



中华人民共和国 公务员法培训教程

中国行政管理学会公共管理研究中心 编写

人民出版社





中华人民共和国 公务员法培训教程

中共中央组织部干部教育干部培训中心 编著

人民教育出版社



中华人民共和国 公务员法培训教程

中国行政管理学会公共管理研究中心 编写

毕洪海
薛 强

陈标冲
余忠尧

撰稿

人 民 出 版 社

0640137

责任编辑:喻 阳

装帧设计:朱 珠

版式设计:姚 红

责任校对:唐 军

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公务员法培训教程/集体编著;

-北京:人民出版社,2005.12

ISBN 7-01-005043-0

I. 中… II. 集… III. 公务员法-中国-教材

IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 040194 号

中华人民共和国公务员法培训教程

中国行政管理学会公共管理研究中心 编写

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网址:<http://www.peoplepress.net>

北京市通县华龙印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.5

字数:312 千字 印数:1-10000 册

ISBN 7-01-005043-0 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

本书封面粘有组织编写单位中国行政管理学会专用防伪标识

目 录

第一章 公务员制度概论	(1)
本章提要	(1)
第一节 公务员的概念	(1)
第二节 我国公务员制度的历史沿革	(5)
第三节 我国公务员制度的基本原则	(14)
第四节 我国公务员制度的特点	(22)
第五节 建立和推行公务员制度的目的和意义	(26)
思考题	(29)
本章教学案例	(30)
本章案例评析	(30)
第二章 公务员的条件、义务和权利	(32)
本章提要	(32)
第一节 公务员的条件、义务和权利概述	(33)
第二节 公务员条件的内容	(37)
第三节 公务员义务的内容	(40)
第四节 公务员权利的内容	(47)
思考题	(56)
本章教学案例	(57)
本章案例评析	(58)

第三章 公务员的职位分类	(59)
本章提要	(59)
第一节 公务员的分类管理	(59)
第二节 公务员职位分类的原则和方法	(66)
第三节 我国公务员职位分类制度	(72)
思考题	(87)
本章教学案例	(88)
本章案例评析	(89)
第四章 公务员录用	(91)
本章提要	(91)
第一节 公务员录用制度概述	(91)
第二节 我国公务员的录用制度	(103)
思考题	(113)
本章教学案例	(114)
本章案例评析	(114)
第五章 公务员考核	(115)
本章提要	(115)
第一节 公务员考核概述	(115)
第二节 我国公务员的考核制度	(124)
思考题	(132)
本章教学案例	(133)
本章案例评析	(133)
第六章 公务员职务任免	(135)
本章提要	(135)
第一节 公务员职务任免概述	(135)
第二节 公务员的任职制度	(144)
第三节 公务员的免职制度	(150)

第四节 公务员兼职	(153)
思考题	(154)
本章教学案例	(155)
本章案例评析	(155)
第七章 公务员职务升降	(157)
本章提要	(157)
第一节 公务员职务升降概述	(157)
第二节 公务员晋升制度	(163)
第三节 公务员降职制度	(169)
思考题	(174)
本章教学案例	(175)
本章案例评析	(175)
第八章 公务员奖励	(177)
本章提要	(177)
第一节 奖励的含义与特征	(177)
第二节 奖励的原则	(178)
第三节 奖励的条件	(179)
第四节 奖励的种类	(180)
第五节 奖励的权限和程序	(182)
第六节 奖励的撤销	(183)
思考题	(184)
本章教学案例	(185)
本章案例评析	(185)
第九章 公务员惩戒	(187)
本章提要	(187)
第一节 公务员的纪律	(187)
第二节 公务员的有限抵制权	(193)

第三节 公务员的处分	(195)
思考题	(202)
本章教学案例	(203)
本章案例评析	(203)
第十章 公务员培训	(205)
本章提要	(205)
第一节 公务员培训概述	(205)
第二节 公务员培训的原则和种类	(208)
第三节 公务员培训的其他问题	(214)
思考题	(216)
本章教学案例	(217)
本章案例评析	(217)
第十一章 公务员交流与回避	(219)
本章提要	(219)
第一节 公务员交流制度	(219)
第二节 公务员回避制度	(232)
思考题	(241)
本章教学案例	(242)
本章案例评析	(242)
第十二章 公务员的工资、福利和保险	(244)
本章提要	(244)
第一节 公务员的工资	(244)
第二节 公务员的福利	(253)
第三节 公务员的保险	(256)
思考题	(259)
本章教学案例	(260)
本章案例评析	(260)

第十三章 公务员辞职与辞退	(261)
本章提要	(261)
第一节 公务员退出机制	(261)
第二节 公务员辞职	(265)
第三节 引咎辞职	(272)
第四节 公务员辞退	(279)
思考题	(285)
本章教学案例	(286)
本章案例评析	(286)
第十四章 公务员退休	(287)
本章提要	(287)
第一节 公务员退休的含义	(287)
第二节 公务员退休制度的内容	(292)
第三节 关于廉政公积金的争论与思考	(297)
思考题	(299)
本章教学案例	(300)
本章案例评析	(300)
第十五章 公务员申诉控告	(301)
本章提要	(301)
第一节 公务员申诉控告制度概述	(301)
第二节 我国公务员申诉控告制度的发展历程	(308)
第三节 公务员申诉控告制度的内容	(313)
第四节 完善我国申诉、控告制度的思考	(324)
思考题	(329)
本章教学案例	(330)
本章案例评析	(330)
第十六章 公务员职位聘任	(331)

本章提要	(331)
第一节 公务员聘任的含义	(331)
第二节 我国公务员聘任制的发展历程	(334)
第三节 公务员聘任合同	(338)
第四节 人事争议仲裁制度	(342)
思考题	(346)
本章教学案例	(347)
本章案例评析	(347)
第十七章 法律责任	(348)
本章提要	(348)
第一节 法律责任概述	(348)
第二节 公务员任职机关的法律责任	(353)
第三节 公务员的法律责任	(357)
第四节 公务员主管部门的法律责任	(359)
思考题	(363)
本章教学案例	(364)
本章案例评析	(364)
第十八章 附则	(366)
本章提要	(366)
第一节 附则的内容	(366)
第二节 附则的适用问题	(367)
思考题	(368)
附录 中华人民共和国公务员法	(369)

第一章 公务员制度概论

【本章提要】

本章的主要内容是关于公务员制度的概要叙述。公务员,即国家公务人员,通常是指代表国家从事社会公共事务管理,行使国家公共权力,履行国家公务的人员。我国公务员的范围很广,依照我国《公务员法》的规定,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。

我国公务员制度是一套完整的国家机关工作人员管理体系,贯穿和体现了我国公务员管理的一系列原则。我国公务员管理的基本原则包括:坚持党管干部原则;坚持公开、平等、竞争、择优的原则;坚持监督约束与激励保障并重的原则;坚持任人唯贤、德才兼备的原则;分类管理的原则。

我国公务员制度与西方公务员制度相比,由于制度的理论基础不同以及制度产生和发展的历史轨迹各异,因此在公务员的范围、运作机制、管理机制、权利义务规定、公务员分类制度等等相关的具体制度方面更多地是呈现出不同的特点。

第一节 公务员的概念

公务员,即国家公务人员,通常是指代表国家从事社会公共事务管理,行使国家公共权力,履行国家公务的人员。但是,由于世界各国政治制度、社会历史和文化背景的差异,其公务员的内涵和外延也不尽相同。

一、我国公务员的概念和范围

我国《公务员法》明确规定,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。履行公职是指履行公共职务和责任的人,而不是任何私人事务。纳入国家行政编制就是说公务员必须是纳入国家行政编制序列的人员,如果没有纳入国家行政编制,那么即使其履行的是公职,也不能认定其是公务员。由国家财政负担工资福利是指公务员的工资都由国库提供保障,而无需其自身创收。只有以上三项条件同时具备的人员方能称为公务员,缺少其中的一项即不为本法所称的公务员。依此定义,公务员的范围具体包括:

(1)行政机关的工作人员。包括各级人民政府的组成人员,各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。

(2)中国共产党机关的工作人员。包括中央和地方各级党委、纪委的专职领导成员;中央和地方各级党委工作部门和纪检机关的工作人员;街道、乡党委机关的工作人员。

(3)各民主党派机关的工作人员。包括八个民主党派和地方各级委员会主席(主委)、专职(驻会)副主席(副主委)、秘书长;中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

(4)各级人大的工作人员。包括全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、专职常委,地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长,乡镇人大专职主席、副主席;各级人大常委会工作人员;各级人大专门委员会办事机构工作人员。

(5)政协机关的工作人员。包括政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长;政协各级委员会工作机构的工作人员;政协专门委员会办事机构的工作人员。

(6)各级审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。

(7)各级检察机关的工作人员。包括最高人民检察院、地方各级人民检察院的检察官、检察辅助人员和行政管理人员。

对于以上的公务员范围,在《公务员法》起草过程中,曾经有人提出过不同的意见。第一种意见是,认为公务员范围过宽。认为公务员范围从国际上看主要是政府机关的人员。因此,应当按照分类管理的思路,分别立法,分别管理。第二种意见是建议将公务员的范围再扩大,将中国人民解放军军官和交通海事工作人员也纳入公务员的范围。第三种意见是认为公务员的定义应与公务员的性质和职责相对应,应该规定得更加准确一些。

《公务员法》最终采纳的定义在公务员的外延上是比较广泛的。这主要是因为我国干部管理制度正处在改革过程中,公务员范围需要同现阶段的干部管理体制相符合,同民主政治发展进程相适应。将公务员的范围界定得比较大也有利于各机关之间人员的交流。

另外,在理解公务员的概念和范围的时候,还需要注意以下两点:

一是有些事业单位可以参照《公务员法》进行管理,但是需要具备一定的条件。这些条件分别是:①法律、法规的授权。②该事业单位具有对公共事务的管理职能。③经批准参照本法进行管理。

二是工勤人员除外。依据《公务员法》的概念,在机关工作的工勤人员因为不履行国家公职,因此不属于公务员。

二、西方国家公务员的含义和范围

从世界各国的公务员制度分析,公务员一般可以理解为从事国家公共事务的人员。所谓国家公共事务,广义上讲是指国家承担的社会公共事务、行使的行政管理职能和履行的社会公共职责;狭义上一般把由政府应当承担的事务,称为公共事务。但是由于

各国国情的不同,对于什么是国家公共事务本身的理解有很大的差异,这导致对从事国家公共事务的公务员的界定产生了不同。正是由于这种各国社会文化、政治经济制度、历史沿革、理论基础的巨大差异,所以世界各国对于公务员从称呼、内涵到外延都没有统一。目前大多数国家对公务员概念的界定是通过用范围描述法,即具体描述哪些部门工作的哪些人员属于公务员的方法来确定公务员的概念。从概念界定的方式上来看,我国的《公务员法》避免了用简单列举的方法,而是从公务员的属性特征出发进行了描述和界定。

目前各国公务员的范围存在着较大的区别。从世界范围来看,主要有三种情况:

一是大范围的公务员划分,也就是其公务员概念所涵盖的范围是最大的。该种划分把立法机关、审判机关、检察机关、行政机关以及学校、医院、国有企业、事业等单位的所有正式工作人员,都称为公务员。比如说法国和日本等国家的公务员范围即属于此种大范围划分。目前法国的公务员人数达到了400万人,日本的国家公务员到20世纪80年代的时候为50.2万人。

二是中范围的公务员划分。该种划分排除了立法机关、审判机关和军事机关等其他机关中的人员,只将在国家政府机关中的所有工作人员,包括政务官和事务官,统称为公务员。像美国、原联邦德国、菲律宾、泰国、韩国、加拿大等国家基本属于这种类型。

三是小范围的公务员划分。这种划分方法下的公务员仅指中央政府系统中非选举产生的和非政府任命的事务官或常任文官,它排除了通过选举和政治任命产生的官员,也不包括立法、司法以及国有企业、事业单位和军职人员。英国及许多英联邦国家(如印度、巴基斯坦、马来西亚、澳大利亚等)属于这种类型。

通过上述介绍可以看出,尽管各国公务员的范围宽窄不一,但

是政府系统的事务官都是可以适用公务员法规的人员,这是各国公务员的典型范围。

第二节 我国公务员制度的历史沿革

一、干部队伍的管理

新中国的干部队伍管理,是在新民主主义革命时期干部管理的传统和经验基础上,在战争的环境下逐步建立和发展起来的。在经济建设时期,党和人民政府非常重视干部队伍的管理工作。

(一) 继续实行党管干部的原则

我们党在成立之初,就把干部工作作为党的组织路线的重要组成部分。党管干部的原则主要表现为:所有干部实行中央统一制度下的各级党委分级管理,干部工作的方针、政策决定于党中央;坚持干部工作作为党的中心工作服务;贯彻任人唯贤的干部路线和德才兼备的干部标准;吸收知识分子和非党人士参加政府管理;重视干部教育尤其是政治理论学习教育;等等。

(二) 加强人事行政制度建设

在新中国成立后的一段时期,依据宪法规定的原则,结合社会主义革命和建设的具体情况,从中央到地方各级政府部门都建立了相应的人事行政机构,在继承和借鉴苏联干部管理经验的基础上,逐步建立了包括干部抚恤、供给制工作人员的津贴标准、工资制工作人员的工资标准、行政处分、退休、退职、病假期间待遇、工作年限计算办法、培训、大中专毕业生分配派遣、委任制、计划调配等一套完整的干部管理制度。如1955年8月,国务院发布的《关于国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制的命令》,统一了国家机关公职人员的报酬制度;同年12月,国务院又

发布了《国家机关工作人员退休处理暂行规定》、《国家机关工作人员辞职处理暂行规定》等等。这些单项规定,为我国当时和以后的干部管理起到了指导和规范作用。

(三) 建立任免制度

新中国成立初期,中央人民政府《组织法》对高层干部及一些政府主要领导的任免作出了规定,政务院的总理、副总理、政务委员和秘书长、副秘书长、各委员会的主任、副主任、委员,各部、会、院、署、行等正、副主要负责人,以及各大行政区和各省市人民政府主席、副主席等人员,由中央人民政府委员会任免或者批准任免。其他县以上主要行政人员由政务院任免或者批准任免。同时还提出了任免工作的一些基本原则。之后,政务院第八次会议通过了《政务院关于任免工作人员的暂行办法》,由中央人民政府委员会批准并予以颁发。该办法具体地规定了政务院提请中央人民政府委员会批准任免和政务院任免或批准任免的工作人员的范围。

1954年,第一届全国人民代表大会第一次会议召开以后,“五四宪法”取代了《共同纲领》,成为指导和规范我国政治体制运行的基本法律。相应地,国家的任免制度也随之进行了调整。根据宪法规定,全国人民代表大会根据国家主席的提名决定国务院总理,根据总理提名决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长。在全国人民代表大会闭会期间,全国人大常委会可以决定副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免。地方各级政府的主要领导则分别由其同级的人民代表大会选举或决定。但根据国务院的规定,省、自治区、直辖市的省长、副省长,主席、副主席,市长、副市长,经人民代表大会选举产生后,应及时报送全国人大常委会和国务院备案。

国务院成立后,根据全国人大会议通过的《国务院组织法》规定,重新制定了行政人员的任免办法。1957年9月,国务院第57次全体会议通过的《国务院任免行政人员办法》详细地规定了国

务院任免行政人员的范围及报送程序。该办法规定,国务院任免的行政人员,必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。各部门、各省市报请国务院任免的人员,都须送国务院人事局办理任免手续。

根据宪法的规定,国务院还提请全国人大常委会通过、国家主席颁布《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》。这个条例规定了省、自治区、直辖市、自治州、设区的市、不设区的市、县和自治县、市辖区各级人民委员会的任免权限及有关事项。

(四) 建立和完善奖惩制度

周恩来总理在1950年政务院第48次政务会议上讨论全国治安行政会议的报告中,就提出了要建立奖惩制度,并责令人民监察委员会行使该职权。1952年,邓小平副总理根据周恩来总理指示精神,审核签发了《关于国家机关工作人员行政处分批准程序的通知》,规定了行政处分的具体内容、对象及其职责机关和范围。

“五四宪法”颁布后,根据几年的实践经验和问题总结,1956年5月,国务院常务会议又讨论了监察部起草的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》草案。

根据这个《规定》,国家行政机关工作人员有下列表现的,应该给予奖励:①忠于职责,成绩优良,遵守纪律,起模范作用;②在工作上有发明、创造,提出合理化建议,对国家有显著贡献的;③防止或者挽救事故有功,使国家和人民利益免受重大损失的;④爱护公共财产,节约国家资财有重大成绩的;⑤同严重的违法失职行为坚决斗争,有显著功绩的;⑥其他应该教育奖励的。奖励的方式分为:记功、记大功、授予奖品或者奖金、升级、升职、通令嘉奖等六种。根据《规定》,国家行政机关工作人员有下列违法失职行为,但又尚未构成犯罪的,应该给予行政纪律处分:①违反国家政策、法律、法令和政府的决议、命令、规章制度的;②玩忽职守,贻误工作的;③违反民主集中制,不服从上级决议、命令,压制批评,打击