




# 中外 公务员

张骏生  
编著

# 制度 比较

全国高等学校人力资源管理专业新编系列教材

 中国劳动社会保障出版社



# 中外公务员

中国  
比较

全国高等学校人力资源管理专业新编系列教材

# 中外公务员制度比较

张骏生 编著

中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中外公务员制度比较/张骏生编著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2008  
全国高等学校人力资源管理专业新编系列教材

ISBN 978-7-5045-6981-3

I. 中… II. 张… III. 公务员制度-对比研究-中国、外国-高等学校-教材  
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 068481 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

\*

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销  
720毫米×965毫米 16开本 15.75印张 263千字

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

定价:24.00元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

# 全国高等学校人力资源管理专业 新编系列教材编委会

- 主任** 文 魁 首都经济贸易大学校长，教授，博士生导师
- 副主任** 杨河清 首都经济贸易大学劳动经济学院院长，教授，博士生导师
- 编委** (以姓氏笔画为序)
- 石金涛 上海交通大学人力资源研究所所长，教授，博士生导师
- 刘家岷 北京物资学院劳动人事系主任，教授
- 关培兰 武汉大学人力资源管理研究中心主任，教授，博士生导师
- 孙建敏 中国人民大学劳动人事学院教授，博士生导师
- 杨俊青 山西财经大学工商管理学院院长，教授
- 时 勤 中国科学院研究员，博士生导师
- 沈琴琴 中国劳动关系学院副院长，教授，博士
- 赵 曼 中南财经政法大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 赵曙明 南京大学商学院院长，教授，博士生导师
- 段兴民 西安交通大学管理学院教授，博士生导师
- 姚先国 浙江大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 袁伦渠 北京交通大学经济管理学院教授，博士生导师
- 萧鸣政 北京大学政府管理学院教授，博士生导师
- 崔 勋 南开大学国际商学院人力资源系主任，教授，博士生导师
- 董克用 中国人民大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 曾湘泉 中国人民大学劳动人事学院院长，教授，博士生导师
- 廖泉文 厦门大学人力资源研究所所长，教授，博士生导师

## 内 容 提 要

本书一共十二章。第一章为概述，主要是对中西方公务员制度的历史发展进行简要的介绍。第二章主要概述西方国家和我国公务员的权利和义务。第三章介绍了西方公务员制度的任用制度，具体介绍了考任制形式。第四章界定了职位分类和品位分类，并着重论述了职位分类。第五章是对公务员培训制度的专题研究，列举了几个国家的典型做法，并就我国的培训制度改革提出构想。第六章、第七章简要介绍和分析了西方公务员制度中的考核制度和奖惩制度。第八、九、十章介绍了西方公务员制度中的人事制度，主要是晋升、辞职辞退和退休三方面。通过这三个环节来保证公务员队伍的上下通畅以及新鲜活力。第十一章介绍了工资、福利制度，对我国的公务员工资、福利制度作了相应的探析。第十二章概要介绍了西方公务员制度的改革和趋势。

本书的每一章都从学习目标开始，与此相呼应，又以本章小结的形式回顾其主要内容，并以提供复习思考题的方法，加深读者对本章重点内容的理解。此外，在每一章的最后，还专门编入了应用案例，这为读者寻求理论与实践相结合提供了便利。

# 序

自标志着中国劳动体制改革发轫的1986年劳动合同制度全面推行，至今中国劳动力市场建设已经走过了近二十年的历程。这期间，我国的劳动力配置制度、劳动关系体系、劳动者的激励模式等诸多方面发生了历史性的变革，与计划经济体制相匹配的单位制度、身份制度、粮食关系制度等逐步瓦解消融，规范劳动力市场秩序的制度体系逐渐建立。在劳动力市场建设进程中，市场主体自主选择权的加强和激励模式变革（带来的配置效率和劳动力市场效率的增加）为整体改革的推进提供了有力的人力和物质支撑。

同时，我们也发现，与其他产品和要素市场相比，劳动力市场化进程相对滞后。中央经济工作会议提出着力推进经济体制改革，建立健全全面协调可持续发展的制度保障，对劳动力市场的一体化建设和建立逐步改变城乡二元结构的机制提出了新的要求。在市场化进程中，劳动者在获取择业自主权的同时，也承受着市场所必然带来的风险和压力，从而经历了环境上、经济上、心理上多方面的变化历程。劳动力市场的一体化、规范化和市场化还有很长的路要走。更好地配置人力资源，对劳动者有效地激励，并使劳动者适应市场，我们需要以劳动学简体系为理论基础的各方面的队伍作大量的工作。

针对劳动者的工作体现在三个大方面，或者说，劳动学科体系的实践层面可以划分为三大系列的任务：企业通过吸纳、激励、使用劳动者，促进自身的发展；政府和社会促进劳动者在适当的规则中开展市场性平等竞争，规范企业行为，并通过各种直接和间接的方式来调节劳动者的适应性；政府对劳动力市场上的弱势群体加以保障，并帮助劳动者抵御风险。这就如同组织一场运动会，不但要有科学可行的游戏规则和公正的裁判，还要有对运动员足够的激励，以及有扶助受伤者、调解纠纷的人员和制度。

对我国现阶段的国情而言，这三方面的工作具有尤为重要的意义。

随着经济全球化进程的加快和知识经济时代的到来，人力资源已逐渐超越物质资源、金融资源而成为核心资源，特别是在中国加入世界贸易组织后，人力争夺日趋激烈，这使得我国的人力资源开发与管理面临着越来越严峻的挑战。人力资源管理专业的建设和发展将在未来相当长的一段时间内对企业和社会发展发挥重要的作用；而在我国经济转轨的过程中要求社会保障在降低劳动力市场风险、保护弱势群体等方面发挥更加积极的作用；同时，劳动力市场上还要有专业的政府和非政府组织来帮助个人、家庭、群体和社会发挥潜能，调整关系或预防因人与人或人与环境冲突所引起的各种社会问题，社会工作者成为社会进步的助推剂和劳动力市场顺利运行的润滑剂。

然而，这三个方面目前都面临着人员数量不足、总体水平不高的问题，制约着我国劳动力市场的建设。因此，为了我国市场经济体制的完善和各市场化进程的和谐发展，需要人数众多的高素质专业队伍充实到各项工作中去。我们以劳动学科体系为中心的适用于经济管理类大学本科（部分教材也适用于研究生）教学的三个系列，即劳动与社会保障系列、人力资源管理系列、社会工作系列的教材，就是在这样的背景下产生的，经过一年多的酝酿、筹备和策划，终于能够呈现在广大读者面前。

希望这三套系列教材能为我国大学人力资源管理、劳动与社会保障、社会工作等专业以及相关专业方面的发展，能为上述专业领域工作人员专业素质的提高，能为我国劳动科学的发展，尽绵薄之力。真诚欢迎各界人士提出宝贵意见。

文 魁



# 前 言

我们党和国家对人才队伍建设始终是高度关心和重视的，公务员制度建设更显得尤为重要，因为公务员队伍的质量直接影响到各项政策的推行和落实，以及社会的发展和安定。同时，研究国外公务员制度，观其利弊得失，总结其经验教训，对完善我国的公务员制度具有重要的参考作用。

作为西方政治制度组成部分的西方公务员制度是人类文明发展的成果，无疑需要吸收、借鉴。我国公务员制度建设已取得了令人鼓舞的成绩，但目前仍存在一些问题与缺陷，如干部人事制度透明度不高，有效的民主监督机制还缺乏，行政领导主观臆断较严重等。所以，中国公务员制度既要总结吸收有关的改革经验，还要借鉴外国公务员制度中一些有益的科学管理办法。例如：西方各国公务员制度在颁布总的法律框架之后不久都要颁布一系列配套的规章制度，并在实践中不断完善；通过工作分析与职位分类，建立一个以工作为中心，具有客观的绩效测量指标的规范管理制度；公务员的培训与任用，具有完善的公共管理程序和规则。以政府行为结果的成败，作为衡量政府效率的标准，这已成为美国公务员制度改革的两块基石之一。我国公务员制度在未来的制度设计中，需要强化绩效理念和标准，形成中国特色的公务员制度，这决定了中国公务员制度需要在探索比较中继续作出努力。

本书全面介绍了国外公务员制度的历史渊源和现实制度，同时把国外公务员制度的各个方面与中国现行的公务员制度相比较，进行分析和探讨，以求借鉴西方好的经验来发展我们的公务员队伍。本书还选取了几个比较典型的国家进行公务员制度改革的情况介绍，从中得到一些启示。最后通过上述介绍，系统分析了完善我国公务员制度的做法以及对未来的展望。

在本书的编写工作中，我要感谢首都经济贸易大学劳动经济学院院长杨河清教授等院领导和同行提供的大力支持和帮助；感谢马芝兰同志的积极参与，为本书提供了大部分原始资料、相关案例，并执笔部分书稿；感谢在人力资源管理领域已经作出卓越贡献的同行，本书在编写过程中参阅和引用了国内外学者的著作和成果，这些已经尽可能在书中作了注解或者列为参考文献，在此，特向他们表示诚挚的敬意；最后，还要感谢杨媛、王雯燕、毛晓萌、胡晓强、胡洋和康隆在协助编写中作出的贡献。

鉴于作者的水平 and 写作时间仓促，加之西方公务员制度发展动态的变化和我国公务员队伍所处的环境不断变化，本书存在着不足，恳请读者批评指正。

张骏生

2008年3月

# 目 录

---

<b>第一章 概述</b> .....	( 1 )
第一节 西方公务员制度及其发展.....	( 2 )
第二节 我国公务员制度的建立与发展.....	( 10 )
第三节 公务员制度的立法及借鉴.....	( 14 )
本章小结.....	( 23 )
关键概念.....	( 23 )
复习思考题.....	( 23 )
案例分析.....	( 23 )
<b>第二章 公务员的权利与义务</b> .....	( 25 )
第一节 公务员的权利、义务及其保障.....	( 26 )
第二节 西方国家公务员的权利、义务及保障 .....	( 30 )

第三节 我国公务员的权利、义务、纪律及法律保障	( 36 )
本章小结	( 46 )
关键概念	( 46 )
复习思考题	( 46 )
案例分析	( 46 )
<b>第三章 公务员任用制度</b>	<b>( 49 )</b>
第一节 任用的概念及其含义	( 50 )
第二节 考任制概述	( 52 )
第三节 我国公务员任用制度	( 59 )
本章小结	( 66 )
关键概念	( 66 )
复习思考题	( 66 )
案例分析	( 66 )
<b>第四章 公务员分类制度</b>	<b>( 69 )</b>
第一节 公务员分类制度概述	( 70 )
第二节 西方公务员分类制度	( 73 )
第三节 我国公务员分类制度	( 77 )
本章小结	( 84 )
关键概念	( 84 )
复习思考题	( 85 )
案例分析	( 85 )
<b>第五章 公务员培训制度</b>	<b>( 89 )</b>
第一节 公务员培训制度概述	( 90 )
第二节 国外公务员培训制度	( 93 )
第三节 西方公务员培训制度对我国的借鉴意义	( 97 )

	本章小结·····	(103)
	关键概念·····	(103)
	复习思考题·····	(103)
	案例分析·····	(103)
<b>第六章</b>	<b>公务员考核制度·····</b>	<b>(105)</b>
	第一节 公务员考核制度概述·····	(106)
	第二节 国外公务员考核制度·····	(110)
	第三节 我国公务员考核制度·····	(117)
	本章小结·····	(127)
	关键概念·····	(127)
	复习思考题·····	(127)
	案例分析·····	(128)
<b>第七章</b>	<b>公务员奖惩制度·····</b>	<b>(131)</b>
	第一节 公务员奖惩制度概述·····	(132)
	第二节 西方公务员奖惩制度·····	(134)
	第三节 我国公务员奖惩制度·····	(137)
	本章小结·····	(140)
	关键概念·····	(140)
	复习思考题·····	(140)
	案例分析·····	(141)
<b>第八章</b>	<b>公务员升降制度·····</b>	<b>(143)</b>
	第一节 公务员升降制度概述·····	(144)
	第二节 西方国家公务员升降制度概述·····	(145)
	第三节 我国公务员晋升制度·····	(148)
	第四节 我国公务员晋升的革新和改良·····	(155)
	本章小结·····	(157)
	关键概念·····	(158)

复习思考题·····	(158)
案例分析·····	(158)
<b>第九章 公务员辞职辞退·····</b>	<b>(159)</b>
第一节 公务员辞职制度的比较·····	(160)
第二节 公务员辞退制度的比较·····	(162)
第三节 对我国公务员辞职辞退制度的思考 ·····	(165)
本章小结·····	(174)
关键概念·····	(174)
复习思考题·····	(174)
案例分析·····	(174)
<b>第十章 公务员退休制度·····</b>	<b>(177)</b>
第一节 公务员退休制度概述·····	(178)
第二节 国外公务员退休制度·····	(179)
第三节 我国公务员退休制度·····	(186)
本章小结·····	(192)
关键概念·····	(192)
复习思考题·····	(192)
案例分析·····	(193)
<b>第十一章 公务员工资、福利制度·····</b>	<b>(195)</b>
第一节 公务员工资制度概述·····	(196)
第二节 西方公务员工资制度·····	(197)
第三节 我国公务员工资、福利和保险制度 ·····	(201)
第四节 我国公务员工资、福利制度改革的 深层透析·····	(207)
本章小结·····	(212)

关键概念·····	(212)
复习思考题·····	(212)
案例分析·····	(213)
<b>第十二章 各国公务员制度改革·····</b>	<b>(215)</b>
第一节 日本公务员制度改革·····	(216)
第二节 法国公务员制度改革·····	(220)
第三节 美国联邦政府公务员制度改革 ·····	(226)
第四节 国外公务员制度改革的主要趋势 ·····	(230)
本章小结·····	(232)
关键概念·····	(232)
复习思考题·····	(232)
案例分析·····	(233)
<b>参考文献·····</b>	<b>(235)</b>

## 概 述

### 学习目标

- 了解西方公务员制度的历史渊源和形成
- 熟悉西方公务员的范围、概念界定以及内涵
- 明确我国公务员制度的特点
- 熟悉公务员立法宗旨、特点和创新



### 一、西方公务员的内涵

现代意义上的公务员制度（又称“文官制度”），最初形成于西方资本主义国家。由于各国政治体制、政府结构、法律体系和民族文化的差异，公务员概念没有公认的定义。一般来说，公务员是指代表国家从事社会公共事务管理、行使国家行政权力、履行国家公务的文职人员，区别于军事、外交人员等。<sup>①</sup>

#### （一）西方公务员的范围划分

由于政治体制、政府模式与执行理念等因素，公务员的范围划分在各国不尽相同，但大体有三种形式。

一是将中央政府系统中非选举产生和非政治任命的常任官员，或事务官称为公务员，而不包括政务官。英国公务员称为 Civil Servant，根据英国《文官统计资料》解释：“文官是以公民身份为王国政府服务，未在政治（或司法）部门任职的工作人员；根据特殊规定担任某些其他职务的人员；以个人身份为王国政府服务，从王室的年俸中支薪的工作人员”。根据这一解释，公务员可以理解为在英国中央政府系统中非经选举产生和非政治任命、没有过失可以长期任职的文职人员，但是不包括大臣、法官、军人、公共企事业单位的职员和地方机构的人员。这是国外公务员最小的范围。

二是将政府系统中的所有官员统统称为“公务员”，包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他文职人员。而把政治任命的高级官员以外的政府部门的所有公务员称为“职业公务员”，美国就属于这种。美国的公务员称为 Government Employee，意为“政府雇员”，包括美国联邦行政机构中的所有人员，如经选举或政治任命产生的在政府任职的官员，其中非经选举产生和非政治任命产生的在政府中任职的官员被称为职员。美国的公务员范围很大，包括了警察、政府部门的清洁工、邮局的投递员、公立大学的教授等。

三是把所有国家机关（包括立法、司法、行政三大系统）的工作人员以及公共企事业单位的所有人员，都划入公务员的范围，但区分国家和地方两种，日本

<sup>①</sup> 黄卫平，公务员制度比较研究，重庆：重庆出版社：2007