



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公务员制度 (第二版)

The System of Civil Service (Second Edition)

张旭霞 包法宝 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

对外经济贸易大学远程教育系列教材

公务员制度

(第二版)

The System of Civil Service
(Second Edition)

张旭霞 包法宝 编著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

内 容 简 介

本书共分十五章,涉及公务员的权利与义务、分类、考任、考核、培训、奖惩、职务任免与升降、工资福利与保险、交流与回避、辞职辞退与退休、申诉与控告、公务员法等内容。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。

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度 / 张旭霞,包法宝编著. —2 版. —北
京: 对外经济贸易大学出版社, 2013
对外经济贸易大学远程教育系列教材
ISBN 978-7-5663-0703-3

I. ①公… II. ①张… ②包… III. ①公务员制度 -
中国 - 高等教育 - 远距离教育 - 教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 121246 号

© 2013 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 (第二版) The System of Civil Service (Second Edition)

张旭霞 包法宝 编著
责任编辑: 郭华良 高 卓

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

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 185mm × 230mm 19.75 印张 420 千字
2013 年 7 月北京第 2 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0703-3
印数: 0 001 - 3 000 册 定价: 35.00 元

编审委员会

名誉主任 刘 亚

主 任 门 明

副 主 任 王丽娟 李福德

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁志杰 于海纯 王 军 王 稳

王立非 刘 军 汤谷良 许德金

李景瑜 杨言洪 杨晓军 邹亚生

张凤茹 陈 进 洪俊杰 徐学军

黄健青 崔鑫生 彭向刚 彭秀军

韩 风 蒋先玲 董 瑾 鲍 禄

戴长征

总 序

(第二版)

2012年正值对外经济贸易大学远程教育学院(简称“贸大远程”)成立10周年。10年来,贸大远程在组织结构、管理体制、招生网络、教学管理、技术平台、教材建设、课件开发等方面已形成了自己的特色。远程教育的名人名师战略、西部战略,以人为本、终身学习的服务理念以及多元互动的国际化办学特色,已在社会上产生了较大的影响力,成为业内公认、全国知名的优秀网院之一。2010年在全国远程教育十周年庆典表彰活动中,贸大远程一举荣获网络教育教材建设奖金奖、国家网络精品课程(网络教育)建设组织奖银奖、优秀网络课程推广奖银奖、优秀论文奖和远程教育贡献奖等五项大奖,成为全国69家试点高校获奖最多的院校之一,受到了教育部和全国高校现代远程协作组的充分肯定和高度赞誉。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》强调指出:要“大力发展现代远程教育,建设以卫星、电视和互联网等为主体的远程开放继续教育及公共服务平台,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件”。中国现代远程教育经过十余年发展,为实现教育大众化、促进教育公平、加快教育教学改革、推进教育信息化等作出了重要贡献。在远程教育系统中,教材无疑是与远程学习者关系最为密切的一个要素。抓好教材建设是办好远程教育的一项十分重要的工作,应充分认识教材建设在远程教育工作中的必要性和重要性。近年来,随着现代远程教育工程试点工作的展开,作为教学资源建设的一个重要组成部分,远程教育教材的研发也越来越为各办学机构所重视。早在2006

年，即“十一五”规划开局之年，贸大远程就率先组织本校具有丰富教学经验的优秀教师，以所开设的两个学历层次的七个特色专业为依据，以现有的导学课件为基础，编写了一套“对外经济贸易大学远程教育系列教材”。本套教材共分为经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、外语、综合七大系列，全面覆盖贸大远程相关专业的上百门课程。到目前为止，本套系列教材已经编写出版了近90种，其中，《商品学》、《投资管理》、《公共关系学》、《经济法学》和《商务英语写作》先后被评为“北京高等教育精品教材”；《公文写作》、《世界贸易组织概论》、《大学英语》、《国际商法》等教材经多次重印，仍畅销不衰。本套系列教材以品种全、质量高、成规模、销量大而著称，其选用者不仅限于贸大远程，而且涉及其他高校远程学院和培训机构；不仅在学校教学中发挥了重要作用，而且在社会上也具有良好的使用效果，产生了一定的社会效益和经济效益。

对于远程教育的教材而言，“质量与特色”是一个至关重要的问题。教材是否具有远程特色，是否适合远程学习者学习，直接关系到学习者的学习成效，也关系到远程教育的质量。贸大远程在系列教材的策划初期，就高度重视学生在开放教育环境中的个性化学习需求，突出成人教育和远程教育的教学规律，专门为远程学生量身定制。在系列教材的编写与出版过程中，学院高度重视教材建设，始终与作者和出版社保持密切联系，注重收集来自教师与学生的反馈信息，对教材进行及时有效的评价与更新，注重教材的系统性、针对性，确保教材的质量。在系列教材的使用过程中，随着国家政治经济形势的不断变化，国家法律法规的不断颁布与修订，学科的不断发展与知识的不断更新以及学习者需求的不断变化，贸大远程审时度势，及时根据学院“十二五”教材建设规划作出了对第一版系列教材进行修订再版的决定，以顺应形势的变化、学科的发展以及学习者的需求，适应学院事业发展的新战略。工作着眼点从追求教材的“数量与规模”逐渐转为注重教材的“质量与特色”，着力打造贸大远程优质教材品牌。

第二版远程教材的修订，除了要继续保持和发扬第一版教材在编写体例、结构形式、版式设计等技术层面的原有特色外，更加注重对教材内容及体系的更新和创新，使之更加突出现代远程教育人才培养模式与教学规律，更加体现远程课程体系、教学内容和教学方法方面的改革创新，更加注重理论联系实际和对学员应用能力的培养，更能适应成人教育对象业余学习并以自学为主的特点和需要，较之第一版教材具有更强的针对性、实用性和可操作性。现代远程教育的一个本质特征就是教的行为和学的行为在时空上的相对分离，并以计算机、多媒体、网

络为主要媒体的教育形式。在这种新的教育体制下，传统的纸介质教材虽然不再是教学活动的主要媒介，但是在当前技术条件还十分有限的情况下，它仍然是远程教学活动必不可少的辅助工具。有鉴于此，本次远程教材的修订工作，更是有针对性地提出了交互性、一体化的修订策略。力争在导学教材自身的交互性方面有所突破，并力争在媒体建设上实现一体化。将纸质教材与多媒体教学资源有机结合，充分发挥远程教育电子媒体教学资源的优势，减少纸质教材的篇幅。纸质教材要求简洁明了、重点突出。在纸质教材讲清楚基本概念、基本知识、基本技能的基础上，拓展阅读参考资料，将与课程内容相关的法律法规、工具模板、操作范例等以多媒体网络资源的形式提供给学生。伴随第二版教材的修订工作，与之相配套的导学课件也将进入新一轮的更新制作阶段。

一套教材只有经过市场的考验，不断修订、完善与更新，才能打造成为精品之作。随着第一版远程系列教材的出版，已经整整过去6年了，经过贸大远程广大师生两至三轮教与学的使用与实践，经过社会大众学习者多年的选用与检验，教材的组织者、编写者和出版者从中积累了丰富的编写与出版经验。随着学院对教材工作的更加重视，我相信在不久的将来，将会有一批体系更加成熟、内容更加实用、形式更加新颖的新版教材陆续问世。步入“十二五”新的历史发展阶段，贸大远程将与时俱进、不辱使命，本着对学生、对社会高度负责的精神，及时推出第二版远程教育系列教材，这是我们贸大远程人为推动中国远程教育的进一步发展所尽的一份教育者的责任。

“读书百遍，其义自见。”希望广大学员养成读书的好习惯，多读书，读好书，并且学以致用。衷心祝愿本套系列教材的修订再版，能够进一步满足接受远程教育的广大学子日益增长的教育需求，伴随大家不断成长和进步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长



2012年7月于北京

再版前言

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广为国内外政治家和学者所承认。公务员制度是为了适应现代政府职能的发展和管理方式的变化，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制度体系。与西方发达国家成熟的公务员制度相比，我国公务员制度的健全和完善还需要一个相当长的过程。再加上当前我国处于经济转轨、社会转型、体制转换的关键时期，各种社会矛盾集中凸现，新情况新问题层出不穷，给我国的公务员制度带来了新的挑战。

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。本教材共分十五章，侧重介绍中西方公务员制度发展的历程，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。

本教材以对外经济贸易大学远程学院的《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充实和完善。第二版在第一版的基础上，针对《中华人民共和国公务员法》颁布实施后的新内容进行了重点的修订。希望远程学院的学习者能够充分利用教材中的导学内容和练习题。

在教材修订的过程中得到了我的众多研究生的帮助，在此对张振宇、颜拓、江录辰、安然、刘丽香、官钰、王梦媛、李振欣、任治奇、余赞、王伟强、罗永刚、吴越人、杨喬、迟璇表示感谢。尤其是包法宝、张振宇同学，为第二版的修订花费了很多的心血。

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

2013 年 3 月 12 日

目 录

第一章 公务员制度概论

第一节 基本概念

第二节 公务员制度的基本模式

同步测练与解析

第二章 中国公务员制度

第一节 中国古代社会的官吏制度

第二节 当代中国公务员制度的演变历程

第三节 中国公务员制度的展望

同步测练与解析

第三章 西方各主要国家公务员制度

第一节 西方国家公务员制度的演变历程

第二节 西方公务员制度产生的历史基础和主要特征

第三节 西方公务员制度的展望

同步测练与解析

第四章 公务员的权利与义务

第一节 公务员权利与义务概述

第二节 公务员权利与义务的基本内容

第三节 公务员权利与义务的发展

同步测练与解析

第五章 公务员分类制度

第一节 公务员分类制度概述

第二节 西方公务员分类制度

第三节 我国公务员分类制度



第四节 我国公务员分类制度的探索 同步测练与解析

第六章 公务员考任制度

- 第一节 公务员考任制度概述
- 第二节 西方公务员考任制度
- 第三节 我国公务员考任制度
- 第四节 我国公务员考任制度的探索
同步测练与解析

第七章 公务员考核制度

- 第一节 公务员考核制度概述
- 第二节 西方公务员考核制度
- 第三节 我国公务员考核制度
- 第四节 我国公务员考核制度的探索
同步测练与解析

第八章 公务员培训制度

- 第一节 公务员培训制度概述
- 第二节 西方公务员培训制度
- 第三节 我国干部培训制度的演进
- 第四节 我国公务员培训制度
同步测练与解析

第九章 公务员奖惩制度

- 第一节 公务员奖惩制度概述
- 第二节 西方公务员奖惩制度
- 第三节 我国公务员奖惩制度
同步测练与解析

第十章 公务员职务任免与升降制度

- 第一节 公务员职务任免制度
- 第二节 公务员职务升降制度
同步测练与解析

第十一章 公务员工资、福利与保险制度

第一节 公务员工资制度

第二节 公务员福利制度

第三节 公务员保险制度

同步测练与解析

第十二章 公务员交流与回避制度

第一节 公务员交流制度

第二节 公务员回避制度

同步测练与解析

第十三章 公务员辞职、辞退与退休制度

第一节 公务员辞职制度

第二节 公务员辞退制度

第三节 公务员退休制度

同步测练与解析

第十四章 公务员申诉与控告制度

第一节 公务员申诉与控告制度概述

第二节 西方公务员申诉与控告制度

第三节 我国公务员申诉与控告制度

同步测练与解析

第十五章 公务员法

第一节 公务员法概述

第二节 西方公务员法

第三节 我国公务员法

同步测练与解析

综合测练与解析

综合测练与解析（一）

综合测练与解析（二）

综合测练与解析（三）

参考文献

Contents

Chapter 1 System of Civil Service Outline

- 1.1 Basic Conceptions
- 1.2 Basic Patterns of System of Civil Service
- Exercises & Answers

Chapter 2 System of Civil Service in China

- 2.1 Official System in Chinese Ancient Society
- 2.2 Evolution Process of System of Civil Service in Contemporary China
- 2.3 View of System of Civil Service in China
- Exercises & Answers

Chapter 3 System of Civil Service in Western Countries

- 3.1 Evolution Process of System of Civil Service in Western Countries
- 3.2 Historical Basis and Main Characteristics of System of Civil Service in Western Countries
- 3.3 View of System of Civil Service in Western Countries
- Exercises & Answers

Chapter 4 Rights and Accountability of Civil Servants

- 4.1 Rights and Accountability of Civil Servants Outline
- 4.2 Basic Contents of Rights and Accountability of Civil Servants
- 4.3 Development of Rights and Accountability of Civil Servants
- Exercises & Answers



Chapter 5 Classification System of Civil Service

- 5.1 Classification System of Civil Service Outline
- 5.2 Classification System of Civil Service in Western Countries
- 5.3 Classification System of Civil Service in China
- 5.4 Exploration of Classification System of Civil Service in China
- Exercises & Answers

Chapter 6 Examination & Appointment System of Civil Service

- 6.1 Examination & Appointment System of Civil Service Outline
- 6.2 Examination & Appointment System of Civil Service in Western Countries
- 6.3 Examination & Appointment System of Civil Service in China
- 6.4 Exploration of Examination & Appointment System of Civil Service in China
- Exercises & Answers

Chapter 7 Inspection System of Civil Service

- 7.1 Inspection System of Civil Service Outline
- 7.2 Inspection System of Civil Service in Western Countries
- 7.3 Inspection System of Civil Service in China
- 7.4 Exploration of Inspection System of Civil Service in China
- Exercises & Answers

Chapter 8 Training System of Civil Service

- 8.1 Training System of Civil Service Outline
- 8.2 Training System of Civil Service in Western Countries
- 8.3 Evolution of Cadres Training System in China
- 8.4 Training System of Civil Service in China
- Exercises & Answers

Chapter 9 Rewards & Penalties System of Civil Service

- 9.1 Rewards & Penalties System of Civil Service Outline
- 9.2 Rewards & Penalties System of Civil Service in Western Countries
- 9.3 Rewards & Penalties System of Civil Service in China

Exercises & Answers

Chapter 10 Appointment & Dismiss and Promotion & Demotion System of Civil Service

10.1 Appointment & Dismiss System of Civil Service

10.2 Promotion & Demotion System of Civil Service

Exercises & Answers

Chapter 11 Remuneration, Welfare and Insurance System of Civil Service

11.1 Remuneration System of Civil Service

11.2 Welfare System of Civil Service

11.3 Insurance System of Civil Service

Exercises & Answers

Chapter 12 Exchanging and Evasion System of Civil Service

12.1 Exchanging System of Civil Service

12.2 Evasion System of Civil Service

Exercises & Answers

Chapter 13 Resignation, Discharge and Retirement System of Civil Service

13.1 Resignation System of Civil Service

13.2 Discharge System of Civil Service

13.3 Retirement System of Civil Service

Exercises & Answers

Chapter 14 Appeal and Complain System of Civil Service

14.1 Appeal and Complain System of Civil Service Outline

14.2 Appeal and Complain System of Civil Service in Western Countries

14.3 Appeal and Complain System of Civil Service in China

Exercises & Answers

Chapter 15 Law of Civil Service

15.1 Law of Civil Service Outline

15.2 Law of Civil Service in Western Countries



15.3 Law of Civil Service in China Exercises & Answers

Comprehensive Tests & Answers

Comprehensive Tests & Answers 1

Comprehensive Tests & Answers 2

Comprehensive Tests & Answers 3

References

C 第一章

CHAPTER ONE

公务员制度概论

学 习 目 标

通过本章学习，掌握公务员和公务员制度这两个核心概念，了解公务员制度的基本内容，明确公务员制度的分类方式，理解有中国特色的公务员制度模式。

重 点 难 点 提 示

- 公务员制度的特点
- 公务员制度的基本模式
- 中国公务员制度的基本特征
- 中国公务员制度的基本原则

第一节 基本概念

公务员制度最早诞生于19世纪中叶的英国，以著名的《诺斯科特—杜维廉报告》为制度架构的起点，历经多次改革与完善，逐步形成了现代意义上的公务员制度。由于该制度符合了政府人事科学管理的客观规律，顺应并促进了近代资本主义的发展，因而迅速成为欧美乃至全球纷纷效仿的政府人事管理模式。

截至目前，全世界大约有六十多个国家和地区不同程度地实行国家公务员制度。公务员制度作为人类政治文明的有益成果，反映了现代政府管理科学化、民主化、法治化的必然趋势，对于保持国家政治和行政秩序的长期稳定、促进人才的选拔使用和社会的持续公平、提高政府的公共管理和服务水平具有重要意义。

一、公务员

“公务员”一词是个外来词，来源于英语的 Civil Servant 或 Civil Service（集合名词）。翻译为中文有各种译法，如“公务员”、“文职人员”、“公职人员”、“文官”等等。Civil Servant 一词首先在18世纪的英国出现，用来表示那些有别于东印度公司军事人员的文职人员，直译为“国王的仆人”。19世纪中后期，随着英国文官制度的建立，这个术语用来表示英国政府中那些不与政党共进退、经过考试竞争择优录取、无过失即可长期任职的文职工作人员，其范围涵盖除政务官、常务次官以及从事基础工作之外的所有工作人员。

一般而言，公务员是指代表国家从事社会公共事务管理、依法行使行政职权、履行国家公务的人员。但由于政治体制、文化传统及人事管理实践等方面的差异，以致在不同国家，甚至是在同一国家的不同历史发展时期，公务员的内涵和外延也不尽相同。综观之，对公务员概念及范围的划分大体有三种类型：即小范围的公务员、中范围的公务员和大范围的公务员。小范围的公务员是指政府机关中非选举产生和非政治任命的事务官；中范围的公务员是指政府机关中的所有公职人员，包括政务官与事务官；大范围的公务员包括国家机关和国有企事业单位的所有公职人员。小范围的公务员存在于英国及许多原属英联邦的国家中，美国属于典型的中范围公务员国家，日本、法国等国的公务员则属于大范围的公务员范畴。但无论如何定义，各国对公务员的概念及范围的划定基本遵循三条标准：一是职能标准，即公务员必须是从事国家公务的工作人员；二是编制标准，即公务员必须是纳入国家行政编制的人员；三是经费标准，即公务员的工资、福利、保险须由国家财政支付。

在中国的法律制度文献中首次出现“公务员”一词并予以解释的是1928年的《中华民国刑法》，规定“本法于中华民国公务员在中华民国领域外犯左列各罪者适用之”。但