



法学精品课程系列教材
宪法与行政法学系列

吴汉东 总主编

公务员法新论

(第二版)

徐银华 石佑启 杨勇萍 著

New Views about Civil Servants Act

(Second Edition)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES
CASS LIBRARY PRESS

政法理论 法学

公务员法新论

王 康 著

中国社会科学出版社

New Views about Civil Servants Act
WANG KANG

中国社会科学出版社

公务员法新论

(第二版)

徐银华 石佑启 杨勇萍 著

New Views about Civil Servants Act
(Second Edition)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公务员法新论/徐银华,石佑启,杨勇萍著.—2版.—北京:北京大学出版社, 2014.11

(法学精品课程系列教材)

ISBN 978-7-301-25006-8

I. ①公… II. ①徐… ②石… ③杨… III. ①公务员法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第241880号

书 名: 公务员法新论(第二版)

著作责任者: 徐银华 石佑启 杨勇萍 著

责任编辑: 王 晶

标准书号: ISBN 978-7-301-25006-8/D·3702

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
出版部 62754962

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 24.25印张 462千字

2005年10月第1版

2014年11月第2版 2014年11月第1次印刷

定 价: 45.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn



法学精品课程系列教材
宪法与行政法学系列

吴汉东 总主编

作者简介

徐银华 中南财经政法大学副教授、硕士生导师，继续教育学院副院长。中国行政法学会研究会理事、湖北省法学会行政法研究会副会长。参与多项国家级和省部级课题的研究工作，出版《行政法与行政诉讼法学》《公务员法原理》《公务员法新论》等著作与教材是十余部，在《法商研究》《南京社会科学》等刊物上发表学术论文三十余篇。

石佑启 广东外语外贸大学副校长、教授，博士生导师。中国法学会理事，中国行政法学会研究会常务理事，广东省法学会副会长，广东省法学会法学教育研究会会长，广东省法学会地方立法法研究会会长，北京大学软法研究中心客座研究员。入选国家百千万人才工程，被授予“有突出贡献中青年专家”荣誉称号。主持国家社科基金项目和省部级项目十余项，出版《论公共行政与行政法学范式转换》《私有财产权公法保护研究》《论行政体制改革与行政法治》《行政法与行政诉讼法》等著作与教材二十余部，在《中国法学》等刊物上发表学术论文百余篇。

杨勇萍 中南财经政法大学副教授、硕士生导师，法学院宪法与行政法系主任。湖北省法学会行政法研究会常务理事。参与多项国家级和省部级课题的研究工作。出版《行政复议法新论》《行政法与行政诉讼法》《公务员法原理》等著作与教材十余部，在《法学评论》《法商研究》等刊物上发表学术论文二十余篇。

“法学精品课程系列教材”编委会名单

总主编 吴汉东

编委会（以姓氏拼音为序）

蔡虹	曹新明	陈景良	陈小君	樊启荣
范忠信	方世荣	韩轶	雷兴虎	李汉昌
李希慧	刘大洪	刘茂林	刘仁山	刘嗣元
刘笋	刘焯	吕忠梅	麻昌华	齐文远
乔新生	覃有土	石佑启	王广辉	吴汉东
吴志忠	夏勇	徐涤宇	姚莉	张德森
张桂红	张继成	赵家仪	郑祝君	朱雪忠

总 序

法学教育的目标和任务在于培养法律人才。提高培养质量,造就社会需要的高素质法律职业人才是法学教育的生命线。根据教育部关于高等学校教学质量与教学改革工程精品课程建设的精神和要求,结合中南财经政法大学精品课程建设的总体规划,在全面总结我国法学教育经验和分析法律人才社会需求的基础上,我校确立了以培养高素质法律人才为目的,以教材建设为核心,强化理论教学与实践教学的融会,稳步推进法学精品课程建设的方案。两年来,我校法学精品课程建设取得了阶段性的成果,已有“民法”、“知识产权法”等十余门课程被确定为国家、省、校三级精品课程,并在此基础上推出了“法学精品课程系列教材”。

“法学精品课程系列教材”是一套法学专业本科教材及其配套用书,涵盖了我校法学本科全程培养方案所列全部课程,由教材、案(事)例演习和教学参考资料三个层次的教材和教学用书构成,分为法理学、法律史学、宪法与行政法学、刑法学、民商法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源法学、国际法学和法律职业实训等十个系列。

“法学精品课程系列教材”由我校一批具有良好学术素养和丰富教学经验的教授、副教授担纲撰写,同时根据需要约请法学界和实务部门的知名学者和专家加盟,主要以独著、合著的形式完成。“法学精品课程系列教材”遵循理论与实际相结合的原则,以法学理论的前沿性、法律知识的系统性、法律制度的针对性、法律运作的可操作性为编撰宗旨,以先进的教学内容和科学的课程体系的统一为追求,融法学教育的新理论、新方法和新手段于一体。我们力图将它打造成一套优秀的法学精品课程系列化教材。

“法学精品课程系列教材”是我校在推进法学教育创新,深化法学教学改革,加强教材建设方面的一次尝试,也是对以“一流教师队伍、一流教学内容、一流教学方法、一流教材、一流教学管理”等为特点的法学精品课程在教材建设方面的探索。

我相信“法学精品课程系列教材”的出版,能为广大读者研习法学理论、提高法学素养、掌握法律技能提供有效的帮助。同时,我衷心希望学界同仁和读者提出宝贵的批评和建议,以便这套教材不断修订完善,成为真正的法学精品课程教材!

是为序。



2005 年 3 月

第二版说明

《公务员法新论》出版于 2005 年,该书出版后多次重印,产生了良好的社会反响。《中华人民共和国公务员法》颁布实施后,一系列新的配套的法规、规章相继出台,理论研究方面也有了新的进展。结合立法上的新变化和理论研究上的新进展,我们对《公务员法新论》进行了修订,力求反映公务员法理论研究和制度建设的最新成果,为人们学习和研究公务员法提供帮助。

作 者

2014 年 7 月

目 录

第一章 公务员法的基本理论	(1)
第一节 公务员的概念、特征与分类	(1)
第二节 公务员法的概念与特点	(7)
第三节 公务员法的渊源与体系	(11)
第四节 公务员法的产生与历史发展	(14)
第五节 我国制定与实施公务员法的意义	(31)
第六节 公务员法的基本原则	(33)
第七节 公务员法律关系	(43)
第二章 公务员的分类管理制度	(55)
第一节 公务员的品位分类与职位分类	(55)
第二节 我国公务员的职位分类制度	(67)
第三章 公务员的素质保障制度	(90)
第一节 公务员的录用	(90)
第二节 公务员的考核	(108)
第三节 公务员的培训	(128)
第四节 公务员的交流	(152)
第五节 公务员的职位聘任	(165)
第四章 公务员的激励制度	(180)
第一节 公务员的职务任免	(180)
第二节 公务员的职务升降	(188)
第三节 公务员的奖励	(198)
第四节 公务员的工资福利保险	(204)
第五章 公务员的监控制度	(217)
第一节 公务员的义务、纪律与处分	(217)
第二节 公务员的回避	(234)
第三节 公务员的辞退	(243)
第四节 公务员的法律责任	(248)
第六章 公务员的权利保障制度	(256)
第一节 公务员的权利	(256)
第二节 公务员的辞职	(264)

第三节 公务员的退休	(271)
第四节 公务员的申诉与控告	(280)
 附录	
中华人民共和国公务员法	(293)
《中华人民共和国公务员法》实施方案	(305)
公务员录用规定(试行)	(316)
国家公务员录用面试暂行办法	(321)
公务员考核规定(试行)	(324)
公务员职务任免与职务升降规定(试行)	(328)
新录用公务员任职定级规定	(332)
公务员奖励规定(试行)	(334)
公务员培训规定(试行)	(338)
公务员调任规定(试行)	(342)
公务员回避规定(试行)	(345)
公务员辞去公职规定(试行)	(348)
公务员辞退规定(试行)	(350)
行政机关公务员处分条例	(352)
公务员申诉规定(试行)	(360)
党政领导干部选拔任用工作条例	(365)
 主要参考书目	 (376)
 第一版后记	 (379)

第一章 公务员法的基本理论

内容提要

本章主要阐述了公务员和公务员法的基本理论,包括公务员的概念、特征与分类,公务员法的概念与特点,公务员法的渊源与体系,公务员法的产生与历史发展,我国制定和实施公务员法的意义,公务员法的基本原则,以及公务员法律关系等。

关键词

公务员 领导职务的公务员 非领导职务的公务员 政务类公务员 业务类公务员 选任制公务员 委任制公务员 聘任制公务员 考任制公务员 公务员法 恩赐官职制 政党分肥制 《诺斯科特-屈维廉报告》《彭德尔顿法》 职务常任制 政治中立 公务员法律关系 公务员的法律地位 公务员的双重身份

第一节 公务员的概念、特征与分类

一、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,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。具体地说,它是指除去政务官以外的,常务次官以下的,含清洁工在内的所有工作人员,包括国防部及其机关警卫部队、狱警、狱官以及皇家兵工厂、皇家造船厂、海军码头、邮政系统等单位的职工。即,英国的公务员既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、国务大臣、部长、政务次官、政治秘书和专门委员等政

务官,不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员,也不包括半官方中央管理机构 and 地方政府的官员。

美国的公务员称 *governmental employee*,译为政府雇员,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政治任命的官员和行政部门的所有文职人员,但不包括议员、国会雇用的职员和法官。狭义的公务员指职业文官,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用的外国公民等。^①

法国的公务员称 *functionnaire*,译为公务员,有广义和狭义之分。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产生和政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的工作人员。狭义的公务员则是指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员,不包括公共企事业单位的工作人员。

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,在中央政府各机关、国会、司法、军队、国立学校、医院、国有化企业、事业等单位中任职,由国库支付工资的都是国家公务员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升,在地方各级政府、议会、公立学校、医院、公立企事业单位等地方机构内任职,由地方财政支付工资的都是地方公务员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举产生或政治任命的官员,不适用公务员法,主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官、检察官、内阁官房长官、政务次官、秘书官、法官、宫内厅长官、侍从长、国会议员、国会职员、日本学士院会员,以及驻外大使、公使、全权代表等。除上述各类人员外的公务员均属一般职公务员(相当于英国的常任文官或美国的职业文官),一般职公务员都适用公务员法。^②

新中国成立后一直到1987年党的十三大召开以前,我国的法律文件中没有正式使用过“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”一词。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,但仍未区分不同国家机关的工作人员,较为笼统,类别不清。至于“国家行政机关工作人员”,

① 参见全志敏主编:《国家公务员概论》,中国人民大学出版社1989年版,第16—17页。

② 同上书,第18页。

虽然限定于国家行政机关内部,但其性质并不完全相同,有的能代表国家行使行政权力,有的却不能。为了统一和规范对行政机关工作人员的管理,1987年党的十三大报告在新中国成立后第一次正式使用“公务员”这一名称。该报告指出:“当前干部人事制度改革的重点,是建立国家公务员制度……”国家公务员即是在“政府中行使国家权力,执行国家公务的人员”。1993年的《国家公务员暂行条例》第3条规定,我国的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决定任命的公务员,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。

《国家公务员暂行条例》实施十多年来取得了很大的成就,但也日益显现出其所规定的公务员范围过窄这一不足,2005年4月通过的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)适应形势发展的需要,对《国家公务员暂行条例》所规定的公务员的定义和范围作了重大修改。该法第2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。”由此可见,我国的公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家负担工资福利的工作人员,它具有以下特征:

(1) 公务员必须是依法履行公职的人员。依法履行公职意味着公务员不是为私人企业或者组织而工作或服务,而是依法为国家和社会实施公务活动。

(2) 公务员必须是纳入国家行政编制的人员。纳入国家行政编制意味着只有具有干部身份的人员才是公务员,列入工人编制和编外的人员不属于公务员。工勤人员与国家之间只存在劳动关系,从改革的发展方向看,行政后勤工作正在逐步走向社会化,实行有偿服务,因而他们不属于公务员。但在有的国家,例如英国,工勤人员也属于公务员。

(3) 公务员必须是由国家财政负担工资福利的工作人员。由国家财政负担工资福利意味着由国家为公务员提供工资、福利和保险等待遇。公务员属于国家财政供养人员,但并不是由国家财政供养的人员都是公务员。财政供养人员中的很大一部分,如公立学校的教师、科研院所的科研人员等,虽然由国家负担其工资福利,但他们并不属于公务员。

(4) 公务员必须是依法定方式和程序任用,因而与国家之间存在着公务员法律关系的人员。普通公民在符合法律规定的条件下,依法定方式和程序办理任职手续,方能依法履行公职,成为公务员。任何人非依法定方式和程序均不能自动成为公务员。这是由公务员所处的特殊地位所决定的。因为公务员与国家之间存在着公务员法律关系,公务员能以国家的名义执行公务,行为的后果归属于国家而不是归属于公务员自己。国家应为其提供执行职务的权力和必要的条

件,并承受其行为的后果。是否依法定方式和程序任用就成了判别某一公民是否为公务员的重要标准。这是保护公民、法人和其他组织合法权益,并对公务员进行必要控制的重要手段。

我国的公务员具体包括以下机关的工作人员:(1)中国共产党各级机关的工作人员,包括中央和地方各级党委、纪律检查委员会的领导人员;中央和地方各级党委工作部门、办事机构和派出机构的工作人员;中央和地方各级纪律检查委员会机关和派出机构的工作人员;街道、乡、镇党委机关的工作人员。(2)各级人民代表大会及其常务委员会机关的工作人员,包括县级以上各级人民代表大会常务委员会领导人员,乡、镇人民代表大会主席、副主席;县级以上各级人民代表大会常务委员会工作机构和办事机构的工作人员;各级人民代表大会专门委员会办事机构的工作人员。(3)各级行政机关的工作人员,包括各级人民政府的领导人员;县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员;乡、镇人民政府机关的工作人员。(4)中国人民政治协商会议各级委员会机关的工作人员,包括中国人民政治协商会议各级委员会的领导人员;中国人民政治协商会议各级委员会工作机构的工作人员。(5)各级审判机关的工作人员,包括最高人民法院和地方各级人民法院的法官、审判辅助人员;最高人民法院和地方各级人民法院的司法行政人员。(6)各级检察机关的工作人员,包括最高人民检察院和地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员;最高人民检察院和地方各级人民检察院的司法行政人员。(7)各民主党派和工商联的各级机关的工作人员,包括中国国民党革命委员会中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中国民主同盟中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中国民主建国会中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中国民主促进会中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中国农工民主党中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中国致公党中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;九三学社中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;台湾民主自治同盟中央和地方各级委员会的领导人员,工作机构的工作人员;中华全国工商业联合会和地方各级工商联的领导人员,工作机构的工作人员。

二、公务员的分类

为了准确地把握公务员的概念和特征,有必要进一步研究公务员的分类问题。按不同的标准可对公务员作不同的分类。

(一)领导职务的公务员和非领导职务的公务员

这是根据公务员的职务和职责不同而作的一种分类。我国《公务员法》第16条第1款规定:“公务员职务分为领导职务和非领导职务。”由此可把公务员

分为领导职务的公务员和非领导职务的公务员。

所谓领导职务的公务员,是指在各级各类机关中,具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。具体包括:国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。

所谓非领导职务的公务员,是指在各级各类机关中,不具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。综合管理类的非领导职务具体包括:办事员、科员、副主任科员、主任科员、副调研员、调研员、副巡视员、巡视员。综合管理类以外的其他职位类别公务员的职务序列,根据《公务员法》由国家另行规定。

区分领导职务的公务员和非领导职务的公务员,其意义和价值在于明确领导职责,使担负领导职务的公务员能认识到自己在工作中所处的地位和应负的主要责任。另外,还有利于调动公务员的积极性,因为设置了非领导职务的公务员后,可以解决目前厅局级以下各级各类机关中一部分工作责任较大、专业性较强职位的设置问题,有利于减少领导职数,解决部分工作时间较长,并具有一定特长的公务员因领导职数的限制而不能在职务上晋升的问题。

(二) 综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类公务员

这是按照公务员职位的性质、特点和管理需要所作的一种分类。我国《公务员法》第14条第2款规定:“公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要,划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国务院根据本法,对于具有职位特殊性,需要单独管理的,可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。”据此可将我国的公务员分为综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类公务员。

所谓综合管理类公务员是指在机关中履行规划、咨询、决策、组织、指挥、协调、监督等综合管理以及内部管理职责的公务员。^①

所谓专业技术类公务员是指在机关中承担专业技术职责,为实施公共管理提供直接的技术支持和保障的公务员。如公安机关中的法医,海关的商品归类、原产地管理专家等。专业技术类公务员的职位具有纯技术性的特点,他们在自己的专业岗位上,只对专业技术业务本身负责,并不直接参与管理,不具备决策权和执法权;专业技术类公务员职位的替代性低,专业技术知识水平的高低是此类公务员任职的主要根据,专业技术类职位与其他职位的替代性不强,应尽量避免跨类别的人员流动;专业技术类公务员提供的技术结论具有技术权威性,不受机关领导的干预,也不因领导意志的改变而受影响。

^① 参见宋世明、许丹:《关于中国公务员职位分类的研究报告》,载《北京电子科技学院学报》2004年第1期。

所谓行政执法类公务员是指在工商、税务、质检、环保等履行社会管理与市场监管职能的行政执法部门的基层单位的公务员。行政执法类公务员主要履行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等现场执法职责。与综合管理类公务员不同,行政执法类公务员只有对法律的执行权,而无解释权,出现纠纷时也不具备裁定权。

所谓其他类公务员是指国家根据实际需要在综合管理类、专业技术类和行政执法类公务员以外单独设立的特殊职务类别的公务员。

区分综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类公务员的意义在于从实际管理需要出发,改变单一的职务设置。通过设立专业技术类公务员,提高决策的科学性和执行的准确性,为公务员提供多样化的职业发展阶梯,吸引和稳定机关不可缺少的专业技术人才;通过设立行政执法类公务员,建立一线行政执法公务员的基本素质标准和长效约束机制,激励一线公务员更好地做好本职工作,促进依法行政。

(三) 选任制、委任制、聘任制和考任制的公务员

这是根据公务员产生的方式不同而作的划分。

所谓选任制公务员,是指根据民意选举的方式而产生的公务员。国外许多国家的政府首脑和内阁成员都是选任制的公务员。我国公务员中的各级人民政府的组成人员,也是由各级人民代表大会及其常委会选举产生或决定任命的^①,因而也是选任制公务员。

所谓委任制公务员,是指由任免机关在其任免权限范围内,直接确定并委派某人担任一定职务而产生的公务员。我国公务员中的非政府组成人员主要是委任制的公务员。

所谓聘任制公务员,是指机关根据工作需要,经省级以上公务员主管部门批准,对不涉及国家秘密的专业性较强的职位和辅助性职位,按照平等自愿、协商一致的原则以合同的方式聘用而产生的公务员。

所谓考任制的公务员,是指有任免权的机关通过公开考试和考核的方法,择优录用而产生的公务员。

(四) 政务类公务员和业务类公务员

这是世界上多数国家对公务员的一种最基本的分类。我国在理论上研究过,但立法上没有采用这种分类。

所谓政务类公务员,又称政务官,一般是指由选举产生或政治任命,具有严

^① 这里,我们虽然把由权力机关决定任命的政府组成人员归类为选任制的公务员,但他们与通过选举产生的政府组成人员,在产生方式上毕竟还是存在差别的,他们到底是否属于选任制的公务员,尚有待深入探讨。