

中外政治制度比较丛书 徐育苗主编

中外

公务员制度比较

姜海如 著



商务印书馆

0422 ?

徐育苗主编

中外政治制度比较丛书

中外公务员制度比较

姜海如 著

商 务 印 书 馆

2003年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外公务员制度比较/姜海如著.—北京:商务印书馆,2003

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 7-100-03553-8

I. 中… II. 姜… III. 公务员制度—对比研究—中国、外国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 053207 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中外政治制度比较丛书

ZHONGWAI GONGWUYUAN ZHIDU BIJIAO

中外公务员制度比较

姜海如 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京民族印刷厂印刷

ISBN 7-100-03553-8/D·304

2003年2月第1版 开本 850 × 1168 1/32

2003年2月北京第1次印刷 印张 12 1/2

定价: 21.00 元

总 序

跨进新的千年的中国,正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下,《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则,是制度体系的重要组成部分。一个国家的政治制度,由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律(尤其是宪法)来反映和确认,并用国家的强制力来保障。迄今为止,在人类几千年的文明发展史上,先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。不同的政治制度,表明不同的国家形态,它与国家相联系,属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前,世界上拥有 200 多个国家。国家一旦建立,统治阶级势必建立与本

2 中外公务员制度比较

阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式,政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响,国家形式是多种多样的,同一类型的国家可能存在不同的国家形式,而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言,可分为君主立宪制和民主共和制;就国家权力结构而言,可分为联邦制和单一制;就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言,可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从无产阶级政权的发展历史来看,具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等,在当今世界上更是纷繁复杂,千差万别,闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物,按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造,其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造,其主要特色是人民当家作主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当代中国还是当代西方国家的政治制度,都是人类政治文明的重要成果,是人类文明史上的重要创新,既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的,也是必要的。一

个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过前苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位曾一度似乎黯然失色，但从 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，我国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发

4 中外公务员制度比较

展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年文化大革命的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第2卷第333页）当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，关系到党和政府的廉洁与高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要,我们决定撰写《中外政治制度比较》丛书。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导,把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来,对当代中国和外国(主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家)政治制度进行比较分析,探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等,揭示人类社会共同的政治发展规律,以期启发人们的思考,为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务,为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外政党制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外廉政制度比较》等 10 本。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目,由徐育苗主持,邀请本校政治与社会发展研究所、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组,通力合作完成的,是一项集体研究成果。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支,在我国的研究、特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段,企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制,书中难免存在这样那样的缺陷和谬误,诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正,以便进一步修改和完善。

最后,作为丛书的主编,我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助,感谢商务印书馆著作编辑室同志们的支持

6 中外公务员制度比较

与合作,感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

总 序	徐育苗
第一章 绪论	(1)
一、公务员	(1)
(一) 公务员的涵义	(1)
(二) 公务员的范围	(7)
二、公务员制度	(10)
(一) 公务员制度的涵义	(10)
(二) 公务员制度的特征	(12)
三、公务员制度的政治地位与功能	(14)
(一) 政治地位	(14)
(二) 政治功能	(17)
四、公务员制度的比较研究	(21)
(一) 研究内容	(21)
(二) 研究特点	(23)
(三) 研究方法	(26)
第二章 公务员制度的历史发展	(30)
一、西方公务员制度的产生与扩展	(30)
(一) 西方公务员制度产生的历史条件	(30)

2 中外公务员制度比较

(二) 西方公务员制度的演进过程	(35)
二、中国公务员制度的产生与实施	(46)
(一) 中国公务员制度产生的历史背景	(46)
(二) 中国公务员制度的建立过程	(51)
(三) 中国公务员制度的实施与成效	(56)
第三章 公务员制度的指导原则	(62)
一、中西公务员制度共有的指导原则	(62)
(一) 公开原则	(63)
(二) 公平原则	(66)
(三) 公正原则	(70)
(四) 法治原则	(72)
二、西方公务员制度特有的指导原则	(74)
(一) 政治中立原则	(74)
(二) 两官分途原则	(78)
(三) 分权制衡原则	(81)
三、中国公务员制度特有的指导原则	(84)
(一) 四项基本原则	(84)
(二) 党管干部原则	(85)
(三) 民主参与原则	(87)
(四) 德才兼备原则	(88)
第四章 公务员制度的制约因素	(91)
一、政治行政生态环境的制约	(91)
(一) 政治与行政体制的制约	(92)

(二) 组织结构与行政运作的制约	(96)
二、经济生态环境的制约	(100)
(一) 公务员规模受经济发展的制约	(101)
(二) 公务员行为受经济条件的影响	(103)
(三) 公务员待遇受经济条件的制约	(105)
三、社会文化生态环境的制约	(109)
(一) 社会发展环境的影响	(110)
(二) 文化生态环境的影响	(116)
第五章 公务员的人事分类制度	(121)
一、人事分类的类型划分	(121)
(一) 政事分类	(122)
(二) 品位分类	(126)
(三) 职位分类	(128)
二、西方公务员的人事分类制度	(134)
(一) 英国	(134)
(二) 美国	(137)
(三) 法国	(139)
(四) 加拿大	(141)
(五) 日本	(143)
三、中国公务员的人事分类制度	(145)
(一) 分类的原则	(145)
(二) 分类的特色	(147)
(三) 分类的方法和内容	(151)

4 中外公务员制度比较

第六章 公务员的权利与义务	(156)
一、公务员权利与义务概述	(156)
(一) 权利与义务的内涵	(156)
(二) 权利与义务的关系	(161)
(三) 规范权利与义务的意义	(165)
二、西方公务员的权利与义务	(167)
(一) 西方公务员的权利	(169)
(二) 西方公务员的义务	(173)
三、中国公务员的权利与义务	(175)
(一) 主要特色	(176)
(二) 中国公务员的权利	(177)
(三) 中国公务员的义务	(180)
第七章 公务员的职务管理	(184)
一、公务员录用制度	(184)
(一) 西方公务员的录用制度	(184)
(二) 中国公务员的录用制度	(194)
二、公务员考核制度	(196)
(一) 西方公务员的考核制度	(196)
(二) 中国公务员的考核制度	(202)
三、公务员任免制度	(204)
(一) 西方公务员的任免制度	(204)
(二) 中国公务员的任免制度	(210)
四、公务员培训制度	(212)
(一) 西方公务员的培训制度	(212)

(二) 中国公务员的培训制度	(219)
五、公务员纪律与奖惩制度	(221)
(一) 西方公务员的纪律与奖惩制度	(221)
(二) 中国公务员的纪律与奖惩制度	(228)
第八章 公务员的权益保障	(231)
一、公务员工资福利制度	(231)
(一) 西方公务员的工资福利制度	(233)
(二) 中国公务员的工资福利制度	(243)
二、公务员退休保障制度	(246)
(一) 西方公务员的退休保障制度	(247)
(二) 中国公务员的退休保障制度	(254)
三、公务员申诉控告制度	(256)
(一) 申诉与控告的意义	(256)
(二) 西方公务员的申诉控告制度	(260)
(三) 中国公务员的申诉控告制度	(264)
第九章 公务员的管理体制	(267)
一、公务员的管理体制概述	(267)
(一) 公务员管理体制的类型划分	(267)
(二) 公务员管理机构的设置原则	(271)
二、西方公务员的管理体制	(274)
(一) 西方公务员管理体制的构成	(274)
(二) 西方公务员管理机构的设置	(276)
三、中国公务员的管理体制	(288)

6 中外公务员制度比较

- (一) 中国公务员管理体制的构成 (289)
- (二) 中国公务员管理机构的设置 (291)

第十章 公务员制度的发展趋势 (297)

一、西方公务员制度的发展趋向 (297)

- (一) 指导原则趋向灵活 (298)
- (二) 分类制度趋向融合 (304)
- (三) 运作机制趋向适用 (308)
- (四) 管理体制趋向混合 (317)
- (五) 法律体系趋向完备 (320)

二、完善中国公务员制度的构想 (321)

- (一) 完善分类制度的构想 (321)
- (二) 完善竞争激励制度的构想 (326)
- (三) 完善新陈代谢制度的构想 (336)
- (四) 完善考核评价制度的构想 (344)
- (五) 完善工资保障制度的构想 (356)
- (六) 完善监督制度的构想 (367)
- (七) 改善行政生态的构想 (375)

主要参考文献 (382)

后记 (386)

第一章 绪论

现代公务员制度,是人类社会文明发展到一定阶段的产物,是国家现代化过程的伴随物,也是现代国家政治制度的重要内容。1855年英国颁布第一个枢密院令^①,标志着具有现代意义的公务员制度在英国诞生,近150年来全世界许多国家和地区先后实行了公务员制度。中国在1993年开始实行国家公务员制度。比较研究中外公务员制度,是开阔中国政府人事制度建设的视野、学习和借鉴国外政府人事管理的经验、完善中国公务员制度的有效途径,也是中国扩大对外开放,全面认识和了解世界的一个重要方面。

一、公务员

(一) 公务员的涵义

公务员,根据《现代汉语词典》解释,它是指政府机关工作人员。这个解释主要是依据中国目前对公务员的范围划分来定义的。从世界各国公务员制度分析,一般可以理解为从事国家公共

^① 苏廷林:《当代国家公务员制度的发展趋势》第29页,中国人事出版社1993年。

2 中外公务员制度比较

事务的人员。所谓国家公共事务,广义上是指由国家承担的社会公共事务、行使的行政管理职能和履行的社会公共职责;狭义上一般把由政府应当承担的事务,称为公共事务。由于许多国家把政府分为全国(中央或联邦)政府和地方政府,因而把属于全国(联邦或中央)政府管理的事务称为国家公共事务,属地方政府管理的事务则称为地方公共事务。实行单一制的国家,在不采用地方自治体制时,一般把国家公共事务和地方公共事务统称为国家公共事务,中国属此种类型的国家,因而国家公务员包括中央政府与地方政府的公务员;当它采用地方自治体制时,国家公共事务仅指由中央政府承担的公共事务,而地方政府承担的公共事务,或称为地方公共事务,或称为地方自治事务,国家公务员与地方公务员分属两个系列。实行联邦制的国家,国家公共事务和地方公共事务在法律上一般有明确分工,二者之间有较大区别,因为联邦法律规定联邦政府不干预地方事务,地方政府的设置与管理、监督,属于联邦成员单位(如美国的州)的专有权限。美国是这种类型国家的代表,联邦公务员称为国家公务员,与地方公务员不属于同一系统。

目前,由于各国社会政治经济制度、历史沿革、理论认识和民族文化存在很大差别,世界各国并没有形成公认的统一公务员定义。对公务员的称呼,有的国家称文官,有的称政府雇员,也有国家称官员或公职人员。各国对公务员内涵的揭示,普遍采用范围描述法,即在哪些部门工作的哪些人员属于公务员。这种用范围描述方式给公务员下定义的方法,虽然丰富了世界公务员概念,但也为比较研究各国公务员制度带来一定困难。从实用角度讲,用范围描述的方法对公务员下定义,比较容易操作,边界比较清