

2005 年版



# 公务员法学

附：公务员法学自学考试大纲  
崔卓兰 罗嘉司 葛自丹 编著



01

北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

高等教育自学考试指定教材  
行政法专业(本科)

# 公 务 员 法 学

(附:公务员法学自学考试大纲)  
(2005 年版)

崔卓兰 罗嘉司 葛自丹 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

公务员法学 附:公务员法学自学考试大纲/崔卓兰,罗嘉司,葛自丹编著. —北京:北京大学出版社,2005.6

ISBN 7-301-09094-3

I.公… II.①崔…②罗…③葛… III.公务员法—法的理论—中国 IV.D922.111

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 055745 号

书 名: 公务员法学 附:公务员法学自学考试大纲

著作责任者: 崔卓兰 罗嘉司 葛自丹 编著

责任编辑: 邓丽华

标准书号: ISBN 7-301-09094-3/D·1200

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: [pl@pup.pku.edu.cn](mailto:pl@pup.pku.edu.cn)

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 河北涿县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 10.25 印张 295 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 15.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

# 目 录

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| <b>第一章 公务员法概述</b> .....   | ( 1 )  |
| 第一节 公务员法的概念、特征和渊源 .....   | ( 1 )  |
| 第二节 公务员法的历史沿革 .....       | ( 5 )  |
| 第三节 我国公务员法的体系及适用范围 .....  | ( 9 )  |
| 第四节 我国公务员法的基本原则 .....     | ( 12 ) |
| <b>第二章 公务员的管理</b> .....   | ( 17 ) |
| 第一节 公务员管理体制 .....         | ( 17 ) |
| 第二节 公务员管理机构 .....         | ( 20 ) |
| 第三节 我国公务员管理机构的设置及职能 ..... | ( 28 ) |
| 第四节 外国公务员管理机构的设置及职能 ..... | ( 31 ) |
| <b>第三章 公务员的权利</b> .....   | ( 36 ) |
| 第一节 公务员权利的含义和特征 .....     | ( 36 ) |
| 第二节 公务员权利的种类 .....        | ( 39 ) |
| 第三节 公务员权利的内容 .....        | ( 41 ) |
| 第四节 国外有关公务员权利的规定 .....    | ( 47 ) |
| <b>第四章 公务员的义务</b> .....   | ( 49 ) |
| 第一节 公务员义务的含义和特征 .....     | ( 49 ) |
| 第二节 公务员义务的种类 .....        | ( 51 ) |
| 第三节 公务员义务的内容 .....        | ( 52 ) |
| 第四节 国外关于公务员义务的规定 .....    | ( 56 ) |
| <b>第五章 公务员的分类</b> .....   | ( 59 ) |
| 第一节 公务员的职位分类 .....        | ( 59 ) |
| 第二节 公务员的品位分类 .....        | ( 66 ) |
| 第三节 我国公务员的职位分类 .....      | ( 69 ) |
| 第四节 国外公务员的分类 .....        | ( 76 ) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| <b>第六章 公务员的录用</b>      | (81)  |
| 第一节 公务员录用的含义和意义        | (81)  |
| 第二节 公务员录用的原则和内容        | (83)  |
| 第三节 公务员录用的程序和方式        | (87)  |
| 第四节 公务员录用的种类和资格条件      | (92)  |
| 第五节 国外关于公务员录用的规定       | (95)  |
| <b>第七章 公务员的考核</b>      | (100) |
| 第一节 公务员考核的含义和意义        | (100) |
| 第二节 公务员考核的原则和内容        | (102) |
| 第三节 公务员考核的方式和程序        | (106) |
| 第四节 国外关于公务员考核的规定       | (110) |
| <b>第八章 公务员的奖励和惩戒</b>   | (117) |
| 第一节 公务员的奖励             | (117) |
| 第二节 公务员的纪律             | (125) |
| 第三节 公务员的惩戒             | (127) |
| 第四节 国外关于公务员奖惩的规定       | (131) |
| <b>第九章 公务员的职务任免和升降</b> | (136) |
| 第一节 公务员职务任免概述          | (136) |
| 第二节 公务员职务任免的主要内容       | (137) |
| 第三节 公务员职务的升降           | (146) |
| 第四节 国外关于公务员职务升降的规定     | (152) |
| <b>第十章 公务员的交流与回避</b>   | (156) |
| 第一节 公务员的交流制度           | (156) |
| 第二节 公务员的回避制度           | (162) |
| 第三节 国外有关公务员交流与回避的规定    | (165) |
| <b>第十一章 公务员的培训</b>     | (168) |
| 第一节 公务员培训概述            | (168) |
| 第二节 公务员培训的种类、内容和方法     | (172) |
| 第三节 公务员培训的管理与施教机构      | (179) |
| 第四节 国外关于公务员培训的规定       | (180) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| <b>第十二章 公务员的工资、保险和福利制度</b> | (185) |
| 第一节 公务员的工资制度               | (185) |
| 第二节 公务员的保险制度               | (190) |
| 第三节 公务员的福利制度               | (194) |
| 第四节 国外关于公务员工资、保险和福利的规定     | (197) |
| <b>第十三章 公务员的辞职、辞退和退休制度</b> | (203) |
| 第一节 公务员的辞职制度               | (203) |
| 第二节 公务员的辞退制度               | (208) |
| 第三节 公务员的退休制度               | (212) |
| 第四节 国外关于公务员辞职、辞退和退休的规定     | (217) |
| <b>第十四章 公务员的申诉和控告</b>      | (220) |
| 第一节 公务员的申诉和控告概述            | (220) |
| 第二节 公务员申诉制度的基本内容           | (224) |
| 第三节 公务员控告制度的基本内容           | (229) |
| 第四节 国外有关公务员申诉和控告的规定        | (231) |
| <b>第十五章 公务员的法律责任</b>       | (234) |
| 第一节 公务员的法律责任概述             | (234) |
| 第二节 公务员法律责任的构成要件           | (235) |
| 第三节 公务员法律责任的内容             | (237) |

## 公务员法学自学考试大纲

### (含考核目标)

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <b>I 课程性质与设置目的</b>        | (245) |
| <b>II 课程内容与考核目标(分章编写)</b> | (246) |
| 第一章 公务员法概述                | (246) |
| 第二章 公务员的管理                | (249) |
| 第三章 公务员的权利                | (252) |
| 第四章 公务员的义务                | (255) |
| 第五章 公务员的分类                | (258) |
| 第六章 公务员的录用                | (262) |

|      |                |       |
|------|----------------|-------|
| 第七章  | 公务员的考核         | (266) |
| 第八章  | 公务员的奖励和惩戒      | (269) |
| 第九章  | 公务员的职务任免和升降    | (273) |
| 第十章  | 公务员的交流与回避      | (277) |
| 第十一章 | 公务员的培训         | (280) |
| 第十二章 | 公务员的工资、保险和福利制度 | (283) |
| 第十三章 | 公务员的辞职、辞退和退休制度 | (287) |
| 第十四章 | 公务员的申诉和控告      | (291) |
| 第十五章 | 公务员的法律责任       | (295) |
| Ⅲ    | 有关说明与实施要求      | (298) |
| Ⅳ    | 题型示例           | (300) |
| 附录   | 中华人民共和国公务员法    | (302) |
| 后记   |                | (320) |

# 第一章 公务员法概述

## 第一节 公务员法的概念、特征和渊源

### 一、公务员法的概念

公务员法是调整国家行政职务关系的法律规范的总称,是公务员制度法律化的基本形式。广义上的公务员法是指包括公务员法典在内的各种有关人事管理的规范性文件。狭义的公务员法仅指公务员法典。在理解公务员法概念时要注意以下几个问题:

1. 公务员法的调整对象是行政职务关系。所谓行政职务关系是依法定的方式和程序选定的公务员基于其行政职务,以国家名义履行职责的过程中与国家行政机关形成的权利义务关系。

2. 公务员法是有关公务员管理的法律规范的总称。从表现形式上看,公务员法包括公务员总法以及若干层次和各个方面的配套法规、判例、惯例和政策;从内容上看,公务员法的内容极其广泛,包括公务员法的立法宗旨、依据、基本原则,公务员的权利和义务,公务员的职位分类,公务员的录用、考核、职务升降、培训、退休、申诉和控告等各种制度。

3. 公务员法是程序法和实体法的混合体。各国的公务员法在规定公务员的权利、义务及各项管理制度的同时,又规定了享有法定权利和履行义务以及执行制度的相关步骤,即行为的程序性规定。

### 二、公务员法的特征

各国公务员法既有共性,又因为各国的意识形态、政治制度及历史文化传统的差异,而具有自己的个性特征。

#### (一) 各国公务员法的共性特征

1. 体现了各国公务员管理的制度化和法律化。

公务员法是调整行政职务关系的法律,即调整公务员在履行职



务过程中与国家的关系的规范性文件。公务员法的颁布,表明无论是公务员还是国家,其行政权利(力)要在法律的范围内享有和行使,其行政职务行为要受法律规范约束。

2. 在行政职务关系中,集中体现了公开性和平等性。

各国的公务员法均规定,国家公务员的考试、录用都必须是公开的,在社会的范围内公开选拔人才,给每一个人以平等的参与机会,增加了公务员考试、录用及管理上的透明度,在公务员法律关系中充分贯彻并集中体现现代民主精神。

3. 公务员法以提高行政工作效率为宗旨。

各国的公务员法通过对公务员的选拔条件、公务员的培训和交流等项制度的规定以及公务员职务行为的程序性规定等,保证公务员的素质,规范公务员的行为,从而达到提高行政工作效率的目的。

## (二) 我国公务员法的个性特征

我国公务员法除了具备上述公务员法的共性特征之外,由政治制度及历史文化传统决定,我国公务员法尚有自己的个性特点,主要表现在以下几个方面:

1. 我国公务员法坚持和体现了公务员的党性,而西方公务员法则强调公务员的“政治中立”。比如,西方国家的公务员法一般规定,公务员对各政党要保持“政治中立”和“不党不派”,不准参与政治活动,不得带有政治倾向。而在《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)的“总则”中明确规定:公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻社会主义初级阶段的基本路线,贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。这说明我国的公务员制度要遵循和体现党的指导思想和基本路线,并与党的方针政策保持高度一致。

2. 我国公务员法强调党管干部,而西方公务员法要求公务员与“党派脱钩”。我国公务员法坚持党对人事工作的领导。作为各级政府组成人员的国家公务员由各级党委及其组织部门负责考察,依法由各级人民代表大会及其常务委员会选举或决定任免。西方公务员法对公务员的管理强调“与党派脱钩”,公务员职务晋升也不能受政党干预。

3. 我国公务员法在用人标准上强调德才兼备,西方公务员法只强调公务员的个人能力,缺乏统一的、具体的用人标准。我国公务员法要求公务员不仅要具备一定的素质和能力,更重要的是要有坚定的政治立场和正确的政治方向。无论是对国家公务员在录用中的考试,还是对公务员晋升的考核,对思想政治方面都严格要求。在录用考试中,要考核其政治态度和思想品质,在晋升中,也注重考察其思想政治表现和工作实绩。因此坚持德才兼备标准是我国公务员法的重要特色。

4. 我国公务员法强调公务员要全心全意为人民服务,而西方公务员法强调维护公务员的特殊利益。西方公务员队伍具有稳定性,是一个单独的利益集团,其与政府是雇主与雇员的关系,公务员可以为维护自己的利益,集体向政府提出要求,进行谈判。我国的公务员不是一个独立利益集团,相反,在对我国公务员的考核、奖惩、晋升时,都要考察其为人民服务的精神。

### 三、公务员法的渊源

法的渊源即法的形式意义上的来源,法的表现形式。公务员法的渊源是指公务员法来源于哪些法及由哪些法律规范所构成,即公务员法的外在表现形式有哪些。

#### (一) 各国公务员法的一般渊源

各个国家的公务员法渊源虽不尽相同,但大体相似,具体来说,有以下几个方面:

1. 宪法。宪法对大多数国家而言,是国家的根本大法,是该国一切立法的依据。在没有成文宪法的国家,宪法性法律与宪法惯例仍是公务员法的根本渊源。

2. 法律。即由本国立法机关制定的规范性文件。许多国家最高层次的公务员法往往以法律的形式表现出来,通常是公务员法典。

3. 行政法规与规章。是指法律授权行政机关或行政机关依法在其职权范围内制定的规范性文件。虽然各国名称不同,但从实际情况看,它们是公务员法的主要表现形式。

4. 法律解释。各国虽均将法律解释列为公务员法的渊源,但对

法律解释的范围却理解不一,如有些国家只承认司法解释,即判例,有些国家则存在立法、司法与行政三种不同的有权解释。但无论哪种解释,只要是针对公务员法的,就构成公务员法的一部分内容。

5. 政策。在某些国家,特别是一些社会主义国家,政策具有相当于法的普遍约束力,往往是政策与法同时发生作用,所以政策也可视为公务员法的渊源之一。

6. 其他渊源。惯例、行政协定等也往往成为公务员法的渊源。

## (二) 我国公务员法的渊源

我国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,具有最高的法律效力,是其他一切法律的立法根据,是我国公务员法的根本渊源。比如,我国《宪法》第27条规定:“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。”对公务员行为提出了最基本的要求,所以说,宪法是公务员法的重要渊源。

2. 法律。我国的法律是由全国人大及其常委会制定的规范性文件。如2005年4月27日十届全国人大常委会第十五次会议通过的《中华人民共和国公务员法》,再如全国人大制定的《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渊源。

3. 行政法规。我国的行政法规是由国务院制定的。国务院制定的有关公务员管理的一切规范性文件都是公务员法的重要组成部分。

4. 地方性法规。各省、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的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公务员管理的一些规定,都是公务员法的渊源。但地方性法规作为公务员法渊源时只能在本行政区域范围内具有效力。

5. 部门规章。我国的部门规章是指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《国家公务员申诉控告暂行规定》、《关于国家公务员纪律惩戒有关

问题的通知》、《国家公务员职务任免暂行规定》等等,这些都是我国公务员法的重要渊源。

## 第二节 公务员法的历史沿革

现代公务员制度发源于资本主义国家的英国,后来在经济和科学技术高度发达的美国得到了新的发展,第二次世界大战以后,许多国家相继采用公务员制度,使这一制度几乎遍及世界上的所有国家。

### 一、西方国家公务员法的产生及历史发展

#### (一) 英国

##### 1. 立法准备阶段

英国是公务员法和公务员制度的发源地。在 17 世纪,英国资产阶级革命后相当一段时间内,政府任用官员实行的是“恩赐官职制”,即按出身门第和情感亲疏决定是否任用。到 18 世纪,“政党分肥制”取代了恩赐官职制,但这种用人制度仍然不能改变任人唯亲、营私舞弊的局面。社会矛盾极其尖锐,改革用人制度迫在眉睫。

##### 2. 公务员法律制度的产生

1853 年,英国议会组成三人委员会调查东印度公司的用人制度,结果表明:任用职员必须经过公开考试,及格后再培训两年,然后按成绩分配工作。1854 年英国财政部高级官员查理斯·屈维廉和斯坦福·诺斯科特提出《关于建立英国常任文官制度的报告》,对文官制度提出四项建议:

- (1) 初任文官通过考试任用;
- (2) 文官的提升根据功绩制原则;
- (3) 各部人员统一管理;
- (4) 区别智力工作和例行的机械性工作,前者由大学毕业生担任,后者由受过普通教育的人担任。

这份报告成为英国现代常任文官制度形成的基础。1855 年和 1870 年,英国政府先后颁布了两个枢密院令,规定了公开竞争考试、择优录用文官的原则,从而标志着西方第一个公务员法规的诞生。

## （二）美国

### 1. 立法准备阶段

美国的公务员法是在借鉴吸收英国公务员法律制度的基础上，逐步发展起来的。

1840年，国会两院议员提议创建公务员分级考试制度；1853年和1855年国会又先后通过两个法令，提出了考试选用政府工作人员的原则；1856年，国会授权总统制定考试选拔驻外国领事官的规则；1867年，国会通过的《官吏任期法》规定：凡是经国会同意任命的官员，总统如果想要更换，必须事先经国会同意；1871年，国会又授权总统颁布命令，具体规定文职官员的条件；1877年开始对海关人员和税务人员首先实行考试任用制度。上述各项立法及相关制度为美国的公务员立法奠定了良好的基础。

### 2. 公务员法律制度的产生

1883年，美国制定了《文官制度法》，俗称《彭德尔顿法》。该法奠定了美国文官制度的基础，标志着公务员法律制度的产生。

该法的主要内容包括：设立文官事务委员会，负责实施和推行新法；确立功绩制原则作为公务员人员录用、考核、工资晋升的标准；实行职业保障；文官在政治上保持中立。

### 3. 公务员法律制度的发展

随着美国政治经济的发展，其公务员法律制度也为适应新时期的要求而不断进行调整和改革。为此，美国颁布了一系列法律，其中主要有：1920年的《文官退休法》，1923年和1949年的两个《职位分类法》，1936年的《乔治狄恩法》，1939年的《哈奇法》，1950年的《考绩法》，1955年的《政府职位培训法》，1970年的《政府人事管理法》，1978年的《文官制度改革法》，等等。

上述一系列法律的颁布，使得美国的文官制度基本能够适应时代要求。但目前，美国仍在酝酿新的改革方案，以进一步提高行政工作效率，并试图使行政效率赶上私营企业的效率。

## （三）法国

### 1. 立法准备阶段

法国公务员的立法是在法国大革命中开始的。早期关于公务员

地位的立法有第一帝国时期关于外交人员的法规,1834 年关于军官地位的立法。19 世纪下半期以后政府制定了许多公务员法规,但这些法规都是适用于某类公务员的特别法规,没有一个适用于各类公务员的普遍性立法,但这些特别立法为普遍的公务员立法奠定了良好的基础。

## 2. 公务员法律制度的产生

法国 1853 年制定的关于退休金的法律和 1905 年制定的对公务员进行纪律处分必须事先交阅档案材料的法律,都是具有普遍适用性的公务员法律。当时能够普遍适用于公务员的规则是由行政法院的判例产生。法国公务员制度最初的普遍性立法是 1941 年 9 月维希政府的公务员一般地位法,适用于各类公务员。这个法律实际就是把行政法院关于公务员的判例法典化,并掺进了维希政府特有的精神。法国解放后,这个法律被废除。

1946 年,制宪会议制定了一部公务员总法,称《公务员总章程》,这是法国法制中第一个具有普遍性的公务员立法。这也标志着法国公务员法律制度正式形成。

## 3. 公务员法律制度的发展

1959 年法国颁布了新的《公务员法》,取代了 1946 年的《公务员法》。该法只适用于国家公务员,与地方公务员无关。地方公务员适用市镇法典第四编关于市镇行政人员的规定。此后,在 1983 年和 1984 年间,法国政府制定了现行公务员总法,把地方公务员也包括进去。由此,法国的公务员法完成了从只适用于一部分公务员的立法到适用于大部分公务员的统一立法的转变。

# 二、我国公务员法的产生及历史发展

## 1. 我国古代的任官制度

我国古代的任官制度由来已久,从春秋以前的世袭制、战国秦汉时期的举荐制、魏晋南北朝时期的九品中正制到隋唐直至清末的科举制。特别是科举制,以考试的方法选拔官吏,是我国公务员制度的萌芽。

## 2. 建国后的公务员法律制度

1949 年至公务员体制初步建立之间的时段,中国的人事管理一

直沿袭民主革命时期建立的干部制度,其中还部分借鉴了前苏联的干部管理体制。在市场经济体制建立之前的特定时期,这套人事制度发挥了它应有的作用。

改革开放以后,国家的领导者对该制度的弊端逐渐有了认识。邓小平 1980 年提出要“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”。从 1984 年下半年开始,中央便将干部立法工作提上日程。1984 年,党中央决定制定《国家机关工作人员法》,并指示由中组部和原劳动人事部组织有关单位开始起草工作,后因国家机关工作人员的范围太广,决定改名为《国家行政机关工作人员条例》。1986 年,借鉴国家公务员制度的普遍规律和特点,结合我国的具体实际,对《国家行政机关工作人员条例》作了大量修改,并将其更名为《国家公务员暂行条例》(草案)。1987 年,中共十三大提出“要对‘国家干部’进行合理分解,改革集中统一管理的现状,建立科学的分类管理体制”,“当前干部人事制度改革的重点,是建立国家公务员制度”。1992 年召开的中共十四大再次提出了尽快推行国家公务员制度的要求,其间又对该暂行条例进行数次修改。1993 年 4 月,国务院第二次常务会议审议并通过了《国家公务员暂行条例》,并于同年 10 月 1 日起正式实施。这是新中国历史上第一部关于国家公务员管理的基本法规。在《国家公务员暂行条例》颁布以后,国务院又制定了与条例相配套的 13 个暂行规定和 13 个暂行办法,逐步形成了一整套公务员管理的法规体系。

而且更为重要的是,我国在 2005 年 4 月 27 日下午举行的十届全国人大常委会第十五次会议上通过了《公务员法》,这是国内首部用于管理人事干部方面的法律,它的颁布,使我国的干部人事管理工作走上了制度化、法律化的道路,并使我国干部人事管理制度掀开了新的一页。这部《公务员法》是在充分总结历史经验和吸收改革成果以及借鉴国外公务员制度成功经验的基础上制定的。它将国内长期以来形成的干部人事管理的有效做法和改革的新鲜经验上升为法律,进一步丰富和完善了公务员管理的内容。它坚持从中国国情出发,以《国家公务员暂行条例》的基本框架和基本制度为基础,在继承中发展,对《公务员法》中的内容进行了合理的扬弃,保持了我国公务

员制度的连续性。

### 第三节 我国公务员法的体系及适用范围

#### 一、公务员法的体系

##### (一) 公务员法体系的概念及其构成

所谓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。

从世界的范围看,公务员法体系大致有两种类型:一是由统一的公务员总法与各种补充法律、法规、条例与实施细则共同构成,称为统一型;二是没有总法规,而是由单行法律、法规组成的整体,称为分散型。

##### (二) 公务员法的体系

1. 统一型:既有总法,又有各种补充法规、条例与实施细则。这里又分为两种情况:一是总法早年制定,历经多次修改与补充,总法虽未废除,但实际上已被单行法规所代替。如美国 1883 年的《文官制度法》奠定了美国文官制度的基础,虽然某些原则至今仍适用,但内容已被多项具体法规所取代。二是总法虽然在形式上比较完备,但补充法规/条例及实施细则仍发挥重大作用。如日本《国家公务员法》、《地方公务员法》是其公务员制度的基本法律依据,但具体发挥作用还靠数百个补充法规、条例及实施细则,如《外省公务员法》、《关于一般职公务员工资待遇的法律》等。

2. 分散型:没有总法规,而是由单行法规发挥作用。也包括两种情况:一是虽无总法,但单行法规与规章内容比较全面,使实际的公务员制度得以正常运行与发展。如英国,没有公务员总法,议会制定的法律也只有《公务员关系法》、《退休金法》,但其他一般人事管理制度由行政机关内部制定的规章加以规定,内容比较全面,基本能够满足日常需要。二是没有总法规,单行人事法规亦不完整,公务员制度尚处于初创阶段。

##### (三) 我国公务员法的体系

我国公务员法的体系基本属于统一型。目前,《公务员法》是我



国的公务员总法。在《公务员法》颁布之前,1993年国务院颁布的《国家公务员暂行条例》曾起着公务员总法的作用,而且在其实行的十余年间,该条例在我国法制建设中也起了举足轻重的作用,使得我国公务员制度的推行工作取得了长足进步,有力地促进了机关干部人事管理的科学化、民主化和制度化。但也应看到,由于公务员制度未以法律的形式出现,导致了公务员管理权威性不够、执法检查机制不健全、强制力不够等问题。《公务员法》的颁布则解决了上述问题。当然,这部新的《公务员法》也需要一系列配套法规的尽快出台,对之加以细化,以增强其相关制度的可操作性。

当前,国务院及其各部委制定的补充规范性文件包括:《国家公务员制度实施方案》、《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》、《国家公务员职务任免暂行规定》、《国家公务员辞职辞退暂行规定》、《国家公务员申诉控告暂行规定》、《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》、《国家公务员培训暂行规定》、《国家公务员职位轮换(轮岗)暂行办法》、《关于国家公务员纪律惩戒有关问题的通知》等。

上述法规、规章与《公务员法》共同构成了我国公务员法体系。

## 二、我国公务员法的适用范围

公务员法的适用范围,也即公务员法的效力范围,是指公务员法能够对哪些机关以及对哪些人员适用,能够约束哪些机关及人员的行为。

### (一) 划分公务员法适用范围的标准

根据《公务员法》、《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,划分公务员法适用范围的标准有以下两个:

1. 形式标准。即从单位的性质上看,如果属于国家行政机关,则该机关以及机关中除了工勤人员之外的人就属于适用公务员法的范围。这种划分标准简单易行,但在实践中会存在一些问题,比如会把一些实际实施公务员制度又并非国家行政机关的单位排除在外。