



 信毅教材大系

新编公务员理论与实务

• 曾维涛 康静萍 李 仪 主编

The Public Servant:
Theory and Practice (New Edition)



 复旦大学出版社

 信毅教材大系

新编公务员理论与实务

• 曾维涛 康静萍 李 仪 主编

The Public Servant:
Theory and Practice (New Edition)



 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编公务员理论与实务/曾维涛,康静萍,李仪主编. —上海:复旦大学出版社,2016.7
信毅教材大系
ISBN 978-7-309-12256-5

I. 新… II. ①曾…②康…③李… III. 公务员制度-中国-高等学校-教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 084852 号

新编公务员理论与实务

曾维涛 康静萍 李 仪 主编
责任编辑/徐惠平 姜作达

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海市崇明县裕安印刷厂

开本 787 × 1092 1/16 印张 21.25 字数 454 千
2016 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12256-5/D · 812
定价:45.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

“信毅教材大系”编委会

主 任 王 乔

副 主 任 邓 辉 王秋石 刘子馨

秘 书 长 陈 曦

副秘书长 王联合

编 委 许基南 匡小平 胡宇辰 李春根 章卫东

袁红林 陆长平 汪 洋 罗良清 毛小兵

邹勇文 蒋悟真 关爱浩 叶卫华 尹忠海

包礼祥 郑志强 陈始发 陆晓兵

联络秘书 宋朝阳 张步云

内容提要

公务员考试已成为我国第一大考，公务员考试主要的参加者为全国各高校应届毕业生和历届已参加工作人员。一方面，在面对标准化、统一化和规范化程度极高的公务员考试时，他们囿于知识背景不同，备考环境各异，迫切希望能够有一本教授公务员基础理论和公务员考试知识与技巧的专业辅导书。另一方面，本科学生所用的教材要么局限于理论，要么局限于实践，很少有把两个部分综合起来的这样一部教材。因此，编著这样一部理论和实践相结合的著作就迫在眉睫了。

本教材可分为两部分：第一部分（第一章至第十一章），介绍公务员的理论部分，包括公务员的义务和权利、职务与级别、录用、考核、奖励与惩戒、职务任免与升降、交流与回避、工资、福利和保险、辞职、辞退与退休制度、申诉与控告制度等基本制度。第二部分（第十二章至第二十一章），介绍公务员考试的实践部分，包括公务员考试中的行政职业能力测试、申论和面试部分的主要内容、技巧和应试方法等。

《新编公务员理论与实务》一书，全面兼顾不同知识层次、不同专业背景的应考群体，适合所有参加公务员考试的应考人员，也适合希望了解我国公务员制度和公务员考试的广大研究人员、培训专家和其他人员。本书强调基础性、前沿性、权威性和技巧性，注重理论与实际的紧密结合，适合高校应届毕业生和历届毕业生，也适合高校大一、大二和大三等不同知识层次的读者阅读，适合高校经济管理类、人文社科类和理工科类不同专业的读者阅读。

总序

世界高等教育的起源可以追溯到 1088 年意大利建立的博洛尼亚大学,它运用社会化组织成批量培养社会所需要的人才,改变了知识、技能主要在师徒间、个体间传授的教育方式,满足了大家获取知识的需要,史称“博洛尼亚传统”。

19 世纪初期,德国的教育家洪堡提出“教学与研究相统一”和“学术自由”的原则,并指出大学的主要职能是追求真理,学术研究在大学应当具有第一位的重要性,即“洪堡理念”,强调大学对学术研究人才的培养。

在洪堡理念广为传播和接受之际,德国都柏林天主教大学校长纽曼发表了“大学的理想”的著名演说,旗帜鲜明地指出“从本质上讲,大学是教育的场所”,“我们不能借口履行大学的使命职责,而把它引向不属于它本身的目标”。强调培养人才是大学的唯一职能。纽曼关于“大学的理想”的演说让人们重新审视和思考大学为何而设、为谁而设的问题。

19 世纪后期到 20 世纪初,美国威斯康星大学查尔斯·范海斯校长提出“大学必须为社会发展服务”的办学理念,更加关注大学与社会需求的结合,从而使大学走出了象牙塔。

2011 年 4 月 24 日,胡锦涛总书记在清华大学百年校庆庆典上,指出高等教育是优秀文化传承的重要载体和思想文化创新的重要源泉,强调要充分发挥大学文化育人和文化遗产创新的职能。

总而言之,随着社会的进步与变革,高等教育不断发展,大学的功能不断扩展,但始终都在围绕着人才培养这一大学的根本使命,致力于不断提高人才培养的质量和水平。

对大学而言,优秀人才的培养,离不开一些必要的物质条件保障,但更重要的是高效的执行体系。高效的执行体系应该体现在三个方面:一是科学合理的学科专业结构,二是能洞悉学科前沿的优秀师资队伍,三是作为知识载体和传播媒介的优秀教材。教材是体现教学内容与教学方法的知识载体,是进行教学的基本工具,也

是深化教育教学改革,提高人才培养质量的重要保证。

一本好的教材,要能反映该学科领域的学术水平和科研成就,能引导学生沿着正确的学术方向步入所向往的科学殿堂。因此,加强高校教材建设,对于提高教育质量、稳定教学秩序、实现高等教育人才培养目标起着重要的作用。正是基于这样的考虑,江西财经大学与复旦大学出版社达成共识,准备通过编写出版一套高质量的教材系列,以期进一步锻炼学校教师队伍,提高教师素质和教学水平,最终将学校的学科、师资等优势转化为人才培养优势,提升人才培养质量。为凸显江财特色,我们取校训“信敏廉毅”中一前一尾两个字,将这个系列的教材命名为“信毅教材大系”。

“信毅教材大系”将分期分批出版问世,江西财经大学教师将积极参与这一具有重大意义的学术事业,精益求精地不断提高写作质量,力争将“信毅教材大系”打造成业内有影响力的高端品牌。“信毅教材大系”的出版,得到了复旦大学出版社的大力支持,没有他们的卓越视野和精心组织,就不可能有这套系列教材的问世。作为“信毅教材大系”的合作方和复旦大学出版社的一位多年的合作者,对他们的敬业精神和远见卓识,我感到由衷的钦佩。

王 乔

2012年9月19日

公务员理论与实务作为行政管理专业的主干课程之一,是研究公务员的各种基本制度和公务员考试过程中的基本内容的一门学科。

本书是为了培养理论和应用综合型人才教学的需要而编写,在选择教材内容及确定知识体系、编写体例时,注意学生素质教育和创新能力、实践能力的综合培养,对于一些纯粹的学说理论问题的讨论将作简单阐述,而对行政职业能力测试、申论和面试等实践问题作重点阐述。具体而言,有以下特点:

1. 语言简练,通俗易懂。从社会实际出发,紧扣《中华人民共和国公务员法》的具体规范,尽量使用通俗易懂的语言来表述基本的公务员制度和具体的规范,而对当前有争议的理论问题不做过多的探讨。

2. 内容全面,及时体现新变化。公务员相关理论与实践和国家政策密切相关,因此变化性比较强。本书内容最大限度地反映新的公务员的实践问题,及时充实新的公务员考试内容。

3. 理论联系实际,更加注重实务。考虑到应用型人才培养的需要,在介绍各项公务员考试制度时,与实际将结合得更加紧密。

本书体系完整,结构严谨,写作行文简明、流畅。

参加本书写作的主要有江西财经大学的老师和同学们。具体分工如下:整体构思和框架搭建,曾维涛、康静萍;第一章到第十一章,曾维涛、毛家慧、李仪;第十二、十三章,康静萍、曾璐璐;第十四章,曾维涛、李仪;第十五、十六章,康静萍、李懿、樊颖婷;第十七、十八章,曾维涛、毛家慧、李仪;第十九、二十、二十一章,曾维涛、刘洋博、雷文珺。另外,朱椿荣、陈璐、樊凡、韩杼婷等同学也为本书的编

写提供了大量的资料。

为方便教师教学,本书配有内容丰富的教学资源包(包括精致的电子课件、教案、案例库及案例分析、习题集及参考答案),下载地址: <http://www.tup.tsinghua.edu.cn>。

本书在编写过程中,参考了多本著作、论文和教材,恕不一一列明,在此向所有的专家学者致谢。

目 录

第一章 公务员制度概述	001
学习目标	001
重点难点提示	001
第一节 基本概念	001
第二节 公务员制度的历史演变	002
复习思考题	007
第二章 公务员的义务与权利	008
学习目标	008
重点难点提示	008
第一节 公务员的义务与权利概述	008
第二节 中国公务员的义务与权利的基本内容	009
第三节 西方国家公务员的义务与权利的基本内容	011
第四节 公务员义务与权利的特点	014
复习思考题	015
第三章 公务员的职务与级别	016
学习目标	016
重点难点提示	016
第一节 职位层级体系	016
第二节 职位设置方法	018
第三节 公务员的级别	019
复习思考题	021
第四章 公务员录用制度	022
学习目标	022
重点难点提示	022
第一节 公务员录用的概念和原则	022

第二节 报考公务员的基本资格条件	023
第三节 国家公务员的录用办法和程序	024
第四节 公务员录用考试违纪违规行为的认定和处理	026
复习思考题	028
 第五章 公务员的考核制度	029
学习目标	029
重点难点提示	029
第一节 公务员考核的概念和内容	029
第二节 公务员考核的原则和基本方法	030
第三节 公务员考核的类型	031
第四节 公务员考核的工作机构	031
第五节 公务员考核的程序	032
第六节 公务员考核结果的划分和使用	033
复习思考题	034
 第六章 公务员奖励与惩戒制度	035
学习目标	035
重点难点提示	035
第一节 公务员奖励与惩戒的含义	035
第二节 公务员奖励概述	035
第三节 公务员惩戒概述	039
复习思考题	043
 第七章 公务员职务的任免与升降制度	044
学习目标	044
重点难点提示	044
第一节 公务员的任免	044
第二节 公务员的职务升降制度	048
复习思考题	053
 第八章 公务员交流与回避制度	054
学习目标	054

重点难点提示	054
第一节 公务员交流制度	054
第二节 公务员回避制度	062
复习思考题	066
第九章 公务员工资、福利和保险制度	067
学习目标	067
重点难点提示	067
第一节 公务员工资制度概述	067
第二节 公务员福利制度	071
第三节 公务员保险制度	073
复习思考题	074
第十章 公务员辞职、辞退与退休制度	075
学习目标	075
重点难点提示	075
第一节 公务员辞职制度	075
第二节 公务员辞退制度	078
第三节 公务员退休制度	081
复习思考题	083
第十一章 公务员申诉与控告制度	084
学习目标	084
重点难点提示	084
第一节 公务员申诉制度	084
第二节 公务员控告制度	087
复习思考题	089
第十二章 行政职业能力测验理论概述	090
学习目标	090
重点难点提示	090
第一节 行政职业能力测验的概念	090
第二节 行政职业能力测验的测试内容	092

第三节	行政职业能力测验的施测程序与答题要求	093
第四节	基础行政职业能力测验备战要诀	094
第十三章	试题分类与规范讲解	097
学习目标		097
重点难点提示		097
第一节	言语理解与表达	097
第二节	数量关系	104
第三节	判断推理	114
第四节	常识判断	126
第五节	资料分析	134
第十四章	经典训练真题	144
学习目标		144
重点难点提示		144
第一节	言语理解与表达	144
第二节	数量关系	153
第三节	判断推理	162
第四节	常识判断	172
第五节	资料分析	180
第十五章	申论理论概述	191
学习目标		191
重点难点提示		191
第一节	申论的含义	191
第二节	申论测试的命题结构和测评要素	192
第三节	申论测试的常用文体	194
第十六章	申论能力提升	201
学习目标		201
重点难点提示		201
第一节	申论测试应试策略	201
第二节	阅读理解能力提升	205

第三节	概括总结能力提升	208
第四节	综合分析能力提升	211
第五节	策划分析能力提升	214
第六节	论述把握能力提升	217
第七节	语言表达能力提升	224
第十七章	申论文体精讲	228
学习目标		228
重点难点提示		228
第一节	议论文	228
第二节	说明文	234
第三节	应用文	238
第十八章	申论热点	257
学习目标		257
重点难点提示		257
第一节	习近平批示：严惩暴恐分子	257
第二节	大学生期望薪资	258
第三节	公务员薪资改革	259
第四节	存款保险制度	260
第五节	社会组织发展	262
第十九章	公务员面试基础知识	264
学习目标		264
重点难点提示		264
第一节	公务员面试概论	264
第二节	公务员面试试题	274
第三节	公务员面试的发展趋势	283
第二十章	公务员面试策略与技巧	286
学习目标		286
重点难点提示		286
第一节	公务员面试策略	286

第二节 公务员面试技巧	293
第二十一章 公务员面试实战训练	297
学习目标	297
重点难点提示	297
第一节 公务员面试经典习题	297
第二节 公务员面试真题演练	309
参考文献	326

第一章 公务员制度概述

学习目标

通过本章学习,掌握公务员和公务员制度两个基本概念,了解公务员制度的演变历史,明确公务员制度的两种分类方式。

重点难点提示

- 中国封建社会官吏的管理制度和选官制度
- 公务员制度的基本模式

第一节 基本概念

目前在世界上大约有六十多个国家和地区在不同程度上实行国家公务员制度。作为政府行政管理的一种基本制度和国家政治制度的重要组成部分,国家公务员制度最早形成于19世纪中叶,至今已有一百多年的历史。“公务员”一词来源于英语,原文为civil servant,翻译成中文有各种不同的称呼,如“公务员”“文职人员”“公职人员”“文官”等。所谓国家公务员是指代表国家从事社会公共事务管理,行使行政职权,履行国家公务的人员。

按照约定俗成的原则,英美等国家对公务员仍采用“文官”的称谓。公务员有广义和狭义之分,广义上的公务员,是指政府行使行政权力和承担政府公务的所有工作人员,包括通过选举产生的政务性政府官员,也包括常任制的、非选举产生的事务性政府公务人员。狭义的公务员特指非选举产生的政府公务人员,他们一般通过公开竞争考试被择优录用,在无过失的情况下,一经录用,即可长期任职,不与政党轮替共进退。本书指的是狭义范围的公务员概念。

在我国,依据颁布的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)中第二条规定: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。三个条件必须同时具备才是公务员,一是必须依法履行公职,二是使用行政编制,三是国家财政负担工资福利。不仅此前个议较多的检察院、法官依然被纳入规制范围,还将党派、人民团体和各级人大、政协机关的工作人员全部包括在“公务员”范畴之内。

所谓公务员制度,就是对行使国家行政权力、执行国家公务的人员等依法进行科学管理的一系列法规体系和管理体制的总称,它是现代民主政治发展和行政管理科学化、



法制化、高效化的基本要求和重要保障,作为国家政治与行政制度的重要组成部分,公务员制度包含了对公务员进行分类、考试录用、绩效评估、奖惩、升降、任免、培训、工资福利保障、退休、监督、管理等一系列具体制度。

第二节 公务员制度的历史演变

一、西方公务员制度的起源和发展

西方国家的公务员承继于西欧文职官员阶层,是西欧文职官员发展到资本主义阶段的必然结果。因为,要研究西方公务员制度,必须从它的源流——西方文职官员说起。

西方文职官员是在中世纪特定的环境中发展起来的。当时的西欧社会主要格局是分散的、诸侯割据的小邦国家,经济上实行的是领主-农奴制经济,政治结构则是贵族与教廷的联合统治。西欧长期以基督教的“经院神学”禁锢人们的思想,抛弃了早期基督教平等、博爱、牺牲的精神。

14世纪中叶以后,西欧社会政治结构发生剧烈变化。这一时期,城市手工业、商业和金融业的蓬勃发展已经开始在经济生活中占据主要地位,西欧各国君主在市民阶层的援助下,建立了统一、专制的中央集权政府。随着政府管辖范围的扩大,政府也增加相应的功能。在新的政府结构中最关键的变化就是出现了一类由专制君主直接任命和指挥,协助君主进行统治、对君主负责、依赖和效忠君主的文职官员。他们是西欧最早的文职官员,既有原来的贵族、教士,也有普通的商人,一方面成为君主统治机器的工具,另一方面作为君主抑制地方贵族和等级议会的力量。

随着工业革命的完成,以及政府管理职能的复杂化,旧的政府官员体制,政党分配制日益暴露出严重问题,其主要表现在以下几个方面:首先,结构性贪污腐败不可遏制;其次,周期性政治震荡造成的危害;再次,缺乏效率和人才。正是在这样的历史背景下,西欧各国及美国根据本国的实际状况,探索建立新的人事制度——公务员制度。公务员制度建立的标志有两点:一是政务官与事务官相分离;二是考试择优录用制度的建立。

20世纪80年代以来,西方社会乃至整个世界发生了根本性变化,经济全球化趋势逐步加强,各国之间的竞争日益激烈;以信息技术为代表的科技革命迅猛发展;民主化浪潮兴起,随着全球化、信息化和市场化时代的来临,政府管理以及公务员制度面临着更为严峻的挑战。为了应对这种挑战,当代西方国家都卷入到行政改革及公务员制度变革的浪潮中,对公务员制度变革的模式、选径、举措做了大胆的探索,并取得了一定的成效。

二、中国古代公务员制度的起源和发展

在古代中国、埃及和晚期罗马帝国都曾存在过官僚制的形式,而且这些国家和地区