

张柏林 主编

《中华人民共和国公务员法》 释 义

中 共 中 央 组 织 部
人 事 部 组织编写
全国人大常委会法工委
国 务 院 法 制 办

中国人事出版社
党建读物出版社

中组部人事部指定公务员法学习培训用书



《中华人民共和国公务员法》 释 义

中 共 中 央 组 织 部
人 事 部
全国人大常委会法工委
国 务 院 法 制 办

组织编写

主 编 张柏林
副主编 李建华
侯建良



中国人事出版社
党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国公务员法》释义/张柏林主编. —北京:
中国人事出版社, 2005. 5

ISBN 7-80189-343-3

I. 中… II. 张… 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 046561 号

中国人事出版社 出版发行
党建读物出版社

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

保定市印刷厂印刷

*

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 8

字数: 197 千字

定价: 20.00 元

本书编委会

主 任：张柏林

副主任：曹康泰 李建华 王尔乘

尹蔚民 侯建良 李 飞

成 员：佟延成 刘家林 李 建

陈斯喜 林 弋 孔昌生

前 言

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》,自2006年1月1日起生效实施。公务员法是我国五十多年来干部人事管理第一部总章程性质的法律。公务员法的出台,在干部人事工作历史上具有里程碑的意义,对于贯彻依法治国方略和推进社会主义民主政治建设也具有重大意义。

公务员法以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,系统总结了我们党和国家几十年干部人事工作的经验特别是《国家公务员暂行条例》实施以来的实践经验,吸收了近十几年来干部人事制度改革的新成果,参考借鉴了国外人事管理中可以为我所用的有益做法,确立了我国公务员管理的基本原则、基本制度和基本方法,是做好干部人事工作的基本依据和准则。

制定颁布公务员法,是适应发展社会主义市场经济和全面建设小康社会的要求,推进干部人事工作科学化、民主化、制度化的重大举措,是推进政治体制改革、贯彻依法治国方略的重要步骤。颁布实施公务员法,必将有利于深化干部人事制度改革,建设一支善于治国理政的

高素质干部队伍;对于加强各级政权建设,加强党的执政能力建设,保证社会主义现代化事业的兴旺发达和国家的长治久安,将产生积极而深远的影响。

公务员法颁布后,社会各方面都十分关注。特别是各级党政机关和广大公务员,参照公务员法管理的单位及其工作人员,都纷纷要求公务员法草案起草修改单位能组织编写一套正规的学习培训辅导用书,以便大家正确把握立法原意,准确理解公务员法的精神实质。为此,中共中央组织部、人事部会同全国人大常委会法工委、国务院法制办专门组织编写了《〈中华人民共和国公务员法〉释义》和《〈中华人民共和国公务员法〉教程》。《释义》侧重于解释概念和法律条文的含义以及学习理解中应注意的问题;《教程》侧重于阐述公务员法的立法思想、立法背景、制度原理以及各项政策的沿革演变等。

为了组织好这两本公务员法学习培训用书的编写工作并保证质量,专门成立了编委会。中组部副部长、人事部部长张柏林任编委会主任,国务院法制办主任曹康泰,中组部副部长李建华、部务委员兼干部一局局长王尔乘,人事部副部长尹蔚民、副部长侯建良,全国人大常委会法工委副主任李飞任编委会副主任,四部门有关司局负责同志为编委会成员。张柏林主编,李建华、侯建良副主编。

《释义》的撰稿人员有(按撰写章节先后):许安标(总则)、陈希文(公务员的条件、义务与权利)、宋世明(职务与级别)、张艾兵(录用)、任志连(考核)、张景虎(职务任

免)、施俊民(职务升降)、王岩、张威(奖励、惩戒、申诉控告)、孔德美(培训)、徐素英(交流与回避)、李秀山、杨晓林、邓国高、胡明(工资福利保险)、谭超运(辞职辞退)、燕卫华(退休)、贺刚(职位聘任)、武增(法律责任、附则)。其中绝大多数同志参加了公务员法的起草修改工作。

林弋、孔昌生具体承担编写组织工作并负责统稿,侯建良统一审改,最后由张柏林、李建华审定。

在《释义》和《教程》编写过程中,彭前旭、姜兆义、吴姜宏、吴强、郑进顺等提供了有关立法研究材料,杨佩英、朱建平、张义全对《释义》工资福利保险一章作了修改,在此一并致谢。由于时间仓促,书中疏漏不当之处在所难免,敬请读者批评指正。

作者

2005年5月

目 录

前 言	(I)
第一章 总则	(1)
第二章 公务员的条件、义务与权利	(24)
第三章 职务与级别	(43)
第四章 录用	(54)
第五章 考核	(74)
第六章 职务任免	(86)
第七章 职务升降	(104)
第八章 奖励	(118)
第九章 惩戒	(126)
第十章 培训	(141)
第十一章 交流与回避	(150)

第十二章	工资福利保险	(164)
第十三章	辞职辞退	(176)
第十四章	退休	(190)
第十五章	申诉控告	(196)
第十六章	职位聘任	(205)
第十七章	法律责任	(225)
第十八章	附则	(239)

第一章 总 则

本章要点

总则一般是对立法目的、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,内容包括五个方面:一是立法目的和根据,体现在第一条。二是调整范围,即哪些人的哪些问题适用本法,主要体现在第二和第三条。三是公务员制度的指导思想,即按什么样的指导思想来构造、设计我国的公务员制度,主要体现在第四条。四是公务员管理应当遵循的原则,主要体现在第五至第九条。五是公务员主管部门的职责和权限,主要体现在第十条。这些内容的确定和规范,为以下各章具体条文的设计确定了指导原则和理论前提。

条文解释

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】本条是关于公务员法立法目的和根据的规定。

一、制定公务员法的目的

立法目的也称为立法宗旨,是一部法律的基点,它为立法活动指明方向和提供根据,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。

公务员法立法的目的可以概括为以下五个方面: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,把长期以来党和国家干部人事管理的经验,特别是近十年来建立和推行公务员制度的经验、开展干部人事制度改革的经验,加以认真的总结,同时适当借鉴国外人事行政管理中有益的科学的的管理办法,在此基础上,形成科学合理的公务员管理规范,以推进公务员管理的科学化、民主化和制度化。二是保障公务员的合法权益。权益包括权利和利益。在现实生活中,公务员的权益也容易受到各种非法侵犯,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,等等。这些都严重影响和挫伤了公务员工作的积极性,需要努力避免和克服。保障公务员权益,最重要的是健全法制,依法保障。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。公务员是国家公职人员,行使公权力。为了防止公务员滥用权力,对公务员的义务、纪律有特别规定。这种规定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。公务员队伍的水平 and 能力关系到党的执政水平和国家的管理能力。建设高素质的公务员队伍,是加强党的执政能力建设,提高党的执政水平的关键措施之一。公务员队伍的思想政治建设、组织建设、作风建设和能力建设都必须以制度建设作保障。制定公务员法,就是通过国家立法的形式,健全制度,加强管理,为建设高素质的公务员

队伍提供保障。五是提高工作效能。机关的工作关系到国家管理和为社会提供服务。公务员的工作质量和效率直接决定机关工作的质量和效率。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,提高机关工作效能,是公务员法重要的立法目的。

二、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。公务员法属于国家组织法范畴,公务员制度是政治制度的组成部分。宪法规定了我国的国家性质:工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。宪法确立了人民代表大会制度为国家的根本政治制度;宪法序言表述和规定了中国共产党的领导地位和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;宪法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工作效率,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。”这些规定都是本法立法的直接依据。

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

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。在实行联邦制的国家中,联邦政府的工作人员称为联邦公务员,州政府的工作人员称为州公务员,地方政府工作人员称地方公务员。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,如议会的议员、法院的法官、军事人员、医院的医生和学校的教师等;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管理的工作人员,议会、法院中除议员和法官以外的工作人员等。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、公务员的界定标准与范围

按照本条的规定,是否属于公务员,必须符合三个条件:一是依法履行公职。这里的“依法”,是广义的“法”,包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章。履行公职是指依据职责从事公务活动。在我国,依法履行公职的人员不仅包括各国家机构的工作人员,也包括政党机关、人民政协机关工作人员等。宪法确定了中国共产党在国家中的领导地位。中国共产党是执政党,各民主党派是参政党。人民政协是爱国统一战线的组织形式,是具有中国特色的政治组织。因此,政党机关、政协机关及其工作人员参与国家政治、经济和社会事务的决策、实施和监督的活动也是一种公务活动和公职行为。二是纳入国家行政编制。按照我国现行的编制管

理制度,我国人员编制可分为行政编制、事业编制、企业编制、军事编制等。行政编制不仅仅是行政机关使用的编制,而是各类机关工作人员使用的编制。但在一个机关中,并不是所有的人员都使用该机关的行政编制。如人大、政协和民主党派机关中不驻会的人员,他们不使用该机关的行政编制,行政关系不属于该机关。在这里,只有纳入和使用国家行政编制的人员才划入公务员范围。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员,但并不是财政供养的人员都是公务员。财政供养人员的很大一部分,如公立学校的教师、科研院所的科研人员等,虽然由国家负担其工资福利,但不属于公务员,因为其不具备另外两个条件。只有同时具备上述三个条件,才划入公务员范围。

根据公务员法草案说明、全国人大法律委员会关于公务员法草案审议结果的报告,按照上述界定标准,公务员的范围主要是以下七类机关的工作人员。(1)中国共产党机关的工作人员。(2)人大机关的工作人员。(3)行政机关的工作人员。(4)政协机关的工作人员。(5)审判机关的工作人员。(6)检察机关的工作人员。(7)民主党派机关的工作人员。

三、确立公务员范围的依据

公务员法确定公务员的范围,其考虑的因素主要是:一是我国政治制度的特点。坚持中国共产党的领导是我国宪法确定的基本原则之一。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。中国共产党是执政党,各民主党派是参政党,中国人民政治协商会议是具有广泛代表性的统一战线组织。中国共产党机关、各民主党派机关、政协机关同人大、政府、法院、检察院等国家机关都是我国政治制度中不可缺少的主体,各自发挥着特定的作用。这是我国政治制度的基本特点,也是确定我国公务

员范围必须考虑的重要因素。二是我国干部人事管理的现实情况。改革开放以来,围绕建立与社会主义市场经济体制相配套的人事管理体制,我国积极推行以分类管理为重要内容的人事制度改革,对过去大一统的“国家干部”队伍进行合理分解,将党政机关干部与企业、事业单位的干部区分开来,分别建立各具特点的人事制度。原则上,机关干部实行公务员制度,国有企业实行劳动合同制,事业单位实行聘用制和岗位管理制度。实践证明,这是符合我国当前国情的人事分类管理体制,也是确定公务员范围的基础。三是国际通行的做法。尽管各国因国情不同,公务员范围大小不一,但各国对公务员范围的确定有三条共同标准:一是职能标准。公务员是从事公共管理活动的人员。二是编制标准。公务员严格执行国家编制限额。三是经费标准。公务员的工资、福利、保险都由国家财政支付。本法对公务员的界定标准与国际上的做法大体一致。

四、在机关工作而不属于公务员范围的人员

机关中的工勤人员不属于公务员范围,这主要是因为:第一,工勤人员的工作纯属后勤服务性质,他们使用的是工勤编制,而不是行政编制。第二,从历史延续性来看,工勤人员过去也不属于机关干部范畴,公务员的管理办法对他们不适用,他们的录用不需要经过公务员录用考试,他们的考核、奖惩、职务升降等等都与公务员不同。第三,通过改革,机关后勤服务工作将逐步社会化。从这方面说,工勤人员也不宜列入公务员队伍。

另外,过去参照《国家公务员暂行条例》管理的部分人民团体、群众团体工作人员,仍是参照公务员法管理,不列入公务员范围。这主要是考虑这些单位的性质,有利于它们参加国际非政府组织活动,有利于它们的自身发展。

第三条 公务员的义务、权利和管理,适用本法。

法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定。

【释义】本条是关于本法内容范围的规定。

一、公务员法是关于公务员义务、权利和管理规范的法律

本法的内容主要是三个方面:一是公务员的义务、纪律和监督。义务是法律关系的主体必须作出或不得作出某种行为。公务员的义务是与其公职身份密切联系的义务,公务员法规定了公务员必须履行的义务。义务在公务员工作中的具体化就是公务员的纪律。公务员法规定了公务员不得散布有损国家声誉的言论,组织或者参加旨在反对国家的集会、游行、示威等十六项纪律。为保证这些义务、纪律得到严格的履行和遵守,法律还专门规定了惩戒。二是公务员的权利及保障。权利是法律关系的主体可以作出或者不作出一定行为的资格。公务员的权利是因担任公务员而取得的,与公务员身份密切联系。公务员法规定了公务员的权利。为了保障公务员的权利,还规定了公务员的申诉控告制度、工资保险制度和退休制度等。三是公务员的管理制度,包括公务员管理的各个环节,如职务与级别、录用考核、职务升降和任免、培训等。有关公务员的义务、权利和管理都要按本法规定办理。

二、法律对领导成员的产生、任免、监督另有规定的,从其规定

根据公务员法附则关于领导成员的解释,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。如国务院各部委的部长、副部长等,省级人民政府各委办局的正职领导

人、副职领导人等。对于领导成员中一部分国家机关的领导人员的产生、任免和监督,宪法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法等作了相应规定。宪法第六十二条中规定,全国人民代表大会选举中华人民共和国主席、副主席;根据中华人民共和国主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选;选举最高人民法院院长;选举最高人民检察院检察长。宪法第六十七条中规定,全国人大常委会在全国人大闭会期间,根据国务院总理的提名,决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选;在全国人大闭会期间,根据最高人民法院院长的提请,任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长;根据最高人民检察院检察长的提请,任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长,并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免;决定驻外全权代表的任免。地方各级人大和地方各级人民政府组织法第八条规定:县级以上的地方各级人民代表大会选举省长、副省长,自治区主席、副主席,市长、副市长,州长、副州长,县长、副县长,区长、副区长;选举本级人民法院院长和人民检察院检察长;选出的人民检察院检察长,须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。第九条规定:乡、民族乡、镇的人民代表大会议举本级人大主席、副主席;选举乡长、副乡长,镇长、副镇长。第四十四条还规定:县级以上地方各级人大常委会在本级人大闭会期间,决定副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副县长、副区长的个别任免;根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名,决定本级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长的任免,报上一级人民政府备案;按照人民法院组织法和人民检察院组织法的规定,任免人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委