

# 建设高素质人民公仆队伍 锻造新时代治国理政中坚力量

## ——党的十九大以来公务员队伍建设工作综述

育才造士，为国之本。

新时代，我们党要团结带领人民开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须培养造就一支强党兴党、强国兴国的干部队伍。

公务员是党的干部队伍的重要组成部分，是中国特色社会主义事业的中坚力量，是人民的公仆。努力建设一支忠诚干净担当的高素质专业化公务员队伍，事关整个干部队伍建设成效，事关党的执政能力、执政基础、执政地位。

党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家事业发展全局的战略高度统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，提出新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，对公务员工作作出一系列重大决策部署，领导推动高素质专业化公务员队伍建设取得历史性成就，为推进党和国家事业发展提供有力组织保障，为新时代应变局、育新机、开新局、谋复兴汇聚磅礴力量。

### 以政治建设为统领，确保正确政治方向

壹引其纲，万目皆张。

习近平总书记强调，党的政治建设是党的根本性建设。建设高素质专业化公务员队伍必须以政治建设为统领，始终把政治建设摆在首位。

坚持用党的创新理论凝心铸魂——

各地区各部门把习近平新时代中国特色社会主义思想作为公务员各类培训的主课，必修课，作为公务员学习中心内容，教育引导公务员自觉做新时代党的创新理论的坚定信仰者、忠实践行者，增强“四个意识”，坚定“四个自信”、做到“两个维护”。全体公务员通过不同形式系统接受习近平新时代中国特色社会主义思想教育培训。

深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育、党史学习教育，持续推动广大公务员学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想再上新高度。公务员队伍中600多万名中共党员全面接受精神洗礼，筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵，不断增强政治判断力、政治领悟力、政治执行力。

通过举办读书班、轮训班，开展特色宣讲、专题党课、主题党日活动，参观红色教育基地等多种形式，打造学习阵地。

用好融媒体中心、“学习强国”等平台，用好报刊杂志、广播影视、互联网等载体，增强学习教育的实效性、时代感和感染力。

加强党对公务员队伍的集中统一领导——

党的十九届三中全会要求，加强党对公务员队伍的集中统一领导，通过《深化党和国家机构改革方案》，明确中央组织部统一管理公务员工作。

2018年4月20日上午，北京西长安街，一场简朴而又隆重的国家公务员局挂牌仪式在中央组织部机关举行，这标志着公务员管理体制改革发生历史性变革。

由中央组织部统一管理公务员工作有利于更好落实党管干部原则，在公务员工作中更好发挥党的政治优势、组织优势。

公务员管理体制改革后，各级组织部门坚持在党的干部工作全局中推进公务员队伍建设，实现与干部选育管用有效贯通，保持政策衔接，形成工作合力，提升整体效能。

“过去公务员工作沟通协调环节多，现在由组织部门统一来管，体制理顺了，力量加强了，能够更好地为中心工作服务了。”一位多年从事公务员工作的组工干部说。

落细落实政治标准和政治要求——

突出政治标准。在公务员考录、遴选、调任、聘任等工作，各机关强化对政治信仰、政治立场、政治意识等方面的考察，严把入口政治关。把政治标准和政治要求落实到公务员职务职级晋升、交流、奖励等各方面各环节，对政治上不合格的“一票否决”。

考准考实政治素质。公务员法及相关配套法规对加强公务员政治素质考核提出明确要求。各地区各部门结合实际明确考核重点，量化考核指标体系，细化考核程序，使政治素质考核具体起来，鲜明起来，落得下来。最高人民法院建立公务员政治素质档案，切实提高政治素质考核考察、政治把关的科学性和精准度。福建在年度考核民主测评表中设置政治素质测评项目，使年度考核成为每年一次的政治体检。

不断完善制度体系，充分发挥法规的保障引领作用

中国特色公务员制度是依法管理公务员的依据和保障，是落实党的全面领导的重要制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。党的十九大以来，中国特色公务员制度建设不断健全完善，更加成熟定型，保障引领作用更加凸显。

从“有法可依”到“良法善治”——

明者因时而变，知者随事而制。2006年1月1日起施行的公务员法，在我国干部人事制度发展史上具有里程碑意义。贯彻落实习近平总书记“统筹做好公务员法修订工作”的重要指示，公务员法修订工作列入重要议事日程。2019年6月1日，修订后的公务员法正式施行，标志着中国特色公务员制度进入科学化、法治化、规范化发展新阶段。

与原公务员法相比，修订后的公务员法更加鲜明提出公务员制度坚持中国共产党的领导，调整优化公务员职务与职级设置，巩固拓展分类改革成果，健全完善激励保障机制，增加禁止性纪律规定和监督管理公务员方面的内容，进一步扎牢从严管理公务员的制度笼子……

“纵观新修订的公务员法，内涵丰富全面、制度设计合理、彰显中国特色，必将为建设忠诚干净担当的高素质专业化公务员队伍提供更有力更有效的法律保障。”中央党校(国家行政学院)一位教授认为。

从“夯基垒台”到“积厚成势”——

公务员法修订颁布后，中央组织部加强系统谋划、顶层设计，坚持“立改废释”并重，统筹推进公务员法配套法规建设，着力健全制度体系、完善制度链条、厚植制度优势。

录用规定、培训规定、考核规定、奖励规定、转任规定、回避

规定、参照管理单位审批办法……近30部重要配套法规相继制定或修订出台，公务员“进、管、出”各环节的管理制度进一步完善，公务员制度体系的系统性、集成性、耦合性不断提升。

与上位法相衔接，与实际情况相结合，各地区各部门把公务员法的原则性要求、统一性规定转化为更有针对性、更具操作性的地方性法规和制度文件，畅通“中间段”，打通“最后一公里”。据不完全统计，公务员法修订颁布以来，全国省级公务员主管部门共制定或修订公务员管理政策性文件570个，废止不合时宜的政策性文件205个。

一些地方按照精准科学、规范高效、务实简便的原则，运用制式化、模块化的方式，将公务员法律法规细化为公务员管理操作流程。黑龙江等地制定“政务服务包”“模版工作箱”“工作流程图”等，将政策规定进一步具体化，健全完善了制度体系的“末梢神经系统”。

“这几年真是公务员制度建设的波峰期，重要法规制度密集出台，公务员管理工作有了制度遵循，我们的工作更有底气了，也更好干了。”一些组织人事干部深有感触地说。

从“制度完善”到“效能发挥”——

制度的生命力在于执行。

2019年中央办公厅印发《关于贯彻实施公务员法建设高素质专业化公务员队伍的意见》，对公务员法贯彻实施工作提出明确要求。各地区各部门加大公务员法的学习宣传和培训力度，严格按照法定的权限、条件、标准和程序管理公务员，促使领导干部带头践行公务员法、组织人事干部严格执行公务员法、广大公务员自觉遵守公务员法、依法管理理念更加深入人心。

《公务员考核规定》《公务员平时考核办法(试行)》出台后，让广大公务员真干假干、多干少干、干好干坏不一样，《公务员转任规定》出台后，2021年公务员转任人数较上年增加55%，促进了公务员合理流动，增强了队伍活力；新修订的《公务员回避规定》进一步明确了应当回避的具体情形，操作性更强，对权力运行的监督制约作用大大加强……公务员工作的提质增效正是得益于公务员法的有效实施。

各地区各部门探索创新学习培训和宣传形式，推进公务员法知晓度、覆盖广、影响力不断扩大、法规制度逐步落地生根。

召开31场座谈会，查阅7000余份文件资料，走访10多个中央和国家机关及30多个地方机关，与不同职务层级公务员座谈访谈……2021年9月至10月，中央组织部在各地区各部门自查基础上开展了公务员法律法规实施情况实地抽查。这是公务员法修订颁布以来第一次“体检”，对提升公务员管理效能发挥了重要作用。

深化分类改革，激发公务员队伍生机和活力

“深化公务员分类改革，推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。”这是以习近平同志为核心的党中央着眼于建设高素质专业化公务员队伍作出的重要决策部署。

党的十九大以来，公务员分类改革蹄疾步稳向纵深推进，“四梁八柱”的制度框架基本建立，按类别管理、分渠道发展的格局基本形成，有效激发了队伍的生机和活力。

职务与职级并行制度的正向激励效应持续发挥——

适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，着眼完善中国特色公务员制度，拓展公务员晋升空间，激励公务员干事创业、担当作为，公务员职务与职级并行制度在试点基础上全面推开。

经全国人大常委会授权，2017年6月起，适用于各级机关公务员的职务与职级并行制度在部分地方和部门开展了试点。在总结试点经验基础上，2019年，中央办公厅印发实施《公务员职务与职级并行规定》。

职务与职级并行制度实施以来，各地区各部门严格政治标准，注重工作实绩，择优晋升忠于职守、勤勉尽责的公务员，担当作为的“排头兵”、任职较长的“实干家”、默默无闻的“老黄牛”……不同类型公务员受到较好激励，一大批政治素质好、平时表现突出、资历较长的公务员晋升了职级。

专业技术类、行政执法类公务员分类管理取得实质性突破——

为进一步提高管理的精准化科学化水平，在综合管理类公务员占主体的基础上，有序将专业技术类、行政执法类职位划分出来，实行相应的职级序列和管理制度。

聚焦更好服务经济社会高质量发展，天津、重庆、新疆等地在生态环境、审计、水利、统计等部门设置首批专业技术类职位；国家税务总局、海关总署、最高人民检察院分别将大数据和税收风险管理、关税技术、检察技术等职位列入专业技术类管理……公务员队伍中的专业技术人才在教育培养和职级晋升方面更加符合自身特点，一支创新能力日益增强、专业素养逐步提高的专业技术类公务员队伍正在集聚。

聚焦提高基层治理能力，促进严格规范公正文明执法，河南、广东等地有序将改革到位的市场监管、生态环境保护、交通运输等综合执法队伍列入行政执法类管理。税务、海关、交通海事系统基层执法单位同步实行政执法类管理制度……90%以上的行政执法类职位分布在地市级以下机关，在基层治理中发挥重要作用，一支法治意识不断增强、执法能力水平不断提高的行政执法类公务员队伍正在形成。

司法人员等分类管理稳步推进——

地市级以下公安机关优秀民警可以晋升二级高级警长，实施单独职务序列改革，法官、检察官办案质量提高了……这些都是完善司法人员管理制度的生动写照。

各地区深入推进人民警察分类管理，全面实施执法勤务、警务技术职级序列改革，推进人民警察招录培养制度改革，吸纳专业人才，有效拓展职业发展空间，进一步激发和调动了人民警察队伍的积极性、主动性和职业荣誉感。

深入推进法院、检察院司法人员分类管理，法官、检察官全面实行单独职务序列，法官助理、检察官助理、书记员职级序列普遍推开，司法人员各归其位、各司其职，加强了专业化建设，增强了职业荣誉感、使命感。改革后，各地区法院85%以上的办案力量充实到一线，主要业务部门法官实有人数较改革前普遍

增加10%以上，员额法官人均结案数量普遍提升20%—40%，法官司法能力和审判效率显著提升……

同步推进国家综合性消防救援队伍建设，进一步稳定消防救援队伍，调动了干事创业的积极性，更好适应了国家应急管理体系建设和能力现代化需要。

抓源头抓培养，确保党和国家事业后继有人

求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源。

党的十九届六中全会强调，“必须抓好后继有人这个根本大计”“源源不断培养选拔德才兼备、忠诚干净担当的高素质专业化干部”。

各级机关坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持公开、平等、竞争、择优，每年录用约20万名各方面优秀人才进入公务员队伍，为党和国家事业发展注入新的生机和活力。

精准科学选人，进一步优化公务员队伍结构——

深入推进分类分级考录。中央机关和地方公务员招考普遍根据公务员应当具备的基本能力和不同层级机关特点命制笔试试题，探索为行政执法类职位单独命制笔试考题，中央机关和大多数省区市针对不同行业部门和不同招录群体分别命制面试试题，对专业性较强的职位加试专业科目，做实做细录用考察，在省级以上机关推动差额考察，综合择优确定录用人员，防止简单以分数取人，力求把人“选得准”“用得好”。坚持招考职位、条件、政策、程序、结果面向社会公开，使“玻璃房子里的竞争”更加透明。

围绕服务党和国家重大战略，注重招录产业发展、城市建设、现代农业、生态环保、大数据等复合型人才。新冠肺炎疫情发生后，加大招录力度，促进高校毕业生就业，稳定社会预期。

促进“三支队伍”交流。统筹考虑优化公务员队伍结构需要和专业性岗位急需，加大从国有企业事业单位调任优秀人才力度。2017—2021年全国共调任公务员11万多人。

着眼于为机关补充专业人才，实施聘任制公务员制度。上海、浙江、青岛、成都等地探索建立市场化选人机制，有针对性地补充金融管理、数字经济、智慧城市、村镇规划等高层次专业人才。

有关数据显示，近年来公务员队伍中35岁及以下的占比30.1%，具有大学本科以上学历的占比78.8%，分别比2017年提高2.2个百分点、6.9个百分点。

强化培训育人，不断提升公务员队伍治理能力——

进入新时代，艰巨繁重的改革发展稳定任务，复杂变化的国际形势，都对公务员的素质能力提出了新的更高要求。各地区各部门充分发挥公务员培训培根铸魂、赋能助力的重要作用，坚持需求导向、精准施训，不断提升公务员队伍治理能力。

抓实专题培训，服务重大战略。围绕脱贫攻坚、乡村振兴、实施“十四五”规划等重大战略开展专题培训；围绕推进京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域重大战略开展对口培训，提高公务员推动实施党和国家重大战略的能力。

2017—2021年，通过对口培训计划举办专题培训班139期，培训7500余人次。

抓实初任培训，强化源头培养。坚持公务员主管部门统一举办初任培训班和公务员所在机关开展入职培训相结合，党的十九大以来，全国100余万名新录用公务员参加初任培训，系好公务员生涯的第一粒扣子，走好从政第一步。

抓实任职培训和在职培训，强化跟踪培养。中央组织部举办厅局级公务员任职培训班、新任市县委书记培训班、中央和国家机关处长任职培训班，示范带动全国厅局长、处长、科长任职培训顺利开展，帮助新任领导职务的公务员提高领导能力，更好发挥骨干作用。各地区各部门通过举办学习报告会、专题讲座、读书班和组织脱产培训，提高适应新形势新任务的能力。

刀在石上磨，人在事中练。各地区各部门把经济建设主战场、服务群众第一线作为培养锻炼干部的广阔舞台，有计划选派公务员承担重大工程、重大项目、重点任务，引导年轻公务员到乡村振兴、疫情防控、抢险救灾、信访维稳等艰苦复杂岗位和基层一线锻炼，在打硬仗、啃难题、办实事中磨练意志、增强本领。

全面从严治吏，持续推进公务员队伍作风建设——

好干部是“选”出来的，更是“管”出来的。

随着全面从严治党持续推进，从严管理干部的制度笼子越扎越紧。各地区各部门坚持严的主基调，严格依规依纪依法开展公务员考录、培训、考核、晋升、奖惩等工作，严格落实公务员交流、回避、退休等规定，规范公务员辞去公职后从业行为，不断拧紧制度螺丝。健全日常管理监督制度，严格执行重大事项请示报告和报告个人有关事项等制度，加强对关键岗位公务员的监督。贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，着力纠治“四风”，严肃查处不担当、不作为、乱作为等问题。深入推进职业道德建设，加强政德教育，不断提升公务员队伍的思想境界和职业操守。

从严管理监督严出了新气象，积聚了正能量，公务员队伍的政治意识、规矩意识和依法办事意识进一步增强，一泓清泉的源头活水逐步形成。

完善考核奖励机制，激励公务员队伍担当作为

国家大事，惟赏与罚。赏当其劳，无功者自退。

习近平总书记强调，加大正向激励力度，引导广大干部保持良好精神状态，奋发有为、敢于担当。各地区各部门坚持多措并举、综合施策，有效激发广大公务员奋进新征程、建功新时代。

聚焦“国之大者”，公务员考核导向更正、激励更准——

进入新时代，干部“干什么”“怎么干”有了新的更高要求，干部考核“考什么”“怎么考”需要从制度层面作出调整。中央办公厅印发《党政领导干部考核工作条例》，中央组织部修订印发《公务员考核规定》，更好发挥考核的指挥棒、风向标、助推器作用。

党中央部署什么，强调什么就重点考核什么。围绕高质量发展战略部署，印发《关于改进推动高质量发展的政绩考核的通知》，引导各级领导干部把高质量发展的“成绩单”、群众的“好差评”作为自身的“正衣镜”、政绩的“度量衡”。江苏探索开展高质量发展年度综合考核，合理运用考核结果，形成对标找差、比学赶超的良好局面。

近年来，各地区结合实际完善基层公务员招录政策，坚持招录计划向基层倾斜，一大批年纪轻、学历高、素质好的优秀人才进入基层公务员队伍，成为基层治理的骨干力量。2017—2021年，全国县以下机关共录用公务员61.2万人，占录用总人数近六成。

为保证基层公务员“招得来”“留得住”，一些艰苦边远地区采取适当调整学历要求、放宽专业限制等措施，科学合理设置招录条件。各地认真落实新录用到乡镇机关公务员最低服务年限规定，严格控制从乡镇机关借调人员。

政策资源向基层倾斜——

拓宽基层公务员职业发展空间。公务员职务与职级并行制度实施后，县乡机关从原来主任科员以下4个层次增加到二级调研员以下9个层次，有利于实现“小步快跑”、持续激励。

畅通基层公务员向上流动渠道。地市级以上机关有序开展公开遴选公务员工作，合理确定遴选频次和规模，兼顾优化上级机关人员结构与稳定基层队伍。2017—2021年全国共有3.5万名基层公务员通过公开遴选进入上级机关工作。

推动优质培训资源向基层延伸。2021年，中央组织部会同有关部门部署实施新时代基层干部主题培训行动计划，着力提高基层干部素质、提升基层治理水平。四川实施“基层公务员专业能力提升计划”，举办现代产业体系、区域协调发展、打赢污染防治攻坚战等40余期专题培训班，培训5200余人次。

提高基层公务员评优比例。《公务员考核规定》明确提出，公务员年度考核优秀等次名额向基层一线、艰苦岗位公务员倾斜。广西等地适当提高综合评价好的乡镇年度考核优秀等次比例。云南县级组织部门统筹各机关(单位)按比例计算优秀等次名额取整后的小数点部分，向承担急难险重任务的基层一线公务员倾斜。

完善基层公务员待遇政策。实行乡镇工作补贴政策，加大对条件艰苦的偏远乡镇和长期在乡镇工作的人员倾斜力度。推动落实乡镇机关公务员收入高于县直机关同职级人员一定比例的政策措施。

“这几年自治区对基层干部实行工资待遇优惠、选拔使用优先、生活条件优待的‘三优’政策，乡镇公务员收入上去了，生活条件改善了，大家更安心了，干劲也更大了！”宁夏一位乡党委书记说。