

高等政法院校规划教材

公务员法教程

司法部法学教材编辑部编审

主 编 张淑芳

副主编 张武扬

 中国政法大学出版社

高等政法院校规划教材

公务员法教程

司法部法学教材编辑部编审

主 编 张淑芳

副主编 张武扬

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王志强 王霄艳 李维海

汪 海 陈宏光 张武扬

张淑芳 范沁芳 徐永红

◆ 中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员法教程/张淑芳主编. - 北京:中国政法大学出版社,2004.2

ISBN 7-5620-2560-6

I.公… II.张… III.公务员制度-法学-中国-教材 IV.D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 019872 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 24.75印张 465千字

2004年5月第1版 2004年5月第1次印刷

ISBN 7-5620-2560-6/D·2520

印数:0 001-5 000 定价:24.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

邮 码 100088

电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62225059

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1.版权所有,侵权必究。

2.如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

新版说明

长期以来，在司法部的领导下，法学教材编辑部认真履行法学教育服务的职能，为满足我国不同层次法学教育发展的需要，在全国高等院校和科研院所的大力支持下，动员了包括中国社会科学院法学研究所、北京大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、厦门大学、中山大学、南京大学、武汉大学、吉林大学、山东大学、四川大学、苏州大学、烟台大学、上海大学、中国政法大学、西南政法大学、中南财经政法大学、华东政法学院、西北政法学院、国家行政学院、国家法官学院、中国人民公安大学、中央司法警官学院、广东商学院、山东政法管理干部学院、河南政法管理干部学院等单位的教学、科研骨干力量，组织编写了《高等政法院校法学主干课程教材》、《高等政法院校规划教材》等多层次、多品种的法学教材。

这些教材的出版均经过了严格的策划、研讨、甄选、撰稿、统稿、修订等程序，由一流的教授、专家、学术带头人担纲，严把质量关，由教学科研骨干合力共著，每一本教材都系统准确地阐述了本学科的基本原理和基本理论，做到了知识性、科学性、系统性的统一，可谓“集大家之智慧，成经典之通说”。这些教材的出版对中国法学教育的发展，起了非常重要的推动作用，受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映，所以，

随着科研的不断进步，教学实践的不断发展，必然导致教科书的不断修订。国际上许多经典的教科书，都是隔几年修订一次，一版、五版、二十版，使其与时俱进，不断成熟，日臻完善，成为经典，广为流传，这已成为教科书编写的一种规律。

《高等政法院校规划教材》出版至今已有十余年的时间，本套系列教材已修订多次，其中不少种教材多次荣获国家教育部、国家司法部等有关部门的各类优秀教材奖。由于其历史长久，积淀雄厚，已经形成自己独具特色的科学、系统、稳定的教材体系，在法学教育中，既保持了学术发展的连续性、传承性，又及时吸纳新的科研成果，推动了学科的发展与普及。它已成为国内目前最有影响力的一套法学本科教材。

进入 21 世纪，依法治国，建设社会主义法治国家是我国的基本方略。为了更好地适应新世纪法学教育的发展，为了迎接新时代的挑战，尤其是我国加入 WTO 带来的各种新的法律问题，我们结合近年来法制建设的新发展，吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验，对这套教材再次进行了全面修订。我们相信重修之规划教材定能对广大师生提供更有效的帮助。

司法部法学教材编辑部

2001 年 12 月

前 言

规范化的国家公务员制度，应当是通过制定法律，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员进行科学管理。我国于1993年颁布实施《国家公务员暂行条例》，之后又陆续出台了系列配套法规和实施办法。这些法规内容涵盖公务员职位分类、考试录用、考核、奖惩、培训、职务升降、辞职辞退、申诉控告等各个方面，基本上形成了一套管理公务员的行为规则。然而，目前管理公务员的系统化最高规则竟处在行政法规的层面上，如果以宪法为首排列的话，其仅处于三级法之地位，而公务员制度应当是一国政治制度的重要组成部分，作为政治制度当然应当由立法机关通过法律来设计，基于此，全国人民代表大会常务委员会已将公务员法列入近期立法规划，其必将为我国的行政体制注入新的要素，最终为实现政治文明开拓前景。

与公务员立法实践相比，公务员法的研究并不显得具有本应具有的超前性，国内到目前为止还没有一部完整的公务员法或公务员法学的教科书就是例证。传统教科书几乎都从制度层面上讲授公务员制度，较少从法律层面上探讨，而公务员法与公务员制度是两个不同意义上的概念。本教科书着眼于“法”而不是制度的角度来阐释公务员问题。其实，无论哪一国的公务员制度都是依托于该国公务员法律规范的。公务员制度的完善必须建立在一国公务员法的基础上，没有系统的公务员法律规范，对制度的研究就会成为空中楼阁。传统教科书将研究视野局限于公务员条例范围，有的甚至是对《国家公务员暂行条例》的一个简单注解。事实上，规范公务员制度和调整公务员关系的法律规范并不仅仅是《国家公务员暂行条例》以及它的一些下位规则。例如《中华人民共和国行政监察法》、《国家行政机关工作人员奖惩的暂

行规定》等都是调整公务员关系的法律规范，而且其法律地位要高于《国家公务员暂行条例》，可见，只有将公务员法当成一个法群或法律体系来看，才不至于挂一漏万。本教科书着眼于对公务员法作为一个法律体系进行阐释、作为一个理想法律模式进行阐释，当然，我们在作这样阐释的同时也尽可能立足于中国公务员法律制度的现实，力争使读者们通过本教材既能了解我国公务员制度的脉络，又能对我国公务员制度的前景有所展望。

本书各章撰写人如下（以章节先后为序）：

张淑芳：第一章、第九章

陈宏光、汪海：第二章

王霄艳：第三章、第四章、第七章

李维海：第五章、第六章

范沁芳：第八章

张武扬：第十章、第十一章

王志强：第十二章

徐永红：第十三章

陈宏光：第十四章、第十五章、第十六章

全书由张淑芳构思整个框架，张淑芳、张武扬对全部书稿进行了审阅。

编 者

2004年3月22日

目 录

第一篇 公务员法理

第一章 公务员法概述	(1)
第一节 公务员法的概念.....	(1)
第二节 公务员法的立法体制.....	(5)
第三节 公务员法的地位.....	(8)
第四节 公务员法的分类	(11)
第二章 公务员法的渊源	(17)
第一节 公务员法的渊源的概念	(17)
第二节 公务员法的正式渊源	(20)
第三节 公务员法的非正式渊源	(25)
第三章 公务员法律关系	(32)
第一节 公务员法关系的概念	(32)
第二节 公务员法律关系的主体	(36)
第三节 公务员法律关系的内容	(40)
第四节 公务员法律关系的客体	(48)
第四章 公务员法原则	(53)
第一节 公务员法原则的概念	(53)
第二节 公务员法的立法原则	(55)
第三节 公务员法的行为原则	(63)

第二篇 公务员组织法

第五章 公务员组织法概述	(72)
第一节 公务员组织法的概念	(72)
第二节 公务员组织法的功能	(78)
第三节 公务员组织法的构成	(85)
第六章 公务员职位构成法	(88)
第一节 公务员的职位分类	(88)
第二节 公务员的职位构成	(94)
第三节 公务员的职位管理	(101)
第七章 公务员职位确定法	(106)
第一节 公务员考试录用	(106)
第二节 公务员职务任免	(111)
第三节 公务员培训	(117)
第八章 公务员职位变迁法	(124)
第一节 公务员交流	(124)
第二节 公务员辞职、辞退	(132)
第三节 公务员退休	(141)
第四节 公务员职务升降	(146)

第三篇 公务员行为法

第九章 公务员行为法概述	(151)
第一节 公务员行为法的概念	(151)
第二节 公务员行为法的功能	(162)
第三节 公务员行为法的构成	(170)
第十章 公务员行为定性法	(178)
第一节 公务员岗位责任制	(178)

第二节	公务员权利义务	(184)
第三节	公务员的回避	(191)
第十一章	公务员行为定量法	(198)
第一节	公务员的考核	(198)
第二节	公务员的纪律	(206)
第三节	公务员的奖惩	(211)
第十二章	公务员行为定责法	(220)
第一节	公务员法律责任概述	(220)
第二节	公务员的民事责任	(224)
第三节	公务员的行政责任	(227)
第四节	公务员的刑事责任	(233)

第四篇 公务员监控法

第十三章	公务员监控法概述	(240)
第一节	公务员监控法的概念	(240)
第二节	公务员监控法的功能	(246)
第三节	公务员监控法的构成	(252)
第十四章	公务员监控体制法	(264)
第一节	监察机关	(264)
第二节	行政监察人员	(268)
第三节	监察机关的职责	(272)
第四节	监察机关的权限	(279)
第十五章	公务员监控程序法	(289)
第一节	监察立项	(290)
第二节	监察的受理与立案	(295)
第三节	监察调查	(299)
第四节	监察审理	(303)
第五节	监察处理	(306)

第十六章 公务员监控救济法	(311)
第一节 公务员的抗辩权.....	(311)
第二节 公务员的申诉.....	(318)
第三节 公务员的控告.....	(324)
附：国家公务员暂行条例	(329)

第一篇 公务员法理

第一章 公务员法概述

第一节 公务员法的概念

一、公务员法的定义

(一) 公务员

我们在给公务员法定义之前首先必须了解什么是公务员，因为，公务员是公务员法规范的对象，只有在明确了公务员的内涵和范围之后，才能有一个确切的公务员法含义。

英国是现代公务员制度的发明者，但在英国，最初是不称作公务员的，而是称为“文官”。〔1〕“文官”在英文里是 Civil Servant，这个词的含义是：其一，指行政机关的文职人员，意味着与军队的武官和司法机关的法官相区别；其二，具有事务、办事的意思，而不是决定政策。

从西方国家“文官”一词的含义我们可以看出，公务员首先是在政府行政机关任职的人员，但并非所有的政府行政机关人员都是公务员，而只有政府中的事务人员即决策者以外的人员才是公务员。例如，英国的公务员就指政府中“上至

〔1〕 在英国、美国、加拿大、澳大利亚、巴基斯坦等英联邦国家或泛美联盟成员中，政府公职管理人员一般通用“文官”一词。但在法国、德国、日本、瑞士等国则将政府公职管理人员称为“公务员”。参见周敏凯：《当代资本主义国家的文官制度》，福建人民出版社1996年版，第122页。

常务次官，下至清洁工，不包括政务官（大臣、国务大臣、政务次官等）；不包括企业、事业文职人员；不包括地方自治人员；不包括法官，特别是不包括通过选举产生的官员。英联邦一些国家，以及新加坡等国，在文官（或公务员）的范围上，大体与英国相同。”〔1〕

我国与西方国家的公务员涵义存在较大差别，根据《国家公务员制度实施方案》〔2〕的规定，我国国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；其他行使国家行政职能、从事行政管理活动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。由此可见，我国公务员的范围是大于西方国家公务员的范围的，从某种意义上讲，我国公务员法是一个更为广延领域的概念系统。

（二）公务员法

公务员法是在一国官僚队伍客观上发展到一定规模需要规范和调适的基础上产生和不断更新的，官僚队伍的状况同时也促进了公务员法自身的完善。从各国行政机构组成人员看，其处于日益发展壮大中，如“美国在过去曾经有段时间没有官僚制度，到现在却有了一个庞大的官僚机构。在19世纪初，联邦机关的公职人员总共只有1000多人，在第二次世界大战结束的1945年，联邦文职官员曾达到378.7万人。战后有所减少，在1975年，联邦文官人数共为284.8万人，1978年，文官人数又有所上升，达到292.9万人……”〔3〕公务员人数的剧增，公务员地位的日益重要，正如马克斯·韦伯所说的“官僚机构是一个自成方圆的独立体系——一种社会的特殊形式，其存在便于将总体法规应用于具体情况，从而增加了政府行动的可预见性。官僚机构的成员拥有其部门的权威，享有终身职业和社会的尊重，并以独有的方式掌握着权力的操纵杆，这使官僚机构成为一种巨大的势力，一种无法抵御的势力。”〔4〕对此列宁也作过精辟论述。〔5〕由此决定了必须有相关的公务员法来对公务员队伍及其行为进行适当调控。

公务员法是对公务员组织、公务员行为进行调整和规范，并对公务员相关权益予以保障和救济等的法律规范的总称。

〔1〕曹志主编：《资本主义国家公务员制度概要》，北京大学出版社1985年版，第2页。

〔2〕参见《国务院关于印发〈国家公务员制度实施方案〉的通知》（1993年11月15日，国发〔1993〕78号）。

〔3〕曾广载：《西方国家宪法和政府》，湖北教育出版社1989年版，第218—219页。

〔4〕〔美〕詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治》，张海涛等译，中国社会科学出版社1995年版，第1页。

〔5〕列宁说：“更换部长的意义是非常少的，因为实际的管理工作完全掌握在大批的官吏手中。”参见《列宁全集》，第25卷，第359页。

国家公务员法是国家公务员制度法治化的基本形式，它对国家公务员制度的建立、运行和完善起着至关重要的保障作用。各国公务员法所包含的内容大至相同，主要涉及以下方面：

一是有关公务员范围和在国家政治生活中的地位的规定。例如《法国公务员总章程》（1959年）第1条规定：“本章程适用于在中央政府、以及所属的驻外机构或公立公益机构的各级部门中正式担任专职的人员。本章程不适用于议会工作人员和司法部门的法官，也不适用于军事人员以及工商业性的国家管理部门、工商灶性的公用事业和公立公益机构的人员。”第5条规定：“对于行政部门来说，公务员具有法定的合乎章程条例的地位。”

二是有关公务员编制、职位设定、公务员职务关系产生、变更和消灭的条件及法律事实的规定。如《新加坡公务员法》规定，公务员被录用后，一般要有2年的试用期，试用期满，经公共服务委员会考核合格后才能成为正式公务员。试用期间，要安排不同的岗位进行锻炼，以便熟悉工作，并规定6个月由其所在部门提出审核报告。如果6个月的工作中表现不怎么样，则要及时指出他的缺点。如果在两年内工作中，没有成绩，缺点也没有改进，则取消公务员资格。^{〔1〕}

三是有关公务员职权行使的规范与保障的规定。如《法国公务员总章程》（1959年）第8条规定：“禁止任何公务员以职业身份从事任何一项有利可图的私人活动。在什么条件下可以例外地不受这种禁令限制，由公共行政部门条例规定。”

四是有关公务员责任追究的规定。如《法国公务员总章程》（1959年）第11条规定：“一个公务员在任中或行使职权中所犯的任何错误，应受纪律制裁，必要时，按刑法论处。”

五是有关公务员权益保障及救济的规定等。例如加拿大公务员法就有比较健全发达的上诉体系，上诉机构很多，有公务员委员会，加拿大人权委员会，公务员关系委员会，官方语言委员会等。上诉的范围包括：人员配备（任用）、人身骚扰、开除、歧视、集体协议、安全审查等，不同的申诉可以找到不同的上诉机构。^{〔2〕}

二、公务员法的特点

公务员法的特点可以从不同的角度观察，如果仅仅将它作为一个法律部门，它具有一般法律部门所具有的特点，即它与其他社会现象的区别在于：公务员法

〔1〕 中华人民共和国人事部编：《外国公务员制度》，中国人事出版社1995年版，第46页。

〔2〕 中华人民共和国人事部编：《外国公务员制度》，中国人事出版社1995年版，第415—416页。

所表达的是社会关系的知识模型，目的在于重复适用而不是只适用一次；公务员法是通过赋予公务员权利和设定相应义务的方式来实现对公务员及相关关系的调整；公务员法规范具有普遍的约束力和国家强制性，并受社会占统治地位的道德的支持；公务员法规范由确定的要素构成：假设、处理和制裁三部分构成。然而，本节所讲的公务员法特点是指与我国其他法律部门比较的独特地方。

第一，公务员法是以公务员及其行为作为规范对象的。任何法律部门都有其特定的规范对象，比如刑法所涉及的是犯罪和刑罚的问题，民法所涉及的是公民与法人之间和财产和人身关系，而公务员法只涉及公务员和与公务员相关的法律事实。这里包含两层意思：一是要区分公务系统人员与其他国家机关、企事业单位人员、公民个人等，后几者都不属于公务员范围自然就不是公务员法要涉及的，如我国普通公民及其行为；二是要区分公务系统内部人员，如前所述的，我国公务系统中的工勤人员、一些西方国家的政务类人员都不是公务员，也不是公务员法要调整的。如德意志联邦共和国“公务员”分两大类：“一类是特别职位的公务员，即不适用联邦公务员法的官员，如内阁总理、国务员、部长等；另一类是一般职位公务员，即适用联邦公务员法的官员。”〔1〕

第二，公务员法是行政法部门的一个分支。依据法的不同调整对象，一国的法律可以分成不同的部门，如刑法、民法、经济法、行政法等。其中每一个法律部门又可以分出许多更小的部门来，尤其象经济法、行政法这样的法律部门包含的内容非常宽泛，目前行政法学界就有许多学者研究行政法中的部门行政法，如工商行政法、税务行政法、海关行政法、军事行政法、公安行政法等等。公务员法在我国还没有作为一个独立的法律部门看待，它是行政法的一个分支。在行政法大体系中，公务员法又是具有相对独立性的一个组成部分。

第三，公务员法是法典化的体系。我们说公务员法是一个体系是因为公务员法不是指单一的公务员法典，公务员法不能等同于公务员法典，公务员法典只是公务员法的一个主要组成部分，但它并没有囊括公务员法的所有内容，公务员法是一个广泛的概念系统，它是一系列公务员法律规范组成的，这和行政法的体例有点类似。但公务员法又不同于行政法，因为行政法规范分散于不同层次的法律部门之中，无法将其汇编成统一的法律文件。而公务员法却是可以汇编成法律文件的。我们说公务员法是法典化的体系是因为公务员法有类似于宪法体系那样的内部结构。在宪法体系中，宪法是总法，宪法之下囊括了许许多多的宪法性法律，可以说它们都是宪法的组成部分，如我国的《特别行政区基本法》、《民族区域自治法》、《国旗法》、《国徽法》等，它们的地位和效力低于宪法。公务员法也

〔1〕曹志主编：《资本主义国家公务员制度概要》，北京大学出版社1985年版，第2页。

一样，成文法国家几乎都有一部公务员总法，在公务员总法之下有许许多多的公务员单行法规，它们都是公务员法的组成部分，但它们的地位低于公务员总法。尽管有的国家公务员总法和其他单行法都处于法律层级，但单行法制定时是不得违背总法的原则精神的。

三、公务员法的调整对象

“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成了某一门科学的对象。”〔1〕说明每一门科学或学科都有其特有的调整对象，公务员法也是如此。尽管公务员法是行政法体系的一个组成部分，但公务员法的调整对象不能和行政法调整对象同日而语。“行政法作为一个独立的法律部门，它的调整对象是行政机关在行政管理过程中形成的各种社会关系。它包括三个范畴：一是政府行政部门的内部管理关系，如有关政府活动原则、行政机关行为准则、公务员权利义务的法律规范；二是政府部门的外部管理关系，如有关行政机关对相对一方当事人行使权力的法律规范，有关行政机关和管理相对人之间纠纷处理的行政法规范；三是涉及到有关行政管理相对人之间的权益关系。”〔2〕即行政法的调整对象非常宽泛，而公务员法的调整对象相对于行政法的调整对象要窄得多。但公务员法的调整对象又与行政法的调整对象有极其密切的关系，可以说，公务员法的调整对象是行政法调整对象的一个组成部分，主要是行政机关与公务员之间的关系。

公务员是行政机关的构成分子，行政系统设立许多行政职务，通过行政职务把公务员和行政机关联系在一起，公务员与行政机关的劳动关系，代表行政机关行使权力的各种关系等都是行政系统内部非常重要的关系。这些关系既与行政组织法有关，也与行政编制法有关，同时公务员其他法律也起着调整作用。

第二节 公务员法的立法体制

一、公务员法立法体制的概念

公务员法立法体制是国家立法制度的重要组成部分，对于一个国家公务员立法权力体系及其行使过程，通常都是通过宪法加以规定的。任何一个国家的公务

〔1〕《毛泽东著作选读》（上册），人民出版社1986年版，第148页。

〔2〕关保英：《市场经济与行政法学新视野论丛》，法律出版社1996年版，第31页。

员立法体制都与该国的历史及现实国情息息相关，是适应该国政治、经济、文化等发展的需要而建立和发展起来的，且会发生一定变化。

对于公务员立法体制的概念，我们可以有不同的认识：一是指公务员立法权限的划分；另一是指公务员立法权和法规创制权的国家机关体系和公务员立法权的划分。本书将立足于第二层意义来谈公务员法的立法体制。

公务员法立法体制由诸要素构成，所谓要素，是指构成一特定事物的基本组成单位。构成事物现象的诸要素中包括实体性要素、程序性要素以及形式性要素。公务员法的立法体制同样包括这三个方面的要素。

（一）公务员法立法体制的实体性要素

公务员法立法体制的实体性要素即实质性要素，是在公务员立法体制中起主要作用的主体及权限。也就是说公务员立法的主体及主体所拥有的立法权限和分工。立法主体是拥有公务员立法权的国家机关。各国的公务员立法主体不尽一致，有的国家的主体非常广泛，如根据我国公务员的立法实践，行使公务员法立法权的主体有国务院、国务院的部委、某些地方政府。有的国家的主体则比较单一，如一些西方国家仅议会才有公务员法的立法权。

（二）公务员法立法体制的程序性要素

公务员法立法体制的程序性要素是指公务员法的制定、修改和废止必须遵循的步骤。它是保障公务员立法科学化、规范化的基本手段。公务员立法程序一般应由宪法、法律作出原则的规定，再由配套的法规等作出具体、周密的规定，既防止程序的任意性，又使程序有较强的可操作性。如我国目前已颁布了行政法规、规章制定的程序。

（三）公务员法立法体制的形式性要素

公务员法立法体制的形式性要素是指公务员立法的外在表现形式，根据它人们很容易了解某一公务员法律规范的制定机关及其效力等级和适用范围。如我国现行成文法律形式可分为三大类：一类是宪法、法律、行政法规、地方性法规，这主要是从立法主体、法律效力等级、效力范围角度所作的分类；二类是宪法、法律、条例、决议、决定、规定、办法、实施细则等，这主要是从法律的不同名称、不同技术等的角度所作的分类；三类是宪法、行政法、民法、婚姻法、劳动法、经济法等，这主要是从法律调整的社会关系的不同角度所作的分类。公务员法也有不同的外在表现形式，如法律、行政法规、规章、地方性法规等。

当今世界各国由于国体、政体以及历史和现实条件的不同，形成了不同的公