

公务员法全国学习读本



中华人民共和国 公务员法学习读本

本书编写组 编写

光明日报出版社

中华人民共和国 公务员法学习读本

本书编写组 编写

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公务员法学习读本/《中华人民共和国公务员法学习读本》编写组编. - 北京:光明日报出版社,2005.5

ISBN 7-80206-070-2

I. 中… II. 中… III. 公务员法-中国-学习参考资料 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 043351 号

中华人民共和国公务员法学习读本

*

光明日报出版社出版

(北京市崇文区珠市口东大街5号)

邮政编码:100062

新华书店总发行

北京英杰印刷有限公司印刷

850×1168毫米 1/32开本 8.875印张 223千字

2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

ISBN 7-80206-070-2 定价:20.00元

前 言

2005年4月27日,十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》,自2006年1月1日起施行。这是我国第一部干部人事管理的综合性法律,它的颁布是我国民主法制建设的一件大事,是我国干部人事管理科学化、法制化的里程碑,对于规范公务员管理,保障公务员的合法权益,加强对公务员的监督,建设高素质的公务员队伍,促进勤政廉政,提高工作效能,健全和完善我国公务员制度具有重要意义。

《公务员法》以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻党的十六大精神,坚持党管干部的原则,坚持建设中国特色的公务员制度,体现现行干部管理体制的要求,改革和完善公务员制度,为全面建设小康社会提供组织保证和人才支持。

《公务员法》以《国家公务员暂行条例》为基础,凡是暂行条例中的内容经过实践证明是可行的,都保留下来,从而保持了公务员制度的连续性和稳定性。同时,又坚持与时俱进,有所创新和发展,将十多年来干部人事制度改革的新成果吸收进来,进一步健全和完善公务员制度。一是调整和扩大了公务员的范围,将“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”都纳入公务员范围,有利于保持各类机关干部的整体一致性。二是吸收了十多年来干部人事制度改革中的一些新经验,例如,规定了竞争上岗和公开选拔、任职前公示制度和任职试用期制度、任期制、领导人员的引咎辞职和责令辞职制度等。三是确立了公务

员分类管理制度,将公务员职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。四是建立了职位聘任制,对某些专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。五是规定了其他新的内容,例如,规范了公务员的工资制度;协调了公务员考试与司法考试的关系;规定了严格的离职从业限制;建立了人事争议仲裁制度等。

为了配合《公务员法》的学习、宣传、培训和贯彻实施工作,深刻领会这部法律的立法背景、精神实质、主要内容,我们组织全国人大常委会、人事部、中央党校、国家行政学院等单位从事公务员法的起草、调研、讨论、理论研究的同志组成编写组,共同编写了《中华人民共和国公务员法学习读本》一书。全书紧紧围绕《中华人民共和国公务员法》,结合公务员管理实际,介绍了《公务员法》制定的背景、过程、指导思想和基本原则、意义,重点是对《公务员法》逐条进行释义,对条文的立法涵义、相关背景、理解和执行中应注意的问题以及相关的公务员管理知识等,进行了理论联系实际的阐述,具有较强的权威性、实用性和知识性。希望本书的出版对组织人事部门正确执行《公务员法》,做好干部人事依法管理工作,对广大公务员学习《公务员法》,依法参与公务员管理和维护自己的合法权益起到一定的参考作用。。

本书编写组

2005年5月

目 录

第一部分 《公务员法》概述

一、《公务员法》的立法背景和必要性	(1)
二、《公务员法》的立法过程	(3)
三、《公务员法》的立法指导思想和遵循的原则	(4)
四、《公务员法》的主要内容	(5)
五、《公务员法》的重要意义和作用	(10)

第二部分 《公务员法》条文释义

第一章 总 则	(12)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(30)
第三章 职务与级别	(39)
第四章 录 用	(55)
第五章 考 核	(73)
第六章 职务任免	(82)
第七章 职务升降	(90)
第八章 奖 励	(101)
第九章 惩 戒	(112)
第十章 培 训	(130)
第十一章 交流与回避	(140)

第十二章	工资福利保险·····	(165)
第十三章	辞职辞退·····	(178)
第十四章	退 休 ·····	(192)
第十五章	申诉控告·····	(199)
第十六章	职位聘任·····	(210)
第十七章	法律责任·····	(225)
第十八章	附 则 ·····	(236)

第三部分 附 录

中华人民共和国公务员法·····	(240)
(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)	
党政领导干部选拔任用工作条例·····	(261)
(中共中央2002年7月9日印发)	

第一部分 《公务员法》概述

一、《公务员法》的立法背景和必要性

1993年8月,国务院制定了《国家公务员暂行条例》,在各级国家行政机关建立了公务员制度。之后,中共中央以及中共中央办公厅先后发文规定党的机关、人大机关、政协机关以及民主党派机关、人民团体和群众团体机关的工作人员参照《国家公务员暂行条例》进行公务员管理。《国家公务员暂行条例》施行11年来,对优化干部队伍、促进廉政建设、增强干部队伍活力、提高工作效能,发挥了重要作用。

但是,随着我国干部人事制度改革的深化和法制建设的进一步发展,制定一部规范公务员管理的综合性法律,对于健全和完善公务员制度十分必要。

(一) 制定《公务员法》是贯彻依法治国方针,实现干部人事依法管理的需要

建国以来特别是十一届三中全会以来,我国制定了一系列干部人事管理的政策、法规和规章,对加强干部队伍的管理起了重要作用。但从整体上看,干部人事法制建设存在着立法层次低的问题,表现为干部人事管理的依据主要是政策性文件,其最高层次管理规范仅为国务院颁布的《国家公务员暂行条例》。由于没有一部人事管理总章程性的法律,致使公务员管理的权威性不够,执法监督检查机制不健全。例如,虽然全国已基本建立“凡进必考”制度,

但在县、乡两级和某些垂直管理系统,不经考试就进入公务员队伍的情况仍高达 30% 左右。吏治是法治的关键,如果缺乏干部人事管理法律,就不能适应干部人事工作依法管理的需要,不利于建设社会主义法治国家。

(二) 制定《公务员法》是总结十几年推行公务员制度经验,进一步健全和完善公务员制度的需要

1993 年 8 月,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,在国家行政机关建立和推行公务员制度。按照中央部署,全国各级组织人事部门秉承“整体推进,突出重点,分步到位”的思路,从 1994 年重点抓考录制度的建立和实施、严把公务员队伍“进口”开始,一年一个重点,公务员制度建设稳步推进:凡进必考机制基本建立;激励机制开始运行;奖励制度发挥有效作用;竞争上岗制度逐步推开;轮岗、回避初见成效;“出口”初步畅通;培训开始步入轨道;廉政约束机制发挥作用;公务员权利有了保障。

上述制度和做法,包括竞争上岗、公开选拔、任职公示、任期制、任职试用期制、领导引咎辞职、部分职位的聘任制等,实践证明是成熟和可行的,这为公务员法的制定创造了立法条件。因此,对于干部人事制度改革中的这些新经验和成功做法,进行总结、完善和提高,并通过立法加以确认,使其成为必须遵守的、具体而明确的法律规范,有利于巩固改革成果,保障其作为一项稳定、连续的政策和制度而得到贯彻实施,从而促进公务员制度的进一步完善。

(三) 制定《公务员法》是提高执政能力和依法行政能力,实现全面建设小康社会目标的需要

实现全面建设小康社会的目标,关键是提高党的执政能力和政府的依法行政能力,这就需要高素质的党政机关干部,党政机关干部和人才在改革开放和现代化建设中的作用是不言而喻的。而要建设高素质的公务员队伍,就要有一个好的法律来保证对国家机关、党的机关工作人员加强管理和监督,维护他们的合法权益,

保证公务员思想、能力、制度、作风建设的顺利进行,从而促进勤政廉政,提高工作效能。

二、《公务员法》的立法过程

(一) 起草阶段

触发公务员法起草的第一根弦,是2000年6月中央批准印发的《深化干部人事制度改革纲要》。《纲要》明确提出,要抓紧研究制定公务员法,逐步健全党政机关干部人事管理的法规体系。2000年8月,中组部、人事部在深入调查研究,总结《国家公务员暂行条例》实施经验的基础上,着手研究起草公务员法,并于2001年初成立公务员法起草工作领导小组,抽调精干人员成立起草小组。2001年12月,中组部和人事部向中央报送了《关于制定公务员法有关问题的请示》,就制定公务员法的必要性、立法的指导思想、坚持党管干部的原则、将党的机关工作人员纳入公务员的范围等问题提出建议。2001年12月27日,中央政治局常委会讨论并原则通过了这个请示。2002年11月,党的十六大提出:“改革和完善干部人事制度,健全公务员制度。”这对公务员法起草提出了新的要求。

2002年初至2004年初,中组部、人事部在征求中央和国家机关各部门以及各省、自治区、直辖市党委组织部和政府人事厅(局)及有关专家学者意见的基础上,经反复研究论证,形成了《中华人民共和国公务员法(草案送审稿)》,由人事部于2004年3月报送国务院审批。国务院法制办收到送审稿后,立即征求了中央办公厅、中央统战部等中央部门,全国人大内司委、法律委和全国人大常委会法工委,国务院各部委,高法院、高检院,全国总工会、共青团中央、全国妇联,中央党校、国家行政学院、中国社科院,各省、自治区、直辖市人民政府以及有关民主党派的意见。在此基础上,国

务院法制办会同中组部、人事部对送审稿作了反复研究修改,形成了《中华人民共和国公务员法(草案)》,2004年11月26日,草案在国务院第71次常务会议上讨论并原则通过,2004年12月14日国务院提请全国人大常委会审议。

(二) 审议阶段

2004年12月召开的十届全国人大常委会第十三次会议对公务员法草案进行了第一次审议。受国务院委托,人事部部长张柏林向本次常委会会议作了关于中华人民共和国公务员法(草案)的说明。会后,全国人大常委会法工委将草案印发中央有关部门、各省、自治区、直辖市和较大市以及法律教学科研单位征求意见。法律委员会、法制工作委员会还与中组部、人事部及公务员法起草小组多次交换意见,特别是就审议中争议较多的公务员范围、退休年龄、职务级别、公务员录用与司法考试的衔接等问题,多次征求意见,并对草案逐条审议。

2005年4月召开的十届全国人大常委会第十五次会对公务员法草案进行了第二次审议,多数委员认为草案基本成熟,建议表决通过。2005年4月27日,十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》,自2006年1月1日起施行。

公务员法从起草到通过历时5年,前后修改达20多稿,几乎每个字都被改动过,体现了这部法律起草的审慎和严谨。按照中央和国务院领导同志的要求,公务员法立法过程中注意发扬民主,采取征求意见、座谈会、研讨会、基层调研、出国考察、开培训班等形式,使立法更加科学、合理、公开。

三、《公务员法》的立法指导思想和遵循的原则

制定《公务员法》总的指导思想是,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻党的十六大

精神,坚持党管干部的原则,体现现行干部管理体制的要求,改革和完善公务员制度,为全面建设小康社会提供组织保证和人才支持。

在《公务员法》立法过程中,注意把握了以下原则:一是坚持党管干部的原则。在总则中明确贯彻中国共产党的干部路线和方针,在具体制度中体现党对各类公务员的统一管理。二是坚持建设中国特色的公务员制度。与中国特色的社会主义政治制度相适应,从现阶段的中国国情出发,着重解决公务员制度建设中的主要问题。三是保持公务员制度的连续性和稳定性,同时吸收改革的成果,完善公务员制度。

四、《公务员法》的主要内容

《中华人民共和国公务员法》共 18 章、107 条,在公务员管理的各个基本环节和主要方面都有比较成熟的制度设计和法律规范。《公务员法》的基本内容可归纳为两个方面:一是关于公务员制度和公务员管理的总括性规定,包括总则,公务员的条件、义务与权利,职务与级别,法律责任等 4 章。二是关于公务员管理各个环节的基本管理制度的规定,包括录用,考核,职务任免,职务升降,奖励,惩戒,培训,交流与回避,工资福利保险,辞职辞退,退休,申诉控告,职位聘任等 13 章。

《公务员法》以《国家公务员暂行条例》为基础,凡是暂行条例中的内容经过实践证明是可行的,都保留下来,从而保持了公务员制度的连续性和稳定性。同时,又坚持与时俱进,有所创新和发展,将十多年来干部人事制度改革的新成果吸收进来。

(一) 调整和扩大了公务员的范围

《国家公务员暂行条例》规定的公务员范围,仅限于国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员,其他党政机关参照公务员管

理。《公务员法》根据多年来我党对干部管理的实际做法,调整和扩大了公务员范围:“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。”(《公务员法》第2条)这就意味着,公务员不再局限于政府机关工作人员,还包括符合上述三个条件的所有工作人员,这就将共产党机关和民主党派机关的工作人员,法官、检察官等也纳入公务员的范围。按照这个标准,截至2003年底,我国公务员总数为636.9万人。

此外,《公务员法》还根据我国的实际情况保留了“参照管理”的形式:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”(《公务员法》第106条)至于公务员法与法官法、检察官法、人民警察法的关系,根据立法法关于同位阶法律特别法优于一般法的规定,对法官、检察官、人民警察履行职责的特殊要求,除适用公务员法的有关规定外,仍可适用有关的法律规定。

上述规定,有利于保持各类机关干部的整体一致性,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做法。

(二) 吸收了十多年来干部人事制度改革中的一些新经验

《公务员法》总结吸收了十多年来干部人事制度改革的新成果,注意与《党政领导干部选拔任用工作条例》保持较好的衔接,主要有:

1、竞争上岗。《公务员法》第45条第1款规定:“机关内设机构厅局级正职以下领导职务出现空缺时,可以在本机关或者本系统内通过竞争上岗的方式,产生任职人选。”

2、公开选拔。《公务员法》第45条第2款规定:“厅局级正职以下领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务出现空缺,可以面向社会公开选拔,产生任职人选。”

3、任职前公示制度和任职试用期制度。《公务员法》第46条

规定：“公务员晋升领导职务的，应当按照有关规定实行任职前公示制度和任职试用期制度。”

4、任期制。《公务员法》第38条第2款规定：“领导成员职务按照国家规定实行任期制。”

5、领导人员的引咎辞职和责令辞职制度。《公务员法》第82条第3款、第4款规定：“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的，或者对重大事故负有领导责任的，应当引咎辞去领导职务。”“领导成员应当引咎辞职或者因其他原因不再适合担任现任领导职务，本人不提出辞职的，应当责令其辞去领导职务。”这就是所谓“问责制”。

（三）确立了公务员分类管理制度

从《国家公务员暂行条例》的规定来看，实际上是一种没有职位类别区分的职务分类，即只是将公务员职务分为领导职务和非领导职务。公务员职业发展渠道过于单一，基层公务员晋升空间很小。借鉴美国等国家的经验，《公务员法》第14条规定了公务员职位分类管理制度：“国家实行公务员职位分类制度。”“公务员职位类别按照职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。”并且，国务院对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别。

另外，《公务员法》第19条规定：“公务员的职务应当对应相应的级别。”表明我国的职位分类吸收了“品位”分类的合理因素，是以职位分类为导向，职位分类与品位分类相结合的公务员职位分类制度。

（四）建立了职位聘任制

《国家公务员暂行条例》规定了部分职务实行聘任制，但一直没有推行。《公务员法》设专章规定职位聘任，某些专业性较强的职位和辅助性的职位可以实行聘任，按照合同管理。该法第95条规定：“机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，可以

对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。”实行部分职位的聘任制,可以满足机关对较高层次专业技术人才的需要,同时也可降低机关用人成本。此外,把聘任制作为公务员任用的补充形式,可拓宽选人、用人渠道,改善公务员队伍结构,增强公务员制度的生机和活力。聘任制主要适用于专业性较强的职位,如金融、财会、法律、信息技术等方面职位;辅助性职位,如书记员、资料管理员、数据录用人员和勤杂事务等方面职位。

为了严格控制聘任制范围,公务员法规定聘任制岗位必须经省级以上公务员主管部门批准,涉及国家秘密的,不实行聘任制。

(五) 规定了其他新的内容

1、上级违法、犯错,公务员可以说“不”。为了保证政令畅通、令行禁止和工作效能的要求,《公务员法》第12条规定“服从和执行上级依法作出的决定和命令”是公务员的基本义务,并在第53条规定不得“拒绝执行上级依法作出的决定和命令”是公务员必须遵守的纪律。但是对于上级作出的决定和命令存在错误或违法时,应如何处理?《公务员法》第54条规定:“公务员执行公务时,认为上级的决定或者命令有错误的,可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见;上级不改变该决定或者命令,或者要求立即执行的,公务员应当执行该决定或者命令,执行的后果由上级负责,公务员不承担责任;但是,公务员执行明显违法的决定或者命令的,应当依法承担相应的责任。”

2、规范公务员的工资制度。《公务员法》对公务员工资的规定是着眼于规范工资制度。一是公务员工资的构成与现行工资不一样。现行公务员工资的构成包括职务工资、基本工资、工龄工资、级别工资;《公务员法》规定公务员工资包括职务工资、级别工资两部分,具体包括“基本工资、津贴、补贴和奖金”(《公务员法》第74条第1款)。二是对工资水平作了严格规定。“公务员的工资水平应当与国民经济发展相协调、与社会进步相适应”(《公务员法》第

75 条第 1 款)。三是实行工资调查制度。“国家实行工资调查制度,定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较,并将工资调查比较结果作为调整公务员工资水平的依据。”(《公务员法》第 75 条第 2 款)。四是严格执行工资规定。“任何机关不得违反国家规定自行更改公务员工资、福利、保险政策,擅自提高或者降低公务员的工资、福利、保险待遇。任何机关不得扣减或者拖欠公务员的工资。”(《公务员法》第 78 条)

3、协调公务员考试与司法考试的关系,实行初任法官、检察官单独公开选拔。法官、检察官的任用与公务员的录用有较大差别,法官、检察官的任用有从事法律工作年限等特别要求;法官、检察官的职务都是副科级以上的层次,其任命机关是人大常委会而不是政府机关;初任法官、检察官也没有试用期的规定,这些都与公务员录用存在很大的区别。与此对应,公务员考试是职位考试,司法考试是资格考试;公务员考试是通用能力考试,司法考试的专业性很强等。为了避免“一职双考”给考生增加不必要的负担,以实行“一职单考”为宜。因此,《公务员法》第 45 条第 3 款规定:“确定初任法官、初任检察官的任职人选,可以面向社会,从通过国家统一司法考试取得资格的人员中公开选拔。”

4、规定了严格的离职从业限制。为了防止公务员在职期间的“期权”腐败,借鉴国外的通常做法,《公务员法》第 102 条规定了严格的离职从业限制:“公务员辞去公职或者退休的,原系领导成员的公务员在离职三年内,其他公务员在离职两年内,不得到与原工作业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职,不得从事与原工作业务直接相关的营利性活动。”

5、公务员的权益保障更加有力。一是规定了公务员享有八项权利。《公务员法》第 13 条规定:“公务员享有下列权利:(一)获得履行职责应当具有的工作条件;(二)非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分;(三)获得工资报酬,享受福利、

保险待遇；(四)参加培训；(五)对机关工作和领导人员提出批评和建议；(六)提出申诉和控告；(七)申请辞职；(八)法律规定的其他权利。”二是规定对公务员的不利处理决定，应当以书面进行通知。《公务员法》第57条规定，“处分决定应当以书面形式通知公务员本人”。三是规定处分公务员的时候，必须听取本人的陈述和申辩。《公务员法》第57条第2款规定，对公务员违纪行为进行处分时，“公务员有权进行陈述和申辩”。四是可以提出再申诉。《公务员法》第90条第2款规定，公务员对涉及本人的人事处理不服的，“对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的，可以向作出处理决定的上一级机关提出再申诉”。

6、建立了人事争议仲裁制度。公务员法参照劳动争议仲裁，规定了“国家建立人事争议仲裁制度”，适用于聘任制公务员与机关之间发生争议的处理。“聘任制公务员与所在机关之间因履行聘任合同发生争议的，可以自争议发生之日起六十日内向人事争议仲裁委员会申请仲裁。当事人对仲裁裁决不服的，可以自接到仲裁裁决书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。仲裁裁决生效后，一方当事人不履行的，另一方当事人可以申请人民法院执行。”（《公务员法》第100条第3款）

五、《公务员法》的重要意义和作用

（一）《公务员法》是我国干部人事管理法制化的里程碑

《公务员法》是建国以来我国第一部干部人事管理的综合性法律，它的颁布和实施结束了我国干部人事管理工作没有大法的历史，填补了我国法律体系的一大空白，表明我国政治体制改革中非常重要的干部人事制度改革产生了实质性的飞跃，标志着公务员管理进入了法制化管理的新阶段。

（二）《公务员法》是巩固干部人事制度改革成果和健全公务