

**Comparisons
of the Law
Related to Civil Services**

比 较公务员法

主编 周 实



东北大学出版社
Northeastern University Press

东北大学资助立项教材

比较公务员法

主 编 周 实

副主编 张尤佳 赵 凯

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 周 实 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

比较公务员法 / 周实主编. — 沈阳 : 东北大学出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-5517-1155-5

I. ①比… II. ①周… III. ①公务员法一对比研究—世界 IV. ①D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281525 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(总编室)

传真: 024-83680180(市场部) 83680265(社务部)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 185mm × 260mm

印 张: 18.5

字 数: 467 千字

出版时间: 2015 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2015 年 11 月第 1 次印刷

组稿编辑: 刘振军

责任编辑: 刘乃义

封面设计: 刘江旻

责任校对: 王 宁

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1155-5

定 价: 50.00 元

前

言

为了认真贯彻落实党的十八届四中全会精神，为了进一步完善我国公务员制度，特别是为了使我国公务员制度建设尽快步入法治化进程，我们特别撰写了本书。

他山之石，可以攻玉。本书对美国、英国、法国、德国、日本五个发达国家的公务员制度和公务员法进行了研究。本书的另一大特色是在每章的最后部分运用具体的案例，结合我国公务员制度建设过程中出现的问题，具体分析阐述，由浅入深、通俗易懂，通过大陆法系国家和英美法系国家的公务员法的比较研究，对我国国家公务员制度及公务员法的完善具有借鉴意义。

导 论

第一章 比较公务员法概述	2
第一节 比较法简介	2
一、比较法的概念	2
二、比较法的历史简介	2
第二节 比较公务员法的概念和研究对象	3
一、公务员法基本原理的比较研究	3
二、公务员的权利与义务的比较研究	4
三、公务员基本制度的比较研究	4
四、公务员法律责任的比较研究	5
第三节 比较公务员法的研究目的和方法	5
一、宏观比较与微观比较相结合	5
二、差异性比较与共同性比较相结合	6
三、静态比较与动态比较相结合	6
本章思考题	6
第二章 公务员法概述	7
第一节 公务员法的产生和发展	7
一、英美法系公务员法的产生与发展	7
二、大陆法系国家公务员法的产生和发展	8
三、我国国家公务员法及公务员制度的产生和发展	9
第二节 公务员法的内涵及基本精神	10
一、公务员的内涵	10
二、公务员法的内涵	11
三、公务员法的基本精神	11
第三节 公务员法的发展趋势	12

一、外国国家公务员法的发展趋势	12
二、我国公务员法的发展趋势	14
本章思考题	15
链接：2014 中国反腐“第一季”：大小老虎密集落马	15

第一编 公务员法原理的比较

第三章 公务员法的基本原则	18
第一节 英美法系诸国公务员法的基本原则	18
一、依法管理原则	18
二、公开、平等、竞争、择优原则	18
三、功绩制原则	19
四、分类管理原则	19
五、政治中立原则	19
六、职务常任和终身制原则	20
第二节 大陆法系诸国公务员法的基本原则	20
一、公开、竞争与平等、择优原则	20
二、功绩制原则	21
三、政治中立与职务常任原则	21
四、分类管理原则	21
第三节 我国公务员法的基本原则	22
一、坚持党管干部的原则	22
二、坚持公开、平等、竞争、择优的原则	22
三、坚持监督约束与激励保障并重的原则	23
四、坚持任人唯贤、德才兼备的原则	23
五、坚持分类管理的原则	23
第四节 各国公务员法基本原则的比较及意义	24
本章思考题	25
链接：郑筱萸案	25
第四章 公务员法的法律体系	27
第一节 英美法系国家的公务员法的法律体系	27
一、英国的公务员法的法律体系	27
二、美国的公务员法的法律体系	28
第二节 大陆法系国家的公务员法的法律体系	29
一、日本的公务员法的法律体系	29
二、法国的公务员法的法律体系	30
第三节 我国的公务员法的法律体系	31
第四节 法律体系的比较及对我国的借鉴意义	31
一、公务员法律体系的比较	31

二、公务员法体系比较对我国的借鉴意义	32
本章思考题	33

第二编 公务员基本权利与义务的比较

第五章 公务员的基本权利	36
第一节 公务员基本权利的概述	36
一、公务员权利的含义	36
二、公务员权利的主要内容	36
三、我国公务员权利的内容	36
第二节 英美法系国家公务员基本权利的特点	37
一、英美法系国家公务员权利的内容	37
二、英美法系国家公务员政治权利的保障与限制	38
三、英美法系国家公务员基本权利的特点	41
第三节 大陆法系国家公务员基本权利的特点	42
一、大陆法系国家公务员权利的内容	42
二、大陆法系国家公务员政治权利的保障与限制	44
三、大陆法系国家公务员基本权利的特点	47
第四节 我国公务员基本权利的特点	48
一、我国公务员基本权利的内容	48
二、我国公务员政治权利的保障与限制	49
三、我国公务员基本权利的特点	50
第五节 比较中的我国公务员基本权利保障的发展方向	50
一、我国公务员基本权利保障存在的问题	50
二、我国公务员基本权利保障的发展方向	51
本章思考题	52
链接	52
第六章 公务员的基本义务	55
第一节 公务员的基本义务概述	55
一、公务员义务的含义	55
二、公务员义务的主要内容	55
第二节 英美法系国家公务员基本义务的特点	56
一、英美法系国家公务员基本义务的内容	56
二、英美法系国家公务员义务的特点	57
第三节 大陆法系国家公务员基本义务的特点	58
一、大陆法系国家公务员基本义务的内容	58
二、大陆法系国家公务员义务的特点	60
第四节 我国公务员的基本义务	60
一、公务员基本义务的内容	60

二、公务员的纪律	62
三、我国公务员义务的特点	65
第五节 我国公务员基本义务的走向	65
一、我国公务员义务规范存在的问题	65
二、我国公务员义务的未来走向及展望	67
本章思考题	68
链接：段义和案：玩弄女色玩火自焚	68

第三编 公务员基本制度的比较

第七章 公务员分类制度	70
第一节 公务员分类制度概述	70
一、公务员分类制度的含义	70
二、公务员分类制度的作用	71
第二节 英美法系国家公务员的分类制度	71
一、英国公务员分类制度	71
二、美国公务员分类制度	73
三、英美法系国家公务员分类的特点	75
第三节 大陆法系国家公务员分类制度	77
一、法国公务员分类制度	77
二、德国公务员分类制度	78
三、日本公务员分类制度	80
四、大陆法系国家公务员分类的特点	81
第四节 我国公务员分类制度	82
第五节 我国公务员分类制度的未来走向	86
一、我国公务员分类制度的问题分析	86
二、我国公务员分类制度的未来走向	87
本章思考题	88
第八章 公务员考任制度	89
第一节 公务员考任制度概述	89
一、考任制度的含义	89
二、考任制度的原则	89
第二节 英美法系国家的公务员考任制度	91
一、美国的公务员考任制度	91
二、英国的公务员考任制度	95
三、英美法系国家公务员考任制的特点	98
第三节 大陆法系国家的公务员考任制度	100
一、法国的公务员考任制度	100
二、德国的公务员考任制度	102

三、日本的国家公务员考任制度	104
四、大陆法系国家公务员考任制的特点	107
第四节 我国的公务员考任制度	108
一、我国考任制的历史发展	108
二、我国考任制的内容	110
第五节 我国公务员考任制度的未来走向	112
一、我国公务员考任制的现存问题分析	112
二、我国公务员考任制的未来走向	113
本章思考题	115
链接一：中国乙肝歧视第一案宣判 原告录用请求未获支持	115
链接二：公务员考试第二名告公务员局要求弃录第一名	117
第九章 公务员培训制度	119
第一节 公务员培训制度概述	119
一、公务员培训的意义	119
二、公务员培训的产生与发展	119
第二节 英美法系国家的公务员培训制度	120
一、英国的公务员培训制度	120
二、美国的公务员培训制度	121
第三节 大陆法系国家的公务员培训制度	123
一、法国的公务员培训制度	123
二、德国的公务员培训制度	124
三、日本的公务员培训制度	125
第四节 我国的公务员培训制度	126
一、我国公务员培训的机构	126
二、我国公务员培训的种类	127
三、我国公务员培训的登记管理	128
第五节 公务员培训制度的比较借鉴	128
一、西方公务员培训制度的特点	128
二、我国公务员培训制度存在的问题	129
三、西方公务员培训制度对我国的启示	130
本章思考题	131
链接一	131
链接二	132
链接三	132
第十章 公务员考核制度	134
第一节 公务员考核制度概述	134
一、公务员考核制度的含义	134
二、公务员考核的理论基础	134
三、公务员考核的意义	134
第二节 英美法系国家的公务员考核制度	135

一、英国的公务员考核制度	135
二、美国的公务员考核制度	136
第三节 大陆法系国家的公务员考核制度	138
一、法国的公务员考核制度	138
二、德国的公务员考核制度	139
三、日本的公务员考核制度	139
第四节 我国的公务员考核制度	141
一、我国政府公务员绩效管理的发展现状	141
二、公务员考核的原则	141
三、考核的种类	141
四、考核的内容	142
五、考核的程序	142
六、考核结果的应用	142
第五节 公务员考核制度的比较借鉴	143
一、西方公务员考核制度的特点	143
二、我国公务员考核制度中存在的问题	144
三、西方公务员考核制度对我国的启示	144
本章思考题	145
链接一：河北深泽试水公务员末位淘汰制 群众打分做考官	146
链接二：个人信用能够纳入公务员考核	146
链接三：最牛公务员事件	146
第十一章 公务员奖惩制度比较	148
第一节 公务员奖惩制度概述	148
一、公务员奖惩制度的含义	148
二、公务员奖惩制度的理论基础	148
三、公务员奖惩制度的原则	149
第二节 英美法系国家的公务员奖惩制度	149
一、英国的公务员奖惩制度	149
二、美国的公务员奖惩制度	150
第三节 大陆法系国家的公务员奖惩制度	152
一、法国的公务员奖惩制度	152
二、德国的公务员奖惩制度	153
三、日本的公务员奖惩制度	153
第四节 我国的公务员奖惩制度	154
一、我国公务员的奖励制度	155
二、我国公务员的惩戒制度	156
第五节 公务员奖惩制度的比较	158
一、西方公务员奖惩制度的特征	158
二、中西方公务员奖惩制度比较分析	159
三、西方公务员奖惩制度的启示	160

本章思考题	160
链接一：退出“黑三甲” 获奖百万元	160
链接二：河北石家庄分管农业副市长因奶粉事故被免职	161
链接三：酉阳5名干部开会打瞌睡、上班逛购物网受处理	161
链接四：湖南临湘市长龚卫国吸毒事件	162
链接五：反腐“零容忍”常态化	163
第十二章 公务员职务任免与升降制度	164
第一节 公务员职务任免与升降制度概述	164
一、公务员职务任免与升降制度含义	164
二、公务员职务任免与升降制度的意义	164
三、公务员职务任免与升降制度的一般原则	164
第二节 英美法系国家的公务员职务任免与升降制度	165
一、英国的公务员职务任免与升降制度	165
二、美国的公务员职务升降制度与任免制度	165
第三节 大陆法系国家的公务员职务任免与升降制度	166
一、法国的公务员职务任免与升降制度	166
二、德国的公务员职务任免与升降制度	167
三、日本的公务员职务任免与升降制度	168
第四节 我国的公务员任免与升降制度	169
一、我国的公务员任免与升降制度概述	169
二、我国国家公务员的任免制度	170
三、我国国家公务员的升降制度	171
第五节 公务员任免与升降制度的比较	172
一、西方国家公务员任免与升降制度的特点	172
二、我国公务员任免与升降制度的立法成就与问题	173
三、西方国家公务员任免与升降制度的启示	174
本章思考题	175
链接一：何闽旭案：边腐边升现象	175
链接二：深圳出台规定力推廉政“裸官”不得担任党政正职	176
第十三章 公务员工资、福利及养老保险制度	177
第一节 公务员工资、福利及养老保险制度概述	177
一、公务员工资制度概述	177
二、公务员福利制度概述	177
三、公务员养老保险制度概述	177
第二节 英美法系国家的公务员工资、福利及养老保险制度	178
一、英国的公务员工资、福利及养老保险制度	178
二、美国的公务员工资、福利及养老保险制度	180
第三节 大陆法系国家的公务员工资、福利及养老保险制度	182
一、法国的公务员工资、福利及养老保险制度	182
二、德国的公务员的工资、福利及养老保险制度	184

三、日本的公务员工资、福利及养老保险制度	185
第四节 我国的公务员工资、福利及养老保险制度	186
一、我国的公务员工资制度	186
二、我国的公务员福利制度	187
三、我国的公务员养老保险制度	187
第五节 公务员工资、福利及养老保险制度的比较	188
一、西方公务员工资、福利及养老保险制度的特征分析	188
二、我国公务员工资、福利及保险制度的改革成就与问题	190
三、西方公务员工资、福利及保险制度对我国的启示	192
本章思考题	193
链接一：公务员工资：公平就在“阳光”后？	193
链接二：杭州公车改革调查： “公地悲剧”与“货币化”补贴标准之辩	194
链接三：关于公务员工资的 10 个问题	195
第十四章 公务员交流与回避制度	198
第一节 公务员交流与回避制度概述	198
一、公务员交流制度	198
二、公务员回避制度	198
第二节 英美法系国家的公务员交流与回避制度	199
一、英美法系国家的公务员交流制度	199
二、英美法系国家的公务员回避制度	200
第三节 大陆法系国家的公务员交流与回避制度	201
一、法国的公务员交流与回避制度	201
二、德国的公务员交流与回避制度	201
三、日国公务员交流与回避制度	202
第四节 我国公务员交流与回避制度	203
一、我国公务员交流制度	203
二、我国公务员回避制度	204
第五节 公务员交流与回避制度的比较	206
一、国外公务员交流与回避制度的比较	206
二、我国与国外公务员交流与回避制度的比较分析	207
三、国外公务员回避制度对我国的启示	208
本章思考题	209
链接一：名嘴王志丽江赢得口碑好 曝其已提交继续挂职申请	209
链接二：官二代“火箭提拔”，“破格”或成权利寻租保护伞	210
第十五章 公务员退出制度	212
第一节 公务员退出制度概述	212
一、公务员退出制度的含义与意义	212
二、公务员退出的类型	212
第二节 英美法系国家的公务员退出制度	213

一、英国公务员的辞职、辞退、退休机制	213
二、美国公务员的辞职、辞退、退休机制	213
第三节 大陆法系国家的公务员退出制度	214
一、法国公务员的辞职、辞退、退休制度	214
二、德国公务员制度的辞职、辞退、退休制度	215
三、日本公务员制度的辞职、辞退、退休制度	216
第四节 我国公务员的退出制度	216
一、我国公务员的辞职制度	216
二、我国公务员的辞退制度	217
三、我国公务员的退休制度	218
第五节 我国与西方国家公务员退出制度的比较	219
一、西方国家公务员退出制度的比较	219
二、我国公务员退出制度的建设成就与存在的问题	220
三、完善公务员退出机制的措施	221
四、延迟退休的趋势	222
本章思考题	222
链接一	222
链接二	223
链接三：摩洛哥公务员将从 2015 年起延迟退休	223
链接四：重庆 35 岁以下公务员无大专学历被辞退	224
第十六章 公务员的申诉、控告制度	225
第一节 公务员申诉、控告制度概述	225
一、国家公务员申诉、控告的含义	225
二、公务员的申诉、控告的特点	225
三、公务员申诉、控告的权利、义务的内容	226
第二节 英美法系国家公务员的申诉、控告制度	227
一、英国公务员的申诉、控告制度	227
二、美国公务员的申诉、控告制度	230
三、英美法系国家公务员申诉、控告制度特点	232
第三节 大陆法系国家公务员的申诉、控告制度	233
一、德国公务员的权益保障制度	233
二、法国公务员的申诉、控告制度	235
三、日本公务员的权益保障制度	238
四、大陆法系国家公务员申诉、控告制度的特点	240
第四节 我国公务员的申诉、控告制度	242
一、申诉、控告机构	242
二、公务员申诉的内容	242
三、控告制度的基本内容	244
第五节 公务员申诉、控告制度的比较与我国救济模式的重构	245
一、中外公务员申诉、控告制度的比较	245

二、我国公务员救济模式的重构	246
本章思考题	248
链接：20 年公务员被一纸贬回，富民首例公务员被辞退事件	248

第四编 公务员法中的法律责任的比较

第十七章 公务员法中的法律责任	252
第一节 公务员法中的法律责任概述	252
一、法律责任的界分	252
二、公务员法中的法律责任	253
第二节 英美法系国家公务员法的法律责任	254
一、美国违反公务员法的法律责任	254
二、英国公务员法的法律责任	257
三、英美法系国家公务员法的法律责任的特点	260
第三节 大陆法系国家公务员法的法律责任	261
一、法国公务员法的法律责任	261
二、德国违反公务员法的法律责任	263
三、大陆法系国家公务员法的法律责任的特点	264
第四节 我国公务员法的法律责任及未来发展	265
一、公务员法中法律责任的情形	266
二、法律责任的主体	266
三、法律责任的承担形式	267
四、未来我国公务员法的法律责任规范的发展方向	269
链接：公务员私受钱财用于公务是否构成犯罪？	270
参考文献	272
后 记	279



导 论



第一章 比较公务员法概述

第一节 比较法简介

一、比较法的概念

对于比较法的概念,学者们有着不同的理解。我国学者一般认为,比较法是对不同国家(或特定地区)的法律制度的比较研究。这一解释与国外多数法学家的理解是基本一致的。例如意大利比较法学家萨科提出:“比较法学像其他学科一样,其目的在于获得知识。也同其他法学学科一样,追求法律知识。比较法首先承认众多的法律规则 and 具体法律制度的存在,它研究这种法则在具体制度中的相同或不同。”德国法学家莱因斯坦认为,比较法作为法学的一个部门之所以兴起,基于法律在不同国家各不相同的这样一个事实。在这个定义下,比较法研究的对象是不同的法律制度的比较。但也有例外,一些特殊地区的法律制度,也可以作为比较研究的对象。例如,美国的一些比较法学家往往将联邦法律与州法律之间或各州之间的比较也看作比较法研究。我国香港、澳门与内地法律之间的比较按照这种定义的理解,也是比较法研究的对象。与这个概念有不同定义的观点也不少。英国法学家沃森认为,比较法是一种法制史和法理学的研究。德国比较法学家格罗斯费尔德则认为比较法是一种文化。

同一国家的法律之间的比较,一般不属于比较法研究的范围(除非是个别的联邦制国家或特定地区),同一国家不同法律间的比较属于各有关部门法之间的比较,是本国法学家的日常任务。不同国家之间的比较可能是双边的,也可能是多边的,比较法的研究离不开外国法,但比较法也不等于特定外国法的研究,比较法的研究重点在于不同法律之间的相互比较,只有把重点放在比较工作上才称得上是真正的比较法研究。

二、比较法的历史简介

比较法首先是从西方国家中发展起来的。在古希腊,城邦很多,不同的政治制度并存,这为法律的比较提供了一个有利的条件。据比较法学著作记载,第一本法律比较研究的作品是公元4世纪的《摩西法和罗马法合编》,内容是对罗马法和犹太法的比较研究,但该书的作者至今还无法肯定。17、18世纪资产阶级革命时期,比较法学有了比较大的发展。西方法学史中,据说第一个提到比较法学的人是英国哲学家、法学家培根。在答复英国国王詹姆士一世关于统一英格兰和苏格兰两国法律一事时,培根建议两国法学家合作汇编法律,使两国法律“得以核对和比较,借以表明和识别它们之间的差别”。19世纪以前,虽然对法律有不同程度的比较研究,但是并未形成比较法这门学科。19世纪初期,比较法学还受到一些因素的阻碍,历史法学派仅推崇罗马法与以日耳曼为基础的习惯法。这种狭隘的民族主义的法律观,鄙视其他国家或地区的法律,显然不利于比较法学的发展。

但 19 世纪中期左右, 已经出现了比较法学开始兴起的事实。例如, 1829 年德国出现了第一本旨在研究比较法的法学期刊《外国法学和法学评论》, 1831 年法国法兰西学院第一次设立了“比较立法讲座”, 1846 年巴黎大学设立了“比较刑法讲座”, 1869 年英国牛津大学首先开设了由梅因主讲的“历史和比较法学讲座”, 等等。1900 年在巴黎召开了第一次国际比较法大会, 掀起了比较法学自 19 世纪中期兴起后的高潮。第二次世界大战后比较法得到了巨大的发展, 战后经济、科技的巨大发展使得世界联系更加紧密, 国际经济、文化交流急剧增加, 极大地推动了比较法学的发展。第二次世界大战后比较法学的发展主要体现在三个方面: 一是在立法、执法和司法方面; 二是在法学教育方面; 三是在学术组织、活动和成果方面。

在长达两千多年的中国封建社会中, 由于经济、政治和文化各种条件的限制, 比较法的研究微乎其微, 几乎是不存在的。近代意义上的比较法研究在我国历史上是从清末沈家本主持修订法律工作时开始的。沈家本提出了广泛研究外国法律的方针, 翻译外国法律, 并派人出国考察法律等。民国期间, 比较法得到了进一步发展, 但总的来说也未发展成为法学的一门独立学科。自 1949 年中华人民共和国成立以来, 特别是 1978 年底中国共产党十一届三中全会以后, 比较法学有了明显的进步。表现在: 立法中较注意国外法律状况, 特别是涉外法律方面; 出版了若干比较法和外国法的著作, 翻译了国外的许多优秀的比较法的著作; 少数高等法学院系和法学研究机构成立了小型的外国法与比较法研究所; 中国法学家开始与外国的比较法学研究机构或比较法学家进行交往。总的来说, 20 世纪 70 年代末至今, 比较法学在我国已取得了一些进展, 但与其他一些主要法学学科相比, 比较法还处于初创阶段。

第二节 比较公务员法的概念和研究对象

比较公务员法是指对不同国家(或地区)的公务员法的比较研究。比较公务员法在我国是一门全新的学科。我国公务员制度的发展历史不长, 比起西方许多公务员法律制度发达的国家, 我国公务员法律制度还处于较初级的阶段, 比较公务员法也是一门刚刚起步的学科。在公务员法研究之前, 我国的一些专家学者将重点放在了公务员制度的研究上, 通过对分类制度、考任制度、培训制度、考核制度等的研究, 较系统地阐述了国内外公务员制度的发展情况以及对我国制度建设的意义所在。《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)在我国已经颁布实施, 这样一部法律的出台, 为我国公务员人事管理研究开辟了一个新的领域。

公务员法的研究对象与公务员制度的研究对象有许多相同之处, 也有较大的区别。公务员法是公务员制度的法治保障, 也是公务员制度建设的法律基础。因此, 在公务员法的研究比较中, 公务员制度的比较研究是一个不可或缺的重要组成部分。此外, 公务员法毕竟不同于公务员制度, 因此, 对于法律规定的公务员的权利和义务、法律责任等的研究也是本书研究的重点内容。归纳起来, 公务员法比较研究将从以下几个方面展开。

一、公务员法基本原理的比较研究

原理部分是对公务员法的宏观比较研究。宏观比较研究的目的是找到不同国家公务员法之间的共同规律。本部分以法系为单位, 着重介绍英美法系、大陆法系及我国公务员法