

张 锋◎主编

国家公务员 制度新论

GUOJIA
GONGWUYUAN
ZHIDU
XINLUN



中国人民公安大学出版社

国家公务员制度新论

张 锋 主编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员制度新论/张锋主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2006.8

ISBN 7-81109-438-X

I. 国… II. 张… III. 公务员制度—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 079702 号

国家公务员制度新论
GUOJIA GONGWUYUAN
ZHIDU XINLUN
张 锋 主 编

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2006 年 8 月第 1 版
印 次: 2006 年 8 月第 1 次
印 张: 14.125
开 本: 850 毫米 1168 毫米 1/32
字 数: 300 千字

ISBN 7-81109-438-X/D·417

定 价: 33.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.jgclub.com.cn

主 编 张 锋

副主编 刘 立

撰稿人(以姓氏笔画为序)

王 涛 关德超 华 凯 刘 立

陈思明 杨玲儿 杨 卿 杨晓玲

张 锋 周喜凤 贾艳芳

目 录

第一章 公务员法概述	(1)
第一节 公务员的内涵和外延	(1)
第二节 公务员法的立法目的与指导思想	(15)
第三节 公务员法的基本原则	(22)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(33)
第一节 公务员的条件	(33)
第二节 公务员的义务与权利	(38)
第三章 公务员的职务与级别	(67)
第一节 公务员的职位分类	(67)
第二节 公务员的职位划分及级别	(85)
第四章 公务员的录用和考核	(100)
第一节 公务员的录用	(100)
第二节 公务员的考核	(121)
第五章 公务员职务的任免与升降	(139)
第一节 职务任免	(139)
第二节 职务升降	(156)
第六章 公务员的奖励、纪律与惩戒	(176)
第一节 公务员的奖励制度	(176)

第二节	公务员的纪律	(191)
第三节	公务员的惩戒制度	(204)
第七章	公务员的培训	(219)
第一节	我国公务员培训概述	(219)
第二节	公务员培训的种类和机构	(230)
第三节	我国公务员培训的管理与效力	(238)
第八章	公务员的交流与回避	(246)
第一节	公务员的交流	(246)
第二节	公务员的回避制度	(257)
第九章	公务员的工资、福利与保险制度	(269)
第一节	公务员的工资制度	(270)
第二节	公务员的福利制度	(283)
第三节	公务员的保险制度	(287)
第十章	公务员的辞职、辞退与退休	(294)
第一节	公务员的辞职	(294)
第二节	公务员的辞退	(312)
第三节	公务员的退休	(322)
第十一章	申诉、控告	(330)
第一节	公务员申诉、控告的概述	(330)
第二节	公务员申诉、控告的条件	(336)
第三节	公务员申诉、控告的范围和程序	(342)
第十二章	职位聘任	(357)
第一节	公务员职位聘任概述	(357)
第二节	公务员职位聘任制的内容	(364)

第三节 争议解决机制	(380)
第十三章 违反公务员法的法律责任	(389)
第一节 概 述	(389)
第二节 机关及有关人员违反公务员法的法律 责任	(393)
第三节 其他违反公务员法的法律责任	(394)
附 录	
一、《中华人民共和国公务员法》	(399)
二、关于《中华人民共和国公务员法（草案）》 的说明	(422)
三、全国人大法律委员会关于《中华人民共和 国公务员法（草案）》审议结果的报告	(430)
四、全国人大法律委员会关于《公务员法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告	(438)
主要参考书目	(442)

第一章

公务员法概述

第一节 公务员的内涵和外延

一、公务员的概念

(一) 我国公务员概念的内涵和外延的沿革

我国公务员的内涵和外延随着人事制度改革的推进而有所变化。^①

1987年党的十三大报告中首次正式使用“公务员”一词，并指出，“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度”，而国家公务员是指在“政府中行使国家权力，执行国家公务的人员”。1993年4月24日国务院第2次常务会议通过、1993年10月1日起施行的《国家公务员暂行条例》第一次使“公务员”成为法律术语，并通过第3条将国家公务员界定为各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员，即在党的机关、权力机关、审判机关、检察机

^① 李春燕主编：《中华人民共和国公务员法教程》，中国法制出版社2005年5月第1版。

关以及群众团体、企事业单位中工作的人员都不属于国家公务员的范围。随后，“公务员”成为在行政机关中工作的除工勤人员以外的工作人员的代名词。但在实践中，根据有关规定，对在党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体中工作人员的管理，一直都是参照《国家公务员暂行条例》进行的。

2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过、2006年1月1日实施的《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）第2条对公务员的范围作出了新的界定，即“本法所称公务员，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。”这一规定大大扩大了原“公务员”的范围，有利于保持各类机关干部整体的一致性，有利于统一管理，也有利于党政机关之间干部的交流使用，同时也参照了国际通行的做法。

（二）公务员概念的内涵与外延

《公务员法》第2条的规定，揭示了我国公务员具有如下特征：

1. 公务员必须是依法履行“公职”的人员。

这是公务员在其所从事的事务的性质方面的特征。该特征具有两层含义：其一，公务员必须担任一定的“公职”。所谓“公职”，就字面意义来看，指的是提供公共服务的职位，即其工作内容不是为了某个特定个人或团体的利益，而是为了公共利益。当然，担任“公职”并不意味着必然是所属机关的职责，而只是意味着其职位的设置目的是为了公共利益。其二，公务员必须是“依法”履行公职的人员。

也就是说，公务员的职权和职责都来自于法律的规定，并且公务员必须依据法律来行使职权和履行职责。公务员的这一特征将提供私人服务的个人被排除在公务员的范围之外。

2. 公务员必须是被纳入行政编制的人员。

这是公务员在编制方面的特征。

公务员必须具有一定的编制。编制是“人员编制”的简称，指“国家机关、企业和事业单位的机构设置、人员定额和内部结构的总称。”它是控制国家机关、企业和事业单位合理设置机构、合理使用人员和节约经费开支的一种方式。

3. 公务员必须具有行政编制。

我国的人员编制分为行政编制、事业编制和企业编制三种，而公务员仅限于具有行政编制的人员。行政编制、事业编制和企业编制的根本区别在于其所属组织的经费来源和数额不同——属于行政编制的组织，其行政经费由财政部门按人员数额来划拨，即随人员数额的增减而增减；属于事业编制的组织，其事业经费由国家根据该事业发展的需要、国家财政综合平衡的可能性和从事该项事业的人员定额来统筹安排，一次性拨付，即事业经费的数额与该单位人员的增减无关；属于企业编制的组织，其企业经费由企业自行支付，纳入企业的成本。公务员的这一特征使之区别于具有企业编制和事业编制的人员。

4. 公务员必须是由国家财政负担工资福利的人员。

这是公务员在其工资福利来源方面的特征。公务员作为具体的自然人，有其基本的生活需要，因此，当他付出一定的劳动时，应该得到相应的报酬。公务员的报酬体现为工资

和福利待遇，并且必须由国家财政负担，即由国库支出。需要注意的是，在表现形式方面，公务员的工资和福利待遇是通过其所属的组织来获得的。但在这个过程中，“组织”仅仅扮演着“转交”的角色，而工资和福利待遇的真正提供者、承担者是国家。公务员的这一特征与其所从事的事物的性质和目标相关，即为了公共利益而提供公共服务。简言之，公务员既然是为了公共利益而提供公共服务，那么，当然应由公共服务的享受者（即人民）来支付报酬，而国家的财政收入正是来自于人民缴纳的税费，因此，应由国家财政负担之。公务员的这一特征使之有别于由企业或事业单位负担工资和福利待遇的人员。

公务员的上述四个特征是判断一个自然人是否是公务员的实质标准。从形式角度看，目前，我国的公务员包括下列人员：①在中国共产党和八个民主党派机关中履行公职的工作人员。②在各级人民代表大会常务委员会中履行公职的工作人员。③在各级人民政治协商会议中履行公职的工作人员。④在各级行政机关中履行公职的工作人员，即在行政机关中从事公务的勤杂人员以外的工作人员。这是公务员队伍中人数最多的部分。⑤在各级人民法院中履行公职的工作人员，包括法警、书记员和其他行政人员等。⑥在各级人民检察院中履行公职的工作人员，包括检察官、法警、书记员和其他行政人员等。

应当注意的是，属于公务员的范畴，并不意味着只能适用《公务员法》来对其进行管理，因为《公务员法》仅仅是规范公务员管理的基本法律。如关于人民警察、法官和检察官的管理，我国已经出台了《人民警察法》、《法官法》

和《检察官法》，它们则属于《公务员法》的特别法。因此，对人民警察、法官和检察官的管理同样适用《人民警察法》、《法官法》和《检察官法》。

二、公务员的分类

研究公务员的分类，有利于准确把握公务员的概念和特征，也有利于对公务员进行分类管理。

根据不同的标准，可以对公务员作以下不同种类的划分：

（一）综合管理类公务员、专业技术类公务员和行政执法类公务员

根据所属职位的性质、特点和管理需要，公务员可以分为综合管理类公务员、专业技术类公务员和行政执法类公务员。

综合管理类公务员是指综合处理各项公务活动的公务员。

专业技术类公务员是指在机关中承担技术性较强的工作人员。

行政执法类公务员是指工商、税收、技术监督、公安等行政系统内部负责行政执法的公务员。

（二）领导职务公务员和非领导职务公务员

根据担任的职务，公务员可分为领导职务公务员和非领导职务公务员。

领导职务公务员，是指具有组织、管理、决策和指挥职能的公务员。非领导职务公务员，是指不具有组织、管理、决策和指挥职能的公务员。

根据《公务员法》第16条的规定，领导职务公务员具有不同的职务层次，分为国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职和乡科级副职。非领导职务层次在厅局级以下设置，有巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员。

领导职务公务员与非领导职务公务员的分类意义在于：明确各自的职权范围，进而明确各自的职责范围。

（三）选任制公务员、委任制公务员、考任制公务员和聘任制公务员

根据产生方式，公务员可分为选任制公务员、委任制公务员、考任制公务员和聘任制公务员。

选任制公务员，是指通过民主选举的方式产生的公务员。

委任制公务员，是指由任免机关在其权限范围内，直接任命产生的公务员。

考任制公务员，是指由人事管理机关通过公开考试和考核的方式产生的公务员。

聘任制公务员，是指通过聘任合同的方式产生的公务员。

这些是西方国家常用的关于公务员的分类，我国《公务员法》中虽然提到了相关内容，但并非在完全并列的意义上使用这些概念。根据《公务员法》第21条的规定，主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，通过考任制的方式产生；根据该法第95条的规定，机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，可以对不涉及国

家秘密的专业性较强的或者辅助性职位实行聘任制；根据该法第38~40条的规定，公务员的职务实行选任制和委任制——选任制公务员在选举结果生效时即任当选职务，任期届满不再连任，或者任期内辞职、被罢免、被撤职的，其所任职务即终止；委任制公务员遇有使用期满考核合格、职务发生变化、不再担任公务员职务以及其他情形需要任免职务的，应当按照管理权限和规定的程序任免其职务。同时，根据我国《宪法》和《全国人民代表大会组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等的规定，我国领导职务的公务员是通过选举或任命的方式产生的。由此可见，我国《公务员法》是在两个层次上使用这四个概念：第一个层次是在公务员的产生方式上，提到了考任制和聘任制，但这并不构成对其他法律所规定的选任制和委任制的否认；第二个层次是在公务员职务的确定方式上，提到了选任制和委任制。

（四）政务类公务员和事务类公务员

根据产生方式、任期和与内阁的关系，分为政务类公务员和事务类公务员。

政务类公务员一般是通过选举或任命产生的，实行任期制、与内阁共进退的公务员，也称为政务官。

事务类公务员一般是通过公开竞争考试、择优录用的方式产生的，实行常任制、不与内阁共进退的公务员，也称为事务官，最高可以达到常务次长。这种分类源于英国，后来被西方国家纷纷仿效。我国在制定《公务员法》过程中没有采纳这种分类。

三、公务员法的沿革

公务员法以《国家公务员暂行条例》为基础，保证了制度的连续性和稳定性。同时，公务员法又有较大的发展。二者的区别主要表现在如下方面：

（一）公务员法扩大了公务员的范围

《公务员法》将所有依法履行公职、具有国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员，都纳入公务员的范畴。

（二）公务员法明确规定了公务员应当具备的条件

《国家公务员暂行条例》没有规定公务员应当具备的条件，这不仅使得公务员制度缺乏可操作性，而且在一定程度上也影响了公务员的素质。《公务员法》第11条规定了公务员应当具备的7项基本条件：具有中华人民共和国国籍；年满十八周岁；拥护中华人民共和国宪法；具有良好的品行；具有正常履行职责的身体条件；具有符合职位要求的文化程度和工作能力；法律规定的其他条件。

（三）公务员法增加和调整了公务员的义务

《国家公务员暂行条例》第6条规定公务员必须履行8项义务，而公务员法规定了公务员应当履行9项义务。在两者所涉及的义务中，有的从内容到表述方式都完全相同，有的仅仅是表述方式的差别，而具有重大意义的区别在于：第一，公务员法要求公务员“模范遵守宪法和法律”，而《国家公务员暂行条例》要求公务员“遵守宪法、法律和法规”，这不仅有守法内容的变化，而且有守法程度的变化；第二，公务员法增加要求公务员“按照规定的权限和程序

认真履行职责，努力提高工作效率”，这对培养和强化程序意识及提高效率具有积极作用；第三，公务员法以“服从和执行上级依法作出的决定和命令”取代了《国家公务员暂行条例》中的“服从命令”，重新界定了公务员与其上级的关系；第四，公务员法以公务员应履行“法律规定的其他义务”取代了《国家公务员暂行条例》中“宪法和法律规定的其他义务”，主要是避免因宪法规范的抽象性而使得其规定流于形式。

（四）公务员法进一步满足了公务员履行职责的需要

在公务员的权利方面，公务员法与《国家公务员暂行条例》的规定基本相同，主要是以“获得履行职责应当具有的工作条件”取代了“获得履行职责所应有的权力”，从而更能够满足公务员履行职责的需要。

（五）公务员法完善了公务员的分类管理制度

《国家公务员暂行条例》仅笼统地规定行政机关“实行职位分类制度”，但没有具体的分类规定。公务员法不但专门规定了公务员职位制度，还根据职位的性质把职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类；同时，授权国务院可以根据实际需要在条件成熟时再建立新的职位类别。

（六）公务员法在考核内容上增加了“廉”

在公务员的考核内容方面，公务员法在保留《国家公务员暂行条例》中“德、能、勤、绩”的同时，增加了“廉”。这对公务员履行“清正廉洁”义务具有监督和促进功能。

(七) 在考核方式和考核结果方面,《公务员法》与《国家公务员暂行条例》不同

在公务员的考核方式和考核结果方面,《公务员法》规定将平时考核与定期考核相结合,并且定期考核的结果分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次;而《国家公务员暂行条例》将考核分为平时考核与年度考核,并且年度考核的结果分为优秀、称职、不称职三个等次。这是对近年考核工作的经验总结,是为了更好地发挥考核的激励作用。

(八) 公务员法根据公务员范围的扩大,对公务员的职务实行选任制和委任制,而不是《国家公务员暂行条例》中的委任制与聘任制

因工作需要,并经批准,公务员可以到机关外兼职,但不得领取报酬;《国家公务员暂行条例》绝对禁止公务员在企业和营利性事业单位兼职,而根本不考虑是否与工作需要相关。

(九) 在职务升降方面,公务员法增加了按照规定破格晋升职务的内容,并吸收了实践中的一些经验

如公开选拔、竞争上岗、任前公示制度和任职试用期制度等。

(十) 关于公务员奖惩的制度,公务员法增加规定了对公务员集体的奖励制度和撤销奖励的情形,并明确了精神奖励和物质奖励的关系

这有利于发挥奖励制度的激励作用。关于公务员的纪律,公务员法增加了禁止公务员“旷工或者因公外出、请假期满无正当理由逾期不归”的规定,并把《国家公务员暂行条例》中的“对抗上级决议和命令”调整为“拒绝执