



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公务员制度

The System of Civil Service

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公务员制度

The System of Civil Service

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社

内 容 简 介

本书介绍了中西方公务员制度发展的历程及各项具体的制度内容,提供了公务员制度中的基本概念和具体的制度内容,如公务员分类制度、考任考核制度、培训制度、奖惩制度、工资福利与保险制度、申诉与控告制度等。

(京)新登字 182 号

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度/张旭霞编著. —北京:对外经济贸易大学出版社, 2006
(对外经济贸易大学远程教育系列教材)

ISBN 7-81078-734-9

I. 公... II. 张... III. 公务员制度 - 高等教育: 远距离教育 - 教材 IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 102630 号

© 2006 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

公务员制度 the System of Civil Service

张旭霞 编著

责任编辑:王 宁

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 20.625 印张 437 千字

2006 年 9 月北京第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-734-9

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 33.00 元

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔划排列)

王立非 王丽娟 王淑霞 刘 军

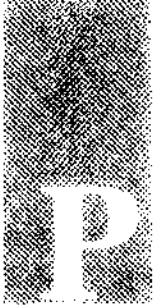
刘传志 张凤茹 张新民 沈四宝

沈素萍 吴 军 邹亚生 陈 进

杨言洪 杨晓军 冷柏军 李柱国

李家强 郑俊田 胡苏薇 赵忠秀

赵雪梅 曹淑艳 韩 风 彭秀军



总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题。现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有10余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现代远程教育的成规模的网络教材还不多见，与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几，因此为接受远程教育的广大莘莘学子专

门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因, 贸大远程按照学校一级教学管理体制, 本着为社会、为学生服务的宗旨, 致力于教学质量的保证和提高, 特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师, 以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据, 以现有的导学课件为基础, 编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列, 全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌, 我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议, 计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中, 严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律, 充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况, 专门为远程学生量身定制而成, 具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上, 严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律; 在对内容深度的把握上, 考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础, 其专业深度比本科有所降低, 基础面相对拓宽, 不是盲目将内容加深、加多, 而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示, 涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育, 远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时, 教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题, 给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师, 且大多数作者都来自远程教学的第一线, 是远程网络课件的主讲老师, 能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答, 从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目, 涵盖了本章及本书的重要知识点, 并给出了详尽的参考答案, 对难题还进行分析点评, 列出解题思路与要点, 更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课, 远离教师, 处于相对独立的学习环境; 教师不能通过直接交流, 了解学生对学习内容的掌握情况; 学生也由于与教师、同学之间的分离, 无法判断自己的学习状况。针对这种情况, 我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式, 积极引导及时消化和吸收所学知识, 不断加深对教材内容的理解, 阶段性检查学习效果, 全面复习和掌握所学知识, 综合评判自己对知识的掌握程度, 巩固最终学习成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性, 在教材的编写上也力争做到理论联系实际, 注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例, 并进行详细的分析讲解。旨在通过案例教学, 对课程重点难点进行深化分析和实操训练, 加强学生对知识点的理解和记

忆，强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作能力。

在本套教材的编写与出版过程中，我们得到了众多业界专家学者的真诚理解与支持，得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作，在此向他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间，相信本套教材的出版，必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中，在推动中国教育事业向现代化大教育形态的历史转变中，迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京



前 言

国家公务员制度最早形成于19世纪中叶的英国，至今已有一百多年的历史。对于西方文官制度形成于19世纪中叶的英国，却起源于中国古代的科举制度这个观点已为国内外一些政治家和学者所公认。公务员制度是对公务员的权利与义务、分类、考任、考核、培训、奖惩、职务升降和任免、工资福利和保险、交流与回避、辞职辞退和退休、申诉与控告等制定系统的法律和规章，并依此对公务员进行管理的制度和体制。公务员制度是为了适应现代政府职能的发展和方式的变化，实现政府人事管理的科学化、高效化和职业化而建立起来的。

目前，国内有关公务员制度方面的教材版本众多，体系杂乱。本教材希望能够博采众长，尽可能地给学习者展现一个完整的知识体系。本教材共分为十六章，包括：公务员制度概论；中国公务员制度；西方各主要国家公务员制度；公务员权利与义务；公务员分类制度；公务员考任制度；公务员考核制度；公务员培训制度；公务员奖惩制度；公务员职务升降与任免制度；公务员工资、福利与保险制度；公务员交流与回避制度；公务员辞职、辞退与退休制度；公务员申诉与控告制度；公务员法；以及公务员行为规范。

本教材侧重介绍中西方公务员制度发展的历程及各项具体的制度内容，提供了公务员制度中的基本概念和具体的制度内容，在介绍西方公务员制度相关内容的基础上，以更广阔的视野、更现实的态度来思考和把握中国的公务员制度。在对西方公务员制度的介绍中，侧重于介绍英国、美国、法国、原联邦德国、日本等西方发达国家的公务员制度。

本教材由对外经济贸易大学公共管理学院行政管理学系张旭霞博士、讲师主编，负责全书的编排、撰写和统稿。教材以对外经济贸易大学远程教学学院的《公务员制度》课件光盘为蓝本。主要内容与课件保持一致，在课件的基础上进行了一定的修改。

由于本教材属于对外经济贸易大学远程教育系列教材，因此具有较强的针对性。每章开篇介绍了学习目标、重点难点提示，起到导读的作用。每章正文之后附有本章小结、重要概念、同步测练和解析。另外，书后附有三套综合测练的习题。这三套习题按照对外经济贸易大学远程教育学院期末考试的要求编写。希望学习者能够充分利用这些习题。

谭功荣是编者的博士班同学。他和黄卫平主编的《公务员制度比较》（中央编译出版社，2002年）一书，给编者提供了很多有益的参考和借鉴，在此致以万分感谢。另外，本书参照了许多相关资料，书后都一一列出书目，并对这些编著者致以真挚的谢意。因时间所限，疏漏之处难免，恳请各位读者提供宝贵的意见。

张旭霞
2006年7月



目 录

第一章 公务员制度概论	1
第一节 基本概念	2
第二节 公务员制度的演变历史	3
第三节 公务员制度的基本模式	9
同步测练与解析	14
第二章 中国公务员制度	17
第一节 中国公务员制度概况	18
第二节 中国公务员制度的推行	22
第三节 中国公务员制度的展望	24
同步测练与解析	27
第三章 西方各主要国家公务员制度	31
第一节 西方公务员制度概况	32
第二节 西方各主要国家文官制度的建立和发展	36
第三节 西方公务员制度的展望	41
同步测练与解析	49
第四章 公务员权利与义务	53
第一节 公务员权利与义务概述	54
第二节 公务员权利的基本内容	57
第三节 公务员义务的基本内容	62
第四节 公务员权利与义务的发展	67
同步测练与解析	70
第五章 公务员分类制度	73
第一节 公务员分类制度概述	74



第二节 西方公务员分类制度	77
第三节 我国公务员分类制度	82
同步测练与解析	87
第六章 公务员考任制度	91
第一节 公务员考任制度概述	92
第二节 西方公务员考任制度	93
第三节 我国公务员考任制度	98
同步测练与解析	105
第七章 公务员考核制度	109
第一节 公务员考核制度概述	110
第二节 西方公务员考核制度	112
第三节 我国公务员考核制度	117
同步测练与解析	123
第八章 公务员培训制度	125
第一节 公务员培训制度概述	126
第二节 西方公务员培训制度	128
第三节 我国公务员培训制度	132
同步测练与解析	139
第九章 公务员奖惩制度	143
第一节 公务员奖惩制度概述	144
第二节 西方公务员奖惩制度	146
第三节 我国公务员奖惩制度	151
同步测练与解析	157
第十章 公务员职务升降与任免制度	161
第一节 公务员职务升降制度	162
第二节 公务员职务任免制度	169
同步测练与解析	178

第十一章 公务员工资、福利与保险制度	181
第一节 公务员工资制度.....	182
第二节 公务员福利制度.....	192
第三节 公务员保险制度.....	194
同步测练与解析.....	200
第十二章 公务员交流与回避制度	203
第一节 公务员交流制度.....	204
第二节 公务员回避制度.....	213
同步测练与解析.....	222
第十三章 公务员辞职、辞退与退休制度	225
第一节 公务员辞职制度.....	226
第二节 公务员辞退制度.....	229
第三节 公务员退休制度.....	232
同步测练与解析.....	242
第十四章 公务员申诉与控告制度	245
第一节 公务员申诉与控告制度概述.....	246
第二节 西方公务员申诉与控告制度.....	249
第三节 我国公务员申诉与控告制度.....	254
同步测练与解析.....	263
第十五章 公务员法	267
第一节 公务员法概述.....	268
第二节 西方公务员法.....	270
第三节 我国公务员法.....	275
同步测练与解析.....	280
第十六章 公务员行为规范	283
第一节 公务员行为规范概述.....	284
第二节 公务员行为规范的基本原则和基本内容.....	290
同步测练与解析.....	295

综合测练与解析	299
综合测练与解析（一）	299
综合测练与解析（二）	304
综合测练与解析（三）	308
参考文献	312



CONTENTS

Chapter 1 System of Civil Service Outline	1
1.1 Basic Conceptions	2
1.2 History of System of Civil Service	3
1.3 Basic Patterns of System of Civil Service	9
Exercises & Answers	14
Chapter 2 System of Civil Service in China	17
2.1 System of Civil Service Outline in China	18
2.2 Practice of System of Civil Service in China	22
2.3 View of System of Civil Service in China	24
Exercises & Answers	27
Chapter 3 System of Civil Service in Western Countries	31
3.1 System of Civil Service Outline in Western Countries	32
3.2 Foundation and Development of System of Civil Service Outline in Western Countries	36
3.3 View of System of Civil Service in Western Countries	41
Exercises & Answers	49
Chapter 4 Rights and Accountability of Civil Servants	53
4.1 Rights and Accountability of Civil Servants Outline	54
4.2 Basic Contents of Rights of Civil Servants	57
4.3 Basic Contents of Accountability of Civil Servants	62
4.4 Development of Rights and Accountability of Civil Servants	67
Exercises & Answers	70

Chapter 5	Classification System of Civil Service	73
5.1	Classification System of Civil Service Outline	74
5.2	Classification System of Civil Service in Western Countries	77
5.3	Classification System of Civil Service in China	82
	Exercises & Answers	87
Chapter 6	Examination & Appointment System of Civil Service	91
6.1	Examination & Appointment System of Civil Service Outline	92
6.2	Examination & Appointment System of Civil Service in Western Countries	93
6.3	Examination & Appointment System of Civil Service in China	98
	Exercises & Answers	105
Chapter 7	Inspection System of Civil Service	109
7.1	Inspection System of Civil Service Outline	110
7.2	Inspection System of Civil Service in Western Countries	112
7.3	Inspection System of Civil Service in China	117
	Exercises & Answers	123
Chapter 8	Training System of Civil Service	125
8.1	Training System of Civil Service Outline	126
8.2	Training System of Civil Service in Western Countries	128
8.3	Training System of Civil Service in China	132
	Exercises & Answers	139
Chapter 9	Rewards & Penalties System of Civil Service	143
9.1	Rewards & Penalties System of Civil Service Outline	144
9.2	Rewards & Penalties System of Civil Service in Western Countries	146

9.3 Rewards & Penalties System of Civil Service in China	151
Exercises & Answers	157
Chapter 10 Promotion & Demotion and Appointment & Dismiss System of Civil Service	161
10.1 Promotion & Demotion System of Civil Service	162
10.2 Appointment & Dismiss System of Civil Service	169
Exercises & Answers	178
Chapter 11 Remuneration, Welfare and Insurance System of Civil Service	181
11.1 Remuneration System of Civil Service	182
11.2 Welfare System of Civil Service	192
11.3 Insurance System of Civil Service	194
Exercises & Answers	200
Chapter 12 Exchanging and Evasion System of Civil Service	203
12.1 Exchanging System of Civil Service	204
12.2 Evasion System of Civil Service	213
Exercises & Answers	222
Chapter 13 Resignation, Discharge and Retirement System of Civil Service	225
13.1 Resignation System of Civil Service	226
13.2 Discharge System of Civil Service	229
13.3 Retirement System of Civil Service	232
Exercises & Answers	242
Chapter 14 Appeal and Complain System of Civil Service	245
14.1 Appeal and Complain System of Civil Service Outline	246
14.2 Appeal and Complain System of Civil Service in Western Countries	249
14.3 Appeal and Complain System of Civil Service in China	254

Exercises & Answers	263
Chapter 15 Law of Civil Service	267
15.1 Law of Civil Service Outline	268
15.2 Law of Civil Service in Western Countries	270
15.3 Law of Civil Service in China	275
Exercises & Answers	280
Chapter 16 Conduct Code of Civil Servants	283
16.1 Conduct Code of Civil Servants Outline	284
16.2 Basic Principles and Basic Contents of Conduct Code of Civil Servants	290
Exercises & Answers	295
Comprehensive Tests & Analysis	299
Comprehensive Tests & Answers I	299
Comprehensive Tests & Answers II	304
Comprehensive Tests & Answers III	308
References	312