

● 现代行政管理

● 现代行政管理

● 现代行政管理

世界各国公务员制度

● 高健生 张明亮 张茂才 于振江 郭 立

● 山西人民出版社

GONG
WU
YUAN
GONG
WU
YUAN



高健生 张明亮 张茂才 于振江 郭立
山西人民出版社

世界各国公务员制度

世界各国公务员制度

高健生 张明亮 张茂才 于振江 郭立

*

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西人民印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 7.875 字数: 170千字

1989年4月第1版 1989年4月太原第1次印刷

印数: 1—10000册

*

ISBN 7-203-00892-4

D·65

定价: 3.35元

《现代行政管理》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版行政管理知识与研究丛书，并根据中宣部出版局局长许力以同志的建议，定名为《现代行政管理》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《现代行政管理》丛书编委会

总 序

许 力 以

现代管理学是一门综合性的科学。针对各行各业和各个学科的管理学，又是一门专业性的科学。这门科学探讨管理的客观规律，揭示客观规律产生和发展的因素，从而理解和掌握这个规律。现代行政管理学，研究国家的组织和管理，机构的设置和人员的调配；研究社会生产、生活的组织协调和管理，包括社会成员各方面活动的管理，如社会教育和法制的实施与管理等，方面很多，范围很广。现在由于科学技术的迅速发展，促使管理方法与技术急剧提高。如果不研究客观事物的存在和变化，不掌握现代科学管理方法，将一事无成，甚至为时代所抛弃。

如何建设具有中国特色的社会主义社会，这是我们现在探讨的重大问题。我国自一九四九年建国以来，所走过的艰辛旅程，有丰富的经验可以总结。特别是一九七八年十一届三中全会以来，党中央采取了一系列的新的政策和措施，使我国从农村到城市，发生了巨大的变化，社会的生产和人民的生活得到很大的提高，在未来的年代里，这些变化将会进一步扩展。站在理论高度，探讨这种巨变的原因，总结各方面在变革中的经验，指出新的斗争途径，这正是我们学术界理论联系实际的重要课题。

中国是文明古国，有优秀的文化传统，我们的科学发明创造原处在世界领先的地位，但是近一、二百年以来，由于封建的闭

关自守，与世隔绝，我们科学技术落后了，社会生产停止不前或进展缓慢。现在我们焕发了青春，汲取世界上最先进的科学技术，改革经济体制，今天已取得了可喜的成果。马克思主义者就要研究这些问题。在现代科学管理方面，我们有些什么值得注意的经验，如何进一步提高，这是应该探讨的。

要迅速提高我们的社会生产力，除了现在改革经济体制以外，最重要的也是最根本的，是提高人民的文化科学水平。新的科学技术都要人来掌握，而没有相当文化科学素养的人，是难以驾驭的。因此，要努力培养人才，培养有科学卓见的人才，培养有觉悟的又懂得业务的人才，培养善于管理各方面工作的行家。但是，要使大批真知灼见之士出现，必须大力发展教育事业，普遍提高人民的文化水平。人们都懂得，只有肥沃的土壤，才能培育出繁茂的和美丽的花朵。

现代管理学，要运用现代自然科学和社会科学研究的新成果，来研究管理。现代化的通讯设备和电子计算机等新科技的应用，给管理学在技术上提供了新的条件，科学管理的方法，也日益发展和臻于完善。为了研究和掌握现代科学管理方法，必须学习现代管理学。山西人民出版社的《现代行政管理》丛书，正是为了这个目的，向读者提供材料。这套丛书包括行政管理学、行政法学、人事管理学和市政管理、农业行政管理、工商管理、企业行政管理，还有古代和国外管理知识等，方面很广。行政管理干部和有关院校师生以及一般读者都可以选择参阅。编辑出版这套丛书的根本目的，在于研究和提高行政管理效率和社会效益，促使我国社会主义四化建设发展和人民生活水平不断提高。

现在我国在进行经济体制改革的同时，大力进行政治体制的

改革。政治体制改革与经济体制改革互相依赖，互相配合。在政治体制改革过程中，必须改革行政管理，因此学习与研究现代行政管理学，实为当务之急。现在我们思想解放，人民的意志昂扬，我们的科学管理包括行政管理工作和社会主义建设事业，将会取得更大的成就。

1986年7月 北京

序

国家公务员制度，作为现代社会在国家行政管理中选贤任能、提高效率的一项基本制度，目前已为世界上许多国家所采用。

列宁曾经指出，要使社会主义优越性得到充分的发挥，整个关键不在于政权，而在于是否会管理。新中国成立30多年来，我国在管理国家公务的实践中，积累了不少有益的管理经验，对于社会主义建设事业的发展起了积极的促进作用。然而，我们又不能不看到，由于种种原因，长期以来，我国施行的国家公务管理制度是不够健全和不够完善的。一些制度上存在的弊端，严重地妨碍了社会主义民主政治和社会主义优越性的发挥。为了从根本上消除这些弊端，赵紫阳同志在党的第十三次代表大会上提出：

“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度”，“实行国家公务员制度，有利于加强党对人事工作的领导，有利于造就德才兼备的政务活动家和行政管理家，有利于提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性。”

建立具有社会主义中国特色的国家公务员制度，是一项十分复杂的系统工程，它需要有一定的“工程周期”，不可能也不会“一蹴而就”。它的实行需要有一个客观的、渐进的过程。需要不断地在理论上和实践中加以探索。这种探索，首先应当总结我

国自己人事管理方面的经验教训，对其作出科学的说明，同时还必须认真学习和借鉴世界各国在建立和完善国家公务员制度过程中的有用经验，做到消化吸收，为我所用。国家公务员制度作为一种先进的、科学的管理手段，不论在发展中的国家，还是在发达的国家，都显示出了它在国家公务管理上的优越性。从这个意义上来说，国家公务员制度有它的社会属性，也有它的自然属性。就目前实行公务员制度的国家而言，它的阶级属性是十分鲜明的。但是，在另一面，这些国家在实行公务员制度中积累的经验 and 相应的法律、规章、理论和方法，不少都是科学的，可以为我们研究和借鉴，这是我们探索建设具有中国特色的社会主义公务员制度的重要内容之一。

从我们奉献给读者的这本《世界各国公务员制度》一书，有选择地将目前世界上具有代表性的国家的公务员制度，作了比较系统的介绍和较为客观的评价，对不同国家公务员制度的形成与发展及其特色作了较好的阐述，试想，这对于我国进行干部人事制度改革、建设国家公务员制度的理论研究和实践探索，无疑有益。

同时，倘若《世界各国公务员制度》的出版，能够引起更多的同志来了解和研究现代社会的国家公务员制度，促进我国干部人事制度改革和国家公务员制度的建设，这正是我和本书的编者的共同愿望。

杜振民

1988年11月

目 录

序	(1)
---	-------

第一章 概 述

一、公务员与公务员制度	(1)
(一) 公务员的基本含义	(1)
(二) 公务员制度	(3)
二、公务员制度的形成和发展	(12)
三、国家公务员制度的历史地位	(16)
四、研究各国公务员制度的现实意义	(22)

第二章 英国的公务员制度

一、国家公务员制度的发源地——英国	(27)
二、英国公务员制度的基本特征	(30)
(一) 英国公务员制度的主要特点	(30)
(二) 公开竞争考试、择优任用制度	(33)
(三) 职务分类制度	(35)
(四) 培训制度	(41)
(五) 考核与奖惩制度	(43)
(六) 晋升制度	(46)
(七) 工资与福利制度	(48)
(八) 退休制度	(51)

第三章 美国的公务员制度

- 一、美国国家公务员制度的形成与发展…………… (54)
- 二、美国国家公务员制度的基本特征…………… (56)
 - (一) 职位分类…………… (57)
 - (二) 考试与任用…………… (58)
 - (三) 考核与晋升制度…………… (59)
 - (四) 工资和培训制度…………… (60)
 - (五) 退休制度与其它福利…………… (61)
 - (六) 公务员的管理机构…………… (63)
- 三、美国公务员制度的改革…………… (65)

第四章 法国的公务员制度

- 一、法国公务员制度的产生和发展…………… (69)
- 二、法国公务员制度的基本特征…………… (71)
 - (一) 公务员的分类…………… (72)
 - (二) 公务员的考试与任用…………… (73)
 - (三) 公务员的工资与晋升…………… (74)
 - (四) 公务员的培训…………… (78)
 - (五) 公务员的退休…………… (79)
 - (六) 公务员的权利与义务…………… (80)
 - (七) 公务员的管理机构…………… (81)

第五章 德意志联邦共和国的公务员制度

- 一、联邦德国公务员制度的发展历史…………… (83)
- 二、联邦德国公务员制度的基本特征…………… (85)
 - (一) 公务员的分类和任用条件…………… (85)
 - (二) 公务员的考试与任用…………… (87)
 - (三) 公务员的晋升与调动…………… (88)

（四）公务员的工资待遇和休假制度·····	（ 89 ）
（五）公务员的退休制度·····	（ 91 ）
（六）公务员的管理机构·····	（ 92 ）

第六章 澳大利亚的公务员制度

一、澳大利亚公务员制度的形成和发展·····	（ 96 ）
二、澳大利亚公务员制度的特点·····	（ 97 ）
三、澳大利亚公务员制度的基本内容·····	（ 98 ）
（一）录用制度·····	（ 98 ）
（二）进修和培训制度·····	（ 99 ）
（三）晋升与调动制度·····	（ 100 ）
（四）奖惩制度·····	（ 102 ）
（五）工资与福利制度·····	（ 104 ）
（六）退休制度·····	（ 108 ）

第七章 日本的公务员制度

一、日本公务员制度的形成和发展·····	（ 109 ）
二、日本公务员制度的基本内容·····	（ 112 ）
（一）公务员管理机构·····	（ 112 ）
（二）公务员的职位分类·····	（ 114 ）
（三）公务员的考任制·····	（ 115 ）
（四）公务员的考核、晋升与奖惩·····	（ 116 ）
（五）公务员的培训·····	（ 118 ）
（六）公务员的工资与福利·····	（ 120 ）
（七）公务员的定员制·····	（ 122 ）
（八）公务员的退休·····	（ 124 ）
三、日本公务员制度的改革·····	（ 126 ）

第八章 苏联的人事干部制度

一、苏联干部人事制度的形成和发展·····	(130)
二、苏联人事干部制度的基本特征·····	(133)
(一)苏联干部人事管理的基本原则·····	(133)
(二)任用制度·····	(134)
(三)干部后备队伍制度·····	(135)
(四)培训和进修制度·····	(137)
(五)考核与晋升制度·····	(139)
(六)奖惩制度·····	(141)
(七)调动制度·····	(142)
(八)辞退、辞职制度·····	(143)
(九)工资福利制度·····	(144)
(十)退休制度·····	(146)

第九章 南斯拉夫的人事干部制度

一、南斯拉夫人事干部制度的形成、发展及其特点··	(149)
二、南斯拉夫人事干部制度的基本内容·····	(151)
(一)录用制度·····	(151)
(二)培训制度·····	(153)
(三)考核与晋升制度·····	(155)
(四)交流与轮换制度·····	(155)
(五)辞退、辞职制度·····	(156)
(六)干部的待遇·····	(158)
(七)退休制度·····	(161)

第十章 匈牙利的人事干部制度

一、匈牙利的人事干部政策·····	(163)
二、匈牙利人事干部制度的基本内容·····	(165)
(一)培训制度·····	(165)

（二）考核与晋升制度.....	（ 167 ）
（三）辞退和辞职制度.....	（ 169 ）
（四）交流制度.....	（ 170 ）
（五）工资制度.....	（ 172 ）
（六）评定职衔制度.....	（ 174 ）
（七）退休制度.....	（ 175 ）

第十一章 罗马尼亚的人事干部制度

一、罗马尼亚人事干部制度的形成、发展及其特点···	（ 178 ）
二、罗马尼亚人事干部制度的基本内容.....	（ 180 ）
（一）录用制度.....	（ 180 ）
（二）培训制度.....	（ 182 ）
（三）考核制度.....	（ 184 ）
（四）晋升和奖惩制度.....	（ 185 ）
（五）工资福利制度.....	（ 187 ）
（六）轮换和交流制度.....	（ 188 ）
（七）退休制度.....	（ 189 ）

第十二章 中国的国家公务员制度

一、我国人事干部制度的形成和发展.....	（ 192 ）
二、我国现行人事干部制度的基本特点和存在的问 题.....	（ 194 ）
三、党的十一届三中全会以来我国人事干部制度的 改革.....	（ 198 ）
四、建立具有中国特色的国家公务员制度.....	（ 201 ）
五、建立具有中国特色的国家公务员制度的基本思 路.....	（ 206 ）

附录:

1、保加利亚民意征询法(节录).....	(212)
2、苏联人民监察法(节录).....	(218)
3、英法文官学院简介	(231)
后记.....	(235)

第一章 概 述

现代社会的国家公务员制度，是一种国家管理的基本制度，是国家政治制度的重要组成部分，它最早形成于19世纪中叶，至今已有100多年的历史。

一、公务员与公务员制度

（一）公务员的基本含义

公务员一词来源于英语，原文为Civil Service。翻译为中文，有的译为公务员，有的译为“文职公务员”、“文职人员”，还有的译为文官。译法上的这种差别，并不表明它在内容上的不同，但比较而言，公务员的译法更接近英文的原意，因为实际上，在英国等国中，并非所有的文官都是官，属于这一类人员的往往上至常务次官，下至清洁工，如果用“文官”来对这类人员加以概括时，就显得不尽其意了。所以，目前在日本、法国、联邦德国等国家中，都译作“公务员”。当然，以“文官”相称的国家也不少。还有一些国家，例如美国，在官方文件和正式出版物中则将“文官”、“职业文官”、“政府雇员”等词混用。

同时，从公务员这一概念所包含的内涵来看，在不同国家也不尽相同，一些国家是特指通过非选举程序而被任命，不与内阁

共进退，担任政府工作的国家工作人员；一些国家则用公务员的称谓，统称政府各级公务人员，给公务员概念赋于比较广泛的涵义。

根据这些情况，我们对于国家公务员的理解，也就需要从广义和狭义两个方面来认识：一般说来，广义的国家公务员，是指政府中行使行政权利和担任政府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人员。狭义的公务员，则特指非选举产生，一般需要经过公开竞争考试，择优录用，不与内阁共进退，在无过失的情况下，一经录用，即可长期任职的政府公务人员。狭义的公务员有着特定的所指范围，它不包括通过选举产生的政府官员，以及由此任命的官员，例如总统及其任命的内阁成员等。目前世界各国所采用的公务员制度，以及相应的公务员考试、录用、考核、奖惩、待遇、工资、培训、晋升、调动、解职、退休等制度，公务员的管理机构，有关国家公务员的相应法律规定等等，主要是针对狭义上的公务员而言的，本书对于世界各主要国家公务员制度的介绍，重点也是如此。

世界各个国家的公务员，根据不同国家社会政治、经济、文化等具体情况的不同，按照相应的规定，对公务员划分为若干不同的类型。

例如，按其录用时的学识水平、业务能力等条件来划分，英国的国家公务员分为四个等级，即行政级、执行级、事务级和勤杂人员。行政级是学识丰富，大都来自名牌大学，经过严格竞争考试而择优选拔的具有卓越能力的高级行政人员，他们担任各部大臣制定政策的重要顾问等高级助手。执行级则一般不直接同各部大臣发生关系，只起承上启下的中级性质的作用，他们一般