

深圳大学当代中国政治研究所学术文库

黄卫平 丛书主编

公务员制度 比较研究

谭功荣/编著

GONGWUYUAN
ZHIDU
BIJIAO YANJIU



重庆出版集团
重庆出版社



公务员制度 比较研究

谭功荣/编著

深圳大学当代中国政治研究所学术文库

深圳大学当代中国政治研究所学术委员会

主任 徐勇

副主任 郭正林

委员 (以姓氏笔画为序)

吕元礼 任剑涛 朱国斌

何增科 汪永成 杨海蛟

周平 张定淮 张涛

徐湘林 朗友兴 黄卫平

商红日

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度比较研究 / 谭功荣编著. — 重庆: 重庆出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-5366-8433-1

I. 公... II. 谭... III. 公务员制度—对比研究—中国、外国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 004152 号

公务员制度比较研究

GONGWUYUAN ZHIDU BIJIAO YANJIU

谭功荣 编著

出版人: 罗小卫

策划人: 朱子文

责任编辑: 郑玲

责任校对: 周玉平

装帧设计: 黄俊棚



重庆出版集团 出版

重庆出版社

重庆长江二路205号 邮政编码: 400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

自贡新华印刷厂印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchui@cqph.com 邮购电话: 023-68809452

全国新华书店经销

开本: 890mm × 1240mm 1/32 印张: 16.125 字数: 434千字

2007年1月第1版第1次印刷

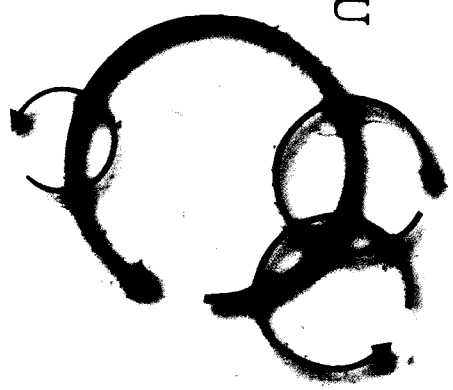
印数: 1~3 000册

定价: 28.00元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换。023-68809955 转 8005

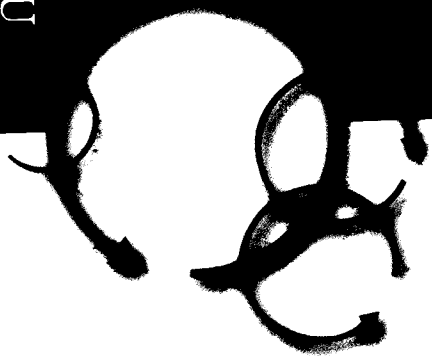
版权所有 侵权必究

GONGWUYUAN
ZHIDU BIJIAO YANJIU



责任编辑 郑玲

GONGWUYUAN
ZHIDU BIJIAO YANJIU



总序

黄卫平

深圳大学当代中国政治研究所是1998年筹建、1999年末由深圳大学管理学院建立的非法人研究机构。2000年初,深大组建中国经济特区研究中心,成功申报教育部人文社会科学重点研究基地时,研究所成为特区研究中心的直属研究机构之一。2003年,深大整合全校政治学学科资源,重新组建研究所为直属学校的研究机构;同年底,研究所被遴选为广东省人文社会科学重点研究基地。

当代中国政治研究所地处中国市场化改革的先行地区和“一国两制”的结合部。虽远离高校学术主流圈和国家的政治中心,却深深地植根于充满生机活力的经济特区,直面深刻的社会转型。多年来我们一直在努力开拓新世纪当代中国政治研究的新空间,积极响应中共中央关于“建设社会主义法治国家”,“坚持和完善社会主义民主制度”,“加强党的执政能力建设”和“构建和谐社会”的号召,在政治学研究中努力贯彻为“治党治国和建设有中国特色社会主义事业”服务的精神,“贴近实际、贴近生活、贴近群众”,主动为党和政府的改革决策提供咨询服务,本着高度的政治责任感和历史使命感,专以研究重大且敏感的现实政治问题为己任。几年来,我们充分利用中国改革开放的“天时”、深圳经济特区的“地利”和深大中青年政治学者的“人和”主动创造相对优势,积极探索在社会主义市场经济条件下

发展社会科学研究的 new 路子。

我们努力将“市场”理念引入研究所的发展,本着“不求圆满,但求卓越”的精神,遵循“合适的才是最好的”原则,主动开发四个“细分市场”,尽可能使我们的研究“产品”适销对路:其一,是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”,主要指承担党和政府有关部门委托的调研课题,也包括承担国家、省、市社科规划项目;其二,是让世界各国政府、人民了解中国政治发展的“国际市场”,包括发表解读当代中国政治发展的研究报告,承担国际合作研究项目,接待外国使(领)馆、学术界和媒体的来访等;其三,是向社会公众普及政治学知识和传播现代政治理念,弘扬政治文明的“大众市场”,包括为社会提供有关政治问题的学术讲座,在报纸上发表时政评论,接受媒体采访等;其四,是学者们相互交流的传统“学术市场”,即发表专业论文,出版学术专著等。

我们努力探索高校社会科学研究机构的管理体制改革,研究所的运行实行“小核心,大网络”,即管理机构精简,人员精干,追求高效率、低成本运作,而研究活动则推行校内外、省内外、国内外、多层次的合作与交流,建立广泛的学术网络和专兼职研究团队。我们通过不断与学术、政治中心的沟通与协作,以主动承揽和积极应标等全方位开拓课题源。我们精心策划研究选题,以研究人员的自由、自愿组合为基本形式,以研究对象的“本土化”特点和争取研究成果的“全球化”意义为奋斗目标。经过多年努力,研究所初步形成了如下特色:

(1) 研究问题的前沿性。我们先后在国内率先展开了社会利益集团的产生及其政治影响研究、乡镇长选举方式改革的跟踪与比较研究、基层人大代表竞选现象研究、省部级现职领导干部家庭财产申报制度问题的研究等,积极探索我国现实政治发展中的敏感前沿问题,努力开拓政治学研究大现实领域。

(2) 研究方法的实证性。我们长期对全国的乡镇长选举方式改

革和基层人大代表的竞选现象进行跟踪和比较研究,坚持采取现场观摩、实地考察、问卷调查、当面访谈等实证研究方法,先后深入许多省市的基层选区,搜集第一手原始资料,出版了一些纪实性案例分析类著作,如《乡镇长选举方式改革:案例研究》、《2003年深圳竞选实录》、《2003年北京市区县人大代表竞选实录》等,具有特定的史料价值。

(3)研究重点的本土性。我们充分利用地处深圳经济特区的地缘优势,首先将研究的焦点锁定在我国市场化改革的先行地区——深圳本土出现的最新微观政治现象,由此而见微知著,去宏观地思考市场经济条件下中国政治发展的大趋势,努力为党和政府的高端决策提供咨询意见,由此打造我们在当代中国政治研究中的“核心竞争力”。

(4)研究活动的开放性。我们在党和政府有关部门的指导下,长期广泛地与中央编译局当代马克思主义研究所、北京大学政治发展与政府管理研究所、华中师范大学中国农村问题研究中心等国内学术主流圈的合作,开放地吸收校内外的学者共同开展课题研究和举办课题研究会,有效地提升了研究所的学术品味,并在与国内外主流媒体的良性互动中,初步形成了一定的社会显示度。

在研究所的发展中,我们已先后推出了《当代中国政治研究报告》、《政治学与公共管理论丛》、《香港问题研究论丛》等系列丛书,这些著作的出版发行有效地推动了我们所的学术交流与合作,现在我们又推出这一套《深圳大学当代中国政治研究所学术文库》,其功能定位是专门出版我们所的专、兼职研究人员的学术研究性专著,由所学术委员会组成编委会,实行双向匿名评审,我们将与多家出版社合作,努力使这套文库成为研究所的长期系列出版物之一,并希望能够继续不断地得到学术界同仁的关注与批评,恳请国内外专家学者不吝赐教。

作者系深圳大学当代中国政治研究所所长、教授



前 言

公务员制度在现代国家中占有重要的地位,它不仅是完成国家和政府使命的必要工具和手段,也是政府实施其价值目标的主要载体,还是政府存在合法性的具体体现。诚如马克斯·韦伯(Max Weber)所言:“在现代国家中,政府能使其真正发挥效力的,既不在于国会的辩论,也不在于皇帝的敕令,而实际在于有关日常生活的行政事务的推行。这些事务都掌握在公务员的手中。”正因为公务员所担负的重要使命以及公务员制度所承载的特殊价值,各国都非常重视公务员制度的设计与建设,甚至将其治国理念、政治意图以及行政伦理等都镶嵌在公务员制度当中,因而公务员制度也成为所有政府改革的核心内容。

自20世纪80年代我国恢复公共行政学科以来,公务员制度的研究得到了学术界的重视。随着我国公务员制度实施的不断发展,各种研究成果斐然。进入21世纪,市场经济体制的完善、政治民主化和法制化的发展以及和谐社会的构建,都对于政府及其治理能力提出了严峻的挑战。相应地,这也对公务员制度的教学和研究提出了更高的要求。

公务员制度一直是我们研究和关注的重要领域之一。早在1991年,我们就在完成国家社科基金项目的基础上,出版了《比较公务员

制度》(郭用宪、黄卫平主编,广东教育出版社),此时,公务员制度尚处于酝酿、试点阶段,《国家公务员暂行条例》也尚未颁布。随着公务员制度的全面实施,理论的进步与实践的创新对于公务员制度运行的科学化、制度化和法制化等提出了更高的要求,也为公务员制度提出了许多新的课题。于是,在2002年,我们又出版了《公务员制度比较》(黄卫平、谭功荣主编,中央编译出版社)。作为多年教学与科学研究的成果总结,该书力求在内容构成、体系设计、结构布局等方面寻求突破与创新。2006年,我国《公务员法》正式颁布实施,为了适应政府改革和公务员制度发展的现实需要,总结近年来公务员制度教学和科学研究的最新成就,受黄卫平教授的委托,我们对该书加以修订与补充。此次出版的《公务员制度比较研究》力求从以下几个方面加以改进:

(1)从研究方法来看,本书运用比较研究的方法,即深入比较各种类型公务员制度在制度设计、价值建构、执行模式等方面的异同,从而克服过去仅仅停留在对公务员法律、法规、制度等进行解释的褊狭境地。同时,本书力求运用生态学研究方法研究公务员制度在传统、现实与未来之间的变迁,综合分析公务员制度发展的内、外两方面变量因素,从而突破了过去仅仅停留在静态层面、制度片段等方面的研究格局。

(2)从研究视角来看,本书研究有着独特的分析视角。一方面,将公务员制度置于各种类型的政府传统(即公务员制度的逻辑起点仍维持在民族国家)及其新公共管理等特殊背景之下。另一方面,在新公共管理、治理理论等新视野中,重新审视公务员制度及其政策框架,从发展的观点论述了公务员制度的历史变迁。从而也为公共行政研究提供另一种特殊的视角,以探究公务员制度的特殊内涵及其创新与启示意义。

(3)从研究背景来看,本书将制度与制度文化、制度环境等背景因素结合起来,将国内行政制度与其他国家行政制度进行比较研究,

从而突破了过去孤立研究公务员制度的格局。因此,本书将开拓公务员制度类型学与生态学研究的新领域。为了便于读者的理解,本书对于引进的国外资料尽量加注,或是注明外文原文,便于读者延伸阅读。

(4)从研究内容来看,本书尽量收集新的现实环境和理论背景下国内外公务员制度发展的最新成果,从而使得各项制度研究呈现出过去、现在以及未来发展趋势的多维视角,有助于认识公务员制度的真实内涵。例如,受新公共管理和新公共服务等理论的影响,各国在公务员制度创新等方面已有大胆突破,本书将开拓以下研究,并实现创新:①公务员权力机制的分权化;②公务员机构与规模的精简;③行政人事制度的弹性化;④公共服务的市场化;⑤公务员管理体制的多元化;⑥公务员伦理价值体系的变革等。基于变革的时代环境,深入研究这些问题,对于我国公务员制度的进一步完善与发展具有重要的理论参考价值和现实启发意义。

我们期望所有的这些努力将对我国公务员制度的发展与完善有所裨益。

本书既是《比较公务员制度》(郭用宪、黄卫平主编)和《公务员制度比较》(黄卫平、谭功荣主编)的延续,也是国内外相关领域研究成果的最新总结。在编写过程中,我们参阅了许多论述公务员制度的中外教科书、专著及其他相关文献,吸收了近年来国内外关于公务员制度的最新研究成果,并借鉴、引用了其中某些资料及其观点,在此谨对所有的原创者表示真诚的感谢。

本书的编写得到了深圳大学当代中国政治研究所各位领导和同事的大力支持,研究所所长黄卫平教授更是从选题、构思到最后定稿等多方面提出要求和提供指导,在此表示衷心的感谢。

当代中国政治研究所多名研究生参与初期资料整理和校对工作,他们是卢英、全天赐、徐飒飒、盛楠,对他们的工作表示诚挚的谢意。

由于各国行政制度正处于激烈的变革之中,公务员制度面临重

大的挑战与改革,制度运行日趋复杂化,给资料收集增加了一定的困难,加上作者水平有限,书中不当和讹误之处在所难免,尚祈广大读者批评指正、不吝赐教。

谭功荣

深圳大学当代中国政治研究所

2006年11月12日

CONTENTS 目录

总序	黄卫平(1)
前言	谭功荣(1)
第一章 绪论	(1)
一、公务员制度及其发展	(1)
(一) 公务员制度的含义	(1)
(二) 公务员制度的起源与发展	(3)
(三) 公务员制度的精神与原则	(9)
二、公务员制度的特点	(16)
(一) 西方国家公务员制度的主要特点	(16)
(二) 我国公务员制度的建立	(17)
(三) 我国公务员制度的主要特点	(19)
三、公务员制度比较分析	(22)
(一) 比较公务员制度的研究现状	(23)
(二) 比较公务员制度的内容及方法	(25)
(三) 比较公务员制度的意义	(26)
第二章 公务员义务与权利比较	(29)
一、公务员义务与权利的法律关系	(29)
(一) 公务员义务与权利的概念	(29)
(二) 公务员义务与权利的产生及其特点	(30)

(三)规定公务员义务与权利的意义	(33)
二、国外公务员的义务与权利	(35)
(一)国外公务员的义务	(35)
(二)国外公务员的权利	(40)
(三)国外公务员义务与权利的变迁趋势	(45)
三、我国公务员的义务与权利	(48)
(一)我国公务员义务与权利概述	(49)
(二)关于我国公务员义务与权利规定的思考	(51)
第三章 公务员分类制度比较	(56)
一、公务员分类制度概述	(56)
(一)公务员分类制度的含义	(56)
(二)公务员分类制度的历史发展	(60)
(三)公务员分类制度的作用	(61)
二、国外公务员分类制度	(62)
(一)职位分类模式	(62)
(二)品位分类模式	(65)
(三)国外公务员分类制度的发展趋势	(71)
三、我国公务员分类制度	(74)
(一)我国公务员分类制度概述	(74)
(二)关于我国公务员分类制度改革的思考	(77)
第四章 公务员考任制度比较	(85)
一、公务员考任制度概述	(85)
(一)考任制度的历史演进	(85)
(二)公务员考任制度的基本原则	(90)
二、国外公务员考任制度	(93)
(一)国外公务员考试的内容及类型	(93)
(二)国外公务员考试的方法	(97)
(三)国外公务员考试机构的组织形式	(99)

(四)国外公务员考任制度的特点	(100)
三、我国公务员考任制度	(103)
(一)我国公务员考任制度概述	(103)
(二)关于我国公务员考任制度改革的思想	(108)
第五章 公务员培训制度比较	(115)
一、公务员培训制度概述	(115)
(一)公务员培训制度的含义	(115)
(二)公务员培训制度的内容及意义	(118)
二、国外公务员培训制度	(120)
(一)国外公务员培训的原则	(121)
(二)国外公务员培训的类型	(122)
(三)国外公务员培训的机构	(125)
(四)国外公务员培训制度的特点	(131)
三、我国公务员培训制度	(138)
(一)我国公务员培训制度概述	(138)
(二)关于我国公务员培训制度改革的思想	(146)
第六章 公务员考核制度比较	(151)
一、公务员考核制度概述	(151)
(一)公务员考核制度的含义	(151)
(二)公务员考核制度的功能	(152)
二、国外公务员考核制度	(153)
(一)国外公务员考核的内容	(153)
(二)国外公务员考核的方法	(156)
(三)国外公务员考核的实施	(160)
(四)国外公务员考核制度的特点与发展趋势	(164)
三、我国公务员考核制度	(167)
(一)我国公务员考核制度概述	(168)
(二)关于我国公务员考核制度改革的思想	(174)

第七章 公务员奖惩制度比较	(181)
一、公务员奖惩制度概述	(181)
(一) 公务员奖惩制度的含义	(181)
(二) 公务员奖惩制度的特点	(182)
(三) 公务员奖惩制度的作用及要素分析	(183)
二、国外公务员奖惩制度	(185)
(一) 国外公务员奖励制度	(185)
(二) 国外公务员惩戒制度	(189)
(三) 国外公务员奖惩制度的功能及分析	(195)
三、我国公务员奖惩制度	(196)
(一) 我国公务员奖惩制度概述	(197)
(二) 关于我国公务员奖惩制度改革的思考	(201)
第八章 公务员升降与任免制度比较	(205)
一、公务员升降制度比较	(205)
(一) 公务员升降制度的含义	(205)
(二) 公务员升降制度的意义	(207)
(三) 国外公务员升降制度概述	(209)
(四) 我国公务员升降制度及其改革思考	(218)
二、公务员任免制度比较	(223)
(一) 公务员任免制度的含义	(223)
(二) 国外公务员任免制度	(226)
(三) 我国公务员任免制度及其改革思考	(231)
第九章 公务员工资、福利与保险制度比较	(237)
一、公务员工资制度比较	(237)
(一) 公务员工资制度的概述	(237)
(二) 国外公务员工资制度	(240)
(三) 我国公务员工资制度及其改革思考	(248)
二、公务员福利、保险制度比较	(256)

(一) 公务员福利、保险制度概述	(257)
(二) 国外公务员福利与保险制度	(258)
(三) 我国公务员福利与保险制度及其改革思考	(262)
第十章 公务员交流与回避制度比较	(269)
一、公务员交流制度比较	(269)
(一) 公务员交流制度概述	(269)
(二) 国外公务员交流制度	(271)
(三) 我国公务员交流制度及其改革思考	(278)
二、公务员回避制度比较	(283)
(一) 公务员回避制度概述	(283)
(二) 国外公务员回避制度	(286)
(三) 我国公务员回避制度及其改革思考	(289)
第十一章 公务员辞职、辞退与退休制度比较	(297)
一、公务员辞职制度比较	(297)
(一) 公务员辞职制度的含义	(297)
(二) 国外公务员辞职制度	(299)
(三) 我国公务员辞职制度及其改革思考	(302)
二、公务员辞退制度比较	(305)
(一) 公务员辞退制度的含义	(305)
(二) 国外公务员辞退制度	(306)
(三) 我国公务员辞退制度及其改革思考	(309)
三、公务员退休制度比较	(311)
(一) 公务员退休制度的含义	(312)
(二) 国外公务员退休制度	(313)
(三) 我国公务员退休制度及其改革思考	(323)
第十二章 公务员申诉与控告制度比较	(328)
一、公务员申诉与控告制度概述	(328)
(一) 公务员申诉与控告制度的含义	(328)