

他山之石

— 政府、企业人事系统国外培训报告集

中华人民共和国人事部国际交流与合作司编

①

人 民 出 版 社

前 言

党的十三大决定在我国建立和推行国家公务员制度。为配合国家公务员制度的实施,学习和借鉴发达国家在市场经济条件下人事管理中反映现代人事管理规律的一些有益经验和先进管理方法,国家人事部自1988年成立以来,一直非常重视人事管理系统干部的国外培训工作,通过采取以国外短期培训为主,中、长期研修为辅的多种行之有效的培训方式,对国家机关和政府人事部门的部分中高级国家公务员以及部分大型国有企业人事管理干部分批开展了有计划、有步骤的国外培训工作,为拟定国家公务员制度方案,培养一批推行国家公务员制度的骨干,促进国有大中型企业职能转变,推行整个人事制度的改革,奠定了良好的基础。

为了不断总结推广和运用国外培训成果,我们将近年来由我部组织的部分短期出国培训考察的有关材料汇编成书,以便更多关心、支持和参与人事体制改革的人与我们共同分享这一成果,进一步完善国家公务员制度,深化企业人事制度改革。当然,书中的内容和观点,只是参加国外培训的团组和个人的思考和体会,仅供读者参考。

本书由人事部国际交流与合作司公务员国外培训处整理、编辑。在此感谢各有关单位的大力支持。由于时间仓促,书中疏漏不当之处在所难免,敬请读者指正。

目 录

第一部分 赴法国培训考察情况

第一章 法国行政机构和公务员制度	(1)
第一节 培训考察基本情况	(1)
第二节 法国中央行政机构	(1)
第三节 法国地方权力机构和设在地方的 国家行政机构	(5)
第四节 法国公务员管理机构	(8)
第五节 法国公务员制度的历史沿革	(10)
第六节 法国公务员的分类制度	(12)
第七节 法国国家公务员的考试录用	(15)
第八节 法国公务员的提升和晋级	(19)
第九节 法国公务员的考核	(21)
第十节 法国公务员的工资制度	(25)
第十一节 法国公务员的培训与进修	(28)
第十二节 法国公务员的权利和义务	(32)
第十三节 法国公务员的纪律制度	(37)
第十四节 法国公务员的退休养老金制度	(39)
第十五节 法国地方公务员制度	(43)
第十六节 法国与西欧国家公务员制度比较	(47)
第十七节 法国参议院	(52)
第十八节 法国审计法院	(53)
第十九节 法国经济财政预算部职业培训中心	(55)

第二十节	法国国立行政学院概况	(57)
第二十一节	法国邮电部国立高等邮电和通讯学校	(59)
第二十二节	法国国立公共卫生学校	(61)
第二十三节	法国国际公共行政学院及其他单位 公共行政管理研究简况	(62)
第二章	法国公务员考试录用制度	(65)
第一节	培训考察基本情况	(65)
第二节	法国的国家行政机构特点	(66)
第三节	法国公务员制度的特点	(70)
第四节	法国公务员考试录用制度	(74)
第五节	法国国立行政学院组织 A 类公务员 (文职行政官)考试录用过程简介	(86)
第六节	里尔地区行政学院情况简介	(94)
第七节	法国地方公务员管理中心情况介绍	(96)
第八节	巴黎大区省际公务员管理中心情况简介	(98)
第九节	有关统计数字表	(101)
第三章	法国公务员培训与流动	(107)
第一节	培训考察基本情况	(107)
第二节	法国公务员培训概述	(107)
第三节	法国国立行政学院的培训	(116)
第四节	法国公务员的流动	(122)
第五节	法国公务员制度的三大特点	(132)
第六节	法国公务员培训的择优机制	(138)
第七节	法国行政立法的主要原则	(140)
第八节	法国经济和财政预算部职业培训 与进修中心情况介绍	(144)
第九节	南特行政学院情况介绍	(148)
第十节	法国公务员流动原则	(151)

第四章 法国公务员社会保险制度	(155)
第一节 培训考察基本情况.....	(155)
第二节 法国社会保险制度的主要内容.....	(155)
第三节 可以借鉴的几点启示.....	(159)
第四节 法国社会保险制度面面观.....	(161)
第五节 法国公务员退休制度.....	(176)
第六节 法国普通老年社会保险.....	(218)
第五章 法国国有企业人力资源管理体制	(234)
第一节 法国国有企业及人力资源管理概况.....	(234)
第二节 法国国有企业人力资源管理的主要特征.....	(237)
第三节 法国国有企业人力资源管理给我国的启示.....	(244)
第六章 法国国有企业人才招聘管理	(250)
第一节 法国国有企业人才招聘的背景.....	(250)
第二节 法国国有企业人才招聘管理情况.....	(252)
第三节 法国国有企业人员招聘相关的问题.....	(255)
第四节 法国国有企业人才招聘管理对我国 企业人事管理工作的启示.....	(258)

第二部分 赴加拿大培训考察情况

第一章 加拿大公务员工资保险福利制度	(261)
第一节 培训考察基本情况.....	(261)
第二节 加拿大基本国情及其公务员制度概况.....	(261)
第三节 加拿大公务员的工资制度.....	(264)
第四节 加拿大公务员保险福利制度.....	(268)
第五节 加拿大劳工法.....	(274)
第六节 体会与借鉴.....	(276)
第二章 加拿大公务员职位分类制度	(279)

第一节	培训考察基本情况·····	(279)
第二节	加拿大联邦政府职位分类简介·····	(279)
第三节	加拿大联邦政府职位分类制度的改革计划·····	(281)
第四节	加拿大地方政府公务员管理体制简介·····	(283)
第五节	加拿大的专业技术资格管理体制概况·····	(284)
第三章	加拿大公务员培训管理制度·····	(287)
第一节	加拿大国情和政体·····	(287)
第二节	加拿大公务员培训发展态势·····	(292)
第三节	加拿大对培训活动的科学化、系统化管理·····	(297)
第四节	中国、加拿大公务员培训异同分析及建议·····	(304)

第三部分 赴日本培训考察情况

第一章	日本国家公务员制度·····	(311)
第一节	培训考察基本情况·····	(311)
第二节	日本国家公务员制度概要·····	(311)
第三节	日本国家公务员制度·····	(314)
第四节	日本地方公务员制度·····	(321)
第五节	千叶市地方公务员制度·····	(334)
第六节	大阪府的人事管理制度·····	(336)
第七节	日本国家公务员制度的特点·····	(340)
第二章	日本国家公务员的公务纪律和惩戒制度·····	(347)
第一节	公务纪律和惩戒制度概述·····	(347)
第二节	公务员身分上的义务·····	(348)
第三节	公务员职务上的义务·····	(350)
第四节	公务员惩戒制度·····	(351)
第五节	有关对策·····	(354)
第六节	日本公务员伦理·····	(355)

第七节	日本邮政省公务员公务纪律和惩戒·····	(357)
第八节	日本的叙勋制度·····	(361)
第九节	日本科技厅公务员奖励表彰制度·····	(365)
第三章	日本国家公务员公平审查申诉制度·····	(386)
第一节	概述·····	(386)
第二节	对不利处分的不服申诉·····	(388)
第三节	行政措施要求审查制度·····	(396)
第四节	灾害补偿制度·····	(399)
第四章	日本民间企业的人事考核制度·····	(403)
第一节	日本民间企业人事考核制度的主要内容·····	(403)
第二节	日东电工株式会社的人事评价制度·····	(411)
第三节	日东电工株式会社的新人事制度·····	(420)
第四节	日东电工株式会社人事考核中的 评价实习步骤说明·····	(425)
第五章	日本国家公务员考试录用制度·····	(437)
第一节	培训考察基本情况·····	(437)
第二节	日本国家公务员任用制度概况·····	(438)
第三节	日本国家公务员考试录用制度 历史沿革及思路·····	(456)
第四节	考试录用的实施与有关操作技术·····	(465)
第五节	日本北海道公务员考试录用情况·····	(473)
第六节	日本外务省录用公务员情况·····	(478)
第七节	日本人事考试研究中心情况·····	(482)
第六章	日本公务员工资制度·····	(485)
第一节	培训考察基本情况·····	(485)
第二节	日本公务员工资的沿革·····	(486)
第三节	现行的日本国家公务员工资制度·····	(487)
第四节	日本人事院的工资建议和官民工资调查比较的方法 ·····	(490)

第五节	近年来日本国家公务员工资动态·····	(492)
第六节	日本国家公务员的工作时间与休假制度·····	(493)
第七节	日本国家公务员的退休制度和养老金·····	(494)
第八节	日本国家公务员的灾害补偿和互助会制度·····	(496)
第九节	培训考察后的启示·····	(497)
第七章	日本公务员培训制度·····	(501)
第一节	培训考察基本情况·····	(501)
第二节	日本国家公务员培训制度概况·····	(501)
第三节	日本国家公务员培训工作的管理·····	(502)
第四节	日本公务员培训工作目前要研究解决的问题·····	(506)
第五节	培训考察后的启示·····	(507)

第四部分 赴西班牙培训考察情况

第一章	西班牙国家公务员制度概况·····	(508)
第一节	培训考察基本情况·····	(508)
第二节	西班牙的基本国情·····	(508)
第三节	西班牙公务员制度综述·····	(512)
第二章	西班牙公务员考试录用制度·····	(533)
第一节	培训考察基本情况·····	(533)
第二节	西班牙行政管理体制概况·····	(533)
第三节	西班牙公务员考试录用制度概述·····	(534)
第四节	通用职系公务员的考试录用·····	(547)
第五节	特殊职系公务员的考试录用·····	(555)
第六节	自治区公务员的考试录用·····	(561)
第七节	市政警察的考试录用·····	(564)
第八节	公务员的内部录用·····	(565)

第九节	西班牙公务员考试录用制度的主要特征·····	(568)
第十节	西班牙公务员考试录用制度提供的启示·····	(571)
第三章	西班牙人才流动与人才资源开发·····	(574)
第一节	培训考察基本情况·····	(574)
第二节	西班牙公务员管理机构及人力资源概况·····	(575)
第三节	西班牙政府公务员的流动·····	(577)
第四节	西班牙大学教师的人事管理与流动·····	(580)
第五节	西班牙医院人事管理及人员流动·····	(582)
第六节	欧洲联盟国家间人员的自由流动·····	(584)
第七节	西班牙国有企业和私人企业人力资源管理·····	(588)
第八节	西班牙全国就业协会组织机构及其职能·····	(590)
第九节	西班牙的人才资源开发与培训·····	(592)
第十节	西班牙的劳动合同管理·····	(597)
第十一节	西班牙的社会保险制度·····	(600)

第五部分 赴德国培训考察情况

第一章	德国专业技术人员职称制度·····	(604)
第一节	培训考察基本情况·····	(604)
第二节	德国专业技术人员的称谓、档次和管理·····	(604)
第三节	专业技术人员考试、考核和评价·····	(606)
第四节	专业技术岗位设置与职数控制·····	(609)
第五节	德国国家机关行政领导职务、非领导职务和专业技术职务设置·····	(609)

第二章 德国公务员工资制度	(612)
第一节 培训考察基本情况.....	(612)
第二节 德国公务员工资保险福利制度概况.....	(622)
第三节 培训考察的收获体会.....	(635)
第三章 德国企业人事管理制度	(625)
第一节 培训考察基本情况.....	(625)
第二节 德国企业人事管理的主要特点.....	(626)
第三节 培训考察后的几点体会.....	(635)
第四节 培训考察后对改进我国 企业人事管理体制的几个建议.....	(639)
第四章 德国大众汽车公司人事管理制度	(643)
第一节 培训考察基本情况.....	(643)
第二节 大众汽车公司的领导体制和人事管理制度.....	(644)
第三节 大众汽车公司人事管理工作的特点.....	(650)
第四节 培训考察后的体会和建议.....	(657)

第六部分 赴奥地利培训考察情况

第一章 奥地利人力资源开发	(662)
第一节 培训考察基本情况.....	(662)
第二节 奥地利人力资源开发的社会背景.....	(662)
第三节 奥地利公务员制度的历史演变.....	(664)
第四节 奥地利公务员制度的基本特点.....	(669)
第五节 奥地利人力资源开发的基本经验和做法.....	(671)
第六节 培训考察后的收获体会.....	(673)

第一章 法国行政机构和公务员制度

第一节 培训考察基本情况

国家人事部赴法国公务员制度培训班于1990年3月6日至4月1日在法国国立行政学院进行了为期一个月的培训。培训采用课堂讲授和参观考察相结合的方式。法国国立行政学院专门聘请了一批理论和业务水平都比较高的专家和政府官员担任教师,为培训班授课。讲授人员中有法国总理府、财政部、内务部、公职总局的司长和处长以及国家行政法院、审计法院等部门的高级官员,还有巴黎大学的资深教授。讲授内容比较详实全面且有深度和精度,重点介绍了法国公务员制度,涉及到法国中央和地方行政机构和国家公务员制度的多方面多层次,对我国公务员制度的推行和实施具有一定的启发和借鉴作用。

第二节 法国中央行政机构

一、机构和组织

法国的立法机构是国民议会和参议院,负责通过国家的各项法律和监督政府工作,执行机构是总统、总理和各部部长。

总统有广泛的权力，总统任命总理、各部部长，签署法律条款，并有权解散国民议会，同时负责国家事务，又是军队的最高领导人，当发生战争时，负有全权。法国各大区的主席和各省的省长，都是总统的代表。

总理和政府执行总统的指示，同时也要得到议会的满意，因为议会可以解散政府。但在一般情况下，总统和议会的观点是一致的。

总理下面设立若干直属部门，分别负责计划、领土整治、财政预算和政府各部之间的协调工作。总理府下设办公厅，对政府各部的工作起一种“过滤”和协调作用。此外，还设一个政府秘书长。秘书长是一个行政职位，不受总理进退的影响。政府秘书长参加政府工作会议，负责记录，是一个“储存器”。同时，在制定法律时，负责召集有关部门的部长一起协商或会签文稿。总理府的直属部门，负责有些不便经过各部而需直接下达的任务。

除总理府的直属部门外，中央政府设立若干个部。中央各个部的行政部门由司或局组成，有的叫总局、总司。司局下设处，处下设科。这个模式在法国的中央机构带有统一性，但是有的部，如财政部有的司下面并不设处，还有的司下面设若干副处级单位，有的处长并无下属人员而是协助司局长工作。

中央政府的各个部由部长负责，部长有私人秘书长和办公厅。办公厅的组成人员由部长聘任，他们可以是也可以不是公务员。这些人员要随着部长的更换而更换。部长下面的各个行政部门则是常设的，其公务员不受部长更替的影响。部长办公厅的作用与总理办公厅的作用一样，对部内各司局的工作起一种“过滤”和协调的作用。部内各行政部门依据法律进行管理或处理日常事务。但在管理中有一个主导思想，即它们的工作属于行政而不是“政治”。但部长是有明显政治倾向的。他们可能是左派、中派或右派，而公务员又要完全服从部长的领导。因此，部长通过办公厅协调下属部门的工作，使之按自己的意向行事。

在议会、总统和中央政府之外，还有两个独立的机构，即国家行

政法院和国家审计法院。行政法院负责处理公共部门之间和公共部门与公民之间的纠纷；审计法院负责审计所有行政机关和使用公款的机构的财务工作。

二、行政活动

法国中央政府传统的行政活动有三个方面，就是设计、管理和监督。

设计是最高级的工作，是根据国家的法律和政府的方针，规定各部的工作方向，预测工作的后果。从事这项工作的人最少，但要求却最高。管理是指对人员、财政和物资等的管理，政府中从事这方面工作的人最多。监督包括对中央各部和派驻地方机构工作情况的监督。

完成以上活动主要采取人力、物质手段和法律手段。

人力和物质手段就是通过公务员来实行管理。现在的问题是，没有专业技能的公务员不能处理技术问题，只有技术的公务员又不能很好地考虑政治和公共关系，容易形成专家治国。因此，应当是两者的结合。至于物质手段，近十年来，法国出现了信息化和电脑化，在中央各部中，如财政经济预算部的管理手段实现了现代化。

法国的行政部门是根据公共行政法从事活动的。但行政法是一个不很平等的法律，往往把行政事务放在很高的地位，而把老百姓的要求放在较低的地位。其理由是强调行政机构代表国家利益，而个人必须服从国家的总体利益。

国家行政机构的活动应当遵守如下的原则：一是持续性原则；二是平等性原则（公民平等）；三是中立性原则，行政法规定，国家行政部门不能因政治、宗教、种族、性别等作出歧视性规定；四是合法性原则，行政决定不能违反法律，行政活动要处于国家行政法院的监督之下。

三、行政改革

近十年来，法国在行政管理方面作了一些改革，主要内容是：

第一，国家概念的变化。这个观点起源于撒切尔夫人和里根。他

们认为,国家的管理应当回到自由竞争,不要干涉太多,主张无为而治。这样国家的管理任务减少了,人员和经费也会相应减少。

第二,权力下放和地方分权。一方面,将中央政府的部分权力交给中央派驻地方的机构,这叫权力下放。另一方面,有些国家管理的事务交给地方立法机构(议会),使国家的代表与地方对话,这叫地方分权。

权力下放和地方分权,主要是一些管理工作的分权,而设计工作仍归中央,同时中央加强对地方工作的评估。过去中央对地方的监督主要是发指示,看地方执行得如何;现在是观察和评估。中央在设计上要看地方报来的计划是否符合国家的发展方向。这样,中央机构的职能也就发生了变化。

第三,公共行政目的变化。以前强调国家至上、集体至上,现在则强调如何处理好国家与公民之间的关系,为公民服务。因此,在行政管理上作出了一些有关公民利益的规定,如对涉及公民利益的问题不能随意规定,公民可以查阅已有的规定(国防方面的规定除外)。

第四,公共行政的工作方式和观念上的一些转变。主要内容是:行政效益要以公民满意的程度为标准;公民和经济代表人物参与的制度;加强公务员的责任感和创新精神。

以上几个方面的情况,是在近十年的不同时期出现的。政府还制定了一个概括以上变化的文件,叫做《公共服务的革新》,要求中央各部按文件要求的方向努力。

自 80 年代以来,根据国家改革计划,省议会变成了权力机构和执行机构。在此之前,省长作为总统的代表是执行机构,拥有很大的权力,他们监督省议会的工作,可以否决议会作出的决议,议会实际上是一个橡皮图章。改革以后,如果省长认为省议会的决定不合法,只能上诉到国家最高行政法院。经过改革,现在省议会获得原来属于省长的初中教育、社会事务和卫生保健等管理权,成为立法与执行兼而有之的机构,同时相应获得了一笔中央拨款。

第三节 法国地方权力机构和设 在地方的国家行政机关

法国地方机关有两种,一是国家派出的行政机关,二是地方权力机关,即地方政府(见表)。

行政区划	设在地方的国家行政机关	地方权力机关
大 区	大区政府	大区委员会
省	省政府	省委员会
专 区	专区政府	/
市 镇	/	市(镇)委员会

一、行政区划

法国的地方行政区划分四级,即大区、省、专区、市镇。

市镇是最基层的地方建制,目前全国有 36500 个。市镇之间差别很大,最大的市是巴黎,巴黎市有 240 多万人口。最小的镇只有十几人,如巴黎附近的凡尔赛省最小的一个镇只有 17 名居民。20 多年来国家一直想减少市镇的数目,但没有成功,因为居民们都希望保持原状而不愿归属别的市镇。

专区是旧时代遗留下来的建制,现在已显得无足轻重,但还是保留下来,目前全国有 365 个。

省是在法国大革命时产生的,在拿破仑时期得到了加强。各省面积相差不大,但人口悬殊,小的省人口只有 7 万,大省人口达 200 多万。目前全国有 100 个省,96 个在法国本土,4 个在海外。

大区是新设置的,原因是发现有的问题靠省不能解决,故 1964 年增设了大区。目前全国有 26 个大区,22 个在法国本土,4 个在海

外。

二、地方权力机构

地方权力机构包括市镇委员会、省委员会、大区委员会。委员会即地方的议会。委员由公民选举产生，委员选举产生主席（在市镇设市长或镇长）。主席既是议长，又是地方议会的执行机构，下设若干部门协助其工作（小的镇只设若干助手协助镇长工作）。

（1）市镇委员会

市镇委员会每二年选举一次，人口不满 3000 人的采取多数通过的方式产生，人口超过 3000 人的，委员按比例选举产生，以使委员具有各方面的代表性。市镇委员会的职责主要有：①城市规划，②市镇公路的建设，③城市体育设施管理，④小学教育。当城市发生骚乱时，市长还有公安权，可以调动警察和武警部队。

市长（镇长）为行政首脑，一般下设公路处、交通处、卫生处等部门协助其工作。市可以建立自己的公共服务事业，邻市（镇）之间，常组织联席会议进行合作，解决诸如修路、供水、排污等问题，这对市镇划得太小起到一种补充作用。

全国市镇一级每年预算为 3600 亿法郎，每个公民平均 5000 法郎。经费来源一是地方税收，二是国家拨款。

（2）省委员会

省委员会委员数在 15—60 人之间。省下面划分专区，专区即为选区，每个专区按比例选举产生一定数量的委员，每个委员任期二年，每三年改选 50%。省委员会的职责主要有：①对老弱残疾人员实行社会帮助，②修建省级公路，③保障初中教育，④救灾工作。省委员会的工作范围很广，和中央各部的业务相对应。但有三个方面不管：一是国防，二是司法，三是财政。省一级每年全国预算总数为 1800 亿法郎。

（3）大区委员会

委员数在 40—80 人之间，委员由选举产生，任期二年。由于是新

设的,故作用比省弱。大区委员会一般设在省府。大区委员会的职责主要有:①公共设施的计划,②高中教育,③职业培训。全国大区一级的总预算每年为 400 亿法郎。

各级地方委员会是完全独立的。它们之间不存在从属关系,也不存在领导与被领导关系,它们分别对自己的选民负责。它们的职权范围有明确的划分。

三、设在地方的国家行政机构

设在地方的国家行政机构有大区政府、省政府、专区政府,是国家在地方的派出机关。政府内设若干部门,担负国家在地方的行政工作。大区长、省长由总理任命,是总统和总理在地方的代表。专区长是省长在专区的代表。他们负责在地方贯彻国家的决定,监督地方委员会的工作,同时对中央各部在当地的派出机构起一种协调作用。

市镇没有国家派出的行政机构,由省长(或通过专区长)对市镇委员会进行监督,对市镇委员会作出的决定进行审查。市长虽是民选的,但在行政工作方面要受省长领导。

四、1982 年的权力下放

法国传统上是一个单一制的中央集权国家,中央集权过多,存在一定的弊端。1982 年密特朗政府实行改革,对中央和地方关系作了调整。

1982 年之前,大区长、省长是国家在地方的代表,也是地方权力的执行机构,他们有权审查地方议会的决议,必要时有权停止决议的执行。1982 年权力下放以后,委员会主席成了地方权力的执行机构。委员会主席在法律范围内对当地事务有很大的自主权。当省长、大区长和委员会发生矛盾时,只能诉诸国家行政法院裁决,而无权废止地方议会的决议。

1982 年对中央和地方的职权重新作出了划分。在新的划分中,大区和省委员会得益最多。如社会事务、卫生事务都划归省委员会管理,原来管理这些事务的机构也划归省委员会领导,省委员会由此而