

《中华人民共和国 公务员法》

释 义

主编 湛中乐

115



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D922.115
12

《中华人民共和国 公务员法》释义

主 编 湛中乐

撰稿人（按本书撰写顺序排列）：

湛中乐 韩春晖 毕洪海 刘 刚

张 威 万 琪 陈国刚



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国公务员法》释义/湛中乐主编. —北京:北京大学出版社, 2005. 7

ISBN 7-301-09269-5

I. 中… II. 湛… III. 公务员法-法律解释-中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 065974 号

书 名:《中华人民共和国公务员法》释义

著作责任者:湛中乐 主编

责任编辑:王 晶

标准书号:ISBN 7-301-09269-5/D·1224

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱:pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:世界知识印刷厂

经 销 者:新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 9.125 印张 254 千字

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

定 价:18.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

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》(以下简称《公务员法》)。这部法的颁布实施,是我国政治生活中的一件大事,是进一步加快干部人事制度改革的一项重大举措。

1993年8月14日,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,这一改革促进了干部人事管理,尤其是促进了机关人事管理科学化、民主化和法制化,对于提高公务员的素质,维护他们的合法权益,调动他们的工作积极性,都发挥了重要作用。但也应看到,由于公务员制度未以法律的形式出现,导致公务员管理权威性不够、执法检查机制不健全、强制力不够等问题比较突出。近年来,随着依法治国方略的深入实施,随着完善公务员制度的条件更加成熟,制定一部具有中国特色的公务员法,非常必要,也十分迫切。

《公务员法》充分总结了新的经验,吸收了新的改革成果,借鉴了国外公务员制度的成功经验,将长期形成的干部人事管理的有效做法和改革的新鲜经验上升为法律,进一步丰富和完善了公务员管理的内容。

《公务员法》将于2006年1月1日施行,为了更好地学习、宣传和贯彻公务员法,帮助广大公务员与人民群众了解颁布实施公务员法的重大意义,把握其精神,我们组织了有关参与《公务员法》立法论证的部分同志编写了这本释义。本书逐条对《公务员法》进行了详细解释,可作为广大干部群众学习宣传《公务员法》的重要参考资料。

由于时间匆忙,水平有限,书中难免会有不足之处,欢迎广大读者批评指正。

编 者

2005年5月18日

目 录

第一章	总则	(1)
第二章	公务员的条件、义务与权利	(22)
第三章	职务与级别	(39)
第四章	录用	(66)
第五章	考核	(92)
第六章	职务任免	(101)
第七章	职务升降	(111)
第八章	奖励	(118)
第九章	惩戒	(126)
第十章	培训	(139)
第十一章	交流与回避	(145)
第十二章	工资福利保险	(159)
第十三章	辞职辞退	(178)
第十四章	退休	(198)
第十五章	申诉控告	(206)
第十六章	职位聘任	(213)
第十七章	法律责任	(231)
第十八章	附则	(242)

2 《中华人民共和国公务员法》释义

附录

国家公务员暂行条例	(247)
中华人民共和国公务员法	(258)
关于《中华人民共和国公务员法(草案)》的说明	(273)
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	(278)
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	(283)
后记	(286)

第一章 总 则

本章的主要内容是关于公务员制度的原则性问题,主要内容包括公务员法的立法目的、立法依据、调整范围、指导思想、基本原则、管理原则、公务员的主管部门以及其他一些需要在总则中规定的重要问题。

根据《公务员法》的规定,我国公务员指的是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。只要同时符合这三个条件的工作人员就是这里所说的公务员,相比较《国家公务员暂行条例》以及其他发达国家的经验,公务员法确立的这一范围是非常广泛的。在起草公务员法的过程中,围绕着政党机关工作人员是否纳入公务员范围、法官检察官是否有必要纳入公务员范围,学术界和实务界展开了比较多的讨论,而公务员的范围在某种程度上决定着《公务员法》的调整范围,决定着公务员主管部门人事管辖权的范围。

《公务员法》确立了一整套完整的公务员管理体系,贯彻体现了我国公务员管理的一系列原则。但是,我国公务员制度与西方公务员制度相比,由于制度的理论基础不同以及制度产生和发展的历史轨迹各异,因此在公务员的范围、运作机制、管理机制、权利义务规定、公务员分类制度等相关具体的制度方面更多的是呈现出不同的特点。因此,在解释本章的内容时对照比较了不同国家在相关制度上的不同做法,从而有助于开阔视野。

第一条 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。

【释义】 本条规定了公务员法的立法目的和根据。

这一条明确了《公务员法》的立法目的。具体来看,我国《公务员法》的立法目的主要包括六个方面:

(1) 规范公务员的管理

《公务员法》是第一部全面规范我国干部人事管理的法律,对规范管理公务员队伍有着巨大的作用。1993年的《国家公务员暂行条例》,在行政机关建立了公务员制度。在此基础上,国务院也制定了很多公务员制度的具体实施方案、工资改革方案等文件,人事部制定了公务员录用、考核、职务任免、奖励、回避、辞职辞退等多个规章及办法。《国家公务员暂行条例》为我国公务员体系的建立打下了基础,但是它还存在一些不足之处。一方面是《国家公务员暂行条例》本身的科学性存在不足,比如说公务员的职位分类等;另一方面是《条例》的法律位阶太低。因此,新颁布的《公务员法》的目的在于进一步规范公务员的管理,优化公务员队伍,促进廉政勤政,增强公务员队伍活力。为此,《公务员法》对公务员的录用、考核、奖励、培训等各个管理环节都作出了具体的规定。

根据世界各国公务员管理的经验,特别是法治发达国家的经验,要对公务员进行有效的规范,就必须走公务人员人事管理法制化的途径。如美国1883年的《彭德尔顿法》和1978年的《文官制度改革法》、日本1948年的《国家公务员法》、法国1959年的《公务员总章程》和德国1977年的《联邦官员法》,都是议会立法。他们在这些议会立法的基础上,来构筑管理公务人员的各个位阶的法律体系,法制化程度非常高。我国《公务员法》的制定,适应了对公务员管理法治化的发展趋势,建立了对党政干部人事管理的基本法。

(2) 保障公务员的合法权益

《公务员法》的一个重要立法目的在于保护公务员的合法权益。这是“《公务员法》立法的第二个层次的目的。这一立法目的所针对的法律关系主体是作为管理对象的公务员,与前一层次立法目的

‘规范公务员的管理’所针对的法律关系主体不同……”^①为了实现这一目的,《公务员法》进行了一系列的制度构建。比如,本法第13条规定了公务员享有的广泛权利。再如,本法第十五章、第十六章分别规定了公务员的申诉控告制度和聘任制公务员的人事争议仲裁制度,建立了对公务员权利保障的有力机制。此外,其他一些法律,比如《法官法》、《检察官法》也规定了公务员的权利。所有这些,对于公务员的权利保障都将发挥重要作用。

西方国家的公务员制度都对公务员的合法权益保护作了细致的规定。主要体现在两个方面:一是都具体地规定了各种合法权益。如英国实行多种福利保障制度,公务员可以享受各种津贴和休假。^②美国1972年的《联邦工资比照法》规定,联邦公职人员工资要同私营企业职工的工资相当,以保证稳定联邦机关人才。^③法国1959年的《公务员法总章程》第22条也规定:“任何公务员在工作后享有包括工资、家庭负担补助、住房津贴的一份报酬。工资额或者根据本人的职称和级别决定,或者根据本人所任命的职务决定。”^④德国1977年的《联邦官员法》和《联邦官员俸禄法》也规定了德国公务员薪水受法律保障,只有通过法律才能改变。^⑤二是都规定了有效的救济机制。各国公务员法对公务员申诉与控告程序都进行了具体规定。“申诉一般包括有起诉、受理、审议、裁定和通知申诉当事人等程序。控告一般包括控告、立案、调查、作出处理决定和执行处理决定。”^⑥我国《公务员法》也是随世界潮流而动,与时俱进。

(3) 加强对公务员的监督

在赋予公务员权力的同时也要防止权力的滥用。《公务员法》

① 姜明安:“重视制度设计,保障《公务员法》立法目的的实现”,载《华东政法学院学报》2005年第2期。

② 参见施雪华:《当代各国政治体制——英国》,兰州大学出版社1998年版,第272页。

③ 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第237页。

④ 同上书,第238页。

⑤ 同上书,第240页。

⑥ 同上书,第258页。

的目的之一就是监督公务员依法行政。为此,《公务员法》从制度建构的各个方面来把关,督促公务员依法办事。在公务员的“入口关”,也就是在招录公务员的阶段,要遵循公开公正,平等竞争的原则,择优录取,防止不符合条件的人进入公务员队伍。在公务员的执法阶段,建立全面完善的监督机制,完善了考核制度,特别注重平日考核并重点考核工作实绩;与此同时,也完善了公务员惩戒的条件、程序和法律后果,以保持公务员队伍的纯洁性和高效性。在公务员的“出口关”,也就是公务员退出公职的环节,规定了公务员不得辞去公职和必须予以辞退的情形,《公务员法》第102条第1款规定:“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。”对公务员离职后一定年限内的从业予以限制,是为了对他们进行全过程的管理和监督。

西方各国也非常重视对公务员的监督,其公务员制度中都比较细致地规定了对公务员的考核和惩戒制度。主要体现为两个方面:其一,都规定了比较详细的考核制度。一般来看,各国考核的繁简和标准不一,但都致力于提高考核的公正性和客观性。如英国公务员考核分为日常考勤和年终的综合考勤;美国1887年的《彭德尔顿法》就规定了统一考绩制度,而在1950年《工作考绩法》颁布以后,实行工作考绩制度;法国《公务员总章程》规定的是逐级评分制度;日本的《国家公务员工作评定规则》也非常具体地规定了勤务评定的制度。^①其二,都规定了比较详细的惩戒制度。“西方国家对违反公务员纪律行为的处罚有5—8种,通常都有警告、减薪、降职、撤职、开除等种类。在公务员纪律执行方面,西方各国把公务员违纪行为分为刑事处分和行政惩处两种。公务员的刑事处分由法院实施,行政处分一般由主管部门或政府人事部门实施,也有的规定由行政法

① 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第197—202页。

院实施。”^①我国《公务员法》在这些方面也有很多的制度创新,以强化对公务员的监督和管理。

(4) 建设高素质的公务员队伍

一方面,《公务员法》要求公务员的招录要依照法定程序公开公平进行,并规定了公务员应该满足的条件。另一方面,通过各项制度的配合,在日常工作中对公务员进行监督、教育、培训,发现公务员有违法违纪现象及时纠正,严重的予以惩戒,定期对公务员进行思想道德和业务知识的培训,提高公务员的执法能力。高素质的队伍是整体性、不是个别的,通过建立有效的管理制度,建设一支高素质的公务员队伍。为了提高公务员的素质,《公务员法》在制度建设方面作出了许多努力。“公务员的素质有几方面来保证的,一是原则和条件。公务员的任用坚持德才兼备,任人唯贤的基本原则。担任公务员要具备七大条件。二是进口和出口方面也做了相应的规定。进口是考试录用。在正常出口之外,又规定了淘汰的办法。比如辞退、开除这样的办法。另外,在入口、进口之外,还特别强调了加强能力的建设,《公务员法》对培训也做了大量的规定,强调了加强培训。”^②

西方各国的公务员制度对提高公务员队伍的素质有很多具体的做法,其中比较典型的是它们的培训制度。如美国的《政府雇员培训法》、法国的《继续教育法》、德国的《公务员资历条例》、日本的《国家公务员教育训练规则》。几乎凡是建立了公务员制度的国家,大都规定了公务员培训方面的法律制度。我国《公务员法》对此也予以了完善。

(5) 促进勤政廉政建设

公务员的工作直接关系到国家的利益和行政效率,如果公务员自由散漫,办事拖沓,漠不关心,不负责任,必然导致国家资源的巨大浪费,所以要促进公务员的勤政。促进廉政对我国有很强的现实意

^① 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第223页。

^② 候建良、李飞:“公务员法专题发布会答记者问实录”,资料来源于新华网,网址为:<http://www.xinhuanet.com/zhibo/20050427/wz.htm>,2005年5月14日访问。

义,有些地方腐败现象比较严重,有些公务员利用职权谋求私利。归根结底,解决的办法有两个方面:一方面,我们要在党的领导下依法逐步进行政治体制改革;另一方面,要完善公务员立法,建立完整的有效监督机制,在提高公务员素质的基础上,对腐败行为进行惩戒。对以权谋私现象要事先预防与事后惩戒相结合,建立回避制度,降低以权谋私现象发生的可能性。公务员法也规定了公务员必须要遵守的纪律,如果违反就要予以惩处。《公务员法》在这个方面作了很多新的规定,主要体现在三个方面:第一是在第五章关于考核的内容中增加了对“廉”的要求;第二是在第九章规定中进一步完善了对公务员的惩戒制度;第三是在第十七章对公务员离职后的从业行为进行了规范和限制。

西方国家公务员制度对公务员的勤政和廉政也提出了很高的要求。如美国《行政部门工作人员的道德行为准则》规定,政府工作人员不得持有与执行公务相冲突的经济利益;英国的法律规定国家机关的公职人员一律不得经商,不准从事与本部门业务有关的任何营利事业^①;日本的《国家公务员法》规定,公务员不得有损伤其官职信用,或者玷污全体官职名誉的行为;其《官吏服从纪律》还规定,官吏要重廉耻,不得有贪污行为。^②可见,在任何国家,勤政廉政都应当是公务员制度中应有之义。我国《公务员法》自然也不例外。

(6) 提高工作效能

《公务员法》的另一目的就是要提高工作效能,建立高效政府。我国官僚机构庞大,机构设置臃肿,职位重复,人事复杂,在办事效率上不尽如人意。我国曾经进行过多次的机构精简,进行过多次机构改革,以提高工作效能,但是机构臃肿,办事效率低下的作风还很严重。尤其在当今竞争激烈的世界经济形势下,政府的工作效率直接决定了国家经济运行的效率,要保持我国经济发展的高速度,必须建

① 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第223页。

② 参见应松年主编:《当代中国行政法》上卷,中国方正出版社2005年1月版,第335页。

设高效的政府。所以,《公务员法》也修改和完善了有关的制度。如其中第二章规定了公务员的“勤勉义务”,以推动公务员的工作效率的提高;第三章规定了职位分类等制度,调整公务员的业务分配,使个人的能力能够在适当的工作岗位上得到更大的发挥,促进公务员的工作效能;第八章规定了公务员奖励制度,对积极工作、成绩显著的公务员给予奖励,以调动公务员的工作热情,促进他们履行公职时提高工作效率。可见,我国《公务员法》将激励和惩戒两种机制综合运用以促进工作效能的提高。

为提高工作效能,西方国家的公务员制度一般都非常重视对公务员管理体制的选择。各国公务员行政管理体制一般可以分为部内制、部外制和混合制三种。这三种体制各有优缺点,能否有效地提高管理效率取决于与本国的政治体制和基本国情是否相适合。如法国是部内制,由于人事与行政合一,能够了解各行政机构的实际情形和需要,所以能够做到措施得力,效率较高。而其缺点是人事管理上容易导致纷乱,并导致公共资源的浪费。我国的《公务员法》第10条基本上选择了部内制,这也是出于我国现实国情的考虑,立足于提高行政效率。

第二条 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。

【释义】 本条界定了公务员的概念和范围。

与《国家公务员暂行条例》第2条相比,它主要有三点变化:一是以“公务员”的概念取代“国家公务员”的概念,将其范围扩大到行政机关以外的国家机关和党的机关中的工作人员;二是排除了国家机关中的事业编制的工作人员;三是将司法机关中的工作人员重又纳入公务员法的统一管理,但不排除现行专门性法律的适用。

具体来说,我国《公务员法》所界定的公务员包含以下几类人员:一是中国共产党中央和地方以及乡、镇、街道组织的机关中行政编制工作人员;二是各级人民代表大会及其常务委员会机关中行政编制工作人员;三是各级行政机关中行政编制工作人员;四是中国人

民政治协商会议各级委员会机关中行政编制工作人员；五是各级审判机关中行政编制工作人员；六是各级检察机关中行政编制工作人员；七是民主党派机关行政编制工作人员。我国《公务员法》的这一规定，实际上划出了当今世界上较为宽泛的公务员范围。这样规定主要考虑的是“多年来我党对干部管理的实际做法，从有利于保持各类机关干部的整体一致性，有利于统一管理，有利于党政机关干部之间的交流使用出发……”^①

西方各国也都明确界定公务员的范围，并且在其公务员制度的发展过程中，这一范围不断发展变化。如英国第一次对文官的范围作出规定的是1859年的《年老退休法》。该法确定“文官”有两个标准：一是从其资格产生的合法性来评判；二是从其酬金的来源来评判。其酬金必须是来自公共资金，或“来自联合王国统一基金”，或“由议会通过的款项付给”。^②然而，英国退休制度适用范围不断扩大。“现在，文官、公立学校教师、地方政府工作人员、国家卫生事业雇员、警察、消防人员、议员、大臣等都享受退休金待遇”^③，已经不仅仅限于文官了。当前英国行政法上一般认为“文官”是就“在政治的或司法的职务以外以文职资格录用的、报酬全部直接由议会所通过的款项支付的英王公仆而言”。^④这一界定排除了法官、政务官、军官、警察、地方政府和公法人的职员、政府各部临时使用的人员。另外，英国王室职员显然是排除在文官范畴之外，虽然其经费也是全部由议会通过的款项支付的。但是，“国营企业如果没有独立人格时，它们的职员和一般行政机关中的非工业人员一样属于常任文官的范畴”^⑤。

美国联邦政府的文职官员可以分为两大类：政治任命官员和职

① 张柏林：《关于〈中华人民共和国公务员法（草案）〉的说明》，附于国务院国函〔2004〕102号文《关于提请审议〈中华人民共和国公务员法（草案）〉的议案》。

② 参见龚祥瑞：《文官制度》，人民出版社1985年版，第3—4页。

③ 参见李盛平等：《各国公务员制度》，光明日报出版社1989年版，第83页。

④ 参见王名扬：《英国行政法》，中国政法大学出版社1987年版，第34页。

⑤ 同上书，第35页。

业文官。美国文官法对是否构成文官的界定标准其实就是:是否为竞争性考试录用的行政公职人员,也不是行政部门全体职员都受文官法的支配。行政部门职员中主要排除五类:一是具有政策决定权力的职位。“总统对于担任这类职务的人,必须具有较大的支配自由,不能受文官法的束缚”。^①二是有些高级行政职位。^②如“非职业的高级行政职员,有一定任期的高级行政职员,和为了应付紧急需要而任命的高级行政职员,随时可以命令离职,无权向功绩制保护委员会申诉”。^③三是具有机要性质、任用条件全凭信任关系的职位。如“机关长官的私人秘书、机要顾问、机密情报人员”。^④四是需要高度专门技术知识的职位。五是临时性质的工作人员。此外,政府公司的职员也按照文官制度任用,受其调整。^⑤

法国1983年制定的《公务员权利和义务总章程》第2条规定公务员的范围,它包括国家行政机关、各大区的行政机关、各省行政机关、各市镇行政机关民事公务员以及隶属于它们的公益机构,包括国家公务员和地方政府的公务员。不包括议会和司法部门中的国家公职人员。^⑥

德国《基本法》将公务员的概念运用于不同的地方,但没有明确的定义。而联邦行政法院认为,凡是在联邦、州、乡以及受国家监督的团体、研究所和基金会从事公务活动的人员都属于公务员的范畴。这一范畴排除了以下两类人员:一是一些行政法律中特殊职位的领导人。如联邦总理、联邦内阁成员和州政府成员、议会国务秘书、数据保护专员、联邦行政总监和部分行政职务人员。二是掌握了部分或全部资金的有限股份公司的企业主。例如供给与交通企业董

① 参见王名扬:《美国行政法》(上册),中国法制出版社1995年版,第196页。

② 这是美国1978年文官制度改革的一个重要措施。行政机关对高级行政职位的高级行政职员的任用、调迁、薪俸、考绩、辞退有较大的灵活性,不受一般文官法的束缚。

③ 参见王名扬:《美国行政法》(上册),中国法制出版社1995年版,第215页。

④ 同上书,第197页。

⑤ 同上书,第190页。

⑥ 参见应松年主编:《当代中国行政法》上卷,中国方正出版社2005年版,第313页。

事长。

可见,各国对公务员的界定范围大小不一,范围较小的国家是英国,仅限于中央政府机构和常任的文职人员;范围最大的国家是法国,公务员范围从中央到地方扩大到国有企事业单位人员。我国《公务员法》的这一规定也是非常认真地考虑我国的国情作出的立法抉择。^①

第三条 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。

【释义】 这一条规定了《公务员法》的适用范围。

这一规定主要有两个方面的内容:一是以肯定式的方式明确公务员法的适用范围。该法主要调整公务员的义务、权利和管理等内容。二是解决与《法官法》和《检察官法》等其他法律的衔接问题。也就是说,如果《法官法》和《检察官法》对法官、检察官的义务、权利和管理已经规定的,优先适用这两个法律的规定;而关于领导成员的产生、任免和监督有其他法律予以规定的,也优先适用其他法律;但是领导成员的义务、权利和管理也适用《公务员法》的有关规定。

对公务员制度而言,主要是指“对不同国家机关的工作人员管理,实行的是分机构管理,政府人事管理机构只负责政府各部门公务员的综合管理;对非政府机构的工作人员,有的国家明确规定不适用公务员法,有的国家规定参照公务员法执行,也有的国家另有法律规定。”^②我国目前对法官、检察官的义务、权利和管理都有了专门的法律予以规定,实行分机构管理。这些做法符合当前公务人员分类管理的世界趋势。而《公务员法》的规定并没有完全割裂这种继承性,

① 关于这一规定还存在广泛争论,有的学者认为,“各类公职人员队伍之间的大门、窗口完全敞开,易于导致公务员泛化,这恐怕与公职人员的范围缩减、分类管理的潮流与原则不相符合,在实践中不利于进行科学管理,也易于强化官本位观念,以至回归到过去那种大一统的干部人事管理模式。”参见莫于川:“关于增强《公务员法》科学性之管见”,载《华东政法学院学报》2005年第2期。

② 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第83页。

规定了这些法律的优先适用;同时,《公务员法》已经将司法人员列为公务员,允许该法的补充适用,实际上是实现了一定程度的统一。这一做法也同样符合当今公务员分类管理的发展大势。“总的来说,西方公务员分类制度出现的趋向,职位分类制在从‘繁’到‘简’,品位分类制则是由‘简’到‘繁’,各种分类制度有融合的趋势。”^①

第四条 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。

【释义】这一条规定了公务员制度的指导思想和原则。

《公务员法》的指导思想是建立公务员制度的理论基础,是建立科学合理的公务员制度的根本保证。《国家公务员暂行条例》规定以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的指导思想。其中的第2条规定了要坚持四项基本原则,从而确立了“中国共产党对中国公务员制度的政治领导地位,规定了中国公务员制度的社会主义性质,明确了中国公务员制度在国家政权中的政治作用和地位”^②《公务员法》立法的指导思想根据党的理论的新发展和新成果,同时强调以“三个代表”重要思想为指导思想。“起草公务员法的指导思想是,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。”^③因此,《公务员法》第4条对这一点予以明确的规定。

具体来看,《公务员法》的指导思想包括以下具体内容:

第一,坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,坚持党的基本路线。马克思列宁主义、毛泽东思

① 参见姜海如:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版,第304—305页。

② 同上书,第85页。

③ 张柏林:《关于〈中华人民共和国公务员法(草案)〉的说明》,附于国务院国函[2004]102号文《关于提请审议〈中华人民共和国公务员法(草案)〉的议案》。