

中华人民共和国公务员法

教程

主 编 / 李春燕

中国法制出版社

中华人民共和国 公务员法教程

主 编：李春燕

撰稿人：曾志平 周兰领 杨 欣
姚金菊 徐文星 刘小妹
李任燕 李春燕

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国公务员法教程/李春燕主编.

—北京: 中国法制出版社, 2005.5

ISBN 7-80182-517-9

I. 中… II. 李… III. 公务员法-教程-中国

IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 079403 号

中华人民共和国公务员法教程

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO GONGWUYUANFA JIAOCHENG

主编/李春燕

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/13.625 字数/305 千

版次/2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-517-9

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

编辑部电话: 66070047

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 公务员法的基本理论	(1)
第一节 公务员概述	(1)
一、西方国家公务员的内涵和外延	(1)
二、我国公务员的内涵和外延	(5)
三、公务员的分类	(10)
第二节 公务员法概述	(12)
一、公务员法的含义和特征	(12)
二、我国公务员法的表现形式	(14)
三、我国公务员法的立法沿革	(16)
四、公务员法的结构、基本内容及与《国家公务员 暂行条例》的区别	(23)
五、公务员法的意义	(32)
第三节 公务员法的立法目的与指导思想	(34)
一、公务员法的立法目的	(34)
二、公务员法的指导思想	(41)
第四节 公务员法的基本原则	(45)
一、公务员法的基本原则概述	(45)
二、我国公务员法的基本原则	(46)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(55)
第一节 公务员的条件	(55)
一、公务员的条件的概念与特点	(55)

二、公务员的条件	(56)
第二节 公务员的义务与权利	(61)
一、概述	(61)
二、公务员义务与权利的特点	(62)
三、公务员的义务	(63)
四、公务员的权利	(72)
第三章 公务员的职务与级别	(80)
第一节 公务员的职位分类	(80)
一、职位分类的概念	(80)
二、职位分类制度的意义	(85)
三、我国职位分类制度基本原则	(88)
四、公务员职位分类的基本规则	(90)
第二节 公务员的职务与级别	(94)
一、公务员的职务序列	(94)
二、公务员的职务类别	(97)
三、综合管理类公务员职务类别	(99)
四、公务员的级别	(102)
五、特殊类别公务员的设置与制度	(105)
第四章 公务员的录用和考核制度	(108)
第一节 公务员的录用	(108)
一、公务员录用制度概述	(108)
二、公务员录用的概念	(117)
三、公务员录用的原则	(118)
四、公务员录用的管理体制	(120)
五、公务员录用的程序	(121)
第二节 公务员的考核	(132)
一、公务员考核制度概述	(132)
二、公务员考核的涵义	(138)

三、公务员考核的原则	(140)
四、组织、主持公务员考核的机关	(140)
五、公务员考核的内容	(142)
六、公务员考核的方法	(144)
七、公务员考核的结果与效力	(148)
第五章 公务员的职务任免与职务升降制度	(152)
第一节 职务任免	(152)
一、公务员职务任免的概念和意义	(152)
二、公务员职务任免的基本原则	(153)
三、公务员任职的种类	(155)
四、公务员职务任免的机关	(160)
五、公务员任职的限制	(161)
六、公务员的任职程序	(165)
七、公务员免职的条件	(167)
第二节 职务升降	(168)
一、职务升降的概念	(168)
二、公务员职务升降的基本原则	(171)
三、职务晋升的含义与原则	(172)
四、职务晋升的条件	(175)
五、职务晋升的程序	(176)
六、职务晋升的特殊方式	(179)
七、担任领导职务公务员的特有制度	(182)
八、降职	(186)
第六章 公务员的奖励与惩戒制度	(189)
第一节 公务员的奖励制度	(189)
一、公务员奖励的概念	(189)
二、公务员奖励的对象	(191)
三、公务员奖励的条件	(192)

四、公务员奖励的种类	(195)
五、公务员奖励的程序	(196)
六、公务员奖励的撤销	(197)
第二节 公务员的纪律	(198)
一、公务员纪律的概念	(198)
二、公务员纪律的意义	(199)
三、公务员纪律的类型	(200)
四、公务员对上级命令与决定的执行纪律之探讨	(206)
第三节 公务员的惩戒制度	(209)
一、公务员惩戒的概念	(209)
二、公务员惩戒的条件	(210)
三、公务员处分的种类	(212)
四、公务员处分的权限与程序	(213)
五、公务员处分的效力	(216)
六、公务员处分的解除	(217)
第七章 公务员的培训制度	(220)
第一节 公务员培训制度概述	(220)
一、公务员培训的概念	(220)
二、公务员培训的特点	(223)
三、公务员培训机构	(225)
第二节 公务员培训的种类	(228)
一、国外公务员培训的种类	(228)
二、我国公务员培训种类	(231)
第三节 公务员培训管理	(235)
一、公务员培训管理的概念	(235)
二、公务员培训的登记管理	(236)
三、公务员培训的时间管理	(237)
四、公务员培训的法律效力	(239)

第八章 公务员的交流与回避制度	(240)
第一节 公务员的交流制度	(240)
一、公务员交流制度的含义、特征和意义	(240)
二、调任	(242)
三、转任	(247)
四、挂职锻炼	(251)
第二节 公务员的回避制度	(252)
一、公务员回避制度的含义、意义	(252)
二、公务员回避的类型	(254)
三、公务员回避的程序	(261)
第九章 公务员的工资福利保险制度	(264)
第一节 公务员的工资制度	(264)
一、公务员工资的概念和涵义	(264)
二、确定公务员工资的原则	(267)
三、公务员工资的构成	(271)
四、公务员工资的法律保障	(274)
第二节 公务员的福利制度	(275)
一、公务员福利的概念和特征	(275)
二、我国公务员福利制度的内容	(275)
三、公务员福利制度改革的必要性与改革的原则	(276)
四、公务员福利制度的财政保障	(278)
第三节 公务员的保险制度	(278)
一、公务员保险制度的概念、特征及意义	(278)
二、公务员保险制度的内容和存在问题	(279)
三、公务员保险制度改革的方向	(281)
第十章 公务员的辞职、辞退和退休制度	(283)
第一节 公务员的辞职	(283)
一、公务员辞职的概念和特点	(283)

二、公务员辞职的意义	(284)
三、公务员辞职的条件	(287)
四、公务员辞职的程序	(290)
五、公务员辞职的法律效果	(292)
第二节 公务员的引咎辞职	(293)
一、公务员引咎辞职的概念和背景	(293)
二、公务员引咎辞职的意义	(296)
三、引咎辞职的适用范围	(300)
四、引咎辞职的程序	(302)
五、引咎辞职的法律效果	(303)
六、引咎辞职的配套制度建设	(304)
七、建立引咎辞职制度应注意的几个问题	(308)
第三节 公务员的辞退	(309)
一、公务员辞退的概念和特点	(309)
二、公务员辞退的意义	(312)
三、公务员辞退的条件	(314)
四、公务员辞退的程序	(317)
五、公务员辞退的法律效果	(319)
六、公务员辞职辞退的配套制度	(321)
第四节 公务员的退休	(323)
一、公务员退休的概念和特点	(323)
二、公务员退休的意义	(325)
三、退休制度的基本原则	(326)
四、公务员退休制度的主要内容	(327)
第十一章 公务员的申诉、控告制度	(337)
第一节 公务员申诉、控告的概念和特点	(337)
一、公务员申诉的概念和特点	(337)
二、公务员控告的概念和特点	(338)

三、公务员申诉与控告的区别	(339)
第二节 建立公务员申诉、控告制度的意义	(340)
第三节 公务员申诉、控告的条件	(341)
一、公务员申诉的条件	(341)
二、公务员控告的条件	(344)
第四节 公务员申诉、控告的程序	(345)
一、公务员申诉的程序	(345)
二、公务员控告的程序	(350)
第五节 公务员申诉、控告中的责任	(350)
一、公务员行使申诉、控告权时应尽的义务	(351)
二、有关机关错误处理公务员时应当承担的责任	(352)
第十二章 公务员的职位聘任制度	(353)
第一节 公务员职位聘任的概念和背景	(353)
第二节 公务员职位聘任的意义	(355)
第三节 公务员职位聘任制的内容	(358)
一、公务员职位聘任制的适用范围	(358)
二、公务员职位聘任制的聘任方式	(359)
三、聘任合同	(361)
第四节 争议解决机制	(365)
一、人事争议仲裁的原则	(366)
二、人事争议仲裁委员会的设立和组成	(368)
三、时限及程序	(369)
第五节 公务员职位聘任制的配套制度	(369)
第十三章 违反公务员法的法律责任	(371)
第一节 违反公务员法的法律责任概述	(371)
一、违反公务员法的法律责任的涵义	(371)
二、设定违反公务员法的法律责任的必要性	(373)
三、公务员法规定的违反公务员法需要追究法律责	

任行为的基本类型	(374)
第二节 机关违反公务员法的法律责任	(375)
一、机关违反公务员法法律责任的概念	(375)
二、机关违反公务员法行为的类型	(376)
三、机关违反公务员法法律责任的内容	(382)
第三节 其他违反公务员法的法律责任	(383)
一、违反公务员离职后任职、从业回避规定行为的 法律责任	(383)
二、机关的错误的人事处理的法律责任	(386)
三、公务员主管部门的工作人员违反公务员法的渎 职行为的法律责任	(386)
附：	
公务员法培训测试题	(388)
后 记	(423)

第一章 公务员法的基本理论

【本章重点】

1. 我国公务员的含义和特征
2. 我国公务员法的指导思想
3. 我国公务员法的基本原则

第一节 公务员概述

一、西方国家公务员的内涵和外延

在西方，公务员制度是在反对中世纪欧洲封建官吏制度和早期西方的“恩赐制”、“个人徇私”及“政党分肥”官员制度中形成和发展起来的。“它适应了政府工作日益复杂化和专业化的需要，达到了减少官员腐败和提高行政效率的目的，为维持政策的连续性和政局的稳定起到了重要作用。故而公务员制度一经在英美建立，便迅速发展成为一种世界性的人事管理制度”。^①然而，由于西方国家的国情、社会制度、文化传统并不完全相同，因此，各自建立的公务员制度也不尽相同。仅就公务员这一概念的内涵和外延而言，西方各国的立法和实践就呈现出多样化的态势。

^① 段明学：《现代公务员制度的精神与原则》，《云南行政学院学报》2001年第2期。

下面仅以英国、美国、法国、德国和日本为例来说明这一问题。

1. 英国

在英国，“公务员”所对应的词汇是“Civil Servant”，而公务员整体就构成了“Civil Service”。需要注意的是，“Civil Servant”的字面意义是“民事臣仆”，或被译作“文官”。对于该用语，学者认为它揭示了如下事实：首先，“臣仆”（“Servant”）带有英国王室的韵味，这说明其与英王具有特殊关系——是或名义上至少是英王的雇员。其次，“民事”（“Civil”）一词与军事相对，这说明军人不属于公务员。再次，鉴于公务员是英王的雇员，因此，其范围限于中央政府及其组成部门的工作人员，而不包括地方政府和非政府的各公共机构中的工作人员。基于此，学者们将公务员定义为：工作在某一民事部门的非政治、非法官、任期无特别规定、为国王服务并依据公务员清册支取报酬的官员。而1931年汤姆林（Tomlin）文官调查委员会的报告却认为：“文官指在政治的或司法的职务以外以文职资格录用的、报酬全部直接由议会通过的款项支付的英王公仆而言”。^①

可见，英国的公务员具有如下特征：第一，公务员不是通过政治任命产生的，而是由英王任命，或由大臣在其权限范围内以英王代理人的资格任命。第二，公务员实行常任制，而非任期制。第三，公务员不与政府共进退，可以服务于、隶属于不同政党的部长。第四，公务员不直接对议会负责。第五，公务员的薪水全部由国库列支。

根据有关法律规定，目前来看，英国的公务员不包括由选举产生或政治任命的议员、法官、首相、国务大臣、部长、政务次官和政治秘书，也不包括军官、警察（因为其报酬不是全部由议会通过的款项支付）、受雇于地方政府及国家卫生服务系统的

^① 王名扬：《英国行政法》，中国政法大学1987年版，第34页。

人员和绝大多数的公法人的雇员。^① 简言之，英国的公务员在范围方面具有如下特色：第一，议员、法官和军官不属于公务员。第二，行政机关的工作人员中，仅一部分是公务员。

2. 美国

在美国，公务员所对应的词汇是“Governmental Employee”，可以直译为“政府雇员”。“Governmental Employee”一词的使用，充分说明了政府与公务员之间的雇佣和被雇佣关系。需要注意的是，美国作为联邦制国家，其联邦和各州分别按照自己的法律实行各自不同的公务员制度。就联邦而言，立法权、行政权和司法权分别由不同的国家机关来行使，是严格的三权分立态势。联邦公务员有广义和狭义之分：广义的公务员是指与军队相区别的所有联邦政府雇员，包括民选人员（如总统、州长、市长等）、政治任命的官员（如特种委员会人员、部长、副部长、次长以及独立管制机构的长官等）及行政部门的所有文职人员，而不包括议员、国会雇佣的职员和法官；狭义的公务员是指联邦行政系统中的职业文官，包括职类人员和部分非职类人员，而不包括民选人员、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佣的外国公民等。^② 简言之，美国公务员在形式上具有如下特征：第一，联邦和州实行不同的公务员制度。第二，联邦系统内，国会议员及其雇佣的职员和司法系统的法官不是公务员。第三，即使在联邦行政系统内，也只是一部分人员是公务员。

3. 法国

在法国，与公务员相对应的词汇是“functionnaire”。

^① 张越：《英国行政法》，中国政法大学2004年版，第440～442页；徐银华等：《公务员法要论》，北京大学出版社2003年版，第1页。

^② 全志敏：《国家公务员概论》，中国人民大学出版社1989年版，第16～17页。

“functionarie”有狭义、广义和最广义之分。狭义的公务员是指受公务员法调整的、在中央政府和地方政府中不通过选举产生的和政治任命的正式工作人员；广义的公务员除包括狭义的公务员外，还包括受公务员法调整的、中央政府和地方政府各自所属的公共事业机构编制内的工作人员，如大中小学教师、医务人员等；最广义的公务员是指所有由财政支付工资、从事公务的人员，除上述广义的公务员外，还包括军人、法官、议会工作人员和各类临时雇用、合同制辅助工作人员，但这部分人不适用公务员法调整。^①

4. 德国

在德国，《德意志联邦基本法》将公务员的概念运用于不同的场合，但没有明确的定义。德国联邦行政法院认为：“凡是在联邦、州、乡以及受国家监督的团体、研究所和基金会从事公务活动的人员都属于公务员的范畴。”在德国公务员队伍中，有政府官员、医务护士、士兵、教师、清洁工以及大学教授、公共游泳馆馆长、法官和火车司机。换句话说，在德国，所有由财政支付工资、从事公务的人员都属于公务员的范畴，包括国有企业的管理者、国有事业单位的职员，如教师。^②

此外，德国的公务员与提供公务的职员、工人有所区别，具体表现在：第一，录用方式方面：公务员是通过行政行为录用的，而职员和工人是通过合同雇佣的。第二，服务关系的中止方式方面：对公务员，只能按照纪律法开除公职，对职员和工人，通常采取解雇的方式。第三，报酬方面：公务员的报酬根据国家工资法支付，而职员和工人的工资根据劳动合同支付。第四，法

^① 朱向东：《西方一些国家公务员范围》，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/36615/36616/3311234.html> 人民网，2005年4月11日。

^② 朱向东：《西方一些国家公务员范围》，<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/36615/36616/3311234.html> 人民网，2005年4月11日。

院管辖方面：公务员提起的诉讼由行政法院管辖，而职员和工人提起的诉讼由劳动法院管辖。第五，罢工权方面：公务员不享有罢工权，而职员和工人享有。第六，服务关系的法律性质方面：公务员和行政主体之间的关系传统上被认为是特别义务关系和信任关系，而职员和工人与行政机关的关系则是雇佣关系。^①

5. 日本

在日本，公务员的概念因时代而异：封建时代称为“役人”，明治宪法体制下称为“官吏”、“文官”，《日本国宪法》体制下称为“公务员”、“职员”。目前，根据《日本国宪法》第15条的规定——“公务员的选定及其罢免，是国民固有的权利”（第1款），“一切公务员都是全体国民的服务员，而不是一部分国民的服务员”（第2款）——和《国家公务员法》第1条第2款的规定——“本法律是专门规定《日本国宪法》第73条所述掌管有关官吏的事务之基准的法律”，可以发现，公务员有广义和狭义之分。广义的公务员包括从事立法工作的国会议员和地方议会议员、从事司法工作的最高法院和下级法院的法官以及从事行政工作的职员；狭义的公务员仅指从事行政工作的职员。因为，“国会议员及地方议会议员是国家及地方公共团体的最高意志决定机关的构成人员，是公开选举而产生的，应该享受特殊的法律待遇。法官从事相对独立的司法审判，对立法的执行负有监督责任，从其职务的性质上看，也理应享受特殊的法律待遇。”^②

二、我国公务员的内涵和外延

（一）我国公务员的内涵和外延的演变。

① [德] 哈特穆特毛雷尔著，高家伟译：《行政法学总论》，法律出版社2000年版，第511页。

② 杨建顺：《日本行政法通论》，中国法制出版社1998年版，第264页。

在我国，公务员的内涵和外延随着人事制度改革的推进而有所变化。

1987年党的十三大报告中首次正式使用“公务员”一词，并指出，“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度”，而国家公务员是指在“政府中行使国家权力，执行国家公务的人员”。1993年4月24日国务院第2次常务会议通过、1993年10月1日起施行的《国家公务员暂行条例》第一次使“公务员”成为法律术语，并通过第3条将国家公务员界定为各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员，即在党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业单位中工作的人员都不属于国家公务员的范围。随后，“公务员”成为在行政机关中工作的工勤人员以外的工作人员的代名词。不过，在实践中，根据有关规定，对在党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体中工作人员的管理，一直是参照《国家公务员暂行条例》进行的。

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、2006年1月1日实施的《中华人民共和国公务员法》（下文简称公务员法）第2条对公务员的范围作出了新的界定，即：“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。”这一规定大大扩大了原“公务员”的范围，“有利于保持各类机关干部的整体一致性，有利于统一管理，也有利于党政机关之间干部的交流使用，同时也参照了国际通行做法。”^①

（二）公务员法中公务员的内涵和外延。

公务员法第2条的规定，揭示了我国公务员的如下特征：

^① 《中国首部〈公务员法〉出台 新意扑面意义重大》，人民网，2005年4月27日。