

ADMINISTRATION
UNIVERSITY OF MINING AND TECHNOLOGY
高等學校行政管理專業系列教材

王 騷 / 總主編

中國 公務員 制度

吳春華 溫志強 / 主編

南開大學出版社

高等学校行政管理专业系列教材

总主编 王骥

中国公务员制度

吴春华 温志强 主编

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员制度 / 吴春华, 温志强主编. —天津: 南开大学出版社, 2008. 8

(高等学校行政管理专业系列教材)

ISBN 978-7-310-02990-7

I. 中… II. ①吴…②温… III. 公务员制度—中国—高等学校—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 126817 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

河北省迁安万隆印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 24.625 印张 2 插页 437 千字

定价: 40.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

总 序

在现代社会中，行政管理学，或称公共行政（Public Administration），既是一个新兴的社会管理领域，也是一门发展速度非常快的学科。为什么？一个最主要的原因就是现代人类社会需要民主、高效的行政管理。一般说来，人类社会可以分成私人与公共两大领域。就公共领域而言，多元价值的集合使得其行政管理行为更为复杂。行政管理学，或称公共行政（Public Administration）正是探索这一领域客观规律的实践性学科。其目的就是保障社会公共领域的公平、秩序、效率和发展。不论是教师、学生或各级行政管理人员，在步入行政管理领域时首先应该明确地认识这一基本概念的含义。

从历史发展来看，公共行政学的产生可以追溯到 19 世纪末期。1887 年伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》一文，由此揭开了西方国家行政管理研究的序幕。根据伍德罗·威尔逊观点，在现代人类社会发展过程中，政治的职能是如何保障在多元价值条件下公平地制定公共政策，而如何有效地执行公共政策和保障政策目标的实现则是行政的职能。因此，政治学应该以公共政策为研究中心，分析各种法律、政令的产生、发展和变化。但是，社会政治关系包含着复杂的价值认识，无法进行科学性的研究，而作为研究政策执行的公共行政学则可以不受价值判断的影响，根据科学的方法客观地决定如何高效率地执行公共政策。随着现代社会的发展，公共行政不断地得到新学者们的释义更新和补充，公共行政领域中所包含行政决策因素的这一特征越来越明显，这也就使得伍德罗·威尔逊所阐释的公共行政概念的内涵和外延不断产生一些变化。

从 19 世纪末至现在，行政管理学的发展大体可以划分为三个阶段。19 世纪末至 20 世纪 60 年代是行政管理学发展的早期阶段，即传统的行政管理学。这个阶段主要强调充分体现在自然科学中的理性和技术对于行政管理的作用。20 世纪 70 年代至 80 年代是行政管理学的发展时期。在这一时期，行政管理学

获得了突破性发展。这个阶段的行政管理学研究被称为新公共行政学。乔治·弗雷德里克森 1971 年发表的《论新公共行政学》一文是新公共行政学的重要文献。这短短的 20 年之所以能够作为行政管理学的一个发展阶段,是因为学者们开始强调公平、正义等价值对于行政管理的作用,改变了过去只注重强调理性和技术而忽视社会价值的研究取向。20 世纪 80 年代末以来,在“小政府,大社会”,“有限政府”等观念的主导下,社会非政府组织越来越多地担负起公共事务管理的职责,由此也就兴起了所谓的新公共管理运动。随着西方国家新公共管理运动的兴起,行政管理学又从新公共行政学逐步发展到公共管理学(Public Management)。公共管理学既保留了新公共行政学强调理性和价值的特征,同时又在方法和内容上进行了大量扩展,采用经济学的理论和方法对行政管理问题进行研究,并且将研究对象由原来的政府部门(Governmental Sector)扩大到非政府组织或第三部门甚至是具有公共性的私人部门(Public Sector)。

传统行政管理学、新公共行政学、公共管理学分别体现出西方国家行政管理学的不同研究途径和范式。不同的研究范式是根据政治、经济、社会环境的变迁而产生的,它们体现了行政管理学研究的进步,同时也推动着西方国家行政管理实践的发展。

从中国历史发展的角度来看,在古代中国封建社会的皇权专制体制下,行政仍是政府管理的重要内容和手段,其中也不乏当今我们可以借鉴的政治文化精华。在中国古代社会的政府管理过程中,郡县行政区划、税赋、兵役、刑罚、科举、教育、商贸、外交等诸多领域都体现着当时社会背景下的政府管理思想和管理体系,也为当今行政管理学的研究提供了广阔的天地。在 19 世纪末西方行政管理学诞生之初,我国学者也给予了密切关注。1896 年梁启超在《论译书》中就提出“我国公卿要学习行政学”的倡议,并开始翻译有关西方行政管理学的著作。1935 年张金鉴撰写出版了《行政学之理论与实际》一书,被认为是我国的第一部行政管理学专著。同时,各高等院校开设行政管理专业和课程,政府成立行政管理学会,并出版和发行一批行政管理学著作和刊物。然而,由于历史原因,20 世纪 40 年代至 70 年代我国的行政管理学研究基本上处于停滞阶段。

中共十一届三中全会的召开,改革开放和中心任务的转变,既为中国行政管理学的恢复和发展提供了良好的政治条件和社会条件,同时也迫切需要加强行政管理学研究来适应新的社会条件,推动我国政府体制改革和公共管理领域的发展。自改革开放以来,现代中国在经济获得世人瞩目高速发展的同时,也显现出诸多社会公共领域管理的落后与不适应。解决这一问题的首要一点就是

规范、系统地研究探索, 教育培养新型行政管理人才服务于现代社会。由此, 20 世纪 80 年代以来, 行政管理学在我国高校得以快速恢复。可以这样说, 行政管理学在我国既是一门具有一定历史传统的学科, 又是一门正处于蓬勃发展的新兴学科。但是, 在现代中国的社会条件下, 综合考虑中国古代行政管理传统和现代西方行政管理理念, 一个重要问题摆在我们面前, 就是如何构建适应中国实践情况的行政管理学体系才能适应社会需求。这也是编写这一套教材丛书的基本出发点。

二

从社会现实需求出发, 行政管理学的突出特征是实践性和应用性, 即行政管理学研究必须来源于行政管理实践, 并为推动行政管理的实践发展服务。自改革开放以来, 我国行政管理学的发展明显体现出实践性和应用性特征, 这一特征体现为政府体制改革和职能转变与行政管理学发展是一个相互促进、相辅相成的过程。20 世纪 80 年代以来, 针对计划经济体制下政府管理存在的问题, 我国政府相继进行政府职能转变、行政管理体制、人事制度、公共政策决策、财政制度、行政管理民主化和法制化等诸多方面的改革。行政管理学者对这些问题进行了深入研究, 并提出了一系列对策建议, 为推动政府体制改革、职能转变和提高政府行政管理水平发挥了重要的作用。相应地, 行政管理学本身也得到了快速的发展, 行政管理学建制已日趋完善。从现实情况看来, 行政管理学日益受到各级政府的支持与社会的普遍关注。国家和各省市都基本上建立了各个级别的行政管理学会; 行政管理的有关著作和刊物日渐增多, 行政管理学术活动也日趋活跃; 设置行政管理专业的高等院校数目日益增多, 本科生、研究生的招生规模快速扩大。同时, 行政管理专业人才也日益得到社会认可, 党政部门、事业单位、大型国有企业甚至是私人企业对行政管理专业人才有着相当大的需求, 各级行政管理人员的专业进修教育与实践活动也正在蓬勃开展。2004 年国家人事部人才信息中心发布的人才需求信息显示, 在第二季度北京市招聘数量排前十位的专业中行政管理列为第二位; 在其他省市, 行政管理的人才需求也基本在前十名之列。

行政管理实践在推动行政管理学发展的同时, 也对行政管理学发展提出了更高的要求。社会主义市场经济体制的建立和完善要求进一步转变政府职能, 加快行政管理体制改革的步伐。21 世纪以来, 我国行政管理领域存在着以下亟待解决的重大问题: 如何界定和转变政府职能、理顺政府与社会的关系; 如何优化政府的内部结构、提高效能, 形成权责一致、分工合理、决策科学、执行

顺畅、监督有力的行政管理体制；如何健全政府职责，完善公共服务体系，广泛推行电子政务，强化社会管理和公共服务；如何推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预；如何加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门行政管理体制，健全政府部门间协调配合机制；如何推进事业单位的改革；如何科学准确地衡量政府及非政府公共部门的工作绩效等等。这些问题既需要行政管理研究者进行深入分析和探索，又对行政管理专业的人才培养提出了新要求。尽快地解决这些复杂的问题，是中国行政管理走上有序、高效，达到社会各界满意的关键环节。未来一段时间内行政管理专业人才培养目标应该重点考虑以下几点：培养能够从事多种实际行政管理工作的应用型人才，他们能胜任一般层次的行政管理实际工作，同时又具备胜任高层级行政管理工作的潜能潜力；他们不仅应能适应政府机关的行政管理工作需要，同时还能对党务机关、国家权力机关以及各种人民团体、社区、企业事业单位的行政管理性工作具有适应能力；他们既要具备良好的政治、道德素养和心理素质，又掌握行政管理的基本理论和专业技能，能够适应我国行政管理改革的变化和发展的需要。

随着行政管理专业的快速发展，行政管理专业教学也遇到诸多问题和困难，其中最突出的是专业教材建设问题。专业教材是专业发展中专业基本课程体系的反映和载体，专业教材的健全与否和质量高低对专业发展和专业人才培养具有非常重要的意义。现代中国高等教育体系中，自行政管理学恢复以来，行政管理教材建设已经取得了较大进展。1987年深圳大学编写了全国第一套行政管理系列教材，1998年、2002年和2003年厦门大学、东北财经大学、南开大学等高校也都相继编写了行政管理专业教材。然而，行政管理教材建设中仍然存在着一定问题。首先，现有教材的系统性不够强，一些教材丛书多则10余本，少则4本，没有将行政管理及其相关内容广泛囊括进来，多数教材丛书主要涉及公共行政和公共政策等主题，对其他相关主题缺少关注。其次，目前的教材多数供研究生、MPA学员使用，缺乏专门针对行政管理本科教学的基础性教材。再次，目前的教材丛书的内容和体例较为混乱，缺乏统一体例，难以适应高校本科基础性教育的需要。在现实中，行政管理专业基本教材建设欠完善，对行政管理专业的进一步发展和人才培养在一定程度上起到了制约的负面作用。现实中有一些行政管理本科生不断在提出这样一个问题：在大学行政管理专业我究竟学到了什么？我学成以后究竟去干什么？当然解答这一问题，对教师说来也是一个非常复杂的工作。这一问题中包含着对行政管理专业教育目的、社会

实践领域和教育内容体系的询问。通过教材与教师的指导向学生阐释这一问题是一个重要的教育环节。这就要求教材一定要明确体现出本专业的教育目的、社会实践对象和教育内容体系。因此,组织专家、学者编写高水平的适用教材具有重要的实践意义和理论意义。

三

本套“高等学校行政管理专业系列教材”正是为了推动高校行政管理专业教材建设,为培养应用型的适应新时期行政管理改革与发展的行政管理人才而编写出版,是我们为中国高校行政管理专业教材建设贡献的一份微薄力量。

经过诸多专家学者的努力工作,本系列教材推出23本,可分为以下4类:

1. 基础核心课程教材,包括:《行政管理学》、《公共政策》、《组织学》、《行政法学》、《政府经济学》、《行政伦理学》、《领导科学》、《当代中国地方政府》、《当代中国政府与过程》。这一类教材是行政管理专业知识的基础与核心。

2. 方法论与实践方法课程教材,包括:《公共政策分析的理论与方法》、《社会调查与研究方法》、《公共组织绩效评估——模型与方法》、《统计学》、《应用文写作》。这一类教材是行政管理专业的学生掌握基础核心课程内容,将理论知识运用到实践领域的手段和桥梁。

3. 思想与制度课程教材,包括:《中国行政管理思想史》、《西方行政管理思想史》、《中国古代行政制度》、《西方行政制度》。这一类教材从社会历史发展的角度,展示管理思想与行政制度方面的知识,启发学生智慧,使学生的知识结构更加完善,历史经验与外国经验更加丰富,为实践活动打下雄厚的基础。

4. 实践性管理课程教材,包括:《工商行政管理》、《市政管理》、《中国公务员制度》、《公共部门人力资源管理》、《公共关系学》。这一类教材展示一部分不同的行政管理社会实践对象,为学生步入社会实践领域打好基础。当然这一部分内容只是冰山一角,远远没有展示出行政管理实践对象的全部。例如,公共财政、教育管理、公共消防、公共交通、公共卫生与医院管理、突发事件与危机管理、电子政务等等,诸多领域公共管理知识与技能的教育,为教师和研究人員留下了广阔的教学空间和研究命题。

概括说来,本系列教材体现出以下特点:

第一,教材的系统性进一步增强。现实中政府行政管理事务具有复杂性,涉及多个领域和多种学科,需要行政管理人员尽可能地掌握更多的行政管理知识和技能。因此,与其他专业的教材相比,行政管理教材的种类更多。同时,行政管理的理论知识和技能必须符合行政管理实践的发展才能具有实用性,这

就要求教材建设必须与时俱进。因此,本系列教材除了包括《行政管理学》、《公共政策》、《组织学》等核心课程教材外,还根据行政管理实践发展的新要求编写了相应的教材。根据公共部门绩效评估的日益重要性,编写了《公共部门绩效评估》;根据当前行政管理人员公文写作能力不够强的现状,编写了《应用文写作》;根据政府公共关系的处理日趋受到重视,编写了《公共关系学》。

第二,教材形式比较丰富。因为学生对专业知识的理解处于启蒙阶段,因此,本科教学是一件十分艰难且不易取得明显效果的事情,要获得良好的教学效果,就必须吸引学生的注意力,引起学生的兴趣。本系列教材不仅介绍行政管理的理论知识和技能,还引入了一定量的背景资料、案例。这不仅有助于扩充学生的知识面,而且还能够引起学生的兴趣,提高教学效果。

第三,教材创新性较强。行政管理的理论创新主要体现于学者发表的专著和文章中,但专著和文章不能等同于教材,因为专著和文章主要论述作者自己的观点,逻辑推理较强,且通常是一家之言,而教材则强调对基本和通用理论知识的介绍。然而,教材也不能够与专著和文章的观点脱节,它必须吸收专著和文章中的观点以体现行政管理的最新研究成果。本系列教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献和观点的基础上写成的,体现出较强的前沿性和创新性。

第四,教材适合本科教学要求。为了满足本科教学的特点和要求,每本教材都有本章重点和课后练习题。本章重点引导学生从整体上把握本章的内容,课后练习题供学生思考之用,有助于加强对章节内容的理解和把握。

本系列教材主要适用于行政管理专业本科教学,也可适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可以作为相关专业社会办学和培训的教材与参考书,同时也可作为公务员扩充行政管理知识与技能的阅读书目。

本系列教材的编写以南开大学周恩来政府管理学院牵头,邀请了天津师范大学、广东外语外贸大学、山东大学威海分校、西北师范大学、南昌大学、中共天津市委党校等兄弟院校参加。南开大学周恩来政府管理学院参与编写的人员与书目有:王骚、蒋建荣,《应用文写作》;金东日,《组织学》;郭大水,《社会调查与研究方法》;李瑛,《公共组织绩效评估——模型与方法》与《统计学》;蔡声霞,《政府经济学》。天津师范大学政治与行政学院参与编写的人员与书目有:吴春华,《行政管理学》与《中国公务员制度》;赵冬,《公共政策》;仲崇盛,《公共部门人力资源管理》。广东外语外贸大学政治与公共管理学院参与编写的人员与书目有:王达梅,《公共政策分析的理论与方法》。山东大学威海分校法学院参与编写的人员与书目有:葛荃,《中国行政管理思想史》;张铭,《西方行政管理思想史》;赵沛,《中国古代行政制度》;古莉亚,《西方行政制度》;

马春霞,《工商行政管理》;范广垠,《市政管理》。西北师范大学政法学院参与编写的人员与书目有:张文礼,《当代中国地方政府》;周红,《行政伦理学》;孙健,《领导科学》;杜睿哲、齐建辉、张芸,《行政法学》。南昌大学公共管理学院参与编写的人员与书目有:吴光芸,《公共关系学》。中共天津市委党校参与编写的人员与书目有:沈莘,《当代中国政府与过程》。

编写教材是一件很累人的事情,对于各兄弟院校参编教师所付出的辛勤汗水以及给予真诚合作,我们表示诚挚的敬意和感谢。任何事物都不可能至善至美,教材编写也一样。对于不完善乃至错误之处,敬请专家学者和广大读者给予批评指正。

高等学校行政管理专业系列教材编委会

执笔:王骚

2008年3月

目 录

第一章 绪 论.....	1
第一节 中国公务员与中国公务员制度	1
一、中国公务员的基本概念	1
二、我国历史上的官员制度	6
三、中国公务员制度的建立	9
第二节 中国公务员制度的基本原则与特点.....	13
一、中国公务员制度的基本原则.....	13
二、中国公务员制度的特点	15
第三节 中国公务员的管理.....	17
一、中国公务员管理的一般原则.....	17
二、中国公务员的管理机构	22
第二章 中国公务员的条件、义务与权利	33
第一节 公务员的条件.....	33
一、公务员条件的基本概念	33
二、公务员的基本条件	34
第二节 公务员的义务.....	36
一、公务员义务的基本概念	36
二、规定公务员义务的重要意义.....	37
三、公务员义务的基本内容	37
第三节 公务员的权利.....	41
一、公务员权利的基本概念	41
二、规定公务员权利的重要意义.....	42
三、公务员权利的基本内容	43

第四节 公务员义务和权利的关系	46
一、理顺公务员义务和权利关系的重要意义	46
二、公务员义务和权利的基本特点	47
三、公务员义务与权利的相互关系	48
第三章 中国公务员分类制度	53
第一节 公务员的分类	53
一、职位及其相关概念	53
二、职位分类和品位分类	55
三、职位分类的意义	58
第二节 公务员职位分类的基本内容	59
一、公务员职位分类的原则	59
二、职位分类的标准	60
三、职位分类的内容	62
四、职位分类的步骤	63
第三节 公务员的职位划分与分级	65
一、职位类别	65
二、职务序列	69
三、职务级别设置	72
四、公务员职务与级别对应的关系	74
第四章 中国公务员录用制度	86
第一节 公务员录用制度概述	86
一、公务员录用的涵义	86
二、建立中国公务员录用制度的意义	87
三、公务员录用的基本原则	88
四、公务员的录用组织	90
五、公务员录用制度的产生和发展	91
第二节 公务员的录用程序	95
一、编制录用计划	95
二、发布招考公告	96
三、对报考人员进行资格审查	96
四、考试	98

五、录用考察.....	100
六、体检	100
七、公示录用.....	101
八、试用	101
第五章 中国公务员考核制度	117
第一节 公务员考核制度概述.....	117
一、中国公务员考核制度的历史沿革.....	117
二、建立中国公务员考核制度的意义.....	119
三、公务员考核的对象	120
四、公务员考核制度的原则	121
五、公务员考核制度的内容	122
第二节 公务员考核的过程与后续管理	125
一、公务员考核的等次与标准	125
二、公务员考核的方法	125
三、公务员考核的程序	127
四、公务员考核的后续管理	129
第六章 中国公务员职务任免制度	143
第一节 公务员职务任免制度概述.....	143
一、公务员职务任免的涵义	144
二、公务员职务任免制度的特点.....	144
三、公务员职务任免的意义	145
第二节 公务员的职务任免.....	146
一、任职	146
二、免职	151
三、兼职	152
四、任期制.....	153
第七章 中国公务员职务升降制度	166
第一节 公务员职务升降制度概述.....	166
一、公务员职务升降的涵义	166
二、公务员职务升降制度的意义.....	168

三、公务员职务升降的原则	169
第二节 公务员的职务升降	170
一、职务晋升	170
二、降职	182
第八章 中国公务员奖励制度	193
第一节 公务员奖励制度概述	193
一、公务员奖励制度的涵义	193
二、公务员奖励制度的意义	194
三、公务员奖励制度的原则	194
第二节 公务员的奖励规定	196
一、公务员奖励的对象	196
二、公务员奖励的形式	196
三、公务员奖励的条件	197
四、公务员奖励的种类	198
五、公务员奖励的程序	199
六、公务员奖励的审批权限	200
七、公务员奖励的撤销	200
第九章 中国公务员纪律与惩戒制度	207
第一节 公务员纪律	207
一、公务员纪律概述	207
二、公务员纪律的内容	208
三、公务员违纪的后果	215
四、公务员纪律的意义	216
第二节 公务员惩戒制度	217
一、公务员惩戒制度概述	217
二、公务员惩戒的基本原则	219
三、公务员惩戒的标准	221
四、实施惩戒的程序	224
五、公务员惩戒的后续管理	224
第三节 法律责任	226
一、法律责任的涵义	226

二、法律责任的范围	228
三、法律责任的内容	230
四、主管部门的法律责任	231
第十章 中国公务员培训制度	244
第一节 公务员培训制度概述	244
一、公务员培训制度的发展与完善	245
二、公务员培训制度的意义	247
三、公务员培训制度的特点	248
四、公务员培训的原则	249
第二节 公务员的培训规定	251
一、公务员培训的内容	251
二、公务员培训的种类	252
三、公务员培训的机构	255
四、公务员培训的管理	256
第十一章 中国公务员交流与回避制度	264
第一节 公务员交流制度	264
一、公务员交流制度的涵义与特征	264
二、交流制度的产生与发展	266
三、公务员交流制度的意义	268
四、公务员交流的原则	269
五、公务员交流的方式	270
第二节 公务员回避制度	278
一、公务员回避制度的涵义和意义	278
二、公务员回避制度的原则	279
三、公务员回避的种类	280
四、公务员回避的方式与程序	289
第十二章 中国公务员薪酬制度	299
第一节 公务员工资制度	300
一、公务员工资制度概述	300
二、中国公务员工资制度的建立	301

三、公务员工资制度的基本原则	302
四、公务员工资的基本结构	305
第二节 公务员福利制度	308
一、公务员福利制度概述	309
二、公务员福利制度的主要内容	310
第三节 公务员保险制度	311
一、公务员保险制度概述	311
二、公务员保险制度的主要内容	312
三、公务员保险制度的主要原则	313
四、公务员保险制度变革与发展	314
第十三章 中国公务员的退出制度	321
第一节 公务员辞职制度	322
一、公务员辞职的涵义及特征	322
二、建立公务员辞职制度的意义	323
三、公务员辞职的条件与程序	324
四、公务员辞职的法律后果	327
五、领导职务公务员辞职制度	329
第二节 公务员辞退制度	333
一、公务员辞退概述	333
二、建立公务员辞退制度的意义	334
三、辞退公务员的条件	335
四、辞退公务员的例外情形	336
五、辞退公务员的程序	337
六、公务员辞退的法律后果	338
第三节 公务员退休制度	339
一、公务员退休的概述	339
二、公务员退休的方式和条件	340
三、公务员退休的审批及后续管理	343
第十四章 中国公务员申诉控告制度	355
第一节 公务员申诉制度	355
一、公务员申诉的涵义与特点	355

二、公务员申诉的范围	357
三、公务员申诉的程序	358
四、公务员申诉的回应	362
第二节 公务员控告制度	364
一、公务员控告的涵义及特点	364
二、公务员控告的对象与受理机关	366
三、公务员控告的程序	366
四、公务员控告的回应	367
参考文献	370
后 记	374