

07.110

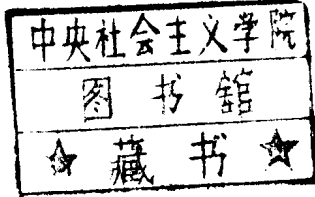
9256/15

各国公务员制度

李盛平 季晓煜 著
刘尔铎 贾湛



200046495



光明日报出版社

政治体制研究丛书编辑委员会

主 编：李盛平

副主编：刘再平（常务） 杨百揆

编辑委员：（按姓氏笔划为序）

王军涛	王志刚	王晓东	白若冰
仝志敏	冯 涛	曲培平	朱 勇
刘再平	刘庸安	孙立平	李 凡
李培华	李盛平	扬 明	杨百揆
吴知伦	闵 琦	肖金泉	沈国锋
怀效锋	陈 鹰	陈云生	郑 泰
张明澍	贺和风	贾 英	徐海宁
彭剑锋	谭 健	缪晓非	黎 鸣

目 录

第一章 绪论

- 第一节 人事制度的概念……………(1)
- 第二节 公务员的定义和范围……………(4)
- 第三节 人事制度的地位……………(7)
- 第四节 人事机构类型……………(9)
- 第五节 现代人事制度的特征……………(11)

第二章 各国人事制度的比较

- 第一节 西方文官制度的特点……………(14)
- 第二节 苏联、东欧各国干部制度的特点……………(17)
- 第三节 各国人事制度基本原则的比较……………(21)
- 第四节 各国任用制度的比较……………(26)
- 第五节 各国晋升制度比较……………(27)
- 第六节 各国考核制度比较……………(29)
- 第七节 各国培训制度比较……………(31)
- 第八节 各国调配制度比较……………(33)
- 第九节 各国工资制度比较……………(35)
- 第十节 各国福利制度比较……………(38)
- 第十一节 各国奖惩制度比较……………(40)
- 第十二节 各国退休制度比较……………(42)
- 第十三节 各国职位分类比较……………(44)

第三章 英国文官制度

- 第一节 英国文官制度的建立和发展……………(49)

第二节	英国人事行政机构·····	(59)
第三节	英国文官分类·····	(67)
第四节	英国文官的任用、考核与晋升·····	(69)
第五节	英国文官服务法规·····	(70)
第四章	美国文官制度	
第一节	美国文官制度的建立与发展·····	(93)
第二节	美国人事管理机构·····	(94)
第三节	美国的职位分类制度与官员结构·····	(103)
第四节	美国文官的录用、考核与晋升·····	(103)
第五节	美国文官的工资、保障与福利·····	(112)
第五章	法国公务员制度	
第一节	法国公务员制度的建立与发展·····	(119)
第二节	法国公务员的构成与级类划分·····	(125)
第三节	法国公务员的权利与义务·····	(130)
第四节	法国公务员的考试与任用·····	(134)
第五节	法国公务员的考核、晋升与惩戒·····	(137)
第六节	法国公务员的工资与退休·····	(143)
第七节	法国公务员的培训·····	(149)
第六章	日本公务员制度	
第一节	日本公务员制度的建立与发展·····	(152)
第二节	日本的人事行政机构·····	(154)
第三节	日本公务员的概念与职位分类·····	(157)
第四节	日本公务员的考试与任用·····	(160)
第五节	日本公务员的考核·····	(164)
第六节	对日本公务员的限制和惩戒·····	(165)
第七节	日本公务员的工资、福利和退休·····	(169)
第八节	日本公务员的培训·····	(179)

第七章 联邦德国公务员制度	
第一节 德国官吏制度的建立与发展	(182)
第二节 联邦德国的人事机构	(186)
第三节 联邦德国公务员的权利与义务	(187)
第四节 联邦德国公务员的职位分类	(190)
第五节 联邦德国公务员的考试与任用	(191)
第六节 联邦德国公务员的考核、惩戒 与晋升	(197)
第七节 联邦德国公务员的工资与津贴	(200)
第八节 联邦德国公务员的退休	(208)
第八章 瑞士、奥地利和澳大利亚公务员制度	
第一节 瑞士公务员制度	(215)
第二节 奥地利公务员制度	(224)
第三节 澳大利亚公务员制度	(231)
第九章 苏联、南斯拉夫和罗马尼亚干部制度	
第一节 苏联干部制度	(237)
第二节 南斯拉夫干部制度	(246)
第三节 罗马尼亚干部制度	(257)
第十章 中国干部制度	
第一节 干部制度的建立与发展	(273)
第二节 干部管理体制和管理机构	(275)
第三节 干部的任用与辞职、退休	(281)
第四节 干部的晋升、考核与培训	(285)
第五节 干部的工资福利	(292)
第六节 干部制度的改革	(299)

第一章 绪论

第一节 人事制度的概念

我们通常把对干部的管理制度称之为“人事制度”，西方国家把对文官的管理制度称之为“文官制度”，虽然表述方法不同，但它的意义与内容基本一致。

“人事”是指用人以治事的实施，具体来说，就是因事录才，因才施用。目的是录人与事以及人与组织相互协调，使工作人员最大程度地发挥其潜力，提高工作效率。

制度是法律约束，是人们必须遵守的行为规范和行为法规。人事制度就是机构在行使行政职能时，工作人员必须遵守的行为准则和行为规范。它包括有关公务员的法律、命令、纪律、工作规程以及公务员的管理机构等。

人事制度就是如何对工作人员进行管理的制度。从内容上讲，它包括一整套对公务员进行考试、选拔、录用、考核、培训、晋升、奖惩、解职、退休、待遇以及分类管理等具体制度的总称。

从欧美国家人事制度的发展看，人事制度的形成有两条途径。第一、欧美国家进入资本主义社会（特别是产业革命）以后，随着资本主义工商业的大量出现，企业劳工管理成为一个很突出的问题，因而产生了企业人事管理，不过当时称之为劳动管理（labour Management）。以后逐步发展

到雇佣管理 (Employment Management) 和工业关系 (Industrial Relations) 管理。本世纪 20 年代后, 人事管理的范围不断扩大, 制度不断完备, 逐步形成了一整套管理制度和方法, 与此同时企业人事制度也健全起来。另一条途径是, 随着资产阶级国家政权建设, 政府的行政职能逐渐完善, 对政府行政机构的文官管理, 逐渐分解成一项独立而完善的文官制度。

为了表示区别, 人们往往把企业人事制度称之为企业人事管理制度或企业劳动人事制度。而把公务员制度称之为人事制度 (文官制度)。本书所指是后者。

早在 18 世纪中叶, 在欧洲就有人用 Bureauratie 一词来表示人事制度。这个词可翻译为“官僚政治”, 或“官僚制度”。马歇尔和金斯莱认为它是“指一种科层制的行政组织, 在这种组织下, 政府官员行使特定的权力, 彼此间具有完全特定的关系”。费里奇 (Friedrich) 和柯尔 (Cole) 在所著的《负责的人事制度》一书中指出, 现代人事制度必须具备三个条件: 第一, 在这种行政组织的系统中, 每个成员的职权皆有确定的分配, 即确定的行为能力和管辖权。第二, 这些管辖权具有确定的和强制的控制权力关系, 这就是所谓科层制体系。第三, 为完成所担负的任务或有效地行使职权, 各级工作人员必须具备一定的资格与条件, 即所谓“任事才能”。

称人事制度为官僚制度, 并给出严谨定义的是著名管理学家韦伯。他认为官僚制度是指政府为完成其任务, 由所需要的权力、人员、职位以及工作程序所建立的组织体系, 是一种科层制的人事管理体系。可以看出, 韦伯所说的官僚制度就是人事制度。韦伯认为理想的人事制度具有九个特点:

1. 每一个职位都必配置在科层制的体系中，为整个组织不可缺少的构成单位；

2. 官僚制度不仅适用于政府机关，也适用于企业和私人组织；

3. 组织结构中有明确的分工制度，为完成工作任务，每一职位都赋予相当的合法权力；

4. 各项工作、决定以及法规都具有法定的公式，并记载于公文书上；

5. 管理权与所有权分离。行政人员是一批具有管理专门才能的管理者，但并不是所有者；

6. 在行政各层次中的各级行政人员，必须具有特殊才能和经过专门训练才能任职；

7. 人员的选用采取公开竞争考试的方法；

8. 每一职位在法律的意义上有明确的权责范围；

9. 职员所占的职位并非财产权。

从以上论述我们看出，把文官制度定义为官僚制度，一方面是因为，在封建社会，没有严格意义上的“文官制度”，官吏制度就是封建的官僚关系；另一方面，现代管理学家，从行政学角度出发，对官僚制度进行了新的概括，把它描述为等级分明的阶层制组织，这种组织不能等同于封建社会的官僚制度，而是一种新的行政组织形式。而现代人事制度正是按这种阶层制组织原则建立的。从这个意义讲，把人事制度定义为“官僚制度”是有一定道理的。

我们现在所说的“文官制度”是从英文Civil-Service fonction和Publique翻译过来的，它是指对政府文职人员的管理制度。这里所谓的“文”(Civil)是针对“武”(军事)而言的，是指武装部队以外的在国家机构中服务的工作人员

员。但是，从欧美国家文官制度的现状看，首先，“文官制度”所管辖的人员既包括“文”也包括“武”，其次，也都不是“官”，除“官”之外还包括各种技术人员、消防人员、勤杂人员等；另外，有些“官”如有些国家的立法部门的官员和政府总理或部长以上的官在“文官”之外。因此，这种译法不很准确。我们认为译成“公务员制度”或“公共人事制度”似更为妥。按照习惯，在涉及欧美国家的人事制度时，我们也使用“文官制度”一词，但在意义上等同于“公务员制度”。

苏联和东欧国家的人事制度，有广义和狭义之分。广义的人事制度包括工人在内；狭义的人事制度，仅指干部制度而言。我们书中介绍的是干部人事制度。这些国家的干部制度有两个明显特点：第一、《劳动法》是人事制度的基本法规。《劳动法》的适用范围很广，既包括国家机关工作人员，也包括工厂企业的职工和劳动农民。除波兰外，其它国家都设有关于国家机关工作人员的综合法规。国家工作人员的管理制度，都是由党中央和中央政府依据《劳动法》的基本原则，分项制订的，并发布有关法令、条例和决议。《劳动法》的有关规定和依据该法颁布的各项制度的总和就是这些国家的人事制度。第二、党管干部是干部人事制度中的一项基本原则。关于人事管理制度的具体内容同欧美国家大同小异。

第二节 公务员的定义和范围

“公务员”一词是由英文 Civil Servant（单数概念）

或Civil Service(群体概念)意译过来的。有的还译为“文官”或“文职人员”。译法虽有区别,但含义基本一致。所谓文官是指军职官员以外的文职官员。西方国家的政府官员一般有两类:一类是“政务官”,另一类是“事务官”。二者的区别是(1)任职方式不同。前者的任职方式采用“选任制”,即经选举产生;后者采用“考任制”,即通过考试合格后才能任职;(2)与政府的关系不同。前者与政府共进退,后者则不受政府更替的影响;(3)任职等级不同。前者级别高,一般是部长以上的官员,后者级别较低,一般是副部长以下的官员。另外,前者一般不适用于“公务员法”,后者适用于“公务员法”。一般来说,文官仅指“事务官”。

对文官范围最早做出规定的是英国。英国于1859年和1889年的《年老退休法》中规定:

(一)凡由英王直接任命的或持有文官事务委员会的合格证书的准予参加文职机关工作;

(二)凡其报酬全部要从联合王国统一基金或由议会通过的款项中付给的人都是文官。

1977年英国内阁曾对下议院的一个委员会作了如下解释:凡是在法律上无国家工作人员身份的便不是文官。政治官员、司法官员以及军队、王室等其他公务人员,其服务条件有别于文官的,均不在文官之列。文官仅指内政和外交的行政部门的工作人员。具体讲,文官不包括政务官(大臣、国务大臣)、政务次官等;不包括企业、事业的文职人员;不包括地方自治人员;法官;特别不包括通过选举产生的官员。英国的“文官”是指所有不与内阁共进退、一般需要经过公开竞争考试,一经录用,如无过失即可长期任职的文职

人员。又称常任文官，也有称为事务官的。

其他欧美国家（还有日本）的文官制度是仿照英国的文官制度建立的。其文官范围与英国大致相同。一般来说，在政府机关工作的人员，凡是不与内阁共进退的事务官员，不包括法官和军人，习惯上称为文官。他们不参加党派之争，要经过严格的公开竞争考核，才能被录取；录取后，如无劣迹或过失能长期任职。这种在中央政府机构或地方行政机构中工作并具有一定等级的文职人员统称为文官，也称为公务员。具体来说，他们不一定是“官”，其中既有高级官员，也有普通行政管理人員和勤杂人員。

总之，区分政府官员是否是“文官”的最重要的标准，是看他是否与内阁共进退。凡是与内阁共进退的官员，都不属文官。

文官的范围，各国规定如下：

在美国，行政部门的官员统称文官（包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部门的其他文职官员）。立法部门的参议员和众议员，以及国会雇佣的职员，不属于文官。司法部门的法官也不在文官之列。

法国1959年颁布的《法国公务员总章程》规定：“本章适用于被任命担任某项常设职务而在国家（中央）行政机关中，以及其附属驻外机关中或公立公益机关中拥有职称的官员”。这一类公务员称之为适用于公务员法的公务员。其范围基本上与英国的常任文官相同。对公务员的具体规定请见“法国人事制度”第二节第一部分。

德意志联邦共和国的公务员范围最广，凡是联邦德国的官员均属于公务员。因为联邦德国有关法律規定，凡属职业官

员不受政党更迭的影响，以保持各级政府的连续性。联邦德国的公务员又分为两大类：一类是特别职公务员，即不适用于联邦公务员法的官员，如内阁总理、国务员、部长等；另一类是一般职公务员，即适用于联邦公务员法的官员。一般职公务员，绝大部分属于职业文官范围。

日本的公务员一种是“国家公务员”，系指在中央机关、国会、法院、国立学校、医院和国营企业、事业等单位供职的所有人员；另一种是“地方公务员”，系指在地方的政府机关、地方立法机关、地方法院和地方政府经营的企业、事业单位的供职工作人员。国家公务员和地方公务员又区分为“一般职”和特别职”公务员。特别职“是指其任免有特别规定的职员”。如议员、总理、各部大臣及法官等；“一般职”公务员包括上自事务次官，下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员，其范围相当于英国的常任文官。日本的《公务员法》所包括的人员仅指一般职公务员。

如上所述，一般讲，文官是指那些适用于公务员法的公务员。

苏联东欧国家，没有把国家工作人员称为公务员，而是统称为“干部”。“干部”的范围很宽，有党的干部、行政干部、国家企事业单位的干部、人民团体的干部、专业技术干部等。干部的范围与我国基本相似。

第三节 人事制度的地位

人事制度在现代国家中，占有极重要的地位。可以说，有什么样的官员就有什么样的政府。而人事制度是培养、选拔、任用和约束官员的重要手段。没有人事制度，就不可能

组成政府。对此，坎茨基(K·Kautsky)曾说：“最民主化的群众组织，要想解决现代社会问题，绝不能抛开人事制度”。法国的房纳从实践中给予总结说：“国会、内阁和总统是统而不治的，而公务员是治而不统的”。在实际的行政行为上，公务员可以对各项方针、政策和法令的制订、实施产生极大影响，甚至是决定的影响。

人事制度又是政治制度的重要组成部分，是国家实现政策目标的重要保证。任何法律都要人去制订和实施，任何政策都要人去决定和执行，任何目标都要人去规划和实现。人事制度是任何阶级实行统治的基础。统治阶级要实现其意志，首先必须有组织人事上的保证，必须解决用什么人和怎样用人的问题。不能设想一个腐朽、涣散、低效率的人事制度，能够保证一个阶级强有力的统治。历史沧桑，多少朝代的兴盛与沉浮，都与统治阶级内部队伍的强盛与衰败有密切关系。为此，任何掌握国家政权的统治阶级，都总是把忠于本阶级意志和利益的人员安排到国家机关的各个重要岗位上，以实现本阶级的统治。

人事制度还是国家行政机构的核心和关键部门。自古以来，人事就是行政之本，宿有“为政在人”，人存政举”、“人亡政息”之说。近代西方行政学家梅耶士曾说：“不论政府组织如何健全、财力如何充足、工作方法如何精细，如不能获取优秀人才到政府供职，仍不能对公务作有效的实际推行”。在行政管理中只有先管好人，才能用人管好物，用人管好人。现代管理越来越重视对人的管理，一些西方学者指出，人类社会已经进入“以人”为中心”的管理时代。孙中山先生在《上李鸿章书》中把“人尽其才”列于“地尽其利、物尽其用、货畅其流”之首，并指出：“教养有道，则无枉生

之才；鼓励以方，则野无郁抑之士；任使得法，则朝无幸进之徒。三者不失其序，则人尽其才矣；人既尽其才，则百事俱举；百事俱举，则富强不是谋也”。可见人事制度对于一个国家的兴盛有非常重要的意义。

人事制度对经济和社会发展具有重要作用。马克思主义认为，生产力的进步是推动经济和社会向前发展的基本动力。而人是生产力中最基本最活跃、最关键的因素。任何一种社会生产活动，如果不通过一定的组织形式把人们组织起来，人们就不可能采取有效的共同的行动，也就不可能实现预期的目的。英国著名的管理学家罗杰·福克认为：“管理的本质就是人的问题，管理中的‘规章制度’问题必须始终受人事这个更大问题的制约”。组织起来的人可以产生新的、巨大的生产能力，但组织得不好又会阻碍人们生产能力的发挥。组织方式、组织手段、组织机构是主动的、活跃的、能动的力量。不同的组织形式可以产生截然不同的效果，这已为管理的科学和实践所证明。科学合理的人事制度，高效率的人事体系，能够形成布局合理，有效高产的组织结构，能够充分发挥、培养和使用人才。而合理开发和充分利用人才资源对政府行政经济和社会发展有决定的意义。著名管理学家韦伯曾说过：“在现代国家中，真正的政府所以能使其发生效力者，既不在国会的辩论，亦非由于皇帝的敕令，而实系于有关日常生活的行政事务的推行。这事自必操于公务员手中”。

第四节 人事机构类型

各国人事行政机构按其与政府行政组织的关系，可以分

为三种类型：

一、部外制的人事机构。即在政府行政组织外，设置独立的人事机构，综掌人事行政大权。这种人事机构，不仅独立行使公务员的考试权，负责录用选拔人才，还同时掌管公务员的考核、培训、升迁、工资、待遇、奖惩、退休、抚恤等各项事宜。设置部外制人事行政机构的目的是，是求得公平地处理人事行政事宜。这种人事机构的优点是：地位超然，能独立行使职权，态度公平，党派和行政长官不易干涉，能独立选拔人才，集中人力耐力，对人事行政进行通盘规划和深入地研究。它的不足之处是：人事机构独立于行政部门之外，对各部门各单位的情况了解不够，提出的措施难以对症下药，人事权与行政分离，机关和行政首长往往不愿配合，容易产生矛盾，使人事机构难以充分发挥作用。

美国和日本的人事机构是部外制。

二、部内制人事机构，即在政府行政系统内设置人事机构，各行政部门负责处理本部门的各项人事行政事宜，又称为非独立制。内阁下所设的人事行政机构，主要是制定政策、法规，监督协调各部门人事工作，对人事行政提出一般的原则性意见等等，而不管人事管理的各项实际工作。部内制的优点是：人事机构和行政机构合为一体，既可防止职权上的矛盾，又可避免工作上的重复。事权统一，便于合作，增进效率。同时，由于对本部门的人员情况及需要了解清楚，一些措施也容易切合实际、得当有力。它的缺点是：各行政部门人事管理各自为政，管理标准与方法不统一；行政首长依据地位权力和亲疏好恶用人，不易客观公平地提拔人才；人事机构设在一般行政机构内部，力量分散，只能忙于例行性的人事业务，难于对人事行政制度的发展与完善进行全面的

研究与规划。

法国、德国、瑞士的人事机构是部内制。

三、折衷制的人事机构。即综合部外制与部内制的利弊，扬长避短，采用折衷制办法建立的半独立性的人事机构。折衷制的特点是，考试录用权由具有独立地位的全国文官委员会总揽，使不合格者不能混入公务员队伍，而任职以后的各项管理工作，则由各行政部门负责。这种制度既容易做到用人公平客观，又容易把人事机构与行政机构密切结合起来，避免矛盾。

英国人事行政机构是折衷制。

第五节 现代人事制度的特征

虽然各国人事制度都具有本民族的特点，但是由于现代化大生产和科学技术的发展，由于政府行政职能的规范化，各国人事制度又都具有如下共同特征：

一、人事制度的法制化

人事制度是国家政治制度的重要组成部分。政治制度和管理制度的法制化，是现代国家的主要特征之一。所谓法制，就是统治阶级为了维护本阶级的利益，而把管理国家事务的意志法制化、制度化。法制，必须具有稳定性、连续性和极大的权威性；必须有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。人事制度的地位与作用使其法制化的意义更加突出。现代各个国家普遍制订、建立了完整的公务员法和一整套有关人事制度的法规和规章制度，以此作为人事行政的准绳。并都建立了完善的人事行政机构，作为国家的人事机关

和公务员，其地位、职权、权利、义务、责任、待遇等都有法律上的明确规定。人事机关和公务员同国家的关系，以及他们之间的关系，也同样是法律规定的关系。这种法律约束是强制性的，无论任何人事机关或公务员都必须依法办事，违法必究。

二、专业化

现代政府公务已日趋专门化。这首先体现为管理机构、管理业务、管理分工的专门化。人事机构的设置、人事管理业务已成为独立的行政职能。其次，正是由于上述原因，公务员必须具有专门的知识技能，才能胜任工作。人事管理工作的复杂性、技术性要求每个人事工作者都必须是精通业务的内行，而这要求他们要接受长期的教育与训练。公务员阶层不仅是文官，而且是掌握专门技术和知识技能的专业人员，但值得一提的是，随着国家事务的复杂化，政府行政职能日趋系统化，这使得政府各部门之间，各部门内部的各单位之间，各单位的各种业务之间，在行政职能上互有交叉，联系密切、相互影响，每一项具体业务都与全局有关。对此，管理专门化受到挑战。它要求管理者不仅是专家，而且是通才，要了解与其管理工作相关的各种方针、政策、知识和工作技能。这种行政通才要知识丰富、经验广博、思想平衡、性格完善，不过任何行政通才，都必须首先具有精深的专门知识，而且任何行政通才都是管理的专门人才。

三、科学化

如上所述，国家行政职能的系统化，使得人事制度成为一个开放系统，它不再是孤立的，而是在一定的政治、经济