

公共管理硕士(MPA)系列教材

公务员制度教程

(第三版)

主编 舒放 王克良

中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

公务员制度教程

（第三版）

主 编 舒 放 王克良

副主编 贾自欣

审 定 侯建良 曾毓敏

 中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度教程(第三版)/舒放,王克良主编.
北京:中国人民大学出版社,2008
(公共管理硕士(MPA)系列教材)
ISBN 978-7-300-09355-0

I. 公…
II. ①舒…②王…
III. 公务员制度-中国-研究生-教材
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 073095 号

公共管理硕士(MPA)系列教材
公务员制度教程(第三版)
主 编 舒 放 王克良
副主编 贾自欣
审 定 侯建良 曾毓敏

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
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	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2001 年 9 月第 1 版 2008 年 6 月第 3 版
印 张	21.75	印 次	2008 年 6 月第 1 次印刷
字 数	397 000	定 价	32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委（以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士(MPA)系列教材》

总序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些缺陷,

即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理作为培训参考资料使用。

参与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、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



第三版说明

本书自2001年第一版和2005年修订版出版以来印刷数次,产生了一定的社会影响。我国公务员制度的日臻完善,特别是《中华人民共和国公务员法》的出台,为公务员制度的研究提供了更加广阔的空间和更加充实的依据。据此,结合近年来公务员制度研究的最新成果,在2005年修订版的基础上,我们对本书进行了全面的重撰工作,增加了大量新的内容,力求尽可能完整准确地体现公务员制度的基本内容。

本书一方面为公共管理硕士(MPA)的学生提供教材;另一方面,也可为广大理论工作者和实际工作者学习、了解、研究公务员制度所用。

参加本书编写的人员有:王克良、舒放、曾毓敏、贾自欣、何栋梁、房良辰、潘慧娴、侯苗慧、李静、肖凯,他们都是从事公务员理论研究、教学和实践的专家、学者及管理者。审稿人也是长期从事公务员制度研究、立法工作的知名专家。本书的完成得到原国家人事部有关司局的大力支持,在此,特向他们以及中国人民大学出版社的编辑付出的辛劳表示感谢。鉴于我国公务员制度仍处于不断完善的过程之中以及我们的水平有限,书中疏漏和不妥之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

主编

2008年5月



修订说明

本书自2001年6月出版以来四年间印刷了六次,产生了一定的社会影响。我国公务员制度的日臻完善,特别是《中华人民共和国公务员法》的出台,为公务员制度的研究提供了更加广阔的空间和更加充实的依据。据此,结合近年来公务员制度研究的最新成果,我们对本书进行了全面的修订工作,增加了大量新的内容,力求尽可能完整准确地体现公务员制度的基本内容。

本书一方面为公共管理硕士(MPA)的学生提供教材;另一方面,也可为广大理论工作者和实际工作者学习、了解、研究国家公务员制度所用。

参加本书编写的人员有:李秀梅、王金根、朱建平、曹伟清、谭超运、王克良、马玉珍、尚建华、舒放、曾毓敏、何睿,他们都是从事公务员理论研究、教学和实践的专家、学者及管理者。审稿人也是长期从事公务员制度研究、立法工作的知名专家。本书的完成得到国家人事部有关司局的大力支持,在此,特向他们以及中国人民大学出版社的编辑付出的辛劳表示感谢。鉴于我国国家公务员制度仍处于不断完善过程之中以及我们的水平有限,书中疏漏和不妥之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编著者

2005年7月



公共管理硕士(MPA)系列教材

12	公共管理硕士(MPA)系列教材	12
30	公共管理硕士(MPA)系列教材	30
48	公共管理硕士(MPA)系列教材	48
66	公共管理硕士(MPA)系列教材	66
84	公共管理硕士(MPA)系列教材	84
102	公共管理硕士(MPA)系列教材	102
120	公共管理硕士(MPA)系列教材	120

14	公共管理硕士(MPA)系列教材	14
32	公共管理硕士(MPA)系列教材	32
50	公共管理硕士(MPA)系列教材	50
68	公共管理硕士(MPA)系列教材	68
86	公共管理硕士(MPA)系列教材	86
104	公共管理硕士(MPA)系列教材	104
122	公共管理硕士(MPA)系列教材	122

16	公共管理硕士(MPA)系列教材	16
34	公共管理硕士(MPA)系列教材	34
52	公共管理硕士(MPA)系列教材	52
70	公共管理硕士(MPA)系列教材	70
88	公共管理硕士(MPA)系列教材	88
106	公共管理硕士(MPA)系列教材	106
124	公共管理硕士(MPA)系列教材	124

第1章 总论	1
1.1 公务员的概念	2
1.2 我国公务员制度的历史沿革	3
1.3 建立公务员制度的目的	6
1.4 公务员制度的基本原则	7
1.5 我国公务员制度的特点	10
1.6 我国公务员制度的实施情况	13

第2章 国外公务员制度	21
2.1 国外公务员制度概况	22
2.2 国外公务员制度的基本内容	23
2.3 英国文官制度的建立和发展	24
2.4 美国文官制度的建立和发展	26
2.5 法国公务员制度的建立和发展	27
2.6 日本公务员制度的建立和发展	28

第3章 公务员管理机构	31
3.1 公务员管理机构的设置形式和职责权限	32
3.2 我国人事管理机构的历史沿革	34
3.3 国家公务员局	35
3.4 国务院各部门人事机构	35
3.5 地方县级以上人民政府人事机构	36
3.6 国外公务员管理机构	36
第4章 公务员条件、义务与权利	41
4.1 公务员条件	42
4.2 公务员义务与权利的概念	42
4.3 公务员义务的基本内容	45
4.4 公务员权利的基本内容	48
第5章 公务员职位分类	54
5.1 公务员职位分类概述	55
5.2 公务员职位分类的意义和标准	57
5.3 公务员职位分类的原则和内容	61
5.4 公务员职位分类的程序和方法	64
5.5 国外公务员职位分类情况	69
第6章 公务员考试录用	72
6.1 考试录用制度的产生和发展	73
6.2 公务员录用制度的含义和原则	77
6.3 公务员录用考试的方法和内容	78
6.4 公务员考试录用的程序	80
6.5 公务员录用考试的组织	82
第7章 公务员考核	85
7.1 公务员考核的含义、渊源和意义	86
7.2 公务员考核的原则、内容和方法	90
7.3 公务员考核的等次、标准和后续管理	95

7.4	公务员考核的发展趋势	98
7.5	国外公务员考核	100
第8章	公务员奖励	104
8.1	公务员奖励制度概述	104
8.2	公务员奖励的基本原则	107
8.3	公务员奖励的条件、种类和程序	109
8.4	国外公务员奖励制度	112
第9章	公务员的纪律与惩戒	116
9.1	公务员纪律的特征	117
9.2	公务员纪律的内容和意义	117
9.3	公务员的惩戒	119
9.4	惩戒的程序	121
9.5	惩戒的基本原则	122
9.6	解除处分	123
9.7	国外公务员的纪律与惩戒	124
第10章	公务员职务升降	127
10.1	职务升降的含义与作用	128
10.2	职务晋升	129
10.3	公务员降职	133
10.4	国外公务员晋升	135
第11章	公务员职务任免	139
11.1	公务员职务任免的含义	140
11.2	公务员任用方式	142
11.3	任免机关和任免权限	143
11.4	公务员任职	145
11.5	公务员免职	147
第12章	公务员培训	151
12.1	公务员培训的起源、特点和意义	152

12.2	公务员培训的原则和种类	155
12.3	公务员培训的网络与法律保障	159
12.4	出国培训	161
12.5	国外公务员培训制度	163
第13章 公务员交流 166		
13.1	公务员交流制度概述	167
13.2	调任	171
13.3	转任	173
13.4	挂职锻炼	175
第14章 公务员回避 179		
14.1	回避制度的历史发展	180
14.2	任职回避	182
14.3	公务回避	184
14.4	地域回避	186
第15章 公务员工资保险福利 191		
15.1	公务员工资制度的建立和原则	192
15.2	我国公务员工资制度的内容和特点	196
15.3	公务员的保险制度	199
15.4	我国公务员的福利制度	203
15.5	国外公务员工资制度	206
15.6	国外公务员福利制度	207
第16章 公务员辞职与辞退 210		
16.1	公务员辞职、辞退的概念	211
16.2	辞职、辞退制度的建立和发展	213
16.3	建立公务员辞职、辞退制度的意义	215
16.4	公务员辞职的条件和程序	217
16.5	公务员辞去领导职务制度	219
16.6	公务员辞退的条件和程序	222

第 17 章 公务员退休	227
17.1 公务员退休制度的概念和意义	228
17.2 公务员退休的种类、条件及审批	231
17.3 退休公务员的待遇和管理	234
17.4 国外公务员退休制度	237
第 18 章 公务员申诉与控告	240
18.1 公务员申诉与控告的含义	241
18.2 公务员申诉与控告的性质和意义	243
18.3 公务员申诉与控告制度的内容	245
第 19 章 公务员行为规范	254
19.1 公务员行为规范及其意义	255
19.2 公务员行为规范的基本原则和基本要求	259
19.3 公务员行为规范的历史沿革	260
19.4 公务员行为规范的基本内容	263
19.5 违反公务员行为规范的后果	279
19.6 实施公务员行为规范的主客观条件	281
第 20 章 公务员管理的监督	284
20.1 公务员管理的监督主体和监督对象	285
20.2 公务员管理的监督事由	286
20.3 公务员管理的监督方式	287
20.4 对负主要或直接责任人员的处理	288
第 21 章 职位聘任	291
21.1 职位聘任的含义与意义	292
21.2 聘任制实行的范围与条件	294
21.3 职位聘任的实施	296
21.4 聘任制公务员的管理	301
21.5 人事争议仲裁	303

第 22 章 公务员的公文撰制和处理	307
22.1 撰制和处理公文的基本知识	308
22.2 公文撰制的基本要求	310
22.3 三种主要公文的具体撰制方法	317
22.4 公文处理	325

参考文献	330
------------	-----

1.1.1 公文的概念	1.1.1
1.1.2 公文的特点	1.1.2
1.1.3 公文的作用	1.1.3
1.2 公文撰制的基本要求	1.2
1.2.1 主题明确	1.2.1
1.2.2 观点正确	1.2.2
1.2.3 材料真实	1.2.3
1.2.4 结构严谨	1.2.4
1.2.5 语言简练	1.2.5
1.2.6 格式规范	1.2.6
1.3 公文撰制的具体方法	1.3
1.3.1 请示	1.3.1
1.3.2 报告	1.3.2
1.3.3 批复	1.3.3
1.3.4 通知	1.3.4
1.3.5 通报	1.3.5
1.3.6 函	1.3.6
1.3.7 会议纪要	1.3.7
1.3.8 决定	1.3.8
1.3.9 命令	1.3.9
1.3.10 公告	1.3.10
1.3.11 通告	1.3.11
1.3.12 议案	1.3.12
1.3.13 意见	1.3.13
1.3.14 条例	1.3.14
1.3.15 规定	1.3.15
1.3.16 办法	1.3.16
1.3.17 规则	1.3.17
1.3.18 细则	1.3.18
1.3.19 章程	1.3.19
1.3.20 规划	1.3.20
1.3.21 计划	1.3.21
1.3.22 总结	1.3.22
1.3.23 述职报告	1.3.23
1.3.24 述职报告	1.3.24
1.3.25 述职报告	1.3.25
1.3.26 述职报告	1.3.26
1.3.27 述职报告	1.3.27
1.3.28 述职报告	1.3.28
1.3.29 述职报告	1.3.29
1.3.30 述职报告	1.3.30
1.3.31 述职报告	1.3.31
1.3.32 述职报告	1.3.32
1.3.33 述职报告	1.3.33
1.3.34 述职报告	1.3.34
1.3.35 述职报告	1.3.35
1.3.36 述职报告	1.3.36
1.3.37 述职报告	1.3.37
1.3.38 述职报告	1.3.38
1.3.39 述职报告	1.3.39
1.3.40 述职报告	1.3.40
1.3.41 述职报告	1.3.41
1.3.42 述职报告	1.3.42
1.3.43 述职报告	1.3.43
1.3.44 述职报告	1.3.44
1.3.45 述职报告	1.3.45
1.3.46 述职报告	1.3.46
1.3.47 述职报告	1.3.47
1.3.48 述职报告	1.3.48
1.3.49 述职报告	1.3.49
1.3.50 述职报告	1.3.50
1.3.51 述职报告	1.3.51
1.3.52 述职报告	1.3.52
1.3.53 述职报告	1.3.53
1.3.54 述职报告	1.3.54
1.3.55 述职报告	1.3.55
1.3.56 述职报告	1.3.56
1.3.57 述职报告	1.3.57
1.3.58 述职报告	1.3.58
1.3.59 述职报告	1.3.59
1.3.60 述职报告	1.3.60
1.3.61 述职报告	1.3.61
1.3.62 述职报告	1.3.62
1.3.63 述职报告	1.3.63
1.3.64 述职报告	1.3.64
1.3.65 述职报告	1.3.65
1.3.66 述职报告	1.3.66
1.3.67 述职报告	1.3.67
1.3.68 述职报告	1.3.68
1.3.69 述职报告	1.3.69
1.3.70 述职报告	1.3.70
1.3.71 述职报告	1.3.71
1.3.72 述职报告	1.3.72
1.3.73 述职报告	1.3.73
1.3.74 述职报告	1.3.74
1.3.75 述职报告	1.3.75
1.3.76 述职报告	1.3.76
1.3.77 述职报告	1.3.77
1.3.78 述职报告	1.3.78
1.3.79 述职报告	1.3.79
1.3.80 述职报告	1.3.80
1.3.81 述职报告	1.3.81
1.3.82 述职报告	1.3.82
1.3.83 述职报告	1.3.83
1.3.84 述职报告	1.3.84
1.3.85 述职报告	1.3.85
1.3.86 述职报告	1.3.86
1.3.87 述职报告	1.3.87
1.3.88 述职报告	1.3.88
1.3.89 述职报告	1.3.89
1.3.90 述职报告	1.3.90
1.3.91 述职报告	1.3.91
1.3.92 述职报告	1.3.92
1.3.93 述职报告	1.3.93
1.3.94 述职报告	1.3.94
1.3.95 述职报告	1.3.95
1.3.96 述职报告	1.3.96
1.3.97 述职报告	1.3.97
1.3.98 述职报告	1.3.98
1.3.99 述职报告	1.3.99
1.4 公文处理	1.4
1.4.1 公文处理的程序	1.4.1
1.4.2 公文处理的方法	1.4.2
1.4.3 公文处理的注意事项	1.4.3
1.4.4 公文处理的常见问题	1.4.4
1.4.5 公文处理的改进措施	1.4.5
1.4.6 公文处理的未来展望	1.4.6



总论

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。公务员制度，是指通过制定法律和规章，明确公务员的权利与义务，对公务员依法实行科学管理的法规体系和管理体制。我国公务员制度继承和发扬了党和国家干部人事制度的优良传统，总结和吸收了党的十一届三中全会以来干部人事制度改革成果，吸收和借鉴了国外一些国家人事管理的有益的经验做法，坚持从我国的国情出发，是中国特色社会主义的公务员制度。

重点问题

- 公务员的概念
- 建立公务员制度的目的
- 公务员制度的基本原则
- 我国公务员制度的特点
- 我国公务员制度的实施情况

1.1 公务员的概念

根据《中华人民共和国公务员法》规定，“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。据此，界定是否属于公务员，有三个条件：一是依法履行公职，即从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个私人的企业或者组织工作或者服务。在我国，依法履行公职的人员不仅包括各国家机构的工作人员也包括政党机关、人民政协机关的工作人员等。二是纳入国家行政编制。仅以履行公职为标准，还不能做出明确的界定。如有一些国家的事业单位里的工作人员，他们从事的也是公务活动，但并未被纳入国家的行政编制序列，因而不能被认定为公务员。公务员必须是纳入国家的行政编制序列的履行公职的人员。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资、退休和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但并非所有财政供养的人员都是公务员。公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽然由国家负担其工资福利，但不属于公务员，因为其不具备另外两个条件。

根据公务员法草案说明、全国人大法律委员会关于公务员法草案审议结果的报告，按照上述界定标准，公务员的范围主要包括以下七类机关的工作人员：（1）中国共产党机关的工作人员；（2）人大机关的工作人员；（3）行政机关的工作人员；（4）政协机关的工作人员；（5）审判机关的工作人员；（6）检察机关的工作人员；（7）民主党派机关的工作人员。

在国外，公务员的概念有大有小，范围不尽一致，大体说来有三种类型：第一种是小范围的，公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。这种范围同国家公务员法规的适用范围相一致，英国及许多英联邦国家基本属于此类型。第二种是中等范围的，中央政府中的所有公职人员，包括政务官与事务官都称为公务员，但适用于国家公务员法规的只是事务官。美国基本属于此类。第三种是大范围的，把从中央到地方政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员，并有“国家公务员”与“地方公务员”之分，有“特别职”与“一般职”之分。“一般职”公务员是指政府系统中非选举产生和非政府任命的工作人员，是国家政府系统中的事务官，即非选举产生和非政治任命的政府工作人员，适用于国家公务员法规的，只是“一般职”的国家公务员。日本、法国基本属于此类型。各