

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外行政人事 体制比较

ZHONGWAI XINGZHENG RENSHI TIZHI BIJIAO

宋世明 郇天莹 袁金辉 著

→ 国家行政学院出版社

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外行政人事 体制比较

ZHONGWAI XINGZHENG RENSHI TIZHI BIJIAO

宋世明 郇天莹 袁金辉 著

中外

→ 国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外行政人事体制比较/宋世明, 郇天堂, 袁金辉著. —北京: 国家行政学院出版社, 2010. 1

(中外行政体制比较丛书)

ISBN 978-7-80140-855-6/D · 451

I. ①中… II. ①宋… ②郇… ③袁… III. ①行政管理—管理体制—对比研究—中国、外国 ②人事管理—管理体制—对比研究—中国、外国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 014337 号

书 名 中外行政人事体制比较
作 者 宋世明 郇天堂 袁金辉 著
责任编辑 刘 水 樊克克
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 5 月北京第 1 版
印 次 2010 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 12
字 数 33.1 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-855-6/D · 451
定 价 26.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政文化经典论语

马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列 宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列 宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。

真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先要弄清政府能够适当而成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，而法制又不如民情。

——托克维尔

中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国，能无为乎？

——《老子·十章》

子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣阼疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

总序

中外行政人事体制比较

姜异康*

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

* 姜异康，中共山东省委书记、原国家行政学院党委书记、常务副院长。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上,已经取得了辉煌的成就,中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨,就是为了适应时代要求,探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

第一章 绪论	1
第一节 研究对象与研究重点	1
第二节 西方几个主要国家公务员制度的发展演变	6
第三节 中国公务员制度的发展历程	50
第四节 比较与借鉴	54
第二章 公务员分类管理机制	70
第一节 美、英、法执政党对政府官员分类管理的 总体演变历程	70
第二节 以美国为代表的业务类公务员职位分类演变	89
第三节 以英国为代表的业务类公务员品位分类的演变	99
第四节 法国业务类公务员分类制度的演变	106
第五节 中国公务员分类管理机制	110
第六节 比较与借鉴	121
第三章 公务员更新机制	131
第一节 美国	131
第二节 英国	142

第三节	法国	154
第四节	中国	169
第五节	比较和借鉴	184
第四章	公务员激励保障机制	193
第一节	美国	194
第二节	法国	223
第三节	俄罗斯	236
第四节	日本	240
第五节	德国	249
第六节	中国	257
第七节	比较与借鉴	265
第五章	公务员监督机制	274
第一节	美国	274
第二节	法国	291
第三节	澳大利亚	300
第四节	俄罗斯	308
第五节	日本	317
第六节	英国	325
第七节	中国	333
第八节	比较与借鉴	346
本书主要参考文献		369
后 记		371

第一章 绪论

官吏制度,简称吏制,随着国家的产生而产生。中国的官吏制度迄今已有几千年的辉煌历史。然而作为近代社会的公务员制度,却是工业革命的产物。英国公务员制度确立于 1870 年。美国公务员制度确立于 1883 年,至今已经是一个“老年人”了。日本公务员制度确立于 1947 年,可以说是一个“中年人”。而中国公务员制度建立于 1993 年,刚刚朝气蓬勃地走向自己的“成年”。

第一节 研究对象与研究重点*

一、研究对象与研究重点

(一)研究对象

学术界对人事行政有着多角度的界定:

夏书章前辈在《行政管理学》^①中提出:“人事行政就是国家人事管理机关对国家工作人员的职位、选任、培训、考核、奖惩、工资及福利待遇等方面通过一系列的规范、制度和措施所实施的管理。”

黄达强、刘怡昌前辈在《行政学》^②一书中提出:“人事行政也就是

* 本著作研究的是“中外人事行政体制比较”,即“中外公务员制度比较”。基于统一丛书标题体例的考虑,用了“中外行政人事体制比较”的书名。特此说明。

① 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社 1985 年版。

② 黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社 1988 年版。

人事管理。但它不是一般意义上的人事管理,而是指国家行政机关通过一系列法规、制度和措施对行政工作人员的管理。”

哈佛大学行政管理学院教程《人事行政管理学》^①提出:“美国学者怀德认为,所谓人事行政绝非仅指人员的雇佣与解除的机械工作而言,最重要者尚在分析人类的心理动机与趋向,并采用精巧熟练的方法与手段,使每个人在一组织中皆得到最适宜的安置,将其内部所有潜能,皆得到最完全的实现与发挥。”

马建川、翟校义在《公共行政原理》^②提出:“政府的人事管理一般称为人事行政,是狭义的人事管理,有自己特定的范围,它是人事管理在政府范围内的应用,政府的人事管理就是指政府的人事管理机关,通过制定一系列的政策、法规、制度和采取科学的方法、手段,对政府任用的公务人员进行的管理活动。它包括对公务人员的选拔、任用、培训、考核、奖惩、调配、工资福利、退職退休等方面进行管理。”

刘俊生在《公共人事制度》^③中提出:“公共人事制度是规范国家机关人事行为的制度,其主体是公务员制度。”

基于以下三点考虑,本书将“公共人事行政”的研究对象定位于“国家公务员管理”,定位在“公务员制度”。

一是国家公务员管理是世界各国公共人事行政的主要内容。公务员制度是公共人事制度的主要内容。

二是研究对象更容易确定。多数西方国家没有以法律的形式来界定“公共人事行政”的含义,但对本国的公务员制度却有明确的法律规定,其公务员管理实践也是依法运行,实践与法律之间的差距比较小。

三是更接近本书的研究目的。本书唯一的研究目的是为持续完善我国公务员制度与公务员管理提供一些有益的素养。国内外公共

① 曾繁正等人编译:《人事行政管理学》,红旗出版社 1998 年版。

② 马建川、翟校义著:《公共行政原理》,河南人民出版社 2002 年版。

③ 刘俊生著:《公共人事制度》,河南人民出版社 2003 年版。

人事行政的实践表明,公共人事制度普遍具有一种“倔强”的特性,一般不会轻易改变。世界各国的公务员制度从酝酿到依法确立,从依法确立到真正实施、逐步完善都经过了一个比较漫长的过程,积累了丰富的经验,孕育与揭示了一些公共人事行政的共同规律。以中国公务员管理实践中遇到的问题为轴心,合理吸收西方主要国家公务员制度发展演变中有益经验,合理借鉴其公务员管理中的有益做法,为我国公务员制度的持续完善提供一些启迪。

(二)研究重点

专题比较是本书的研究方法。公务员管理机制的专题比较是本书研究重点。

公务员管理包括管理体制与管理机制两个组成部分。管理体制包括管理主体与管理权限,而管理机制包括分类机制、更新机制、激励保障机制、监督机制。公务员管理体制科学、管理机制顺畅,才能保证更好地规范管理,保护权益、加强监督、提高效能。相比而言,公务员管理体制与一个国家的政治体制联系更加密切,政治性更加鲜明,可借鉴价值相对较低;而管理机制更多体现了管理的一般属性,可借鉴价值相对较高。因此本书研究重点是四大管理机制的专题比较。

我国公务员分类机制包括类别划分、类别划分标准、级别确定、类别与级别之间关系、对不同类别公务员采取的有区别的管理等内容;我国公务员更新机制包括录用、职务任免、培训、交流、辞职辞退、退休、职位聘任等环节;公务员激励保障机制主要由考核、职务升降、奖惩、工资福利等环节构成;我国公务员监督机制主要由公务员的条件、义务与权利、惩戒、回避、申诉控告、法律责任等管理环节构成。

本书研究的基本路径包括三个环节:

一是确定我国公务员管理机制中遇到的主要问题。这是比较研究的目标。只有明确了我们试图解决的问题,专题比较才能有的放矢,才能在浩若烟海的资料中确定取舍标准。

二是评介西方国家公务员管理机制中对我们最有启发意义与借鉴价值的管理环节。这是比较研究的单元。研究中西方主要国家公

务员管理机制所包含的管理环节,既有共性,又有个性。如在公务员监督机制中,公务员义务、惩戒、申诉、控告是其中共性的部分。但公务员财产申报制度是我们目前还没有建立的,《中华人民共和国公务员法》第五十四条“公务员可以有条件地说不”的制度设计,在西方绝大部分国家公务员法中并没有明确规定,这是其个性部分。针对共性部分,我们考察其现状与发展趋势;针对个性部分,我们研判其形成、存在、发展历史条件与发展趋势。

三是比较与借鉴。这是比较研究的目的。在得出比较与借鉴的推论之前,集中表述各国公务员管理机制内容及中国公务员管理实践中遇到的问题。中外比较,既包括管理机制的系统比较,又包括管理环节的具体比较。中国公务员管理的分类机制与监督机制完善,面临的任务更艰巨一些,因此,针对分类机制、监督机制研究专题,重在系统比较,试图得出综合性的借鉴推论。相比较而言,中国公务员的更新机制与激励保障机制的基础更好一些,因此,针对更新机制与激励保障机制,重在管理环节的具体比较。

二、篇章结构

第一章“绪论”重在介绍研究重点,勾勒中西方公务员制度发展演变的历程,为文后的专题比较提供一个基本的历史背景。如果本书的四个专题比较是有机相联的独幕剧,那么,中西方公务员制度发展演变历史轨迹的勾勒就是四个独幕剧的舞台大背景。

第二章“公务员分类机制”围绕如何完善中国公务员分类管理而展开。根据《中华人民共和国公务员法》,我们没有政务类与业务类的划分,我们有领导成员与非领导成员的划分,我们同样对这两类公务员采取有区别的管理,可是如何完善对领导成员的管理,依然是未尽的课题。西方工业化国家普遍对业务类公务员采取分类管理以提高其专业化水准的做法,根据《中华人民共和国公务员法》,我们也作出了初步的类别划分,并对不同类别公务员分类管理做出了原则性规定,可是如何使公务员分类管理的原则规定变为可操作的实践,依