

中华人民共和国

公务员法

教程

主编 杨小君

红旗出版社

中华人民共和国公务员法教程

主编 杨小君 (国家行政学院法学
教研部副主任、教授)

撰稿人 杨小君 姚金菊 周兰领 徐文星

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国公务员法教程/杨小君主编.

- 北京: 红旗出版社, 2005. 5

ISBN 7-5051-1226-0

I. 中…

II. 杨…

III. 公务员法 - 中国 - 教材

IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 051699 号

中华人民共和国公务员法教程

杨小君 主编

责任编辑: 王农媛

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

编辑部: 64037149 发行部: 64037154

印刷: 北京海德印务有限公司

2005 年 6 月北京第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 11.25 字数 300 千字

ISBN 7-5051-1226-0

定价: 25.00 元

序 言

《中华人民共和国公务员法》已于2005年4月27日颁布，将于2006年1月1日起施行。这是行政法治和法治政府建设的又一新发展，也是我国公务员制度建设的一个重要里程碑。

依法治国，建设社会主义法治国家，是我们党确立的新时期治理国家的基本方略，是党在领导全国各族人民建设中国特色社会主义的长期实践中探索和选择的治国之路，是党的十六大描绘的全面建设小康社会的重要目标。依法行政、建设法治政府是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。推进依法行政，建设法治政府，首先和核心的内容是加强政府及其他公共权力主体的自身法治建设。公务员是依法履行公职、行使公共权力的工作人员，公务员制度的法治建设，直接关系到公共权力主体的法治化建设程度和内容，关系到整个国家法治建设的水平和进程。

自1993年颁布实施《国家公务员暂行条例》以来，我国公务员法律制度已经经过了12年的发展。12年来，在《国家公务员暂行条例》基础上推行公务员制度，对推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化，优化干部队伍结构，促进廉政勤政，增强机关的生机和活力，提高工作效能，起到了重要作用，也为进一步健全公务员制度积累了丰富经验。同时，随着经济的发展和社会的进步，新问题、新情况在不断地出现；一些部门和地区在公务员管理制度和方法上，也在积极地探索切合实际和有效的方法、措施等，公务员管理的新经验也在不断丰富。因此，与时俱进，健全和完善具有中国特色的公务员制度就成为了必

要。党的十六大报告明确提出：“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”这都为将《国家公务员暂行条例》上升为法律和进一步完善公务员制度提供了丰富的基础和根据。

《中华人民共和国公务员法》共 18 章 107 条，对公务员录用、考核、职务任免、职务升降、职务职级、奖励、纪律与处分、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任以及公务员的权利义务、公务员的管理机构和公务员法的适用范围等一系列内容作出了全面规定。其中，有些内容是《国家公务员暂行条例》的延续，另有些内容则是发展和完善。例如，公务员的范围，下级公务员执行上级公务员决定和命令的关系，确定公务员工资的基本依据，以及公务员职位的分类等等。

毫无疑问，《中华人民共和国公务员法》是公务员制度的基本法，是每一个公务员从业履责的主要法律依据，各级各类公务员都应当认真学习、正确领会和全面贯彻这部法律。为了帮助大家学习和领会《中华人民共和国公务员法》的基本精神、要求和主要内容，我们编写了这本公务员法教程。该教程对公务员法的条文进行了逐条释义，从意义、根据、内容等几个方面进行了解读，在编写体例上紧扣法律规定内容，针对性较强，相信该教程的出版，对各级各类公务员以及社会各界学习《中华人民共和国公务员法》会有所裨益和帮助。

杨小君

2005 年 5 月于北京

目 录

序 言	(1)
第一章 总则	(1)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(41)
第三章 职务与级别	(63)
第四章 录用	(87)
第五章 考核	(108)
第六章 职务任免	(121)
第七章 职务升降	(133)
第八章 奖励	(148)
第九章 惩戒	(159)
第十章 培训	(176)
第十一章 交流与回避	(182)
第十二章 工资福利保险	(198)
第十三章 辞职辞退	(210)
第十四章 退休	(228)
第十五章 申诉控告	(235)
第十六章 职位聘任	(246)
第十七章 法律责任	(260)
第十八章 附则	(266)
中华人民共和国公务员法	(269)

中华人民共和国检察官法	(290)
中华人民共和国法官法	(302)
中华人民共和国人民警察法	(314)
中华人民共和国人民警察警衔条例	(325)
中华人民共和国海关关衔条例	(330)
党政领导干部选拔任用工作条例	(334)

第一章 总 则

【概述】

中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2005年4月27日通过了《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),自2006年1月1日起施行。

公务员制度是人事行政管理科学发展到一定阶段的产物,是人类文明的共同成果。公务员制度发源于英国,随后在其他国家实行。尽管各国公务员或称文官制度都结合了本国、本民族实际,具有各自特色。然而,公务员制度有着共同的特征:1. 法制化。所谓公务员制度,就是国家制订法律,公务员依法行政。公务员的职位、地位、待遇用法律来保障。2. 专业化。现代行政管理事务的复杂化、多样化和规范化的趋势,决定政府公务日趋专门化,政府公务员也必须相应地专业化。3. 职业化。公务员的职业化特征是稳定政府工作人员队伍和吸引优秀人才为政府服务的需要。公务员制度的最稳定保障就是公务员法的制定。

我国《公务员法》的形成过程。1993年国务院发布了《国家公务员暂行条例》(下文简称《暂行条例》),在各级国家行政机关建立和推行公务员制度,并在党的机关和人大、政协、群团、民主党派机关参照试行。12年来,推行公务员制度和参照试行工作,对推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化,优化干部队伍结构,促进廉政勤政,增强机关的生机和活力,提高工作效能,起到了重要作用,也为进一步健全公务员制度积累了丰富经验。党的十六大报告提出:“以建立健全选拔任

用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。”将《暂行条例》上升为公务员法的时机已经成熟。

2000年6月中央颁发《深化干部人事制度改革纲要》，提出抓紧研究制定《公务员法》。中组部、人事部着手就制定《公务员法》的有关问题进行研究。2001年12月向中央报送了《关于制定公务员法有关问题的请示》，对公务员立法中的几个重要问题以及立法计划提出初步意见。中央政治局常委会讨论并原则同意了 this 请示。按照中央统一的指导思想和工作步骤，两部组成了领导小组和起草班子，从2002年初开始起草工作。通过举办立法研究班，深入地方和部门调查研究，广泛听取各有关方面及专家学者的意见，就一些重点难点问题进行了专题研究，反复修改、论证，于2003年11月形成草案向社会各界征求意见，经过一年多时间，吸收各方面的意见和建议，在历时5年、易稿十数次之后，最终在2005年4月27日通过了这部《公务员法》。该法共18章107条，对公务员录用、考核、职务任免、职务升降、职务职级、奖励、纪律与处分、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任以及公务员的权利义务、公务员的管理机构和公务员法的适用范围等一系列内容作出了全面规定。

《公务员法》确立了国家公务员制度在我国的法律地位，明确了我国实行公务员制度的根本目的、主要原则等重大问题，是我国第一部干部人事管理的法律。它的制定颁布是我国民主法制建设的一件大事，是干部人事管理科学化、法制化的里程碑，具有极其重要的意义：

制定《公务员法》是贯彻依法治国方略、实现干部人事依法管理的需要。建国50多年来，我们国家的干部人事管理方面

有很多政策文件，但是法律法规极少，特别是没有一部人事管理总章程性的法律。治国应当先治吏，如果缺乏干部人事管理法律，就不利于依法治国。公务员法的出台，填补了我国法律体系的空白，具有里程碑的意义。

制定《公务员法》是及时总结十几年推行公务员制度的经验，进一步完善公务员制度的需要。1993年，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，经过将近12年的推行，社会各界一直反映这是一项成功的改革，推行公务员制度促进了干部人事管理，尤其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，维护他们的权益，调动他们的积极性，促进行政能力建设，都发挥了重要作用。在这十几年当中，干部人事制度改革进一步深化，又出台了一些好的新鲜经验，也需要及时补充到公务员制度里面去，所以在《暂行条例》经过十几年的实践，证明这是一套行之有效的制度的时候，进一步完善和提高，出台这么一部法律是非常适时的。

制定《公务员法》是进一步推进我国政治经济体制改革、完成全面建设小康社会宏伟目标的需要。邓小平曾经说过，中国的事情能不能办好，经济能不能快一点发展起来，国家能不能长治久安，从某种意义上讲，关键在于人。这个关键在于人，需要各方面的人才，其中之一就是需要高素质的国家机关、党的机关人才。国家机关、党的机关人才在改革开放、在现代化建设中的作用是不言而喻的。十六大报告中明确将深化干部人事体制改革作为政治建设和政治体制改革的内容之一。《公务员法》的制定，有利于提高公务员的素质，加强对公务员的管理，维护他们

的合法权益，促进社会主义现代化建设事业的顺利进行。^①

本章为总则部分，共计 10 条，规定了《公务员法》的制定目的、立法基础、适用对象、适用范围、指导思想、主要原则等内容。较之于《暂行条例》，总则部分有着很大的变化，体现在如下几个方面：1. 立法目的更为科学全面。在强调对于公务员的管理、加强对公务员队伍的建设之外，进一步强调了对于公务员合法权益的保障、对公务员的监督（第 1 条）。2. 规定了公务员的含义，扩大了《公务员法》的适用范围。以三个条件来界定公务员的内涵，突破了原来的公务员外延，将公务员的范围由国家行政机关工勤人员以外的工作人员扩展到党的机关、权力机关、政协机关、审判机关和检察机关中除工勤人员以外的工作人员，同时注意了公务员法与其他相关法律的衔接问题（第 2～3 条）。3. 同宪法相衔接，吸收最新的理论成果和干部人事改革的制度经验，进一步完善了公务员制度的指导思想。将邓小平理论和“三个代表”重要思想写入《公务员法》，作为公务员制度的指导思想之一；保持同实践中的改革成果相一致，将已经逐步成熟的党管干部原则以法律的形式确定下来。（第 4 条）4. 集中规定了公务员制度的主要原则，确定了公务员管理和任用的基本原则。公务员管理的原则非常重要，对公务员管理的各项具体制度具有统领和指导的作用，《公务员法》对各项原则的内容予以进一步明确和充实。在坚持公开、平等、竞争、择优原则的基础上，强调依法管理原则；强调对于公务员管理要坚持监督约束与激励保障并重；在任用方面，在坚持德才兼备之外，还强调要任人唯贤，注重工作实绩；确立了分类管理原则，强调要提高管理

^① 参见人事部副部长、公务员法起草领导小组成员侯建良在新闻发布会上的讲话。

效能和科学化水平。(第5~8条) 5. 明确了公务员的主管部门之间的权限。规定了中央和地方公务员主管部门之间、上下级公务员主管部门之间、公务员主管机关与同级机关之间在公务员管理方面的不同关系。(第10条)

【释义】

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。

本条规定了公务员法的制定目的以及制定依据。

《暂行条例》规定，为了实现对国家公务员的科学管理，保障国家公务员的优化、廉洁，提高行政效能，根据宪法，制定本条例。草案征求意见稿规定，为了规范公务员的管理，保障公务员的合法权益，促进勤政廉政，提高工作效能，根据宪法，制定本法。审议稿规定与本条相同。

关于《公务员法》制定目的相关立法例。澳大利亚《公务员法》第3条规定了该法的主要目的是：1. 建立一个富有效率或效能的、为政府、议会及澳大利亚国民服务的和政治中立的公共服务机构；2. 为高效及公平雇佣、管理和领导公务员提供一个法律框架；3. 确立机关首长、公务员委员会主席和功绩保护委员会主席的权力、职责与责任；4. 确立公务员的权利与义务。日本《国家公务员法》第1条规定，本法的目的是确立适用于作为国家公务员的各方面的基本标准（包括为保护公务员的福利及利益的适当的措施），规定公务员的民主选拔和应指导的事项，使公务员在履行其职务时能够发挥最大效率，由此保障其民主高效地为国民执行公务。

立法目的决定了立法原则和立法内容。《公务员法》的立法

目的分为三个相对独立，但又相互联系的层次：

规范公务员的管理。这是《公务员法》立法目的的第一个层次。这一立法目的针对的法律关系主体是管理者，强调公务员的管理者要进行科学管理，如要求对公务员分类管理等。人事体制改革的目的是之一就是要建立一套科学化的、人尽其才、才尽其用的人力资源管理体制。这就必须运用科学的管理方法和先进的管理手段，按照人才成长的规律进行科学管理，而法律正是贯彻实施科学管理的有效保障。《公务员法》作为法律，效力高于国务院制定的行政法规《暂行条例》，能够更好地规范公务员的管理。

保障公务员的合法权益。这是《公务员法》立法目的的第二层次。这一立法目的与第一层次“规范公务员的管理”立法目的针对的法律关系主体不同，针对的法律关系主体是作为管理对象的公务员。公务员法的一系列制度和规范，如职位保障制度、培训制度、辞职制度、工资、福利、保险制度、申诉、控告制度以及其他权利规范，都是为了实现“保障公务员的合法权益”的立法目的而设计的。但是，这些制度和规范对于公务员合法权益的保障仍是不够的，还应当有其他保障制度和保障措施。在总则部分明确规定《公务员法》保障公务员合法权益这一目的，有利于其他保障公务员合法权益制度的确立，如程序保障、抵制违法命令保障以及劳动争议解决机制保障。

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。这是《公务员法》立法目的的第三个层次。这一目的所针对的法律主体不同于前两个目的层次所针对的法律主体，针对的法律关系主体是社会公众，是公务员服务的对象。“促进勤政廉政，提高工作效能”是为了使公务员为社会公众提供优质和高效的服务。“加强对公务员的监督”和“建设高

素质的公务员队伍”，此二者与“促进勤政廉政，提高工作效能”是同一层次的目的，而并非是另外的独立层次的目的。因为“加强对公务员的监督”和“建设高素质的公务员队伍”，都是为了“促进勤政廉政，提高工作效能”。^①

勤政廉政是对公务员的一项基本要求。促进勤政廉政作为公务员法的目的之一，直接与反腐败斗争相联系。公务员作为国家公职人员，较之于一般公民有着更多的权力，也就有着更多滥用权力的可能，从而更可能发生异化、蜕变，出现有损于国家利益、公共利益的行为，腐败就是其中最为严重的一种。反腐败是直接关系到党和国家政权生死存亡的大问题，既是一个重大的政治任务，也是一项长久的斗争。公正廉洁，勤政为民，真正做到勤政廉政，这是广大人民群众对于国家公务员的强烈要求。提高公务员制度的工作效能，既是建立公务员制度的目的，也是公务员制度各项机制中遵行的基本原则。小政府、大社会是现代社会发展的一个趋势，20世纪70年代以来，各国都采取了诸多措施来不断改进公务员制度和工作人员的办公条件，积极进行旨在提高工作效能的改革，精简人员，采取新的管理形式；积极改进公务员制度的各项运行机制，建立健全工作评价制度、协调制度，采用现代化的办公手段；提倡人性化，注意运用物质与非物质两种激励手段，激发人的积极性，以期提高工作效能。我国也不例外。

《公务员法》设计的大部分制度和规范都是为这一立法目的服务的，其中最重要的制度有考试录用制度、考核制度、职务升降制度、纪律处分制度、培训制度、交流制度、回避制度、辞退

^① 姜明安：《重视制度设计，保障〈公务员法〉立法目的的实现》，北大法律信息网。

制度等。这些制度对于加强对公务员的监督，建设高素质的公务员队伍，最终实现促进勤政廉政，提高工作效能的立法目的无疑是必要的。

宪法为《公务员法》的制定提供了根据。我国宪法的基本原则和有关规定为制定公务员法提供了基本法律依据。宪法是我国的根本大法，是我国社会法律体系和法制建设的核心和基础。宪法第 27 条规定：“一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义。一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”宪法的这一规定是《公务员法》制定的基本法律依据，在公务员法中得到了充分体现并得以具体化。

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。

本条规定了公务员的含义。本条是《公务员法》较之于《暂行条例》的最大变化之一。

《暂行条例》规定，公务员为“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。草案征求意见稿中规定，本法所称公务员是指下列机关中除工勤人员以外的工作人员：（一）中国共产党各级机关；（二）各级人民代表大会及其常务委员会机关；（三）各级行政机关；（四）中国人民政治协商会议各级委员会机关；（五）各级审判机关；（六）各级检察机关；（七）各民主党派机关。后修改为，本法所称公务员是指下列机关中除工勤人员以外的工作人员：（一）中国共产党中央和地方以及乡、镇、街道组织的机关；（二）各级人民代表大会及其常务委员会机关；（三）各级行政机关；（四）中国人民政治协商会议各级

委员会机关；（五）各级审判机关；（六）各级检察机关。起草部门根据我国多年的实际做法，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，有利于党政机关之间干部的交流使用出发，在公务员法草案将公务员范围表述为：“本法所称公务员，是指依照法律规定管理国家事务和履行社会公共事务管理职能、使用国家行政编制、由国家财政负担工资福利的机关中除工勤人员以外的工作人员”。按照草案说明，草案规定的公务员范围包括中国共产党和民主党派机关的工作人员、法官、检察官等。对此，主要有三种不同意见：

一是认为草案规定的公务员范围过宽。其主要理由是：这些人员在工作性质、职责权限、工作方式、权利义务、管理体制等方面都不同于行政机关的工作人员，不加区别地纳入公务员的范围，会淡化公务员制度的特点，也给科学设定公务员的纪律、义务、管理规范等带来很多不便。从国际上看，公务员范围通常是指政府机关工作人员。建议按照分类管理的思路，分别立法、分别管理。二是认为草案规定的公务员范围应再扩大。有的建议参照法官、检察官的模式，将中国人民解放军军官纳入公务员范围；有的建议将交通海事工作人员纳入公务员范围。三是认为草案关于公务员的定义与所要调整的一些公务员的性质和职责不对应，建议规定得更准确一些。法律委员会经对上述意见反复研究认为，我国干部管理制度正处在改革过程中，公务员的范围需要同现阶段干部管理体制相符合，同民主政治发展进程相适应。有关部门在起草本法的过程中对这个问题专门作过研究，以不再改动为宜。法律委员会会与起草部门反复研究，建议维持草案规定的范围，但对公务员定义的表述要符合所要规范的公务员范围。据此，法律委员会建议将草案第二条修改为：“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。”

当代国外公务员的含义并不相同，范围大小往往差异极大。德国《公务员法》第2条第1款规定，国家公务员是指在国家政府部门及其下属机构、社团或被赋予公务权的机构中任职从而形成公务关系或服从关系的人员。荷兰《公务员法》第1章规定，公务员的定义是指被任命为公共事业服务的人员，公共事业是指所有国家和地方行政机构的工作。依照日本《国家公务员法》的规定，该法所调整的公务员范围还包括了国会、皇内厅、法院的相关人员。瑞士联邦政府《人事法》第2条在规定该法的适用范围时，规定除了联邦行政部门人员外，为议会服务的工作人员、邮政系统和铁路部门的工作人员以及联邦法院的工作人员等也适用该法。

由此来看，我国《公务员法》将公务员由原来的政府机关扩展到权力机关、司法机关、党的机关等也并不是不可以的，关键是要在具体的管理过程中，尊重不同类别公务员的特征，进行分类管理，注意不同公务员法与相关法律法规的衔接和效力问题。对此，起草部门指出，按照草案规定的公务员范围，对下列几类人员宜做以下具体落实：法官、检察官纳入公务员范围的同时，根据其职务特点，草案规定另行设置法官、检察官职务，与法官法、检察官法相衔接。

1987年在党的十三大报告中首次正式使用公务员这一名称。这一名称沿用至今，但是公务员的内涵已经发生了很大的变化。依据本条规定，公务员的条件有三，且必须同时符合三个条件才属于本法所指称的公务员：

一是依法履行公职。与草案相比，“公职”这一表述代替了原“国家事务和社会公共事务管理职能”的表述，因为“国家事务和社会公共事务管理职能”这一表述往往是同公共行政职