

主 编 朱庆芳 初尊贤  
副主编 李如海 曾毓敏 姜伟

# 公务员法概论

● 法律出版社

# 公 务 员 法 概 论

主 编 朱庆芳 初尊贤

副主编 李如海 曾毓敏 姜 伟

参加编写人员：

朱庆芳、初尊贤、李如海、曾毓敏、姜 伟、  
徐月高、郭桂红、张 政、马维国、何金湘、  
王秀芳

法 律 出 版 社

(京)新登字080号

**公务员法释义**

主编 朱庆芳 初尊贤

副主编 李如海 曾毓敏 姜伟

法律出版社出版发行

(北京市宣武区广安门内大街17号)

新华书店经销

冶金工业出版社印刷

850×1168毫米 32开本 5印张 204 000字

1992年8月第一版 1992年8月第一次印刷

印数 0 001—3 000册

ISBN 7-5036-1107-3/D·873

定价：4.40元

## 前 言

面对世界政治经济新形势和新技术革命，在中国共产党的坚强领导下，我国正在坚定不移地以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，努力进行社会主义精神文明和物质文明建设。为了实现上述任务，自八十年代以来，党中央在不断推进各项改革的同时，强调加强民主与法制建设，提出要适应经济体制改革的需要，搞好政治体制改革，重点搞好国家行政机构改革和干部人事制度改革。通过改革，建立起适应社会生产力发展的国家行政体制，建立起具有中国特色的社会主义国家公务员制度，并相应建立一整套人事法规和其他各项行政管理法规，以实现国家行政机构和公务员的科学化、法制化管理，从而确保国家的高效能管理和高效能地组织社会主义各项事业的顺利进行。为了配合我国政治体制改革，自党的十三大提出建立国家公务员制度以后，便提出了抓紧制定我国公务员法的任务。因此，我国公务员法规体系的研究已成为目前一项紧迫而又十分重要的任务。

《公务员法概论》正是适应这一新形势、新任务而提出来的。

《公务员法》作为人事行政法，在世界各国特别是西方发达国家，如美国、英国、日本、法国等国家早已以各种名目出现，并不断发展完善形成了各自的完整的法规体系。法规体系的形成，对这些国家的公务员的权益及国家行政机构起着保障和规范作用。我国推行公务员制度刚刚起步，还没有出台成文的公务员法规，公务员总法也还在以《条例》的形式处在不断修改试行过程中。但是，我国建国四十多年来形成的干部人事工作规章，已为我国干部人事法规体系的建立奠定了坚实的基础。吸收发达国家公务员管理法规化的有益的经验，总结我国几十年来干部人事规章实施情况，研究并提出我国公务员法制定的理论依据、基本思

路、基本内容、以及制定和实施公务员法的基本程序和技术要求、公务员法的性质及其与其他社会现象的关系，为我国公务员法的制定和整个干部人事管理法制度化提供有益的参考，是本书的目的和任务。

本书是《国家公务员法规体系及运行机制研究》课题的一项成果，这项成果是经过近两年的研究和集体创作的结晶。它是我国第一部论述人事行政法规的著作。该书在写作过程中，在指导思想思想上坚持马列主义毛泽东思想，在体系上力求系统性、科学性相统一，在内容上力求充分反映人事管理在法律要求上的内在规律性并充分吸收近几年来人事行政法规研究的最新成果，在实践上充分考虑了我国的国情。为了使本书在公务员法有关问题的论述上尽量充实完整，经过认真筛选，书中也引用了一些资本主义国家的情况和材料，它们对我们认识《公务员法》这个法律现象是有意义的。因此，本书的问世，将对尽快制定出一套适合我国国情的《公务员法》及各项具体法规，提供了理论依据和技术指导，同时也为我国从事干部人事工作的实际工作者、理论研究人员、教学人员、从事干部人事工作的其他人员和在校学习有关专业的学生提供了一本很好的教材。

参加这项成果研究和编写的人员有：朱庆芳（人事部国家公务员制度研究所，以下未注明单位的均为该所成员）、初尊贤（中国政法大学）、李如海（中国人民大学）、曾毓敏、姜伟（中国人民大学）、徐月高、鄂桂红、张政、何金湘（中央民族学院）、王秀芳（中国人民大学）、马维国（国家监察部）。书稿成型后，由徐月高协助主编做了统稿工作，最后由朱庆芳、初尊贤定稿。

本书作为第一本论述公务员法的著作，由于我国公务员制度还处在试点阶段，加之作者水平所限，有些论点还需有一个进一步实践的过程，在法学理论同人事管理实践结合上、在写作技巧和语言运用上，都还存在一些欠缺，恳请专家、学者给予指正。

朱庆芳

一九九一年十二月

# 目 录

## 前 言

<b>第一章 公务员法述要</b> .....	1
<b>第一节 公务员法概述</b> .....	1
一 公务员的概念.....	1
二 公务员法的概念.....	2
三 公务员法的形式.....	3
四 公务员法的性质.....	5
<b>第二节 西方国家公务员法</b> .....	6
一 西方国家公务员法的产生与发展.....	6
二 西方国家公务员法的特征与评价.....	10
<b>第三节 中国公务员法</b> .....	14
一 中国公务员法的产生与发展.....	14
二 中国公务员法的基本内容.....	17
<b>第二章 公务员法律身份的确认</b> .....	19
<b>第一节 公务员身份的确认</b> .....	19
一 考试确认.....	19
二 考核确认.....	24
三 分配确认.....	26
四 选举确认.....	26
五 招聘确认.....	28
六 直接任命确认.....	29
<b>第二节 公务员职务身份的确认</b> .....	30
一 品位分类确认法.....	31
二 职位分类确认法.....	36
<b>第三章 公务员法律关系的主体</b> .....	44

第一节 公务员法律关系主体概述	44
第二节 公务员的法律地位	45
一 公务员法律地位概述	45
二 作为自然人的法律地位	46
三 作为公务人的法律地位	47
四 公务员法律身份的冲突	48
第三节 公务员的权利能力	50
一 公务员权利能力的概念	50
二 公务员权利能力的特点	51
三 公务员权利能力的内容	53
四 公务员权利能力的审查	55
第四节 公务员的行为能力	56
一 公务员行为能力的概念	56
二 公务员行为能力的特点	57
三 公务员行为能力的内容	60
<b>第四章 公务员法律关系的客体</b>	68
第一节 公务员法律关系客体概述	68
一 公务员法律关系的构成	68
二 公务员法律关系客体的内容	70
第二节 行政行为和公务员的行为	72
一 行政行为	72
二 公务员行为	74
<b>第五章 公务员的权利与义务</b>	79
第一节 公务员的权利与义务概述	79
一 公务员权利与义务的含义	79
二 公务员权利与义务的特点	81
三 公务员权利与义务的地位	85
第二节 公务员权利与义务的内容	87
一 公务员权利的内容	87
二 公务员义务的内容	94
三 公务员权利与义务的规定形式	103
第三节 公务员的权益保障	105

一 权益保障的含义	105
二 西方国家公务员的权益保障	106
三 中国公务员的权益保障	112
<b>第六章 公务员法律关系及其运行</b>	<b>116</b>
<b>第一节 公务员法律关系概述</b>	<b>116</b>
一 公务员法律关系的含义	116
二 公务员法律关系的特征	117
<b>第二节 公务员法律关系的运行</b>	<b>119</b>
一 公务员法律关系运行的含义和前提	119
二 公务员法律关系的运行	121
<b>第三节 公务员职务关系</b>	<b>122</b>
一 国家职务	122
二 国家职务关系及其运动	125
<b>第七章 公务员的法律责任</b>	<b>133</b>
<b>第一节 公务员法律责任概述</b>	<b>133</b>
一 法律责任的含义和特征	133
二 公务员与法律责任	134
<b>第二节 公务违法与公务不当</b>	<b>135</b>
一 公务违法的概念与特点	136
二 公务违法的种类	136
三 公务不当的概念与特点	138
四 公务不当的种类及其内容	139
<b>第三节 公务责任 (一)</b>	<b>139</b>
一 行政责任的概念与特征	139
二 公务员行政责任的构成及其范围	140
三 公务员行政责任的主要形式	142
四 公务员行政责任的追究与免除	143
<b>第四节 公务责任 (二)</b>	<b>146</b>
一 刑事责任概述	146
二 公务员职务犯罪法律责任的特点	147
三 职务犯罪刑事责任的追究	148
<b>第八章 国家公务员的职务评价</b>	<b>150</b>



第一节 职务评价的意义与原则 .....	150
一 职务评价的含义 .....	150
二 职务评价的意义 .....	150
三 职务评价的原则 .....	152
第二节 职务评价的内容与方法 .....	154
一 职务评价的内容 .....	154
二 职务评价的方法 .....	159
第三节 职务评价的程序与结果 .....	163
一 职务评价的程序 .....	163
二 职务评价的结果 .....	166
<b>第九章 公务员激励机制及其构成</b> .....	168
第一节 激励机制及其构成 .....	168
一 激励机制的含义与构成 .....	168
二 激励机制的作用 .....	169
第二节 公务员的职务升降 .....	171
一 职务升降的含义及其立法意义 .....	171
二 职务升降的原则与条件 .....	172
三 职务升降的种类与方式 .....	175
四 职务升降的程序与审批 .....	178
第三节 公务员的奖惩 .....	179
一 奖惩的含义及其立法意义 .....	179
二 奖惩的原则和条件 .....	180
三 奖惩的种类与方式 .....	184
四 奖惩的程序与审批 .....	186
第四节 公务员的工资福利与保险 .....	189
一 工资福利保险的含义及其立法意义 .....	189
二 公务员工资制度 .....	190
三 公务员福利制度 .....	193
四 公务员保险制度 .....	194
<b>第十章 公务员的职务变更</b> .....	196
第一节 公务员职务变更的意义 .....	196
第二节 公务员的职务变更 .....	197

一	公务员职务变更的方式	197
二	公务员的转任与轮换	198
三	公务员职务变更的原则与程序	205
<b>第三节</b>	<b>国家公务员的回避</b>	206
一	回避的种类和范围	206
二	各国有关回避的法规制度	208
三	回避的基本要求	209
<b>第十一章</b>	<b>公务员法的制定</b>	211
<b>第一节</b>	<b>公务员法立法含义及其原则</b>	211
一	公务员法立法含义	211
二	公务员法立法要求和技术原则	213
<b>第二节</b>	<b>公务员法立法机制</b>	217
一	公务员法立法体制	217
二	公务员法立法权限	220
三	公务员法立法程序	221
<b>第三节</b>	<b>公务员法立法技术</b>	223
一	公务员法立法技术含义	223
二	公务员法立法技术内容	224
<b>第十二章</b>	<b>公务员法的实施</b>	226
<b>第一节</b>	<b>公务员法实施的原则与方式</b>	226
一	实施的原则	226
二	实施的方式	228
<b>第二节</b>	<b>公务员法实施机构</b>	229
一	司法机关	229
二	人事行政机关	230
三	监督监察机关	231
<b>第三节</b>	<b>公务员法与其他社会规范</b>	233
一	与方针政策的关系	233
二	与社会道德的关系	234
三	与其他法律部门的关系	235
<b>第四节</b>	<b>公务员法实施的其他社会保障</b>	236
一	保证党对公务员法实施的领导	236

二 公务员法的实施要有足够的财力支持 .....	236
三 充分发挥其他国家机关在公务员法实施中的作用 .....	237

# 第一章 公务员法述要

## 第一节 公务员法概述

“公务员法”，顾名思义，是有关公务员的法律规范，是公务员制度法律化的基本形式。西方发达国家十分重视公务员法制建设，我国的公务员法尚在初创阶段，如何根据我国国情制定中国特色的公务员法，对于干部人事制度改革和推行公务员制度，具有重大意义。

### 一、公务员的概念

“公务员”是外来语。英文是 (Civil Servant)。在西方有的称“公务员”，有的称“文官”，还有的称“文职人员”。这些名称虽然不同，但其基本含义是相同的，一般是指与国家权力相关的国家机关在职工作人员，也就是从事国家公务的人员。

不同的国家，公务员的内涵和外延不同，甚至差异很大。英国的公务员称“文官”，它是指不与内阁共进退，一般需经过公开考试竞争，择优录用，无过失可长期任职的文职人员。它的范围是指政府行政部门中除去“政务官”以外的所有工作人员。具体地说，它不包括由选举或政治任命产生的议员、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政府企事业单位的工作人员和地方自治人员。

美国的公务员称“政府雇员。”它有广义狭义之分，广义的公务员指和军人相区别的所有政府雇员，其中包括政府任命的文职人员。狭义的公务员是指职业公务员，这类人员不包括政治任命的公务员，但包括公共企事业单位的人员，和政府企业的管理

人员。

法国的公务员也有广狭义之说。广义上的公务员是指在中央和地方行政机关中不通过选举和政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员，狭义上的公务员则不包括公共企事业单位的这部分人员。

日本的公务员有国家公务员和地方公务员之分。凡由中央机关主持考试、录取及晋升，在中央机关的组织中任职，由国库支付工资的，就称国家公务员；凡由地方自治体主持考试，录取及晋升，在地方自治体内任职，由地方财政支付工资的，称为地方公务员。无论是国家公务员，还是地方公务员，都分为特别职和一般职。特别职是指通过选举或政治任命的官员，不适用公务员法，其中包括政务官和法官及其在立法和司法部门工作的其他人员。一般职公务员相当于美国的职业文官，适用公务员法。

从各国公务员的内涵、外延可以看出，虽然公务员的名称不一，内涵外延各不相同，但其基本含义是一致的。因此我们在这里，可以把“公务员”、“文官”、“政府雇员”、“联邦官员”、“公职人员”、“国家工作人员”、“国家职员”、“干部”等等，都当作同义词去理解，统称为“公务员”。

## 二、公务员法的概念

关于公务员法的概念，理论界有不同理解。一种是从广狭义说，这种观点认为，从狭义上说，公务员法是指公务员法典；从广义上说，公务员法是指各种有关国家公务员管理的一切法律规范性文件。另一种意见认为，公务员法是调整国家行政职务关系的法律规范总和。这二种定义方法都有不足之处。广狭义说没能揭示出公务员法的本质和特征；认为公务员法是调整国家行政职务关系的法律规范总和，虽然揭示出了公务员法的本质，但把公务员法的调整对象仅仅限定在“国家行政职务关系”范围内未免过窄。因为公务员的范围各国划界不一，有宽有窄，多数国家的公务员范围远远超出了行政人员范围。那么，如何给公务员法下个准确的定义呢？

我们认为，公务员法是调整国家和公务员职务关系、规定公务员管理内容、及公务员行为准则的法律规范总和。这个定义包含着以下几层含义：

(一) 公务员法以国家和公务员职务关系为调整对象。所谓国家和公务员职务关系，就是国家通过一定的方式、程序选拔特定的人来完成管理国家的职责，这些被选中的人接受国家的委托，担负国家赋予的责任，以国家的名义履行职责，由此而产生的国家和公务员之间的权利义务关系。这就是公务员法的调整对象。

(二) 公务员法的内容是对公务员的管理，包括公务员的录用、培训、考核、任免、晋升、奖惩、回避、交流、监察、工资福利、退休辞职、辞职辞退、分类管理等方面的法律规定。

(三) 公务员法不是单指某一个法律文件，而是指所有有关公务员的法律规范的总和。

### 三、公务员法的形式

#### (一) 公务员法的渊源

公务员法的渊源是指公务员法来源于哪些法及由哪些法律规则构成的。世界各国公务员法的渊源各不相同，归纳起来有以下几方面：

1. 宪法。宪法是国家根本大法，是一切立法的依据。宪法是公务员法的根本渊源。如我国宪法第二十七条明确规定：“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。”我国宪法的这项规定，既是公务员法制定的基本依据，又是对公务员活动和行为的基本要求，因此它是公务员法的重要组成部分。

2. 法律。法律是由国家立法机关制定的规范性文件。许多国家的公务员法及其配套法规都是以法律形式表现出来的。例

如，《美国文官法》、《法国公务员总章程》、《联邦德国官员法》、《瑞士联邦公务员法》和《日本公务员法》等等；再如1957年通过的我国《国家行政机关工作人员奖惩暂行规定》。

3. 行政法规和行政规章。行政法规一般指行政机关在其职权范围内制定的规范性文件。无论是在外国，还是在我国，行政法规都是公务员法的主要表现形式。我国的行政法规涉及面很广，其中涉及到公务员方面的也不少，如1957年颁布的《国务院任免行政人员办法》、1982年7月公布的《国务院工作人员守则》和1988年9月通过的《国家行政机关工作人员贪污受贿行政处分暂行规定》等等。

行政规章是指经授权的行政机关制定的规范性文件。劳动人事部（1988年前）、人事部制定的人事行政规章是公务员法最常见的表现形式，如劳动人事部1987年10月发布的《国家行政机关工作人员职级奖惩暂行处理办法》（劳人干（1987）62号）。

4. 地方性法规。地方性法规是指地方立法机关制定的，在本区域内生效，不与宪法、法律、行政法规相抵触的规范性文件。地方性法规涉及到有关公务员的，都是公务员法的渊源。

5. 与公务员法有关的法律解释。法律解释是法律的延伸和补充，具有法律效力。有些国家只承认司法解释即判例，有些国家实际上存在着立法、司法和行政三种解释。无论是哪种解释，只要是与公务员有关的法律解释，都构成公务员法的渊源。

6. 执政党的政策。政策是制定法律依据，执政党的政策与法律关系十分密切，特别是在社会主义国家，政策具有相当于法律的约束力。如我党的干部“四化”方针，“德才兼备”标准，从工农中选拔干部的政策，就是我国公务员法的渊源。

7. 有关国际条约和惯例以及其他法律中有关公务员的法律规范。

## （二）公务员法的体系

公务员法体系是指有关公务员的一切法律规范的总和。一个国家的公务员法体系，一般来说由以下公务员法规构成：

1. 公务员总法规或基本法规。一般国家都有公务员总法规或基本法规，如日本的《国家公务员法》和《地方公务员法》、法国的《公务员总法》、瑞士的《联邦公务员章程法》。

2. 公务员的各种配套法规。它与总法或基本法规的关系大致有三种情况：第一，作为基本法规的补充，以日本最为典型。《日本国家公务员法》、《地方公务员法》是公务员要遵守的基本法规，是制定其他法规的基本法律依据。但具体发挥作用的，还靠数百个补充法规、条例及实施细则。如《外省公务员法》、《关于一般公务员工资待遇的法律》等。第二，许多单项法规实际上已代替了总法规发挥作用。以美国为例，美国1883年制定了《文官法》，以后几经修改，虽然原则上还适用，但具体内容已被许多法规修改和补充。如《美国退休法》、《职位分类法》、《考绩法》、《政府雇员培训法》、《联邦工资改革法》、《联邦雇员收入比拟法》等等。第三，只有一系列单行法规而无完整的公务员总法规。例如，英国有一系列文官法规，内容涉及文官分类、考选、晋升、培训、惩处、退休等，却没有公务员总法规。

3. 地方公务员法。各国在中央与地方公务员法制关系上有共性，亦有差异。有些国家，中央公务员法与地方公务员法是统一的。如法国，中央与地方公务员法相通，除乡镇自治人员外，地方公务员一律适用中央公务员法。有的国家，如日本，中央与地方公务员各有自己遵守的法律，但两法内容大致相同；还有的国家，虽然存在地方公务员法，但事实上仍遵循着中央公务员法。有些联邦制国家，如英、美、德等，中央公务员法与地方公务员法差异很大。

#### 四、公务员法的性质

公务员法属于行政法律部门，在行政法中占重要地位。

任何国家的法律体系都是由各不同的部门法组成的。这些不同的法律部门通常是：宪法、刑法、民法、行政法、经济法等。这些法律部门都有不同的调整对象，其中，行政法是规定国家行政职能及各种行政关系的法律规范。从行政管理活动过程看，行政法



应该包括三大类法规：一是管理的实施者，即有关国家机关及其工作人员的法规；二是管理者的管理活动，即国家机关及其工作人员管理行为的法规；三是有关对国家机关及其工作人员监督方面的法规。公务员法，从其内容来看，它是规定公务员的录用、培训、考核、任免、晋升、奖惩、回避、交流、监察、工资福利、退休退职、辞职辞退、分类管理等方面的法律规范的总和，一句话，也就是规定公务员管理的法律规范。因此，它是行政法的一个组成部分，属于行政法范畴，而不是独立的法律部门。西方国家一般都把公务员法看作行政法的组成部分。

## 第二节 西方国家公务员法

### 一、西方国家公务员法的产生与发展

西方国家公务员法是资产阶级法律体系的组成部分，是随着资本主义经济、政治和人事制度的不断发展而产生和发展起来的。

英国是公务员制度和公务员法产生最早的国家。英国十七世纪到十九世纪实行的是“恩赐官职制”。十九世纪初期，随着资本主义大工业的发展和资产阶级力量的壮大，资产阶级议会制和政党制有了很大发展，与此同时，产生了“政党分肥制”。“政党分肥制”实际上是用人唯党派的一种腐败的人事制度，它必然造成平庸之辈充斥官场，效率低下和政局不稳，因而不适应日益发展的资本主义经济和政治，必须对其进行改革，建立新的公务员制度。公务员法就是适应资本主义经济、政治和人事制度的发展而产生的。

1805年，英国财政部首先设立常务次官，此后三十年间其他各部也相继建立了这一职务，从此英国政府官员始有“政务官”和“事务官”区分。1853年英国议会派麦考莱等人组成委员会调查东印度公司的用人制度，该委员会提出了《麦考莱报告》，明确主张实行考试任用制度。1854年英国财政部高级官员查理斯·朋维廉和斯坦福·诺斯科特又提出《关于建立英国常任文官制度的报