张柏林　主编

《中华人民共和国公务员法》教程

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

中国人事出版社
党建读物出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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》教程

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》教程/张柏林主编. —北京:中国人事出版社,2005.6
ISBN 7-80189-349-2

Ⅰ.中… 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(2005)第 051907 号

中国人事出版社
党建读物出版社 **出版发行**
(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 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷
开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.875
字数:297 千字
定价:25.00 元

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。

《教程》的撰稿人员有（按撰写章节先后）：林弋（公务员法的立法思想）、张景虎（公务员的范围，职务任免）、许安标（公务员管理的原则）、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）、施俊民（职务升降）、张威、吴姜宏、王岩、毕英达（奖励，惩戒，申诉控告）、孔德美（培训）、徐素英（交流与

需要全本请访问 www.ertongbook.com

回避)、谭超运(工资福利保险,辞职辞退)、燕卫华(退休)、贺刚(职位聘任)、武增(法律责任)。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《教程》编写过程中,参考了徐颂陶、侯建良同志1993年主编的《新编国家公务员制度教程》的有关内容,另外,彭前旭、姜兆义、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6月

目　录

前　言 ……（Ⅰ）

第一章　公务员法的立法思想 ……（1）
第一节　公务员法的立法背景和立法宗旨 ……（1）
第二节　按照人事管理的客观规律建构科学的公务员制度 ……（5）
第三节　从我国国情出发建设有中国特色的公务员制度 ……（10）
第四节　在现行制度的基础上发展完善公务员制度 ……（15）

第二章　公务员的范围 ……（21）
第一节　国外公务员范围概况 ……（21）
第二节　确定公务员范围的指导思想 ……（22）
第三节　公务员的定义和范围界定 ……（25）
第四节　正确理解公务员范围的几个问题 ……（28）
第五节　关于参照管理问题 ……（31）
第六节　公务员主管部门 ……（33）

第三章　公务员管理的原则 ……（36）
第一节　公开、平等、竞争、择优的原则 ……（37）
第二节　监督约束与激励保障并重的原则 ……（39）
第三节　任人唯贤、德才兼备，注重工作实绩的原则 ……（41）

第四节 分类管理的原则 …… (42)
第五节 法治的原则 …… (45)
第四章 公务员的条件、义务与权利 …… (49)
第一节 公务员的条件 …… (49)
第二节 公务员的义务 …… (52)
第三节 公务员的权利 …… (64)
第五章 职务与级别 …… (74)
第一节 建立健全职务与级别制度的指导思想 …… (74)
第二节 公务员的职位分类 …… (77)
第三节 公务员的职务 …… (83)
第四节 公务员的级别 …… (87)
第六章 录用 …… (94)
第一节 考试录用制度的产生、发展和意义 …… (94)
第二节 公务员录用的含义、原则和标准 …… (106)
第三节 公务员录用的条件 …… (110)
第四节 公务员录用考试 …… (114)
第五节 录用公务员的程序 …… (121)
第六节 考试录用的主管部门和保障 …… (128)
第七章 考核 …… (133)
第一节 考核制度概述 …… (133)
第二节 考核原则和考核内容 …… (137)
第三节 考核的基本方法和程序 …… (143)
第四节 考核结果的评定和使用 …… (148)
第八章 职务任免 …… (152)
第一节 职务任免制度的功能作用 …… (152)
第二节 选任制公务员的职务任免 …… (154)
第三节 委任制公务员的职务任免 …… (161)
第四节 与职务任免有关的几个问题 …… (166)

第九章　职务升降 …… (174)
第一节　职务升降制度概述 …… (174)
第二节　职务晋升 …… (179)
第三节　竞争上岗和公开选拔 …… (185)
第四节　任职前公示制和任职试用期制 …… (190)
第五节　降职 …… (192)
第十章　奖励 …… (196)
第一节　公务员奖励的含义与发展概况 …… (196)
第二节　公务员奖励制度的原则 …… (198)
第三节　公务员奖励制度的具体内容 …… (201)
第十一章　惩戒 …… (206)
第一节　公务员纪律的含义及意义 …… (206)
第二节　公务员纪律的内容 …… (209)
第三节　违反纪律的法律责任 …… (215)
第十二章　培训 …… (225)
第一节　公务员培训概述 …… (225)
第二节　公务员培训的基本理念和原则 …… (228)
第三节　公务员培训的种类、内容和形式 …… (232)
第四节　培训管理、训用结合和培训机构 …… (237)
第十三章　交流与回避 …… (241)
第一节　公务员交流制度概述 …… (241)
第二节　调任 …… (248)
第三节　转任 …… (251)
第四节　挂职锻炼 …… (254)
第五节　公务员回避制度概述 …… (256)
第六节　任职回避 …… (260)
第七节　地域回避 …… (262)
第八节　公务回避 …… (264)

第十四章 工资福利保险 …… (267)
第一节 公务员工资制度 …… (267)
第二节 公务员福利制度 …… (273)
第三节 公务员保险制度 …… (275)
第十五章 辞职辞退 …… (279)
第一节 公务员辞去公职制度 …… (279)
第二节 辞去领导职务制度 …… (285)
第三节 公务员辞退制度 …… (292)
第十六章 退休 …… (299)
第一节 建立公务员退休制度的意义 …… (299)
第二节 公务员退休的方式、条件及退休审批 …… (305)
第三节 退休公务员的待遇、安置和管理 …… (311)
第十七章 申诉控告 …… (318)
第一节 申诉控告制度概述 …… (318)
第二节 公务员申诉制度的主要内容 …… (324)
第三节 公务员控告制度 …… (330)
第四节 申诉控告制度中的义务和责任 …… (331)
第十八章 职位聘任 …… (335)
第一节 职位聘任的含义和作用 …… (335)
第二节 实行聘任制的范围和条件 …… (339)
第三节 聘任的实施 …… (342)
第四节 聘任制公务员管理 …… (349)
第五节 人事争议仲裁 …… (352)
第十九章 法律责任 …… (357)
第一节 公务员法法律责任的基本概念 …… (357)
第二节 公务员法设定法律责任的必要性 …… (359)
第三节 公务员法法律责任制度的内容 …… (362)

第一章　公务员法的立法思想

一部法律的质量如何，取决于是否有正确的、能够反映客观规律的立法思想。所谓立法思想，是制定该法律的指导思想和指导原则，它主要回答为什么要立法和制定一部什么样的法律的问题。了解公务员法的立法思想，有助于全面、完整地理解公务员法的基本内容和立法原意，有助于准确把握公务员法的主要特点和精神实质。

第一节　公务员法的立法背景和立法宗旨

一、公务员法的立法背景

制定公务员法，是我国干部人事制度改革深入发展的必然要求和必然结果。改革开放以后，随着经济体制改革和各项改革的展开，传统干部人事制度的弊端日益明显地暴露出来。主要是“国家干部”的概念过于笼统，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法治，等等，致使优秀人才难以脱颖而出，用人问题上的不正之风难以避免。为此，邓小平 1980 年提出：“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”①。同年，中央提出和制定了干部队伍“革命化、年轻化、知

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 326 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

识化、专业化”的方针。1982 年前后，建立了干部离退休制度，废除了干部职务实际上存在的终身制。1984 年，中央决定改革干部管理体制，下放干部管理权限，实行下管一级的干部管理体制。与此同时，党政机关积极探索改革考核制度，实行面向社会公开招考的考试录用制度，推行人才流动制度，等等。

为了对党政机关干部人事制度进行整体和配套的改革，1984 年，中央组织部会同当时的劳动人事部组织人员起草《国家工作人员法》，不久又更名为《国家行政机关工作人员条例》。1986 年，按照当时政治体制改革的总体要求成立了干部人事制度改革专题组。专题组于 1987 年 4 月研究提出了实行干部分类管理和建立国家公务员制度的设想，并将《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改，更名为《国家公务员暂行条例》（以下简称公务员暂行条例）。同年召开的党的十三大正式提出，在我国建立和推行国家公务员制度。1988 年，公务员暂行条例交由新成立的人事部继续修改完善，并在两个副省级城市和六个国务院部门进行试点。1993 年，《国家公务员暂行条例》作为行政法规由国务院正式颁布，在各级国家行政机关实施。我国公务员制度自此建立。与此同时，党的机关、人大、政协、民主党派及部分群团机关参照公务员制度实行管理。

公务员制度的建立和推行，对推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化，优化干部队伍，增强生机和活力，促进机关勤政廉政建设，提高工作效能，起到了重要的作用。推行公务员制度和参照管理工作的实践，也为进一步健全和完善公务员制度积累了经验。

就在党政机关建立推行公务员制度的同时，党政领导干部选拔任用等重要制度的改革也深入发展。1995 年，中央颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》。各地围绕着“扩大民主，完善考核，推进交流，加强监督”的改革思路，积极探索，勇于创新，创

造了许多新鲜经验。

原有的公务员暂行条例需要总结完善，提升立法层次，改革的成果要通过立法来巩固，深化改革也需要通过立法来引导和规范。制定公务员法，是在新形势下深化和推进干部人事制度改革的需要。因此，中央2000年颁布的《深化干部人事制度改革纲要》明确提出要抓紧研究制定公务员法。党的十六大报告也强调，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度。

制定公务员法，也是深化和推进经济体制改革，建成完善的社会主义市场经济体制的客观需要。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，实现了改革开放新的历史性的突破。进入21世纪，党的十六大确立了全面建设小康社会的目标，我国经济体制改革和对外开放进入了一个新的阶段。面对经济全球化和科技进步加快的国际环境，按照完善社会主义经济体制的目标推进和深化经济体制改革，要求加快政府职能转变，提高各级各类机关的工作效能，提高执政能力、行政能力。特别是要求建设一支高素质的公务员队伍，加强廉政建设，克服官僚主义，提高工作效率。形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的机关管理体制。

制定公务员法，还是推进政治体制改革，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的内在要求。如何加强和改进对各级党政干部特别是党政领导干部的管理和监督，健全选拔任用和管理监督机制，始终是我国政治体制改革的一项重要内容。党的十五大把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略。贯彻和实现依法治国，既是我国政治体制改革的内容，也是我国政治体制改革的目标之一。依法治国，一方面要依法管理和监督各级党政干部，特别是党政领导干部，将党政干部的管理纳入法制化的轨道。另一方面也要用法律来规范和约束党政干部的行为，确保党政机关工作人员依法管理国家和社会事务，保证党和国家各项工

作依法进行。在我国社会主义法律体系中,公务员法是不可或缺的。原有的公务员暂行条例立法层次低,适用对象窄,难以适应对广大党政干部特别是对党政领导干部依法管理的要求。因此,无论是从加强和改进对党政干部的管理和监督来看,还是从贯彻依法治国方略,推进社会主义法治国家的建设进程来看,都迫切需要制定一部公务员法。

二、公务员法的立法宗旨

立法宗旨也称立法目的,是对为什么要制定该法律的回答。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依据。公务员法的立法宗旨,可以概括和表述为以下四个方面。

1. 规范公务员管理,提高机关人事管理的科学化、民主化、制度化水平。制定公务员法,就是要遵循人事管理的一般规律,根据机关人事管理的特点,建构科学的人事管理制度。也就是说,要通过总结长期以来党和国家干部人事管理工作的经验,特别是总结近十年来建立、推行公务员制度和深化干部人事制度改革的经验,适当借鉴国外公共人事行政管理的有益经验和办法,形成科学的合理的规范,使公务员的管理有法可依、有章可循,推进机关干部人事管理的科学化、民主化、制度化。

2. 加强对公务员的依法监督,同时保障公务员的合法权益。公务员是国家公职人员,依据职责行使公权力,参与国家和社会事务的管理。他们履行公职、执行公务的活动和行为直接关系和影响到人民群众的利益。制定公务员法,就是要用法律的形式明确规定公务员的义务和权利,并建立健全保证其义务权利落实的制度措施。一方面,依据公务员的义务和纪律对公务员实行严格的监督管理,规范其行为,促使其正确行使权力,切实履行职责,密切联系群众,克服和防止官僚主义,忠实模范地执行党和国家的路线方针政策,努力为人民服务。另一方面,通过健全法制,保障公

务员的合法权益，使其不受侵犯，或者在受到侵犯时能得到有效的救济，以保护和调动公务员的积极性，使其专心致志地做好本职工作。

3. 为建设高素质的公务员队伍提供制度保证。公务员队伍的水平和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的关键措施，也是中国特色社会主义事业繁荣兴旺、国家长治久安的重要保证。公务员队伍的思想政治建设、组织建设、作风建设、能力建设都必须以制度建设作保证。制定公务员法，就是要健全制度，形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，以科学的制度和有效的管理，建设一支高素质的善于治国理政的公务员队伍。

4. 保证机关有效运转，提高工作效能。党政机关依据其各自的职能执行公务，在国家和社会事务管理中分别担负着决策、执行、协调和监督等的重要职责。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。制定公务员法，加强对公务员的管理，从根本上来说，就是要建立强有力的机关工作系统，保证机关有效运转，提高工作效能，从而卓有成效地管理国家和社会事务，促进社会的改革和进步。

第二节　按照人事管理的客观规律建构科学的公务员制度

马克思说："立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是在制造法律，不是发明法律，而仅仅是在表述法律，它把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。"[①]立法者创设规则，但这种规则不是凭空臆造的。立法，就是要把现实生活中存在的

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第183页。

客观规律正确反映在法律中。

公务员法是一部人事管理法，公务员制度是国家人事管理制度。在我国，公务员制度是与企业、事业单位人事制度不同的人事制度。如果说，公务员法立法就是公务员制度的制度设计的话，那么，只有正确地反映和体现人事管理的客观规律，才能建构科学合理的公务员制度。

一、公务员管理的管理目标

管理目标是管理制度设计的逻辑起点。人们根据自身需要创设制度，管理目标是人们对管理制度作用的期待和界定，对管理目标的定位，最能反映人们对客观规律的认识。

公务员管理是国家和公务员所在的机构组织对公务员的管理。机构组织是为了实现一定的目标而按一定的方式建立起来的组织形式，是一定职能的载体。职能的实现有赖于机构组织中的工作人员。公务员就是在一定的机构组织中并被赋予一定职责的工作人员，其作用就是为了实现其所在的机构组织的职能和任务。机构组织对公务员的管理，就是通过对公务员的组织、约束、监督，使其按机构组织的需要履行职责和发挥作用，从而保证组织目标的实现。由此可见，公务员管理的首要目标就是保证机构组织的正常运转并提高效能，促进机构组织职能的有效实现。

公务员管理是对人的管理，有别于对事的管理和对物的管理，其管理对象是在一定的机构组织中的“组织人”或“工作人”。公务员管理也是一种人才资源管理，人才资源管理把人看做为一种具有取之不尽的潜在能力并可以持续开发的资源。人才资源管理强调以人为中心，提倡尊重人、理解人，着力于充分调动和发挥人的积极性、主动性，开发人的潜在能力。由此而得出公务员管理的第二个目标，就是实现人才资源的优化配置，全面提高被管理者的素质和能力，促进人才的成长和脱颖而出，尽可能达到人才资源最

大限度的开发和利用。

上述的两个目标，一个着眼于“事”，即过去习惯说的用人以治事，强调机构组织的有效运转和职能的实现；一个着眼于“人”，强调人的潜在能力的开发和人才的成长。这两个目标都是公务员制度的基础目标，是制度设计的两个主要价值取向。这两个目标在多数情况下是相辅相成的，在制度设计的价值取向上是可以达到和谐的。因为，实现组织目标为人才资源的开发和利用提供动力和空间，而人才资源的充分开发和利用则有助于组织目标的实现。

二、公务员制度的制度形式

制度形式主要表现为制度的部件和框架结构，即该制度由哪些部分构成和如何构成。管理需要是制度产生和存在的依据，人事制度是根据人事管理的需要而设立的。机构组织出现职位空缺，需要补充人员，便要有录用制度；公务员是在某一个职位上工作并履行职位赋予其职责的人员，需要根据职位的性质和特点进行分类，实行有针对性的管理，并为公务员设定职务和级别，为此而要有职位分类和职务级别制度；对公务员履行职责的情况要作出评价，以督促其努力工作，便要有考核制度；上一层次的职务有空缺需要选拔下一层次的公务员任职，公务员表现优秀或不称职需要升职或降职，便要有升降和选拔制度；公务员有显著成绩和突出贡献需要加以鼓励，有错误需要惩戒，要有奖惩制度；需要给公务员支付劳动报酬，便要有工资制度；需要对人员进行调配，便要有交流制度；公务员到了一定年纪或丧失工作能力需要退出工作岗位，便要有退休制度，如此等等。录用、职务与级别、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、申诉控告、退休等，各个环节构成了一个管理链条，这个链条上的每一环就是一个具体的管理制度。人事管理也是一种过程管

需要全本请访问 www.ertongbook.com