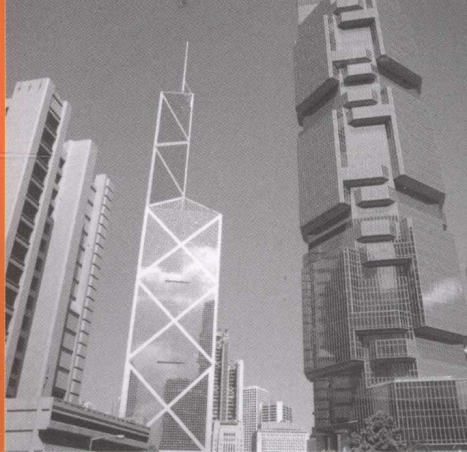




21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



中外公务员制度概论

主编 刘厚金

Civil Service System of
China and Foreign Countries



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

本书出版受上海市政治学本科教育高地建设项目基金资助



中外公务员制度概论

主 编 刘厚金

副主编 孔凡河 石 路 包仕国
陈洪连 徐振光 郑 谦

Civil Service System of
China and Foreign Countries



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中外公务员制度概论/刘厚金主编. —北京:北京大学出版社, 2010. 8

(21 世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 17438 - 8

I. ①中… II. ①刘… III. ①公务员制度 - 对比研究 - 中国、外国 - 高等学校 - 教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 125037 号

书 名: 中外公务员制度概论

著作责任者: 刘厚金 主编

责任编辑: 尹 璐 丁传斌 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 17438 - 8/C · 0601

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://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027 出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 25.75 印张 · 492 千字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 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,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

华东政法大学 课程和教材建设委员会

主 任 何勤华

副主任 杜志淳 王立民 顾功耘 叶 青 唐 波

委 员 闵 辉 刘丹华 罗培新 岳川夫 金其荣

贺小勇 刘宪权 吴 弘 刘宁元 杨正鸣

宣文俊 王嘉禔 范玉吉 张明军 高富平

陆立华 李建勇 林燕萍 叶 萌 徐永康

秘书长 唐 波 (兼)

目 录

第一章 导论	1
第一节 公务员制度的内涵与特征	1
第二节 公务员制度的渊源与演进	6
第三节 中外公务员制度比较研究	11

上篇 国外公务员制度

第二章 英国公务员制度	19
第一节 英国公务员制度的创立与完善	19
第二节 英国公务员的静态管理体制	22
第三节 英国公务员管理的动态运行机制	27
第四节 当代英国公务员制度的改革与转型	30
第三章 美国公务员制度	39
第一节 美国公务员制度的发展历程	39
第二节 美国公务员制度的管理体制	47
第三节 美国公务员管理的制度设计	54
第四节 美国公务员制度的发展趋势	63
第四章 法国公务员制度	72
第一节 法国公务员制度的发展历程	72
第二节 法国公务员制度的管理体制	78
第三节 法国公务员管理的制度设计	84
第四节 法国公务员制度的发展趋势	92
第五章 德国公务员制度	102
第一节 德国公务员制度发展概述	102
第二节 德国公务员制度的系统结构与管理体制	104
第三节 德国公务员制度的运作机制	108
第四节 德国公务员制度的改革与发展趋势	130
第六章 日本公务员制度	136
第一节 日本公务员制度发展概述	136

第二节	日本公务员的分类和管理体制	140
第三节	日本公务员制度的运作机制	145
第四节	日本公务员制度的改革与发展趋势	160
第七章	加拿大公务员制度	171
第一节	加拿大公务员制度的发展历程	171
第二节	加拿大公务员的管理体制	179
第三节	加拿大公务员管理的制度安排	187
第四节	加拿大公务员制度的发展趋势	192
第八章	澳大利亚公务员制度	200
第一节	澳大利亚公务员制度的发展历程	200
第二节	澳大利亚公务员的管理体制	205
第三节	澳大利亚公务员制度的具体安排	209
第四节	澳大利亚公务员制度的发展趋势	215
第九章	新加坡公务员制度	224
第一节	新加坡公务员制度概况	224
第二节	新加坡公务员任用制度	225
第三节	新加坡公务员晋升制度	227
第四节	新加坡公务员考核制度	228
第五节	新加坡公务员培训制度	230
第六节	新加坡公务员工资福利制度	237
第七节	新加坡公务员养老保险制度	238
第八节	新加坡公务员廉政制度	242
第九节	新加坡公务员管理制度	248

下篇 中国公务员制度

第十章	我国公务员制度	259
第一节	我国公务员制度的产生与发展	259
第二节	我国公务员制度的主要内容和特色	266
第三节	我国公务员录用制度	273
第四节	我国公务员晋升制度	280
第五节	我国公务员考核制度	284
第六节	我国公务员培训制度	289
第七节	我国公务员工资福利制度	294

第十一章 我国香港地区公务员制度	304
第一节 香港公务员制度的历史发展.....	304
第二节 香港公务员制度的内容与特征.....	314
第三节 香港公务员制度的改革与发展趋势.....	326
第十二章 我国澳门地区公务员制度	340
第一节 澳门公务员制度的历史沿革.....	340
第二节 澳门公务员制度的基本内容.....	347
第三节 澳门公务员制度的主要特点与发展趋势.....	364
第十三章 我国台湾地区公务员制度	373
第一节 台湾地区公务员制度的历史沿革.....	373
第二节 台湾地区公务员的范围、种类及权利与义务关系	376
第三节 台湾地区公务员管理机构及其职权.....	380
第四节 台湾地区公务员制度的基本内容.....	383
第五节 台湾地区公务员制度存在的问题与对策.....	398
后记	406

第一章 导 论

第一节 公务员制度的内涵与特征

公务员制度是现代国家通行的一种法定化的政府部门人事管理制度。各国公务员制度千差万别、异彩纷呈。尽管如此,公务员制度的主体内容一般都涉及国家公务员的分类、考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休及保障等一系列的法律法规体系。英国是最早建立国家公务员制度的国家。其后美国、日本等许多国家也相继建立了国家公务员制度。在长期的、广泛的实践中,公务员制度不断地得到发展和完善。现代国家的发展历程证明,公务员制度的优劣,决定着政府执政绩效的优劣,关系着政府执政能力的强弱,对于一国的综合竞争力具有重要影响。为了顺应经济全球化、政治民主化的滚滚浪潮,各国政府间的竞争与合作日益加深,不断完善和创新国家公务员制度已经成为世界各国面临的共同课题。当前,我们开拓了比较分析的视野,掌握不同国家、不同制度背景下公务员制度的同与异,更要坚持学习优秀的经验,坚决革除顽固的积弊,做到不同制度间的相互借鉴、积极合作、共同发展。

一、公务员制度的基本内涵

公务员,即国家公务人员,是指依法代表国家进行社会公共事务管理,行使国家行政权力,执行国家公务的人员。世界各国对于“公务员”并无统一称谓,英语为“civil servant”,有的称“public servant”,也有的称“public employee”或“government employee”,法语为“fonctionnaire”,汉语通常译为“公务员”、“文官”或“公共雇员”。^①

世界各国关于公务员的界定、结构、范围各不相同。公务员制度起源于英国,其对公务员的界定是与武官相对应的,公务员的地位是由政府制定及颁布的法律规定的。在1977年,英国政府应下议院的要求,对“文官”的定义作了一个解释:“文官最显著的特点是他代表国家,处理国事。凡在法律上无‘国家工作人员’身份的便不是文官。政治人员、司法人员以及部队、王室等其他公务人员,因其服务条件有别,均不在文官之列。文官仅指在内政和外交各行政部门中

^① 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第1页。

的工作人员。”^①所以,英国公务员的范围基本上包括中央政府机关及其派出机构的工作人员。法国1959年颁布的《法国公务员总章程》规定:“本章程适用于所有由于被任命担任某项常设职务而在国家(中央)行政机关中、其附属驻外机关中或公立公益机构中拥有职称官等的人员。”即从公务相对于私务的角度,以严谨的法律概念对公务员身份作出了界定。在美国,政府和公务员的法律关系是雇主同雇员的关系,由民法合同调整,而不是由行政法规调整。所以,美国是从雇佣关系的角度对公务员进行表述的。^② 尽管国外对公务员的分类千差万别,但有一点是共同的,即依据产生方式的不同将公务员分为政务类(political civil servant)与事务类(career civil servant)两大类,其中事务类公务员就是政府行政系统中非选举产生和非政治任命的公职人员,这是公务员的主体,也是公务员法的适用对象。

国家公务员制度是指国家通过制定法律和规章,对公务员行使国家行政权力、执行国家公共管理事务职权的活动,依法进行科学管理的法规体系和管理系统的总称。具体而言,公务员制度包含了对公务员进行分类、考试录用、绩效评估、奖惩、升降、任免、培训、工资福利保障、退休、监督、管理等一系列具体的制度规范。国家公务员制度是国家政治行政制度的重要组成部分,是国家机构吸纳社会人才、选贤任能,提高行政效率,体现民主进程的基础性组织人事制度。

国家公务员制度的发展与完善,体现了政府人事管理的法制化、专业化、科学化。英国在工业革命以后,随着工业资产阶级的实力日趋壮大,改革传统官僚制度,建立常任文官制度的运动在英国拉开帷幕。1853年英国议会通过的《诺斯科特—特里威廉报告》(Northcote Trevelyan Report),奠定了现代公务员制度的基础。当时,公务员制度的建立,满足了新兴工业资产阶级要求国家机构适应和保护工业生产力发展的愿望,迅即为西方各国所仿效和采用。当今世界,绝大多数民主国家都仿效英国或美国,建立了具有本国特色的公务员制度。现代公务员制度是资产阶级在反对封建君主“恩赐官职制”的过程中,在总结资产阶级“政党分赃制”经验教训的基础上逐步形成和完善起来的。^③ 当今的各国公务员制度不断发展与完善,积极吸收与借鉴了企业人力资源管理的优秀成果。公务员制度作为科学的公共部门人事管理制度,有效地克服了以往政府工作缺乏连续性、稳定性,效率低下、浪费公帑的现象,体现了制度运行的公平、效率、法治、民主等价值目标,较好地回应了社会民众对政府管理的公共诉求。

① 龚祥瑞:《文官制度》,人民出版社1985年版,第5页。

② 参见李和中:《比较公务员制度》,中共中央党校出版社2003年版,第15页。

③ 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第2页。

二、西方公务员制度的基本特征

西方公务员制度是近现代资本主义民主政治高度发展的制度形态,与封建帝制专权时代的官僚体系有着本质的区别。同时,西方公务员制度是资本主义制度的有机组成部分,作为资产阶级实现其政治统治的必要制度设计,具有鲜明的阶级特性。西方公务员制度自产生以来,在两个多世纪的改革与发展中不断探索,逐渐形成了几大类基本的制度模式,尽管这些模式的具体形态有所不同,但它们所具有的核心特征却是基本相近的。正是公务员制度的这些共同特征,使公务员成为政治体系中一个相对独立的职业体系,支撑了公务员制度的基本框架,延续了公务员制度的生命力。

(一) 统一管理,法制保障

西方国家公务员制度实行统一管理,即由中央政府机构集中管理全国的公务员事务,对各部门的工作人员实行综合管理,并使他们在各部门之间甚至在中央和各级地方单位之间可以互相转调、轮换、流动。但是,在英、美、法这几个国家中,对公务员实行统一管理不仅时间早晚不同,而且范围大小也各异。英国从1855年起,美国从1883年起,法国从1945年起设置了统一的管理机构。但是,各国统一管理的程度在各个不同的历史时期是有差别的。在英国,直到1919年沃伦·费希尔担任财政部常务次官,并且作为全国文官长获得了向首相建议统一使用和转调高级文官的权力以后,才做到了真正的统一。^①法国在第二次世界大战以后,公务员才实行统一管理。所谓西方公务员的统一管理并不是把一切人事行政权力和事务都集中到中央,而是建立全国统筹协调的政府人力资源管理制。同时,西方公务员实行高度的法律保障,各国都有专门公务员法律规章制度。这些法规对公务员的身份、地位、权利和义务,以及对权利的保障程序,都作了详尽规定,使公务员职业稳定,并在法律上得到全方位的保障。当公务员的职务权利受到侵犯,或因某种原因受到不适当的处分时,有权向司法机关或有关的专门机构提出申诉,并受到实体法律和程序法律的有效保障。

(二) 政治中立,两官分途

西方国家普遍要求公务员在政治上保持中立,规定公务员不得参加某些政治活动,对政党政治采取公正超然的态度。具体说来,它包括不允许公务员参加党派或相关政治活动,不得兼任议员、接受政治捐款等。政治中立原则产生于西方三权分立、多党制或两党制的政治制度之下,是改革资产阶级政权建立之初的政党分赃制的产物,主要是为了避免政党分赃所引发的政局更迭、动荡局面,使事务类公务员不卷入政党斗争,保证政府工作的连续性和稳定性,稳定公务员队

^① 参见李和中:《比较公务员制度》,中共中央党校出版社2003年版,第56页。

伍,并保持政策的连续性和政治的安定。^①同时,西方公务员实行两官分途,即基于公务员在政府中的地位、职责、性质、职能的差异,把公务员分成“政务官”和“事务官”两大类,采用不同的制度进行分类管理。一般而言,政务官大多经选举或政治任命产生,有一定的任期,并随选举胜负与执政党更迭而进退;事务官一般从事政府中的行政管理和法律、法令的实施工作,通过公开竞争考试,择优录用。

(三) 公开考试,择优录用

西方国家实行公开、公平、公正的公务员考试录用制度。可以说,公开考试、择优录用是西方公务员制度的一个显著特征,也是现代政府人事制度形成的根本标志。首创国家公务员制度的英国,在确立全新的考录原则时,就将“公开竞争、择优录用”的原则列为首要的原则。实践证明,作为杜绝旧时用人制度上所存在的种种弊端的有效手段,它有助于政府选贤举能,广开才路,有助于提高公务人员的素质,有助于树立公务人员的竞争意识,培养其不断进取的精神,适应政府工作日益复杂和专业化的需要,以达到提高行政效率的目的。^②

(四) 实行功绩制原则,重视职业道德

坚持功绩制原则是西方公务员制度的核心内容。所谓功绩制原则,就是以工作实绩、效果与贡献大小,作为公务员工作实绩考核的主要内容,考绩的结果直接作为其工资、待遇及职务级别等变动的重要依据。功绩制注重的是工作实绩与工作能力,而非从业资历或人际关系。西方公务员定期接受功绩制原则的绩效考核,其考核内容依据不同工作岗位确定。功绩制主要考核公务员的工作责任心、工作数量、工作质量、工作态度、工作能力、工作速度、工作方法、个人品德、职业道德、组织纪律性、专业知识等;对担任领导职务的公务员,还要考核指挥能力、组织能力、协调能力、监督能力等。各国公务员的晋升均以绩效考核为依据,坚持功绩制原则,对于成绩突出、贡献较大的公务员,则不受年限约束,可以越级晋升。功绩制原则通过奖优惩劣,对提升公务员的整体素质、提高政府行政效率起到了积极作用。

同时,西方各国政府力图从制度规范的层面推进公务员职业道德建设。从总体上看,西方各国一般都通过法令规定,公务员要依法行事、廉洁奉公、遵守纪律、严守机密、不得经商、不得参与与职务冲突的营利性活动、不得兼任具有物质利益回报的非公共部门职务等。

(五) 强化培训,通才与专才相结合

西方国家非常重视对公务员的培训,大都建立了全国性的培训机构,承担公

^① 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第12—13页。

^② 参见李和中:《比较公务员制度》,中共中央党校出版社2003年版,第57页。

务员的培训工作。近年来,国家间公务员培训的交流活动日益频繁。西方对公务员的培训主要包括职前培训与在职培训。这两类培训一般采取通过参加实际工作培训和通过专门学校培训两种模式。强化公务员的培训有利于更新公务员的知识,使其掌握新的技术,以不断适应行政管理工作的新要求,有利于全面提高公务员的素质和能力。同时,西方公务员坚持通才型与专才型相结合、各有侧重的用人标准,如英国坚持通才型与专才型并重,美国则侧重专才型。所谓通才型是指行政职系各个不同层次的公务员的任用标准不是职务所需的特殊技能,而是学校的教育程度,其所担任的职务在不同机关里是相似的;专才型是指选任公务员的标准注重专门的知识与职务所需的特殊技能及其实际应用,注重专家的地位和作用而较为忽视一般教育程度和通才训练。

(六) 法定高薪,内外平衡

西方国家通常给予公务员较优厚的工资福利待遇,并且强调根据经济发展情况及时调整。其目的是保持这支常任公职队伍的稳定性,通过法定的有保障的薪酬确保公务员廉洁奉公,恪尽职守。各国确定公务员的薪酬大都坚持以下基本原则:一是,同工同酬原则。从事同等工作的公务员,无论其性别、种族、宗教信仰的区别,均享有同等的报酬。薪酬的差别主要由工作职责、工作成绩、教育程度和技术水平、工作性质、工作环境、工作时间和劳动强度等因素决定。二是,定期提薪原则。国家定期增加公务员的工资,政府每年的财政预算中,都拨出专款,以保证必要的提薪。三是,内外平衡原则。国家在确保公务员薪酬在行政职系内部相对公平的同时,定期将公务员的工资水平同企业人员的工资水平进行比较,并适时采取调整措施保证公务员的薪酬水平与企业同类人员薪酬水平大体相当,以防止表现优异的公务员流出政府部门,进入私人部门谋职。另外,各国在保证公务员物质待遇的同时,也要求公务员必须廉洁奉公,原则上不允许从事任何与其公职有关联的营利性活动。

三、我国公务员制度的主要特点

公务员制度作为国家政治制度的一个有机组成部分,它必然取决和服务于国家的根本社会制度。我国的公务员制度,是具有社会主义特色的政府人力资源管理制度,继承和发扬了党和国家干部人事管理工作的优良传统,总结并吸收了三十多年来干部人事制度改革的经验,同时也借鉴了国外公务员制度的先进经验和企业人力资源管理中的一些科学方法与制度设计。我国公务员制度主要表现出以下特点:^①

^① 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第15—16页。

（一）坚持党管干部的原则

党管干部原则是我国干部人事制度的基本原则。国家公务员制度作为我国干部人事制度的重要组成部分,是党的组织路线的体现,因此必须服从和服务于党的政治路线。对于政府工作人员按照公务员制度进行管理,不是为了摆脱、削弱或淡化党的领导,而是为了改善和加强党对政府人事工作的领导。坚持党管干部原则,首先是党确定组织路线和干部政策,并通过一定程序转化为公务员管理的具体法律和法规,党组织管理主持政治决策的高级公务员以及通过特定机构管理其他公务员,以切实加强党的领导。

（二）德才兼备的用人标准

德才兼备原则是我们党在长期的斗争实践中形成的,并被证明是行之有效的选拔和使用干部的原则,也是实行公务员制度所必须遵循的原则。坚持德才兼备,就是既要考察公务员的工作实绩和贡献,也要考核其政治态度和思想品德,以此作为录用、考核、评价公务员的标准,做到德才兼得,不可偏废。我国公务员的竞争上岗,同西方“竞争”的含义是不同的,并非单纯的文化水平与业务能力的竞争,还包括政治条件、思想品德和业务能力的多重比较与综合衡量。

（三）为人民服务的宗旨

坚持为人民服务,即“为人民服务、对人民负责、受人民监督”,做人民的公仆,这是我国公务员最根本的行为准则。我国公务员没有自己集团的特殊利益,也不存在任何形式的特权。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民群众是国家的主人。坚持为人民服务的宗旨,要求公务员把为人民服务作为工作的根本出发点和最终归宿,以实际行动树立起真正的人民公仆和勤务员形象。

第二节 公务员制度的渊源与演进

公务员制度经历了从萌芽到形成再到完善的历史发展过程。英国是最早建立现代公务员制度的国家,随后该制度在欧美各国得到发展并且不断完善。而在中国漫长的封建皇权体制下,官僚制度的发展可谓登峰造极,这对国家公务员制度的产生提供了很重要的制度承袭渊源。近年来,在西方轰轰烈烈的公共管理运动中,公务员制度为了回应社会诉求,进行了深入持久的改革。可以说,包括新兴市场国家在内,随着市场化实践的深入,公务员制度不断地得到发展和完善。

一、公务员制度的渊源

现代公务员制度首创于英国,成型于美国,在欧美各国得到持续地发展和完善。但是,公务员制度的萌芽却是在中国孕育的。中国封建官僚制度经历了萌

芽、发展和成熟阶段,形成了一套比较完善的规则体系。早在商周时期中国人事制度就形成了比较严格的品级结构;汉代国家公职人员的选拔、培训、任用、考核、奖惩、俸禄、退休等均有明确的规章制度;隋唐以后,科举兴起,公开招考,“平等”竞争;明代以来,随着中外交流的增多,科举制度对西方官僚制度影响日益加深。

中国封建官僚制度,特别是考试任用的科举制度,早在元朝就开始流传到国外。1569年,葡萄牙传教士克鲁兹出版了《中国游记》一书,对中国的科举制度颂扬备至。1583年,另一位葡萄牙修士胡安·德万多萨在罗马出版了《伟大的中国》一书,以尊崇的笔触详细介绍了中国科举考试的内容和方法。此书出版后,激起了欧美人士研究中国政治制度的浓厚兴趣。在1570—1870年的300年间,仅英国伦敦出版的有关中国官吏制度和政治制度的书籍就达70多种。其中《文官考试制度》、《中国札记》、《中国的历史与现状》等书,极力称赞中国官吏制度,尤其是科举制度。^①在1855—1887年英国文官制度形成时期,当时著名的英国刊物《绅士杂志》、《伦敦杂志》、《雾杂志》等,先后撰文介绍中国录用官员的程序和方法,主张英国政府实行考试制度。英国的外文使节还多次来北京考察中国科举考试的地点。

美国有许多人发表报告和论文,赞赏中国的科举考试任官制度。美国公务员制度的形成,也受到中国的影响。1867年10月,《北美评论》杂志撰文称誉中国的考试录用官员制度。1868年5月,美国罗得岛州议员托马斯·詹科斯在以“节约联合委员会”名义向国会提出的报告中,专门有一章论述中国的官吏制度,引起美国众、参议员的广泛兴趣。1866年,北京同文馆馆长马丁在美国波士顿曾给东方学会做“中国的竞争考试”的报告,向美国人介绍科举制。法国伟大的学者孟德斯鸠和伏尔泰也在他们的启蒙主义著作中,对中国的官吏制度进行介绍和评述。^②如上所述,就西方国家公务员制度的历史渊源而言,明显地受到了中国封建官僚制度的技术影响。可以说,现代公务员制度的基本要素几乎都能从中国封建官僚制度中,探寻到其渊源或萌芽。

二、公务员制度的产生

任何制度的产生都有其深刻的社会历史缘由。公务员制度的产生是在总结资产阶级人事管理经验教训的基础上,经过不断地修改和完善,逐步形成和发展起来的,是资本主义经济和政治发展的必然结果。西方国家公务员制度首创于资本主义的发源地英国。19世纪中叶,英国在工业革命的基础上率先进入垄断

^① 参见秦宜编著:《世界主要国家公务员制度》,中国大百科全书出版社1995年版,第2—3页。

^② 同上书,第4页。

资本主义阶段,政府职能日益纷繁,迫切要求政府管理提高效率。长期以来,英国君主立宪制的资本主义政权,政治权力集于议会,重要职位的任命均由议会中的多数党控制,在这种政治体制中,容易出现任人唯亲、营私舞弊等现象,政党分赃造成了腐败成风、效率低下,严重阻碍了资本主义经济的发展。为此,英国政府开始对整个官僚制度进行改革。

早在18世纪末,英国政府在加强对东印度公司人员进行管理的过程中就出现了考试任用的萌芽。1853年,东印度公司的特许状期满,在向议会请求继续任用时,贵族们为了使自己的亲信们能够获得公司职位而发生激烈冲突。为此,议会重新委派麦考莱组成三人委员会,重申了以前提出的考试任用制,并获得议会通过。这就是著名的“麦考莱报告书”。^①随后,英国财政部成立了以查尔斯·特里威廉为主任的备忘录起草委员会,其中一项内容就是,为了节省经费、确保高效率,对财政部的机构状况、功能配置及其运行机制进行调查。1852年,财政部任命原商务部次长斯坦福·诺斯科特协助特里威廉继续委员会的工作,调查的范围广泛,涉及公务执行的所有问题。1853年11月调查终结,他们提出了长达450页的报告,即《诺斯科特—特里威廉报告》。报告认为,当时英国的公务员制度不足以为政府吸收优秀人才,要求确立公开竞争的考试制度,择优录用,废除个人恩赐制和政党分肥制;行政事务分为决策类和执行类,根据不同类型采用不同的考试法。该报告奠定了英国现代公务员制度的基础。1855年5月,英国以枢密院的名义颁布了公务员制度改革的第一个正式法令《关于录用国王政府公务员的枢密院令》,设立“公务员事务委员会”,负责考试事务。1859年,议会通过了《退休金法》,规定凡未持有公务员事务委员会发给的证明书者,除由国王直接任命外,不得领取退休金。至此,考试出身的公务员就有了良好的保障。英国公务员制度的建立,适应了当时生产力发展的要求,对英国的政治稳定起了较大的作用。受其影响,美国等其他资本主义国家也建立起相应的公务员制度。

美国政府人事管理受到了英国殖民地吏治上的个人徇私与政党分赃的影响,造成了官吏腐败、行政效率低下、政局动荡,政党之间混争加剧、相互倾轧,因此社会各界对“分赃制度”进行了强力地抨击,改革的呼声此起彼伏。^②

1853年,国会提出公务员录用必须经过考试,开创了美国人事行政管理的先河。1871年,国会授权总统颁布行政令,对公务员录用的知识、能力、年龄、品德等都进行了规定。格兰特总统仿照英国建立公务员事务委员会,负责规划公务员考试制度的施行。1877年,海斯总统命令首先在海关、税务人员中采用考

^① 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第3页。

^② 同上书,第4页。

试录用制度,并禁止其参加政治活动和向政党资助竞选经费,从而为美国建立公务员制度创造了良好的开端。1883年,国会通过了著名的公务员制度法——《彭德尔顿法》,当时的美国总统亚瑟迅速签署这项法案,使其成为美国法律。该法确定了公务员制度的一些基本原则,如公开的竞争性考试;政府公职人员对两党持“政治中立”态度,禁止参加政治活动和提供政治捐款;依法成立“公务员委员会”,统一管理公务员工作。《彭德尔顿法》是美国公务员制度的基本法,也是美国公务员制度形成的标志。此后,根据实际需要,美国国会先后通过了一系列关于公务员制度的法律,如1920年《退休法》、1939年《哈奇法》、1940年《职位分类法》以及1978年《公务员改革法》等,使美国公务员制度不断充实和发展。值得一提的是,美国在推行公务员制度的过程中,将功绩制和分类制度引入人事管理,是对公务员制度的重大发展。总之,公务员制度适应了现实的需要,对于提高政府公职人员的素质、提高行政效率和促进美国政治发展都起到了重大作用,公务员制度中的一些主要原则为各国纷纷仿效。^①

三、公务员制度的演进

西方公务员制度自从建立以来,伴随着西方各国行政改革的深入进行,不断进行改革与完善。特别是从20世纪70年代末开始,西方各国的公务员制度作为政治行政体制核心相继发生了结构性深层变革,呈现出了一些共同特点。^②可以说,在公共管理运动中,公务员制度的改革有效地提高了政府的工作绩效,积极回应了民众诉求,增强了民众对政府的信任。

(一) 职位品位的结合

公务员系统的结构分类一般有两种模式:一是品位分类模式,以英国为代表;二是职位分类模式,以美国为代表。在长期的改革与发展过程中,各国普遍采用职位与品位相结合的结构分类制度。

英国建立文官系统之初,根据接受教育程度的不同将公务员分为若干类级别不同的组合,低层级的文官永远不能升为高层级的公务员,采用品位分类的模式,形成了一个封闭性结构。1968年的改革为公务员系统的封闭结构打开了一个缺口,开通了低级文官的升迁途径,按专业和工作调整文官的职组,显示出向职位分类靠拢的趋向。1979年继之而起的行政改革“使公务员体制的机构、运作和精神特质深受影响,其结果是根本动摇了传统行政模式的某些重要特点”^③,进一步打开步入高级文官集团之门的限制和束缚,到1987年这一门槛已

^① 参见黄卫平、谭功荣主编:《公务员制度比较》,中央编译出版社2002年版,第4—5页。

^② 参见李和中:《比较公务员制度》,中共中央党校出版社2003年版,第65—72页。

^③ [英]温森特·怀特:《欧洲公共行政现代化:英国的个案分析》,载国家行政学院国际交流部译:《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社1998年版,第245页。

开放至部长级文官,从私营部门延揽管理人才,全面打破了英国文官的传统封闭体系。

美国联邦政府形成之初,仅有管辖分类。1923年,美国开始实行职位分类的公务员结构,以适应政府工作专业化的趋势。美国职位分类经历了一个从职系、职级不统一到职系划分过细,再到职系、职级统一划齐、且渐趋简单的过程。这种趋势反映了其理念上重视“人对职位的影响”,即强调个人的作用。1978年,美国对公务员制度进行了一系列改革,其措施之一是建立高级文官班子,规定进入该班子的高级文官不受职位分类的限制,实行级随人走,可灵活地按需要将他们调到别的职位,发挥其特长和积极性。这样,在美国一统天下几十年的“职位分类”系统开始被打破,“品位分类”的形式及精神被引入到其系统结构之中。由此而起,中低级文官实行职位分类,高级文官采用品位分类,这种实行职位与品位相结合的结构分类方法成为西方各国文官制度的主流。

(二) 管理机构的健全

管理机构设置是否健全,直接影响公务员系统的运转。因此,在各国公务员制度改革中,均将其作为改革的主要方面之一。英国公务员管理体制最初属“折衷制”体制。其中央主管人事的机构是文官委员会,负责人事考选业务,具体的人事行政业务则由财政部人事管理局代行,政府无专门的负责人事行政业务的管理机构。1968年的改革创设了文官部,由首相兼任大臣,由“折衷制”变为“部内制”。1981年将文官部缩编改组为管理及人事局,并恢复财政部的人事业务单位,负责经费支援。1987年,英国从机构精简的目的出发,对中央的行政组织进行了调整。其中,将原管理及人事局改组为文事务大臣局,隶居于内阁事务部。1993年,文官事务大臣局被改组为公职及科技局,仍由内阁事务部管辖,1995年则被再次改组为公职局。

美国公务员系统形成时,设置文官委员会为联邦政府最高人事行政机构,负责联邦政府及派驻各地公务员的管理事项。文官委员会地位超然独立,不受总统的指挥,亦不隶属行政系统,属“部外制”性质。随着政府行政管理日趋复杂化,行政职能大量增加,文官委员会与政府人事管理的矛盾与冲突日益尖锐。为此,1978年卡特总统进行了管理体制的改革,签署了“文官改革法”,将文官委员会的职能进行调整,使其一分为二,分别组成人事管理总署,交由总统指挥;以及独立的择优录用委员会,即将公务员管理与公务员权益维护分开,并新建联邦劳工关系局,用于处理与公务员工会的关系。从1978年改革后,美国的人事行政管理体制从“部外制”转变为“部内制”。可见,西方国家公务员管理体制逐渐演变成成为部内制,设置统一的人事管理机构,建立统一的人事决策与仲裁机构,建立各类咨询培训机构,发挥公务员工会的作用等,这些都成为各国公务员制度改革的普遍趋势。