

# 公务员法原理

主 编 徐银华  
副主编 杨勇萍 石佑启

中国方正出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公务员法原理/徐银华主编. —北京: 中国方正出版社, 2000. 8  
ISBN 7-80107-422-X

I. 公… II. 徐… III. 公务员—行政法—法的理论—中国—  
教材 IV. D922.111

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 40606 号

## 公务员法原理

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 890×1240 毫米 A5 印张: 11.875 字数: 297 千字

2000 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 2 次印刷

印数: 5001—8000 册 定价: 19.20 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

# 修订说明

二十多年的改革开放所取得的巨大成就，使中国业已成为国际政治经济舞台上举足轻重的重要力量，进入 21 世纪以来，在世界经济面临一片衰退的不利形势下，中国继续保持着强劲的增长势头。继北京申奥成功，加入世界贸易组织（WTO）之后，中国在 2001 年的国际贸易中，又以排名第七的成绩进入世界贸易大国的行列。可以说，今天的中国已摘掉贫穷落后的帽子，成为世界大家庭中不可或缺的重要成员和极具影响力的重要力量，这无疑是我们每一个炎黄子孙值得骄傲和自豪的。但回顾改革开放 20 余年的艰难历程，展望并设计未来的可持续发展之路时，我们也不得不清醒地认识到，要实现未来的可持续发展，在经济结构、产业结构的调整和经济发展由粗放式向内涵式转变过程中，政治体制的改革与民主化进程的深入，政府职能、行政体制的改革的深化，越来越成为进一步深化改革的重要推动力量。尤其是加入世界贸易组织之后，人们更加深刻地意识到，入世其实首先是政府入世，也就是政府要按规则办事，要依法行政，责任行政。这对于我国政府行政体制的进一步深化改革，提出了十分迫切的要求。

客观地说，我国的经济体制改革的巨大成功对政治体制改革特别是政府行政体制改革的促进作用是十分明显的，政府行政体制的改革也取得了显著的成效，但在如何更有效地适应 WTO 规则下政府运作的目标方面，特别是理顺政府各职能部门之间的关系，理顺政府与不同所有制企业之间的关系，实现管理方式的有效转变等方面，仍有明显的差距。如何从管理思想上实现由统治观念转向管理

观念，由权威主义行政转向民主行政，由以官为本转到以民为本等方面还任重而道远。在这个意义上，作为政府行政主体的政府工作人员——公务员的行为方式转变就成为行政体制改革的重要内容。

国家公务员制度是人事行政管理科学发展到一定阶段的产物，是人类文明发展的共同成果，是东西方集体智慧的结晶。第二次世界大战前后，公务员制度在世界范围内得到迅速发展，二战以后，第三世界国家也先后实行公务员制度，从而使公务员制度从少数国家普及到多数国家。公务员制度自十九世纪五十年代在英国率先实行后，之所以能在西方乃至全球普遍推行，就是因为它有一套严密科学的人事管理制度，对保证各国政府的高效、廉洁起到了非常巨大的作用。自1993年我国实行公务员制度以来，虽然取得了不少成绩，但总体效果还不够理想，其根本原因就在于“官本位”观念仍然根深蒂固，对公务员的职位特征缺乏真正的理解。无论是对于现有的国家公务人员还是那些准备进入公务员队伍的人来说，“当官”的意识远甚于从事公务员职业的意识。这是我们政治体制特别是行政体制改革中的一个重要观念障碍。

为了使各级各类国家公务人员、大中专院校学生进一步了解国家公务员法和国家公务员制度，结合我国公务员制度改革的新进展和最新理论成果，我们组织有关专家学者对《公务员法原理》重新进行了修订，主持本次修订工作的是长期从事行政法和公务员法教学研究工作的中国政法大学王建芹副教授。由于时间关系，本次修订重点增加了有关西方国家公务员制度产生的历史背景，公务员制度与我国古代科举制度在学习、传承与创新上的关系，我国人事制度改革的起因、《公务员暂行条例》立法过程以及现阶段我国国家公务员制度的特点等内容，不足之处，我们将在今后的再版修订工作中继续完善，希望读者继续提供宝贵意见和建议。

2002年8月

# 目 录

第一章 国家公务员法概述 .....	(1)
第一节 国家公务员法的产生和历史发展 .....	(1)
一、国家公务员的概念及其分类 .....	(1)
二、西方国家公务员法的产生和历史发展 .....	(7)
三、我国国家公务员法的产生过程 .....	(14)
第二节 我国实行国家公务员制度的意义 .....	(23)
一、国家公务员制度：人类集体智慧的结晶 .....	(24)
二、我国公务员制度与传统干部人事制度的区别 .....	(28)
三、实施国家公务员法，建立和推行公务员制度的 重大意义 .....	(30)
四、现阶段我国国家公务员制度的特点 .....	(32)
第三节 我国国家公务员法的概念、渊源、 体系和适用范围 .....	(35)
一、国家公务员法的概念 .....	(35)
二、我国公务员法的渊源 .....	(36)
三、我国公务员法的体系 .....	(38)
四、我国公务员法的适用范围 .....	(41)
第二章 国家公务员法的基本原则 .....	(43)
第一节 公务员法的基本原则概述 .....	(43)
一、公务员法基本原则的概念与特点 .....	(43)
二、影响公务员法基本原则的主要因素 .....	(44)

---

第二节 我国公务员法的指导思想与基本原则 .....	(46)
一、我国公务员法的指导思想 .....	(46)
二、我国公务员法的基本原则 .....	(48)
第三节 西方国家公务员法主要原则简介 .....	(53)
一、法制管理原则 .....	(53)
二、公开、平等、竞争、择优原则 .....	(54)
三、功绩晋升原则 .....	(54)
四、分类管理原则 .....	(54)
五、政治中立和职务常任原则 .....	(55)
第三章 行政职务关系 .....	(56)
第一节 行政职务关系的概念与特点 .....	(56)
一、行政职务关系的概念 .....	(56)
二、行政职务关系的特点 .....	(56)
第二节 行政职务关系的构成要素 .....	(57)
一、行政职务关系的主体 .....	(57)
二、行政职务关系的内容 .....	(62)
三、行政职务关系的客体 .....	(63)
第三节 行政职务关系的产生、变更和消灭 .....	(63)
一、行政职务关系的产生 .....	(63)
二、行政职务关系的变更 .....	(64)
三、行政职务关系的消灭 .....	(64)
四、行政职务关系产生、变更和消灭的原因 .....	(65)
第四节 公务员的法律地位及其双重身份 .....	(66)
一、公务员的法律地位 .....	(66)
二、公务员的双重身份 .....	(67)

---

第四章 国家公务员的权利和义务 .....	(68)
第一节 国家公务员的权利与义务概述 .....	(68)
一、国家公务员权利与义务的含义 .....	(68)
二、公务员权利与义务的特点 .....	(70)
三、公务员权利与义务的作用 .....	(71)
第二节 公务员权利的基本内容 .....	(73)
一、西方国家对公务员权利的规定 .....	(73)
二、我国公务员权利的基本内容 .....	(75)
第三节 公务员义务的基本内容 .....	(79)
一、西方国家对公务员义务的规定 .....	(79)
二、我国公务员义务的基本内容 .....	(81)
第五章 职位分类 .....	(86)
第一节 职位分类概述 .....	(86)
一、职位分类中的基础性概念 .....	(86)
二、职位分类的涵义与特点 .....	(88)
三、职位分类制度的产生和发展 .....	(89)
四、职位分类与品位分类的区别及其利弊分析 .....	(90)
五、职位分类的一般步骤与方法 .....	(95)
六、建立职位分类制度的意义 .....	(99)
第二节 我国职位分类制度的主要内容 .....	(101)
一、职位分类制度在我国的确立 .....	(101)
二、我国实行职位分类制度的原则 .....	(102)
三、我国职位分类制度的主要步骤与基本内容 .....	(103)
四、我国公务员职务与级别的对应关系 .....	(106)
第六章 国家公务员的录用 .....	(110)
第一节 国家公务员录用概述 .....	(110)
一、公务员录用的含义 .....	(110)

---

二、公务员录用考试的意义 .....	(110)
三、公务员录用考试制度的历史沿革 .....	(112)
第二节 外国公务员录用制度简介 .....	(115)
一、美国的公务员考任制 .....	(115)
二、英国公务员的录用制度 .....	(117)
三、法国公务员的录用制度 .....	(118)
四、日本公务员的录用制度 .....	(120)
第三节 我国国家公务员的录用 .....	(121)
一、国家公务员录用的原则 .....	(121)
二、国家公务员录用的程序 .....	(123)
三、国家公务员录用考试的机关 .....	(126)
四、国家公务员录用考试的内容 .....	(127)
五、国家公务员录用考试的方法 .....	(128)
第七章 国家公务员的考核 .....	(130)
第一节 国家公务员考核概述 .....	(130)
一、国家公务员考核的概念和意义 .....	(130)
二、国家公务员考核的原则 .....	(132)
三、国家公务员考核的内容 .....	(133)
四、国家公务员考核的方法和程序 .....	(135)
五、国家公务员考核的时限和等次 .....	(138)
第二节 外国国家公务员的考核 .....	(140)
一、英国国家公务员的考绩制度 .....	(140)
二、美国国家公务员的考绩制度 .....	(141)
三、日本国家公务员的勤务评定 .....	(144)
四、法国国家公务员的考绩制度 .....	(145)
第三节 我国国家公务员的考核制度 .....	(146)
一、旧中国公务员的考绩制度 .....	(146)
二、新中国国家公务员的考核制度 .....	(147)

---

第八章 国家公务员的奖励 .....	(154)
第一节 国家公务员奖励概述 .....	(154)
一、国家公务员奖励的概念 .....	(154)
二、建国以来我国干部奖励制度的发展概况 .....	(154)
三、建立公务员奖励制度的意义 .....	(155)
第二节 我国公务员奖励制度的基本内容 .....	(157)
一、公务员奖励的原则 .....	(157)
二、公务员奖励的条件 .....	(158)
三、公务员奖励的种类 .....	(159)
四、公务员奖励的权限 .....	(160)
五、公务员奖励的程序 .....	(161)
六、公务员奖励的撤销 .....	(162)
第九章 国家公务员的纪律 .....	(163)
第一节 公务员纪律的概念与意义 .....	(163)
一、公务员纪律的概念 .....	(163)
二、公务员纪律与义务的关系 .....	(164)
三、规定公务员纪律的意义 .....	(164)
第二节 公务员纪律的内容 .....	(165)
一、政治纪律 .....	(165)
二、工作纪律 .....	(167)
三、廉政纪律 .....	(169)
四、社会公德纪律 .....	(171)
五、其他纪律 .....	(172)
第三节 行政处分 .....	(172)
一、行政处分的概念与特点 .....	(172)
二、行政处分的条件 .....	(172)
三、行政处分的形式 .....	(174)
四、行政处分的机关 .....	(175)

---

五、行政处分的程序和要求 .....	(176)
六、行政处分的解除 .....	(178)
<b>第十章 国家公务员的职务升降 .....</b>	<b>(180)</b>
第一节 公务员职务升降的涵义与意义 .....	(180)
一、公务员职务升降的涵义 .....	(180)
二、实施公务员职务升降的意义 .....	(180)
第二节 公务员的职务晋升 .....	(183)
一、公务员职务晋升的原则 .....	(183)
二、公务员职务晋升的条件 .....	(185)
三、公务员职务晋升的实施程序 .....	(188)
四、外国公务员晋升的有关制度 .....	(189)
第三节 公务员的降职 .....	(190)
一、公务员降职的涵义 .....	(190)
二、公务员降职的条件 .....	(191)
三、公务员降职的实施程序 .....	(191)
第四节 公务员职务升降的纪律与监督 .....	(192)
一、公务员职务升降的纪律 .....	(192)
二、公务员职务升降的监督和管理 .....	(193)
<b>第十一章 国家公务员的职务任免 .....</b>	<b>(195)</b>
第一节 公务员职务任免的涵义与意义 .....	(195)
一、公务员职务任免的涵义 .....	(195)
二、公务员职务任免的意义 .....	(196)
第二节 公务员的任职 .....	(197)
一、公务员任职的原则 .....	(197)
二、公务员任职的几种情形 .....	(198)
三、公务员任职的方式 .....	(199)
四、公务员的任免权限 .....	(202)

---

五、公务员任职的程序 .....	(203)
六、公务员任职的限制 .....	(204)
第三节 公务员的免职 .....	(205)
一、公务员免职的几种情形 .....	(205)
二、公务员免职的程序 .....	(206)
<b>第十二章 国家公务员的培训</b> .....	(207)
第一节 国家公务员培训概述 .....	(207)
一、国家公务员培训的概念 .....	(207)
二、国家公务员培训的意义 .....	(208)
三、国家公务员培训的种类 .....	(209)
四、国家公务员培训的内容、法律保障和培训网络 .....	(211)
第二节 外国国家公务员的培训 .....	(212)
一、法国国家公务员的培训 .....	(212)
二、美国国家公务员的培训 .....	(214)
三、英国国家公务员的培训 .....	(216)
四、日本国家公务员的培训 .....	(218)
第三节 我国国家公务员的培训 .....	(220)
一、我国公务员培训的原则 .....	(221)
二、我国公务员培训的种类 .....	(223)
三、我国公务员的培训网络 .....	(224)
四、我国公务员培训的法律保障 .....	(226)
五、我国公务员培训的内容 .....	(226)
<b>第十三章 国家公务员的交流</b> .....	(228)
第一节 国家公务员的交流概述 .....	(228)
一、国家公务员交流的概念与特点 .....	(228)
二、我国公务员交流的历史发展 .....	(229)
三、公务员交流的原则 .....	(232)

---

四、公务员交流的意义 .....	(234)
第二节 公务员交流的形式 .....	(236)
一、调任 .....	(236)
二、转任 .....	(238)
三、轮换 .....	(242)
四、挂职锻炼 .....	(243)
第十四章 国家公务员的回避 .....	(246)
第一节 公务员回避的概念和意义 .....	(246)
一、公务员回避的概念 .....	(246)
二、建立公务员回避制度的意义 .....	(246)
第二节 公务员回避的种类 .....	(248)
一、任职回避 .....	(248)
二、公务回避 .....	(253)
三、地区回避 .....	(256)
第十五章 国家公务员的工资保险福利 .....	(260)
第一节 国家公务员的工资 .....	(260)
一、公务员工资的概念 .....	(260)
二、确定公务员工资的原则 .....	(261)
三、国家公务员的工资结构 .....	(264)
第二节 国家公务员的保险 .....	(267)
一、公务员保险的概念 .....	(267)
二、公务员保险的内容与项目 .....	(268)
三、公务员保险制度的改革与实施 .....	(269)
第三节 公务员的福利 .....	(270)
一、公务员福利的概念 .....	(270)
二、公务员福利与工资和保险的区别 .....	(270)
三、公务员福利的改革 .....	(271)

---

第十六章 国家公务员的辞职辞退 .....	(273)
第一节 公务员的辞职 .....	(273)
一、公务员辞职的概念与特点 .....	(273)
二、建立公务员辞职制度的意义 .....	(274)
三、公务员辞职的条件 .....	(275)
四、公务员辞职的程序 .....	(277)
五、公务员辞职的法律后果 .....	(279)
第二节 国家公务员的辞退 .....	(280)
一、公务员辞退的概念与特点 .....	(280)
二、建立公务员辞退制度的意义 .....	(281)
三、公务员辞退的条件 .....	(283)
四、公务员辞退的程序 .....	(285)
五、公务员辞退的法律后果 .....	(286)
第十七章 国家公务员的退休 .....	(287)
第一节 国家公务员退休概述 .....	(287)
一、国家公务员退休的概念 .....	(287)
二、建立公务员退休制度的意义 .....	(288)
第二节 我国公务员退休制度的基本内容 .....	(289)
一、退休的方式 .....	(289)
二、退休的条件 .....	(290)
三、退休的审批 .....	(291)
四、退休公务员的待遇、安置和管理 .....	(291)
第十八章 国家公务员的申诉与控告 .....	(294)
第一节 国家公务员的申诉与控告概述 .....	(294)
一、国家公务员申诉的概念与特点 .....	(294)
二、公务员控告的概念与特点 .....	(295)
三、建立公务员申诉与控告制度的意义 .....	(296)

---

第二节 公务员申诉的条件和程序 .....	(297)
一、公务员申诉的条件 .....	(297)
二、公务员申诉的程序 .....	(297)
第三节 公务员控告的条件和程序 .....	(299)
一、公务员控告的条件 .....	(299)
二、公务员控告的程序 .....	(299)
第四节 申诉、控告中的责任 .....	(300)
一、公务员行使申诉、控告权时应尽的 义务和责任 .....	(300)
二、受理公务员申诉、控告的机关及其工作人员 的义务和责任 .....	(301)
三、国家行政机关错误处理公务员应承担的责任 .....	(302)
<b>第十九章 国家公务员的管理与监督 .....</b>	<b>(303)</b>
第一节 公务员的管理 .....	(303)
一、公务员管理的涵义及其意义 .....	(303)
二、公务员的管理机构 .....	(304)
三、我国现行的公务员管理机构 .....	(309)
第二节 公务员的监督 .....	(312)
一、公务员监督的涵义 .....	(312)
二、公务员监督的内容 .....	(313)
三、公务员监督的意义 .....	(315)
四、公务员监督的种类 .....	(316)
五、公务员监督的主要方式 .....	(318)
六、对违反公务员管理法律法规的处理 .....	(322)

## 附录：

中共中央关于印发《党政领导干部选拔任用工作条例》 的通知 .....	(323)
选贤任能的制度保证	
——中组部负责人就颁布实施《党政领导干部选拔 任用工作条例》答记者问 .....	(337)
国家公务员暂行条例 .....	(343)
国务院关于印发《国家公务员制度实施方案》 的通知 .....	(355)
国家公务员录用暂行规定 .....	(362)
人事部关于印发《国家公务员职位分类工作实施 办法》的通知 .....	(366)
人事部关于印发《国家公务员考核暂行规定》 的通知 .....	(369)
国家公务员奖励暂行规定 .....	(373)
国家公务员辞职辞退暂行规定 .....	(375)
国家公务员职务升降暂行规定 .....	(378)
国家公务员任职回避和公务回避暂行办法 .....	(381)
国家公务员职位轮换（轮岗）暂行办法 .....	(383)
国家公务员职务任免暂行规定 .....	(384)
国家公务员培训暂行规定 .....	(387)
国家公务员行为规范 .....	(390)

主要参考书目 .....	(392)
--------------	-------

后 记 .....	(395)
-----------	-------

# 第一章 国家公务员法概述

## 第一节 国家公务员法的产生和历史发展

### 一、国家公务员的概念及其分类

#### 1. 国家公务员的概念

国家公务员，即指国家公务人员。一般来说，他们是代表国家从事社会公共事务管理，行使行政职权，执行国家公务的人员。由于政治、历史等原因，在不同的国家，甚至在同一国家的不同历史时期，不仅公务员的内涵和外延可能有所不同，就是公务员的称谓，各国也并不一致。英国叫“Civil Service”或“Civil Servant”，我国通常翻译为“文官”。由于英国是最早实行公务员制度的国家，因此公务员制度又称文官制度。在英国，文官是指业务官，又称业务类公务员，与政务官又称政务类公务员相对，是指在政府行政部门中工作，经公开考试择优录用，不与内阁共进退，无过错可长期任职，并由国会通过的经费直接支付其薪俸的文职人员。政务官是指由选举和政治任命产生，是与内阁共进退的政务官员，俗称政治家，或政客。因此，英国的文官既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官，政治秘书和专门委员等政务官，也不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员和地方自治人员。

法国的公务员称“functionarie”，译为公务员，它有两方面的

涵义。广义上的公务员是在中央和地方行政机关中不通过选举产生或政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员。狭义的公务员则不包括公共事业单位的工作人员。

美国的公务员称“Governmental employee”，译为政府雇员，用以表明政府与公务员的关系是雇佣与被雇佣的关系。也有广义、狭义之分。广义上的公务员是指和军队相区别的所有联邦政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，特种委员会人员、部长、副部长、次长以及独立机构的长官等任命的官员和行政部门的所有文职人员，但不包括议员和法官。狭义的公务员是指通过公开竞争考试后录用的公职人员，但不包括行政部门中由民选产生的人员和担任政治任务的人员。

日本的公务员有国家公务员和地方公务员之分。凡是由中央机关主持考试、录用及晋升，在中央机关的组织中任职，由国库支付工资的称为国家公务员，包括中央机关和国营企事业单位的公务、公职人员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升，在地方政府内任职，由地方财政支付工资的，称为地方公务员，包括地方政府机关及地方政府经营的企事业单位的公务、公职人员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举或政治任命的官员，不适用公务员法，其中包括政务官、法官及在立法和司法部门工作的其他人员。一般职公务员指为各省事务次官以下的行政、公务人员。

在我国，新中国建立后第一次正式使用“公务员”这一名称是1987年。党的十三大报告指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度……”。在此之前，我们没有正式使用“公务员”这一称谓。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾使用过“公务人员”，但它与“公务员”在范围上有区别。以后我们习惯使用“干部”，“国家工作人员”和“国家行政机关工作人员”等概念。这些概念有的过于笼统，例如“干部”一词，其范围极广，在党、政、军、企事业单位、社会团体中的工作