

中华人民共和国劳动人事部  
中国社会科学院编  
中国行政管理学会筹备组



# 联合国文官制度改革 研讨会报告汇集



劳动人事出版社

## 前 言

1985年8月15日至24日，联合国在北京召开了世界不同地区文官制度改革研讨会。本书是这次研讨会报告和发言的汇集。

目前，我们国家正在进行全面的改革。人事制度改革是整个改革事业的重要组成部分。建国以来首次在我国召开的这类性质的国际会议，必将有利于我们开阔视野，汲取各国有效的有益的经验 and 观点，并结合我国的具体情况，逐步把我国的人事制度改革得适应四个现代化建设的要  
求。编辑出版此书，以其全貌呈现在读者面前，目的也在于此。

本书17份正式报告，其中包括12个与会国或代表提供的书面报告。这12个国家是：孟加拉国、中国、法国、圭亚那、尼日利亚、菲律宾、叙利亚、泰国、英国、美国、扎伊尔和津巴布韦。委内瑞拉和苏联未参加会议，也提交了书面报告。这些报告系统地介绍了该国文官制度和文官制度

改革的基本情况。研讨会主办及组织者——联合国技术合作发展部行政发展司向会议提出了“文官制度改革中的若干问题”的正式报告。会议主持者——联合国技术合作发展部行政发展司司长法基尔·穆罕默德先生在研讨会上发表了具有实质性内容的题为“为发展而改革文官制度”的开幕词。它们概括地论述了世界各国文官制度和文官制度改革中的普遍性问题，并提出了有引导和启发意义的讨论议题。正式报告的最后一篇是主办者所写的关于这次研讨会的总结报告。

研讨会期间，国务院副总理田纪云在人民大会堂接见了与会的各国代表，并就我国目前的改革形势和行政体制改革等问题发表了重要谈话。本书收入了这次谈话的原始记录。

研讨会上各国代表就文官制度改革中的一般性问题和各专门性问题进行了热烈而广泛的讨论，我们将各位代表的发言录音略加整理一并收入本书之中。

“联合国文官制度改革研讨会综述”是本书的附录部分。它简要地归纳了研讨会的讨论情

况，希望能给读者一个关于研讨会的较为明晰的印象。1985年11月15日至16日，日本人事院职员局补偿课课长补佐小原进先生应邀在北京介绍了日本公务员制度和人事管理。本书也将它收进附录部分。

本书由劳动人事部、中国社会科学院和中国行政管理学会筹备组汇编。参加工作的主要有程四林、沈佩蓉、葛孚光、郭丙于、许凡等。由许凡作全书的主要编辑工作，余炳荣担任责任编辑。

本书绝大部分为译文。由于时间紧迫，水平所限，讹误之处难免，谨请读者批评指正。

## 目 录

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 国务院副总理田纪云接见联合国文官制度改革研讨会各国代表的<br>谈话记录..... | ( 1 ) |
|-------------------------------------------|-------|

### 为发展而改革文官制度

|              |                |
|--------------|----------------|
| ——开幕词.....   | 法基尔·穆罕默德 ( 5 ) |
| 文官制度改革中的若干问题 |                |

|       |                        |
|-------|------------------------|
| ..... | 联合国技术合作发展部行政发展司 ( 18 ) |
|-------|------------------------|

|                  |              |
|------------------|--------------|
| 孟加拉国文官制度的改革..... | 于苏·海德 ( 41 ) |
|------------------|--------------|

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| 英国的文官制度改革 ( 1965~1985 ) ..... | 威廉·普洛登 ( 60 ) |
|-------------------------------|---------------|

|                |            |
|----------------|------------|
| 中国人事制度的改革..... | 焦善民 ( 91 ) |
|----------------|------------|

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| 中国人事管理改革的理论和实际..... | 夏书章 ( 103 ) |
|---------------------|-------------|

|                |                |
|----------------|----------------|
| 法国的文官制度改革..... | 马赛尔·皮内 ( 120 ) |
|----------------|----------------|

|                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 圭亚那文官制度的报告..... | 乔伊斯·辛克莱 ( 139 ) |
|-----------------|-----------------|

### 尼日利亚及英语非洲国家文官制度之最新变化、

|            |               |
|------------|---------------|
| 改革和措施..... | 格雷·朗格 ( 174 ) |
|------------|---------------|

|               |                    |
|---------------|--------------------|
| 菲律宾的文官制度..... | 阿尔弗雷多·B·德扎 ( 194 ) |
|---------------|--------------------|

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 叙利亚阿拉伯共和国文职人员规章制度..... | ( 214 ) |
|------------------------|---------|

|              |                  |
|--------------|------------------|
| 泰国的文官制度..... | 文官委员会办公室 ( 219 ) |
|--------------|------------------|

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| 不断改革的美国文官制度·····          | 小尤金·B·麦克格雷戈 (255)     |
| 苏联国家行政和管理制度的发展            |                       |
| ·····                     | 彼得洛夫·尼·尼古拉维奇 (286)    |
| 委内瑞拉的文官制度及对其他拉丁美洲国家文官制度的简 |                       |
| 要评论·····                  | 海伦娜·菲尔 (313)          |
| 扎伊尔公职制度的改革·····           | 杜迪埃尼·马让加·吉丹尼 (350)    |
| 津巴布韦的公职制度·····            | 伊博·曼达扎 (363)          |
| 报告书(研讨会总结报告)              |                       |
| ·····                     | 联合国技术合作发展部行政发展司 (388) |
| 各国代表在研讨会上的发言(摘要)·····     | (413)                 |
| 附:联合国文官制度改革研讨会综述·····     | 许凡 (498)              |
| 日本公务员制度和人事管理·····         | 小原进 (507)             |

# 国务院副总理田纪云 接见联合国文官制度改革研讨会 各国代表的谈话记录

(未经本人审阅)

**时间：**1985年8月22日下午

**地点：**人民大会堂云南厅

田纪云（以下简称田）：你们研讨会八月份在北京召开，天气比较热。可是，中国人民更热情。研讨会快结束了吧？

法基尔·穆罕默德：是的，星期五通过最后报告，星期六结束。

田：我代表中国政府，对于联合国组织在我国举办文官制度改革研讨会，并向各位代表先生，表示热烈欢迎。我还要热烈祝贺会议取得了圆满成功，获得了丰硕成果。

大家知道，中国是发展中国家，经济上还很落后，同经济发达国家相比，有很大差距。不仅在经济上落后，在科学技术、教育、行政管理等方面也是落后的。所以，这个文官制度改革研讨会在中国召开，使我们感到很幸运，使我们有机会学习、借鉴各国在行政管理方面的先进经验，促进中国的人事制度改革，健全我们的制度。

你们知道，我们正在进行经济体制的改革。我们实行的是“对外开放、对内搞活经济”的政策。过去，在行政管理

的改革上，我们也进行过探索、试验，但是很不彻底，很缺乏经验。拿行政管理的改革与经济体制的改革相比较，显得更为落后。我们现在正抓经济体制的改革。随着经济体制改革的进展，我们感到上层建筑很不适应。看来，经济体制的改革进行到一定时候，必须搞行政管理的改革。目前的状况如果长期保持下去，是不行的，会严重妨碍经济的发展。

在我们这样一个大国，经济比较落后，进行经济体制改革是很困难的。因为国家大、情况复杂、问题敏感，关系到人民的切身利益。所以，改革的任务很艰巨，还冒很大的风险。但是，几十年的经验告诉我们，为了充分发挥社会主义制度的优越性，为了充分发挥公有制的优越性，就必须进行这样一场改革，也可以说是一场革命。沿用过去的老办法，老一套，会阻碍经济的发展。对于改革，正如邓小平主任、胡耀邦总书记和赵紫阳总理所说的那样，我们的决心是决不动摇的。但对于改革的步骤和措施，我们抱十分谨慎的态度，稳步前进。对重大问题，通过试验，再逐步推开。不会贸然从事的。这样一种改革将只会有利于发展社会主义制度，而不会动摇或削弱社会主义制度；只会有利于巩固公有制，而不会动摇或削弱公有制。总之，改革将会进一步完善社会主义制度，而决不会导致资本主义制度。但是，这并不排斥我们学习资本主义国家先进的技术和经验。

我可以高兴地告诉女士们、先生们，我国以城市为中心的经济体制改革进行得很顺利，正在向深度和广度发展。今年以来，我国政府采取了两大措施，一个是改革物价，一个是改革工资。这两项改革都已顺利实施。这样大的改革，牵动亿万人的利益，而没有引起大的震动，因此说是很成功的。由于采取了这一系列措施，特别是今年的两大措施，国民经济正在发生着深刻的变化，我国经济正向一个社会主义的



有计划的商品经济过渡。这就增加了我国经济的活力，使之充满了生机。今后，我国经济将沿着更加协调、更加健康的轨道向前发展。

随着我国经济体制改革的进行，我们感到，行政管理、人事管理同经济基础很不适应，越来越觉得必须进行行政管理、人事制度方面的改革。我个人认为，在中国的行政管理方面存在着五大矛盾：

第一，机构多，机构重叠，临时机构多；

第二，职责不清楚，工作中相互扯皮、相互推诿的现象严重；

第三，人浮于事。中国人多，政府机构里人也多，常常一个职位的工作几个人干，搞“人海战术”；

第四，效率低。我听说你们只带来了两个工作人员，干了好多事，假若是我们组织这个会，非得20个工作人员；

第五，我们没有一套科学的严格的对干部的聘任、考核、晋升、奖惩、离退休制度，这也严重影响了干部本人的积极性发挥。

我们说效率低，并不是中国人不聪明，相反，中国人民是以勤劳聪明著称于世的。但在目前的管理制度下，我们的干部不能充分发挥他们的积极性。所以，必须进行人事制度的改革。这一改革已经提到中央的工作议事日程上来，我们正在研究改革的方案。因此，你们研讨会的召开，对我们很有帮助。我要对与会的代表们再次表示欢迎。我再次祝贺会议获得圆满的成功。祝各位代表先生们，还有女士们，在北京过得愉快，身体健康！

穆罕默德：副总理阁下，非常感谢您接见我们。正如您所讲的，行政管理或文官制度的改革对于各国都是十分重要的。而且随着社会经济的发展，改革文官制度的必要性愈加明显地表

现出来。这一改革不仅应同经济的改革同步前进，而且应该走在前头，以指导和推动经济的改革。

今天上午，我们在讨论中谈到了改革的战略与方法，特别是谈到了高级领导人对改革的决心是很重要的。听了副总理先生的讲话，增强了我们对于中国改革获得成功的信心。我相信，中国的现代化建设和各项改革一定会取得巨大成绩。我以联合国的名义，祝愿中国的现代化和行政管理改革取得成功！我希望，我们今天的人事管理制度方面的学者们将来能够这样说：我对中国的成功作出了贡献。

最后一点，我们在中国受到了非常友好、十分热情的接待，对此表示深深的感谢。希望副总理先生抽时间看一下我们研讨会的最后报告。

田：好。希望今后有机会再次来中国，以便更好、更多地交流经验。谢谢！

# 为发展而改革文官制度

## ——开幕词

联合国技术合作发展部行政发展司司长

法基尔·穆罕默德

### 导 言

1. 文官是大多数社会中主要机构之一。该机构的职责就是实施行政管理，因而它直接影响到国家事务的统治和管理的质量。文官是政府职能的实际执行者和政府权威的发挥者，无论权力的正式受托人的情况如何。

2. “文官”一词一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家的工作人员。他们的录用可能是通过择优录取而进行的，方法有：竞争性的考试或其它方式；提名和被任命；学术证书；专业知识条件，或通过国家中央权威的指派。一般说来，他们留在文官服务中，直到工作结束。

3. 对文官服务制度的比较性分析带来了某些困难，我们在进行目前的工作中必须记住这些困难。在大多数国家，文官服务制度是在一段时期内演变而成的。在其演变过程中，这些制度也就逐渐具备了某些独有的特点、特征和属性。实际上，大多文官服务制度都扎根于这些国家的社会政治制度之中。这一现实使得不参考更为广泛的社会和政治动态就分析文官服务制度比较困难。有关文官服务制度的正式法律和文告等许多国家的文官服务现状存在的差别日异，使得这一状况更为复杂了。但是，也存在着这样一个事实，尽管在国家之间的细枝末节上有所不同，但有关文官制度的辩论表明有着总的惊人相似的令人关心之处。

4. 在这种情况下，在本次讨论会讨论文官制度一题时记住

需要作某些防止发生误解的说明是可取的。一般而言，对文官制度的分析必需联系国家的具体情况进行，改革的行动计划也要视各国的具体情况而言。国际性的讨论能够有助于找出对问题的比较性的认识，在不同的国家互相吸取经验。国际性的比较对于各国作法，特别发达国家的作法的示范作用，也是具有重要意义的。

5. 在我自己的开幕词中，我想稍稍介绍一下许多国家正在进行的辩论的情况。我想通过指出这些国家正在讨论的一些主要的制度方面的问题来这样做，我并不试图以详尽的方式来讨论这些问题。也不想开出解决问题的处方来，我只想表明目前的辩论的情况。此外，大多数问题都来自大多数发展中国家中盛行的混合经济型的作法和环境。

6. 首先，许多有关文官制度的辩论都表明对这一概念缺乏清晰的认识。人们往往趋向于把这一概念和行政学这一更为广泛的概念混为一谈，把文官和政界人物混为一谈。另外一些人把文官和官僚相提并论。后者是一种组织型的模式，它并不一定局限于公共部门。即使在公职制度中，人们也并非总是在文官和公职劳动大军之间加以区分。

7. 这种混淆部分来源于有关国家的作用和公共事务的范围的概念正在变化。公共部门的劳动大军的规模有了很大的增加，以完成扩大了的国家活动。今天大多数国家都在从事生产、发放和调节大量的货物和服务，使用为数众多的组织型的模式来完成国家的活动。完成这些活动的方式也大量增加。其范围包括公共官员们的直接生产到私营部门的合同性质的安排。有些政府出于政治上的原因而明确规定了文官的含义。

8. 当人事标准必须为其自己的成员而加以确立时，对文官的概念缺乏清晰的认识就很成问题了。广义的公共官员从事许多需要有不同的新知识、价值观和标准等等的各种各样的活动。他们提供政策上的建议，进行调节工业的生产研究和发展，从事

教育和农业发展工作。他们都是文官的成员，还是需要根据不同的等级或公共官员的水平作某些区分呢？由于对这些问题没有作出认真的决定，对文官所要求的价值观也就变得相互矛盾，如此等等。在许多情况下，文官应是政治领袖的顾问，他们有义务遵循必要的法律程序。其他人指望他们的私营部门和经理的方式发挥职能，并根据生产率来衡量他们的表现。

9. 至于改革文官制度的最好方法，迄今还没有统一看法。最近的公共管理文献往往集中于人事管理问题和改革。另一方面，政治领袖和外来因素往往突出文官制度的问题，他们并非就这一问题的范围下确切的定义。各种各样的原因，包括意识形态和经济方面的原因也使人们比较多地注意某些宏观性的问题。

10. 尽管每个国家都必须制订其本国的改革文官制度的政策，但对某些宏观性的问题给予一定的认识并至少就可能的解决办法达成起码的一致意见是重要的。制订和实施持续一致和有效的人事管理方法也是重要的。事实上，在某些时候，形势的易变性似乎对文官制度和文官的表现产生了消极的影响，并正在恶化政界人物和文官之间的关系。我愿在此指出这些制度问题中的一些。因为我相信，许多其他的论文将会对人事管理的问题加以讨论。尽管文官制度的所有问题都是相互联系的，我认为重要的一点是要研究有关文官的一些一般的问题，以作为分析人事管理制度和人事管理的改革的开端。

### **制度性的问题**

11. 目前至少有四个制度性的问题成为有关文官的对话的热点。虽然不同的观察家会给予不同的分类，这些问题都可以被概括如下：

- (1) 政治和文职人员；
- (2) 公共部门的削减和文职人员的规模；
- (3) 生产率和表现；

#### (4) 责任性。

12. 从历史上来说，政治和管理从未被区分过。即使今天在有些社会中，这种情况仍然存在，虽然情况有所变化，而且要依其政治哲学和经济组织而定。但在大多数国家中，大约从上个世纪中叶开始，政治和管理过程，以及实施这些过程的人开始成为专业化，其职能的划分也比较清楚了。简言之，人们曾假定：制定政策是政治领袖的职责；程序和政策的贯彻属于文职人员的范畴，其组织能够建立于中间或择优录用的基础之上。随着时间的推移，政治上保持中立，等级、职务上的专业化和基于择优录用的就职，逐步被看作是组织文职人员的重要原则。总之，文职人员的组织的模范是韦伯式 (weberian) 的模式，最终表现这一趋势的是专家治国型的模式。

13. 很快人们就认识到把政治和管理分为两类是站不住脚的。它们在国家发展所起到的不断扩大的作用和公共事务的日益复杂化，都意味着文职人员的迅速增加。这些人员也成为经验和专门知识的贮藏所，不仅对实施政策而且对影响这类政策的性质和结果都能发挥强有力的作用。文职人员也逐渐被看成是公共基金的主要使用者之一。这就引起一系列有关文职人员作为一个机构在一国所处的地位、以及它和公民和政治机构之间的关系的问题。这场辩论由于新兴国家、国家作用的政治哲学、政党和变化的经济条件的出现而更加突出了。

14. 对这些问题作出的许多不同的反应已经在不同的国家，按照它们对国家的作用和文职人员的作用的观点，得到了讨论和实施。一种极端的作法主要是意识形态和货币主义的反应，它寻求限制国家，限制文职人员在管理国家事务方面的作用。在那些据称市场原则和私营企业更好地调节和管理经济和生产的活动中，情况尤其如此。但市场原则的应用并不限于经济事务，

在一些情况下，它已被应用于政府在社会部门提供服务之中，例如教育和卫生。一个国家已经试图把这一原则运用于法律和秩序领域。

15. 人们探索的另一种渠道是减少官僚的可被察觉的权力。这一方法集中于研究替代性的组织模式。例子有：非中央集权化，社区组织模式，社会民主和参与模式。但有鉴于现代公共事务方面的复杂性，还不能用其它模式来取代文职人员；至少不能在所有的部门这样做，即使正在尝试这类作法的国家，也是如此。

16. 在其它一些情况下，人们集中研究了增加文职人员的代表性和设计更为有效的政治法律控制。人们谋求在择优录用的制度范围内，通过引入定额，肯定性的行动计划和其它相似的措施，来加强文职人员的代表性，对代表性较弱的阶层（例如：妇女、少数民族、贫困的阶层），尤其是如此。一些国家还把从中层以上吸收的人从专业机构和工会提升到文职人员的高级阶层。在一些其他的国家，特别在一些一党制的非洲国家里，高级文职成员已经被纳入党的阶层中。

17. 一些发达和发展中国家曾试图加强立法和其它非行政机构对文官制度的控制。这表现在：通过建立平行的等级机构、特别调查机构、审查和开支委员会以及其它措施，加强立法机构的监督职能。建立搜集意见委员会和议会委员会是另一种作法，它也是为了使公民能够从官僚机构的忽略所造成的损失得到补救。在行政机构内，有人曾试图通过允许部长接纳专家为他们的政治顾问，以便得到其它的或不同的意见而加强各部部长的作用。行政长官挑选对他个人来说可接受的人选来担任主要部门（特别是参与制定和指导总体政策的部门）的主职，这并不少见。

18. 许多这些作法的范围，总的来说是局限于公共事务中制定政策的方面以及事后检查方案管理的工作。大部分工作仍然由文官进行，因而大概要更多地考虑到领导人的政治意愿。

19. 政治和文官制度之间关系的问题也有一个正面。它所包括的问题有：文官参与政治，及他们组织起来和进行谈判的权力。对公职人员组织工会的问题已经讨论了很多，但对公职人员参与政治的问题却讨论得很不够。这个问题是政治与行政的分界这个大问题的一部分。

20. 一个社会政治与文官制度的关系，主要是意识形态、历史和政治因素所决定的。从原则上来讲，一些国家领导人致力于减少政府在国家事务中，特别是减少在经济生产中的作用，因而也要缩小文官编制。在一些情况下，由于平衡常常被打破，政治和行政部门之间关系紧张。每个社会都必须找到自己的平衡点，但是必须强调的一点是有必要明确政治和行政人员间的思想关系；否则公职人员就有可能变得士气低落或阻碍国家为发展所作出的努力。

#### **公共部门的削减和文官体系的规模**

21. 对文官制度所进行的辩论的第二个问题是它的规模多大才合适。这个问题部分是出自于政治考虑，部分是由于最近的经济危机造成的。由于在许多国家所发生的经济危机，人们正在对削减公共部门的问题进行辩论。因而，文官制度的规模问题，变得愈加紧迫。

22. 四十年代末和五十年代以来，多数国家的文官体系都大大地扩大了。这是当时盛行的一种哲学，即政府在国家发展中发挥着火车头的作用的理所当然的结果。当时的理想是福利社会。公共部门被赋予了实现这一理想的任务。许多国家的政府，包括许多新近独立的国家的政府开始为实现计划目标而制定国家规划和公共部门计划。其他一些国家的政府并不太注重公共部门的直接生产，而更侧重于运用宏观经济杠杆和规定来达到预期的结果。大多数发展中国家两种办法兼而用之。然而，在几乎所有的国家，公共部门和文官体系都扩大了。



23. 文职人员的编制，在工业化发达国家和发展中国家都大大地膨胀了，而在发展中国家扩充的速度更快。因为在管理国家发展的过程中，这些国家只有低限度的国家基础结构。由于在社会中缺少其它的机构，或者由于这些机构过于弱小，许多发展中国家不得不在公共部门制定和执行各种计划。一些国家最后只能用文官体系来吸收劳动力。

24. 接着是近几年的国际危机和对进行改革的要求。危机的诸种表现，如外债，经济增加率和实际收入的下降，通货膨胀和财政赤字都是众所周知的，在这里无须赘述。这些危机的结果是，人们强烈要求进行体制改革。其中许多改革都得缩小公共部门和文官体系的规模。对文官制度及其在体制调整中的作用，现在有了些新的看法。其中的一种看法是，在许多国家，公共编制扩大过快，规模过大。人们批评它是当前政府开支中的主要份额，因而剥夺了生产部门必要的资源。第二个与前者有关的看法是，文官制度是非生产性的，换言之，文官制度被看作是稀少的国家资源的消费者，它对国家发展和国家建设所作出的贡献要么被忽视了，要么被贬低了。第三种看法是，由于文官制度有过多的条例规定，繁琐的程序和过多地对生产活动的控制，所以是阻碍发展的。

25. 所有这些看法都是有损于整个文官制度的形象的。它往往分散了人们进行必要改革的注意力，转而直截了当，毫不区别具体情况地进行紧缩。许多国家被迫削减他们的文职人员，这要么是因为他们没有从财政上支付工资的能力，或因为外来压力，或两种因素兼而有之。总的来说，在许多情况下，~~财政和预算标准~~已经成为一国政府决定其文官制度政策的决定性因素。而这严重地威胁着文官制度继续作为一个机构的可行性和有效性。

26. 减少劳动力计划在许多国家是普遍的现象。为实现这一点所采用的方法随不同国家而异。然而有一些方法在许多国家是