



中国公务员法： 原理与制度

杨临宏 著

云南大学出版社



中国公务员法： 原理与制度

杨临宏 著

云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员法：原理与制度/杨临宏著. —昆明：云南大学出版社，2009

ISBN 978 - 7 - 81112 - 830 - 7

I. 中… II. 杨… III. 公务员法—研究—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 201082 号

中国公务员法：原理与制度

杨临宏 著

责任编辑 张丽华
责任校对 段建堂
封面设计 丁群亚
出版发行 云南大学出版社
印 装 云南大学出版社印刷厂
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 28.5
字 数 520 千
版 次 2009 年 11 月第 1 版
印 次 2009 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 81112 - 830 - 7
定 价 45.00 元

地 址：云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内（邮编：650091）

发行电话：0871 - 5031071 5033244

网 址：<http://www.ynup.com>

E - mail：market@ynup.com

目 录

第一章 公务员法概述	(1)
第一节 公务员的概念和范围	(1)
第二节 公务员法基本原理	(11)
第三节 《公务员法》的指导思想	(18)
第四节 《公务员法》确定的基本原则	(21)
第五节 我国公务员制度的基本特点	(24)
第六节 《公务员法》的立法过程	(27)
第二章 公务员法律关系	(31)
第一节 公务员法律关系概述	(31)
第二节 公务员的条件	(34)
第三节 公务员的义务	(36)
第四节 公务员的权利	(41)
第三章 公务员职位与级别	(46)
第一节 公务员职位与级别概述	(46)
第二节 公务员职务	(59)
第三节 公务员级别	(66)
第四章 公务员录用制度	(72)
第一节 公务员录用制度概述	(72)
第二节 公务员录用制度的适用范围和方法	(77)
第三节 公务员录用的管理机构	(79)
第四节 公务员录用的条件	(81)
第五节 公务员录用的程序	(83)
第六节 新录用公务员的试用期	(93)

第七节 招录公务员的纪律和监督	(94)
第五章 公务员考核制度	(96)
第一节 公务员考核制度概述	(96)
第二节 公务员考核的内容	(105)
第三节 公务员考核的方法和程序	(108)
第四节 公务员考核结果的等次及其使用	(111)
第六章 公务员职务任免制度	(116)
第一节 公务员职务任免制度概述	(116)
第二节 公务员职务任用	(121)
第三节 公务员的免职	(128)
第四节 公务员的兼职	(132)
第七章 公务员职务升降制度	(135)
第一节 公务员职务升降制度概述	(135)
第二节 公务员职务晋升	(137)
第三节 公务员的降职	(147)
第八章 公务员奖励制度	(150)
第一节 公务员奖励制度概述	(150)
第二节 公务员奖励的原则和条件	(152)
第三节 公务员奖励的种类和程序	(155)
第四节 公务员奖励的撤销与监督	(159)
第九章 公务员惩戒制度	(161)
第一节 公务员惩戒制度概述	(161)
第二节 公务员的纪律	(163)
第三节 公务员的处分	(175)
第十章 公务员培训制度	(198)
第一节 公务员培训制度概述	(198)
第二节 公务员培训的原则和培训机构	(200)

第三节	公务员培训的种类	(203)
第四节	公务员培训结果的管理和使用	(204)
第十一章	公务员交流与回避制度	(206)
第一节	公务员交流与回避制度概述	(206)
第二节	公务员交流	(210)
第三节	公务员回避	(221)
第十二章	公务员工资、福利、保险制度	(231)
第一节	公务员工资、福利、保险制度概述	(231)
第二节	公务员的工资	(234)
第三节	公务员的福利制度	(241)
第四节	公务员的保险制度	(245)
第十三章	公务员的辞职、辞退制度	(247)
第一节	公务员辞职、辞退制度概述	(247)
第二节	公务员辞职	(252)
第三节	辞退公务员	(256)
第十四章	公务员退休制度	(260)
第一节	公务员退休制度概述	(260)
第二节	退休的种类和条件	(263)
第三节	公务员退休的待遇和管理	(266)
第十五章	公务员申诉、控告制度	(268)
第一节	公务员申诉、控告制度概述	(268)
第二节	公务员申诉制度	(274)
第三节	公务员控告制度	(283)
第十六章	公务员聘任制度	(285)
第一节	公务员聘任制度概述	(285)
第二节	公务员聘任的范围和程序	(289)
第三节	公务员聘任合同	(292)

第四节 聘任制公务员的管理	(296)
第五节 聘任制公务员人事争议仲裁制度	(298)
附：深圳市行政机关聘任制公务员有关合同文书	(307)
第十七章 公务员法律责任制度	(320)
第一节 公务员法律责任制度概述	(320)
第二节 机关及其工作人员法律责任	(323)
第三节 公务员违反辞职、退休后从业限制的法律 责任	(326)
第四节 机关人事处理错误的法律责任	(327)
第五节 公务员主管部门工作人员违法的法律 责任	(328)
附录一：中华人民共和国公务员法	(329)
附录二：中华人民共和国法官法	(345)
附录三：中华人民共和国检察官法	(354)
附录四：中华人民共和国人民警察法	(363)
附录五：公务员录用规定（试行）	(371)
附录六：公务员考核规定（试行）	(377)
附录七：公务员奖励规定（试行）	(382)
附录八：公务员调任规定（试行）	(386)
附录九：公务员职务任免与职务升降规定（试 行）	(390)
附录十：公务员申诉规定（试行）	(395)
附录十一：行政机关公务员处分条例	(402)
附录十二：人事争议处理规定	(412)
附录十三：《中华人民共和国公务员法》实 施方案	(418)
附录十四：公开选拔党政领导干部工作暂 行规定	(431)
附录十五：党政机关竞争上岗工作暂行 规定	(436)
附录十六：党政领导干部任职回避暂行 规定	(441)
主要参考书目	(443)

第一章 公务员法概述

第一节 公务员的概念和范围

一、公务的含义

在一般意义上,公务员就是指从事公务的人员。因此公务的存在是公务员存在的前提条件,如果没有公务,也就不需要从事公务的人员。而“公务”是相对于“私务”而言的,可以说公务是随着社会公私制度的分离而产生的,是指国家事务和社会公共事务。^①私务是指以个人名义、代表个人并为个人谋利益的个人事务的管理活动。在我国“公务”一词最早见于《宋史·张鉴等传论》,文中记载“从吉(填从吉)勤于公务,而疏于训子”之事。^②相对于私务而言,公务具有管理性、职能性、职务性和合法性等四个方面的基本特征。^③

二、公务员的概念

(一) 外国公务员的概念

现代公务员制度起源于英国,被称为“Civil Servant(单数)”、“Civil Service(复数)”,在我国早期被译作“文官”、“文职服务员”。在英文中“Civil Servant”的基本含义有二:一是指与军队的武官和司法机关的法官相

^① 《现代汉语词典》,将“公务”一词解释为:“关于国家的事务;公家的事务。”[见中国社会科学院语言研究所编辑室编:《现代汉语词典(第5版)》,商务印书馆2005年版,第474页。]《辞海》将“公务”一词解释为“公事”。[《辞海(缩印本)》,上海辞书出版社2002年版,第543页。]

^② 转引自皮纯协、胡建森著:《国家公务员法律制度探索》,中国广播电视大学出版社1990年版,第2页。

^③ 吴春华、温志强主编:《中国公务员制度》,南开大学出版社2008年版,第2页。

区别的在行政机关中任职的文职人员；二是不决定政策，只办理具体事务的人员。在英国，公务员是一个庞大的系统，包括了政府系统内“上至常务次官，下至清洁工，不包括大臣、国务大臣、政务次官等；不包括企业事业文职人员；不包括地方自治人员；不包括法官，特别是不包括通过选举产生的官员。因此，英国的‘文官’，就是指所有不与内阁共进退、一般需经过公开竞争考试、一经录用无过失即可长期任职的文职人员，又叫常任文官”。^①在美国，公务员制度的产生以1883年《彭德尔顿法》^②的颁布为标志，公务员称为“Governmental Employee”，其意思是“政府雇员”；在法国，公务员称为“Functionnaire”，含有“公务员”、“文官”或“公共雇员”的意思。

从上述列举国家的公务员名称来看，各国公务员的名称和范围都是有差别的。但各国对公务员范围的确定有三条共同的标准，即一是职能标准，公务员是从事国家公务活动的人员；二是编制标准，公务员是在国家编制限额内的工作人员；三是经费标准，公务员的工资、福利、保险都由国家财政支付。^③

（二）我国的公务员的法定定义

在我国，党的文件中正式使用“公务员”一词是1987年的中国共产党“十三大”报告。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。”“国家公务员是指在政府中行使国家权力，执行国家公务的人员。”1993年4月24日，国务院第二次会议通过，自1993年10月1日起施行的《国家公务员暂行条例》第一次在法律条文中使用“公务员”一词，并将公务员定义为“在各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”。《中华人民共和国公务员法》^④（以下简称《公务员法》）第二条规定：“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

^① 曹志主编：《资本主义国家公务员制度概要》，北京大学出版社1985年版，第2页。

^② 《彭德尔顿法》的基本内容主要是三个方面，即：一是规定了政治性任命官职与非政治性任命官职的区别；二是规定了公开竞争性考试为选拔公务员的手段，录用公务员必须遵循从高分到低分的选择原则，在正式任命前必须有一个试用期，应试者不得提供由参议员或众议员定的推荐信，必须有不少于10%的联邦公务员通过考试途径产生，总统可视情况不断增加这类职位；三是由总统提名，经参议院同意任命三人组成公务员委员会，协助总统制定有关公务员的规则，督促部门实行，各州及领地设立不少于3人的考试委员会，每年举行两次考试，其工作由公务员委员会统筹。

^③ 吴春华、温志强主编：《中国公务员制度》，南开大学出版社2008年版，第3页。

^④ 《中华人民共和国公务员法》经第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2005年4月27日通过，自2006年1月1日起施行。该法共十八章一百零七条。

担工资福利的工作人员。”按照该条的规定，界定一个人是否属于公务员的标准包括三个方面，即公务员必须符合下列三个条件或具有三个方面的特征：

一是公务员必须是依法履行公职的人员，即从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个私人的企业或者组织工作或者服务，而是为国家和社会公众服务。这里的“公职”一词，在一般意义上是指“国家机关或公共企业、事业单位中的正式职务”。^①而《公务员法》中，公职是指国家机关中提供公共服务的正式职位。

二是公务员必须是纳入国家行政编制的人员。编制即人员编制，是指国家机关、企业和事业单位的机构设置、人员定额和内部结构的总称。在我国编制分为行政编制、事业编制、企业编制、工勤人员编制四种。行政编制是指工作人员的工资和日常办公经费由行政经费开支，执行国家职能及政治体系管理职能的权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、党派机关、政治协商机关、部分人民团体所使用的编制。占据事业编制的人员也有可能是履行公职的人员，但这些人员并没有纳入行政编制，不属于公务员，必须是纳入国家行政编制序列的履行公职的人员才属于公务员。因此，仅以履行公职为标准，并不能准确地界定公务员的范围。例如：在国家举办的事业单位里工作的人员，他们从事的也是公务活动，但并未纳入国家的行政编制序列，因而不能认定为公务员。

三是公务员必须是由国家财政负担工资福利的人员。也就是由国家为公务员提供工资、退休和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但并不是财政供养的人员都是公务员。财政供养人员的很大一部分，例如公立学校的老师、科研院所的科研人员等，虽然由国家负担他们的工资和福利，但不属于公务员，因为他们不履行公职，国家也没有将其纳入行政编制系列。

只有能够同时满足上述三个要件的工作人员才属于公务员。由此可见，在我国公务员除了政府机关的工作人员之外，中国共产党、民主党派机关的工作人员、各级人大及政协机关的工作人员、法官、检察官都属于公务员。

值得注意的是《公务员法》对公务员的界定，与原《国家公务员暂行

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第5版），商务印书馆2005年版，第474页。

条例》^①相比，原《国家公务员暂行条例》规定：公务员是指在各级国家行政机关中任职的，除工勤人员之外的工作人员。在界定标准和所界定的范围上都有了明显的区别。《公务员法》从三个标准界定公务员是符合国际通行标准的。因为各国在界定公务员时，虽然存在一定的差别，但都依据三条共同的标准，即一是职能标准，公务员是从事国家公务活动的人员；二是编制标准，公务员严格执行国家编制限额；三是经费标准，公务员的工资、福利、保险都必须由国家财政支付。^②按照上述三个标准界定公务员的范围，截至2003年底，我国公务员的总数是636.9万人，这其中中央机关有47.5万人，省级机关是53.5万人，地市一级是144.6万人，县市级是285.2万人，乡一级是106.1万人。我国目前所谓的“官民比”应该是1:197.69。^③以前部分专家和媒体提出的“1:26”的官民比数字是不准确的。

三、公务员的范围

（一）我国公务员的范围

1993年8月国务院颁布《国家公务员暂行条例》规定，公务员限于国家行政机关工作人员。中国共产党机关、人大机关、政协机关和各民主党派机关工作人员都是参照公务员进行管理。《公务员法》第二条界定的公务员的概念和范围与原《国家公务员暂行条例》第二条相比，我国公务员有三个方面的主要变化：

一是以“公务员”的概念取代“国家公务员”的概念，将其范围扩大到行政机关以外的国家机关、党政机关和政协机关中除工勤人员以外的工作人员；

二是排除了国家机关中的事业编制的工作人员；

三是将司法机关中的工作人员纳入《公务员法》的统一管理，但不排除现行专门性法律的适用。

根据《公务员》和《公务员范围规定》的规定，具体来说，我国公务

^① 《国家公务员暂行条例》1993年4月24日国务院第二次常务会议通过，自1993年10月1日起施行。该条例共18章88条，自《中华人民共和国公务员法》生效之日起已经被废止。

^② 舒放、王克良主编：《国家公务员制度教程》（修订版），中国人民大学出版社2005年版，第2页。

^③ 《公务员法三问三答：本报记者尚晓宇专访全国人大常委会法工委国家法室副主任许安标》
<http://www.jcrb.com/n1/jcrb797/ca369859.htm>。最后访问时间2009年9月15日。

员法所界定的公务员包含以下几类人员：^①

1. 中国共产党各级机关中除工勤人员以外的工作人员

中国共产党中央和地方各级机关，以及乡、镇、街道组织的机关的工作人员属于公务员。具体包括：中央和地方各级党委、纪律检查委员会的领导人员；中央和地方各级党委工作部门、办事机构和派出机构的工作人员；中央和地方各级纪律检查机关和派出机构的工作人员；街道、乡、镇党委机关的工作人员。

中国共产党的各级代表大会、委员会委员、纪律检查委员会委员，以其所在部门和单位的性质界定其是否具有公务员身份。企业、学校、医院、科研院所等单位以及农村村级党的工作人员，不属于公务员。

2. 各级人民代表大会及其常务委员会机关中除工勤人员以外的工作人员

各级人民代表大会及其常委会机关的工作人员属于公务员。具体包括：县级以上各级人民代表大会常务委员会领导人员，乡、镇人民代表大会主席、副主席；县级以上各级人民代表大会常务委员会工作机构和办事机构的工作人员；各级人民代表大会专门委员会办事机构的工作人员。

各级人大代表、常委会组成人员、专门委员会成员，整体上不列入公务员范围，按其所在部门和单位的人事制度管理。

3. 各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员

各级行政机关中的公务员。具体包括：各级人民政府的领导人员；县级以上各级人民政府工作部门和派出机构的工作人员；乡、镇人民政府机关的工作人员。

4. 中国人民政治协商会议各级委员会机关中除工勤人员以外的工作人员

中国人民政治协商会议各级委员会机关的工作人员属于公务员。具体包括：中国人民政治协商会议各级委员会领导人员；中国人民政治协商会议各

^① 值得注意的是有学者认为，部分社会团体机关的工作人员即工会、共青团、妇联、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、黄埔同学会、中国职工思想政治工作研究会等机关的工作人员中除工勤人员之外的人也属于公务员。（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。）笔者认为，这些单位的工作人员是否属于公务员，应当经有关机关的批准。

级委员会工作机构的工作人员。

政协各级委员会常委、委员和专门委员会成员，整体上不列入公务员范围，按其所在部门和单位的人事管理制度管理。

5. 各级审判机关中除工勤人员以外的工作人员

审判机关系统的工作人员属于公务员。具体包括：最高人民法院、地方各级人民法院的法官、审判辅助人员；最高人民法院和地方各级人民法院的司法行政人员。

6. 各级检察机关中除工勤人员以外的工作人员

检察机关系统的工作人员属于公务员。具体包括：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；最高人民检察院的司法行政人员。

7. 各民主党派和中华全国工商业联合会除工勤人员以外的工作人员

民主党派中央和地方机关的公务员具体包括中国民主同盟、中国民主促进会、中国国民党革命委员会、中国民主建国会、中国农工民主党、九三学社、中国致公党、台湾民主自治同盟 8 个民主党派和工商联的中央和地方各级委员会领导人员和工作机构的工作人员。

各民主党派中央和地方各级委员会委员、常委和专门委员会成员，不列入公务员范围，实行所在部门和单位的人事管理制度。

在以上机关中，工勤人员不属于公务员的范围。这里所说的工勤人员，是指上述机关中在工勤岗位上工作的人员。他们虽然也是国家财政出资雇佣，但不属于公务员。主要原因有两个：一是其工作性质不同。他们不履行公职，不纳入国家行政编制，纯属后勤服务性质。二是有利于精简人员，减少财政开支。机关内的工勤人员是特定历史阶段的产物，随着我国机构改革的不深入，机关后勤工作将逐步实现社会化，工勤人员也将随之进入社会而被分流。

这里还必须指出，中国共产党的各级代表大会代表、委员会委员、纪律检查委员会委员；各级人民代表大会代表、常务委员会组成人员、专门委员会成员；中国人民政治协商会议各级委员会常务委员、委员；各民主党派中央和地方各级委员会委员、常委和专门委员会成员；中华全国工商业联合会和地方工商联执行委员、常务委员会成员和专门委员会成员中，如果他们的人事关系所在部门和单位不属于上述所列机关的，也不列入公务员范围。列入公务员范围的人员只有按照有关规定进行登记后，才能确定为公务员。《公务员法》扩大公务员范围，符合我国的实际情况，有利于维护和发展中

国特色社会主义政治体制；符合我国干部人事管理工作特点，有利于加强党对机关干部队伍的统一领导；也有利于推进依法治国，建设社会主义法治国家。

(二) 我国香港、澳门、台湾地区公务员的范围

香港、澳门、台湾地区公务员的范围对照表

香港地区	澳门地区	台湾地区
指所有在政府机构担任永久性或临时性职位而被列入政府工资级别之一，并直接由财政司支付工资的人员。	指公共行政工作人员，包括所有在公务员行政部门服务的、与公共机构之间存在法律关系的人员、依私法在公共行政部门有劳动合同或任务合同的人。	有三种不同的含义：广义上，凡是依“法令”从事公务的人员，都属于公务员；狭义上仅指文职人员中的事务官；一般意义上，指各级政府机关、国营事业机关、公立学校及其他依法组织的机关中的人员，即除政务官及民选人员外，有一定职称和职等的人员。

四、参照公务员管理

“参照”是指参考并仿照。参照公务员管理，是指依法不属于公务员，没有纳入行政编制，但因其履行公职、由财政负担工资福利的工作人员，参照《公务员法》的规定进行管理。列入参照管理范围，应当严格按照规定的条件、程序和权限进行审批。“简言之，参照管理就是基本按照公务员制度进行管理，同时体现自身的性质和特点，在某些具体制度上作适当变通。”^①

列入参照公务员管理的范围包括法律法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位和中央发文明确的使用国家行政编制的人民团体和群众团体机关。

根据《公务员法》第一百零六条的规定：“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照本法进

^① 林弋主编：《公务员法立法研究》，党建读物出版社、中国人事出版社2006年版，第54页。

行管理。”^① 据此规定，参照《公务员法》管理必须明确如下几点：

第一，参照执行的工作人员属于法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位，企业单位不能参照公务员管理。

第二，必须是具有公共事务管理职能的事业单位，如果不属于具有公共事务管理职能的事业单位就不能参照公务员管理。如学校和医院。

第三，参照公务员管理的事业单位必须经过法律、法规明确授权，也就是法律法规授权的，代行一定公共事务管理职能的事业单位。比如县级以上的卫生防疫站。

第四，参照《公务员法》管理的法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中的工作人员不包括工勤人员。

第五，参照公务员管理必须经过公务员主管部门批准才能参照《公务员法》管理。

实行参照管理的单位，应当按照《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》对人员进行登记、确定职务与级别、套改工资，并参照公务员法及其配套政策法规的规定，对单位内除工勤人员以外的工作人员进行管理。参照管理的单位不实行事业单位的专业技术职务、工资、奖金等人事管理制度。

公务员主管部门要加强对参照管理工作的监督检查，对不执行录用、职务与级别、工资福利保险等管理规定的，要责令其限期改正，并追究有关领导人员的责任。已列入参照管理的单位，因法律法规变更，不具有公共事务管理职能时，不再实行参照管理。

^① 根据《参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的单位审批办法》的规定：“中共中央直属事业单位实行参照管理的，由本单位提出意见，中共中央委托中央组织部审批；中央工作部门，派出机构所属事业单位实行参照管理的，由所在部门提出意见，报中共中央组织部审批。省、自治区、直辖市党委直属事业单位和党委工作部门所属事业单位实行参照管理的，报省、自治区、直辖市党委组织部审核，省、自治区、直辖市党委审批后，报中共中央组织部备案；市（地）、县级党委直属事业单位和党委工作部门所属事业单位实行参照管理的，由省、自治区、直辖市党委组织部审批。”“人大机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关和工商联机关所属事业单位实行参照管理的，比照前款规定的程序和审批权限报批。”“国务院直属事业单位实行参照管理的，由本单位提出意见，国务院委托人事部审批；国务院各部委、直属特设机构、直属机构、办事机构、部委管理的国家局所属事业单位实行参照管理的，由各部委、直属特设机构、直属机构、办事机构、部委管理的国家局提出意见，报人事部审批。省、自治区、直辖市人民政府直属事业单位和政府工作部门所属事业单位实行参照管理的，报省、自治区、直辖市人事厅（局）审核，省、自治区、直辖市人民政府审批后，报人事部备案；市（地）、县级人民政府直属事业单位和政府工作部门所属事业单位实行参照管理的，由省、自治区、直辖市人事厅（局）审批。”“特殊需要列入参照管理的单位，由中央公务员主管部门提出意见，中共中央或者国务院直接确定。”

五、世界其他国家（地区）关于公务员的范围^①

（一）有代表性的国家公务员的范围

世界其他国家（地区）没有一个统一的公务员范围标准，主要可以分为三种情况：

1. 以英国为代表的“小范围”划分法

在英国，公务员称为“Civil Servant”，译为文官，仅指国家政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员，即常务次官以下通过公开考试择优录用，无过失可长期任职的政府工作人员，也称业务类公务员或常任公务员。这类人员不与内阁共进退，一般需要公开考试，择优录用，无过失长期任职。这种划分以英国为代表。

2. 以美国为代表的“中范围”划分法

即国家行政机关中的所有工作人员，统称公务员，这种划分法以美国为代表。在美国，公务员称为“Governmental employee”，译为政府雇员，包括总统、州长、市长等民选人员，特种委员会成员、部长、副部长、次长以及独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的所有工作人员，也包括在政府部门工作的工勤人员。在美国联邦政府的公务员按职务性质可分为两大类，即政务类公务员和业务类公务员。政务类公务员由民选产生或总统任命，通常与总统共进退；业务类公务员多由公开的竞争性考试择优录用，他们担任政府的日常工作，其身份受到公务员法律制度的保护，任期不因政党的更换而受影响，无重大过失者，可以任职到退休。这部分人占美国公务员的90%以上。

3. 以法国、日本为代表的“大范围”划分法

即从中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员，统称公务员。这一类划分法包含的范围最为广泛。以法国为例，法国的公务员称“Functionnaire”，原意是“职能人员”，译为公务员，包括中央政府、地方政府及其各自所属的公共事业机构编制内正式任职的工作人员。法国公务员具有广义和狭义之分。广义上，公务员指在中央和地方行政机关中不通过选举

^① 参阅黄达强主编：《各国公务员制度比较研究》，中国人民大学出版社1990年版，第17～20页；黄学贤著：《国家公务员制度研究》，中国人事出版社2001年版，第20～23页；陈梦法主编：《中华人民共和国公务员法讲话》，中国财政经济出版社2005年版，第31～33页。

产生和政治任命的正式工作人员、公共事业单位的工作人员。狭义上，公务员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，不包括公共企业事业单位的工作人员。亦即总的来说公务员可分为两大部分：一是不适用公务员法的公务员，如议会的工作人员、法院的法官、军事人员等；二是适用公务员法的公务员，如中央政府和地方政府机关中从事行政事务管理的公职人员、外交人员、教师、医务人员等。这些公务员具有明确的法律地位，享受法律规定的权利，承担义务，职业稳定。在日本，从中央到地方系统的人员、国会除评论员之外的工作人员、审判官、检察官以及军职人员。日本还进一步将公务员划分为国家公务员和地方公务员、一般职公务员与特别职公务员。

另外，澳大利亚被政府雇佣的人员统称为政府雇员，政府雇员包括在编雇员（ongoing employees）和非在编雇员（non-ongoing employees）。公务员是指政府雇员中的在编雇员。加拿大的公务员分为联邦公务员和地方公务员。联邦政府及其派出机构工作的公务员为联邦公务员，在省和市政府工作的公务员为地方公务员。新西兰的公务员有广义和狭义之分。广义的公务员包括中央和地方政府部门的工作人员以及皇家实体员工、国有企业员工、卫生和教育领导的工作人员等，即包括国家财政拨款的公共事业服务人员；狭义的公务员也称作公共部门雇员，仅指中央和地方政府部门的工作人员。^①

从上面简要分析可以得出以下几点结论：一是，世界各国没有统一的公务员范围，各国确定公务员范围均从本国的实际出发，与其政治制度、政治体制相适应；二是，各国范围大小不同，但所有被称为公务员的人员有一个共同的特点，即由国家支付薪酬的公职人员，与国家构成一种任用或雇佣关系，也可以称为国家雇员；三是，各国所称的公务员，在适用公务员法方面有所区别，并非全部按照公务员法进行管理。

（二）有代表性国家的公务员的范围

由于各国国情不同，因此法律对公务员的范围界定也不相同，但总体而言，西方国家的公务员可以分为以英国为代表的窄范围、以美国为代表的中等范围和以日本为代表的宽范围等三种基本情况。我们通过下表进行对照：

^① 吴志华主编：《当今国外公务员制度》，上海交通大学出版社2008年版，第3-4页。