

创新思维法学教材

Legal Textbooks of Creative Thinking



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

The General Theory of the  
People's Republic of China  
Civil Servant Law

本书对我国公务员法的基本原理和主要制度进行了系统的阐述和分析，力求反映公务员法理论研究 with 制度创新的成果以及国家对于公务员制度的最新规定，并对一些热点问题与前沿问题进行了积极的思考与探索，既体现了理论的系统性，又注重了对实践的指导作用。本书适合于高等院校师生、有关研究人员和各级各类公务员阅读使用。

# 中国公务员法通论

方世荣 石佑启 著  
徐银华 杨勇萍



创新思维法学教材  
Legal Textbooks of Creative Thinking

# 中国公务员法通论

The General Theory of The People's Republic of  
China Civil Servant Law

方世荣 石佑启 著  
徐银华 杨勇萍



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国公务员法通论/方世荣,石佑启,徐银华,杨勇萍著.——武汉:武汉大学出版社,2009.12

创新思维法学教材

ISBN 978-7-307-07372-2

I. 中… II. ①方… ②石… ③徐… ④杨… III. 公务员法—中国—教材 IV. D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第182595号

责任编辑:田红恩

责任校对:黄添生

版式设计:马佳

---

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:26.75 字数:479千字 插页:2

版次:2009年12月第1版 2009年12月第1次印刷

ISBN 978-7-307-07372-2/D·948 定价:38.00元

---

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

## 《中国公务员法通论》作者简介

**方世荣** 男，法学博士，湖北省行政学院副院长、教授，中南财经政法大学博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会副会长、湖北省社科界联合会副主席、湖北省法学会副会长、湖北省法学会行政法研究会会长。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学。享受国务院政府特殊专家津贴。主持有国家社科基金项目和省部级项目10多项，出版《论具体行政行为》、《行政法律关系研究》、《论行政相对人》、《权力制约机制及其法制化研究》、《行政诉讼法学》、《行政诉讼法案例教程》、《行政法与行政诉讼法学》等专著、教材近40部，在《法学研究》、《中国法学》等学术刊物发表论文150余篇。

**石佑启** 男，法学博士，广东外语外贸大学副校长、教授，中南财经政法大学博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会常务理事，湖北省法学会常务理事，湖北省法学会行政法研究会副会长，北京大学软法研究中心客座研究员。2006年被评为湖北省首届十大中青年法学家，2007年入选教育部新世纪优秀人才支持计划。主要研究领域为行政法与行政诉讼法学。主持国家社科基金项目和省部级项目6项，出版《论公共行政与行政法学范式转换》、《私有财产权公法保护研究》、《论行政体制改革与行政法治》、《行政法与行政诉讼法》等著作与教材20余部，在《中国法学》等刊物上发表学术论文80余篇。

**徐银华** 男，法学博士，中南财经政法大学副教授、硕士生导师，法学院副院长。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会理事、湖北省法学会行政法研究会副会长。主要研究领域为行政法与行政诉讼法学。参与多项国家级和省部级课题的研究工作，出版《行政法与行政诉讼法学》、《公务员法原理》、《公务员法新论》等10余部，在《法商研究》、《南京社会科学》等学术刊物发表论文30余篇。

**杨勇萍** 女，法学硕士，中南财经政法大学副教授、硕士生导师，法学院宪法与行政法系副主任。学术兼职主要有：湖北省法学会行政法研究会常务理事。主要研究领域为行政法与行政诉讼法学。参与多项省部级课题的研究工作。出版《行政复议法新论》、《行政法与行政诉讼法》、《公务员法原理》等著作与教材10余部，在《法学评论》、《法商研究》等刊物上发表学术论文20余篇。

# 目 录

第一章 公务员法概述	1
第一节 公务员的概念、特征与分类	1
第二节 公务员法的概念与特点	7
第三节 公务员法的渊源和体系	12
第四节 公务员法的产生与历史发展	15
第五节 我国制定与实施公务员法的意义	31
第六节 公务员法的基本原则	34
第七节 公务员法律关系	45
第二章 公务员的条件、义务与权利	54
第一节 公务员的条件	54
第二节 公务员的义务	57
第三节 公务员的权利	62
第三章 公务员的职位分类	75
第一节 公务员职位分类概述	75
第二节 我国公务员的职位分类制度	82
第四章 公务员的录用与职位聘任	105
第一节 公务员的录用	105
第二节 公务员的职位聘任	117
第五章 公务员的考核与培训	130
第一节 公务员的考核	130
第二节 公务员的培训	145

# 第一章 公务员法概述

## 【重点】

1. 公务员的概念、特征与分类
2. 公务员法的概念与特点
3. 公务员法的渊源和体系
4. 公务员法的基本原则
5. 公务员法律关系

## 第一节 公务员的概念、特征与分类

### 一、公务员的概念与特征

由于政治、历史等原因，在不同的国家，甚至在同一国家的不同历史时期，公务员的内涵和外延都可能是不同的。

在英国，公务员称为“Civil Service”，或“Civil Servant”，译为文官。它是指不与内阁共进退，一般需要经过公开、竞争性考试，择优录用，无过失可长期任职的文职工作人员。具体地说，它是指除去政务官以外的，常务次官以下的，包括清洁工在内的所有工作人员，包括国防部及其机关警卫部队、狱警、狱官以及皇家兵工厂、皇家造船厂、海军码头、邮政系统等单位的职工。即英国的公务员既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、国务大臣、部长、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官，不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员，也不包括半官方中央管理机构和地方政府官员。

法国的公务员称为“functionarie”，译为公务员，它有两方面的涵义。广义上的公务员是指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员。狭义的公务员则是指在中央和地方行政机关中不通过选举产生和政治任命的正式工作人员，不包括公共企事业单位的工作人员。



美国的公务员称为“Governmental employee”，译为政府雇员，用以表明政府与公务员的关系是雇用与被雇用的关系。也有广义、狭义之分。广义上的公务员是指和军队相区别的所有联邦政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，特种委员会人员、部长、副部长、次长以及独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员，但不包括议员、国会雇用的职员和法官。狭义的公务员指职业文官，包括职类人员和非职类人员中的部分例外人员。但不包括行政部门中由民选产生的人员、政治任命的人员、临时职位人员、行政机关自行委派的人员和驻外机构雇用的外国公民等。<sup>①</sup>

日本的公务员有国家公务员和地方公务员之分。凡是由中央机关主持考试、录用及晋升，在中央政府各机关、国会、司法、军队、国立学校、医院、国有化企业、事业等单位中任职，由国库支付工资的都是国家公务员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升，在地方各级政府、议会、公立学校、医院、公立企事业单位等地方机构内任职，由地方财政支付工资的，都是地方公务员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举产生或政治任命的官员，不适用公务员法，主要包括内阁总理大臣、国务大臣、人事官、检察官、内阁官房长官、政务次官、秘书官、法官、宫内厅长官、侍从长、国会议员、国会职员、日本学士院会员，以及驻外大使、公使、全权代表等。除上述各类人员外的公务员均属一般职公务员（相当于英国的常任文官或美国的职业文官），一般职公务员都适用公务员法。<sup>②</sup>

新中国成立后一直到1987年党的十三大召开以前，我国的法律文件中没有正式使用过“公务员”这一称谓。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾使用过“公务人员”一词，但它与“公务员”在范围上有区别。以后我们习惯使用“干部”、“国家工作人员”和“国家行政机关工作人员”等概念。这些概念有的过于笼统，例如“干部”一词，其范围极广，在党、政、军、企事业单位、社会团体中的工作人员都称“干部”。再如“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，显得较为笼统，类别不清。至于“国家行政机关工作人员”，虽然限定于国家行政机关内部，但其性质并不完全相同，有的能代表国家行使行政权力，有的却不能，因此，使用这一概念也不便于实行科学的分类

<sup>①</sup> 参见全志敏主编：《国家公务员概论》，中国人民大学出版社1989年版，第16～17页。

<sup>②</sup> 参见全志敏主编：《国家公务员概论》，中国人民大学出版社1989年版，第18页。



管理。为了统一和规范对行政机关工作人员的管理，1987年党的十三大报告在新中国成立后第一次正式使用“公务员”这一名称。该报告指出，“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度”，国家公务员即是在“政府中行使国家权力，执行国家公务的人员”。《国家公务员暂行条例》第3条规定，我国的公务员专指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员，既包括政府组成人员与领导职务序列的其他人员，又包括非领导职务序列的工作人员；既包括通过选举产生和决定任命的公务员，也包括通过公开考试择优录用的公务员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关以及群众团体、企事业单位中的工作人员不属于国家公务员的范围。

《国家公务员暂行条例》实施十多年来取得了很大的成就，但也日益显现出其所规定的公务员范围过窄这一不足，2005年4月通过的《中华人民共和国公务员法》（以下简称为《公务员法》）适应形势发展的需要，对《国家公务员暂行条例》所规定的定义和范围作了重大修改。该法第2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。”由此可见，我国的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，它具有以下特征：

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不是为私人企业或者组织而工作或提供服务，而是依法为国家和社会实施公务活动。

2. 公务员必须是纳入国家行政编制的人员。纳入国家行政编制意味着只有具有干部身份的人员才是公务员，列入工人编制和编外的人员不属于公务员。工勤人员不享有公共权力，不能履行公职，他们与国家之间只存在劳动关系，从改革的发展方向上看，行政后勤工作正在逐步走向社会化，实行有偿服务，因而他们不属于公务员。

3. 公务员必须是由国家财政负担工资福利的工作人员。由国家财政负担工资福利意味着由国家为公务员提供工资、福利和保险待遇。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。财政供养人员中的很大一部分，如公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽然由国家财政负担其工资福利，但他们并不属于公务员。

4. 公务员必须是依法定方式和程序任用，因而与国家之间存在着公务员法律关系的人员。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，方能依法履行公职，成为公务员。任何人非依法定方式和程序均不能自动成为公务员。这是由公务员所处的特殊地位决定的。因为公务员与国家之间存在着公务员法律关系，公务员能以国家的名义执行公务，行为的后果归





属于国家而不是归属于公务员自己。国家应为其提供执行职务的权力和必要的条件，并承受其行为的后果。是否依法定方式和程序任用，就成了判别某一公民是否为公务员的重要标准。这是保护公民、法人和其他组织合法权益，并对公务员进行必要控制的重要手段。

我国的公务员具体包括以下机关的工作人员：（1）中国共产党各级机关的工作人员，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、镇党委机关的工作人员。（2）各级人大机关的工作人员，包括全国人大常委会委员长、专职副委员长、秘书长、乡镇人大专职主席；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。（3）各级国家行政机关工作人员，包括各级人民政府组成人员，各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。（4）政协机关的工作人员，包括各级政协委员会主席、专职副主席、秘书长；各级政协委员会工作机构的工作人员；政协各专门委员会办事机构的工作人员。（5）审判机关的工作人员，包括最高人民法院及地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。（6）检察机关的工作人员，包括最高人民检察院及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。（7）民主党派机关的工作人员，包括中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等，这八个民主党的中央和地方各级委员会的主席（主委）、专职（驻会）副主席（副主委）、秘书长，各民主党派中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。中华全国工商业联合会机关的工作人员也属于公务员的范围。<sup>①</sup>（8）部分社会团体机关的工作人员，即工会、共青团、妇女联合会、科学技术协会、归国华侨联合会、中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中华全国台湾同胞联谊会、中国残疾人联合会、中国法学会、中国人民对外友好协会、中国国际贸易促进委员会、中国红十字会、中国人民外交学会、宋庆龄基金会、中华全国新闻工作者协会、黄埔军校同学会、中国职工思想政治工作研究会等机关的工作人员，但上述部分社会团体机关中的工勤人员不属于公务员。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见胡光宝、张春生主编：《〈中华人民共和国公务员法〉释解》，群众出版社2005年版，第29～30页。

<sup>②</sup> 参见侯通山主编：《〈中华人民共和国公务员法〉辅导读本》，法律出版社2005年版，第6页。



## 二、公务员的分类

为了准确地把握公务员的概念和公务员的特征，有必要进一步研究公务员的分类问题。按不同的标准可对公务员作不同的分类。

### （一）领导职务的公务员和非领导职务的公务员

这是根据公务员的职务和职责不同而作的一种分类。《公务员法》第16条第1款规定：“公务员职务分为领导职务和非领导职务。”由此可把公务员分为领导职务的公务员和非领导职务的公务员。

所谓领导职务的公务员，是指在各级种类机关中，具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。具体包括：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。

所谓非领导职务的公务员，是指在各级种类机关中，不具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。综合管理类的非领导职务具体包括：办事员、科员、副主任科员、主任科员、助理调研员（相当于副处级）、调研员（相当于正处级）、助理巡视员（相当于副局级）、巡视员（相当于正局级）。综合管理类以外的其他职位类别公务员的职务序列，根据《公务员法》由国家另行规定。

区分领导职务的公务员和非领导职务的公务员，其意义和价值在于明确领导职责，使担负领导职务的公务员能认识到自己在工作中所处的地位和应负的主要责任。另外，还有利于调动公务员的积极性，因为设置了非领导职务的公务员后，可以解决目前厅局级以下各级种类机关中一部分工作责任较大、专业性较强职位的设置问题，有利于减少领导职数，解决部分工作时间较长，并具有一定特长的公务员因领导职数的限制而不能在职务上晋升的问题。

### （二）综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类别公务员

这是按照公务员职位的性质、特点和管理需要所作的一种分类。《公务员法》第14条第2款规定：“公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国务院根据本法，对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。”据此可将我国的公务员分为综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类公务员。

所谓综合管理类的公务员是指在机关中履行规划、咨询、决策、组织、指



挥、协调、监督等综合管理以及内部管理职责的公务员。<sup>①</sup>

所谓专业技术类公务员是指在机关中承担专业技术职责，为实施公共管理提供直接技术支持和保障的公务员。如公安机关中的法医，海关的商品归类、原产地鉴定专家等。专业技术类公务员的职位具有纯技术性的特点，他们在自己的专业岗位上，只对专业技术业务本身负责，并不直接参与管理，不具备决策权和执法权；专业技术类公务员职位的替代性低，专业技术知识水平的高低是此类公务员任职的主要根据，专业技术类职位与其他职位的替代性不强，应尽量避免跨类别的人员游动；专业技术类公务员提供的技术结论具有技术权威性，不受机关领导的干预，也不因领导意志的改变而受影响。

所谓行政执法类公务员是指在工商、税务、质检、环保等履行社会管理与市场监管职能的行政执法部门的基层单位的公务员。行政执法类公务员主要履行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等现场执法职责。与综合管理类公务员不同，行政执法类公务员只有对法律的执行权，而无解释权，出现纠纷时也不具备裁定权。

所谓其他类别公务员是指国家根据实际需要在综合管理类、专业技术类和行政执法类公务员以外单独设立的特殊职务类别的公务员。

区分综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类别公务员的意义在于从实际管理需要出发，改变单一的职务设置，通过设立专业技术类公务员，提高决策的科学性和执行的准确性，为公务员提供多样化的职业发展阶梯，吸引和稳定机关不可缺少的专业技术人才，通过设立行政执法类公务员，建立一线行政执法公务员的基本素质标准和长效约束机制，激励一线公务员更好地做好本职工作，促进依法行政。

### （三）选任制、委任制、聘任制和考任制的公务员

这是根据公务员产生的方式不同而作的划分。

所谓选任制公务员，是指根据民意选举的方式而产生的公务员。国外许多国家的政府首脑和内阁成员，都是选任制的公务员。我国公务员中的各级人民政府的组成人员，也是由各级人民代表大会及其常委会选举产生或决定任命的<sup>②</sup>，

<sup>①</sup> 参见宋世明、许丹：《关于中国公务员职位分类的研究报告》，载《北京电子科技学院学报》2004年第1期。

<sup>②</sup> 这里，我们虽然把由权力机关决定任命的政府组成人员归类为选任制的公务员，但他们与通过选举产生的政府组成人员，在产生方式上毕竟还是存在差别的，他们到底是否属于选任制的公务员，尚有待深入探讨。



因而也是选任制公务员。

所谓委任制公务员，是指由任免机关在其任免权限范围内，直接确定并委派某人担任一定职务而产生的公务员。我国公务员中的非政府组成人员，主要是委任制的公务员。

所谓聘任制公务员，是指机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，对不涉及国家秘密的专业性较强的职位，按照平等自愿、协商一致的原则以合同的方式聘用而产生的公务员。我国非政府组成人员中有少量的公务员，是采用聘任制的方式产生的。

所谓考任制的公务员，是指有任免权的机关通过公开考试和考核的方法，择优录用而产生的公务员。我国初次担任主任科员以下的非领导职务的公务员，一般都是采用考任的方法产生。

#### （四）政务类公务员和业务类公务员

这是世界上多数国家对公务员的一种最基本的分类。我国在理论上研究过，但立法上没有采用这种分类。

所谓政务类公务员，又称政务官，一般是指由选举产生或政治任命，具有严格的任期，与内阁共进退的公务员。

所谓业务类公务员，又称事务官或文官，一般是指通过公开竞争考试，择优录用，无过失长期任职、不与内阁共进退的公务员。

政务类公务员与业务类公务员在产生方式、任职期限、考核方法、管理的法律依据以及选拔任用所受的限制等方面均有所不同。

此外，有的国家还把公务员分为国家公务员和地方公务员，一般职公务员和特别职公务员等。

## 第二节 公务员法的概念与特点

### 一、公务员法的概念

公务员和公务员法是既有联系又有区别的概念。公务员是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员；而公务员法是对公务员进行管理的一整套法律规范。准确地说，公务员法是调整国家职务关系的法律规范的总称。公务员法与公务员制度是较为相近的概念，如果不严格区分，两者可以互用。但如果严格区分的话，两者也有细微的差别。可以说公务员法是建立公务员制度的规范基础，而公务员制度是实施公务员法的结果。正



如有学者指出的：“如果说公务员制度是资产阶级在反对封建特权过程中对旧人事制度进行改革的胜利成果，那么法律便是人事制度改革的工具，法律是确立近代公务员制度内容的形式。”<sup>①</sup>

对公务员法概念的理解，应注意把握以下几点：

1. 公务员法的调整对象是国家职务关系。所谓国家职务关系就是公务员基于其所担任的国家公职而与国家构成的权利和义务关系。

2. 公务员法的内容比较广泛，通常包括：（1）公务员法的立法宗旨、依据、基本原则和适用范围；（2）公务员的条件、义务和权利；（3）公务员的职位分类；（4）公务员的考试录用、考核、奖惩、职务任免、职务升降、培训、交流、回避、工资福利保险、辞职辞退、退休、申诉和控告等具体管理制度；（5）公务员的管理机构及其职责权限；（6）违反公务员法的法律责任等。

3. 公务员法是各种有关公务员管理的法律规范的总称。因此，广义的公务员法是指国家机关制定或认可的有关公务员管理的各种法律规范的总和。狭义的公务员法是指一个国家单独制定的有关公务员管理的基本法律文件，如我国的《公务员法》。

4. 公务员法既非单纯的实体法，又非单纯的程序法，而是既有实体性规范，又有程序性规范的混合体。如我国的《公务员法》在规定公务员权利义务和各项管理制度的同时，也对公务员的录用、考核、晋升和奖惩等方面的程序进行了规定，且程序方面的规范占有相当大的比重。

## 二、公务员法的特点

### （一）世界各国公务员法的共性

#### 1. 公务员法体现了科学性

世界各国制定公务员法，建立公务员制度的出发点，都是为了实现对公务员的规范和科学管理。如我国《公务员法》第1条规定：“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。”公务员法规定的制度及具体做法，实际上是对人事管理客观规律的反映，同时也是人事管理客观规律的要求，是世界各国人事制度科学化的标志。

#### 2. 公务员法体现了民主性

---

<sup>①</sup> 皮纯协、胡建森著：《国家公务员法律制度探索》，中国广播电视出版社1990年版，第31页。

公务员法的民主性主要体现在以下两个方面：

(1) 贯彻平等性。西方国家的公务员法一般都规定了公民不分性别、种族、出身、党派、家庭背景，都有平等地参加公务员录用考试、在平等的条件下竞争和被择优录用的权利。如日本《国家公务员法》规定：“公民不分民族、信仰、性别、社会身份、政治见解和政治所属关系，在本法面前一律平等。”德国法律规定：所有公民都有“依照法律规定担任官职的权利，一律平等，不得有任何歧视和差别”。我国也把“平等性”作为一项基本原则规定在《公务员法》中。

(2) 贯彻公开性。西方国家公务员法都规定，国家公务员的考试、考试成绩、录用，都必须是公开的，让全社会都知道，以便在更广的范围内选拔人才，同时增加工作的透明度，接受群众监督。我国也把“公开性”作为一项原则规定在《公务员法》中。

### 3. 公务员法体现了政府人事管理的法治化

世界各国都相继颁布了公务员法，标志着政府的人事管理进入了法治化阶段。这种法治化主要体现在：公务员管理的各个环节，法律都作出了明确规定，政府必须依法进行管理，否则，要追究法律责任；公务员的权利和义务，法律也作出了明确规定，公务员既有义务依法执行职务，同时其权利也受法律保护。

### (二) 中西公务员法的个性与特色

各国的公务员法既具有共性，又因各国的政治制度、经济条件、历史传统和意识形态等方面的不同，而具有自己的个性与特色。就中西公务员法而言，除了阶级本质上的不同外，其个性与特色主要表现在以下几个方面：

1. 我国公务员法强调公务员的党性，而西方公务员法强调公务员的中立性。

西方公务员法强调公务员对各政党要保持“政治中立”，“不党不派”，不准参与政治活动。我国公务员法则强调公务员的党性，主要表现在：公务员的管理要坚持党的领导；报考公务员的基本条件之一是坚持四项基本原则；公务员有义务执行党的路线、方针、政策；公民参加共产党或民主党派不影响进入公务员队伍。

2. 西方公务员法在用人标准上强调个人能力，我国公务员法则贯彻和体现“德才兼备”，并把政治立场和道德品质放在首位。

西方公务员法中的用人标准强调个人能力，无论是在录用竞争考试中，还是在晋升中都突出个人能力。我国公务员法中的各项具体管理制度都贯彻和体



现了“德才兼备”的用人标准，用“德”和“才”两把尺子去衡量公务员，要求二者同时具备，并把坚定的政治立场和正确的政治方向放在首位。如我国的公务员考试录用制度，不仅测试报考人员的文化知识和专业能力，还要考核其政治态度和思想品质。我国公务员的晋升、考核等制度也都强调了公务员的政治表现和思想品德。

3. 西方公务员法实行“两官分途”，把公务员分为“政务官”和“事务官”，而我国公务员法则不实行“两官分途”，也没有把公务员分为“政务官”与“事务官”。

西方公务员法通常把公务员分为政务官和事务官，政务官由选举产生或政治任命，实行严格的任期制，与内阁共进退；而事务官则通过公开竞争考试，择优录用，实行职务常任，不与内阁共进退。我国公务员法没有作这种划分，只是把公务员分为领导职务的公务员和非领导职务的公务员。但领导职务的公务员不能等同于“政务官”，非领导职务的公务员也不能等同于“事务官”。

4. 西方公务员法强调维护公务员的特殊利益，我国公务员法强调公务员是人民的公仆，要求其坚持全心全意为人民服务的宗旨。

西方公务员相对于普通公民来说是官员，而相对于国家来说是雇员，国家与公务员的关系是雇主与雇员的关系。西方公务员法强调维护公务员的特殊利益。公务员队伍是一个封闭的系统，其他行业的人员一般难以进入，而一旦进入只要无过失便可长期任职。公务员为了维护自己的利益，常常通过自己的组织（公务员工会）向国家提出要求，与国家机关进行谈判。国家设置专门机构，负责协调国家与公务员的关系。在我国，公务员虽然在产生方式上有所不同，但所有的公务员，不论职位高低，都是人民的公仆，党和国家对他们的要求是既要懂政治，又要懂业务。我国公务员队伍是一个开放性的系统，企业事业单位的工作人员通过一定的程序和方式可以进入公务员队伍，公务员也可以通过一定的程序和方式离开公务员队伍到企业和事业单位工作。根据《公务员法》的规定，公务员必须全心全意为人民服务，廉洁奉公，不谋私利，并接受人民群众的监督。我国的公务员不可能形成自己特殊的利益集团。

### （三）我国公务员法所确立的公务员制度不同于传统人事制度的新特点

我国制定《公务员法》，建立、推行并完善公务员制度，是对传统的干部人事制度的重大改革。它既汲取了传统人事制度的精华，又去除了其糟粕。所以，公务员制度与我国传统的人事管理制度相比，就不能不具有一些新的特点，主要表现在：

#### 1. 建立并完善了分类管理机制

传统的人事管理制度，对国家工作人员不加区分，适用同一套单一管理模式。而《国家公务员暂行条例》将政府机关中行使行政权力，执行行政公务的人员从国家工作人员中分离出来，建立不同于其他国家机关和企事业单位的人事管理制度，这标志着我国人事分类管理制度的初步确立。《公务员法》结合我国公务员范围扩展的实际需要，将公务员分为综合管理类、专业技术类、行政执法类和其他类，分别根据其特点建立相应的科学管理制度，这是对以往分类管理制度的继承和发展。

## 2. 建立了科学的激励竞争机制

传统的人事管理制度，没有严格的考试、考核制度，也没有职位分类制度和量化的考核标准，以致干部吃国家的大锅饭，干多干少一个样，干好干坏一个样，造成效率低下，官僚作风盛行。建立并完善公务员制度，对公务员采用公开考试，择优录用，或者经过严格考核录用；录用以后，对其工作进行严格的考核，并以考核的结果作为依据，对公务员进行奖惩、培训、职务升降以及交流调配，做到能上能下，优胜劣汰，形成了有效的激励竞争机制，克服了干多干少一个样，干好干坏一个样的弊端。

## 3. 建立了正常的新陈代谢机制

在传统的人事管理制度下，国家工作人员任职以后，就像进了保险箱，只能进不能出，只能上不能下，严重制约了行政效率的提高。而建立和完善公务员制度，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休制度、交流制度和辞职辞退制度，使公务员能进能出，能上能下，形成新陈代谢机制，以增强各级各类机关的活力。

## 4. 建立了勤政廉政的保障机制

传统的人事管理制度，虽然也要求公务员勤政廉政，但主要是靠思想政治工作和个人的道德修养来实现，在改革开放以后，仅靠这些还不能保障公务员勤政廉政，必须建立相应的制度。而公务员制度，在公务员的义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩、回避、交流等各项制度和管理环节中，为公务员的勤政廉政提供了制度上的保证。

## 5. 建立了法律保障机制

传统人事管理制度的弊端之一就是缺乏法治。而建立公务员制度，则必须建立一整套的法律法规体系，任何国家莫不如此。我国目前在《公务员法》之外，还制定了职位分类，考试录用，考核和辞职辞退等方面的暂行规定和办法，初步形成了公务员的法律规范体系，为依法管理公务员提供了法律保障。





### 第三节 公务员法的渊源和体系

#### 一、公务员法的渊源

公务员法的渊源，是指其形式意义上的来源，即公务员法来源于哪些法及由哪些法律规范所构成。换句话说，就是公务员法赖以存在的外部表现形式。世界各国公务员法的渊源各不相同。就我国而言，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，是公务员法的根本渊源，具有最高的法律效力。例如，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。”我国宪法的这些规定，既是制定公务员法的基本依据，又是对公务员活动的基本要求，因此，它是公务员法的重要组成部分。

##### （二）法律

法律是由全国人大及其常委会依立法程序制定的规范性文件。全国人大及其常委会制定的有关公务员管理的专门法律或其他法律性文件中涉及公务员管理的一些规定，都是公务员法的渊源。如2005年4月制定，自2006年1月1日施行的《中华人民共和国公务员法》，分为总则，公务员的条件、义务与权利，职务与级别，录用，考核，职务任免，职务升降，奖励、惩戒，培训，交流与回避，工资福利保险，辞职辞退，退休，申诉控告，职位聘任和附则等18章，共107条。它对我国公务员制度的各个方面作了较为系统、全面的规定，是目前我国公务员法最重要、最基本的渊源。全国人大制定的《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》对领导职务公务员中的政府组成人员的产生、任免和监督的规定，以及《法官法》和《检察官法》对法官、检察官的义务、权利和管理的规定，都是公务员法的重要组成部分。

##### （三）行政法规

国务院制定的有关公务员管理的专门行政法规或其他行政法规中涉及公务员管理的一些规定都是公务员法的重要组成部分。如1993年8月14日由国务