

市场经济新法解读丛书

《中华人民共和国公务员法》

解读

耿法 著

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
GONGWUYUAN FA
JIE DU

中国海潮出版社

市场经济新法解读丛书

《中华人民共和国公务员法》

解 读

耿 法 著

中国海关出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国公务员法》解读 / 耿法著. —北京:
中国海关出版社, 2005.5

(市场经济新法解读丛书)

ISBN 7-80165-250-9

I. 中... II. 耿... 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 046156 号

(版权所有 侵权必究)

《中华人民共和国公务员法》解读

耿法 著

中国海关出版社 出版发行

(北京市朝阳区东土城路 14 号 100013)

新华书店经销 北京市白帆印务有限公司印刷

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 12.25

字数: 300 千字 印数: 5000 册

ISBN 7-80165-250-9

定价: 35.00 元

海关版图书, 印装有错误可随时退换

发行部电话: (010) 85271610 85271609

市场经济新法解读丛书说明

随着中国的崛起和复兴，中国的法制建设也掀开了历史的新篇章。公民的法律意识和法制观念在增强，法学在进步，法律职业在发展，法律服务正在成为一个产业，方兴未艾。同时，我国建立和完善社会主义市场经济法律制度的立法工作也正在进入了一个新阶段，一个制定、修改和完善社会主义市场经济新法的新时期已经到来。

社会主义市场经济法律，是依法治国的基础，是依法行政、公正司法的准绳，还是全社会要一体遵循的行为规范，关系到我们每一个人的切身利益。但是，徒法不能自行。我们每一位公民、市场主体及中介组织，都要进一步增强法律意识和法制观念，要学法、知法和守法。我们法律工作者，更要尽心尽职，要有针对性地深入宣传市场经济新法，为民众释疑解惑。虽然这项工作才刚刚起步，任重而道远，但这是我们的责任，也是编写这套丛书的初衷。

法律是人们的行为规范，其条文是十分严谨的，本套丛书虽然只是介绍性的解读，但必须符合立法原意，必须准确，这是第一位的要求，也是具备的最主要的特点。为此，本套丛书负责撰稿的作者主要是全国人大有关专门委员会和全国人大常委会有关工作机构专门从事法律起草和审议工作的同志，并请从事立法工作的有关领导和专家审

稿。应该说，权威性是丛书的又一重要特点。当然，必须忠实于法律，贴近读者，通俗易懂，也是丛书始终注意坚持的基本原则。

本套市场经济新法解读丛书，每年将跟随立法前进的步伐适时出版，争取到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系时，使丛书能基本涵盖社会主义市场经济法律制度的主要方面。

这次出版的第一本《〈中华人民共和国公务员法〉解读》，是我们的第一次尝试。这部将从明年元月 1 日起施行的法律，是我国第一部干部人事管理的综合性法律，是我国社会主义市场经济法律体系七个法律门类中的一部基础性法律。它的颁布，不仅填补了立法空白，更重要的是使中国政治体制改革中非常重要的干部人事制度改革产生了实质性的飞跃，相对于 1993 年的《国家公务员暂行条例》，这部新法，新意扑面，里程碑意义不言而喻。我们相信，我们的选择，不仅只是尽了我们的一点心愿，更愿读者能有意外的惊喜和收获。

耿 法

2005 年 5 月 8 日北京

我国干部人事制度改革的 实质性飞跃

(代序)

2005年4月27日下午，备受瞩目的《中华人民共和国公务员法》在十届全国人大常委会第十五次会议上顺利通过。作为中国政治制度的重要组成部分和公务员制度建设的最新成果，公务员法的颁布，不仅填补了立法空白，更重要的是使中国政治体制改革中非常重要的干部人事制度改革产生了实质性飞跃。从1993年公务员制度建立，到公务员法正式“分娩”，时光悄然滑过12个春秋。公务员法前后易稿20多次，整个立法轨迹，应和着中国政治体制改革的息息脉动。

一、立法的背景和过程

1993年8月，国务院制定了《国家公务员暂行条例》，在各级国家行政机关建立了公务员制度。之后，中国共产党中央以及中国共产党中央办公厅先后发文规定党的机关、人大机关、政协机关以及民主党派、群众团体机关的工作人员参照暂行条例进行管理。暂行条例施行十多年来，对优化干部队伍、促进廉政勤政、增强干部队伍活力、提高工作效率，发挥了重要的作用。

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。2001年12月，中组部和人事部向中央报送了《关于制定公务员法有关问题的请示》，就制定公务员法的必要性、立法的指导思想、坚持党管干部的原

则、将党的机关工作人员纳入公务员的范围等问题提出建议。2001年12月27日中央政治局常委会讨论并原则同意了这个请示。2002年初至2004年初，中组部、人事部在征求中央和国家机关各部门以及各省、自治区、直辖市党委组织部和政府人事厅（局）及有关专家学者意见的基础上，经反复研究论证，形成了《中华人民共和国公务员法（草案送审稿）》，由人事部于2004年3月报送国务院审批。国务院法制办收到此件后，立即征求了中央办公厅、中央统战部等中央部门，全国人大内务司法委员会、法律委员会和全国人大常委会法工委、国务院各部委、最高人民法院、最高人民检察院、全国总工会、共青团中央、全国妇联，中央党校、国家行政学院、社科院、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，国务院法制办会同中组部、人事部对送审稿作了反复研究修改，形成了《中华人民共和国公务员（草案）》。在正式提请国务院常务会讨论之前，专门向全国人大内务司法委员会、法律委员会和全国人大常委会法工委作了汇报。

2004年11月26日，温家宝总理主持召开国务院常务会议讨论公务员法草案并原则通过。12月15日，国务院提请全国人大常委会审议公务员法草案（见《中华人民共和国公务员法》诞生文献）。

2004年12月25日，十届全国人大常委会第十三次会议首次审议了公务员法草案。在分组审议中，86名常委会组成人员踊跃发言。大家普遍认为，制定公务员法适时而且必要，条件基本成熟，建议尽快审议出台。常委会有关机构根据审议意见、座谈会意见以及书面征求到的意见，对公务员法草案再作修改，并形成修改稿，提交到十届全国人大常委会第十五次会议，进行“二读”，即第二次审议（见《中华人民共和国公务员法》诞生文献）。

二、立法的指导思想和遵循的原则

起草公务员法总的指导思想是，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，贯彻党的十六大精神，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。

在公务员法起草过程中注意把握了以下原则：一是坚持党管干部的原则。在总则中明确规定贯彻中国共产党的干部路线和方针，在具体制度中体现党对各类公务员的统一管理。二是坚持建设中国特色的公务员制度。与中国特色的社会主义政治制度相适应，从现阶段的中国国情出发，着重解决公务员制度建设中的主要问题。三是保持公务员制度的连续性和稳定性，同时吸收改革的成果，完善公务员制度。

三、公务员法的主要新意

这部将从明年1月1日起施行的重要法律，是我国第一部干部人事管理的综合性法律，里程碑意义不言而喻。相对于1993年的《国家公务员暂行条例》而言，这部新法，亮点迭出，新意主要有以下六个方面：

（一）公务员不只限于政府机关干部

公务员法第二条规定，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。公务员法中这一条几经推敲的规定，首次明确了列入公务员范围的人员必须同时具备3个条件：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。

这意味着，今后公务员不再局限于政府机关工作人员，将扩大至符合上述三个条件的所有工作人员。按照这个标准统计，截至2003年底，我国公务员总数为636.9万人。

此外，公务员法还根据我国的实际情况保留了“参照管理”的规定，即法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除

工勤人员以外的工作人员，经批准参照公务员法进行管理。这样规定有利于保持各类机关干部的整体一致性，有利于统一管理，也有利于党政机关之间干部的交流使用，同时也参照了国际通行做法。

（二）上级违法、犯错，下级可说“不”

公务员法规定：服从和执行上级依法作出的决定和命令是公务员的基本义务，并规定不得拒绝执行上级依法作出的决定或者命令，是公务员的纪律。这样规定，主要是落实令行禁止、政令畅通和机关效能的基本要求。与此同时，公务员法还规定，公务员执行公务时，认为上级的决定或者命令有错误的，可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见。上级不改变该决定或者命令，或者要求立即执行的，公务员应当执行该决定或者命令。执行的后果由上级负责，该公务员不承担责任。但公务员执行明显违法的决定或者命令的，应当依法承担相应责任。

（三）严格规范公务员“问责制”

公务员法突出了对公务员的严格管理：一是规定了严明的行为规则和考核、惩戒制度，规定了公务员应履行的9项基本义务、应遵守的16项基本纪律，并规定了严格的考核制度，考核的结果与职务的升降、与长工资、发奖金以及辞退相挂钩；违反纪律的要受处分。二是规定了领导成员的引咎辞职和责令辞职制，即所谓“问责制”。三是有严格的离职从业限制。公务员辞去公职或者退休的，原系领导成员的在离职3年内，其他公务员在离职2年内，不得到与原工作单位业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职，不得从事与原工作业务直接相关的营利性的经营活动，违反者要予以处罚。

（四）明确公务员可实行聘任制

公务员法首次明确了机关设立聘任制公务员职位，意在满足机关对较高层次专业技术人才的需要，同时也可降低机关用人成本，对一些社会通用性较强的事务性、辅助性工作，随时从社会上直接

招聘人员来做。此外，把聘任制作为公务员任用的补充形式，可拓宽选人、用人渠道，改善公务员队伍结构，增强公务员制度的生机和活力。

负责公务员法起草和审议的有关负责人表示，聘任制主要适用与专业性比较强的职位，如金融、财会、法律、信息技术等方面；辅助性职位，如书记员、资料管理员、数据录入人员和勤杂事务等方面职位。

为了严格控制聘任制范围，公务员法规定聘任制岗位必须经省级以上公务员主管部门批准，涉及国家秘密的，不实行聘任制。

（五）单独公开选拔初任法官、检察官

关于公务员法与法官法、检察官法、人民警察法的关系，根据立法法关于同位阶法律中特别法优于一般法的规定，对法官、检察官、人民警察履行职责的特殊要求，除适用公务员法的有关规定外，仍可适用有关法律规定。

初任法官、检察官的选拔就是一例。公务员法第四十五条第三款规定：“确定初任法官、初任检察官的任职人选，可以面向社会，从通过国家统一司法考试取得资格的人员中公开选拔。”这样规定，主要是因为，法官、检察官的任用与公务员录用不是一回事。法官、检察官的任用有从事法律工作年限等特别要求；法官、检察官的职务都是副科级以上层次，其任命机关是人大常委会而不是政府机关；初任法官、检察官也没有试用期的规定。这些都与公务员录用存在着很大的区别。在综合考虑各方意见后，对此终于形成目前这种各方都能认可的表述。

（六）有效保障公务员权益

在公务员法中，保障公务员合法权益的规定很多。如公务员有8项基本权利；对公务员不利的人事处理决定，应以书面形式通知其本人；处分公务员须听取本人的陈述和申辩；公务员对涉及本人的人事处理决定不服时可提出申诉，并进一步扩大申诉的范围，对

省级以下机关的申诉还可以再申诉；公务员对侵犯其合法权益的机关及其领导人员可提出控告，等等。

公务员法中另一个鲜明的特点是，公务员法还建立了人事争议仲裁制度，适用于聘任制公务员与机关人员之间发生争议的处理。这种因履行聘任合同而产生的争议，先由一个中立的人事争议仲裁机构来调解和裁决，当事人对裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。

耿 法

2005年5月8日

目 录

市场经济新法解读丛书说明	1
我国干部人事制度改革的实质性飞跃（代序）	1

第一部分 中华人民共和国公务员法

中华人民共和国主席令（第三十五号）	3
中华人民共和国公务员法	4

第二部分 《中华人民共和国公务员法》解读

第一章 总则	27
第二章 公务员的条件、义务与权利	50
第三章 职务与级别	67
第四章 录用	92
第五章 考核	112
第六章 职务任免	121
第七章 职务升降	130
第八章 奖励	141
第九章 惩戒	151
第十章 培训	172
第十一章 交流与回避	179
第十二章 工资福利保险	196
第十三章 辞职辞退	211
第十四章 退休	226
第十五章 申诉控告	235

第十六章 职位聘任	244
第十七章 法律责任	254
第十八章 附则	265

第三部分 《中华人民共和国公务员法》诞生文献

《中华人民共和国公务员法》第一次审议文献	273
一 国务院关于提请审议《中华人民共和国公务员法 (草案)》的议案	273
二 关于《中华人民共和国公务员法(草案)》的说明	274
三 中华人民共和国公务员法(草案)	281
《中华人民共和国公务员法》第二次审议文献	300
一 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	300
二 《中华人民共和国公务员法(草案)》(二次审议稿)	307
《中华人民共和国公务员法》建议表决文献	326
一 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	326
二 《中华人民共和国公务员法(草案)》(建议表决稿)	329

附 录

国家公务员暂行条例	351
党政领导干部选拔任用工作条例	364

第 一 部 分

中 华 人 民 共 和 国

公 务 员 法

中华人民共和国主席令

第三十五号

《中华人民共和国公务员法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于 2005 年 4 月 27 日通过，现予公布，自 2006 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 胡锦涛

2005 年 4 月 27 日

中华人民共和国公务员法

(2005年4月27日第十届全国人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

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。

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。

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。

第四条 公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则。

第五条 公务员的管理，坚持公开、平等、竞争、择优的原则，依照法定的权限、条件、标准和程序进行。

第六条 公务员的管理，坚持监督约束与激励保障并重的原则。

第七条 公务员的任用，坚持任人唯贤、德才兼备的原则，注