

公共管理硕士(MPA)系列教材

MPA 公务员 制度教程

(第四版)

主编 舒放 王克良



中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

公务员 制度教程

(第四版)

主 编 舒 放 王克良

副主编 贾自欣

审 定 侯建良 曾毓敏

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员制度教程/舒放, 王克良主编. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011.11
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-14565-5

I. ①公… II. ①舒…②王… III. ①公务员制度-中国-研究生-教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 211288 号

公共管理硕士(MPA)系列教材

公务员制度教程 (第四版)

主 编 舒 放 王克良

副主编 贾自欣

审 定 侯建良 曾毓敏

Gongwuyuan Zhidu Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 18.75 插页 1

字 数 435 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2001 年 9 月第 1 版

2012 年 7 月第 4 版

印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

公共管理硕士（MPA）系列教材 编审委员会

顾问 夏书章：中山大学教授

总主编 纪宝成：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员、中国人民大学校长、教授

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

朱立言：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而

编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人員作为培训参考资料使用。

参与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、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

第四版说明



本书自2001年第一版出版以来承蒙各界厚爱，再版数次，印刷近20次，值此第四版面世之际，谨向支持、关注本书的各位专家、读者表示真挚的感谢。公务员制度是我国政治制度的重要组成部分，其功能在于明确公务员的权利义务，规范公务员的行为，实现对公务员的科学管理，从而保证国家机构的有效运转。随着我国公务员制度的不断发展和日臻完善，特别是《中华人民共和国公务员法》及各项配套法规的颁布实施，公务员制度的研究和教学有了坚实的依据和丰富的素材，据此，结合近年来公务员制度研究的最新成果，在2008年第三版的基础上，我们对本书再次进行了认真的修订，更新知识，丰富内容，充实案例，与时俱进，精益求精，力求完整准确地体现公务员制度的基本精神和内容。

作为公共管理硕士（MPA）国家公务员制度课程的教材，本书力求做到学者好用，师者好教，通俗易懂，融会贯通，便于老师备课上课，便于学生掌握知识。同时，对于广大有志于通过公务员录用考试的考生而言，本书也是了解国家公务员制度的一本不可多得的读物。另外，为了帮助读者更好地掌握相关内容，同时，也为了便于教师备课，编者为本书配套编写了学习指导书。

参加本书编写的人员有：王克良、舒放、曾毓敏、贾自欣、何栋梁、房良辰、张自耀、李继峰、郝颖婷、于伟佳、任黎，他们分别是从事公务员理论研究、教学和实践的专家、学者及管理者。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。本书的出版得到了国家人力资源和社会保障部等有关方面的大力支持，在此，特向它们表示衷心的感谢。也非常感谢中国人民大学出版社的编辑付出的辛劳。鉴于我国公务员制度仍处于不断完善的过程之中以及我们的水平有限，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

2011年10月

第三版说明



本书自2001年第一版和2005年修订版出版以来印刷数次，产生了一定的社会影响。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，为公务员制度的研究提供了更加广阔的空间和更加充实的依据。据此，结合近年来公务员制度研究的最新成果，在2005年修订版的基础上，我们对本书进行了全面的重撰工作，增加了大量新的内容，力求尽可能完整准确地体现公务员制度的基本内容。

本书一方面为公共管理硕士（MPA）的学生提供教材；另一方面，也可为广大理论工作者和实际工作者学习、了解、研究公务员制度所用。

参加本书编写的人员有：王克良、舒放、曾毓敏、贾自欣、何栋梁、房良辰、潘慧娴、侯苗慧、李静、肖凯，他们都是从事公务员理论研究、教学和实践的专家、学者及管理者。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。本书的完成得到原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付出的辛劳表示感谢。鉴于我国公务员制度仍处于不断完善的过程之中以及我们的水平有限，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

主编

2008年5月

修订说明



本书自2001年6月出版以来四年间印刷了六次，产生了一定的社会影响。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，为公务员制度的研究提供了更加广阔的空间和更加充实的依据。据此，结合近年来公务员制度研究的最新成果，我们对本书进行了全面的修订工作，增加了大量新的内容，力求尽可能完整准确地体现公务员制度的基本内容。

本书一方面为公共管理硕士（MPA）的学生提供教材；另一方面，也可为广大理论工作者和实际工作者学习、了解、研究国家公务员制度所用。

参加本书编写的人员有：李秀梅、王金根、朱建平、曹伟清、谭超运、王克良、马玉珍、尚建华、舒放、曾毓敏、何睿，他们都是从事公务员理论研究、教学和实践的专家、学者及管理者。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付出的辛劳表示感谢。鉴于我国国家公务员制度仍处于不断完善过程之中以及我们的水平有限，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编著者

2005年7月

目 录



| | |
|-----------------------------|----|
| 第 1 章 总论 | 1 |
| 1.1 公务员的概念 | 1 |
| 1.2 我国公务员制度的发展沿革 | 3 |
| 1.3 我国建立公务员制度的目的 | 5 |
| 1.4 公务员制度的基本原则 | 6 |
| 1.5 我国公务员制度的特点 | 9 |
| 1.6 我国公务员制度的实施现状和改革重点 | 11 |
| 本章小结 | 13 |
| 关键术语 | 13 |
| 复习思考题 | 13 |
| 阅读材料 | 14 |
| 第 2 章 国外公务员制度 | 16 |
| 2.1 国外公务员制度概况 | 16 |
| 2.2 国外公务员制度的基本内容 | 18 |
| 2.3 英国文官制度的建立和发展 | 19 |
| 2.4 美国文官制度的建立和发展 | 20 |
| 2.5 法国公务员制度的建立和发展 | 21 |
| 2.6 日本公务员制度的建立和发展 | 22 |
| 本章小结 | 23 |
| 关键术语 | 23 |
| 复习思考题 | 23 |

| | |
|------------------------------|----|
| 第3章 公务员管理机构 | 24 |
| 3.1 公务员管理机构的设置形式和职责权限 | 24 |
| 3.2 我国人事管理机构的历史沿革 | 26 |
| 3.3 国家公务员局 | 27 |
| 3.4 国务院各部门人事机构 | 27 |
| 3.5 地方县级以上人民政府人事机构 | 28 |
| 3.6 国外公务员管理机构 | 28 |
| 本章小结 | 31 |
| 关键术语 | 31 |
| 复习思考题 | 31 |
| 阅读材料 | 31 |
| | |
| 第4章 公务员条件、义务与权利 | 33 |
| 4.1 公务员条件 | 34 |
| 4.2 公务员义务与权利的概念 | 34 |
| 4.3 公务员义务的基本内容 | 36 |
| 4.4 公务员权利的基本内容 | 39 |
| 本章小结 | 42 |
| 关键术语 | 42 |
| 复习思考题 | 42 |
| | |
| 第5章 公务员职位分类 | 43 |
| 5.1 公务员职位分类概述 | 44 |
| 5.2 公务员职位分类的意义和标准 | 45 |
| 5.3 公务员职位分类的原则和内容 | 48 |
| 5.4 公务员职位分类的程序和方法 | 51 |
| 5.5 国外公务员职位分类情况 | 55 |
| 本章小结 | 56 |
| 关键术语 | 56 |
| 复习思考题 | 56 |
| 阅读材料 | 56 |
| | |
| 第6章 公务员考试录用 | 58 |
| 6.1 考试录用制度的产生和发展 | 58 |
| 6.2 公务员录用制度的含义和原则 | 62 |
| 6.3 公务员录用考试的方法和内容 | 63 |
| 6.4 公务员考试录用的程序 | 65 |
| 6.5 公务员录用考试的组织 | 67 |

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 本章小结 | 67 |
| 关键术语 | 67 |
| 复习思考题 | 67 |
| 阅读材料 | 68 |
| 第7章 公务员考核 | 69 |
| 7.1 公务员考核的含义、渊源和意义 | 69 |
| 7.2 公务员考核的原则、内容和方法 | 73 |
| 7.3 公务员考核的等次、标准和后续管理 | 77 |
| 7.4 公务员考核的发展趋势 | 79 |
| 7.5 国外公务员考核 | 82 |
| 本章小结 | 83 |
| 关键术语 | 83 |
| 复习思考题 | 83 |
| 阅读材料 | 84 |
| 第8章 公务员奖励 | 85 |
| 8.1 公务员奖励制度概述 | 85 |
| 8.2 公务员奖励的基本原则 | 87 |
| 8.3 公务员奖励的条件、种类和程序、批准权限及监督 | 89 |
| 8.4 国外公务员奖励制度 | 92 |
| 本章小结 | 92 |
| 关键术语 | 92 |
| 复习思考题 | 93 |
| 阅读材料 | 93 |
| 第9章 公务员的纪律与惩戒 | 94 |
| 9.1 公务员纪律的特征 | 94 |
| 9.2 公务员纪律的内容和意义 | 95 |
| 9.3 公务员的惩戒 | 96 |
| 9.4 惩戒的程序 | 98 |
| 9.5 惩戒的基本原则 | 99 |
| 9.6 解除处分 | 100 |
| 9.7 国外公务员的纪律与惩戒 | 100 |
| 本章小结 | 101 |
| 关键术语 | 101 |
| 复习思考题 | 101 |
| 阅读材料 | 101 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 第 10 章 公务员职务升降 | 103 |
| 10.1 职务升降的含义与作用 | 103 |
| 10.2 职务晋升 | 105 |
| 10.3 公务员降职 | 108 |
| 10.4 国外公务员晋升 | 110 |
| 本章小结 | 111 |
| 关键术语 | 111 |
| 复习思考题 | 111 |
| 阅读材料 | 112 |
| 第 11 章 公务员职务任免 | 113 |
| 11.1 公务员职务任免的含义 | 114 |
| 11.2 公务员任用方式 | 115 |
| 11.3 任免机关和任免权限 | 116 |
| 11.4 公务员任职 | 118 |
| 11.5 公务员免职 | 120 |
| 本章小结 | 121 |
| 关键术语 | 122 |
| 复习思考题 | 122 |
| 阅读材料 | 122 |
| 第 12 章 公务员培训 | 123 |
| 12.1 公务员培训的起源、特点和意义 | 124 |
| 12.2 公务员培训的原则和种类 | 126 |
| 12.3 公务员培训的网络与法律保障 | 129 |
| 12.4 出国培训 | 131 |
| 12.5 国外公务员培训制度 | 133 |
| 本章小结 | 133 |
| 关键术语 | 133 |
| 复习思考题 | 134 |
| 阅读材料 | 134 |
| 第 13 章 公务员交流 | 136 |
| 13.1 公务员交流制度概述 | 136 |
| 13.2 调任 | 140 |
| 13.3 转任 | 142 |
| 13.4 挂职锻炼 | 144 |
| 本章小结 | 145 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| 关键术语 | 145 |
| 复习思考题 | 145 |
| 阅读材料 | 146 |
| 第 14 章 公务员回避 | 147 |
| 14.1 回避制度的历史发展 | 147 |
| 14.2 任职回避 | 150 |
| 14.3 公务回避 | 151 |
| 14.4 地域回避 | 153 |
| 本章小结 | 154 |
| 关键术语 | 155 |
| 复习思考题 | 155 |
| 阅读材料 | 155 |
| 第 15 章 公务员工资保险福利 | 157 |
| 15.1 公务员工资制度的建立和原则 | 158 |
| 15.2 我国公务员工资制度的内容和特点 | 161 |
| 15.3 公务员的保险制度 | 164 |
| 15.4 我国公务员的福利制度 | 167 |
| 15.5 国外公务员工资制度 | 169 |
| 15.6 国外公务员福利制度 | 170 |
| 本章小结 | 170 |
| 关键术语 | 171 |
| 复习思考题 | 171 |
| 阅读材料 | 171 |
| 第 16 章 公务员辞职与辞退 | 173 |
| 16.1 公务员辞职、辞退的概念 | 173 |
| 16.2 辞职、辞退制度的建立和发展 | 175 |
| 16.3 建立公务员辞职、辞退制度的意义 | 177 |
| 16.4 公务员辞职的条件和程序 | 179 |
| 16.5 公务员辞去领导职务制度 | 181 |
| 16.6 公务员辞退的条件和程序 | 183 |
| 本章小结 | 185 |
| 关键术语 | 186 |
| 复习思考题 | 186 |
| 阅读材料 | 186 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 第 17 章 公务员退休 | 189 |
| 17.1 公务员退休制度的概念和意义 | 189 |
| 17.2 公务员退休的种类、条件及审批 | 192 |
| 17.3 退休公务员的待遇和管理 | 195 |
| 17.4 国外公务员退休制度 | 197 |
| 本章小结 | 198 |
| 关键术语 | 198 |
| 复习思考题 | 198 |
| 第 18 章 公务员申诉与控告 | 199 |
| 18.1 公务员申诉与控告的含义 | 200 |
| 18.2 公务员申诉与控告的性质和意义 | 202 |
| 18.3 公务员申诉与控告制度的内容 | 204 |
| 本章小结 | 209 |
| 关键术语 | 209 |
| 复习思考题 | 209 |
| 阅读材料 | 209 |
| 第 19 章 公务员行为规范 | 211 |
| 19.1 公务员行为规范及其意义 | 211 |
| 19.2 公务员行为规范的基本原则和基本要求 | 215 |
| 19.3 公务员行为规范的历史沿革 | 216 |
| 19.4 公务员行为规范的基本内容 | 218 |
| 19.5 违反公务员行为规范的后果 | 231 |
| 19.6 实施公务员行为规范的主客观条件 | 233 |
| 本章小结 | 234 |
| 关键术语 | 234 |
| 复习思考题 | 234 |
| 阅读材料 | 235 |
| 第 20 章 公务员管理的监督 | 236 |
| 20.1 公务员管理的监督主体和监督对象 | 236 |
| 20.2 公务员管理的监督事由和监督方式 | 237 |
| 20.3 对负主要或直接责任人员的处理 | 239 |
| 本章小结 | 240 |
| 关键术语 | 240 |
| 复习思考题 | 240 |
| 阅读材料 | 241 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第 21 章 职位聘任 | 243 |
| 21.1 职位聘任的含义与意义 | 243 |
| 21.2 聘任制实行的范围与条件 | 245 |
| 21.3 职位聘任的实施 | 247 |
| 21.4 聘任制公务员的管理 | 251 |
| 21.5 人事争议仲裁 | 252 |
| 本章小结 | 255 |
| 关键术语 | 255 |
| 复习思考题 | 255 |
| 阅读材料 | 255 |
| 第 22 章 公务员的公文撰制和处理 | 257 |
| 22.1 撰制和处理公文的基本知识 | 257 |
| 22.2 公文撰制的基本要求 | 259 |
| 22.3 三种主要公文的具体撰制方法 | 265 |
| 22.4 公文处理 | 272 |
| 本章小结 | 274 |
| 关键术语 | 275 |
| 复习思考题 | 275 |
| 参考文献 | 276 |

第 1 章

总 论

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，是指通过制定法律和规章，明确公务员的权利与义务，对公务员依法实行科学管理的法规体系和管理体制。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。



重点问题

- 公务员的概念
- 建立公务员制度的目的
- 公务员制度的基本原则
- 我国公务员制度的特点
- 我国公务员制度的实施情况

1.1 公务员的概念

根据《中华人民共和国公务员法》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。据此，界定是否属于公务员，有三个要件：一是依法履行公职。即从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个企业或私人的组织工作。在我国，依法履行公职的人员不仅包括各类国家机构的工作人员，