

Public
Administration
Public
Management

国家公务员 管理教程

主 编 舒 放 王克良



中国人民大学

21 世纪公共管理系列教材

国家公务员管理教程

主 编 舒 放 王克良
副主编 王金根

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员管理教程/舒放等主编.
北京:中国人民大学出版社,2007
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-08385-8

- I. 国…
- II. 舒…
- III. 公务员-管理-中国-高等学校-教材
- IV. B630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 122906 号

21 世纪公共管理系列教材

国家公务员管理教程

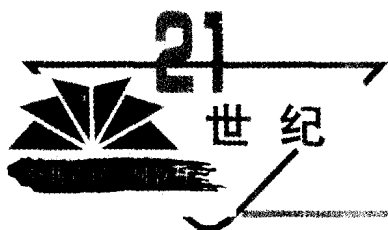
主 编 舒 放 王克良

副主编 王金根

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	北京雅艺彩印有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2007 年 8 月第 1 版
印 张	18.5	印 次 2007 年 8 月第 1 次印刷
字 数	333 000	定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，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20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）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理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教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

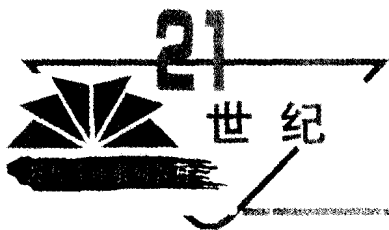
本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加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、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和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。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



编写说明

本书是在公共管理硕士(MPA)教材《国家公务员制度教程》多次重印的基础上,为满足高等院校日益增长的本科教学与科研的需要,由原作者精心撰写而成的。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,为公务员管理的研究和教学提供了更加丰富的内容和更加坚实的依据。为此,我们力求本书尽可能完整翔实地体现公务员管理基本内容的精神,尽可能及时准确地反映公务员制度建设和管理研究的最新成果。

本书一方面是为本科生提供的教材,另一方面也可为广大理论工作者和实际工作者学习、了解、研究国家公务员管理所用。

参加本书编写的人员如下:王金根、王克良、舒放、刘琼莲、何谦、贾自欣、何栋梁、房良辰、肖丽娟、孔小明、花慧、吴谨、曾波。他们都是从事公务员管理研究、教学和实践的专业人士。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们付出的辛劳表示感谢。鉴于我们的水平有限,书中疏漏和不妥之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编者 谨识

2007年5月



目 录

第 1 章 概论	1
1.1 国家公务员概念	1
1.2 国家公务员制度	3
1.3 国家公务员制度的基本原则	6
1.4 公务员制度在我国的建立和发展	8
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
案例分析	22
第 2 章 国家公务员管理	25
2.1 国家公务员管理的理论和法律依据	25
2.2 我国公务员管理体系	27
2.3 国外公务员管理体系	29
本章小结	35
关键术语	35

复习思考题	35
案例分析	35
第3章 公务员的职责与权利	37
3.1 公务员职责与权利的概念	38
3.2 公务员的职责	40
3.3 公务员的权利	43
3.4 国外公务员的职责和权利	46
本章小结	48
关键术语	49
复习思考题	49
案例分析	49
第4章 公务员职务与级别	51
4.1 建立公务员职务与级别制度	51
4.2 公务员职位分类概述	54
4.3 公务员职务	59
4.4 公务员级别	60
4.5 国外公务员职位分类情况	62
本章小结	63
关键术语	63
复习思考题	63
阅读材料	64
第5章 公务员考试录用	65
5.1 考试录用制度的产生和发展	65
5.2 公务员录用制度的含义和原则	67
5.3 公务员录用考试的方法和内容	68
5.4 公务员考试录用的程序	70
5.5 国外公务员的考试录用	73
本章小结	76
关键术语	77
复习思考题	77



阅读材料	77
第6章 公务员考核	81
6.1 公务员考核的含义、渊源和意义	81
6.2 公务员考核的原则、内容和方法	84
6.3 公务员考核的评定和使用	88
6.4 公务员考核的发展趋势	89
6.5 国外公务员考核	91
本章小结	93
关键术语	93
复习思考题	93
案例分析	94
第7章 公务员职务任免	95
7.1 公务员职务任免的意义	95
7.2 选任制公务员的任免	97
7.3 委任制公务员的任免	100
7.4 公务员任职的条件与任期制	103
7.5 国外公务员的职务任免	105
本章小结	108
关键术语	108
复习思考题	108
案例分析	109
第8章 公务员职务升降	110
8.1 职务升降的意义	110
8.2 职务晋升	112
8.3 竞争上岗与公开选拔	115
8.4 任职前公示制与任职试用期制	117
8.5 公务员降职	118
8.6 国外公务员晋升与降职	120
本章小结	122
关键术语	123



复习思考题	123
案例分析	123
第9章 公务员奖励	125
9.1 公务员奖励制度概述	125
9.2 公务员奖励的基本原则	127
9.3 公务员奖励的条件、种类和程序	129
9.4 国外公务员奖励制度	133
本章小结	134
关键术语	135
复习思考题	135
案例分析	135
第10章 公务员的纪律与惩戒	137
10.1 公务员纪律的含义、特征及意义	137
10.2 公务员纪律的内容	139
10.3 公务员的惩戒	140
10.4 国外公务员的纪律与惩戒	145
本章小结	147
关键术语	147
复习思考题	147
案例分析	147
第11章 公务员培训	149
11.1 公务员培训概述	149
11.2 公务员培训的原则和种类	153
11.3 公务员培训的内容和形式	156
11.4 国外公务员培训制度	157
本章小结	158
关键术语	159
复习思考题	159
案例分析	159

第 12 章 公务员交流与回避	161
12.1 公务员交流制度概述	162
12.2 公务员交流的方式	164
12.3 公务员回避制度概述	170
12.4 公务员回避的类型	173
12.5 国外公务员的交流与回避	178
本章小结	180
关键术语	181
复习思考题	181
案例分析	181
第 13 章 公务员工资福利保险	183
13.1 公务员工资制度	183
13.2 公务员福利制度	186
13.3 公务员保险制度	187
13.4 国外公务员工资福利制度	188
本章小结	191
关键术语	191
复习思考题	192
案例分析	192
第 14 章 公务员辞职与辞退	193
14.1 公务员辞去公职制度	193
14.2 公务员辞去领导职务制度	198
14.3 公务员辞退制度	200
14.4 国外公务员辞职与辞退制度概况	205
本章小结	207
关键术语	207
复习思考题	207
阅读材料	208
第 15 章 公务员退休	209
15.1 公务员退休制度的概念和意义	209



15.2 公务员退休的方式、条件及审批	212
15.3 退休公务员的待遇和管理	214
15.4 国外公务员退休制度	217
本章小结	218
关键术语	219
复习思考题	219
阅读材料	219
第 16 章 公务员申诉与控告	221
16.1 公务员申诉与控告制度概述	221
16.2 公务员申诉制度	223
16.3 公务员控告制度	227
16.4 申诉与控告制度中的义务与责任	228
本章小结	229
关键术语	229
复习思考题	229
阅读材料	230
第 17 章 公务员行为规范	231
17.1 公务员行为规范及其意义	231
17.2 公务员行为规范的基本原则和要求	236
17.3 公务员行为规范的历史沿革	237
17.4 公务员行为规范的基本内容	240
17.5 违反公务员行为规范的后果	255
17.6 实施公务员行为规范的主客观条件	257
本章小结	259
关键术语	259
复习思考题	259
案例分析	260
第 18 章 职位聘任	261
18.1 职位聘任的含义与意义	261
18.2 聘任制实行的范围与条件	264

18.3 聘任的实施	266
18.4 聘任制公务员的管理	271
18.5 人事争议仲裁	273
本章小结	275
关键术语	276
复习思考题	276
阅读材料	276
参考文献.....	277



第 1 章

概 论

所谓国家公务员，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。国家公务员制度，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人事管理的有益经验和做法，坚持从我国的国情出发，是中国特色的社会主义公务员制度。

1.1 国家公务员概念

我国公务员法规定，国家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。在我国，符合下述三项标准的人员是国家公务员：

(1) 依法履行公职。公务员是从事公务活动的人员，不是为自己工作，也不是为某个私人的企业、组织工作或者服务。

(2) 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

有一些在国家举办的事业单位里工作的人员，他们从事的也是公务活动，但并未纳入国家的行政编制，因而不能认定为公务员。

(3) 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，但财政供养的人员并不都是公务员。财政所供养人员中的很大一部分人员，如公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽由国家负担其工资福利，但不属于公务员。

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。美国基本属于此类型。第三种是大范围的，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，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。各国公务员范围各不相同，都是根据本国的政治制度、文化传统以及人事管理的实际情况确定的。但各国对公务员范围的确定有三条共同标准：一是职能标准，公务员是从事国家公务活动的人员；二是编制标准，公务员严格执行国家编制限额；三是经费标准，公务员的工资、福利、保险都必须由国家财政支付。

在我国，国家公务员的范围相当于过去所说的“国家行政机关干部”。这一范围是根据我国国情，结合建立公务员制度的目的划定的。改革开放以前，我国干部人事制度的一个主要弊端是“国家干部”的概念笼统，干部队伍庞杂，并且使用统一的办法进行管理，忽视了各类工作人员在工作性质、社会责任以及人才成长规律方面的不同特点，难以实现科学化、法制化的管理。直至党的十三大，我国才正式确立了对干部实行分类管理的原则。按照这一原则，适应社会主义现代化建设的需要，一方面应当把政府工作人员从原来庞杂的干部队伍中分解出来，建立相对独立的管理体系，实行公务员管理；其他机关工作人员则参照公务员进行管理。2006年国家公务员法实施后，除行政机关外，中国共产党机关、人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派机关的工作人员也纳入公务员队伍。因此，我国公务员的范围就界定为上述七类机关的工作人员，而不像日本、法国那样

几乎把所有公职人员都称为公务员。另一方面,我国的公务员范围又不能像英国那样仅包括副部长以下的政府机关工作人员。把由各级人民代表大会及其常务委员会选举产生或决定任命的政府组成人员也包括在公务员范围之内,这是因为:第一,我国不存在多党竞争条件下的内阁更替,政府机关实行首长负责制,各级政府组成人员在保证国家行政管理的连续性和稳定性上起着重要作用;第二,国外政务官和事务官是相互分离的两个体系,而我国各级政府组成人员与其他机关工作人员之间有着紧密的联系和广泛的交流;第三,我国公务员范围不像英、美那样只划在中央一层,公务员系统是包括从中央到地方的一个完整系统。

1.2 国家公务员制度

1.2.1 国家公务员制度概念及意义

1. 国家公务员制度概念

国家公务员制度,是对国家公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。建立和推行国家公务员制度,就是通过制定法律、法规和规章,对行使国家行政权力、执行国家公务的政府机关人员,依法进行科学管理。在邓小平理论的指引下,党的十四大正式确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标。这就要求各项管理体制和管理制度,进行相应改革,以适应形势发展的需要。建立国家公务员制度正是适应了我国社会主义现代化建设和各项事业的发展,适应了建立社会主义市场经济体制的需要,标志着中国特色的国家行政机关新人事管理体制的初步确立。这对于贯彻党的基本路线,建设中国特色的机关人事管理制度,具有重要的意义。改革开放以前,我国干部人事制度的主要缺陷是:“国家干部”的概念过于笼统,缺乏科学分类;管理权限过分集中,管人与管事脱节;管理方式陈旧单一,阻碍人才成长;管理制度不健全,用人缺乏法制。

2. 建立公务员制度的意义

在我国建立国家公务员制度,目的就是为了革除以往干部人事制度的弊端,根据对干部实行分类管理的要求,改变对党、政、企、事、群等各类人员采用单一模式进行管理的现状,建立符合国家行政机关工作人员特点的管理体系,实现人事行政管理的科学化和法制化,以确保国家行政机关工作人员队伍的优化、廉洁,提高行政效能,使各级政府机关卓有成效地担负起组织经济建设和管理国家行政事务的职能,适应建立社会主义市场经济体制和发展生产力的需要。因此,建立国家公务员制度,实现对国家公务员的科学管理,对于确保国家公务员队伍



的优化、廉洁,提高行政效能,有着重要的意义:

(1) 有利于按照分类管理的原则,把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来,建立符合行政机关特点的、科学的人事管理制度,调整干部结构,提高机关工作人员的政治、业务素质,强化政府指挥系统,加强勤政建设,防止和克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制的需要,促进我国社会的进步和发展,从而为实现以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的党的基本路线提供组织保证。

(2) 有利于加强国家行政机关的廉政建设。廉政建设的核心是提高队伍素质和加强制度建设,而国家公务员制度正是从这两个方面为其提供保障机制。一方面,它通过考试录用、严格考核、正规化培训等制度,提高国家公务员队伍素质;另一方面,它通过权利和义务、纪律、回避、申诉控告等规定,保证和促进国家公务员依法行政,廉洁奉公,同时通过实现人事管理法制化,减少和避免用人中的不正之风。

(3) 有利于促进公务员机关人事管理工作的科学化、法制化;同时,这对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革,也必将起到推动和促进作用。

1.2.2 与原来人事制度相比的特点

(1) 体现了分类管理的原则。国家公务员制度适用于公务员机关,与企业、事业单位的人事管理制度相区别,改变了以往无论什么干部都按一个模式管理的办法。因此,国家公务员制度的建立,不仅标志着中国特色的公务员机关人事管理制度的形成,也标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

(2) 具有竞争激励机制。在国家公务员机关人员“进口”上,国家公务员制度改革了过去那种“统分统配”、凭组织或个人介绍进机关的做法,实行了公开考试、严格考核、择优录用的办法。公务员的晋升,应听取群众意见,经过严格考核,特别强调工作实绩,把功绩制原则引进公务员的晋升制度,这样才能保证按照德才兼备的标准选拔优秀人才,避免由少数领导指定的弊病。对考核不称职者,给予降职或者辞退,做到优胜劣汰,保证公务员队伍的素质。

(3) 具有新陈代谢机制。国家公务员制度在健全退休制度的同时,增加了“出口”渠道。如对部分职务实行聘任制;对不同职务规定最高任职年龄后,如果不能继续晋升的,可以改任非领导职务,或者到企事业单位工作;对年度考核连续两年不称职的,给予辞退;国家公务员可以按照规定辞去职务;实行多种形式的交流制度等。这些措施和办法,有利于国家公务员能上能下、能进能出,增强了公务员机关的生机和活力。