

张 荆 赵晓霞 袁 娟 冀雅儒 著

国家行政效率之本

GUOJIA XINGZHENG XIAOLV ZHIBEN

中日公务员制度比较研究

ZHONGRI GONGWUYUAN ZHIDU BIJIAO YANJIU

知识产权出版社

北京市教育委员会专款项目

国家行政效率之本

——中日公务员制度比较研究

张 荆 赵晓霞
袁 娟 冀雅儒 著

知识产权出版社

内容提要

本书从公务员制度的基本理念,公务员管理的组织结构、选拔任用机制、考核机制、激励机制、福利机制、培训机制和监督机制等公务员制度的核心内容入手,分为八章撰写,对中日两国公务员制度的建立、改革和现状进行全面分析、比较,探寻其异同,为中国公务员法律制度的不断完善提供借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

国家行政效率之本:中日公务员制度比较研究. /张荆等著. —北京:知识产权出版社,2007. 5

ISBN 978-7-80198-705-1

I. 国… II. 张… III. 公务员制度—对比研究—中国、日本 IV. D630.3 D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 033247 号

国家行政效率之本

——中日公务员制度比较研究

作者:张荆 赵晓霞 袁娟 冀雅儒

责任编辑:石红华

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址:<http://www.cnipr.cn>

电 话:010-82000860 转 8130

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:850mm×1168mm 1/32

版 次:2007 年 7 月第一版

字 数:410 千字

邮 编:100088

电子信箱:zscq-bjb@126.com

传 真:010-82000860-8325

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:15.875

印 次:2007 年 7 月第一次印刷

定 价:40.00 元

ISBN 978-7-80198-705-1/D·473

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

在中国人赴日留学的历史长河中，产生过许多伟大的人物——李大钊、鲁迅、陈天华、秋瑾、郁达夫、周恩来、郭沫若等，与这些伟人相比我们是渺小的。不过我们也曾是这历史长河中的一滴水花，也曾怀着一颗求索之心，离开过养育我们的父母，远渡扶桑。那里留下过我们刻苦攻读的身影，也留下了我们打工的汗水。当我们在激烈的竞争中获得了博士学位，准备回国报效时，像普通人一样望着那些自己精心挑选的、用惯了的电器和日式家具，还真有点难舍难分！但我们确实舍不得为它们花掉昂贵的托运费，最后只得慷慨地将它们分给留学生“后辈”。不过，有一种东西我们是舍得花“重金”的，那就是书籍！我们将几立方的书和各种讲义一本不落地全部运回了祖国，哪怕是一页课堂笔记也不愿意落下……我们相信这些对我们的研究有用，对我们的国家有用！

回国后，从事中日之间的比较研究是我们的一个心愿。中日两国虽然在国家制度上差异很大，但在许多具体的制度上，如企业管理制度、家庭制度、教育制度、公务员制度、医疗制度等都有许多相近之处，差异之间也有许多可以相互借鉴的地方。他山之石或许可以攻玉，至少可以相互借鉴，使原有的制度或者机制更加完善。

日本公务员的法制度建立于1947年,是美国公务员法制度的移植,在六十多年的实践中,这一制度不断地与日本本土文化、社会、政府行政管理体制相结合,逐渐形成了具有日本特点的国家公务员和地方公务员制度。中国公务员制度的建立,准确地说,是以1993年《国家公务员暂行条例》的颁布为标志。该制度运行十多年后,到2005年4月第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了首部《中华人民共和国公务员法》,并于2006年1月1日正式实施,她标志着中国公务员制度进入了真正意义上的法制化轨道。中国的公务员制度是延安时期党的干部制度、新中国建立初期借鉴苏联的国家干部制度、改革开放后借鉴西方发达国家的公务员制度,以及中国共产党在长期革命斗争和社会主义实践中的干部管理经验总结的基础上建立的,因此,这一法制度建立之初就已带有明显的中国特色。不过从年龄上来看,中国公务员的法制度无疑比日本要年轻得多,在这一制度的运行和完善中,如何与中国文化、社会以及现代政府行政管理相结合,还有相当长的路要走,日本公务员法制度的本土化过程及经验有可借鉴和参考之处。

公务员制度是一个庞大的制度体系,大到国家制度,小到考勤规则,进行全方位的比较研究,会使该书的篇幅过于冗长。因此,该书集中于公务员制度的核心内容,即公务员制度的基本理念、公务员管理的组织结构、选拔任用机制、考核机制、激励机制、福利机制、培训机制和监督机制。将上述公务员制度的核心内容分为八章撰写,每章写作的基本思路是首先分析中国,然后分析日本,最后

进行两者之间的比较,探寻异同,提出我们的研究结论。

全书写作的基本分工是:

前 言 张 荆

第一章 张 荆、冀雅儒

第二章 张 荆、冀雅儒

第三章 赵晓霞、冀雅儒

第四章 袁 娟

第五章 赵晓霞

第六章 赵晓霞

第七章 袁 娟

第八章 张 荆

日本《国家公务员法》张荆译

日本《国家公务员伦理法》张荆译

日本《国家公务员伦理规程》赵晓霞译

全书由张荆统稿、定稿。

2004年3月,北京工业大学成立了北京经济社会发展研究院人力资源研究中心。作为北京市教育委员会专款项目,由著名社会学家陆学艺教授担任项目负责人,我们承担了该项目之下的“中日公务员制度比较研究”的子课题,本书是这一课题的研究成果。首先感谢课题组长陆学艺教授多年来对我们的支持和鼓励,他是我们努力完成这部著作的动力所在。同时,课题组成员在研究经费少、任务重的条件下,不图利,以学者的执著、认真、实证精神和严谨的分析,全力以赴投入写作,课题组成员的敬业精神是这本著作完成的基石。我们的日本友人、课题组成员长瀬武宪先生在身患癌症的情况下仍以顽强的

毅力收集资料,提供研究思路,他虽然在该课题未完成之时就与世长辞了,但他对中国的友好和热爱却一直激励着我们,这本书的出版算是告慰他的在天之灵。

课题组成员 2005 年 8 月赴日本进行了实地考察,先后对日本 RBA 人才开发研究所所长、日本明治大学经济学部客座研究员梶原豊教授,以及日本人事院福祉局课长辅佐清水惠一先生、国际课主任井上哲先生等进行了访谈调研,得到了他们的鼎力相助,并收集到许多非常宝贵的第一手资料。另外在资料收集过程中,北京工业大学人文学院沈震讲师也做了大量的工作。知识产权出版社石红华编辑为该书的出版尽心尽力,给予了很大的帮助。在此一并表示诚挚的感谢!

由于我们的研究水平有限,书中难免出现一些问题,恳请读者不吝赐教!

张荆

2007 年 4 月于北京望京书斋

CONTENTS

目 录

第一章 中日公务员管理理念与变革研究	1
第一节 公务员的理念、原则与变革	1
第二节 日本国家公务员管理的原则与变革	9
第三节 中国公务员的权利、义务与责任	22
第四节 日本国家公务员的权利、义务与责任	34
第五节 中日公务员管理理念的比较	43
第二章 中日公务员管理机制比较研究	49
第一节 中国公务员的管理机制	49
第二节 日本公务员的管理机制	74
第三节 中日公务员管理机制的比较	82
第三章 中日公务员选拔任用机制比较研究	94
第一节 中国公务员选拔机制的改革	98
第二节 中国公务员的考试制度	111
第三节 日本公务员的选拔机制	117
第四节 日本公务员的考试制度	121
第五节 日本公务员选拔任用制度的改革	132
第六节 中日公务员选拔任用机制比较	136

第四章 中日公务员考核机制比较研究	140
第一节 中国公务员的考核.....	141
第二节 日本公务员的人事考核.....	159
第三节 中日公务员考核制度比较.....	174
第五章 中日公务员激励机制改革比较研究	181
第一节 中国公务员工资制度及改革.....	181
第二节 日本国家公务员的工资制度及改革.....	196
第三节 中国公务员的晋升和奖励机制.....	214
第四节 日本国家公务员的晋升和奖励机制.....	223
第五节 中日公务员激励机制比较.....	237
第六章 中日公务员保险福利机制比较研究	241
第一节 中国公务员保险制度.....	241
第二节 日本国家公务员的保险制度.....	247
第三节 中国公务员福利制度.....	253
第四节 日本国家公务员的福利制度.....	259
第五节 中日公务员保险福利制度的比较.....	266
第七章 中日公务员培训机制比较研究	269
第一节 中国公务员培训制度.....	269
第二节 日本公务员的培训制度.....	296
第三节 中日公务员培训制度的比较.....	308
第八章 中日公务员监督机制比较研究	312
第一节 中国公务员的监督机制.....	313
第二节 日本公务员的监督机制.....	346
第三节 公务员监督机制的比较.....	372

附 录

中华人民共和国公务员法·····	386
国家公务员暂行条例·····	406
日本国家公务员法·····	420
日本国家公务员伦理法·····	457
日本国家公务员伦理规程·····	476
日本公务员人事考核表·····	489
日本国家公务员赠与等报告书·····	492
日本国家公务员所得等报告书·····	494
日本国家公务员股票交易等报告书·····	495

第一章 中日公务员管理理念与变革研究

公务员的管理理念是公务员管理体制的基础和核心,各国的公务员管理体系是根据其国家和政府的基本理念而构建的。现代社会公务员的基本理念一般是以成文法的形式固定下来。公务员管理理念主要是指公务员管理的基本原则,公务员的权利、义务和责任等,它决定了公务员管理体系的性质和运作方向。

第一节 公务员的理念、原则与变革

一、公务员含义的历史演变

1949年新中国成立后,我们沿用了“解放区”时的干部管理体制,并部分参考、借鉴了当时苏联的国家管理模式,建立起了具有中国特色的国家行政管理体系。在这一体系中,从事国家行政公务、司法公务、党务、企业管理等工作的工作人员被统称为“国家干部”。形成了由上而下、统一管理的干部人事制度的管理模式。“国家干部”的称谓我们一直沿用了四十余年,与西方国家“公务员”的概念相比,“国家干部”所涉及范围要宽泛得多。它既包括党政机关、国家机关、社会团体的工作人员,又包括企事业单位的管理人员以及从事科研、教学、艺术、体育、卫生等工作的专业技术人员。

专栏 1.1

1949~1993 年“国家干部”的范围与分类

按照工作性质和特点,中国一般将“国家干部”分为八大类:

- (1) 各级党组织的领导人员和机关工作人员;
- (2) 各级政府的领导人员和机关工作人员;
- (3) 国家权力机关的领导人员和机关工作人员;
- (4) 国家审判机关的领导人员和工作人员;
- (5) 国家检察机关的领导人员和工作人员;
- (6) 企业的管理人员;
- (7) 群众团体的领导人员和工作人员;
- (8) 事业单位的管理人员。

“国家干部”的人事管理体制是一种自上而下式的行政命令管理模式。在新中国成立初期,对于备受战争创伤、仍旧处于内忧外患严重形势下的新国家而言,通过党和政府对各级职能部门强势、统一领导,对在各领域迅速建立人民民主新秩序,发展中国经济是非常行之有效的。在社会主义建设的初期,在高度集中的政治和计划经济体制基础上,国家干部人事管理制度在促进中国经济、社会和文化发展方面起到了不可替代的积极作用。但是,这种宽口径的“国家干部”范围,以及过于集中的管理模式在其运行的过程中,也暴露出一些体制性的问题。

首先,管理对象过多,不容易实行科学的分类管理,易造成管理对象混淆不清,使得行政效率不高。在改革开放之初,大到国务院,小到乡里的种子站,因其管理人员都被纳入了“国家干部”体系,所以都被认为是国家机关,这就使得国家机关体系非常庞大,也容易造成“国家干部”队伍无限膨胀。

其次,国家干部队伍种类过多、人员过于庞杂,使得管理机构只能采用非常单一的管理方法。在管理思路,由国家根据计划

经济指令,统一管理各类人员的进与出;在管理的方式上,采用级别制的方法,即无论哪一类人员,其工资、福利、抚恤金、丧葬费以及政治待遇均根据行政级别而定。这种粗放式的管理手段,不容易激发广大工作人员的积极性和创造性,并逐渐培育了“国家干部”之间,甚至是整个社会的“官本位”意识。

再次,将国家行政公务、司法公务、党务、群团事务、事业运营、企业管理的工作人员笼统地归为“国家干部”,这种不加区分的、统一的管理模式造成改革开放过程中凸显出来的政企不分、党政不分和法制建设缺失等严重体制问题。管理权限的过分集中,也使得人的责、权、利相脱节,干部的录用、考核、晋升缺乏客观标准,干部体系中缺少公正的考核体系和规范的考核程序,权力的大小、长官的意志成为判断干部录用、晋升的重要标准,使干部的人事管理愈来愈缺乏法制的支撑,容易导致腐败。

针对国家干部管理中出现的问题,以邓小平同志为核心的党中央提出进行干部人事制度改革战略构想。这一战略构想从1987年党的第十三次代表大会开始实施。在这次大会的报告中,首次提出了“国家公务员”的概念,并明确规定中国的“国家公务员”专指“各级政府中除工勤人员以外的工作人员”,其范围既包括各级政府组成人员与领导职务系列的其他成员,又包括非领导职务序列的工作人员。党的机关、权力机关、审判机关、检察机关和群众团体、企事业单位中的行政人员不属于国家公务员范围。

十三大提出的“国家公务员”的概念,将建国初期建立的干部人事体制中“国家干部”的范围大幅缩小了,这意味着国家“优化公务人员队伍、增强公务员队伍活力”的基本理念的形成,也意味着国家深化改革的决心。但是,对“国家公务员”的界定范围因仅限于国家行政机关的工作人员,而中国共产党党务机关和人大、政协、民主党派的工作人员属于参照管理;并将审判机关、检察机关和一些执行国家职能的企事业单位中的行政人员排除在外,给实际操作带来了困难,因为这些单位的工作人员实际上也是在依照

国家法律赋予行政的权力工作,在国家正式行政编制之内,并且由国家财政负担工资和福利等。如果将他们排除在公务员体系外,实行差别对待,则不易调动这部分人员的工作积极性和创造性。同时,这种划分方法也不利于加强党对机关干部队伍的统一领导。

在十三大关于国家干部人事制度改革的基本战略构想基础上,中国进一步总结了原有的国家干部制度的经验与问题,进行第二次国家干部人事制度改革设计,并于1993年出台了《国家公务员暂行条例》,将国家公务员的概念以国务院制定的法规的形式固定下来。《国家公务员暂行条例》实施十年后,在对条例实施的效果进行科学论证的基础上,结合中国国情以及经济社会发展现状,参照西方国家的“文官体制”,从强化国家行政法制化建设的角度,起草了中国首部《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》),该法于2005年4月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上通过审议。在《公务员法》中,对“公务员”概念的界定作进一步明确化和具体化,即“中国的公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”^①。这一从法律视角对“公务员”概念的全新定义,明显区别于实施四十多年的“国家干部”概念与十三大提出的“国家公务员”概念。后两者均是以从事国家公务的主体的工作职能来规定的,而新的定义从三个方面提出了具体条件,避免了前两次界定模糊的缺陷。

(1)国家公务员必须是依法履行公职的工作人员。长期以来,法制观念在中国广大群众,甚至各级政府的管理者头脑中都比较淡薄,从而产生了政府一些领导人和国家工作人员滥用手中的权力进行违法犯罪活动,滋生了官员腐败现象。《公务员法》中对公务员的定义明确提出了“依法行政”的理念,“依法履行公职”明确了中国公务员履行公务的前提条件是遵从《中华人民共和国宪

^① 《中华人民共和国公务员法》,2005年4月27日。

法》、《公务员法》等法律,“依法行政”是公务员在履行公务中保证人民群众合法权益不被侵害、公正执法的重要保障。

(2)国家公务员必须是纳入国家行政编制的工作人员。国家行政编制是国家根据职务需求制定的,也是实施行政人员财政预算的依据。《公务员法》将这一条件作为界定公务员范围的前提,是避免公务员体系非正常扩大的有力保障措施。

(3)国家公务员必须是由国家财政负担工资福利的工作人员。在中国改革开放过程中,市场经济体制逐渐取代计划经济体制成为经济运行的主导机制,在这种大环境的改变下,许多原属国家管理的事业单位在新的市场竞争大潮中面临改制问题,他们由国家财政统收统支的附属单位变成了自负盈亏的经济实体。但是,还有一些事业单位由于国家赋予了特殊的职能,属于非营利单位,其人员预算依旧由国家负担并实施。这是中国在转型期间出现的特殊情况,不能搞“一刀切”,因此,在前两项的界定条件之下,加入了是否由国家负担工资福利,成为界定公务员的重要条件。

总之,2005年颁布的《公务员法》以法律的形式确定了公务员的范围。需要说明的是:《公务员法》规定另行设置法官、检察官职务,与法官法、检察官法相衔接;民主党派机关工作人员与中国共产党机关工作人员,人民团体、群众团体的工作人员,鉴于其性质虽不同于国家机关工作人员,但管理上历来属于干部范畴,仍按现行做法,参照公务员法进行管理。这一界定有利于保持各机关干部的整体一致性,有利于统一管理,也有利于党政机关之间干部的交流使用^①。

二、公务员制度的基本原则

中国公务员制度的基本原则贯穿于公务员制度的内容之中,

^① 中国人事科学研究院:《中国人才报告 2005》,人民出版社,2005年8月,第82页。

是建立和实施国家公务员制度过程中所必须遵循的。中国在吸收借鉴西方国家文官制度的优点和经验同时,结合本国的实际国情,形成了具有中国特色的公务员制度。中国国家公务员制度的基本原则,可大体概括为以下几点。

(一)党管干部原则

《公务员法》第4条规定:“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,贯彻社会主义初级阶段的基本路线,贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。”这是中国公务员制度的核心理念和原则,它贯穿于《公务员法》的各章节之中。在1993年8月14日国务院颁布的《国家公务员暂行条例》中,指导思想表述为:“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线,坚持为人民服务的宗旨……”在《公务员法》中,把《国家公务员暂行条例》中的“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线”浓缩为一句话,即“贯彻社会主义初级阶段的基本路线”,并加入了“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导”。这说明,自1993年《国家公务员暂行条例》实施后,总结十年公务员制度的建设,明确公务员制度建设的指导思想意义重大。其中“三个代表”重要思想,即“代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益”,是对原《国家公务员暂行条例》中公务员“为人民服务”宗旨的最好阐述。

在《公务员法》的基本理念和原则中还加入了“贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则”,这也是对建国以来中国干部队伍管理经验的总结,以及《国家公务员暂行条例》实施中经验总结基础上提出的重要理念。所谓党管干部的原则,主要是指各级党委要管好干部路线、干部政策的贯彻执行,在民主集中制的基础上,按照党的干部路线和方针的要求,培养、选拔、使用、监督干部和向国家机关推荐重要干部。

（二）“公开、平等、竞争、择优”原则

“依照法定的权限、条件、标准和程序进行”，“公开、平等、竞争、择优”原则是各国公务员制度通用的基本原则，是民主政治在公务员制度中的具体体现。公开原则主要指在公务员的考试、录用、考核、奖惩、职务升降、任免、工资福利等环节中，实施公开、透明的管理方式，依法对标准、程序和结果进行公示，以保障各环节结果的公开性。

平等原则主要体现在以下几个方面，即①任何公民都有依照法律参加公务员考试，并在符合各项要求的情况下被录用的权利；②任何人均不得以任何方式凌驾于《公务员法》之上；③公务员在法定范围内，不分民族、性别、家庭出身、宗教信仰、财产等，一律平等地享有《公务员法》所规定的各项权利；④公务员在法定范围内，不分民族、性别、家庭出身、宗教信仰、财产等，一律平等地承担并履行《公务员法》所规定的各项义务。

竞争、择优原则是指在公务员录取、职务晋升等环节中引入竞争机制，根据考试成绩的优劣，工作绩效的好坏，以择优原则确定是否录用和晋升。这一原则的目的是为了让优秀人才进入公务员队伍，并使优秀人才脱颖而出。竞争择优原则是提升政府的工作效率、提高工作效果、实现优胜劣汰的重要手段。

《公务员法》中“公开、平等、竞争、择优”的原则是《国家公务员暂行条例》中相关原则的延续，而且加入了“依照法定的权限、条件、标准和程序进行”的内容，强调“公开、平等、竞争、择优”的原则是在法定权限和程序中进行的，是一种可操作的法定主义原则。

（三）监督约束与激励保障并重的原则

公务员代表国家和政府行使公务，他们掌握部门权力，行使相关公务，他们掌握、行使的权力若不被监督限制就会滋生腐败，影响政府的执政形象和工作效率，违背为人民服务的宗旨。