

(第二版)

公务员法教程

张淑芳 ◆ 主编



高等政法院校规划教材



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

GONG WU YUAN FA JIAO CHENG

(第二版)

司法部法学教材编辑部 编审



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

公务员法教程 / 张淑芳主编. —2版. 北京: 中国政法大学出版社, 2011.1

ISBN 978-7-5620-3806-1

I. 公... II. 张... III. 公务员法-中国-教材 IV. D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第263772号

书 名	公务员法教程
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

787×960mm 16开本 22.25印张 395千字

2011年1月第2版 2011年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3806-1/D·3766

印 数: 0 001-4 000 定 价: 32.00元

社 址	北京市海淀区西土城路25号
电 话	(010) 58908435(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
通信地址	北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱	fada.jc@sohu.com(编辑部)
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, 由本社发行部负责退换。

作者简介

张淑芳 女, 1966年生。华东师范大学教授, 博士生导师。中国法学会宪法学研究会理事, 上海市法学会理事, 上海市宪法学会理事, 上海市行政法学会干事, 国内多所大学客座教授。出版个人专著3部, 译著1部:《行政法援用研究》、《宪法运作的实证分析》、《行政立法论》、《人和公民的义务》。主编教材3部。发表学术论文70多篇, 其中较大一部分刊载于《法学研究》、《中国法学》等法学类权威和核心期刊上。主持多项国家级、省部级项目。科研成果多次获得司法部、上海市、广州市、武汉市哲学社会科学优秀成果奖。

王志强 男, 1972年生, 江西南昌人。全日制研究生, 2000年获中南政法学院诉讼法学硕士学位, 曾在江西省南昌市劳教所、上海市徐汇区人民检察院、徐汇区委组织部工作, 现任中共上海市委政法委宣传处副处长。先后在《法学》、《人民检察》等杂志上发表学术论文近20篇。

王霄艳 天津财经大学法学院教师, 法学博士。主要代表作有:《我国防震减灾立法的不足与完善——从规范行政权的角度》(《法学杂志》2009年第8期),《农民工就业平等权的司法保护》(《现代财经》2009年第8期),《论行政事实行为》(法律出版社2009年出版)。主持完成天津市科委科技发展战略研究计划项目《知识产权融资担保风险机制研究——以天津中小企业融资为视角》, 主持教育部人文社会科学项目《行政判例研究》。

张武扬 1955年生, 在职法学研究生, 现任安徽省政府副秘书长、安徽省法学会副会长。出版专著:《中国政府法制论稿》、《新时期政府法制工作引论》、《政府法制前沿问题研究》、《政府法制工作实践与探索》; 主编《行政复议法实用教程》、《全面推进依法行政实施纲要导读》、《老百姓法定权利指南》、《行政执法手册》、《行政许可法释论》、《政府法制建设论集》等多部书籍。曾在《人

II 公务员法教程

民日报》、《理论前沿》、《中共中央党校报告选》、《中国法学》、《法学》、《法制日报》和《安徽大学学报》等报刊发表过90多篇有关法制建设的论文。

汪海 1971年生，法学博士，现为安徽省政府办公厅公务员。发表《公民权利监督国家权力比较研究》、《我国公民权利监督国家权力的法律完善》、《检察权的合理性、存在问题及完善》、《侦查阶段律师权利保障简论》等论文18篇。合作编写行政处罚法、行政复议法、行政许可法、公务员法等培训教材6部。参加《安徽省政府信息公开绩效管理实证研究》等省级科研项目4项。

范沁芳 女，1972年生，法学博士，现任江苏省依法治省领导小组办公室秘书处副处长。1994年毕业于苏州大学法学院法律系，获法学学士学位；同年保送攻读宪法行政法学硕士学位，1997年获法学硕士学位；2007年获法学博士学位。长期从事区域依法治理理论研究和实践探索，先后在各类法学刊物独立发表论文十余篇，参加省部级科研课题2项，主编、参编法学著作6部，执笔起草全国第一个省级区域法治化评价指标体系，并参与组织实施全省测评，产生较大影响。

陈宏光 男，1963年生，安徽省淮南市人。安徽大学教授、博士生导师。安徽大学宪法与行政法研究中心主任。1985年毕业于安徽大学法律系，获法学学士；1988年毕业于安徽大学行政法学专业，获行政法学（宪法学）硕士，2002年毕业于苏州大学法学院，获宪法学与行政法学博士。自1988年在安徽大学任教至今。主要研究领域是行政法学，当前重点研究政府法治问题。发表论文70余篇，著述与主编教材多部，获得学术奖励多次。主持研究社科课题和政府委托项目10余项。兼任中国法学会行政法学研究会理事；安徽省法学会行政法学研究会副总干事；安徽省法学会立法法学研究会副总干事；合肥市依法行政研究会副会长等。聘任安徽省人民政府法律顾问；安徽省人民政府立法咨询员；安徽省人大常委会立法专家库成员；合肥市人大常委会立法专家库成员；合肥市人民政府、六安市人民政府、淮北市人民政府、阜阳市人民政府、淮南市人民政府、马鞍山市人民政府法律顾问等。

李卫海 1976年生，山东莱西人。中国政法大学法学院副教授，法学博士。代表作：《紧急状态下人权克减研究》；译作：《主权论》。

出版说明

长期以来,在司法部的领导下,法学教材编辑部认真履行为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。

II 公务员法教程

《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。由于其历史悠久，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

第二版说明

公务员法学作为一门应用性极强的法律学科，其建立离不开两方面因素的支撑：一是系统的公务员法学理论；二是坚实的公务员实在法基础。公务员法学的日益发展和日趋成熟也是围绕上述二者展开的。《公务员法教程》自2004年5月出版以来，至今已有六个年头。在这六年中，世界各国公务员制度和公务员立法都处在不断完善之中，即便是西方法治发达国家，其公务员制度有着悠久的历史 and 浓厚的积淀，其也在不断续地追求完美。就我国而言，相比其他国家，公务员制度的起步较晚，相应地其发展空间也较大。正是在这样的背景之下，我国公务员立法正经历着日新月异的变化，从1993年《国家公务员暂行条例》的出台到2006年《公务员法》的问世，从立法的形式要件到立法的实质内涵，都是一个较大的飞跃。作为以《国家公务员暂行条例》为基点的《公务员法教程》自然必须适应这种变化，正是基于这样的考虑，我们对教程中的相关法治实践内容作了全面更新，使之紧密结合《公务员法》的精神。同时，公务员法学理论的研究在世界各国也是一个不断提升的过程，相比法律规范的制定而言，我国公务员法学理论的研究可以说还不太尽人意，主要表现在学界关注该领域者甚少，理论研究层面均脱离不了制度规范的框框。但无论如何，随着公务员制度在我国政治生活中的日益被重视，公务员法学理论的研究也不得不提上议事日程。在这种客观形势的促使下，理论研究多少会有所进展，这也是本教程需要及时反映的。因此，在本教程中，我们更新了诸多学界或学者的观点，尽可能将最新、最权威的学术论点体现在本书中。《公务员法教程》是该领域难得的一部创新型教科书，其立足视角独特，体系新颖，

IV 公务员法教程

在其出版后的六年多中已得到学界和实务界的高度肯定。我们希望修订后的《公务员法教程》将以全新的面貌展现在读者面前，进一步受到读者们的厚爱。

编 者

2010年8月29日

编写说明

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》，之后又陆续出台了一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、辞职辞退和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

VI 公务员法教程

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

李卫海：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体框架，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 公务员法法理

■第一章 公务员法概述	/ 3
第一节 公务员法的概念	/ 3
第二节 公务员法的立法体制	/ 7
第三节 公务员法的地位	/ 10
第四节 公务员法的分类	/ 13
■第二章 公务员法的法律渊源	/ 20
第一节 公务员法法律渊源的概念	/ 20
第二节 公务员法的正式渊源	/ 23
第三节 公务员法的非正式渊源	/ 27
■第三章 公务员法律关系	/ 36
第一节 公务员法律关系的概念	/ 36
第二节 公务员法律关系的主体	/ 40
第三节 公务员法律关系的内容	/ 44
第四节 公务员法律关系的客体	/ 52
■第四章 公务员法原则	/ 57
第一节 公务员法原则的概念	/ 57
第二节 公务员法的立法原则	/ 59

第三节 公务员法的行为原则

/ 67

第二篇 公务员组织法

■第五章 公务员组织法概述	/ 79
第一节 公务员组织法的概念	/ 79
第二节 公务员组织法的功能	/ 85
第三节 公务员组织法的构成	/ 92
■第六章 公务员职位构成法	/ 95
第一节 公务员的职位分类	/ 95
第二节 公务员的职位构成	/ 101
第三节 公务员的职位管理	/ 105
■第七章 公务员职位确定法	/ 111
第一节 公务员考试录用	/ 111
第二节 公务员职务任免	/ 116
第三节 公务员培训	/ 122
■第八章 公务员职位变迁法	/ 129
第一节 公务员交流	/ 129
第二节 公务员辞职、辞退	/ 136
第三节 公务员退休	/ 145
第四节 公务员职务升降	/ 150

第三篇 公务员行为法

■第九章 公务员行为法概述	/ 157
第一节 公务员行为法的概念	/ 157
第二节 公务员行为法的功能	/ 168
第三节 公务员行为法的构成	/ 177
■第十章 公务员行为定性法	/ 185
第一节 公务员岗位责任制	/ 185
第二节 公务员权利义务	/ 191
第三节 公务员的回避	/ 199
■第十一章 公务员行为定量法	/ 205
第一节 公务员的考核	/ 205
第二节 公务员的纪律	/ 213
第三节 公务员的奖惩	/ 218
■第十二章 公务员定责法	/ 227
第一节 公务员法律责任概述	/ 227
第二节 公务员的民事责任	/ 230
第三节 公务员的行政责任	/ 233
第四节 公务员的刑事责任	/ 239

第四篇 公务员监控法

■第十三章 公务员监控法概述	/ 249
----------------	-------

第一节	公务员监控法的概念	/ 249
第二节	公务员监控法的功能	/ 255
第三节	公务员监控法的构成	/ 261
■第十四章	行政监察机关和监察人员	/ 272
第一节	行政监察机关	/ 272
第二节	行政监察人员	/ 276
第三节	监察机关的职责	/ 281
第四节	行政监察权限	/ 287
■第十五章	公务员监察程序法	/ 298
第一节	监察立项	/ 299
第二节	监察的受理与立案	/ 304
第三节	监察调查	/ 308
第四节	监察审理	/ 312
第五节	监察处理	/ 315
■第十六章	公务员监控救济法	/ 319
第一节	公务员抗辩权	/ 319
第二节	公务员的申诉	/ 326
第三节	公务员的控告	/ 332

第一篇 公务员法法理

