

GONGWUYUANFA JIANMINGJIAOCHENG

公务员法简明教程

王宝明◎主编

国家行政学院出版社

公务员法简明教程

王宝明 主编

国家行政学院出版社

2005年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公务员法简明教程/王宝明主编 — 北京:国家行政学院出版社,2005

ISBN 7-80140-377-0

I. 公... II. 王... III. 公务员制度—行政法—中国—教材 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 039925 号

- | | |
|------|-------------------------------------|
| 书 名 | 公务员法简明教程 |
| 作 者 | 王宝明 |
| 责任编辑 | 高 琼 |
| 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 | 215 千字 |
| 书 号 | ISBN 7-80140-377-0/D·173 |
| 定 价 | 16.00 元 |

本书编委会:(排名以章节先后为序)

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 王宝明 | 国家行政学院法学部副主任 | 教授 |
| 吴礼林 | 湖北行政学院法学部主任 | 教授 |
| 刘 丹 | 湖南行政学院法学部主任 | 教授 |
| 禹政敏 | 辽宁行政学院法学部主任 | 教授 |
| 申华林 | 广西行政学院法学部主任 | 教授 |
| 汪俊英 | 河南行政学院法学部副主任 | 副教授 |
| 王建华 | 四川行政学院法学部主任 | 教授 |
| 沈林荣 | 江苏行政学院法学部副教授 | |
| 徐邦友 | 浙江行政学院法学部副主任 | 副教授 |
| 鄂振辉 | 北京行政学院法学部副主任 | 副教授 |
| 翟桂珍 | 山东行政学院公务员培训部主任 | 研究员 |
| 徐继敏 | 重庆行政学院法学部主任 | 教授 |
| 侯慧娟 | 黑龙江行政学院法学部主任 | 教授 |
| 刘书祥 | 天津行政学院法学部主任 | 教授 |
| 宁金和 | 成都行政学院法学部副主任 | 副教授 |
| 邢 亮 | 福建行政学院法学部副主任 | 副教授 |
| 毛 原 | 内蒙古行政学院法学部 | 副教授 |
| 黄小玲 | 广州行政学院法学部主任 | 副教授 |

目 录

第一章 公务员法概述	1
第一节 中国依法管理公务员的历史回顾	3
第二节 公务员与公务员法	5
第三节 《公务员法》的原则	13
第四节 公务员管理机构	19
第二章 公务员的条件、义务与权利	24
第一节 公务员的条件、义务与权利概述	24
第二节 我国公务员的条件的基本内容	30
第三节 我国公务员的义务的基本内容	33
第四节 公务员的权利的基本内容	39
第三章 公务员的职务与级别	45
第一节 公务员职位分类制度概述	45
第二节 职务设置	53
第三节 级别设置	56

第四章 公务员的录用和聘用制度	62
第一节 公务员录用和聘用概述	62
第二节 公务员录用制度	67
第三节 公务员聘用制度	75
第五章 公务员的考核和培训制度	80
第一节 公务员考核和培训概述	80
第二节 《公务员法》规定的考核制度	88
第三节 我国公务员的培训制度	99
第六章 公务员的任免制度	107
第一节 公务员职务任免制度概述	107
第二节 我国公务员法规定的职务任免	111
第七章 公务员的职务升降制度	120
第一节 公务员职务升降概述	120
第二节 公务员的晋升制度	124
第三节 公务员的降职制度	133
第八章 公务员的奖励制度	136
第一节 公务员奖励概述	136
第二节 我国的公务员奖励制度	141
第九章 公务员的惩戒制度	147
第一节 公务员惩戒概述	147

第二节	公务员纪律的基本内容·····	150
第三节	我国公务员违反纪律的惩戒制度·····	154
第十章	公务员交流和回避制度·····	160
第一节	公务员的交流与回避制度概述·····	160
第二节	我国公务员的交流制度·····	165
第三节	我国《公务员法》规定的回避制度·····	169
第十一章	公务员的工资、福利、保险制度·····	178
第一节	公务员的工资制度·····	179
第二节	公务员的福利制度·····	187
第三节	公务员的保险制度·····	191
第十二章	公务员的辞职、辞退制度·····	196
第一节	公务员的辞职、辞退概述·····	196
第二节	公务员辞职、辞退制度的建立与发展·····	201
第三节	公务员辞职制度的基本规范·····	204
第四节	公务员辞退制度的基本规范·····	209
第十三章	公务员的退休制度·····	214
第一节	公务员退休制度概述·····	214
第二节	公务员退休法律规范·····	217
第三节	公务员退休的待遇和管理·····	220
第十四章	公务员的申诉控告制度·····	223
第一节	公务员申诉控告制度概述·····	223

第二节 我国公务员的申诉制度	225
第三节 我国公务员的控告制度	231
第十五章 法律责任	235
第一节 公务员法律责任概述	235
第二节 违法行为	236
第三节 公务员违法行为应当承担的法律责任	239
 中华人民共和国公务员法	 244
 后 记	 263

第一章 公务员法概述

进入新世纪,人才竞争日趋激烈。20世纪80年代以来,国家人事行政改革如同潮流席卷全球。纵观世界各国的人事改革,尽管名称、起始时间、具体过程 and 操作方法不尽相同,但其中人事改革目标取向基本一致,主要包括:人事行政理念由“管人治事”到以人为本;人员任用由以委任为主转为契约聘任为主;人才选拔由封闭到开放,由限于民族国家到面向全球;用人标准由重学历、专业知识转为强调创新能力;人才开发由阶段性到伴随人生全过程;组织结构由强调纵向层级到重视横向联系;工资制度由根据职级到依据绩效;人事运作由重规则与过程到重结果,由强调服从到突出自主创新;官民关系由命令与服从到商家与顾客及合作伙伴;人事服务方式由实体扩展到虚拟网络;人事服务地点由衙门到服务社会化;政府人事职能由对公务员的管理到对整个国家的人力资源开发。

世界各国人事制度改革的最初的直接原因是减少政府支出,持续发展的根本动因是以信息技术为主导的科学革命,改变了人的状况和环境,对人的素质提出新要求;经济全球化的发展对人事制度提出新要求和新挑战;政治多极化的出现引起很多国家政治意识形态发生变化,要求人事制度做相应地改革。

《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)的制定、颁布和2005年起的实施是我国人事制度改革的必然结果,制定公务员法的过程既积极借鉴国外一些成功经验,又体现了中国现阶段国情,反映了当代中国公务员管理的实际,突出树立以人为本的观念、强化

竞争机制、重视能力建设、倡导终身学习、转变服务方式等。随知识经济的到来,人事行政作用凸显,要求政府人事职能、工作领域、方式方法有较大转变。必须进一步调整人事管理职能、拓展工作领域、转变方式方法,加快理论和机制的创新,加强和改进作风建设,把行政理论和机制的创新作为重要内容,推行公共服务社会化,以工作机制和方式方法的改变,为行政职能的转变提供保证。

随着《公务员法》的颁布和实施,《公务员法》将成为我国法律体系的一部分,《公务员法简明教程》将研究公务员的概念、《公务员法》调整的范围以及《公务员法》的基本架构,回答中国依法管理公务员过程中亟须解决的理论和现实问题。由于《公务员法》极大地扩大了公务员的范围,就带来了在国家供职的公务员除来自国家机关外,还来自各个政党、团体、事业单位。在我国的政治架构下各类国家机关、中国共产党、政治协商会议、各个民主党派、工青妇组织、某些事业单位甚至某些“国有企业”均掌控着国家的“公”权,其中中国共产党掌握着国家的核心权力。在《公务员法》中使用了“机关”、“处理机关”、“下级机关”、“上级机关”等60余处。本《教程》中在上述国家机关、政党、政协、团体、企事业单位机构均行使国家公权力的意义上将他们统称为广义的“国家机关”。另外依照《公务员法》附则第一百零五条“本法所称领导成员,是指机关的领导人员,不包括机关内设机构担任领导职务的人员。”《对公务员法》规定的“领导成员”应当理解为:领导成员是指中央和地方党政机关、团体、组织乃至有公共职能的事业单位的“机关”中的领导组成人员,不包括“机关”内设机构的领导人员。以国家某部为例,根据国务院办公厅关于职能配置内设机构和人员编制规定的通知规定,某部设部长1名,副部长4名。内设机构包括办公厅、综合财务司、政策法规司等12个职能司(厅)。《公务员法》所指的领导成员,是指该部的部长和副部长,而不包括内设12个职能司(厅)的局级领导干部。

第一节 中国依法管理公务员的历史回顾

一 历史上国家公务员人事管理存在的缺陷

中国在国家机关的人事管理上,过去长期实行与计划经济体制相适应的“干部制度”。这种“干部制度”具有强烈的“人治”色彩:一个人进入国家什么机关任职以及任何职,完全取决于组织的分配,组织让干什么就干什么,没有个人的选择,也少有竞争的机制。一个人在国家机关工作,当上“干部”以后,其晋升、提拔或调动工作也完全取决于组织,取决于“国家的需要”,个人的学识、才能和志趣都是次要的考虑因素。这种制度虽然在革命战争年代和新政权建立早期起过积极作用,但长此以往,整个公务员队伍的生机、活力被窒息,导致运转不灵,效率不高。特别是当计划经济体制向市场经济体制转轨时,原“干部制度”的各种弊端更充分地暴露出来,以至于不改革旧人事管理制度,新经济体制将难以正常运作。

二 《国家公务员暂行条例》的制定和实施

针对我国人事管理方面存在的问题,国家组织人事部门于1984年起开始研究国家人事管理制度的改革。

经过8年多的艰苦工作,1993年8月将法案提交国务院常务会议审议通过并发布《国家公务员暂行条例》。《国家公务员暂行条例》已实施近12年,从中央到地方,各级公务员制度均已初步建立。经过近12年的实施,国家在人事管理很多重要制度的改革上取得了突破性的进展:(1)考试录用制度。国家行政机关录用担任主任科员以下非领导职务的公务员,采用公开考试、严格考核的办法,按照德才兼备的标准择优录用。(2)考核制度。行政机关设立考核机构,在部门负责人领导下,每年对公务员的德、能、勤、绩情况进行考核,确定

考核等次,作为其晋升职务、级别和工资的依据。(3)奖惩制度。行政机关根据公务员的表现,对工作成绩显著和有突出贡献的公务员予以奖励,对违反义务、违反纪律的公务员给予处分。(4)职务晋升制度。公务员晋升要经过严格考核,审查其是否符合拟任职务的资格条件,并且要听取群众意见。根据需要,有时还要举行公开竞争上岗,以保障公正、公平和选拔出优秀人才。(5)职务轮换制度。对担任领导职务和某些工作性质特殊的非领导职务的公务员,有计划地实行职位轮换,以防止其拉帮结派,以权谋私的现象发生。(6)回避制度。公务员之间有某种法定亲属关系的,不得在同一行政机关担任直接隶属于同一行政首长的职务或有直接上下级领导关系的职务,也不得在其中一方担任领导职务的机关从事监察、审计、人事、财务工作,公务员担任县级以上地方政府领导职务的,一般不得在原籍任职;公务员执行公务时,涉及本人或某种法定亲属关系人员的利害关系的,必须回避。(7)公务员的培训制度。提高公务员法治观念和依法行政能力必须对公务员进行培训。培训公务员队伍是公务员制度的基础性工作。加强各级政府和部门对公务员的各类常规和专业培训,有利于提高公务员整体素质和业务能力。随着依法治国方针的实施,提高公务员依法办事观念和能力将成为对公务员培训的主要内容之一。特别是各级党政机关和部门应从战略的高度充分认识公务员依法办事培训的重要性,通过对公务员的培训,提高公务员依法办事、依法执政的综合能力。

十几年来国家监督公务员的制度和机构日益完善。根据中国的政治体制,各级人民政府均由国家权力机关产生,接受国家权力机关的监督。国家权力机关的监督是一种外部监督,除了外部监督以外,党和政府内部还设立了专门的纪检和行政监督机关——中共中央纪律检查委员会和国家监察部,对国家机关及其公务员履行职责和遵纪守法的情况进行监督。法治是与权力制约和监督联系在一起的。没有制约与监督的权力必然导致滥用与腐败。法国思想家孟德斯鸠

指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”因此，必须“以权力制约权力”，否则“公民生命、自由必然要成为滥用权力的牺牲品”。

《公务员法》的颁布和实施，使对公务员监督的体系和机制进一步得到完善。必将使中国政府的人事管理制度朝法治的方向迈出历史性的一步。

公务员担负着改革开放和现代化建设的规划、组织和实施的重要责任，新形势和任务对公务员能力建设提出多方面的要求。公务员不仅要有较高的政治和业务素质，还要有较高的法律素质，无论是进行决策还是实施管理，都必须按照法律法规行使权力，合法有效地运用权力。特别是随着改革开放的深入发展和市场经济的不断完善，法律已经成为国家政治生活、社会生活和公务活动的重要内容，依法行政已经成为政府工作的必然要求。总结多年来依法管理公务员的理论与实践，经过国家机关和社会各界的广泛讨论，《公务员法》终于颁布了，它的颁布和实施对于公务员适应社会发展对公务员职位的要求和政府工作的需要、学法用法、严格执法、落实依法治国基本方略，建设法治具有重要意义。

第二节 公务员与公务员法

一 公务员

（一）公务员的概念

公务员是指在国家机关中担任职务，执行国家公务，依法行使国家权力，纳入国家行政编制的工作人员。《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。”根据《公务员法》的规定，我国公务员有以下特点：

1. 公务员是纳入国家行政编制的人员。《公务员法》对于公务员

采取了广义的概括,使得公务员的概念成为世界上最为宽泛的国家之一。但是如果没有列入国家行政编制的人员则不是公务员。

2. 公务员必须是在国家机关担任职务的人员。由于公务员范围的扩大,我国公务员包括国家机关、政党团体甚至法律赋予公共权力的事业单位的人员均为公务员。但是必须是在国家机关担任职务的人员。这里的国家职务亦应作广义理解包括各级党的机关、政协机关、政府机关、法院、检察院、依法拥有国家公共权力的事业单位的机关、工青妇组织机关等。凡是在这些机关里任职的人员均为公务员。

3. 公务员必须是依法执行公务的人员。在我国,由于公务员范围十分宽泛,又必须找到一个界限来界定哪些人是公务员,哪些人不是公务员。这个界限就是必须执行国家公务,对于那些虽然在国有企业工作,但是从事体力劳动为主的工人,应当以劳动法去调整他们与企业的关系,而非公务员。只有从事国家公务的人员才是公务员。这里的国家公务也须作广义理解,既包括国家和地方人大、政府、法院、检察院的执行公务和司法的人员,也包括在各政党团体的各级机关、事业单位的机关里从事管理的掌控公共权力的人员。《公务员法》第一百零六条明确规定:“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”。

(二)世界各国公务员的范围

世界各国公务员的范围是不尽相同的,将公务员限制在最小范围的国家,公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官,不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官;另一些国家公务员的范围是指中央政府中所有公职人员,包括政务官和事务官;还有些公务员的范围是指中央和地方政府机关的公职人员、国会除议员外的工作人员、法官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员。

日本把中央政府机关或国营企事业单位的官员或职员称为国家

公务员,把地方政府机关或国营企事业单位的官员或职员称为地方公务员,国家公务员和地方公务员又分为特别职和一般职,特别职是选举产生或须经国会表决任职的公务员,一般职公务员在日本又称为“文官”,是由《日本国家公务员法》和《日本地方公务员法》调整的除特别职公务员以外的所有公务员,范围广泛,包括事务次官、局长甚至为次长、局长开车的司机、国立大学的校长、教授、事务员。^①

新加坡将公务员分为行政管理、专业和部门三类。行政管理类包括直接参与部长制定政策的人,专业类包括医生、教师、工程师和律师,部门类主要是移民局的官员、警察、监狱官和消防人员。^②

法国公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共事业机构(如学校、医院等)。公务员在概念上分为国家公务员、地方公务员和医护公务员。在法国虽然公务员的范围比较宽泛,但不是所有公务员都适用公务员法。不适用公务员法的公务员包括议会工作人员、法官、军事人员,适用公务员法的公务员包括中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员。^③

德国公务员包括政府官员、医护人员、士兵、教师、清洁工、大学教授、公共游泳馆馆长、法官和火车司机、国营企业的领导人等。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范围(如果一个公司是股份公司其董事长就不是公务员,如果一个公司是国营公司其董事长就属于公务员)。^④

加拿大和澳大利亚公务员的范围远远大于美国。美国行政机关

① 杨建顺:《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年11月版,第78页。

② 《外国公务员制度》,中国人事出版社1996年版,第44页。

③ 同上书,第275页。

④ 同上书,第319页。

中有些职位具有政策决定权力,具有较大的支配力以及其他一些例外情况,因而不受公务员法律限制。^①

亚洲国家公务员的范围一般都比较宽泛,其中以泰国为最,包括行政部门的官员、司法官员、立法官员以及国有事业单位的工作人员,但是由公务员法调整的只是中央一级的公务员和王室特殊类公务员,甚至不包括省级行政部门公务员和自治区公务员;日本公务员的范围广泛,甚至包括为次长、局长开车的司机,但由《日本国家公务员法》和《日本地方公务员法》调整的除特别职公务员以外的所有公务员,而不调整特别职的公务员。他们的共同之处就是公务员法调整的范围是委任制公务员且一般包括国营企事业单位的工作人员。

欧洲多数国家公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共企事业单位的工作人员,只是法国还包括议会工作人员、法官和军官,但不是所有公务员都适用公务员法,不适用公务员法的公务员包括议会工作人员、法官、军事人员。他们的共同特点是公务员法适用于中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员,而不仅是行政机关的公务员。

讨论公务员概念和公务员法调整范围的目的是为了实现对公务员管理的法治化,如何确定公务员的范围与该国的实际法律生活和社会生活相联系。考虑到中国是在共产党领导下的多党合作制国家的政治实践,有必要扩大《国家公务员暂行条例》确定的公务员的范围。

(三)公务员的分类

《国家公务员暂行条例》,是不区分选任制公务员和委任制公务员的,上至国务院总理下到乡、镇政府的办事员一律为公务员,均由该条例调整。西方国家一般将公务员分为选任制公务员和委任制公务员两大类。选任制公务员通常是指通过选举或议会任命产生,与

^① 王铭扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年2月版,第196页。

相应政党共进退的政府组成人员以及其他政治性较强职位的行政人员；委任制公务员通常是指通过竞争考试任职，如无重大过错可在政府中长期任职，并受一般公务员法规调整的公职人员。委任制公务员是通过考任、调任、聘任等方式产生的，其任职不受政府换届的影响。一般公务员通过法定程序也可转任政府组成人员。在我国，这两类公务员没有严格界限。根据我国的实际，应当将公务员划分为：选任制公务员和委任制公务员。由于在国家中法律地位的不同，因而两类公务员与国家之间的法律关系亦不相同。在公务员与国家之间的法律关系中，选任制公务员代表国家机关，以所在国家机关的名义行使国家权力，其行为的结果归属于相应国家机关。外部法律关系是国家机关与个人、组织发生的关系，而不是公务员与公民发生的法律关系。在与人民代表大会的关系上，选任制公务员负有政治责任，其去留由人民代表大会或人大常委会决定任免。国家权力机关可以通过质询、特别调查等形式对作为政府组成人员或法院、检察院的领导和司法专业人员的选任制公务员进行监督。对于选任制公务员的任免是根据我国宪法和地方组织法的规定进行的，今后的任务是进一步完善法律的有关规定，更重要的是认真发扬社会主义民主，真正使民主的制度得以实施。

委任制公务员可以以公务员的名义作为一方当事人与国家机关发生法律关系。国家机关对公务员进行考核、奖惩、晋升、确定工资福利待遇等进行管理。公务员有权要求改善工作条件、工资待遇。公务员对考核、奖惩、晋升结果不服，向国家机关提出申诉等。这些行为所引起的法律关系都是以委任制公务员为一方当事人，国家机关为另一方当事人的内部法律关系。

基于选任制公务员和委任制公务员在国家中法律地位的不同，就应当由不同的法律规范来调整。公务员法主要是调整委任制公务员，选任制公务员由业已存在的组织法来调整，没有法律规定者适用《公务员法》。