



新编21世纪公共管理系列教材

公务员制度导论

Civil Service System: An Introduction

孙德超 主编



新编21世纪公共管理系列教材

公务员制度导论

Civil Service System: An Introduction

孙德超 主编



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度导论/孙德超主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 5
新编21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-22877-8

I. ①公… II. ①孙… III. ①公务员制度-中国-高等学校-教材 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 103904 号

新编 21 世纪公共管理系列教材
公务员制度导论
孙德超 主编
Gongwuyuan Zhidu Daolun

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	北京东君印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2016 年 5 月第 1 版
印 张	14. 25	印 次	2016 年 5 月第 1 次印刷
字 数	307 000	定 价	32. 00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

孙德超 吉林大学行政学院副教授、博士生导师、MPA 教育中心主任；兼任教育部学位与研究生教育发展中心通讯评议专家，北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学“国家治理协同创新中心”副秘书长，吉林省人力资源和社会保障厅专家咨询委员会委员等职。曾赴美国丹佛大学和罗格斯大学、巴西圣保罗大学、中国香港中文大学进行合作研究。主要研究方向为公务员制度与公务员考试、政府公关与形象塑造、公共服务均等化、政府间财政关系等。在《社会科学》《天津社会科学》《学术研究》《马克思主义与现实》《中国行政管理》等 CSSCI 来源期刊发表学术论文 40 余篇，有多篇研究成果被《新华文摘》《中国社会科学文摘》、中国人民大学报刊复印资料等转载。主持国家社科基金项目、教育部人文社科研究项目等各级项目 24 项，参与国家社科基金重大项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目等 40 余项。2013 年获评“吉林省高校科研春苗人才”，有 3 项研究成果获吉林省政府社会科学优秀成果奖，1 项研究成果获省级教育科学优秀成果奖。

内容简介

由孙德超博士主编的《公务员制度导论》一书紧扣《中华人民共和国公务员法》，系统阐述了公务员制度的各个方面。全书分为五篇：第 1 篇“公务员制度及其发展演变”，介绍了公务员与公务员制度的基本概念，西方国家公务员制度的建立及发展，中国公务员制度的建立及发展；第 2 篇“公务员分类管理制度”，介绍了公务员的职位、职务、级别等内容；第 3 篇“公务员更新制度”，详细阐述了公务员的录用，职位聘任，培训，交流，辞职、辞退与退休等环节的内容；第 4 篇“公务员激励制度”，论述了公务员的考核，奖励，职务升降，工资、福利与保险，申诉与控告等环节的内容；第 5 篇“公务员约束制度”，介绍了公务员的回避、纪律与惩戒等环节的内容。

本书将公务员制度的主要内容划分为公务员分类管理制度、公务员更新制度、公务员激励制度和公务员约束制度四个方面，旨在帮助读者充分体会《中华人民共和国公务员法》具体内容之间的内在逻辑联系，以更好地理解公务员制度的意义与作用。

本书是专门为高校公务员制度及相关课程编写的教材，也可作为国家机关和国有企事业单位工作人员系统学习和掌握公务员制度理论的参考书。

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。随着公共管理实践的不断发展，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，以使我們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



公务员制度也称人事行政制度，是指现代国家对公务员实行科学管理而建立的一套法律法规和制度体系，其实质是制度化、法律化的人事行政关系。本书第1篇“公务员制度及其发展演变”，介绍了公务员的含义与范围、公务员制度的含义与主要内容、公务员制度与公务员考试之间的联系与区别、西方国家公务员制度产生的历史条件、西方国家公务员制度的发展历程、西方国家公务员制度的主要特点、中国公务员制度产生的背景、中国公务员制度建立的过程与《中华人民共和国公务员法》（简称《公务员法》）的颁布，以及中国公务员制度的基本原则。

中国公务员制度的主要内容体现在《公务员法》中。《公务员法》共18章，每章包括1~3个方面的内容。根据《公务员法》具体内容的内在逻辑联系，我们将公务员制度的主要内容划分为四个部分，分别是：公务员分类管理制度（第2篇）、公务员更新制度（第3篇）、公务员激励制度（第4篇）、公务员约束制度（第5篇）。

公务员分类，是指机关按照一定的标准，对公务员进行划分，为机关人事管理提供科学的依据。公务员分类管理制度通常都是围绕人和事进行的，对这两方面的着力点不同，形成了不同的公务员分类管理制度，即品位分类和职位分类。

公务员更新，是指机关按照相关规定并结合工作需要，实现公务员人员更新和公务员素质更新。公务员更新制度主要包括录用、职位聘任、培训、交流，以及辞职、辞退与退休等方面的制度。

公务员激励，是指激发公务员的工作动机，使其产生内在的工作动力，从而调动公务员的工作热情与积极性。公务员激励制度主要包括考核、奖励、职务升降、申诉控告，以及工资、福利与保险等方面的制度。

公务员约束，是指从宏观和微观上调控公务员的行为，规定公务员应该做什么、可以做什么、不可以做什么，以保证公务员公正廉洁地执行公务，惩罚违法违纪者。公务员约束制度主要包括回避、纪律与惩戒等方面的制度。

我们希望通过这样的安排，使读者充分体会公务员制度具体内容之间的内在逻辑联



系,更好地理解公务员制度的意义与作用。

作为吉林大学本科“十二五”规划教材,本书由孙德超主编和统稿,书稿是编写组集体努力的结果。各章编写分工如下:第1章“公务员与公务员制度”由吉林大学唐升旭、孙德超负责;第2章“西方国家公务员制度的建立及发展”由首都经济贸易大学毛艾琳负责;第3章“中国公务员制度的建立及发展”由吉林大学韩开、孙德超负责;第4章“公务员分类管理制度”由吉林大学宋艳负责;第5章“公务员录用制度”由东北师范大学王怀兴、肖钧文、成娟负责;第6章“公务员职位聘任制度”由吉林大学孔翔玉、孙德超负责;第7章“公务员培训制度”由吉林大学邵利负责;第8章“公务员交流制度”由吉林大学曹志立、孙德超负责;第9章“公务员辞职、辞退与退休制度”由吉林大学李云负责;第10章“公务员考核制度”由青岛大学王青梅负责;第11章“公务员奖励制度”由天津师范大学宋林霖负责;第12章“公务员职务升降制度”由吉林大学樊敏帅负责;第13章“公务员工资、福利与保险制度”由吉林大学王玉娉负责;第14章“公务员申诉与控告制度”由吉林大学张凤燕负责;第15章“公务员回避制度”由吉林财经大学阎宇、高敏负责;第16章“公务员纪律与惩戒制度”由吉林大学陈东负责。此外,曹志立、卢珊协助主编做了大量细致的校对工作。

本书的出版得益于中国人民大学出版社朱海燕编辑、徐小玲编辑的帮助与支持,她们所提出的一些具体意见,为本书增色不少。同时,在本书编写过程中,借鉴并吸收了国内许多学者的研究成果,在此表示衷心的感谢。最后,由于编者水平有限,书中难免有不足之处,敬请读者批评指正。

孙德超
于吉林大学

目 录



第 1 篇 公务员制度及其发展演变

第 1 章	公务员与公务员制度	3
1.1	公务员的含义与范围	3
1.2	公务员制度的含义与主要内容	4
1.3	公务员制度与公务员考试	17
	本章小结	20
	关键术语	21
	复习思考题	21
第 2 章	西方国家公务员制度的建立及发展	22
2.1	西方国家公务员制度产生的历史条件	22
2.2	西方国家公务员制度的发展历程	24
2.3	西方国家公务员制度的主要特点	32
	本章小结	34
	关键术语	34
	复习思考题	35
第 3 章	中国公务员制度的建立及发展	36
3.1	中国公务员制度产生的背景	36
3.2	中国公务员制度建立的过程与《公务员法》的颁布	38
3.3	中国公务员制度的基本原则	41
	本章小结	43
	关键术语	44
	复习思考题	44

第2篇 公务员分类管理制度

第4章 公务员分类管理制度	47
4.1 品位分类与职位分类	47
4.2 中国公务员分类管理制度	50
本章小结	55
关键术语	55
复习思考题	56

第3篇 公务员更新制度

第5章 公务员录用制度	59
5.1 公务员录用的含义及原则	59
5.2 公务员录用的基本内容	62
5.3 公务员录用的组织及责任	66
本章小结	68
关键术语	68
复习思考题	68
第6章 公务员职位聘任制度	70
6.1 公务员职位聘任的含义和特点	70
6.2 公务员职位聘任的重要意义、实施条件与具体实施	72
6.3 人事争议仲裁制度	79
本章小结	82
关键术语	83
复习思考题	83
第7章 公务员培训制度	84
7.1 公务员培训的含义、特点及意义	84
7.2 公务员培训的原则、类型和方式	86
7.3 公务员培训的实施及管理	90
本章小结	92
关键术语	93
复习思考题	93
第8章 公务员交流制度	94
8.1 公务员交流制度概述	94
8.2 公务员的调任	99
8.3 公务员的转任	102
8.4 公务员的挂职锻炼	105

本章小结	108
关键术语	109
复习思考题	109
第 9 章 公务员辞职、辞退与退休制度	110
9.1 公务员的辞职	110
9.2 公务员的辞退	114
9.3 公务员的退休	119
本章小结	123
关键术语	124
复习思考题	124
 第 4 篇 公务员激励制度	
第 10 章 公务员考核制度	129
10.1 公务员考核的含义、内容及意义	129
10.2 公务员考核的方式、等次和标准	132
10.3 公务员考核的程序及结果应用	134
本章小结	138
关键术语	139
复习思考题	139
第 11 章 公务员奖励制度	140
11.1 公务员奖励的含义、原则及意义	140
11.2 公务员奖励的条件、权限与对象	143
11.3 公务员奖励的种类与程序	145
本章小结	146
关键术语	147
复习思考题	147
第 12 章 公务员职务升降制度	149
12.1 公务员职务升降的含义、特点及意义	149
12.2 公务员职务升降的条件、原则及方式	153
12.3 公务员职务升降的程序	156
本章小结	158
关键术语	159
复习思考题	159
第 13 章 公务员工资、福利与保险制度	160
13.1 公务员工资制度	160
13.2 公务员福利制度	167
13.3 公务员保险制度	171

	本章小结	173
	关键术语	174
	复习思考题	174
第 14 章	公务员申诉与控告制度	175
	14.1 公务员申诉制度	175
	14.2 公务员控告制度	179
	14.3 公务员申诉与控告的联系和区别	181
	14.4 公务员申诉与控告的义务和法律责任	183
	本章小结	184
	关键术语	185
	复习思考题	185

第 5 篇 公务员约束制度

第 15 章	公务员回避制度	189
	15.1 公务员回避的特点、原则及重要意义	189
	15.2 公务员回避的情形	191
	15.3 公务员回避的方式	196
	本章小结	198
	关键术语	199
	复习思考题	199
第 16 章	公务员纪律与惩戒制度	200
	16.1 公务员纪律的特点、主要内容及重要意义	200
	16.2 公务员惩戒的种类、基本原则及程序	202
	16.3 公务员处分的权限、效力及解除条件	204
	本章小结	206
	关键术语	207
	复习思考题	207
	参考文献	208

公务员与公务员制度

第 1 篇

公务员制度及其 发展演变

2005 年 10 月 27 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过《中华人民共和国公务员法》，自 2006 年 1 月 1 日起施行。这部法律，是规范公务员行为、提高公务员队伍素质、推进公务员制度改革的法律，是建设法治国家、法治政府、法治社会的重要法律，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要法律。这部法律，是规范公务员行为、提高公务员队伍素质、推进公务员制度改革的法律，是建设法治国家、法治政府、法治社会的重要法律，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要法律。

1. 快速履行职能

快速履行职能是公务员制度的重要特征之一。公务员制度要求公务员必须具备快速履行职能的能力，这是由公务员工作的性质决定的。公务员的工作具有时效性、紧迫性、复杂性等特点，要求公务员必须具备快速履行职能的能力。快速履行职能是公务员制度的重要特征之一，也是公务员制度建设的重点。快速履行职能是公务员制度的重要特征之一，也是公务员制度建设的重点。

2. 纳入国家行政序列

纳入国家行政序列是公务员制度的重要特征之一。公务员制度要求公务员必须具备纳入国家行政序列的能力，这是由公务员工作的性质决定的。公务员的工作具有时效性、紧迫性、复杂性等特点，要求公务员必须具备纳入国家行政序列的能力。纳入国家行政序列是公务员制度的重要特征之一，也是公务员制度建设的重点。

1.1 公务员的含义与范围

1.1.1 公务员的含义

公务员一词，是由英文“civil servant”翻译而来的，中文直译为“文职服务员”“公民的仆人”。译作“公务员”，采用的是意译的方式。

2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过、2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》第二条规定，“本法所称公务员，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”。按照上述规定，是否属于公务员，必须符合三个条件。^①

1. 依法履行公职

这是公务员的职能标准。公务员既不是为自己工作，也不是为某个私人企业或者组织工作，他是为国家和公众服务，即履行公职。履行公职，是指公务员不是以自身意志办事，而是按照法律规定或者法律的授权办事。这里的“法”，是广义层面的“法”，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等。《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）确定了中国共产党是执政党，各民主党派是参政党。因此，政党机关及其工作人员以不同方式，参与国家政治、经济和社会事务的决策及活动，也是一种履行公职的行为。

2. 纳入国家行政编制

这是公务员的编制标准。“编制”是“人员编制”的简称，通常分为行政编制、事业编制和企业编制，三者的根本区别在于其所属组织的经费来源和数额不同。属于行政编制的组织，其行政经费由财政部门按人员数额划拨，即随人员数额的增减而增减。属于事业

^① 参见许安标主编：《中华人民共和国公务员法释义》，3页，北京，人民出版社，2005。

编制的组织，其事业经费由国家根据事业发展的需要、国家财政综合平衡的可能性和从事该项事业的人员定额来统筹安排，一次性拨付。属于企业编制的组织，其经费由企业自行支付，纳入企业的成本。编制是国家控制机关、事业单位和企业合理设置机构、合理使用人员和节约经费开支的一种方式。

3. 由国家财政负担工资福利

这是公务员的经费标准。公务员是为了公共利益而提供公共服务，理应由公共服务的享受者（人民）来支付相应的报酬。国家的财政收入主要来自人民缴纳的税费，因此，公务员工资、福利等保障由国家财政负担。公务员属于国家财政供养人员，但并不是国家财政供养的所有人员都是公务员。公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽然由国家财政负担工资福利，但不属于公务员，因为他们不具备公务员的另外两个条件，即不符合职能标准和编制标准。

1.1.2 公务员的范围

按照《公务员法》关于公务员的界定，中国公务员的范围主要包括七类机关的工作人员。

（1）中国共产党机关的工作人员。包括中央和地方各级党委、纪委的专职领导成员，中央和地方各级党委工作部门和纪检机关的工作人员，街道、乡（镇）党委机关的工作人员。

（2）人大机关的工作人员。包括全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、专职常委，地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长、专职常委，乡（镇）人大专职主席、副主席；各级人大常委会机关工作人员；各级人大专门委员会专职组成人员及其办事机构工作人员。

（3）行政机关的工作人员。包括各级人民政府的组成人员，各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。

（4）政协机关的工作人员。包括政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长，政协各级委员会工作机构的工作人员；政协专门委员会办事机构的工作人员。

（5）审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

（6）检察机关的工作人员。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

（7）民主党派机关的工作人员。包括八个民主党派中央和地方各级委员会主席（主委）、专职（驻会）副主席（副主委）、秘书长，民主党派中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

1.2 公务员制度的含义与主要内容

1.2.1 公务员制度的含义

公务员制度也称人事行政制度，是指现代国家对公务员实行科学管理而建立的一套法

律法规和制度体系,其实质是制度化、法律化的人事行政关系。准确理解公务员制度的含义,需要注意以下三个方面:

1. 公务员制度是一个历史范畴

随着西方工业革命的兴起,经济迅速发展,政府职能日益扩大,逐渐强大的工业资产阶级对政府人事制度改革提出了迫切的要求,即革除传统“恩赐官职”与“政党分赃”等腐朽制度造成的严重的社会弊端。19世纪中叶,英国率先进行了政府人事制度改革,采用考试录用和终身任职,这是世界上第一个公务员制度。现代公务员制度由于在一定程度上满足了新兴工业资产阶级的要求,适应了生产力发展的需要,所以很快为其他西方国家所采用。

2. 公务员制度是规范化、程序化的法律制度

许多国家公务员制度的建立,往往以公务员法的颁布为标志。比如,1870年6月,英国颁布了第二个枢密院令,确立了以公开竞争考试作为录用文官的指导原则,标志着英国公务员制度的建立;1883年美国《彭德尔顿法》的颁布,标志着美国公务员制度的建立。同时,公务员制度明确规定了公务员与国家、机关之间的法律关系,并对公务员的社会角色与身份、职务、责任、权益等都作出了明确的规定。

3. 公务员制度是国家依法管理公务员的规则

公务员制度对公务员的角色作出了明确的界定,为发挥其管理社会公共事务的作用创造了条件。公务员制度是由一系列法律法规和制度规范构成的有机整体,在原则、标准、程序、方法上都有明确的要求。通过公务员制度,选贤任能,提高工作效率,以满足机关廉政与效能建设的需要,以及机关人事管理工作科学化与法制化的需要。

1.2.2 公务员制度的主要内容

作为国家政治与行政制度的重要组成部分,公务员制度主要包括公务员分类管理制度、公务员更新制度、公务员激励制度和公务员约束制度。

1. 公务员分类管理制度

公务员分类管理,是指机关按照一定的标准,对公务员进行划分,为机关人事管理提供科学的依据。公务员分类管理通常都是围绕人和事进行的,对这两方面的着力点不同,形成了不同的公务员分类管理制度,即职位分类和品位分类。职位分类是一种以职位为主要依据的分类方法。职位分类是在工作分析的基础上,将职位根据工作性质进行横向的分类,再按照繁简程度、责任轻重和所需资格条件等,将其纵向划分为高低不同的等级,并给予各职位准确的定义和描述。职位分类是以“事”为中心进行的分类,强调工作性质、繁简程度、责任轻重和所需资格条件。品位分类,是指以公务员所具有的资格条件作为分类的主要依据,并以公务员的职务或级别高低来确定其待遇。品位分类是以“人”为中心进行的分类,强调人的主体资格条件。两种分类制度各有利弊,近年来,这两种制度呈现出一种相互影响、相互渗透和相互取长补短的趋势。

1993年的《国家公务员暂行条例》将公务员职务划分为领导职务和非领导职务两大类。其中,领导职务共分十级,分别为:国务院总理;国务院副总理,国务委员;部级正职,省级正职;部级副职,省级副职;司级正职,厅级正职;司级副职,厅级副职;处级