

# 第一章 国家公务员法概述

## 第一节 国家公务员法的涵义与特点

### 一、国家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，一般需要经过公开考试竞争，择优录用，无过失可长期任职的文职工作人员。它既不包括由选举产生或政治任命的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官，政治秘书和专门委员等政务官，也不包括法官和军人以及企事业单位的工作人员和地方自治人员。

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

美国的公务员称“Governmental employee”，译为政府雇员，用以表明政府与公务员的关系是雇佣与被雇佣的关系。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任命的官员和行政部门的所有

文职人员，但不包括议员和法官。狭义的公务员是职类公务员，即通过公开竞争考试后录用的公职人员，但不包括行政部门中由民选产生的人员和担任政治任务的人员。

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，在中央机关的组织中任职，由国库支付工资的称为国家公务员，包括中央机关和国营企事业单位的公务、公职人员。凡是由地方政府主持考试、录用及晋升，在地方政府内任职，由地方财政支付工资的，称为地方公务员，包括地方政府机关及地方政府经营的企事业单位的公务、公职人员。上述两类公务员又有特别职与一般职的区别。特别职是通过选举或政治任命的官员，不适用公务员法，其中包括政务官、法官及在立法和司法部门工作的其他人员。一般职公务员指为各省事务次官以下的行政、公务人员。

在我国，新中国建立后第一次正式使用“公务员”这一名称是1987年。党的十三大报告指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度……”。在此之前，我们没有正式使用“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”，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，但仍然笼统，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，但概念仍不够准确。

党的“十三大”报告对我国“公务员”作了明确的定义，即国家公务员就是在“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》又作了进一步的明确规定。根据该（条例）等3条的规定，在我国，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政治任命的公务员，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。

通过上述分析，我们可以发现，各国的公务员多有广狭义之分。一般来说，广义的公务员，是指在政府中行使行政权力，执行国家公务的所有工作人员，既包括通过选举产生的政府官员，也包括常任制的非选举产生的政府公务员。狭义的公务员，则特指需要经过公开竞争考试、择优录用，无过失即可长期任职的政府公务人员。目前，世界各国实行的公务员法律制度主要是针对狭义公务员而言的。但是根据《国家公务员暂行条例》的规定，我国的公务员，既包括通过选举产生的政府组成人员，也包括通过竞争考试、择优录用而产生的政府组成人员以外的其他工作人员。所以，在我国，公务员的概念应作广义的理解。

我国的公务员是指依法定方式和程序任用，在中央和地方国家行政机关中担任行政职务，依法行使国家行政职权，执行国家行政公务的人员。它具有如下特征：

1. 公务员必须是任职于中央或地方行政机关，担任国家行政职务的人员。在国家行政机关内工作并担任国家行政职务，是国家公务员区别于其他国家机关工作人员和企事业单位工作人员的显著标志。由此，我们可以断定，在非行政机关的其他国家机关中工作，以及在党组织和企事业单位中工作并领取国家工资的干部不属于国家公务员，如中共中央总书记、国家主席、人大常委会委员长、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长、国有企业的厂长等，均不是国家公务员。

2. 公务员必须是依法行使行政职权，执行国家行政公务的人员。在行政机关工作的人员可能成为公务员，但并不意味着在行政

机关工作的所有人员都是公务员。在行政机关工作的人员，非常复杂，既有对行政事务进行组织、领导和决策的行政领导人员，又有直接承办具体行政事务的一般行政人员，还有对行政工作起直接辅助作用的辅助行政人员。除此之外，行政机关内还有一些从事勤杂工作的工勤人员，如看门人、清洁工等。行政领导人员，一般行政人员和辅助行政人员，都或多或少地享有行政职权，专门执行国家行政公务，他们在法律上处于特殊的地位，因而是国家公务员。但工勤人员，没有行政职权，执行的也不是行政公务，他们与国家行政机关之间只存在劳动关系，从改革的发展方向看，行政后勤服务将逐步实现社会化有偿服务，因而他们不属于公务员。但有的国家，例如英国，工勤人员也属于公务员的范围。

3. 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行政职务关系的人员。适当公民必须依法定方式和程序办理任职手续，才能合法享有行政职权，执行国家行政公务，成为国家公务员。任何人非依法定方式和程序均不能自动成为国家公务员。这是公务员所处的特殊地位决定的。因为公务员与国家存在着行政职务关系，公务员能以国家的名义执行公务，行为的结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，并承受其行为的结果。是否依法定方式和程序任用，就成为了判别是否为公务员的重要标准。这是保障公民、法人和其他组织合法权益，保障国家控制公务员的重要手段。

4. 公务员必须是国家行政机关内享受国家规定的干部待遇，具有干部编制的人员。因此，在行政机关中，列入工人编制和编外的人员，就不能算国家公务员。

## 二、国家公务员的分类

学习国家公务员的分类，有助于准确把握国家公务员的概念和各类公务员的特征。因此，我们对公务员的几种分类作些简单的介绍。

### 1. 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。《国家公务员暂行条例》第 9 条第 1 款规定：“国家公务员的职务分为领导职务和非领导职务。”由此可见，我国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，是指在各级行政机关中，具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。具体包括：总理，副总理，国务委员，省长、自治区主席、直辖市市长，部长、委员会主任、署长，副省长、自治区副主席、直辖市副市长、副部长、委员会副主任、副署长、司长、局长、厅长、州长、专员，副司长、副局长、副厅长、副州长、副专员，处长、县长，副处长、副县长，乡（镇）长、科长，副乡（镇）长、副科长等。领导职务的公务员，从副科长到总理，共有 10 个层次，既有政府组成人员，又有非政府组成人员的其他工作人员。所以，领导职务的公务员与政务类公务员的范围是不完全相同的。

所谓非领导职务的公务员，是指在各级国家行政机关中，不具有组织、管理、决策、指挥职能的公务员。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）。非领导职务的公务员也不等同于业务类公务员，因为非领导职务的公务员，虽然都是业务类公务员，但有一部分业务类公务员却属于领导职务的公务员。

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，可以解决目前行政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。

## 2. 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，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的任用，主要实行委任制。所以，我国的业务类公务员多为委任制的公务员。

所谓聘任制公务员，是指行政机关以合同的方式聘用而产生的公务员，我国公务员中的非政府组成人员的任用，有一部分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而产生的公务员。

## 3. 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，一般是指由选举或任命产生，具有严格的任期，随政党进退而进退的公务员。

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，一旦录用，无过失即可长期任职的公务员。

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。

### 三、国家公务员法的概念

国家公务员与国家公务员法是两个不同的概念。国家公务员是在行政机关内享有行政职权，执行行政公务的特定公民，而国家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，国家公务员法是调整行政职务关系的法律规范的总称。我们应从以下几个方面来理解这一概念：

1. 国家公务员法的调整对象是行政职务关系。所谓行政职务关系就是公务员基于其行政职务而与国家构成的权利和义务关系。

2. 国家公务员法的内容比较广泛，一般包括以下几个方面：（1）国家公务员法的立法宗旨、依据、基本原则和适用范围；（2）国家公务员的权利和义务；（3）国家公务员的职位分类；（4）国家公务员的考试录用、考核、奖惩、职务任免、职务升降、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉和控告等具体管理制度；（5）国家公务员的管理机构及其职责权限；（6）国家行政机关违反公务员法的法律责任等。

3. 国家公务员法是各种有关公务员管理的法律规范的总称。因此，它有广义和狭义两种涵义。广义的国家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。狭义的国家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。

4. 国家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物。如我国的《国家公务员暂行条例》中，对公务员的录用程序、考核程序、晋升程序、奖惩程序的规定，就占有相当大的比重。

### 四、国家公务员法的特点

1. 世界各国公务员法在内容上所表现出来的共同特点

（1）公务员法体现了科学性。世界各国建立公务员法律制度的出发点，都是为了实现对国家公务员的科学管理，如我国《国家公

《国家公务员暂行条例》第 1 条规定：“为了实现对国家公务员的科学管理，保障国家公务员的优化、廉洁、提高行政效率，根据宪法，制定本条例。”公务员法规定的具体制度及具体做法，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，它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。公务员法的民主性主要体现在以下两个方面：一是贯彻平等性。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，都有平等地参加国家公务员录用考试、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。”前联邦德国法律规定：所有公民都有“依照法律规定担任官职的权力，一律平等，不得有任何歧视和差别。”我国把“平等性”作为一项基本原则规定在《国家公务员暂行条例》中。二是贯彻公开性。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，以便在更大的范围内选拔人才，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《国家公务员暂行条例》中。

(3) 公务员法体现了政府人事管理的法制化。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制化阶段。这种法制化管理主要体现在：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，公务员要依法执行职务，同时也受法律保护。

## 2. 东西方公务员法在内容上所表现出来的差异性

各国的公务员法既存在一般的共同特征，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，存在着各自的差异性。就西方公务员法与我国公务员法相比较而言，其差异性也

是明显的，除了阶级本质不同外，主要表现在以下几个方面：

(1) 我国公务员法强调党性。西方公务员法强调公务员对各政党要保持“政治中立”，“无党无派”，不准参与政治活动。我国公务员法强调党性，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国家公务员队伍。

(2) 我国公务员法更加强调民主性。主要体现在以下几个方面：把全心全意为人民服务作为公务员法的指导思想写进《国家公务员暂行条例》的总则部分；把密切联系群众、倾听群众意见，接受群众监督，努力为人民服务作为公务员的一项基本义务；把不得滥用职权、侵犯群众利益、损害政府和人民群众的关系作为公务员应遵守的一项纪律；公务员的考核实行民意测验或民主评议；公务员本身的民主权利，如对国家行政机关及其领导人员的工作提出批评和建议等权利，也受法律保护，等等。

(3) 我国公务员法没有把公务员区分为“政务官”与“事务官”。在我国政府机关中，政府组成人员和非政府组成人员，在生产方式上虽有所不同，但所有的工作人员，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。公务员之间可以根据工作的需要相互转任。我国公务员队伍是一个开放性的系统，允许党政机关、其他国家机关及企事业单位的工作人员通过一定的程序和方法相互交流。而西方公务员法律制度把公务员区分为“政务官”和“事务官”，并强调维护公务员的特殊利益。公务员队伍也是一个封闭的系统，其他行业的人难以进入，而一旦进入便可终身任职。

3. 我国公务员法所规定的公务员制度与传统的人事制度相比较所呈现的特

实施《国家公务员暂行条例》，建立和推行公务员制度，是对

我国传统的干部人事制度的改革，既汲取其精华，又去除其糟粕，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，表现在：

(1) 建立了分类管理机制。传统的人事管理制度，对国家干部不加区分，适用同一套单一管理模式。而公务员制度对国家干部实行分解，只适用于政府机关行使行政权力，执行行政公务的人员，而对于其他国家机关工作人员则建立类似于公务员的管理制度，对于企事业单位的工作人员，则根据其特点，建立相应的科学管理制度。公务员制度的建立，标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

(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，干部任职以后，就象进了保险箱，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，以增强行政机关的活力。

(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养来实现，在改革、开放以后，仅靠此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体系中，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《国家公务员暂行条例》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，也初步形成了公务员制度的法律法规体系，为依法管理公务员提供了法律保障。

## 第二节 我国公务员法的渊源和体系

### 一、我国公务员法的渊源

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个方面：

1. 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。

2. 法律。法律是由全国人大及其常委会制定的规范性文件。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到公务员管理的一些规定，都是公务员法的渊源。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》中有关政府组成人员的产生与任免的规定，都是公务员法的重要组成部分。

3. 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到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 日由国务院发布并于 1993 年 10 月 1 日起施行的《国家公务员暂行条例》，便是我国目前建立公务员制度的总章程。它分为总则、义务与权利、职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理与监督，附则等 18 章，共 88 条，对我国公务员制度的各个方面作了较全面、系统的规定，是目前我国公务员法最重要的渊源。

4. 部门规章。国务院各部门制定的有关公务员管理的专门规章或其他规章中涉及公务员管理的一些规定，如人事部 1994 年 1 月 11 日发布的《国家公务员职位分类工作实施办法》，1994 年 3 月 8 日发布的《国家公务员考核暂行规定》，1994 年 6 月 7 日制定的《国家公务员录用暂行规定》，1995 年 7 月 3 日发布的《国家公务员奖励暂行规定》，1995 年 7 月 18 日发布的《国家公务员辞职辞退暂行规定》，1996 年 1 月 29 日发布的《国家公务员职务升降暂行规定》，1996 年 5 月 27 日发布的《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》，1996 年 7 月 31 日发布的《国家公务员职位轮换（轮岗）暂行办法》等都是目前我国公务员法的重要渊源。

5. 地方性法规。省、自治区、直辖市和省自治区政府所在地的市及国务院批准的较大的市人大及其常委会制定的有关公务员管理的专门地方性法规或其他地方性法规中涉及到公务员管理的一些

规定，都是公务员法的渊源。如上述权力机关根据《国家公务员暂行条例》而制定的，适用于本行政区域内的具体实施细则等。

6. 自治条例和单行条例。民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定的有关公务员管理的自治条例和单行条例以及其他自治条例和单行条例中涉及公务员管理的一些规定，是公务员法的渊源。它们只适用于少数民族自治地区，是自治机关对公务员管理的主要法律依据之一。

7. 地方政府规章。省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规，制定的有关公务员管理的专门规章以及其他规章中涉及公务员管理的规定，都是公务员法的渊源。如上述机关在贯彻《国家公务员暂行条例》过程中制定的具体实施办法等。

8. 法律解释。在我国，法定的解释有立法解释、司法解释及行政解释，其中对有关公务员法的解释，都构成公务员法的渊源。例如《国家公务员暂行条例》第 87 条规定：“本条例由国务院人事部门负责解释。”据此，国家人事部对该《条例》进行的解释便成为公务员法的渊源。

9. 国际条约和国际惯例。国际条约和国际惯例中有关公务员管理方面的规范，如有关外交人员方面的规范就是公务员法的渊源。

## 二、我国公务员法的体系

### 1. 公务员法体系的概念及其构成

公务员法体系是指若干个有关公务员管理的法律、法规所组成的一个有机联系、和谐统一的整体。就世界范围来看，一个国家的公务员法体系，通常由以下公务员法规构成：

(1) 公务员总法。一般国家都有公务员总法，如日本的《国家公务员法》和《地方公务员法》；法国的《公务员总法》；瑞士的《联邦公务员章程法》。我国目前实施的《国家公务员暂行条例》起

总法的作用。公务员总法是对公务员管理作出的一般性规定，它所规定的是有关公务员管理的基本原则和基本制度，是制定其他公务员管理法规的依据。

(2) 与总法相配套的各种补充法规。为了使公务员总法所规定的基本原则和基本制度得以贯彻实施，还需要制定与总法相配套的补充法规、条例、实施细则等。如日本在制定了《国家公务员法》和《地方公务员法》的基础上又制定了《外省公务员法》、《关于一般公务员工资待遇的法律》等，以此作为总法的补充。美国在制定《文官法》的基础上，又制定了许多单行法规如《美国退休法》、《职位分类法》、《考绩法》、《政府雇员培训法》、《联邦工资改革法》等等。上述单行法律、法规对公务员总法的贯彻实施起着十分重要的作用，是公务员法体系的重要组成部分。

世界各国的公务员法体系大致有两种：上述的公务员法体系属于统一式体系即由统一的公务员总法与相互配套的各种补充法规而构成的统一整体。美国、法国、日本等多数国家采用这种体系。另一种是分散式体系，即由若干个单行法律、法规组成的整体。这里的“分散”是相对于没有统一的公务员总法而言的，并非指体系分散。英国采用这种体系。

## 2. 我国公务员法的体系

《国家公务员暂行条例》颁布后，国务院又根据该《条例》颁布了《国家公务员制度实施方案》及其两个附件即《国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围》和《国家公务员非领导职务设置办法》。人事部又根据《国家公务员暂行条例》制定了《国家公务员职位分类工作实施办法》、《国家公务员考核暂行规定》、《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员奖励暂行规定》、《国家公务员辞职辞退暂行规定》、《国家公务员职务升降暂行规定》、《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》、《国家公务员职位轮换（轮岗）暂行办法》等。所有这些已为我国公务员法体系的形成打下了

基础。但要使我国公务员法形成完整的体系，还有大量的立法工作要做。

一个完整的公务员法的体系由纵向体系和横向体系两部分构成。公务员法的纵向法律体系是指依照公务员管理的法律、法规、规章的效力等级进行由高到低的依次排列而形成的法律体系。在我国的宪法、国务院组织法，地方各级人民政府组织法中都有有关公务员管理的一些规定，这些规定是由全国人大制定的，是法律，应列入公务员法律体系的第一层次。目前，起着总法作用的《国家公务员暂行条例》是国务院制定的，属于行政法规。本来，有关公务员管理的总法应由全国人大或者全国人大常委会制定颁布，但考虑到我国的公务员制度建设刚刚起步，为了积累经验，稳步前进，在立法技术上采取了分两步走的办法，即第一步先由国务院颁布暂行条例，待实施一段时间后，经过修改完善，再上升为《国家公务员法》，由全国人大或者全国人大常委会颁布实施。下一步，需要根据《国家公务员暂行条例》规定的原则和基本内容，由国务院、各级公务员管理部门制定与之配套的法规、规章等，至此，我国公务员法的纵向体系才能建立起来。

公务员法的横向体系是指依照公务员的管理环节而制定的法律规范体系。如公务员的考试、考核、奖惩等环节的法律、法规等构成的体系就是公务员法的横向体系。目前，在公务员管理环节上，人事部根据《国家公务员暂行条例》制定了《国家公务员考核暂行规定》，《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员职位分类工作实施办法》等，但这尚不足以构成公务员法的横向体系，我们还有大量的立法工作要做。因为《条例》只是一个基本法规，只就公务员制度的一些基本问题作出了规定，要使这些基本规定得以实施，还必须制定一系列配套规定。《条例》也在多处使用了“依规定程序”、“另行规定”等字样，这本身就说明《国家公务员暂行条例》也要求我们制定具体的实施规定。具体讲，主要还应制定：《国家

《公务员职务任免办法》、《国家公务员工资制度实施办法》等等，有了这些规定，公务员制度的作用才能发挥得更充分。

这里需要说明的是公务员的纵向法律体系和横向法律体系并不是孤立存在的，而是有机结合在一起的。纵向法律体系中包含着构成横向体系的法律规范；同样，横向法律体系中也包含着构成纵向体系的法律规范。正因为如此，公务员法体系是一个纵横交错、有机结合、内在和谐统一的整体。

### 第三节 我国公务员法的适用范围及实施意义

#### 一、我国公务员法的适用范围

公务员法的适用范围是指公务员法对哪些机关及哪些人员适用。换句话说就是哪些机关和哪些人员可以实施公务员制度。

根据《国家公务员暂行条例》、《国家公务员制度实施方案》的规定，实施国家公务员制度的范围包括：1. 各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；2. 其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员。上述工作人员包括在国家行政机关中从事党群工作的人员。以上是从整体上对公务员法适用范围的界定。具体讲公务员法的适用范围包括中央行政机关实施公务员制度范围和地方行政机关实施公务员制度范围两个方面。现在国务院已对其所属部门、单位实施国家公务员制度的范围做了进一步明确、具体的规定。国务院所属部门、单位实施公务员制度的范围如下：1. 国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局及其派出机构，实行国家公务员制度。2. 国务院直

属事业单位，根据职能的不同，分别加以确定。（1）行使政府行政职能的事业单位，列入实施国家公务员制度范围。（2）具有部分行政职能或受行政机关委托承担某些行政职能的事业单位以及不具有行政职能的事业单位，不实行国家公务员制度。3. 国务院议事协调机构和临时机构所设的办事机构，列入实施国家公务员制度范围。4. 国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局所属的行使行政职能的单位，列入实施国家公务员制度范围。具体单位由各部委、直属机构、办事机构提出意见，报人事部审定。5. 上述实行国家公务员制度的部门和单位的离休干部管理机构，列入实施国家公务员制度范围。6 国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局等所属的学会、协会、研究会等社会组织，管理干部院校及其他培训机构，不实行国家公务员制度。地方国家行政机关实施国家公务员制度的范围，由各省、自治区、直辖市人民政府审定。

根据《国家公务员暂行条例》、《国家公务员制度实施方案》和《国务院所属部门单位实施国家公务员制度的范围》的规定，我们可以看出划分公务员法适用范围或者说划分实施国家公务员制度的范围的标准有两个：1. 形式标准即机关标准。判断一个机关是否实施公务员制度就要看它是否是国家行政机关。如果是行政机关，就应实施国家公务员制度，就成为公务员法的规范对象。但是，如果只采用机关标准，那么必然会把一些实际实施公务员制度而又非国家行政机关的单位排除在外。这就说明只采用机关标准有一定的局限性，必须采用其他标准作补充才能明确界定公务员制度的实施范围。2. 实质标准即职能标准和职权标准。判断一个单位是否实施公务员制度，就要看它是否行使行政职能；判断一个工作人员是否是公务员法的规范对象就要看他是否行使公共权力、执行国家公务。如果一个单位行使国家行政职能，其工作人员行使公共权力，执行国家公务，那么该单位及其工作人员都应纳入实施公务员制度