

全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

总主编 徐颂陶



李和中 著

中共中央党校出版社

全国党政系统公共管理（MPA）系列教材

比较公务员制度

李和中 著

中共中央党校出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

比较公务员制度/李和中著. —北京: 中共中央党校出版社, 2003.2

(MPA 系列教材)

ISBN 7-5035-2607-6

I. 比… II. 李… III. 公务员制度-对比研究-世界-研究生-教材 IV. D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 092933 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 13.75

字数: 368 千字 印数: 1~3000 册

定价: 26.00 元

责任编辑 张 伟
封面设计 恒信佳艺
版式设计 任志珍
责任校对 苏彰秦
责任印制 尉红民

《公共管理系列教材》编辑委员会

主 编 徐颂陶

编 委 (以姓氏笔画为序):

| | | | |
|-----|-----|-----|-----|
| 王满船 | 任 进 | 许正中 | 刘熙瑞 |
| 吴 江 | 汪玉凯 | 李和中 | 陈庆云 |
| 张成福 | 周志忍 | 段余应 | 胡冶岩 |
| 胡建华 | 郎佩娟 | 龚维斌 | |

执行主编 汪玉凯

策 划 崔宪涛 张 伟

序 言

徐 颂 陶

公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能，并在西方国家的行政改革中，得到了进一步发展。由于公共管理科学具有很强的应用性。因此，围绕公共管理所进行的教育，首先在市场经济发达国家逐步形成了以公共管理硕士（MPA）、工商管理硕士（MBA）以及法律硕士为代表的文科高层次专业学位教育的三大支柱。

国外的公共管理硕士、工商管理硕士以及法律硕士都属于专业学位教育。这种教育模式，是一种以特定职业为背景的学位教育，其目的是为某个职业领域培养高级专门人才，并反映该领域所需要的能力、素质和特定的要求，它与一般的科学学位教育是有一定区别的。在我国，专业学位教育开展的时间还比较短。自从1990年国务院学位委员会批准开办第一个专业学位即工商管理硕士专业学位至今，也不过只有十多年的历史。尽管如此，我国专业学位教育发展的势头还是十分迅猛的，各方面学习的热情也非常高涨，并已培养了大批工商管理和法律硕士。1999年，国务院学位委员会根据形势发展的需要，又批准在我国开展公共管理硕士学位教育，这对促进我国的专业学位教育的发展，提高公共管理人员的素质，无疑具有重要的意义。

公共管理研究生教育，是以公共管理学科及其相关学科为基础的教育项目，其目的是为政府部门以及非政府公共机构培养高层次、应用型、复合型的专门人才。应该看到，在过去很长的一段时

2 比较公务员制度

间里，许多人把从事政府管理或公共管理工作，简单地理解为一种没有专业的行政工作，这是一种很大的误解。实际上，政府管理和公共管理，本身就是一门很大的学问，它需要一大批训练有素、具有较高专门知识的公共管理人员，才能更好地履行公共部门的职责，实现公共管理的使命。特别是在信息时代和经济全球化的今天，随着现代科学技术的飞速发展，经济全球化的来临，国际竞争的日益激烈，以及社会所发生的历史性变革，对政府及其公共部门从事公共管理的人员提出了更高的要求，如果我们的公共管理人员不能适应时代发展的要求，就会被这个时代所淘汰。

我国有一支庞大的国家公共管理干部队伍。在这支队伍中，除了处于公共管理主体地位的国家各级行政机关的 500 多万公务员以外，还有一些其他机构实际上也承担着许多公共管理的职责，如执政党的机构、社会团体、群众组织以及其他一些非政府公共组织如一些事业单位、社会中介组织等。它们和政府一起，共同在公共管理中发挥自身的功能和作用。这说明，我国的公共管理干部队伍，实际上远远超出了国家公务员队伍的范围。

需要指出的是，经过 20 多年的改革开放，我国的公共管理干部队伍的整体状况已经发生了很大变化。这种变化，突出地体现在其内部结构更加优化，文化程度大大提高，管理能力也明显增强。这对顺利推动我国现代化的历史进程，建立社会主义市场经济体制，起到了重要的保证作用。当然，在充分肯定国家公共管理干部队伍建设中取得重大进展的同时，也应该看到，由于历史原因，我国从事公共管理干部队伍的整体素质还有待进一步提高。以国家公务员队伍的学历为例，在全国的 500 多万公务员当中，具有大专及以上学历的，共有 230 多万人，占公务员总数的 43% 左右；其中具有本科学历的只有 52 万人，占总数的 10% 左右；具有研究生学历的不到两万人，只占总数的 0.5%；而中专及以下学历的人数高达近 300 万人，占公务员总数的 56% 以上。这说明单从国家公务员的学历看，我国与国外就有较大差距。

为了提高广大公务员素质，党的十五大提出了“建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍”的目标，党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”的目标，并将之与我国的改革开放和现代化事业紧密地联系起来，这对我国未来的党政干部队伍建设必将产生深远的影响。可以说，高素质、专业化目标的提出，不仅第一次明确了行政管理工作的专业化概念，而且也澄清了长期存留在一些人头脑中的某些误解。它从另一个角度说明，从事党政工作、公共管理，同样需要专门的知识，同样需要经过严格的专业化训练。在新的历史条件下，如果从事党政工作和行政管理的广大公职人员，不能适应时代的要求，尽快提高自身的专业化水平，就很难适应形势发展的要求，也很难在错综复杂的国内外环境中，掌握管理工作的主动权。当然，提高国家行政管理干部队伍整体素质，途径是多方面的，然而，借鉴国外的经验，加强公共管理研究生专业学位教育，至少是尽快造就一大批训练有素、具有较高专业水准、能够适应新世纪需要的公共管理人才的一条重要途径，也为在职公务员进修提高提供了具体目标。

可喜的是，目前我国广大公务人员学习和求知的热情是很高的。前两年，国家人事部与国家行政学院在全国范围内进行的公务员培训需求调研的结果显示，广大年轻公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府管理的规律，学习公共行政、现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等。而公共管理研究生课程，正是按照公务人员以及其他非政府公共机构人员的实际需要，设置了一系列综合性、应用性的课程，使那些已具有其他相关专业知识的公务人员，通过一定时期的学习和训练，能够比较系统地掌握有关公共管理的相关知识和技能，从而达到提高公共管理能力的目的。

4 比较公务员制度

为了配合我国公共管理研究生教育的开展，也为了满足党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员对公共管理系列教材的需要，国家行政学院、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、武汉大学、中国政法大学等院校的有关专家、学者，联合编写了这套公共管理系列教材。该教材的最大特点是，在参照国务院学位委员会公共管理专业指导委员会规定的核心课程和选修课程的基础上，根据公共管理专业学习者的实际需要，有所选择，突出重点，并根据作者的研究专长，适当地予以扩展，把每本书的教材性和研究性有机地结合起来。如在核心课程方面，包括《公共管理》、《公共部门人力资源管理》、《比较公务员制度》、《公共管理与非政府公共组织》、《公共财政》以及《公共管理中的决策与执行》等。这些教材所涉及到的相关知识，应该说都是公共管理研究生教育必须掌握和了解的知识。正因为如此，本套教材的出版，不仅可以作为各级党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员系统了解公共管理知识的教材使用，而且对普通高校开展公共管理硕士研究生教育也具有重要参考价值。同时也为广大公务人员和其他公职人员自学公共管理的系统知识，提供了一份不可多得的重要读物。

(作者为原国家人事部副部长，
国际行政学会副主席，全国博士
后管委会主任，国务院学位委员
会委员)

目 录

| | |
|---------------------------------|-------|
| 第一章 总 论 | (1) |
| 第一节 政府与人事制度 | (1) |
| 一、管理工作中的人的因素..... | (1) |
| 二、人事制度与人事行政..... | (2) |
| 三、人事行政与人事管理..... | (4) |
| 四、人事管理的发展阶段..... | (7) |
| 第二节 公务员与公务员制度 | (10) |
| 一、公务员制度是现代人事制度..... | (10) |
| 二、公务员及其法律地位..... | (13) |
| 三、公务员制度..... | (18) |
| 第三节 比较公务员制度 | (20) |
| 一、比较公务员制度及其研究对象..... | (21) |
| 二、比较公务员制度研究的理论基础..... | (23) |
| 三、研究比较公务员制度的目的和方法..... | (27) |
| | |
| 第二章 公务员制度的历史由来与变迁 | (31) |
| 第一节 中国古代官吏制度与公务员制度 | (31) |
| 一、中国封建社会官吏的管理制度..... | (31) |
| 二、中国封建社会的选官制度..... | (36) |
| 三、中国科举制度对西方公务员制度的影响..... | (41) |
| 第二节 公务员制度的历史变迁 | (44) |
| 一、国家公务员制度产生的社会历史条件..... | (44) |
| 二、从文职官员阶层向公务员制度发展的三个 | |

2 比较公务员制度

| | |
|------------------------------|--------------|
| 时期····· | (47) |
| 三、西方公务员制度的建立····· | (50) |
| 四、西方公务员制度的演进····· | (54) |
| 第三节 公务员制度的基本特征与模式····· | (56) |
| 一、公务员制度的基本特征····· | (56) |
| 二、公务员制度的基本模式分析····· | (61) |
| 三、西方公务员模式的发展趋势····· | (65) |
| 第三章 英国公务员制度····· | (73) |
| 第一节 英国公务员制度的发展概况····· | (73) |
| 一、英国公务员制度的创立与发展····· | (74) |
| 二、1966—1968年英国富尔顿委员会的改革····· | (77) |
| 三、英国公务员制度及其特点····· | (80) |
| 第二节 英国公务员制度的系统结构与管理体制····· | (84) |
| 一、英国公务员的系统结构····· | (84) |
| 二、英国公务员的管理体制····· | (87) |
| 第三节 英国公务员制度的运作机制····· | (90) |
| 一、英国公务员制度的更新机制····· | (90) |
| 二、英国公务员制度的激励机制····· | (94) |
| 三、英国公务员制度的监控机制····· | (97) |
| 第四节 英国公务员制度当代改革的特点····· | (99) |
| 一、英国当代公务员改革的基本概况····· | (100) |
| 二、英国当代公务员改革的基本举措····· | (101) |
| 三、英国当代公务员制度改革的评价····· | (103) |
| 第四章 美国公务员制度····· | (105) |
| 第一节 美国公务员制度的发展概况····· | (105) |
| 一、美国公务员制度的建立····· | (105) |
| 二、1978年文官制度改革····· | (107) |

| | |
|----------------------------|--------------|
| 三、当代美国公务员制度改革的继续探索····· | (112) |
| 第二节 美国公务员制度的系统结构与管理体制····· | (114) |
| 一、美国公务员的系统结构····· | (114) |
| 二、美国公务员的管理体制····· | (118) |
| 第三节 美国公务员制度的运作机制····· | (122) |
| 一、美国公务员制度的更新机制····· | (123) |
| 二、美国公务员制度的激励机制····· | (128) |
| 三、美国公务员制度的监控机制····· | (131) |
| 第四节 美国公务员制度的特点与启示····· | (133) |
| 一、美国公务员制度的特点····· | (133) |
| 二、当代美国公务员制度的发展趋势····· | (135) |
| 三、美国公务员制度的启示····· | (137) |
| 第五章 法国公务员制度····· | (140) |
| 第一节 法国公务员制度的历史沿革····· | (140) |
| 一、法国公务员制度产生的历史背景····· | (140) |
| 二、法国公务员制度的创立····· | (141) |
| 三、法国公务员制度的发展····· | (143) |
| 第二节 法国公务员制度的系统结构与管理体制····· | (144) |
| 一、法国公务员的系统结构····· | (144) |
| 二、法国公务员的管理体制····· | (146) |
| 三、法国公务员制度的组织特点····· | (148) |
| 第三节 法国公务员制度的运作机制····· | (150) |
| 一、法国公务员制度的更新机制····· | (150) |
| 二、法国公务员制度的激励机制····· | (153) |
| 三、法国公务员制度的监控机制····· | (156) |
| 第四节 法国公务员制度的现代化改革及启示····· | (159) |
| 一、法国公务员制度现代化改革的动因····· | (159) |
| 二、法国公务员制度改革的目标及模式····· | (161) |

4 比较公务员制度

| | |
|-----------------------------------|--------------|
| 三、法国公务员制度现代化改革的基本内容····· | (163) |
| 四、法国公务员制度现代化改革的启示与借鉴····· | (170) |
| 第六章 德国公务员制度····· | (174) |
| 第一节 德国公务员制度发展概述····· | (174) |
| 一、德国公务员制度的起源····· | (174) |
| 二、德国现代公务员制度的建立····· | (176) |
| 第二节 德国公务员制度的系统结构与管理体制····· | (177) |
| 一、德国公务员的系统结构····· | (177) |
| 二、德国公务员的管理体制····· | (179) |
| 三、德国公务员制度的组织特点····· | (181) |
| 第三节 德国公务员制度的运作机制····· | (182) |
| 一、德国公务员制度的更新机制····· | (182) |
| 二、德国公务员制度的培训机制····· | (189) |
| 三、德国公务员制度的激励机制····· | (192) |
| 四、德国公务员制度的调控机制····· | (199) |
| 第四节 德国公务员制度的基本特点与启示····· | (204) |
| 一、德国公务员制度的基本特点····· | (204) |
| 二、德国 20 世纪 90 年代公务员制度的改革····· | (205) |
| 第七章 日本公务员制度····· | (208) |
| 第一节 日本公务员制度的发展概况····· | (208) |
| 一、日本公务员制度产生的客观历史背景····· | (208) |
| 二、日本公务员制度的发展历史阶段····· | (209) |
| 三、日本公务员制度发展的历史特点····· | (214) |
| 第二节 日本公务员制度的组织系统与管理体制····· | (215) |
| 一、日本公务员的系统结构····· | (215) |
| 二、日本公务员的管理体制····· | (220) |
| 第三节 日本公务员制度的运作机制····· | (222) |

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| 一、日本公务员制度的更新机制····· | (222) |
| 二、日本公务员制度的激励机制····· | (227) |
| 三、日本公务员制度的调控机制····· | (232) |
| 第四节 日本公务员制度的特点与启示····· | (235) |
| 一、日本公务员制度的特点····· | (235) |
| 二、日本公务员制度的启示····· | (236) |
| 第八章 新兴现代化国家的公务员制度····· | (239) |
| 第一节 加拿大的公务员制度····· | (239) |
| 一、加拿大公务员制度的发展沿革····· | (239) |
| 二、加拿大公务员的系统结构与管理体制····· | (241) |
| 三、加拿大公务员制度的运作机制····· | (245) |
| 四、加拿大公务员制度的改革····· | (255) |
| 第二节 新加坡的公务员制度····· | (258) |
| 一、新加坡公务员制度发展沿革····· | (259) |
| 二、新加坡公务员的系统结构与管理体制····· | (260) |
| 三、新加坡公务员制度的运作机制····· | (262) |
| 四、新加坡公务员制度的改革····· | (269) |
| 第三节 澳大利亚的公务员制度····· | (273) |
| 一、澳大利亚公务员制度的发展沿革····· | (274) |
| 二、澳大利亚公务员的系统结构与管理体制····· | (276) |
| 三、澳大利亚公务员制度的运作机制····· | (280) |
| 四、澳大利亚公务员制度的深化改革····· | (287) |
| 第九章 原苏联东欧地区国家的公务员制度····· | (290) |
| 第一节 社会主义时期原苏联、东欧地区国家的 干部人事制度····· | (290) |
| 一、原苏联、东欧国家干部人事制度的基本 内涵····· | (290) |

6 比较公务员制度

| | |
|-------------------------------------|--------------|
| 二、社会主义国家干部人事制度的发展历程····· | (293) |
| 三、原苏联、东欧社会主义国家干部人事制度的 基本特征····· | (296) |
| 第二节 原苏联东欧国家人事制度的管理体制····· | (299) |
| 一、原苏联、东欧国家人事制度的管理体制····· | (299) |
| 二、原苏联、东欧国家干部人事管理体制的弊端····· | (300) |
| 第三节 原苏联、东欧地区政治制度剧变后的人事 状况····· | (302) |
| 一、原苏联、东欧国家公务人员系统的变化····· | (302) |
| 二、原苏联、东欧国家重建公务员系统面临的 问题····· | (304) |
| 第十章 发展中国家公务员制度····· | (307) |
| 第一节 发展中国家公务员制度的发展概况····· | (307) |
| 一、殖民地时期····· | (307) |
| 二、本土化时期····· | (311) |
| 三、改革探索时期····· | (315) |
| 第二节 发展中国家公务员制度的系统结构与 管理体制····· | (320) |
| 一、发展中国家公务员的系统结构····· | (320) |
| 二、发展中国家公务员的管理体制····· | (323) |
| 第三节 发展中国家公务员制度的运作机制····· | (324) |
| 一、公务员“入口”管理机制····· | (324) |
| 二、公务员“在职”管理机制····· | (326) |
| 三、公务员“出口”管理机制····· | (331) |
| 第四节 发展中国家公务员制度的特点与启示····· | (332) |
| 一、发展中国家公务员制度的特点····· | (332) |
| 二、发展中国家公务员制度的启示： 中国公务员制度的创新····· | (337) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| 第十一章 中国的公务员制度 | (344) |
| 第一节 新中国干部人事制度的沿革 | (344) |
| 一、新中国干部人事制度的历史渊源..... | (344) |
| 二、新中国干部人事制度的建立和发展..... | (349) |
| 第二节 中国公务员制度的创立 | (352) |
| 一、中国公务员制度的建立..... | (352) |
| 二、中国公务员制度的推行..... | (355) |
| 三、中国公务员制度的完善与发展..... | (356) |
| 第三节 中国香港地区的公务员制度 | (358) |
| 一、1997年前的香港公务员制度..... | (358) |
| 二、1997年香港回归后,公务员制度的更新..... | (364) |
| 三、香港公务员制度的改革..... | (367) |
| 第四节 中国澳门地区的公务员制度 | (371) |
| 一、澳门公务员的系统结构与任用制度..... | (371) |
| 二、澳门公务员制度的运作机制..... | (374) |
| 三、澳门公务员制度的本地化及其影响..... | (379) |
| 第五节 中国台湾地区的公务员制度 | (383) |
| 一、台湾地区公务员制度的发展概况..... | (384) |
| 二、台湾地区公务员的系统结构与管理体制..... | (387) |
| 三、台湾地区公务员制度的运作机制..... | (390) |
| 四、台湾地区公务员制度面临的问题..... | (397) |
| | |
| 第十二章 二十一世纪公务员制度的展望 | (400) |
| 第一节 当代公共行政发展的趋势与特点 | (400) |
| 一、公共行政的两大基石:政治与行政两分法 和科层制..... | (400) |
| 二、挑战中崛起的“新公共管理”模式..... | (402) |
| 三、新公共管理的改革内容..... | (404) |

8 比较公务员制度

| | |
|----------------------------------|-------|
| 第二节 公共行政改革的基本导向····· | (407) |
| 一、政府公共管理市场化的立足点：“消费者 导向”····· | (408) |
| 二、外部管理的市场化：市场检验····· | (409) |
| 三、内部管理的市场化：结果预算····· | (410) |
| 第三节 公共行政改革中的公务员制度改革····· | (412) |
| 一、当代公务员制度面临的困境····· | (413) |
| 二、公务员制度改革的基本方向····· | (416) |
| 第四节 新世纪中国公务员制度的发展走向····· | (420) |
| 一、新世纪中国公务员制度发展的指导思想····· | (421) |
| 二、中国公务员制度的改革方向····· | (422) |
| 后 记····· | (425) |