



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材



新编21世纪公共管理系列教材

国家公务员制度

第三版

National Civil Service System

主 编 舒 放 王克良



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材



新编21世纪公共管理系列教材

国家公务员制度

第三版

National Civil Service System

主 编 舒 放 王克良
副主编 贾自欣

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度/舒放,王克良主编. —3版. —北京:中国人民大学出版社,2014.7
新编 21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-19705-0

I. ①国… II. ①舒…②王… III. ①公务员制度-高等学校-教材 IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 151191 号

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

新编 21 世纪公共管理系列教材

国家公务员制度 (第三版)

主 编 舒 放 王克良

副主编 贾自欣

Guojia Gongwuyuan Zhidu

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (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	北京昌联印刷有限公司	版 次	2007 年 8 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2014 年 9 月第 3 版
印 张	19	印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
字 数	436 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

舒放 中国人民大学公共管理学院行政管理学系副教授、硕士生导师。长期从事公务员制度与公务员管理、政治学原理、比较政府与政治等领域的教学和研究工作，尤其擅长公务员制度的研究。在上述领域主编教材多部，其中，《公务员制度教程》和《国家公务员制度》累计销量超过 30 万册，得到了读者的广泛认可和赞誉。

王克良 人力资源和社会保障部人力资源市场司司长。历任山东大学团委书记、助教，人事部流动调配司主任科员、副处长、处长，人事部政策法规司副司长、巡视员，中共黄山市委常委、副市长，全国人才流动中心主任。作为第二主编参与《公务员制度教程》、《国家公务员制度》两部教材 7 个版本的编写工作。

内容简介

本书以历史唯物主义为指导，以《公务员法》为依据，系统完整地阐述了我国公务员制度的概念、特点和基本内容，及时全面地体现了我国公务员制度的发展历程，并通过与国外主要国家公务员制度比较的方式，帮助读者完整、准确地了解和掌握公务员制度的基本理论和知识。

作为一部优秀的国家公务员制度教材，本书具有以下三个方面的特色：

(1) 本书的编写以满足大学本科国家公务员制度及相关课程的教学为主要目的，本着“学者好用、师者好教”的要求，尽力做到内容丰富、层次明晰、重点突出、简明扼要、通俗易懂、精益求精。全书穿插了公务员制度领域的大量最新案例及其分析，并在出版社官方网站 (<http://www.crup.com.cn>) 上为广大教师提供了课程教学大纲及补充案例、教材配套 PPT 课件、教材配套考试试题及参考答案、国家公务员考试试题及参考答案、公务员制度相关法律法规汇编等配套教学资源。

(2) 本书的部分作者来自国家公务员管理部门，直接参与我国《公务员法》等法律法规的起草工作，经历和见证了我国公务员制度的建立和发展过程，对我国公务员制度的理解和描述更加准确，分析更加透彻。

(3) 本书自 2007 年首次出版以来，经历两次修订、十多次重印，教材使用范围广、反馈意见丰富。对于广大读者提出的意见和建议，作者高度重视，积极回应，并在教材修订过程中予以体现。作者与读者的充分互动使得本书每次修订均能在教学适用性和教材质量上更上一层楼。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨,从本科教育的特点出发,从公共管理教育的特点出发,为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上,“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能,同时,也尽可能地体现创新性和前沿性,反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性,并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展,与所有作者一起,不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息,对本套教材提出批评和建议,以使我们能够在所有读者和作者的帮助下,与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



随着我国公务员制度的建立和不断完善，特别是近年来随着“公务员热”的不断升温，公务员制度和公务员群体成为社会关注的焦点，越来越多的大学将公务员制度课程纳入教学体系。本书作为一部公务员制度的大学本科教材，旨在为学生提供一个有价值的合理的知识体系，使他们能够有效地掌握和应用这些知识；同时，也为老师提供一本好教材，方便他们更好地备课上课，更系统地将知识传授给学生，做到学者好用，师者好教。

本教材自 2007 年出版以来，承蒙广大师生和业界的厚爱，多次重印，实感惶恐和责任重大。此次修订，是在 2011 年修订的基础上，将近年来我国公务员制度发展变迁的基本内容和对公务员制度研究的最新成果纳入本书中，使之能够与时俱进，更好地为广大师生和读者服务。此次修订的主要内容包括：第一，将原教材中的错误和瑕疵进行了更正；第二，将过于陈旧的数据和案例进行了更新；第三，根据近年来我国公务员制度的发展变迁和研究成果，对公务员制度的相关知识进行了补充和完善。

参与本书编写的人员有：贾自欣、王克良、舒放、高杰、李静、缪燕子、殷玉敏、张乾瑾、丁宁、刘志鹏、陈曦、于亚楠，他们都是从事公务员管理研究、教学和实践的专业人士。本书在修订过程中得到国家相关部门和中国人民大学出版社的具体指导和大力支持，尤其是朱海燕老师提出了许多宝贵意见、付出了大量心血，在此表示衷心的感谢！

鉴于我们水平和能力有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请广大师生和读者批评指正。

编者谨识

2014 年 4 月

人大版公共管理类教材

新编 21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
政治学原理（第三版）	景跃进 张小劲
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉萼 张 璋
政府经济学（第四版）	潘明星 韩丽华
行政法学导论	姜晓萍
公共部门人力资源管理	方振邦
国家公务员制度（第三版）	舒 放 王克良
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
领导学（第四版）	邱霏恩
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高 原
地方政府学概论（第二版）	方 雷
公共危机管理概论	王宏伟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙

21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔 军
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
管理信息系统	张维明 黄金才
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明
公共事业管理概论（第二版）	朱仁显
公共部门人力资源开发与管理（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
政府经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
市政管理学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	丁 煌
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政府公共关系（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张 宁
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）	王 名
电子政府概论（第二版）	张锐昕
公共管理的方法与技术（第二版）	魏 娜
行政管理学（第三版）	郭小聪
社区管理（第三版）	汪大海 魏 娜 郁建立
公务员制度概论	李如海
公共组织学（第二版）	李传军
地方政府管理	陈瑞莲 张紧跟

书名	作者
西方公共管理名著导读	汪大海
公文写作与处理	赵国俊
公共关系概论（第二版）	邹正方
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
社会管理	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾

公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于 萍
公共管理学概论	曹现强 王佃利
非营利组织管理	吴东民 等
公共决策导论	王佃利 曹现强
国家公务员制度概论	郗永勤 刘碧强
管理心理学	范逢春
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李 玲
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骅

公共管理与政治学系列

书名	作者
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
新政治经济学导论（第二版）	陈振明 黄新华
政府治理与改革——基于地方实践的思考	陈振明
社会管理——理论、实践与案例	陈振明

公共管理核心课程系列教材

书名	作者
管理学基础（第二版）	方振邦
公共政策概论（第二版）	谢 明
应急管理导论	王宏伟
非营利组织管理	康晓光

公共管理案例系列教材

书名	作者
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢 明
行政管理学导引与案例	陈季修
公共政策学导引与案例	陈季修
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张 婷
社区管理原理与案例	魏 娜
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟

21 世纪公共行政系列教材

书名	作者
公共管理概论	朱立言 谢明
公共行政学（第四版）	彭和平
行政学导论（第三版）	齐明山
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骥
政治学教程	舒放 刘琼莲
行政领导学（修订版）	朱立言
公共政策导论（第三版）	谢明
当代中国政府与行政（第三版）	魏娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
行政秘书学	唐钧
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张昕 李泉
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛

21 世纪公共事业管理系列教材

书名	作者
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李坚
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	孙柏瑛
公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙萍 张平
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博迪
文化管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙萍
卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武
文化创意产业导论	魏鹏举

21 世纪劳动与社会保障系列教材

书名	作者
社会保障概论（第四版）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学（第二版）	孙树菡
国际社会保障制度教程	穆怀忠
社会保险精算原理与实务	王晓军
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘昕
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松 刘昌平
医疗保障	王虎峰

21 世纪土地资源管理系列教材

书名	作者
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
不动产估价（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩琼
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭峻 林增杰
土地法学	王守智 吴春岐

书名	作者
土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
《土地经济学》学习指导书	吕萍 况伟大

21 世纪城市规划与管理系列教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王从虎
城市总体规划原理	邹艳丽 田莉

公共管理硕士（MPA）系列教材

核心课教材

书名	作者
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔军
公共政策分析	陈振明
公共政策分析概论（修订版）	谢明
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
社会主义建设理论与实践（第三版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
电子政务理论与方法（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何滨
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
信息技术及其应用（第三版）	张维明

专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第四版）	舒放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒放 王克良
公共管理伦理学（修订版）	张康之
比较政府与政治（修订版）	卓越
当代中国政府与政治（第三版）	吴爱明 朱国斌 林震
公共部门人力资源管理及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学教程	常健
领导学	祁凡骥 刘颖
非营利组织管理概论（修订版）	王名
西方公共行政管理理论精要	丁煌
社会管理概论	唐钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓越
公务员绩效评估	卓越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
数字化城市管理	修文群
MPA 学位论文写作指南	汪大海
公共冲突管理	常健

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 PowerPoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社政治与公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮编：_____

电话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

目 录



第 1 章 概论	1
1.1 公务员概念	1
1.2 公务员制度	4
1.3 公务员制度在我国的建立和发展	7
1.4 公务员制度的基本原则	12
1.5 公务员制度在国外的建立和发展	14
本章小结	21
关键术语	22
复习思考题	22
第 2 章 公务员管理	24
2.1 公务员管理的理论和法律依据	24
2.2 我国公务员管理体系	26
2.3 国外公务员管理体系	29
本章小结	34
关键术语	34
复习思考题	34
第 3 章 公务员的职责与权利	36
3.1 公务员职责与权利的概念	37
3.2 公务员的职责	38
3.3 公务员的权利	41
3.4 国外公务员的职责和权利	44
本章小结	47

关键术语	47
复习思考题	47
第 4 章 公务员职务与级别	49
4.1 建立公务员职务与级别制度	49
4.2 公务员职位分类概述	51
4.3 公务员职务	55
4.4 公务员级别	57
4.5 国外公务员的职位分类情况	60
本章小结	61
关键术语	61
复习思考题	61
第 5 章 公务员考试录用	63
5.1 考试录用制度的产生和发展	63
5.2 公务员录用制度的含义和原则	65
5.3 公务员录用考试的方法和内容	66
5.4 公务员考试录用的程序	69
5.5 国外公务员的考试录用	73
本章小结	76
关键术语	76
复习思考题	76
第 6 章 公务员考核	86
6.1 公务员考核的含义、渊源和意义	86
6.2 公务员考核的原则、内容和方法	89
6.3 公务员考核的评定和使用	92
6.4 公务员考核的发展趋势	94
6.5 国外公务员考核	96
本章小结	97
关键术语	98
复习思考题	98
第 7 章 公务员职务任免	101
7.1 公务员职务任免的意义	101
7.2 选任制公务员的任免	103
7.3 委任制公务员的任免	106
7.4 公务员任职的条件与任期制	110
7.5 各类公务员任用方式的比较	113
7.6 国外公务员的职务任免	114
本章小结	116
关键术语	117



复习思考题	117
第 8 章 公务员职务升降	120
8.1 职务升降的意义	120
8.2 职务晋升	122
8.3 竞争上岗与公开选拔	125
8.4 任职前公示制与任职试用期制	128
8.5 公务员降职	130
8.6 国外公务员的晋升与降职	132
本章小结	133
关键术语	134
复习思考题	134
第 9 章 公务员奖励	137
9.1 公务员奖励概述	137
9.2 公务员奖励的基本原则	139
9.3 公务员奖励的条件、种类和程序	141
9.4 国外公务员奖励制度	144
本章小结	145
关键术语	146
复习思考题	146
第 10 章 公务员的纪律与惩戒	147
10.1 公务员纪律的含义、特征及意义	147
10.2 公务员纪律的内容	149
10.3 公务员的惩戒	153
10.4 国外公务员的纪律与惩戒	157
本章小结	158
关键术语	158
复习思考题	158
第 11 章 公务员培训	162
11.1 公务员培训概述	162
11.2 公务员培训的原则和种类	167
11.3 公务员培训的内容、形式和管理监督	171
11.4 国外公务员培训制度	175
本章小结	176
关键术语	176
复习思考题	176
第 12 章 公务员交流与回避	178
12.1 公务员交流制度概述	178
12.2 公务员交流的方式	181

12.3	公务员回避制度概述	188
12.4	公务员回避的类型	190
12.5	国外公务员的交流与回避	195
	本章小结	197
	关键术语	198
	复习思考题	198
第13章	公务员工资福利保险	201
13.1	公务员工资制度	201
13.2	公务员福利制度	204
13.3	公务员保险制度	205
13.4	国外公务员工资福利制度	206
	本章小结	208
	关键术语	209
	复习思考题	209
第14章	公务员辞职与辞退	211
14.1	公务员辞去公职制度	211
14.2	公务员辞去领导职务制度	215
14.3	公务员辞退制度	218
14.4	国外公务员辞职与辞退制度概况	222
	本章小结	224
	关键术语	224
	复习思考题	224
第15章	公务员退休	226
15.1	公务员退休的概念和退休制度的意义	226
15.2	公务员退休的方式、条件及审批	228
15.3	退休公务员的待遇和管理	230
15.4	国外公务员退休制度	233
	本章小结	234
	关键术语	234
	复习思考题	235
第16章	公务员申诉与控告	236
16.1	公务员申诉与控告制度概述	236
16.2	公务员申诉制度的主要内容	238
16.3	公务员控告制度	240
16.4	申诉控告制度中的义务与责任	241
	本章小结	242
	关键术语	242
	复习思考题	243

第 17 章 公务员行为规范	244
17.1 公务员行为规范及其意义	244
17.2 公务员行为规范的基本原则和要求	247
17.3 公务员规范的历史沿革	248
17.4 公务员规范的基本内容	251
17.5 违反公务员规范后果	263
17.6 实施公务员规范的主客观条件	264
本章小结	265
关键术语	266
复习思考题	266
第 18 章 职位聘任	269
18.1 职位聘任的含义与意义	269
18.2 聘任制实行的范围与条件	271
18.3 聘任的实施	273
18.4 聘任制公务员的管理	277
18.5 人事争议仲裁	278
本章小结	280
关键术语	281
复习思考题	281
参考文献	283