

21世纪公共管理系列教材

国家公务员制度

第二版

主 编◎舒 放 王克良

 中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

国家公务员制度

(第二版)

主 编 舒 放 王克良
副主编 王金根

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 (第二版) /舒放, 王克良主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(21 世纪公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-12966-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 215833 号

21 世纪公共管理系列教材 国家公务员制度 (第二版)

主 编 舒 放 王克良
副主编 王金根
Guojiagongwuyuanzhidu

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 2011 年 1 月第 2 版
印 张	19.75	印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
字 数	352 000	定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(中山大学教授)
- 王惠岩：(吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



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 and 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，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



前 言

作为一本大学本科教材，至少应该达到两个目的，一个是给学生提供一个合理的有价值的知识体系，并使他们能够方便地掌握和应用这些知识；另一个是给老师提供一本好教材，方便老师备课上课，把知识传授给学生，做到学者好用，师者好教。本教材自2007年6月出版以来的三年里，一方面，承蒙广大师生和读者的厚爱，印刷多次，另一方面，这一时期国务院相继颁布施行了一系列《公务员法》的配套法规和规章，充实完善了我国公务员制度的基本内容，同时，关于中外公务员管理的新的研究成果不断涌现，为进一步修订本教材在必要性和可行性方面提供了支持。本次修订的内容包括：第一，对与我国现行公务员制度的各项规定不一致的内容进行修改和更新；第二，根据公务员管理的最新研究成果，对公务员管理的相关知识进行补充和完善；第三，对于一些陈旧的或不合时宜的内容和提法进行淘汰，对思考题以及案例等进行较为全面的修订。

参加本书编写的人员有：王金根、王克良、舒放、高杰、石秀美、李静、缪燕子、丁晓丽，他们都是从事公务员管理研究、教学和实践的专业人士。本书的完成得到国家人力资源和社会保障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



目 录

第 1 章 概论	1
1.1 公务员概念	1
1.2 公务员制度	3
1.3 公务员制度在我国的建立和发展	6
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
阅读材料	22
第 2 章 公务员管理	26
2.1 公务员管理的理论和法律依据.....	26
2.2 我国公务员管理体系.....	28
2.3 国外公务员管理体系.....	32
本章小结	37
关键术语	38

复习思考题	38
案例分析	38
第3章 公务员的职责与权利	40
3.1 公务员职责与权利的概念	41
3.2 公务员的职责	43
3.3 公务员的权利	46
3.4 国外公务员的职责和权利	49
本章小结	51
关键术语	52
复习思考题	52
案例分析	52
第4章 公务员职务与级别	54
4.1 建立公务员职务与级别制度	54
4.2 公务员职位分类概述	57
4.3 公务员职务	62
4.4 公务员级别	63
4.5 国外公务员的职位分类情况	65
本章小结	66
关键术语	66
复习思考题	66
阅读材料	67
第5章 公务员考试录用	68
5.1 考试录用制度的产生和发展	68
5.2 公务员录用制度的含义和原则	70
5.3 公务员录用考试的方法和内容	72
5.4 公务员考试录用的程序	74
5.5 国外公务员的考试录用	77
本章小结	81
关键术语	81
复习思考题	81

阅读材料	81
第 6 章 公务员考核	90
6.1 公务员考核的含义、渊源和意义	90
6.2 公务员考核的原则、内容和方法	93
6.3 公务员考核的评定和使用	98
6.4 公务员考核的发展趋势	100
6.5 国外公务员考核	102
本章小结	103
关键术语	104
复习思考题	104
案例分析	104
阅读材料	105
第 7 章 公务员职务任免	107
7.1 公务员职务任免的意义	107
7.2 选任制公务员的任免	109
7.3 委任制公务员的任免	112
7.4 公务员任职的条件与任期制	115
7.5 国外公务员的职务任免	118
本章小结	120
关键术语	121
复习思考题	121
案例分析	121
第 8 章 公务员职务升降	123
8.1 职务升降的意义	123
8.2 职务晋升	125
8.3 竞争上岗与公开选拔	128
8.4 任职前公示制与任职试用期制	130
8.5 公务员降职	131
8.6 国外公务员的晋升与降职	133
本章小结	135

关键术语·····	136
复习思考题·····	136
案例分析·····	136
第9章 公务员奖励 ·····	138
9.1 公务员奖励概述·····	138
9.2 公务员奖励的基本原则·····	140
9.3 公务员奖励的条件、种类和程序·····	142
9.4 国外公务员奖励制度·····	146
本章小结·····	148
关键术语·····	148
复习思考题·····	148
案例分析·····	149
第10章 公务员的纪律与惩戒 ·····	151
10.1 公务员纪律的含义、特征及意义·····	151
10.2 公务员纪律的内容·····	153
10.3 公务员的惩戒·····	154
10.4 国外公务员的纪律与惩戒·····	160
本章小结·····	161
关键术语·····	161
复习思考题·····	161
案例分析·····	162
第11章 公务员培训 ·····	163
11.1 公务员培训概述·····	163
11.2 公务员培训的原则和种类·····	167
11.3 公务员培训的内容和形式·····	171
11.4 国外公务员培训制度·····	172
本章小结·····	173
关键术语·····	173
复习思考题·····	173
案例分析·····	174

第 12 章 公务员交流与回避	175
12.1 公务员交流制度概述	176
12.2 公务员交流的方式	178
12.3 公务员回避制度概述	184
12.4 公务员回避的类型	187
12.5 国外公务员的交流与回避	192
本章小结	194
关键术语	195
复习思考题	195
案例分析	195
第 13 章 公务员工资福利保险	197
13.1 公务员工资制度	197
13.2 公务员福利制度	200
13.3 公务员保险制度	201
13.4 国外公务员工资福利制度	203
本章小结	205
关键术语	206
复习思考题	206
案例分析	206
第 14 章 公务员辞职与辞退	207
14.1 公务员辞去公职制度	207
14.2 公务员辞去领导职务制度	213
14.3 公务员辞退制度	215
14.4 国外公务员辞职与辞退制度概况	220
本章小结	222
关键术语	222
复习思考题	222
案例分析	223
第 15 章 公务员退休	224
15.1 公务员退休的概念和退休制度的意义	224

15.2 公务员退休的方式、条件及审批	227
15.3 退休公务员的待遇和管理	229
15.4 国外公务员退休制度	232
本章小结	234
关键术语	234
复习思考题	234
阅读材料	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	242
16.4 申诉控告制度中的义务与责任	243
本章小结	244
关键术语	244
复习思考题	244
案例分析	245
第 17 章 公务员行为规范	246
17.1 公务员行为规范及其意义	246
17.2 公务员行为规范的基本原则和要求	251
17.3 公务员行为规范的历史沿革	252
17.4 公务员行为规范的基本内容	255
17.5 违反公务员行为规范的后果	270
17.6 实施公务员行为规范的主客观条件	272
本章小结	273
关键术语	274
复习思考题	274
案例分析	274
第 18 章 职位聘任	276
18.1 职位聘任的含义与意义	276
18.2 聘任制实行的范围与条件	279

18.3 聘任的实施	281
18.4 聘任制公务员的管理	286
18.5 人事争议仲裁	288
本章小结	290
关键术语	291
复习思考题	291
阅读材料	291
参考文献.....	292



概 论

所谓公务员，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。公务员制度是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。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，吸收和借鉴了其他一些国家人事管理的有益经验和做法，坚持从我国的国情出发，是中国特色社会主义的公务员制度。

1.1 公务员概念

2006年实施的《中华人民共和国公务员法》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。由此可知，在我国，公务员必须符合下述三项标准：

- (1) 依法履行公职。公务员是从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个私人的企业或者组织工作或者服务。
- (2) 纳入国家行政编制。仅以履行公职为标准，还不能作出明确的界定。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，因而不能被认定为公务员。

（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、福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但并不是财政供养的人员都是公务员。财政供养人员中的很大一部分，如公立学校的教师、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常任官员，或称事务官，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，将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，但适用于公务员法规的只是事务官。美国和德国基本属于此类，例如美国《公务员法》（又叫《彭德尔顿法》）的适用范围就仅仅限于事务官的范围。第三种是大范围的，把从中央到地方政府机关的公职人员以及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，即非选举产生和非政治任命的政府工作人员。适用于国家公务员法规的，只是“一般职”的公务员。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。

根据1993年公务员暂行条例的规定，公务员的范围相当于“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就是“国家干部”的概念笼统，干部队伍庞杂，并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，才正式确立了对干部实行分类管理的原则。按照这一原则，为适应社会主义现代化建设的需要，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管理。2006年《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在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。同时，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，我国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，而是包括从中央到地方的一个完整系统。

1.2 公务员制度

1.2.1 公务员制度的概念及意义

1. 公务员制度的概念

公务员制度，是对公务员进行管理所依据的法律、法规和规章的总称。建立和推行公务员制度，就是通过制定法律、法规和规章，对政府机关行使国家行政权力、执行国家公务的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，标志着中国特色国家行政机关新的人事管理制度的初步确立。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。

2. 建立公务员制度的意义

在我国建立公务员制度，目的就是为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，以保证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，建立公务员制度对实现对公务员的科学管理，保证公务员队伍的优化、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