

GONGWUYUAN  
FAXINLUN

# 公务员法新论

GONGWUYUAN FAXINLUN

主编 | 王红 傅思明

公务员法新论



中国商务出版社  
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

# 公务员法新论

主 编 王 红 傅思明

---

中国商务出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公务员法新论/王红, 傅思明主编. —北京: 中国商务出版社, 2005. 10

ISBN 7-80181-417-1

I. 公… II. ①王…②傅… III. 公务员法—研究—中国 IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 120595 号

---

### 公务员法新论

主编 王 红 傅思明

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64245686 (编辑室)

010—64245984 (发行部)

网址: [www.cctpress.com](http://www.cctpress.com)

Email: [cctpress@cctpress.com](mailto:cctpress@cctpress.com)

新华书店北京发行所发行

北京密兴印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本

12.375 印张 322 千字

2005 年 10 月 第 1 版

2005 年 10 月 第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-80181-471-1

D·90

定价: 26.00 元

---

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

《《《《 责任编辑：胡之华 封面设计：德 浩

# 序 言

早在1987年10月召开的党的十三大，就已经正式作出决定，在我国建立国家公务员制度。1988年3月召开的七届全国人大一次会议上，进一步提出要“抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”，要“尽快制定国家公务员条例，研究制定《国家公务员法》”。国家最高权力机关的这一决定，标志着我国公务员制度基本确立。1993年8月14日国务院正式颁布了《国家公务员暂行条例》，从而宣告了我国公务员制度正式形成。我国公务员制度的实施，从1993年到现在已有12年的时间。十多年来，我国公务员制度的推行工作取得了长足进步，有力地促进了机关干部人事管理的科学化、民主化和制度化。但也应看到，由于公务员制度未以法律的形式出现，导致公务员管理权威性不够、执法检查机制不健全、强制力不够等问题比较突出。近年来，随着依法治国方略的深入实施，随着完善公务员制度的条件更加成熟，制定一部具有中国特色的公务员法，非常必要，也十分迫切。党的十五大和九届人大提出“要完善国家公务员制度”，2000年8月党中央关于《深化干部人事制度改革纲要》又提出了“进一步完善国家公务员制度”的要求。2005年4月十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》。这部法律的颁布实施，是我国政治生活中的一件大事，是进一步加快干部人事制度改革的一项重大举措。

《公务员法》充分总结了新的经验，吸收了新的改革成果，借鉴了国外公务员制度的成功经验，将长期形成的干部人事管

理的有效做法和改革的新鲜经验上升为法律，进一步丰富和完善了公务员管理的内容。《公务员法》充分体现了党的干部路线、方针和政策，并使之法制化。它坚持从中国国情出发，在价值取向、制度设计、政策选择等方面，着力解决公务员制度和队伍建设的主要问题；它保持公务员制度的连续性，以《国家公务员暂行条例》的基本框架和基本制度为基础，在继承中发展；它含义确切，内容实在，实体和程序相结合，符合实际，操作性强。

制定《公务员法》，是贯彻依法治国方略，加强对党政机关干部的依法管理的必然要求；是深化干部人事制度改革，建设一支善于治国理政的高素质干部队伍的迫切需要。当前，摆在我们面前的一个重要任务，就是学习贯彻《公务员法》，不断把干部人事制度改革引向深入。首先要认真学习、深刻领会。要把学习《公务员法》与树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求结合起来，与加强公务员队伍建设，提高公务员队伍素质，促进勤政、廉政，提高工作效率结合起来。同时，要认真做好宣传解释工作，使广大公务员与人民群众了解颁布实施公务员法的重大意义，把握其精神，把培养和增强广大公务员的知法懂法、依法办事的观念与树立正确的权力观、地位观、利益观结合起来。

为了全面系统地研究《公务员法》的基本精神、基本原则及其基本内容，由王红教授、傅思明教授主编了《公务员法新论》一书，参加编写的有北京大学、中国人民大学、国家行政学院、中共中央党校、中国社会科学院等单位的专家学者。包括湛中乐（北京大学法学院教授）、莫于川（中国人民大学法学院教授）、任进（国家行政学院法学部教授）、王红（中共中央党校政法部教授）、傅思明（中共中央党校政法部教授）等。本书紧扣国家公务员法中的主要法律制度，全面系统地分析了国家公务员法的立法背景、基本制度，并且从比较法的角度阐述了中国公务员法

的特色，是一本理论性、知识性和应用性都较强的著作。

石泰峰

中央党校副校长，法学教授，博士生导师

2005年8月1日

# 目 录

<b>第一章 公务员法概述</b> .....	( 1 )
第一节 公务员法的概念、特征和渊源.....	( 1 )
第二节 公务员法的基本框架与内容体系.....	( 16 )
第三节 公务员法的指导思想和重要原则.....	( 31 )
第四节 公务员法的适用范围和职位分类.....	( 41 )
<b>第二章 中西方公务员法律制度比较</b> .....	( 57 )
第一节 中国公务员制度的形成与发展.....	( 57 )
第二节 中外公务员制度的基本特征.....	( 83 )
第三节 各国公务员法律制度发展的趋势.....	( 91 )
第四节 特别权力关系理论对中国公务员制度的 影响.....	( 104 )
<b>第三章 公务员的权利与权利救济制度</b> .....	( 114 )
第一节 公务员的法定权利.....	( 114 )
第二节 公务员的辞职制度.....	( 124 )
第三节 公务员人事争议仲裁制度.....	( 134 )
<b>第四章 公务员素质更新机制</b> .....	( 147 )
第一节 公务员的申诉与控告制度.....	( 147 )
第二节 公务员录用制度.....	( 159 )
第三节 公务员职务任免制度.....	( 170 )



第四节	公务员培训制度	(183)
第五节	公务员交流制度	(208)
第六节	公务员辞退制度	(215)
<b>第五章</b>	<b>公务员激励保障机制</b>	<b>(225)</b>
第一节	公务员考核制度	(225)
第二节	公务员职务升降制度	(237)
第三节	公务员奖励制度	(253)
<b>第六章</b>	<b>公务员生活保障机制</b>	<b>(265)</b>
第一节	公务员退休制度	(265)
第二节	公务员工资制度	(274)
第三节	公务员福利、保险制度	(285)
<b>第七章</b>	<b>公务员监督机制</b>	<b>(303)</b>
第一节	公务员的条件与义务	(303)
第二节	公务员纪律惩戒制度	(316)
第三节	公务员回避制度	(332)
第四节	公务员职位聘任制度	(345)
第五节	公务员法律责任制度	(352)
<b>附录</b>	<b>中华人民共和国公务员法</b>	<b>(363)</b>
	<b>主要参考文献</b>	<b>(385)</b>
	<b>后记</b>	<b>(386)</b>

# 第一章 公务员法概述

## 第一节 公务员法的概念、特征和渊源

### 一、公务员法的概念

#### (一) 西方国家公务员或文官的概念

“公务员法”的概念因公务员或文官概念的不同而不同。

在西方国家，公务员一般是指通过非选举程序而被任命担任政府职务的国家工作人员。

公务员一词最早译自英文“civil servant”，其原意是“文职人员”。英国的公务员一般是指政府中常务次官以下的所有文职人员。公务员经公开考试择优录用，不与内阁共进退。经选举或政府任命的工作人员不是公务员。

在英国，公务员是英王的公仆，由英王任命或由大臣在其范围内以英王代理人的资格任命。另一方面，除政务官和法官不是常任的文官外，下列人员也不属于文官范畴：(1) 军官：不以文职资格录用；(2) 警察：其报酬不全部由议会通过的款项支付；(3) 地方政府和公法人：由于他们具有公法人资格，其职员不是英王的公仆；(4) 政府各部临时使用的人员，也不是公务员。<sup>①</sup> 地方政府一般官员和其他行政人员，由地方政府直接录用，并根据职业表现即功绩制晋升。地方政府行政人员的薪酬和服务条件

---

<sup>①</sup> 王名扬著：《英国行政法》，北京：中国政法大学出版社，1987年版，第34—35页。

由地方政府与代表雇员的工会通过谈判协商确定。权力下放机构（如苏格兰议会的执行机关和威尔士国民议会）由国内文官署（Home Civil Service，负责文官管理的内阁直属机构）的官员领导，因此，权力下放机构的行政人员要向国内文官署提出成员资格申请。如果是北爱尔兰议会执行机关的行政人员，由于从属于北爱尔兰文官署，则要向北爱尔兰文官署提出成员资格申请。<sup>①</sup>

在法国，公务员分为国家公务员（由1984年1月11日的法律调整）、地方公务员（由1984年1月26日的法律调整）和医疗部门公务员（由1986年1月9日的法律调整）三大类。地方领土单位（市镇、省和大区）的公职人员，大致分为地方政府公务员与合同制或临时雇员两大类。地方政府公务员的权利义务适用1983年7月13日《国家和地方公务员一般地位法》规定的公务员权利和义务。此外，地方政府公务员还受1984年1月26日《地方公务员地位法》的管辖，该法适用于被任命为市镇、省、大区或隶属的公共机构职位的人员。

德国的公务员包括一般职公务员和特别职公务员。前者适用于联邦公务员法，后者不适用联邦公务员法，如总理、国务秘书、部长等。这两类公务员又有“一般职”和“特殊职”之分。一般职公务员经公开考试择优录用产生，特殊职公务员经选举或政治任命产生。德国乡镇地方政府与联邦政府和州政府一样，其行政人员也分为三类：（1）公务员：属于德国公法下具有服务和信托的特殊关系的职员。他们被赋予法定职权和职责。公务员与国家的特殊关系多由法律规定。（2）雇员：是根据私法被地方政府雇用的人员，主要从事脑力劳动。（3）工勤人员：也是根据私法被地方政府雇用的人员，但主要从事体力劳动。雇员和工勤人员的录用要求和薪酬通过协商由集体合同约定。另外，还有兼职

---

<sup>①</sup> 欧洲议会编：《地方与地区民主的结构和运行——英国》，法国斯特拉斯堡：欧洲议会出版社，2000年版，第26页。

的公务员、雇员和工勤人员。

在美国，文官的概念界定复杂，就其广义而言，包括政府中除军职人员以外，其他由任命而担任文职的人员，因此，立法部门、行政部门和司法部门由任命而担任文职的人员都是文官，但文官法中规定的文官范围较窄，只包括行政部门被任命担任文官的人员，在法律未特别规定时，不包括立法机关职员和司法机关被任命的人员。军职人员、司法人员和立法机关的职员的地位，由其他法律规定，不受一般文官法的支配。对行政部门也不是所有职员都受公务员法支配。有的高级行政职位文官不需经过竞争考试，而是根据宪法或法律规定产生，或由总统行政命令规定产生。<sup>①</sup>

在日本，关于公务员的定义，《日本国宪法》和公务员法的界定并不相同。宪法所说的公务员是广义上的公务员，是指一切国家公职人员。日本《国家公务员法》并没有给国家公务员作一般性定义。当对某种职务是否属于国家公务员的职务范围产生疑义时，通常由人事院逐项研究并作出决定。人事院判断的标准大致有：从事的事务是否属于国家事务；该职务是否属由国家任命；该职务是否得到国家的勤务报酬等。地方公务员的职务分为特别职务和一般职务。由居民直接选举产生的地方政府首长、议员和委员会的委员、临时或非专职的顾问、调查员等，被称为特别职务，《地方公务员法》不适用于特别职务。特别职务以外的一般职务，适用于《地方公务员法》。

## （二）西方国家公务员法或文官法的概念

公务员法或文官法在行政法上具有特殊的意义。通常它在狭义上使用，即不是指规定全部公务员或文官的法律，而指规定一定范围内文官或公务员的法律。

---

<sup>①</sup> 王名扬著：《美国行政法》，北京：中国法制出版社，1995年版，第195页。

在英国，公务员法主要是指由政府根据英王特权用枢密院令规定的，如根据1995年公务员管理枢密院令所赋予的授权发布的《公务员管理条例》。<sup>①</sup>英国的地方政府工作人员，不是“国王的公仆”，不是公务员。除了对地方政府某些高级职位有法律要求外，如市长由选民直接选举产生，执行机关领导人由议会从议员中任命，主任消防员、社会事务主任、主任教育官等须依法设立等，一般地方政府行政人员，由地方政府自行确定规模、组成和管理。

美国的公务员法主要是指：（1）1883年1月16日国会通过的《文官制度法》（也称《彭德尔顿法》），该法规定设立文官事务委员会。（2）1923年《职位分类法》，该法将文官从事的工作，按其性质的不同，分为专门技术类，次专门技术类，文书、行政和财务类，保管类和文书机械类；（3）1978年《文官制度改革法》，该法解散了文官事务委员会，设立人事管理局和功绩制保护委员会；在功绩制保护委员会内设置特别律师办公室；设立高级行政文官；设立中级文官功绩加薪制度等。<sup>②</sup>

法国公务员法主要是指《国家和地方公务员一般地位法》、《国家公务员地位法》等。根据法国宪法规定的原则，由政府对地方领土单位依法自由进行管理。因此，只有法律才能对地方政府的自由管理进行规范。1984年1月26日的法律，即《地方公务员地位法》规定了地方政府公务员管理的基本内容。以后的法律，如1984年7月12日《关于对地方公务员培训的法律》，对其实施作了具体规定。

自1984年1月26日《地方公务员地位法》实施以来，中央

---

<sup>①</sup> 中组部研究室、人事部政策法规局编：《外国公务员法选编》，北京：中国政法大学出版社，2003年版，第544页。

<sup>②</sup> 王名扬著：《美国行政法》，北京：中国法制出版社，1995年版，第207—208页。

政府还制定了一系列的法规性文件，具体规定了包括地方公务员在内的公务员的录用条件、职务晋升、违纪惩戒等事项。1987年以后，中央政府还根据1984年1月26日法律第四条的规定，对地方公务员的职级作了专门规定。

在日本，公务员法主要是指1947年《国家公务员法》，这部法律是日本国家人事行政方面第一部比较系统的法律，是日本有关国家公务员的基本法，它的发布标志着战后日本公务员制度的形成。以后，日本又陆续制定了一些有关公务员管理的法律，如《有关一般职员的工资等法律》、《国家公务员事故补偿法》、《国家公务员退职津贴法》和《地方公务员法》。此外，对职务和责任具有特殊性的一般职公务员，日本还分别制定了《教育公务员特例法》、《外务公务员法》等。

### （三）我国公务员法的概念

1993年我国制定了《国家公务员暂行条例》，建立了公务员制度。根据《国家公务员暂行条例》的规定，在我国，国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。而根据2005年《公务员法》的规定，我国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。

在我国，公务员法的概念从广义和狭义两种意义上使用。

#### 1. 狭义的公务员法

狭义的公务员法仅指2005年4月27日经十届全国人大常委会第十五次会议审议通过，并于2006年1月1日起施行的《公务员法》。

#### 2. 广义的公务员法

广义的公务员法，除了《公务员法》外，还包括与《公务员法》有关的《宪法》、《组织法》、《法官法》、《检察官法》和《人民警察法》等法律的相关规定。实际上，广义意义上的公务员法是指公务员法律、法规和规章组成的公务员制度的基本框架。

根据《公务员法》第三条规定：“公务员的义务、权利和管

理，适用本法”。“法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的，从其规定”。

这一规定表明，《公务员法》是适用于所有公务员的义务、权利和管理的一般性法律；同时，由于公务员中领导成员的产生、任免、监督，一般是根据具有基本法律地位的有关组织法规定的；而且，《法官法》、《检察官法》等法分别对法官、检察官等的义务、权利和管理作了规定。根据基本法律的地位和《立法法》关于同一机关制定的法律中特别法优于一般法的规定，明确对公务员领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理，如法律另有规定的，除适用《公务员法》的一般性规定外，仍可适用有关法律的另行规定。

## 二、公务员法的特征

### （一）近代公务员法的特征

在近代以前，各国普遍实行官僚制，各级官僚的义务在于实现其领导者的个人目的，因此，官僚对领导者有人格上的服从义务和忠诚义务。

但随着社会的发展，官僚制逐步转换为服务于国民利益的公务员制度。

近代公务员法具有如下的特征：（1）依据公务员法建立的公务员制度是为了实现国家的公共目的而组织的有关机关公职人员的制度。因此，公务员有义务服从的对象是国家机关的公共目的，而非特定个人的目的；（2）公务员履行的是国家公职，公务员义务与权利不具有维护私人利益的目的。公务员权利是公务员履行职责的条件，具有明显的职务性。公务员的权利主要不属于个人权利，不能用于维护私人利益的目的。

关于上述特征的近代公务员制度，在历史上存在两种类型：一是分赃制，二是功绩制。

以美国为例，美国公务员制度的形成大致经历了“个人徇私制”、政党“分肥制”到“功绩制”的过程。

“分赃制”是指在选举中取胜的政党，把公职作为战利品分给该党的支持者。这个制度，弊端甚多，导致政府腐化、效能低下。1883年美国国会正式通过由议员彭德尔顿提出的《文官制度法》，它是以英国文官制度为蓝本，结合美国的经验而制定的，因而也具有美国自身的特点。这一法律的通过结束了“分赃制”时期，开始了以通过公开考试、择优任用官员与“功绩制”为主要内容的现代文官制度时期。1978年美国又制定了《文官制度改革法》，进一步总结了近百年文官制度，为文官制度的改革提供了法律上的保障。

## (二) 各国公务员法的特征

公务员制度是人类社会长期发展和历史演变的产物。公务员制度作为人类政治文明建设的成果，与一国的政治制度和社会制度有着密切的关系。通观世界各国公务员法，它们不仅程度不同地继承了政治文明建设的共同遗产，而且也扎根于自身所处的具体的社会和历史条件之中，是人类政治文明共同发展和本国经济、政治、意识形态、文化历史传统等因素的综合体现。

公务员制度是为依法对公务员进行管理而建立的制度。各国公务员制度的基本内容多由立法规定，但形式不尽一致，主要有两种：一种是通过立法机关制定法律加以规范，如美国的《文官制度法》和《文官制度改革法》、日本的《国家公务员法》和《地方公务员法》、德国的《联邦官员法》以及法国的《国家和地方公务员一般地位法》等；另一种是通过政府行政立法或制定其他规范性文件加以规范，如在英国，传统上通常由政府根据英王特权以枢密院令规定。

具体而言，在日本，根据公务员法建立的公务员制度具有如下特征：

1. 国家公务员法和地方公务员法，针对适用这些法律问题，



规定了所有国民必须平等对待的原则（平等处理原则），规定了必须随时予以修改的原则（适应情况原则）。

2. 建立了“根据职务的种类及复杂和责任的程度分类整理官职”的职务等级制。

3. 任用公务员，采用能力主义、成绩主义的原则，公务员的身份受到保障，若无法定事由，不得作出降职、免职等违反本人意愿的不利益处分，保证公务员不受不当的政治压迫而公正有效率地执行公务。

4. 为民主科学合理管理公务员，建立一个不受政治的不当统治而独立的、站在公正中立立场上实施公务员人事行政的专门人事机关。<sup>①</sup>

在英国，公务员法主要是指由政府根据英王特权用枢密院令规定的，再由财政部门或其他部门制定规章补充以执行枢密院的命令。这些法规对于行政机关和文官来说必须遵守，但英国普通法院一般并不执行，因为英国法院不愿干预纯属于行政机关内部管理的事务。就这个观点而言，英国公务员法具有非法律的性质，与法国行政法在这方面形成了明显的对比。法国行政法院受理的诉讼案件很多是关于公务员地位的诉讼，而英国法院很少受理官员控告政府的诉讼。尽管英国文官管理法规很大部分不是由议会制定的，但是，由于文官组织发展的结果，政府在制定文官管理法规时，往往和文官团体磋商。

也有学者认为，英国公务员法已经出现一个特点，即由非法律性质发展为在某些重要方面的立法的详细规定，如议会所制定的社会立法大大改善了文官原来在普通法上的地位。如1971年的《工业关系法》主要适用于企业界，但也适用于文官。根据该法，文官受到不公正辞退时可以向工业裁判所申诉；不服裁判所

---

<sup>①</sup> [日] 室井力著，吴微译：《日本现代行政法》，北京：中国政法大学出版社，1995年版，第337—339页。