

公务员制比较研究

孙书贤 许建斌

GONGWUYUANZHIBIJIACAOYAN

公务员制比较研究

孙书贤 许建斌



河北人民出版社

冀新登字001

· 公务员制比较研究

孙书贤 许建斌

河北人民出版社出版发行（石家庄市城乡街44号）

河北省无极县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 11.25印张 238,000字 1993年3月第1版

1993年3月第1次印刷 印数：1—3,000

ISBN7-202-01294-4/D·153 定价：6.50元

序

当今世界，一场信息革命正在全球兴起，它将引起社会经济结构和上层建筑的巨大变化。随着现代化高科技的迅猛发展，人类迎来的将是高速社会化和国际化的大生产。为适应历史发展的必然趋势，现代领导决策和行政管理就必须走向民主化、科学化、法制化和系统化，才能与时代需求相呼应。因此，全世界都面临着加速行政体制改革与提高国家公务员素质的任务。

国家行政组织体系的改革是政治体制改革的重要组成部分，而国家公务员制的改革又是行政组织结构系统工程中优化组合变革的核心。行政改革的目的是提高管理和服务的职能，从而高速发展社会生产力，提高全社会物质与精神文明的水准。执政党要实现一国理想的战略目标，关键是要紧紧抓住国家职能转变这一中心环节，努力提高整个国家政务员和业务类公务员的政治、道德和科技、文化素质；与此同时，还应在全社会树立为政清廉、办事高效的政风，才能达到体改的目的。

本书通过研究现代资本主义和社会主义有代表性的国家和地区的行政体制改革与国家公务员制演进的脉络，探索其中发展的规律及其成功的经验，对其一切反映现代化生产和商品经济一般规律的先进经营方式和管理方法加以吸收、借

鉴为社会主义所利用，对其不利的甚至与社会主义制度格格不入的东西，要认清其实质，划清界限，甚至给予批判。这样做不会损害社会主义，只会有利于加快社会主义的发展。会使改革开放中的中国在实现现代化管理的战略目标中为人类做出更大的贡献！

1987年6月，我们将自己的初步研究成果呈给国务院。1988年初，李鹏总理委托中央办公厅致信我们，对我们的研究给予了高度的重视和鼓励。正是为着总理的重托，我们又进行了深入的研究，今天我们将这项研究成果奉献给国家和亲爱的读者，供研究和参考。

孙书贤 许建斌

一九九二年七月一日

目 录

第一章	战后日本的行政体制改革与国家公务员制演进研究.....	(1)
第二章	英、法行政体制改革与文官制发展研究.....	(20)
第三章	德国与瑞士联邦公务员法特点研究.....	(40)
第四章	美国行政体制改革与文官制发展研究.....	(51)
第五章	台湾公务员制基本体系研究	(89)
第六章	欧美国家公务员制监督体系评析.....	(98)
第七章	新加坡共和国廉政立法与监督体系研究.....	(108)
第八章	中华人民共和国行政体制改革系统工程研究	(117)
第九章	建立有中国特色的现代国家公务员制.....	(195)
附录:	日本、德国、法国等三国公务员法.....	(259)

第一章 战后日本的行政体制改革

与国家公务员制演进研究

第一节 战后日本的政治与行政体制

战后日本的政治体制是实行内阁制。议员任期6年，每3年改选半数，其中100席是全国选举，其余由地方选举。国会有权审议、监督政府预决算、进行国政调查、批准与外国缔结的条约，还可以组织弹劾法院，弹劾、罢免玩忽职守的法官和有关政府官员。众议院可对内阁或总理大臣提出不信任案。不信任案通过10天后，内阁如不解散众议院，即须全体辞职。1934年—1948年共13年中，众议院就21次行使这项权力，迫使1948年和1953年的吉田内阁倒台。

日本国会每年定期12月份召开，通称“通常国会”，会期长达150天，还可据情延长。日本国会开会时会议公开，允许旁听、记录并通过官报公布。议员在国会的发言，除揭人隐私和人身诬陷外，不受法律追究。国会有权要求国务大臣到会解答问题。国务大臣若不能出席答辩，则必须提出书面报告，告以答辩日期。

内阁必须对国会负连带责任，亦即对国会负责。总理大臣由国会表决产生，内阁提出的预算、提案均须经国会审议批准。战后宪法规定内阁必须由文职人员组成，其中半数以上

必须是国会议员。1960年后，池田勇人曾五次组阁，由于他善于听取经济学家们相反的意见，果断采纳高速增长方案，提出著名的《国民经济十年倍增计划》，从而促进日本经济的高速发展。

日本内阁下设总理府，下辖9个厅，3个委员会、12个行政省（部）以及相对独立的人事院和会计检查院。省内机构十分精简，只设局、课（相当中国的处）。少数省厅在局、课之间设部。部、课都只设长官一人，不设副职。国家机构的设立及人员编制，都由《定员法》规定，不得随意增减。政府专门成立行政管理厅，委派得力官吏任长官。前任总理中曾根康弘就曾担任过铃木内阁时代的行政管理厅长官。行政管理厅主要负责管理政府各部门机构的增减和人员的补充，制定行政管理制度和监督各部门的工作。

各行政省厅内设有各种“政策审议会”。审议会参与对各项政策、计划的研究、审查和提出修改建议。日本宪法规定：“一切司法权全部属于最高裁判所及依法成立的下级裁判所”，并规定“行政机关不得作终审判决”。所谓下级裁判所，包括高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所及简易裁判所。现在日本全国共有最高裁判所（设在东京）1所，高等裁判所8所，地方裁判所（每县1所，北海道4所）49所，简易裁判所570所和家庭裁判所49所。法官任期10年，届满可第二次任命。

为保护法官独立行使审判权，宪法规定行政机关无权惩戒与处分法官，除身体状况不能执行公务外，非经公开弹劾法官不受罢免。

地方自治体内，实行官吏公选和考试录用原则。议员、

地方首长均由公选产生；常务文官公开招聘，通过考试择优录用。地方议员，少则30人，最多不得超过100人。地方行政机构很精干，副职极少。都、道、县只设一名副知事；市、府则设助理1名。

第二节 战后日本的行政体制改革

战后日本的行政体制改革就其要者大致可分为四大阶段：

第一阶段：1945年—1955年，重点是大量裁减冗员。

第二阶段：1956年—1964年，主要是扩充现代行政机构以适应经济高速发展的需要。1962年第一个行政改革临时委员会设于首相办公室内，由7名私营经济部门重要人物牵头，配有专家21人，研究人员70人。该委员会主要是从事行政议事程序的改革，加强内阁与各部之间的协调，扩大行政分权及地方自治权，以便更好建立合理的议事程序。

第三阶段：1965年—1971年，主要措施是：

（1）执行上述委员会的建议，以保证加强协调及提高行政效率。1968年，各部和各政府机构，无论大小都撤销一个局的建制，实行了“先撤后建”的原则。

（2）1969年通过制定法律来压缩、限制行政机构的人员编制。

（3）实行全国总裁员计划，规定各部门遵照执行。

（4）审查管理系统，改进各部工作。

第四阶段：1972年—80年代初，当时由于能源短缺和政府赤字巨大，日本政府及时采取了对策，终于在1981年3月

成立了第二个行政改革临时委员会，授权检讨行政组织及其工作，并为80年代及以后的改革设想草拟了一个中长期的战略计划。该委员会集中了全国最优秀的人才，由9名专职人员牵头，辅以21名专家和63名工作人员组成。1985年—1986年，提出了有关重组公共财政、改革许可证颁发及行政体制改革等报告。第二个行政改革临时委员会没有采用西方国家扩增政府机构，提高社会福利和增税等做法，而是通过削减财政开支，使行政议事程序更加合理化，以及建立批评、建议制度和将一些公营企事业部门转为私营等措施和办法，终于使日本达到行政管理高效和经济繁荣社会安定的目的。

第三节 日本的行政人事制度

——国家公务员制基本内容

一、日本国家公务员的定义

战后，日本以《日本国宪法》为国家根本大法，以《国家公务员法》、《地方公务员法》及人事院规则、指令和地方有关条例等为基本法规，以民法、刑法、外务法、教育法、劳动法等为相关法域，形成了一套较为完整的公务员法体系。

1947年10月，日本根据宪法第15条的精神制订了国家公务员的根本法——《国家公务员法》。公务员法是行政组织法的重要组成部分，它是有关公务员各种管理法规的总和。根据日本宪法第15条称：“选定公务员以及罢免公务员乃是国民固有的权利。”

公务员是当代日本屡见不鲜的法定用语，其定义大致可分为“学说定义”和“法规定义”两种。前者，例如：“广称公务员时，指代表公民从事公务的所有人员”（参看日本西冈等著的《现代行政法概论》），日本今村成和在其《行政法入门》一书中称：“与行政主体间具有特定关系的自然人，均称公务员。”末川博《全订·法学辞典》则认为：“公务员指担当、执行国家或地方公共团体的公务的人员”，等等。后者，比如：《日本宪法》有公务员即“为全体服务，而不是为一部分服务”者。官吏即专门从事国家公务者及吏员担当地方公务者三种法定名词，日本《刑法》中所称公务员，系指“官吏、吏员、依法令从事公务的议员、委员及其他职员”，等等。

所谓公务员，一般系指以担当国家的公务为本来的职务内容的职员；他们是国民的公仆。《国家公务员法》明确申明其目的是“确立国家公务员——职员的各种根本基准，规定用民主的方法选拔和指导职员执行其职务，使其能充分发挥效率，以保障为国民办公务既民主又有高效率。”因此，公务员必须具备下列几个条件：1、在国家或地方公共团体组织内担任一定职务；2、具有一定的职务权限；3、接受行政主体所付给的各种报酬；4、从事国家或地方公共团体的公务。

二、日本国家公务员的类别

基于上述定义，日本国家公务员主要可分为以下四大类别：

（一）特别职公务员。特别职包括：内阁大臣、国务大臣、检察官、裁判官、内阁官、长官、总务长官、法制局长

官、政务次官、国会议员、国会议员的秘书等等。除特别职外均系一般国家公务员。

所谓特别职公务员，系指由《国家公务员法》和《地方公务员法》特殊规定的、适用于《关于特别职职员工资的法律》和《地方自治法》的国家或地方的公务员。它主要包括：公选型公务员（国家和地方公共团体通过选举产生的首长）；任免型公务员（国务大臣等）；决议型公务员（人事会官等）；特殊型公务员（内阁大臣、内阁官房长官或官内厅长官、总务长官等）；兼任型公务员（日本学士院公务员等）。

（二）一般职公务员。指除特别级公务员以外的国家或地方的公务员，专类公务员原则上适用《国家公务员法》和《地方公务员法》的有关规定。但其中的特别公务员尚需经由专门法规作出特别规定，属于这类公务员主要包括：

（1）特例型公务员如教育公务员、外务职员、检察职员、警察职员、现职职员（指在国家经营的邮电、铁路、公路、水道、印刷、造币、专卖、电气等事业内从事实际业务的国家公务员等）；（2）考选型职员（通过竞争考试，择优选用的公务员）；（3）研究型公务员（科研人员，包括研究机关中的管理人员、业务人员和辅助人员）；（4）条件型职员（根据法定特殊条件要求的公务人员）；（5）管理型职员（从事各种行政和经济管理的公务员）。

（三）国家公务员。指由国家任用，从事国家公务，领取国家报酬的一切公职人员。

（四）地方公务员。指在地方公共团体执行公务，被公共企业团体等所雇用，在公营企业担任公职的所有人员。但被委任为事务官、地方事务官、地方警务官等公务员则属例

外。

三、日本国家公务员的选任

战后根据日本公务员法规定，特别职公务员的任职，主要通过公选、任命或指定等方式进行，而一般职公务员的选拔，通常依据竞考成绩和工作能力表现。

（一）竞争考试。日本报考国家公务员竞争十分激烈。一个大学毕业生从报考到被录用，要经过3次考试，淘汰率高达90%以上。当上公务员简直难于上青天，故被录用的青年个个堪称出类拔萃的佼佼者。

当公务员为什么会有如此巨大的磁吸力？主要原因在于：

1、社会地位高，日本国家公务员皆以“官”相称。

2、物质待遇优越，可归纳如下几点：

①除薪俸外，有名目繁多的津贴；

②定期提薪，政府规定，每年选拔15%以内的优秀公务员给予特别提薪；

③担任管理职务的人员可领取相当于本人薪俸25%的管理职津贴；

④退職金较多；

⑤年薪较高；

⑥身居领导地位的国家公务员退職后可在民间企业继续任高职并享受优厚的待遇。

总而言之，崇高的社会荣誉感和优厚的物质待遇吸引了众多的大学毕业生、硕士生、博士生和社会自学成才者参与争当公务员的激烈竞争。严格而科学的考试制度确保了所有被录用的公务员质量的可靠性。其所以如此，目的就是为建立一支优秀公务员队伍以管理好国家事务，促进国家职能的

充分发挥，加速国家机器的运转，以提高工作效率。“考试的目的在于判断是否具备执行职务的能力。”故凡录用和提升一律通过“竞争考试”来实施。根据公务员法规定，凡具备法定经历、学历及证书者，均符合报考条件，任何公民均可按平等、公开的原则报考各类职级。考试方法一般采用笔试、口试、经历评定、现场测试及其它足以判定应考者执行职务能力的方法。由人事管理机关指定的其它机关实施考试，实施机关必须严守考试机密。根据《国家公务员法》规定，录用考试应向具备报考资格的所有国民公开在平等的条件下公开进行，并必须通过法定手续公告发布。通知上必须写明考试的官职或职务，责任概要，录取后的待遇以及报考资格，报名与考试的时间和地点、应办的手续及其它必须注意的事项。

（二）工作评定。涉及下列有关事项：制定评定标准；评价职员政绩；进行深入试点调查，规定评定种类，按程序步骤评定，记录评定结果，规定法定评定权者；对特殊例外者不予评定。

（三）择优选拔。根据应考者的考试成绩和工作评定结果，可按下列规定选拔优秀公务员：

（1）人事管理机关及其指定的其它国家机关或考试委员会负责选拔推荐工作；（2）选拔要本着既看资历又重实际能力的原则进行，同时应根据官职的职种类别和等级，以不同标准要求分别予以审定；（3）每录用或提升一名，必须从应考者中5名考分最高的志愿者中选拔；（4）除选拔机关另有规定外，任用权者可随时提出拟任命或留职者的选定要求，人事管理机关有权检查和监督其它选拔机关的工作

情况；（5）选拔完结后，须制成《采用候选人名册》和《提升候选人名册》归档，以便今后任用单位查询和选拔优秀人选；（6）录用或提升至少要有任职半年，经工作实践证明取得良好成绩，方可转正。

日本公务员的任用，依公务员法的规定，须遵照下述法定程序和事项办理：

（一）任用权者。国家公务员的任用权者是：内阁总理大臣，各省大臣，人事院总裁，会计检查院院长，各外局局长，以及享有任用权的机关委任的高级职员等。地方公务员的任用权者主要有：议会议长，选举管理委员会，地方公共团体长官，代表监查委员，人事委员会和公平委员会，教育委员会，警视总监，道府县警察本部部长，市街村消防长（包括特别区联合的消防长），受委任的辅助机关的高级职员及其他依法令或条例规定的成员。

（二）任用方式。主要有：选用，转任，调换，提升，降职，并任，临时任用。

（三）离职处理。离职依法定规定泛指下列情形：休职，辞职，退职，失职，免职。

（四）欠格条款。除人事院规则规定外，有下列情况的人员不可加以任用：

（1）禁治产者及准禁治产者；（2）处监禁以上徒刑，服刑尚未期满或执行尚未取消者；（3）人事官或人事院事务总长犯法定罪处罚者；（4）受免职处分不满两年者；（5）宪法施行发生效力后有意结成或加入主张用暴力破坏日本宪法或按宪法建立的政府的政党和其它团体者。

（五）任免与奖惩。任用权者应向被任用人员交付人事

变动通知书；任用权者应将任用的事实情况通知其他任用权者；人事行政管理机关负责规定上述通知书的具体格式及其它有关事项。

日本公务员法对国家公务员规定了严格的管理措施，其中最主要的有：

1、国家公务员如果违反《国家公务员法》和依据该法发布的命令，违反职务上的义务或渎职，违法乱纪而有损于全体国民的服务员称号的形象，只要有其中一项者，就须受免职、停职、降薪或警告的处分；停职期间不得领取报酬。

2、如果勤务成绩不佳，或因身心不健康致使执行勤务有困难或不能胜任，不具备其官职所需的资格，只要有其中一项者便可予以降职或免职。

3、如果因身心健康需长期休养，或因涉及刑事案件而被起诉，只要有其中一项，便可令其休职；休职期间不得领取任何报酬。

为了保护公务员的权益，对公务员的进修、保健、安全、福利、退职金、养老金及死亡时直接扶养家属过适当水平生活等方面《国家公务员法》均作了具体明确的规定。

四、日本国家公务员的职级、待遇及其特征

日本公务员的职务，根据《国家公务员法》、《地方公务员法》、《关于国家公务员职阶制的法律》以及地方条例等规定，全国统一实行职阶制，其主要事项有：

（一）基本原则。（1）官职分类。除特别职公务员外，一般职官职须按职务种类、工作复杂程度、承担的责任大小进行分类。依照《关于一般职职员工资的法律》的规定，根据公务员的工作性质，其职务分为行政、税务、公安、海

事、教育、研究、医疗、指定8大类。(2)职级事项。根据相似和相异的官职决定职级，职级数由上级人事机关决定，不受机关规模和下属职员人数多寡的制约，有权决定的机关须制作《职级明细书》。(3)职种规定。职种系指职务种类相似但其复杂性和责任程度有异的职级类别，根据需要，必要时一个职级也可构成一个职种。

(二)职阶实施。(1)实施规则。日本公务员的职级是由人事机关或受其指定的机关根据法律加以规定，需变更职级时，仍由上述机关负责确定，但由人事机关指定的机关具体实施时，须及时上报人事机关。国家人事机关有权随时审查并适时更改职级，而且有权取消或暂停其指定实施的委托事项。(2)公示文件。人事机关须编辑、保管、公示有关职级职种的文件，以供有关人员查阅。

(三)法规关系。日本有好几项涉及国家公务员职阶制的法规，其中较为密切的基本关系是：《国家公务员法》、《关于国家公务员职阶制的法律》及人事院规则等，它们都是规范国家公务员的职阶，而《地方公务员法》、《关于一般职职员的工资法律》以及地方条例则规范地方公务员的职阶。

日本国家公务员的劳动报酬广含工资、退休金和补助金等。一般职公务员与特别职公务员的工薪有所不同，分别由不同法律加以规定。

(一)工资等级。依照法律规定，日本特别职公务员领取高额薪金，而一般职公务员则按上述八大类，据其等级不同领取相应的工资。例如：日本行政类最高薪金者月额为40多万日元；教育类、大学教职员最高薪金者月额为41多万日元，中