

话说西方世界丛书



西方公务员制度

谭健

北京出版社

西方公务员制度

谭 健 编著

北 京 出 版 社

内 容 提 要

《西方公务员制度》选择了西方发达国家有代表性的公务员制度进行介绍，着重论述了西方公务员制度的起源、发展、改革、基本原则、立法概况、管理机构以及西方公务员的考试录用、考核、工资福利、奖惩制度、退休制度等等，这对于我们具有一定的参考借鉴作用。

话说西方世界丛书

西方公务员制度

Xifang Gongwuyuan Zhi du

谭 健 编著

*

北京出版社出版

(北京北三环中路6号)

新华书店北京发行所发行

京 辉 印 刷 厂 印 刷

*

787×1092毫米 32开本 5.125印张 115,000字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数 1—1,880

ISBN 7-200-00774-9/D·24

定 价：1.95元

前 言

在改革政治体制的进程中，我国已经决定实行新的国家公务员制度。这是我国干部人事制度改革的历史性进步。

从世界各国人事制度改革的历程来看，公务员制度是许多国家废除了各种封建的落后的腐败的人事制度以后实行的新的人事制度。它体现了现代民主政治和现代行政管理的一切原理和原则，并经过西方发达国家一百多年的政治改革和完善，具有许多优点，值得中国参考。

中国将要实行的国家公务员制度，是吸取了西方发达国家公务员制度的较好经验，并结合中国情况而决定的。随着新的国家公务员制度的准备实施，越来越多的人希望了解外国公务员制度的情况。北京出版社适时地约稿，希望出版有关外国公务员制度的新书，作为《话说西方世界丛书》之一。我感到很有意义，撰写了这本《西方公务员制度》。作者选择了西方发达国家中有代表性的比较好的公务员制度向大家介绍。本书着重论述了西方公务员制度的起源、发展、改革、基本原则、立法概况、管理机构、监督机构、仲裁机构，以及西方公务员的考试录用、职位晋升、工作考核、职业培训、工资制度、福利制度、奖惩制度、公务员的身份保障、权利与义务、辞职与解职、灾害补偿、处分解除、申诉制度、退休制度等等。书中介绍的内容，都是国际上比较好的做法，其中许多是我国公务员制度准备实施的。

作者希望《西方公务员制度》的出版对我国各地实行新的国家公务员制度能有参考借鉴作用。

谭 健

1988年9月于中国社会科学院

目 录

前 言	I
第一章 西方公务员制度的起源与发展	1
第一节 中国是文官制度的始祖	1
第二节 西方公务员制度的形成与发展	4
第三节 西方公务员制度立法概况	7
第二章 西方公务员制度的基本原则	9
第一节 民主、平等、公开原则	9
第二节 竞争、择优、功绩原则	12
第三节 政务公务员与业务公务员分开原则	13
第四节 内行领导原则	14
第五节 法治原则	15
第六节 权利保障原则	16
第七节 政治中立原则	16
第三章 西方公务员管理机构	18
第一节 三种管理机构	18
第二节 美国公务员管理机构	19
第三节 日本公务员管理机构	21
第四节 法国公务员管理机构和监督咨询	27
第五节 联邦德国公务员管理机构	28
第六节 英国公务员管理机构与协商仲裁机构	30
第七节 瑞士公务员管理机构	33

第四章	美国公务员制度	35
第一节	从政党分赃制改为功绩制	35
第二节	功绩制的新改革	38
第三节	首创的职位分类制度	45
第四节	公开考试录用制度	49
第五节	工作考绩制度	51
第六节	培训与晋升制度	54
第七节	功绩工资制度	57
第八节	福利制度	60
第九节	退休制度	62
第十节	纪律与惩处制度	64
第五章	日本公务员制度	65
第一节	从天皇臣仆制改革为公务员制度	66
第二节	公务员定员制度	68
第三节	直接选举任职制度	70
第四节	公开考试录用制度	72
第五节	工作评定制度	76
第六节	定期提薪制度	77
第七节	“成绩主义”晋升制度	84
第八节	多种形式的培训制度	85
第九节	奖惩、纪律、公平审查制度	88
第十节	强制性退休制度	91
第六章	英国公务员制度	94
第一节	英国公务员制度的演变	95
第二节	考试录用制度	101
第三节	考核的内容和方法	103
第四节	晋升的依据和程序	104

第五节	工资制度	105
第六节	培训制度	107
第七节	纪律与惩戒制度	108
第八节	退休制度	109
第七章	联邦德国公务员制度	112
第一节	文官制度的历史沿革	112
第二节	公务员的类别与资格制度	113
第三节	考试录用制度	115
第四节	公务员的工资制度	117
第五节	职位晋升的条件	121
第六节	公务员的义务与权利	122
第七节	考核制与惩戒制度	125
第八节	退休制度	126
第八章	法国公务员制度	129
第一节	现代公务员制度的建立	129
第二节	公开考录用制度	130
第三节	职业培训	131
第四节	工作评定和晋升制度	132
第五节	公务员的工资和福利	133
第六节	公务员的退休制度	135
第九章	奥地利公务员制度	136
第一节	严格考核的录用制度	137
第二节	公务员的业务培训和考试制度	138
第三节	工作能力评定制度	140
第四节	公务员多种方式的晋升制度	141
第五节	鼓励上进的工资制度	143
第六节	公务员的权利和义务	146

第七节	公务员的纪律	148
第十章	瑞士公务员制度	151
第一节	公务员的任用制度	152
第二节	公务员的待遇与福利	153
第三节	公务员的晋升与奖惩	154
第四节	公务员的辞职与解聘	156

第一章 西方公务员制度的起源与发展

在当今世界上，公务员制度，是一些发达国家在否定了封建的、落后的人事制度以后新建立的人事制度。公务员制度适应了现代行政管理和现代化大生产的需要，适应了民主政治和商品经济发展的需要，贯彻了现代民主和现代科学的一些基本原则和原理，并吸收和发展了历史上一些国家的较好经验而形成的。公务员制在各国实行当中也经历了不断改革和创新逐渐完善的过程。

第一节 中国是文官制度的始祖

西方国家的学者和联合国的专家们一致公认，中国是世界文官制度的创始国。中国的文官制度已有 1300 多年的历史，而西方国家是吸收了古代中国的公开考试择优任官制度以后在十七世纪开始建立和发展文官制度的。在文官制度的基础上经过多次改革又发展为现代公务员制度。

中国的以公开考试择优任官为特点的文官制度，创始于公元 587 年的隋朝。当年，隋文帝杨坚为了开创选官用人的新制度，广招天下优秀人才，建立强盛的国家，宣布实行“开科举士制度”，在全国统一考试择优任官。杨坚废除腐败的臭名昭著的由贵族官僚推荐任官的“九品中正制”。

隋文帝首先实行的是两种科目的考试。一种是考试选择才

华出众的人，称为“清平干济科”；另一种是考试选择品行出众的人，称为“志行修谨科”。隋文帝杨坚下令规定：凡是五品以上的官员必须从经过两种考试择优选拔出来的优秀人才中再选择任用。公元607年，隋炀帝杨广增设“进士科”，发展了开科举士制度。到了唐代，中国科举制度更加发展，考试科目增加到四十科以上，其中包括：进士、秀才、明经、明法、明算等等。尤其是“进士科”和“明经科”，差不多每年都举行考试，考中者担任的官职较高。“进士科”的第一名就是人人羡慕的“状元”。考中被任官者也感到最荣耀。唐代女皇武则天，又创立“武举制度”，通过公开比武竞争择优选任军事官员。

古代的考试制度十分严格。礼部主持考试合格以后，还要吏部进行复查。一查“身”，要求体貌丰伟；二要查“言”，要求说话口齿清楚，言辞辩正；三查“书”，要求写字要字体秀丽，楷法遒劲；四查“判”，要求有较强的分析和判断能力，思路敏捷，论事果断。复查合格以后，才算取得任官的资格，经皇帝亲自批准录取者名单以后，才按照成绩高低授予高低不同的官职。每次官员的录用考试总有上千人报考，但经过层层筛选淘汰，被录取者只有二三十人，自然是拔尖人才。所以，唐太宗李世民曾经高兴地说：“天下英雄尽入吾彀中矣。”

中国这种公开考试择优任官的科举制度，具有一些突出的优点。第一，机会平等，公开竞争，平民百姓的子弟都可以应考，为广大知识分子和人民提供了进取任官的机会，打破了少数贵族官僚垄断官位的状况；第二，多级考试，层层淘汰，能够在最广的范围内选拔出最优秀的人才；第三，复查严格，了解全面，做到知人善任。第四，转化社会风气，鼓励人人读书求知，向上进取。正是因为这种制度具有生命力和良好的效果，在中国代代相传，继续发展了1300多年。

中国的公开考试择优任官制度，到了元朝开始流传到西方国家。外国的商人、学者、传教士到中国以后，看到这种制度十分赞赏，纷纷写文章或小册子向欧洲介绍。意大利的著名旅行家马可·波罗沿着“丝绸之路”于1275年来到中国，在元朝政府当官十七年。他在《马可·波罗游记》中赞扬中国的公开考试择优任官制度。公元1569年，葡萄牙传教士克鲁兹的《中国游记》也称赞中国这种制度。1582年，明朝中期，意大利传教士利马窦到中国生活了二十八年，结交中国高官名士，深知中国官史制度。他在介绍中国的著作里和给朋友的信中，也倍加赞扬中国的考任制。法国著名的政治思想家伏尔泰和孟德斯鸠也在著作中对中国的考任制给予好评。许多文章、小册子、书籍的传播，使中国的考任制在西方国家产生了深刻的影响，主张在西方国家采用中国公开考试择优任官制度的呼声越来越高。

首先借鉴中国经验实行考任制的西方国家是德国。早在1700年，德国开始在军法官中实行公开考试择优任用制度。1713年德国把考任制范围扩大到律师和其他法官。以后，德国规定政府各级行政官员都实行考试任用制度，并规定大学生必须学习政治学、法学、经济学、行政管理等课程。1770年，政府颁布法令规定，所有高级官员必须从成绩优秀的大学毕业生中选任，并且在任职以前必须经过考试合格。考试分为笔试和口试两种。笔试科目是：行政学、法学、财政学。笔试合格后，再进行口试，以测验应试者的机敏能力、适应能力、分析能力、业务专长。

继德国之后，法国、英国、美国等西方国家，也参考中国经验，结合本国需要，实行了公开考试择优任官制度，建立近代文官制度，并经过多次改革，发展为现代公务员制度。

第二节 西方公务员制度的形成与发展

西方公务员制度都是在反对封建官僚制度和其他落后人事制度的过程中建立和发展的。由于各国情况不同，它们经历了不同的阶段，具有各自的特点。

英国在十九世纪中期完成了工业革命，工业资产阶级开始执政，深感旧的官僚制度不能适应发展商品经济的需要，迫切要求建立高效的廉洁的政府。1854年，英国政府财政大臣委托两位爵士提出“建立英国文官制度的报告”，提出建立文官制度的四项基本原则。为了实现这些原则，英国在1855年建立办事公正、不受党派影响的“文官委员会”。1870年，英国政府规定：所有文官都必须通过公开竞争考试录用，凡是没有文官委员会的考试合格证书的人，一律不得担任文官职位。同时，英国把文官分为两大类，一类是执行政策的上层文官；另一类是办理日常事务的下层文官。至此，英国文官制度初步建立。后来，经过几次改革，补充建立了一些具体制度，文官制度一直实行了一百余年。

1968年，由于战后形势的发展变化和对文官的新的需要，英国对文官制度进行了一次较大的改革，加强文官的领导机构，重视专业人才的作用，成立文官培训机构，扩大政府各部门的任用权。

美国的官员制度大体上经历了三个时期，实行了三种制度。在建国后的两百多年中，美国实行了五十多年的“个人徇私制”大搞“用人唯亲”，结果被广大公众否定了。接着又实行了五十多年的“政党分赃制”，大搞“用人唯党”，不重视真才实学和工作成绩，无能之辈占据高官厚禄，争权夺利，政治腐败，也被各界公众强烈反对而废除。从1883年起，美国实行第

三种人事制度，即“功绩制”，强调根据考试成绩录用人才，根据工作成绩提升人才，否定过去的“用人唯亲”和“用人唯党”的落后腐败制度。结果，在全国范围内选拔最优秀人才担任公职，管理国家政治、经济、社会事务，取得很好成就，政局稳定，各项事业发展较快，成为世界头号强国。

美国在1978年对文官制度进行较大的改革，进一步完善“功绩制”，制定了“功绩制”的九项原则，并采取了十项重要改革措施。这次改革，使美国的公务员制度处于西方国家公务员制度的领先地位。

日本的公务员制度，是在第二次世界大战结束后，在国内外反法西斯力量的推动下，否定封建的“天皇臣仆制”的前提下建立的。日本制定的《国家公务员法》和《地方公务员法》等一系列完整的法规，强调了“民主与效率”的基本原则和七项具体原则，贯彻了“成绩主义”和“能力主义”，宣告“一切官职都对考试成绩优秀者敞开大门”。日本公务员的考试录用制度被西方学者公认是搞的最好的。日本的政府被称为“尖子人物政府”。

日本公务员制度的法规周祥健全，实行以来一直比较稳定。虽然有过一些小的修改补充，但是至今没有很大的修改。

联邦德国的文官制度历史较久。但是，公务员制度是在第二次世界大战后建立的。根据《基本法》，联邦德国在1953年颁布实行《联邦公务员法》，确定了公务员制度的基本准则和各项具体制度的规定。联邦德国的公务员法规继承了威玛宪法的优良传统，强调了“机会平等”、“人才主义”、“考试用人”等原则。联邦德国的公务员“资格制度”、考任制度、人事分类、晋升制度都很有特点，值得其他国家参考。它的《联邦公务员纪律条例》对公务员规定了严格的纪律。

法国公务员制度是在曲折的政治斗争过程中逐步建立和发

展的。在封建王朝时期，法国推行了封建的“君主恩赐制”法国资产阶级推翻封建王朝以后，又实行了腐败的“政党分赃制”。封建君主制和资产阶级之间的复辟和反复辟的多次斗争，使法国的两种人事制度交替实行，使法国政局动荡不稳，官吏队伍庞大臃肿，工作效率低下，政治腐败，国家机器运转不灵。

法国的政党、议员、政府首脑要求改革人事制度的呼声日益强烈。他们在二十世纪初期和二十年代、三十年代纷纷提出新的公务员制度草案。特别是法国政府总理莱昂·勃鲁姆委托咨询委员会起草公务员制度的法规，为建立新公务员制度奠定了基础。

1941年9月14日，法国维希伪政权颁布了一个公务员总法，强调控制公务员，为德国法西斯效劳，遭到广大公众的强烈反对。戴高乐领导的政府在1944年8月9日宣布予以废除。

第二次世界大战结束后，法国在改革旧的公务员制度的基础上建立了新的现代公务员制度。1946年10月5日，法国国民议会通过了政府拟定的《公务员总法》，规定了公务员制度的基本准则。这个《公务员总法》内容比较完整，有关公务员的各种事项都作了规定，并且保障了公务员的民主自由权利，是西方国家公务员法规中较好的法规之一。

法兰西第五共和国成立以后，法国政府于1959年2月4日颁布新的《公务员总法》，并且接着颁布了七个补充条例，进一步完善了法国公务员制度。

西方还有不少国家实行公务员制度。因很多方面大同小异，不再一一列举。西方国家公务员制度的建立、发展和改革的总趋势是：否定封建的“君主臣仆制”、“贵族官僚制”、落后的“政党分赃制”、“个人徇私制”，向着民主化、平等化、公开化、法治化的方向发展。由于科学日益发达，学科越来越多，

社会分工越来越细，各国公务员也在向专业化方向发展，专家学者在政府决策和工作中的作用和地位不断增强。

第三节 西方公务员制度立法概况

西方国家在建立和发展公务员制度的过程中，很重视法制化，制定了一系列配套的法规，使公务员的各项管理、各项工作、权利地位、个人行为都有法可依，能够依法办事。

在西方国家中，公务员制度法规化比较好的国家是日本、法国、联邦德国、瑞士、美国等。

日本的公务员法规是最全最多的。日本有：《国家公务员法》、《地方公务员法》、《国家公务员职阶法》、《国家公务员任免法》等几十种法规。此外，日本人事院还制订了大量规则，详细规定了其他许多具体事项。日本公务员制度的法规包括了总法、单项法规和各种细则，构成了完整的公务员制度法律体系。

法国有《国家公务员总法》全面规定公务员的各项准则，而且制定了一些专业人员法规。这些法规包括：《议会工作人员法》、《法官法》、《教师法》、《安全人员法》、《军官和士官法》以及各种实施细则。

联邦德国制定的公务员法规有：《联邦公务员法》、《联邦法官法》、《联邦公务员工资法》、《联邦公务员资历条例》、《联邦公务员纪律条例》、《公务员劳保条例》、《公务员补助条例》、《公务员休假条例》、《公务员工作时间条例》。

美国的公务员法规有：《文官法》、《职位分类法》、《考绩法》、《联邦工资改革法》、《培训法》、《退伍军人优先法》、《文官退休法》、《收入比较法》、《文官制度改革法》。此外，美国总统还发布许多行政命令，补充了公务员法规。

英国是不成文法体系的国家，没有公务员总法规，只有一些单项法规和条例。它们是《新南威尔士文官法》、《年老退休法》、《平等工资法》、《就业保障法》、《职业争议法》、《退休金增长法》。

此外，许多国家都制定了公务员法，但是大部分仿照了几个发达国家的法规，内容略有一些变化。例如，印度就有《全印文官法》、《印度行政官员任用条例》、印度行政官通过竞争性《考试任用规则》、《行政官提升任命规则》、《全印文官行为条例》、《全印文官纪律与上诉条例》。所以，这里不必全都列举，只以发达国家的公务员法规为主，供作参考。