

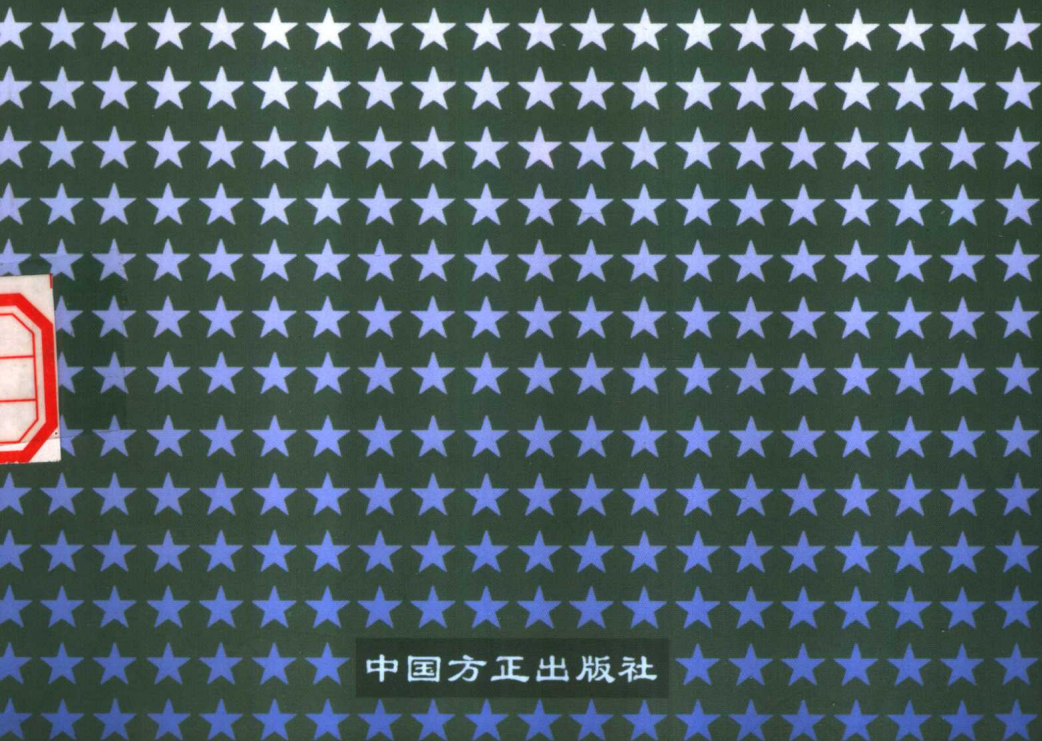


公务员法原理

Gong Wu Yuan Fa Yuan Li

主 编 徐银华

副主编 杨勇萍 石佑启



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员法原理/徐银华主编. —北京: 中国方正出版社, 2000.8
ISBN 7-80107-422-X

I. 公… II. 徐… III. 公务员-行政法-法的理论-中国-教材 IV. D922.111

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 40606 号

公务员法原理

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京四季青印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.875 字数: 297 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 19.20 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)



刘定华，男，1944年5月生，湖南省新化县人，1970年毕业于中国人民大学法律系，1979年考入中国社会科学院研究生院，攻读民商法和经济法，1982年获法学硕士学位。现任湖南大学法学院院长，教授，中国法学会民法学、经济法学研究会常务理事，湖南省法学会副会长。1993年经国务院批准享受政府特殊津贴。其代表作有《产品质量法概论》、《中国市场经济法制管理》(系列)、《中国金融法通论》(系列)、《票据法简论》、《中国票据法通论》等。



张严方，女，1972年11月生，山东省烟台市人。1995年毕业于辽宁大学法律系，1996年考入湖南财经学院，师从刘定华教授，攻读经济法硕士学位，1999年9月考入中国社会科学院研究生院，师从梁慧星教授，攻读民商法学博士学位。先后在《中国法学》、《财经理论与实践》、《消费经济》、《金融经济》等法学类、经济类核心期刊上发表文章10余篇。

目 录

第一章 国家公务员法概述	(1)
第一节 国家公务员法的涵义与特点	(1)
一、国家公务员的概念与特征	(1)
二、国家公务员的分类	(4)
三、国家公务员法的概念	(7)
四、国家公务员法的特点	(7)
第二节 我国公务员法的渊源和体系	(11)
一、我国公务员法的渊源	(11)
二、我国公务员法的体系	(13)
第三节 我国公务员法的适用范围及实施意义	(16)
一、我国公务员法的适用范围	(16)
二、实施国家公务员法，建立和推行公务员制度的重大意义	(18)
第四节 国家公务员法的产生和历史发展	(21)
一、西方国家公务员法的产生与发展	(21)
二、我国公务员法的产生过程	(26)
第二章 国家公务员法的基本原则	(29)
第一节 公务员法的基本原则概述	(29)
一、公务员法基本原则的概念与特点	(29)
二、影响公务员法基本原则的主要因素	(30)
第二节 我国公务员法的指导思想与基本原则	(32)

一、我国公务员法的指导思想	(32)
二、我国公务员法的基本原则	(34)
第三节 西方国家公务员法主要原则简介	(40)
一、法制管理原则	(40)
二、公开、平等、竞争、择优原则	(40)
三、功绩晋升原则	(41)
四、分类管理原则	(41)
五、政治中立和职务常任原则	(41)
第三章 行政职务关系	(43)
第一节 行政职务关系的概念与特点	(43)
一、行政职务关系的概念	(43)
二、行政职务关系的特点	(43)
第二节 行政职务关系的构成要素	(44)
一、行政职务关系的主体	(44)
二、行政职务关系的内容	(50)
三、行政职务关系的客体	(50)
第三节 行政职务关系的产生、变更和消灭	(50)
一、行政职务关系的产生	(50)
二、行政职务关系的变更	(51)
三、行政职务关系的消灭	(52)
四、行政职务关系产生、变更和消灭的原因	(52)
第四节 公务员的法律地位及其双重身份	(53)
一、公务员的法律地位	(53)
二、公务员的双重身份	(54)
第四章 国家公务员的权利和义务	(56)
第一节 国家公务员的权利与义务概述	(56)

一、国家公务员权利与义务的含义	(56)
二、公务员权利与义务的特点	(58)
三、公务员权利与义务的作用	(60)
第二节 公务员权利的基本内容	(62)
一、西方国家对公务员权利的规定	(62)
二、我国公务员权利的基本内容	(64)
第三节 公务员义务的基本内容	(68)
一、西方国家对公务员义务的规定	(68)
二、我国公务员义务的基本内容	(70)
第五章 职位分类	(75)
第一节 职位分类概述	(75)
一、职位分类中的基础性概念	(75)
二、职位分类的涵义与特点	(77)
三、职位分类制度的产生和发展	(78)
四、职位分类与品位分类的区别及其利弊分析	(80)
五、职位分类的一般步骤与方法	(84)
六、建立职位分类制度的意义	(88)
第二节 我国职位分类制度的主要内容	(90)
一、职位分类制度在我国的确立	(90)
二、我国实行职位分类制度的原则	(92)
三、我国职位分类制度的主要步骤与基本内容	(93)
四、我国公务员职务与级别的对应关系	(96)
第六章 国家公务员的录用	(100)
第一节 国家公务员录用概述	(100)
一、公务员录用的含义	(100)
二、公务员录用考试的意义	(100)

三、公务员录用考试制度的历史沿革	(102)
第二节 外国公务员录用制度简介	(105)
一、美国的公务员考任制	(105)
二、英国公务员的录用制度	(107)
三、法国公务员的录用制度	(108)
四、日本公务员的录用制度	(110)
第三节 我国国家公务员的录用	(112)
一、国家公务员录用的原则	(112)
二、国家公务员录用的程序	(114)
三、国家公务员录用考试的机关	(116)
四、国家公务员录用考试的内容	(117)
五、国家公务员录用考试的方法	(118)
第七章 国家公务员的考核	(121)
第一节 国家公务员考核概述	(121)
一、国家公务员考核的概念和意义	(121)
二、国家公务员考核的原则	(123)
三、国家公务员考核的内容	(124)
四、国家公务员考核的方法和程序	(126)
五、国家公务员考核的时限和等次	(130)
第二节 外国国家公务员的考核	(131)
一、英国国家公务员的考绩制度	(131)
二、美国国家公务员的考绩制度	(132)
三、日本国家公务员的勤务评定	(135)
四、法国国家公务员的考绩制度	(136)
第三节 我国国家公务员的考核制度	(138)
一、旧中国公务员的考绩制度	(138)
二、新中国国家公务员的考核制度	(139)

第八章 国家公务员的奖励	(145)
第一节 国家公务员奖励概述	(145)
一、国家公务员奖励的概念	(145)
二、建国以来我国干部奖励制度的发展概况	(145)
三、建立公务员奖励制度的意义	(147)
第二节 我国公务员奖励制度的基本内容	(148)
一、公务员奖励的原则	(148)
二、公务员奖励的条件	(149)
三、公务员奖励的种类	(150)
四、公务员奖励的权限	(151)
五、公务员奖励的程序	(152)
六、公务员奖励的撤销	(153)
第九章 国家公务员的纪律	(154)
第一节 公务员纪律的概念与意义	(154)
一、公务员纪律的概念	(154)
二、公务员纪律与义务的关系	(155)
三、规定公务员纪律的意义	(155)
第二节 公务员纪律的内容	(156)
一、政治纪律	(157)
二、工作纪律	(158)
三、廉政纪律	(160)
四、社会公德纪律	(162)
五、其他纪律	(163)
第三节 行政处分	(163)
一、行政处分的概念与特点	(163)
二、行政处分的条件	(164)
三、行政处分的形式	(165)

四、行政处分的机关	(167)
五、行政处分的程序和要求	(167)
六、行政处分的解除	(169)
第十章 国家公务员的职务升降	(172)
第一节 公务员职务升降的涵义与意义	(172)
一、公务员职务升降的涵义	(172)
二、实施公务员职务升降的意义	(173)
第二节 公务员的职务晋升	(175)
一、公务员职务晋升的原则	(175)
二、公务员职务晋升的条件	(177)
三、公务员职务晋升的实施程序	(180)
四、外国公务员晋升的有关制度	(181)
第三节 公务员的降职	(183)
一、公务员降职的涵义	(183)
二、公务员降职的条件	(183)
三、公务员降职的实施程序	(184)
第四节 公务员职务升降的纪律与监督	(185)
一、公务员职务升降的纪律	(185)
二、公务员职务升降的监督管理	(186)
第十一章 国家公务员的职务任免	(187)
第一节 公务员职务任免的涵义与意义	(187)
一、公务员职务任免的涵义	(187)
二、公务员职务任免的意义	(188)
第二节 公务员的任职	(189)
一、公务员任职的原则	(189)
二、公务员任职的几种情形	(190)

三、公务员任职的方式	(191)
四、公务员的任免权限	(194)
五、公务员任职的程序	(195)
六、公务员任职的限制	(196)
第三节 公务员的免职	(197)
一、公务员免职的几种情形	(197)
二、公务员免职的程序	(198)
第十二章 国家公务员的培训	(199)
第一节 国家公务员培训概述	(199)
一、国家公务员培训的概念	(199)
二、国家公务员培训的意义	(200)
三、国家公务员培训的种类	(201)
四、国家公务员培训的内容、法律保障和培训网络	(203)
第二节 外国国家公务员的培训	(204)
一、法国国家公务员的培训	(204)
二、美国国家公务员的培训	(207)
三、英国国家公务员的培训	(208)
四、日本国家公务员的培训	(210)
第三节 我国国家公务员的培训	(213)
一、我国公务员培训的原则	(213)
二、我国公务员培训的种类	(215)
三、我国公务员的培训网络	(217)
四、我国公务员培训的法律保障	(218)
五、我国公务员培训的内容	(219)
第十三章 国家公务员的交流	(221)
第一节 国家公务员的交流概述	(221)

一、国家公务员交流的概念与特点	(221)
二、我国公务员交流的历史发展	(222)
三、公务员交流的原则	(225)
四、公务员交流的意义	(227)
第二节 公务员交流的形式	(229)
一、调任	(229)
二、转任	(232)
三、轮换	(235)
四、挂职锻炼	(237)
第十四章 国家公务员的回避	(239)
第一节 公务员回避的概念和意义	(239)
一、公务员回避的概念	(239)
二、建立公务员回避制度的意义	(239)
第二节 公务员回避的种类	(241)
一、任职回避	(241)
二、公务回避	(247)
三、地区回避	(249)
第十五章 国家公务员的工资保险福利	(254)
第一节 国家公务员的工资	(254)
一、公务员工资的概念	(254)
二、确定公务员工资的原则	(255)
三、国家公务员的工资结构	(259)
第二节 国家公务员的保险	(262)
一、公务员保险的概念	(262)
二、公务员保险的内容与项目	(262)
三、公务员保险制度的改革与实施	(263)

第三节 公务员的福利	(264)
一、公务员福利的概念	(264)
二、公务员福利与工资和保险的区别	(265)
三、公务员福利的改革	(265)
第十六章 国家公务员的辞职辞退	(267)
第一节 公务员的辞职	(267)
一、公务员辞职的概念与特点	(267)
二、建立公务员辞职制度的意义	(268)
三、公务员辞职的条件	(270)
四、公务员辞职的程序	(271)
五、公务员辞职的法律后果	(273)
第二节 国家公务员的辞退	(274)
一、公务员辞退的概念与特点	(274)
二、建立公务员辞退制度的意义	(275)
三、公务员辞退的条件	(277)
四、公务员辞退的程序	(279)
五、公务员辞退的法律后果	(280)
第十七章 国家公务员的退休	(282)
第一节 国家公务员退休概述	(282)
一、国家公务员退休的概念	(282)
二、建立公务员退休制度的意义	(283)
第二节 我国公务员退休制度的基本内容	(284)
一、退休的方式	(284)
二、退休的条件	(285)
三、退休的审批	(286)
四、退休公务员的待遇、安置和管理	(287)

第十八章 国家公务员的申诉与控告	(290)
第一节 国家公务员的申诉与控告概述	(290)
一、国家公务员申诉的概念与特点	(290)
二、公务员控告的概念与特点	(291)
三、建立公务员申诉与控告制度的意义	(292)
第二节 公务员申诉的条件和程序	(293)
一、公务员申诉的条件	(293)
二、公务员申诉的程序	(293)
第三节 公务员控告的条件和程序	(295)
一、公务员控告的条件	(295)
二、公务员控告的程序	(295)
第四节 申诉、控告中的责任	(296)
一、公务员行使申诉、控告权时应尽的 义务和责任	(296)
二、受理公务员申诉、控告的机关及其工作人员 的义务和责任	(297)
三、国家行政机关错误处理公务员应承担的责任	(298)
第十九章 国家公务员的管理与监督	(299)
第一节 公务员的管理	(299)
一、公务员管理的涵义及其意义	(299)
二、公务员的管理机构	(300)
三、我国现行的公务员管理机构	(306)
第二节 公务员的监督	(309)
一、公务员监督的涵义	(309)
二、公务员监督的内容	(310)
三、公务员监督的意义	(312)
四、公务员监督的种类	(313)

五、公务员监督的主要方式	(315)
六、对违反公务员管理法律法规的处理	(318)
附录：	
国家公务员暂行条例	(320)
国务院关于印发《国家公务员制度实施方案》 的通知	(332)
国家公务员录用暂行规定	(339)
人事部关于印发《国家公务员职位分类工作实施 办法》的通知	(344)
人事部关于印发《国家公务员考核暂行规定》 的通知	(347)
国家公务员奖励暂行规定	(350)
国家公务员辞职辞退暂行规定	(353)
国家公务员职务升降暂行规定	(356)
国家公务员任职回避和公务回避暂行办法	(359)
国家公务员职位轮换（轮岗）暂行办法	(361)
主要参考书目	(363)
后 记	(366)

第一章 国家公务员法概述

第一节 国家公务员法的涵义与特点

一、国家公务员的概念与特征

由于政治、历史等原因，在不同的国家，甚至在同一国家的不同历史时期，公务员的内涵和外延都可能是不同的。在英国，公务员称为“Civil Service”，或“Civil Servant”，译为文官。它是指不与内阁共进退，一般需要经过公开考试竞争，择优录用，无过失可长期任职的文职工作人员。它既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官，政治秘书和专门委员等政务官，也不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员和地方自治人员。

法国的公务员称“functionnaire”，译为公务员，它有两方面的涵义。广义上的公务员是在中央和地方行政机关中不通过选举产生的政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员。狭义的公务员则不包括公共事业单位的工作人员。

美国的公务员称“Governmental employee”，译为政府雇员，用以表明政府与公务员的关系是雇佣与被雇佣的关系。也有广义、狭义之分。广义上的公务员是指和军队相区别的所有联邦政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，特种委员会人员、部长、副部长、次长以及独立机构的长官等任命的官员和行政部门的所有

文职人员，但不包括议员和法官。狭义的公务员是职类公务员，即通过公开竞争考试后录用的公职人员，但不包括行政部门中由民选产生的人员和担任政治任务的人员。

日本的公务员有国家公务员和地方公务员之分。凡是由中央机关主持考试、录用及晋升，在中央机关的组织中任职，由国库支付工资的称为国家公务员，包括中央机关和国营企事业单位的公务、公职人员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升，在地方政府内任职，由地方财政支付工资的，称为地方公务员，包括地方政府机关及地方政府经营的企事业单位的公务、公职人员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举或政治任命的官员，不适用公务员法，其中包括政务官、法官及在立法和司法部门工作的其他人员。一般职公务员指为各省事务次官以下的行政、公务人员。

在我国，新中国建立后第一次正式使用“公务员”这一名称是1987年。党的十三大报告指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度……”。在此之前，我们没有正式使用“公务员”这一称谓。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾使用过“公务人员”，但它与“公务员”在范围上有区别。以后我们习惯使用“干部”，“国家工作人员”和“国家行政机关工作人员”等概念。这些概念有的过于笼统，例如“干部”一词，其范围极广，在党、政、军、企事业单位、社会团体中的工作人员都称“干部”。再如“国家工作人员”一词，虽然比“干部”的范围缩小一些，但仍然笼统，类别不清。至于“国家行政机关工作人员”，虽然限定于国家行政机关内部，但概念仍不够准确。

党的“十三大”报告对我国“公务员”作了明确的定义，即国家公务员就是在“政府中行使国家权力，执行国家公务的人员。”《国家公务员暂行条例》又作了进一步的明确规定。根据该《条例》等3条的规定，在我国，公务员专指各级国家行政机关中除工勤人

员以外的工作人员，既包括政府组成人员与领导职务序列的其他人员，又包括非领导职务序列的工作人员；既包括通过选举产生和政治任命的公务员，也包括通过公开考试择优录用的公务员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业单位中的工作人员不属于国家公务员的范围。

通过上述分析，我们可以发现，各国的公务员多有广狭义之分。一般来说，广义的公务员，是指在政府中行使行政权力，执行国家公务的所有工作人员，既包括通过选举产生的政府官员，也包括常任制的非选举产生的政府公务员。狭义的公务员，则特指需要经过公开竞争考试、择优录用，无过失即可长期任职的政府公务人员。目前，世界各国实行的公务员法律制度主要是针对狭义公务员而言的。但是根据《国家公务员暂行条例》的规定，我国的公务员，既包括通过选举产生的政府组成人员，也包括通过竞争考试、择优录用而产生的政府组成人员以外的其他工作人员。所以，在我国，公务员的概念应作广义的理解。

我国的公务员是指依法定方式和程序任用，在中央和地方国家行政机关中担任行政职务，依法行使国家行政职权，执行国家行政公务的人员。它具有如下特征：

1. 公务员必须是任职于中央或地方行政机关，担任国家行政职务的人员。在国家行政机关内工作并担任国家行政职务，是国家公务员区别于其他国家机关工作人员和企事业单位工作人员的显著标志。由此，我们可以断定，在非行政机关的其他国家机关中工作，以及在党组织和企事业单位中工作并领取国家工资的干部不属于国家公务员，如中共中央总书记、国家主席、人大常委会委员长、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长、国有企业的厂长等，均不是国家公务员。

2. 公务员必须是依法行使行政职权，执行国家行政公务的人员。在行政机关工作的人员可能成为公务员，但并不意味着在行政