

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

公务员法教程

主编 薛刚凌

总主编
应松年

21世纪
行政法学
系列教材

公务员法教程

主编 薛刚凌

副主编 马颜昕

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

吴又幼 马颜昕 苏 杨 刘云成

王 峰 田丽娜 胡红茎 张昌瑞 马 琳

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员法教程/薛刚凌主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 10
21 世纪行政法学系列教材
ISBN 978-7-300-24398-6

I. ①公… II. ①薛… III. ①公务员法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 112658 号

21 世纪行政法学系列教材

总主编 应松年

公务员法教程

主 编 薛刚凌

副主编 马颜昕

Gongwuyuanfa Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 15 插页 2

字 数 347 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2017 年 10 月第 1 版

印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

主编简介

薛刚凌，华南师范大学法学院教授。任中国法学会行政法学研究会秘书长、北京市军事法学研究会会长。研究领域主要为行政法和行政诉讼法、国家赔偿法、军事法，侧重行政体制改革与政府组织法和军事行政法等领域的研究。因科研成果突出，2007年被评为“全国十大杰出青年法学家”。曾担任监察部特邀监察员、国务院行政审批办公室专家组成员、最高人民法院行政审判庭副庭长等。在《中国法学》《行政法学研究》等刊物上发表论文数百篇。

前言

为求行政达致其所被赋予的公共目的，必使其具备行之有效的相应手段，包括组织的手段、物的手段与人的手段，即行政组织、公物与公务员。公务员作为行政手段中的重要一环，殊为重要。公务员虽然能够通过其禀赋智慧与能动创造，积极完成公共行政之使命，却始终无法完全摆脱人类天性中的贪婪怠惰，因而激励与规制制度必不可少。因此，公务员法发挥着至关重要的作用。其明确公务员的法律地位，建立公务员管理体制，赋予公务员相应的权利与义务，对其进行必要的规制；通过录用、任职等入口制度与辞职、辞退等出口制度，选德贤、举孝廉，唯任贤明，实现进出有序、公平竞争；通过工资、福利、保险、奖励等物质保障与奖励制度，满足公务员的物质与心理需求，使之安心工作，积极作为；通过培训、交流等素质保障制度，不断提升公务员的知识能力与专业素养，以备变化万千的现实实践所需；通过处分、问责等公务员法律责任制度，实现责任政府，敦促公务员依法履职；通过申诉、控告等权利救济制度，为公务员实现主体意志给予制度上的权利保障。一切之目的，均在于使公务员对其公务使命抱定宗旨，砥砺德行。

公务员法有两个特点：其一，较强的实践性与应用性，实在法规范构成了其重要的基础。其二，与时俱进与不断更新，世界各国为了充分激发公务员的智慧能力，提升公务员队伍的素质修养，在实践中完成许多改革创造，如建立聘任制公务员、高级公务员制度等。因此，本书采取了理论与实践并重的编写策略，以公务员法基本理论为基础，清晰、完整地讲解公务员法实证法律规范，同时介绍部分国内外公务员制度改革的经验成果，以期使读者通过此书，既能切实掌握实证规范，将其准确地应用于实践；亦能了解改革前沿，更好地把握公务员制度的完善与发展方向。

本书由薛刚凌教授主编，具体编写分工如下：

吴又幼：第一章；

马颜昕：第二章第一节，第四章第一节、第四节，第八章，第九章；

苏杨：第二章第一节至第四节；

刘云成：第二章第五节、第六节；

王峰：第三章；

田丽娜：第四章第二节、第三节，第十章；

胡红荃：第五章；

张昌瑞：第六章；

马琳：第七章。

目 录

第一章 公务员法概述	1
第一节 公务员法的概念	1
第二节 公务员法的渊源	5
第三节 公务员法的基本原则	7
第四节 公务员制度的历史发展	9
第二章 公务员法律地位与分类	19
第一节 公务员法律地位概述	19
第二节 公务员身份的认定	31
第三节 公务员的条件	35
第四节 特殊公务员的法律地位	38
第五节 公务员的分类	41
第六节 公务员的级别、职务与职位	55
第三章 公务员管理体制	75
第一节 公务员管理体制概述	75
第二节 国外公务员管理体制	85
第三节 我国公务员管理体制	101
第四章 公务员录用与任职	107
第一节 公务员录用与任职概述	107
第二节 公务员考试录用	108
第三节 公务员选任和委任	121
第四节 公务员调任	122
第五章 公务员的物质保障与奖励	125
第一节 公务员的物质保障与奖励概述	125
第二节 公务员的工资	125
第三节 公务员的福利	128
第四节 公务员的保险	129

第五节 公务员奖励	131
第六章 公务员素质保障与回避	137
第一节 公务员的素质保障概述	137
第二节 公务员培训	137
第三节 公务员交流	146
第四节 公务员考核	148
第五节 公务员晋升	156
第六节 公务员降职	161
第七节 公务员回避	162
第七章 公务员退出制度	168
第一节 公务员退出机制概述	168
第二节 公务员辞职	168
第三节 公务员辞退	173
第四节 公务员退休	177
第五节 公务员开除	181
第六节 公务员免职	186
第八章 公务员法律责任	189
第一节 公务员法律责任概述	189
第二节 公务员行政法律责任	191
第三节 公务员刑事法律责任	196
第四节 公务员民事法律责任	198
第五节 公务员问责制度	199
第九章 公务员救济	203
第一节 公务员救济概述	203
第二节 公务员申诉	203
第三节 公务员控告	210
第四节 其他救济制度	212
第十章 公务员聘任制度	216
第一节 公务员聘任制概述	216
第二节 公务员聘任合同	223
第三节 公务员聘任关系的终结和解除	225
第四节 公务员聘任纠纷的解决	228

第一章

公务员法概述

内容简介

公务员是从事公务的人员，代表国家机关行使行政权力，履行国家公职。公务员是行政权力的实际运用者，是行政相对人感知政府活动的媒介，其管理能力和专业品质及道德水准决定政府的治理水平，影响经济、社会的发展，并与个人的福祉息息相关。可见，公务员制度是国家管理制度中非常重要的一部分。学习公务员法，首先需要了解公务、公务员及公务员法的概念，公务员法的法律渊源、立法指导思想和制度历史沿革等内容。

第一节 公务员法的概念

顾名思义，公务员就是从事公务的人员，是指代表国家行使国家权力，执行国家公务的公职人员。对“公务”“公务员”概念和特征的认识和把握，是研究现代公务员制度的逻辑起点。

一、公务及公务员

(一) “公务”概念的界定

一般而言，“公务”是指集体和国家的事务。但是，如何准确把握公务的概念和范围，则是一个较为棘手的话题。

在我国，学者对“公务”的认识，总的来说有广、狭义之分。狭义的“公务”，仅指国家行政事务，是国家行政机关依法行使行政权，对国家和社会事务进行日常管理、服务和监督的活动。广义上的公务，则是指国家的一切事务和社会公共事务。某事务是否为公务，主要看其是否以社会公共利益为直接目的。据此，公务不仅包括权力机关的立法事务、行政机关的行政事务、人民法院的审判事务、检察机关的检察事务等国家公务，还包括社会公共机构所进行的社会自治管理等社会公共事务。换言之，公务不仅包含国家公务，还包括社会公务。

那么，《公务员法》上的公务，究竟是指狭义上的公务，还是指广义上的公务？按照

《公务员法》第2条的规定,“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”。再结合中共中央、国务院关于印发《中华人民共和国公务员法》实施方案的通知(中发[2006]9号)之附件一《公务员范围规定》中关于公务员范围的规定,我国《公务员法》上所谓的公务,应当指的是比较广义上的公务,即国家事务和比较重大的社会公共事务,但又不包括一般的社会自治事务。

(二)“公务员”概念及其特征

“公务员”一词来自西语,最初由英文 Civil Servant 翻译而来。19世纪中叶,现代意义上的公务员制度即文官制度首先在英国得以确立。在很大程度上,英国的文官制度是受中国科举制^①影响,吸收了公开考试、择优录用、不拘一格选拔人才的科举制度精华,但同时又强调政治中立、专业化和规范化。英国的公务员制度建立后,对西方国家乃至世界产生了重大影响。迄今为止,绝大多数的西方国家都建立了现代意义上的公务员制度。

从西方国家对公务员的界定来看,虽然各国之间仍然存在不小的差异,但总体来看,西方国家所谓的“公务员”,一般是指通过非选举程序而任命担任政府公职的国家工作人员。

就我国而言,自中华人民共和国成立后一直到1987年党的十三大召开以前,我国的法律文件中并未出现过“公务员”一词,我们习惯以“干部”“国家工作人员”和“国家行政机关工作人员”等概念来代替在国家机关履行公职的工作人员。“干部”一词,其范围极广,党、政、军、企事业单位、社会团体中的工作人员都可称“干部”。“国家工作人员”一词虽然比“干部”的范围缩小一些,但仍未区分不同国家机关的工作人员,较为笼统,类别不清。为了统一和规范对国家工作人员的管理,1987年党的十三大报告第一次正式使用了“公务员”这一名称。1993年的《国家公务员暂行条例》第3条进一步将我国公务员界定为各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。然而,随着时间的推移,《国家公务员暂行条例》所确定的公务员范围显得日益狭窄,不能适应干部管理和社会发展的需要。2005年通过的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)对《国家公务员暂行条例》所规定的公务员的定义和范围作了重大修改。

按照《公务员法》的规定,在我国,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。据此,我国公务员具有如下特征:

1. 公务员必须是依法履行公职的人员。依法履行公职意味着公务员承担的是国家和社会事务管理等职能,依照法律赋予的职责,为国家、社会和全体公民服务。即公务员不是为私人企业或者组织而工作或服务,而是依法为国家和社会实施公务活动的人员。

2. 公务员必须是纳入国家行政编制的人员。所谓行政编制,就是工作人员的工资和日常办公经费,由行政经费开支,列入国家预算。目前,我国的人员编制类型较多,有行政编制、事业编制、军事编制等,但只有纳入行政编制的人员,才可能是公务员。如果只是在国家机关工作,而没有纳入行政编制,如工勤人员或临时聘用人员,不属于公务员的范畴。

3. 公务员必须是由国家财政负担工资福利的工作人员,也就是由国家为其提供工资、福利等保障。公务员属于国家财政供养人员,但并不是由国家财政供养的人员都是公务员。

^① 我国的科举制产生于隋唐,盛行了一千三百多年,于1905年废除。

在财政供养的人员中有相当一部分人，如公立学校的教师、科研院所的科研人员等，虽然也是由国家负担其工资福利，但他们并不具有公务员的身份。

4. 公务员必须是依法定方式和程序任用的人员。普通公民在符合法律规定的条件下，依法定方式和程序办理任职手续，方能成为公务员，如通过公开的公务员考试或通过专门的聘任程序，进入公务员队伍。任何人非依法定方式和程序均不能自动成为公务员。通过公开考试、竞争录用，可确保公务员的整体素质和公民的平等参与权，同时也是对公务员管理权限的规范。

二、公务员法的概念及其特点

（一）公务员法的概念

公务员法是指经国家制定或认可的，调整国家公职关系，规定公务员管理内容、公务员行为准则及其权益保护的法律规范之总和，是行政法的重要内容之一。具体来讲，这一概念可以从以下几个方面来理解：

1. 公务员法的调整对象是公务员与国家之间的关系，即国家公职关系。国家公职关系是指公务员基于其所担任的国家公职而与国家之间发生的权利义务关系。但由于国家只是一个抽象的实体，在实践中具体代表国家而与公务员建立职务关系的是行政机关。因而，从形式上看，公职关系是公务员与其所在机关之间的关系。

2. 公务员法是有关公务员管理的法律规范之总称。公务员法的表现形式多种多样，除了《公务员法》这一调整公务员的基本法外，还有许多行政法规和部门规章。从这一意义上讲，公务员法有形式意义和实质意义之分。形式意义上的公务员法仅指《公务员法》，即公务员法典；实质意义上的公务员法，则是指规范公务员职务关系的所有法律规范，包括《公务员法》，也包括《新录用公务员试用期管理办法》（试行）、《公务员职务任免与职务升迁规定》（试行）等。

3. 公务员法兼具实体法和程序法性质。从内容来看，公务员法不仅规定了公务员的权利义务，录用标准、考核奖惩标准等实体内容，而且对公务员的录用、考核奖惩等程序内容也作出了诸多规定。公务员法从实体和程序两个方面规定了公务员的权利义务，也规范了公务员的全流程管理。

4. 公务员法是行政法的重要组成部分。公务员法调整的是公务员与国家机关之间的国家职务关系，侧重于人事行政管理。因此，公务员法是一国行政法的重要组成部分，但并不构成一个独立的法律部门。在行政法这个大家族中，公务员法是具有相对独立性的一个分支。

（二）公务员法的特点

公务员法的制定从我国国情出发，以规范国家公务员的管理，保障公务员的合法利益为目的，充分体现和反映了我国现行政治体制的特点和要求，区别于西方国家的公务员制度，也超越了我国传统的干部管理人事制度。其特点表现为：

1. 坚持党管干部

与西方公务员法强调公务员保持“政治中立”不同，我国公务员法强调公务员的党性，重视发挥党在国家公务员队伍建设过程中的政治、思想和组织领导。公务员必须坚持四项基本原则，公务员有义务执行党的路线、方针、政策。党管干部原则主要体现在通过制订

方针、政策明确公务员工作的方向,通过各级党组织对政府人事工作进行宏观管理和监督,并通过党的相应组织实现对高、中级公务员的管理。

中国共产党非常重视干部队伍建设,不仅强调党员干部的个人能力,还非常重视公务员的政治表现和思想品德。为了规范党政领导干部的行为,中国共产党制定,颁布了大量的规范性文件,如2006年中共中央办公厅印发《党政领导干部职务任期暂行规定》《党政领导干部交流工作规定》《党政领导干部任职回避暂行规定》三个法规文件,对党政领导干部的任期、交流和回避都作出了具体规定;2013年中央组织部印发了《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职(任职)问题的意见》;2015年10月中共中央连续出台了《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,这些党纪条规对公务员尤其是领导干部的行为有重要的规范作用。坚持中国共产党领导是我国多年革命和建设过程中总结出来的一条宝贵经验,在公务员管理中尤为重要。

2. 崇尚管理立法

与我国传统的人事制度不同,公务员法强调人事管理的科学性和民主性。按照现代公共行政管理规律对国家工作人员进行管理,强调分类管理、激励竞争、勤政廉政及优胜劣汰,有效提升了公务员队伍的整体素质,实现了公务员管理体制的良性运转。

公务员法注重对国家公职人实行分类管理,分类管理是现代公务员制度中一种科学的管理方法,也是实行公务员制度的国家共同遵循的基本原则。所谓分类管理,就是将各类公务员根据其工作性质、特点和管理需要进行科学的划分,分别进行管理。分类管理的目的是提高管理的效能和科学化水平。从管理学角度来讲,管理对象不同,管理的方法和手段也应有所差异,只有根据不同管理对象的特点,分别采取有针对性的管理方法,才能够提高公务员管理的科学性和有效性,使整个公务员队伍运转良好、有条不紊、科学合理。

与传统人事管理制度缺乏有效竞争和激励监督机制不同,公务员法强调对公务员采用公开考试、择优录用,或者严格考核、谨慎录用的方式进行筛选,确保将德才兼备的优秀人才吸收进公务员队伍;录用以后,对其工作进行严格的考核,并以考核结果为依据,对公务员进行奖惩、培训、职务升降以及交流调配。一方面在录用上严格把好入口关,保证公务员具备必需的素质和条件,防止和避免不合格人员进入公务员队伍。另一方面建立公务员正常的退出制度、交流制度和辞职辞退制度,使公务员能进能出,能上能下,优胜劣汰,形成良性管理机制,以增强行政机关的活力,为公务员的勤政廉政提供制度上的保证。

3. 行政法治贯穿始终

公务员法属于行政组织法范畴,是行政法的组成部分。作为行政法体系的内容之一,公务员法不仅具有行政法的一些共性,还有自己独特的调整对象和调整手段。

行政组织法,是规范和控制行政组织的法。根据人们对行政组织范围的理解不同,行政组织法有狭义和广义之分。狭义的行政组织法,仅指行政机关组织法,是规定行政机关的结构、组成、职责与权限等的法律规范的总称。广义的行政组织法,即国家行政组织法,除了包括行政机关组织法外,还包括对构成行政组织的人员的规范即国家公务员法和供行政目的使用的物的要素即公物法。^①行政法治强调公权力在法治的轨道上运行,体现在公务

^① 应松年主编,《行政法》,北京:北京大学出版社,2010:53.

员管理中,强调公务员必须依法行使职权,既不能超越自己的职权范围,也不能在职权范围内滥用权力,放弃职守,更不允许利用职权徇私枉法,放纵违法违纪行为,切实做到依法行政,依法履行职务。同时,公务员在履行公务时,其人身、财产和行为等各个方面都受到法律保护,他人不得阻碍、干涉或者侵犯,否则将承担相应的法律责任。这两点是法治原则在公务员履行公职这一法律关系中的具体体现。

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定;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;三是涉及有关行政管理相对人之间的权益关系。^①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,即主要是行政机关与公务员之间的关系。公务员作为公务员法的调整对象,有义务遵守公务员法规定的各项义务,公务员不履行公务员法规定的义务,滥用职权和违反职责的行为,必须承担相应的法律责任。在一定条件下,公务员将与国家机关承担连带的法律责任。关于公务员的法律责任问题,不仅规定在公务员法中,其他相关法律法规以及规定等都有相应的责任追究制度。此外,法律还依法保护公务员个人及其履行职务的行为,依法防止公众和行政机关对公务员合法权益的侵害。

第二节 公务员法的渊源

法的渊源有两种含义:一种指法的历史来源,另一种是法的表现形式。本章所说的法的渊源是就后一种意义而言的。公务员法的渊源是指公务员法的表现形式,亦即公务员法法律规范的具体表现。目前,我国公务员法的渊源主要有以下几种:

(一) 宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,是其他法律的立法依据,因而也是公务员法的根本渊源。在有成文宪法的国家,一般都在成文宪法中为公务员法的制定确立基本依据。我国也不例外。我国《宪法》第27条明确规定:“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。”《宪法》第二章关于“公民的基本权利和义务”也同样适用于国家公务员。这些规定不仅是我国公务员法立法的基本依据,同时也是我国公务员法律制度的重要组成部分。

(二) 法律

法律是国家最高立法机关制定的规范性文件,在我国则是指全国人民代表大会制定的

^① 关保英. 市场经济与行政法学新视野论丛. 北京: 法律出版社, 1996: 31.

基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般性法律。2005年颁布的《公务员法》是我国目前最重要的公务员基本法律。除此之外,作为公务员法渊源的还包括涉及公务员规范性质的法律,如《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等,其中涉及公务员管理的法律规范,也同样属于公务员法的范畴。

(三) 行政法规

行政法规是国务院制定的规范性文件,其效力仅次于宪法和法律,也是我国最重要的一种法律表现形式。行政法规中涉及公务员及其管理的,也属于公务员法的渊源范畴。在《公务员法》制定前,1993年国务院颁布的《国家公务员暂行条例》就曾在我国公务员管理方面起着基本法的作用。《公务员法》颁布以后,为进一步落实《公务员法》的规定,国务院继续制定了一系列配套行政法规,如2007年的《行政机关公务员处分条例》等,都是我国公务员管理的重要法律依据。

(四) 地方性法规

地方性法规是指地方立法机关制定的、在该区域内生效的规范性文件。依照《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的规定,在我国,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会、设区的市(包括不设区的东莞市、中山市和嘉峪关市)的人民代表大会及其常委会有权制定地方性法规。按照《立法法》的规定,只有省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会才能就公务员管理中的一些方面根据地方需要进行创制性立法。合肥市于2009年制定了《合肥市直机关公务员转任办法》,并于2010年实施,这一立法经过安徽省人民代表大会批准。因为按照《立法法》的规定,涉及地方公务员管理方面的事项,只能由上一级地方立法机关决定。

(五) 自治条例和单行条例

我国在少数民族聚居区实行民族区域自治制度,民族自治地方的人民代表大会有权依据当地民族的政治、经济、文化特点制定自治条例和单行条例。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通性规定,但是不得违背法律和行政法规的原则。而且,自治条例和单行条例不得对宪法和民族区域自治法以及其他法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定进行变通执行。由于民族区域自治制度的特殊性,自治条例和单行条例可以在同宪法、法律、行政法规保持一致的基础上,进行相应的变通。如《湘西土家族苗族自治州自治条例》第48条规定:“自治州的国家工作人员享受民族地区生活补贴,在其他生活福利方面,也可以享受优待。”

(六) 行政规章

行政规章包括部门规章和地方政府规章。为执行落实《公务员法》的规定,人事部制定了大量的涉及公务员管理的规章,是我国公务员法律渊源的重要组成部分,如2008年的《公务员调任规定(试行)》《公务员职务任免与职务升降规定(试行)》,2009年的《公务员录用考试违纪违规行为处理办法(试行)》,2011年的《新录用公务员试用期管理办法(试行)》,等等,对我国公务员管理中的录用、考核、奖惩等一系列问题都作出了明确规定。

(七) 法律解释

在我国,法律解释有立法解释、行政解释、司法解释和地方解释四种。其中对有关公务员法的解释,都构成公务员法的渊源。如根据《公务员考核规定(试行)》第30条,本

规定由中共中央组织部、人事部负责解释。据此，中共中央组织部和人事部对该规定进行的解释，也属于我国公务员法的渊源。

（八）国际条约和行政协定

国际条约和行政协定是我国同外国缔结的双边和多边及协定性质的法律文件。国际条约和协定属于国际法而非国内法的范畴，但是经过国家法定程序批准生效的国际条约和协定具有同国内法同等的法律约束力，国家应当履行国际条约、协定中规定的义务，所以它们也是国内法的一个重要渊源。就公务员管理而言，目前国际社会没有专门针对公务员管理的国际条约，我国也未就公务员管理与他国签订专门的国际协议，国际条约和协定中有关公务员管理方面的规范散见于相关国际条约和协定中，如2003年生效的《联合国打击跨国组织犯罪公约》和2005年生效的《联合国反腐败公约》是目前在联合国框架下打击跨国腐败最为重要的国际公约，由于我国已经批准加入了这两个国际公约，因而这两个公约也是我国规范和管理公务员行为的重要依据，属于我国公务员法的渊源，也是调整机关与公务员管理的重要法律依据。如《联合国反腐败公约》第7条第1项规定：“各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则，酌情努力采用、维持和加强公务员和适当情况下其他非选举产生公职人员的招聘、雇用、留用、晋升和退休制度，这种制度：一 以效率原则、透明度原则和特长、公正和才能等客观标准原则为基础；二 对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，设有适当的甄选和培训程序以及酌情对这类人员实行轮岗的适当程序；三 促进充分的报酬和公平的薪资标准，同时考虑到缔约国的经济发展水平；四 促进对人员的教育和培训方案，以使其能够达到正确、诚实和妥善履行公务的要求，并为其提供适当的专门培训，以提高其对履行其职能过程中所隐含的腐败风险的认识。这种方案可以参照适当领域的行为守则或者准则。”

第三节 公务员法的基本原则

《公务员法》的基本原则，是指在《公务员法》的制定和执行过程中应当遵循的基本原理和准则，它是《公务员法》立法精神和立法思想的具体体现，它贯穿于《公务员法》的各项具体规范之中，但又高于各项具体规范，集中体现了《公务员法》的本质和价值理念。我国公务员制度有五项基本原则，分别是党管干部原则；依法管理原则；公开、平等、竞争、择优原则；监督约束与激励保障并重原则；德才兼备、注重工作实绩原则。以下分而述之：

一、党管干部原则

党管干部原则是指执政的中国共产党对公务员管理中的重大事项，尤其是领导干部由党来管理干部的原则。我国正处在改革转型的重要机遇期，执政的中国共产党要带领广大人民实现小康社会的建设目标，实现国家复兴的伟大梦想，需要组织保障，即通过对干部工作的领导和对重要领导的直接管理来予以保障。

具体来讲，党管干部就是指党要加强对干部工作的领导，制定干部工作的方针、政策，推荐和管理好重要干部，指导干部人事制度的改革，做好对干部人事工作的宏观管理和监

督。党管干部原则是实现党的领导的重要组织保证，也是中国实行公务员制度的政治前提，更是坚持党的领导的基本要求。作为一个执政党，如果不能直接管理和选拔人才，党的地位和事业就失去了保障，党的领导就无从谈起。因此，坚持党管干部的原则是我国公务员制度建设必须遵循的一项基本原则。

二、依法管理原则

依法管理，或称公务员管理中的法治原则，是现代人事管理制度民主化和法治化的重要标志，也是依法治国的必然要求。实行依法管理原则，就是要尽可能地将公务员管理纳入规范化、法治化的轨道，避免人事管理上的“人治”模式，对公务员的管理，做到有法必依、执法必严，对于违反法律规定的公务员行为，要依法纠正并追究有关人员的法律责任。

《公务员法》第5条规定，“公务员的管理，……依照法定的权限、条件、标准和程序进行”。公务员管理的法定权限是指公务员主管机关和其他有权机关要按照法律授权，在其权限范围内进行公务员的考试录用、职务任免等管理工作，不得越权。公务员管理的条件是指公务员的考试录用、聘任、晋升晋级等要遵循的条件。公务员管理的标准包括分类标准、职级职位的标准等，都要严格遵照执行。公务员管理的程序涉及公务员的考试录用、培训交流、晋升晋级、考核、奖励和惩戒等各个环节，都不得违反。公务员的依法管理还包括要符合公务员的管理规律，符合科学理性的要求。

三、公开、平等、竞争、择优原则

《公务员法》第5条规定：“公务员的管理，坚持公开、平等、竞争、择优的原则……”公开原则是现代行政法的一项基本原则，作为人事行政，公务员管理自然也应贯彻公开原则，这既是依法行政的要求，也是保护利害关系人合法利益的必然要求。所谓公开，指在公务员的录用、任职、晋升等管理环节的依据和过程，都要实行公开，面向社会，增加透明度。实现公开原则，不仅是实现平等竞争的前提，也是具体落实公民知情权、参与权和监督权的重要保障。

公务员管理的平等原则是宪法关于法律面前人人平等原则在公务员领域的具体体现。所谓平等，是指每一个符合法定条件的中国公民，不论性别、民族、种族、出身、家庭、门第等，在获得国家公职的竞争中都有权获得均等的竞争机会，有权以同一标准决定是否被录用和选拔，进入公务员队伍后，在考核、奖惩、职务升降、工资福利等方面，有权依照法律的规定，在同等条件下获得同等待遇。

竞争原则是指对公务员的选拔和任用，应当引入竞争机制，层层筛选、优胜劣汰、确定人选。竞争原则是平等原则的必然要求，只有在公开平等的基础上，坚持优胜劣汰、择优录取，才能使优秀人才脱颖而出，使公务员队伍不断保持生机和活力，从整体上提高公务员的素质。

择优原则是指选贤任能，通过公开选拔，吸收社会中的优秀人才进入公务员队伍，并在以考核为依据的前提下，晋升公务员。以考试成绩为主，参考个人的综合条件，造就德才兼备的政府公职人员。

四、监督约束与激励保障并重原则

《公务员法》第6条规定：“公务员的管理，坚持监督约束与激励保障并重的原则。”作为国家权力的执掌者，公务员应当全心全意为人民服务。但从现实来看，有的公务员官本位思想浓厚，官僚主义作风严重；而有的公务员抵抗不了物质利益的诱惑，以权谋私、贪污腐败，这些不仅严重影响了公务员在人民群众中的良好形象，也对国家和人民群众的利益造成了严重损害。实践证明，有权力，就必须要有监督和制约，没有监督和制约的权力，必然会导致腐败。因此，无论从改善机关作风还是从解决权力滥用问题角度，都需要加强对公务员的监督，保证其能够审慎行使国家权力。

此外，在加强对公务员监督的同时，还需要给公务员以适当的激励。公务员是国家各项管理工作的决策者和实行者，为了能够充分调动公务员的主动性和积极性，保障国家各项管理工作能够顺利实施，就需要在加强监督的同时，完善各种激励保障机制，这样，不仅能够有效吸引优秀人才加入到公务员队伍中来，而且能够有效稳定公务员队伍，激发其工作热情，提高工作效能。

对公务员的监督约束和激励保障是相辅相成的。监督约束有助于公务员权力的审慎行使，遏制权力滥用现象；激励保障有利于激发公务员的工作热情，稳定公务员队伍，两者各有作用，不能片面追求一方面而忽视另一方面。

五、德才兼备、注重工作实绩原则

任人唯贤、德才兼备是我们党和国家长期以来干部人事工作的基本准则，也是党的干部路线和方针的核心内容。《公务员法》不仅在“总则”将“任人唯贤、德才兼备”的用人标准作为公务员制度的一项原则规定下来，而且在公务员的任用、晋升、考核等方面，也对任人唯贤、德才兼备提出了相应的要求。这些都表明，德才兼备的用人标准在我国公务员制度中得到了广泛的体现，贯穿于我国《公务员法》的始终。

公务员制度坚持德才兼备的用人标准，就是要求公务员既要有德，又要有才，二者必须同时具备，不可偏废，既要在政治和作风上靠得住，又要在工作中有真本事，不能将一些道德品质败坏和平庸之辈选拔到公务员队伍中来。任人唯贤，就是要坚决反对任人唯亲，抵制人事安排上的不正之风，公道正派地选拔和使用人才。

注重工作实绩就是要以公务员的工作实绩作为对公务员评价的主要依据，即在严格考核的基础上，把公务员的工作成绩与其职务升降、工资待遇、奖惩联系起来，这也是功绩制原则的直接体现。

第四节 公务员制度的历史发展

一、西方国家公务员制度的产生与发展

现代意义上的国家公务员制度，最初形成于西方资本主义国家，是人事行政制度走向