

世界各国公务员制度比较

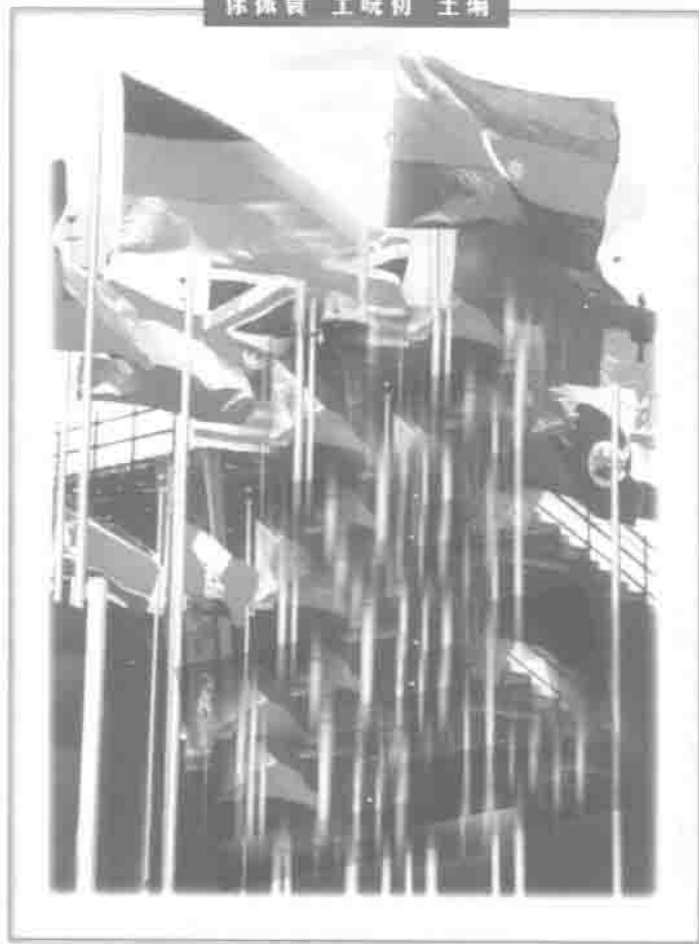
徐振寰 王晓初 主编



中国人事出版社

世界各国公务员制度比较

徐振贵 王晓初 主编



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界各国公务员制度比较/徐振寰,王晓初主编. —北京:中国人事出版社,1998.12

ISBN 7-80139-311-2

I. 世… II. ①徐… ②王… III. 公务员制度-对比研究-世界 IV. D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 32770 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

河北保定市印刷厂印刷

*

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8.875

字数:180 千字 印数:1-3000 册

定 价:19.00 元

前 言

国外公务员制度自 19 世纪中期间世以来,已有一百多年的历史,纵览世界各国的公务员制度,我们可以看到,公务员制度是各国政治、经济、社会和文化发展的产物。由于每个国家历史文化传统各异,政治、经济体制不同,社会发展程度不一,因而各国的公务员制度都有着自身的特点。对世界各国公务员制度进行比较研究,有助于我们探索人事管理科学的内在联系及规律,也有助于我们吸收和借鉴各国的经验和教训,建立有中国特色的国家公务员制度。

为了帮助广大公务员和从事人事管理工作及人事行政科学研究的同志了解当代世界主要国家公务员制度的情况,我们于 1994 年开始陆续编辑出版了《外国公务员制度》第一、第二、第三卷。这三本书的出版受到了广大读者的好评,对建立和推行我国公务员制度起到了积极的借鉴作用。在此基础上,我们又组织有关专家和学者撰写了《世界各国公务员制度比较》一书。本书有重点、有选择地对世界上不同类型的公务员制度或公务员制度中的某些专项制度进行分析和比较,试图从发展的角度对各类公务员制度的形成过程、基本体系、运行机制及发展趋势进行横向研究,探寻其中的某些规律,以利于更全面地了解国外公务员制度。

由于对世界各国公务员制度进行比较研究是一项较新的工作,我们的水平有限,书中难免有错误和不妥之处,欢迎广大读者提出批评意见。

编 者
一九九八年十月

目 录

中外公务员制度比较	徐振寰 (1)
部分西方发达国家行政管理及公务员制度	
改革浅析	王晓初 (14)
美国、加拿大公务员功绩制比较	李太章 (32)
亚洲五个国家公务员制度的比较	张 艺 (70)
美国与日本公务员制度若干特点及职位分	
类制度比较	朱连绪 (85)
新西兰与澳大利亚公务员制度比较	欧阳宁 (96)
法国、德国、香港地区公务员工资调查比较	
.....	沈艳杰 (120)
中印公务员制度比较	于晓静 (128)
新加坡与泰国公务员制度比较	吴 波 (139)
中、英公务员制度比较	国 灵 (159)
美国与澳大利亚公务员制度比较	梁 烨 (177)
加拿大、美国公务员制度比较	赵海云 (186)
英美公务员制度比较	郭 克 (195)
中德公务员考录、考核制度比较	朱夫曼 (216)
中德培训制度比较	郑 欣 (230)
中日公务员录用制度比较	校正文 (241)
各国公务员福利制度比较	佟亚丽 (257)

中外公务员制度比较

徐振寰

国外公务员制度的沿革

国外公务员制度大约有一百多年的历史。在中世纪前期,西方各国不仅没有中国那种以儒生为主的职业文官阶层,更没有一般意义上的文官。14世纪末叶以后,由于城市手工业、商业、金融的发展和文艺复兴运动的兴起,西欧国家的社会结构发生了深刻的变化,政府结构也随之开始发生变化。其一,是西欧各国君主在市民等级的援助下,先后建立了统一的、专制的中央集权政府;其二,是随着政府管理范围的扩大和政府功能的增加,相继出现了一类由专制君主直接任命或垂直统御只对君主负责的文职人员。这些文职人员就是西方最早的文官阶层。

从中世纪末期文官阶层出现到近代文官制度形成,其间,西方国家文官阶层发展的历史,一般都经历了三个时期,即封建专制的“恩赐官职制”时期,资产阶级权贵的“个人徇私制”时期,资产阶级政党政治的“政党分肥制”时期。前两个时期的特点基本相同,即在封建君主统治

时期和资产阶级掌权初期,政府文职官员官职的获得,大多是由国家统治者根据个人印象的好恶而恩赐或凭借私人关系的亲疏相授予的。进入 19 世纪后,随着资产阶级政党轮流执政这一政党政治的形成和发展,“政党分肥制”应运而生,新上台的执政党把政府官职作为战利品,在本党内部合法地、公开地进行“肥缺分脏”,这种状况一直延续了约半个世纪,在美国尤为盛行。

近代西方国家的公务员制度是在 19 世纪中期以后问世的。从根本上讲,它的产生是资本主义经济和政治发展的必然结果,也是资产阶级革新吏制的重大成果。

首先,公务员制度的建立是资本主义经济发展引起政府职能扩展的产物。19 世纪中期以后,西方各国陆续完成了本国的工业革命,资本主义经济得到了迅速发展,社会化的大生产导致了政府主管事务的膨胀,政府除了管理治安、国防、财政、税收等传统事务外,日益增加了对经济、文化教育等新的事务的管理。某些西方学者把这种变化称为政府从“消极防卫职能”向“积极发展职能”的转变。与这一转变相适应,在工业革命中成长壮大起来的资产阶级,在经济上占据统治地位以后,迫切要求改革旧的政府官吏制度,要求政府公职向社会更广泛地敞开,建立能为本阶级服务的新的公务员制度,以提高政府部门的效能,适应和维护资本主义生产关系,促进社会生产力的发展。

其次,公务员制度的建立是资产阶级政党政治发展的结果。固然,资产阶级政党政治具有维系资本主义各项政治制度正常运转的重要职能,但由于它的发展,也使

资本主义政治制度产生了一些倒退、腐败现象,突出表现在资产阶级“政党分肥”形成了周期性的政治大动荡,随着执政党的定期更选,政府行政人员经常是大规模的换班。其结果,一方面是搞掉了大批精于政府行政业务的管理官员,严重破坏了国家统治秩序的稳定性和政府工作的连续性。另一方面又造成各种昏庸无能之辈和阿谀逢迎之徒盘据权力的宝座,致使政府缺乏人才,行政管理秩序紊乱,工作效率低下。在这种背景下,资产阶级出于稳定政局和发展经济的需要,不断地总结政党政治的经验教训,并在此基础上逐渐认识到建立对政务官与事务官分别管理制度的必要性。

再者,公务员制度的建立也是资产阶级平等思想和功利主义原则在用人制度上的体现。在封建专制统治时期,欧洲各国盛行等级制,一般平民不能问津政府要职。资产阶级兴起之时,便提出了天赋人权、人人平等、主权在民等思想,经过资产阶级革命,这些思想广泛深入人心,并且在西方各国得到法律的明确认可,从而成为资本主义社会的基本原则。在19世纪上半期,英国资产阶级哲学家边沁主张以实际功效或利益作为道德的标准,这一原则一经提出,旋即成为资产阶级衡量国家和政府活动的准则。这都为西方公务员制度的形成提供了思想准备和理论依据。

国外不同类型的公务员制度

总览世界各国的公务员制度,搞得比较成功的有二、

三十个国家,实行公务员制度最早的是英国,最具有代表性的是美国、法国、英国的公务员制度,其他国家都是分别参照美、英、法的模式演变而成的。从各国实行公务员制度的情况看大致分为三种类型,即部内制、部外制、折衷制。

部内制即在各行政部门内设立人事机构,掌管各部门内部公务员的考试录用、考核、任免、调动、工资等各种人事行政事务。内阁之下设立公务员管理机构,负责统筹和协调工作。采取这种机构设置的国家有德国和法国。

法国是建立公务员制度较早的国家之一。1789年法国的资产阶级大革命摧毁了封建王朝的统治,建立了资产阶级专政,使法国官吏制度发生了根本性的变化,从而出现法国现代公务员制度的雏形。在拿破仑执政时期,公务员制度的一些主要轮廓已被勾画出来,并带有鲜明的军事色彩。19世纪至20世纪前半期,法国政局一直动荡不定,封建君主制的复辟和资产阶级反复辟的斗争激烈尖锐,使公务员制度建立受到严重影响,导致政府在官员任用上交替使用“恩赐官职制”和“党派分肥制”,造成官场营私舞弊、行贿受贿等现象层出不穷,政府部门工作效率低下,国家机器运转不灵,危及到法国资产阶级的根本利益和统治地位,因而法国一些议员提出了一些有关公务员的法律草案,要求对公务员加强管理。在此期间制定了许多单项法律,例如,1880年的《关于中学教员地位的法律》;1886年的《关于小学教师地位的法律》;1896年的《关于大学教师地位的法律》;1901年的《邮电

部门公务员法》;1902年的《海运部门公务员法》;1909年的《司法部门公务员法》;1910年的《公用事业部门公务员法》;1913年的《公务员转调法》;1921年《关于公务员家属随同调动法》;1923年的《内政部公务员法》;1924年的《退休法》;1928年的《劳动部公务员法》等等。

法国公务员制度是第二次世界大战结束后,在改造旧的公务员规章制度的基础上形成的。为了建立统一完备的公务员制度,戴高乐政府在1945年首先设立“公职管理总局”,由其专门管理公共职务。其次,同年又设立国立行政学院,统一考选、培训高级公务员。1946年3月制定出公务员总章程草案,并提交国民议会讨论通过,作为正式法律颁布。此后,法国政府又于1959年对1946年制定的公务员章程作了一百处修改,重新颁布,接着又颁布了7个补充条例。使得法国公务员制度逐步发展成为统一、完整、健全配套的现代人事管理制度,在法国战后社会经济发展中起了重要作用。

部外制即在政府系统之外设置相对独立的人事管理机构,独立行使公务员的考试录用权,统一掌管公务员的考核、晋升、工资、退休等事务。采取此种设置的国家有美国和日本。

美国是世界上最早实行公务员制度的国家之一,至今已有百余年的历史。在美国公务员制度产生和形成的过程中,既受到了英国文官制度改革的深刻影响,也得到了本国改革势力的有力支持。

美国政府公务人员的管理制度,最初实行的是“个人徇私制”。在官吏任用上,主要还是以对被选拔者在品格

和能力等方面的印象,作为选拔、任用政府官员的标准。随着美国政党政治的迅速发展,政府公务人员管理的制度也进入了“政党分肥制”时期(从 1829 年到 1883 年)。由于任人唯亲、用人不当、官员腐败、党派倾轧,引起了人们的强烈不满和反对,迫切要求对“政党分肥”的文官制度进行改革。美国的公务员制度改革是从举行考试开始的。1853 年,国会首先对公务员制度进行立法。1883 年,阿瑟总统签署了《调整 and 改革美国公务员制度的法案》,即《彭德尔顿法》。1912 年制定了考绩制度。1923 年通过了《职位分类法》。1950 年通过了《工作考绩法》。1962 年制定了《联邦工资改革法》。1970 年制定了《联邦公务员收入比较法》。1978 年通过了美国《公务员制度改革法》。它对于提高美国公务员管理工作的效率,完善公务员的各项管理制度,具有重要的意义。一是改革了公务员机构,撤消了文官委员会,成立了人事管理总署、功绩制保护委员会、联邦劳雇关系局。二是适当下放人事管理权限。三是放宽了处分程序中证据的合格程序,严格了公务员的工作评价考核制度。四是设立了“高级行政职务”,实行级随人走的“功绩工资制”,改变了按服务年限升等加薪的工资制度,有利于招收优秀人才。五是实行新的考绩制度,重新确立了功绩制原则,使之成为公务员培训、奖惩、任用的依据。

从 1883 年《彭德尔顿法》通过至今,美国公务员制度几乎每年都在进行改革和完善,今日美国公务员制度之所以比较完善,并为越来越多的国家学习和仿效,很重要的一个原因就在于此。

折衷制即在政府行政系统外,设立独立的公务员管理机构,专门掌管公务员的考试录用,而除考试录用之外的其他公务员事务,则由设在行政系统之内的公务员管理机构和各行政部门内的人事机构自行管理。英国是长期采取折衷制国家,政府行政组织系统之外设有独立的文官委员会,专司文官考试与录用之职。文官任职后的待遇、级别、考核、晋升、培训、奖惩等其他人事行政事务由政府各部门自己管理,编制和工资总额由财政部负责掌管。

英国的现代文官制度起源于18世纪初叶,是英国新兴资产阶级与封建王权之间权力斗争的产物,是在改革封建贵族官吏制度的基础上建立起来的。

1688年资产阶级“光荣革命”后,英国确立了君主立宪的政治制度,新兴资产阶级控制了议会,开始主宰英国的政治生活。但是,由于资产阶级革命的不彻底性,英国的封建贵族政治势力根深蒂固,英国“光荣革命”后官吏制度还带有浓厚的封建色彩:一是除了议会及一部分大臣职位为新兴资产阶级所控制外,大多数中高级文官职位仍然为封建贵族绅士所把持。贵族势力常利用手中的职权从事反议会政治活动。二是作为封建政治制度的重要组成部分的“恩赐官职制”或“个人举荐制”并没有被铲除,国王和贵族仍然控制着许多重要职位的任用权,任人唯亲,而且不少职位是专为贵族设置的高薪虚职,使得许多昏庸无能之辈尸位官爵,高俸无为,而中下层资产阶级“贤能”待遇贫贱,进升无门。这种情况不仅给资产阶级新政府造了严重的财政负担,而且对资产阶级政党意图

的贯彻起着直接的阻挠和破坏作用。因此,从 18 世纪开始,限制贵族官吏制度的政治经济权力,进而革除封建官吏制度的弊端,建立适合资产阶级议会民主政治的文官制度,就成了英国资产阶级与封建王权作斗争的主要焦点之一。

1701 年,英国议会通过《王位继承法》规定:“凡接受皇家薪俸及年金的官吏,除各部大臣及国务大臣外均不得为下院议员”。1710 年,议会针对国王及封建贵族对政府中握有实权的邮政、财政、税务官员行贿,营私舞弊的情况,又颁令规定上述人员不得以口头、书信或其他方式运动选民,违者将受到罚款、免职或取消选举权的惩处,从而开启了文官政治中立之先河。1852 年,针对封建贵族经常安插其亲信去东印度公司任职,发“洋财”的情况,议会向该公司提出改进人事考选制度,采用公开竞争考试的办法招收新的管理人员。同年,英国议会组织了两个专门委员会,分别调查东印度公司和英国国内的公职人员管理制度,其中由斯坦福·诺斯科特爵士和查里斯·屈维廉爵士主持完成的“关于建立英国常任文官制度的调查报告”于 1854 年发表,拉开了全面系统地改革封建官吏制的序幕。1870 年,国会议员艾蒙德·伯克发表了他的“经济改革”主张,首次公开抨击了当时的政府官吏制度的两大弊端:人浮于事,压抑人才的问题。议会根据他的建议成立了一系列委员会,开始对公共开支和公职管理进行调查。1854 年 10 月,英国在克里米西战争中失利。当政的帕麦斯顿政府迫于形势部分采用了诺氏的建议:1855 年,英国颁布了第一个文官改革枢密院令,

授权建立一个三人委员会,即文官委员会,负责考核拟任中下层文官职位的所有新人。1859年,《退休金法》进一步规定,所有文官必须持有文官委员会核发的合格证书才能享受法定退休金待遇。1870年英国政府又颁布了第二个文官改革枢密院令,授予文官委员会统管考录工作的权力,规定文官委员会在征得各部同意后,对所有初任文官人选进行公开竞争性考试,合格者发给资格证书。这一举措对于确立竞争考试的文官录用制度起了决定性的作用。1884年,议会法令要求,文官在当选为议员时必须辞去文官职位。因此,到了18世纪后半期,政治类官员随内阁而进退,同时非政治类官员保持长期的职业稳定,即文官常任制,逐渐成为英国文官系统的一项基本制度。

从1830年起到19世纪末,英国陆续出台了一系列法令与政策,为建立一套较完整的现代文官制度奠定了基础。19世纪末到20世纪上半叶,这是英国文官制度逐步发展和完善的时期。

三种不同类型的公务员管理制度各有优缺点。部内制的优点是管理机构与行政机构合为一体,用人与治事相结合,事权统一,易采取管理措施。其缺点是标准不统一,方法各异,各自为政,互相攀比。若行政首长有偏颇时,容易出现用人上的不公平。部外制的优点是独立行使职权,不受行政首长的干涉和控制,有利于客观公正地选拔人才,也有利于公务员有计划地管理。其缺点是用人事相脱节,用人单位和行政首长缺乏用人权和人事监督权,妨碍行政责任的完整性。折衷制的优点是考试

权独立,行政首长不易任人唯亲,考试录用之外的公务员事务,各部门自己管理,能使用人与治事相统一。其缺点是考试录用和其他业务分开,容易割裂公务员管理事务工作的统一性。

中外公务员制度的主要区别

我国的公务员制度同国外公务员制度有很多不同之处,其主要区别有以下几点。

第一,国外公务员制度标榜“政治中立”,我国公务员制度强调坚持四项基本原则。

国外公务员制度中标榜“政治中立”,要求公务员不得参加政党的竞选活动,对各党派保持“中立”。我国的公务员制度明确规定,公务员必须坚持四项基本原则。公务员在公务活动中应认真执行党的路线、方针、政策,在政治上、思想上与党中央保持一致。公务员不仅可以参加政党和政党的活动,而且应该积极参与国家的政治生活。公务员中的共产党员,要遵守党的纪律,服从党的决定,参加党的组织生活,接受党组织的监督和检查,按照党员的标准严格要求自己,发挥党员的先锋模范作用。

第二,国外公务员是独立的封闭的管理系统,与党派脱钩,而我国的公务员制度坚持党管干部的原则。

西方国家实行多党制,两党或多党竞争,轮流执政。为了避免由于执政党的更替造成政府工作人员大换班而引起的混乱,它们强调公务员是一个独立、封闭的管理系统,不受政党干预,与党派脱钩。我国的公务员制度是在

党的组织路线和干部政策的指导下建立的。党管干部是我国干部制度的一个重要原则。党管干部主要体现在制定干部工作的方针、政策,做好对干部人事工作的宏观管理和监督,同时还要推荐和管理好重要干部。如公务员条例规定我国各级政府的重要干部,都由各级党委考察推荐,依法由各级国家权力机关选举或决定任命。

第三,国外公务员制度的用人标准强调个人能力。我国公务员制度贯彻和体现了“德才兼备”,并把政治立场和道德品质放在首位。

国外公务员制度中的用人标准强调个人能力,无论是在录用竞争考试中,还是在晋升中都突出个人能力。我国公务员制度的各项具体管理制度都贯彻体现“德才兼备”,用“德”和“才”两把尺子去衡量干部,要求二者同时具备,并把坚定的政治方向和正确的政治方向放在首位。如我国公务员的考试录用制度,不仅测试报考人员的文化知识和业务能力,还要考核其政治态度和思想品德。我国公务员的晋升、考核等制度,也都强调了政治态度和思想品德。

第四,国外公务员制度强调维护公务员的特殊利益。我国公务员是人民的勤务员,坚持全心全意为人民服务的宗旨。

国外公务员,相对于老百姓来说是政府官员,而相对于政府来说是雇员,政府与公务员的关系是雇主与雇员的关系。国外公务员制度强调维护公务员的特殊利益。公务员是一个封闭的系统,其他行业的人难以进入,而一旦进入,便可任职终身。公务员为了维护自己的利益,常