

当代国家公务员制度的 发展趋势

苏廷林 编著

中国人事出版社

当代国家公务员制度 的发展趋势

苏廷林 著

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

当代国家公务员制度的发展趋势

苏廷林 著

*

中国人事出版社出版

北京市朝阳区西坝河南里 17 号楼

邮政编码 100028

新华书店经销

巨山印刷厂印刷

*

1092×787 毫米 32 开本 155.8 千字 7.125 印张

1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—4000 册

ISBN7—80076—451—6/C·064

定价:7.00 元

内 容 提 要

党的十三大、十四大决定在我国建立和尽快推行国家公务员制度,为了有助于这项事业的顺利进展而编著了《当代国家公务员制度的发展趋势》一书。该书是我国第一部全面论述世界各国公务员制度总的发展趋势和各项具体管理制度发展走向的专著,阐明了国家公务员制度产生发展的一般规律和内在动力,同时重点介绍了各国国家公务员的现状、问题和改革举措。全书18万字共分四篇12章,第一篇导论,原则论述了发达国家、发展中国家的公务员制度的情况和发展趋势以及我国公务员的基本特色。第二篇详细介绍论述了发达国家公务员制的产生、历史演进及各项具体制度的现状和发展趋向。第三篇详细介绍论述了发展中国家公务员制产生的特殊历史背景和特殊的发展方式。第四篇简要介绍了我国公务员制度的产生过程和主要运行机制的特色。同时也分析论述了我国台湾、香港、澳门公务员制的现状与发展。在该书出版前,其中的部分章节已为《求是》杂志、中央宣传部《时事报告》杂志及《中国人才》杂志选登,引起了较好的反响。相信该书对推行公务员制度的各级行政机关,对广大热心于公务员制度的干部有重要的参考价值。

目 录

第 一 篇

导 论

- 第一节 发达国家公务员制度发展的总趋势 3
- 第二节 发展中国家公务员制度发展的总趋势 9
- 第三节 我国公务员制度的特色与发展趋势 12

第 二 篇

发达国家公务员制度的发展趋势

- 第一章 公务员制度的产生 21
 - 第一节 公务员制度产生的历史条件 21
 - 第二节 公务员制度产生的过程 25
- 第二章 公务员制度的历史演进 32
 - 第一节 公务员制度从一国到国际化 32
 - 第二节 公务员制度从形成到现代化 36
 - 第三节 公务员制度的有机组成及特征 46
- 第三章 公务员制度基本原则的发展变化 49
 - 第一节 政治中立与两官分途原则 49
 - 第二节 效能与功绩制原则 54
 - 第三节 专才与通才结合原则和为公众服务尽忠
职守原则 57
 - 第四节 适应形势原则和合理集权与分权原则 60
- 第四章 公务员系统结构的发展 64
 - 第一节 几种不同的分类结构模式 64

第二节	各种分类结构模式的融同走势	69
第五章	公务员系统管理机构与体制的发展	74
第一节	管理机构模式的分类	74
第二节	管理机构与体制的发展趋势	81
第六章	公务员系统主要运行机制的发展	87
第一节	考试录用制度的现状与发展	87
第二节	考核制度的现状与改革探索	93
第三节	晋升制度的现状与改革举措	97
第四节	工资制度的现状与发展动向	102
第五节	培训制度的现状与发展趋势	111
第六节	退休制度的现状与发展趋势	117

第 三 篇

发展中国家公务员制度的发展趋势

第七章	公务员制度形成的历史背景和基本过程	125
第一节	发展中国家公务员制度形成的历史背景	125
第二节	发展中国家公务员制度形成和发展的基本过程	130
第八章	发展中国家公务员制度的基本状况 与发展趋势	135
第一节	拉丁美洲发展中国家公务员制度的 基本状况与发展趋势	135
第二节	非洲国家公务员制度的基本状况和发展趋势	142
第三节	亚洲发展中国家公务员制度的基本状况与发展	149

第 四 篇

我国公务员制度的产生及特色

第九章	我国公务员制度的产生	163
第一节	我国公务员制度产生的社会历史背景	163
第二节	我国公务员制度产生的过程	171

第十章	我国公务员制度的系统结构和主要运行机制的特色	178
第一节	系统结构的主要特色	178
第二节	我国公务员更新机制的特色	179
第三节	我国公务员激励机制的特色	182
第四节	我国公务员勤政廉政机制的特色	184
第十一章	我国台湾、香港、澳门公务员制度的现状与发展	187
第一节	台、港、澳公务员制度的现状	187
第二节	台、港、澳公务员制度今后的发展	198
附录一：	美国文官法	206

第 一 篇

导 论

导 论

各国公务员制度的产生和发展有着国内深刻的社会、经济、政治环境的根源,同时也受着国际环境的影响。探索各国公务员制度的演变发展趋势,既要看到因国而异的一面,又要看到不同类型国家的共同趋势。展望本世纪乃至更长一些时间,国内、国际环境将会发生不断变化甚至是剧烈的变化,估量其发展趋势,使公务员制度的发展顺应其势是非常重要的。本文拟就发达国家、发展中国家以及我国公务员制度的发展趋势作一简要的估量和分析。

第一节 发达国家公务员制度发展的总趋势

现阶段,许多发达国家都在积极研究今后一个时期公务员制度的发展趋势,预测可能出现的情况及其对策。如美国联邦人事管理局曾组织人员研究展望公元 2000 年的人事行政,在其报告中指出文官结构与管理要求的三个趋势:一是政府职能不可能快速增长,因此整个联邦政府职员的数量不可能增加很多;二是雇用政策不会有太大的改变,新进人员需有更高程度的技能与独立工作的能力;三是不同部门间对人才的需求将互有消长,同时预测某些高技能的职位上,联邦政府新提供的待遇难与私人机构竞争,公务员的社会声望趋于低落,

其职位缺乏吸引力。英国皇家公共管理研究部门展望2000年的公务员制度时认为将出现一些新的特点：现存的等级结构将变得不那么僵硬，以适应技术、技能、信息及其传播飞速发展的形势；中央公务员管理部门将把更多的权力下放给各个执行部门；终生职业制将变得更加折衷、更加灵活，鼓励人员花一些时间兼非官方职务工作；人员的专业性会更强，将做出更大的努力发现和培训各级有才华的人员；将更加注意管理人员与职员间的良好关系和交往；工资制度将重点奖励成绩显著、工作出色的人员。以上只是美、英两国预测的具体情况，若综合分析各个发达国家公务员制度发展的总趋势，具有以下共同特点：

1. 公务员制度的改革向人性化、民主化、效率化的方向发展。西方一些发达国家认为，今后作为维护国家利益的公务员制度必须符合国家的需要，但也必须尊重公务员个人的人格尊严，尊重人性，对其个人的发展，要做出职业生涯规划。在实际工作中，高层管理人员要发扬民主，在决策过程中鼓励更多地参与，在待遇及工作条件上提供更好的服务，使权利与义务间得以合理的平衡，以此提高公务员的积极性，提高工作效率。对此，联合国技术合作发展部行政发展司认为，提高工作效率问题的核心是要使每个人有个明确的盼头，如果缺乏提高的机会，就不能鼓励他们有效地工作。因此，英国把民主、效率作为改革的目标，其公务员管理部门，每隔一定期间便举办公务员职业发展面谈，帮助雇员获得更好的发展。法国把解决办事拖拉、提高工作效率作为改革目标，强调了对公务员职业生活应享有的各种保障。美国拟采取必要措施，加强职员的知识补充教育，增进福利待遇，减轻工作负荷，改善工作条件，使其不亚于私人机构。同时强调贯彻公平就业政策，今后要着重

雇用、晋升妇女及少数民族人士。联邦人事管理局、联邦劳工部也强调了上述精神,并指出工作时间的弹性化、福利服务的多样化、工作与生活相配适,培训进修与能力成长将成为管理的重点。

2. 公务员管理环节的基本内容与方法逐步向先进、统一的方向发展。近几十年来,由于科学技术的迅速进步,经济的迅速发展,一些发达国家在对公务员管理的一些环节上不断进行改进,如对公务员的考核办法趋向于度量化。这种方法是按考核内容进行因素分析,即进行定量分析。美国、英国、法国、日本都分别采用这种办法进行考核,而且他们在不同历史时期,根据形势发展的需要,对这种办法不断进行改进,力求使之更客观合理,更符合实际。如美国在1934年曾规定从3个方面16项内容进行因素分析,但由于有些考核项目太抽象,不具体,影响了考核的质量。在1943年将16项因素增加为21项因素,虽说项目划分很细了,但也没有解决考核的客观公正性。于是在1950年以后,美国又多次对这种办法进行修改完善,使考核工作尽量有一个较好的客观尺度。目前,其他一些发达国家也在积极探索研究改进这种考核办法,他们认为,虽然对人的考核不能像工业产品那样,在数量和质量方面进行十分准确的定量分析,但随着高科技的发展和广泛运用,这种定量分析的办法会日臻完善,对公务员的培训已趋向经常化、制度化、系统化和终身化。在二次世界大战后,科学技术的成就日新月异,知识迅速增长,形成“知识爆炸”,因此,公职人员只受一次教育是不能适应需要的,而必须提供终身受教育的机会。对此,各发达国家都十分重视,纷纷建立了不同层次的培训机构,使公务员的任用、培训、晋升三位一体。

在公务员制度其它管理环节上,现阶段也都有共同的趋

向,如录用的形式趋向于多元化;工资趋向于缩小高级与初级公务员之间的倍差;退休人员的管理服务趋向社会化;监控机制趋于完备与法制化等。

3. 公务员管理的基本原则、策略向灵活、实用的方向发展。在这方面目前有三种迹象:一是政治中立原则。这是各发达国家强调的最基本的原则,要求政治家的更迭不能波及到职业文官。但实际上并非完全如此,如英、美当选的政治家可以在各自的部门内安排与他们政治观点相同的人担任各种职务。二是两官分途原则。按其职责说,政务官是制定政策,事务官是执行政策。但实际上不少国家都要求业务类公务员积极参与政策的制定,而且有的事务官逐步政治化了。三是在使用专才与通才的问题上,过去西方国家掌握两种截然不同的原则,即以英国为代表遵循通才原则;以美国为代表遵循专才原则。长期的实践使他们认识到,单纯地使用通才或专才都不能适应形势发展变化的要求,而必须把二者紧密结合起来,才能发挥整体功能的作用。

在管理方面,除了上述的发展趋势外,一些发达国家在最近一个时期又提出了策略性管理问题,并且在1991年于美国宾州费城举行的国际人事管理协会年会上进行了专题研讨。所谓策略性管理,就是根据90年代面临的国际、国内环境的变化和挑战,为了保证公职系统在竞争中占优势地位,应当采取策略性管理的基本原则,以取得较好的效率和效能。会议提出的原则中有这样三条:一是区分要务与急务,分别予以适当处置。所谓要务是指基本的重要的长期性的事务;所谓急务是指一时急迫的问题。要求建立某种有预测能力的架构,提供实行有关策略作参考。二是将能力规划列入策略规划的要项中,估量环境的变化及发展趋势,根据新问题,分析成员必须培养

哪些能力,然后通过必要的途径予以提高。三是适应环境,调整组织,以新的行动和作为,达到管理的目标。

4. 公务员管理机构向部会混合、管理权限向分散下放的方向发展。所谓部会混合,是指至少由两个部门负责,一是人事执行部门,负责人事事务工作,采用首长负责制;二是议事审查部门或其他部门,基本上采用委员会制。所谓权力分散下放,具有三方面的含义:一是指部会混合制的本身具有“分权制衡”的意义;二是财政部门都拥有部分人事权限;三是中央将部分人事权限下放给地方及有关部门。现阶段发达国家基本上都是这种管理体制。如美国在1978年制定文官改革法,成立了联邦人事管理局和功绩制保护委员会。人事管理局采用首长负责制,隶属总统。基本任务是制定文官规章及规则,协助并监督各机关推行人事行政规则,授于各机关人事权限。功绩制保护委员会是保证功绩制的实施,以防滥用职权及不公正的人事处分。又如英国,一有文官大臣办公室,负责日常业务,组织文官的监督考核;二有财政部负责考选与开发、人力规划、待遇、退休金支付等。另外还有惠特利协议会,调解劳资双方的有关问题;有文官仲裁法院,仲裁报酬、津贴等讼案。

就中央与地方的人事管理权限说,是集中还是分散下放,这是长期争论的问题,但发展趋势是将一部份权力下放给地方。法国现阶段改革的目标之一就是下放权力,如下放录用公务员的权力等。目前英国、美国、法国、德国、日本的中央人事机关对地方人事机关的权限较为尊重,大多处于指导、统筹、联系的地位,以便地方能独立自主地发挥其职能。

总的看,不管是管理机构的部会混合也好,还是管理权限的分散下放也好,但从公务员管理的部内制与部外制方面分析,人事行政职权趋归于行政系统,以保证政府工作的有效运

行。

5. 公务员两种分类制度向彼此结合的方向发展。当代公务员分类制度存在着两种类型的国家,一种是以英国为代表,实行品位分类;一种是以美国为代表,实行职位分类。品位分类的基本特征是官、职分离,即公务员一旦获得某种官等,便具有个人属性,其职位调动不影响其地位和待遇,可以有官无职,也可以高官任低职。职位分类则与之相反,官、职合一,职等就是官等。官等不具有个人属性,它随职位的变动而变动,即个人调动后,其地位和待遇也发生相应的变化。现阶段,两种分类制度趋向于相互吸收对方的优点,克服自身存在的不足,形成一种折衷式的分类制度。如美国 1978 年的文官制度改革法,将 16—18 等的高级职位划出来另行管理,不再受职位分类的限制,实行级随人走的制度,这样,官等便具有个人属性,是品位分类制的基本特征。又如英国的品位分类制,他们过去一般将职类划分较为简单,不像美国那样很复杂,但在 60 年代以后,不断吸取职位分类的因素,如扩大了文官类别,由一般行政人员与专业人员这两类发展到十大类,并且还采取了其它一些改革措施,这样以来,使英国在一定程度上具有职位分类制的一些特点。

分析上述两种分类制度趋向于彼此结合的原因,一是经济的发展,科技的进步,社会结构的变化,政府职能的扩大,需要进行科学化管理,以适应政府工作的需要。二是为了有利于政治统治、发展经济和开发利用并稳定人才队伍,以适应国际竞争的需要。三是解决两种制度各自的历史积弊,以适应新形势发展的需要。品位分类制在不少方面失之过简,不利于工作的开展,不利于调动职员的积极性和科学管理;而职位分类制失之过繁、过死,工作中费时、费力、费财,有碍提高工作

效率,不利于人才流动和职员的全面发展。两种制度的结合,在一定程度上可以克服彼此的弊端,以顺利推动行政系统的工作。

第二节 发展中国家公务员制度发展的总趋势

现阶段,推行公务员制度的发展中国家遍布在非洲、欧洲、亚洲、拉丁美洲。在这些国家中,有些原来就是独立的,有些是第二次世界大战后独立的,有一些独立的更晚,因此公务员制度建立的比较晚,原属殖民地的国家,其公务员制度都带有其宗主国的色彩,其他一些国家也先后效仿西方发达国家的一些作法。最近一个时期以来,各国都在积极进行公务员制的改革,其发展趋向有以下几点:

1. 力行精兵简政,切实提高效率。根据联合国技术合作发展部行政发展司的调查,近几十年来,无论是发达国家还是发展中国家,政府雇员的绝对数和占总就业人数的比重都在上升。上升速度最快的是发展中国家。自70年代中期,某些发展中国家政府就业人数的增长速度比发达国家快3—4倍,是人口增长速度的2—3倍。政府雇员的日益增多,直接导致了行政费用的增加和开发资源的减少,同时也严重影响了政府工作效率。英语非洲部分国家针对行政部门普遍存在严重的人浮于事、作风恶劣、行为不端等腐败现象,采取了一系列改革措施,精减行政人员,如尼日利亚一次就减了10万人。这些国家现阶段努力创建一种新型的、权力分散的中央和地方政府机关,以提高工作效率。菲律宾现在正实施一项“进军”计划,主要目标是改进人事制度和结构,促进专业化水平,振兴论功晋升制度,提高公务员的责任感、创造性和革新精神,以提高政府工作效能。圭亚那为了提高工作效率,将一部分权力

下放给地方行政机关,使中央的某些职能和责任地区化了。

2. 宗主国色彩渐趋淡化,本土色彩不断增强。亚、非、拉美等地的发展中国家,在第二次世界大战前绝大部分是英、法、美、荷、葡的殖民地或半殖民地,殖民者一般都是按照宗主国的模式在属地建立文官制度,由宗主国的公民担任高级文官,本国的公民只任中下层文官,这样严重地影响了公务员制度的“本土化”,而且有一些作法也不符合本国的国情。近一个时期以来,这些发展中国家经过各方面的努力,不断改变这一状况。一方面注意结合本国的实际进行改革,另一方面也注意吸收其他国家有益的经验。巴基斯坦是一个比较典型的例子,它原是英属殖民地,公务员制度的主要结构是英国人帮助建立的,联邦政府高级官员全部由英国人担任。后来巴基斯坦人出于民族自尊心,认识到这样做不符合巴独立后的国情,也不利于社会进步,于是从本国情况出发,参照英国一些做法和中国考录制度,对原来的制度进行了某些改革。后来,他们又邀请了一批外国专家,特别是美国的专家帮助他们进行改革,使公务员制度又具美国职位分类制的一些特征。这样,原来宗主国的浓厚色彩就淡化了。

3. 政治色彩有所淡化,职业化色彩日渐加重。发展中国家推行公务员制度时一般都不强调政治中立,相反有的国家强调公务员应成为党的优秀分子。一般情况下,在多党制的国家里,强调了公务员的政治中立,在一党执政的国家里,强调官员积极参加党的一切活动(如非洲的坦桑尼亚、赞比亚、扎伊尔、肯尼亚等国,原来是议会制,现变为一党执政,便不再允许政治中立了。对这一问题,以后再阐述)。但从世界发展中国家情况看,目前强调政治中立的国家较多,如孟加拉、巴基斯坦、菲律宾、冈比亚、乌干达、委内瑞拉等亚、非、拉国家。在巴