大的区别。在国家机关内部，转任的范围是没有限制的，既包括在本部门、本单位不同职位的转任，也包括跨地区、跨部门的转任。

其二，转任的目的。

首先，对公务员职位进行调整。对超编人员和空缺职位进行调剂与补充，或抽调人员充实加强某方面的工作。

其次，满足公务员个人意愿。改变用非所长与专业不对口公务员的职位，充分发挥其积极性。同时，亦可解决夫妻两地分居或居家距办公地点过远等困难。

再次，预防不正之风。防止裙带关系形成，达到回避的目的。

其三，转任的条件。

从转任原因上来看，转任可以分为两种情况：一是机关根据工作需要决定公务员转任。这是机关根据实际工作的需要，对人员结构进行的必要调整；二是经公务员个人申请、机关批准同意的转任。这通常是把工作需要与照顾个人愿望或解决个人实际困难结合起来进行的转任。不管是何种情况的转任，都必须符合下列三方面的要求：

首先，转任公务员必须具备拟任职位所要求的资格条件。我国公务员管理按照职位分类对每个职位都有相应的资格条件，转任人员必须符合这些条件，否则就不能转任。

其次，转任必须在规定的编制限额和职数内进行。按照职位分类的原则，每个公务员都要有一个职位。因此，即使公务员在本单位转任，其新任的职位也必须是空缺的。如果要转任到一个新的单位去，那么要去的单位必须在编制和相应职数上必须有空缺。因此，如果新单位没有编制余额和职位空缺，不能接受通过转任新交流来的人员。

最后，转任中如果出现职务升降，应当按照公务员职务升降的有关规定，履行必要的程序。

其四，转任的手续。

转任的手续不像调任那么复杂，如果是单位之间转任，由有批准权限的人事部门根据缺额单位需要的条件，提出调任名单，然后经主管领导批准即可办理调任手续；如果是因各种事由，公务员个人请求调任的话，那么，则需本人向有批准权限的部门先提出书面申请，由该部门领导根据拟转任职位所需资格条件作初步考核，认为合格后转到有缺额的单位人事部门复查，如认为符合资格条件，即可办理转任手续。

办理转任手续，由于部门之间有差别，所以办理手续的权限也有不同：

第一，国务院部门之间，省、自治区、直辖市之间，国务院各部门与省、自治区、直辖市之间，因工作需要而调任公务员的，可由有关机关的人事部门直接洽商，经调入机关同意，即可按规定办理转任手续。

第二，国务院各部门因工作需要，从京外直属单位的公务员中调入的人员，需办理转任手续。

第三，国务院各部门因工作需要，或是照顾本部门公务员的困难，从京外调入北京的处级及以下公务员时，需经审查批准，其转任手续的办理办法是：从省、自治区和直辖市直接调任的，由国家人社部通知有关省、区、市人事部门办理；从本部门直属单位调入的，由各部门自行办理。

第四，实行主管部门和地方双重领导，以主管部门为主的国务院有关部门转任公务员，按国务院有关法规办理转任手续。

第五，因照顾夫妻关系或家庭困难等原因，需要转任时，县级以上人事部门之间可以商洽，直接办理转任手续。相当于县级以上的单位，如遇此类情况，也可商洽，经县级以上人事部门同意，可办理转任手续。

其五，对领导成员转任的要求。

公务员法规定，对省部级正职以下的领导成员应当有计划、有重点地实行跨地区、跨部门转任。这是优化领导班子结构，促进领导班子新老交替、新陈代谢的一项有效措施。

正确理解领导成员的转任要求，需要把握以下几点：

首先,在领导干部转任的问题上,公务员法充分吸收了《党政领导干部选拔任用工作条例》的成果。长期以来,我国的干部管理十分注重领导成员的交流。在总结以往干部人事工作经验的基础上,多次规定了领导干部要有计划、有重点地进行跨地区、跨部门交流。2006年中央又下发《党政领导干部交流工作规定》,规定交流的重点是县级以上地方党委、政府正职领导成员及其他领导成员,纪委、人民法院、人民检察院和党委、政府部分工作部门的正职领导成员。

其次,公务员法特别强调领导成员交流的重要性,专门规定了领导成员转任的要求。这是因为交流是领导成员全面经受锻炼、增长才干的一条重要途径;同时领导成员肩负重要的职责,掌握财权、人事权等重要权力,在同一地区或者同一部门任职时间过长,容易形成各种人际关系,对于正确行使权力、履行职责十分不利。

再次,领导成员转任是指“省部级正职以下”的领导。这是因为,国家级副职一般不存在跨地区、跨部门转任的问题。

最后,领导成员转任是“跨地区”和“跨部门”进行的,并且强调“有计划、有重点地实行”。要求对公务员中的领导成员的转任,应当事先制定计划,根据调整班子结构、培养年轻干部、解决班子团结等不同情况,确定转任人员、转任去向、转任时机,带有一定的强制性。

其六,对担任机关内设机构领导职务和工作性质特殊的非领导职务的公务员转任的要求。

公务员法规定,对担任机关内设机构领导职务和工作性质特殊的非领导职务的公务员,应当有计划地在本机关内转任。理解这一要求,应当从以下几个方面入手:

首先,“工作性质特殊的非领导职务”是指直接经管人、财、物和执行执法监督职能的职务。公务员在某个内设机构领导岗位长期任职,一是会形成特定的人际关系,二是不利于能力和知识的全面培养。规定这些岗位的公务员转任,既能够培养和锻炼干部,也能够从源头上防止不正之风。

其次,这类转任的范围主要在本机关内部,一般不跨地区、跨部门,因为这部分公务员的任免权限基本都在本机关。

再次,这类转任是具有强制性的,公务员个人有义务服从组织决定。原则上这类转任具有时间要求,在同一职位连续任职多长时间就应当转任。公务员法之所以没有规定具体时间,主要是考虑转任的对象范围广、层次多、差异大,不宜“一刀切”,由配套法规作具体规定为宜。

最后,这类转任要有计划性,应事先制定计划,确定转任的具体人员、转任去向、转任时机等。

3. 挂职锻炼

挂职锻炼是我国公务员交流的特殊形式,从1993年推行以来,经过20年的实践,已初步形成制度,现处于丰富与完善阶段。

其一,挂职锻炼的含义。

挂职锻炼是指机关有计划地选派公务员在一定时间内到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位担任一定职务,经受锻炼,丰富经验,增长才干的一种

举措。

其二，挂职锻炼的特征。

同调任、转任相比，挂职锻炼具有其特殊性，主要体现在以下三个方面：

首先，挂职锻炼不办理调动手续。它只改变锻炼人员的工作关系，不改变其行政隶属关系，不办理调动手续。锻炼人员在人事行政上仍受原机关管理，只在业务工作上由接受单位领导。锻炼期间不占用接受单位的编制名额和职数。

其次，挂职锻炼有时间性。它是一种临时性的交流，根据锻炼效果的需要，锻炼的时间一般是一至三年。锻炼人员在锻炼结束后仍回原单位，由原单位安排工作和职务。

最后，挂职锻炼是一种内外混合型的交流形式。它的交流单位既可以像调任那样是机关外，也可以像转任那样是机关内。从这一点来看，它是外部与内部交流形式的混合。

其三，挂职锻炼的种类。

挂职锻炼这种管理活动带有一定的指令性和计划性，在什么时候、选派什么人到什么地方和单位去挂职锻炼以及让公务员挂什么职、锻炼的时间多长等问题，都是由机关决定并与接受挂职人员的单位事先协商，做好计划而组织实施的。从实践看，目前挂职锻炼主要有三种：

一是进行实践锻炼。这种类型主要是针对市（县）以上机关新录用的公务员，凡没有基层工作经历的公务员，一般安排到市区、乡镇或企业等基层单位挂职锻炼，以丰富工作经历和社会阅历。此类挂职锻炼的时限一般为一年。

二是进行培养锻炼。这种类型主要针对那些有一定工作经验和社会阅历，综合素质比较高，工作成绩比较突出，但缺乏领导经验的中青年公务员。一般安排到相应的领导岗位上挂职锻炼一段时间，以培养其领导能力。此类挂职锻炼的时限为一至三年。

三是进行使用锻炼。这种类型主要针对那些准备提拔使用或者准备离开公务员队伍到国有企业事业单位任职的公务员。一般安排到拟任职岗位或相应岗位挂职锻炼。待挂职结束后，根据挂职期间的表现情况决定是否正式任命。对拟安排使用而进行挂职锻炼的公务员，时间上则比较灵活，可长可短，短则几个月，长则几年均可。

其四，挂职锻炼去向的范围。

公务员法对挂职锻炼的去向范围规定的是到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位。可见，公务员法扩大了挂职锻炼的范围。除规定可以到下级机关和国有企业事业单位挂职外，还规定可以到上级机关和其他地区机关挂职。这就改变了以往公务员挂职锻炼只有自上而下一种流向的状况，使得公务员获得也可以到上级机关锻炼的机会，真正做到“缺什么、补什么”，达到全面培养公务员的目的。对新录用公务员、对缺乏领导经验需培养锻炼的中青年公务员、对准备提拔使用的公务员，各机关可根据不同的目的灵活掌握公务员挂职锻炼的去向。

其五，挂职锻炼管理中应注意的问题。

为保证挂职锻炼达到培养锻炼公务员的目的，必须对其进行有效的管理，应处理好以下几个问题：

首先，应选好锻炼人选。并不是机关中所有的公务员都需要挂职锻炼。挂职锻炼的对象是那些缺乏基层经验和有培养前途的中青年公务员，主要是青年公务员。

其次，应选好锻炼去向。机关可与相关的单位建立长期联系，为公务员输出挂职寻求途径，使公务员能在所挂职岗位上真正得到锻炼。

再次，应掌握好锻炼时间。挂职锻炼的时间如果过长，会影响原单位的工作安排，也会影响公务员的个人生活；时间过短，则有可能达不到锻炼的目的。各机关可以根据总体规定的时限灵活掌握。

最后，应加强对挂职锻炼人员的管理。公务员挂职锻炼期间，原机关的人事部门应主动与挂职单位保持沟通，了解公务员在挂职单位的工作能力和表现情况，将锻炼期间的考核业绩与其今后的奖惩、任用、晋升等环节联系起来，防止“锻炼好坏一个样”的现象发生，避免挫伤挂职锻炼中表现优秀公务员的积极性。同时，人事部门对公务员挂职锻炼期间，应享受生活福利和补贴等待遇给予明确的规定，使公务员安心也乐于到基层锻炼，体会锻炼对他们成长的意义。

10.2.5 党政领导干部的交流

为推进干部交流工作，进一步优化领导班子结构，提高领导干部的素质和能力，加强党风廉政建设，促进经济社会发展，2006年，中央下发了《党政领导干部交流工作规定》，对党政领导干部的交流工作做了明确的规定，具体规定如下：

1. 交流对象

其一，县级以上地方党委、政府领导成员在同一职位上任职满十年的，必须交流。民族自治地方的少数民族党政领导干部经批准可以适当放宽。在同一地区党政领导班子中担任同一层次领导职务满十年的，应当交流。新提拔担任县（市、区、旗）以上地方党委、政府领导成员的，应当有计划地易地交流任职。

其二，县级以上地方纪检监察机关（监察部门）、组织部门、人民检察院、公安部门的正职领导成员，在同一职位任职满十年的，必须交流；新提拔的一般应易地交流任职。副职领导成员在同一领导班子中任职满十年的，应当交流。

其三，党政机关处级以上领导干部，特别是从事执纪执法、干部人事、审计、项目审批和资金管理工作的领导干部，在同一职位任职满十年的，应当交流。

其四，缺少基层工作经验或者岗位经历单一的县（处）级以上领导干部，应当有计划地交流。

其五，实行干部双重管理、以上级业务部门为主管理的单位的正职领导成员，在同一领导班子中任职满十年的，应当交流。

其六，党政领导干部任职回避交流按有关规定执行。

其七，党政领导干部有下列情形之一的，可不交流或者暂缓交流：离最高任职年龄不满五年的，市、县两级党政正职领导成员未任满一届的（属于必须交流的对象，可区别不同情况对其工作进行调整）；因健康原因不宜交流的；涉嫌违纪违法正在接受纪检监察或者司法机关审查尚未作出结论的；其他原因不适合交流的。

2. 交流范围和方式

其一，干部交流可以在地区之间，部门之间，地方与部门之间，党政机关与国有企业事业单位、人民团体、群众团体之间进行。

其二，地（厅）级干部一般在本省（自治区、直辖市）内交流，根据工作需要，也可跨省（自治区、直辖市）交流。县（处）级干部一般在本市（地、州、盟）范围内交流，根据工作需要，县（市、区、旗）委书记、县（市、区、旗）长可在本省（自治区、直辖市）范围内交流。

其三，地区之间的干部交流，重点围绕国家经济社会发展战略和人才战略、地方经济社会发展布局 and 支柱产业及重大项目建设进行。

其四，中央和国家机关、省级党政机关应当注意选调有地方工作经验的干部，特别是市（地、州、盟）、县（市、区、旗）党政领导班子中的优秀年轻干部到机关任职，同时根据工作需要有计划地选派机关干部到地方任职。

其五，实行党政机关与国有企业事业单位之间的干部交流。选调国有企业事业单位领导人才到党政机关任职，推荐党政领导干部到国有企业事业单位任职。

其六，实行干部双重管理、以上级业务部门为主管理的单位的领导干部，可在本系统内交流，也可与地方或者其他系统交流。

3. 交流工作实施的注意事项

其一，干部交流应突出重点，增强计划性、针对性，注意与领导班子换届调整相结合。市、县两级党政正职领导成员未任满一届的一般不交流，同一地区党政正职领导成员一般不同时交流。

其二，领导班子一次性交流一般不超过班子成员的 1/3。

其三，需按法定程序选举或者任免的干部，交流时应当按照法定程序办理。

其四，按规定需作离任审计的，应当进行审计。

10.3 公务员回避的内容

10.3.1 公务员回避的原则

公务员回避工作应当遵循的原则，在公务员法中没有明确规定，但我国干部执行回避制度已较为久远，其遵循的原则可供参考，综合起来主要有：

1. 依法回避原则

国家机关要根据不同部门的特点，制定并出台公务员回避的规章，使回避做到有法可依，使公务员回避工作依法进行。对于需回避的公务员，必须按照法定回避的范围与程序进行回避。对于无正当理由，拒不遵循回避制度要求的公务员，要给予批评，必要时应给予政纪处分，以维护回避制度的严肃性。

2. 政策配套原则

公务员回避工作的落实必须有其他的配套政策和措施做保证，特别是要摒除与回避制度相违背的社会政策。比如在我国，军队转业军官安置、干部配偶随调等政策规定，在现实中都有可能导致“近亲繁殖”现象的出现。因此，加强回避制度配套措施以及实施回避的社会保障体系的建立，是完善回避制度、推进人事改革的重要一环。

3. 主动申报原则

公务员要增强回避意识，将回避建立在高度自觉的基础上。公务员需明确回避制度的重要意义，自觉、主动地遵守有关回避的规定。在执行公务或交流中，如遇到需要回避的情形，应主动向主管部门提出，以便于领导及时掌握情况，作出新安排。

4. 内外监督原则

实行公务员回避制度是一项政策性很强、影响面颇大的工作，不仅国家机关要掌握政策，还要增强回避工作的透明度，以利于群众监督。在执行回避政策时，要制定回避监督的措施，充分发挥群众的监督作用，加强群众对回避制度以及公务员实行回避情况的监督与审查，形成群众监督与组织监督相结合的内外监督机制。

10.3.2 公务员回避的特征

与公务员交流制度相比，回避制度有明显的特征：

1. 强制性

回避是公务员应尽的义务，公务员法对此有着明确的规定，执行起来具有强制性，公务员必须绝对服从机关作出的回避要求。而公务员交流则可根据机关和个人的实际情况作出有选择性的安排。

2. 预防性

回避制度不是作为事后的补救性处理措施，而是作为事前的预防性保障措施，不论公务员是否会因亲属关系等因素而出现不廉洁、不公正行为，都必须预防。而交流是为加强对公务员的培养和使用。

3. 特殊性

回避涉及的范围窄，人员很少，只有特殊的个别公务员需要回避。而交流则涉及范围广，绝大多数公务员都应交流。

10.3.3 公务员回避的形式

我国公务员回避主要有以下三种形式：

1. 任职回避

其一，任职回避的含义。

任职回避是指对有特定亲属关系的公务员，在担任某些关系密切的职务方面作出限制。

任职回避一般实行从工作需要出发、以低避高的方法，即尽量调整那些在本部门中担任职务较低和承担责任较小的亲属一方。如果工作需要，经任免机关批准也可由职务级别较高者回避。职务级别相同的，则根据工作需要和当事人情况由任免机关决定回避人员。

回避可根据职务状况在本部门进行，本部门无法调整的，可与其他单位的部门协调。如果调整存在着编制、工作性质等困难的，可由上级主管部门协调解决。

其二，任职回避的对象。

首先，公务员法规定，公务员之间有四种亲属关系的不得在同一机关担任双方直接隶属于同一领导人员的职务或者有直接上下级领导关系的职务，也不得在其中一方担任领导

职务的机关从事组织、人事、纪检、监察、审计和财务工作。这四种亲属关系是：夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系、近姻亲关系。

直系血亲是指具有直接血缘关系的亲属。在法律上包括两种情况：一是有自然血缘联系的亲属，主要包括祖父母、外祖父母、父母、子女、孙子女、外孙子女等；另一种是指本来没有自然的或直接的血缘关系，但法律上确定其地位和血亲相等，如养父母和养子女之间的关系，这种情况称之为法律拟制直系血亲，简称拟制亲。

旁系血亲是指具有间接血缘关系的亲属。三代以内的旁系血亲关系主要包括父母的兄弟姐妹及其子女、自身的兄弟姐妹及其子女，即伯叔姑舅姨、兄弟姐妹、堂兄弟姐妹、表兄弟姐妹、侄子女、甥子女等。

姻亲是指以婚姻关系为纽带而形成的亲属关系。目前，法律对“近姻亲”的范围没有明确规定。根据传统习惯，近姻亲关系应当包括配偶的父母和兄弟姐妹、子女的配偶及其父母、兄弟姐妹的配偶等。

在我国，亲属关系的范围是十分广泛的，但考虑到除上述四种亲属关系之外，其他的亲属关系相对比较远，因此，法律没有把其他的亲属关系纳入必须进行任职回避的范畴之内。

另外，同学、战友、同乡、老同事等关系也会对公务员执行公务的公正性产生一定的影响。但是，由于上述关系的外延难以确定，也由于回避人数增多后会大大增加管理成本，因而我国公务员法并没有将上述朋友关系纳入回避范围。在实践中，如果遇到上述关系可能影响公务员工作的情况，可根据实际情况处理。

其次，2006年颁布的《党政领导干部任职回避暂行规定》中规定，领导干部的配偶、子女及其配偶以独资、合伙或者较大份额参股的方式，经营企业或者举办经营性民办非企业单位的，该领导干部不得在上述企业或者单位的行业监管或者业务主管部门担任领导成员。

其三，任职回避的例外情况。

公务员法规定，因地域或者工作性质特殊，需要变通执行任职回避的，由省级以上公务员主管部门规定。这是公务员法在对任职回避制度实施经验进行总结的基础上加入的补充条款。在实践中，大多数机关具备实行任职回避的条件，但也有一些基层单位或工作性质特殊的行业，由于工作条件的限制，有亲属关系而在同一单位工作的情况大量存在。如果严格按照任职回避的要求执行的话，既不现实，也会影响工作的开展。比如一些监狱等工作性质特殊的机关，由于远离城镇，周围几乎没有其他单位，实行任职回避则没有单位可去。针对这类情况，法律从实际出发，对执行任职回避确有困难的一些特殊行业提出了适当放宽的规定。为避免管理上的漏洞，特别规定了确定“特殊行业”或“特殊机关”的范围，必须经省级以上公务员主管部门批准的条件限制，以保证任职回避的严格执行。

2. 地域回避

其一，地域回避的含义。

公务员地域回避，是指担任一定职务的公务员，为了公正履行职务，不得在亲属比较集中的原籍、成长地等任职。

规定地域回避的主要原因是，公务员在原籍和成长地任职，在工作上难免会受到亲属关系、宗族关系的干扰，不利于保持公务员和政府等国家机关清正廉洁的形象。规定地域回避可以在制度上为公务员摆脱各种关系羁绊，正确行使职权，创造有利条件，避免其亲属、宗族对正常公务活动的干扰。

其二，地域回避的范围。

公务员法并没有规定地域回避的具体范围，只是规定“公务员担任乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务的，应当实行地域回避，法律另有规定的除外”。从实行公务员制度的实践以及相关法规来看，实际上地域回避的范围是逐步扩大的。除了原籍回避之外，《党政领导干部选拔任用工作条例》及《党政领导干部回避工作暂行规定》还分别增加了成长地、出生地回避。这使得地域回避更加科学，更加符合地域回避的本意。

其三，地域回避的对象。

需要实行地域回避的领导职务，主要是指《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的范围。该条例规定：担任县（市）委书记、县（市）长职务以及县（市）纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院和公安部门主要领导职务的，一般不得在本人成长地担任市（地、盟）党委、政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员。

县、乡级机关是我国的基层机关，执行的公务一般都比较具体，并且直接和群众打交道，最容易受到各种亲属、人情关系的干扰。在地市及地市以上的地域，管理空间较大，亲属关系对执行公务的影响相对间接并减弱。中央政府公务员主要是从事宏观管理协调工作，在工作中很少与自己的本籍发生关系。纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院和公安等部门，掌握着执法、执纪、用人、监督的权力，关系重大。同样，主要领导职务一般负责全面或某一方面的事务，掌握着比较大的权力。因此，地域回避的职务范围规定为乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务，以使他们在行使职权的时候可以有效避免人情关系的干扰，更加公正合理。

3. 公务回避

其一，公务回避的含义。

公务回避，是指公务员在执行公务的过程中，遇有法定情形，避免影响正当履行公务而进行的回避。

关于公务回避中“公务”的界定，特别针对某些特殊性质职位上的公务活动，如《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》规定，公务员从事监察、审计、仲裁、案件审理、税费稽查、项目资金审批、出国审批、人事考核、录用、任免奖励、调配等公务活动，如果公务员存在着与所列亲属人员的利害关系时，必须主动回避，不得参与调查、讨论、审核、决定等。如果本人没有主动提出，行政机关也要安排该公务员回避。

规定公务回避的理由是：公务员在执行公务时，如果处理的问题与自己或自己的亲属有关，就极有可能受到人情的困扰；即便秉公办事，也容易受到别人的猜疑，不利于公务的顺利执行。

其二，公务回避的特点。

与其他形式的回避相比，公务回避主要有以下几个特点：

第一，公务回避具有时限性。公务回避只针对执行公务时所遇到的几种特定的情况，相关公务员的回避仅限于此次执行公务期间，是暂行的，公务员的任职关系不发生改变。

第二，公务回避的范围更广泛。公务回避的范围既包括任职回避所确定的各种亲属关系，又包括可能对公正执行公务产生影响的其他关系。只要涉及与本人有某种利害关系的公务时，就应当实行公务回避。

第三，公务回避的对象更多。公务员执行公务是经常性的行为，难免遇到各种与自己或亲属有利害关系的人或事，因而需要进行公务回避的对象也相应更多一些。

其三，公务回避的范围。

公务员法规定，公务员执行公务时，有下列情形之一的，应当回避：

第一，涉及本人利害关系的。也就是说公务员本人不能处理涉及本人利害关系的公务。

第二，涉及与本人有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系、近姻亲关系人员的利害关系的。也就是说，公务员不能处理涉及自己上述四种亲属利害关系的公务。

第三，其他可能影响公正执行公务的情形。在实践中，往往有一些并非亲属的亲密关系，也可能影响公正执行公务，如结拜关系、干亲关系等。另外，还有一些仇视关系，如两人之间曾有积怨等，也可能影响公正执行公务。这些特殊关系，无法一一列举，也不是一律都要回避，关键看是否可能影响公正执行公务。这样规定使公务回避更加科学，更加适应公务实践的要求，便于今后增加其他需要公务回避的情形，有利于维护法律的稳定性。

10.3.4 公务员回避的提起与决定

这项内容，使公务员回避制度不仅包括实体性规定，也包括程序性规定。

公务员回避的提起有两种情形：一是公务员本人主动申请回避，即公务员发现自己有法律规定的应当回避的情形的，应当向管理机关主动提出回避申请；二是利害关系人发现某公务员有法律规定的应当回避的情形，可以提出要求某公务员回避。

这里的“利害关系人”一般是指机关所作决定的相对人，或者受决定影响的相对人。不是利害关系人的其他人员，如果发现公务员有法律规定的应当回避的情形的，虽然不能直接提起要求公务员回避的申请，但是可以向机关提供公务员需要回避的情形，由机关来决定公务员是否需要回避。

公务员回避由有权机关根据公务员本人或者利害关系人的申请，经过审查后作出决定，也可以不经申请直接作出回避决定。公务员本人或利害关系人提出回避申请的，机关需进行审查。审查的内容主要是公务员是否具有法律规定的回避情形，是否符合回避条件，最后决定公务员是否回避。机关自己发现公务员有法律规定的应当回避的情形的，也可以不经申请而直接作出回避决定。

10.3.5 公务员回避的转致规定

公务员法规定，法律对公务员回避另有规定的，从其规定。也就是说，除公务员法有

关回避的规定外，如果其他法律对公务员（或者部分公务员）回避另有规定，也要执行。例如，法官、检察官除按照公务员法进行回避外，还要执行法官法、检察官法的有关规定。法官法规定，法官从人民法院离任后两年内，不得以律师身份担任诉讼代理人或者辩护人。法官的配偶、子女不得担任该法官所任职法院办理案件的诉讼代理人或者辩护人。检察官法规定，检察官从人民检察院离任后两年内，不得以律师身份担任诉讼代理人或者辩护人。检察官从人民检察院离任后，不得担任原任职检察院办理案件的诉讼代理人或者辩护人。检察官的配偶、子女不得担任该检察官所任检察院办理案件的诉讼代理人或者辩护人。对于这些规定，法官、检察官都必须遵守。

本章小结

本章首先介绍了公务员交流与回避的含义和意义，然后分两节分别论述了交流与回避的原则、特征、范围与形式等内容。第二节对公务员调任、转任和挂职锻炼三种交流形式进行了分析，此外，还对党政领导干部交流的对象、范围与方式作了阐述。第三节在列举了公务员回避的三种形式后，重点叙述了公务员在任职与执行公务时，遇到和本人有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系及近姻亲关系的情形时应回避，以确保廉洁奉公。

复习思考题

1. 公务员交流与回避的含义和意义是什么？
2. 公务员交流与回避的原则有哪些？
3. 公务员交流的方式和回避的范围有哪些？
4. 党政领导干部交流的对象与方式有哪些？
5. 与《国家公务员暂行条例》相比，公务员法在公务员交流方面新增的内容有哪些？
6. 试举一个公务员调任的成功案例和一个违反公务员任职回避规定的案例。

第 11 章

公务员的工资

由于公务员的工资同个人利益息息相关，又对整个社会的稳定，对政治、经济、文化等方面的发展具有广泛的影响，因此，工资制度是公务员制度的重要组成部分，是推行公务员制度的重要保证。我国公务员实行的职级工资制是从我国国情出发的，既吸收了发达资本主义国家公务员工资制度的长处，又结合了我国国家干部几十年来实行工资制度的实际情况。该项工资制度推行近 20 年来，职级工资制已经历了试行和改革两个阶段。从实际效果来看，已发挥了良好的积极作用，同时也处在不断变化、发展与完善之中。

11.1 公务员工资的含义与作用

11.1.1 公务员工资的含义

工资是国家根据按劳分配的原则，以法定货币支付给公务员个人的劳动报酬，是公务员劳动创造价值的货币表现形式。

11.1.2 建立公务员工资制度的作用

公务员的工资，对公务员的管理具有重要作用：

1. 有利于保障公务员的基本需求

公务员的工资具有保障职能。由于公务员原则上不得兼职，即便是特许的兼职也不得兼薪。所以，工资就成为公务员唯一的经济来源，用以保障公务员本人及赡养人口基本的生活需要，以解除其后顾之忧，使其一心一意投入公务工作中去。同时，工资还有其保障公务员的业余爱好及发展需要的作用，以丰富公务员的业余爱好与业余生活。

2. 有利于激励公务员奋发向上积极性的发挥

为改变过去我国干部工资制度中“吃大锅饭”的弊端，建立起富有竞争作用的公务员工资制度，通过满足公务员的正常需要，以激发公务员的工作热情，使公务员产生符合组织所期望目标的行为。科学合理的工资制度，不但能够有效地调动公务员的积极性和创造性，而且使其具有责任感、荣誉感，更加全心全意地为人民服务，更加努力地去钻研业务，高效率地做好本职工作。

3. 有利于吸纳高素质人才到公务员队伍中来

这是公务员工资制度的吸纳作用，或曰调剂作用。公务员的工资制度，不仅规定了公务员的经济权利，也规定了正常的增资机制，这对青年人才的流动发挥着导向作用，从而对人力资源的合理配置产生一定的调剂作用，表明国家机关有足够的凝聚力与吸引力，能够吸纳优秀人才进入公务员队伍。

11.2 公务员工资的特征与职级工资制

11.2.1 公务员工资的特征

与私人间的报酬（工资）相比，公务员的工资有鲜明的特征：

1. 具有保障性

私人间的报酬可根据双方协商进行确定，而公务员的工资应根据其职务和职级，为其提供与公务员身份相当的生活保障。

2. 具有法定性

私人间的报酬除了不得低于法定的最低工资标准之外，往往不受法律限制，而公务员的工资是法律规定的。如在法律规定之外作出工资增减约定，既无效又违法，相关人员还需承担法律后果。

11.2.2 公务员的职级工资制

所谓职级工资制，即职务与级别相结合的工资制度，就是按照公务员的职务、级别、年功和实际贡献确定工资标准的一种工资制度。

从1993年至今，我国公务员实行职级工资制已经经历了两个阶段：

1. 1993年10月1日至2005年12月31日

1993年10月1日，我国开始推行公务员制度时，公务员实行的是职级工资制。这一制度是在吸收我国以往国家干部工资制度的优点，学习借鉴其他国家公务员工资制度某些成功经验的基础上制定的，比较符合我国的实际情况。

这一阶段，公务员的工资按照不同职能划分为：职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资四个部分。

级别工资主要体现公务员的能力和资历。设置级别工资主要是基于两个方面的考虑：

一是考虑公务员中90%是科级以下的公务员，由于领导职务职数有限，相当一部分公

务员职务晋升不了，如果只设职务工资，则大部分公务员很难有增加工资的机会，很难避免大家都去争职务，造成恶性竞争的不正常现象，使人与人之间的关系更紧张。设置级别工资后，可使公务员在不提升职务的情况下，也能通过晋升级别而提高工资待遇，鼓励他们安心从事本职工作。比如在县里或乡里，科员一级的公务员，绝大部分人的职务难以晋升到乡长或县长，但只要认真做好本职工作，随着资历和能力的积累，他们的级别和级别工资则可以达到乡长或县长的级别和级别工资的范围。

二是考虑到同一职务层次的公务员工作年限、资历和能力方面也存在差别，为了在工资分配方面体现这种差别，而设置级别工资。比如，职务层次同样是副县长的公务员，根据资历、能力的不同，他们的级别工资就可以不一样。

增设级别工资的初衷还是很好的，理论上是非常有意义的。这一阶段，公务员的级别设为15级，每一个职务层次对应着若干级别，职务层次越高，对应的级别越少，职务层次越低，对应的级别越多。

2. 2006年1月1日以后

2006年1月1日，我国开始施行公务员法，至今已7年多。我国公务员仍然实行职级工资制，但对其进行了改革与完善。1993年的职级工资制，通过增设级别工资，一定程度上解决了不晋升职务也能提高待遇的问题，取得了积极的成效。但由于级别设置偏少，且主要体现在工资上，导致级别的功能比较弱，事实上起的作用较小，仍然没有改变很多人去挤晋升职务的情况。同时，基本工资结构也不尽合理，级别工资、工龄工资都不同程度地体现资历和年功，功能重叠，基础工资和工龄工资在实际工资比例中已经难以发挥作用。所以，必须对这种工资制度进行改革。

公务员法所制定的工资制度的亮点就是增强级别工资的激励功能，从原来的15个级别增加到现行的27个级别，重点增加了县以下基层公务员所对应的级别数量。公务员可以根据工作年限以及个人绩效获得级别的晋升。也就是说，即使没有职务的升迁，公务员仍然可以通过努力获得比过去更高的级别和相对更高的待遇。例如，县处级副职及以下职务层次的公务员，任职时间和级别达到规定条件后，经考核合格，可以享受上一职务层次非领导职务的工资等待遇。再如办事员，在不晋升领导职务的情况下，最高可享受乡科级副职的工资待遇。可见，这种新的公务员工资制度，通过加大基层公务员的级别工资等级的做法，适当地提高了基层公务员的工资水平，无疑有利于公务员队伍的稳定。此次公务员工资制度改革加大了基层公务员适用的级别工资级数，为基层公务员的工资增长提供了更为广阔的空间。同时实行级别与工资待遇挂钩，使基层公务员在职务晋升受职数限制的情况下，通过级别的晋升享受上一职务层次的待遇，真正解决了不提升职务也能提高待遇的问题，使级别工资真正发挥实效。

11.3 制定公务员工资的原则与确定工资的依据

11.3.1 制定公务员工资的原则

一般来说，制定公务员工资应遵循以下原则：

1. 按劳分配原则

按劳分配是社会主义分配制度所遵循的首要原则,我国公务员的分配制度也必须贯彻按劳分配原则。公务员工资制度体现按劳分配原则的关键是这一制度要充分体现机关的特点,要根据公务员劳动支出的特点来确定工资分配的具体形式,把工资分配和公务员的工作情况与贡献结合起来。

在公务员中,一定的职务不仅蕴含着一定的职权与职责,也是确定公务员报酬的依据。级别是公务员职务、能力、资历和积累贡献的综合体现,同样是确定公务员报酬的依据。公务员的工资既贯彻了按劳分配的原则,又体现了职务与级别相结合的要求。

要贯彻按劳分配原则,就应保持不同职务、级别之间合理的工资差距。工资差距既不能过高,也不能过低。若差额比例过大,会引起中下层公务员的不满,助长高层公务员的特权习气,造成人际关系紧张,出现不和谐的气氛;若差额比例过小,则会产生平均主义,缺少激励因素,助长不求进步的风气,导致优秀人才外流。因此,为了充分发挥公务员工资制度的激励和导向作用,必须保持不同职务、级别之间的工资差距。这也正是公务员新工资制度的一个重要之点。

要贯彻按劳分配原则,就要将公务员工资的确定以其工作职责和贡献为基本依据,并适当考虑年功积累贡献、受教育程度和地区环境等因素。公务员的工资要同工作好坏、能力高低、贡献大小挂钩,公务员的工资要随着这些因素的变动而相应变动。只有这样,才能真正打破平均主义的格局,使公务员的工资水平与其地位和作用相适应,从而激励他们勤奋工作,保证国家机关管理的正常进行和行政效率的不断提高。

2. 平衡比较原则

平衡比较原则是各国制定本国公务员工资水平的通用原则。在我国,在确定公务员的工资水平时,国家实行工资调查制度,必须定期进行与国有企业相当人员的工资水平调查比较,以保持与之大体持平,保持合理的比例关系。这是协调公务员系统与外部系统分配关系的主要原则。所谓“相当人员”,指的是与公务员的职位层次相当、学历层次相当、工作时间相当等。

我国实行的社会主义市场经济虽与资本主义国家的市场经济有着本质的不同,但同样存在市场经济规律对分配制度和分配形式的影响,所以,在确定公务员的工资水平时也必须贯彻平衡比较原则。之所以这样做,是由于:

其一,公务员与企业管理人员之间有更多的可比性。两者都需要具备类似的任职条件。将两者工资水平进行平衡调整,更符合公平合理与按劳分配的要求。

其二,实行平衡比较便于择优。因为工资水平是一种重要的市场信号,准确与否,直接影响到人才资源能否实现最优配置。如果这一市场信号失真,公务员的工资水平低于企业管理人员的工资水平,就会导致政府部门缺乏足够的吸引力与凝聚力,从而无法保证优秀人才进入公务员系统。

其三,有利于保持公务员队伍的稳定。国家机关作为管理国家事务的部门,工作有较强的连续性与稳定性。如果公务员的工资低于企业管理人员的工资水平,就会使公务员丧失归属意识,难以保证公务员队伍的稳定。

其四,有利于增强公务员的荣誉感。如果公务员的工资低于企业同类人员的工资,就

会使公务员在社会上缺乏荣誉感，不利于他们树立事业心，也不利于公务员队伍的廉政建设。

在我国，随着改革开放的深入进行，出现了多种所有制并存的经济体制，与此相适应，产生了多元化的分配方式。从工资水平上看，私营企业、三资企业、乡镇企业的工资水平高低取决于劳动生产率与经营收入状况，以及市场机制和价值规律的调节。今后，我国国有大中型企业将进一步实行现代企业制度，进行公司化改革，工资分配将完全由市场调节。而公务员与事业单位公职人员工资则属于国民收入二次分配，工资增长受国家财政状况及财政预算的制约，不可能直接进行市场调节。主要是根据立法程序进行调整，因而缺乏市场调节所具有的弹性和灵活性，以致公务员的工资水平增加往往相对缓慢。坚持平衡比较原则，间接引入市场机制，使公务员工资水平增加与国民经济的发展和劳动生产率的提高保持一个恰当的关系，以充分调动公务员的积极性，促进各项现代化建设事业的蓬勃发展，以保证公务员队伍的稳定。

3. 定期加薪原则

在我国，所谓“定期加薪”，就是定期增加国家机关公务员的工资，即国家在每年的财政预算中，按法律规定保证必要的经费用于增加公务员工资。由于公务员主要从事脑力劳动，所提供劳动的数量和质量难以精确计量，而随着国民经济的发展和劳动生产率的提高，公务员的工资水平也应不断提高，使公务员的工资状态始终处于合理水平，始终保持公务员工资水平与社会进步相适应。

同时，随着公务员年功的增加，公务员的工资水平也应有所增加，即一方面要定期、全面地调整公务员工资标准；另一方面要通过考核等方式，定期给公务员增加工资。这种正常的晋级增资制度是贯彻定期加薪原则的保证。只有建立正常的加薪制度，才能避免那种国家财政宽余时就调资，财政吃紧时就不调的不规范行为。因此，今后必须按公务员法规定，建立公务员工资水平的正常增长机制，并且严格落实到实处，使公务员工资增长常态化、制度化，使公务员能够对本人的晋级加薪进行合理预测，激励他们尽职尽责。

4. 物价补偿原则

在我国，所谓“物价补偿”，就是国家根据物价指数的变动，定期调整公务员的工资，使公务员的工资增长率高于或等于物价上涨率，以保证公务员的实际工资水平不因物价上涨而降低。

根据马克思主义原理，社会主义按劳分配原则是社会产品总量在做了各种必要的社会扣除之后，以劳动量作为分配个人消费品的统一尺度，“按等量劳动领取等量产品”。当物价上涨时，如果货币工资不相应增加，等量劳动领取等量产品的按劳分配原则实际上就遭到了破坏，劳动者的生活水平就会随之下落，这是违背社会主义原则的。另外，当物价上涨时，国营企业作为独立的商品生产者或经营者，可以根据自身的经营状况调整职工的工资，而国家机关自身则不能这样做。因此，公务员工资制度必须实行物价补偿原则，即在物价上涨的情况下，国家应根据职工生活费用价格指数的变动情况，定期调整公务员工资，以保证公务员实际工资水平不因物价上涨而下降，实现等量劳动领取等量产品的原则。

5. 法律保障原则

法律保障原则,是指公务员的工资制度从颁布之日起便具有法律效力,无论国家机关还是个人,都必须遵照执行。公务员的工资管理以公务员法为依据,公务员的工资待遇要受法律保障。按照法律规定,定期给公务员晋升工资和定期提高其工资标准。与公务员享有的其他权利一样,领取工资报酬的权利是基于公务员的身份发生的。担任一定职务的公务员,就得承担相应的责任和义务,同时也就享有领取工资报酬的权利,且受国家法律的保障。

实行公务员工资的法律保障,不仅可以保证公务员的合法权益不受侵犯,而且可以使公务员工资制度的基本原则得以实现,同时也有助于防止晋级、调资上的不正之风和舞弊行为,从而实现晋级调资规范化、制度化与法制化。

11.3.2 确定公务员工资的依据

在我国,确定公务员工资时,可把公务员的劳动量分解成各种因素,并以此的总和来计算公务员的工资。如职责、贡献、资历、学历、地区环境等。

1. 职责

职责是确定公务员工资的基本依据之一。这是因为,职务高低既代表着一个人的工作能力,又反映了公务员所从事职务的繁简难易、责任大小以及所需资格条件等。在通常情况下,职务越高,所从事的职务复杂困难程度和需要承担的责任越大,所需资格条件也越高,所付出的劳动量也越多,得到的工资报酬当然也应高些;反之,得到的报酬则应低些。

2. 贡献

贡献也就是公务员的实绩。这也是确定公务员工资的基本依据之一。通常是把公务员的年度考核的结果等项目,作为确定公务员工资报酬或晋升工资级别的依据。对实绩突出的,可以破格提前晋升工资。

3. 资历

资历包括工龄、连续工龄和工作经验等要素。公务员的工龄长短与工资数额直接相关。工龄越长,工资数额就越高;反之,则越低。工作经验间接反映了公务员业务水平和工作能力,从而说明他们可以从事复杂的工作,并在职位上作出较大的贡献。

4. 学历

学历是指受教育的程度。公务员受教育的程度越高,其所定的工资级别和工资数额越高。担任同等职务、工龄相同的公务员,其工资数额因学历不同而具有差别。即便是学历相同,也因有没有学位而体现出不同的工资数额。

5. 地区环境

由于国家经济发展的地区性差异,地区物价有差异。国家规定各地区公务员分别执行某种工资标准,可以保证公务员在职务相当的情况下生活水平基本接近。对于边远、艰苦环境地区,实行较高的工资政策,以鼓励他们去开发建设这些地区。

6. 其他因素

在确定公务员工资时,还有些其他因素也不应忽视。如公务员职务升降时其工资随之

变动；公务员离职培训期间工资照发；新录用的公务员，在试用期间，发给试用工资，试用期满，经考核合格正式任职后，根据评定的职务和级别确定其工资。

11.4 公务员的工资构成与水平

11.4.1 公务员的工资构成

我国公务员的工资由四个部分构成，包括基本工资、津贴、补贴和奖金。

1. 基本工资

按照不同职能，公务员的基本工资分为职务工资和级别工资两部分。职务工资主要体现公务员的工作职责大小，即公务员的职务高低、责任轻重和工作难易程度；级别工资主要体现公务员的工作实绩和资历。基本工资即职务工资和级别工资，是工资结构的主体，是确定公务员退休金、抚恤金等项目的主要依据。津贴、补贴和奖金是公务员工资的重要组成部分和补充。

需要说明的是，现行公务员的工资制度已呈现多样性。例如，对于聘任制的公务员，实行的是“协议工资制”，具体办法由中央公务员主管部门规定。

2. 津贴

公务员津贴是对公务员在特殊劳动条件下或工作环境下付出额外劳动消耗和生活费支出所给予的适当补偿，是工资的一种补充形式和工资制度的重要组成部分。

公务员的津贴分为两大类：地区津贴和岗位津贴。

其一，地区津贴。地区津贴又分为两类：地区附加津贴和艰苦边远地区津贴。

地区附加津贴，主要反映地区间经济发展水平、物价消费水平差异，同时考虑机关工作人员工资水平与企业职工工资水平的差距。实行地区附加津贴，使不同地区的机关工作人员工资的提高与经济发展联系起来。经济发展比较快的地区，消费水平较高，在该地区工作的公务员就应享受地区附加津贴待遇。国家对地区附加津贴实行分级管理，对各地的地区附加津贴水平进行控制。

艰苦边远地区津贴，主要体现不同地区自然地理环境、社会发展等方面的差异，是对公务员在艰苦边远环境下工作生活的补偿，国家对艰苦边远地区津贴实行统一管理。

通过实施地区附加津贴和艰苦边远地区津贴，国家对地区间的公务员工资差距进行有效控制，防止差距过大，以逐步缩小差距。

其二，岗位津贴。岗位津贴是根据公务员的岗位性质及工作条件确定的，主要发给那些在苦、脏、累、险岗位上工作的公务员。公务员离开上述岗位时，相应的岗位津贴即行取消。国家对岗位津贴制度实行统一管理。

3. 补贴

公务员的补贴，是国家适应职务消费和福利等改革的需要，为提高公务员的改革承受能力，对公务员进行适当弥补。具体包括住房补贴、医疗补贴等，这些补贴将随着经济发展和市场的变化而变化。

4. 奖金

公务员的奖金是指年终一次性奖金，是对公务员的工作表现和工作业绩的奖励。年终一次性奖金根据对公务员定期考核的情况发放。凡在定期考核中被确定为优秀、称职的均可享受。年终奖金发放时不搞平均主义，要和公务员的职责、业绩以及当年的工作表现相结合，适当拉开差距。

11.4.2 公务员的工资水平

所谓公务员的“工资水平”，是指一定时期内各级公务员工资的高低程度。公务员工资水平的高低，对其积极性与创造性的发挥，对整个公务员队伍的凝聚力与吸引力，以及国家机关效率的提高等，都有非常重要的影响。

公务员工资水平的确定主要应从三个方面考虑：

1. 同国有企业相当人员的工资水平相比较

在确定公务员工资水平时，必须以国有企业管理人员的平均工资水平为依据。我国公务员的工资水平，应与国有企业管理人员的平均工资水平大体持平为宜，并随国有企业平均工资水平的提高而提高。

2. 与公务员的社会地位和作用相适应

只有公务员的工资水平与其社会地位和所发挥的作用相适应了，才能吸引优秀人才进入公务员队伍，保证其队伍的优化、精干、廉洁与稳定。

3. 合理安排公务员内部的工资关系

在合理确定公务员与外部人员工资关系的同时，还必须合理确定机关内部不同职务、不同级别公务员之间的工资关系，即安排最高工资标准与最低工资标准之间的倍数以及工资的平均级差，两者都是反映不同劳动者在工资报酬方面的差异。因此，合理安排公务员内部的工资关系，也是体现按劳分配原则的重要方面，对调动公务员的积极性有很大影响。

此外，还要注意克服影响公务员工资水平提高的不利因素：一是公务员队伍总人数及其增长速度。在工资总额不变的情况下，公务员工资水平与公务员人数成反比关系，甚至在工资总额增长的情况下，如果公务员人数增长速度过快，公务员的工资水平也会降低，因此要控制公务员总数的增长速度。二是物价上涨幅度。公务员的实际工资水平，是指公务员用货币工资实际能够买到消费品的数量。在一定时期内，如果消费品价格上涨幅度超过了公务员货币工资增长的幅度，就会引起公务员实际工资水平的降低。所以，要考虑和消除物价上涨的影响，以免因为物价水平及通货膨胀因素，降低公务员的实际工资水平。三是生产力发展水平和国民收入的二次分配，也直接对公务员工资水平产生很大影响。

11.5 公务员的工资管理机构与增资途径

11.5.1 公务员的工资管理机构

我国公务员的工资管理机构及其职责可分为三个层次：

1. 国务院人事管理部门

负责制定公务员的工资政策、制度与标准；确定公务员最低工资的保障界限；对公务员工资增长进行宏观控制，根据国民经济发展和生产发展速度以及物价变化，确定与调整公务员的工资水平；建立正常的晋级增资制度；确定公务员内部工资关系，指导和检查各地区、各部门公务员的工资管理工作。

2. 县级以上地方人民政府人事部门

按照国家规定的工资结构中应有的组成，各部分的性质与标准，结合实际情况，拟订具体实施办法，并负责组织实施和统一管理。公务员工资制度实行总量调控，不得在国家政策规定之外自行用财力额外增加工资。此外，各级政府的财政、银行、监察、审计部门在工资管理上负有监督职责。

3. 各级政府工作部门、直属机构、办事机构的内设人事机构

这类机关其工资管理的具体职责是：贯彻执行国家有关公务员工资制度的基本方针、政策和具体规定，做好按劳分配的宣传教育 and 思想政治工作；配合公务员制度的实施，在分类的基础上确定公务员的工资档次和工资级别，为贯彻实行公务员工资制度提供必要的基础条件；在国家下达或按国家有关规定提取的工资总额范围内，根据国家有关政策规定，结合本单位实际情况妥善处理内部各类人员的工资关系；全面管理单位内部的日常工资工作，包括根据国家有关工资调整或工资改革的规定；拟订本单位的实施方案，管理工资、奖金、津贴的发放，确定新招收公务员的工资待遇；处理公务员职务、职位变动后的工资待遇；管理各种特殊情况下的工资，支付其他工资性劳动报酬；做好公务员基金的管理工作，根据国家有关规定，认真执行工资基金的统计、支付、使用制度等。

11.5.2 公务员的增资途径

为保证公务员工资制度走上正常的发展轨道，保证职级工资制正常运转，必须建立正常的公务员增资机制。其途径主要是：

1. 通过提升职务增加工资

公务员的职务提升后，按新任职务标准晋升工资，如果原级别不在新任职务对应的级别以内，则进入新任职务的级别，并执行相应的级别工资；如果原级别已在新任职务相应级别内，就不再晋升级别了。

2. 通过晋升级别增加工资

公务员在职务不晋升的情况下，可根据公务员年度考核情况，通过晋升级别相应增加工资。根据公务员考核规定，公务员累计五年考核为称职以上等次的，可以在本职务对应的级别内晋升一个级别。凡晋升级别的公务员，均可相应地增加级别工资。

3. 通过晋升工资档次增加工资

公务员正常晋升工资档次要在严格考核的基础上进行。依照公务员考核规定，公务员凡在年度考核中累计两年被确定为称职以上等次的，可以按规定晋升一个工资档次。

4. 通过增加工龄增加工资

工龄工资是按照公务员的工作年限确定的工资。公务员工作年限每增加一年，可增加一次工龄工资，一直到退（离）休当年为止。

5. 通过提高工资标准增加工资

根据国有企业相当人员的工资水平增长情况和物价指数的变化情况，适时调整公务员职务工资、级别工资、基础工资及工龄工资的标准。这样，公务员就可以通过提高工资标准而增加工资了。

本章小结

本章在叙述了公务员工资的含义与作用后，分四节介绍了公务员工资的特征、原则、依据、构成、水平与增资途径；重点论述了“职级工资制”的两个发展阶段；制定工资所依据的平衡比较、定期加薪与物价补偿等原则；分析了构成我国公务员工资的基本工资、津贴、补贴和奖金各项内容；论证了所谓工资水平指的是“一定时期内，各级公务员工资的高低程度”。此外，还分项阐明了公务员增资主要靠提升职务、晋升级别、晋升工资档次、增加工龄与提高工资标准等途径。

复习思考题

1. 公务员工资的含义与作用是什么？
2. 在我国，什么叫职级工资制？它经历了哪几个发展阶段？
3. 公务员工资的特征与我国制定公务员工资的原则有哪些？
4. 在我国，确定公务员工资的依据是什么？确定公务员工资水平应从哪些方面考虑？
5. 我国公务员的工资由哪几部分构成？增资的途径有哪些？
6. 请设计一个（某机关）坚持原则，不给公务员乱加薪的案例；再设计一个（某机关）不坚持原则，乱给公务员增资的案例。

第 12 章

公务员的福利与保险



建立与实施公务员的福利与保险制度，是国家机关向公务员提供各种补贴、服务等经济帮助及对公务员生（育）、老、病、残、亡所给予的物质资助的社会保障制度的组成部分，是公务员制度的两项重要内容。这两项制度是在继承我国干部人事福利、保险制度优良传统并借鉴西方国家公务员制度有关管理经验的基础上，逐步完善而形成的，而且用法律形式将其固定下来，用以保证公务员的物质文化生活的需要，让其解除后顾之忧，安心本职工作。同时，也促进了我国经济与社会发展、维护了社会稳定。

12.1 公务员福利、保险的含义与作用

12.1.1 公务员福利与保险的含义

1. 公务员福利的含义

公务员的福利，是指国家机关向公务员提供的除工资以外的各种补贴、服务、实物以及其他各种形式的物质利益。福利属于经济帮助和生活照顾的一种保障制度。

2. 公务员保险的含义

公务员的保险，是指国家对生育、年老、疾病、伤残等原因，暂时或永久丧失劳动能力的公务员给予物质帮助的一种保障制度。保险是个人消费品分配的一种辅助形式。

12.1.2 公务员福利与保险的作用

1. 保障作用

公务员的福利制度对其基本生活需要给予必要的保障。例如，当公务员个人的工资偏

低，赡养家庭有一定困难时，可以从福利中得到生活补助；当公务员本人或家庭遭到天灾人祸时，可以从福利中获得必要的资助，从而解除了公务员的后顾之忧，使其有充沛的精力投入公务活动中去。公务员的保险制度保障了公务员在生（育）、老、病、亡、伤、残、暂时或永久丧失工作能力或工作机会后基本的生活需要，使他们能全身心地投入本职工作中去。

上述无论是哪一项，都保证了公务员的基本需求，为公务员做好本职工作起到了保障作用。

2. 鼓励作用

公务员的福利制度，为公务员举办的各种优惠服务设施和直接给予公务员个人的各种福利性补贴，不仅能满足在职公务员享受和发展的需要，同时，对吸引优秀人才进入公务员队伍，并使其安心工作，忠诚地为国家服务，对鼓励公务员的情绪，调动其积极性，提高工作效率，都发挥了重要作用；公务员的保险制度不仅为丧失工作能力的公务员提供物质帮助，而且更有利于调动广大在职公务员的创造性与积极性，激发他们的工作热情与苦干精神。

上述无论是哪一项，都为公务员发挥主观能动性、创造性地完成本职工作起到了鼓励作用。

12.2 公务员福利的内容

12.2.1 公务员福利的特征

与工资、保险相比，福利的特征如下：

1. 补充性

在整个公务员薪酬中，工资和保险起主要作用，福利则是必要的补充。

2. 灵活性

福利制度不像工资、保险那样有法律规范，公务员法对其只有一般性的规定，具体操作由各机关自行实施。

3. 多样性

福利既有物质的，也有精神的；既有货币的，又有实物的。

4. 两面性

如果福利制度运用得当，可以起到激励效应，对机关管理效率的提高产生推动作用；如果福利制度运用不恰当，会造成多种负面效应。

12.2.2 制定公务员福利制度的原则

我国制定公务员福利制度的原则主要有：

1. 适当原则

国家根据经济社会发展水平适当提高公务员的福利待遇，主要指的是：机关为公务员

提供的福利项目需和该机关整体发展相一致，不能超常规发展；机关为公务员提供的福利项目需和整个社会发展相一致，不能超出社会发展的总体水平；机关为公务员提供的福利项目要综合考虑，既能满足公务员的实际需要，又不对国家与社会发展造成负担和负面影响。

2. 协调原则

福利制度需与工资、保险制度协调发展，方能起到对工资与保险有益补充的作用。否则就易出现“低工资、高福利”的违规现象，甚至导致福利腐败。

3. 差别原则

不同地区、不同单位之间情况有所不同，因此，其公务员福利待遇也必然有所不同。国家也允许这些差别的存在，但差别不能过分悬殊。

12.2.3 公务员福利的项目

根据公务员法及国家有关法规政策的规定，公务员福利包括以下主要项目：

1. 休假制度

公务员现行的休假有法定节假日、年休假、探亲假、产假、婚假、丧假、病假、事假等。

法定节假日，是国家为统一全国的年节及纪念日放假作出的规定。法定节假日 11 天，分别是：元旦 1 天，春节 3 天，清明节 1 天，五一劳动节 1 天，端午节 1 天，中秋节 1 天，国庆节 3 天。

年休假，是国家为保护公务员的身体健康，每年安排公务员集中一段时间进行轮休作出的规定。公务员年休假总的原则是：各级机关在确保完成工作任务、不另增人员编制的前提下，可以安排公务员的年休假。休假时间的长短，要根据公务员的资历、职务等不同情况而有所区别。

探亲假，是为了解决公务员与分居两地的配偶、父母团聚问题而给予的照顾。公务员享有探亲假待遇的条件是：凡工作满一年的公务员，与配偶不住在一起，又不能在公休假日团聚的，可以享受探望配偶的待遇；与父母亲都不住在一起，又不能在公休假日团聚的，可以享受探望父母的待遇。

产假，是为了维护女公务员的合法权益，保护其健康，减少和解决女公务员在劳动和生活中因生理特点造成的特殊困难而给予的倾斜。

婚假，是公务员本人结婚时给予的假期。

丧假，是公务员的直系亲属（父母、配偶和子女）死亡时给予的假期。

病假，是为了有利于生病的公务员早日恢复健康而给予的假期。

事假，是国家规定每年给公务员一定时间处理个人或家庭事务的假期。事假可连续使用，也可积累使用。

2. 优抚制度

主要是对公务员因公致残后以及因公牺牲、因公死亡或病故后的抚恤、优待等有关问题作出决定。主要包括伤残抚恤标准、护理费标准以及死亡一次性抚恤金标准、丧葬费、遗属困难补助费的标准等。

3. 其他福利制度

主要包括由单位提供的上下班交通服务及娱乐设施、食堂、卫生设施等集体性福利制度。随着社会的发展,福利的内容也还会不断地变化,还会更加丰富、更加多样化。

4. 公务员的工时制度

其一,工时制度的含义。所谓工时制度是国家为了合理安排公务员的工作和休息时间,维护公务员的休息权利,调动公务员的积极性,促进国家各项事业发展而制定的工作时间的规定。

其二,工时制度的规定。目前,包括公务员在内的国家机关、事业单位的职工实行统一的工作时间。每日工作 8 小时,每周工作 40 小时,星期六和星期日休息。在特殊条件下从事劳动和有特殊情况需要适当缩短工作时间的,由各省、自治区、直辖市和各主管部门按隶属关系提出意见,报国家主管部门批准后实行。

要全面理解公务员工时制度,公务员工时制度的规定有以下几方面的信息:

一是工时制度明确规定每日、每周工作时间,要求公务员星期一至星期五的时间,要按时上班、下班,要出满勤、干满点,不能迟到或早退,要尽量在法定工作的时间完成工作任务,要提高工作效率。

二是周末公务员休息两天。一般情况下应该使公务员的休息权利得到保证,确需在法定工作日之外加班的,即占用法定休假日、休息日的,应当给予相应的补休。

三是出现下列情况时,不受工时制度限制:第一,发生严重自然灾害、事故或其他灾害使人民的安全健康和国家财产遭到严重威胁需要紧急处理的;第二,为完成国家紧急任务的。

12.2.4 公务员福利基金的来源与使用

1. 公务员福利基金的来源

我国现行国家机关公务员福利基金主要来源于以下几方面:一是国家为各单位提供的非生产性建设投资费用;二是机关由财政支出的按工资总额一定比例或按每人每月一定金额提取所设立的福利费;三是从机关行政费中支出的福利费用;四是工会经费中支出的福利费用;五是集体福利设施本身的收入。

2. 公务员福利基金的使用

公务员福利基金的正确使用,是体现公务员福利性质和职能的重要保证。使用得当就能充分发挥它的积极作用,取得应有的效益;使用不当,不仅造成财力、物力的浪费,还会引起各类公务员之间的矛盾。为此,正确使用公务员的福利基金,应该做到以下几点:一是在调查群众需要与经济能力的基础上,制定切实可行的实施计划;二是应该首先解决公务员的生活困难问题,满足他们最基本的生活需要,然后才是举办其他福利项目;三是福利基金要专款专用,不得挪作他用,也不能平分给每个公务员,变福利补贴为附加工资,上级领导部门不得任意平调所属单位的福利基金;四是成立群众性组织,负责对公务员福利基金的使用进行监督,福利基金的每项开支必须经过该组织的讨论同意,福利基金的收支要定期向该组织报告,福利基金的账目要公开。

12.2.5 公务员福利制度存在的问题与改革的趋势

1. 现阶段公务员福利制度存在的问题

改革开放以来,我国对干部的福利政策虽然有所调整,但还没有进行系统的改革。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和完善,出现了一系列需要研究解决的问题。

其一,福利制度比较陈旧,总体水平偏低。现行的福利政策大都是改革开放以前或改革开放之初制定的,有的甚至还是新中国成立初期制定的,制度过时、标准陈旧、明显不合理。由于住房、医疗等福利待遇逐步走向市场化,或过渡到社会保障体系,而当前公务员工资收入对上述问题考虑不足,使得公务员的福利待遇水平和实际收入水平有所下降。

其二,福利发放差距大和平均主义并存。一方面,由于经济发展水平不平衡等因素,造成了地区间、部门间、单位间的差距不断加大,这种差距近年来更有扩大的趋势,如“权力部门”与“清水衙门部门”差距越来越大;另一方面,单位内部享受福利与所担任职务和贡献大小基本不挂钩,平均主义严重,起不到应有的激励作用。

其三,存在隐性福利。在一些“实惠部门”,将商品房购买后,以低于原价70%~80%的价格售给本单位人员,或开办年财政补贴数千万元的机关幼儿园,专收本单位员工子女。由此可见,搞隐性福利是一些掌握公共资源和权力的部门,以福利的名义,无偿或廉价地向本部门员工出售国家公共资源,其实质就是福利腐败。这无疑会导致或助长社会上不同群体的收入差距拉大。

其四,改革滞后,与各项制度改革不配套。特别是住房、医疗、供暖等各项制度改革都在不断深化进行,福利制度却长期处于停滞状态,没有相应地进行调整,没有与工资制度改革相结合,改革相对滞后。

2. 改革的趋势

公务员法实施七年多,不少公务员管理的单项法规和实施细则还没有出台,公务员管理制度还处在改革变化之中,所以福利制度的改革也只能谈谈趋势,还不能很具体。

改革福利制度要按照“完善公务员职务与级别相结合的制度,建立公务员激励和保障机制”的要求,将提高工资与改善福利相结合,坚持福利货币化、透明化、规范化的方向,实行合理的福利待遇,鼓励公务员长期为国家服务。使公务员的福利与现行工资制度相配套,与时代同步。根据社会的不断发展,人们生活水平的不断提高,福利制度也会有所变化,逐渐向满足公务员高层次的文化需求方面转变,使福利制度发挥出更好的作用。同时,要狠心治理“隐性福利”。要加强审计监督,要改革预算制度,建立公共预算,使所有行政事业单位收入都纳入预算框架,公职人员的全部收入都制度化、规范化、公开化,以便于公众监督。

12.3 公务员保险的内容

12.3.1 公务员保险的特征

公务员保险与工资、福利相比,特征如下:

1. 防范性

公务员保险制度是为了防范一定情形的出现,是为有效保护公务员权益而设置的。

2. 救助性

公务员保险的对象是丧失劳动能力的公务员以及由他们供养的直系亲属。可见,这是一种特定情形下对公务员的救助与帮助。

3. 保障性

公务员保险制度的根本目的是为保障其合法权益,解除后顾之忧,以增强队伍的凝聚力。

12.3.2 制定公务员保险制度的原则

我国制定公务员保险制度的原则主要有:

1. 与生产力水平相适应原则

我国公务员保险的水平,是由我国社会生产力发展水平决定的,这是由于保险最终以经济发展作为它的现实基础和支撑条件。因此,在确定保险的标准与项目时,应与我国社会生产力发展水平相适应,不能盲目追高求好,而脱离我国实际情况。尽管我国改革开放30多年以来的社会生产力得到了较大的发展,但其经济实力与生产力水平还是较落后的,所以,保险事业既要满足公务员的基本生活需要,又必须建立在国家、单位和个人所能承受的范围之内,这样才算合理,才算与社会生产力水平相适应。不然就会加重国家的财政负担,也是很难办到的。

2. 保证基本生活需要原则

保险要保证暂时或永久丧失劳动能力或机会的公务员,或是暂时待业的原公务员的基本生活得到满足。主要是指给予物资或货币上的帮助,使其与所供养的直系亲属能过正常的生活。其待遇标准,要根据该公务员在职时贡献的大小,即基本工资与工龄工资等的多少按规定的比例发放。如由于原工资偏低,保险金不能满足其基本生活需要时,还要另行照顾,以体现以人为本的思想,维护社会稳定。

3. 合理负担原则

社会保险基金应由国家与个人共同合理负担,所以,公务员本人平时也要积极参与社会保险,缴纳社会保险,以拓宽保险基金来源的渠道。

12.3.3 公务员保险的项目

我国公务员的保险制度还处于初建阶段,目前只实行了基本医疗保险制度和生育保险制度两种。

1. 基本医疗保险制度

医疗保险制度是指公务员因患病暂时丧失劳动能力时,从国家或所在单位获得物质帮助的制度。主要由患病期间医疗待遇和治疗期间的生活待遇两部分组成。

1998年12月14日,国务院颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,对传统的公费医疗制度进行了重大的改革,建立了公务员基本医疗保险制度。2000年5月20日,国务院转发了《关于实行国家公务员医疗补助的意见》,结合目前我国公务员医疗

保险的实际情况，在实施城镇职工基本医疗保险制度的基础上，对公务员实行医疗补助。其主要内容有：

其一，医疗补助经费来源于财政预算，专款专用、单独管理，与基本医疗保险基金分开核算。

其二，医疗补助经费主要用于基本医疗保险统筹基金最高支付限额以上，符合基本医疗保险用药、诊疗范围和医疗服务设施标准的医疗费用补助。在基本医疗保险支付范围内，个人自付超过一定数额的医疗费用补助；中央和省级人民政府规定享受医疗照顾的人员，在就诊、住院时按规定补助的医疗费用。

其三，社会保险经办机构负责医疗补助的经办工作，财政部门 and 审计部门负责补助经费的财务和审计工作。

2. 生育保险制度

生育保险制度是指国家对女性公务员在怀孕和分娩时所给予一定的照顾和物质帮助的制度。2012年4月18日，国务院颁发了《女职工劳动保护特别规定》，这是公务员生育保险制度的主要法律依据。

生育保险制度的主要内容有：

其一，女性公务员产假为98天，其中产前休15天。难产的，增加产假15天。生育多胞胎的，每多生育1个婴儿，就增加产假15天。

其二，不得在女性公务员怀孕期、产期和哺乳期降低基本工资或予以辞退；怀孕的女公务员，在工作时间内进行产前检查，应当算工作时间；女性公务员在哺乳期内，单位必须提供方便。

其三，女公务员较多的单位必须建立女公务员卫生室、孕妇休息室、哺乳室、托儿所、幼儿园等设施，以解决女公务员的困难。

此外，还要根据国家经济发展情况，逐步建立符合公务员特点的养老、失业和工伤保险制度。

12.3.4 公务员保险基金的来源与使用

1. 公务员保险基金的来源

公务员保险基金通常有以下几个方面的来源：

其一，国家，即中央和地方政府的预算拨款，或由国家财政对公务员保险基金的开支给予的适当补贴。

其二，由公务员所在机关按本单位公务员工资总额的一定比例缴纳保险费。

其三，由公务员个人按其工资收入总额、基本工资总额的一定比例缴纳保险费。

其四，保险基金自身的增值。

2. 公务员保险基金的使用

公务员保险基金大量筹集起来之后，除了为公务员的各种保险项目支出外，就是如何通过正确、稳妥的方式，使这大量的储备基金保值和增值的问题。主要有两条途径：

其一，存入银行收取利息。

其二，进行国家允许的投资获取利润。

12.3.5 公务员保险制度存在的问题与改革趋势

1. 公务员保险制度存在的主要问题

现行保险制度，是在计划经济体制的条件下逐步建立起来的，一些保险的项目和费用与现在的工资相差甚远，起不到保险制度应起的作用。其存在的主要问题是：

其一，没有建立基金积累制度。退休费用由国家统包，每年列入财政预算，实行现收现付，没有形成积累。随着人口老龄化的加速和退休人员的不断增加，财政负担将越来越重。

其二，保险制度不健全，失业保险尚未建立起来。

其三，管理不科学，缺乏有效的约束监督机制。医疗等经费增长过快，浪费现象严重。

2. 改革的趋势

改革公务员的保险制度，是形势发展的客观要求。其改革的趋势是：

其一，改变离退休费由国家统包、现收现付的状况。建立养老保险基金由国家、个人共同合理负担，符合机关特点的社会养老保险基金的筹集和运营机制。逐步实现社会统筹和个人账户相结合，建立个人养老保险账户。养老保险费按照工资的一定比例由国家和个人共同缴纳，计入个人账户。同时，要改变目前存在的退休金给付层次单一、计发办法不合理的状况。制定适合机关特点的养老保险金给付办法，实行多层次的养老保险金给付制度。此外，要建立起科学的养老金调节机制，使公务员的养老保险金随着城镇居民生活必需品价格指数的增长和在职公务员平均工资水平的增长而增加，以保障公务员退休后的实际生活水平不降低。

其二，建立失业保险制度。按照以收定支、略有结余的原则，建立失业保险基金，由单位按工作人员工资总额的一定比例缴纳。合理确定失业保险待遇，开展就业指导、就业培训和生产自救等活动，促进失业人员再就业。

其三，完善工伤制度。建立工伤保险基金，制定工伤认定和处理办法，科学合理地划分伤残等级与类别，确定伤残待遇，形成与医疗保险制度相衔接的工伤保险制度。

其四，完善医疗保险制度。合理安排国家与个人负担医疗费用的比例。

其五，完善社会保障体制。建立起社会救助、医保、社保和城乡低保制度四大保障体系，不断扩大城乡低保范围和提高保障标准。

其六，按照行政管理与基金运营分开的原则，进行养老、失业、工伤、医疗保险基金的管理。政府部门主要管政策、制度和标准。建立社会保险管理机构，负责基金的收支、运营和保险对象的管理工作，提高社会化管理服务程度。

本章小结

本章在叙述了公务员福利与保险的含义与作用以后，又分两节论述了福利与保险的特征、原则与项目等内容，同时还探讨了如何扩大福利与保险基金的来源与改革的趋势。第二节论述了确定公务员福利时应遵循的适当原则、协调原则与差别原则，还介绍了福利包

括的主要项目有休假制度和优抚制度等。第三节论述了确定公务员保险的保障基本生活需要等三项原则，还对公务员的基本医疗保险与生育保险等保险项目进行了详尽分析。

复习思考题

1. 公务员福利与保险的含义和作用是什么？
2. 确定公务员福利与保险的原则有哪些？
3. 公务员福利与保险的特征和性质是什么？
4. 公务员福利与保险项目包括哪些内容？
5. 公务员福利与保险的资金来源有哪些？改革的趋势如何？
6. 请设计一个（某机关）因违规搞“高福利”造成负面影响的案例。

第 13 章

公务员的辞职与辞退



无论是公务员辞去公职，即辞职，还是国家机关依法解除与公务员的职务关系，即辞退，都体现和保障了公务员本人自主择业权与国家机关择优用人权两项管理制度的推行。这是公务员队伍的两个正常的“出口”，是公务员管理的新陈代谢机制，又是增强公务员队伍生机和活力的重要措施。实践证明，这种“双辞”制度有利于我国人才资源的开发与合理配置，最大限度地实现“人尽其才”、“才尽其用”，避免了人才浪费，使公务员机关成为“能进能出”的开放系统和“吐故纳新”的国家机关。

13.1 公务员辞职、辞退的含义与意义

13.1.1 公务员辞职与辞退的含义

1. 公务员辞职的含义

辞职是指公务员根据本人意愿提出，并经过任免机关的批准，依法解除公务员与机关职务关系的一种人事行为。如是辞去公职，就是解除了公务员与国家机关的一切职务关系，丧失公务员的身份；如是辞去领导职务，只是公务员职务的变更，而非公务员身份的消失。本章所讲的辞职，主要指的是前者。

2. 公务员辞退的含义

辞退是指公务员所在机关依照法律规定的条件，通过一定的法律程序，在法定的管理权限内作出解除公务员全部职务关系的行政行为。辞退的直接结果是国家机关解除了与公务员的工作关系，公务员身份消失。

13.1.2 建立公务员辞职与辞退制度的意义

公务员更新机制的重要方面就是体现在公务员管理制度具有畅通的“出口”，使公务员的权利和国家机关的权利都得以保障。公务员法以立法的形式确定了公务员的辞职与辞退制度，其重要意义在于：

1. 有利于双方权利的保障，增强公务员队伍的生机与活力

公务员的辞职，落实了个人按照自己的资质和兴趣，自由选择职业的权利，充分发挥个人的才能，从而提高个人的工作满意度和积极性。同时，公务员根据个人意愿辞去领导职务，有利于领导人员“能上能下”这种良好风气的发扬。

建立辞退制度，使国家机关有权对不履行公务员义务、不遵守公务员纪律的人员予以辞退，让优秀的人才在竞争中递补进来，起到优胜劣汰的作用。

这种“双辞”制度，既保障了公务员本人的辞职权，又保障了国家机关的辞退权，结果是增强了机关的生机与活力。

2. 有利于畅通公务员队伍的“出口”，形成“能进能出”的更新机制

我国原来的干部人事制度，由于退出机制不健全，使一些由于不能发挥本人潜力、不愿继续留在国家机关的人很难辞职，造成人才浪费。而公务员制度推行以后，这些公务员如遇此情形，可按照规定的程序办理手续，离开公务员队伍，另谋自己向往的职业，充分发挥本人的专长。或者是不愿继续担任领导职务的公务员辞去现任职务，专门从事本人饶有兴趣与优势的公务员的业务工作。

原干部人事制度，由于对干部监督不严，一些人长期在机关表现懒散，“出工不出力”，混日子，但又不够开除条件，领导对他们没法管。推行公务员制度后，对此类人员即可根据他们的表现将其辞退，使公务员队伍自然而然产生一种怕被淘汰的压力，从而改掉那种“干好干坏一个样、干多干少一个样”的弊端。

这种“双辞”制度，既使公务员管理系统成为开放的、“能进能出”的系统，又使其成为“吐故纳新”的国家机关。

13.2 公务员辞职的内容

13.2.1 公务员辞去公职

公务员辞去公职是辞职的一类，其内容包括辞去公职的特征、与擅自离职等的区别、肯定性条件与限制性条件、程序、法律后果等。

1. 公务员辞去公职的特征

其一，辞去公职是公务员的法定权利。辞去公职是公务员择业权的一种实现形式，受法律保护，本人既可享受，也可放弃，任何机关或个人都不能侵犯。

其二，辞去公职必须经过一定的法律程序。公务员辞去公职需经本人申请，并报经任

免机关审批，不得擅自离职。

其三，辞去公职的主体受法律限制。公务员法对辞去公职规定了限制条件，即处在特殊岗位与特殊情况下的公务员不得辞职，以免使国家的安全和利益受到侵害。

2. 公务员辞去公职与擅自离职、免职的区别

其一，辞去公职和擅自离职的区别。辞去公职和擅自离职虽然都是公务员本人意愿的表现，但两者在法学上仍然存在质的区别。

一是公务员辞去公职的意愿是得到法律确认的，因而受到法律的保护；而擅自离职的意愿并没有得到法律的认定。因此，擅自离职可以认为是公务员不履行公务员义务，从而应承担不履行义务的法律后果。

二是辞去公职是公务员自主择业的权利，公务员是否行使这种权利法律不加干涉，由公务员自行处理；而擅自离职则是一种违纪行为，是要追究责任的。可见，违纪行为的法律后果并不是公务员本人所能决定的，而是由公务员所在机关根据其情节轻重给予公务员相应的处理，是事先设定的。

其二，辞去公职与免职的区别。免职是公务员的任免机关依照一定的法律事由和经过法定的程序，免除公务员所担任职务的一种人事行政行为。免职是相对于任职而言的。虽然辞去公职和免职都属于公务员与行政机关职务关系的变更，但是，辞去公职与免职存在本质的差别。

一是性质不同。辞去公职是公务员的自主择业权力，是公务员自愿的法律行为；而免职则是机关的一项人事行政权力，是任免机关的单方面的法律行为，公务员必须服从。

二是发生的原因不同。辞去公职的原因是因公务员个人而引起的，是出于公务员的个人意愿；而免职则必须有法定的事由。比如，因转换职位任职的；离开工作岗位学习超过一定期限的；因健康原因不能坚持正常工作的等。没有这些法定事由是不可能任意免职的。

三是导致的法律后果不同。辞去公职是公务员与机关职务关系的废除。而免职则有两种情况：一种是因退休、离休、辞退等原因而引起的免职。这种免职是终止公务员与国家机关之间的职务关系。另一种是由于公务员职务的变更、工作岗位变换等原因引起的免职。这种免职不是公务员与国家机关职务关系的终止和公务员身份的消失，而是职务关系的变更，即免职是为了任新职。

3. 公务员辞去公职的条件

公务员辞去公职的条件，是指在什么情况下公务员能够行使辞去公职的法律权利。根据立法技术的不同，可分为肯定性条件与限制性条件两项。

肯定性条件是指正面列举的方法规定的有效条件，但在公务员法中没有明确规定，这大概是因为在劳动法中规定了劳动者有自主选择职业的权利。自主选择职业意味着劳动者可以辞去原有的职务，重新选择新的工作。因此，我们可根据劳动法中有关规定和以往的实施情况归纳为一句话，即公务员本人不愿意或认为自己不适宜继续在国家机关担任公职的，可以提出辞去公务员的申请。

限制性条件是指采取反面排除式方法规定的有效条件。公务员法之所以突出公务员辞

去公职的限制性条件，是因为公务员承担的是国家事务和社会公共事务管理的职能，对国家政治、经济的发展和社会的稳定关系重大。因此，在保证公务员辞去公职自由的同时，也必须保证公共利益不受损害，所以要对公务员辞去公职加以一定的限制。我国公务员法第八十一条规定的公务员辞去公职有五款限制性条件：

其一，“未满国家规定的最低服务年限的”。为了维护机关工作的连续性和稳定性，维护国家和社会的公共利益，也为了体现机关与公务员职务关系契约的严肃性，双方约定公务员应有最低服务年限。按照公务员所在岗位工作的性质、特点的不同，最低服务年限一般是3~5年不等。在最低服务年限内，公务员是不能辞职的。

其二，“在涉及国家秘密等特殊职位任职或者离开上述职位不满国家规定的脱密期限的”。这一限制是出于保守国家机密的考虑。为了国家的利益，不同时期都有一些不让外人知晓的秘密事项，如政治机密、商业机密、技术机密、军事机密等国家机密。经管国家秘密事项的工作岗位构成特殊的工作职位。在这些特殊职位上工作的公务员，掌握国家的机密，其辞去公职可能使国家利益受到重大损失。因此，公务员法规定，在这些特殊职位上工作的公务员不得辞去公职。另外，即使由于某种原因公务员离开了这些特殊职位，不再接触机密事项，但仍在国家规定的脱密期内，也不得辞去公职。

其三，“重要公务尚未处理完毕，且须由本人继续处理的”。这里的“重要公务”是指与国家或政府机关的重大利益密切相关的公务活动。公务员承担或参与了这些重要公务，在该项公务尚未完成时，如果公务员辞职，中途换人，由于新人需要一个熟悉和适应的过程，可能造成工作效率的降低甚至中断，势必会影响工作的全局，损害国家利益。在这种情况下，公务员是不能辞职的。

其四，“正在接受审计、纪律审查，或者涉嫌犯罪，司法程序尚未终结的”。国家有法律规定，公务员的职位工作凡是涉及财务活动的，都要定期或不定期接受审计，以加强财经纪律。为了保证公务员勤政廉政，维护国家和公众的利益，公务员法规定了公务员必须遵守纪律。违反纪律必然危害到国家和公众利益，就要受到纪律审查，严重的就构成犯罪，就要受到司法审查。公务员在接受上述审查期间是不准辞职的，只有待上述审查结束，并作了相应处理后，才可以辞职。这样做的目的，一方面是为了维护国家和公众利益，防止公务员以辞职来逃避违法违纪责任；另一方面也是对公务员本人负责。

其五，“法律、行政法规规定的其他不得辞去公职的情形”。上述四方面的限制性条件是规范和限制公务员辞去公职的主要条件，但不是完全的条件。为了防止公务员在辞去公职问题上钻法律的漏洞，规定了这项补充性条款。其用意在于从立法上克服列举式所固有的局限性，使法律规定能灵活适应社会发展，以防止出现前述列举事项以外的未明确的事项时法律出现空白。运用此技术性的法律规定，来保全法律的稳定性。至于具体包括哪些其他事项，将由与此相关的配套法律或行政法规作出明确规定。

4. 公务员辞去公职的程序

公务员法第八十条规定了公务员辞去公职的法定程序：

其一，应当向任免机关提出书面申请。公务员辞去公职，意味着公务员身份的消失，是关系到公务员个人重要切身权利的法律行为。以书面形式提出申请，符合法律行为的形

式要件。既可以使公务员严肃对待、慎重处理,又能防止可能出现的纠纷和便于纠纷的妥善处理。

其二,任免机关进行审批。任免机关是任命公务员担任某种职务和免去公务员职务的主管机关,公务员要求辞去公职也就是免去其职务,因此,要经过任免机关审批。任免机关应当根据公务员辞去公职的条件,自接到申请之日起30日内予以审批,确定是否同意公务员辞去公职。没有得到任免机关批准的离职,属于擅自离职。

其三,办理交接手续。公务员辞去公职的申请被批准后,离职前应当办理公务交接手续,将其职位工作的内容、要求等向其接任者进行交接,以保证机关工作照常进行。对于主管或经管财务的公务员,离职前还要按照规定进行财务审计。对其任职期间执行财务纪律的情况进行监督检查,以保证本单位财务开支的合法和正确。

此外,辞去公职公务员所在的原机关,要负责给其办理好有关身份、职务、级别、工资待遇、工作年限等的各种证明材料和递转手续,以作为他们重新就业时确定各种待遇的参考。

5. 辞去公职的法律后果

公务员辞去公职的法律后果主要包括三个方面:

其一,职务关系废除,公务员身份消失。公务员在被录用之后,通过任免机关的任命,和国家机关就建立了职务关系,获得了公务员的身份。当公务员辞去公职,公务员与国家机关的职务关系就自然废除,公务员身份亦就自然消失。

其二,失去公职后的待遇。公务员与国家机关建立职务关系后,在政治上与经济上享受公职的相关待遇。但随着公务员辞去公职、职务关系的自然废除、公务员身份的自然消失,公务员也就失去了因从事公职所享受的待遇。

其三,再次任职受到一定的限制。公务员法对公务员辞职后的任职没作出明确规定,但《公务员辞去公职规定(试行)》第十五条,对公务员辞职后再任职则有明确要求:公务员辞职后,两年内到与原机关有隶属关系的企业或营利性的事业单位工作的,需经原任免机关批准。之所以作出这些规定,主要防止对公务员在职时为某企业或营利性事业单位的发展作过重大贡献者,辞职后该企业或该事业单位正好“投桃报李”;如果辞职公务员到这些企事业单位任职,由于他们对国家行政机关的运作十分熟悉,对这些企事业单位公共可以起到其他人员难以起到的作用,使公共利益受到侵害。

13.2.2 公务员辞去领导职务

公务员辞去领导职务是辞职的另一类,包括辞去领导职务的类型与程序、法律后果等内容。

1. 公务员辞去领导职务的类型与程序

公务员法第八十二条规定,根据辞去领导职务的事由不同,有以下四种类型:

其一,因公辞去领导职务。这里是指担任领导职务的公务员因工作需要变动职务。依照法律或者政协章程的规定,向本级人民代表大会、人大常委会或者政协提出辞去现任的领导职务。异地或异职位调动的,首先要辞去现任的领导职务。因公辞去领导职务主要适用于人大、政协选举产生的领导干部。

《党政领导干部辞职暂行规定》规定:领导干部担任由人大、政协选举产生的领导职

务，任期未满因工作需要变动职务，依照法律或者政协章程规定应当辞去现任领导职务的，向本级人民代表大会、人大常委会或者政协提出辞去现任领导职务。领导成员因公辞职，应当在接到党委（党组）通知后七日内，向任免机关提出辞去现任职务的书面申请。

其二，自愿辞去领导职务。这里是指担任领导职务的公务员因个人或者其他原因不愿意继续在领导岗位工作时，自行提出辞去现任领导职务。

自愿辞去领导职务是领导干部的权利。由于领导职务的特殊重要性，为了防止公务员辞去领导职务可能造成对国家和公众利益的损害，国家在辞职程序、辞职条件等方面作了必要的限制。根据《党政领导干部辞职暂行规定》的有关规定，这些限制包括：

一是有重要公务尚未处理完毕，而且须由本人继续处理的，不得辞职。

二是由人大、政协选举、任命、决定任命的领导干部任职不超过一年的，不得辞职。

三是正在接受纪检监察机关、司法机关调查或者审计机关正在审计的，不得辞职。

四是有其他特殊原因的。

担任领导职务的公务员自主辞去领导职务的，必须提出书面申请，报任免机关审批。任免机关接到辞职申请之日起三个月内要以书面形式答复申请者所在单位及本人。超过三个月不予答复的，视为同意辞职。

需要说明的是，领导成员辞去公职的审批期限之所以比较长，是因为领导成员是机关某一部门、某一单位的领导者，他的离去影响到部门或单位的各方面工作。关系到部门或单位内各个公务员的工作，因此更需要认真谨慎。同时，领导成员的离职还涉及其接替人选等一系列问题，也需要较长的审批时间。规定审批时间的目的，一方面是为了给任免机关足够的时间认真审查，另一方面是督促任免机关提高办事效率，保证领导成员辞去公职权利的依法实现。

其三，引咎辞去领导职务。这里是指担任领导职务的公务员，因工作严重失误、失职造成重大损失或恶劣影响，或者对重大事故负有重要领导责任的，不宜再担任现职，由本人主动提出辞去现任领导职务。

《党政领导干部辞职暂行规定》列举了党政领导干部应当引咎辞职的九种情形：

一是因工作失职，引发严重的群体性事件，或者对群体性、突发性事件处置失当，造成严重后果或者恶劣影响，负主要领导责任的。

二是决策严重失误，造成巨大经济损失或者恶劣影响，负主要领导责任的。

三是在抗灾救灾、防治疫情等方面严重失职，造成重大损失或者恶劣影响，负主要领导责任的。

四是在安全工作方面严重失职，连续或者多次发生重大责任事故，或者发生特大责任事故，负主要领导责任的；连续或多次发生特大责任事故，或者发生特别重大责任事故，负主要领导责任、重要领导责任的。

五是在市场监管、环境保护、社会管理等方面管理、监督严重失职，连续或者多次发生重大事故、重大案件，造成巨大损失或者恶劣影响，负主要领导责任的。

六是执行《党政领导干部选拔任用工作条例》不力，造成用人严重失察、失误，影响恶劣，负主要领导责任的。

七是疏于管理监督，致使班子成员或下属连续或者多次出现严重违纪违法行

恶劣影响，负主要领导责任的。

八是对配偶、子女、身边工作人员严重违纪违法知情不管，造成恶劣影响的。

九是有其他应当引咎辞职情形的。

这九种情形符合两个标准：第一是出现重大损失或者造成恶劣影响；第二是领导干部负有主要领导责任或个人责任。

引咎辞职的程序是：

一是有以上情形之一者，领导干部要按干部管理权限，以书面形式向党委（党组）提出申请，说明辞职的原因和思想认识等。

二是组织（人事）部门对辞职原因等情况进行了解审核，并提出初步意见。

三是按照干部管理权限，党委（党组）集体研究，作出同意或不同意或暂缓辞职的决定，决定应及时通知领导干部所在单位及干部本人。

四是党委（党组）作出同意辞职的决定后，按照有关规定办理辞职手续。

其四，责令辞去领导职务。

这里是指按照管理权限，管理主体根据领导成员任职期间的表现，认定其已不再适合担任现职，通过一定程序责令其辞去现任领导职务。

责令辞职有两种情形：第一是领导成员应当引咎辞职而本人不提出辞职的；第二是任免机关认定其不再适合担任现任领导职务，本人不提出辞职的。

责令辞职的程序是：

一是党委（党组）作出责令干部辞职的决定，并指派专人与干部本人谈话，并将责令干部辞职的决定用书面形式通知干部本人。

二是被责令辞职的干部应当在接到责令辞职决定通知后15日内向任免机关提出书面辞职申请。

三是按照有关规定办理辞职手续。

2. 辞去领导职务的法律后果

公务员辞去领导职务的法律后果因类型不同而异。

因公辞去领导职务的，只是现任领导职务消失，改任其他领导职务，其待遇不变或提高。

自愿辞去领导职务的，领导职务消失。一般情况下其待遇降低，但公务员的身份不变。

引咎辞职的领导成员，辞职后现任职务消失。如责任较轻，辞的又是兼职，原任领导职务不变，一般情况下待遇也不变；如果责任较重，辞去现任领导职务后，可改任较低的领导职务或非领导职务，现任的领导职务将消失，其待遇将随新任职务而变动，公务员的身份不变。

责令辞去领导职务的，现任领导职务消失，待遇随新职务而定，一般是会降低的，但公务员的身份不会消失。

另外，在引咎辞职与责令辞职的领导成员中，对其年龄较大，达到或接近退休年龄的，也可令其退休或提前退休。这样当然就意味着其领导职务与公务员身份的消失，按规定领取养老金。

13.3 公务员辞退的内容

13.3.1 公务员辞退的特征

1. 辞退是国家管理机关单方面的法律行为

辞退公务员是国家管理机关依法解除其同公务员的任用关系，是国家机关的法定权力，只有国家机关才能行使。无论公务员是否同意，只要符合法律规定的条件或法定事由，管理机关就可以按照法定程度辞退公务员。

2. 辞退需依法进行

辞退公务员，必须在符合法律规定的条件或事由出现以后，管理机关才能单方终止与该公务员的工作关系。否则，就是对公务员工作权利的侵犯。

3. 辞退需遵循法定的程序

法律程序是使辞退行为生效的条件之一。法律程序的规定，既是公务员权利的有效保障，又是对公务员管理机关自由裁量权的必要限制。因此，辞退公务员不符合法律程序的，是无效的法律行为，对公务员不具有法律效力。

4. 辞退不具有惩戒性

辞退是公务员管理机关根据法律规定的条件，在出现不适宜公务员继续任职的法律事实的情况下，依法定程序解除与该公务员的任用关系。辞退不是对公务员的行政处分，不具有惩戒性质。辞退是管理机关解除与公务员的任用关系的权力，而不是对公务员进行处理的权力。

13.3.2 公务员辞退与开除的区别

辞退和开除公务员的直接法律结果，都是终止了公务员与国家机关的一切职务关系，公务员身份消失，是国家机关单方面的行为。但是辞退和开除这两种人事行政行为存在着根本的区别：

1. 性质不同

辞退不是行政处分，不具有任何惩戒性质，是公务员管理中的正常行为；而开除则是对公务员的一种行政处分行为，具有明确的惩戒性质。

2. 原因不同

辞退的原因是由于公务员的德才水平或本人主观努力不够而不能胜任公务员职务，无法履行公务员义务而产生的；开除则是由于公务员在行使公务中的违法违纪行为造成的。

3. 法律后果不同

辞退的公务员依法可以获得辞退费和享受失业保险；而被开除的公务员只能享受失业保险，而不能享受其他待遇。

13.3.3 辞退公务员的条件

辞退公务员的条件是辞退制度的主要内容。辞退公务员的这种行为，直接关系到公务

员的权利，关系到公务员个人及其家庭的生活。因此，公务员法规定了一系列严格而又非常明确的条件，包括肯定性条件和限制性条件两种。

1. 公务员辞退的肯定性条件

公务员法第八十三条规定，公务员有下列情形之一的，予以辞退：

其一，“在年度考核中，连续两年被确定为不称职的”。如果公务员在年度考核中一年不称职，按规定降职使用；降职之后第二年又不称职，就说明该公务员无法履行其职务，也不适合继续在机关工作，应予以辞退。这里强调的是“连续两年”，而非累计两次。

其二，“不胜任现职工作，又不接受其他安排的”。除了通过年度考核来判断公务员是否胜任现职工作之外，还可以审查其任职条件，并结合任职条件来确定其业务能力、思想水平、身体状况等方面，确定其是否胜任现职工作。另外，也可通过考察其历年来的年度考核情况，如果多年来该公务员的年度考核总是处在基本称职和不称职等次上，则可以确定其不能胜任现职工作。应该调整其职位，安排到适合其能力水平的职位上。如公务员既不能胜任现职工作，又不接受组织上安排其他职位的，应予以辞退。

其三，“因所在机关调整、撤销、合并或者缩减编制员额需要调整工作，本人拒绝合理安排的”。为了转变政府职能，提高行政管理效率，适应社会主义市场经济的要求，机关的机构改革也在逐步深入。各部门、单位机构的调整、撤销、合并或缩减编制名额势在必行。机构的上述变化，必然使一部分公务员失去工作岗位，机关有责任为他们安排新的符合其任职条件的工作岗位，本人拒绝合理安排的，应予以辞退。

其四，“不履行公务员义务，不遵守公务员纪律，经教育仍无转变，不适合继续在机关工作，又不宜给予开除处分的”。公务员必须遵守纪律履行义务，方可享受公务员的权利；不履行公务员义务的人，就不可能享有公务员的权利。没有公务员义务和权利的人就不能成为公务员。因此，违反纪律，经多次教育仍无转变的，但又没有达到开除条件的，应予以辞退。

其五，“旷工或者因公外出，请假期满无正当理由逾期不归连续超过十五天，或者一年内累计超过三十天的”。“旷工”是指公务员没有正当理由，不经请假，擅自离开工作岗位。“无正当理由”是指除不可抗力如疾病、自然灾害、不可预测的事故等情形之外的所谓理由均属于不正当理由。因公外出或请假期满无正当理由逾期不归的，也属于旷工。旷工一次超过15天的，或者一次不超过15天，但一年内累计超过30天的，都应予以辞退。这样规定的目的是为了加强纪律性，使机关工作得以正常进行。

2. 公务员辞退的限制性条件

为了从根本上维护公务员的合法利益，特别是弱势群体的合法权益，公务员法规定了四种情况下不得辞退公务员：

其一，“因公致残，被确认丧失或者部分丧失工作能力的”。公务员在公务活动中可能遇到各种事故或者接触有害环境导致伤残，丧失或部分丧失工作能力的，不能为此而辞退他们。因为导致他们的伤残、丧失工作能力的原因不是为个人利益，而是为了国家和公众的利益。因此，国家有责任对他们实施伤残保险，保证他们的基本生活需要，而不是把他们辞退。

其二，“患病或者负伤，在规定的医疗期内的”。这里的“患病或者负伤”不仅局限于

是因公导致的患病或负伤，也包括平时的伤病。在公务员患病或负伤治疗期间，精神上和经济上的压力增加了，需要所在机关给予特别的关怀和爱护。经过医疗部门证明必须治疗或疗养的，不仅是对公务员恢复健康的一种保护措施，也是对公务员努力工作的一种肯定。对广大公务员起到解除后顾之忧、激发努力工作的效果。规定不得辞退正在治疗或疗养中的公务员，体现了人道主义精神。公务员的疾病和伤情不同，需要治疗或疗养的时间长短也不同，这要由相关医疗单位作出鉴定。

其三，“女性公务员在孕期、产假、哺乳期内”。怀孕生育是女性为社会作出的贡献。孕期、产期、哺乳期是女公务员的特殊时期，需要社会和所在单位的特别关怀。公务员法规定女公务员在这个时期不被辞退，体现了维护女性公务员的合法权益，符合劳动法的规定，完善了我国对妇女儿童的法律保护体系。

其四，“法律、行政法规规定的其他不得辞退的情形”。这是一条兜底的条款，给以后完善辞退制度留出了空间。根据这一条款的规定，有关辞退的情形另由国家法律和国家行政法规来设定。地方性法规以及地方政府的规章都不可设定辞退公务员的情形。这有利于把辞退限定在一定范围内，防止滥用辞退权，以维护公务员的合法权益。

13.3.4 辞退公务员的程序

辞退公务员直接涉及公务员的利益，是一件非常严肃的事情。因此，不仅要明确辞退和不辞退的条件，而且要规定必要的程序。辞退公务员的法定程序是：

1. 提出辞退建议

由公务员所在单位或部门提出辞退建议，陈述辞退事实和理由。“公务员所在单位或部门”是指公务员工作关系归属的单位，只有此类单位才有权提出辞退所属公务员，其他单位和个人都无权提出动议，上级主管部门也不能越权辞退下级单位的公务员。法律作出这一规定，体现了管事与管人的统一，同时也有利于维护公务员的身份保障权。

2. 任免机关审批

所在单位提出的辞退建议需按管理权限报任免机关审批。任免机关收到公务员所在单位的辞退建议材料后，要进行严肃审查。审查辞退理由是否是公务员法规定的事由，这些事由是否真实，是否达到了必须辞退的程度。经过审查后决定是否准予辞退。经审查，如果符合辞退的条件和程序，任免机关即可作出辞退决定，并以书面形式通知呈报单位，并抄送上级有关部门备案，同时发给被辞退公务员《辞退公务员通知书》；如果不批准辞退的，应将有关材料退回呈报单位，并说明理由。

县级以上机关辞退公务员，须报经县级人民政府批准。

3. 办理交接手续

公务员接到辞退通知书后，如有异议，可通过行使申诉权和控告权保护自己的合法权益；如无异议，必须在规定的期限内办理辞退手续，进行公务交接。必要时，被辞退公务员需按照规定接受审计。

13.3.5 辞退公务员的法律后果

辞退公务员的法律后果有以下几方面：

1. 公务员与机关的职务关系废除，公务员身份消失

被辞退人员离开公务员系统后，丧失了公务员身份，不再履行公务员的义务，也不再享有公务员的权利。

2. 按照规定享受辞退待遇

公务员被辞退后的待遇包括两方面：一是获得辞退费；二是享受失业保险。原国家人事部 1996 年发布的《国家公务员被辞退后有关问题的暂行办法》规定，公务员被辞退后在失业期间，自被辞退的次日起由有关机构按月发给辞退费。辞退费发放标准由省、自治区、直辖市人民政府根据低于公务员办事员的最低工资、高于“社会救济”的原则确定，并且规定，在已开展机关工作人员失业保险的地区，暂按当地失业保险规定办理。

3. 对被辞退公务员重新进入公务员系统的限制

根据 1995 年的有关规定，公务员被辞退后 5 年内不准重新录用或调任到国家机关工作。5 年期满后，经审查，符合报考条件者，参加录用考试后方可被录用；符合调任条件者，则需履行调任手续。但对被辞退公务员重新进入公务员系统，一般都有严格的规定与限制。

本章小结

本章在简要介绍了公务员辞职与辞退的含义与意义之后，又分两节论证了辞职与辞退的特征、条件、程序与法律后果。第二节介绍了辞去公职的肯定性条件与限制性条件以及造成的后果是职务关系、待遇和公务员身份的消失，同时再次任职也受到一定的限制。此外，还介绍了公务员辞去领导职务的类型和程序等内容。第三节首先明确了辞退公务员不是对公务员的处分，不具备惩戒性质，其次介绍了辞退公务员的肯定性条件与限制性条件，明确后者主要是防止某些领导不正确地执行辞退政策，甚至借辞退行打击报复的现象发生。此外，还论述了辞退公务员必须依照法定程序进行。

复习思考题

1. 公务员辞职与辞退的含义与意义是什么？
2. 公务员辞去公职的条件有哪些？
3. 公务员辞去领导职务的类型有哪些？
4. 辞退公务员的条件与程序有哪些？
5. 公务员辞职与辞退的法律后果是什么？
6. 试举一个公务员辞去公职的案例，再举一个错误辞退公务员的案例。

第14章

公务员的退休

退休是公务员管理的重要环节，是公务员队伍最稳定的“出口”和公务员的必然归宿。同时，也是公务员更新机制的重要组成部分，是保持公务员队伍充满生机与活力的重要措施。我国公务员的退休制度，继承了原干部退休工作的优良传统，总结吸收了改革开放以来干部退休工作的经验，当然也借鉴了外国公务员退休制度和社会保障制度中的一些有益做法，形成了中国特色的公务员退休制度，从而保证了我国退休公务员老有所养、老有所医、老有所居、老有所为、老有所学、老有所乐。

14.1 公务员退休的含义与意义

14.1.1 公务员退休的含义

退休是指公务员达到规定的年龄，工作时间达到一定的年限，或者丧失工作能力，办理有关的手续离开工作岗位，享受相应的政治待遇和领取一定的养老金，以安度晚年的一种人事管理机制。

14.1.2 公务员退休的意义

退休是公务员必然的归宿，因此，对国家和公务员本人都有十分重要的意义。

1. 有利于体现公务员老有所养的权利，保持公务员队伍的稳定与发展

无论是因到年龄的退休，还是因虽不到退休年龄但已丧失工作能力的退休，他们退休以后，均得到国家和社会的妥善安排，在政治上与物质上享有各种退休待遇。这是公务员法赋予公务员的权利，即公务员退休后得到各种生活保障和服务的权利。建立和实施公务

员的退休制度，保障了公务员退休权利得以实现，这些保障又有助于解除现在职公务员的后顾之忧，安心本职工作，廉政勤政，不必担心自己退休后的待遇，从而稳定了广大的公务员队伍，保证了机关工作的连续性与健康发展。

2. 有利于公务员队伍的新老交替，增强公务员队伍的生机和活力

公务员队伍管理的“进口”与“出口”两个环节，体现了公务员队伍新老交替、推陈出新的发展规律。只有让那些由于年龄大了需要颐养天年，让那些体质差，虽不到退休年龄但已丧失工作能力的公务员退出去，离职休养；让年轻的、有能力的人加入公务员队伍中，才能保持和增强公务员队伍的生机与活力，实现公务员队伍的“吐故纳新”，从而保持较高的工作效率，更好地完成公共管理的诸项繁重任务。

3. 有利于巩固废除我国干部领导职务终身制的成果，保持公务员队伍的朝气蓬勃

领导干部职务事实上的终身制，是我国传统干部人事制度的弊端之一。造成此弊端的重要原因就是长期以来没有坚持正常的干部退休制度。干部能上不能下，机构臃肿层次多，副职多，闲职多，官僚主义盛行，大大影响了行政效率。实行公务员制度以后，领导职务序列与非领导职务序列的领导干部，到了规定的退休年龄也应退休。现在是应警惕领导干部职务终身制“回潮”的时候，因为个别领导成员以造假年龄（如称报户口时报大了岁数）等方式来延迟退休，以岗位“需要”（似乎离了他地球就不转了）为借口延迟退休，把着位子不放，严重影响了领导干部队伍正常的新陈代谢。对此，公务员的组织管理部门绝不能姑息迁就，应实行严格的退休制度，强制其退休，以保证公务员集体是一支朝气蓬勃的队伍。

14.2 公务员退休的特征与制定退休待遇的原则

14.2.1 公务员退休的特征

1. 具有双重性

退休具有既是公务员的权利又是公务员的义务这样的双重性。因此，退休是公务员享有老有所养权利的保障，任何机关或个人不得阻止；退休也是对公务员履行退休义务的督促，达到退休年龄者，无正当理由的必须退休，以空出机关的职位，让招录、调任或聘任的新人进入。

2. 具有程序性

退休公务员必须按规定程序办理手续，不能一走了之，否则其退休后的待遇就遇到问题了。机关的人事管理人员应当主动为退休公务员办理好所有手续，以示关怀和负责，绝不能推托和敷衍了事。

3. 具有保障性

退休公务员无论在政治待遇上还是在经济待遇上，都应依法得到保障，任何机关和个人均无权剥夺。如出现不良情况，退休公务员或者其家属可通过法律手段解决。

14.2.2 退休与离休的区别

在我国，离休实质上是退休的一种特殊方式，是在特殊历史时期内适用于特殊对象的一项暂时性的举措。具体是指建立中华人民共和国以前参加革命的老干部，达到规定的年龄，符合离休条件时，经批准，离职长期休养，享受有关的政治待遇和生活待遇。目前，国家机关在职公务员中，由于年龄的原因，符合离休条件者在少数机关也是极个别的。而在大多数机关中，离休已经从在职者的人事管理序列中消失，大都是新中国成立后才参加工作的公务员了。

一般而言，退休公务员与离休公务员在政治待遇与生活待遇上有所差别，前者低于后者，离休公务员待遇和在职时一样。

14.2.3 制定公务员退休待遇的原则

公务员是行使行政权力、执行国家公务的公职人员，其身份和职业的特殊性决定了在确定公务员退休待遇时必须遵循以下原则：

1. 国家保障原则

公务员法明确规定，“公务员退休后，享受国家规定的退休金和其他待遇，国家为其生活和健康提供必要的服务和帮助”，这说明公务员的退休待遇是由国家法律来保障的，任何单位和个人都不能以任何形式扣减或拖欠退休公务员的退休金，也不能以任何借口降低国家规定的其他退休待遇。否则，退休公务员有权提出申诉或控告，并追究违法人员的法律责任。由此可见，实行法律保障原则，有利于保证退休公务员的合法权益不受侵害，有利于保障公务员退休后的政治待遇与生活待遇等得以顺利实现。

2. 退休待遇与社会发展水平相适应原则

公务员的退休待遇是通过国民收入再分配来实现的。国民收入分配状况取决于社会生产力发展水平。生产发展了，国民收入增多了，可分配的资源增大了，公务员的收入就会随之提高。退休公务员在过去几十年中为国家和公众利益，为国民经济和社会发展作出了重大贡献，今天经济与社会的发展与他们过去的累积贡献密不可分，他们理应分享经济社会发展所带来的成果。为此，要建立正常的、科学的公务员退休待遇调节机制，分享社会发展成果，使退休公务员的待遇与社会发展水平相适应。

3. 退休金免税原则

公务员在职时获得工资（薪金），退休后获得退休金。退休金与工资存在本质差别：退休金不是工资，而是福利，福利收入是不缴纳个人所得税的。退休金免税原则也体现了国家对曾为国家和社会作出贡献的退休公务员的关爱和照顾。

14.3 公务员退休的方式与条件

14.3.1 公务员退休的方式

我国公务员的退休方式分为应当退休和可以提前退休两类。前者是指公务员达到法定

的退休年龄或完全丧失工作能力的，由任免机关命令其退休，亦称强制退休。此举的目的在于督促公务员严格履行退休义务，坚持到年龄即退，办理退休手续，离开公务员队伍，以增强退休制度的法律约束力。后者是指公务员具备了法定的退休条件，但不到应当退休的年龄，本人自愿提出退休申请，经任免机关批准，可以提前退休，亦称自愿退休。制定此项规定，可使部分服务年限较长而又没达到法定退休年龄的公务员可根据本人的意愿，提早退休。如此一来，既保障了公务员的退休权利，又拓宽了公务员的“出口”。这样，将“应当退休”与“可以提前退休”相互结合，即构成了我国比较完善的公务员退休制度。

14.3.2 公务员退休的条件

公务员的退休条件，是指公务员获得享受退休待遇的权利应达到的基本要求。主要由年龄、工龄、身体三方面的条件构成。任免机关对特殊的工作岗位可用辅助条件变通前三个条件，以使部分公务员提前或延迟退休。

下面依两类退休情况具体分析公务员的退休条件。

1. 应当退休的条件

我国公务员应当退休的条件有两种：

其一，年龄条件。公务员法第八十七条规定，“公务员达到国家规定的退休年龄或者完全丧失工作能力的，应当退休”。公务员法没有明确规定应当退休的具体年龄，应由公务员法的单项法规或实施细则来规定。单项法规或实施细则又应当根据国家现实情况来决定，如随着国家经济的发展、生活水平的不断提高，人的寿命也会不断延长，因此退休的年龄也会有一定变化。

1993年，对公务员应当退休的年龄作了明确的规定。男性公务员达到60周岁，女性公务员达到55周岁，应当退休。规定60周岁（男）和55周岁（女）的界限，一方面是从我国大多数人的体质出发的。一般来说人到了五六十岁体质就会下降，记忆力、思考力、判断力、想象力等同步减弱，体力也越来越衰退，再承担繁重的工作任务会越来越困难，因此，退休便成为年老公务员的最佳选择。另一方面，也是从公务员队伍的新陈代谢、不断增强活力的要求来决定的。只有使不能适应工作要求的公务员退出队伍，才能使一批生力军补充进来，使公务员队伍永葆青春和活力。因此，国家规定公务员达到退休年龄时，必须退休，没有选择的余地。

同时国家还规定了变通条件，即个别公务员特别是担任高级领导职务和杰出高级专家，确因工作需要可以暂缓或推迟退休。暂缓或推迟退休的公务员由本人填表，单位审核，上报任免机关批准。其中杰出高级专家暂缓或推迟退休的，由中央机关各部委，各省、市、自治区人民政府审定后由国家人事部门通知执行。

其二，身体条件。身体条件是指公务员尽管还没达到退休年龄，但由于种种原因导致完全丧失工作能力的，应当退休。

2. 可以提前退休的条件

可以提前退休的条件可分为工龄、年龄、辅助条件三种。

公务员法第八十八条规定，“公务员符合下列条件之一的，本人自愿提出申请，经任免机关批准，可以提前退休”。

其一，工作年限满 30 年的。

其二，距国家规定的退休年龄不足 5 年，且工作年限满 20 年的。

其三，符合国家规定的可以提前退休的其他情形的。

在提前退休的条件中，工作年限是主要的条件，年龄是次要条件。强调工作年限的主要原因，是因为公务员具有在机关工作了一定年限，为国家作出一定的积累贡献，才能够提前退休并享受国家的退休待遇。没有达到规定的工作年限而又想离开公务员队伍的，不能办理退休，而只能走辞职之路。

可以提前退休的其他情形，即辅助或称变通的条件主要有：

一是在高度危险、接触有毒有害物质等职位任职的公务员，因为工作环境对公务员的身体健康有明显的损害，可以赋予比其他公务员更为优惠的提前退休条件。对交警、刑警、监狱管理等岗位的公务员，可适当降低申请退休年龄，以体现国家对这些公务员身体健康的保障和适当照顾。

二是在机构改革和机构调整中，需要缩减人员编制，为了便于人员分流，亦可适当放宽提前退休条件。但是，退休条件关系到千千万万公务员的利益，必须由国家法律、行政法规或者中央公务员主管部门作出规定，其他部门和单位无权改变国家规定的退休条件。

14.4 公务员退休的程序和待遇

14.4.1 公务员退休的程序

公务员退休的程序按应当退休和可以提前退休来分。

1. 应当退休的程序

对于因年龄或身体条件而应当退休的公务员，国家机关人事管理部门一般在公务员具备法定退休条件的当月或下一个月通知本人，办完相关退休手续，确定公务员的退休待遇，颁发退休证书。

2. 可以提前退休的程序

首先，必须向任免机关提出提前退休的书面申请，陈述理由。

其次，任免机关要认真审查核对申请书提供的理由是否真实和充足，决定批准或不批准公务员申请退休的要求。如果任免机关批准公务员提前退休，就要及时通知本人，让其办理退休手续；如果不批准其退休申请，也要通知公务员本人，并说明不批准的理由。

只有公务员的任免机关有权审批公务员可以提前退休的申请，其他任何机关和个人都无权办理此事。

14.4.2 公务员的退休待遇

公务员法第八十九条规定：“公务员退休后，享受国家规定的退休金和其他待遇，国家为其生活和健康提供必要的服务和帮助，鼓励发挥个人专长，参与社会发展。”这为公务员退休后的待遇提供了法律保证。

公务员的退休待遇主要包括政治待遇、退休金待遇和其他待遇。

其一，政治待遇。政治待遇是指退休公务员的社会地位、政治地位和享有的各种政治权利。我国退休的公务员原则上与同级在职公务员享受同等的政治待遇。如阅读机密文件、听重要报告、看必要的学习材料、参加党和国家组织的有关会议，为加强和改善党的领导、改善政府行政工作、提高工作效率作出贡献等。

其二，退休金待遇。退休金也称退休费、养老保险金等，是由国家规定发给退休公务员的生活经费，也是退休公务员享受物质待遇的基本部分。根据公务员退休待遇“国家保障原则”，退休金由国家财政支付。退休金不是工资，所以退休金的发放不以按劳分配为原则，但与退休公务员过去的累积贡献有关系，累积贡献越大，退休金额越高，反之越低。“累积贡献”所参照指标就是公务员在职时的工资。在职工资是坚持按劳分配的，付出的劳动越多，则对社会的贡献越大，工资就越高，反之亦然。因此，在实践中计算公务员退休金时，总是按公务员退休时的工资额的一定比例来计发。而比例的高低大小，由公务员的工龄来决定，工龄越长比例越高，工龄越短比例越低。

其三，其他待遇。其他待遇主要包括以下部分：一是在职时享受的地区津贴、公费医疗部分、住房标准和房租补贴、取暖补贴等，退休后继续享用。二是对因公致残的公务员，除发给基本退休金外，另发给因工伤残保险金。其中生活不能自理、饮食起居需要人扶助的，每月发给一定数额的护理费。三是公务员退休后，其住房标准按同级在职公务员的标准执行。四是退休公务员去世后，丧事处理、丧葬补助费和供养直系亲属抚恤金，与在职公务员去世后一样对待。其遗属生活有困难的，按照国家有关规定给予补助。五是对获得部级以上荣誉称号，有特殊贡献的老专家，长期在青海、西藏等艰苦地区工作的公务员，退休时起退休金可以在一般标准的基础上区分不同情况再提高5%~15%，但最高不得超过在职时的最高工资。

国家为退休公务员增设一些其他待遇，有利于改善退休公务员的晚年生活，也有利于全社会养成尊敬老年人的良好风尚。随着我国经济的蓬勃发展，我们有理由相信，退休公务员的其他待遇也将逐步提高。

14.5 退休公务员的管理机构与方式

14.5.1 退休公务员的安置

这涉及退休公务员的去向问题，必须慎重对待，一般应“就地安置”，有特殊情况的可“异地安置”。

1. 退休公务员的安置地

对退休公务员的安置应遵循“就地安置”的原则。因为公务员对工作地环境熟悉，也有一定的生活基础，就地安置，方便生活，方便管理。同时，应充分认识到，随着回避制度的贯彻执行，易地任职的情况会渐趋普遍。如果公务员退休后再“异地安置”，将要花费大量物力和财力。同时，人们普遍向往生活条件优越与比较优越的地区，如果易地安

置,势必造成人口的无序流动。因此,公务员退休后一般应就地安置。确有困难的,可以按照国家有关规定,到本人或配偶原籍或配偶、子女所在地安置。如果要异地到京、津、沪、渝等特大城市的,要从严掌握。国家鼓励退休公务员到农村或中小城镇安家落户。对在边远、高原、沙漠等特别艰苦地区工作的退休公务员的安置地点,可区别不同情况予以照顾。

2. 退休公务员的住房

对安置到异地城市的,原单位要补助安家费。对安置到异地农村的,要给建房补助费。一句话,让异地安置的公务员住得舒适、安全。

3. 退休公务员的接受单位

退休公务员的原单位,要与异地安置退休公务员的接受单位事前联系好,确定该单位有能力管理好该退休公务员,并将异地安置退休公务员的户籍、医疗关系及经费关系等转换手续和接受单位交接好。

14.5.2 退休公务员的管理机构

退休公务员的管理机构是指为实现退休公务员的管理目标而建立的一定组织形式。我国经过几十年的实践,已基本上形成了统分结合的管理模式,即党的组织部门和政府的人事部门统筹协调指导,退休公务员的原工作单位具体管理的格局。

为适应退休人员的管理工作,要求党政等国家机关退休人员较多的单位设老干部局,人数较少的可设老干部办公室或在人事干部管理机构内设老干部管理部门,专门负责退休公务员的管理服务工作。由于老干部管理机构的普遍建立和各项制度的出台,为做好退休公务员的管理工作提供了组织保障和制度保障,也为公务员退休制度建立后对退休公务员的管理工作提供了经验,奠定了基础。我国退休公务员的管理机构,基本上是由各级政府和退休公务员所在单位负责。

今后,按照我国养老制度改革思路,对退休公务员的管理将实行属地化、社会化的管理。按设想,今后有关退休公务员管理的工作,有的由政府等国家机关的人事部门负责,其他大量的事务性的工作将由有关的社会、事业性机构负责。

14.5.3 退休公务员的管理方式

管理方式是指为落实国家规定的管理内容、保障退休公务员的晚年生活而采取的工作形式。在总结我国以往退休干部管理工作的经验、借鉴国外退休公务员管理的有益做法的基础上,初步形成了对退休后的公务员的管理机制。

其一,建立和加强统分结合的社会化管理体制。公务员退休后,除由政府等国家机关统一进行管理外,还要发挥社会组织特别是社会保障系统的作用,由政府等国家机关专门机构管理的体制逐步过渡到由政府、社会、退休公务员组织三方共同管理的体制,实现退休公务员管理的社会化。因此,根据我国家庭养老传统和公务员的特点,实行社会化管理,更多地依靠社会和退休公务员自身的力量搞好管理服务工作。

其二,对退休公务员实行周全的服务。公务员退休后,由于环境的变化和地位的变动,他们有着多方面、多层次的要求和愿望,因此,退休公务员管理部门对他们的管理工

作要做到家、服务上门。在政治上，关心他们的需求，让他们通过报刊和媒体及定期举行的内部学习活动，及时了解国内外大事，知晓党和国家的方针政策。要协助离退休基层党组织，积极开展政治活动，共产党员要认真过好组织生活；要监督退休金和其他生活待遇的发放支付，监督各项待遇政策的落实；要关心退休公务员的身体健康和物质文化生活，要为其排忧解难，及时了解他们的生活情况，对确有困难的，要给予适当照顾或补助；要适当开展一些有益于老年人身心健康的文化娱乐活动；要反映退休公务员的意见和建议，维护退休公务员的合法权益。此外，还要鼓励退休公务员发挥个人专长，让其发挥余热，做到老有所为，实现人才资源的二次开发，并注意对其进行必要的监督和约束，以防其晚节不保。

本章小结

本章在概括了公务员退休的含义与意义之后，接着论述了公务员退休具有程序性、保障性和双重性的特征；论述了制定公务员退休待遇要遵循与社会发展水平相适应、国家保障和退休金免税三项原则；接着介绍了公务员退休分为“应当退休”与“可以提前退休”两种方式及与此相应的退休条件和程序等内容；最后探讨了退休公务员的待遇和管理体制的复杂问题，建议对退休公务员实行统分结合的社会化管理体制及妥善安置、周全照料的服务机制。

复习思考题

1. 公务员退休的含义与意义是什么？
2. 公务员退休的特征有哪些？
3. 公务员退休的方式与条件有哪些？
4. 退休公务员享受哪些待遇？制定退休公务员待遇的原则有哪些？
5. 退休公务员的管理方式有哪些？
6. 试举公务员按时退休与找借口延迟退休的案例各一个。

第 15 章

公务员的申诉与控告

公务员的申诉与控告是公务员权利保障的重要内容。在公务员领域里，由于权力的等级结构而形成的事实是：对公务员权利的潜在侵害者主要不是来自外部，而是来自内部，即公务员所在机关及其领导者，因此这就构成了公务员权利保障的特殊性。1993 年我国推行公务员制度以来，制定了一系列维护公务员合法权益的规章，成立了受理公务员申诉控告的工作机构，为公务员的申诉控告提供了法律和组织保障。因此，公务员必须领会申诉控告的条件等内容，正确运用这项法律武器，维护自己的合法权益。

15.1 公务员申诉、控告的含义与意义

15.1.1 公务员申诉与控告的含义

1. 公务员申诉的含义

公务员申诉是指公务员对国家机关作出的涉及本人合法权益的人事处理决定不服时，向有关机关说明和陈述，并要求采取措施予以纠正和保护的行为。

2. 公务员控告的含义

公务员控告是指公务员认为国家机关及其领导人员侵犯其合法权益，依法向上级机关或者有关的专门机关提出指控的行为。

15.1.2 公务员申诉与控告的意义

建立公务员的申诉与控告制度，不仅能保障公务员的切身利益不受侵害，也是对国家

机关及其工作人员依法实行监督的重要措施。其意义在于：

1. 有利于保障公务员的权益不受侵犯

在实际社会中，错误处理公务员的现象时有发生。有了申诉与控告之后，当公务员受到不当处理或合法权益受到国家机关及其工作人员不法或不当侵犯时，可以通过行使法律赋予的申诉控告的权利，依照法定程序要求有关机关纠正错误的决定，并要求有关机关追究侵害人的法律责任和给予补偿，使事件得到公平合理的解决，公务员就能够心情舒畅地投入工作。因此，申诉与控告能起到救济公务员合法权益、调动公务员积极性的作用。

2. 有利于完善机关内部的监督机制

公务员通过申诉与控告，对国家机关的人事处理决定和领导人员的行为进行监督，可以促使机关及其领导人员依法办事，增强机关领导对人事处理的责任感，使其在作出人事处理时严谨细致，避免出差错，防止草率从事。同时，更要防止其领导人员滥用职权、挟嫌报复、玩忽职守、歪曲事实的行为发生，有助于形成机关内部的自我监督机制，提高机关的信誉度和工作效能。

15.2 公务员申诉、控告的性质与原则

15.2.1 公务员申诉与控告的性质

总体上说，申诉与控告的性质都属于公务员维护合法权益的救济手段。因为建立公务员申诉与控告的目的，都是为了保障公务员的合法权益不受侵犯，保障性十分鲜明；公务员提出申诉与控告之后，有关机关必须依法予以受理和处理。当发现公务员所在机关及其领导人确实侵犯了其合法权益之后，该纠正的纠正，该处理（责任人或领导人员）的处理。让申诉与控告起到监督、威慑、预防的作用；为使实体的公正得以保证，提高其公信力，必须按申诉控告的程序办事。不能再走重实体、轻程序的老路，以发挥这种救济手段的威力。

15.2.2 公务员申诉与控告的特征

公务员申诉与控告同其他申诉控告相比，其特征如下：

1. 主体的特殊性

申诉与控告的主体仅限于对机关作出已生效的涉及本人的具体人事处理决定不服或对机关及其领导人侵犯其合法权益的公务员。

2. 客体的内部性

申诉的对象是在行政上有隶属关系或者管理关系的党政机关，属于机关内部的管理行为。

3. 受理机关的确定性

受理公务员申诉的机关是确定的，即原处理机关、同级公务员的主管部门、原处理机关的上一级机关、行政监察机关。受理公务员控告的机关也是确定的，即上级机关或有关

专门机关。

15.2.3 公务员申诉与控告的异同

申诉与控告的主要区别在于：

一是从目的上看，申诉是为了使处理机关改变或撤销对自己（公务员本人）的处理决定，使自己的合法权益得以恢复与补偿；控告不仅是使自己的合法权益得到恢复与补偿，还要追究实施不法侵害者的法律责任。

二是从原因上看，引起申诉是公务员对已发生效力的处理不服，要求重新审查处理；引起控告是公务员的合法权益受到不法侵害，要求对责任人进行惩处。

三是从重点上看，申诉是为维护公务员个人的合法权益，及时纠正机关的不当处理；控告则是公务员对机关领导人员的监督，以保证其执行政策和法律的准确性与严肃性。

四是从受理机关上看，受理申诉的机关是原处理机关、同级公务员主管部门、原处理机关的上一级机关、行政监察机关；受理控告的机关是上级机关、有关的专门机关。可见，申诉的受理机关比控告的受理机关多。

申诉与控告的相同之处在于：

一是两者的主体都是公务员。

二是两者的客体都是国家机关或负责人员。

三是两者的目的都是为了纠正和补偿国家机关对公务员权益所造成的损害。

四是两者都属于法律赋予公务员的基本权利。

15.2.4 公务员提出申诉与控告的原则

申诉与控告是公务员法规赋予公务员的一项基本权利。为了更好地行使这一权利，公务员在进行申诉与控告时必须坚持忠于事实的原则。这是由于：

其一，忠于事实是公务员提出申诉与控告的重要依据和前提条件。公务员提出申诉与控告是需要有必要的依据和条件的。当公务员受到不公正待遇时，尤其是当有关机关对公务员作出了处分决定，而受到处分者认为处理不公正、不符合事实时，公务员可以提出申诉，以维护个人的合法权益不受侵犯；公务员提出控告也必须是以行政机关及其领导人员作出了违法违纪行为、失职渎职行为和打击报复行为等事实为依据。只有如此，公务员提出的申诉与控告才有合理性和有效性。

其二，只有忠于事实才能为有关机关受理申诉与控告时提供可靠的依据。受理申诉与控告案件是一项政策性、技术性很强的工作。只有公务员提出申诉与控告时从事实出发，才能使受理机关在受理过程中有条件做到以事实为依据、以法律为准绳，妥善处理申诉与控告案件，从而使公务员的申诉与控告权利得到保障。否则，就会使那些坚持原则、忠实执行国家法律 and 政策的公务员受到不当处理，甚至造成冤假错案。

其三，申诉与控告者要做到忠于事实，就要求公务员如实反映情况，对自己所掌握的情况和材料不夸大也不缩小，并且这些情况和材料是通过正常渠道得到的，不能是街谈巷议。不能为了个人目的而弄虚作假，甚至故意捏造事实。如果申诉人或控告人反映的情况不真实，轻者会延长作出正确决定的时间，浪费国家的人力和财力；重者可损害他人或国

家的更大利益。因此,提出申诉与控告案件的公务员,必须掌握充分的证据,如人证、物证等。只有这样才能使忠于事实得到保证。

15.2.5 受理公务员申诉与控告的原则

在我国,各种主管部门在受理公务员申诉与控告时应坚持如下原则:

1. 实事求是、依法办事原则

实事求是马克思主义的精髓,是中国特色社会主义理论的灵魂,是我们党的优良传统和思想路线,理所当然地应是国家监察机关和其他主管部门受理公务员申诉与控告时应遵循的原则。在受理过程中,应广泛听取有关方面的意见。既要听取申诉与控告人的意见,又要听取案件所涉及的机关与负责人的意见。注重人证、物证,对案件全面客观地进行分析,分清是非,作出正确结论,恰当处理,切勿偏听偏信。只有案件情况清楚,才好依法办事。对原处分错了的申诉与控告案件,要及时纠正;对没处分错的申诉与控告案件,则坚持原决定;对有争议的申诉与控告案件,应对其争议焦点认真复查,以求得完满解决。

2. 深入细致、认真审慎原则

受理公务员的申诉与控告案件本身就是一项政策性、技术性很强的工作,这对被处分者的自身权益来说是至关重要的。因此,在受理的过程中,要深入调查、全面了解,切不可粗心大意。

3. 密切配合、及时高效原则

受理公务员的申诉与控告案件,往往涉及几个部门、不同层次、许多环节。为妥善、合理、迅速地解决问题,受理案件时必须与有关方面紧密配合,密切协作,以做到及时处理,尽快落实,避免推诿扯皮。

15.3 公务员申诉的内容

15.3.1 公务员的二级申诉制度

我国公务员法确立了二级申诉制度,即公务员对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的,可以向作出处理决定机关的上一级机关提出再申诉。这是对公务员申诉制度的改革与完善。

之所以确立二级申诉,是因为在受理申诉工作中,下级机关有时会受认识水平的影响或受环境的干扰,致使处理结果出现偏差。二级申诉制度可以给公务员更多的申诉机会,而上级受理申诉机关往往看问题比较全面,处理问题更慎重、更超脱,因而会大大减少处理的偏差。

15.3.2 公务员申诉的事由

申诉事由是指可以提起申诉的法定事项,这些事项都是因机关作出的涉及公务员权益的人事决定而引起的人事纠纷。根据公务员法第九十条规定,申诉事由包括以下八个

方面:

其一,处分。包括国家机关对公务员的各种纪律处分。

其二,辞退或者取消录用。包括公务员被辞退或者已经被录用,后因故又被取消录用,两者均不再具有公务员身份,使其权益受到重大损害。

其三,降职。降低职务是既影响公务员职务身份又影响公务员待遇的人事决定。

其四,定期考核定为不称职。在年终考核中,被定为不称职的公务员,是考核等级中最差的,可能被辞退。

其五,免职。因故将公务员的领导职务免去是影响公务员晋升与待遇的较大事件。

其六,申请辞职、提前退休未予批准。当符合条件的公务员申请辞职或提前退休未予批准时,申请者认为该项合法权利没有实现是不公正的。

其七,未按规定确定或者扣减工资、福利、保险待遇。这些都是侵犯公务员合法权益的人事行为。

其八,法律、法规规定可以申诉的其他情形。这是兜底性的条款。当公务员与其管理机关之间发生了上述七种事项之外的情形后,公务员可以依照相关的法律规定提起申诉,以维护自己的合法权利。

综合上述八方面内容,可归纳为三点:第一,申诉事由应当是涉及人事处理的决定,而非涉及有关行政管理的决定;第二,申诉事由应当是涉及对公务员不利的处理决定,而非涉及对公务员的受益性决定;第三,申诉事由应当是涉及公务员个人权益的决定,而非涉及公务员集体权益的政策决定。

15.3.3 公务员申诉的条件

公务员申诉的条件包括不服行政机关行政处分的申诉条件、不服行政监察机关行政处分的申诉条件和向司法机关提起行政诉讼的条件。

1. 不服行政机关行政处分的申诉条件

不服行政机关行政处分的申诉是指公务员对本部门给予自己的处分不服,依法请求本部门行政机关重新审查处理的行为。这种申诉不同于控告,它的直接目的是为了改变或撤销对本人的原行政处理决定,而控告的直接目的是为了追究被控告人的法律责任。

公务员提出对行政处分的申诉,应符合下列条件:

一是必须是由被行政机关处分的公务员本人提出。不是所有的公务员都可提出。非处分的公务员对受处分的公务员的行政处分不服也不能成为申诉条件。

二是必须有涉及公务员个人的已经生效的处理决定。处理决定是以书面形式作出的,如果正在研究当中尚未正式决定,则说明对公务员权益的侵害事实尚未发生,这时不能提出申诉。

三是申诉必须在法定的期限内提出。根据有关规定,公务员如对涉及本人的人事处理决定不服,在接到处理决定30日内可向原处理机关申请复议,并且可以向原处理机关的上一级机关或监察机关提出申诉。如果延期申诉,处理机关可以不予受理。

四是必须有明确的申诉理由。申诉理由主要有两个方面:首先是公务员认为处分违法,如处分机关超越了权限,处分依据的事实不成立,处分内容超越了法定幅度,处分的

作出不符合法定程序等；其次是公务员认为行政处分不当、不合理，侵犯了本人的合法权益。

五是必须以法定形式提出。申诉人提出申诉应采用书面形式。

2. 不服行政监察机关行政处分的申诉条件

不服行政监察机关行政处分的申诉，是指当公务员对监察机关给予自己的行政处分不服时或认为监察机关对有关本人的处分裁决不合理时，而向原监察机关或上一级监察机关提出的申诉。

行政监察机关同行政机关一样，也具有直接给予公务员行政处分的权力，但监察机关的这种权力是有权限范围的。监察机关对同级政府机关的公务员给予行政处分时，经同级政府批准监察机关只能对公务员行使撤职以下的行政处分。

如果监察机关超越了权限给予公务员处分，公务员就可提出不服监察机关处分的申诉。当然，即使在其权限之内处分了公务员，如公务员认为不合理，也可以提出申诉。

我们知道，监察机关不仅有权直接处分公务员，还有权受理公务员不服行政处分的申诉。监察机关对这种申诉进行裁决，公务员如不服监察机关的裁决结果时，也可提出不服监察机关行政处分的申诉。

公务员提出不服监察机关行政处分的申诉条件，可参照上述关于提出不服行政机关行政处分的申诉的条件。

另外，公务员提出不服行政监察机关行政处分的申诉还需注意以下几个问题：

首先是申诉人在不服监察机关的裁决时，可向上一级监察机关提出申诉；其次是当公务员对行政案件（并非行政处分）的审理不服时，不应向监察机关提出申诉，而应向司法机关提出，监察机关不行使司法权；最后是不服监察机关行政处分的申诉不应向信访部门提出，因为信访部门无权处理行政纠纷。

3. 向司法机关提起行政诉讼的条件

行政诉讼是指国家司法机关在当事人和其他诉讼参与人的参与下，运用法律程序，审理和解决行政争议案件的活动。行政诉讼的特征是以行政争议为诉讼客体，以具体行政行为为诉讼对象，以司法机关为主持人和裁决组织，以行政裁决为先行程序。

公务员提起行政诉讼的目的和目标，主要可以分为：

首先，撤销处罚的诉讼，是指公务员不服行政机关的行政处罚，请求人民法院撤销原处罚的诉讼。其次，确认权利的诉讼，是指公务员不服行政机关作出的自己不应获得某种权利的行政处罚而提出的诉讼。最后，请求赔偿的诉讼，是指公务员因行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益而遭受经济损失，请求人民法院判决行政机关负责对本人进行赔偿而提出的诉讼。

公务员提出行政诉讼必须具备下列条件：

一是提出人仅限于与行政处理决定有直接利害关系的公务员；二是提出人必须以特定行政机关作出的具体行政决定或复议裁决为依据；三是提出人必须以具体行政处理决定违法为理由，因为行政诉讼是以行政违法的行为为标准的；四是提出人必须按法定的程序提起诉讼；五是提出人必须是对行政机关的最后一次决定不服时才能提起行政诉讼；六是提出人应以书面形式提出起诉讼。

15.3.4 公务员申诉的受理机关

受理公务员申诉的机关必须有权改变或撤销原处理机关所作出的决定，或是有权向原处理机关提出改变或撤销原处理决定的意见。这类机关在我国是：

1. 原处理机关

这是指作出处理决定的机关。大部分公务员申诉案件应由原处理机关解决。因为原处理机关有权改变或撤销本机关作出的处理决定。原处理机关最了解案情，容易查清事实。同时，原处理机关受理案件和程序简便直接，解决问题及时。这样，给国家和公务员本人可能造成的损失也就小了。

原处理机关对解决公务员的申诉案件，必须明确自己的责任，依法受理申诉案件，及时作出受理决定。

在我国，原处理机关包括国务院及其各部（委），省、自治区、直辖市，自治州及设区的市，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、镇等各级国家机关。

2. 原处理机关的上一级机关

这是指与原处理机关有隶属关系的机关，该机关是原处理机关的上级领导机关。这样的机关有权改变或撤销原处理机关已经作出的处理决定，也能保证案件得到及时处理。

实行双重管理机关的上一级机关，既包括“条条管理”的上一级业务主管机关，也包括“块块管理”的上一级机关。

在我国，乡政府的上一级机关是县政府，区政府的上一级机关是市政府，省各厅局和各市政府的上一级机关是省政府，省政府的上一级机关是国务院。

3. 同级公务员主管部门

即原处理机关的同级公务员主管部门，主要是指同级组织部门和人事部门。如县委和县政府各部门的同级主管部门分别是县委组织部和县政府的人事局。

4. 行政监察机关

行政监察机关有权直接给予公务员一定的行政处分。当公务员对监察机关给予自己的行政处分不服时，就可以向作出行政处分决定的行政监察机关或其上级监察机关提出申诉。同时，公务员对自己的管辖机关给予的行政处理决定不服时，也可向行政监察机关提出申诉。这时，行政监察机关就有权直接受理或建议有关机关受理公务员的申诉。

在我国，监察机关受理不服行政处分申诉实行分级负责、归口管理和复审、审核终结制度。为此，受理申诉案件的管辖权限如下：

其一，国家监察部受理不服行政处分的申诉案件包括：不服监察部行政处分决定的；不服省、自治区、直辖市监察厅（局）和监察部派出行政监察机构行政处分复审决定的；不服国务院各部门行政处分决定的；不服省、自治区、直辖市人民政府行政处分决定的。

其二，各省、自治区、直辖市监察厅（局）受理的申诉案件包括：不服本省、自治区、直辖市监察厅（局）行政处分决定的；不服下一级监察机关和厅（局）派出监察机构行政处分复审决定的；不服本级人民政府各部门行政处分决定的；不服自治州、设区的市、直辖市辖区（县）人民政府行政处分决定的。

其三，自治州、设区的市的监察局受理的申诉案件包括：不服本自治州、设区的市的

监察局行政处分决定的；不服下一级监察机关和本局派出监察机构行政处分复审决定的；不服本级人民政府各部门行政处分决定的；不服县、不设区的市、市辖区人民政府行政处分决定的。

其四，县、自治县、不设区的市、市辖区的监察局受理申诉案件包括：不服本县、自治县、不设区的市、市辖区的监察局行政处分决定的；不服本级人民政府各部门行政处分决定的；不服乡、民族乡、镇人民政府行政处分决定的。

此外，各监察机关的派出机构应受理的申诉案件包括：不服本派出监察机构行政处分决定的；不服与派驻部门有垂直领导关系的下级行政部门行政处分决定的；不服与派驻部门有垂直领导关系的下级行政部门的监察机构的行政处分复审决定的。

监察机关还应受理由上级领导机关交办的不服行政处分的申诉案件和认为需要由本机关办理的其他不服行政处分的申诉案件。对不服行政处分的申诉案件的管辖有争议的，由涉及的监察机关协商确定，或者由其共同的上一级监察机关指定。

15.3.5 公务员申诉的受理程序

受理公务员申诉的各级监察部门或其他受理机关，在受理公务员申诉时，要严格遵照法律规定的下列三类申诉的程序进行：

1. 一般申诉程序

这是指受理公务员对涉及本人的人事处理决定不服时（适用于所有公务员）的程序；

其一，立案。受理申诉机关收到公务员不服行政处分的申诉并决定受理该申诉后，应当组成临时性的公正委员会，负责审理公务员的申诉案件。公正委员会一般由政府人事部门中与申诉事项有关的工作机构的负责人组成。必要时，还可吸收其他部门的有关人员参加。公正委员会一般由3~5人组成，组成人数必须是单数。主任由政府人事部门中负责受理公务员申诉工作机构的负责人担任。这些公正委员会的承办人首先要看该申诉是否符合条件，即申诉书是否载明了下列内容：申诉人姓名、性别、年龄、职业、住址；作出行政处分决定或者复审决定的机关名称；申诉的请求和理由；提出申诉的日期等。如缺其中的一项或几项，应当把申诉书发还申诉人限期补正。此外，申诉书应由受到行政处分的公务员提起。如受处分人丧失行为能力或者死亡的，可以由其亲属代为提起。若符合条件，受理机关承办人就应按门类进行登记，建立必要的案卷，为下一步工作做好充分准备。

其二，调查。公正委员会在受理公务员不服行政处分立案后，应立即（或在规定的期限内）就申诉内容进行调查。调查活动主要有：一是调阅原案的全部材料，细致查阅，并做阅卷笔录。阅卷后，须将有必要进行调查核实的内容整理出来，并拟订出核查方案，报部门领导同意，按规定程序进行。二是收集与该案有关的资料。这是行使受理机关职权的表现。当事人双方都应按要求提供证据资料。当受理机关对当事人双方发出指令时，任何一方都应积极协作、配合，不得无理拒绝。三是必要时，受理机关可向证人调查，以提供证言、物证。证人提供的一切情况，都必须真实、可靠，要对自己的行为负责。

公正委员会的调查结果应当弄清申诉案件的下列内容：事实是否清楚，证据是否充分；应当追究政纪责任的人员是否遗漏；申诉人是否代人受过；定性是否准确，行政处分是否恰当；是否符合规定的办案程序；其他需要查清的问题等。

其三，审理。受理机关在公正委员会调查的基础上，依法律与政策对申诉案件进行审理。审理过程中，应给当事人提供表达意见和提供新资料的机会。审理时一般应公开进行并遵守一方提出的回避请求的有关规定。

其四，复议决定。受理申诉的部门在调查审理的基础上，对申诉案件认真进行复审或审核，在综合分析后提出意见，经部门讨论后，作出复议决定并写出复议报告。其主要内容应包括：原案处理的经过；原行政处分决定或者原行政处分复查决定认定的事实和处理结论；申诉的请求和理由；复审或复核的情况和认定的事实、证据、定性以及适用的法律、法规和政策规定；复审或者复核结论等。

复审或复核结论大致有三种情况：一是认定原处理结果有效。因为原处理结果事实清楚，证据确实充分，适用法律、法规、政策正确，定性准确，处分适当。二是部分修改原处理结果。只对原处理的不当部分予以纠正，作出修改原处分的新决定。三是撤销原处理决定。因为原处理决定列举的受处分公务员的违法违纪事实不存在，认定的事实不清，证据不足，或者有违反法定程序、影响案件公正处理的重大错误。

复审要写出复审决定书，由作出决定的机关直接送达申诉人和原作出行政处分决定或者复审决定的机关，也可以邮寄送达或者委托其他监察机关、主管部门代为送达。但皆需有送达回证，由受送达人在回证上（邮寄时在挂号回执上）记明收到日期、签名或盖章。复审决定书应注明是否允许继续申诉。

此外，复议期间，对原机关给予的处分一般应坚持继续执行原则。但例外的也有，即处分机关的上级主管机关在受理该申诉认为必要时，可依据自身职权和当事人申请，全部或部分执行中止，或采取其他必要措施。但与处分机关无隶属关系的其他管理机关欲将处分中止时，须事先征求处分机关的意见。

其五，不服复议决定的再申诉与最终裁决。公务员如对国家监察机关或其他主管机关受理申诉的决定意见仍不服，可在接到通知后的一定期限内向作出复议决定机关的上一级行政监察机关提出申诉。上一级行政监察机关接到申诉后，应在规定期限内按程序作出最终裁决。这时，申诉程序即告完结。如果公务员对最终裁决仍然不服，可按国家信访工作的有关规定，继续反映，但这不再属于申诉程序了。其受理机关将按信访工作的办法处理，而且最终裁决的结果也须继续执行。

2. 径直申诉程序

这是指公务员对涉及本人的人事处理决定不服，可径直向同级公务员主管部门或者上一级机关提出申诉。公务员对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的，径直向上一级机关提出再申诉。

与一般申诉程序相同的是，径直申诉程序也适用于所有公务员，并且也适用于所有申诉事由。与一般申诉程序不同的是，径直申诉程序减少了申请复核的步骤，这为公务员行使申诉权提供了一个便捷途径。也就是说，如果公务员认为向原处理机关申请复核不能解决问题，或者由于某种原因不愿向原处理机关申请复核时，可以直接（径直）向有关机关提出申诉。径直申诉受理机关的工作程序与一般申诉的受理程序基本一致。

3. 特别申诉程序

这是指公务员对涉及本人的处分决定不服，直接向行政监察机关提出申诉。公务员对

省级以下行政监察机关作出的复查决定不服的，直接向上一级监察机关提出复核申请。

特别申诉程序仅适用于国家行政机关公务员，并且也仅仅适用于处分决定的事由。

特别申诉受理机关的审理程序大体如下：

根据行政监察法的规定，受理申诉的工作部门在立案后，一般指定两个承办人负责复查（复核）。行政监察机关就可以就公务员申诉的事项进行查询和调查，被申诉机关负有举证责任。承办人复查（复核）后，应将案件复查（复核）情况和初步处理意见提交案件受理部门集体审议并形成审议意见。承办人根据审议意见，草拟复查（复核）报告。报告经工作部门负责人审核后，连同有关材料一并呈报监察机关主管领导人。监察机关区别情况分别作出如下复查（复核）决定：一是维持原处分（复查）决定；二是直接撤销或者建议撤销原处分（复查）决定；三是直接变更或者建议变更原处分（复查）决定。

监察机关作出复查（复核）决定后，应当制作公务员申诉复查（复核）决定书，并由工作部门负责送达和监督原决定（复查）机关执行复查（复核）决定。上一级监察机关的复核决定和国务院监察机关的复查决定或者复审决定为最终决定，申诉人不得向任何国家机关提出再申诉。

15.3.6 公务员申诉的期限

申诉期限是指公务员在提出申诉和受理机关在处理申诉时必须遵循的时间要求。

根据公务员法及相关规定，公务员申诉应当由本人在知道机关人事处理决定之日起 30 日（自然日，最后期限在法定休息日的后顺延一日，下同）内或者自接到复核决定之日起 15 日内提出，原处理机关应当自接到复核申请书后的 30 日内作出复核决定。

除原处理机关外的申诉受理机关应当在接到公务员申诉书之日起 30 日内，区别不同情况作出予以受理并立案审理或者不予受理或者申诉材料不齐备、限期补正的处理，并告知申诉人。对决定予以受理的申诉，受理机关应当在接到公务员递交的申诉书后的 60 日内，作出处理决定，案情复杂的，可延长 30 日。

根据行政监察法的有关规定，公务员对行政机关作出的行政处分决定不服的，可以自收到行政处分决定之日起 30 日内向监察机关提出申诉，监察机关应当自收到申诉之日起 30 日内作出复查决定；对复查决定仍不服的，可以自收到复查决定之日起 30 日内向上一级监察机关申请复核，上一级监察机关应当自收到复核申请决定之日起 60 日内作出复核决定。上一级监察机关的复核决定和国务院监察机关的复查决定或者复审决定为最终决定。

15.4 公务员控告的内容

15.4.1 公务员的控告与错告、诬告的区别

公务员的控告是指公务员在忠于事实的基础上，认为机关及其领导人员侵犯了其合法权益，而向上级机构或者有关专门机构提出指控的行为，是受法律保护的。

错告是指行为人不主观故意诬陷，出发点是为了维护正义和公平，只是因判断能力差，对事实真相认识不清。客观上行为人不存在捏造事实、伪造证据的行为。

诬告是行为人主观上存在诬告陷害他人，致使他人受到纪律或者法律追究的目的。行为人客观上存在捏造事实或者指使他人捏造事实、伪造证据的行为。

15.4.2 公务员控告的类型

公务员控告行为的类型大致有两类：一类是由于国家机关及其领导人员的违法或不当行为，给公务员合法权益带来损害，受到侵害的公务员依法向国家监察机关或向上级机关提出的控告。这类控告的内容与控告者个人的利益密切相关。另一类是由于国家机关及其工作人员的违法或不当行为，给社会利益或不特定人员的合法权益造成损害时，非直接受害者依法提出的控告。这类控告的内容与控告者自身利益并无直接关系。本章所讲的公务员控告，主要是指第一种类型。

15.4.3 公务员控告的条件

在日常行政工作中，公务员在履行职责、执行公务、实现权利的过程中，常有可能受到有关国家机关或行政领导人员的干预，因而造成公务员的实际权利受到侵害，法律上应给予公务员补偿。

公务员在执行公务的时候也可能会触犯某些个人或集团的利益，这些个人或集团为了保护私利，就有可能凭借权势对执行公务的公务员施加压力，甚至以非法手段给予公务员降职、免职、辞退等处分。此时，公务员的执行公务权和身份保障等正当权益就会受到侵害，法律上应采取补救的措施。如行政机关或行政人员对于公务员构成侵害权益的行为，公务员可以依法规和法定程序向受理机关提出控告。

据我国法律规定，公务员可以要求侵权责任者赔偿由于侵犯公务员的权益而造成的各种损失，并可以要求受理控告机关追究侵权者的责任，并给予惩罚。

受理公务员控告的机关，在接受公务员的控告以后，必须按照有关规定办理。因此，公务员控告的条件可以概括为：

第一，公务员的合法权益受到侵害，且侵害权益的行为是违法违纪的。这里的“合法权益”大致包括：公务员法关于公务员的八项权利与应获得的其他法定利益。

第二，有明确的被控告机关或者被控告人员。

第三，被控告的机关和人员属于受理控告的机关管辖。

第四，控告的事实必须是与公务员管理制度有关的。

15.4.4 公务员控告的受理机关

在我国，上级机关或有关专门机关（指党的纪检机构和行政监察机构）有权受理公务员控告案。这是因为：

第一，公务员行使控告权的目的是，一方面是要保障、维护自己的合法权益不受侵害，另一方面是使侵犯其正当权益的人员受到应有的惩罚。这就要求接受控告的机关，必须有权查处公务员控告的案件并追究侵犯公务员权益人员的法律责任。

第二,在我国,上级机关既有责任也有权力纠正其下级机关及其领导人员的错误行为,也有权力惩处犯错误的机关和人员;有关专门机关既有受理公务员控告的职责,也有直接惩办和建议有关部门惩办违法违纪人员的权力。

这两类机关与公务员所在机关具有领导、监督、监察或检查权。

15.4.5 公务员控告的受理程序

上级机关和有关专门机关受理公务员控告的程序为:

1. 提出控告

当公务员认为自己的权益受到不法或不当侵害时,向上级机关或有关专门机关提出对实施侵害行为的机关或人员的控告。控告应递交控告书,控告书应提供明确的被控告人员的情况,本身权益受到侵害的事实以及侵害人实施侵害的具体行为等情况。

2. 立案

公务员向上级机关或有关专门机关提出控告以后,上级机关或有关专门机关对控告人提出的情况进行初步审查、判断。当认为被控告人有违法违纪、侵害公务员正当权益的行为需追究责任时,应当给予立案。遇有重要案件,还应向本级人民政府和上一级监察机关备案。

3. 调查

上级机关或有关专门机关决定对公务员提出的控告立案以后,应立即进行全面、客观、公正、认真的调查和收集证据,查明事实真相。同时,还应听取被调查人的陈述和辩解。根据调查工作的需要,调查时还可以聘请相关机关、团体、单位的人员和具有专门知识、技术的人员参加调查工作。

4. 作出处理决定

上级机关或有关专门机关经过调查,区分不同情况作出处理决定。当认定被告人没有违法违纪行为,或虽有违法违纪行为,但不需追究行政责任时,应当依照立案时的批准程序销案,并告之被调查人及其所在单位;当认为需要依照有关规定对被告机关或人员作出处理决定或建议时,应提请本机关的纪检或监察委员会讨论。重要的处理决定或建议,应报经本级人民政府和上一级纪检或监察机关同意。上级机关或有关专门机关的处理决定应以书面形式送达有关机关或人员。

5. 执行处理决定

有关机关或者人员在收到上级机关或有关专门机关作出的处理决定或建议以后,应在规定期限内执行,并将执行情况通报给上级机关或有关专门机关。

15.5 公务员申诉、控告的法律责任

15.5.1 申诉人、控告人应承担的法律责任

公务员在提出申诉或控告时,如不忠于事实,为了实现个人的某种目的,而在申诉中

弄虚作假，甚至故意捏造事实，或为了谋取个人私利而在控告中诬告陷害他人，必将自食其果：被依法追究法律责任，或者受到公务员纪律的惩戒，或者受到法律的制裁。

如果公务员在申诉中不实事求是而造成不良影响的，应承担行政纪律责任，受理申诉的机关将根据情节轻重程度，给予六种纪律处分中的一种行政处分。

如果公务员在控告中故意捏造事实，陷害他人，其中情节较轻但造成他人名誉损失的，应公开赔礼道歉，消除影响；情节较重又给国家、集体或他人造成经济损失的，应予以赔偿；情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；造成严重后果的，处三年以上十年以下有期徒刑。

15.5.2 机关应承担的法律责任

为补偿公务员因受到错误处理所造成的损失，也为使公务员管理机关及其负责人员能够慎重处理涉及公务员权益之事，必须规定国家机关对公务员错误处理后应承担的法律责任。可分为经济责任、名誉责任与行政责任三种。

1. 经济责任

对公务员错误处理造成经济损失的机关应先行负责赔偿，赔偿数额应按国家赔偿法的有关规定进行，一般应与损失数额相当。机关对公务员进行赔偿后，可以向有过错的负责人或者直接责任人予以追偿。

2. 名誉责任

名誉损失或者称为精神损害，是指在一定范围内败坏了公务员名声。对公务员错误处理造成名誉损失的，应负责挽回影响。处理机关应公开向该公务员赔礼道歉并负责在造成名誉损失的范围内为公务员恢复名誉。

3. 行政责任

对故意打击报复而使公务员受错误处理的领导人与直接责任者，应追究其行政责任。其责任大小可根据领导人与直接责任者的责任大小、动机、手段和给国家及公务员造成的损失而定。该追究纪律责任的，给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

本章小结

本章开始第一、二节与第五节，系统论述了公务员申诉与控告的含义与意义、性质与原则及法律后果这些共同的问题（也是第三、四节应涵盖的内容），申明了申诉与控告实质上都属于救济手段。其特征表现为主体的特殊性、客体的内部性和受理机关的确定性。其原则主要是申诉控告人要忠于事实，否则就承担受违纪处分的后果；受理机关要坚持实事求是、依法办事等原则，以维护公务员的合法权益。如果控告属实，对被控告机关或是侵权负责人要依法惩处，承担相应的法律责任。第三节论述了我国公务员的二级申诉制度是改革与完善申诉制度的举措，给公务员更多的申诉机会，减少处理的偏差；解释了公务员不服年终考核被定为不称职等八种申诉事由。此外，还介绍了公务员申诉的三个条件与受理机关的权限等问题。第四节论述了公务员控告的类型和条件、控告的受理机关与程序等。这些都是实施控告的公务员应掌握的，以达到维权的目的。

复习思考题

1. 公务员申诉与控告的含义与意义是什么?
2. 公务员申诉与控告的性质是什么? 提出与受理申诉与控告的原则有哪些?
3. 公务员申诉的事由有哪些?
4. 公务员控告的类型与条件是什么?
5. 公务员申诉与控告的法律责任是指什么?
6. 试析“二级申诉制度”、“申诉期限”、“合法权益”、“法律救济”与“法律责任”这些词语的含义。

附录 1

行政职业能力测验的题型与 解题方法

近两年，我国“招公”考试科目“行政职业能力测验”的内容主要包括五部分：常识判断、言语理解与表达、数量关系、判断推理和资料分析。

第一部分 常识判断

常识判断作为行政职业能力测验的一部分，其内容十分广泛，主要有法律常识、马克思主义理论常识、公共行政管理与公务员制度常识、科技常识和其他学科常识。国考（即中央机关招公务员考试）与多省联考除了考法律、政治、经济、科技、历史、文化、金融、节气等常识外，还考了时事政治与当年的热点问题。近年正误判断与历史、节气等内容的事件排序类题占了相当大的比例。

常识判断主要靠平时的知识积累，若只靠临时突击是难以奏效的。

常识判断的题型主要有单项选择题（简称单选题）和多项选择题（简称多选题）两类，还有一类是以单项选择题形式出现的多项选择题。

一、单项选择题

此类题需应试者在平时知识积累的基础上，通过对四个选项的正确分析找出正确答案。当然，有时由于知识积累不充分，对某些题而言，可用“去同存异”淘汰法去做。首先将应试者认为答案相同的2~3个选项排除，最后剩下的一个就是自认为正确的答案。可见，这是没有办法的办法，比“大胆猜测法”要命中率高些。

【例 1】中国共产党十八大报告提出，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把（ ）建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设（ ），实现中华民族永续发展。

A. 西部地区 美好中国

B. 生态文明 美丽中国

C. 中部地区 美丽中国

D. 生态文明 美好中国

【解析】答案选B。这是道简单的时事政治常识题。党的十八大报告提出，必须树立……理念，把生态文明建设……，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。故选B项为正确答案。

【例2】社会建设与人民幸福安康息息相关，中国共产党的十七大与十八大报告都提出，要加快推进以改善民生为重点的社会建设。

下列各项不属于社会建设范畴的是（ ）

A. 在学校建立贫困生资助体系

B. 为低收入家庭提供住房保障

C. 扩大各项社会保险的覆盖范围

D. 强化政府服务职能、建设服务型政府

【解析】答案选D。这是道正误判断的时事政治常识题，考察应试者的社会基础知识。根据党的十七大报告尤其是十八大报告的内容，以改善民生为重点的社会建设包括六个方面的内容：（1）办好人民满意的教育；（2）推动实现更高质量的就业；（3）千方百计增加居民收入；（4）统筹推进城乡社会保障体系建设；（5）提高人民健康水平；（6）加强和创新社会管理。其中A、B、C三项均属于社会建设的范畴，而D项说的是服务型政府的建设，并不属于社会建设的范畴，故D项为正确答案。

【例3】关于我国第六次人口普查，下列表述正确的是（ ）

A. 其标准时点是2010年1月1日至2010年12月31日

B. 所取得的数据不得作为对普查对象实施处罚的依据

C. 所需经费由中央政府完全负担，列入相应年度的财政预算

D. 采用按户口所在地登记的原则

【解析】答案为B。这是道正误判断题，考察应试者社会热点方面的知识。根据《第六次全国人口普查方案》规定，第六次全国人口普查将于2010年11月1日零时进行，由此可知A项错误；《国务院关于开展第六次全国人口普查的通知》规定，人口普查所需经费，由中央和地方各级人民政府共同负担，并列入相应年度的财政预算，由此可知C项错误；本次人口普查采用按现住地登记的原则，而并非是按户口所在地登记，也可排除D项，故B项为正确答案。

【例4】我国的能源条件可以概括为（ ）

A. 缺煤、富油、少气

B. 富煤、缺油、少气

C. 缺煤、缺油、多气

D. 富煤、富油、多气

【解析】答案为B。这是道简单的国情题，考察我国能源方面的知识。我国煤炭资源的储量居于世界首位，石油和煤气低于煤炭资源，故我国的能源条件可以概括为富煤、缺油、少气，只有B项是正确答案。

【例5】下列有关生活常识的说法，不正确的是（ ）

A. 夏天不宜穿深色衣服，深色衣服比浅色衣服更易吸收辐射热

B. 驱肠虫药若饭后服用，不易达到最好的驱虫效果

C. 按照建筑采光要求，相同高度的住宅群，昆明的楼房间距应该比哈尔滨的楼房间距大

D. 在汽车玻璃清洗液中加入适当比例的酒精，可使其抗冻效果更好

【解析】答案为C。本题考察生活方面的正误判断常识题。在同一半球，纬度越高的地区太阳高度角越小，昆明比哈尔滨的纬度要低，因此一年中昆明的太阳高度角都比哈尔滨的大。太阳高度角越大，直射地面的距离越短，因此昆明楼房间距比哈尔滨的小，由此可知C项错误。

【例6】下列说法正确的是（ ）

A. 肖某明知自己的自行车车闸不好使，却自以为技术过硬而飞速行驶，当行至一交叉路口时，将一幼儿当场撞死。肖某的行为属于间接故意犯罪

B. 某单位犯行贿罪，应依法对单位判处罚金，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员判刑

C. 吴某被取保候审，在此期间吴某不得行使选举权

D. 某公司承诺向灾区捐款，该公司可以在交付捐款前撤销承诺

【解析】答案选B。这是道正误判断的法律常识题。A选项错，肖某的行为属于自信过失并非间接故意犯罪。B选项对，是正确答案。因为根据《刑法》第三百九十三条规定，单位为谋取不正当利益而行贿，或者违反国家规定，给予国家工作人员以回扣、手续费，情节严重的，对单位处罚金，并对直接负责的主管人员和其他责任人员处五年以下有期徒刑或者拘役。C选项错，吴某被取保候审期间，只要没有被剥夺选举权他就享有选举权。D选项错，根据《合同法》第一百八十八条规定，具有救灾、扶贫等社会公益、道德义务性质的赠与合同或者经公证的赠与合同，赠与人不能撤销。

【例7】下列有关现代科技的说法中，正确的是（ ）

- A. 高温超导体是指其超导临界温度在零摄氏度以上
- B. 纳米材料是指结构单元的尺度达到纳米级而保持原有性能不变的材料
- C. 杂交水稻是通过基因重组改变水稻的基因来提高产量
- D. 转基因食品是指转移动植物的基因并加以改变，制造出具备新特征的食品

【解析】答案选C。这是道科技常识正误判断题。A选项错，高温超导体并非很多不了解原理的人误认为的几百几千摄氏度的高温，而只是相对原来超导所需的超低温高许多的温度，有的甚至在零下几百摄氏度。而在人类所研究的超导中这个温度算是提高非常多的，这些都称之为高温超导体。B选项错，纳米材料结构单元的尺度达到纳米级后，其物理化学性质发生了较大改变，而非原有性能不变。C选项对，符合杂交水稻提高产量的方式，故是正确答案。D选项错，转基因食品所转移的是植物基因，并不包括动物基因。

【例8】下列有关天文知识的表述，正确的是（ ）

- A. 开普勒制成人类历史上第一台天文望远镜，并证实了哥伯尼学说
- B. 四象青龙、白虎、朱雀、玄武分别代表东、西、南、北四个方向
- C. 世界最早的哈雷彗星记录是《诗经》中的“鲁庄公七年星陨如雨”
- D. 月食发生时地球、月球、太阳在一条直线上，且月球居中

【解析】答案为B。本题考察天文知识。制成人类历史上第一台天文望远镜，并证实了哥伯尼学说的是伽利略而非开普勒，故可排除A项；《诗经》中的“鲁庄公七年星陨如雨”是世界上最早的天琴座流星雨的记录，故可排除C项；月食发生时地球、月球、太阳在一条直线上，是地球居中而非月球居中，D项说的是日食的情况，故D项也错误，排除A、C、D，可知正确答案为B。

【例9】关于气象，下列正确的是（ ）

- A. 沙尘暴发源于蒙古高原
- B. 厄尔尼诺现象是由温室气体增多而引发的
- C. 美国西海岸有暖流，东海岸有寒流通过
- D. 飓风指的是在大西洋上生成的热带气旋

【解析】答案选C。这是道观点判断题。A选项错，因沙尘暴发源地仅亚洲就有蒙古高原和西藏高原；B选项错，因厄尔尼诺现象是太平洋赤道带大范围内海洋和大气相互作用后失去平衡而产生的一种气候现象，即沃克环流东移造成的，也有说是温室效应的结果，可见B选项太绝对；D选项错，飓风是指大西洋、北太平洋东部的热带气旋，故D选项表述不准确。只有C选项的说法正确，因美国西海岸有阿拉斯加暖流通过，东海岸有拉布拉多寒流通过。

【例10】以下节气按时间顺序排列正确的是（ ）

- A. 立春 惊蛰 雨水 春分
- B. 小暑 大暑 处暑 立秋
- C. 白露 秋分 寒露 霜降
- D. 立冬 小雪 小寒 冬至

【解析】答案选C。这是道关于我国农历二十四节气的顺序排列题。A错，应为立春、雨水、惊蛰、春分；B错，应为小暑、大暑、立秋、处暑；C对；D错，应为立冬、小雪、大雪、冬至、小寒。故

只有C选项的顺序排列无错,是正确答案。

【例11】下列历史事件时间排序正确的一组是()

- A. 司马迁修《史记》→文景之治→王莽篡权 B. 杯酒释兵权→岳飞抗金→王安石变法
C. 齐桓公称霸→商鞅变法→秦统一天下 D. 玄武门之变→黄巢起义→安史之乱

【解析】答案选C。这是道历史事件排序题。因文景之治先于司马迁修史记,王安石变法先于岳飞抗金,安史之乱先于黄巢起义,故A、B、D三组可排除,只有C选项这组事件符合史实。

【例12】在几千年人类文明发展进程中,亚洲、非洲、美洲、欧洲都留下了许多宝贵的文学、艺术和建筑遗产。下列文化遗产属于同一个大洲的是()

- A. 《最后的晚餐》、雕塑“思想者”、雕塑“大卫”
B. 胡夫金字塔、狮身人面像、帕特农神庙
C. 《百年孤独》、《老人与海》、《海底两万里》
D. 《飞鸟集》、《高老头》、《源氏物语》

【解析】答案为A。这是道世界历史地理文化知识题。B项中胡夫金字塔、狮身人面像在非洲的埃及,而帕特农神庙在欧洲的希腊,故可排除;C项中《百年孤独》是南美洲哥伦比亚作家加西亚·马尔克斯的代表作,《老人与海》是美国作家海明威在古巴写的作品,而《海底两万里》是法国作家儒勒·凡尔纳的代表作之一,故也可排除;D项《飞鸟集》是印度作家泰戈尔的作品,《高老头》是法国作家巴尔扎克的作品,而《源氏物语》是日本的作品,故也可排除,A项中的文化遗产均属于欧洲,故应选A为正确答案。

【例13】关于我国的湖泊,下列叙述正确的是()

- A. 海拔最低的湖在四川 B. 海拔最高的湖在新疆
C. 最大的淡水湖在江西 D. 最大的咸水湖在西藏

【解析】答案选C。这是道地理知识题。A选项错,我国海拔最低的湖泊是新疆的艾丁湖(-154m),不在四川。B选项错,我国海拔最高的湖泊是海拔5556m的喀顺错湖,在西藏自治区而非在新疆自治区。C选项对,我国最大的淡水湖是位于江西省的鄱阳湖。鄱阳湖南北长173公里,东西最宽处达74公里,平均宽16.9公里,湖岸线长1200公里,湖体面积3283平方公里。D选项错,我国最大的咸水湖是青海湖在青海省,不在西藏自治区。因此答案选C。

【例14】一艘油轮自科威特港驶往大连,其最短航线为()

- A. 波斯湾→红海→马六甲海峡→南海→黄海→东海
B. 波斯湾→阿拉伯海→马六甲海峡→南海→东海→黄海
C. 红海→阿拉伯海→孟加拉湾→南海→东海→黄海
D. 红海→孟加拉湾→马六甲海峡→南海→黄海→东海

【解析】答案选B。这是道地理常识判断题。科威特港在波斯湾海滨,大连是黄海海滨。油轮自科威特驶往大连最短的航线是B航线。

【例15】下列对哲学家及其思想的认定不正确的是()

- A. 老子早于庄子,庄子早于韩非子
B. 亚里士多德师从柏拉图,柏拉图师从苏格拉底
C. 毛泽东的实践观同于列宁,列宁的实践观同于马克思
D. 尼采的非理性主义源于叔本华,叔本华的非理性主义源于培根

【解析】答案选D。这是道哲学常识判断题。培根是理想主义者,不是非理性主义者。因此D选项错,是正确答案。

【例16】改革开放以来,我国主要区域政策经历了不同的阶段:

- ①经济特区为重心的沿海地区优先发展阶段;

- ②以缩小区域差距为导向的西部大开发阶段；
- ③以浦东开发为龙头的沿江沿边地区重点发展阶段；
- ④以区域协调发展为导向的共同发展阶段。

这四个阶段按时间顺序排列应为（ ）

- A. ①②③④ B. ①③②④ C. ②③①④ D. ②①③④

【解析】答案选B。这是道历史事排序题。其中经济特区始于1979年，1980年建立4个经济特区：深圳、珠海、厦门、汕头；1988年建立海南岛特区；西部大开发始于2000年初；浦东开发始于20世纪90年代初；共同发展阶段是在2008年。因此正确答案选B。

【例 17】汇率变动会对一国对外经济活动产生影响。假如某国货币升值，则下列表述不正确的是（ ）

- A. 不利于出口贸易 B. 有利于公民出境旅游
C. 会导致热钱流入 D. 有利于消除贸易逆差

【解析】答案为D。本题考察经济基础知识。如果某国货币升值，则其价格成本提高，商品在国际市场上价格上升，因此不利于出口，而货币升值后有利于进口的增加，因此贸易逆差应该是扩大而不是减少或消除，故应选D。

【例 18】下列做法符合《政府信息公开条例》的是（ ）

- A. 甲县规定，乡、镇的政府信息统一由县政府负责公开
B. 乙省不允许本省内各级行政机关提供政府信息时收取任何费用
C. 丙区规定行政机关应当编制、公布政府信息公开指南或政府信息公开目录并及时更新
D. 丁市政府在图书馆设置政府信息查阅场所并配备相应的设备，为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利

【解析】答案选D。A选项错，因我国《政府信息公开条例》第十七条规定：行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开。因此，甲县规定的乡镇政府的信息统一由县政府负责公开的做法是错误的。B选项错，因上述条例第二十七条规定：行政机关依申请提供政府信息，除可以收取检索、复制、邮寄等成本费用外，不得收取其他费用。由此可知，行政机关在提供政府信息时可以收取成本费用。因此，乙省规定不允许本省内各级行政机关提供政府信息时收取任何费用是不妥的。C选项错，上述条例第十九条规定：行政机关应当编制、公布政府信息公开指南和政府信息公开目录并及时更新。该条中的“和”字被丙区错改成“或”字，因此应该淘汰。D选项对，是正确答案：因丁区政府在图书馆设政府信息查阅场所并配备相应设备，为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利是符合上述条例第十六条规定的。

【例 19】在我国公务员管理制度中，既是公务员的权利又是公务员的义务的是（ ）

- A. 辞职 B. 晋升 C. 培训 D. 控告

【解析】答案选C。公务员法第二章第十三条第四款明确规定，接受培训是公务员权利之一。而根据该章第十二条公务员义务第二款衍生出来培训又是公务员的义务（即要做到认真履行职责，努力提高工作效率就必须定期接受政治与业务培训）。因此，培训既是公务员的权利又是公务员的义务。故选C项为正确答案。

【例 20】下列选项正确的是（ ）

- A. 黎族同胞说：“我们每年举行盛大的赛马会。”
B. 朝鲜族同胞说：“我们的莲雾又获得丰收。”
C. 傣族同胞说：“泼水节是我们传统的盛大节日。”
D. 高山族同胞说：“我们用青稞酒招待远方来客。”

【解析】答案选C。这是道有关我国民族的综合知识题。A项错，赛马是蒙古族的体育项目，不是黎

族的；B项错，莲雾是我国台湾地区或海南省等南方产的水果，不是北方吉林省（朝鲜族居住地）产的水果；D项错，青稞酒是我国西藏藏族的饮料，不是高山族的；C项对，是正确答案，因泼水节是傣族的节日。

二、多项选择题

此类题比单选题难些，因为要从给出的四个答案中选出2~4个正确选项，没有丰富的相关知识基础是做不对的。因此，对这类题既不能使用“去同存异”淘汰法，又不能用临时突击法，只能靠平时坚实的知识积累。需要说明的是，近几年少数省考多选题时是与单选题分开另列的。

【例1】知识产权的法律特征有（ ）

- A. 双重权利
- B. 专有权与无形财产权
- C. 时间性和地域性
- D. 准确性

【解析】答案选A、B、C。知识产权的特征包括：（1）具有人身权和财产权的双重权利；（2）它的客体必须有能为人感知的客观表现形式和首创性；（3）专有权、无形财产权、时间性和地域性。因此，题干的前三项内容都属于知识产权的法律特征，故A、B、C三选项为正确答案。

【例2】下面关于我国公务员制度的错误说法有（ ）

- A. 非领导职务层次在厅局级以下设置
- B. 只对非领导成员进行定期考核
- C. 公务员的辞退决定应以口头形式通知被辞退的公务员
- D. 国家对公务员实行职位分类制度

【解析】答案选B、C。B错，对领导成员也需进行定期考核；C错，公务员法规定辞退决定应当以书面形式通知被辞退的公务员。故B、C两项为正确答案。

三、以单项选择题形式出现的多项选择题

这种题型不仅在常识判断中有，而且在其他部分中也偶有出现。该题型是在题干中用汉字或罗马数字或阿拉伯数字表示序号的符号，然后在每个选项中出现1~4个符号，让应试者从中挑出一个正确的答案。这实际上是多选题的变异类题，难度与多选题相当。此类题一般出现在单选题型中。做题时主要靠平时知识积累，也可先找出错误内容，然后将含有错误内容的选项都排除，剩下的一个即是正确答案。

【例1】以下属于公文中工作报告写作要求的是（ ）

- (甲) 报告的内容应对领导机关具有重要的参考价值，能为制定政策、指导工作参考
- (乙) 点面结合
- (丙) 实事求是
- (丁) 在报告中夹带请求事项

- A. 甲、丙、丁
- B. 乙、丙、丁
- C. 甲、乙、丙
- D. 甲、乙、丁

【解析】答案选C。这是道公文类题。工作报告反映新形势下的新事物，具有较高的信息价值，能为机关决策提供参考。因此，甲符合题意。工作报告要如实反映工作中的优缺点，反映真实信息，而且要全面，点面结合，因此乙、丙两项符合题意。在工作报告中，不能夹带请求事项，所以丁项不符合题意，故将含有丁项内容的A、B、D三项排除，只留C项为正确答案。

【例2】马克思主义哲学是科学的世界观和方法论，这是因为（ ）

- I 它为无产阶级和劳动人民提供了科学认识世界和改造世界的普遍方法
- II 它是没有阶级性的
- III 它体现了唯物论与辩证法的高度统一
- IV 它体现了唯物论的自然观和历史观的高度统一

- A. I、II、III B. I、III、IV C. II、III、IV D. I、II、IV

【解析】答案选 B。根据哲学原理，只有 B 选项符合条件，其他三项应排除，因为 II 是错的，凡含有 II 的选项皆应排除。

第二部分 言语理解与表达

言语理解与表达的考试范围包括短文阅读、词语表达（主要是选词填空）以及少数省市的语句表达（主要是病句判断）等。

一、短文阅读

短文一般包括从几十个字到一百五十个字左右的一段文字。这段短文是一个不完整的陈述，要求应试者从下面给出的四个选项中选择一个与这段文字所提要求最相符合的，以完成这段陈述。

短文阅读的主要题型有：概括短文主题与主要内容的，符合短文文意与选句填空的，短文内词语判断与内容排序的，拟做短文标题与结论的，短文的目的与语病判断的等，其中以一至六为多考题型。

做短文阅读理解题，没有“窍门”可寻，主要依靠应试者平时阅读与写作过程中对语文知识的积累与提炼。为了使少数语文基础差的应试者能有所获，在此，提出两种方法，仅供参考。

一种是快速通读短文，找出主句或关键词，并据此找出具有与主句或关键词相同或相似含义的选项，即是正确答案。

另一种是当应试者一时找不出主句或关键词时，可用排除法，即先将与题干中的提示要求无关的选项、假设的选项、提法绝对或片面的选项排除一至两句，进而从剩下的三两句中找出正确答案，不过与上述方法相比，要费时间多些。

（一）概括短文主题类题

短文主题又称短文主旨、中心思想、核心观点等。找出短文主句就找到正确答案了。

【例 1】真正的人，能创造工具的人，是出现在最近 100 万年之内。对悠远的地球发展史来说，100 万年不过只是很短暂的时间，但和人类有文字记载的历史相比，毕竟是太远了。人们总想弄清楚这 100 万年间发生的事情。

这段短文主要支持的是这样一个论点（ ）

- A. 最早人类起源于 100 万年以前
B. 人类只是自然界生物发展的特殊生物
C. 人类历史相对地球来说太短了
D. 人类起源之谜总是引起人们对人类发展情况的探寻

【解析】答案选 D。这是一段让应试者找主题的文字。这段短文的主句是“人们总想弄清楚这 100 万年间发生的事情”。据此，可得出 D 选项是正确答案，因它与主句的意思一致。

若用排除法做题，分析四个选项可知：A 选项与短文的意思不符；B 选项的观点短文陈述中未涉及；C 选项的内容是枝节（片面）问题，不是短文的主干（主要观点），故皆应排除。剩下 D 选项就是正确答案。

【例 2】群众的眼睛是雪亮的，但如果缺乏足够的引导和约束，这种“雪亮”有可能变成一种偏执，一种没有方向的自负。而建立在“多数人”压过“少数人”基础上的制度安排，很可能走进片面和褊狭的陷阱中。“上级”评议，官员面对的是“一个人”，“公众”评议，官员面对的是“一群人”，只有在“顶天”的压力和“立地”的责任互相补充下才能真正起到足够的监督作用。自上而下与自下而上的监督

力量有机地结合,才可能在博弈中避免“一个人”的片面和“一群人”的片面。

这段文字的中心思想是()

- A. 质疑群众评议的合理性
- B. 群众的意志要得到合理的引导和约束
- C. 如何对官员进行有效的监督
- D. 怎样在群众和上级间达到平衡

【解析】答案选C。这道题要求找出所给文字的中心思想(即主题)。其主题已经在文字最后一句话(即主句)指出了:即在对官员进行监督时,两方面的监督力量应该有机结合起来,这是选项C的内容,故本题的正确答案为C选项。

若用排除法做题的话,经分析,选项A、B、D都只陈述了一个方面的内容,表达的不周全,都不是正确选项,故皆应排除。

(二) 概括短文主要内容类题

短文主要内容也称主要意思、主要介绍了什么、全面复述短文意思等。做题方法是找主句或关键词,但所找答案的内容比主题宽泛一些。在回答“复述”类题时,应试者要全面把握这段文字的内容,不宜抛弃任何有价值的信息,不宜断章取义,顾此失彼。

【例1】世界记忆工程是世界遗产项目的延续。世界遗产项目是联合国教科文组织于1972年发起的,比世界记忆工程早20年。它关注的是自然和人工环境中具有突出意义和普遍价值的文化和自然遗产,如具有历史、美学、考古、科学或人类学研究价值的建筑物或遗址。而世界记忆工程关注的则是文献遗产,具体讲就是手稿、图书馆和档案馆保存的任何介质的珍贵文件,以及口述历史的记录等

根据这段文字,世界遗产项目与世界记忆工程的区别主要体现在()

- A. 文化与档案
- B. 实物与遗迹
- C. 实物与记录
- D. 遗产与文献

【解析】答案选C。这是道让应试者寻找主要内容的题。找出短文或者题干的关键词就容易找到正确答案了。题干中说世界遗产项目关注的是“建筑物或遗址”(关键词),即关注的是实物;世界记忆工程关注的是“文献遗产”(关键词),即关注的是各种记录。这正是C选项的内容,所以正确答案为C。

若改用排除法做此题的话,排除A选项,因“文化”是抽象名词,而非实物;排除B选项,因“遗迹”是实物而非文字;排除D选项,因“遗产”既可指实物,又可指文献。只剩C选项,包含了两方面内容,所以是正确答案。

【例2】建筑陶瓷污染严重,乌烟蔽日,曾经是闽南沿海一大“景观”。经过一年半的治理,闽南拆除了制造污染的2500个窑炉烟囱,使当地环境得到了很大改善。

最能准确概括这段文字主要内容的是()

- A. 制造陶瓷容易造成严重污染
- B. 闽南沿海地区制造陶瓷工业很发达
- C. 闽南加强治污力度,改善环境
- D. 经济发展与环境保护常常是不可两全的

【解析】答案选C。这是段让应试者找主要内容的短文。其主句为“经过一年半的治理……当地环境得到了很大改善”。由此可以找出C选项为正确答案。

若改用排除法做题,A选项只是叙述了短文的部分作铺垫与作陪衬的内容,只讲污染而未谈治理;B选项与题干的主要意思不符;D选项讲得太绝对,故皆应排除,只留C选项是正确答案。

【例3】冰冰是英国人,自小在中国长大,回国时几乎不懂英文。上了一个月的课后,她感到其他的功课都很容易,只是英文仍然是几乎听不懂。此后,她每次下课后,都主动要求老师给她讲解不明白的或者是没听清楚的地方。两个月以后,老师发现冰冰的进步像风一样快。她每次上课几乎都可以用纯粹的流利的英语来表达。等到第二学期,她竟然能以英文写文章,不但字句通顺,而且描写得非常生动。

最能准确复述这段话主要意思的是()

- A. 冰冰刻苦学习英文的过程和刻苦学习的重要性
- B. 冰冰是个聪明伶俐的孩子,学习能力较强
- C. 冰冰既聪明又好学,只用一个学期就由一个不懂英文的基础上升到能写出通顺且生动的英文文

章的水平

D. 冰冰的英语学习潜力很大

【解析】答案选C。这是一道体现直接内容的复述型言语理解题，回答此类题目时，应试者要注意把握整段话的内容，包括细节。上述这段话主要通过冰冰刻苦学习英文的过程，反映出冰冰既聪明又好学。故只有C选项全面涵盖了短文的内容，为本题的正确答案。

若改用排除法做此题，可做如下分析，虽然选项A、B、D都是事实，但是并非题目要求的最佳答案，其中的“刻苦学习”、“能力较强”、“潜力很大”都欠具体，故三选项皆应排除。

（三）判断短文文意类题

此类题要求应试者概括短文主要含义，应对短文内容全面把握后，才能通过主句找到正确答案。

【例1】“看见”和“发现”的区别是：你“看见”了，但你没有“发现”，可以使人一朝成功的那个伟大“偶然”，就在你的注视下大摇大摆地溜走了。

这段文字的文意是（ ）

A. 只能被“发现”，不能被“看见”

B. 可能被“看见”，但不能被“发现”

C. 即使“看见”了，也可能被放过

D. 一旦被“发现”，就会取得成功

【解析】答案选C。这段文字的主句是“你‘看见’了，但你没有‘发现’”。由此推出C选项是符合文意的正确答案。

若用排除法做题可这样分析：由于“看见”了，但没思想准备，视若无睹，也可能不被“发现”，让机会溜走了。因此，如果说只要能“发现”，肯定会“看见”，太绝对了，所以A选项是错的，应排除；如果“看见”，则可能“发现”，也可能没有“发现”，B选项太绝对，应排除；“发现”之后能否成功，还需要很多条件，D选项也太绝对，亦应排除。故只有C选项符合文意。

【例2】在一个文明程度比较低的环境里，文明习惯的形成不能靠熏陶，要靠强制措施。如果没有一些强制措施，那么，这个环境只能熏陶出更不文明的一代来。所谓“近朱者赤，近墨者黑”，黑的力量强，它天天在熏陶人，于是乎造就了这样的一个环境，谁老实谁就倒霉。这就是为什么近年来一些家长拒绝给孩子买安徒生童话，为什么有人赞美狼的“优良品质”，并主张发扬狼精神的原因。

下列各项中，符合文意的一项是（ ）

A. 文明的熏陶仅适用于文明程度较高的环境里

B. 主张发挥狼精神不是“黑”的力量熏陶的结果

C. 谁老实谁就倒霉是作者赞同的观点

D. 在一个文明程度较低环境中，强制措施对于文明习惯的形成是必需的

【解析】答案选D。这段短文的主句是“在一个文明程度比较低的环境里，文明习惯的形成不能靠熏陶，要靠强制措施”。因此，D选项是符合文意的正确答案。

若用排除法做题，因为：A选项的说法太绝对了；B选项的观点是错的；C选项不是作者的观点，因为作者未提出这个观点。只有D选项符合文意，是正确答案，故将A、B、C三选项排除。

（四）选句填空类题

做此类题时，应试者需要着重掌握以下几点：一是理清复句的逻辑层次关系。在复句补充类的题型中，应试者要把句子中的关联词语摘出来，注意“假设”与“递进”的关系。二是逻辑的连贯性。应试者在做选句填空时，需具有篇章格局的基本知识，准确把握整段短文的主要内容，注意逻辑上的连贯性。如果一段话属于总一分一总的格局，给出了前面的总与分，需选择的是后一个总。那么应试者就应将适合做结束语的一句作为正确选项找出来，填到空格处，从而使整段短文既有总（提出论点），又有分（展开解题），最后又是总（即结束语）。三是注重对其他类型选句填空的练习，如确定因果关系的，确定主题的和确定主要内容的选句填空题等。要求应试者在读完给出的有关资料后，迅速确定四句中哪一句是正确答案。

【例1】在安科莱，以畜牧为生的希马人和以农业为生的伊鲁人共同居住；在亚利桑那，纳瓦霍人以前靠狩猎和采集为生，现在主要以畜牧为生，他们与经营农业的霍皮人为邻；在澳洲东南沿海地带，从前住着以渔猎和劫掠粮食为生的土著居民，现在却住着从事农业、畜牧业及工业的欧洲人。这些事实说明_____。

填入横线上最适当的一句是（ ）

- A. 环境迫使人们接受某种生活方式 B. 人们对自然环境有很强的适应能力
C. 不同文化的族群完全有可能和谐相处 D. 地理环境并非人类生产方式的决定因素

【解析】答案选D。这是道让应试者填结论的题，需先对所给材料进行分析。经观察，题干是三个并列分句：第一个分句讲不同生产方式的种族生活在一起，第二个分句讲不同生产方式的种族互为邻居，第三个分句讲沿海地带居民的变更及生产方式的变化。由此可见，作者探讨的问题是围绕关键词“生产方式”展开的，故只有D选项最为符合，是正确答案。

若用排除法的话，可做如下分析：在四个选项中，A、B两项的内容材料未涉及；C项观点与第三分句没有关联，未涉及生产方式这个关键词。所以，该三项可排除，只留下D项符合要求，是正确答案。

【例2】如果我们只把以前的学习文件照抄一遍，_____，更谈不到用其正确地解决问题，那样，即使我们口头上大讲贯彻科学发展观，实际上也只能是南辕北辙而已。

填在横线上最恰当的句子是（ ）

- A. 那就是连一般问题也解决不了 B. 那就不能解决什么问题
C. 那就不能解决任何问题 D. 那就不是解决问题的办法

【解析】答案选B。这是一道需应试者补充复句的填空题。要把复句补充完整，就要先弄清楚复句中的“如果……，更……”这样的两个层次的逻辑关系。第一个层次是假设关系，第二个层次是递进关系，即和“不能正确解决问题”构成递进关系的是“不能解决问题”。因此，只有B选项所表达的内容才是正确答案。

若用排除法的话，经分析，选项A、C、D都不能与“如果……，更……”构成递进关系，故皆应排除，剩下的选项B可以构成这种关系，故为正确答案。

（五）词语判断类题

所谓词语判断指的是在一段短文中的某个词或短语指的是什么意思。做此类题时，要求应试者不要局限于词语字面的意思，而是要将其放到上下文中，看它在所给文字中实际要表达的意思。应试者只有弄通短文的主旨及该词语在这段文字中的作用，才能找到正确答案。

【例1】有人说，凡是知识都是科学的，凡是科学都是无颜色的，并且在追求知识时，我们要保持没有颜色的态度，假使这种说法不随意扩大，我也认同。但我们要知道，只要是一个活生生的人，便必然有颜色。对无颜色知识的追求，必定潜伏着一种有颜色的力量，在后面或底层加以推动。这一推动力量，不仅决定一个人追求知识的方向与成果，也决定一个人对知识是否真诚。

这段文字中“有颜色的力量”指的是（ ）

- A. 研究态度 B. 价值取向 C. 道德水准 D. 兴趣爱好

【解析】答案选B。由题干关键词“保持没有颜色的态度”、“决定一个人追求知识的方向与成果，也决定一个人对知识是否真诚”。可见“有颜色的力量”指的是一种价值观的问题。因此，B选项就是正确答案。也因此排除了A、C、D三选项。

【例2】中国老百姓无论怎样穷、怎样苦，也往往要从牙缝里挤出钱来，供孩子上学念书。他们很清楚，只有这样，才可能从根本上改变命运，才可能拥有未来。运用到国家政策层面，毫无疑问，教育只应该是公益事业，是烧钱的事业。

这句话中“烧钱的事业”可以理解为（ ）

- A. 教育事业是一项非常费钱的事业 B. 对教育应该投资而不应该从中谋利

C. 对教育的投资可能无法收回成本

D. 国家应该增加教育投资力度

【解析】答案选B。该题中“烧钱的事业”这个关键词语所在的小句与前面的小句构成一个排比句式：“教育……是公益事业，是烧钱的事业”，这两个小句都是来说明教育是一种什么性质的事业，两者是互相解释说明的关系。所以，可以根据前面小句的意思来理解“烧钱的事业”具体所指的就是“公益事业”。这样看来，A选项是不对的，因为它只是从“烧钱”这个词的字面意义来理解，显然不是这段文字所要表达的意义，应排除。选项B的理解是对教育应该投资而不应该从中谋利，这正符合“公益事业”的意思，因此，B选项是正确答案。C选项提到“无法收回成本”，这说明其动机是谋利性质的，不符合“公益事业”的含义，所以不是正确答案，应排除。D选项的重点放在“国家应该加大投资”上，而所给文字主要是说明应该把教育放在什么地位，是在讨论教育的性质问题，所以D选项不当，也应排除。

(六) 短文句子排序类题

此类题是直接给出被打乱了语序的五句左右的短语，要求应试者依据题干句子内容与内部的逻辑关系，重新排列各句的顺序，以组合成一段语序合理的短文，从而在四个选项找出正确答案。

【例1】

- ①它们没有超过一千年的家谱
- ②金鱼是世界上养殖最普遍的宠物鱼类
- ③不过有一件事是可以确定的
- ④却没有多少证据证实它们是什么时候被驯养的
- ⑤只有少数几个国家还没有引进
- ⑥尽管我们知道金鱼原产于中国

将以上六个句子重新排列，语序正确的是（ ）

- A. ②⑤③①⑥④
- B. ②⑤③⑥④①
- C. ②⑤⑥④③①
- D. ⑥④③①②⑤

【解析】答案为C。本题为语句排序题。通过阅读材料可知，只有②句才适合排在第一的位置，因为它是句概述语。这样可以排除选项D。接着它的是⑤句，因为是少数情况，与前句的普遍相对应。往下再分析剩下的四句，⑥句中的“尽管”表示让步关系，即先承认某种事实，再和后句“却”等呼应，表示意思的转折，由此可知⑥和④是完整的一句话，应相接并连在⑤句后面。另外，与③句“有一件事是可以确定”的内容更贴切的是①，因从“没有超过一千年的家谱”可以观察出其与④有承接关系，所以这后四个句子的合理排序应该是⑥④③①。据此可排除A项和B项，由此可知C为正确答案。

【例2】将以下四个句子重新排序：

- ①劳心苦，劳力苦，苦中作乐，再斟两壶酒来
- ②为名忙，为利忙，忙中偷闲，且喝一杯茶去
- ③这副对联重点在强调人们应劳逸结合，会享受生活
- ④一家饭店有这样一副对联

语序最连贯的一项是（ ）

- A. ④③①②
- B. ④②①③
- C. ③④②①
- D. ①④②③

【解析】答案选B。这是一副饭店的对联，为此，应将④排在前面，故排除C、D两选项。接着是对联内容即②①，“对联重点强调人们应劳逸结合，会享受生活”这句话应排在最后，即③，所以又排除了A选项。故只有B选项是正确答案。

请注意，如何判断一副对联中哪条是上联，哪条是下联？严格来说，上联的最后一个字应读第三声或第四声，下联的最后一个字应读第一声或第二声。

(七) 拟做短文标题类题

此类题是给出一段短文，让应试者确定四个选项中的一项为标题。在找正确答案时，要找那些短小、精练、新闻性强的为正确答案。

【例题】在光滑的冰面上开车是不容易的。可是我在北极见到的芬兰司机，在冰面开车的时速和在马路上一样快。为了保障安全，这里的汽车都有两套轮子，一套是夏季用的普通轮子，一套是适用于冰面的带针的轮子。公路上的另一奇景是白天行驶的车辆都开着灯，据说这样事故发生率比较低。

最适合做本段文字标题的是（ ）

- A. 北极见闻 B. 北极气温 C. 行车规则 D. 行车怪异

【解析】答案选 A。这段文字叙述了在北极见到的关于行车的几种情况，如芬兰司机在冰面开车很快，汽车有两套轮子，白天行车也开灯。这些情景，若用 B、C、D 三选项都不能完全概括，只有 A 选项能够概括这段文字的所有内容，是这段文字最适合的标题。

(八) 拟做短文结论类题

此类题是给出一段资料，让应试者确定哪个选项是该短文的结论。主要是通过主句或关键词找正确答案。

【例题】北京颐和园附近要建的电塔工程，在一片反对的声浪中进入环保听证程序。事件到此并没有画上句号，它不仅考验着市民维护家园的决心和城市决策者的智慧，还关系到类似颐和园的众多风景名胜资源和文物的命运。

从这段文字我们不能推出的结论是（ ）

- A. 电塔工程至此还没有正式开工 B. 电塔工程不是一个错误的决策
C. 多数市民维护家园的决心比较强 D. 受到此种威胁的景点不止是颐和园

【解析】答案选 B。这道题要求的是不能得出的结论是哪个选项。可从找与关键词“要建”和“一片反对的声浪”意思相反的一项，故只有 B 选项是正确答案，因与关键词的意思相反。

如用排除法做题，可先找出能得出的结论是哪几项，剩下的一个就是正确答案。根据“颐和园附近要建的电塔工程”，说明建电塔已经在计划了，只是还没有开工建设，故 A 选项是可以得出的结论；根据电塔工程之事遭到多数市民的“一片反对的声浪”，说明 C 选项是可以得出的结论；根据“还关系到类似颐和园的众多风景名胜资源和文物的命运”，说明 D 选项是可以得出的结论。因此，只有 B 选项的内容是不能得出的结论，因为要在颐和园附近建电塔实际上是个错误的决策。

(九) 短文的目的寓意启示类题

此类题要求应试者回答这段短文写作的目的等。应通过对这段文字内容的理解弄清出题人的意图所在，才能找出主句或关键词语，进而在四个选项中找出正确答案。

【例 1】华盛顿国立气象研究所的墙上有这么一句话：“当我们做对了，没有人会记得；当我们做错了，没有人会忘记。”

气象研究所的墙上写这句话的目的是（ ）

- A. 希望人们多理解气象工作的困难和苦衷 B. 督促员工致力于杜绝工作中的任何差错
C. 劝勉员工甘于默默无闻、不计个人名利 D. 突出气象研究工作本身所具有的特殊性

【解析】答案选 B。本题要求应试者归纳出写这段短文的目的。这段文字主句是：“当我们做错了，没有人会忘记”。所以，这段话的主要目的是为了督促员工杜绝差错。因此，选项 B 是正确答案。其他选项都不符合在特定场所（气象研究所）对特定对象（员工）所说的话，所以不正确。

【例 2】罗斯福在就任总统之前，曾在海军担任要职。有一次，他的一位好朋友向他打听海军在一个小岛上建立潜艇基地的计划。罗斯福神秘地向四周看了看，压低声音问道：“你能保密吗？”“当然能！”朋友十分肯定。“那么”，罗斯福微笑着说，“我也能。”

这段文字告诉我们：（ ）

- A. 迂回同样能够达到目的 B. 幽默可以巧妙地化解难题
C. 坚持原则与灵活变通并不矛盾 D. 己所不欲，勿施于人

【解析】答案选 B。这是道启示类题。文中罗斯福用幽默的语言达到了礼貌地拒绝不合理要求的效

果,因此,作者意在表达的是幽默的作用。故B选项为正确答案。其他选项都不确切。

(十) 语病判断类题

所谓语病判断,即指一段短文由于有语病而让读者感到不通顺或莫名其妙。此类题要求应试者从语法、语气、语意、修辞等方面对有关句子中的语病作出判断,从而找出正确答案。

【例题】现在许多青年不愿意脚踏实地干一些平凡的工作,只想有一鸣惊人之举。今天,在纪念毛泽东同志“向雷锋同志学习”题词发表三十周年的日子里,我们推荐广大青年读一读《雷锋日记》这本好书。

以上这段短文的语病是()

- A. 句意杂糅 B. 主谓搭配不当 C. 虚词误用 D. 比喻不当

【解析】答案选A。短文先谈年轻人要脚踏实地干工作,接着就谈雷锋,两句话中间没有过渡词所以给人感觉是句意凌乱,故A选项为正确答案。

二、选词填空

在一段短文中的一处或多处缺少词,让应试者从给出的四个答案中找出正确的一组。应试者需先弄清句意与词意,有多个空时则需先确定哪个词应排在前面,方能选出正确答案。

选词填空可分为词义、同音词、关联词与成语等类的辨析。

(一) 词义辨析类

【例题】信用卡从根本上改变了我们的花钱方式。当我们用现金买东西时,购买行为就涉及实际的损失——我们的钱包变空了。然而,信用卡却把交易行为_____化了,这样我们实际上就不容易感觉到花钱的消极面了。脑成像实验表明,刷卡真的会降低脑岛的活动水平,而脑岛是与消极情绪有关的脑区。信用卡的实质就是_____我们,让我们感觉不到付账的痛苦。

依次填入画横线部分最恰当的一项是()

- A. 合理 麻痹 B. 抽象 麻醉 C. 简单 迷惑 D. 概念 蒙蔽

【解析】答案选B。第一个空需要填写一个与“实际、具体”相对的一个词,显然A、C都不合适,而“抽象化”是与“实际”相对的概念。第二个空需要填写一个与“让我们感觉不到……痛苦”相对应的词,这个词显然是“麻醉”,所以选项B是正确答案。

(二) 同音词辨析

【例题】依次填入下列各句横线处的词语,恰当的一组是()

- ①虽然他尽了最大的努力,还是没能_____住对方凌厉的攻势,痛失奖杯。
②那些见利忘义、损人利己的人,不仅为正人君子所_____,还可能滑向犯罪的深渊。

- A. 遏制 不耻 B. 遏止 不耻 C. 遏止 不齿 D. 遏制 不齿

【解析】答案选D。本题属于同音词辨析。“遏制”指制止、控制,“遏止”指阻止,根据文意应选“遏制”。“不耻”指不感到耻辱,“不齿”则表示鄙视,不愿意提到,根据文意要选“不齿”。所以正确答案选D。

(三) 关联词的辨析

【例题】我们在大脑疲倦的时候,往往随意地将课本以外的书取来阅读,_____这些书就成了常和我们亲近的一种消遣品。_____我们既然把它当作消遣品,也就没有严格的选择。

依次填入横线处的词是()

- A. 因此 因而 B. 那么 因而 C. 那么 因为 D. 因此 因为

【解析】答案选D。本题考察的是关联词的运用。经过分析,第一个空格前后的两个分句之间是因果关系,故第一个空格选“因此”,所以排除B、C两选项;再看“因而”与“因为”引导的都是因果关系,但二者在句子中应用的位置不同,“因为”引导的是原因,“因而”引导的是结果,“把它当作消遣品”正是“没有严格的选择”的原因,故第二个空格选“因为”。所以正确答案选D。

(四) 成语的辨析

【例题】要解决孩子上幼儿园难的问题，_____是各级政府要把学前教育经费纳入地方财政预算，提高投入比例，增加公办幼儿园的数量，以满足城乡居民子女的人园需求。

填入画横线部分最恰当的一项是（ ）

- A. 当务之急 B. 首当其冲 C. 理所当然 D. 无可置疑

【解析】答案选A。这道题要填的空位位于主语位置，而在四个选项中，首当其冲、理所当然、无可置疑都不能满足这个条件，“理所当然”只能作为副词使用，“首当其冲”和“无可置疑”如果要放在主语的位置上，必须加“的”，只有“当务之急”可以很自由地用在主语的位置上，因此选项A是正确答案。

三、语句表达

语句表达是通过说话或写作（包括使用电脑写作）表现一个人的交流和沟通能力，这是公务员向群众宣传所必备的能力。有些省区市招公时仍适量出病句判断等类考题，即一句话中因措辞上的毛病或语法不当而构成病句。做这些题时，主要靠平时阅读与写作练习中对语法知识的积累。

在病句判断类题型中，题干只是做提示的一句话，问下列四句选项中，哪一项是有或没有语病的句子，让应试者挑出正确答案。

应试者在判断某句话是不是病句时，可使用的方法主要有：语感审读法、紧缩审读法、熟句类比法、逻辑次序分析法、排除法等。

下面，将病句判断分为五种例题逐个分析。

(一) 用词错误

用词不当是病句中常出现的错误之一，主要体现在混淆对象、感情色彩不符、风格色彩不协调、搭配有问题等方面。

【例题】下列句子中，没有语病的一句是（ ）

- A. 在他的那个寂静的世界里，他像一头牛、一块石头、一弯清澈明净的溪水坦荡地流着
B. 江西的瓷器是全国产量最高、质量最好的省份之一
C. 这个故事对青年人可能还有些陌生，可对四十岁以上的人却是很熟悉的
D. 作者着力刻画了两位主要人物，这两位主要人物的一言一行、一举一动，都体现了作者对这两位主要人物所代表的两类不同女性的深刻理解和深切同情

【解析】答案选D。A项中不能说牛和石头坦荡地流着；B项主语与宾语不搭配，瓷器不能是省份；C项主语错误，“熟悉”的主语应该是“四十岁以上的人”，只有D句没有语病。

(二) 语法错误

语法方面的错误有多种表现形式，包括词性误用，代词、介词、连词使用不当、成分欠缺等。

【例题】下列有语病的一句是（ ）

- A. 他在树上爬上爬下，轻捷得像只猴子 B. 我们必须正视竞争对手大幅降价
C. 反对你们上街游行的人很多 D. 这是一句没有标点的长句

【解析】答案选B。本题考查成分残缺的语病。选项A、C、D三句是完整句，只有B选项是残缺句，该句末尾缺少宾语。正确的表述应是“我们必须正视竞争对手大幅降价的举措（或措施）”，故B句是正确答案。

(三) 修辞错误

修辞手法的运用能够使句子生动、语言丰富多彩、富有感染力。因此，正确地使用修辞手法是每个应试者必备的能力。

【例题】下列各句中，没有语病的一句是（ ）

- A. 美国阿拉斯加州的一名工程师，因从 1993 年以来为 2 700 户人家安装了转换器，受到了 270 万美元的罚款
- B. 这个烟幕黑得出奇，好像是一些大喷泉突然喷出时形成的大扇面
- C. 一个人能否有作为，取决于他是否受到良好的教育，是否有理想抱负，是否刻苦努力，还要看机遇与环境怎样
- D. 我们必须前行，否则，一味退缩，就无法成功

【解析】答案选 C。选项 A 因果关系错误，“因”引导的两个分句之间并未构成因果关系；选项 B，比喻不当，本体是“烟幕”，要形容它怎样黑，应当用形容黑的喻体，可是这里的喻体讲的是形状；选项 D 中“否则”与“一味退缩”句意重复，应该去掉其一。所以正确答案选 C。

（四）逻辑上的错误

【例题】下列句子中有语病的一句是（ ）

- A. 目前，电脑已经广泛应用到各行各业
- B. 我和小王之间是无话不谈的
- C. 鸦片战争以来的中国近代史，对于大多数中学生是比较熟悉的
- D. 超大规模并行处理计算机的研制成功，标志着我国在相关领域已跨入世界先进行列

【解析】答案选 C。因为 C 句是不合逻辑的选项，应该是中学生对近代史是熟悉的。

（五）标点符号使用上的错误

【例题】下列没语病的一项是（ ）

- A. 《行政职业能力测验》和《申论》是“考公”的两门科目
- B. 或者（不）是你去，或者（就）是他去，反正有一人要去
- C. 我对小张说“我今天要休探亲假了。”
- D. 姜太公钓鱼（愿者上钩），比喻心甘情愿地去做可能吃亏上当的事

【解析】答案选 B。淘汰答案 A，因考试科目不能用书名号；淘汰答案 C，因“说”字后面缺了冒号；淘汰答案 D，因这句歇后语应用破折号而不宜用括号。可见，以上三项皆因错用标点符号而产生了语病。只有答案 B 没有语病，是正确选项。

第三部分 数量关系

一、数字推理

在行政职业能力测验的考题中，无论是国考还是多省联考或是省市自主考试，除少数年份不考数字推理外，一般都考 5~10 道的题。而且，考题的题型也越来越多，题干的结构也越来越多样化，当然找出规律的难度也随之增加了。现将常考的数字推理的题型综述如下：

（一）基本数列类题

此类题涵盖自然数列与小数数列及其变式，加减乘除数列与双重数列及其变式，平方、立方数列与等差、等比数列及其变式等。这类题目主要从其数列的内部变化找出基本规律，从而找出正确答案。

【例 1】2, 3, 7, 16, 32, ()

- A. 53
- B. 57
- C. 35
- D. 38

【解析】答案选 B。本题题干是道自然数列的变式题。在题干中，后项减前项即变式后，其差是自然数列 1, 2, 3, 4 的平方即 1, 4, 9, 16，下一个差应是 25。所以 () 内之数是 $32+25=57$ 。

【例 2】1.01, 1.02, 1.03, (), 1.08, 1.13

- A. 1.07 B. 1.06 C. 1.05 D. 1.04

【解析】答案选C。这是道加法与减法混合型的题。题干的规律为前项加后项之和减常数1后，其差等于第三项，即 $1.01+1.02-1=1.03$ ，……。故（ ）内之数是 $1.02+1.03-1=1.05$ ，（ ）后面的两项也符合此规律。

（二）分数、倍数与根号数列及其变式类题

这些数列是基本数列变化而来的，其规律与基本数列相同，皆是从其数列中找出，只不过是比较复杂一些而已。

【例1】 $\frac{3}{5}, \frac{3}{5}, \frac{2}{3}, \frac{3}{4}, ()$

- A. $\frac{17}{20}$ B. $\frac{19}{20}$ C. $\frac{21}{25}$ D. $\frac{23}{25}$

【解析】答案选C。利用分子分母同时扩大若干倍的方法后，其分子分母形成新数列，然后从中找出规律，即 $\frac{3}{5} \times \frac{1}{1} = \frac{3}{5}$ ， $\frac{3}{5} \times \frac{2}{2} = \frac{6}{10}$ ， $\frac{2}{3} \times \frac{5}{5} = \frac{10}{15}$ ， $\frac{3}{4} \times \frac{5}{5} = \frac{15}{20}$ ，分母成了等差为5的数列，下一个应是25，故排除A、B两选项。分子成为3，6，10，15，变式（后项减前项）后即为3，4，5，下一个差是6， $6+15=21$ 。所以答案选C，因而也就排除了D。

【例2】4，1，12，3，8，10，6，8，（ ），16

- A. 1.2 B. 0.3 C. $\sqrt{4}$ D. 2.3

【解析】答案选C。在题干数列中，相邻两项的积都是4的整倍数， $4 \times 1 \div 4 = 1$ ， $1 \times 12 \div 4 = 3$ ，依此类推，题干中 $\sqrt{4}=2$ ， $8 \times 2 = 16$ ，是4的整倍数， $2 \times 16 = 32$ ，也是4的整倍数，故选项C为正确答案。

【例3】 $\frac{1-\sqrt{5}}{2}, \frac{1+\sqrt{5}}{2}, 1-\sqrt{2}, 1+\sqrt{2}, (), \frac{\sqrt{13}+3}{2}$

- A. $\frac{1}{\sqrt{13}-3}$ B. $\frac{2}{\sqrt{13}+3}$ C. $-\frac{2}{\sqrt{13}+3}$ D. $\frac{1}{\sqrt{13}+1}$

【解析】答案选C。该题干的规律是第一项乘第二项，第三项乘第四项，其积均为-1。在四个选项中，只有C选项与第六项的乘积等于-1。

（三）质数、合数与非合数数列及其变式类题

这类题型要求应试者掌握“三数”定义的内涵后再从数列内部找规律，从而得出正确答案。

【例1】3，4，6，8，（ ）

- A. 10 B. 12 C. 1 D. 14

【解析】答案选B。这是道质数的变式题。该题的规律是题干各项减常数1后所得出的数列是质数数列，即2，3，5，7，下一个质数是11，故（ ）内之数为 $11+1=12$ 。

【例2】2，4，6，7，（ ）

- A. 8 B. 11 C. 13 D. 14

【解析】答案选A。这是道合数的变式题，题干各数加常数2后得4、6、8、9，下一个数应是合数10，故（ ）内之数为 $10-2=8$ 。

【例3】16，17，19，22，27，（ ），45

- A. 35 B. 36 C. 37 D. 34

【解析】答案选D。这是道非合数数列的变式题，题干中后项减前项得出的新数列1，2，3，5，（7），11是非合数数列。做题时用代入法，先代入34， $34-27=7$ ， $45-34=11$ ，正好是非合数数列。如代入A、B、C三选项，则找不出正确答案。非合数例题是个别省的考题，没有普遍性。

（四）幂数列与组合数列类题

这两种数列都难以找出规律，应试者要记住幂数列与自然数列的关系，组合数列要分清几个数为一

组，然后才能找出这两种数列的规律，从而找出正确答案。

【例 1】9, 32, 75, 144, ()

A. 232

B. 238

C. 240

D. 245

【解析】答案选 D。这道幂数列题干中各数是自然数列 1, 2, 3, 4 分别乘以 3, 4, 5, 6 的平方所得，即 $9=1 \times 3^2$, $32=2 \times 4^2$, $75=3 \times 5^2$, $144=4 \times 6^2$ ，那么 () 内之数则 $=5 \times 7^2=245$ 。

【例 2】10, 3, 4, 13, 3, 5, 16, (), 3

A. 4

B. 5

C. 6

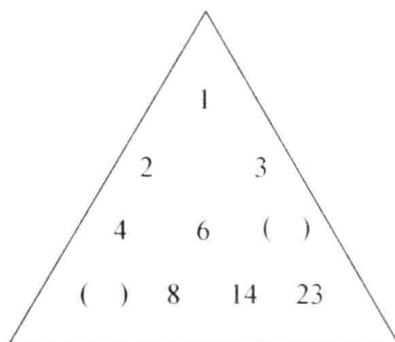
D. 7

【解析】答案选 C。这是道组合数列的变式题，题干中每 3 项为一组，其后两项之积减常数 2 得前一项，即 $3 \times 4 - 2 = 10$, $3 \times 5 - 2 = 13$, ……，故 () 内之数 $= (16 + 2) \div 3 = 18 \div 3 = 6$ 。

(五) 数独数列类题

这类题型可从图内找各数字之间的关系，从而得到解题的规律，进而得到正确答案。

【例 1】



A. 5, 4

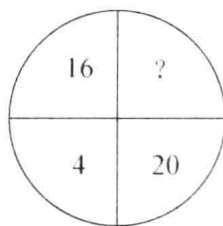
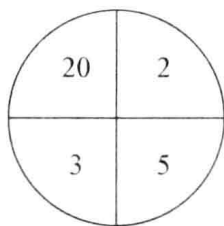
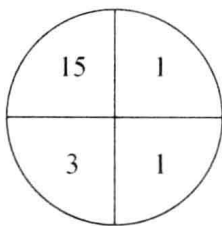
B. 8, 3

C. 8, 5

D. 9, 4

【解析】答案选 D。本题是道在呈三角形数字中找关系的题。第一行中的 1，加第二行左数字 2，其和等于 3，此规律在第二行与第三行中得到验证，即 $2 + 4 = 6$ 。故第三行右边 () 中之数为 $3 + 6 = 9$ ，第四行左边 () 中之数为 $8 - 4 = 4$ 。

【例 2】



A. 2

B. 4

C. 5

D. 7

【解析】答案选 A。该题的规律为题干左圆内左上角与右下角两数的和等于右上角与左下角两数之和的平方。左边第一个圆内 $(15 + 1) = (1 + 3)^2$ ，第二个圆内 $(20 + 5) = (2 + 3)^2$ ，故第三个圆内 “?” 处 $= \sqrt{16 + 20} - 4 = 6 - 4 = 2$ 。

【例 3】

2	25	3
4	?	2
5	64	3

A. 31

B. 36

C. 41

D. 43

【解析】答案选 B。这种“九宫格”式的数独数列，其规律为从每行（或列）中找规律。在本题中，

第一行左边的数加右边的数，其和的平方就是中间的数，即 $(2+3)^2=25$ 。第三行也符合此规律， $(5+3)^2=64$ ，故第二行中“?”处之数为 $(4+2)^2=36$ 。

$20+13-18=15$ 。此类题型还有其他规律可循，不另列出。

(六) 数字排序数列类题

这类题型或者从题干数列左右两边找规律，或者从题干数列右边找规律，具体以“…”所在位置为准。

【例 1】…456… ()

- A. 23456 B. 45678 C. 2345678 D. 345678

【解析】答案选 C。该题要求从数字两边排序，故先排除仅从一边排序的 A、B 两选项；D 选项左边用一个数字 3 而右边用两个数字 7、8 排序，两边不对称，也应排除。只有选项 C 左右两边按自然数列的顺序各排两个数字，即 2、3 与 7、8，符合要求。

【例 2】 $1+2, 2+4, 3+6, 1+8, 2+10, 3+12, \dots, ()$

- A. $1+24$ B. $2+24$ C. $3+26$ D. $1+26$

【解析】答案选 D。做题前需要先理解做此类题的要求，这是只要求从右边排序的题。加号前面 1、2、3，即三个数一个轮回；加号后面是公差为 2 的数列。用代入法，可先代入 A 选项，24 中有 $8 \div 2 = 4$ 个轮回，因此“+”号前应是 3，这个数应是 $3+24$ ，但答案未给出此数，所以将 A、B 两选项排除；再代入 C 选项，“+”号后是 26，那么“+”号前轮回到 1 了，即 $1+26$ ，为此又排除了 C 选项，只有 D 选项为正确答案。

(七) 数字判断类题

这是特殊类的数字判断题，需结合四个选项，从每题的相关行或列中或者是把题干代入选项后方能找出规律，从而得出正确答案。

【例 1】找出下面数列中第一列与第一行数字的共同排列规律。()

1,	2,	5,	10,	17
4,	3,	6,	11,	18
9,	8,	7,	12,	19
16,	15,	14,	13,	20
25,	24,	23,	22,	21

- A. 自然数列 2, 3, 4, 5, 6 的平方与等差数列的变式
B. 自然数列 1, 2, 3, 4, 5 的平方与等比为 2 的变式
C. 均为等差数列的变式
D. 未给出

【解析】答案选 C。该题是道特殊的数字判断题。需先看懂题干的結構，即上下顺序为列，左右顺序为行。问的是第一列与第一行共同的排列规律，并非各自的排列规律。先分析第一列的规律，1、4、9、16、25 五项，如果作为自然数列 1, 2, 3, 4, 5 的平方来看，那就与第一行没有共同规律了，所以应视为后项与前项之差成公差为 2 的变式题，即 $4-1=3, 9-4=5, 16-9=7, 25-16=9$ ，其差 3、5、7、9 又构成公差为 2 的等差数列；再看上面第一行的规律， $2-1=1, 5-2=3, 10-5=5, 17-10=7$ ，其差 1、3、5、7 也构成公差为 2 的等差数列。这两个变式后“公差为 2 的等差数列”即是第一列与第一行的共同规律。故正确答案为 C，而 D 选项起干扰作用。

【例 2】找出下列哪项与题干相契合？()

- 18
A. 9, 12, 15, (), 22, 25
B. 2, 2, 4, 6, 10, (), 26

C. 2, 12, 3, 14, 5, 15, 7, 16, 11, ()

D. 1, (), 81, 256, 625

【解析】答案选C。这也是道特殊的数字判断题。其题干只是一组数字18，只有将其代入四个选项中方能找出正确答案。

本题的A选项中，后数与前数之差为3，如将18代入()中，那它就与后面的22之差为4而不是3，不符合题干相契合的要求，故将A选项排除。

在B选项中，第一项加第二项等于第三项， $2+2=4$ ，后面为 $2+4=6$ ， $4+6=10$ ， $6+10=16 \neq 18$ ， $10+(18) \neq 26$ ，故()内代入18后与题干不契合，故将B选项排除。

在C选项中，双重数列的奇数项2, 3, 5, 7, 11是质数数列；偶数项12, 14, 15, 16是合数数列，下一个合数即()内应是18，与题干相契合，故C选项是正确答案。

在D选项中，1, 81, 256, 625分别是1, 3, 4, 5的四次方，而 2^4 是16，而非18，故()内填入18也是不符合与题干相契合规律的。所以，D选项也应排除。

二、算式题

算式题的解题方法：其一，多熟记些算式题的“巧算法”与公式，以提高做题的速度。其二，仔细审题。找出属哪种题型，然后再找出相应的“巧算法”与公式。所有的算式题都有“巧算法”与公式可寻。其三，尽量用心算。除非个别大数时，一般不用笔算，这样可以节省时间。

(一) 利用“巧算法”的题

1. 凑整法

【例题】求 $3 \times 999 + 8 \times 99 + 4 \times 9 + 8 + 7$ 的值是()。

A. 3 830

B. 3 840

C. 3 866

D. 3 877

【解析】答案选B。这是道整数凑整的题。将末位为9之处加上1后，即列式为： $3 \times (999+1) - 3 + 8 \times (99+1) - 8 + 4 \times (9+1) - 4 + 8 + 7 = 3\,000 + 800 + 40 - 3 - 8 - 4 + 8 + 7 = 3\,840$ 。注意，此类题先不要将所加的1马上减去，留到最后可自然抵消的。

2. 观察尾数法

【例题】求 $54\,382\,346 + 789\,123$ 的末位数的值()。

A. 1

B. 2

C. 3

D. 4

【解析】答案选C。本题求的是末位数即个位数，也就是尾数的值，因此，不必全算出，只将尾数计算出来即可。8的6次方尾数是4，9的3次方尾数是9，所以 $4+9=13$ ，故C为正确答案。

3. 合并相同项法

【例题】求 $0.062\,5 \times 3\,500 + 62.5 \times 4.5 + 20 \times 6.25$ 的值()。

A. 6.25

B. 62.5

C. 625

D. 6 250

【解析】答案选C。本题利用合并相同项法，能比较快速找到答案。具体做法是，“使用乘数或被乘数扩大多少倍，则被乘数或乘数就缩小多少倍”的原理，即将题干中的0.0625变成6.25，则将3500变成35，将62.5变成6.25，则将4.5变成45，然后将6.25抽出来（合并相同项），算式即成为 $6.25 \times (35 + 45 + 20) = 625$ 。故C选项为正确答案。

4. 去掉相同项法

【例题】求 $4\,004 \times 40\,054\,005 - 4\,005 \times 40\,044\,004$ 的值()。

A. 100

B. 40

C. 0

D. 60

【解析】答案选C。本题用去掉相同项法。先将算式中的5变成4+1，然后将算式展开，即算式变成 $4\,004 \times (40\,044\,004 + 10\,001) - (4\,004 + 1) \times 40\,044\,004 = 4\,004 \times 40\,044\,004 + 4\,004 \times 10\,001 - 4\,004 \times 40\,044\,004 - 40\,044\,004$ ，将其中 $4\,004 \times 40\,044\,004$ 对消，剩下的 $4\,004 \times 10\,001 - 40\,044\,004 = 0$ 。

5. 判断大小数法

【例题】求下列数中最大的数()。

$$\frac{12.5}{4}, \pi, \frac{11}{3}, \sqrt{16}$$

A. $\frac{12.5}{4}$

B. π

C. $\frac{11}{3}$

D. $\sqrt{16}$

【解析】答案选D。只要将该题题干中四个数的实际值找出来,就容易比较了,即 $12.5/4=3.125$, $\pi=3.14159\cdots$, $11/3=3.666\cdots$, $\sqrt{16}=4$, 故D最大。

(二) 利用公式法

【例题】求 $1+2+3+\cdots+98+99+100$ 的和()。

A. 5 030

B. 5 040

C. 5 050

D. 5 060

【解析】答案选C。该题利用求等差数列之和的公式,即和=(首项+末项) $\div 2 \times$ 项数,又项数=(末项-首项) $\div$ 公差+1。根据该公式,此题的项数是 $(100-1)\div 1+1=99+1=100$,该数列之和 $= (1+100)\div 2 \times 100=5\,050$ 。

三、文字题

文字题的解题方法:其一,弄清题的类型方能找到解题的简便方法,熟记有关公式并充分利用这些相应公式等方法,快速、准确找出答案;其二,尽量用心算与速算法,以节省时间,达到事半功倍的效果;其三,先易后难,不要在难题上耽误更多的时间。

(一) 利用公式的

1. 计算里程的

【例题】农民赵五与马六分别从赵庄与马庄相向而行,赵五每小时走3公里,马六每小时走4公里,他俩走了两小时后赵五距两庄中点还有3公里,马六距两庄中点还有1公里。问两庄相距多少里?()

A. 18

B. 36

C. 15

D. 38

【解析】答案选B。利用的公式为:两庄的距离=两人已走的里程+两人的现距离。据此公式,两庄的距离为 $\{(3+4)\times 2+(3+1)\}\times 2=18\times 2=36$ 。需注意,本题给出的是公里,问的却是里,所以需乘2才对。

2. 计算方阵人数的

【例题】某校学生排成一个方阵,最外层人数是40人,问此方阵共有学生多少人?()

A. 101

B. 111

C. 121

D. 131

【解析】答案选C。本题所用公式为:方阵人数=(方阵外层人数 $\div 4+1$)的平方,据此公式, $(40\div 4+1)$ 的平方=121。故C为正确答案。

3. 计算工程的

【例题】铺设一条自来水管,甲队单独做8天完成,乙队每天铺设50米。如果甲乙两队共同做,4天完成全长的 $\frac{2}{3}$ 。这条管道全长多少米?()

A. 1 000

B. 1 100

C. 1 200

D. 1 300

【解析】答案选C。工程的计算公式有:(1)工作量=工作效率 $\times$ 工作时间;(2)工作效率=工作量 $\div$ 工作时间;(3)工作时间=工作量 $\div$ 工作效率;(4)总工作量=各分工作量之和。

本题用公式(4),可设乙需要 x 天完成这项工程。依题意可列出方程式 $(1/8+1/x)\times 4=2/3$,所以 $x=24$,可见乙每天完成工作量的 $1/24$,即50米。因此,该管道长为 $50\div 1/24=1\,200$ 米。

4. 排列组合的

【例 1】在参赛的乒乓球队 5 名队员中，3 名主力队员需安排在第一、三、五的位置；其他 2 名队员安排在第二、四的位置。那么出场安排有多少种？（ ）

- A. 8 B. 10 C. 12 D. 14

【解析】答案选 C。这是道排列题，用公式 P_n^m 。分两步做题，第一步先安排 3 名主力队员，有 $P_5^3 = 3 \times 2 \times 1 = 6$ 种方法；再安排其他 2 名队员，有 $P_2^2 = 2 \times 1 = 2$ 种方法。所以，5 名队员的安排共有 $P_5^3 \times P_2^2 = 6 \times 2 = 12$ 种方法。

【例 2】9 人见面后两两相互握手，问共握多少次手？（ ）

- A. 34 B. 35 C. 36 D. 38

【解析】答案选 C。这是道组合题。用公式 C_n^m ，那么 $C_9^2 = 9 \times 8 \div 2 = 36$ 次。

5. 比例问题

【例】一条长 360 米的绳子，按 2:3:4 的比例进行分截，最短的一截是多长？（ ）

- A. 60 B. 70 C. 80 D. 90

【解析】答案选 C。 $360 \div (2+3+4) = 360 \div 9 = 40$ （米），最短的一截占 2 份，所以它的长度为 $40 \times 2 = 80$ （米）。

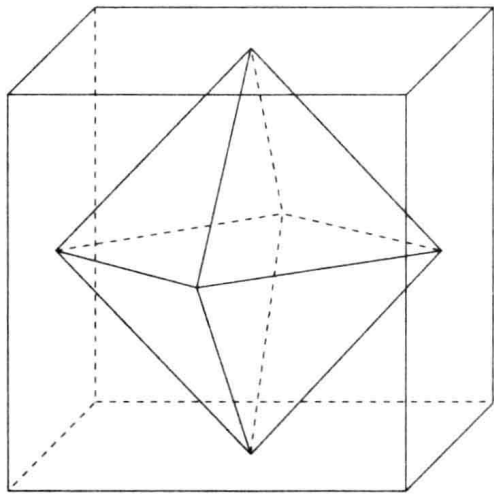
6. 面积、体积、周长

【例 1】用一个平面将一个边长为 1 的正四面体切分为两个完全相同的部分，则切面的最大面积为（ ）

- A. $\frac{1}{2}$ B. $\frac{1}{4}$ C. $\frac{\sqrt{2}}{4}$ D. $\frac{\sqrt{3}}{4}$

【解析】答案为 C。正四面体是由四个全等正三角形围成的空间封闭图形。要将边长为 1 的正四面体切分为两个完全相同的部分，切面的一条边为正四面体的一棱，长度为 1；另两边分别为不过这条棱的两个面中的高线，长度都为 $\frac{\sqrt{3}}{2}$ ，则这个切面是一个等腰三角形，底边的高为 $\sqrt{\left(\frac{\sqrt{3}}{2}\right)^2 - \left(\frac{1}{2}\right)^2} = \frac{\sqrt{2}}{2}$ ，所以这个切面的面积为 $\frac{1}{2} \times 1 \times \frac{\sqrt{2}}{2} = \frac{\sqrt{2}}{4}$ 。故应选 C 为正确答案。

【例 2】连接正方体每个面的中心构成一个正八面体（如下图所示）。已知正方体的边长为 6 厘米，问正八面体的体积为多少立方厘米？（ ）



- A. 182 B. 242 C. 36 D. 72

【解析】答案为 C。这个八面体可以看成两个上下相等的四棱锥，四棱锥的底为正方形，其正方形的周长为 $3\sqrt{2}$ ，则正方形的面积（即四棱锥的地面面积）为 $3\sqrt{2} \times 3\sqrt{2} = 18$ 。四棱锥的高为 3（正方体边长

的一半)。根据四棱锥的体积公式计算可知,四棱锥的体积为 $18 \times 3 \div 3 = 18$ 。八面体由两个四棱锥构成,则其体积为 $18 \times 2 = 36$,故 C 为正确答案。

【例3】大雪后的一天,小明和爸爸共同步测一个圆形花圃的周长,他俩的起点和走的方向完全相同。小明的平均步长为 54cm,爸爸的平均步长为 72cm。由于两人的脚印有重合,并且他俩走了一圈后都回到起点,这时雪地上只留下 600 个脚印。问这个花圃的周长是多少米? ()

- A. 186 B. 200 C. 216 D. 252

【解析】答案选 C。小明和爸爸两次重合脚印间的距离为 54 与 72 的最小公倍数是 216;两个重合脚印间小明的脚印为 $216 \div 54 = 4$;两个重合脚印间爸爸的脚印为 $216 \div 72 = 3$;两个重合脚印共有 $3 + 4 - 1 = 6$ (两脚印在起点重合 2 次);重合的次数为 $600 \div 6 = 100$;故花圃的周长是 $100 \times 216 = 21\,600\text{cm} = 216\text{m}$ 。故 C 为正确答案。

(二) 利用通常知识的

无论是国考还是多省联考,在行政职业能力测验数量关系的文字题中,常会出现一些需要利用日常生活所积累的基本知识方能作出的数学运算题。综合起来有如下类题:

1. 加一 (+1) 类题

如计算街道或路旁植树、摆花、栽电线杆等需要加 1,即开始处需种 1 棵或摆一盆或栽一根的常识。

【例题】为了实现美丽中国的愿景,如今,全国各地都在加强环保,植树造林。某单位计划在通往两个不相交的场馆的两条路的两旁栽上树,先运回一批树苗。已知一条路的长度是另一条路长度的两倍还多 6 000 米,若每隔 4 米栽一棵,则少 2 754 棵;若每隔 5 米栽一棵,则多 396 棵,则共有树苗 ()。

- A. 8 500 棵 B. 12 500 棵 C. 12 596 棵 D. 13 000 棵

【解析】答案选 D。本题属于植树问题,利用开始处(如摆花、种树、栽电线杆等)种一棵的加 1 常识,再用相关公式,一边棵树 = 街长 $\div$ 棵距 + 1,如是两边,则需乘以 2。

本题可列方程,设两条路共长 x 米,共有树苗 y 棵。无论按什么样的间隔种树,最终两条路的总长度不变。

$$\begin{cases} 2x \div 4 + 4 = y + 2\,754 \\ 2x \div 5 + 4 = y - 396 \end{cases}$$

解方程后 $y = 13\,000$ (棵),其中加 4 就是在两条路的两旁开始处各种一棵,共加 4 棵,故只有选项 D 为正确答案。

2. 减一 (-1) 类题

如计算楼层的台阶数或有交叉车站出现的情况下,需要减 1 (-1)。

【例题】某市现有“#”字形交叉的四条地铁,它们分别设有 15、16、18、20 个地铁站,问该市现共有多少个地铁站? ()

- A. 69 B. 65 C. 67 D. 68

【解析】答案选 B。本题需要弄清楚“#”字形交叉带来的重复站是 2 个还是 4 个的问题,实际上 4 个数的和是 69,那么就有 4 个站是重复计算的。故 $15 + 16 + 18 + 20 - 4 = 65$ 。所以,只有 B 选项是正确答案。

3. 计算月日类题

计算此类题需具备的知识是,公历一年中的 1、3、5、7、8、10、12 这 7 个月每月 31 天,4、6、9、11 这四个月每月 30 天,年份能被 4 整除时,2 月为 29 天,否则为 28 天。

【例题】假如今天是 2012 年 12 月 21 日,那么再过 731 天是 2014 年的几月几日? ()

- A. 12 月 20 日 B. 12 月 22 日 C. 12 月 21 日 D. 12 月 23 日

【解析】答案选B。本题利用的知识是：一年中有7个月每月31天，4个月每月30天；年份能够被4整除的为闰年，2月多1天，共366天；非闰年时是365天。而2012年12月到2014年中的2013年与2014年两年均不能被4整除，即均不是闰年。 $365 \times 2 = 730$ ，正好是两年，再加1天 $=731$ 天，故本题所述再过731天是2014年的12月22日。因此，B选项是正确答案。

4. 计算星期几类题

计算星期几需应试者利用余数相加法的常识。

【例题】2012年9月1日是星期六，2013年的9月1日是星期几？（ ）

- A. 日 B. 一 C. 二 D. 六

【解析】答案选A。利用每周有7天的常识，再将总的天数除以7，所余之数加上原星期几即所求的星期几。 $365 \div 7 = 52 \cdots 1$ ，故 $6 + 1 = 7$ ，即星期日。所以A为正确答案。

5. 计算跳、爬次数类题

此类题是专指青蛙跳井、人爬斜坡或爬绳次数的题。在这类题中，应试者要注意对“最后一跳”、“最后一爬”的理解，才能找到正确答案，否则就易掉进出题人设的“陷阱”里。

【例1】一只青蛙从4米深的斜井向上跳，每次向上跳1米后又滑下半米去，问青蛙需几次才能跳出井来？（ ）

- A. 8 B. 7 C. 6 D. 5

【解析】答案选B。这是道利用“青蛙跳井”的常识题。在该题中，A选项就是“陷阱”。如按青蛙每次实际跳 $1 - 0.5 = 0.5$ 米，4米深的井需8次方能跳出来，这就错了，因为青蛙前6次共跳3米，只剩1米，最后一跳就跳出井来，不再下滑了。故共需跳7次，即B选项是正确答案。

【例2】晓章负重爬35度、40米长的斜坡，他每爬上10米就需歇一歇，但每歇一次就要下滑4米，那么，晓章共需几次就能爬到坡顶上了？（ ）

- A. 4 B. 5 C. 6 D. $20/3$

【解析】答案选C。利用常识同上题。在本题中，晓章每次实际爬 $10 - 4 = 6$ 米。如选D（ $40/6 = 20/3$ ）那就掉到出题人设的“陷阱”了，因为晓章前5次共向上爬30米，所剩10米只再需1次就爬到坡顶了，故只有C选项才是正确答案。

6. 时钟类题

此类试题需要应试者使用钟表上60进位制的常识，即1天=24小时，1小时=60分，1分=60秒。

【例题】钟表的时针与分针在4点多少分第一次重合？（ ）

- A. $22\frac{7}{11}$ 分 B. $21\frac{9}{11}$ 分 C. $19\frac{8}{11}$ 分 D. $20\frac{7}{13}$ 分

【解析】答案选B。本题是考查时针、分针在运行过程中的关系，利用60进位制的常识。钟面上，按“分”分为60小格，时针每小时转5格，分针每小时转60格，故可知分针每小时追及时针55格。设4点后分针用 x 小时追及时针，列出算式就是： $55x = 4 \times 5$ ， $x = \frac{20}{55}$ （小时），将1小时等于60分代入算式，即 $\frac{20}{55} \times 60 = 21\frac{9}{11}$ （分）。

7. 临界状态类题

这类题需了解扑克牌的常识，即一副扑克牌共54张，其中大小王各1张，红方、红桃、梅花、黑桃各13张。所谓临界状态即指在一数目中各类牌数是均等的临界点，若再任意抽出1张放入其中，即能满足有一种花色多一张的要求。

【例题】从一副完整的扑克牌中至少抽出多少张牌，才能保证至少有6张牌的花色相同？（ ）

- A. 21 B. 22 C. 23 D. 24

【解析】答案选C。利用一副扑克牌有54张牌的常识（本题完整的扑克牌将大小王计算在内，所以

共54张)。给出的选项最小的是21张。那么,该题的“临界状态”是22张,也就是抽出20张有效牌时正好每种花色有5张,再加上大小王,正好是22张。所以再任意抽取1张,即到23张时,就能保证有一种花色的是6张了。故正确答案选C。

8. 倒扣分类题

此种题要应试者懂得倒扣分的知识,即按规定扣分。

【例题】某次考试有15道判断题,答对1道得8分,不答或答错1道倒扣4分。某学生得96分,问该学生答对了几道题?()

- A. 11 B. 12 C. 13 D. 14

【解析】答案选C。这类题利用倒扣分中有规定的依规定扣分的知识。依题意,答对1道题得8分,若15道题全答对即得 $8 \times 15 = 120$ 分。现某学生得96分,他被扣掉了 $120 - 96 = 24$ 分。又不答或答错1道题倒扣4分,即答错或不答1道题共扣 $8 + 4 = 12$ (分)。该学生被扣掉24分,正好为答错或不答2道题的分数,故该学生答对了 $15 - 2 = 13$ (道)题。

9. 温度换算类题

此种题主要是指温度计上的摄氏度($^{\circ}\text{C}$)与华氏度($^{\circ}\text{F}$)的换算知识。应试者需知道温度计上的1摄氏度等于1.8华氏度,0摄氏度等于32华氏度。

【例题】某架飞机到达某机场时,机上广播,现在地面温度是华氏68度,请问这时是摄氏多少度?()

- A. 32 B. 20 C. 36 D. 未给出

【解析】答案选B。本题利用C与F之间换算关系的知识。需计算一下,即 $(68 - 32) \div 1.8 = 20$ (摄氏度)。故只有B是正确答案。

10. 最大整数值类题

做此类题依据的常识是为保证最大数的最大值,就应将最小数的最小值设为正整数1。

【例题】假设7个相异正整数的平均数是26,中位数是20,则此7个正整数中最大数的最大值可能为()。

- A. 92 B. 108 C. 113 D. 124

【解析】答案选C。依据有关最大与最小数设置的常识,在本题中,可设最小数为正整数1,次的为2,再次的为3,第四个数为中位数,已给出为20,那么第五、六个数则应为21与22。然后将前6个数相加: $1 + 2 + 3 + 20 + 21 + 22 = 69$,7数之和 $= 26 \times 7 = 182$,故最大数的最大值为 $182 - 69 = 113$ 。

11. 鸡兔同笼类题

此类题考查应试者应掌握的鸡有两条腿、兔有四条腿的知识。

【例题】某户养鸡、兔各若干只,共有32条腿,鸡与兔只数之比为2:1,问该户鸡兔各有几只?()

- A. 4, 8 B. 8, 4 C. 20, 10 D. 12, 6

【解析】答案选B。根据鸡有两条腿,兔有四条腿的知识,用代入法做题,只有B选项符合要求, $2 \times 8 + 4 \times 4 = 32$ 条腿,也符合鸡兔只数之比为 $8:4 = 2:1$ 。故正确答案为B。

12. 淘汰赛类题

本类题考查应试者需掌握的知识为:在淘汰赛中,每淘汰1人,就需打一场比赛。

【例题】从80名乒乓球运动员中,决赛出男女冠军各1人,问共需打多少场球?()

- A. 46 B. 68 C. 82 D. 78

【解析】答案选D。依据乒乓球淘汰赛中,每淘汰1人就要打一场球的知识,80人中决出男女冠军各1名,就要淘汰78人, $80 - 2 = 78$,所以需打78场球(不必细分男女各多少人,若设出男女的人数,其正确计算结果也是78场,但那将耗费过多的时间,还易出现计算错误,实为得不偿失之举)。

13. 任期类题

任期类题中的“最多”是对应试者的重要的知识提示，千万忽视不得。

【例题】假如某社规定，每位主任都任职一届，一届任期4年，那么10年期间该社最多有几位主任任职？（ ）

- A. 3 B. 4 C. 5 D. 6

【解析】答案选B。本题利用“最多任职”的知识。该题的“陷阱”为A选项，即两任主任共计 $4 \times 2 = 8$ （年）。剩下2年留给第3任，结果共有3任主任任职。实际上，这是因没有弄清题意而造成的错误。题目问的是10年中最多有几位主任任职？应选B，因为可以这样安排：第1任只留最后一年了，第2、3任各四年，前三任共9年，还剩1年，留给第四任。这样，四任主任任职时间加起来即是： $1 + 4 + 4 + 1 = 10$ （年）。

（三）设 x 列方程计算的

1. 求人数的

【例题】某中学师生共100人种树，教师每人种3棵，学生每3人种1棵树，共种树100棵，问有学生多少人？（ ）

- A. 85 B. 80 C. 75 D. 70

【解析】答案选C。本题可设学生为 x 人，教师为 y 人，依题意列方程：
$$\begin{cases} x + y = 100 \\ 3y + x \div 3 = 100 \end{cases}$$
，解得 $y = 25$ 人，则 $x = 100 - 25 = 75$ 人。故C为正确答案。

2. 求年龄的

【例题】两年前儿子的年龄是母亲年龄的 $\frac{1}{6}$ ，今年儿子的年龄是父亲年龄的 $\frac{1}{5}$ ，且两年前儿子的年龄是当年父亲年龄减去母亲年龄之差，求今年父亲的年龄为多少岁？（ ）

- A. 24 B. 26 C. 28 D. 30

【解析】答案选D。可先设两年前儿子年龄为 x 岁。依题意，两年前母亲年龄是 $6x$ 岁，那么今年父亲年龄就是 $5 \times (x + 2)$ ，列出算式则为： $x = 5 \times (x + 2) - 2 - 6x$ ，故 $x = 4$ ，所以，今年父亲的年龄即： $5 \times (x + 2) = 5 \times 6 = 30$ 岁。故D是正确选项。

3. 求只数的

【例题】有蜘蛛、蜻蜓、蝉三种动物共18只，共有腿118条，翅膀20对（蜘蛛8条腿；蜻蜓6条腿，2对翅膀；蝉6条腿，1对翅膀），求蜻蜓有多少只？（ ）

- A. 6 B. 5 C. 10 D. 7

【解析】答案选D。这是道在鸡兔同笼基础上发展变化的题。可设蜻蜓为 x 只。观察数字特点，蜻蜓、蝉都是6条腿，只有蜘蛛8条腿。因此，可先从腿数入手，求出蜘蛛的只数。我们假设三种动物都是6条腿，则总腿数为 $6 \times 18 = 108$ （条），所差的腿数是 $118 - 108 = 10$ 条，必然是由于少算了蜘蛛的腿数而造成的。所以，蜘蛛应有 $(118 - 108) \div (8 - 6) = 5$ （只）。这样剩下的“ $18 - 5 = 13$ ”便是蜻蜓和蝉的只数。再从翅膀数入手，假设13只都是蝉，则总翅膀数： $1 \times 13 = 13$ （对），比实际数少： $20 - 13 = 7$ （对），这是由于蜻蜓有两对翅膀，而我们只按一对翅膀计算所差，这样蜻蜓只数可求出为： $x = 7 \div (2 - 1) = 7$ （只）。故只有D才是正确选项。

4. 求钱数的（资金计算）

【例题】在商店里，商品甲比商品乙每件贵30元，商品甲涨价50%后，其价格是商品乙的3倍。问商品甲的原价是多少元？（ ）

- A. 30 B. 40 C. 50 D. 60

【解析】答案选D。设商品甲原价为 x 元，商品乙原价为 y 元，列方程为：
$$\begin{cases} x = y + 30 \\ 1.5x = 3y \end{cases}$$
，解方程得

$x=60$ 元。根据 $x=y+30$ (元), 所以 $y=60-30=30$ (元)。当然, 商品乙的原价可以不必计算, 因为题中没有要求。所以只有 D 才是正确选项。

5. 赛跑问题

【例题】甲、乙、丙三个人进行 100 米赛跑, 甲领先 10 米到达终点, 如果乙和丙比赛, 则乙领先 10 米到达终点, 那么甲和丙比赛, 甲领先 () 米到达终点。

- A. 19 B. 20 C. 21 D. 22.3

【解析】答案选 A。设丙的速度为 x , 则乙的速度为 $0.9x$ (因乙比丙快 10 米), 甲的速度为 $0.81x$, 可见甲领先的 10 米是领先乙 10 米到达终点的, 甲是 0.9 个乙, 故甲是 $0.9 \times 0.9 = 0.81$ 个丙。因总距离为 100 米, 所以当甲、丙比赛时, 甲比丙到达终点就快 $100 - 81 = 19$ (米), 故 A 选项为正确答案。

6. 生产任务问题

【例题】共有 20 个玩具交给小王手工制作完成。规定制作的玩具每合格一个得 5 元, 不合格一个扣 2 元, 未完成的不得不扣。最后小王共收到 56 元, 那么他制作的玩具中, 不合格的共有 () 个。

- A. 2 B. 3 C. 5 D. 7

【解析】答案选 A。解答这个方程要找准所设的未知数。设小王共制作了 x 个玩具, 不合格的个数为 y , 则有: $5(x-y)-2y=56$, 又由于: $x \leq 20$, 两式合并得: $5x=56+7y \leq 100$, 并且 $(56+7y)$ 是 5 的倍数, 所以 $y=2$ 。故小王制作的玩具中, 不合格的共有 2 个。A 为正确选项。

7. 溶液浓度问题

【例题】A、B、C 三个试管中各盛有 10 克、20 克、30 克水, 把某种浓度的盐水 10 克倒入 A 中, 充分混合后从 A 中取出 10 克倒入 B 中, 再充分混合后从 B 中取出 10 克倒入 C 中, 最后得到 C 中盐水的浓度为 0.5%。则开始倒入试管 A 中的盐水浓度是 ()。

- A. 12% B. 15% C. 18% D. 20%

【解析】答案选 A。设 A 试管中盐浓度为 x , 则列出算式为 $[(10 \times x) \times 1/2 \times 1/3] / 40 = 0.5\%$, $x = 12\%$ 。所以 A 是正确答案。

(四) 其他类型的

1. 步步为营法

【例题】设有 7 枚硬币, 其中五分、一角、五角的共三种, 且每种至少有一枚。若这 7 枚硬币总价值为 1.75 元, 则五分的至少有几枚? ()

- A. 1 B. 2 C. 3 D. 4

【解析】答案选 C。依题意, 每种硬币至少有一枚, 3 种硬币各 1 枚的值相加为: 5 分 + 10 分 + 50 分 = 65 分, 总价值已知是 175 分, 从中减去 65 分剩 110 分。如果 5 分的再有 1 枚, 那么剩下的 105 分被 10 分和 50 分怎么也分不均, 如果 5 分的再有 2 枚, 那还剩 $110 - 10 = 100$, 正好是 2 个 50 分之和。因此, 5 分的至少有 3 枚为正确答案。在本题中, 一枚不够就两枚, 两枚不够就三枚, 这样“一步一步”就叫步步为营。

2. 找共同数法

【例 1】甲每 5 天进城一次, 乙每 9 天进城一次, 丙每 12 天进城一次。某天, 三人在城里相遇, 那么下一次在城里相遇至少需要多少天? ()

- A. 120 B. 140 C. 160 D. 180

【解析】答案选 D。这是道求最小公倍数的应用题。5、9、12 的最小公倍数是 $5 \times 3 \times 3 \times 4 = 180$ 。故 D 选项为正确答案。

【例 2】问 9、15、21、33 的最大公约数是 ()。

- A. 1 B. 3 C. 5 D. 7

【解析】答案选 B。因为这四个正整数只能分别被 3 整除, 故 B 选项是正确答案。

3. 集合法

【例题】共有 100 人参加招聘考试，考试的内容共有 5 道，1~5 题分别有 80 人、92 人、86 人、78 人和 74 人答对，答对 3 道和 3 道以上的人员通过考试，请问至少有多少人通过这次考试？（ ）

- A. 30 B. 55 C. 70 D. 74

【解析】答案选 C。本题可以用集合法来解。先求没做对题目的数量是： $(100-80)+(100-92)+(100-86)+(100-78)+(100-74)=90$ ，因为要求最少对 3 道的，且问的是至少有多少人能通过，则每个人尽可能多的答不对，即 $90 \div 3 = 30$ ，所以通过的就是： $100-30=70$ （人）。

4. “牛吃草”（消长）问题

【例】有一块草地，每天草生长的速度相同。现在这片草地可供 16 头牛吃 20 天，或者可以供 80 只羊吃 12 天。如果 1 头牛 1 天吃的草量相当于 4 只羊 1 天吃的草量，那么这片草地可供 10 头牛和 60 只羊一起吃（ ）天。

- A. 2 B. 5 C. 6 D. 8

【解析】答案选 D。1 头牛 1 天吃的草量相当于 4 只羊 1 天吃的草量，那么 60 只羊就相当于 15 头牛吃的草量，80 只羊相当于 20 头牛的吃草量。由此可以将题目转化为 25 头牛吃草的天数问题。

先求出每天的长草量： $(16 \times 20 - 20 \times 12) \div (20 - 12) = 80 \div 8 = 10$ （单位量），原有草量： $16 \times 20 - 10 \times 20 = 320 - 200 = 120$ （单位量），25 头牛同时吃的天数： $120 \div (25 - 10) = 120 \div 15 = 8$ （天）。故选 D 项。

5. 鲜花分配问题

【例题】现有 21 朵鲜花分给 5 人，若每个人分得的鲜花数各不相同，则分得鲜花最多的人至少分得（ ）朵鲜花。

- A. 7 B. 8 C. 9 D. 10

【解析】答案选 A。可用代入法，首先代入最小的 A 选项，则 $7+6+4+3+1=21$ （朵），或者 $7+6+5+2+1=21$ （朵）。无论后四项怎样排，对选项都没影响。所以正确答案选 A。

6. 数字整合问题

【例题】将 90 分为 A、B、C、D 四个数，如果 A 数加上 2，B 数减去 2，C 数乘以 2，D 数除以 2 后得到的四个数相等，那么 A、B、C、D 四个数的值分别是（ ）。

- A. 40, 18, 22, 10 B. 18, 22, 10, 40 C. 18, 10, 22, 40 D. 22, 10, 40, 18

【解析】答案选 B。依题意得： $A+B+C+D=90$ ， $A+2=B-2=2C=D/2$ ，因此可得出： $A=2C-2$ ， $B=2C+2$ ， $D=4C$ ，求得 $C=10$ 。因此， $A=2C-2=18$ ， $B=2C+2=22$ ， $D=4C=40$ 。故正确答案选 B。

7. 概率问题

【例题】鱼塘里养了一批鱼，第一次捕上来 200 尾，做标记后放回鱼塘，数日后再捕上 100 尾，发现有标记的鱼为 5 尾。问鱼塘里大约有鱼多少尾？（ ）

- A. 2 000 B. 4 000 C. 5 000 D. 6 000

【解析】答案选 B。依题意可知鱼塘中约有 5% 的鱼有标记，现已知有 200 尾作了标记，因此，全鱼塘有鱼大约为 $200 \div 5\% = 4 000$ （尾）。

8. 分段计算法

【例题】为节约用水，某市决定用水收费实行超额超收，月标准用水量以内的每吨 2.5 元，超过标准部分加倍收费。某用户某月用水 15 吨，交水费 62.5 元。若该户下个月用水 12 吨，则应缴水费多少钱？（ ）

- A. 42.5 元 B. 47.5 元 C. 50 元 D. 55 元

【解析】答案选 B。本题考查分段计算问题。设月标准用水量是 x 吨，则： $2.5x + 5 \times (15 - x) = 62.5$ ，解得： $x=5$ ，则 12 吨水应缴： $2.5 \times 5 + 5 \times 7 = 47.5$ （元），故选 B 为正确答案。

9. 优化运筹问题

运筹学问题常常有巧妙的思路,在想不出来的情况下可以选择最可能的几个选项,通过对比和比较即可以得到最恰当的答案。

【例题】某学校 134 名学生到公园租船,租一条大船需 60 元可乘坐 6 人,租一条小船需 45 元可乘坐 4 人,要使租金最省,最好租几条大船和几条小船?()

- A. 20 条大船, 3 条小船 B. 21 条大船, 2 条小船
C. 18 条大船, 4 条小船 D. 19 条大船, 2 条小船

【解析】答案选 B。从单人租金看乘大船较省钱,大船 6 人可坐 22 船余 2 人,故可 21 条大船装 126 人,剩下 8 人租两条小船刚好容纳,故选 B 为正确答案。

10. 利润与折扣问题

【例题】一批商品按期望获得 50% 的利润来定价,结果只销售 70%,为销售其余商品,决定打折出售,实际所获得的利润是原期望利润的 82%,打多少折扣?()

- A. 6 B. 7 C. 8 D. 9

【解析】答案选 C。题中没有给出具体数量,且数量关系错综复杂,不易理清头绪。我们不妨假设这批商品的成本为 100 元,如果按期望获得 50% 的利润全部卖完,所卖的总钱数应是 $100 \times (1 + 50\%) = 150$ (元),按期望利润卖掉 70% 的商品所得的钱数为 $150 \times 70\% = 105$ (元),卖掉 70% 后,剩下的商品按期望利润可卖的钱数为 $150 \times (1 - 70\%) = 45$ (元),实际所得的利润为 $100 \times 50\% \times 82\% = 41$ (元),实际卖得的总钱数为 $100 + 41 = 141$ (元),按期望利润卖掉 70% 后,剩下的商品实际卖得的钱数为 $141 - 105 = 36$ (元)。故卖掉 70% 后,剩下的商品按定价打的折扣为: $36 \div 45 = 80\%$,即 8 折,故选 C 为正确答案。

11. “珍珠”问题

【例题】小马与小赵共有珍珠 100 颗,如果小马先将自己的 20 颗送给小赵,之后小赵又将自己现有珠子中的 30 颗送给小马,则两人拥有的珠子数相等,问小马与小赵原有珠子各多少颗?()

- A. 50, 50 B. 60, 40 C. 40, 60 D. 45, 55

【解析】答案选 C。解题时,可将各选项代入题干去试。也可设小马原有珍珠数为 x ,则 $x - 20 + 30 = (100 - x) + 20 - 30$, $2x = 100 - 20$, $x = 40$ (小马拥有珍珠数), $100 - 40 = 60$ (小赵拥有珍珠数)。故答案为 C。

12. “数字整除运算”问题

【例题】一个两位数除以一个一位数,商仍是两位数,余数是 8。问:被除数、除数、商以及余数之和是多少?()

- A. 98 B. 107 C. 114 D. 125

【解析】答案选 D。本题要知道整除运算的基本知识。由“余数是 8”可知,除数只能是 9,由于被除数是两位数,商也是两位数,则商只能取 10,则被除数为 $9 \times 10 + 8 = 98$,因此, $98 + 9 + 10 + 8 = 125$ 。

第四部分 判断推理

这部分内容主要包括图形推理、演绎推理、定义判断、类比推理。其中各种内容又分为不同类型,解题方法各异。

一、图形推理

图形推理是公务员录用考试科目“行政职业能力测验”中的必考内容之一,近几年,在国考与各省区市机关“招公”考题中,与 2002 年前的考题相比,出现了一些新而不偏、还有一定难度的图形,现予

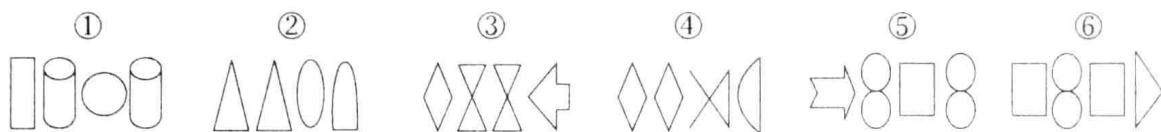
以综合，作出解析并归纳出其题型规律与解题方法，供广大应试者参考。其中1~6种是国考与多省联考常用题型，7~11种是个别省市常用题型，这5种有相当的科学推理性和难度，故亦少量列出。

（一）寻找同类项类图形

此类题的题干是六个或更多的偶数图形，让应试者按图形的不同规律或特征，把相同项分别归类。

解题方法：仔细审题，找出共同特征或规律的归为一类，然后从四个选项中找出相同顺序排列的一组即是正确答案。

【例1】把下面的六个图形分为两类，使每一类图形都有各自的共同特征或规律，分类正确的一项是：（ ）



- A. ①③④, ②⑤⑥ B. ①⑤⑥, ②③④ C. ①②⑥, ③④⑤ D. ①②④, ③⑤⑥

【解析】答案为B。本题为两组异规律类图形推理。通过观察图形可知，②③④每个图形中都含有两个连在一起的相同的元素，而①⑤⑥相同元素是隔开的。因此，相同元素连在一起的是一组，隔开的是一组，由此可知B为正确答案。

【例2】把下面的六个图形分为两类，使每一类图形都有各自的共同特征或规律，分类正确的一项是：（ ）

- ① ② ③ ④ ⑤ ⑥
事 罢 明 寅 篮 脚

- A. ①②③, ④⑤⑥ B. ①②④, ③⑤⑥ C. ①③④, ②⑤⑥ D. ①⑤⑥, ②③④

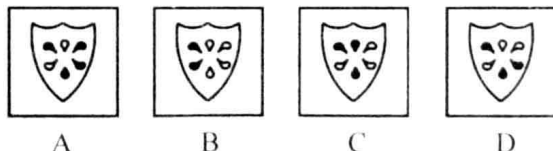
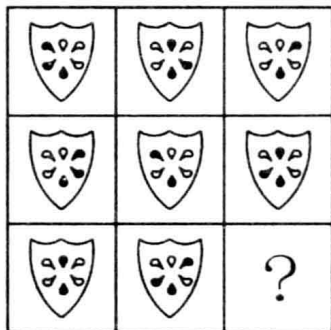
【解析】答案为C。这是道汉字类图形题，按其各自有3个还是4个封闭空间分成两类。故C为正确答案。

（二）“九宫格”类图形题

这类题型是在“≡”字形的九个格内，按一定规律排列着8个图形，问“?”处应是四个答案中的哪一个。

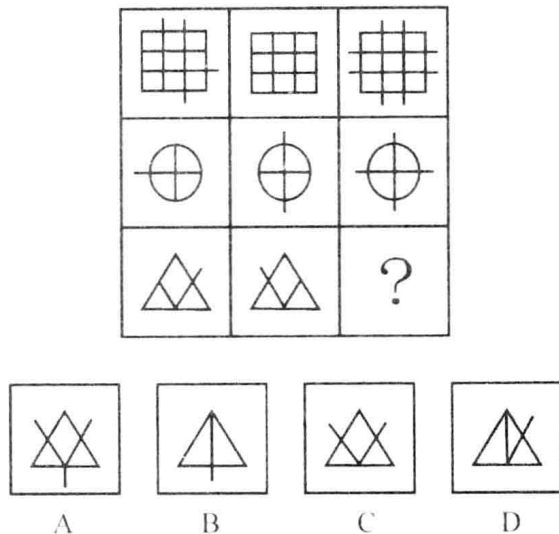
解题方法：首先应从第一排图形中找规律，当找到规律并被第二（或三）排图形证明是正确的之后，再从四（或多）个选项挑出一个填入第三（或二）排“?”处，如果第三（或二）排也符合第一、二（或三）排的规律，那么，该选项就是正确答案。其次，如果从横排中找不出规律的话，可改从左边第一列中找规律，再从第二（或三）列中得到证实，然后从四（或多）个选项中挑出一个填入第三（或二）列“?”处，如果也符合前面的规律，那么，该选项就是正确答案。再次，有时则是围绕“井”字中心顺或逆时针旋转而得出正确答案的。

【例1】



【解析】答案选D。本题的规律有二：一是在第一、二排中，皆是由3、3、4与3、4、3个“白符号”组成，据此，排除选项A、B；二是第一、二排上部中间的符号都是两白一黑的，据此，第三排“？”处应挑选项D而排除选项C（因已有一黑一白了）。

【例2】



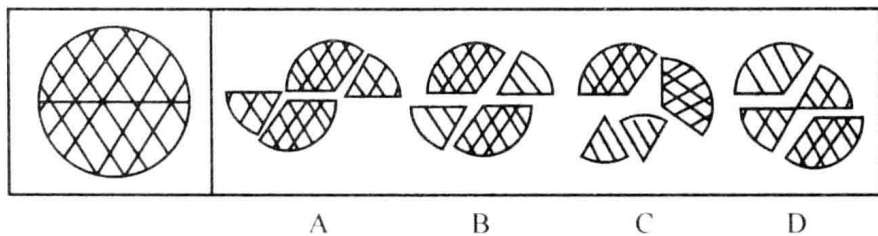
【解析】答案选A。通过观察可知道，这是道让应试者计算每个图形中短线从图边上出头数目的难题，难就难在还需乘以常数2。综观第一、二两排图形，其短线从图边上出头的规律为：左图的出头数乘以常数2，加上中图的出头数，其和等于第三图的出头数，即 $4 \times 2 + 0 = 8$ ， $1 \times 2 + 2 = 4$ 。依此规律，第三排“？”处图形出头数为 $1 \times 2 + 1 = 3$ ，在四个选项中，只有A是正确答案。

（三）单图分解类图形题

这类题型是将题干图形分成若干小图形，然后重新组合，问四组选项中哪组图形分解的正确。

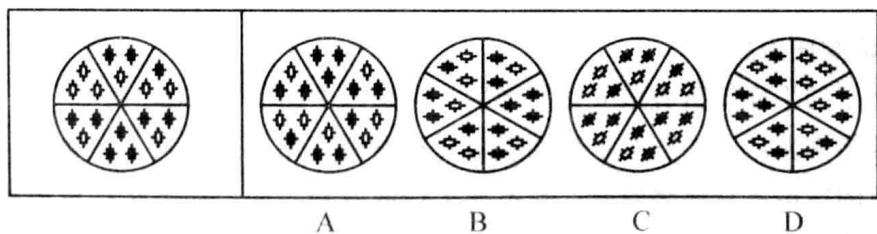
解题方法：解答此类题型，主要有两个方法：一是分解后的小块图形与题干相比，只能在平面上移动，只能是量变而不能有质变；二是用“攻其一点，不计其余”法，即在选项的任何一组图形中，只要有一小块图形发生了质变，就将该组图形作为错误答案排除，而不需要将整组图形个个都去比较，以节省时间。

【例1】



【解析】答案选A。解答该题，用方法二即可很快找到正确答案。题干是网状图，而B、C、D三选项中都有一或二小块图形不是网状的，都应排除；只有A选项中的四小块皆为网状，故为正确答案。

【例2】



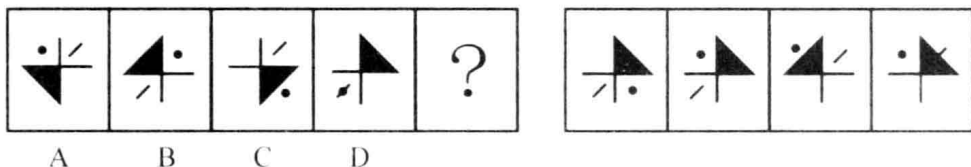
【解析】答案选 D。该题寻找正确答案时，不必将四个选项中的六组图形逐个核对，那就太费时间了，按照解题方法，只找准一组即可。经分析，题干左上角的三个内有空白的菱形就是典型部分。经观察，在 A、B、C 三个选项中，没有出现一组与此相同的三个小图形，所以皆应排除。只有 D 选项的右上方是这样一组图形，再观察其他五组图形，没有发现有质变的，故只有 D 选项才是正确答案。

（四）矩形内变化类图形题

这类题型是在一个矩形内部的四个左右的图形按一定规律排列的，问“？”处图形（有些省区市的考题中没设“？”，这欠严谨）应是四个选项中的哪一个。

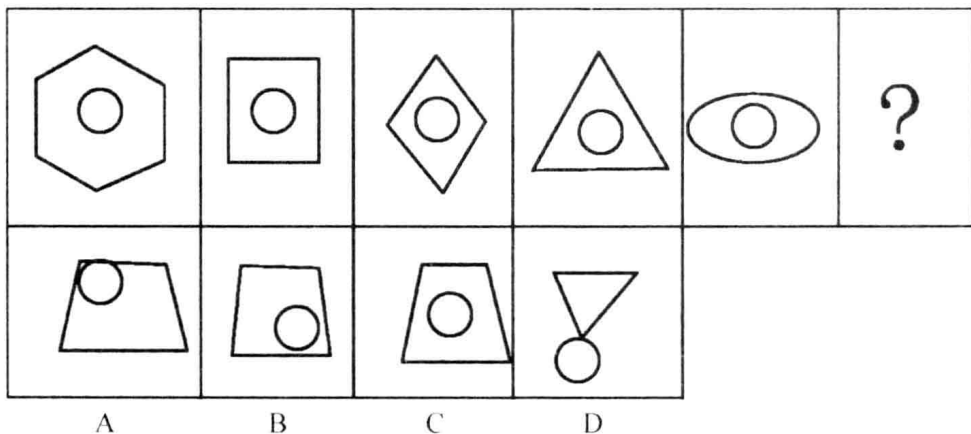
解题方法：做这类题时，主要从矩形内图形的变化找规律，然后依此规律从四个选项中挑出正确答案。对于此类题型的变异题（如题干是五个图，四个选项与题干连体）其解题方法与上列相同。

【例 1】



【解析】答案选 D。这是道旋转类的图形。有三个规律：一是小黑点，每次顺时针旋转 90 度，到第五个图形时小黑点应在左上方，所以排除 A 选项；二是短斜线，从第一到第四图每次顺时针旋转 180 度，据此，到第五个图形时短斜线应在右上方，所以排除 B 选项；三是黑三角形，从第一到第二个图形顺时针旋转 90 度，从第二到第三个图形顺时针旋转 180 度，从第三到第四个图形顺时针旋转 270 度，则从第四到第五个图形应是顺时针旋转 360 度，即到右上方，故排除 C 而选 D 选项为正确答案。

【例 2】矩形内变异类



【解析】答案选 C。该套图形是题干与选项连体的。提问和解题方法与矩形内部类相同。该题题干为找共同点的题。题干各图形中心处都含有一个小圆形图。这就是共同点，即一，都有一个小圆；二，小圆形图在中心位置。据此规律，只有 C 为正确答案。因为小圆形图不在中心点，因此，排除 A、B、D 三选项。

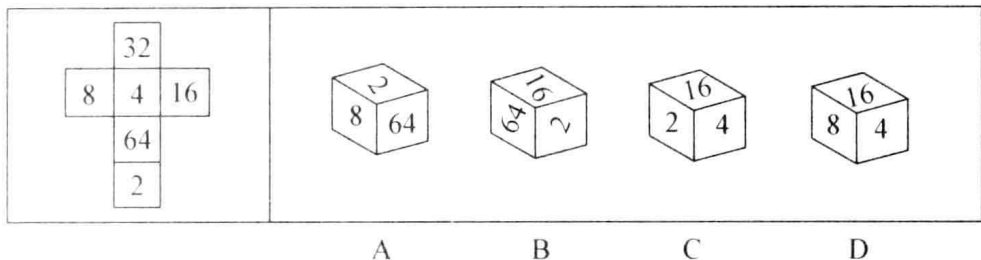
（五）平面变立体类图形题

这类题型是将题干的平面图折叠成立体图形后，应是四个选项中的哪一个。

解题方法：主要是掌握题干中三对平行面或多对相对面，用排除法将不正确的选项排除，剩下的一个就是正确答案；有的应试者立体感较差，找不准平行面或相对面，那不妨在草稿纸上迅速画下该平面图，并将其撕下来折叠成立体图形，然后与四个答案比较，即可找出正确答案（注意：此法较费时间，

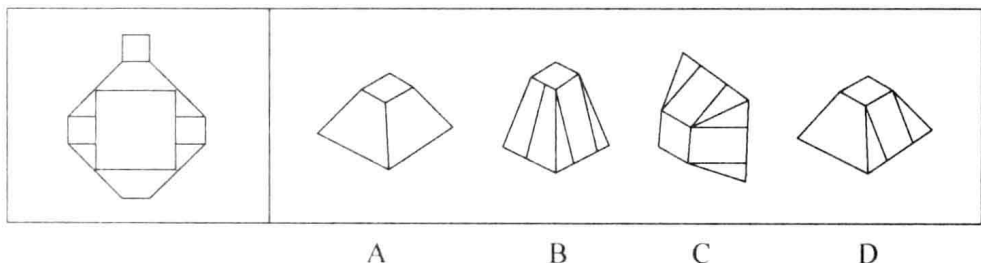
动作要快；撕下的纸用后需放回原处)。当问哪项不是变化正确之图时也用这两种方法。

【例 1】



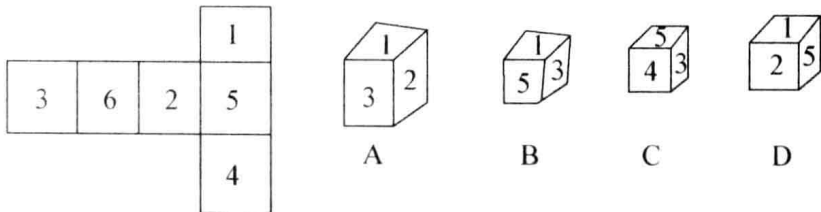
【解析】答案选 B。该题的三对平行面是：4 与 2，64 与 32，16 与 8。用排除法，首先，排除 A 选项，因顶面为 2 左侧面为 8 时，右侧面应是 32 而非 64；其次，排除 C、D 两选项，因顶面为 16 时，4 与 2、8 与 16 分别应是平行面而非相邻面。只有 B 选项符合三对平行面的要求，故为正确答案。

【例 2】



【解析】答案选 D。本题平面题干变成梯形的立体图形后，题干中左右内带双线的两个梯形与上下两个空白的梯形分别为相对面图形，题干中顶部的小正方形与中部的大正方形则呈平行状态。首先，排除 A 选项，因为两个梯形面应是相对面而非相邻面；同理排除 C 选项，因为两个内带双线的梯形应为相对面而非相邻面。其次，排除 B 选项，因为该选项的左侧面是题干中所没有的图形。只有 D 选项符合题干相对面与平行面的所有要求，故为正确答案。

【例 3】平面变立体的变异类图



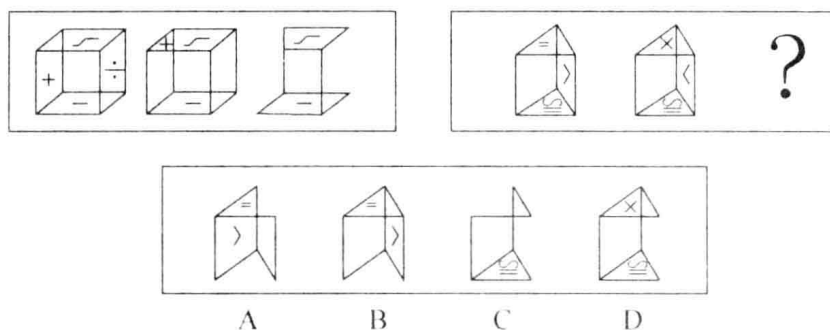
【解析】答案选 A。此为平面图形折叠成主体后的变异类。问的是右边四个选项中的哪个不是左边图形折叠而成的。观察题干的数字，可采用排除法。因为题干中平行面为 1 与 4、5 与 6、3 与 2 共 3 对，而选项 A 中 3 与 2 应是平行面，而不能相邻，故为错误答案，但属正确选项。

(六) 左右类比类图形题

这类图形是左上方一套带有一定规律的图形，右上方一套图形中所缺图形处是一个“？”，问则“？”处应从四个选项中选哪个为正确答案。

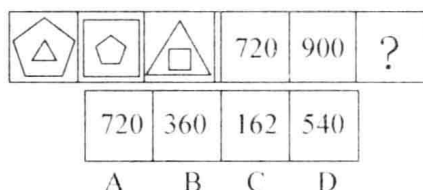
解题方法：此类题型在题干的两套图形中，从左上方图形中找出的规律在右上方图形中找到相同规律，从而在四个选项中找出符合此规律的一个即为正确答案。

【例 1】



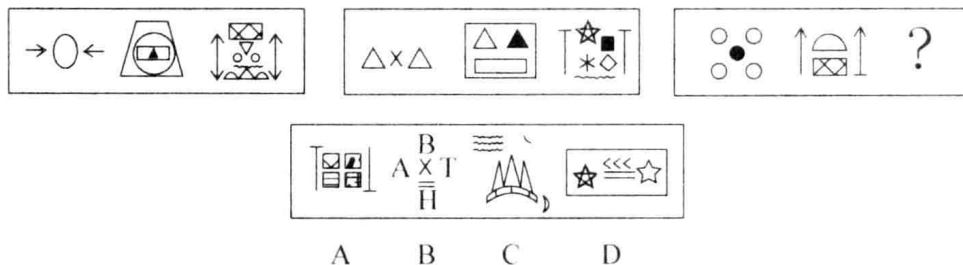
【解析】答案选 C。左上方第一、二图重叠再去异存同得第三图，依此规律，右上方“?”处选 C 为正确答案。

【例 2】



【解析】答案选 D。观察左上一组图可知，在四方形中，第一个图形由 8 条线组成，第二个图形由 9 条线组成，第三个图由 7 条线组成，于是这三个图形中的线数从少到多排列起来为 7、8、9 条，其差为等差 1；而右上方这组图形也应符合这一等差的规律，其中， $900 - 720 = 180$ ， $720 - 180 = 540$ ，于是从少到多排列起来为 540、720、900，这三个数的等差是 180。故这组图“?”处应选 D 为正确答案。

【例 3】



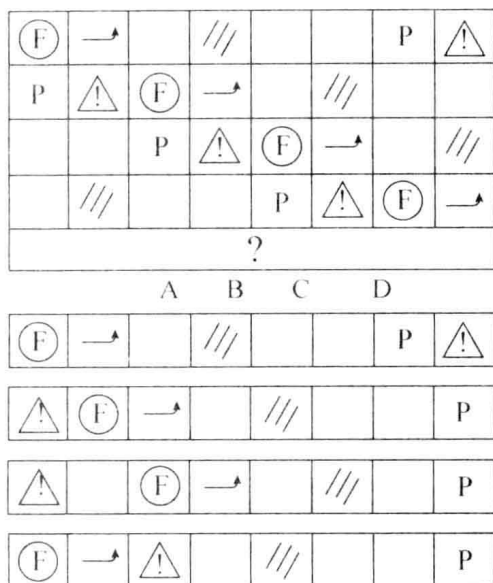
【解析】答案选 B。这是道元素类的图形。题干左边这套图形的元素分别是 2、4、6 种，中间一套也是这个规律，那么，右边这套的一、二两组图形分别为 2、4 种，其“?”处就应该是 6 种，所以，只有 B 选项符合条件。

(七) 序列延续类图形题

该类图形从第一排到第二排是按照一定规律变化的。同样，第二排到第三排、第三排到第四排都是按照上述规律变化的。依此规律，问第四排变化到第五排之后，下列哪个选项是上面序列的延续（即正确答案）。

解题方法：首先，找出第一排到第二排的变化规律，然后分析第二排到第三排与第三排到第四排的变化规律是否与此一致，若一致，则是找到正确规律了；其次，再分析四个选项，看哪个符合上述规律，符合的一个选项，即是正确答案。分析选项时，各种符号的顺序不能乱。

【例题】



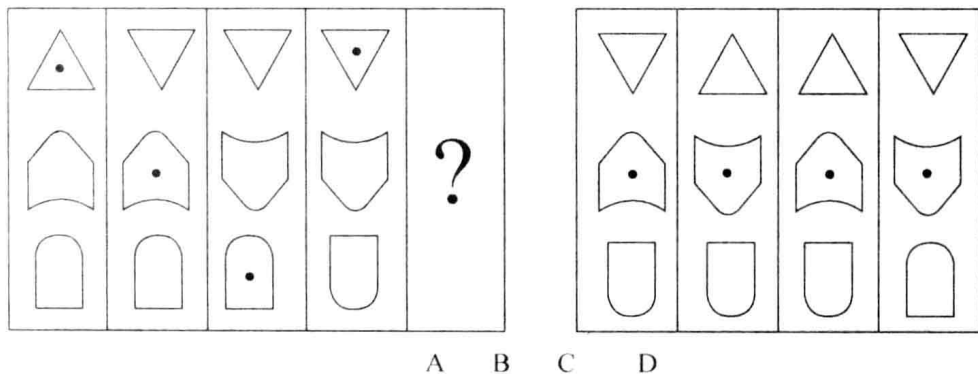
【解析】答案选 A。这道序列延续类题的规律是：从一排到二排、二排到三排、三排到四排，每排之间相同的符号均向后延两格。依此规律，只有 A 选项符合条件，是正确答案；而 B、C 两选项因只向后延一格，所以应排除；D 选项也应排除，因含有惊叹号三角形的位置应挨在 P 的后面。

(八) 多列类图形题

这类题型的题干含有四列左右按一定规律排列的图形，“?”处应是四个选项中的哪一列。

解题方法：首先找到左边第一列到第二列图形变化的规律，然后看第二列到第三列若也是此规律，说明找得正确，并依此规律从四个选项中找出正确答案。做题时用排除法比较快捷。

【例题】



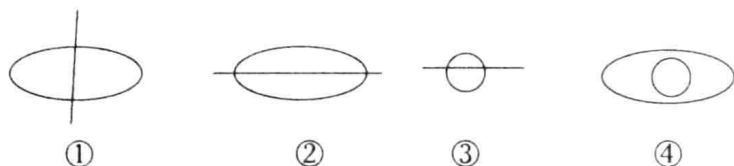
【解析】答案选 B。本题的规律有三：一是左边第一列三角形内合有的小黑圆点到第二列后下移一个图形，依此类推，到第五列时应在中间图形中，由于四个选项的小黑圆点都在中间图形中，所以，不能排除任何选项；二是左边第一列含有小黑圆点的图形，当小黑圆点移走后便倒转 180 度，即颠倒过来，依此规律，第五列上部应是正三角形，故排除 A、D 两选项；三是小黑圆点移到下一个图形之时，该图形仍保持在前一列时的状态不变，依此规律，排除 C 选项。所以，只有 B 选项是正确答案。

(九) 设定类图形题

该类图形的题干由两行图构成。

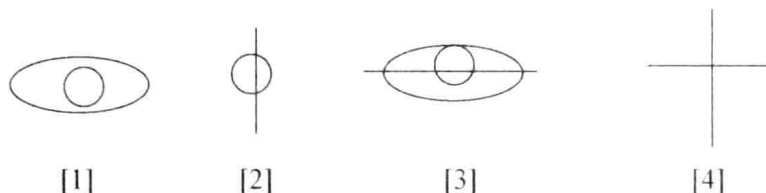
解题方法：注意设定符号与数字、小写英文字母之间的关系，首先找到 a, b, c, d 所代表的图形符号，再依此寻到正确答案。

【例题】设定①=a+b, ②=b+c, ③=c+d, ④=b+d。



那么, 下列图形中可表示 $a+d$, $a+c$ 的分别为 ()。

- A. [1] [2] B. [3] [4] C. [2] [3] D. [2] [4]



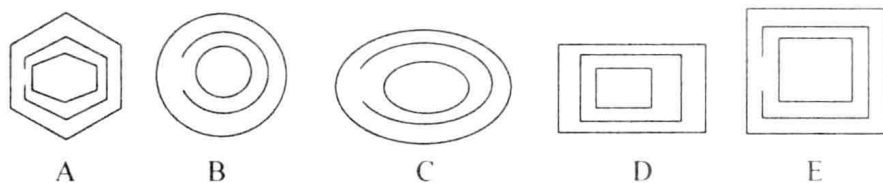
【解析】 答案选 D。根据题干的设定符号与数字之间的关系, 经观察可知, a 为竖线, b 为扁圆形, c 为横线, d 为小圆形。由此可推出 $a+d=[2]$, $a+c=[4]$, 符合此条件的只有 D 选项, 故 D 为正确答案。

(十) 无题干类图形题

此类图形可顾名思义, 即只有四个或多个选项, 没有题干。其中多个图形的某些特征相同, 只有一个图形是不同的。让应试者找出与其他几项不同的一项来。

解题方法: 分析各项, 找出多数图形的共同之处, 剩下的一个特殊的就是正确答案。

【例题】



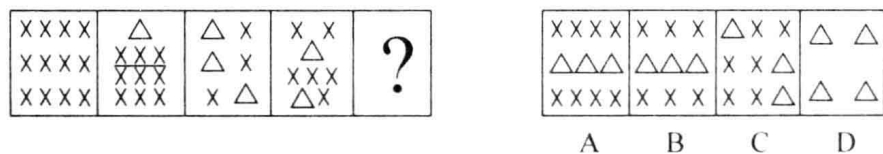
【解析】 答案选 D。在五组由相同的大小图形构成的图形中, 其中 A、B、C、E 四组图形中间的图形左侧都有缺口, 只有 D 选项没有, 故为正确答案。

(十一) “一顶几”类图形题

这类图形左边一组是由若干符号 (如 $\times$) 组成的, 第二组图形中出现了一或两种新符号 (如 $\triangle$), 它分别代表两个或多个 $\times$ 。那么, “?” 处应是哪个选项?

解题方法: 找准 $\triangle$ 代替几个 $\times$, 并保持被代替后几个框内 $\times$ 的实际数目仍相同。

【例题】



【解析】 答案选 D。这是道“一顶几”(“几”在此题中是“3”)类的特殊题。其规律是题干中一个“ $\triangle$ ”等于三个“ $\times$ ”(需在“ $\times$ ”下面用黑线连起来表示)。照此条件分析, 题干的四组图形均由 12 个“ $\times$ ”组成, 即第二组图形是 9 个“ $\times$ ”加 1 个“ $\triangle$ ”, 第三组图形是 3 个“ $\times$ ”加 3 个“ $\triangle$ ”, 第四组图形中是 6 个“ $\times$ ”加 2 个“ $\triangle$ ”, 均等于 12 个“ $\times$ ”。依此规律“?”处也应是折合 12 个“ $\times$ ”。所以, 排除 A、B、C 三选项, 因这三组图形折合不止 12 个“ $\times$ ”; 只有 D 选项中的四个“ $\triangle$ ”能折合 12 个“ $\times$ ”, 故是正确答案。

二、演绎推理

演绎推理又称逻辑判断。每道考题的题干都是一段以文字为主陈述的短文, 这段陈述被假设为正确

的,不容置疑的,不然就不能做题了。要求应试者根据这段陈述,从四个选项中选出一项正确答案,这项答案与所给的陈述条件相符合。

解题时可以从短文中的主句或关键词语中直接推出正确答案,或者用排除错误选项等法找出正确答案。

综合国考与多省联考近几年的试题,主要有如下题型,其中(一)至(四)类占考题的分量较大。

(一) 用排除法找到答案类题

此类题只需将不符合短文陈述的选项直接排除后就能找到正确答案,而不需要从主句中去找了。

【例1】七名运动员(一号至七号)参加100米跑的决赛,没有任何两个人同时到达终点。已知:①七号跑得比一号快,一号比二号快;②三号最先到达终点,五号跑得最慢;③四号第六个跑到终点,二号第五个跑到终点。

下列选项中有可能正确的一项是()。

- A. 七号运动员获得第四名或第七名
- B. 六号运动员获得第三名或第四名
- C. 一号运动员获得第四名或第六名
- D. 一号运动员获得第三名或第五名

【解析】答案为B。本题可直接用排除法得出结论。从给出的条件可先将多数运动员的名次排出来:3(第一名)、7、1、2(第五名)、4(第六名)、5(第七名),而6号无法确定,但可以肯定在3号之后,2号之前。依此,首先排除A项,因7号不可能得第四名(因在1号之前)或第七名(因5号已得第七名);其次排除C、D两项,因1号不可能得第六名(因4号已得第六名)或五名(因2号已得第五名)。只有B项对,因为根据给出的条件,6号运动员所得名次在第二、三、四名之中。故选B为正确答案。

【例2】某日,一位上车不久的乘客发现手提袋被人割开,装在里面的2000元钱不见了。该乘客说上车前手提袋还是好的,当时也没有人下车。于是司机便把车开到附近的派出所。经过民警调查寻找,发现2000元已被扒手扔到乘客的座椅下面。嫌疑人有甲、乙、丙、丁四人。其中甲说:“反正不是我干的”,乙说:“是丁干的”,丙说:“是乙干的”,丁说:“乙是诬陷”。他们当中只有一个说了假话,扒手也只有一个。

那么,这个扒手是()。

- A. 甲
- B. 乙
- C. 丙
- D. 丁

【解析】答案选B。这是道可用排除法解答之题。由题干所述条件可知,甲、乙、丙、丁四人中只有一个是扒手,也有一人说了假话。我们可假设甲是扒手,那么甲就说了假话,乙也就撒了谎,这不符合本题只有一个说了假话的条件,故A选项应排除;再假设乙是扒手,乙撒了谎,则甲、丙、丁说的话都是真的,这与题干设的条件相符合,故B选项为正确答案。

当然也就排除了C、D两选项。如继续做下去的话,可见,如再假设丙是扒手,他说了谎,那与乙说是丁干的,合起来就有两个扒手了,这和题干设的只有一个扒手矛盾了;若假设丁是扒手,他说了谎,丙说是乙干的,丙也撒了谎,也就有两个撒谎的了,这也和题干设的条件矛盾,故C、D皆应淘汰。

(二) 支持或加强题干观点类题

此类题需找到与题干观点一致的选项,才能找出正确答案。

【例1】英国鸟类学基金会在不久前公布了《英国鸟类状况》的报告,专家认为,全球变暖正促使鸟类调整生物钟,提前产蛋期,而上述变化会使这些鸟无法为其刚破壳而出的后代提供足够的食物,比如蓝冠山雀主要以蛾和蝴蝶的幼虫为食,而蛾和蝴蝶的产卵时间没有相应提前,“早产”的小蓝冠山雀会在破壳后数天内持续挨饿。

下列哪项如果为真,最能支持上述论证:()

- A. 最近40余年英国的平均气温不断上升
- B. 很多鸟类的产蛋期确实提前了
- C. 除了蛾和蝴蝶的幼虫外,蓝冠山雀很少吃其他食物

D. 蛾和蝴蝶的产卵期不同

【解析】答案为C。这是道支持型的题。本题题干的观点为“全球变暖”、“鸟类产蛋期提前”而其幼鸟的食物“蛾和蝴蝶的产卵时间没有相应提前”，所以“蓝冠山雀幼鸟挨饿”。在四个选项中，只有C项中说明蓝冠山雀食物几乎全为蛾和蝴蝶的幼虫，当蛾和蝴蝶的产卵时间没有提前时，作为小蓝冠山雀的食物的蛾和蝴蝶的幼虫在“早产”的小蓝冠山雀破壳后还没有产下来或者是数量还很少，所以会造成蓝冠山雀幼鸟挨饿的现象，这就支持了题干的观点，故C项为正确答案。

若用排除法解本题的话，A项只有条件没有结果，应排除；B项中即使鸟类的产蛋期确实提前了，如果“早产”的小蓝冠山雀还可以吃其他食物的话，那么这些小蓝冠山雀并不会挨饿，故亦排除；D项没有直接回答为何蓝冠山雀幼鸟挨饿的问题，所以也排除，只剩C选项是正确答案。

【例2】为保护海边的建筑物免遭海洋风暴的袭击，海洋度假地在海滩和建筑物之间建起了巨大的防护墙。这些防护墙不仅遮住了一些建筑物的海景，而且使海岸本身也变窄了。这是因为在风暴从水的一边对沙子进行侵蚀的时候，沙子不再向内陆扩展。

最能够加强上述信息的一项论断是（ ）。

- A. 为后代保留下海滩应该是海岸管理的首要目标
- B. 防护墙最终不会被风暴破坏，也不需要昂贵的维修和更新
- C. 由于海洋风暴的猛烈程度不断加深，必须在海滩和海边建筑物之间建立起更多的高大的防护墙
- D. 通过防护墙来保护海边建筑的努力从长远看作用是适得其反的

【解释】答案选D。本题属于支持类的。从关键句“防护墙……使海岸本身也变窄了”来分析，可见，在海边建筑物与海滩之间建防护墙，其结果适得其反，墙壁边的沙子被海水侵蚀和刷洗后就让海水给带走了，使墙暴露在海水边上。这样一来，防护墙就易遭破坏。所以只有D选项是正确答案。

若改用排除法解此题的话，A、B两选项短文中没涉及，C选项反驳了题干的结论，故皆应排除，只剩D选项是正确答案。

（三）削弱或反驳题干论点类题

此类题需应试者用排除法找出与题干观点相反的事实才能得出正确答案。

【例1】当代知名的动漫设计大师，绝大部分还没从动漫设计学校毕业就已经离开学校，开始自己的动漫设计生涯。因此，有人认为动漫设计的专业学习对学生们今后的职业发展并没能提供有力的帮助。

以下哪项如果为真，能够最有力地反驳上述推论？（ ）

- A. 在动漫设计行业中职业发展比较好的从业者，基本都毕业于动漫设计学校
- B. 调查显示，动漫设计学校毕业生的平均年收入要显著高于同类院校其他专业的毕业生
- C. 知名动漫公司在招聘设计师时，很看重应聘人员的毕业院校
- D. 动漫设计大师都承认，他们学习了动漫设计学校的基础课程

【解析】答案选D。这是削弱题干结论类的题。问的是反驳题干推论（即主句）“动漫设计的专业学习对学生们今后的职业发展并没能提供有力的帮助”的是哪个选项。经过对四个选项的观察与分析，应排除A选项，因它与题干内容不符；应排除B、C两选项，因题干未涉及这两项内容；只有D选项的内容反驳了题干的推论，因这些动漫大师们尽管没有毕业就离开了动漫设计学校，但他们在校期间都学习了动漫设计的基础课程，掌握了动漫设计必备知识，只是没取得毕业证而已，并非说动漫设计专业学习对学生们日后的发展没有帮助，故选D项为正确答案。

【例2】某国人口总量自2005年起开始下降，预计到2100年，该国人口总数将只有现在的一半。为此该国政府出台了一系列鼓励生育的政策。但到目前为止该国妇女平均只生育1.3个孩子，远低于维持人口正常更新的水平（2.07个）。因此有人认为该国政府实施的这些鼓励生育的政策没有达到预期的效果。

以下哪项如果为真，最能反驳上述论断？（ ）

- A. 近年来该国人口总数呈缓慢上升的趋势
- B. 如果该国政府出台更加有效的鼓励生育政策，就可以提高人口数量
- C. 如果该国政府没有出台鼓励生育的政策，该国儿童人口总数会比现在低很多
- D. 该国政府实施的这些鼓励生育的政策是一项长期国策，短时间内看不出效果

【解析】答案选 D。这是道削弱题干推论类的题。问的是哪个选项反驳了题干推论（即主句）“该国政府实施的这些鼓励生育的政策没有达到预期的效果”。只要找到与推论内容相悖的一项即可。首先排除 A 选项，因近几年该国人口总量上升不是事实，与题干所列出的情况（即到目前为止，该国妇女平均只生 1.3 个孩子，照此推论的结果是人口总数仍在下降）矛盾；排除 B 选项，因这是支持推论的，意思是该国政府的现行政策还没起到增加人口的作用，这与结论是一致的；排除 C 选项，因此项不能真的说明该国鼓励生育的政策达到了预期效果，属于假设的；D 选项正确，因该国这些鼓励生育的政策从实施到生效需要有个较长期的过程，不能像鼓励物质生产的政策那样见效快，短时间内见不到效果是正常现象。这就反驳了题干的推论，故该选项是正确答案。

（四）逻辑推理类题

此类题主要使用形式逻辑中的若干方法去找出正确答案。

【例 1】黄某说张某胖，张某说范某胖，范某和覃某都说自己不胖。如果四人陈述只有一个错，那么谁一定胖？（ ）

- A. 仅黄某
- B. 仅张某
- C. 仅范某
- D. 仅张某和范某

【解析】答案为 B。本题可利用直言命题的矛盾关系快速解题。首先找出矛盾命题，即张某说的范某胖与范某说自己不胖是一对矛盾命题，矛盾命题必然一真一假。题干说四人的陈述只有一人错，则陈述错误的必然在张某和范某之间（其实是张某假，范某真，因范与覃不能都假，规定只能有一人假，只能是张某），那么黄某的陈述一定是正确的，则张某一定胖；黄某、范某、覃某三人不胖，这样就应排除 A、C、D 三项，故应选 B 项为正确答案。

【例 2】亚里士多德学院的门口竖着一块牌子，上面写着“不懂逻辑者不得入内”。这天来了一群人，他们都是懂逻辑的人。如果牌子上的话得到准确的理解和严格的执行，那么以下断定中，只有一项是真的。这一真的断定是（ ）。

- A. 他们可能不会被允许进入
- B. 他们一定不会被允许进入
- C. 他们一定会被允许进入
- D. 他们不可能被允许进入

【解析】答案选 A。假设“不懂逻辑者不得入内”为原命题，这是假言推理题。在这道题中，肯定前件，但不能肯定后件，也不能否定后件。故假言命题的前件为真时，后件可真可假。因此，只能从四个选项中推出应有的结论，即来的这些懂得逻辑的人，他们可能被允许进入，但没有一个选项这样表述，所以只选择 A 选项，即他们可能不会被允许进入为正确答案。而 B、C、D 三选项皆绝对化了，故都应排除。

（五）列表演绎判断类题

此类题型需要应试者用表格数据或把表格中的文字与数据联系起来分析，才能找到正确答案。

【例题】甲、乙、丙三名学生参加一次考试，试题共 10 道，每道题都是判断题，每题 10 分，判断正确得 10 分，判断错误 0 分，满分 100 分。他们答题的情况如下图：

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
甲	×	√	√	√	×	√	×	×	√	×
乙	×	×	√	√	√	×	√	√	×	×
丙	√	×	√	×	√	√	√	×	√	√

考试成绩公布后，三人都得 70 分。

由此可以推出 1~10 题的正确答案是（ ）。

A	×	×	√	√	√	×	√	×	√	×
B	×	×	√	√	√	√	√	×	√	×
C	×	×	√	√	√	√	√	√	√	×
D	×	×	√	×	√	√	√	√	√	×

【解析】答案选 B。本题可贯彻“从众”或“少数服从多数”的原则。先从分析甲、乙、丙三人的答案入手，若三人中有两人选择对或错，那该题的正确答案就是“√”号或“×”号。据此来判断，第 1~10 题的正确答案分别为×、×、√、√、√、√、√、×、√、×。这正好与 B 选项相符合。

（六）直接或较易找到答案的

【例题】相关研究发现，每天睡眠不足 7 小时的人普遍比睡眠时间更长的人胖。这是因为睡眠不足影响了新陈代谢功能，使刺激食欲的荷尔蒙增加，同时产生饱胀感的荷尔蒙水平降低。

由此必能推出（ ）。

A. 胖人的食欲比体重正常的人好

B. 睡眠状况影响新陈代谢

C. 荷尔蒙水平影响食欲

D. 胖人的荷尔蒙水平可能异于常人

【解析】答案为 B。题干中的关键词语“睡眠不足影响了新陈代谢功能”导致“刺激食欲的荷尔蒙增加”以及“产生饱胀感的荷尔蒙水平降低”，说明了 B 选项“睡眠状况影响新陈代谢”。但反过来则未必成立，故排除 A、D 两项。“荷尔蒙水平影响食欲”的表述不准确，因题干论述的主要是睡眠状况与食欲的关系，故 C 项也应排除。只有 B 选项是可以从关键词语中直接推导出来的结论，故选 B 为正确答案。

三、定义判断

在国考近年“招公”时，行测考的是单定义判断，一般分为肯定型与否定型两种。而多省联考和一些单招的省级机关招公时，近几年考了多定义判断，多定义判断可分为单项与多项对应关系两种。因此，合起来有四种定义判断题型。

无论是单定义判断，还是多定义判断，在分析定义时，不需要钻“牛角尖”、怀疑给出定义的正确性，否则，就无法做题了。在解题时，都需找出所给定义内容的关键词，有的一个定义中有两三个关键词，有的只有一个关键词。找出关键词，再据此找哪个选项是正确答案。现将四种情况分析如下：

（一）单定义判断中肯定类题

应试者在解答此类题时，可直接根据关键词找出正确答案。

【例 1】缓刑：指人民法院对于被判处拘役、三年以下有期徒刑的犯罪分子，根据犯罪分子的犯罪情节和悔改表现，认为确实不致再危害社会的，暂不收监执行刑罚，而规定一定的考验期。在考验期内，被判刑的犯罪分子如果不犯新罪，原判刑罚就不再执行。

根据上述定义，下列属于缓刑的是（ ）。

A. 因张某畏罪潜逃，原来两年前要判的徒刑，直到今天才得以执行

B. 王某因受贿罪被判处死刑，缓期两年执行

C. 赵某因盗窃罪被判处有期徒刑三年，但由于其严重的肝脏疾病，人民法院给予监外执行

D. 李某因重大责任事故酿成仓库失火，被判处两年有期徒刑，但其有悔改表现，暂不到监狱服刑

【解析】答案选 D。题干中的关键词语是：（1）被判拘役、三年以下有期徒刑；（2）根据犯罪分子的犯罪情节和悔改表现，确实不再危害社会的；（3）暂不收监执行的。A 选项中的张某，是畏罪潜逃的，不符合（1）；B 选项中的王某，是判死刑的，不符合（1）；C 选项中的赵某，因病监外执行，不符合

(2)、(3)。所以，A、B、C 三选项都应排除。只有 D 选项中的李某符合缓刑的条件，故 D 选项是正确答案。

【例 2】非正式组织：指人们在共同工作或相互接触中，以感情、性格、爱好相投为基础形成的若干人群。这些群体不受正式组织的行政部门和管理层次等的限制，也没有明确规定的正式结构，但在其内部形成一些特定的关系结构，自然涌现出自己的“领导者”，形成一些不成文的行为准则和规范。

根据上述定义，下列提及的人群属于非正式组织的是（ ）。

- A. 老王过生日，邀请了十多位同事在自己家中聚会
- B. 小刘下班后和本单位的几名年轻人一起踢足球
- C. 小张是校学生会文艺部部长，经他介绍，几名同学参加了文艺演出
- D. 几位退休职工自发成立老人曲艺社，利用周末时间在社区演出

【解析】答案选 D。“非正式组织”的关键词是：共同工作或相互接触中；感情性格爱好相投；内部形成一些特定的关系结构。据此排除选项 A，因过生日的行为不是共同工作或相互接触，不属于非正式组织；排除选项 B，因小刘他们没有形成内部关系结构，只是一起踢踢足球而已，不属于非正式组织；排除选项 C，小张与参加演出的同学没有组成一个团体，只是搞了些文艺演出，不属于非正式组织；而选项 D 是正确答案，因曲艺社是一群爱好相投的人形成的特定关系结构，属于非正式组织。

（二）单定义判断中的否定型类题

这类试题需应试者直接从关键词中找出不符合定义内容的选项，才算找到了正确答案。但做题时一般是先找出符合定义选项，而剩下的一个就是正确答案。这类否定型的题，题目中的否定词下面需要有着重号。

【例 1】高峰体验：指人在追求自我实现的历程中，历经基本需求的追求并获满足之后，在追求自我实现时所体验到的一种臻于顶峰而又超越时空与自我的心灵满足感与完美感，这种感觉只可意会，不能言传。

下列不属于高峰体验的是（ ）。

- A. 运动员登上奥运冠军领奖台时的心理体验
- B. 科学家获得诺贝尔奖时的心理体验
- C. 观众见证人类首次踏上月球时的心理体验
- D. 通过十年寒窗苦读，收到理想的大学录取通知书时的心理体验

【解析】答案选 C。根据定义，高峰体验有这样一个关键词语：追求自我实现历程中的自我体会。选项 A、B、D 都是自我理想实现后的自我感受，都属于高峰体验，皆应该排除。选项 C 是观众的体会，不是首次踏上月球的宇航员的自身感受，所以不属于高峰体验，是正确答案。

【例 2】不确定性避免：指在任何一个社会中，人们对于不确定的、含糊的、前途未卜的情境，都会感到面对的是一种威胁，从而总是试图加以防止。

根据上述定义，下列不属于不确定性避免的是（ ）。

- A. 学校号召研究生出国深造，小王觉得自己生活比较安定，不想出去，就说：“我的外语水平不行，还是把机会让给其他同学吧。”
- B. 随着金融风暴的到来，股市涨跌起伏不定，小赵将自己手头上的股票迅速抛售
- C. 毕业答辩日期临近，小李对于答辩老师可能提出的问题心里没底，非常紧张
- D. 小张在去国企工作还是自己创业之间反复思考，觉得后者风险太大，于是选择进入国企

【解析】答案为 C。根据题干可知，不确定性避免的定义主要包含的要素有：一是社会中，面对不确定的、含糊的、前途未卜的情境；二是感到威胁，加以避免。A 项中小王对出国，B 项中小赵对股市，D 项中小张对国企都符合以上要素，故应排除；C 项中的小李，不属于“感到威胁，加以避免”这一要素，因此不属于不确定性避免，所以是正确答案。

(三) 多定义判断中符合一项对应关系类题

此类题型中给出 2~3 个定义，而作答时只要求找出符合一个定义的选项。应试者要理解各定义所含的内容，尤其是关键词语，才能找准正确答案。

【例题】①顺从：指互动中的一方自愿或主动地调整自己的行为，按另一方的要求行事，即一方服从另一方。

②顺应：除有顺从的含义外，还指互动中的双方或各方都调整自己的行为，以实现互相适应。

根据上述定义，下列行为属于“顺应”的是（ ）。

- A. 王某经常将垃圾堆放到家门口，影响了居民楼内的环境卫生，邻居们向他提出意见后，王某家门口变得干净起来
- B. 张晓经常出色地完成各项工作，经理根据她的表现，在员工大会上表扬了她，并给予奖励
- C. 某食品厂因存在不正当竞争行为，被工商部门处以 20 万元罚款，该厂以罚款过重为由提出行政复议，上级工商部门重新作出罚款 10 万元的决定
- D. 强盛公司与荣发公司有意进行合作，经多轮激烈磋商，双方都降低了自己的条件，从而实现了合作目标

【解析】答案选 D。根据题干可知本题的关键点在于：顺从强调的是单方面的行为改变，而顺应则是指双方或各方行为的共同调整，顺从与顺应均为主动性调整。A 项中仅王某作出改变，属于顺从；B 项中只有双方行为，而无改变，既非顺从也非顺应；C 项中工商部门改变罚款决定是被动而非主动的调整，不属于顺应，所以，A、B、C 三项均不符合顺应的要求，故皆应排除。只有 D 项中的双方主动进行了调整且达成了合作协议，符合顺应的要求，故 D 选项是正确答案。

(四) 多定义判断中符合多项对应关系类题

对这种题型，应试者要注意其结构与要求。在此类题型的题干中，一般有三个定义和三个典型例证，问的是典型例证中与定义存在对应关系的数目有几个。应试者在做题时应弄懂的是：有的题对应关系有 1 个或 2 个或 3 个，有的一个也对应不上，这时就要选 A 中的“0”了；有的题中 2~3 个典型例证共同对应一个定义，那只能选 1 个，而不能选 2 或 3 个；另外，在选择对应关系时，不要求例证（1）非得对应定义①不可，与哪个对上都算数。

【例 1】定义：

①行政赔偿：行政主体违法实施行政行为，侵犯相对人合法权益造成损害时由国家承担的一种赔偿责任。

②行政补偿：国家行政机关及其工作人员在管理国家和社会公共事务的过程中，因合法的行政行为给公民、法人或其他组织的合法权益造成了损失，由国家依法予以补偿的制度。

③行政追偿：行政赔偿义务机关代表国家向行政赔偿请求人支付赔偿费用后，依法责令有故意或重大过失的组织和个人承担部分赔偿费用的法律制度。

例证：

(1) 李某的宅基地被国家征用，获得各种补偿款六万元

(2) 某城建执法大队在拆除违章建筑时损坏了相邻的合法建筑，后执法大队私下对房屋所有人进行了赔偿

(3) 刑警赵某对疑犯刑讯逼供造成重伤，公安机关对当事人进行赔偿之后，责令赵某承担部分医疗费用

符合上述三种定义之一的例证有几个？（ ）

- A. 0
- B. 1
- C. 2
- D. 3

【解析】答案为 C。根据定义可知，(1) 属于行政补偿，李某的宅基被国家征用，属于合法的行政行为给公民、法人或其他组织的合法权益造成了损失；(2) 中私下赔偿不属于行政追偿、行政补偿、行政

赔偿的种类；(3) 刑警赵某因违法审案而承担赔偿责任属于行政追偿。因此符合上述三种定义之一的有 2 个。故选 C 为正确答案。

【例 2】定义

①味觉：舌头与液体或者溶解于液体的物质接触时产生的感觉。

②听觉：声波振动鼓膜所产生的感觉。

③触觉：皮肤、毛发等与物体接触时所产生的感觉。

典型例证：

(1) 香溢满屋 (2) 余音绕梁 (3) 杯弓蛇影

上述典型事例与定义存在对应关系的数目有几个？()

A. 0 B. 1 C. 2 D. 3

【解析】答案选 A。(1) 香溢满屋与嗅觉有关；(2) 余音绕梁是意识，不是听觉；(3) 杯弓蛇影属于视觉的范畴。因此，本题没有一对对应正确，故答案为 0，即 A 选项。

【例 3】定义

①同性：性别相同。

②同姓：姓氏相同。

③同学：在同一个学校学习的人。

典型例证：

(1) 男，女 (2) 赵三，赵四 (3) 马戈在师大学习，马弋在工大学习

上述典型例证与定义存在对应关系的数目有几个？()

A. 0 B. 1 C. 2 D. 3

【解析】答案选 B。本题中 (1) 男女是不同性别，与定义没有对应关系；(2)、(3) 都是同姓，都对②，故正确答案为 B 选项。应试者应注意，在本题中的例证 (3) 不能对应定义③，因为这两人不是同校，故不能称为同学，只能称为同姓。

四、类比推理

类比推理指的是类推两对事物的共同属性。此类考题通常是给出一对或数对相关的词或短语，然后要求应试者仔细观察备选答案并从中找出一组与题干那组逻辑关系最为贴近或相似的作为正确答案。

综合国考与多省联考的“招公”考题，可分成单词、合成词、短语、填空、三联词语等类题。现分析如下：

(一) 单词类题

此类题需应试者从四个选项中找出与题干的一对单词具有共同属性的一个选项为正确答案。

【例题】锄：镰 ()

A. 耙：犁 B. 桌：椅 C. 笔：墨 D. 碗：筷

【解析】答案选 A。题干两单词是指两件农具。在四个选项中，只有 A 选项中的耙和犁是两件农具，所以是正确答案。而 B 选项是两件办公用品，C 选项是两件文化用品，D 选项是两件餐具，故皆应排除。

(二) 合成词类题

此类题需应试者从四个选项中找出与题干的一对合成词具有共同属性的一个选项为正确答案。这类题型的关系包含因果关系、整体（部分）与部分（整体）关系、修饰与被修饰关系、一般（特殊）与特殊（一般）关系、作品与人物关系、作品与作者关系、工具与用途关系、物体与空间关系、并列关系、同事物的不同称谓关系、物品与制作材料关系、管理人员与管理对象关系、相对关系、相反关系、管辖关系、和谐关系等。

【例 1】春暖：花开 ()

- A. 下雪：降雪 B. 滑倒：摔倒 C. 生病：请假 D. 学术：成就

【解析】答案选 C。春暖与花开是一对有因果关系的词组。因为春天到了，天气暖和了，所以满山遍野的鲜花盛开了。在四个选项中，只有选项 C 符合题意，因为生病，不能上学或上班了，所以才请假。而选项 A 中的两个词都是只有原因但无结果，选项 B 中的两个词只有结果没有原因，所以皆构不成因果关系，故都应排除。选项 D 中的两个词也构不成因果关系，故也应排除。

【例 2】学生：青年（ ）

- A. 战士：党员 B. 热血：激情 C. 游戏：娱乐 D. 社会：自然

【解析】答案选 A。本题题干中的学生指身份，青年指年龄，可互相交叉但互相并不包含，不要以为学生是青年的一部分，就认为这是部分与整体的关系，那就错了，因为学生中还有老、中、青、少、儿童之分，所以这两个词是互不包含的关系。纵观四个选项，只有 A 选项是这种关系，战士中有党员，党员中也有战士，但两者互不包含。所以是正确答案。而 B、D 两项不具备这种相互交叉的关系，C 选项游戏包含在娱乐之中，故都应排除。

（三）短语类题

此类题需应试者从四个选项中，选出一对与题干的一对短语有共同属性的选项为正确答案。

【例题】吃饱了：洗干净（ ）

- A. 说得清清楚楚：摆得整整齐齐 B. 红柿子：黄柿子
C. 桌子与椅子：房子与院子 D. 驾驶汽车：接受批评

【解析】答案选 A。这是一对有后补关系的短语，补充说明吃得怎样与洗得怎样。在四个选项中，只有选项 A 符合条件。此选项表明说得怎样与摆得怎样，是一对后补关系的词组。而选项 B 是一对偏正结构的词组，选项 C 是一对联合结构的词组，选项 D 是一对动宾结构的词组，都不符合题干要求。故 B、C、D 三选项应排除。

（四）填空类题

此类题需应试者从四个选项中，找出一个与题干“相当于”两边的部分有共同属性的为正确答案。解题时，有的需要将题干与选项结合起来进行分析，才能选出正确答案。注意，这种题型中的（ ）没有规定的位置，有时在题干的两端，有时在题干的一边，有时在题干的中间。

【例 1】（ ）对于 吉祥 相当于 狼烟 对于（ ）

- A. 和平 战争 B. 麒麟 信号 C. 盛世 烽火 D. 凤凰 入侵

【解析】答案为 D。本题属于对应型推理。根据题干可知，要填的两个词应该同吉祥和狼烟具有对应关系，吉祥是形容词，狼烟是名词，且凤凰是吉祥的兆示，狼烟是入侵的信号，故应选 D 项为正确答案。

【例 2】班门弄斧 对于（ ） 相当于（ ） 对于 五谷丰登

- A. 贻笑大方 风调雨顺 B. 无妄之灾 国富民强
C. 无奇不有 国泰民安 D. 东施效颦 天从人愿

【解析】答案为 A。本题为因果关系类比推理。班门弄斧而后贻笑大方，风调雨顺而后五谷丰登。故选 A 项为正确答案。

（五）三联词语类题

此类题需应试者先弄清题干中三个词语的内部关系，然后才能从四个选项中选出一个与此有共同属性的为正确答案。

【例 1】导游：旅行社：行程

- A. 职员：公司：总结 B. 演员：剧院：表演
C. 教师：学校：大纲 D. 司机：车队：驾照

【解析】答案为 C。本题属于从属与定性类推理。由旅行社的导游安排旅客的行程，在四个选项中，只有学校的教师方能制定教学大纲，故应选 C 为正确答案。

【例 2】英雄豪杰：复兴：流芳百世（ ）

A. 抗金：岳飞：流芳千古

B. 治水：大禹：传于后世

C. 革命先烈：解放：永垂不朽

D. 红岩烈士：精神：与日月齐辉

【解析】答案选 C。题干由革命人物、事业与结果构成，其含义可理解为，古往今来，有多少英雄豪杰为了中华民族的复兴，抛头颅，洒热血，他们的美名将流芳百世。在四个答案中，只有 C 选项符合题干要求。近百年来，无数革命先烈为了中国人民的解放，前赴后继，流血牺牲，他们的精神将永垂不朽。而 A、B 两选项的前两个词语与题干的前两个词语颠倒了，皆应排除。D 选项中的“精神”是名词，而题干中的“复兴”是动词，故亦应排除。

第五部分 资料分析

资料分析主要是考查应试者对文字、图表进行量化分析、比较和判断的能力。考题的内容包括文字资料、统计表、统计图（涵盖条形坐标图、圆形百分比图、坐标曲线图、网状图等）与综合资料四类。其题型主要有查找类题、计算类题以及观点判断类题三种。

解题方法：

其一，仔细审题。看清各类资料的内容与各题所问的是什么，然后再一一作答。

其二，熟悉统计专业术语，了解其含义，以便正确运用。如增幅、同比、百分点、百分比等。还要熟悉相关用语的内涵，如 GDP、CPI 等。

其三，做题时，对其中的查找类，可直接从给出的资料中找出正确答案。对其中的计算类，就要迅速简要计算出结果，并从四个选项中找出正确答案。这种题型占资料分析题的多数。因此，尽量用简便方法解题，以节省考试时间。能用心算就不用笔算，能用估算就不要细算，能确定选 A 或 B 是正确答案时，就马上排除下面的选项，能先估计某选项可能是正确答案时，就先对其分析或计算，以确定其是否为正确答案。对其中的观点判断类，该查找的查找，该计算的计算，该分析的分析，然后才能找到正确答案，可见，这类题型比较费时间。如果能从前面选项中找到正确答案，即可排除后面的选项。

下面，列出一例有文字与图表的综合类题，并给出三道题。要求应试者从文字或图表或把两者结合起来回答。

2008 年，全国民政事业基本建设完成投资总额为 66.6 亿元，施工项目为 3 906 个，完成投资总额比上年增长 39.6%。其中国家投资 26.6 亿元，比上年增长 83.4%。在投资总额中，用于优抚安置事业单位投资为 9.6 亿元，比上年增长 88.2%；社区服务单位投资为 5.2 亿元，比上年增长 52.9%；收养性单位投资为 30.4 亿元，比上年增长 33.9%；殡仪服务单位投资为 11.3 亿元，比上年增长 21.3%；救助类单位投资为 2.6 亿元，比上年增长 100%；其他事业单位投资为 7.5 亿元，比上年增长 27.1%。

【例题】根据下列所给文字与图表资料回答问题。

(1) 2003—2006 年，民政事业基本建设投资额增长率最高的是（ ）。

A. 2003 年

B. 2004 年

C. 2005 年

D. 2006 年

【解析】答案选 C。这是道观察查找类题。查图中数据便知，2003—2006 年民政基建投资额增长率分别为 -0.3%、-2.7%、8.2%、6.0%，可见最高的是 2005 年。故 C 项为正确答案。

(2) 2000—2008 年，全国民政事业基本建设累计完成投资总额为多少亿元？（ ）

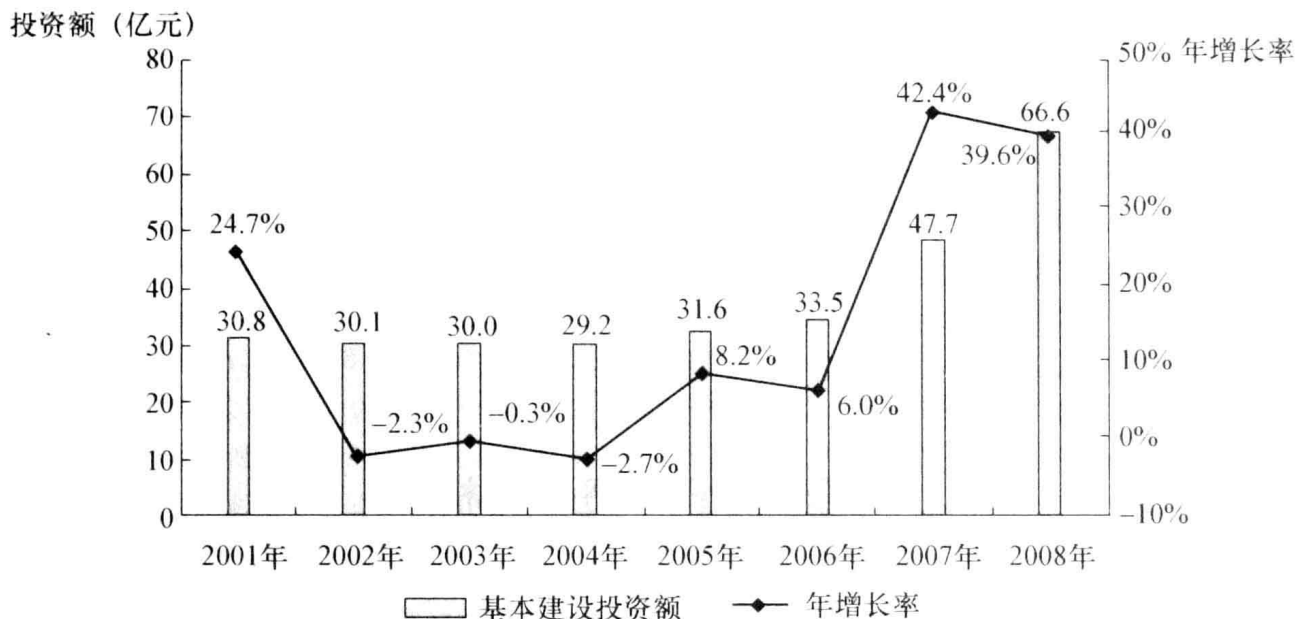
A. 299.5

B. 307.1

C. 324.2

D. 340.4

【解析】答案为 C。这是道计算类题。从给出的柱状图显示，2001—2008 年基本建设投资额分别为：30.8、30.1、30、29.2、31.6、33.5、47.7、66.6。而 2000 年的投资额为 $30.8 \div (1 + 24.7\%) \approx 24.7$ ，故将以上数字相加，得到 324.2 亿元，所以选 C 项为正确答案。



全国民政事业基础建设完成投资情况

(3) 下列说法与资料相符的是 ()。

- A. 2006—2008 年，全国民政事业基本建设完成投资总额超过之前 5 年的投资总额
- B. 2007 年，收养性单位投资额占全国民政事业基本建设完成投资总额的一半以上
- C. 全国民政事业基本建设完成投资总额 2005 年的年增长率高于 2004—2008 年的年均增长率
- D. 2008 年，平均每个民政事业基本建设投资项目的完成投资额不到 200 万元

【解析】 答案为 D。这是道观点判断类题。A 项中，根据图表，2006—2008 民政建设投资总额为 $33.5 + 47.7 + 66.6 = 147.8$ (亿元)，少于 2001—2005 年的投资总额为 $30.8 + 30.1 + 30.0 + 29.2 + 31.6 = 151.7$ (亿元)，故 A 选项错误。选项 B 中，根据文字资料，2007 年收养性总额为 $30.4 \div (1 + 33.9\%) = 22.7$ (亿元)，投资总额为 $66.6 \div (1 + 39.6\%) \approx 47.7$ (亿元)，通过对比，少于一半，因此，B 选项不正确。C 项中，由图表可知，2005 年增长率为 8.2%，2004—2008 年增长率平均值为 $(-2.7\% + 8.2\% + 6.0\% + 42.4\% + 39.6\%) \div 5 = 18.7\%$ ，可见 2005 年增长率低于平均值，故 C 选项错误。在 D 项中，2008 年平均每个民政事业基本建设投资项目为： $66.6 \text{ 亿元} \div 3906 \text{ 个} < 200 \text{ 万元}$ ，此数与资料相符，故选择 D 项为正确答案。

附录 2

申论的题型与答题方法



近两年，我国“招公”考试科目“申论”的内容主要包括五部分：词语释义；根据主题或对观点、事件进行分析；提出对策，概括主要经验；编写按语、讲话稿、发展规划书，列调研提纲、汇报提纲，对资料进行排序等；写篇介绍某事件或受到启示或介绍某焦点问题的短文；进行论证，写篇文章。当然，联考的申论多考三至四部分，有的省也考三部分。这些都是正常的。

一、申论的性质

申论是一门测查应试者从事机关工作应当具备的基本能力的考试科目，或曰测试应试者潜能的科目。这就是申论的性质。

“申论”一词，有申述、申辩、论述、论证之意。也就是对给定材料中的事件、问题、现象、事理等进行分析 and 说明。设申论这一考试科目的目的，是一项通过对应试者运用基本理论知识和日常阅读与写作练习中所积累的“功底”来分析和实际问题能力的考查，以便为国家选拔出高素质的管理人才。

作为一种考试模式，“申论”是原国家人事部在改革公务员考试科目“写作”的基础之上而形成的一门笔试科目。在 2000 年中央机关公务员录用考试模式改革中首次出现，之后，通过在中央机关、地方招考公务员和职员中的进一步运用而逐步走向完善。从 2003 年中央机关公务员录用考试（简称“国考”）设 A、B 两类起，申论只供 A 类考试使用。在 2006 年国考中，为了配合公务员法的实施，A、B 两类应试者都需要考行政职业能力测试和申论，使用的是一张申论试卷。为了适应岗位的需求，在 2007 年国考申论试题中，出现了限选题的形式，即在同一张试卷上报考省级以上（含副省级）综合管理类、报考市（地）以下综合管理和行政执法类的应试者需要作答不同要求的申论试题。这种出题形式沿用了三年，到 2010 年国考的时候，申论试卷则完全分成了两套试卷：一套是供省级以上（含副省级）综合管理类的应试者作答用的试卷，即 A 卷；一套是供市（地）以下综合管理类和行政执法类应试者作答用的试卷，即 B 卷。两套试卷给定资料和作答要求都不相同，所考察的内容和目标也不尽相同。这样分类的试卷，科学性更高，区分度更强。因此，这种形式一直沿用至今，并逐渐形成较为成熟、固定的模式。

就地方公务员考试而言，申论也在不断完善、成熟。2009年前，各省、自治区、直辖市以及许多部门多在“国考”之外，组织、实施自己的独立的招公考录。自2009年起，出现了几个地方同时组织考试的形式，这就是“多省联考”（简称“联考”）。如今，联考申论（即多省区布共用一套申论试卷）的试题形式也在几年的发展过程中逐渐稳定了下来，基本上形成了三道题或四道题的格局，其难度相当于“国考”的B类申论试卷。

二、申论考试的特点

申论考试与其他科目考试有很大的不同，其特点主要有：

首先，申论考试的背景材料具有普遍性。公务员录用考试比较注重对应试者实际能力的考查，而且内容并不局限于某一方面，对政治、经济、法律、文化、社会、环境等均有涉及。申论作为公务员考试的一门科目，考试试题一般较为规范，不会出现偏差。这主要表现在考题文字表达明确，涉及的内容和观点都不偏颇，没有争议，每个应试者都应该有论而发。对于一些难以定论的问题，尤其是争论激烈的前沿问题、太宏观或太微观的问题，一般是不会考的，考的是中观的“热点”问题。

其次，申论的题目有很强的针对性。虽然申论考试题目的背景资料涉及面广、内容复杂，但是重点突出。针对性和可行性是申论考试中两个基本要求，认识和抓住了这两点，才算真正领会了申论考试的精髓，找准了答题的突破口，从而能够高屋建瓴、鞭辟入里地建构思路和完成论证。因此，应试者应认真仔细地阅读给定资料，不要匆忙提笔作答和写作。应在把握资料本质内容的基础上，抓住重点，条分缕析，使回答和论证更富有表现力和说服力。否则，只能是四处出击，尽管洋洋洒洒，长篇论证，但却不得要领，事倍功半。

最后，申论考试有很强的动态性。主要表现在两方面：一是给定资料的变化。现在已由最初的2000字左右发展到7000字左右，而且多是问题资料，让应试者找教训，提出与论述对策。今后可能给出成绩资料（日前少数省级机关与中央部门在招公时已出过此种资料），让应试者总结经验、启示并论述其普遍性。二是“作答要求”的变化，现在已由最初的让应试者确定给出资料的主题或主要内容，并提出与论述对策，演变到既有原来的要求，又增加了不少新要求，今后可能会提出更多更高的要求，让应试者作答。

三、申论试卷的构成

申论试卷由注意事项、给定资料和作答要求三部分构成。

首先，放在试卷最前面的是注意事项。有五条左右。主要写明的是申论考试与作文的区别、作答的时限，提醒应试者认真阅读给定资料并按“作答要求”对准题号依次答题。此外，还有答题用笔和使用答题纸的说明等。

其次，是给定资料。由若干段考试材料组成，现为7000字左右。这是申论试卷的重点内容。

最后，放在申论试卷最后的是作答要求。主要是由申论给定资料而引申出的考题和对每道题答题的具体要求。

在这三部分的表述上，近几年“国考”与“联考”（含不加入多省联考的省、区、市）基本一致，尤其是前两部分，都是一样的，第三部分则略有差别。

四、申论考试答题的基本环节

在如今申论试题多样化以前，申论考试的全程过程，可以归纳为阅读资料、概括主题、提出对策、进行论证四个基本环节。

1. 阅读资料

阅读理解给定资料是申论考试最基础的环节。这个环节虽然不能用文字直接在答卷上反映出来，却

是完成其他三个环节的前提条件，而且在时序上位在首要，不容滞后。申论考试的时间应该说是比较充足的，应试者应该也完全有必要拿出一定的时间（一般要求阅读时间为40分钟）来仔细阅读给定资料，以求真正理解和掌握资料的叙述思路和内容实质。只有读懂读通全部给定资料才能把握资料所反映事件的性质，也才能准确地概括出给定资料所反映的主题或主要问题，完成第二环节的要求。切不可匆匆忙忙浏览一遍，不求甚解。如果应试者只用十来分钟潦草阅读，然后马上“跟着感觉走”答题，其结果必然失败。

读什么？怎么读？是阅读资料首先要解决的问题。如何快速掌握给定资料的有效信息，解决读什么以及怎么读的问题。阅读资料可分四个步骤进行：首先是略读。通过数分钟时间，结合申论要求，浏览材料整体信息，找出材料主题。其次是精读。在某一主题下，读出每一段的关键信息或关键句，以及命题人的“真意”，即命题人将这一段放在材料中的作用是什么？某段给定资料可能是引出话题或现象，可能是告诉应试者“原因”以及“问题”、“影响”、“现状”、“趋势”、“对策”等。再次是“分类阅读”。根据给定资料的分类，将材料提供的信息，如问题、影响、原因、对策等段落分类放在一起进行阅读。最后，“查找式”阅读。结合申论要求，在分类阅读基础上，查找相关内容，合并同类项，由“案”升类，边阅读，边答题。

如何使用给定资料进行答题，是应试者应当掌握的方法和技巧。在申论给定资料中，通常包含案例、数字、观点、他国或他地的做法、政府作为等形式的资料。如何正确鉴别使用好这些资料，对于准确作答、获得高分有很大的影响。应试者阅读资料时，应当关注这些信息。其中，给定资料中的案例或事例的主要作用是可进行粗线条的概述，作为论据之一，或者引出论点。给定资料中的数字一般可作为论据使用。专家学者观点或者政府官员观点，具有权威性，其作用体现在：有利于正确理解现象产生的原因，分析问题可能带来的影响，提供对策的线索或提出方案的依据，可以作为在进行论证或说明时候引用的论据。

2. 概括主题

这是一个重要的承上启下的环节。一方面它是对前面阅读资料环节的一个小结；另一方面，又使提出的对策或可行性方案以及论证过程更具有针对性，是其据以立论和展开的基础。若是概括不准确或归纳不够全面，下面的程序也就很难进行了。

概括题的主要类型包括概括主要问题、概括主要内容、概括种种影响、概括现状和趋势、概括目的与意义等。就国考试题来看，每年都有变化。因此，应试者在答题时一定要审清题目要求。

归纳概括题的答题要求主要是三个方面：一是要全面、准确；二是要条理清晰；三是要文字表达流畅。要做到“全面、准确”，就要求答题者对材料各段有效信息进行分类整理，合并归纳同类项。要做到“条理清晰”，就要求答题者思路清晰，只有思路清晰，条理才清晰。要做到“文字表达流畅”，就要求答题者平时多阅读、多练笔，以达熟能生巧。

对于归纳概括内容涉及多个方面时，应当分别回答，不要杂糅在一起。

以下我们通过两份例卷，说明什么样的概括是优的，什么样的概括是差的。两份例卷都是概括职务犯罪主要表现及社会危害内容的。

● 例题

职务犯罪是指国家机关工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊及利用职权侵犯公民人身权利和民主权利，具有严重的社会危害性，影响十分恶劣。其表现及危害主要为：

1. 部分单位为了自身小集团利益，置国家相关法律法规于不顾，徇私舞弊，严重干扰了正常的行政管理秩序。

2. 少数基层政府政权失位、失范，财务制度混乱，行政问题层出不穷，甚至歪曲中央相关文件精神，严重损害了政府形象，影响当地人民群众利益和社会稳定。

3. 部分国家机关工作人员思想腐化, 人生观、价值观偏差严重, 法律意识淡薄, 工作失职, 使国家、人民利益蒙受损失。

4. “形象工程”、“政绩工程”屡禁不止, 劳民伤财, 甚至成为当地经济沉重的负担, 使党和政府形象受损。

5. 监管机制不健全。挪用公款、挤占征地补偿款、私账公抵等现象层出不穷, 致使国家财政蒙受损失, 甚至可能激化社会矛盾。

职务犯罪影响到国家机关的规范运行, 影响社会的和谐与稳定, 必须给予高度重视。

【点评】该例卷条理不清, 思路混乱。答题要求概括出给定资料中职务犯罪的主要表现及其对社会的危害。而这份例卷将主要表现和社会危害杂糅在一起进行概括, 条理不够清晰, 且概括的内容重复, 也不全面。另外, 作者表达方式过于抽象, 概括材料的内容缺乏有效信息。因此, 是一份比较差的例卷。

● 例题

职务犯罪的主要表现有: 玩忽职守、失职渎职, 如瞒报矿难遇难人数, 盲目上马“形象工程”、“政绩工程”; 滥用职权、徇私舞弊, 如向企业索要好处, 放纵其违法行为, 行政征收中“私账公抵”, 谋取个人或部门私利; 贪污受贿、侵占公共财产, 如贪污公款, 收受贿赂; 侵犯公民人身权利和民主权利, 如基层政府纵容黑砖窑非法用工, 间接侵害劳工的人身权利。

职务犯罪具有严重的社会危害性。首先, 严重威胁人民群众的生命财产安全。由于职务犯罪放任不合格产品、“豆腐渣”工程泛滥、黑恶势力横行, 导致大量人员伤亡和财产损失。其次, 损害公共利益。少征税费、贪污、盗用公款和各种劳民伤财的“政绩工程”, 造成公共财产的巨大损失。再次, 损害党和政府形象。行政机关及其工作人员的职务犯罪行为, 腐蚀行政权力, 损害政府公信力, 降低党和政府在群众中的威信, 影响政府公务的顺利执行和施政目标的实现, 败坏社会风气, 阻碍构建和谐社会的进程。

【点评】这是一份优秀例卷。作者采取将“表现”和“危害”分开陈述的方式, 清晰明确, 内容全面, 准确阐述了职务犯罪的主要表现和社会危害性。审题恰当, 字数适当, 可以借鉴。

3. 提出对策

这是申论考试的关键环节。重点考查应试者的思维开阔程度、探索创新意识、应变和解决问题的能力。它给应试者提供了充分发挥的自由空间。应试者可以根据各自的知识、阅历, 对同一问题各抒己见, 见仁见智。需要注意的是, 在这一环节中必须结合给定资料所涉及的范围和条件, 才可能提出切实可行的对策和方案。

对策建议题要求主要为四个方面: 一是对策要有针对性, 必须是依据材料的主要问题而提出的解决方案; 二是对策要有可行性和可操作性; 三是对策要有条理性; 四是对策的文字表达要流畅。

近年来, 对策建议类试题, 主要体现在三种类型上: 第一种类型为普通对策类题, 根据所给材料的性质, 可以分为治理型对策和善后型对策; 第二种类型为对策有效性分析类题, 即试卷中提供对策, 要求应试者来辨别对策的优劣并说明理由; 第三种为启示类对策型题, 即要求应试者根据某一对策的优势, 思考解决同类问题。

治理型对策就是谈如何“防火”的问题; 而善后型对策, 一般第一条对策是“救火”, 然后才是“防火”; 普通对策题提出对策的思路主要为三个方面: 制度层面、观念层面和管理层面。

对策有效性分析题, 根据对策的针对性和可行性及可操作性两个方面进行分析和说明, 最后再谈问题产生的多方面原因。

启示类对策题, 首先要找出所给对策的优势, 然后结合其优势的几个方面, 来谈如何解决类似问题。在具体进行对策建议答题时, 还应当注意对策的顺序、对策的逻辑关系等。

以下是关于如何治理赌博这种违法犯罪现象的两份对策的例卷。

● 例题

1. 通过各种媒体,宣传赌博危害,教育大家不仅不参赌,而且要积极同赌博违法犯罪作斗争。
2. 建立完善的防赌、禁赌制度,严格区分赌博违法犯罪与群众正常活动界限,对于为赌博者提供便利的严厉查处,坚决打击。
3. 我们要建立禁赌机构,加强班子建设,充实禁赌队伍,组织强有力的公安干警、政法干部进入禁赌机构,将长期禁赌与短期打击相结合。
4. 严厉打击组织、容留参加大赌、豪赌人员,要严控银行资金,控制大量资金流入境外赌场。

【点评】该例卷存在四个方面的问题:一是结构不合理,显得很突兀。最好采用总分式结构。二是对策杂糅。第二条对策前半部分“建立完善的防赌、禁赌制度,严格区分赌博违法犯罪与群众正常活动界限”,是制度层面的对策,而后半部分“对于为赌博者提供便利的严厉查处,坚决打击”是管理层面的对策。第四条对策也是管理层面的对策,应当合并同类项,否则会造成对策整体条理不清。三是对策顺序不合理。对策中建立禁赌机构应当是第一条对策,而宣传赌博危害的对策应当为最后一条对策。这样,逻辑上才更为合理。四是指代不清。第三条对策中“我们”指代不明,应当明确对策的具体执行部门。

● 例题

赌博已严重危害人民的正常生产生活,危害党的执政能力建设,我们要严厉打击赌博现象。

1. 各级政府都要成立以公安部门为主、其他部门协同作战的禁赌专项行动小组,由公安部门领导任组长,抽调强有力的公安干警、政法干部进入禁赌小组,充实禁赌队伍。
2. 建立完善的防赌禁赌制度,严格区分赌博违法犯罪活动与群众正常娱乐活动界限,将长期禁赌与短期打击相结合。
3. 公安部门要重点打击组织、容留参加大赌、豪赌人员,要严格控制银行资金流入境外赌场渠道。对为参加赌博提供各种方便的,要严加查处。
4. 新闻宣传部门要通过各种媒体宣传赌博是一种犯罪,具有严重的社会危害,教育大家不仅不参赌,还要积极同赌博违法犯罪作斗争。

【点评】该例卷在前面例卷的基础之上,克服其存在的四个方面的问题,为优秀答卷。同样的内容,不同的组合,其表达效果相差很大,值得应试者关注和借鉴。

4. 进行论证

论证或曰论证说明,是申论考试最后一个环节。在一定意义上,它才算是申论考试的真正体现。它要求应试者充分利用给定资料,切中主题或主要问题,全面阐明、论证自己对给定资料所反映的主题或主要问题的基本看法以及解决问题的方案。前面的三个环节尽管非常重要,不可或缺,不能有任何懈怠。但总的来说,还都只是积极有益的铺垫,此处的论证说明过程则需要浓墨重彩,淋漓尽致地书写。这不仅因为它的字数要求多,一般说来分值也高于其他部分。更重要的是,论证说明才是申论考试的核心,能全面考查和衡量一个应试者的分析归纳能力、提出和解决问题的能力以及逻辑说理能力。

论证说明部分的写作应该在深入思考、运筹帷幄的基础上进行,最好事先列一个扼要的提纲,以做到写作论证部分时胸有成竹,行文流畅。此外,论证说明时还要注意论题鲜明、重点突出、线索清晰、详略得当等这些写作的基本要求和规范。

答论证说明题的主要要求分为四个方面:一是自拟标题(多时要求);二是观点明确;三是联系实际,分析具体;四是条理清楚,文字表达流畅。

论证说明的类型主要有三种:第一类为评价型论证说明试题,如“评解决我国农村农民问题的两种基本思路”;第二类为普通型论证说明试题,又分为给定标题或自拟标题两种类型;第三类为公文型论证

说明试题。

针对评价型论证说明试题，答题可分为三个部分进行：第一部分应当说明评价的对象是什么，如“两种思路是什么？”；第二部分评出两种思路的优缺点，分析评价不是目的，解决问题才是目的；第三部分应当点题，克服两种思路的弊端，发扬两种思路的优点，以解决好我国农村农民问题。

针对普通型论证说明题，备考时应试者应当重点掌握如何拟标题，如何写好第一段，如何行文第二段，如何撰写好第……，如何结尾，围绕这几个环节进行思考和训练，并掌握相应的技巧。论证的标题最好直接表明观点，如“加强药品使用的监测工作”。第一段可以通过列举现象或者描述案例的形式，引出话题；第二段可以通过正面说、反面论的方式，强调“加强药品使用的监测工作”的必要性和重要性，实际是在说服领导一定要干这件事；第三段就应当重点谈论“怎么干”，怎么加强药品使用的监测工作；结尾可采用总结型结尾或建议型结尾。

以下是普通型论证说明题的例卷。

● 例题

加强药品使用的监测工作

曾经是抗感冒良药的康泰克，如今让人为之害上一场“大感冒”。含PPA的药品对人有害的消息传出，此药品犹如过街老鼠，人人喊打：政府禁止，公司撤药，患者拒服，各部门也采取了相应措施。但有人指出：PPA对人不利，药厂早知却不公开，试问公众健康权利谁来保障？社会呼吁加强药品使用的监测工作。

俗话说：得啥别得病，但人吃五谷杂粮谁能不生病？所以，就医即成为人民群众生活中的一件大事，药品也成为一個巨大而稳定的市场。这一关系着人们贴身生活的大事，我们党、我们政府应该给予足够的重视，做好药品使用的监测工作。古诗云：春江水暖鸭先知。那么药品存在不良反应谁来先知呢？谁有义务有责任把好监测这一关呢？建立完善的医药监测机制，成立专门化、专业化的监测机构，加强对药品使用的监测工作是很重要的。

加强药品使用的监测工作，首先要不断提高监测的能力。在我国，由于经费的问题不可能马上全面地开展这件工作，但我们要本着对人民负责的态度做好这项工作。开源节流，专款专用，不断充实监测机构的硬件与软件，提高监测能力。加强药品使用的监测工作，要重视对厂商的监测。在PPA事件中，有些厂商在撤出含PPA药品的同时就推出了替代品，有人指出大量厂商早知PPA有害。假如我们在含PPA药品未进入市场或进行审批生产时就予以查实禁止，那么PPA事件就会成为无源头之污水，无根本之恶行，又何须事到临头再铲万竿呢？加强药品使用的监测工作，要加大监测的透明度与公开度。在PPA事件所暴露出来的问题中，很明显地说明如今的监测工作的透明度不够，公开程度不高，人民群众对药品了解得不够，厂商监测机构、患者之间信息不对称，同时也反映了我们的一些机构与工作人员对群众的贴身生活大事负责不够。我们应该建立领导与专项工作人员负责制，专门问题专人负责，出了问题找专人。

加强药品使用的监测工作，还要同当前的医疗体制改革紧密结合起来。在厂商、监测机构、医院与患者之间建立起一种良性的竞争、监测、就医与经营机制，真正地为人民、为群众办实事。

总而言之，各级政府、各级医疗机构、各药品监测部门要从讲政治的高度，本着为人民群众的健康负责的态度，做好药品使用的监测工作，不断健全、完善医疗监测机制，来促进医疗体制的改革。

【点评】该文1200多字，较好地反映论证了说明题的几个环节，是篇较好的论证说明文，应试者可以借鉴。

另外，作为公文型论证说明试题，应当关注讲话稿、报告、倡议书等文体的写作技巧，并进行适当的训练。

如今，随着申论考试题目的多样化，作答要求也随之发生了变化，但以上四个环节的基本要求还是

适用的，只是有的试卷上不全部包括这四项内容，而是用词语释义、汇报提纲、情况摘要、写“回帖”等内容替代两项。但每份试卷上至少有两个环节需要反映出来。尤其阅读资料和进行论证两个环节，无论是国考还是联考，都会涉及的。比如2012年国考申论B试卷要求应试者“结合给定资料7”独立思考，联系实际，自拟题目，写一篇800~1000字的文章。这里至少直接涉及阅读资料和论文写作两项。剩余的两项往往在其他提法中不同程度地呈现出来。比如，让应试者从某几项给定资料中归纳出一份汇报提纲或情况摘要，就含概括之意了。

五、申论考试的答题原则

1. 明确身份原则

自采用申论考试以来，由于多数应试者的公务员意识缺失、身份定位不准确造成分数偏低的现象几乎成了申论考试的痼疾。申论得分普遍偏低，首要原因是“娃娃脸”、“学生腔”，答题时角色转换的不好。究其原因在于很多应试者不了解申论题型设计的特点。

在答题时，申论要求有时可能会让应试者以普通公务员的身份提出对策建议，有时也可能要求以领导者的身份去处理问题或发表讲话等。这就是身份限制。如弄错了，就会文不对题。

如果让应试者以公务员的身份出现时，有的应试者在答卷时就转了向，从一个社会人员、一个自由撰稿人、一个学生……的角度去看问题；不能从解决问题的角度去思考，而是一味地发牢骚，愤世嫉俗；不能提出切实可行的对策，而是泛泛而论或者夸夸其谈，甚至偏激、走极端；认识、分析问题片面；提出的对策缺乏高度，不能解决实际问题。这些都是公务员意识缺失、身份定位不准确的表现。

当申论作答要求让应试者以国家机关工作人员出现时，实际上是让应试者模拟公务员的日常公务管理。首先要求应试者从一堆材料中发现问题，其次要提出对策，再次说服领导采纳其对策和建议。因此，应试者在考试时首先应该具有鲜明的角色认定，即我是一个公务员，是一个公务员在履行申论材料需要解决的公务。既然是履行公务，其行为代表政府行为，就应当立足于解决问题。申论考试就是将应试者放在虚拟环境中，要求其履行公务。

如果应试者将自己定位为政府的工作人员，并从这个角度出发去看问题、想问题，则必须熟悉并训练自己具有一些公务员的必备素质、思维方式，并以公务员的身份去阅读材料、思考回答问题。

把申论答题理解为一个公务员在履行公务，可以避免角色定位错误造成的“大跑题”现象。下面有一个例子：

某地某年的申论考试给定资料是“关于废除企业免检制度”带来的诸多问题，让应试者以当地公务员的身份提出解决的对策。某应试者答卷“由免检制度废除带来的思考”中有如下两段：

“就企业而言，应承担产品质量安全责任，把更多的精力和资金放在提升产品上。本着对社会、企业自身负责的原则，开展产品自我检测的活动；在内部宣传‘质量安全等于企业生命’口号，加大质量检测人员的业务培训，使企业上下重视质量生产，让不良产品夭折在企业监控中；还应建立售后服务，积极处理产品投诉，给消费者一个明确的答复；同时，也应配合政府质检部门的检查，加大相互之间的沟通，建立检测体系，并与之共享。”

“就消费者而言，积极参加政府或企业组织的品质质检讲座，提高辨析商品伪劣的能力，遇到不合格的产品，及时向相关部门投诉，维护自己的权利，坚决抵制无品质的商品。”

【点评】该答卷的应试者角色定位有误差，所以得分甚低。该题的申论要求答题时的虚拟身份是公务员，因此，应当从公务员履行公务的角度出发，来谈免检制度的问题及政府的责任。至于企业应该如何，消费者应该如何，没有体现政府的作用。应当是政府通过什么措施使企业应该如何，消费者应该如何，这才是政府采取的措施，才是对策和建议。

2. 紧扣资料原则

申论答题的各个环节，除了个别考题提示应试者不必拘泥于给定资料外，一般都要限于试卷的给定

资料,而最后的论证说明文章,也是对从给定资料中概括出的解决方案进行阐述和论证。这就要求应试者充分阅读给定资料,要牢牢把握给定资料的主旨和倾向性,答题时要与之保持一致。

命题者常常在给定资料中对应试者有所提示。例如,国考2000年材料中有这样一句话:“新村院内的5号楼,与××印刷公司的车间大楼平行,相距仅1.8米,而且只隔一道砖墙。”这里使用了两个副词“仅”、“只”。其实这两个词就是命题人倾向性的体现:“居民区与生产区的布局不合理”、“环保措施不够”。抓住了这两个关键词,就抓住了问题的关键。还有一句话说:“但干警们也表示,对此类纠纷,实在爱莫能助。”干警是执法者,却“爱莫能助”,说明在制度上还存在缺陷,提示应试者利用制度手段解决问题。

因此,应试在做申论试题时切忌随意联想和发挥。否则得分会很低,甚至得零分。

某地在一次申论的模拟测试中,给定资料是关于医院药品价格问题的。一位做题者义愤填膺地写了篇“打倒流氓院长”的声讨檄文。他讲的是一位医院副院长在药品采购时相中了一位女药品推销员的美貌,在两人发生了不正当的性关系后他向她代表的公司采购了大宗药品,使她获得了十多万元的回扣。这样文不对题的答案当然只能得零分了。

3. 重视限制原则

在申论试题的作答要求中,往往对应试者答题是有限制的。比如,字数限制。要求应试者对给定资料中某个词语的理解作答时,要求在100字以内;提出解决某市就某问题给学生家长的一封信要求在400字以内;申述、论证说明解决问题的文章,要求在1000字左右。如果应试者写的超过或不足规定的字数时,就要扣分。当然,超过或不足部分一般限制在所要求字数的10%以内就不扣分了。这些年考试时,“申论要求”各题的字数也在变化,应试者照办就是了。

近几年,申论考题已转向多元化,随之出现了不少新限制。比如让应试者就某件事的处理写份汇报提纲,这就是文体的限制,提纲要求简明扼要,而不能长篇大论,否则也要失分的。

近些年,为防止应试者凑字数而大量抄给定资料的文字,一些省市在申论作答要求中明确提出,限抄给定资料文字。例如,2009年广州市“招公”申论试卷第一题申明“不得抄给定资料文字”。同年湖南省“招公”申论试卷第三题末尾申明“不得抄给定资料的文字拼凑成文”。因此,应试者做申论题时,要尽量利用自己的话去写作,去发挥,充分显示出个人出口成章的文字水平,否则会影响成绩。

如此等等的限制还有不少,应试者应重视,否则难以考出好成绩。

六、近年来申论作答要求的新内容

近几年,国考或联考或个别省市区单独招公考试的申论作答要求中出现了一些新内容,有的带有普遍性,有的则有特殊性。

1. 结合现实类题目

这是带有普遍性的要求。出题人要求应试者密切联系社会现实,对资料中的事例发表看法或写出评论。

2011年下半年“联考”的申论试卷第一题,要求应试者结合“给定资料7~9”,分析张悟本事件折射出哪些科学道德滑坡的现实问题。

2012年国考申论A试卷第四题,要求应试者以“给定资料”中农村妇女刘女士和李老太太之间发生的一段“好人做好事有好报”的感人故事,自拟题目,并联系当前社会现实写篇文章。

做这类题时,应试者要熟悉社会现实,并能分清是非,方能作出得体的评论或写出弘扬正气的文章,否则将失掉现实意义。

2. 编写按语类题目

这是带有普遍性的新要求。主考方在申论试卷上让应试者写按语,就是锻炼应试者看完一段材料或一

篇文章后能写出简要而精辟的感想,或者是作为公事评论这件事或向人民宣传、推荐这件事或这篇文章。

2012年国考申论A试卷第二题,让应试者根据“给定资料8”中所介绍的三位人物的事迹,编一本内部学习资料,宣传他们的事迹,号召本单位全体人员向他们学习,并让应试者为此资料写一则200字的“编者按语”。此类考题对公务员来说有很强的普遍适用价值,今后会多起来的(包括联考)。

做这类题时,要求应试者概括要全面、准确,能揭示各位先进人物的精神实质,否则将是无的放矢。

3. 判断正误类题目

这是带有普遍性的要求。主考方常在申论考试中使用“判断正误并说明理由”的词语来要求应试者作答。还出现判断内容、观点是否一致,判断建议是否合理,判断语言、文体是否得当并进行修改等多种形式。

国考2009年“招公”的申论试题,第二题第2小题,“给定资料”中提出了解决我国粮食问题的对策,认为提高粮价是关键之策。这个观点有没有道理?为什么?

上海市2009年“招公”的申论试题第三题就要求为公文指误并改错。上海市2007年“招公”申论考试的第一道题,即给定资料中提到培育和弘扬公务员精神五项内涵时,要求应试者判断出哪几项是正确的,哪几项是错误的,并对不正确的说明理由。上海2005年申论试卷上,要求应试者对《行政许可法》资料提供的六个看法进行判断,指出与所提供材料不一致的是哪几项并说明理由和原因。

2006年北京市面向京外北京生源“招公”的申论试卷,要求应试者分析与安全生产有关的多条建议,并从中找出3条不切实际的并说明理由。

做这类题时,应试者要掌握相关知识与事件背景,反应还要快,否则,将会“贻误战机”。

4. 词语解释(背景链接)类题目

这是带有普遍性的要求。近几年,有些省级机关在“招公”的申论试卷上,把给出资料中的某个或某几个重要词语列出来,让应试者“作背景链接”,实际上就是要求对这个词语的有关内容进行解释或说明。

2006年,山东省“招公”的申论试卷中曾出现,即根据“给定资料11~20”,标注出7个关键词,并从中找出3个,做相关背景链接。

在2010年国考“招公”的申论B卷中,第一题第2小题要求:根据“给定资料”,阐释“环保错位”的实质。以后,国考申论要求的第一道题中会经常出现此类题型。

做这类题时,应试者需要弄懂该词语的含义和在句子中的作用,否则就是文不对题。

5. 列出调研或汇报提纲类型题目

这是带有普遍性的要求。近年在“招公”的国考与联考申论考题中,有一项考试内容是要求应试者就某事列出调研提纲,以便组织人力下去进行调查研究。

2006年,在四川省“招公”的申论试卷“给定资料”中列出了一系列关于农民工的资料,介绍了农民工进城务工给城市发展带来的好处和目前农民工存在的种种问题。此次申论要求有三个,其中第二道题要求应试者以一名政府工作人员的身份,针对外来务工人员的情况,做一个有关外来人口管理模式的调研,写一份具有可行性、针对性的调研提纲。

联考2011年下半年申论作答要求第一题,要求应试者根据“给定资料1~6”归纳出一份情况汇报提纲。

调研与梳理汇报提纲是公务员的一项基本功,列调研或汇报提纲是调研的前提,所以不可忽视。如果不会列或不会写,将导致“考公”落第。

6. 突出地方特色类题目

这是带有普遍性的要求。申论在考查应试者是否具备从事公务员工作的潜能、素质的大方向下,近些年,在省级机关“招公”的考题中,往往结合本省或本市的热点问题而选择资料,其申论要求更加凸显地方与基层公务员的岗位特点。

北京市2003年“招公”的申论考题是自行车税问题;2004年“招公”的申论考题是奥运会工程节

约与浪费问题；2005年“招公”的申论考题是青少年网络成瘾问题；2006年“招公”的申论考题是关于世界文化遗产与听证会问题；2007年北京市面向社会“招公”时，就过去城市小摊贩管理中的错误做法一事，让应试者分析其原因。

2007年江苏省“招公”考申论时，要求应试者就处置职业乞丐这一社会群体提供对策。

2005年浙江省“招公”考申论时，就地方政府如何扶持民营企业问题让应试者提出对策。

应试者在做此类题时，一定要熟悉当地的此类热点问题，否则，写出的文字会不着边际。

7. “他山之石”类题目

这是带有普遍性的要求。近年国考、联考、单独招公的省区市或部门在申论试卷中列入了外国的相应资料，表述的是某国成功的经验、启示或失败的教训，让应试者借鉴，以解决我国或省区市类似的问题。

2009年天津、湖北、陕西联考的申论试卷第三题是：给定资料提到了英国主要通过行业自律解决网络管理问题。让应试者结合我国实际，谈谈怎样提高我国网络行业自律水平。

2011年国考申论A卷第二题，让应试者归纳出从“给定资料3”中所介绍的美国、埃及等国治理大河流域生态危机的举措中受到哪些启示，以用到我国治理黄河流域的生态危机上。

2013年国考申论B卷第三题，要求应试者根据“给定资料7”，指出法国在保护本国文化方面有哪些做法值得我们借鉴。

应试者做此类题目时，应概括出外国资料的精华，并针对给定资料所显示的我国的情况提出切实可行的对策。答题切记不可离开资料，随意发挥，否则答案将离题太远。

8. 给定文章标题类题目

这是带有普遍性的要求。与2000年中央机关“招公”申论试卷要求应试者自拟标题相比，在近些年的“申论作答要求”中，不少是让应试者依据给定的标题来撰写文章的。

2007年国考申论中，要求应试者以“命脉”为题，写篇不少于800字的关于土地问题的文章。2013年国考申论A卷第五题要求应试者以“岁月失语，惟石能言”为题写篇文章。

2007年河南省“招公”考申论时，要求应试者以“在洋垃圾控制与治理中国家的作用”为题写篇议论文。

2009年山东省“招公”的申论试卷第五题，就给定资料中关于处理复杂的社会矛盾事件，要求应试者联系实际，以“真心、真情、真话”为题，写一篇文章。

因此，应试者在撰写这些有标题的论文时，要严格按照标题所限定的内容写文章，不可随意发挥，以免离题万里。

9. 资料排序类型题目

这是带有特殊性的要求。近些年，有少数省级机关在“招公”考申论时，要求应试者就所给出某部分乱了次序的资料重新排列成正确的，符合逻辑顺序。

2006年山东省“招公”的申论试卷中出现了这样的要求：阅读“给定资料1~10”，请按照逻辑程序和方法将其资料排序，并编写出不超过200字的摘要。

做此类题时，应试者要细读试卷给出的资料，理解其意，并将乱了顺序的句子（事件）找出来，首先需确定哪句（事件）应该排在最前面，然后依次将所有乱了顺序的句子排列成正确的。如找错了排在最前面的句子（事件）或安排错了后面的句子（事件），那将会收获无几。

10. 编写发展规划书（目录）类型题目

这是带有特殊性的要求。有的省级机关在“招公”考申论时，要求应试者以某些给出资料为依据，编写一份规划书，列出规划书目录。

2007年，浙江省“招公”的申论试题中，出现了写发展规划书的题目，即让应试者以县级公务员的身份，写一份县里的“‘十一五’文化发展规划”文书，先要求写出文书目录，再写一份规划的总体

目标。

这种题目在2007年山东省招乡镇公务员考申论的试题中也出现了,要求应试者从山东省乡镇的实际情况出发,为某村写一个“十一五”建设规划书(纲要)。

做此类题时,应试者要思路清晰、概括力强,否则,所列目录将杂乱无章。

11. 总结成功经验类题目

这是一种崭新类的考题,具有开拓申论试题新局面的作用。目前尚带有特殊性要求。因为自从2000年改考申论科目以来,大多是让应试者从问题资料中引申出对策,少见从成绩资料中找出经验的试题。这里所谓总结经验是指从资料(别人的实践)中总结出带有规律性的知识(一般表现为精辟的条文)。

2009年山东省“招公”的申论试卷第二、三题,要求应试者用不超过300字的篇幅,联系“给定资料”提供的云南省丽江妥善处理“玉湖水利群体事件”案例,给我们当前处理复杂问题应掌握的原则和主要方法有哪些启示,反思为什么经济发展了一些地方非理性群体事件仍会不断发生。

做这类题时,应试者需吃透给定资料的实质,从中抽出带有普遍规律的精华并加以简要论述,即总结出经验来。总结时禁带框框,是哪些经验就总结出哪些来;所总结出的经验,不要太多、太杂,一般有三条左右即可。应试者需切忌从个人好恶出发去总结经验,那将会文不尽意。

总之,应试者在备考申论时,要认真研究申论考试的新老“作答要求”,并掌握解题的基本方法,注重准确把握资料,注重全面提高自己的阅读理解等四种能力。同时,要经常关心国事与省事,抓住“中观”的“热点”问题,认真进行分析,以不断提高自己观察、分析与解决问题的能力。到了考试申论作答时,首先需看懂给出资料的内容,其次需弄清申论作答要求所列题目问的是什么,该题目属于哪种类型的考题,然后再依据相关规则做题,那就会事半功倍。

七、申论试题的主要类型与解题方法

目前看来,申论题型主要有四种:概括题、分析题、对策题、论述题。当然在有些试卷中这些题型都可以组合或者混合使用。这与前面申论的四个做题环节中的提法有的相似,如概括、对策、论述三项,但却不同,那里讲的是“环节”,这里介绍的是题的类型。

1. 概括类题型

概括类题的基本类型是概括资料或者某话题的主要内容或者主要问题。如:

根据给定材料6,概括动物福利立法有哪些现实意义。(2011年4月联考申论)

《渤海碧海行动计划》近期目标难以实现有多方面原因,请依据“给定资料1”分别进行概括。(国考2010年申论)

假定给定资料1~6是你在调查研究中获取的信息,请你依据这些资料归纳出一份情况汇报提纲,以供领导参阅。(2012年4月联考申论)

我国改革开放三十年,取得了巨大成绩,也面临许多问题。请概述“给定材料”反映的我国当前经济发展要解决的主要问题。(国考2009年申论)

概括题的作答需要注意分类归纳、有逻辑性。要把归纳的内容按照某种顺序串联起来,如起因—经过—结果的顺序,提出问题—分析问题—解决问题的顺序,正—反或者主—次、内—外、总—分等关系。

● 例题

例如上文所列2010年国考申论试题要求概括“多方面的原因”,相关材料有:

像渤海这样的内海,海水封闭性强,自身交换能力差,一旦污染,它的自我更新周期至少需要15年。

但我国四大海区中,渤海沿岸超标排放的入海排污口最多,比例高达90%以上。渤海沿岸又分属在三省一市的13个城市,渔、盐、农、航运、石油、旅游、工业等众多行业在渤海进行经济开发活动,海洋、环保、农业、交通等政府管理的不管治理,管治理的管不了排污。众多主体分享渤海的环境效益与经济效益,这就使渤海成为典型的“公地”,直接影响沿海地方政府治理的积极性,造成治理工作效率低下。《渤海碧海行动计划》只是一个政策性文件,不具有法律强制性效应,执行过程中,难以借助法律手段实现管理体系、监测体系、投资体系、统计体系、评价体系的对接统一,这也直接影响了治理的效果。

根据材料可以把原因分为内因和外因两种,内因即“海水封闭性强,自身交换能力差”,外因是“入海排污口最多,管理的不管治理,管治理的管不了排污,众多主体,治理工作效率低下,只是一个政策性文件”,整理为:

《渤海碧海行动计划》近期目标难以实现的主要原因有:第一,渤海为内海,海水封闭性强,自净能力差,自我更新周期长;第二,90%以上的入海排污口分布在渤海沿岸,海域污染严重,治理难度大;第三,缺乏与陆域污染联合治理的机制;第四,涉海部门众多,多头管理,责权分离,缺乏协调机制;第五,沿岸省市众多,利益多元,治理积极性不高,效率低下;第六,《计划》不具法律效应,执行中缺乏法律手段的保障,难以实现体系对接。

【点评】这份答卷的结构采用了总说一分说的形式,在分述中,先内因后外因,条理清晰。

归纳概括题的答题要求,主要是三个方面:一是要全面、准确;二是要条理清晰;三是要文字表达流畅。

要做到“全面、准确”,就要求答题者对材料各段有效信息进行分类整理,合并同类项归纳而成。要做到“条理清晰”,就要求答题者思路清晰,只有思路清晰,条理才清晰。要做到“文字表达流畅”,就要求答题者平时多阅读、多练笔,以达熟能生巧。

我们再举一组例卷,说明什么样的概括是优的,什么样的概括是差的。

以下是关于概括行政机构参与品牌评比活动的弊端的两份例卷。

● 例题

行政机构参与品牌评比活动的弊端如下:

促使某些政府机构以“既得利益”为目的,涉足品牌评比活动,造成违法行为及不良影响的产生。

企业为了得到更多的荣誉称号,不恰当地投入大量的精力和资源到公关中,导致忽视产品本身的提升;同时,政府为鼓励企业参与评选而承担了更多的财政支出,造成恶性循环。

一些中小企业没有强大的资金背景作支撑,无法与大型企业竞争名牌评比活动,造成市场占有率低,形成不平等竞争。

【点评】该题应得中等偏下的分数。存在的问题为:(1)概括性不够,有效信息不够。如第一条“促使某些政府机构以‘既得利益’为目的,涉足品牌评比活动,造成违法行为及不良影响的产生”,这里的“违法行为”究竟是何种违法行为,最好写出来,如“行政机构参与名牌评比活动,违反《质量法》规定,属于违法行政,滥用职权”。造成不良影响,究竟是何种不良影响,应当概括出来,如“名牌评比带来‘既得利益’,形成政府设租、企业寻租的关系,成为部分政府部门腐败的重要来源”。(2)答题的角度变换的不合适。应从行政机构参与的角度谈弊端。答卷的回答“企业为了得到更多的荣誉称号,不恰当地投入大量的精力和资源到公关中,导致忽视产品本身的提升;同时,政府为鼓励企业参与评选而承担了更多的财政支出,造成恶性循环”,与题目设定的角度有出入,要求谈“行政机构参与品牌评比活动的弊端”是什么,答卷可以直接谈出弊端,而答卷的回答是企业为了获得更多的荣誉称号,这样就使回答的角度出现了问题。可修改为“行政机构参与品牌评比活动,增加了企业的经济负担,错误引导企业把大量资金耗费在公关活动上,而不是努力改进产品质量上”。答卷第三条也存在同样的问题,如“一些

中小企业没有强大的资金背景作支撑，无法与大型企业竞争名牌评比活动，造成市场占有率低，形成不平等竞争”，这一回答没有体现和突出因行政机构参与的问题。可修改为“破坏市场经济公平竞争原则，容易造成不平等竞争和资源配置不合理，且会形成监管‘真空’”。

● 例题

行政机构参与品牌评比活动的弊端，主要表现在以下几个方面：

其一，行政机构参与名牌评比活动，违反《质量法》规定，属于违法行政，滥用职权。

其二，名牌评比带来“既得利益”，形成政府设租、企业寻租的关系，成为部分政府部门腐败的重要来源。

其三，增加企业经济负担，错误引导企业把大量资金耗费在公关活动上，而不是努力改进产品质量上。

其四，破坏市场经济公平竞争原则，容易造成不平等竞争和资源配置不合理，且会形成监管“真空”。

【点评】这份答卷在上一例卷的基础上进行了修改，答卷对给定资料把握准确，内容全面，涵盖了材料中涉及的行政机构参与名牌评比活动的主要弊端，条理清晰，语言准确，是一份优秀答卷。

2. 分析类题型

分析题型是一种综合题型，经常与概括、对策、论述等融合在一起。较常见的作答要求有：对词句的理解，对原因、现象、后果的分析，对实质、内涵的把握等。

(1) 理解词语、句子类题型。这类题常常是分析与概括的综合。如：

“给定资料1”提到，权威部门指出，如果再不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。这里的“死海”是什么意思。（国考2010年申论A卷）

要正确理解词语句子，需要放在既定的上下文中。例如上例国考2010年申论A卷第一答题第1小题要求解释给定资料1中提到的“死海”是什么意思。首先找到它出现的位置：

权威部门指出，如果不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。那时，即使不向渤海排入一滴污水，单靠其与外界水体交换恢复清洁，至少也要200年。实际上，从世界范围看，海洋及其资源的破坏，波及面积相当大，其原因不单是污染，还包括过度捕捞、填海造地、盲目攫取海底能源等等。海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！

根据其上下文可知“死海”是对渤海受到污染的前景的一种担心。与之有关的信息有：

给定资料1：渤海是中国北方经济社会发展的生命线。

因为污染，渤海的鱼越来越少，许多渔民都不愿出海了。

带鱼、鲷鱼、真鲷、银鲳等几乎绝迹。

经过提炼、归纳、整理成答卷就是：

“死海”有两层含义：一是死了的海。十几年后污染物将使渤海失去自净能力，赤潮频发，鱼类等生物灭绝。二是死亡之海：海产资源枯竭，居民无法生产生活，北方经济区生命线断裂。

(2) 理解事例、观点类题型。这类题是分析与论述的综合题，如：

“给定资料5”对内地省区“欢迎沿海地区产业转移”的口号提出质疑。请对此进行分析，谈谈你的见解。（国考2009年申论）

这类题在作答时候要注意分析。如上文所列2009年国考申论题要求对质疑口号的事情进行分析，并谈谈见解，在答题的时候就需要按照一个小议论文的样子去写，如：

● 例题

在对待“沿海地区产业转移”的问题上，必须有辩证的态度，扬长避短。内地经济不发达，但资源

丰富，劳动力丰富，缺少的是资金技术，产业转移能引进外来投资，促进当地经济快速发展，所以沿海地区产业转移可以解决内地资金技术不足等问题，在短时间内搞活内地经济。但是，不能一味引进，而忽视了本土企业和本地高技术人才的培育和扶持。一方面，必须慎重地、有选择地对待产业转移。政府部门必须加强管理，严把产业审核关，借鉴“东莞模式”的教训，欢迎高新技术产业，拒绝高消耗高污染的落后淘汰产业。另一方面，必须出台政策大力培养、扶植一批扎根本土的当地企业，深化体制改革，鼓励当地企业自主创新，抓住机遇，加快转型，做大做强。

【点评】这份答卷段首是小论点，然后后面进行分析，提出问题、解决问题，一个都不能少。

3. 对策类题型

对策题要求提出方案或对策，或者要求概括启示或者判断、答复等。后者是判断题型的变化题型，常常与分析融合在一起。例如：

针对“给定资料5”所反映的移民搬迁中各种具体问题，从Z县主管部门的角度，提出改进工作的具体建议。（山东省2012年申论）

依据给定资料，谈谈你从下面一段文字中得到哪些启示：

荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷，而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省；还应该注意，荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及3平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的。（国考2010年申论A卷）

给定资料6引述了某学报C主编提出的意见，请你站在水电规划部门的立场对C主编的意见作出答复。（国考2008年申论）

提出对策或者方案时必须使方案具有针对性和可操作性。

所谓方案的针对性，也就是要针对问题提出方案，要紧紧围绕给定资料所提出的主要问题，切中要害。所谓方案的可操作性，就是所提的对策可以执行。具体表现为：一是对策方案要明确执行主体，即制定出来的方案由谁去执行；二是对策方案要明确执行步骤；三是对策方案要明确执行的时效，即制定出来的对策方案何时实施；四是对策方案要明确执行的条件，即制定出来的对策方案在什么条件下实施。

提出方案或对策的时候，常常需要分条作答。这就需要进行分类归纳，条与条之间不能有交叉、重合、包含等现象。

例如上文所列国考2010年申论题A卷是说明启示类题型，其实是要求应试者对我国应如何保护海洋资源提出建议，一份答卷为：

● 例题

荷兰人“退耕还海”给我们的启示是：一是坚持保护和开发并重，更重保护。这样才能实现人类社会的可持续发展，否则人类必会受到惩罚。二是海洋开发和保护需要综合管理、协调进行。海洋是一个有机的整体，海洋开发必然涉及众多部门，甚至多个国家，相互联系相互制约，必须群策群力。三是海洋环境保护需要污染防治与生态建设并重。海洋环境保护的范围要从海洋扩展到整个海洋环境及各种资源。陆地对于海洋同样有重要的意义，同时，海洋环境及各种资源也是相互联系、不可分割的整体，只有把它们看作一个整体来保护，才能真正维护海洋健康。四是提高环保意识。动员社会力量参与环保，充分发挥民间环保组织的作用。

【点评】这份答卷用“一、二、三、四”的形式分别把对策列举出来，条理清晰，值得借鉴。

4. 论述类题型

申论的论述类题，是要结合材料进行深入思考，是在对问题进行充分分析了解后对如何做好政府工作的感悟，类似政府官员的工作研究或学者、专家的建言类文章，是对某社会问题或政府工作发表的看法或申述、说明。

从要求上看大致可以分为两类：一种是普通的“作文”，例如要求写一篇议论文、评论文等；一种是机关应用文，例如要求写一篇演讲稿、建议、规划书、报告、工作研究等。无论是哪种要求，都是让应试者针对材料说明自己的观点。因此，在写作的时候，不能形成思维定式，必须根据具体的要求来“量体裁衣”。

下面这篇文章是2010年国考申论B卷的一份答卷，其回答的问题是“结合给定资料中的具体事例，以‘海洋的健康’为题目，自选角度，写一篇文章”。

● 例题

海洋的健康

海洋是人类家园的组成部分，海岸带孕育着丰富多样的生物种群，成为资源丰富、物种多样、具备生产力高速发展条件的经济带，同时，海岸带也属于生态环境敏感地区，极易受到人类活动的破坏而造成环境的恶化。所以，海岸带既是高生产力地区，又是环境保护的重点区域。人类发展的历史实践告诉我们，在海洋的开发和利用过程中，必须坚持环境保护优先的原则，在开发海洋时，必须首先保护好海洋的健康，在开发中保护、在保护中开发；否则，盲目的、掠夺性的乱开发、乱利用，势必给海洋环境，尤其是生物资源带来灾难性后果，危及当代，殃及后代。日本兵库县和我国天津滨海新区的建设就是最好的例子。

20世纪中期，日本经济高速发展，人口迅速增加，国土面积狭小的日本开始规划填海造地，从1945年到1975年，日本政府大面积填海造地，并统一进行工业布局，将港口与工业区紧密结合在一起，兵库县就是这样一个重要的工业区和港口区。这种布局，大大降低了成本，使得石油塑料等工业飞速发展。但随之而来的就是严重的海洋污染，水质日益恶化，海岸线上的生物多样性迅速下降，很多靠近陆地的水域里已经没生物活动了。此后日本政府不得不投入大量的人力物力资金技术试图恢复被破坏了的环境，但这一过程无疑是艰难而漫长的。二三十年的发展，不得不付出百余年的代价。

与兵库县的“环保错位”形成对照的，是天津滨海新区的临港工业区的建设。当地政府在科学发展观、可持续发展战略的思想指导下，高度重视海岸带生态的环境保护，先规划后开发，将发展工业与环境保护融为一体，将陆地与海洋的开发取长补短，有机结合形成互补。建设之初就充分考虑生态环境的要求，专门留出生态岸线一块区域。80平方公里填海造地，在建设之中始终坚持科学选址、科学规划、科学围填，为了鼓励围垦企业优先考虑环境保护，还制定了“对于企业预留生态岸线，给予使用金的相应减免”等鼓励政策。这样建设出来的工业区，不仅没有造成污染，而且改善了当地的生态环境，草木随处可见，海水清澈碧绿，也大大带动了旅游经济。

如果说兵库县是“环保错位”的典型，那么天津滨海新区就是“环保到位”的典型。二者的鲜明对比昭示了一个真理：善待海洋，就是善待人类自己；保证海洋的健康，就能保证海洋经济的健康发展。我国海洋资源虽然丰富，但是人均比例并不高，在开发海洋的过程中，更应该坚持环保优先的原则，科学开发、有序开发，走可持续发展之路。（980字）

【点评】这份答卷的结构非常简单清晰。第一段提出论点“在开发的同时必须保护好海洋的健康”之后，分别用两段的篇幅比较、说明兵库县和天津滨海新区的情况，以后再一次重复论点。正因如此，该文给人感觉清晰、流畅、与给定资料紧密结合，完全按照要求作答，所以是一份比较好的答卷。

在申论要求中还经常出现公文题型。如要求写一份建议、答复、检查内容、规划纲要、演讲稿、倡议书、公开信之类。在处理公文题型的时候，要注意理解其本质，不要纠缠于形式。例如建议、答复、规划纲要等其实是提出对策题，演讲稿、倡议书、公开信常常需要进行论述，也需要提出怎么做。需要根据题目中的要求决定如何作答。

如国考2010年申论试题B卷第三题要求：A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作，请你结合给定资料，以市政府工作人员的身份，草拟一份宣传纲要。要求：（1）对有关宣传内容的

要点进行提纲挈领地陈述；(2) 体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作；(3) 通俗易懂，不超过 400 字。

该题指出，宣传主题和宣传目的是为了协助市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作，而且要“体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作”。这样看来，下面这份答卷就不符合要求了：

● 例题

关于 A 市治理近海水域污染整治工作的宣传纲要

为推进我市对近海水域的污染整治工作，特制定我市推进污染整治工作的宣传纲要。

1. 宣传背景

我市本来风景优美，海水清澈。但是，现在却污染严重，治理效果却不理想。

2. 总体要求

(1) 指导思想：政府推动、整体规划、全民支持、坚决整治。

(2) 工作目标：体现政府精神，将坚决执行海洋环境治理的决心传达到社会各界。

3. 宣传内容

(1) 介绍海洋的基本知识，风景美丽，物产丰富，资源无限以及对人类的贡献。

(2) 如今海洋的状态，海水变脏、发臭，海边垃圾增多，海里生物减少，自我恢复能力减弱。

(3) 海洋现如今的状态对人类和社会带来的危害以及可能产生的恶劣后果。

(4) 突出重点，宣传市政府准备出台的措施：主要是贯彻“谁污染谁治理”的原则，加大对重点污染企业的处罚力度，坚决切断污染源。

(5) 广大群众可以做的事情：要坚决支持政府决议，保障政府工作开展。

4. 重点宣传对象：企事业负责人，学校、社区等和海洋有直接或间接关系的人。

5. 工作原则：据实宣传，积极引导。

6. 组织实施和保障：由宣传部组织，组织部、宣传部共同实施。

【点评】这份答卷所提供的内容，无法做到“体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作”，因为这只是对本职工作的一种计划，不具有宣传、号召的实际意义。

八、近年来申论命题规律分析

近年来，“国考”申论应试者得分普遍偏低，从一般意义上说，考好申论已成为应试者“考公”成功的关键因素。因此，了解近年来申论命题的规律十分必要。

1. 分类设置申论试卷，A、B 两卷试题难度略有差异

从 2010 年开始，“国考”申论考试实行 A、B 卷以来，两卷的作答要求就出现了差别。

A 卷主要测查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。这四种能力的具体要求如下：

阅读理解能力。要求全面把握给定资料的内容，准确理解给定资料的含义，准确提炼事实所包含的观点，并揭示所反映的本质问题。

综合分析能力。要求对给定资料的全部或部分的内容、观点或问题进行分析和归纳，多角度地思考资料内容，作出合理的推断或评价。

提出和解决问题能力。要求借助自身的实践经验或生活体验，在对给定资料理解分析的基础上，发现和界定问题，作出评估或权衡，提出解决问题的方案或措施。

文字表达能力。要求熟练使用指定的语种，运用说明、陈述、议论等方式，准确规范、简明畅达地表述思想观点。

B卷主要考查应试者的阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力和文字表达能力。在这四种能力的表述中,与A卷相比,有相同的,也有不同的,但在具体要求上,即便是表述相同的,要求也不完全一样。具体如下:

阅读理解能力。要求能够理解给定资料的主要内容,把握给定资料各部分之间的关系,对给定资料所涉及的观点、事实作出恰当的解释。

贯彻执行能力。要求能够准确理解工作目标和组织意图,遵循依法行政的原则,根据客观实际情况,及时有效地完成任务。

解决问题能力。要求运用自身已有的知识经验,对具体问题作出正确的分析判断,提出切实可行的措施或办法。

文字表达能力:要求熟练使用指定的语种,对事件、观点进行准确合理的说明、陈述或阐释。

通过对上述A、B两卷要求的分析可知,申论主要考查应试者四个方面的能力,其核心是考查应试者解决实际问题的能力。其中,A卷更强调综合分析能力,要求应试者对给定资料的全部或部分的内容、观点或问题进行分析 and 归纳,多角度地思考资料内容,作出合理的推断或评价;B卷更强调贯彻执行能力,要求应试者能够准确理解工作目标和组织意图,遵循依法行政的原则,根据客观实际情况,及时有效地完成任务。总体来看,A卷材料和作答要求难度略大于B卷。

联考及个别地方公务员招录考试中申论的作答要求,一般有3~4道考题,其考题难度大致相当于国考的B类。比如2011年9月的联考就是4道题。第一道题让应试者根据资料归纳一份汇报提纲,第二道题让应试者联系现实的问题,第三道题是让应试者提对策,第四道题是让应试者写文章。

2. 题量大要求活,应试的难度增大

国考申论答题时限均为150分钟,其中阅读资料的参考时限为40分钟,作答的参考时限为110分钟。就参考时限而言,与大多数省区市申论试卷相同,但是,从题量来看,近四年国考作答要求均为5道题,题量比省区市申论试卷多1~2道题。

从作答要求来看,国考申论试题的难度逐渐增大。具体表现在以下两个方面:

一是出题形式更加新颖。应试者若没有相关知识储备和准备,很难取得较好成绩。如2012年国考申论A卷第一题第2小题作答要求:为《内部学习资料》撰写一则“编者按”。什么是编者按?如何撰写编者按?对大多数应试者来说,都是有较大难度的。

二是作答要求越来越灵活,易造成审题困难,答题受阻。如2011年国考申论A卷第四题:请参考“给定资料”,以弘扬黄河精神为主题,自选角度,自拟题目,写一篇文章。很多应试者不知如何作答,因为不知道黄河精神是什么,更谈不上如何弘扬黄河精神解决实际问题了。

3. 分析申论作答要求,凸显命题特点与趋势

分析近四年国考申论作答要求,凸显命题特点与趋势,具体表现在以下几个方面:

一是“词句”理解类试题比重较大。2010年、2011年、2012年的考题中均有涉及。2010年国考申论A卷第一题的两个小题均为该类题型:如请结合给定资料中的具体事例,谈谈你对“海洋的污染将毁灭鱼儿的家园,但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已!”这句话的理解。2010年国考申论B卷第一题第2小题:“给定资料3”中环保专家认为“兵库县堪称‘环保错位’的典型”。请结合资料内容,对“环保错位”的实质进行阐释。2011年国考申论A卷第一题第1小题:“给定资料4”写道:“黄河健康生命的主要表现形式就是‘三善’,即:‘善淤、善决、善徙’,这是一个为几千年历史所反复证明的基本事实。”请结合对这句话的理解,谈谈对黄河自身规律的认识。2012年国考申论B卷第一题第2小题:根据“给定资料4”中的有关内容,谈谈对文中“困境中的不绝希望”这一表述的理解。2012年国考申论B卷第一题第1小题:根据“给定材料2”,对专家们所说的“技防”、“人防”加以解释。只有2013年的国考申论试卷才没涉及此类试题。

二是多次出现归纳概括“主要原因”类试题。2010年国考申论B卷第一题第1小题:《渤海碧海行

动计划》近期目标难以实现有多方面的原因。请依据“给定资料1”分别进行概括。2011年国考申论A卷第一题第2小题：“给定资料5”介绍了汉代王景治理黄河的思路和做法。请概括王景治河后黄河安澜800年的主要原因。在很多省区市（如北京市）的申论试卷中，也多次出现该类试题。

三是宣传类试题出现频率较高。2010年、2011年、2012年的考题中均有涉及。2010年国考申论B卷第三题：A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作，请你结合给定资料，以市政府工作人员的身份，草拟一份宣传纲要。2011年国考申论A卷第三题：国家某部门拟编写一本以黄河为主题的宣传手册，作为对青少年进行爱国主义教育的材料。宣传手册由四个部分组成，依次为：“黄河之水天上来”、“黄河与中华文明”、“黄河的治理与开发”、“黄河精神万古传”。请参考“给定资料”，分别列出每个部分的内容要点。2011年国考申论B卷第二题：L县政府拟进一步宣传寄宿制学校的办学模式，以期更好地提高办学效益和质量。请根据“给定资料3”，以县教育局的名义草拟《给各村中小学生家长的一封信》。2012年国考申论B卷第二题：A市F区在全区范围内开展“居民安全文化教育”活动。请根据“给定资料”，从“安全文化理念”、“增强安全意识”、“日常安全须知”三个方面为社区的宣传栏写一份宣传稿。2012年国考申论A卷第一题第2小题撰写“编者按”，也属于宣传类试题。

四是限定身份的对策建议题比重增加。2010年国考申论A卷第三题：假设你是沿海某省省政府工作人员，请结合给定资料，草拟一份《关于将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的报告》的内容要点。2011年国考申论B卷第三题：假定你是一名派到农村的支教人员，请根据“给定资料5”分析希望小学遭废弃的原因并提出解决希望小学遭废弃问题的具体建议供上级有关部门参考。2012年国考申论A卷第三题：“给定材料1”反映的问题需要妥善处理，假定你是市政府职能部门的工作人员，领导安排你处理此事，请你提出解决问题的具体措施。2012年国考申论B卷第三题：“给定材料4”反映了T市市民出行中存在的许多问题，假定你是市交管局聘请的观察员，请就这些问题提出解决建议，呈送市政有关部门参考。

五是论证说明类试题一般限定“主题”和“话题”。2012年国考申论B卷第四题：“给定资料5”画线部分写道：“无论我们认为自己已变得多么高明和安全，自然灾害与人为灾难始终是我们生命的一部分。”请结合你对这句话的思考，联系自己的经验或感受，自拟题目，写一篇文章。2013年国考申论A卷第五题：请参考“给定资料”，以“岁月失语，惟石能言”为题，写一篇文章，也是此类试题。

4. 把握备考方向，提高备考效果

应试者备考申论，应根据申论试题特点和命题趋势，增强备考的针对性和实效性。

一是要把握好备考方向。“方向比努力更重要”。很多应试者不了解申论题型设计特点，答题时角色定位出现偏差；不熟悉申论“能力”测试特点，将申论当作“写作文”来备考；没有掌握申论答题要求、分析方法、解题思路以及应对技巧，语言贫乏，逻辑混乱，“跑题”现象比较普遍。

针对申论“能力”测试的特点，应试者备考时应当分两个阶段来进行。

第一个阶段做到“知己知彼”，从命题人和应试者两个角度来进行思考。一方面熟悉命题人是如何“出招”来设计这种题型的，命题人经常打的“招式”；另一方面，从应试者的角度，思考如何“接招”和“拆招”。具体来说，做到“知己知彼”，要重点抓好“四个环节”来备考，即“如何阅读并使用给定资料”、“如何进行归纳概括”、“如何进行对策建议”、“如何进行论证说明”。尽管申论作答要求越来越灵活，但是，始终不变的是申论答题的“四个环节”。搞好“四个环节”的复习备考，才能以不变应万变。

第二阶段就是分类型强化训练。“知识需要学习，能力需要训练”，利用历年尤其是近些年国考（含联考）申论试题进行分类型强化训练，内化实战技巧，丰富实战经验也是极其重要的。进行分类强化训练时，要根据不同类型的题进行针对性训练。若备考时间充分，尽可能将不同类型试题训练一遍。备考时间较短，可围绕常考类型进行重点训练，如词句理解类的归纳概括题、概括主要原因类的归纳概括题、宣传类对策建议题和论述题等。

二是收集历年试题，加强审题训练。应试者可以将国考2000—2013年的申论作答要求以及近三年联

考与个别招公的省区市申论作答要求集中起来进行审题训练。通过这样的集中训练,可以熟悉试题变化趋势和常考类型,做到心中有数。根据审题需要,按照“缺什么,补什么”的原则,提高备考的针对性和实效性。

三是关注思考社会热点问题。申论命题热点应当是政府当前面对的、社会公众广泛关注的、有可能解决或正在着手解决的社会热点问题。应试者可以通过阅读近一年来的《半月谈》、《时事资料手册》、《人民日报》等报刊上具有代表性的申论热点文章的方式,关注思考社会的热点问题。通过对热点的关注,训练分析问题的能力,拓宽答题思路,提高解决问题的能力 and 政策水平。

九、2013 年国考申论 A、B 卷的作答要求

1. 2013 年国考 A 类试卷(省级以上综合管理类)申论作答要求

(1)“给定资料 2”中的文章作者认为:“从某种意义上说,这些无形的非物质文化遗产是比长城、故宫还要重要的财富。”请结合“给定资料”,谈谈你对这一说法的见解。(15 分)

要求:全面、简明。不超过 250 字。

(2)我国有不少地区在保护和发展具有地方特色的文化方面都取得了一些成功的经验。如果你是某市负责地方文化保护工作的人员,请认真阅读“给定资料 3”,概括从中可以获得哪些启示。(10 分)

要求:全面、准确、简明。不超过 150 字。

(3)有关部门拟在全球最高的妈祖圣像落成周年纪念日举办妈祖文化旅游节活动,需要一批志愿者向游客讲解妈祖文化。请你根据“给定资料 4”,为志愿者写一份示范性的讲解稿。(20 分)

要求:

- 1) 内容具体,切合主题;
- 2) 准确全面,逻辑清楚;
- 3) 表述生动,对象明确;
- 4) 总字数 400~500 字。

(4)假如你是平阳县的大学生村官,请根据“给定资料 5”,为政府网站写一篇短文,向社会介绍鹤溪缸窑,以期促进缸窑的恢复与发展。(20 分)

要求:

- 1) 内容具体,符合实际;
- 2) 通俗易懂,表达简明;
- 3) 不超过 400 字。

(5)“给定资料 6”中的题字“岁月失语,惟石能言”能触发人们许多思考和感情,请参考“给定资料”,以“岁月失语,惟石能言”为题,写一篇文章。(35 分)

要求:

- 1) 自选角度,立意明确,有思想性;
- 2) 联系实际,不拘泥于“给定资料”;
- 3) 内容充实,语言畅达;
- 4) 800~1 000 字。

2. 2013 年国考 B 类试卷(地市以下综合管理类和行政执法类)申论作答要求

(1)如何做好基层文化建设工作,直接关系到中华民族传统文化的继承与弘扬,请你谈谈“给定资料 1~3”对做好这方面工作有哪些启示。(20 分)

要求:紧扣“给定资料”,条理清楚。不超过 300 字。

(2)根据“给定资料 4~6”,请你概括目前汉语生态环境面临的主要问题。(15 分)

要求:紧扣“给定资料”,条理清楚,全面准确。不超过 200 字。

(3) 根据“给定资料 7”，指出法国在保护本国文化方面有哪些做法值得借鉴。(10 分)

要求：条理清楚，全面准确。不超过 300 字。

(4) 假如你是 H 县文化局的干部，要在有村官和社区工作人员参加的培训班上做一次关于繁荣和发展社会主义文化的讲座，综合“给定资料 8”中提供的信息，你认为应该重点讲哪几方面的内容？(20 分)

要求：紧扣“给定资料”，分条作答，观点明确，有针对性，不得摘抄原文。不超过 300 字。

(5) 请以“让……大放异彩”为题，写一篇内容充实的文章。(35 分)

要求：

1) 用恰当的文字替换“让……大放异彩”中的省略号部分，使之构成一个完整具体的文章标题。

2) 主题应与“给定资料”相关，但素材不必拘泥于“给定资料”，要结合生活中的具体感受，切忌空谈对策。

3) 观点鲜明，结构完整，语言流畅。

4) 字数 800~1 000 字。

十、2012 年多省联考申论的作答要求

1. 2012 年上半年（4 月 21 日）多省联考申论的作答要求

(1) 根据“给定资料 1”，“活熊取胆”事件中存在一些具体争议，请归纳争议的焦点问题并作简要说明。(20 分)

要求：准确、全面、简明。不超过 400 字。

(2) 如何理解“给定资料 2”中“动物的平等伦理权利”的主张存在着“伦理悖论”？(15 分)

要求：严密、完整、简明。不超过 200 字。

(3) 根据“给定资料 4”中的媒体报导，概括 H 区爆发狂犬病疫情以及“屠狗”行动的前前后后所暴露出的问题，并针对这些问题提出你的解决建议。(25 分)

要求：1) 对存在问题的概括准确、扼要；2) 所提建议具体简明、有针对性；3) 不超过 500 字。

(4) 结合“给定资料”，自拟题目写一篇文章，谈谈你对“人与动物”关系的体会与思考。(40 分)

要求：1) 自选角度，立意明确，有独立见解；2) 可联系自己的经验或感受；3) 语言流畅；4) 总字数 800~1 000 字。

2. 2012 年下半年（9 月 15 日）多省联考申论的作答要求

(1) 给定资料 7 中，“有人用水来比喻文化，文化似水，水成于无形，隐于其中，却凝结一切；文化似水，润物无声，又难阻挡”。请结合给定资料，谈谈你对这句话的理解。(15 分)

要求：全面、准确、简明，不超过 200 字。

(2) 请结合给定材料，对德国歌德学院的成功做法进行归纳，并说说对孔子学院的建立和发展有哪些启示。(20 分)

要求：归纳全面，内容具体，分析透彻，逻辑分明。不超过 400 字。

(3) 给定资料 8 中提到了两位网友的观点，假如你是国家汉办的一名工作人员，请结合给定资料，针对这两位网友的观点，分别给他们写一个回帖。(25 分)

要求：立意正确，内容全面，论述有力，不考虑格式。不超过 400 字。

(4) 300 多年前，德国先哲莱布尼茨对中西方文明这样期待。“互相补长取短，用一盏灯点燃另一盏灯”，请根据你对这句话的思考，参考给定资料，自拟题目，写一篇文章。(40 分)

要求：1) 中心明确，思想深刻；2) 内容充实，有说服力；3) 语言流畅，1 000 字左右。

参考书目



- [1] 张柏林. 中华人民共和国公务员法教程. 北京: 中国人事出版社, 党建读物出版社, 2005
- [2] 张柏林. 中华人民共和国公务员法释义. 北京: 中国人事出版社, 党建读物出版社, 2005
- [3] 舒放, 王克良. 公务员制度教程. 北京: 中国人民大学出版社, 2012
- [4] 李春燕. 中华人民共和国公务员法教程. 北京: 中国法制出版社, 2005
- [5] 张世诚, 王宝明. 中华人民共和国公务员法释义. 北京: 中国长安出版社, 2005
- [6] 李如海, 朱庆芳. 中国公务员管理学. 北京: 法律出版社, 1993
- [7] 李如海. 国家公务员管理学教程. 北京: 党建读物出版社, 1997
- [8] 李如海. 中国公务员管理概论. 北京: 中共中央党校出版社, 2001
- [9] 李如海. 公务员制度. 北京: 高等教育出版社, 2007
- [10] 李如海. 公务员制度是市场经济的产物 (李如海文集). 北京: 中国工人出版社, 2010
- [11] 李如海. 行政职业能力测验与申论考试分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2012
- [12] 张林斐. 面试案例. 北京: 中国人民大学出版社, 2012

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):

```
{
  "filename": "MTM0NTQyNTguemlw",
  "filename_decoded": "13454258.zip",
  "filesize": 80727347,
  "md5": "36b8f5b1c71b883c3bc70fefa590c551",
  "header_md5": "96d3cbfc6d4d8dad35fb9dfb6216e15",
  "sha1": "b5e93db904627b48eb41df950c7236003505b47e",
  "sha256": "30c875d627793369fd5ff5f566d2403410691d0c96efeb05e8ccd26dc90b614c",
  "crc32": 916743382,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 91325072,
  "pdg_dir_name": "\u2563\u00bd\u256c\u00b1\u2558\u2592\u2553\u255e\u2562\u255a\u2555\u253c\u252c\u2588_13454258",
  "pdg_main_pages_found": 259,
  "pdg_main_pages_max": 259,
  "total_pages": 272,
  "total_pixels": 2245764464,
  "pdf_generation_missing_pages": false
}
```