

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 公务员法释义

杨景宇 李飞/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 公务员法释义

主 编:杨景宇(全国人大法律委员会主任委员)
李 飞(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)
副主编:许安标(全国人大常委会法制工作委员会
国家法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公务员法释义/杨景宇,李飞主编.
—北京:法律出版社,2005.5
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-5633-6

I. 中… II. ①杨…②李… III. 公务员法—法律
解释—中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 050929 号

©法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规与大众读物出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/11.75 字数/280 千

版本/2005 年 6 月第 1 版

印次/2005 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5633-6/D·5350

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

1993年8月,国务院制定颁布了《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,并在党的机关、人大机关、政协机关以及民主党派、群团机关参照试行。十多年来,公务员制度的推行促进了机关干部人事管理的科学化、制度化、民主化,社会各界普遍认为这是一项成功的改革。同时,暂行条例颁布十多年来,我国的经济政治社会各方面都发生了巨大的变化,干部人事制度改革不断深化,积累了丰富的经验,形成了许多新的成果,需要通过立法,进一步加以总结完善。2005年4月27日,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》,这是我国干部人事管理领域的第一部综合性法律,对规范公务员的管理,保障公务员的合法权益,加强对公务员的监督,建设高素质的公务员队伍,促进勤政廉政,提高工作效能,具有重要意义。

为了配合公务员法的学习、宣传和贯彻实施,参加公务员法立法工作的有关同志编写了这本公务员法释义。全书由杨景宇、李飞同志任主编。具体撰稿分工如下:许安标,第一、十二章;陈希文,第二、五、八章;黄宇菲,第四、十章;陈斯喜,第六章;黄薇,第七章;李洪雷,第九章;童卫东,第十三章;刘玫,第十五章;武增,第十六、十七、十八章。武增、李洪雷,第三章;武增、黄海华,第十一章;汪洋、陈希文,第十四章。陈希文同志收集整理有关资料。完稿之后,由许安标同志统稿,然后由杨景宇、李飞同志审定定稿。

在写作过程中,我们力求根据立法原意、立法背景和公务员制度的理论与实践,对条文所包含的理论、含义进行阐述和解释,以便对本法的学习理解和贯彻执行有所裨益。但是,由于公务员法刚颁布不久,许多具体配套制度还在研究拟定中,加之水平有限,书中的不妥之处在所难免,欢迎读者批评指正。

作者

2005年5月20日

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 (立法目的和立法依据)	(1)
第二条 (公务员定义)	(5)
第三条 (适用范围)	(10)
第四条 (公务员制度的指导思想和原则)	(13)
第五条 (公开、平等、竞争、择优和法治原则)	(16)
第六条 (监督约束与激励保障并重原则)	(19)
第七条 (任人唯贤、德才兼备和功绩制原则)	(21)
第八条 (分类管理原则)	(23)
第九条 (公务员依法履行职务受法律保护原则)	(24)
第十条 (主管部门及其职责)	(27)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(29)
第十一条 (公务员应当具备的条件)	(29)
第十二条 (公务员义务)	(33)
第十三条 (公务员权利)	(41)

第三章 职务与级别	(50)
第十四条 (职位分类)	(50)
第十五条 (职务序列的设置原则)	(55)
第十六条 (职务分类及职务层次)	(56)
第十七条 (综合管理类职务序列)	(58)
第十八条 (职位的设置)	(60)
第十九条 (级别及其确定)	(62)
第二十条 (人民警察、海关和驻外外交机构公务员衔级)	(65)
第四章 录用	(69)
第二十一条 (录用考试原则)	(69)
第二十二条 (录用管理机关)	(72)
第二十三条 (报考公务员的资格条件)	(74)
第二十四条 (禁止录用为公务员的情形)	(74)
第二十五条 (在编制限额内录用)	(76)
第二十六条 (招考公告)	(77)
第二十七条 (资格审查)	(78)
第二十八条 (考试方式及内容)	(78)
第二十九条 (考察人选的确定与体检)	(79)
第三十条 (公示和审批程序)	(80)
第三十一条 (录用特殊职位公务员的方式)	(81)
第三十二条 (试用期)	(82)
第五章 考核	(83)
第三十三条 (考核内容)	(83)
第三十四条 (考核方法)	(87)
第三十五条 (年度考核程序)	(89)
第三十六条 (考核等次)	(90)

第三十七条 (考核结果的使用)·····	(92)
第六章 职务任免·····	(94)
第三十八条 (公务员任职方式)·····	(94)
第三十九条 (选任制公务员的任免)·····	(97)
第四十条 (委任制公务员的任免)·····	(99)
第四十一条 (在编制内任职)·····	(102)
第四十二条 (兼职限制)·····	(104)
第七章 职务升降·····	(106)
第四十三条 (晋升职务的资格条件)·····	(106)
第四十四条 (晋升职务的程序)·····	(109)
第四十五条 (竞争上岗和公开选拔制度) ·····	(113)
第四十六条 (任前公示和任职试用期)·····	(116)
第四十七条 (降职条件和程序)·····	(118)
第八章 奖励·····	(121)
第四十八条 (奖励的对象、条件和原则) ·····	(121)
第四十九条 (应当给予奖励的情形)·····	(124)
第五十条 (奖励种类和形式)·····	(125)
第五十一条 (奖励决定和审批权限)·····	(126)
第五十二条 (奖励的撤销)·····	(128)
第九章 惩戒·····	(130)
第五十三条 (公务员的纪律)·····	(130)
第五十四条 (执行公务的责任问题)·····	(139)
第五十五条 (处分和免予处分的条件)·····	(146)
第五十六条 (处分种类)·····	(148)
第五十七条 (处分的原则、程序) ·····	(151)
第五十八条 (处分的法律后果和期间)·····	(154)
第五十九条 (解除处分的条件、机关和法	

律后果)	(154)
第十章 培训	(157)
第六十条 (培训原则和机构)	(157)
第六十一条 (培训种类)	(161)
第六十二条 (培训登记管理、时间、作用)	(163)
第十一章 交流与回避	(166)
第六十三条 (交流制度)	(166)
第六十四条 (非公务员调入机关任职)	(169)
第六十五条 (转任的条件和要求)	(171)
第六十六条 (挂职锻炼)	(174)
第六十七条 (交流决定的法律效力和申 请交流)	(175)
第六十八条 (任职回避)	(176)
第六十九条 (地域回避)	(179)
第七十条 (公务回避)	(181)
第七十一条 (回避申请、审查和决定)	(184)
第七十二条 (与有关回避制度的关系)	(186)
第十二章 工资福利保险	(188)
第七十三条 (工资制度)	(188)
第七十四条 (工资构成)	(192)
第七十五条 (工资增长机制)	(195)
第七十六条 (福利和工时制度)	(197)
第七十七条 (保险制度和抚恤优待制度)	(198)
第七十八条 (工资、福利、保险的法律保 障)	(201)
第七十九条 (公务员管理所需经费的保 障)	(202)

第十三章 辞职辞退	(204)
第八十条 (辞去公职程序)	(204)
第八十一条 (辞去公职的限制性条件)	(207)
第八十二条 (辞去领导职务)	(209)
第八十三条 (辞退公务员的条件)	(213)
第八十四条 (不得辞退公务员的情形)	(216)
第八十五条 (辞退程序和被辞退后的待遇)	(218)
第八十六条 (公务交接手续)	(219)
第十四章 退休	(221)
第八十七条 (应当退休的情形)	(221)
第八十八条 (自愿退休条件)	(224)
第八十九条 (退休后的待遇和管理)	(226)
第十五章 申诉控告	(229)
第九十条 (申诉事项的范围和程序)	(229)
第九十一条 (复核决定的时间限制)	(234)
第九十二条 (原处理机关应及时纠正错误)	(235)
第九十三条 (控告的条件和程序)	(235)
第九十四条 (不得捏造事实,诬告、陷害他人)	(238)
第十六章 职位聘任	(240)
第九十五条 (职位聘任)	(241)
第九十六条 (职位聘任的方式和要求)	(242)
第九十七条 (聘任合同的签订与解除)	(244)
第九十八条 (聘任合同的内容)	(246)
第九十九条 (聘任公务员的管理)	(249)
第一百条 (人事争议仲裁制度)	(251)

第十七章 法律责任	(255)
第一百零一条 (违反本法规定的行为及 法律责任)	(255)
第一百零二条 (公务员辞去公职或者退 休后的从业限制)	(260)
第一百零三条 (错误人事处理的补救)	(264)
第一百零四条 (公务员主管部门工作人员 违法的法律责任)	(267)
第十八章 附则	(269)
第一百零五条 (领导成员的界定)	(269)
第一百零六条 (本法的参照适用)	(271)
第一百零七条 (施行日期)	(272)

第二部分 附 录

中华人民共和国公务员法	(277)
关于《中华人民共和国公务员法(草案)》的说 明	(297)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 公务员法(草案)》审议结果的报告	(303)
全国人大法律委员会关于公务员法(草案二 次审议稿)修改意见的报告	(309)
十届全国人大常委会第十三次会议分组审议 公务员法(草案)的意见	(312)
各地和中央有关部门对《公务员法(草案)》的 意见	(326)
有关专家对公务员法草案的意见	(349)

第一部分 释 义

第一章 总 则

总则是对法的一般性问题作出规定,主要是对立法目的、依据、调整范围、基本原则和管理体制等问题作出规定。本法的总则共十条,内容包括:立法目的和根据,调整范围,本法的指导思想,公务员管理的原则,公务员主管部门的职责和权限等。这些内容的确定和规范,为以后各章具体条文的设计确定了指导原则和理论前提。

第一条 为了规范公务员的管理,保障公务员的合法权益,加强对公务员的监督,建设高素质的公务员队伍,促进勤政廉政,提高工作效能,根据宪法,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的和根据的规定。

一、制定公务员法的必要性。主要体现在三个方面:一是贯彻依法治国、实现干部人事依法管理的需要。宪法明确地规定了我国法制建设的目标,即依法治国,建设社会主义法治国家。党的十六大提出,到2010年形成中国特色社会主义法律体系,党要“坚持依法执政”。干部人事管理法律规范是社会主义法律体系的重要组成部分,干部人事管理的法治化是依法治国的重要内容。建国五十多年来,我国一直没有一部干部人事管理的综合性法律。公

务员法的制定颁布,填补了这一空白,具有里程碑意义。二是进一步完善公务员制度的需要。1993年8月,国务院制定颁布了《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,并在党的机关、人大机关、政协机关以及民主党派、群团机关参照试行。10多年来,公务员制度的推行促进了机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化,对优化干部队伍、促进勤政廉政、增强干部队伍活力、提高工作效能,发挥了重要的作用,社会各界普遍认为这是一项成功的改革。同时,暂行条例颁布十多年来,我国的政治经济社会各方面都发生了巨大的变化,干部人事制度改革不断深化,积累了丰富的经验,形成了许多新的成果,需要通过立法,进一步加以总结完善。三是加强国家管理,为社会提供高效优质服务的需要。国家的一项重要职能是为社会提供服务,而其服务职能是由广大的公务员的工作来实现的。公务员的工作质量和效率直接影响国家机关工作的质量和效率。通过制定公务员法,对公务员的义务、权利和管理作出全面具体的规定;通过对公务员的严格要求、严格管理、严格考核,提高公务员的素质,规范公务员的行为,加强对公务员的监督,保障公务员的权利,使公务员为社会提供优质高效的服务。

二、公务员法的制定过程。公务员法的起草制定,大致经过了三个阶段:第一阶段是2000年8月到2004年3月,研究起草阶段。2000年8月,中组部、人事部在深入调查研究,总结暂行条例实施经验的基础上,着手研究起草公务员法,组建了一个实际部门和专家学者相结合的起草班子。起草工作中,认真总结暂行条例颁布实施的经验,深入研究近十年来干部人事改革的新成果,广泛比较研究世界各主要国家公务员制度发展的情况,经反复研究论证,形成了公务员法草案送审稿,由人事部于2004年3月报送国务院。第二阶段是2004年3月到2004年12月,国务院审查提出议案阶段。国务院法制办收到草案送审稿后,立即征求了各中央

部门和各省、自治区、直辖市人民政府以及有关民主党派的意见。在此基础上,法制办会同中组部、人事部对送审稿作了反复研究修改,形成公务员法草案,并报国务院常务会议讨论通过。第三阶段是2004年12月到2005年4月27日,全国人大常委会审议通过、国家主席签署公布阶段。2004年12月25日,第十届全国人大常委会第十三次会议将公务员法草案列入议程,人事部部长张柏林受国务院的委托,在常委会全体会议上作关于公务员法草案的说明,随后常委会分组会议对草案进行了审议。会后,法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各地和法律教学科研单位征求意见;法律委员会、内务司法委员会和法制工作委员会还联合召开了三个座谈会,听取中央有关部门和部分专家的意见。法律委员会于2005年4月先后两次召开会议,根据各方面的意见,对草案进行了逐条审议,提出了修改意见。2005年4月25日,全国人大常委会第十五次会议召开,法律委员会副主任委员胡光宝在全体会议上作关于公务员法草案审议结果的报告,随后会议对草案二次审议稿进行了分组审议。会议期间,根据常委会组成人员的审议意见,作了进一步的修改完善,4月27日由常委会全体会议表决通过。当日,国家主席胡锦涛签署主席令予以公布,自2006年1月1日起施行。

三、制定公务员法的指导思想与宗旨。立法的指导思想和宗旨是一部法律的基点,它为立法活动指明方向和提供理论依据,对于确定法律的原则、设计法律制度、起草拟订条文、处理解决分歧意见等具有重要的指导意义。

制定公务员法的指导思想是,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻党的十六精神,坚持党管干部的原则,体现现行干部管理体制的要求,改革和完善公务员制度,为全面建设小康社会提供组织保证和人才支持。

公务员法的立法宗旨有以下四个方面:一是规范公务员的管

理。从制定该法的直接目的来看,就是为了使公务员的管理有法可依,有章可循。也就是说,总结长期以来党和国家干部人事管理的经验,借鉴国外人事行政管理中有益的、科学的管理原则和管理办法,形成科学合理的公务员管理规范,以保证公务员管理的科学化和法制化。二是保障公务员的合法权益。权益包括权利和利益。在实践中,公务员的权益受到各种不法的侵犯的肯定时有发生,比如:有些地方长期拖欠工资,没有按时足额地发给工资、退休金等;有的公务员在职务升降、考核等工作中受到不公正待遇等。这些肯定严重影响和挫伤公务员工作的积极性,需要努力和克服。因此公务员法把保障公务员的合法权益作为立法宗旨之一。三是加强对公务员的监督,促进勤政廉政。公务员是国家的公职人员。为了防止公务员滥用手中的权力,对公务员的义务、纪律需要特别的要求。对公务员的这种特别要求不同于对普通公民的要求,也不同于对一般的在国有企业、事业单位工作的公职人员的要求。为了加强对权力的监督和制约,需要加强对公务员的监督。四是建设高素质的公务员队伍,提高工作效能。在新形势下,加强党的执政能力建设,推进民主法制建设,做好经济调节、市场监管、公共管理和社会服务等工作,需要造就一批高素质的人才,需要有一套公务员从事公务活动的科学、民主的行为规范。这就需要在制度和机制上吸引优秀人才加入到公务员队伍,在他们加入到公务员队伍后,通过培训、锻炼等各种形式提高公务员队伍的素质;需要进一步完善公务员的行为规范,强化公务员的服务意识和效率意识,以最少的投入争取最大的管理效益,不断提高管理水平,提高工作效能。

四、制定公务员法的依据。本法的立法依据是中华人民共和国宪法。宪法对国家机关的工作制度、国家机关工作人员的权利义务,以及中央和地方各级政权机关的职权与组织制度等作了规定。宪法确立了人民代表大会制度为国家的根本政治制度,规定

了国家机构实行民主集中制的组织原则。宪法第二十七条还规定：“一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和效率，反对官僚主义。”“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”这些规定都是制定立法的直接依据。

第二条 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。

【释义】 本条是关于公务员范围的规定。

一、国外公务员范围的一些情况。从世界各国的情况来看，各国公务员的范围不尽一致，大体说来有三种类型：第一种是以英国为代表的小范围，即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。许多英联邦国家也基本属此类型。第二种是以美国为代表的中范围，即中央政府机关中的所有公职人员，包括政务官与事务官都称为公务员，但适用于国家公务员法规的只是事务官。第三种是以法国为代表的大范围，把从中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员都统称为公务员。其中又将公务员分为两大部分：一部分是不适用公务员法的公务员，如议会的工作人员、法院的法官、军事人员等；一部分是适用于公务员法的公务员，如中央政府和地方政府机关中从事行政事务管理的公职人员、外交人员、教师、医务人员等。日本也属此类型。总的来看，各国公务员范围各不相同，都是根据本国的政治制度、文化传统以及人事管理的实际情况确定的。

二、对公务员范围的不同意见。公务员法草案第二条曾规定：“本法所称公务员，是指依照法律规定管理国家事务和履行社会公