


公共管理硕士(MPA)系列教材

# 国家公务员 制度教程

(修订版)

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

# 国家公务员制度教程

（修订版）

主 编 舒 放 王克良  
副主编 王金根  
审 定 侯建良 曾毓敏

中国人民大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

国家公务员制度教程(修订版)/舒放,王克良主编.  
北京:中国人民大学出版社,2005  
(公共管理硕士(MPA)系列教材)  
ISBN 7-300-06796-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 098553 号

公共管理硕士(MPA)系列教材  
**国家公务员制度教程(修订版)**  
主 编 舒 放 王克良  
副主编 王金根  
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)		010-62511239 (出版部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (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		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2001 年 9 月第 1 版 2005 年 8 月第 2 版
印 张	21.75	印 次	2006 年 8 月第 2 次印刷
印 数	396 000	定 价	26.00 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。

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人员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



## 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。随着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





# 目 录

<b>第 1 章 总论</b> .....	1
1.1 国家公务员的概念 .....	2
1.2 我国公务员制度的历史沿革 .....	3
1.3 建立国家公务员制度的目的 .....	6
1.4 国家公务员制度的基本原则 .....	7
1.5 我国公务员制度的特点 .....	9
1.6 我国公务员制度的实施情况.....	11
本章小结 .....	18
关键术语 .....	18
复习思考题 .....	19
案例分析 .....	19
<b>第 2 章 国外公务员制度</b> .....	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
	本章小结	29
	关键术语	29
	复习思考题	30
<b>第3章</b>	<b>公务员管理机构</b>	<b>31</b>
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	国务院人事部	35
3.4	国务院各部门人事机构	39
3.5	地方县级以上人民政府人事机构	39
3.6	国外公务员管理机构	39
	本章小结	43
	关键术语	43
	复习思考题	43
<b>第4章</b>	<b>公务员条件、义务与权利</b>	<b>44</b>
4.1	公务员条件	45
4.2	公务员义务与权利的概念	45
4.3	公务员义务的基本内容	48
4.4	公务员权利的基本内容	52
	本章小结	55
	关键术语	55
	复习思考题	56
<b>第5章</b>	<b>公务员职位分类</b>	<b>57</b>
5.1	公务员职位分类概述	58
5.2	公务员职位分类的意义和标准	60
5.3	公务员职位分类的原则和内容	64
5.4	公务员职位分类的程序和方法	67
5.5	国外公务员职位分类情况	72
	本章小结	73

关键术语 .....	73
复习思考题 .....	74
<b>第 6 章 公务员考试录用 .....</b>	<b>75</b>
6.1 考试录用制度的产生和发展 .....	76
6.2 公务员录用制度的含义和原则 .....	80
6.3 公务员录用考试的方法和内容 .....	81
6.4 公务员考试录用的程序 .....	83
6.5 公务员录用考试的组织 .....	85
本章小结 .....	85
关键术语 .....	86
复习思考题 .....	86
案例分析 .....	86
<b>第 7 章 公务员考核 .....</b>	<b>88</b>
7.1 公务员考核的含义、渊源和意义 .....	89
7.2 公务员考核的原则、内容和方法 .....	93
7.3 公务员考核的等次、标准和后续管理 .....	98
7.4 公务员考核的发展趋势 .....	100
7.5 国外公务员考核 .....	103
本章小结 .....	105
关键术语 .....	105
复习思考题 .....	105
案例分析 .....	106
<b>第 8 章 公务员奖励 .....</b>	<b>107</b>
8.1 公务员奖励制度概述 .....	107
8.2 公务员奖励的基本原则 .....	110
8.3 公务员奖励的条件、种类和程序 .....	111
8.4 国外公务员奖励制度 .....	115
本章小结 .....	116
关键术语 .....	116
复习思考题 .....	116

案例分析·····	116
<b>第9章 公务员的纪律与惩戒·····</b>	<b>118</b>
9.1 公务员纪律的特征·····	119
9.2 公务员纪律的内容和意义·····	119
9.3 公务员的惩戒·····	121
9.4 惩戒的程序·····	123
9.5 惩戒的基本原则·····	124
9.6 解除处分·····	125
9.7 国外公务员的纪律与惩戒·····	125
本章小结·····	126
关键术语·····	126
复习思考题·····	127
案例分析·····	127
<b>第10章 公务员职务升降·····</b>	<b>129</b>
10.1 职务升降的含义与作用·····	130
10.2 职务晋升·····	131
10.3 公务员降职·····	134
10.4 国外公务员晋升·····	137
本章小结·····	138
关键术语·····	139
复习思考题·····	139
<b>第11章 公务员职务任免·····</b>	<b>140</b>
11.1 公务员职务任免的含义·····	141
11.2 公务员任用方式·····	143
11.3 任免机关和任免权限·····	144
11.4 公务员任职·····	145
11.5 公务员免职·····	148
本章小结·····	149
关键术语·····	150
复习思考题·····	150

案例分析·····	150
<b>第 12 章 公务员培训</b> ·····	152
12.1 公务员培训的起源、特点和意义·····	153
12.2 培训的原则和种类·····	156
12.3 培训网络与法律保障·····	160
12.4 出国培训·····	162
12.5 国外公务员培训制度·····	164
本章小结·····	164
关键术语·····	165
复习思考题·····	165
案例分析·····	165
<b>第 13 章 公务员交流</b> ·····	167
13.1 公务员交流制度概述·····	168
13.2 调任·····	172
13.3 转任·····	175
13.4 轮换·····	177
13.5 挂职锻炼·····	179
本章小结·····	180
关键术语·····	181
复习思考题·····	181
案例分析·····	181
<b>第 14 章 公务员回避</b> ·····	183
14.1 回避制度的历史发展·····	184
14.2 任职回避·····	186
14.3 公务回避·····	188
14.4 地区回避·····	190
本章小结·····	192
关键术语·····	193
复习思考题·····	193
案例分析·····	193

<b>第 15 章 公务员工资保险福利</b> .....	195
15.1 公务员工资制度的建立和原则 .....	196
15.2 我国公务员工资制度的内容和特点 .....	200
15.3 公务员的保险制度 .....	203
15.4 我国公务员的福利制度 .....	207
15.5 国外公务员工资制度 .....	210
15.6 国外公务员福利制度 .....	211
本章小结 .....	211
关键术语 .....	212
复习思考题 .....	212
案例分析 .....	213
<b>第 16 章 公务员辞职与辞退</b> .....	214
16.1 公务员辞职、辞退的概念 .....	215
16.2 辞职、辞退制度的建立和发展 .....	217
16.3 建立公务员辞职、辞退制度的意义 .....	219
16.4 公务员辞职的条件和程序 .....	221
16.5 公务员辞退的条件和程序 .....	223
本章小结 .....	227
关键术语 .....	227
复习思考题 .....	227
案例分析 .....	228
<b>第 17 章 公务员退休</b> .....	229
17.1 公务员退休制度的概念和意义 .....	230
17.2 公务员退休的种类、条件及审批 .....	233
17.3 退休公务员的待遇和管理 .....	236
17.4 国外公务员退休制度 .....	239
本章小结 .....	240
关键术语 .....	240
复习思考题 .....	241
<b>第 18 章 公务员申诉与控告</b> .....	242

18.1	公务员申诉、控告的含义	243
18.2	公务员申诉、控告的性质和意义	245
18.3	公务员申诉、控告制度的内容	247
	本章小结	252
	关键术语	253
	复习思考题	253
	案例分析	253
<b>第 19 章</b>	<b>公务员行为规范</b>	255
19.1	公务员行为规范及其意义	256
19.2	公务员行为规范的基本原则和要求	260
19.3	公务员行为规范的历史沿革	261
19.4	公务员行为规范的基本内容	264
19.5	违反公务员行为规范的后果	280
19.6	实施公务员行为规范的主客观条件	281
	本章小结	283
	关键术语	283
	复习思考题	284
<b>第 20 章</b>	<b>公务员管理的监督</b>	285
20.1	公务员管理的监督主体和监督对象	286
20.2	公务员管理的监督事由	287
20.3	公务员管理的监督方式	288
20.4	对负主要或直接责任人员的处理	289
	本章小结	290
	关键术语	290
	复习思考题	291
<b>第 21 章</b>	<b>职位聘任</b>	292
21.1	职位聘任的含义与意义	293
21.2	聘任制实行的范围与条件	295
21.3	聘任的实施	297
21.4	聘任制公务员的管理	302

21.5 人事争议仲裁	304
本章小结	307
关键术语	307
复习思考题	307
案例分析	307
<b>第 22 章 公务员的公文撰制和处理</b>	<b>309</b>
22.1 撰制和处理公文的基本知识	310
22.2 公文撰制的基本要求	312
22.3 三种主要公文的具体撰制方法	319
22.4 公文处理	327
本章小结	331
关键术语	331
复习思考题	331
参考文献	332





# 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，即是通过制定法律和规章，对公务员依法进行管理的总称。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经验和做法，坚持从我国的国情出发，是具有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
- 公务员制度的特点
- 我国公务员制度的实施情况