



主编 王宝明

《中华人民共和国公务员法》 专题讲座



中共中央党校出版社

主编 王宝明 副主编 黄 薇

《中华人民共和国公务员法》 专题讲座

中共中央党校出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国公务员法》专题讲座/王宝明主编.
北京:中共中央党校出版社,2005.5
ISBN 7-5035-3205-X

I. 中… II. 王… 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 044657 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄100号

电话:(010) 62805800(办公室) (010) 62805816(发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 A5 印张:9.5

字数:252千字 印数:1—6000册

定价:18.00元

目 录

第一讲 公务员法及其原则	(1)
第一节 我国依法管理公务员的历程	(3)
第二节 《公务员法》及其体系	(6)
第三节 我国公务员法的原则	(13)
第二讲 公务员的义务与权利	(21)
第一节 公务员的义务	(21)
第二节 公务员的权利	(30)
第三讲 公务员的职务与级别	(43)
第一节 公务员职位分类制度概述	(43)
第二节 公务员的职务设置	(56)
第三节 公务员级别设置	(64)
第四讲 公务员的录用和聘任制度	(71)
第一节 公务员的条件、录用和聘任概述	(71)
第二节 我国公务员条件的基本内容	(77)
第三节 公务员录用制度	(81)
第四节 公务员聘任制度	(90)
第五讲 公务员的考核和培训制度	(95)
第一节 公务员考核和培训制度概述	(95)
第二节 《公务员法》规定的考核制度	(104)

《中华人民共和国公务员法》专题讲座

第三节 我国公务员的培训制度	(115)
第六讲 公务员的任免制度	(123)
第一节 公务员职务任免制度概述	(123)
第二节 我国《公务员法》规定的职务任免	(127)
第七讲 公务员的职务升降制度	(136)
第一节 公务员职务升降制度概述	(136)
第二节 公务员的晋升制度	(140)
第三节 公务员的降职制度	(149)
第八讲 公务员的奖惩制度	(153)
第一节 公务员奖惩制度概述	(153)
第二节 公务员奖励制度	(158)
第三节 公务员惩戒制度	(164)
第九讲 公务员交流和回避制度	(175)
第一节 公务员交流与回避制度概述	(175)
第二节 我国的公务员交流制度	(182)
第三节 我国《公务员法》规定的回避制度	(190)
第十讲 公务员的工资、保险、福利	(202)
第一节 公务员的工资制度	(202)
第二节 公务员的福利制度	(211)
第三节 公务员的保险制度	(215)
第十一讲 公务员的辞职辞退退休制度	(220)
第一节 公务员的辞职辞退退休制度概述	(220)
第二节 公务员辞职的基本制度	(231)
第三节 公务员辞退制度	(239)
第四节 公务员的退休	(243)
第十二讲 公务员的申诉控告制度	(249)
第一节 公务员申诉控告制度概述	(249)
第二节 我国公务员的申诉制度	(251)
第三节 我国公务员控告制度	(258)

..... 目 录

第十三讲 法律责任与公务员管理机构 (262)

第一节 公务员法律责任概述..... (262)

第二节 公务员违法行为..... (264)

第三节 公务员违法行为应当承担的法律责任..... (267)

第四节 公务员管理机构..... (272)

附录 中华人民共和国公务员法 (277)

后记 (297)

第一讲 公务员法及其原则

人事行政改革起始于英国和美国，是作为行政改革的重要内容而提出的，并随着政治、经济和社会的发展而不断扩展和深化。从纵向看，自 1979 年上台的撒切尔夫内阁和 1981 年上台的里根政府拉开改革序幕后，英美两国尽管政府已几次更替，但改革没有中断夭折，也没有易弦更张，无论梅杰和布莱尔，还是老布什、克林顿、小布什，都在前任的基础上，继续推进并发展创新。从里根政府的减人缩支到克林顿时代的政府再造，从英国保守党政府以市场化取向为主导的改革到工党政府面向新千年英国复兴的民主框架现代化构建，改革内容步步深入。从横向看，改革如“多米诺”效应，迅速扩展到世界大部分国家。继英国“公民宪章运动”后，意大利颁发“公共服务宪章”，荷兰实行“大效率动作（great efficiency operation）”运动，丹麦推行“非官僚化方案”，加拿大提出《公共服务 2000 年倡议》和《公共服务更新计划》，德国实施《德国政府行政改革发展计划》，日本政府推出“国家新生计划”……正如联合国行政发展司司长普土奇先生所说，改革是全球性浪潮，在盎格鲁国家、欧洲大陆、中东欧、拉丁美洲、非洲和亚洲各地展开。

进入新世纪，人才竞争日趋激烈。20 世纪 80 年代以来，人事行政改革潮流席卷全球。纵观世界各国的人事改革，尽管名称、起始时间、具体过程和方法不尽相同，但其中人事改革目标取向基本一致，主要包括：人事行政理念由“管人治事”到以人为本；人员任用由以委任为主转为契约聘任为主；人才选拔由封闭到开放，由限于民族国家到面向全球；用人标准由重学历、专业知识转

为强调创新能力；人才开发由阶段性到伴随人生全过程；组织结构由强调纵向层级到重视横向联系；工资制度由根据职级到依据绩效；人事运作由重规则与过程到重结果，由强调服从到突出自主创新；官民关系由命令与服从到商家与顾客及合作伙伴；人事服务方式由实体扩展到虚拟网络；人事服务地点由衙门到服务社会化；政府人事职能由对公务员的管理到对整个国家的人力资源开发。世界各国人事制度改革的最初的直接原因是减少政府支出，持续发展的根本动因是以信息技术为主导的科学革命，改变了人的状况和环境，对人的素质提出新要求；经济全球化的发展对人事制度提出新要求和新挑战；政治多极化的出现引起很多国家政治意识形态发生变化，要求人事制度做相应地改革。

《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）的制定、颁布和实施是我国人事制度改革的必然结果，制定《公务员法》的过程既积极借鉴国外一些带有趋势性的做法，深化人事制度改革，又体现了中国现阶段国情，反映了当代中国公务员管理的实际，突出树立以人为本的观念、强化竞争机制、重视能力建设、倡导终身学习、转变服务方式等。随知识经济的到来，人事行政作用凸显，要求政府人事职能、工作领域、方式方法有较大转变。必须进一步调整人事管理职能、拓展工作领域、转变方式方法，加快理论和机制的创新，加强和改进作风建设，把行政理论和机制的创新作为重要内容，推行公共服务社会化，以工作机制和方式方法的改变，为行政职能的转变提供保证。随着《公务员法》的颁布和实施，《公务员法》将成为我国法律体系的一部分。

由于公务员法极大地扩大了公务员的范围，就带来了在国家供职的公务员除来自国家机关外，还来自各个政党、团体、事业单位。因为根据公务员的概念应当是履行国家公务的人员均为公务员。在我国的政治架构下各类国家机关、中国共产党、各个民主党派、工青妇组织、某些事业单位甚至某些国有企业均掌控着国家的“公”权，其中中国共产党掌握着国家的核心权力。在《公务员法》

中使用了“机关”、“处理机关”、“下级机关”、“上级机关”等六十余处。本书中在上述国家机关、政党、团体、事业单位等机构均行使国家公权力的意义上将他们统称为广义的“国家机关”。

另外依照《公务员法》附则第一百零五条“本法所称领导成员，是指机关的领导人员，不包括机关内设机构担任领导职务的人员。”对《公务员法》规定的“领导成员”应当理解为：领导成员是指中央和地方政党、团体、组织乃至有公共职能的事业单位的“机关”中的领导组成人员，不包括“机关”内设机构的领导人员。以国家某部为例。根据国务院办公厅关于职能配置内设机构和人员编制规定的通知规定，某部设部长1名，副部长4名。内设机构包括办公厅、综合财务司、政策法规司等12个职能司（厅）。《公务员法》所指的领导成员，是指建设部的部长和副部长，而不包括内设12个职能司（厅）的局级领导干部。

第一节 我国依法管理公务员的历程

一、历史上国家公务员人事管理存在的缺陷

我国在国家机关的人事管理上，过去长期实行与计划经济体制相适应的“干部制度”。这种“干部制度”具有强烈的“人治”色彩：一个人进入国家什么机关任职以及任何职，完全取决于组织的分配，组织让干什么就干什么，没有个人的选择，也少有竞争的机制。一个人在国家机关工作，当上“干部”以后，其晋升、提拔或调动工作也完全取决于组织，取决于“国家的需要”，个人的学识、才能和志趣都是次要的考虑因素。这种制度虽然在革命战争年代和新政权建立早期起过积极作用，但长此以往，整个公务员队伍的生机、活力被窒息，导致运转不灵，效率低下。特别是当计划经济体制向市场经济体制转轨时，原“干部制度”的各种弊端更充分地暴露出来，以至于不改革旧人事管理制度，新经济体制将难以正常

运作。

二、国务院《国家公务员暂行条例》的制定和实施

针对我国人事管理方面存在的问题，国家组织人事部门于1984年起开始研究国家人事管理制度的改革。经过8年多的艰苦工作，1993年8月将法案提交国务院常务会议审议通过并发布《国家公务员暂行条例》到今天，《国家公务员暂行条例》已实施近12年，从中央到地方，各级公务员制度均已初步建立。经过近12年的实施，国家在人事管理很多重要制度的改革上取得了突破性的进展：（1）考试录用制度。国家行政机关录用担任主任科员以下非领导职务的公务员，采用公开考试、严格考核的办法，按照德才兼备的标准择优录用。（2）考核制度。行政机关设立考核机构，在部门负责人领导下，每年对公务员的德、能、勤、绩情况进行考核，确定考核等次，作为其晋升职务、级别和工资的依据。（3）奖惩制度。行政机关根据公务员的表现，对工作成绩显著和有突出贡献的公务员予以奖励，对违反义务、违反纪律的公务员给予处分。（4）职务晋升制度。公务员晋升要经过严格考核，审查其是否符合拟任职务的资格条件，并且要听取群众意见。根据需要，有时还要举行公开竞争上岗，以保障公正、公平和选拔出优秀人才。（5）职务轮换制度。对担任领导职务和某些工作性质特殊的非领导职务的公务员，有计划地实行职务轮换，以防止其拉帮结派，以权谋私的现象发生。（6）回避制度。公务员之间有某种法定亲属关系的，不得在同一行政机关担任直接隶属于同一行政首长的职务或有直接上下级领导关系的职务，也不得在其中一方担任领导职务的机关从事监察、审计、人事、财务工作，公务员担任县级以上地方政府领导职务的，一般不得在原籍任职；公务员执行公务时，涉及本人或某种法定亲属关系人员的利害关系的，必须回避。（7）公务员的培训制度。提高公务员法治观念和依法行政能力必须对公务员进行培训。培训公务员队伍是公务员制度的基础性工作。加强各级政府和部门

对公务员的各类常规和专业培训，有利于提高公务员整体素质和业务能力。随着依法治国方针的实施，提高公务员依法办事观念和能力将成为对公务员培训的主要内容之一。特别是各级党政机关和部门应从战略的高度充分认识公务员依法办事培训的重要性，通过对公务员的培训提高公务员依法办事、依法执政的综合能力。

十几年来国家监督公务员的制度和机构日益完善。根据中国的政治体制，各级人民政府均由国家权力机关产生，接受国家权力机关的监督。国家权力机关的监督是一种外部监督，除了外部监督以外，党和政府内部还设立了专门的纪检和行政监督机关——中共中央纪律检查委员会和监察部，对国家机关及其公务员履行职责和遵纪守法的情况进行监督。法治是与权力制约和监督联系在一起的。没有制约与监督的权力必然导致滥用与腐败。法国思想家孟德斯鸠指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”因此，必须“以权力制约权力”，否则“公民生命、自由必然要成为滥用权力的牺牲品”。

《公务员法》的颁布和实施，使对公务员监督的体系和机制进一步得到完善。必将使中国政府的人事管理制度朝法治的方向迈出历史性的一步。公务员担负着改革开放和现代化建设的规划、组织和实施的重要责任，新形势和任务对公务员能力建设提出多方面的要求。公务员不仅要有较高的政治和业务素质，还要有较高的法律素质，无论是进行决策还是实施管理，都必须按照法律法规行使权力，合法有效地运用权力。特别是随着改革开放的深入发展和市场经济的不断完善，法律已经成为国家政治生活、社会生活和公务活动的重要内容，依法行政已经成为政府工作的必然要求。总结多年来依法管理公务员的理论与实践，经过国家机关和社会各界的广泛讨论，《公务员法》终于颁布了，它的颁布和实施对于公务员坚持依法行政、适应社会发展对公务员职位的要求和政府工作的需要、学法用法、严格执法、落实依法治国基本方略建设法治政府具有重要意义。

第二节 《公务员法》及其体系

一、公务员

(一) 公务员的概念

公务员是指在国家机关中担任职务，执行国家公务，依法行使国家权力，纳入国家行政编制的工作人员。《公务员法》第二条规定，“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。”根据《公务员法》的规定，我国公务员有以下特点：

1. 公务员是纳入国家行政编制的人员。《公务员法》对于公务员采取了广义的概括，使得公务员的概念成为世界上最为宽泛的国家之一。但是如果没有列入国家行政编制的人员则不是公务员。

2. 公务员必须是在国家中担任职务的人员。由于公务员范围的扩大，我国公务员包括国家机关、政党团体甚至法律赋予公共权力的事业单位的人员均为公务员。但是必须是在国家担任职务的人员。这里的国家职务亦应作广义理解包括各级党的机关、政府机关、法院、检察院、依法拥有国家公共权力的企事业单位的机关。凡是在这些机关里任职的人员均为公务员。

3. 公务员必须是依法执行公务的人员。公务员在我国由于范围十分宽泛，又必须找到一个界限，哪些人是公务员，哪些人不是公务员。这个界限就是必须执行国家公务，对于那些虽然在国有企业工作，但是从事体力劳动为主的工人，应当以《劳动法》去调整他们与企业的关系，而非公务员。只有从事国家公务的人员才是公务员。这里的国家公务也须作广义理解，既包括国家和地方人大、政府、法院、检察院的执行公务和司法的人员，也包括在各政党团的各级机关、事业单位的机关里从事管理的掌控公共权力的人员。《公务员法》第一百零六条明确规定：“法律、法规授权的具有公共

事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照本法进行管理”。

（二）世界各国公务员的范围

世界各国公务员的范围是不尽相同的，纵观世界各国公务员法所确定的范围，将公务员限制在最小范围的国家，公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官；另一些国家公务员的范围是指中央政府中所有公职人员，包括政务官和事务官；还有些公务员的范围是指中央和地方政府机关的公职人员、国会除议员外的工作人员、法官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员。

日本把中央政府机关或国营企事业单位的官员或职员称为国家公务员，把地方政府机关或国营企事业单位的官员或职员称为地方公务员，国家公务员和地方公务员又分为特别职和一般职，特别职是选举产生或须经国会表决任职的公务员，一般职公务员在日本又称为“文官”，是由《日本国家公务员法》和《日本地方公务员法》调整的除特别职公务员以外的所有公务员，范围广泛，包括事务次官、局长甚至为次长、局长开车的司机、国立大学的校长、教授、事务员。

新加坡将公务员分为行政管理、专业和部门三类。行政管理类包括直接参与部长制定政策的人，专业类包括医生、教师、工程师和律师，部门类主要是移民局的官员、警察、监狱官和消防人员。

法国公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共事业机构（如学校、医院等）。公务员在概念上分为国家公务员、地方公务员和医护公务员。在法国虽然公务员的范围比较宽泛，但不是所有公务员都适用公务员法。不适用公务员法的公务员包括议会工作人员、法官、军事人员，适用公务员法的公务员包括中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员。

德国公务员包括政府官员、医护人员、士兵、教师、清洁工、

大学教授、公共游泳馆馆长、法官和火车司机、国营企业的领导人等。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范围（如果一个公司是股份公司其董事长就不是公务员，如果一个公司是国营公司其董事长就属于公务员）。

加拿大和澳大利亚公务员的范围远远大于美国。美国行政机关中有些职位具有政策决定权力，具有较大的支配力以及其他一些例外情况，因而不受公务员法律限制。

亚洲国家公务员的范围一般都比较宽泛，其中以泰国为最，包括行政部门的官员、司法官员、立法官员以及国有事业单位的工作人员，但是属公务员法调整的只是中央一级的公务员和王室特殊类公务员，甚至不包括省级行政部门公务员和自治区公务员；日本公务员的范围广泛，甚至包括为次长、局长开车的司机，但由《日本国家公务员法》和《日本地方公务员法》调整的除特别职公务员以外的所有公务员，而不调整特别职的公务员。他们的共同之处就是公务员法调整的范围是委任制公务员且一般包括国营企事业单位的工作人员。

欧洲多数国家公务员包括中央政府、地方政府及其所属的公共企事业机构的工作人员，只是法国还包括议会工作人员、法官和军官，但不是所有公务员都适用公务员法，不适用公务员法的公务员包括议会工作人员、法官、军事人员。他们的共同特点是公务员法适用于中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员，而不仅是行政机关的公务员。

讨论公务员概念和公务员法调整范围的目的是为了实现对公务员管理的法治化，如何确定公务员的范围与该国的实际法律生活和社会生活相联系。考虑中国是共产党领导下的多党合作制国家的政治实践，有必要扩大《国家公务员暂行条例》确定的公务员的范围，《公务员法》第二条将公务员定位为：“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。”

（三）公务员的分类

依《国家公务员暂行条例》之规定，是不区分选任制公务员和委任制公务员的，上自国务院总理下到乡、镇政府的办事员一律为公务员，均由该条例调整。西方国家一般将公务员分为选任制公务员和委任制公务员两大类。选任制公务员通常是指通过选举或议会任命产生，与相应政党共进退的国家机构组成人员以及其他政治性较强职位的人员；委任制公务员通常是指通过竞争考试任职，如无重大过错可在政府中长期任职，并受一般公务员法规调整的公职人员。委任制公务员是通过考任、调任、聘任等方式产生的，其任职不受政府换届的影响。一般公务员通过法定程序也可转任政府组成人员。

在我国，这两类公务员没有严格界限。根据我国的实际，应当将公务员划分为：选任制公务员和委任制公务员。由于在国家中法律地位的不同，因而两类公务员与国家之间的行政法律关系亦不相同。在公务员与国家之间的法律关系中，选任制公务员代表国家机关，以所在国家机关的名义行使国家权力，其行为的结果归属于相应国家机关。外部法律关系是国家机关与个人、组织发生的关系，而不是公务员与公民发生的法律关系。在与人民代表大会的关系上，选任制公务员负有政治责任，其去留由人民代表大会或人大常委会决定任免。国家权力机关可以通过质询、特别调查等形式对作为政府组成或法院检察院的领导和司法专业人员的选任制公务员进行监督。对于选任制公务员的任免是根据我国宪法和地方组织法的规定进行的，今后的任务是进一步完善法律的有关规定，更重要的是认真发扬社会主义民主，真正使民主的制度得以实施。

委任制公务员可以以公务员的名义作为一方当事人与国家机关发生法律关系。国家机关对公务员进行考核、奖惩、晋升、确定工资福利待遇；公务员要求改善工作条件、工资待遇，对考核、奖惩、晋升结果不服，向国家机关提出申诉等，这些行为所引起的法

律关系都是以委任制公务员为一方当事人，国家机关为另一方当事人的内部法律关系。

基于选任制公务员和委任制公务员在国家中法律地位的不同，就应当由不同的法律规范来调整。公务员法主要是调整委任制公务员，选任制公务员由业已存在的组织法来调整，没有法律规定者适用公务员法。在我国，还有必要区分国家机关的公务员与事业单位的公务员，《公务员法》颁布前，我国在各类国家机关中任职的工作人员、立法机关、司法机关从事辅助性或事务性工作的人员尚没有法律层面的规范外，在各个事业单位中任职的工作人员亦没有法律规范调整这些人员与国家和社会的关系，事业单位的由国家任命的管理人员均从事国家和社会管理事业，这些人员应当是广义的公务员的组成部分，为国家管理事业单位是重要的国家公务活动，因而这些人员理应为公务员，然而《公务员法》颁布前我国没有法律规范调整这些人员与国家和社会的关系，突出的问题是国有事业单位的公务活动引发的纠纷不能由人民法院通过司法审查的途径来裁判，因而必须在公务员法中规定将此类人员参照公务员管理（此外，应当推动国家单行法律对国有企业的公务员予以规定使这类国家雇员纳入法律调整的范围）。

在区分选任制公务员与委任制公务员、国家机关的公务员与事业单位的公务员的同时，还有必要区分国家机关公务员和政党类公务员，在我国宪政体系下执政党与参政党一起集中全国人民的意愿，在中国共产党和其他各个民主党派以及统一战线组织形式的各级政治协商会议机关中任职的人员应当视为是特定的“公务员”，因而对这些“公务员”的管理亦应为《公务员法》予以规范的范围，对于政党类公务员的特殊性，可进一步用单行法律予以规定。

二、公务员法

（一）公务员法的概念

公务员是调整公务员与国家之间管理与被管理关系的法律规范

的系统。是有关公务员法的立法原则、立法宗旨和目的、公务员的管理机构、公务员的条件、公务员的义务和权利、公务员的职务级别、公务员的录用和职位聘任、公务员的考核和培训、公务员的职务任免升降、公务员的奖励和惩戒、公务员的交流与回避、公务员的工资福利保险、公务员的辞职辞退和退休、公务员的申诉和控告、违反公务员法的法律责任等一系列法律规范的系统。

（二）公务员在国家生活中的法律地位

国家与公务员的法律关系不是经双方当事人协商形成的，而是“法定”的。脱离这种关系的公务员是不存在的。这种关系基于两种事实而发生：（1）某公民按法律程序进入了公务员的队伍，在一定机关中担任了职务，从而享有并行使职权；（2）非公务员公民经有权机关授权而产生了职权，并依法行使该职权。国家机关与公务员的关系一经构成，便发生以下内容：机关的职权、职责、权限和优先权一概溯及公务员；公务员在分享机关职权、优先权和分担国家机关的职责、权限时，国家机关有权对分享和分担物进行“再分配”；公务员实施活动，在形式上必须以国家机关的名义，在实质上必须按国家机关的意志进行；公务员在这种形式和实质条件下所作的行为，所引起的法律后果由国家机关承受；国家机关对公务员的过错行为承担责任；国家机关有权要求公务员以国家的名义和按国家的意志活动。

（三）我国公务员法律体系

我国公务员法律体系除宪法和地方组织法以及其他几部组织法和选举法的有关规定外，以《公务员法》为骨干，包括已制定的《法官法》、《检察官法》、《警察法》、《监察法》、《教师法》、《医师法》。党中央、国务院制定人事管理的行政法规和政策，组织人事部门制定的与法律、法规、政策相配套的《暂行规定》和《实施办法》和政策。各级各类由选举产生和人大常委会任免的官员（包括：人大代表、人大常委会组成人员、国家主席、国务院总理以及国务院组成人员、最高法院的法官和最高检察院的检察官、地方人