

# 公务员法学

PUBLIC SERVANT LAW

关保英 主编 黄学贤 副主编



法律出版社

21 世纪法学规划教材

# 公务员法学

Public Servants Law

主 编 | 关保英  
副主编 | 黄学贤

撰稿人 | 曹达全 陈 仪 关保英  
以姓氏拼音为序 | 黄学贤 朱中一



法律出版社

始创于 1954 年

[www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

好书,同好老师和好学生分享

**图书在版编目(CIP)数据**

公务员法学/关保英主编. —北京:法律出版社,2007.6  
21世纪法学规划教材  
ISBN 978-7-5036-7392-4

I.公… II.关… III.公务员法—法的理论—中国  
—高等学校—教材 IV.D922.111

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第067457号

©法律出版社·中国

<b>责任编辑/陈慧</b>	<b>装帧设计/乔智炜</b>
<b>出版/法律出版社</b>	<b>编辑统筹/法律教育出版分社</b>
<b>总发行/中国法律图书有限公司</b>	<b>经销/新华书店</b>
<b>印刷/永恒印刷有限公司</b>	<b>责任印制/张宇东</b>
<b>开本/787×960毫米 1/16</b>	<b>印张/24.75 字数/410千</b>
<b>版本/2007年6月第1版</b>	<b>印次/2007年6月第1次印刷</b>
<b>法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)</b>	<b>销售热线/010-63939792/9779</b>
<b>电子邮件/info@lawpress.com.cn</b>	<b>咨询电话/010-63939658</b>
<b>网址/www.lawpress.com.cn</b>	
<b>中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)</b>	
<b>全国各地中法图分、子公司电话:</b>	
<b>第一法律书店/010-63939781/9782</b>	<b>西安分公司/029-85388843</b>
<b>上海公司/021-62071010/1636</b>	<b>重庆公司/023-65382816/2908</b>
<b>北京分公司/010-62534456</b>	
<b>深圳公司/0755-83072995</b>	<b>苏州公司/0512-65193110</b>
<b>书号:ISBN 978-7-5036-7392-4</b>	<b>定价:29.00元</b>

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 出版说明

二十多年前,当中国改革开放开始勃兴,法律和法律教育开始再度崛起之时,法律出版社便以精诚态度和极大力度服务于中国的法律教育。针对不同阶段的读者,本社陆续推出多种系列的法学教材,迄今已达数百种。高等学校教材、教学参考书为其中主要部分。而历年来逐步推出的“八五”、“九五”及正在推出的“十五”国家级规划教材,更为重点。长期以来,“法律版”的众多教材,颇受学林瞩目。在此,我们深深感谢读者和作者对我们的信任。

进入 21 世纪以来,中国法律教育在取得长足发展的同时,也积极酝酿和展开改革举措,培养高素质的现代法律人才成为法律教育的重要目标。为此,本社应时而动,力求从教材的品种上、内容上、形式上实现更大突破,为新一代法律人学取专业知识提供更好读本。

就高等学校教材而言,我们立足两种进路:全面革新既有教材,或推出全新教材。革新既有教材,意在选取已出版教材尤其是“八五”、“九五”规划教材中的精品,从内容到形式全面更新、修订,重新整合,使这些长盛不衰的法律教育财富,以崭新面目,继续服务于新读者。推出全新教材,则或为推出“十五”规划教材,或约请优秀作者撰写新作,精阐原理,结合实践,关注前沿,努力创造出新世纪的新经典。优秀作者,或为老一辈与盛年名家,或为新生代才俊。或革新,或全新,这些教材在 21 世纪呈现崭新风采,并同享规划教材之盛,因之统为一名:“21 世纪法学规划教材”。

我们深信,中国的法律教育事业将在改革和发展中不断壮大;我们承诺,本套“21 世纪法学规划教材”,以及本社所有法律教育图书都将在发展中不断更新和超越。本着竭诚为法律和法律教育发展服务,竭诚为读者服务之宗旨,我们愿更加敬业,与广大读者和作者一起,共同创造法治事业及法律教育事业的美好未来。

法律出版社  
2004 年 1 月

## 作者简介

**关保英** 男,上海政法学院教授、法律系系主任、博士研究生导师,民建中央法制委员会委员,民建上海市政策委员会副主任,中国行政法学会常务理事,上海市青浦区人大代表。长期从事行政法的教学和研究,对行政法基础理论和行政法治实践有深入研究。主要著作有:《行政法的价值定位——效率、程序及其和谐》(专著)、《行政法模式转换研究》(专著)、《行政法案例教程》(编著)、《法学概论》(主编)、《行政法与行政诉讼法》(主编)、《行政许可法教程》(主编)、《行政法教科书之总论行政法》(专著)等;并在各类学术刊物上发表学术论文 200 余篇。

**黄学贤** 男,苏州大学法学院教授、博士生导师、法学博士。主要从事行政法学、行政诉讼法研究工作。主要著作有:《国家公务员制度研究》(专著)、《比较行政法——港澳台行政法析论》(专著)、《行政诉讼法:基本原理与制度完善》(专著)、《中国行政程序法典化》(专著)、《行政法学名著导读》(专著)等;并发表学术论文 80 余篇。

**曹达全** 男,苏州大学法学院教师、法学博士。主要从事行政法学的教学和科研工作。参与两项省级课题研究和《行政法通典》、《行政诉讼法研究综述》等论著的撰写;并发表学术论文 20 余篇。

**陈仪** 女,苏州大学法学院教师。主要从事行政法学的教学和科研工作。主要著作有:《行政诉讼知识》(合著)、《跨入新世纪的中国宪法学》(参编)等。

**朱中一** 男,苏州大学法学院教师、法学博士,主要从事宪法学、行政法研究工作。主要著作有:《民主与不信任》(译著)等。

## 编写说明

《中华人民共和国公务员法》已于2006年1月1日起施行,这说明公务员立法和公务员制度的建设越来越成为我国法治实践关注的重点。与此相适应,有关公务员的理论研究尤其是有关公务员的教科书建设也应当与之同步。在我国法学教材的建设中,可以说公务员法方面的教科书是比较稀少的,而且,已有的几部教材都是新的公务员法出台以前编写的,诸多内容需要更新。正是在这样的形势下,我们参照新的公务员法重新编写了《公务员法学》。另外,与以往同类教科书相比,该书在体系设计、内容编排、研究视角等方面均有很大的创新性。该教材深入浅出,适合于法学专业专科生、本科生、硕士研究生以及法治实务界等各个层次使用。

本书由关保英任主编,黄学贤任副主编,各章撰稿人为(以撰写章节先后为序):

关保英(上海政法学院)	第一章	第二章	第三章
陈 仪(苏州大学)	第四章	第五章	第六章
黄学贤(苏州大学)	第七章	第八章	第九章
曹达全(苏州大学)	第十章	第十一章	第十二章
朱中一(苏州大学)	第十三章	第十四章	第十五章

# 目 录

## 第一篇 公务员法的基本理论

<b>第一章 公务员概述</b> .....	( 3 )
<b>第一节 公务员的概念</b> .....	( 3 )
一、公务员的定义 .....	( 3 )
二、公务员的范围 .....	( 6 )
三、公务员的特征 .....	( 10 )
<b>第二节 公务员的演进</b> .....	( 12 )
一、前公务员时代的公职人员 .....	( 12 )
二、作为行政公职的公务员 .....	( 13 )
三、作为文官的公务员 .....	( 16 )
<b>第三节 公务员的功能</b> .....	( 17 )
一、公务员的制度功能 .....	( 17 )
二、公务员的政治功能 .....	( 20 )
三、公务员的社会功能 .....	( 23 )
<b>第二章 公务员法的基本理念</b> .....	( 26 )
<b>第一节 公务员法的概念</b> .....	( 26 )
一、公务员法的定义 .....	( 26 )
二、公务员法的类型 .....	( 30 )
三、公务员法的特征 .....	( 32 )
<b>第二节 公务员法的历史</b> .....	( 35 )
一、前公务员时代的公职人员法阶段 .....	( 35 )
二、作为政治准则的公务员法阶段 .....	( 37 )
三、作为管理方式的公务员法阶段 .....	( 38 )
<b>第三节 公务员法的价值</b> .....	( 41 )

## 2 目 录

一、公务员法的宪政价值 .....	( 41 )
二、公务员法的法治价值 .....	( 44 )
三、公务员法的行政规范价值 .....	( 47 )
<b>第三章 公务员法治原则 .....</b>	<b>( 51 )</b>
<b>第一节 公务员法治原则的概念 .....</b>	<b>( 51 )</b>
一、公务员法治原则的界定 .....	( 51 )
二、公务员法治原则的作用 .....	( 54 )
三、公务员法治原则的标准 .....	( 55 )
<b>第二节 公务员法的政治原则 .....</b>	<b>( 56 )</b>
一、党管干部原则 .....	( 56 )
二、德才兼备原则 .....	( 59 )
三、政治约束原则 .....	( 61 )
<b>第三节 公务员法的技术原则 .....</b>	<b>( 63 )</b>
一、科学管理原则 .....	( 63 )
二、法律保护原则 .....	( 66 )
三、优化组合原则 .....	( 68 )

## 第二篇 公务员体制

<b>第四章 公务职务关系 .....</b>	<b>( 73 )</b>
<b>第一节 公务职务关系的概念 .....</b>	<b>( 73 )</b>
一、公务职务关系的界定 .....	( 73 )
二、公务职务关系的特征 .....	( 73 )
三、公务职务关系的类型 .....	( 75 )
<b>第二节 公务职务关系的演化 .....</b>	<b>( 77 )</b>
一、品位分类的职务关系阶段 .....	( 77 )
二、职位分类的职务关系阶段 .....	( 80 )
三、多元职位分类的职务关系阶段 .....	( 82 )
<b>第三节 公务职务关系的地位 .....</b>	<b>( 85 )</b>
一、公务职务关系的政治地位 .....	( 85 )
二、公务职务关系的法律地位 .....	( 87 )
三、公务职务关系的社会地位 .....	( 90 )
<b>第五章 公务员职位分类 .....</b>	<b>( 92 )</b>



第一节 公务员职位分类的概念 .....	( 92 )
一、公务员职位分类的定义 .....	( 92 )
二、公务员职位分类的特征 .....	( 93 )
三、公务员职位分类的意义 .....	( 94 )
第二节 公务员职位分类的依据 .....	( 95 )
一、公务员职位分类的宪法依据 .....	( 95 )
二、公务员职位分类的技术依据 .....	( 96 )
三、公务员职位分类的特别依据 .....	( 97 )
第三节 公务员职位分类的构成 .....	( 98 )
一、公务员的职位范畴 .....	( 100 )
二、公务员的职务序列 .....	( 105 )
三、公务员的级别 .....	( 108 )
<b>第六章 公务员义务与权利 .....</b>	<b>( 114 )</b>
第一节 公务员义务与权利的定义 .....	( 114 )
一、公务员义务与权利的定义 .....	( 114 )
二、公务员义务与权利的意义 .....	( 117 )
三、公务员的条件 .....	( 117 )
第二节 公务员的义务 .....	( 123 )
一、公务员政治范畴的义务 .....	( 123 )
二、公务员任职范畴的义务 .....	( 125 )
三、公务员执法范畴的义务 .....	( 128 )
第三节 公务员的权利 .....	( 134 )
一、公务员的职务保障权 .....	( 134 )
二、公务员的收益权 .....	( 138 )
三、公务员的自行处置权 .....	( 140 )

### 第三篇 公务员管理制度

<b>第七章 公务员的录用 .....</b>	<b>( 145 )</b>
第一节 公务员录用的概念 .....	( 145 )
一、公务员录用的定义 .....	( 145 )
二、公务员录用行为的性质 .....	( 146 )
三、公务员录用与聘用 .....	( 146 )

第二节 公务员录用的资格 .....	(150)
一、报考公务员的条件 .....	(150)
二、公务员录用的条件 .....	(155)
三、公务员录用的资格限制 .....	(156)
第三节 公务员录用的程序 .....	(157)
一、公务员录用的主体 .....	(157)
二、公务员录用的方式 .....	(159)
三、公务员录用的操作规程 .....	(173)
<b>第八章 公务员的任职管理 .....</b>	<b>(176)</b>
第一节 公务员的考核 .....	(176)
一、公务员考核的内容 .....	(176)
二、公务员考核的方法和程序 .....	(180)
三、公务员考核的法律效力 .....	(184)
第二节 公务员的培训 .....	(188)
一、公务员培训的含义与意义 .....	(188)
二、公务员培训的机构 .....	(191)
三、公务员培训的种类 .....	(195)
四、公务员培训的法律效力 .....	(199)
第三节 公务员的薪俸 .....	(201)
一、公务员的工资 .....	(201)
二、公务员的社会福利 .....	(208)
三、公务员的保险 .....	(213)
<b>第九章 公务员的奖惩 .....</b>	<b>(215)</b>
第一节 公务员奖惩的概念 .....	(215)
一、公务员奖惩的定义 .....	(215)
二、公务员奖惩的性质 .....	(216)
三、公务员奖惩的法律地位 .....	(216)
第二节 公务员的奖励 .....	(218)
一、公务员奖励的条件 .....	(218)
二、公务员奖励的种类 .....	(220)
三、公务员奖励的程序 .....	(221)
第三节 公务员的惩戒 .....	(223)
一、公务员的纪律 .....	(223)

二、公务员惩戒的种类 .....	(226)
三、公务员惩戒的程序 .....	(227)

## 第四篇 公务员职务变迁制度

<b>第十章 公务员的职务任免</b> .....	(235)
<b>第一节 公务员职务任免的概念</b> .....	(235)
一、公务员任免的定义 .....	(235)
二、公务员任免的性质 .....	(235)
三、公务员任免的意义 .....	(237)
<b>第二节 公务员的任职</b> .....	(238)
一、公务员任职的方式 .....	(238)
二、公务员任职行为的要件 .....	(245)
三、公务员的兼职 .....	(251)
<b>第三节 公务员的免职</b> .....	(253)
一、公务员免职的权限 .....	(253)
二、公务员免职的条件 .....	(255)
三、公务员免职的程序 .....	(258)
<b>第十一章 公务员的职务升降</b> .....	(261)
<b>第一节 公务员职务升降的概念</b> .....	(261)
一、公务员职务升降的定义 .....	(261)
二、公务员职务升降的性质 .....	(262)
三、公务员职务升降的意义 .....	(264)
<b>第二节 公务员的升职</b> .....	(265)
一、公务员职务晋升的条件 .....	(265)
二、公务员职务晋升的方式 .....	(268)
三、公务员职务晋升的程序 .....	(273)
四、公务员职务晋升的法律效力 .....	(277)
<b>第三节 公务员的降职</b> .....	(279)
一、公务员降职的条件 .....	(279)
二、公务员降职的权限 .....	(280)
三、公务员降职的程序 .....	(281)
<b>第十二章 公务员的职务转移</b> .....	(282)

第一节 公务员职务转移的概念 .....	(282)
一、公务员职务转移的定义 .....	(282)
二、公务员职务转移的性质 .....	(282)
三、公务员职务转移的意义 .....	(283)
第二节 公务员职务转换 .....	(284)
一、公务员的交流 .....	(284)
二、公务员的调配 .....	(288)
三、公务员的回避 .....	(290)
第三节 公务员职务的终止 .....	(295)
一、公务员的辞职 .....	(295)
二、公务员的辞退 .....	(301)
三、公务员的退休 .....	(305)

## 第五篇 公务员法制监控

第十三章 公务员法制监督 .....	(313)
第一节 公务员法制监督机构 .....	(313)
一、立法机关的监督 .....	(313)
二、行政系统的监督 .....	(315)
三、其他机关的监督 .....	(321)
第二节 公务员法制监督范围 .....	(322)
一、公务员勤政法制监督 .....	(322)
二、公务员廉政法制监督 .....	(323)
三、公务员绩效法制监督 .....	(329)
第三节 公务员法制监督程序 .....	(335)
一、案件受理程序 .....	(335)
二、案件调查程序 .....	(336)
三、案件处理程序 .....	(337)
第十四章 公务员申诉控告 .....	(338)
第一节 公务员权利救济 .....	(338)
一、公务员权利救济的界定 .....	(338)
二、公务员权利救济的意义 .....	(346)
三、公务员权利救济的适用范围 .....	(349)

第二节 公务员的申诉 .....	(350)
一、公务员申诉的定义 .....	(350)
二、公务员申诉的适用范围 .....	(352)
三、公务员申诉的程序 .....	(353)
第三节 公务员的控告 .....	(358)
一、公务员控告的定义 .....	(358)
二、公务员控告的适用范围 .....	(359)
三、公务员控告的程序 .....	(359)
<b>第十五章 公务员管理的法律责任 .....</b>	<b>(361)</b>
第一节 公务员管理法律责任的主体 .....	(362)
一、行政系统的法律责任 .....	(362)
二、人事部门的法律责任 .....	(363)
三、领导人员的法律责任 .....	(364)
第二节 公务员管理法律责任的适用范围 .....	(365)
一、公务员管理渎职的责任 .....	(365)
二、公务员管理舞弊的责任 .....	(367)
三、公务员管理违规操作的责任 .....	(368)
第三节 公务员管理法律责任的形式 .....	(370)
一、行政责任 .....	(370)
二、刑事责任 .....	(372)
三、民事责任 .....	(373)

## 第一篇 公务员法的基本理论



# 第一章 公务员概述

## 第一节 公务员的概念

### 一、公务员的定义

在我国现有的涉及世界各国公务员定义的中文出版物中,有的将其称为“公务员”,有的称为“文官”,还有的称为“政府雇员”等。这些不同的称谓,反映了由于世界各国文化背景、历史传统、社会制度等因素的不同而赋予了公务员不同的内涵和外延,从而导致不同的国家对公务员的界定也存在或多或少的不同。

英国公务员被称为 *civil servant*,其中并无“官”的含义,主要指“文职人员”、“文职服务员”。但早期的一些译著多将它译为“文官”,由于约定俗成的缘故,现在许多著作在介绍英国公务员制度时,仍沿用“文官”这一译名。英国政府中的各种官员,首先可以分为文官和武官,相对武官而言的文官是一种广义的文官。广义的文官又可以分为“政务官”和“事务官”。其中,政务官是指与内阁共进退的政府官员;事务官则指脱党中立的不与内阁共进退的政府官员。英国文官法所调整的文官仅仅指事务官,也就是狭义的文官。<sup>[1]</sup>更确切地说,英国公务员是指非经选举产生和非政治任命的常任文官。它是一种不与内阁共进退,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。

法国公务员被称为 *fonctionnaire*,其含义为“职能人员”。法国公务员包括广义和狭义两个方面的含义。从广义上来讲,公务员是指在中央和地方政府机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员以及公共企事业单位的正式人员,包括各级政府公务员、警察、教师、公立医院医护人员、政府机构的工人、管理政府事务的人员(如停车场收费员、博物馆公职人员)等。从狭义上

[1] 胡建森:《比较行政法》,法律出版社1998年版,第81页。



来讲,公务员仅仅是指在中央和地方政府机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员。法国的公务员由两部分人员构成,其一,中央政府机关中职业常任的公职人员,其范围与英国的常任文官相当,他们遵循政府颁布的《公务员总章程》;其二,地方政府机关、工商业、公用企事业与军队中任职的工作人员,他们遵循地方自制的公务员章程。<sup>[1]</sup> 法国 1946 年《公务员总法》第 5 条规定:“公务员对行政组织的关系处于法律和法规所规定的地位。”也就是说法国公务员法明确规定公务员与政府之间的关系是受公法支配的关系,而非合同关系。<sup>[2]</sup> 这种关系具有以下特点:一是公务员的地位由法律和法规事先规定,具有法定性、客观性和普遍性;二是政府可自主地通过修改法律改变公务员的地位;三是政府具体行为违法或不当,造成公务员损害的,公务员可以进行申诉与控告。

美国公务员有时称为 *civil servant*,但在绝大多数情况下被叫做 *governmental employee*,其含义为“政府雇员”。美国公务员也包括广义和狭义两个方面的含义。从广义上来讲,公务员是指与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政治任命官员和行政部门的所有文职人员,但不包括议员、国会雇佣的职员和法官。从狭义上来讲,公务员指职业文官,包括职类人员和非职类人员中的部分例外人员,但不包括行政部门中由民选产生的人员、政治任命的人员、临时职位人员、行政机关自行委派的人员和驻外机构雇佣的外国公民等。<sup>[3]</sup> 美国人认为,政府公务员只是政府的雇员,政府与政府雇员之间的关系是一种雇佣关系,除由行政法规范加以调整外,概由民事合同加以调整。但是,这种雇佣关系又不同于企业与企业雇员之间的雇佣关系,“领薪的受雇佣者是绝不可能加入企业的董事层的,他们不是企业的关键人物,相反,公务员是公共机关企业的关键人物和参与者”。<sup>[4]</sup> 这种雇佣关系的主要特点是:第一,公务员与国家间的关系建立在雇佣契约的基础上,是双方合意的结果,双方法律地位平等。第二,公务员的权利义务明确,雇佣关系包括了公务员的法律义务,也包括了雇主对公务员的供养义务。第三,责任系统较完备,公务员不仅要“对雇主”——政府负责,同时也要对“顾客”——公众

[1] 周敏凯:《当代资本主义国家的文官制度》,福建人民出版社 1996 年版,第 123 页。

[2] 黄达强主编:《各国公务员制度比较研究》,中国人民大学出版社 1990 年版,第 72 页。

[3] 仝志敏主编:《国家公务员概论》,中国人民大学出版社 1989 年版,第 16~17 页。

[4] [法]莫里斯·奥里乌:《行政法与公法精要》(下册),龚觅等译,辽海出版社、春风文艺出版社 1999 年版,第 776 页。