

资本主义国家 公务员制度概要

北京大学出版社

BENZHUUYIGUOJIAGONG WUYUAN ZHIDUGAIYAO

资本主义国家公务员制度概要

曹 志 主编

北 京 大 学 出 版 社

资本主义国家公务员制度概要

曹 志 主编

*

北京大学出版社出版发行

(北京大学校内)

中国铁道出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 210 千字

1985 年 9 月第一版 1985 年 9 月第一次印刷

印数：00001—80,000 册

统一书号：6209·47 定价：1.95 元

本书未采用传统的铅字排版工艺，全部文字由
国产计算机—激光汉字编辑排版系统排版。

编者的话

随着经济体制改革的深入发展，迫切地需要加快干部人事制度改革步伐，通过改革，逐步形成一套具有中国特色的社会主义的干部人事制度，使我国干部人事管理制度化、法律化、科学化，更好地为实现新时期的总任务服务。要达到这一目的，一方面要认真总结和吸取新中国成立前后、特别是党的十一届三中全会以来干部人事制度改革的成功经验，另一方面也要正确学习和借鉴外国人事管理方面的有益经验。要借鉴外国的经验，就要了解外国的情况，而目前国内比较全面系统地介绍外国人事制度的书籍甚少，不适应研究工作的需要。为了比较全面地介绍资本主义国家公务员（或文官）制度的情况，使从事这一工作的同志对外国人事立法有个比较系统的了解，我们根据部分国家的人事法规和其他有关文献，编写了《资本主义国家公务员制度概要》一书。

当然，资本主义国家与我国的情况不同，我们在学习外国经验的时候，一定要以马列主义、毛泽东思想为指导，从我国的实际情况出发，经过分析比较，取其精华，为我所用。我们相信，这本书的出版，无论是对研究我国人事制度改革，

制定国家工作人员法规，还是对行政管理科学的研究和教学工作，都是大有益处的。

为了使这本书内容全面，资料丰富，我们尽可能广泛地搜集了发达资本主义国家和发展中国家的公务员法规及其他有关内部资料，并分解成若干专题，进行归纳和整理，以便读者分析比较和进行专题研究。由于时间仓促，水平有限，在取材和编写方面，定有疏漏和不当之处，敬希读者予以指正。

本书由曹志同志主编；刘俊林、苏玉堂、杨柏华、戚一广、张焕光、赵懋辉、刘玉梅、李俊庆、袁岳云、杨文明、姜明安、皮纯协、沈梦熏、刘宝玉、祝丰年同志参加编写；由刘俊林、苏玉堂同志统稿。

一九八五年三月

目 录

一 绪论.....	(1)
公务员的名称.....	(1)
公务员的范围.....	(2)
公务员制度的形成和发展.....	(4)
(一) 英国现代文官制度的起源和形成.....	
(二) 从“政党分肥制”到“功绩制”—— 美国文官制度的确立和发展.....	(8)
(三) 法国统一的公务员制度的建立.....	(12)
(四) 日本文官制度的发展和变化.....	(14)
公务员制度立法概况.....	(21)
二 任用.....	(24)
任用形式.....	(24)
考试录用的做法.....	(26)
(一) 基本原则.....	(26)
(二) 考试的方式方法.....	(28)
(三) 考试内容和科目.....	(29)
(四) 主考机构.....	(30)
(五) 录取办法和照顾性规定.....	(31)

(六) 试用期或实习期.....	(33)
聘任制的做法.....	(34)
资格要求.....	(36)
任用程序.....	(42)
任期任届.....	(44)
任用权限.....	(47)
任免手续.....	(49)
免职条件.....	(50)
三 权利义务和兼职	(53)
权利义务的概念.....	(53)
权利义务的规定.....	(54)
(一) 几种形式.....	(54)
(二) 主要内容.....	(55)
公务员兼职的规定.....	(57)
四 培训	(64)
对培训工作战略意义的新认识.....	(65)
(一) 培训目的.....	(65)
(二) 学习是工作的组成部分, 要终身接受教育.....	(65)
(三) 把培训工作当作一项战略任务, 给以法律 保证.....	(67)
主管培训工作的领导机构.....	(68)
职前培训.....	(70)
在职培训.....	(72)
(一) 对非技术性文官的培训.....	(72)

(二) 对管理人员的培训·····	(78)
(三) 对工程技术人员的培训·····	(82)
公务员培训的待遇及其晋升·····	(85)
(一) 关于工资待遇·····	(85)
(二) 培训同晋升使用相结合·····	(86)
五 职位分类 ·····	(88)
职位分类的两种类型·····	(88)
美、英、日三国职位分类概况·····	(89)
职位分类的利与弊·····	(122)
六 调动 ·····	(128)
调动原因·····	(129)
调动原则·····	(135)
调动方式·····	(137)
七 考核 ·····	(141)
考核内容·····	(141)
考核方法和机构·····	(147)
考核等次·····	(151)
考核结果同升降奖惩的关系·····	(152)
八 晋升 ·····	(154)
晋升的概念·····	(154)
晋升的目的·····	(156)
晋升的形式·····	(156)
晋升的原则和条件·····	(163)
晋升方法·····	(165)

晋升程序.....	(169)
晋升期限.....	(171)
主管机构.....	(171)
九 奖惩	(174)
奖励概况.....	(174)
惩戒的种类和条件.....	(176)
惩戒权限.....	(182)
惩戒程序.....	(185)
惩戒的申诉、上诉和重审.....	(191)
十 工资福利	(196)
工资制度的主要原则.....	(198)
(一) 平衡原则.....	(198)
(二) 同物价挂钩原则.....	(199)
(三) 定期提薪原则.....	(200)
(四) 同工同酬原则.....	(201)
(五) 协商原则.....	(202)
(六) 法律保障原则.....	(203)
确定工资的基本依据.....	(204)
基本工资制度.....	(207)
(一) 美国.....	(210)
(二) 英国.....	(215)
(三) 法国.....	(220)
(四) 日本.....	(225)
(五) 德意志联邦共和国.....	(227)

(六) 瑞士	(232)
津贴制度	(233)
(一) 埃及	(233)
(二) 瑞士	(235)
(三) 法国	(236)
(四) 日本	(236)
(五) 德意志联邦共和国	(237)
福利制度	(239)
(一) 社会补助	(240)
(二) 年休假	(241)
(三) 事假	(242)
(四) 产假	(243)
(五) 病假	(244)
(六) 社会保险	(245)
十一 辞退辞职	(247)
辞退	(248)
(一) 名称及含义	(248)
(二) 辞退的条件或理由	(249)
(三) 辞退的程序	(250)
(四) 辞退后的待遇	(251)
辞职	(252)
(一) 名称及其法律地位	(252)
(二) 辞职的条件与程序	(253)
(三) 辞职后的有关规定	(255)

十二	退休	(257)
	退休方式.....	(257)
	退休年龄.....	(259)
	退休的工龄条件.....	(262)
	退休金的标准及计发办法.....	(263)
	(一) 按公务员的工龄和退休前的工资计发退休金	(263)
	(二) 按公务员的工龄、退休时年龄和退休前工资 确定退休金.....	(267)
	(三) 一个退休公务员领取几种退休金.....	(267)
	(四) 残废退休金的标准.....	(268)
	(五) 退休金的最高限额和最低限额.....	(269)
	(六) 高级官员退休离职后的待遇.....	(269)
	退休者去逝后退休金的处理.....	(270)
	退休金的增长办法.....	(271)
	退休金的来源.....	(272)
	退休人员的其他福利.....	(274)
	退休人员继续工作的有关规定.....	(277)
	退休工作的管理机构.....	(278)
十三	人事机构	(281)
	关于部外制国家的人事机构.....	(282)
	(一) 美国.....	(283)
	(二) 日本.....	(286)
	关于部内制国家的人事机构.....	(288)

(一) 法国·····	(288)
(二) 德意志联邦共和国·····	(291)
(三) 瑞士·····	(292)
关于折衷制国家的人事机构 英国·····	(295)
(一) 文官委员会·····	(295)
(二) 编制及机关组织署·····	(296)
(三) 全国惠特利理事会·····	(298)
(四) 劳资仲裁法院·····	(300)
十四 保障监督·····	(302)
权益保障·····	(302)
(一) 美国·····	(302)
(二) 英国·····	(303)
(三) 法国·····	(303)
(四) 德意志联邦共和国·····	(305)
(五) 瑞士·····	(306)
(六) 日本·····	(307)
(七) 印度·····	(308)
(八) 埃及·····	(308)
(九) 阿根廷·····	(308)
申诉与辩护·····	(309)
(一) 美国·····	(309)
(二) 法国·····	(310)
(三) 德意志联邦共和国·····	(310)
(四) 日本·····	(313)

(五) 印度.....	(313)
监督制度	(314)
(一) 英国.....	(314)
(二) 美国.....	(316)
(三) 法国.....	(316)
(四) 德意志联邦共和国.....	(316)
(五) 瑞士.....	(317)

一 绪 论

公务员的名称

“公务员”一词，是从外文 Civil Service , (Service) Publique 翻译过来的。中文的译法不尽相同，有的译“文官”或“文官制度”，有的译“公务员”或“公务员制度”，还有的译“文职人员”或“公职人员”。虽然译法不同，但其含义基本相同。

过去，我国的一些书籍将“Civil Service”译成“文官”，只是意译，主要指英国文官中的上层分子，是名副其实的“官”。但这种译法，不是很确切的。应该说，“公务员制度”或“文职公务员制度”的译法，比较接近外文原意。不过，我们在介绍英美等国的“Civil Service”时，按照约定俗成的原则，仍采用“文官制度”的译名。

日本在第二次世界大战前，也叫“文官”。他们的“文官”一词，也是从英文 (Civil Service) 翻译过来的。由于日文有好多是借用汉字的，译法上的雷同，有可能是日本借用了我国的译法；也有可能是我国参考并借用了日本的译法。战

后，日本已改称“公务员”。

瑞士和法国叫“公务员”(Fonctionnaire)，含有干公务的人员的意思。**阿根廷**叫“公职人员”。**德意志联邦共和国**称“联邦公务员”，也有的书籍译成“联邦官员”。其他资本主义国家，均与上述名称大同小异。

公务员的范围

在**英国**，“文官”的概念，有其特定的范围。该国的“文官”，包括上自常务次官，下至清洁工，不包括政务官(大臣、国务大臣、政务次官等)；不包括企业、事业文职人员；不包括地方自治人员；不包括法官，特别是不包括通过选举产生的官员。因此，英国的“文官”，就是指所有不与内阁共进退、一般需经过公开竞争考试、一经择优录用无过失即可长期任职的文职人员，又叫常任文官。英联邦一些国家，以及**新加坡**等国，在文官(或公务员)的范围上，大体与英国相同。

美国是实行三权分立较典型的国家，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它文职官员)。立法部门的参议员和众议员，以及国会雇佣的职员，不属文官。司法部门的法官，也不在文官之列。美国有时把政治任命官员除外的政府部门所有文职人员，称为“职业文官”，其范围与英国的常任文官基本相同。

资本主义国家公务员的范围，较文官为广，但各国也不尽相同。战后日本有关公务员的法律，把公务员分为两种：一种是“国家公务员”，系指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院及国营企业、事业等单位供职的所有人员；一种是“地方公务员”，系指在地方政府机关、地方立法机关、地方法院和地方政府经营的企业、事业单位工作的人员。无论是国家公务员，还是地方公务员，都有“一般职”与“特别职”之分。所谓“特别职”，是指其任免有特别规定的职务，如议员必须经选民投票选举产生，总理和各部大臣都有特定的任命手续，法官也是如此。所谓“一般职”公务员，是指包括上自事务次官、下至各官厅的清洁工在内的所有文职人员，其范围大体相当于英国的常任文官。

法国国家机关人员统称“公务员”，分为两大类：一类是不适用公务员法的公务员，如审判官、议会工作人员、军事人员、工商业性质的国家管理部门的人员、工商业性质的公用事业和公益机构的人员、市、乡（镇）、村公职人员、依照契约服务的职员等；另一类是适用公务员法的公务员，如中央各机关从事国家管理事务的常任官员，其范围基本上与英国的常任文官相同。

德意志联邦共和国也叫“公务员”，分两大类：一类是特别职位的公务员，即不适用联邦公务员法的官员，如内阁总理、国务员、部长等；另一类是一般职位公务员，即适用联邦公务员法的官员。一般职位公务员，绝大部分属于职业文官的范围。