

中国公务员法

理论与案例解析

张书铭 编著



国家行政学院出版社

中国公务员法理论与 案例解析

张书铭 编著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员法理论与案例解析/张书铭编著. —北京: 国家行政学院出版社, 2005.7

ISBN 7 - 80140 - 414 - 9

I. 中... II. 张... III. ①公务员法—法的理论—中国②公务员法—案例—分析—中国 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 085038 号

书 名 中国公务员法理论与案例解析

作 者 张书铭 编著

责任编辑 聂笃克

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 北京长宁印刷有限公司

版 次 2005 年 8 月北京第 1 版

印 次 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 850 毫米×1168 毫米 大 32 开

印 张 10.5

字 数 221 千字

书 号 ISBN 7 - 80140 - 414 - 9/D·190

定 价 22.00 元

前 言

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

《公务员法》是我国第一部带有干部人事管理总章程性质的重要法律,它的颁布标志着我国干部人事工作在法制化轨道上迈进了一个新的阶段。《公务员法》系统总结了我国干部人事工作的基本经验,特别是公务员暂行条例实施以来的实践经验,吸收了近年来干部人事制度改革的新成果,在此基础上对党政干部人事管理工作作出全面具体的规范。《公务员法》的制定实施,对于规范公务员队伍的管理,提高管理的科学化水平,保障公务员的合法权益,建设善于治国理政的高素质干部队伍,促进勤政廉政,具有重大作用 and 意义。鉴于此,国家机关每一位公务员认真学习、深刻理解《公务员法》便显得愈加重要,这也是深化干部人事制度改革的需要。

本书分上下两篇。上篇是公务员法理论,理论部分

立足于《中华人民共和国公务员法》，紧密结合法条层层推进，并在个人知识范围内和手头参考用书资料范围内介绍一些国外的公务员管理制度。下篇是公务员法案例解析，收集了有关公务员法的典型案例，并结合法条进行了简要的分析，以使理论学习与工作实践紧密结合，真正做到学以致用。

习作本书，亦是作者边虚心学习，边记录思考，并将有关内容进行分类整理的过程。囿于时间、经验、学识及参考资料，难免纰漏及不足，惴惴以此拙作诚求教于公务员法方面的专家权威和具有丰富干部人事工作经验的前辈。

张 书 铭

2005年6月于北京海淀

目 录

前言	(1)
----------	-----

上篇 公务员法理论

第一章 公务员法总论	(3)
第一节 公务员概述	(3)
一、公务员的概念与特征	(3)
二、公务员的具体范围	(5)
三、公务员的基本条件	(7)
第二节 公务员法概述	(10)
一、公务员法的概念和历史沿革	(10)
二、公务员法的立法目的、依据和适用范围	(12)
三、制定公务员法要解决的主要问题	(14)
四、公务员法的立法指导思想、原则和立法意义	(17)
第二章 公务员的职务与级别制度	(19)
第一节 公务员的分类管理制度	(19)
一、分类管理及分类方法	(19)
二、品位分类、职位分类的比较和发展趋势	(22)
三、我国公务员的职位分类制度及意义	(24)
四、我国公务员法规定的职位类别	(26)
第二节 职务序列	(28)

一、领导职务	(29)
二、非领导职务	(32)
第三节 职位设置与级别	(37)
一、职位设置	(37)
二、级别	(39)
第三章 公务员的职务更新制度	(42)
第一节 职务任免	(42)
一、任免机关和任免权限	(42)
二、任职	(44)
三、免职	(48)
四、任免程序	(50)
五、任职限制	(51)
第二节 职务升降	(53)
一、升职	(53)
二、公开选拔	(61)
三、竞争上岗	(65)
四、降职	(67)
第三节 职位聘任	(69)
一、适用范围	(70)
二、适用条件	(70)
三、聘任方式和程序	(71)
四、聘任合同	(72)
五、人事争议仲裁制度	(75)
第四章 公务员的素质保障制度	(77)
第一节 公务员的录用	(77)
一、公务员录用的含义和我国公务员录用 大事记	(77)
二、考试录用公务员制度的适用对象和基本	

做法	(79)
三、录用公务员的条件	(79)
四、录用公务员的程序	(82)
五、新录用公务员试用期制度	(88)
六、公务员录用工作的管理体制	(89)
第二节 公务员的考核	(90)
一、考核的含义和分类	(90)
二、考核的范围与内容	(91)
三、年度考核的程序	(95)
四、考核结果	(97)
五、考核结果的使用	(98)
第三节 公务员的培训	(99)
一、公务员培训原则和机构	(100)
二、培训种类	(102)
三、培训管理	(106)
第四节 公务员的交流	(107)
一、交流的含义、范围和类别	(108)
二、调任	(110)
三、转任	(111)
四、挂职锻炼	(113)
第五章 公务员的物质保障与奖励制度	(116)
第一节 工资制度	(116)
一、工资概述	(116)
二、工资的确定原则	(119)
三、工资结构	(121)
四、工资水平	(124)
第二节 福利与保险制度	(126)
一、福利制度	(126)

二、保险制度	(127)
三、公务员工资、福利和保险的保障制度	(129)
四、加拿大公务员的工资制度	(130)
第三节 奖励制度	(131)
一、奖励及奖励的原则	(131)
二、奖励的条件	(132)
三、奖励的种类	(133)
四、公务员奖励的权限和程序	(135)
五、撤销奖励	(136)
第六章 公务员的权利保障制度	(138)
第一节 公务员的权利	(138)
一、公务员权利的含义与特点	(138)
二、公务员权利的基本内容	(139)
第二节 公务员的辞职	(143)
一、公务员辞职的概念、特点与分类	(143)
二、公务员辞职的条件	(144)
三、公务员辞职的程序和时限	(146)
四、担任领导职务的公务员的辞职	(147)
第三节 公务员的退休	(152)
一、退休及退休的意义	(152)
二、强制退休	(153)
三、自愿退休	(154)
四、退休待遇	(154)
第四节 公务员的申诉控告	(156)
一、申诉、复核和控告的含义与比较	(156)
二、申诉、复核的受理范围	(159)
三、申诉、复核的程序和时限	(160)
四、控告权的主要内容	(162)

第七章 公务员的监督管理制度	(164)
第一节 公务员的管理机构及管理原则	(164)
一、公务员的管理机构	(164)
二、公务员的管理原则	(165)
第二节 公务员的义务及回避	(167)
一、公务员的义务	(167)
二、公务员的回避	(170)
第三节 公务员的惩戒	(177)
一、公务员的纪律	(177)
二、公务员应对上级的错误决定命令的纪律	(178)
三、处分	(180)
四、处分的原则及程序	(182)
五、处分的使用与解除	(183)
第四节 公务员的辞退	(185)
一、公务员辞退的含义、特点与比较	(185)
二、公务员辞退的条件	(185)
三、公务员辞退的程序和后果	(188)
第五节 法律责任	(189)
一、法律责任及种类	(189)
二、国家机关及工作人员违反公务员法规定所 应该承担的法律责任	(190)
三、公务员离职后规避原权力的法律责任	(193)

下篇 公务员法案例解析

案例分析一 他们能否实现自己的意愿	(197)
案例分析二 李大卫的回避案	(200)
案例分析三 企业老板兼职公务员案	(204)
案例分析四 吴华在非正常精神状态下辞职案	(207)

案例分析五	郭处长外出学习期间被免职申请复核案	(210)
案例分析六	这些情况如何考核	(213)
案例分析七	马某拒不执行县长指令被免职的申诉案	(216)
案例分析八	书记人选一波三折案	(220)
案例分析九	邵某的任职被县人大否决案	(224)
案例分析十	公务员任职年龄的法律透视案	(228)
案例分析十一	齐某执行上级明显违法的命令被追究 刑事责任案	(233)
案例分析十二	李成、王大钧司法考试报名案	(236)
案例分析十三	市长“热线办公室”增编升格案	(240)
案例分析十四	这些任免是否合法	(242)
案例分析十五	张某产假期间被停发福利控告案	(245)

附 录

中华人民共和国《公务员法》	(249)
党政领导干部选拔任用工作条例	(273)
公务员录用体检标准(试行)	(293)
关于推行党政领导干部任前公示制的意见	(295)
国家公务员制度实施方案	(300)
附件一、国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围	
附件二、国家公务员非领导职务设置办法	
国家公务员职位分类工作实施办法	(309)
参考文献	(313)

上篇 公务员法理论

第一章 公务员法总论

第一节 公务员概述

一、公务员的概念与特征

公务员一词最早来源于英文“Civil servant”，其原意是“文职官员”或者“文职人员”。西方文官制度是19世纪后半期资产阶级政治、经济、社会关系的历史必然产物，是适应资产阶级管理国家和社会公共事务的时代需要产生和发展起来的，是资产阶级革新官僚吏治的重大成果。英国是西方国家公务员制度的发祥地，其文官制度便是公务员制度的早期形式。

随着时间的推移，“Civil servant”在西方国家延伸出多方面的、具体的含义，这些含义被世界上很多国家借鉴和引用，因此在不同国家也产生了关于公务员的不同定义。英国公务员的范围不仅仅局限于行政机关的工作人员，议会中除议员和公勤人员之外的工作人员、法院中除法官之外的工作人员都是公务员。在美国，公务员被称为“Governmental employee”，译为政府雇员，用以表明政府与公务员之间的关系是雇佣与被雇佣的关系^①。其范围仅仅指在美国联邦行政机构中执行公务的人

^① 徐银华、石佑启、杨勇萍编著：《国家公务员法要论》，北京大学出版社2003年版，第1页。

员。国会的雇员、法院的法官及在政党和社会团体等非政府性机构里工作的人员适用其他的法律，不属于公务员的范围。在德国和奥地利，公务员的范围主要包括政府工作人员、军人、警察、消防人员、教师和法官等。

根据《中华人民共和国公务员法》（本书以下简称《公务员法》）第二条的规定，我国的公务员“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。”这既可以说是公务员的概念，也可以说是公务员的范围，也是《公务员法》的调整范围。根据以上规定，我国的公务员有以下几个特征：

第一，从职能上看，公务员是依法履行公职的工作人员。公务员所做的工作既不是为自己，也不是为“三资企业”，只能是为国家，为公共事务，即“公职”。同时，履行公职不是也不能以自己的意志行事，只能是根据法律的规定或者法律的授权，并且要讲究法律程序。

第二，从编制上看，公务员是纳入国家行政编制的工作人员。包括我国在内的很多国家，许多公益事业单位工作人员所从事的工作也是为国家为整个社会谋取福利的行为，也是公职行为，要想判断他们是不是公务员，还必须看他们是不是被纳入国家行政编制，只有正式使用国家核定编制的工作人员才是公务员。

第三，从经费保障上看，公务员是由国家财政负担工资福利的工作人员。也就是说，公务员的工资福利必须是由国家提供，由国家财政统一负担，由国家财政统一供养。但是由国家财政统一供养的科研院所的科研人员不属于公务员的范围。

作为公务员，必须同时满足以上几个特征，因此，我们在理解和把握的过程中要把他们作为一个整体来把握，不可认为满足一个或者两个条件就是公务员。

二、公务员的具体范围

根据《公务员法》第二条的规定和上面关于公务员特征的论述,在我国,在以下六种机关工作且具有以上三个特征的工作人员都是我国的公务员。

(一) 在党的机关工作的人员。

包括在中国共产党机关工作的人员和在民主党派机关工作的人员,具体是:

1. 在中国共产党中央和地方各级党委、纪委工作的专职领导成员;中央和地方各级党委工作部门和纪检机关的工作人员;街道、乡、镇党委机关的工作人员。

2. 各个民主党派和地方各级委员会主席(主委)、专职(驻会)副主席(副主委)、秘书长;中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

(二) 人大机关的工作人员。

包括全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、专职常委,地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长,乡镇人大专职主席、副主席;各级人大常委会工作人员;各级人大专职办事机构工作人员。

(三) 行政机关工作人员。

包括各级人民政府的组成人员,各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。

(四) 政协机关的工作人员。

包括政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长;政协各级委员会工作机构的工作人员;政协专门委员会办事机构的工作人员。

(五) 检察机关的工作人员。

包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

(六) 审判机关的工作人员。

包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

就在《公务员法》通过前夕，有媒体报道说我国的官民比是1:26，这个数字曾经引起不小的轰动，根据《公务员法》通过以后全国人大常委会办公厅举行的《公务员法》新闻发布会上透露的消息^①：截止到2003年底，我国公务员的总数是653.6万人。这其中中央机关有47.5万人，这47.5万人包括中央机关在地方的派出机构，有垂直管理的机构，有的不在北京。省级机关是53.5万人；地市一级是144.6万人；县一级最多，县市级是285.2万人；乡一级是106.1万人。因此，关于官民比是1:26的报道，可能是概念弄错了，因为按照这个比例，中国13亿人口当中就有公务员4500万人，这就有可能是把党政机关工作人员、企事业单位管理人员和其他人员都算在里面，除去事业单位约2900万人，还有900多万人是机关和事业单位工勤人员，所以我们国家目前所谓的“官民比”应该是1:197.69。实际上，事业单位是提供公共服务的，这不能算到官民比例中去。而且社会越发展，越发达的国家，财政供养人和总人口的比例就应该越低。美国财政供养人口与总人口的比例是1:15，法国是1:11.5，德国是1:15.77，产业越多，吸收就业的服务人员也越多。作为一个比例，感性的比比看还可以，但要把概念弄明白，不能简单地总结出“多少个老百姓养活一个官，老百姓养活的官越来越多了”等结论。我们应该坦白地承认，在中国的古代和现代，“公务员”的比例和作用是不同的：古代的官吏是农民养活的，而且比例较大；但是在现代社会，在知识经济时期，科学技术是第一生

^① 本信息来源于人事部官方网站 (www. mop. gov. cn)。