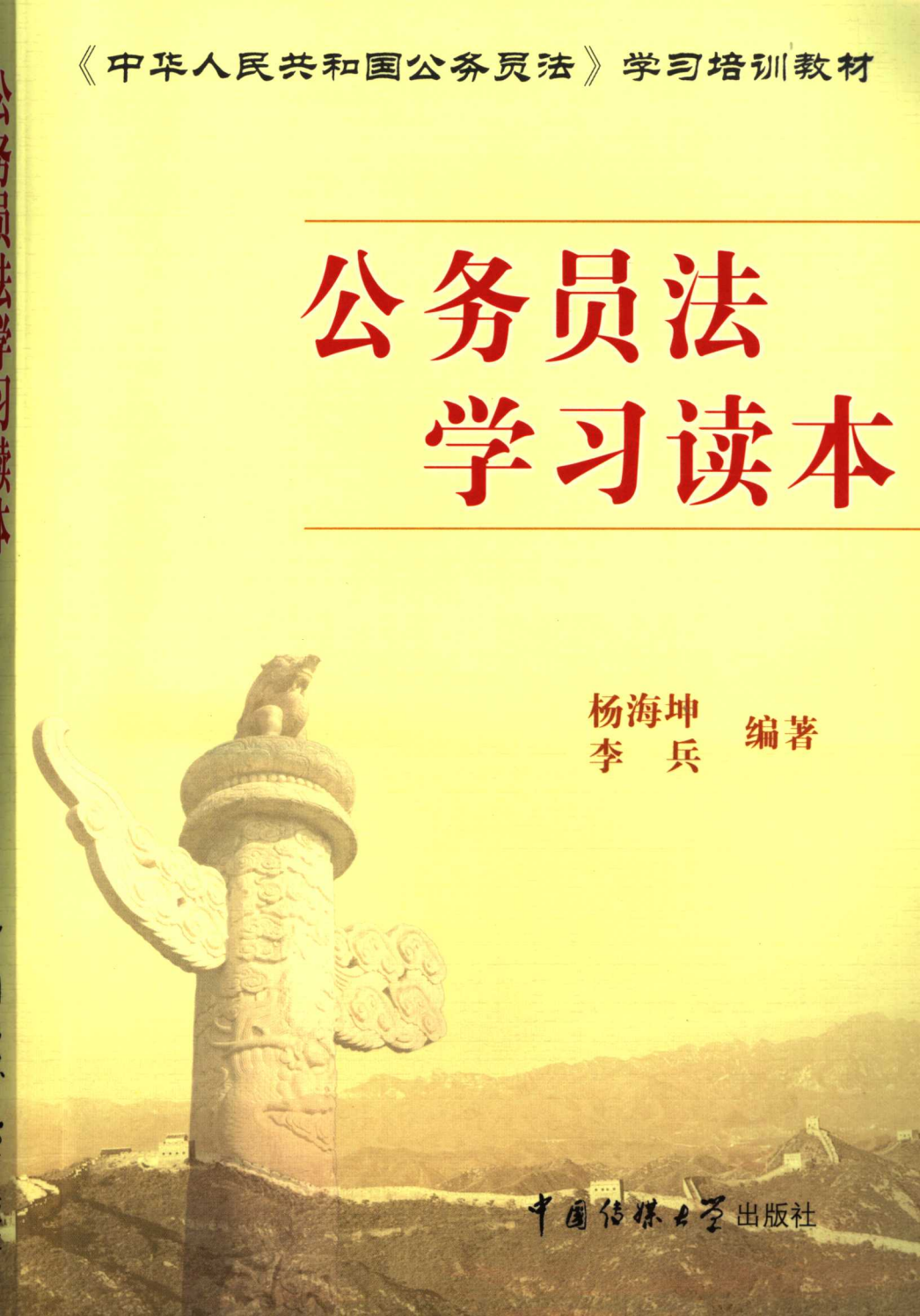


《中华人民共和国公务员法》学习培训教材

公务员法 学习读本

杨海坤 李兵 编著

中国传媒大学出版社



《中华人民共和国公务员法》学习培训教材

公务员法学习读本

杨海坤 李 兵 编著

 中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员法学习读本 / 杨海坤, 李兵 编著. —北京: 中国传媒大学出版社, 2006. 1

ISBN 7-81085-624-3

I. 公... II. ①杨... ②李... III. 公务员法—中国—学习参考资料
IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005) 第 129645 号

公务员法学习读本

编 著 杨海坤 李 兵

责任编辑 欣 儿

责任印制 曹 辉

出版人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社(原北京广播学院出版社)
北京市朝阳区定福庄东街1号 邮编 100024
电话:010-65450532 65450528 传真:010-65779405
<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京市通县华龙印刷厂

开 本 850 × 1168mm 1/32

印 张 8.75

版 次 2006年1月第1版 2006年1月第1次印刷

书 号 ISBN 7-81085-624-3/K · 435 定 价:18.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

前 言

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,中华人民共和国主席令第三十五号公布,自2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》,是我国一部重要的国家机关管理法律。《公务员法》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》所规定的内容,体现了我国干部管理体制的重大突破,是对公务员实行法制化、规范化管理的一项基础性建设,对于改革和完善党的领导方式和执政方式,加强党的执政能力建设,提高治国理政水平,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,都具有重要而长远的意义。

自1993年国务院《国家公务员暂行条例》颁布实施十多年来,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。

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。《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;它涵义确切,内容实在,实体和程序相结合,符合实际,操作性强。

为了配合各级国家机关(行政机关、立法机关、司法机关和党的机关)认真做好《公务员法》学习、宣传和培训工作,使广大公务员与关心公务员制度建设的广大人民群众了解实施《公务员法》的重大意义,把握其内容和精神,培养和增强广大公务员的知法懂法、依法办事的观念,我们在对公务员法律制度研究、教学的基础上,本着内容具有准确性、针对性和实用性的原则,编写了《中华人民共和国公务员法学习读本》。本书严格按照新颁布的《公务员法》立法内容,以公务员法原理为指导,结合中国公务员制度管理的现实情况,力求全面、系统、深入地阐述立法的各项内容,使公务员和其他读者能够全面、准确地了解《公务员法》的内容以及国家公务员制度的最新发展。

本书的编写,参考和借鉴了国内外学者有关公务员制度管理与发展的研究成果和论著资料,中国传媒大学出版社领导和有关同志在本书的编写和出版过程中给予了宝贵的指导和有力的支持,苏州大学法学院 2005 届行政法学硕士研究生为本书的编写提供了资料收集和整理工作,在此一并表示诚挚的感谢!

由于《公务员法》颁布后有关配套法规制度有待重新修改完善,加之作者水平有限,时间较紧,书中错误和疏漏在所难免,恳请读者批评指正,以便今后进一步修改完善。

作 者

2005 年 5 月 20 日

目 录

第一章 序言	(1)
一、公务员制度的建立与发展	(1)
二、《公务员法》立法过程和立法意义	(9)
三、《公务员法》立法创新	(18)
第二章 《公务员法》的基本规定	(23)
一、《公务员法》立法宗旨和指导思想	(23)
二、公务员的概念	(25)
三、公务员管理的原则	(32)
四、公务员的管理机构	(38)
第三章 公务员的条件、义务与权利	(44)
一、公务员应当具备的条件	(45)
二、公务员的义务	(48)
三、公务员的权利	(53)
第四章 公务员的职务与职级	(59)
一、公务员实行职位分类	(59)
二、公务员职务分为领导职务和非领导职务	(67)
三、公务员的职务与职级相对应	(68)
第五章 公务员的录用与考核	(71)
一、公务员的录用	(71)
二、公务员的考核	(85)
第六章 公务员的职务任免与职务升降	(96)
一、公务员的职务任免	(96)
二、公务员的职务升降	(108)
第七章 公务员的奖励与惩戒	(128)
一、公务员的奖励	(128)

二、公务员的惩戒	(136)
第八章 公务员的培训	(150)
一、公务员培训的意义	(151)
二、公务员培训的原则和内容	(152)
三、公务员培训的管理	(155)
第九章 公务员的交流与回避	(164)
一、公务员的交流	(164)
二、公务员的回避	(172)
第十章 公务员的工资、福利与保险	(182)
一、公务员的工资	(182)
二、公务员的福利	(192)
三、公务员的保险	(194)
第十一章 公务员的辞职、辞退与退休	(200)
一、公务员的辞职	(200)
二、公务员的辞退	(210)
三、公务员的退休	(215)
第十二章 公务员的申诉与控告	(227)
一、公务员的申诉	(228)
二、公务员的控告	(234)
第十三章 公务员的职位聘任与人事争议仲裁	(241)
一、公务员的职位聘任	(241)
二、人事争议仲裁	(246)
第十四章 法律责任	(251)
一、国家机关的法律责任	(251)
二、公务员的法律责任	(255)
附录:《中华人民共和国公务员法》	(258)

第一章 序 言

国家公务员制度作为对封建的“恩赐官职制”和落后的“政党分肥制”的彻底否定，已经为世界各国普遍采用，而且国家公务员制度的不断完善也已成为当代世界发展的共同趋势。产生这一现象的根本原因是市场经济体制对人事管理制度的要求，而其直接原因则是现代国家机关运行本身的内在要求。在此基础上，世界大多数国家都制定了《公务员法》以及相关配套法律来规范公务员行为。我国经济体制的根本转变，为国家公务员制度的实施提供了客观的现实基础，也产生了最根本的深层动力。

一、公务员制度的建立与发展

（一）国外公务员制度的建立与发展

现代公务员制度，起源于英国。19世纪中叶开始的英国文官制度改革，确立了以考任制为核心的任用制度和以工作实绩为基础的考核制度，奠定了英国公务员制度的基础，也奠定了英国现代政府体制的基础。在英国之后，美国、法国、德国、日本等西方发达国家，都开始了公务员制度建设，为其建立现代政府体制奠定了基础，也促进了这些国家经济、社会和政治发展。西方国家《公务员法》是其法律体系不可分割的组成部分。它是在反对封建“恩赐官职制”及否定“政党分肥制”的基础上，在实现资本主义社会民主过程中产生和发展起来的，是资本主义社会经济、政治、人事制度发展的必然产物。

综观国外公务员制度的内容，主要体现以下基本原则。

1. 政务类公务员与业务公务员两官分途原则。由于这两类公务员的性质、任务、责任不同，因而其任职期限与管理的依据也不一样。政务类公务员是政府的组成人员，负责制定政策，任

职期限由选民直接或间接选举决定，受选民和议会的监督。业务类公务员是政府组成人员以外的一般人员，负责法律与政策的执行，通过公开性的竞争考试择优录用，并根据实绩择优提升，实行常任制，由行政首长负责管理。这两类公务员是封闭性的，彼此不能交流。前者体现民主性，后者体现政策的连续性、队伍的稳定性和工作的效率性。

2. 民主原则。根据“主权在民”的原理，公务员是人民的公仆，人民有权管理监督公务员。选民有权选举政务类公务员，对不称职的政务类公务员有权弹劾、罢免。公民依据法律有权担任公职，成为公务员。政务类公务员的活动接受公民和议会的监督。这些都体现了公务员制度的民主原则。

3. 平等原则。国家法律赋予公民有平等的权利参加公务员的考试录用，在平等的条件下进行竞争和被择优录用、任用。例如，美国《文官制度改革法》规定，保证人人机会均等，经过公开的竞争性考试，只根据能力、知识、技能来决定录用和提升。日本《国家公务员法》规定，国民不分民族、信仰、性别、社会身份、家庭出身、政治思想和政党所属关系，在本法面前一律平等。

4. 公平原则。公务员的招考、考试、成绩、录用，都必须公开刊载或广播，让全社会知晓，使最广泛的人参加竞争考试、择优录用，防止在用人问题上营私舞弊。为了贯彻这个原则，日本《国家公务员法》规定，拖延或扣压考试公告者，处一年以下徒刑或三万日元以下罚款。

5. 鼓励竞争原则。把竞争机制引入公务员的录用与晋升中。通过公开考试，平等竞争，择优录用，把高素质的人才吸收到公务员行列中来；激发在职人员的进取心和创造性，提高公务员水平，择优晋升。目前，外国公务员考试录用的竞争主要有两种：一种是所有报考人员考试合格者全部录用；另一种是在少数合格

人员中，再选择少数者录用。一般以后一种考试录用方式居多。

6. 功绩原则。这是在录用与提升公务员时必须遵循的准绳。它要求在录用公务员时衡量的标准是公开考试的成绩，提升公务员的标准是工作业绩。它排斥了以年龄、资力、亲疏、党派、家庭出身等因素作为录用与提升公务员的尺度，是最公正的衡量标准。因为功绩标准能够综合反映公务员的才能、道德品质、经验等因素，这是人事制度改革的结晶。

7. 内行领导原则。这项原则要求担任领导职务的公务员必须是他所领导专业的内行，而不是没有从事过这种专业或不懂这门专业的外行。例如，德国《公务员资历条例》规定了担任领导职务必须具有的学历，担任更高一级领导职务应具备的工作年限：由上级领导职位晋升高级领导职位，应担任八年以上上级领导职务；中级领导职位晋升上级领导职位，应担任五年以上中级领导职务。担任高级领导职位，还要接受两年半至三年的新职务训练，并通过职业培训成绩合格。否则，就让他们返回原工作岗位。这种杜绝外行领导的做法，有利于提高领导水平和工作效率。

8. 效能原则。效能原则，也称政府工作效能原则，是指行政管理主体及其公务员在行使行政管理职权时，所显示的行为能力、运转状态、作用效果的总称。现代政府管理都追求高效能、最佳效能，有些国家已在有关法律中做了规定。例如，日本《国家公务员法》第一条规定，本法的目的，是确立国家公务员即国家职员的各种根本标准（包括保护职员福利和利益的适当措施），规定职员用民主方法选拔并指导，以使职员在执行职务中充分发挥才能，保证办事对国民既有民主又有高效率，并在该法第三章第五节对效率专门作了规定。

从历史上看，西方国家的国家公务员制度是资产阶级革命胜利后反对封建等级制度的成果，其核心是“功绩制”。具体说

来，有以下特征：

1. 公开考试，择优录用。这既是国家公务员制度的一项基本原则，也是国家公务员制度的主要特征。它是近代公务员制度确立的根本标志之一。英国进行公务员制度的改革率先以公开考试、择优录用为突破口；美国也以建立公开竞争考试为杠杆，以废除“政党分肥制”的弊端。自从英国 1870 年以枢密院令确定“凡未经考试获合格证书的一律不得从事任何事务官职”这一原则后，其他西方国家便纷纷效法。1946 年的法国《公务员总章程》规定，凡适用本章程的公务员，必须通过公开竞争考试才能录用。国家公务员有笔试和口试两种，录用标准主要有两种，一是以英国为代表的“通才”标准，就是强调综合知识水平和能力；二是以美国为代表的“专才”标准，就是强调专业知识水平。他们贯彻“公开考试，择优录用”原则时，均强调机会均等、公开、择优。

2. 严格考核，奖优罚劣。制定严格的考核制度和具体的考核标准，考核公务员的实绩，并根据考核结果决定公务员的任用、留用、加薪、晋级、降职、免职等。英国 1854 年 - 1870 年改革了“晋级主要凭资历”，确立了重在表现的考核制度，做到“奖优罚劣”。美国仿效英国，确立了各级公职人员的任用、留任、加薪和晋级均以工作实绩考核结果为依据的原则。以后其他国家相继以英美为榜样建立起公务员考核制度。

3. 职务常任，工资优厚。业务类公务员实行职务常任制，不同于政务类公务员任期制，其特点是职务一经任用，“无过失不受免职处分”，不因政党、政府内阁的更替而更换，以保障国家行政的稳定和连续性。政府对公务员的工资待遇一般实行“高薪养廉”的政策，公务员的工资福利待遇一般优厚于私人企业职工和一般工人。这些制度安排有助于公务员为政清廉和安心于其常任职务。

4. 严格等级，权利保障。公务员划分为许多等级，这些等级之间壁垒森严，权力不同。如英国按地位分为高级文官和普通文官两种；按他们的职业又分为行政级、执行级、办事级和勤杂级人员；级中分层，层中分类，最后形成一个多层次的塔形结构。塔顶上的常务次官可参与政策的制定，他们同少数高级文官构成享有大权的权贵。处于最下层的普通文官，实际权力较小。为了保障公务员不成为某一政党营私的工具，实行权利保障制度。对公务员的就职平等权、“职业保险”权、合理报酬权、各种补贴权、职业培训权、带薪休假权、灾害补偿权、免受诽谤权、领取退休金权、言论自由、信仰自由、结社自由、辞职权、申诉权、家属享受社会救济权等合法权益予以保障。为此英国设有公务员“上诉委员会”、法国设有“对等委员会”、日本设有“公平审查委员会”、美国设有“功绩制保护委员会”等专门机构，受理侵犯公务员权利的事宜，维护公务员的正当权利。

5. 政治中立。在多党轮流执政的西方国家，为了避免政府官员的“大换班”和业务类公务员卷入党派斗争，保持公务员队伍的稳定，使各项行政工作继续进行，各国公务员实行政治中立。“政治中立”的具体内容因国而异，一般要求业务类公务员不得参加党派，不得兼任议员（否则必须辞去公职），不准参加游行示威（法国例外）和罢工，不得接受政治捐款，也不得对政党或其他政治团体提供援助。业务类公务员实行常任制，不与内阁成员共进退。美国《文官制度法》规定，政府公务员在政治上必须采取中立态度。禁止参加竞选等政治活动，禁止进行金钱收授。日本《国家公务员法》规定，职员不得为政党或政治目的谋求或接受捐款及其他利益，或者不得以任何方法参与这些行为；除行使选举权外，不得作出人事院规则所禁止的政治行为；职员不得作公选公职的候选人，不得作政党或政治团体的负责人、政治顾问或有同等作用的成员。1966年12月10日政令

第14号《职员任职宣誓的政令》要求，每个公务员任职时，作不偏私一党，公正地执行职务的宣誓。

6. 法规完善，依法管理。各国都有专门的公务员法规，构成公务员管理的法规体系，对公务员的身份、地位、权利义务与纪律以及对权利的保障机制与程序、违反《公务员法》的罚则等予以详尽规定，使公务员管理有法可依，有章可循，从而使公务员管理具有较高的规范性和透明度。

需要注意的是，上述西方国家公务员制度中有关公务员权利中的言论自由、信仰自由以及结社自由等权利，还有政治中立的特征，并不适应我们党和国家的特殊情况。

（二）我国公务员制度的建立与发展

中国历史上的科举制度是现代公务员制度的源头，这朵墙内花在趋向枯萎直至凋零之际，却飘香海外。建国后很长一段时间，我国机关、企业和事业单位的工作人员统称“国家干部”，实行统一的管理办法。这种管理办法虽然在计划经济体制下发挥了一定的积极作用，但是缺乏科学性，已经不适应改革开放和发展社会主义市场经济的需要。

1987年，党的十三大提出对“国家干部”进行合理分解，以建立公务员制度为重点，建立科学的分类管理体制。1992年，党的十四大要求加快干部人事制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学分类管理体制和有效激励机制，尽快推行国家公务员制度。1993年8月，国务院发布了《国家公务员暂行条例》，在各级国家行政机关建立和推行公务员制度。中共中央及中共中央办公厅随后发文，规定党的机关和人大机关、政协机关，以及民主党派、群团机关的工作人员参照《国家公务员暂行条例》进行管理。这标志着我国公务员制度的初步建立。

《国家公务员暂行条例》颁布12年以来，在党中央、国务

院及各级党委、政府的领导下，我国公务员制度的建立和推行工作进展顺利，公务员法规体系初步形成，凡进必考机制基本建立，考核机制良好运行，竞争上岗制度逐步推开，轮岗、回避初见成效，公务员“出口”初步畅通，培训工作经常化制度化，奖惩制度发挥有效作用，公务员权益保障机制开始建立，具有中国特色的党政机关干部人事管理制度即公务员制度初步建立起来。公务员制度实践证明建立和推行公务员制度是一项成功的改革，并取得了显著成效：

一是公务员管理政策法规体系基本建立。以《国家公务员暂行条例》为龙头，国务院又先后制定了公务员制度实施方案、工资改革方案等配套文件，人事部制定了公务员职位分类实施办法和公务员录用、考核、职务任免、职务升降、培训、奖励、轮岗、回避、辞职辞退、申诉控告等 22 个配套规章及办法，初步形成了以《国家公务员暂行条例》为主体的法规规章体系，公务员管理的主要环节基本实现了有章可循。

二是凡进必考机制基本建立。实行公开考试，择优录用，是公务员制度的一个显著特点，是对传统的机关进入方式的重大改革。这些年来，各级国家机关坚持面向社会公开招考，选拔了一大批素质好、年纪轻、学历高的优秀人才。

三是考核机制运行良好。建立考核制度，对公务员的“德、能、勤、绩”进行评价，并将考核结果同奖惩、工资、职务升降、辞退等环节挂钩，开始改变“干多干少一个样，干好干坏一个样”的现象，激发了公务员的积极性。据不完全统计，自 1994 年以来，各级行政机关每年都有九成八以上的公务员参加年度考核。

四是竞争上岗制度逐步推开。打破了职务晋升中的“论资排辈”现象，使一大批优秀人才通过竞争上岗脱颖而出。

五是轮岗、回避初见成效。对领导和“热点”职位有计划

地轮岗，对公务员任职和执行公务实行回避制度，加强了对公务员的监督和约束。轮岗、回避制度的实施，促进了公务员廉政勤政和公务员队伍建设。

六是公务员“出口”初步畅通。公务员退休制度得到进一步贯彻，特别是实行辞职辞退制度，打破了机关工作的“铁饭碗”，改变了“能进不能出”的局面，增强了公务员队伍活力。

七是培训工作经常化制度化。培训工作经常化制度化，越来越受到重视，公务员参加培训的权力得到较好落实。近年来，公务员参训率不断提高，每年大约有 230 多万人次参加培训。1994 年以来，全国开展各类公务员培训超过两千万人次。通过培训，公务员的知识结构进一步优化，工作能力得到提升，保证了国家机关的高效运转。

八是奖惩制度发挥有效作用。完善公务员纪律、处分制度，规范、监督公务员行为，促进勤政廉政、依法行政。这为保证公务员遵纪守法，依法行政，勤政廉政，提高为人民服务的自觉性起到了重要作用。

九是公务员权益保障机制开始建立。公务员申诉控告制度开始建立，维护了公务员合法权益。据不完全统计，申诉制度实施以来，由各级人事部门受理的公务员申诉三百余件，其中撤销或者建议撤销原处理决定的占两成，使不公正的人事处理得到及时纠正，维护了公务员的合法权益，保障了公务员制度的健康运行。

实践证明，实行公务员制度，推动了建立科学的干部人事分类管理体制的进程，使机关干部人事管理工作发生了深刻的变化，机关干部队伍面貌焕然一新。全国党政机关干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化取得了新的进展：广大机关干部的政治素质有了明显提高；职业道德有了明显加强，工作作风和机关政风有了明显转变，涌现了一大批“人民满意的公务员”和

“人民满意的公务员集体”，人民群众看到了公务员勤政廉政、奋发工作的新形象。一支廉洁、勤政、高素质、专业化的党政机关干部队伍正在形成。公务员制度的建立和推行，不仅促进了机关认识干部制度改革的深化，对企事业单位人事制度改革也起到了良好的带动作用，给社会生活带来了深刻的影响，使公开、平等、竞争、择优和法制化的人事管理观念日益深入人心。社会实践已经证明，建立和推行公务员制度是一项成功的改革。

党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”。这就要求在总结实施公务员制度的经验基础上，根据经济体制改革新突破、政治体制改革继续深入和政治文明建设的要求，借鉴近年来世界各国公务员制度改革的做法，积极探索深化和改进公务员管理的各项措施和办法，坚持党管干部和依法管理干部的有机统一，逐步理顺管理体制，完善法律政策体系，深化分类管理，健全新陈代谢机制、竞争激励机制、法律监督机制和权益保障机制等各项管理制度，推动公务员制度的健全和完善。

二、《公务员法》立法过程和立法意义

（一）《公务员法》立法过程

党和国家对《公务员法》的立法工作一直非常重视。从党的十三大提出建立国家公务员制度，党的十四大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十六大提出改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，为《公务员法》的制定指明了方向。全国人大及其常委会也十分重视《公务员法》的立法工作。近年来每次全国人大会议期间都有代表提出议案，要求尽快制定《公务员法》。第八届、九届、十届全国人大常委会都将《公务员法》列入了立法规划。

2001年中共中央组织部、国家人事部成立了由两部领导组成的《公务员法》起草领导小组，并从中组部、人事部有关司局以及国家行政学院等单位抽调部分同志组成起草小组。从

2002年初开始，正式启动《公务员法》草案的研究起草工作。一是收集梳理立法背景资料。包括：实行公务员制度和参照管理的一系列法规、规章和政策文件；体现干部人事制度改革新成果的有关党内法规和文件；关于法官、检察官、警察管理的法律、法规；外国《公务员法》和公务员制度改革方面的资料等。二是广泛开展立法调研。专门举办了制定《公务员法》专题研究班，对《公务员法》的框架结构、主要内容进行了深入研讨。起草小组重点围绕十年来实行公务员制度和参照管理的经验和存在的问题进行了深入调研；就公务员制度的一些需要重点讨论的问题专门听取了全国人大、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院、国务院有关部门以及人民团体和各民主党派的意见，走访了国家行政学院、中国政法大学等单位部分法律专家。三是反复研究论证和听取意见。在草案起草阶段，先后召开了6次座谈讨论会，反复听取了有关单位和地方的意见。2003年11月，中组部、人事部将《公务员法》草案稿印发各省、自治区、直辖市、副省级城市党委组织部和政府人事厅局、中央和国家机关各部委、各人民团体干部人事部门征求了意见。起草小组还到江苏、安徽、重庆、福建、广东、辽宁等地的市、县、乡，听取了基层对公务员立法的意见和建议。四是配合国务院法制办公室做好审查修改工作。2004年3月9日，人事部正式向国务院报送《公务员法》草案。国务院法制办再次广泛征求了各方面意见，会同中组部、人事部对一些重点难点问题进行了认真研究，并向全国人大的有关部门作了汇报沟通和听取了意见，在此基础上对送审稿做了进一步修改，形成了《中华人民共和国公务员法（草案）》。2004年12月14日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，讨论并原则通过了《公务员法》（草案），并决定把《公务员法》草案提请全国人大常委会审议。这是1949年以来《公务员法》首次提交全国人大常委会审议。2004年12月25