

公务员法释义

GONGWUYUANFA SHIYI

应松年 宋世明 仲崇东

国家行政学院出版社

公 务 员 法 释 义

应松年 宋世明 仲崇东

国家行政学院出版社

2005 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公务员法释义/应松年 宋世明 仲崇东 — 北京:国家行政学院出版社,2005

ISBN 7-80140-379-7

I. 公... II. ①应...②宋...③仲... III. 公务员制度—行政法—法律解释—中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 040220 号

书 名	公务员法释义
作 者	应松年 宋世明 仲崇东
责任编辑	李锦慧
出版发行	国家行政学院出版社 (北京海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话	(010)68920640 68929037
经 销	新华书店
印 刷	北京秋豪印刷有限责任公司
版 次	2005 年 5 月北京第 1 版
印 次	2005 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本	850 毫米×1168 毫米 大 32 开
印 张	8.5
字 数	170 千字
书 号	ISBN 7-80140-379-7/D·175
定 价	18.00 元

作者简介

应松年 国家行政学院法学教研部主任、教授；
中国政法大学兼职教授、博士生导师；
全国人大代表、全国人大内务司法委员会委员

宋世明 国家行政学公共管理教研部教授、博士
“国家公务员法起草小组”成员
《中国公务员法立法之路》作者

序言：着力解决公务员管理中 遇到的主要问题

我国推行公务员制度已有 10 余年。实践证明,公务员制度是适合中国国情的一项好制度。从颁布《国家公务员暂行条例》到制定《中华人民共和国公务员法》本书以下简称《公务员法》,标志着我国公务员管理制度日益完善。为了更好地适应建设公共行政以及社会主义市场经济发展要求,《公务员法》通过多方面的制度设计,着力解决当前公务员管理中存在的一些主要问题。

打破单一化的管理模式 创新职位分类制度

从 1993 年《国家公务员暂行条例》的制度设计来看,我国公务员实行的是职务分类,即只是将公务员职务分为领导职务和非领导职务,同时规定了公务员的等级序列。

在公务员管理中带来的突出问题是,公务员内部没有按照职位的性质和特点进行分类,对所有公务员仍然采取大一统的单一管理模式,难以提高公务员队伍的专业化与科学管理水平。由此带来其他一些问题,如缺乏适合各类公务员成长规律的多样化的职务系列;公务员职业发展的渠道过于单一;难以为基层公务员提供合理的晋升台阶。

公务员职位如何分类?在《公务员法》“职务与级别”一章

中,着力解决公务员职业发展渠道过于单一的难题。以职位分类为导向,同时吸收品位分类的合理因素,以优化管理为目的,以激励保障为主线,是完善分类制度设计的指导思想。职位类别划分是公务员职务设置与职务分类的基础。

突出“凡进必考”优化更新机制

我国公务员制度的更新机制由录用、职务任免、培训、交流、辞职辞退、退休管理环节构成。进口依然不严,出口依然不畅是最突出的两个问题。这其中,“凡进必考”的录用考试制度没有得到不折不扣的落实是最突出的问题,特别是县乡两级公务员和垂直系统公务员的考试录用还没有完全按照考试录用的规范要求去做。

录用考试制度执行不严格有三个方面的原因:公务员进口渠道过于庞杂、或是录用体制不顺、或是因为执行不力。公务员进口渠道过于庞杂是首要的原因。根据 1993 年《国家公务员暂行条例》和有关规定,通过考录、调任、转任、安置等多个渠道可进入公务员队伍。由于流入渠道多,难免出现漏洞。以湖南省某县为例,2002 年该县有公务员和参照执行的公务人员 2373 人,其中 1997 年以来新增公务员 1021 名,而仅通过考录进入的 84 人,其他则是通过调任、转任等形式进入的。

“凡进必考”是各国公务员制度确立的标志之一,也是从源头上把住公务员素质能力关的关键环节。录用,是公务员管理的第一个环节,直接关系到公开、平等、竞争择优的用人机制是否真正确立。录用制度的实施状况如何,直接决定了塑造公务员“公共意识”的土壤质量,直接决定了公务员专业

化建设的程度。

调查显示,通过招考进入机关的公务员普遍受欢迎,这些公务员的学历更高,素质能力更有保证。然而,1994年以来,仍然有38%的新进初任公务员没有通过录用考试。公务员队伍的整体素质状况还不适应政府改革的要求,与没有严格考试录用有直接的关系。2001年底,我国541万公务员中,具有大专以上学历的仅占62.1%,尽管比1993年的32%提高了30个百分点,看似进步不小,但本科以上学历的公务员所占比例还不是很高。如2001年底,广州市公务员中,研究生占3.41%,大学本科占20.82%;武汉市现有公务员中,具有研究生学历的仅占2.84%;大学本科学历的占22.39%。基层公务员的整体素质更是令人担忧。

如何优化更新机制

首先,《公务员法》在“录用”一章中,以维护公务员职位公共性为导向,强化公务员的考试录用制度,严格录用。在“法律责任”一章中,加大违背录用考试制度的相关责任人的行政责任与法律责任。

其次,《公务员法》在“职位聘任”一章中,将部分职位特别是专业性较强的职位,实行聘任制,按聘任合同管理。严格录用考试是为了把住公务员的入口关,是为了提高公务员的整体素质奠定良好的基础。但政府所需要的高级专业人才,不一定能够全部在政府内部生成。政府职位的公共性还要求灵活运用非公共部门的高级专业人才。应通过相应的制度设计,允许有条件的地区适时开放社会精英进入高级公务员队

伍的通道,允许国(境)内外资企业、民营企业中高层次管理人才和出国留学人员等精英人才以公开选拔、聘任等适当方式进入高级公务员队伍,进一步提升公务员队伍的整体素质和能力水平。

再次,《公务员法》在“职务任免”一章,确立了领导成员任期制度。1978年确立的干部退休制度,解决了党政领导干部“活到老,干到老”的难题,但没有解决“不到退休,决不退職”的难题。而任期制作为退休制度一个延伸,可以较好地建立起党政领导干部更新机制。

塑造公务员“公共”精神 健全激励保障机制

我国公务员制度的激励机制由考核、职务升降、奖励、工资福利保险管理环节构成。然而,目前这几个环节都不完善:缺少针对不同职务层次和不同类别公务员的分类考核指标体系,考核效果不佳;仅靠职务晋升难以调动中低层公务员的积极性;工资保险福利制度的激励保障功能依然不明显。激励保障中最突出的问题是,广大的基层公务员难以依靠职务晋升来得到有效激励,职务晋升中的良性竞争还没有完全形成,现行的工资福利保险制度的应有功能没有发挥出来。

塑造公务员的“公共精神”,应该为所有的公务员提供公平的职业发展机会。我们面对这样一些结构性矛盾:500万公务员队伍中,有92%的公务员职务层次在科级以下,县处级只有5.5%,司局级只有0.4%;我国是单一制的国家,没有中央公务员与地方公务员之分;公务员的职务层次受所处机构规格与政府层级的限制;公务员的各种待遇与职务层次成

正比;政府职能逐步下放给地方是大势所趋,地方政府的公务员承担着越来越重要的职责。中国公务员的制度设计不能只为少数公务员服务,否则对广大的公务员就不公平。

数据表明,在相当大的程度上公务员的收入差异不是因为职务的高低、贡献的大小,而是因为所在地区、所在部门的不同。地区差距尚可以理解,但即使在同一地区,部门之间公务员的收入也是巨大的。某一层级政府,在 2002 年工资外收入最多的一个部门为人均 23448 元,最低的为 4000 元。收入的部门差距强化了公务员对部门利益的认同。有了部门利益,公务员就会投入到“与民争利”的潮流中去,“公共精神”就无从谈起?部门利益的刚性是建设公共行政的实质障碍所在。而部门利益由于现行国家工资保险福利制度及其实施状况联系在一起。

如何健全激励保障机制

首先,《公务员法》在“职务与级别”一章中,合理区分了职务与级别的功能,以扩大级别功能为切入点,创设公务员职务与职级晋升的“双梯制”;级别设置的基本考虑是,重新赋予级别新的人事管理功能,使级别成为公务员一个职业发展台阶,不能晋升职务的公务员,可以通过晋升级别的渠道,来得到合理待遇。

其次,《公务员法》在“职务升降”一章中确立公开选拔与竞争上岗在职务晋升中的法律地位。作为干部人事制度改革的新成果,公开选拔、竞争上岗在实践过程中出现的缺陷与不足,从自身原因来看,是因为自身程序不完善以及缺乏新的技

术支撑,导致公开选拔、竞争上岗的科学性不高;从公开选拔、竞争上岗与传统委任制晋升方式之间关系看,前者还属于新生的嫩芽,比较柔弱,尽管处于成长的过程之中,还是容易受到传统惯性势力的侵蚀。与之相适应,通过技术创新,可以优化制度内的选择,不断完善公开选拔、竞争上岗;通过体制创新可以不断优化公开选拔、竞争上岗健康发展的大环境。而做到这两点的基本前提就是确立公开选拔、竞争上岗作为职务晋升方式的法律地位。

再次,《公务员法》在“工资福利保险”一章中,明确指出了规范工资收入分配秩序的方向。

权利与义务相平衡 完善监督机制

我国公务员制度的监督机制由权利、义务、处分、回避、申诉控告、法律责任管理构成。公务员权益保障机制尚不健全,公务员的申诉控告缺乏适当的救济渠道和有效处理机制。据不完全统计,申诉制度实施以来,各级人事部门共受理公务员申诉 300 余件,其中申诉控告处理决定,被撤销或被建议撤销的占到 20%。对各级公务员的监督还没有完全到位,其中对领导成员以及从事一线行政执法的公务员的监督,还需要加强。

既要加强对公务员的监督,又要进一步保护公务员的合法权益,这是完善监督机制的基本思路。公务员是执行国家公务的人员,必须忠于宪法和法律。忠于国家,忠于职守,是其法定的义务。公务员是法律的仆人,非因法定事由,非经法定程序,不被免职、降职、辞退、政纪处分,这是其法定的权利。

只有依法履行职责,才受法律保护。公务员是属于管理多数人的少数人,必须予以监督。

《公务员法》在“辞职辞退”一章,强调了公务员队伍中领导成员应该承担的政治责任,重点是建立领导成员的辞职制度。

塑造公务员的“公共精神”是《公务员法》制度设计的价值定位;提高公务员的专业化水准,是《公务员法》制度设计的目标定位。

目 录

序 言	1
第一章 总 则	1
第二章 职务与级别	6
第三章 更新机制	37
第一节 录用	37
第二节 职务任免	54
第三节 培训	63
第四节 交流	74
第五节 辞职辞退	84
第六节 退休	102
第四章 激励保障机制	111
第一节 考 核	111
第二节 职务升降	116
第三节 奖 励	123
第四节 工资福利保险	128

第五章 监督机制	143
第一节 义务与权利	143
第二节 惩戒	155
第三节 回避	168
第四节 申诉控告	180
第五节 职位聘任	196
第六节 法律责任	203
 中华人民共和国公务员法	 207
国家公务员暂行条例	231

第一章 总 则

《公务员法》的总则,主要明确《公务员法》的立法目的与立法依据、《公务员法》的适用范围、公务员制度与公务员管理坚持的原则。重在突出建立中国特色的公务员制度的立法思想。

以《国家公务员暂行条例》为基础,着力解决公务员管理实践中的突出问题,建立中国特色的公务员制度。将 1993 年以来干部人事制度改革中的成功经验与做法法律化。将符合时代特点的原先公务员制度有缺乏的予以补充创新。为未来发展留有余地,为地方和部门的探索和创新预留空间。这是《公务员法》的立法思想。这种立法思想直接决定了中国公务员法的立法框架,是以《国家公务员暂行条例》的基本框架为蓝本的,但在若干管理环节以及运行机制方面有所改变、有所突破、有所创新。

一 立法目的

《公务员法》第一条明确规定:“为了规范公务员的管理,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,根据宪法,制定本

法。”

这是《公务员法》的立法目的与立法依据。与《国家公务员暂行条例》相比,突出了保证公务员合法权益,加强公务员监督的立法目的。《公务员法》不仅是一部管理公务员的法律,而且是一部规范公务员权利义务的法律。

公务员是执行国家公务的人员,是法律的仆人,是处于管理地位的少数人。公务员个体与机关相比,公务员处于弱势地位,公务员个体与普通的公民个体相比,公务员又处于强势地位,因此,除强调在科学管理的基础上规范管理之外,既要保护公务员的合法权益,又要加强对公务员的监督。

《公务员法》第九条规定:“公务员依法履行职务的行为,受法律保护。”公务员是法律的仆人,依法履行职责,受法律保护,即公务员只有依法履行法律职责,才受法律保护。

公务员是执行国家公务的人员,取得公务员身份必须具备一定的基本条件。《公务员法》第十一条对取得公务员身份应当具备的条件作出规定:“(一)具有中华人民共和国国籍;(二)年满十八周岁;(三)拥护中华人民共和国宪法;(四)具有良好的品行;(五)具有正常履行职责的身体条件;(六)具有符合职位要求的文化程度和工作能力;(七)法律规定的其他条件。”

二 公务员的范围

《公务员法》第二条规定:“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。”

由此看来,《公务员法》的范围比《国家公务员暂行条例》所规定的范围有所扩大。1993年的《国家公务员暂行条例》中界定的公务员是指“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。根据1993年《国家公务员制度实施方案》的规定,实施公务员制度的范围包括两部分,一是各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员;二是其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员。这两类工作人员包括在行政机关中从事党群工作的工作人员。

《公务员法》第一百零六条规定:“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。”

三 公务员制度与公务员管理坚持的原则

《公务员法》第四条规定:“公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,贯彻社会主义初级阶段的基本路线,贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。”

公务员制度坚持的原则是公务员制度的灵魂与精髓,是确立公务员管理体制的基本依据。在确立公务员制度原则时,《公务员法》除总结吸收《国家公务员暂行条例》有关精神外,还强调了坚持党管干部的原则,坚持与现行干部管理体制相衔接等立法思想。

《公务员法》第五、六、七、八条对公务员管理坚持的原则作出明确规定。第五条:“公务员的管理,坚持公开、平等、竞

争、择优的原则,依照法定的权限、条件、标准和程序进行。”第六条:“公务员的管理,坚持监督约束与激励保障并重的原则。”第七条:“公务员的任用,坚持任人唯贤、德才兼备的原则,注重工作实绩。”第八条:“国家对公务员实行分类管理,提高管理效能和科学化水平。”

这些原则,是公务员在“进”、“管”、“出”全过程管理中的工作主线。与1993年《国家公务员暂行条例》相比,最大的变化在于《公务员法》凸显了分类管理的原则。

四、领导成员的管理

《公务员法》第三条规定:“公务员的义务、权利和管理,适用本法。”

法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定。”

在《国家公务员暂行条例》的总则中,明确规定“国家行政机关中的各级人民政府组成人员的产生和任免,依照国家有关规定办理”。该规定实际上明确了按1993年《国家公务员暂行条例》所确定的范围,公务员实际上包括政府组成人员与非政府组成人员两部分,政府组成人员的产生和任免,依照国家有关法律规定办理。

公务员范围扩大后,按照我国现行的干部管理体制和管理制度,公务员队伍可以分为“领导成员”与“工作人员”两部分。领导成员是指中国共产党各级委员会、各级人民代表大会常务委员会、各级人民政府、中国共产党人民政治协商会议