



公务员法全国培训读本

中华人民共和国公务员法 辅导读本

主编 侯通山

副主编 侯觉非 谭焕民



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

中华人民共和国公务员法 辅导读本

主 编 侯通山 中央纪律检察委员会法规室主任
监察部法规司司长

副主编 侯觉非 谭焕民

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公务员法辅导读本 / 侯通山主编.
北京: 法律出版社, 2005. 5
ISBN 7-5036-5590-9

I. 中… II. 侯… 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 040771 号

©法律出版社·中国

责任编辑 / 柯 恒

装帧设计 / 乔智伟

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 / 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 / 吕亚莉

开本 / 850×1168 毫米 1/32

印张 / 10.5 字数 / 231 千

版本 / 2005 年 5 月第 1 版

印次 / 2005 年 5 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

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

上海公司 / 021-62071010/1636

北京分公司 / 010-62534456

深圳公司 / 0755-83072995

苏州公司 / 0512-65193110

书号: ISBN 7-5036-5590-9/D·5307

定价: 22.80 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

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》(以下简称《公务员法》),该法将于2006年1月1日起实施。这是我国第一部人事管理方面的法律,它的制定颁布是我国民主法制建设的一件大事,填补了我们国家法律体系的空白,是干部人事管理科学化、法制化的一个里程碑,具有十分深远的历史意义和重大的现实意义。

首先,制定《公务员法》是贯彻依法治国方略,实现干部人事依法管理的需要。建国50多年来,我们国家的干部人事管理方面有很多的政策文件,但是法律法规极少,特别是没有一部人事管理总章程性的法律。治国先治吏,如果缺乏干部人事管理的法律,就不利于依法治国。

第二,制定《公务员法》,是及时总结改革开放以来推行公务员制度的经验,进一步完善公务员制度的需要。1993年8月,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,在国家行政机关建立和推行公务员制度。经过将近12年的推行,社会各界普遍反映这是一项成功的改

革。推行公务员制度促进了干部人事管理尤其是行政机关人事管理科学化、民主化和法制化,对于提高公务员的素质,维护公务员的权益,调动公务员的积极性,促进行政能力建设,都发挥了重要作用。在推行行政机关公务员制度的十几年中,干部人事制度改革进一步深化,又出台了一些好的新鲜经验。将这些好的经验及时补充到公务员制度里面去,并进一步完善和提高,制定一部《公务员法》,是十分必要和适时的。

第三,制定《公务员法》是完成全面建设小康社会宏伟目标的需要。毛泽东和邓小平同志都曾经讲过,路线方针政策确定了,最关键的因素就是人。这个“人”,是指各方面的人才,其中之一就是党政机关的人才,党政机关人才在改革开放、在现代化建设中的作用是不言而喻的。要提高他们的素质,促进新的建设,提高效益,就需要有一部好的法律来保证对国家机关、对党政机关工作人员加强管理,维护他们的合法权益,加强监督。

与《国家公务员暂行条例》相比,《公务员法》作出了较大的修改和发展。其一,调整了公务员的范围。《国家公务员暂行条例》规定的公务员范围,是国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。《公务员法》在这方面进行了调整,规定公务员是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。其二,完善了公务员的分类制度。《国家公务员暂行条例》没有对公务员进行分类管理的规定,而在《公务

员法》第三章里面特别规定了公务员职位，按照它的性质区别划分为综合管理类、专业技术类、行政执法类，并且规定国务院可以根据实际需要在条件成熟时建立新的职位类别。其三，建立了职位聘用制。《国家公务员暂行条例》也规定了部分职位的聘任制，但是没有做进一步的细化规定，所以一直没有推行。《公务员法》里专设一章，对聘任公务员的范围、管理方式等作出了明确规定。除了上述几点重大的修改和发展外，《公务员法》对《国家公务员暂行条例》的每一条几乎都有不同程度的修改和完善。

为了帮助广大的公务员学习、理解和掌握《公务员法》，正确履行公务员的职责，遵守公务员的纪律，维护自己的合法权益，侯通山同志组织部分参加《公务员法》研究起草工作的同志撰写了这本《中华人民共和国公务员法辅导读本》，对《公务员法》进行了逐条的解读，是广大公务员学习《公务员法》的必备工具用书。

由于时间仓促，不足之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

编者
2005年5月

目 录

前言	(1)
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】	(4)
第 三 条 【适用范围】	(7)
第 四 条 【公务员制度的指导思想和政治原则】	(9)
第 五 条 【公开、平等、竞争、择优和法治原则】	(12)
第 六 条 【监督约束与激励保障并重原则】	(15)
第 七 条 【任人唯贤、德才兼备和功绩制原则】	(16)
第 八 条 【分类管理原则】	(17)
第 九 条 【公务员依法履行职务受法律保护原 则】	(18)
第 十 条 【公务员综合管理机构及其职责】	(19)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(22)
第十一条 【公务员应当具备的条件】	(22)
第十二条 【公务员义务】	(24)
第十三条 【公务员权利】	(29)
第三章 职务与级别	(34)
第十四条 【公务员职位分类】	(34)
第十五条 【公务员职务序列】	(35)

第十六条	【公务员职务分类及职务层次】	(36)
第十七条	【综合管理类职务分类】	(37)
第十八条	【公务员职位的设置】	(38)
第十九条	【公务员级别】	(39)
第二十条	【人民警察、海关和驻外外交机构公务 员衔级】	(41)
第四章 录用		(42)
第二十一条	【公务员录用考试】	(42)
第二十二条	【公务员录用部门】	(45)
第二十三条	【报考公务员资格条件】	(46)
第二十四条	【禁止录用为公务员的情形】	(46)
第二十五条	【公务员录用前提】	(47)
第二十六条	【招考公告】	(47)
第二十七条	【资格审查】	(48)
第二十八条	【公开考试程序】	(49)
第二十九条	【考察人选的确定与体检】	(52)
第三十条	【公示和审批程序】	(55)
第三十一条	【录用特殊职位公务员的程序】	(56)
第三十二条	【新录用公务员的试用期】	(56)
第五章 考核		(58)
第三十三条	【公务员考核内容】	(58)
第三十四条	【公务员考核方法】	(60)
第三十五条	【年度考核程序】	(61)
第三十六条	【公务员考核等次和标准】	(63)
第三十七条	【公务员考核结果的作用】	(64)

第六章 职务任免	(65)
第三十八条 【公务员任职方式】	(65)
第三十九条 【选任制公务员任免】	(66)
第四十条 【委任制公务员任免】	(67)
第四十一条 【公务员任职前提】	(71)
第四十二条 【公务员任职限制】	(71)
第七章 职务升降	(73)
第四十三条 【公务员晋升职务的资格条件】	(73)
第四十四条 【公务员晋升职务的程序】	(76)
第四十五条 【公务员竞争上岗和公开选拔制度】	(79)
第四十六条 【领导职务任前公示和任职试用期】	(82)
第四十七条 【公务员降职条件和程序】	(83)
第八章 奖励	(85)
第四十八条 【公务员奖励的对象、条件和原则】	(85)
第四十九条 【应当给予奖励的情形】	(86)
第五十条 【公务员奖励种类和形式】	(90)
第五十一条 【公务员奖励决定和审批权限】	(91)
第五十二条 【公务员奖励的撤销】	(92)
第九章 惩戒	(94)
第五十三条 【公务员禁止行为】	(94)
第五十四条 【公务员执行公务免责条件】	(109)
第五十五条 【公务员处分和免予处分的条件】	(112)
第五十六条 【公务员处分种类】	(115)
第五十七条 【公务员处分的原则、程序】	(118)
第五十八条 【处分的法律后果和期间】	(140)
第五十九条 【解除处分的条件、机关和法律后果】	(142)

第十章 培训	(145)
第六十条 【公务员培训原则、培训机构】	(146)
第六十一条 【公务员培训种类】	(152)
第六十二条 【培训登记管理、时间、作用】	(154)
第十一章 交流与回避	(157)
第六十三条 【公务员交流制】	(159)
第六十四条 【非公务员调入机关任职】	(163)
第六十五条 【转任的条件和要求】	(165)
第六十六条 【挂职锻炼】	(168)
第六十七条 【交流的法律效力和申请交流】	(170)
第六十八条 【任职回避】	(172)
第六十九条 【地域回避】	(177)
第七十条 【公务回避】	(179)
第七十一条 【回避申请、审查和决定】	(181)
第七十二条 【回避制度的补充】	(183)
第十二章 工资福利保险	(184)
第七十三条 【公务员工资制度】	(184)
第七十四条 【公务员工资结构】	(190)
第七十五条 【公务员工资水平和工资调查制度】	(194)
第七十六条 【公务员福利和工时制度】	(197)
第七十七条 【公务员保险制度和抚恤优待制度】	(200)
第七十八条 【公务员工资、福利、保险法律保障】	(206)
第七十九条 【公务员管理所需经费的保障】	(207)
第十三章 辞职辞退	(208)
第八十条 【公务员辞职程序】	(208)
第八十一条 【公务员辞职的限制性条件】	(214)

第八十二条	【公务员辞去领导职务的条件】	(217)
第八十三条	【辞退公务员的条件】	(219)
第八十四条	【不得辞退公务员的条件】	(224)
第八十五条	【辞退程序和被辞退后的待遇】	(226)
第八十六条	【公务交接手续】	(228)
第十四章	退休	(230)
第八十七条	【公务员退休制度】	(230)
第八十八条	【公务员自愿退休条件】	(234)
第八十九条	【公务员退休后的待遇和管理】	(235)
第十五章	申诉控告	(239)
第九十条	【公务员提出申诉事项的范围和程 序】	(239)
第九十一条	【复核的时间限制】	(247)
第九十二条	【原处理机关及时纠正错误的规定】	(249)
第九十三条	【公务员控告的条件和程序】	(250)
第九十四条	【公务员行使申诉、控告权时应尽的 义务】	(252)
第十六章	职位聘任	(254)
第九十五条	【公务员聘任制】	(254)
第九十六条	【聘任制的方式和要求】	(256)
第九十七条	【聘任公务员的原则和聘任合同的处 理】	(257)
第九十八条	【聘任合同的内容和协议工资制】	(259)
第九十九条	【公务员管理的依据】	(260)
第一百条	【人事争议仲裁制度】	(260)

第十七章 法律责任	(267)
第一百零一条 【违反本法规定的行为及法律责 任】	(267)
第一百零二条 【公务员辞去公职或者退休后的从业 限制】	(282)
第一百零三条 【错误人事处理的补救】	(290)
第一百零四条 【公务员主管部门的工作人员违法行 为及法律责任】	(292)
第十八章 附则	(297)
第一百零五条 【领导成员】	(297)
第一百零六条 【本法的参照适用】	(297)
第一百零七条 【施行日期】	(298)
附录:中华人民共和国公务员法	(302)

第一章 总 则

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。

【解说】 本条是关于《公务员法》立法目的和立法依据的规定。

一、《公务员法》的立法目的

立法目的是制定法律、法规所要达到的要求和目标。《公务员法》总则第一条明确规定了制定《公务员法》的立法目的。根据本条规定,《公务员法》的立法目的主要有六个方面:

(一)规范公务员的管理

制定《公务员法》的首要目的,就是要对公务员的管理工作有法可依,也就是说,要把长期以来党和国家干部人事管理的经验,以及国外人事行政管理过程中有益的科学管理原则和管理办法,加以总结和借鉴,形成我国公务员管理的总章程,以保证公务员管理的科学化和法制化。党的十一届三中全会确立了我国进行社会主义现代化建设的政治路线。邓小平同志曾指出:政治路线要靠组织路线来保证。要使公务员承担起组织经济建设和社会的全面进步与发展,管理国家事务、社会事务和其他事务的责任,就需要加强对公务员的管理,不断提高公务员的素质,保证公务员的优化、廉洁,这样才能形成强有力的工作系统,

使之能卓有成效地完成各项工作。实行公务员制度,制定包括《公务员法》在内的一系列法律、法规和规章,才能对公务员依法进行科学管理,达到保证并不断规范对公务员进行管理的目的。

(二)保障公务员的合法权益

公务员在国家和社会生活中具有举足轻重的地位,如果他们的合法权益得不到保护,在权益受到不法侵害时没有有效的救济手段,必然影响国家和社会管理的质量。所以,只有切实保障公务员的权益不受侵犯,并且在受到侵犯后能依照一定的程序得到纠正和处理,才能调动公务员的积极性。制定《公务员法》,建立健全公务员的申诉与控告制度,当公务员的合法权益遭受机关或其领导的不法侵害时,他们可以通过申诉和控告,使受理机关改变或撤销对自己不利的处理决定,恢复被侵害的权益,这就能极大地调动公务员工作的积极性。

(三)加强对公务员的监督

不受制约的权力必然导致权力的滥用。公务员作为国家权力的具体执行者,担负着管理国家事务,保证整个国家机器正常运行的重要职责和使命,这种工作的特殊性和所负职责的重要性,客观上要求公务员忠实地行使国家权力,履行职责。事实上,由于各种原因都有可能导致公务员陷入权力的泥潭,官僚主义、贪污腐败、以权谋私。所有这些,既是对公务员光荣称号的玷污,更是对党和国家形象的严重损害。既干扰机关工作系统的有效运行,也将严重阻碍改革开放的顺利进行。因此,制定《公务员法》,加强对公务员的监督有着非常重要的意义和作用。

(四)建设高素质的公务员队伍

我国庞大而复杂的国家事务管理系统的运转需要大批的管理人才,必须不断选拔优秀人才充实到公务员队伍中去。制定

《公务员法》，建立和推行公务员制度，通过正规严格的录用、考试、考核，在公开、平等、竞争、择优原则下，使一批批人才脱颖而出，并通过科学的职位分类及任用制度，使他们各自的专长和才能得到最充分的发挥和合理使用，同时根据他们的工作情况，通过培训、考核、职务升降、奖惩与纪律等一系列制度，充分调动广大公务员的工作热情和积极性，从而有利于培养和造就大批德才兼备的政务活动家和行政管理专家，使公务员队伍不断得以优化。此外，通过对公务员义务与权利的规定，通过对公务员纪律的规定，使广大公务员树立克己奉公、密切联系群众、努力为人民服务的思想，争取做廉政、勤政的优秀公务员，树立公务员廉洁尽职的良好形象，当好人民的公仆。

（五）促进勤政廉政

党风廉政建设和反腐败斗争关系到党的生死存亡。党越是长期执政，反腐倡廉的任务越艰巨，越要坚定不移地反对腐败，越要提高拒腐防变和抵御风险的能力。最近几年公务员违纪、违法案件呈现五个方面的特点：一是经济类案件涉案金额越来越大；二是利用干部人事权、司法权和行政审批权违纪违法案件突出；三是窝案串案明显增多；四是领导干部与配偶子女串通进行腐败活动相当突出；五是作案手段隐蔽性加强。应该说，目前反腐败斗争形势依然比较严峻。胡锦涛总书记在中央纪委三次全会上提出，教育不扎实、制度不完善、监督不得力，是腐败现象得以滋生蔓延的重要原因。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。依靠制度惩治和预防腐败，是做好反腐倡廉工作的根本途径。《公务员法》的实施，对于克服腐败现象，能起到防患于未然的作用。通过对公务员的义务与权利、考试录用、考核、奖惩等有关规定，从法规制度上保证公务员廉洁奉公，勤政

为民,最大限度地遏制腐败现象的滋生蔓延。

(六)提高工作效能

实施《公务员法》有利于建立办事高效,运转协调,行为规范的行政管理体系,促进机关工作效率的提高,有效克服办事拖拉、互相推诿等官僚主义现象。《公务员法》颁布实施后,通过职位分类,使职位设置合理,有效地控制编制人员,做到岗位职责分明,从而达到有效地克服人浮于事等不良现象。在《公务员法》中特别对公务员系统的人事管理如何开展,做出了明确的规定,可以保证各项工作的相互衔接和配合。同时,公务员制度有一整套运行机制,如激励机制、保障机制、勤政廉政机制等,可以大大地提高公务员队伍的积极性和工作热情,这就可以从各个方面保证机关各项工作的有效运转,不断提高工作效能。

二、《公务员法》的立法依据

宪法是国家的根本大法,是《公务员法》的根本渊源,具有最高的法律效力。《公务员法》是根据《宪法》制定的。例如,《中华人民共和国宪法》第二十七条规定:“一切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工作效率,反对官僚主义。一切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。”在《宪法》里还有若干关于机关工作制度和机关工作人员的权利义务,以及全国人大常委会、国务院和各级人民政府、最高人民法院、最高人民检察院的职权与组织制度等方面的规定,这些都是制定《公务员法》的立法依据。

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。

【解说】 本条是关于公务员定义的规定。

对于什么是公务员,即哪些人员属于公务员,是《公务员法》对《国家公务员暂行条例》的一个重大修改。根据过去《国家公务员暂行条例》和《国家公务员制度实施方案》的规定,实施国家公务员制度的范围包括:(1)各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员;(2)其他行使国家行政职能、从事行政管理活动中的单位中除工勤人员以外的工作人员。上述工作人员包括在国家行政机关中从事党群工作的人员。根据以前的规定,我国还存在依照公务员制度管理的单位。所谓依照公务员制度管理,是指那些完全行使行政职能,而使用事业编制的单位,依照《国家公务员暂行条例》进行人事管理。此外,还有参照公务员制度管理的单位。由于我国党政机关在工作性质上有很多共同点,对人员素质的要求也基本相同,所以,根据中央的决定,在国家行政机关实行公务员制度的同时,党的机关、人大、政协、各民主党派以及部分社会团体机关“参照”国家公务员制度进行管理。从以上可以看出,我国既存在“按照”《国家公务员暂行条例》实施国家公务员制度的国家各级行政机关,又有“依照”国家公务员制度进行管理的完全行使国家行政职能但使用事业编制的单位,还有“参照”国家公务员制度进行管理的党的机关、人大机关、政协机关、各民主党派以及部分社会团体机关。这“三照”虽然按系统划分清楚,但党、政、事业单位交织在一起,管理复杂化,不利于公务员制度的实施和依法行政。

由于我国党政机关在工作性质上有很多共同点,对人员素质的要求也基本相同,因此,《公务员法》对公务员的范围进行了定义。根据这一定义,只有全部符合三个条件的工作人员才属