

21 世纪普通高等教育规划教材


GUOJIAGONGWUYUAN
ZHIDU JIAOCHENG

国家公务员 制度教程



赠教学课件

梁芷铭 主编

 吉林大学出版社

21 世纪普通高等教育规划教材

国家公务员制度教程

主 编 梁芷铭

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员制度教程/梁芷铭主编. —长春:吉林
大学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5677-7208-3

I. ①国… II. ①梁… III. ①公务员制度—中国—教
材 IV. ①D030.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 190122 号

国家公务员制度教程

梁芷铭 主编

书 名:国家公务员制度教程

作 者:梁芷铭 主编

责任编辑:李伟华 责任校对:李伟华

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 13.75 字数:300 千字

ISBN 978-7-5677-7208-3

封面设计:孙雪丽

北京文星印刷厂印刷

2016年8月第1版

2016年8月第1次印刷

定价:36.00元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 501 号 邮编:130021

发行部电话:0431-89580028/29

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

吉林出版集团

前言

国家公务员是指从事国家和社会公共事务管理、行使行政职权、执行公务的人员，简称公务员，在西方也被称为文官。国家公务员制度即对国家公务员进行管理的有关法律、法规、政策等的统称或总称。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《中华人民共和国公务员法》，时任国家主席胡锦涛签署主席令予以公布。该法自2006年1月1日起施行，标志着我国公务员制度在规范化、法制化的轨道上又前进了一步。在实践中，我们与时俱进，开拓创新，不断学习和总结，逐步深化和细化，形成了与《中华人民共和国公务员法》相配套的一系列实施细则，使这一中国特色社会主义国家人事管理制度体系更加丰富和完善。

2013年11月，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议在北京召开，会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调必须深化行政体制改革，优化政府组织结构，创新行政管理方式，提高科学管理水平，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。笔者认为，加强公务员队伍建设，弘扬热爱祖国、忠于人民、恪尽职守、廉洁奉公、求真务实、开拓创新、顾全大局、团结协作的公务员精神，恪守政治坚定、忠于国家、勤政为民、依法行政、务实创新、清正廉洁、团结协作、品行端正的公务员行为规范，造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，不仅可以为深入贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会提供思想政治保证、人才保证和智力支持，也是高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦的客观要求。因此，编写一本结构合理、内容简明、紧密联系我国人事行政制度改革实际和富有时代特色的教材，对加强国家公务员制度的学习和研究具有十分重要的意义。

由于编写时间仓促，错讹之处在所难免，恳请读者批评指正。

◎ 目录

第一章 绪论	1
第一节 公务员制度的内涵和作用	1
第二节 西方公务员制度的产生与发展	5
第三节 我国国家公务员制度的建立	12
第四节 我国公务员制度的特点	16
第五节 我国公务员管理机构	20
第二章 公务员义务与权力	22
第一节 公务员义务与权利概述	22
第二节 公务员的义务	25
第三节 公务员的权利	30
第三章 公务员职位分类制度	35
第一节 职务与级别的设置	35
第二节 公务员职位分类制度的实践演变	37
第三节 我国公务员职务与级别设置的主要内容	43
第四章 公务员考试录用制度	53
第一节 公务员考试录用制度概述	53
第二节 我国公务员考试录用制度	63

第五章	公务员考核与培训制度	86
第一节	公务员考核	86
第二节	公务员培训	102
第六章	公务员奖励和惩戒制度	116
第一节	公务员奖励制度概述	116
第二节	我国公务员奖励制度	119
第三节	公务员惩戒制度概述	125
第四节	公务员惩戒的条件和种类	127
第五节	公务员惩戒的权限和程序	134
第七章	公务员职务任免与升降	140
第一节	我国公务员职务任免制度概述	140
第二节	我国公务员的职务任免	143
第三节	我国公务员职务升降制度概述	148
第四节	我国公务员的职务升降	150
第五节	公务员职务任免与职务升降纪律要求	159
第八章	公务员交流制度	160
第一节	公务员交流制度概述	160
第二节	我国公务员交流制度	163
第九章	公务员辞职辞退制度	171
第一节	公务员辞职辞退制度概述	171
第二节	公务员辞职	174
第三节	公务员辞退	179



第十章 公务员退休制度	184
第一节 公务员退休制度概述	184
第二节 公务员退休的方式和条件	186
第三节 公务员退休待遇和管理	189
第十一章 国家公务员申诉与控告	194
第一节 国家公务员申诉控告制度概述	194
第二节 国家公务员申诉制度的主要内容	199
第三节 国家公务员控告制度的特点和程序	204
第四节 国家公务员申诉控告制度中的义务和责任	205
参考文献	209

第一章

绪论

第一节 公务员制度的内涵和作用

一、国外公务员的定义与范围

公务员英文为 civil servant、civil service 或 government employee、public employee, 也被译作“文官”“文职人员”或“政府雇员”等。国家公务员即代表国家从事社会公共事务管理、行使行政职权、执行公务的人员, 也称文官。由于各国在文化背景、历史传统、社会制度等方面存在着较大差别, 所以, 各国对公务员范围的划分不尽相同, 大致有以下三种类型:

1. 以法国、日本为代表。俄罗斯、摩洛哥、科特迪瓦、突尼斯亚、尼日利亚等国也采用这种划分。在这些国家中, 受雇于国家机关、行使公共权力、从事公共管理和公共服务的公职人员, 即从中央到地方的政府工作人员, 以及立法、司法、检察机关、军职人员和在公共企事业单位任职的人员, 全部称为公务员。采用这种划分, 公务员包含的范围最广。《俄罗斯联邦国家公务员原则法》规定, “公务员是指按照俄罗斯联邦法律规定的制度履

行国家机关公职职责,由联邦预算或相应的联邦主体支付工资的俄罗斯公民”。《加拿大雇用法》规定,政府雇员“是指受雇于由公务员委员会有权或授权进行人事任免的公务机构的人员”。

2. 以美国、德国为代表。菲律宾、泰国、韩国、加拿大等国也采用这种划分。这些国家把政府行政部门中的所有公职人员,包括经政治选举和政治任命而产生的政务官,以及通过竞争性考试或择优录用而产生、不与政党或内阁共进退、若无违法失职行为即可长期任职的事务官都称为公务员。但适用于国家公务员法规的只有事务官。

3. 以英国为代表。印度、巴基斯坦、马来西亚、澳大利亚、新西兰、肯尼亚、南非、加纳等也采用这种划分。这种划分中的公务员仅指政府中常务次官以下的所有工作人员,从而将选举产生和政治任命的官员排除在外。采用这种划分,公务员包含的范围最小。英国公务员仅限于非经选举和非经政治任命的长期任职的中央政府文职人员,不包括首相、大臣、国务大臣、政务次官等政务官,也不包括地方自治机关人员、法官、军人、公用企事业单位职员等。

二、国公务员的含义与范围

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。

界定是否属于公务员,必须同时满足三个条件:一是要依法履行公职,从事公务活动,即不是为自己或为某个私人企业或者组织工作或者服务。二是纳入国家行政编制。如,在事业单位里工作的人员,他们从事的虽是公务活动,但并未纳入国家的行政编制,因而不能认定为公务员。三是由国家财政负担工资福利。公务员属于国家财政供养的人员。公立学校的老师、科研院所的科研人员等,虽然由国家负担其工资福利,但他们不具备另外两个条件,因而不属于公务员。据国家公务员局有关负责人介绍,截至2012年年底,全国共有708.9万名公务员。

我国公务员主要包括七类机关的工作人员。第一,中国共产党机关的工作人员。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。第二，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、专职常委，地方各级人大常委会主任、专职副主任、秘书长，乡镇人大主席、副主席；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。第三，行政机关的工作人员。包括：各级人民政府的组成人员，各级人民政府工作部门及派出机构的工作人员。第四，政协机关的工作人员。包括：政协各级委员会主席、专职副主席、秘书长；政协各级委员会工作机构的工作人员；政协专门委员会办事机构的工作人员。第五，审判机关的工作人员。包括最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员和行政管理人员。第六，检察机关的工作人员。包括最高人民检察院、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。第七，民主党派机关的工作人员。包括：八个民主党派和地方各级委员会主席（主委）、专职（驻会）副主席（副主委）、秘书长；中央和地方各级委员会职能部门和办事机构的工作人员。

需要特别指出的是：第一，各级人大常委会、政协各级委员会、民主党派各级委员会的领导人员，如果不驻会，不使用行政编制，则不列入公务员范围。第二，各级人大代表、政协委员，按其本人所在具体单位和部门的人事制度进行管理，不整体上列入公务员范围。第三，机关所属事业单位的工作人员，使用事业单位编制的，不列入公务员范围。第四，机关中的工勤人员不列入公务员范围。因为其工作属于后勤服务性质，录用不需要经过公开竞争考试，也不必到行政学院接受培训，他们的考核、奖惩、职务升降等都与公务员不同，工资福利不完全由财政承担，有一部分来源于为机关提供服务获得的费用。第五，国家主席、副主席属于公务员。第六，人民团体、群众团体工作人员（如妇联、侨联、工会、共青团、总工会等），参照《中华人民共和国公务员法》标准，不列入公务员范围。

三、公务员制度及其意义



国家公务员制度是指对国家公务员进行管理的有关法律、法规、政策等的统称或总称。

国家公务员制度的基本内容分为进口管理、出口管理和日常管理等方面的制度。

国家公务员制度的进口环节管理,是指公民进入公务员队伍,与公务员机构形成人事任用关系,确立公务员身份方面的管理,主要包括公务员录用、调入、聘任等方面的制度。国家公务员制度的出口环节管理,主要包括开除公职、辞职、辞退、离退休、死亡等公务员退出公务员队伍方面的管理;国家公务员制度的日常环节管理,包括公务员职位分类、考核、职务调整、纪律与奖惩、培训、交流与回避、工资、保险、福利、申诉、控告等。通过制定法律和规章,可以调整公务员的职务关系与工作关系,明确公务员的权利与义务,激励、引导、约束、监督其公共管理行为,对公务员依法实行科学、有效管理。

建立国家公务员制度有着十分重要的意义:首先,建立国家公务员制度,有利于实现分类管理。国家公务员制度改掉了传统人事管理制度的管理模式单一、缺少法制、缺少竞争机制等弊端,有利于调整人员结构,提高政治、业务素质,保证机关工作人员队伍的优化,从而提高国家行政机关担负组织经济建设和管理国家行政事务的能力,以适应完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的需要。其次,建立国家公务员制度,有利于加强廉政建设。廉政建设的关键是提高队伍素质和加强制度约束,国家公务员制度正是为廉政建设提供了保障机制。通过考试、考核、培训、交流来提高素质;通过义务、纪律、回避、申诉、控告促进廉洁奉公;通过法制化的管理,防止人治现象。再次,建立国家公务员制度,有利于增强政府机关的生机和活力。建立国家公务员正常的退休制、实行部分职务聘任制、规定不同职务的最高任职年龄、采取辞职辞退等办法,增强了机关的生机和活力。最后,建立国家公务员制度,有利于促进政府机关人事管理的科学化、法制化。我国公务员制度包括总法规《国家公务员法》以及单项法规,构成了完整的国家公务员法规体系,为我国的人事管理逐步走上科学化、法制化的轨道奠定了坚实的基础。

第二节 西方公务员制度的产生与发展

一、公务员制度产生的历史背景

国家公务员制度的产生是历史发展的必然产物,有着深刻的政治根源、历史根源和经济根源。英国是世界上最早建立公务员制度的国家,其后,美国、法国、德国等许多国家也相继建立和实施了公务员制度。在长期的人事管理实践中,国家公务员制度不断得到发展和完善。

国家公务员制度的产生有着深刻的历史原因,是社会经济、政治、文化发展的必然产物。

1. 公务员制度产生的经济原因。国家公务员制度产生于近代市场经济,是市场经济发展的内在客观要求。随着资本主义的发展和工业革命的推进,新兴资产阶级日益壮大,他们要求更多地参与社会政治事务、公平地竞争政府公职;要求政府制定和执行有利于他们的政策,引导、保障和支持市场经济各个环节的配合以及整个机制的运行;要求面对日益复杂的社会管理,改革已不能适应需要的政府机构,建立一个高效和廉洁的政府,以维护资本主义生产关系,向外扩张,推销商品,掠夺资源。

2. 公务员制度产生的政治原因。18世纪中期,以议会为中心的代议制度在英国得到确立,近代意义的选举制度也随之产生,并在世界范围内被广泛推行。各资本主义国家内部的不同集团,为在选举中获胜和在获胜后能有效地控制国家,建立了政党制度。哪一个政党在选举中获胜,就可以组织政府,并将政府职位作为战利品,合法地、公开地分配给自己的党员。这种制度使每次政权更迭都导致政府工作人员的大量更换,政府工作的连续性和稳定性无法得到保证,随时都有陷入停顿的危险,这一切严重地阻碍了资本主义经济的发展和政府机构的正常运作。在经济上已占统治地位的资产阶级,要求政局的稳定和政策的连续性,要求政府工作人员职业稳定、业务精通、工作高效。为了

满足这些要求,就必须改革人事制度,首先将政府工作人员分为与政党共进退、掌握决策权的政务官和与政党共进退、专门处理日常行政事务的事务官,然后再根据择优的原则来选拔政府的事务官。这是国家公务员制度产生的政治原因。

3. 国家公务员制度产生的思想文化原因。在市场经济体制下,价值规律、优胜劣汰得到充分体现,主体平等、交换自由成为经济活动的基本原则。经济上的自由平等促进了政治上的自由平等。在欧洲封建社会,实行的是嫡长子继承制,平民不能担任重要官职。随着资产阶级的兴起和壮大,情况逐渐改变。早在 16、17 世纪荷兰和英国革命时期,资产阶级的先进人物就已纷纷走上政治舞台,并开始担任重要的政府职务。1783 年美国的《独立宣言》和 1789 年法国的《人权宣言》这两个具有重大历史意义的文件,将天赋人权、人人平等、主权在民等思想以国家根本法的形式确定下来。这就为国家公务员制度的建立提供了理论基础。同时,资本主义国家的工业革命,使社会生产力得到了飞速的发展,教育由此而逐渐普及,公民的整体文化水平不断得到提高,这就为资产阶级和社会其他阶层的参政提供了条件。

二、英国公务员制度的产生

西方文官制度最早起源于英国,是随着资本主义政治、经济不断发展而逐步建立和发展起来的。英国在反对“恩赐官职制”和“政党分肥制”的过程中,逐步确立了国家公务员制度。

在中世纪,英国实行封建专制制度,国王集立法和行政大权于一身,所有官员都是国王的臣仆,一切听命于国王,官吏的任命和升迁完全取决于门第出身和对国王的忠诚,而个人的品德和才学则无足轻重。英国资产阶级革命后不久,一般官员的任免仍受国王和枢密院控制,文官职位大多靠国王恩赐,这种人事行政制度就是所谓的“恩赐官爵制”。

1688 年英国“光荣革命”后确立了君主立宪政体。17 世纪 80 年代末期,英国资产阶级革命取得最后胜利,并确立了君主立宪制度。国王权力受到极大削弱,议会成为国家最高权力机关。19 世纪初期,英国基本形成两党制政治,在议会中占多数席位的党派掌



握了对政府中重要官员的任免权。于是,在议会选举中取胜而上台的党派,便根据录用对象的政治立场、政治忠诚和经济支持多寡,把政府官职看作是“战利品”,合法地、公开地进行论功行赏、肥缺分赃,这就是所谓的“政党分肥制”。随着执政党的不断更替和内阁的频繁变迁,政府行政工作人员不断大换班,引发政治周期性的震荡和资产阶级的重重矛盾,同时也大大降低了官员的业务素质和政府的行政效率,还导致严重的腐败,严重损害了资产阶级的整体利益。

英国公务员制度的建立大体上经历了三个阶段。

第一阶段,1688—1830年,初步形成了国家公务员制度的雏形,为建立公务员制度打下了基础,其标志是在英国官吏中出现了“政务官”和“事务官”的划分。

英国资产阶级革命胜利后,政治权力逐渐由国王转移到了国会和执政党手中,政府官员的任用,均由在选举中获胜的政党掌握。结果政党的更迭导致政府行政人员大规模更换,政局不稳,引起英国资产阶级的强烈不满,产生了改革官吏制度的要求。

1700年,议会通过《吏治澄清法》区分了“政务官”和“事务官”。

1805年,英国财政部率先建立常务次官制度,首先设立了一个地位相当于副大臣的常务次官负责主持政府的日常工作,不参加政党活动,不随政党的更迭而更换,长期担任实际行政职务。这种制度在一定程度上满足了英国资产阶级建立高效政府的需要,1830年后,这项制度在内阁各部全面推广。

第二阶段,1833—1853年。这是英国文官制度基本形成的阶段,其标志是实行了官职考试补缺制度。从1833年开始,英国政府在各部推行官职考试补缺制度,规定若有职位空缺,需要有4人以上参加考试,择优录用。1853年,英国国会委派麦克来等3人组成委员会,对当时东印度公司的用人状况进行调查,最后提交了一份调查报告。调查报告指出了英国贵族凭借权势安插子弟亲友到东印度公司任职所产生的危害,主张用公开考试的办法录用职员。这个报告坚定了英国政府建立公务员考试录用制度的信心。

第三阶段,1854—1870年,英国公务员制度正式建立。其标志是英国政府颁布的两个枢密院令。

1854年,斯坦福·诺斯科特和查尔斯·屈威廉受命对英国的官吏任用情况进行全面调查,随后向国会提交了《关于建立英国常任文官制度的报告》(《诺斯科特—屈威廉

报告》),对当时官吏制度的各种问题及腐败现象进行了尖锐的抨击,确立了“公开竞争、择优录用”政府工作人员等基本原则,并提出了通过考试、提升、分级等办法统一文官管理体制的一整套建议,成为公务员制度建立的直接依据。1855年和1870年,英国政府两次以枢密院的名义颁布了改革官吏制度的命令,确立公开竞争考试的用人制度,英国公务员制度正式建立。英国政府人事制度的改革,对其他资本主义国家政府人事制度的改革产生了重大影响。此后,英国政府对文官的考试、录用、等级结构等重要原则作了进一步的确立和完善,至此,世界上第一个文官制度正式诞生了。

三、美国公务员制度的建立



在反对“政党分肥制”的过程中,美国以英国公务员制度为蓝本,并结合本国情况,经多次改革逐步建立起自己的公务员制度。

美国是实行总统制的国家。根据美国宪法规定,总统经参议院的建议或同意,有任命高级官员的权力;总统在国会的授权下,任命中下级官员。因此,总统在上任后,常常把政府的官职分配给本党在选举中出力较多的人员和自己的亲信。这种制度导致了行政上的低效率和官员的腐败,因而遭到了各方面的反对和批评。1840年国会两院议员提议创建公务员分级考试制度。1853年国会提出公务员的录用需经考试,尽管当时参加考试的只限于被提名的少数人,但考试录用作为一种新型政府人事管理制度的重要原则被确定下来。

1871年,国会授权总统颁布命令,规定了公职人员被录用的知识、能力、年龄、品德等条件。这为美国公务员制度的建立奠定了基础。

1871年,美国成立了第一个公务员机构——三人文官委员会,主管有关文官的考试、录用、考核、升迁、福利、奖惩、培训和退休等事务。

1876年拉瑟福德·伯查德·海斯当选为总统,他首先在海关和税务人员当中实施考试录用制度,并要求这类公职人员不得参加政党活动。

1883年1月,美国国会通过了《调整 and 改革美国文官制度的法律》,即《彭德尔顿法》(《文官制度法》),确定了公务员制度的一些基本原则,主要有:通过公开的竞争性考试择



优录用政府工作人员；政府工作人员必须保持政治中立，禁止文官参加政治活动或捐助政党经费，各党派不得在竞选中封官许愿；职务常任，无过失不解雇，实行文官职业保障，不以政治原因解雇政府工作人员等。这个法律的颁布，标志着美国公务员制度的形成。以后，美国又制定了诸如《文官退休法》(1920)、《职位分类法》(1923 及 1949)、《考绩法》(1950)、《联邦工资改革法》(1962)等法律，对文官制度不断进行补充和完善。

1978 年 10 月，美国国会通过了《文官制度改革法》，于 1979 年 1 月生效。该法的核心是推进按工作表现付酬的功绩制，以提高政府工作的质量和效率，它第一次确定了联邦政府人事制度应遵循的 9 条功绩制原则，强调利用报酬来鼓励政府雇员工作的积极性，保护揭发政府工作缺点和弊病的人。《文官制度改革法》进行的重要改革主要有以下三个方面：

一是建立“高级行政职位”。高级行政职位成员的一般资格由人事管理局规定，更具体的资格则由各用人机构规定，候选人的资格由各机构设立的审查委员会审查，资格合格证则由人事管理局颁发，被任命者试用期为一年。对于担任高级行政职位的人，要从提高效率、节约开支、减少文牍工作、提高其部属工作效率和符合既定行动目标等方面的表现进行考核，考核由各机构的“考核委员会”负责。政府对于高级行政职位成员给予优厚报酬。

二是推行功绩工资制。对部分中上级官员按工作表现付酬，以鼓励和酬劳表现优异的官员。

三是改革考核制度。规定联邦机构各单位在作出培训、奖励、提升、降级、留用、重新委派工作、开除等人事决定时，必须以考核为依据，但只有在给予雇员合理的时间和机会改进其工作表现以后，方可免职或降级。除此以外，《文官制度改革法》还第一次承认了联邦雇员组织起来进行集体谈判和通过工会参与涉及他们的决定的权利。

四、法国公务员制度的建立



法国、日本、德国总结和仿效英、美等国公务员制度，建立起自己的国家公务员制度。法国公务员制度的建立始于拿破仑。拿破仑执政时期，草创了公务员制度的雏形：①建

立等级制。1809年,法国第一次把公务员的等级同工资联系起来,并以进入行政部门的任职时间,在行政部门中的地位及过去在行政部门以外的工作经历作为划分等级的标准。②规定在行政部门实行严格的纪律。③颁布了某些适用于所有公务员的规章制度,这些规章制度确立了统一培训的原则,统一了行政部门的工作方法,据此还建立了相应的行政法院。④创办了许多培训官吏的专门性和综合性的技术学校,使这些学校成为培训官僚队伍的摇篮。随着工业革命的发展和成熟,经济活动、电气事业及交通运输被列入政府管理之列,使政府职能不断增加,其性质日趋复杂,原有的官僚体制逐渐被高效的专业化现代公务员制度所取代。

从19世纪到20世纪前半叶,法国政府陆续建立了一些文官管理制度,主要有:1853—1859年退休法;1905年关于纪律的规定(其中规定公务员受处分时有权看到宣布这个处分的文件);1913年的转调法(规定了公务员在各行政部门之间调动的条件)等。第一次世界大战结束后,法国政府颁布了两项重要法令,规定各县市政府公务员的选拔、升迁及惩戒等办法。到第三共和国时期,该制度已具相当规模,形成了有这样一些特点的人事制度:在选用官吏时注重人才;官吏所必须接受的教育与训练由各用人机构自选决定;公务人员的任用须经公开竞争考试,考核科目则注重业务技能,而不是一般的通才教育,并适当放宽投考年龄的限制等。

法国现代公务员制度的确立是在第二次世界大战后,在改革旧的公务员规章条例的基础上逐步形成的。1945年10月,法国成立文官管理局(也称公职管理总局,隶属总理府),负责文官的宏观管理和决策指导,具体业务则由各部人事机构承担;同年,又建立了国立行政学院,以统一文官的考试录用和高级文官的培训。1946年10月5日,法国国民议会通过了政府拟定的《公务员总章程》(《公务员法》),该章程以立法的形式规定了有关公务员的招收与录用、职业培训、晋升与调动、工资与福利、惩戒等方面的条款,设置公职最高委员会,还规定财政部的预算总局也参与管理人事行政事宜。章程中包含着某些民主的内容,基本上反映了法国公务员长期以来的愿望和要求,从而建立了现代公务员制度。