

公务员法立法研究

林 弋 主编

党建读物出版社
中国人事出版社

公务员法立法研究

林 弋 主编

党建读物出版社
中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员法立法研究 / 林弋主编. —北京: 党建读物出版社, 2006. 3

ISBN 7-80098-798-1

I. 公… II. 林… III. 公务员法-立法-研究-中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 007995 号

责任编辑:张强 朱玲 张明 宗秋景 封面设计:欣然

党建读物出版社
出版发行
中国人事出版社

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 18 印张 449 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—3300

ISBN 7-80098-798-1/D·672 定价: 50.00 元(平)
62.00 元(精)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

前 言

这里所记录的,是我们在《中华人民共和国公务员法》(以下简称公务员法)起草过程中的研究和思考。

2001年,有关部门将起草公务员法提到了议事日程,为此成立了由领导同志组成的起草工作领导小组,并从有关方面抽调人员组织了起草小组。起草小组首先收集整理有关材料,并对公务员法起草中涉及的几个重点问题进行专题研究,形成了研究报告。2002年,起草工作正式启动。草案稿起草出来后,起草小组反复征求、听取各方面的意见,深入研究每一个具体问题,一遍一遍地修改。2004年3月,公务员法草案稿提请国务院审议。2004年12月,由国务院提请全国人大常委会审议。期间,起草小组又协助国务院和全国人大常委会的法制部门进行修改工作。2005年4月,第十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》。这本书,便是公务员法起草过程中的研究成果,其中大部分章节成稿于公务员法通过颁布之前。

作为立法研究,本书内容主要探讨的是如何立法的问题,即立法思想和立法理念。公务员法是以法律形式构建的公务员制度,公务员法的起草,从一定意义上说就是公务员制度的制度设计。公务员制度由公务员管理过程中的各个环节即各项具体制度构成。本书除第一章带有总论性质,第二章为公务员范围问题的专题研究外,其余各章按管理环节和具体制度划分,每章为一个具体制度。各章围绕着制度设计这一主题,探讨各项具体制度的功能,各项具体制度包含哪些内容,为什么要有这些内容,等等。特别是

对其中一些重点问题、有争议的问题展开分析和研究,回答应该如何设计公务员制度这样一个问题。

本书不同于“释义”、“教程”一类的著作,不是对最终成品的法律的解释,而是在立法过程中对制度设计原理的思考。在法律草案起草过程中,在许多具体问题上都有不同的意见和主张,即使是在作者之间有时也有不同的看法,各种观点意见相互碰撞。对此,书中也有所反映,书中的观点,仅是该章作者本人的意见和看法。这一点,务请读者注意辨析。

写作和出版本书的目的,一是为研究公务员法和公务员制度留下一些思想资料。为此,本书在探讨制度设计原理时,尽可能拓宽视野,考察有关制度、政策的历史沿革,介绍国外相关制度的发展变化情况,反映前人研究成果。随着公务员法的实施和配套法规的制定,对公务员法和公务员制度的研究将会进一步拓展和深化。但作为法律起草阶段的研究成果,本书有助于人们了解这一阶段的研究情况,有助于为人们理解法律文本提供背景资料,有助于后续研究在新的基础上起步和深入。二是为研究立法,严格地说为研究法律起草提供一个个案。到目前为止我国已制定了200多部法律。随着建设法治国家的推进,立法任务更加繁重。立法工作有一个科学化的问题。在法律法规乃至政策文件的起草中,如何面对错综的矛盾理出主线,如何在不同的价值取向中取舍,在不同的政策中进行选择,如何把握立法技术和表述技巧,如果要对此作方法论的研究和提炼时,可以将本书作为一个案例,从中观照得失,总结经验教训。

在本书的研究和写作过程中,得到许多领导、前辈、同事的指导、帮助和支持。

我们敬仰的领导同志,始终关注公务员法的起草制定工作,在起草工作开始之前的重要指导,为我们的研究工作指明了重点和方向,在起草过程中的关心和支持,又给予我们极大的信心和鼓舞。

曾先后担任起草工作领导小组成员的张学忠同志、张柏林同志、虞云耀同志、孙晓群同志、李景田同志、李建华同志和始终担任起草工作领导小组成员的侯建良同志，正是在他们的领导和具体指导下我们的研究得以顺利进行的，他们的信任、支持和帮助是这一研究工作得以完成的保证。

赵东宛同志、刘俊林同志作为当年《国家公务员暂行条例》起草制定工作的领导人，虽然早已退出领导岗位，但仍满腔热情地关心公务员法的研究工作，给予我们宝贵的指教。

孔昌生同志作为起草小组的负责人之一，吴强同志作为起草小组成员，虽然没有参加本书的写作，但他们和作者们一道参与夜以继日地讨论，在许多问题上贡献他们的观点和意见。本书也凝聚着他们的心血。

刘家伟、郑建秋同志在一段时间内参与了讨论和研究。他们发表的意见和提供的帮助，使我们获益匪浅。

在研究工作的前期，中国高级人事管理官员培训中心为我们提供了出国考察的机会，使我们得以深入了解国外公务员制度改革和发展的情况，从而进行比较研究，事实证明，这样的研究是十分必要的。吴玉良、岑可成、杭天珑、李发军、张连如、武增、董英、白静媛、李万一、史小东、张新刚、沈艳杰等同志参与了考察、调研工作，给予我们很大的帮助。

特别需要提到的是，在立法工作后期，作为立法部门领导人的杨景宇同志、何椿霖同志、曹康泰同志、胡康生同志、胡光宝同志、张志坚同志、李飞同志，他们的工作经验和政治智慧，给我们留下不可磨灭的印象，也使我们深受教益。李建、陈斯喜、王岩、许安标、毕英达、张威、初世同、高淑玲、王振乾、柴瑞生等同志提出的具体意见，给予我们很多启发。

佟延成、张延平、段余应等作者所在单位的领导和同志们，始终关注着研究工作，以各种方式给予我们有效的支持和帮助。

党建读物出版社和中国人事出版社的有关同志为本书的编辑和出版付出了大量的劳动。

对以上提到的同志和许多无法一一提及的同志,我们在此表示深切地感谢。

我们有幸见证了共和国的一部法律的诞生。在这个过程中,我们学到了许多知识,作为起草小组的成员,我们共同度过了职业生涯中一段愉快而有意义的时光。岁月无痕,如今作者们也已各奔东西,本书的出版,也是对这一段岁月的怀念和总结。

目 录

前 言	(1)
第一章 公务员法立法思想研究	林 弋(1)
第一节 确定公务员法立法思想的前提和 要求	(1)
第二节 按照人事管理的客观规律建构科 学的公务员制度	(5)
第三节 从中国国情出发,建设中国特色 的公务员制度	(14)
第四节 在现行制度的基础上发展完善公 务员制度	(20)
第五节 公务员法的立法技术问题	(29)
第二章 公务员范围研究	张景虎(39)
第一节 确定公务员范围的基本考虑	(39)
第二节 我国公务员范围的界定标准和具 体分布	(44)
第三节 政党机关工作人员列入公务员范 围问题	(49)
第四节 法官、检察官列入公务员范围问 题	(52)
第五节 关于参照管理问题	(53)

第三章 公务员义务权利研究	贺刚 (58)
第一节 公务员义务权利的含义和立法意义	(58)
第二节 公务员义务权利的形成.....	(71)
第三节 如何确定公务员义务权利的内容.....	(75)
第四章 职务与级别制度研究	宋世明 (82)
第一节 职务与级别制度设计的指导思想.....	(82)
第二节 职位类别的划分.....	(88)
第三节 职务制度设计.....	(97)
第四节 级别制度设计.....	(103)
第五章 录用制度研究	张艾兵 (110)
第一节 中国古代科举制和西方文官考任制.....	(110)
第二节 考试录用制度的建立和实施.....	(115)
第三节 录用的适用范围、原则和基本方法.....	(124)
第四节 录用条件.....	(131)
第五节 录用程序.....	(135)
第六节 录用考试.....	(142)
第七节 录用主管部门.....	(149)
第六章 考核制度研究	彭前旭 (153)
第一节 公务员考核制度的内涵、功能及立法意义.....	(153)
第二节 公务员考核制度立法中应强调的立法理念.....	(158)
第三节 公务员考核制度的基本构架.....	(165)
第七章 职务任免制度研究	张景虎 (178)
第一节 为什么要设置公务员职务任免制度.....	(178)

第二节	选任制公务员及其职务任免·····	(180)
第三节	委任制公务员及其职务任免·····	(188)
第四节	需要研究的几个具体问题·····	(193)
第八章	职务升降制度研究····· 施俊民	(201)
第一节	职务升降制度概述·····	(201)
第二节	职务晋升的条件、资格和程序·····	(208)
第三节	关于吸收干部选拔任用制度改革 成果·····	(215)
第四节	关于实行降职制度·····	(222)
第九章	奖励制度研究····· 吴姜宏	(226)
第一节	奖励的含义和奖励制度的功能·····	(226)
第二节	奖励对象和奖励条件·····	(229)
第三节	奖励种类与奖励形式·····	(234)
第四节	奖励的权限和程序·····	(239)
第十章	惩戒制度研究····· 吴姜宏	(245)
第一节	惩戒制度的功能和内容·····	(246)
第二节	纪律·····	(248)
第三节	行政处分·····	(256)
第四节	处分的解除·····	(266)
第十一章	培训制度研究····· 彭前旭	(270)
第一节	公务员培训制度的立法意义·····	(270)
第二节	公务员培训制度立法应强调的立 法理念·····	(275)
第三节	公务员培训制度的基本构架·····	(281)
第十二章	交流制度研究····· 姜兆义	(295)
第一节	交流制度的地位和作用·····	(295)
第二节	交流形式划分·····	(303)
第三节	调任·····	(309)

第四节	转任	(312)
第五节	挂职锻炼	(314)
第六节	交流中的权利与义务关系	(317)
第十三章	回避制度研究	姜兆义(320)
第一节	回避制度的作用和立法目的	(320)
第二节	回避形式的划分	(327)
第三节	任职回避	(329)
第四节	地域回避	(333)
第五节	公务回避	(335)
第六节	回避立法中应把握的其他问题	(338)
第十四章	工资福利保险制度研究	贺刚(342)
第一节	公务员生活待遇	(342)
第二节	工资	(353)
第三节	福利	(360)
第四节	保险	(364)
第十五章	辞职辞退制度研究	燕卫华(371)
第一节	辞职辞退制度概论	(371)
第二节	辞去公职制度的相关问题	(381)
第三节	引咎辞职、责令辞职制度	(388)
第四节	辞退制度	(399)
第十六章	退休制度研究	燕卫华(405)
第一节	退休及退休制度的概念分析	(405)
第二节	退休制度的立法思路和基本框架	(413)
第三节	退休年龄	(421)
第四节	提前退休问题	(428)
第五节	荣休金制度研究	(431)
第六节	公务员退休后的管理	(436)

第十七章 申诉控告制度研究	郑进顺 (440)
第一节 申诉控告的基本概念.....	(440)
第二节 申诉控告立法目的及立法历程.....	(446)
第三节 申诉制度的内容设计.....	(451)
第四节 控告制度的内容设计.....	(462)
第十八章 职位聘任制度研究	贺 刚 (468)
第一节 聘任制的含义和作用.....	(468)
第二节 实行聘任制的范围和条件.....	(478)
第三节 聘任人选的产生和聘任合同.....	(484)
第四节 聘任制公务员管理.....	(493)
第五节 人事争议仲裁.....	(495)
第十九章 法律责任研究	郑进顺 (502)
第一节 公务员法法律责任的基本概念.....	(502)
第二节 法律责任立法目的.....	(507)
第三节 公务员法法律责任制度的设计.....	(511)

附 录

国家公务员暂行条例

(1993年4月24日国务院第二次常务会议通过)..... (524)

中华人民共和国公务员法

(2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)..... (540)

参考书目..... (561)

第一章

公务员法立法思想研究

第一节 确定公务员法立法思想的前提和要求

制定一部什么样的公务员法,这是公务员法立法中首先要回答的问题,也是起草者在起草之初和起草过程中萦绕于怀,反复叩问,需要一再厘定和廓清的问题。立法是一项主观活动,任何立法都是在一定的思想观念指导下进行的。立法思想不见得一定见诸完整的文字,但必须存在于立法者的心中。如果没有立法思想上的共识,一部法是难以出台的。

一、立法思想的作用

立法思想,是一部法的灵魂和内在的精神品格,是我们在读法律文本时,透过法律条文感受到的立法意向和价值追求。在一部法的起草制定过程中,立法思想则表现为立法的指导思想和指导原则。立法思想对法的起草制定提供以下三个层面的指导。

第一,立法思想为立法提供目标、方向的指导。为什么要制定这一部法,立法要达到什么目的、发挥哪些社会作用;制定一部什

么样的法,需要着重解决哪些问题,该法与有关法律有哪些联系和区别,等等。立法思想通过对这一系列问题的回答提供一种目标模式,从而为法的起草制定提供目标和方向的引领。法的起草制定过程也就是实现立法目标的过程。

第二,立法思想为立法提供价值取向的指导。立法过程充满政策选择,从一定意义上说,立法就是政策选择,而在政策选择背后则反映了某种价值取向。对一种价值的肯定往往意味着对另一种价值的放弃,追求某种价值有时不可避免地要以牺牲另一种价值为代价。在这里,立法思想表现为价值取舍的标准,表现为一种特定的价值取向。

第三,立法思想为立法提供立法技术的指导。表面看来,立法技术是与立法目的无关的纯技巧。但实际上,立法技术服从和服务于立法目的。离开目的的技巧不仅缺乏意义而且会走偏方向。在立法中,编、章、节、条、款、项的设计,繁简详略的安排,刚性弹性的掌握等立法技术的运用无一不是为了实现立法目的的手段。而立法思想对立法技术的运用无疑起到指引和限定的作用。

二、立法的基本原则

2000年颁布实施的《中华人民共和国立法法》,规定了我国立法活动应当遵循的基本原则。

第一,遵守宪法的基本原则。宪法是根本大法,是一切法律法规的立法基础。宪法确定的基本原则,是一切法律法规必须遵守和贯彻的原则。宪法基本原则内容丰富,其核心内容是社会主义初级阶段的基本路线,概括为“一个中心,两个基本点”,即以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放。四项基本原则是指,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持中国共产党的领导,坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。一切法律必须服从基本路线,遵循基本路线的政治要求。基

本路线中的主要原则,如以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导的原则,社会主义原则,党的领导原则,对立法工作具有很强针对性的指导作用。

第二,维护社会主义法制的统一和尊严。立法应当从国家整体利益出发,防止和反对以地方、部门、少部分人、少数组织的利益来取代或损害国家利益。要坚持局部利益服从全局利益,眼前利益服从长远利益,少数人的利益服从最大多数人民群众的根本利益。同时,要注意协调好各种利益关系,保持社会和谐。社会主义法制是一个统一的整体,要保证法制体系内部的和谐和统一,下位法不得同上位法相抵触,同位法之间要互相协调一致,所有其他法都要服从宪法。要保持法律的相对稳定,维护法制的权威。

第三,立法应当体现人民意志,发扬社会主义民主。我国是人民当家作主的社会主义国家,人民的意志是最高的意志。法律必须反映民意,符合民意,体现民意。为此,立法过程必须发扬民主,保障人民群众通过多种途径参与立法活动。法律的内容也必须体现人民当家作主的社会主义民主原则,确认、保障并逐步扩大人民当家作主的各项民主权利。

第四,立法应当从实际出发,科学合理地规范社会关系。从实际出发,最根本的是从中国国情出发。要深刻了解和正确认识中国国情,根据实际需要来制定法律。从实际出发,就是要实事求是,研究客观事物的规律性,将事物的本质和客观规律正确地反映在法律之中,科学合理地设定权利义务和规定权利义务关系,科学合理地调整社会关系,提高法律的科学性和立法的科学化水平。

立法法规定的立法基本原则,是公务员法立法中必须遵循的指导思想和指导原则,是确定公务员法立法思想的前提。公务员法的立法思想是以上原则在公务员法立法中的具体运用和具体体现。

除了立法法规定的基本原则外,我国的立法部门和法学界在

总结立法经验的基础上,还从立法方法和立法形式的角度提出了一些指导原则,诸如原则性和灵活性相结合的原则,稳定性和变动性相结合的原则,总结本国经验和借鉴外国法律相结合的原则,立足现实和科学预见相结合的原则等。应该说,这些原则对公务员法的起草制定也具有指导作用和指导意义。

三、公务员法立法思想必须重点回答的问题

每一部法都有其特定性,如特定的调整范围,特定的社会作用。在起草制定过程中也会遇到特定的具体问题。在运用立法的基本原则指导公务员法的立法实践时,必须具体考察和把握公务员法的特点,有针对性地回答公务员法起草制定中遇到的具体问题。

公务员法调整的是国家、机关法人与公务员的关系。公务员法通过设定国家、机关的权力和责任,设定公务员的权利和义务,形成国家和机关对公务员的管理关系。公务员法是关于公务员管理规范的法律。公务员法立法,就是以法律的形式确认和建构公务员制度。因此,起草一部什么样的公务员法,实际上就是设计一个什么样的公务员制度。从这个意义上说,立法思想就是制度设计的指导思想。如何设计公务员制度,是公务员法立法思想必须回答的一个主要问题。

公务员制度是政治制度的组成部分,公务员法属于国家组织法的范畴。公务员制度和政治制度中的其他制度,如行政制度、司法制度,特别是政党制度有着密不可分的内在联系。公务员法的制定与现行政治体制的维护与确认、改革与发展有一个互动的关系。公务员法的起草制定遇到的一些问题,例如,如何划分公务员的范围,如何看待和处理党的干部路线方针政策和公务员制度的关系,如何对党政领导干部实行管理和监督等。在这些问题的背后,实际上有一个如何看待现行政治体制和政治秩序,如何协调公务员制度和政治制度中的其他制度的关系的问题。这是公务员法

立法思想中十分敏感但却不可回避的问题。

任何立法都离不开一定的立法环境和社会条件。现实生活中已有的制度规则,相关的实践经验和思想资料,是建造法律制度的基础和参照物。如何看待有关的立法材料,立法者要根据一定的价值观念和主体意识作出评判和选择。如何看待包括公务员制度在内的我国现行的干部人事制度,如何看待近年来干部人事制度改革的成果,如何看待国外公务员制度发展的经验,这些都是公务员法立法中直接面对和必须回答的问题。

上述问题,是公务员法立法思想需要重点回答的问题。反过来也可以说,公务员法立法思想,正是从回答和解决上述问题中引导和抽象出来的指导思想和指导原则。

一般来说,一部法的立法思想应形成于法律草案起草之前。但实际上,立法思想的提炼、丰富、发展乃至修正往往贯穿于法律起草制定的全过程。公务员法起草之初,在有关文件中对公务员法的立法思想便有了表述,并经权威机关批准,从而成为指导公务员法起草制定工作和统一思想的有力武器。在起草过程中,随着具体问题的展开和深入,有关立法思想一再受到检验,并在实践中不断深化。应该说,这一现象也符合法律起草制定的一般规律。

第二节 按照人事管理的客观规律建构科学的公务员制度

制定公务员法,必须遵循人事管理的一般规律,根据机关人事管理的特点,建构科学的管理制度,为实现机关干部人事管理的科学化打下良好的基础。

马克思说:“立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是制造法律,不是发明法律,而仅仅是在表述法律,他把精神关系