

各国公务员制度比较研究

主编 黄达强 副主编 朱庆芳



0523.2/4

0523.2/4

各国公务员制度比较研究

主 编 黄达强

副主编 朱庆芳

中国人民大学出版社

各国公务员制度比较研究

主 编 黄达强

副主编 朱庆芳

•

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大街石桥胡同61号)

新 华 书 店 经 销

•

开本：850×1168毫米32开 印张：16.625 插页2

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

字数：401 000 册数：1-5 500

•

ISBN 7-300-00910-7

D·126 定价：7.40元

主 编：黄达强

副主编：朱庆芳

撰稿人：黄达强 朱庆芳 景跃进
任志宽 万鹏飞 孙柏瑛
华晓晨 王秀芳 仓理新
张 昕

前 言

20世纪，人类社会发生了惊天动地的变化。社会制度的变革、科学技术的发展、物质生产的进步、文明程度的提高，改变着人类社会的面貌。人类社会迈着加速度的步伐在前进。

人们从社会发展前进的踪迹中，愈来愈清晰地感受到，管理在社会发展进步中起着极为重要的导引和推动的作用。科学管理能够产出效率、速度和财富。科学管理也是一种生产力。预计在即将来临的21世纪，管理在整个社会生活中的地位必将愈益加强。

科学管理需要优秀人才，政府科学管理同样离不开优秀人才。经过一个世纪的实践，人们普遍认识到，实施国家公务员制度（尽管名称可能有所不同），无疑是一种有效的选拔和使用优秀人才从事政府科学管理的好办法。国家公务员制度是人类在从事物质生产和精神生产的活动中共同创造的财富。

我国是文明古国，又是发展中的社会主义国家。我国积累了选拔和使用优秀人才从事政府管理工作的宝贵经验。为了适应现代社会发展的需要，迎接未来世纪的挑战，我国决定建立具有中国特色的国家公务员制度。中共第十三次全国代表大会指出：

“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。……实行国家公务员制度，有利于加强和改善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。建立和完善这样一种制度，需要相当长的过程。”^①

如何建立具有中国特色的国家公务员制度，这是一个新课题。为此，国家教委在第二批博士点科研项目中提出了“国家公务员制度比较研究”的任务。我有幸承担了这一课题的研究。本书是这一课题研究的初步成果。

这部著作的着眼点和着力点在于：通览各国公务员制度的实践经验，分析其利弊得失，潜心比较研究，从中引出有益的启示，为我所用，为建立具有中国特色的国家公务员制度提出我们的见解与建议。

比较研究是一种普遍采用的科学研究方法。有比较才能有鉴别，有鉴别才能有发展。但对各国公务员制度的比较研究难度很大。一要占有全面的而不是片面的材料，二要对材料作出客观的而不是主观的分析，三要由此进而引出自己的看法，提出有益于指导我国公务员制度建设实践的建设性意见。就这几方面而言，我们作的都不够。例如，我们搜集到的各国公务员法规、条例毕竟有限，对这些材料的分析尚不深入，由此作出的利弊得失的评估难免肤浅。但鉴于目前国内有关各国公务员制度比较研究的著作尚不多见，故不嫌粗陋，抱着抛砖引玉的诚意，将拙著奉献给对公务员制度有兴趣的广大读者，深望得到专家和读者的赐教，以利于本课题的继续研究。

各国公务员制度的生长点是各国的经济、政治、文化的社会生态环境。因此，在进行比较研究时，不能离开这个生长点去判断其利弊得失；在运用别国经验时，也不能离开这个生长点去照抄照搬，一定要坚持马克思主义唯物辩证的辩证的方法，一切从本国

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1987年版第42—43页。

实际情况出发。只有如此，才能使我国公务员制度建设的实践获得进展和成功，否则必然导致失误或失败。这是我们对各国公务员制度进行比较研究的一个指导思想。

本书是集体创作。参加本书撰写的学者有：黄达强（中国人民大学行政管理学研究所，以下凡未注明何单位的，均为该所成员）、朱庆芳（国家人事部国家公务员制度研究所）、景跃进、任志宽、万鹏飞（北京大学政治与行政学系）、孙柏瑛、华晓晨（国家人事部国家公务员制度研究所）、王秀芳、仓理新（北京师范大学出版社）、张昕。此外，帅新声同志参加了部分章节的起草。景跃进、任志宽、万鹏飞、孙柏瑛协助主编作了部分统修工作。全书由黄达强统修定稿。

在本书的写作过程中，参考了许多国内外专家学者的研究论著，吸收了其中某些成果。现将本课题主要参考书目附录于书后，供读者参阅。本书所使用的材料截止到1989年上半年。1989年下半年以来，苏联、东欧局势已有很大变化，国家公务员制度也在变革之中。这些新情况未能反映到本书中来，有待今后继续研究。

本书能够及时出版，是由于得到了中国人民大学出版社的积极支持。特别是该社编审张心绪教授给本书作者多方面的指导、帮助，对书稿提出了许多宝贵意见，进行了细心的审读修改，谨在此表达诚挚的谢意。中国人民大学行政管理学研究所办公室主任刘蜀岩同志协助主编做了一些行政性工作，为本书付出了辛劳，也在此一并致谢。

黄达强

1990年4月于中国人民大学静园

目 录

第一章 现代政府与国家公务员制度.....	1
第一节 现代政府.....	1
一、现代政府的涵义和特征.....	1
二、现代政府系统.....	5
第二节 现代政府的科学管理与公务员制度.....	13
一、现代政府管理对人事制度的要求.....	13
二、现代政府系统中的公务员制度.....	17
三、国家公务员制度在现代政府系统中的作用.....	22
第三节 各国公务员制度比较研究的意义和方法.....	24
一、各国公务员制度比较研究的意义.....	24
二、各国公务员制度比较研究的方法.....	26
第二章 国家公务员制度的产生与发展.....	28
第一节 中国古代官吏制度与现代国家公务员制度.....	28
一、中国古代官吏制度.....	28
二、中国古代官吏制度对现代国家公务员制度的影响.....	32
第二节 国家公务员制度的产生与发展.....	34
一、国家公务员制度产生的社会历史条件.....	34
二、国家公务员制度的建立.....	36
三、国家公务员制度的完善和发展.....	40
四、发展中国家公务员制度的改革及发展.....	44
第三节 西方国家公务员制度的宏观异同比较.....	45
一、西方各国公务员制度的共有特征.....	45
二、西方各国公务员制度的阶级性.....	48

三、西方各国公务员制度的独特性·····	50
第四节 社会主义国家干部制度的产生与发展·····	56
一、社会主义国家干部制度的建立和完善·····	56
二、社会主义国家干部制度评估·····	61
第三章 国家公务员法·····	65
第一节 公务员法概述·····	65
一、公务员法的涵义·····	65
二、公务员法的形式·····	67
三、公务员法的内容·····	69
第二节 公务员的涵义与法律地位·····	71
一、西方发达国家的公务员·····	71
二、苏联、东欧国家的公务员·····	75
第三节 公务员法的历史变迁·····	77
一、西方发达国家公务员法的变迁·····	77
二、苏联、东欧国家公务员法的变迁·····	80
第四节 中国公务员法的建设问题·····	81
一、制定国家公务员法的必要性与目标·····	81
二、制定我国公务员法的原则与方法·····	82
三、我国公务员法规体系的特点·····	84
四、我国公务员法律关系的一些规定·····	85
第四章 各国公务员的管理机构·····	89
第一节 公务员管理机构的涵义与作用·····	89
一、公务员管理机构的涵义·····	89
二、公务员管理机构的作用·····	91
第二节 各国公务员管理机构·····	93
一、公务员管理机构与行政系统的关系·····	93
二、公务员管理机构的功能类型与评估·····	99
第三节 我国公务员管理机构的建设问题·····	112
一、我国干部人事管理机构的沿革·····	112
二、对我国公务员管理机构的设想·····	115

第五章 各国公务员的权利和义务	119
第一节 公务员权利和义务的涵义与作用	119
一、公务员权利和义务的涵义	119
二、公务员权利和义务的特点	120
三、公务员权利和义务的地位和作用	123
第二节 各国对公务员权利和义务的规定	125
一、公务员权利和义务的规定形式	125
二、公务员权利和义务的规定内容	126
三、对公务员“政治中立”原则的评价	135
第三节 对我国公务员的权利和义务的思考	139
一、对我国国家工作人员权利和义务规定的回顾	139
二、确定我国公务员权利和义务的指导思想	140
三、对我国公务员权利和义务的构想	142
第六章 各国公务员的行为规范	147
第一节 公务员行为规范的涵义和意义	147
一、公务员行为规范的涵义	147
二、公务员行为规范的意义	149
第二节 公务员行为规范的规定	150
一、各国建立公务员行为规范的必然性	150
二、西方各国公务员行为规范发展的特点	152
三、公务员行为规范的一般性规定	156
第三节 公务员行为规范的培训和监控	159
一、公务员行为规范的培训和教育	159
二、公务员行为规范的监督和控制	162
第四节 建立我国公务员行为规范的设想	163
一、建立我国公务员行为规范的必要性	163
二、建立我国公务员行为规范的建议	165
第七章 各国公务员的分类制度	168
第一节 公务员分类制度的涵义及作用	168

一、公务员分类制度的涵义	168
二、公务员分类制度的作用	171
第二节 各国的公务员分类制度	172
一、公务员的品位分类制	172
二、公务员的职位分类制	179
第三节 各国公务员分类制度评估	182
一、公务员品位分类的特点及其利弊	182
二、公务员职位分类的特点及其利弊	185
三、公务员分类制度的发展趋势	188
第四节 对我国公务员分类制度的思考	192
一、我国干部分类制度的回顾	192
二、东方国家推行职位分类对我们的启示	195
三、对我国公务员分类制度的构想	197
第八章 各国公务员的任用制度	201
第一节 国家公务员任用制度概述	201
一、公务员任用的涵义	201
二、公务员任用的形式	202
三、公务员任用制度的意义	203
第二节 各国的公务员任用制度	203
一、公务员的考试录用制	203
二、公务员的委任制	212
第三节 各国公务员的任用制度评估	215
一、公务员考试录用制评述	215
二、公务员委任制评述	221
第四节 对我国公务员任用制度的思考	222
一、对我国干部任用制度的回顾	222
二、对我国公务员任用制度的设想	224
第九章 各国公务员的考核制度	229
第一节 国家公务员考核的涵义和作用	229

一、公务员考核的涵义	229
二、公务员考核的作用	229
第二节 各国公务员的考核制度及其评估	230
一、公务员考核的内容	230
二、公务员考核的方法	233
三、公务员考核的技术手段	236
四、各国公务员考核制度评估	240
第三节 对我国公务员考核制度的思考	242
一、我国干部考核制度的历史发展	242
二、对我国公务员考核制度的设想	244
第十章 各国公务员的奖惩制度	249
第一节 公务员奖惩制度的涵义和作用	249
一、公务员奖惩的涵义	249
二、公务员奖惩制度的特点	250
三、公务员奖惩制度的作用	251
第二节 各国公务员的奖励制度	254
一、各国公务员奖励的条件	254
二、各国公务员奖励的种类和方式	257
三、各国公务员奖励的权限、机构和程序	260
四、对各国公务员奖惩制度的评估	261
第三节 各国公务员的惩罚制度	262
一、各国公务员惩罚的条件	262
二、各国公务员惩罚的种类	264
三、各国公务员惩罚的权限及程序	265
四、各国对受惩罚者享有权利的规定	269
五、对各国公务员惩罚制度的评估	270
第四节 对我国公务员奖惩制度的思考	272
一、对我国干部奖惩制度的回顾	272
二、对我国公务员奖惩制度的设想	274
第十一章 各国公务员的职务升降制度	280

第一节 公务员职务升降制度的涵义与作用	280
一、公务员职务升降制度的涵义	280
二、公务员职务升降机制的作用	281
第二节 各国公务员的晋升制度	282
一、各国公务员晋升的条件	282
二、各国公务员晋升的方式	284
三、各国公务员晋升的审批程序	288
第三节 各国公务员的降职制度	289
一、各国公务员降职的原因	289
二、各国公务员降职的方式	290
三、各国公务员降职的审批程序	291
第四节 对我国公务员职务升降制度的思考	291
一、我国干部升降制度的沿革	291
二、对我国公务员升降制度的构想	292
第十二章 各国公务员的任免、转任与回避制度	294
第一节 公务员任免、转任与回避的涵义及其意义	295
一、公务员任免的涵义及其意义	295
二、公务员转任的涵义及其意义	298
三、公务员回避的涵义及其意义	300
第二节 各国公务员的任免、转任与回避规范	302
一、各国公务员的任免规范	302
二、各国公务员的转任规范	310
三、各国公务员的回避规范	315
第三节 各国公务员任免、转任与回避规范评估	317
一、各国公务员任免、转任与回避规范的异同	317
二、各国公务员任免、转任与回避规范的利弊	321
三、对中国公务员任免、转任与回避规范的设想	324
第十三章 各国公务员的培训制度	327
第一节 公务员培训的涵义和作用	327

一、公务员培训的涵义	327
二、公务员培训的作用	328
第二节 各国公务员培训的原则和种类	330
一、各国公务员培训的原则	330
二、各国公务员培训的种类	332
第三节 各国公务员培训的方式和内容	335
一、各国公务员培训的方式	335
二、各国公务员培训的内容	342
第四节 各国公务员培训的机构设置和法律保障	346
一、各国公务员培训的机构设置	346
二、各国公务员培训的法律保障	352
第五节 对各国公务员培训制度的评估	353
一、各国公务员培训制度的异同	353
二、各国公务员培训制度发展的趋势	354
第六节 对我国公务员培训制度的构想和建议	356
一、我国干部培训制度的沿革	356
二、对我国公务员培训制度的构想	357
三、对我国公务员培训制度的建议	358
第十四章 各国公务员的工资福利制度	360
第一节 各国公务员的基本工资制度	360
一、公务员基本工资制度的涵义与构成	360
二、各国公务员基本工资制度的主要内容	361
三、各国公务员基本工资制度的比较与评估	375
第二节 各国公务员的津贴制度	384
一、公务员津贴的涵义	384
二、各国公务员津贴制度的主要内容	385
三、各国公务员津贴制度比较	390
第三节 各国公务员的福利制度	391
一、公务员福利的涵义	391

二、各国公务员福利制度的主要内容	392
三、各国公务员福利制度比较	398
第四节 对我国公务员工资福利制度的思考	399
一、对我国公务员基本工资制度的构想	399
二、对我国公务员津贴制度的构想	402
三、对我国公务员福利制度的构想	402
第十五章 各国公务员的辞职、辞退制度	404
第一节 公务员辞职、辞退的涵义及其作用	404
一、公务员辞职、辞退的涵义	404
二、公务员辞职、辞退机制的作用	406
第二节 各国公务员辞职、辞退制度及其实施	407
一、各国公务员辞职的法制依据及其实施	407
二、各国公务员辞退的法制依据及其实施	409
第三节 各国公务员的辞职、辞退机制评估	413
一、各国公务员辞职、辞退机制的相同点	413
二、各国公务员辞职、辞退机制的差异	413
第四节 对我国公务员辞职、辞退制度的思考和建议	415
一、我国干部辞职、辞退制度的沿革	415
二、对我国公务员辞职、辞退制度的构想	417
三、建立我国辞职、辞退制度的几点建议	419
第十六章 各国公务员的退休、退職制度	421
第一节 公务员退休、退職的涵义及其作用	421
一、公务员退休的涵义	421
二、公务员退職的涵义	423
三、公务员退休、退職的作用	424
第二节 各国公务员退休的条件与方式	424
一、公务员退休的条件	424
二、公务员退休的方式和程序	430
第三节 各国公务员退休后的安排、管理与待遇	434

一、公务员退休后的安排	434
二、公务员退休的管理	439
三、公务员退休的待遇	442
第四节 对我国公务员退休、退職制度的思考	451
一、各国公务员退休制度的比较	451
二、对我国公务员退休、退職制度的设想	453
第十七章 各国公务员的监督机制	457
第一节 各国公务员的监督机制概述	457
一、公务员监督机制的涵义与种类	457
二、公务员监督机制的内容与形式	458
三、公务员监督机制的功能	459
四、公务员监督机制的历史发展	460
第二节 西方发达国家公务员的监督机制	461
一、西方发达国家的公务员监督体系	461
二、西方发达国家文官工会的作用	463
三、西方发达国家公务员的申诉制度	464
四、西方发达国家公务员的监察制度	465
第三节 苏联、东欧国家公职人员的监督机制	467
一、苏联、东欧国家公职人员的监督体系	467
二、苏联、东欧国家公职人员的监察制度	469
三、苏联、东欧国家公职人员的申诉制度	470
第四节 各国公务员监督机制评估	471
一、各国公务员监督机制的异同	471
二、各国公务员监督机制发展的共同趋势	472
第五节 我国公务员监督机制的基本内容	473
一、我国干部人事制度监督体系的现状	473
二、对我国公务员监督机制的构想	475
第十八章 中国的国家公务员制度展望	480
第一节 中国公务员制度的酝酿与实施步骤	480

一、中国公务员制度的酝酿	480
二、中国公务员制度的实施步骤	483
第二节 中国公务员制度的基本原则和特点	486
一、中国公务员制度的基本原则	486
二、中国公务员制度的特点	487
第三节 建立中国公务员制度的社会生态环境	490
一、中国社会生态环境概述	490
二、中国社会生态环境对建立公务员制度的影响和制约	494
第四节 建立和推行中国公务员制度的若干建议	501
一、坚定不移地搞政治体制改革	502
二、完善国家计划与市场调节相结合的体制	502
三、推行国家公务员制度要有财力作支柱	502
四、正确对待我国古代的官吏制度	503
五、对原有干部队伍要实行逐步过渡的方针	504
六、对国家公务员制度的推行要采取局部试点的方针	505
七、抓紧国家公务员培训机构的建立	505
八、正确对待西方国家的公务员制度	506
九、加强对第三世界国家公务员制度的研究	507
十、抓紧进行立法和制定配套法规的工作	507

附录 主要参考书目