

比较公务员 制度

周敏凯 著



MPA (公共管理硕士)

系列



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn

MPA

(公共管理硕士) 系列

比较公务员 制度

周敏凯 著



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较公务员制度/周敏凯著. —上海:复旦大学出版社,
2006.1

(复旦博学·MPA系列)

ISBN 7-309-04839-3

I. 比… II. 周… 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(2005)第142166号

比较公务员制度

周敏凯 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印 刷 上海复文印刷厂
开 本 787×960 1/16
印 张 17.25
字 数 301千
版 次 2006年1月第一版第一次印刷
印 数 1—6000

书 号 ISBN 7-309-04839-3/D·298
定 价 28.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



MPA

(公共管理硕士)

复旦版MPA系列教材引入了国外先进的公共管理理念，同时反映中国改革开放的实践与趋势。

——中国行政管理学会副会长、
全国MPA教育指导委员会顾问

夏书章

复旦版MPA系列是面向实践、面向世界的探索性教材。

——复旦大学首席教授

曹沛霖

作者简介

周敏凯，1988年获华东师范大学博士学位，1997年被聘为教授、博士生导师。曾任华东师范大学法政系主任、国际问题研究所所长、政治学学科带头人。2005年4月起任同济大学政治学与行政学系教授、博士生导师。现为教育部政治学学科教学指导委员会委员、全国高校国际政治学会常务理事、中国政治学会理事、中国行政学会理事、国家安全政策委员会特邀研究员。

已出版《国际政治学新论》、《当代资本主义国家文官制度》等10余部著作（教材），发表《当代资本主义生产方式新变化》、《解读责任政府的两项主要目标：民主责任意识与全面责任制度》等近90篇学术论文。

内 容 提 要

本书采用综合比较的方法，将对西方发达国家资本主义生产关系发展不同阶段的公务员制度的纵向研究，与对每一阶段不同发达国家公务员制度的横向研究相结合，在此基础上，对中外公务员制度的具体制度安排进行了比较，并进行理论思考。在比较公务员制度时，借用了系统研究方法，将公务员制度视为一个大系统，将各类具体制度安排归入总系统内全面进行考察。

在公务员制度的建设中，世界各国都有一些经验和教训可供他国借鉴与汲取。本书即试图在充分关注不同社会制度和不同价值观下，对他国公务员制度的深入比较研究，为找出适合中国特点、符合中国国情的公务员制度的具体制度安排作出贡献。

序 言

全球化时代的政府治理课题是一个全新的研究领域,面对市场经济条件下的社会利益的分化,社会管理主体的多元化,社会发展、稳定、协调等重大问题的挑战,究竟如何评价政府的地位与作用,难有一个绝对的定论。但是肯定政府的重要作用,强调政府治理的廉洁与效率,尤其是国家公职人员队伍治理的科学规范,是各国政治家与学者的共识。由于现代社会经济、政治、文化、社会活动的广泛性,国家治理范围的空前扩大,国家公职人员队伍十分庞大,但是在各国公职人员队伍中,占最重要地位的是国家公务员队伍。对这支队伍的治理,成为国家公共行政治理中的关键工作。

当代西方发达国家公务员队伍治理,最早已有一个半世纪的历史,绝大多数国家早已科学化、法制化、信息化。在过去公务员队伍建设的漫长历史中,各国既有许多宝贵的经验可供世界各国借鉴,也有不少教训可供吸取。公共行政管理,作为一门学科具有自身的规律特点,作为一项实证性与操作性较强的管理活动,也有一些普遍性的性质特点。在充分关注到不同社会制度的不同价值取向的前提下,对他国的公务员队伍治理的制度安排进行深入的比较研究,从中找寻适合本国特点的具有普遍意义的具体的经验与制度安排,很有必要。

中国的国家公职任用制度历史悠久,数千年封建社会的绵延不绝,其十分完备的高度中央集权的政治体制的作用至关重要,而相对公平公开的科举取士、精英治国的公职任用制度,是维持封建统治的根本制度保障之一。但是,近代以降,中国开始现代化进程以后,现代公职任用制度迟迟难以建立与发展。

新中国建立以后,中国的现代化进入新阶段,但是公职任用制度依然沿袭革命战争时期的根据地的党政干部任用制度,党政合一,缺乏完善的制度安排,远远不适应现代化建设,尤其是市场经济条件下的公共行政管理的需要。改革开放以来,党的干部制度改革不断深入,中国特色的公务员制度建设也逐步展开。1984年《国家机关工作人员法》出台,后经十几次易稿,1986年改名

为《国家公务员暂行条例》，以后又五易其稿，1993年开始正式实施《国家公务员暂行条例》。2004年12月25日，《中华人民共和国公务员法（草案）》提交第十届全国人大常委会第13次会议审议。2005年4月全国人大常委会会议表决通过，从此中国公务员队伍管理缺乏人大立法的公务员大法的历史宣告结束。应该看到，中国的公务员制度建设起步比较晚，只有近十几年的历史，英国的文官制度自1870年始，已有135年的历史，战后法、德、日的公务员制度的建设也有半个多世纪的历史。中国的公务员制度建立固然不易，改革与完善可能更难。如何深入研究发达国家的公务员制度建设的经验教训，如何对中外公务员制度进行比较研究，以发展、完善中国的公务员制度，推进中国的民主政治建设，将是中国学者责无旁贷的使命。中国公务员制度建设，不但关系到成千上万的国家公务员的拒腐保廉，以民为本，尽职尽责，保持各级政府的为民本色与管理效率，而且也关系着中国的民主政治建设的发展，以及中国的市场经济体制的健康发育与经济社会的和谐发展。

本书的研究主要采取文献资料的综合比较方法，以主要发达国家资本主义生产关系发展的不同阶段，其公务员制度状况的纵向比较研究，与每一阶段的不同国家的公务员制度的横向比较研究相结合；在此基础上，对中外公务员制度的具体制度安排进行比较，并进行一些理论思考。在公务员制度比较时，借用了系统研究方法，将公务员制度视为一个大系统，将各类具体制度安排归入总系统内，进行全面考察。

目 录

上篇 西方主要国家公务员制度的构建

第一章 自由资本主义时期西方国家公职任用制度	3
第一节 资本原始积累阶段政府官职设置	3
一、国家管理与政府官职的设置.....	3
二、资本原始积累阶段(14/15—18世纪)政府官职设置与公职任用制度:君主恩赐与卖官鬻爵.....	4
第二节 自由竞争阶段(18/19世纪)的公职任用制度:“政党分赃”	6
一、政党政治.....	6
二、政党分赃.....	6
三、自由竞争阶段政府管理职能的特点:有限社会管理职能.....	8
第三节 自由资本主义时期西方国家政府公职任用制度的弊端与危机	9
第二章 西方主要国家公务员制度的创立及其地位	11
第一节 工业革命与工业资产阶级地位的上升	11
第二节 垄断资本主义前期西方主要国家公务员制度的建立	13
一、英国的激进政治改革与英国文官制度的建立.....	15
二、西方其他主要国家公务员制度的建立.....	18
第三节 垄断资本主义前期西方主要国家公务员制度的政治地位	25
一、西方国家的政治体制与权力结构.....	25
二、政府行政管理制度与公职任用制度.....	26
第四节 中国封建社会科举取士制度与西方国家公务员制度	26
一、中国封建社会官制与科举取士.....	26
二、中国封建时代官制对现代西方国家公职任用制度的影响.....	31

第五节 中华人民共和国公务员制度的建立	33
第三章 “二战”后西方主要国家公务员制度的建设与发展	35
第一节 “二战”后西方主要国家公务员制度发展的背景条件	35
一、“二战”后西方经济发展的“黄金时代”	35
二、国家垄断资本主义的形成	36
三、西方行政管理学理论的发展变化	37
第二节 “二战”后西方主要国家公务员制度的建设与发展	45
一、20世纪60年代工党政府对英国文官制度的改革	46
二、美国经济高速增长时期文官制度的建设与发展	52
三、“二战”后戴高乐政府推进法国公务员制度的建设	54
四、“二战”后早期日本公务员制度的建设与改革	55
第四章 “二战”后西方主要国家公务员制度的调整	61
第一节 “二战”后西方主要国家公务员制度调整的背景条件	61
一、20世纪70年代西方经济发展的“滞胀”危机	61
二、经济全球化加速了垄断资本的国际化与政府职能的转化	63
三、新科技革命与民主化诉求推动了政府管理制度的新变革	65
四、“二战”后西方主要国家的行政改革与人事管理制度的重大调整	66
第二节 “二战”后西方主要国家公务员制度的调整	81
一、20世纪70年代开始的英国文官制度调整	81
二、20世纪70年代开始的美国文官制度调整	87
三、20世纪80年代开始的法国公务员制度调整	92
四、20世纪80年代开始的日本公务员制度调整	96

下篇 当代西方主要国家及中国 公务员制度的基本内容

第五章 当代西方主要国家及中国公务员制度的界定与公务员的 义务和权利	101
第一节 当代西方主要国家及中国公务员制度的界定	101
一、文官、公务员、文官制度与公务员制度	101

二、公务员系统的结构与功能	107
三、中国公务员制度的适用范围	109
第二节 公务员的义务、权利和兼职规定	110
一、西方国家公务员的义务	111
二、西方国家公务员的权利	114
三、西方国家公务员的兼职	118
四、中国公务员的基本义务与权利	119
第六章 当代西方主要国家及中国公务员的招录与分类定位制度	122
第一节 公务员的公开竞考与择优录用	122
一、基本原则	122
二、主要程序	123
三、考试类型	124
四、主要机构	127
五、主要录用形式	128
六、中国公务员的招考录用特点	129
第二节 公务员的分类定位制度	131
一、分类定位制度的定义与主要类型	131
二、品位分类制度(Rank Classification)	132
三、职位分类制度(Position Class)	135
四、中国公务员的分类定位制度	146
第七章 当代西方主要国家及中国公务员的培训与考核制度	149
第一节 公务员的职业培训与进修	149
一、培训的定义与性质特点	149
二、培训的类型与内容	151
三、培训方法	155
四、培训机构	156
五、中国公务员培训	158
第二节 公务员的公务考勤与业绩考核	160
一、考核的定义与一般原则	160
二、考核的意义	161

三、考核的种类	162
四、考核的内容	163
五、中国公务员的考核制度	169

第八章 当代西方主要国家及中国公务员的晋升、奖惩与工资

福利制度	172
第一节 公务员的晋升与任免	172
一、晋升的定义与意义	172
二、晋升的基本原则	172
三、晋升的一般形式	173
四、晋升的程序	174
五、晋升的主要类型	176
六、公务员的任免	179
七、中国公务员的晋升免职制度	181
第二节 公务员的奖惩	182
一、公务员的奖励	182
二、公务员的惩戒	185
第三节 公务员的工资与福利待遇	191
一、公务员的工资制度	192
二、公务员的福利制度	202

第九章 当代西方主要国家及中国公务员的监管制度与管理机构

第一节 公务员的监督管理	218
一、公务员监督管理的涵义	218
二、公务员的监督管理	219
三、公务员的监督管理方式	219
四、西方国家公务员的监督管理制度	221
五、中国公务员监督制度	223
第二节 公务员的人事管理机构	224
一、人事管理机构的性质特点	224
二、人事管理机构的设置原则	227
三、人事管理机构的分类	227

第十章 结束语.....	237
附录：法国公务员总章程.....	244
主要参考文献.....	258
后记.....	261

上 篇

西方主要国家公务员制度的构建

第一章 自由资本主义时期西方 国家公职任用制度

第一节 资本原始积累阶段政府官职设置

一、国家管理与政府官职的设置

自从人类社会出现了私有制与阶级,国家便随之出现了。国家的产生既是阶级统治的需要,也是社会管理的需要。国家一般都具有两种主要职能:对内进行阶级统治与社会公共事务管理;对外抵御侵略、维护国家独立与主权。为了实现这两种职能,统治阶级必须进行有组织的国家管理,即对本国人民的生产与生活进行有效地组织、指挥与监督。国家要履行其管理的职能,就需要设置一系列管理生产活动与维护社会正常生活秩序的组织机构,以及专门的管理人员。因此政府官职的设置,国家管理人员,或国家公职人员的任命与使用制度成了有组织的国家管理的重要条件之一。

国家产生以后,在不同历史条件下,不同社会制度的国家,其政府官职的设置与公职任用制度不尽相同。例如中世纪时代,西方社会盛行君主“恩赐官职”的做法。近代资本主义时期,随着资产阶级政党政治出现后,又出现“政党分赃制”。不同国家的政府官职的设置与公职任用制度,尽管不尽相同,但是仍会互相影响。例如,中国封建社会的科举取士制度曾对西方近代文官制度的公开考试择优录用原则产生过深刻影响。而当代西方国家的文官制度,对我国现行的干部人事制度和国家公务员制度,又产生直接的影响。

二、资本原始积累阶段(14/15—18 世纪)政府官职设置与公任用制度:君主恩赐与卖官鬻爵

(一) 君主恩赐官职

人类社会进入中世纪时代,在社会结构上,东西方社会存在明显差异。中国与东方一些国家盛行地主土地所有制经济,西欧各国形成领主农奴制经济。自秦以后,中国长期保持统一的中央集权的政权形式,君主权力十分强大。在中世纪的西欧,分散的诸侯割据的邦国力量十分强大,王国的君主力量却长期虚弱无力。在漫长的中世纪,西欧各国没有中国封建时代那种以儒生为主的职业文官阶层,也没有一般意义上的文职官员。僧侣、贵族与武士成了统治人民的主要“官吏”,他们不少是世袭的,或是君主封赏、教主认定。

西欧国家在十四五世纪以后,由于资本主义生产关系萌芽,市民等级或第三等级的力量随着城市手工业、商业与经济的发展,逐步壮大,他们支持君主力量,要求建立统一的中央集权政府,抑制地方贵族势力,以发展统一的商品经济。中央集权政府的加强,需要建立一套完整的集权组织机构,于是在新的政府中,出现了一类由专制君主直接任命指挥、效忠君主、对君主负责并协助其统治的文职官员。这些人员中大多数是贵族或僧侣。他们掌握必要的知识与技能,并且有相应的财产,贵族有条件豢养仆人与武装力量,以便维护其领地与家族利益。在近代早期的英国,所有国王任命的“官吏”皆称为“国王的臣仆”(Crown's Servant),其衣食住行一切生活费用列入“宫廷开支”,属国王恩赐,国王也可随时褫夺他们的官职与待遇。

法国的中央集权政府的形成始于 15 世纪末期。法兰西斯一世(1515—1547 年)时,国王集大权于一身,其诏令即法律,专制制度明显加强。为了监督地方政权,国王任命一批文职官员,派驻各省,掌握司法、警察与财政大权,他们被称为“监督官”或“总督”(Intendant)。

德国最早的文职官员阶层始成于 17 世纪中叶,德皇的咨询机构枢密院逐渐扩大权力,并掌握了国家的财政与行政管理权力。枢密院为了行使其权力,便设置了一系列官职。这些官职形式上由国王恩赐,所有官员也仅对君主表示效忠。

资产阶级革命以后,西欧不少国家的君主专制政权被推翻,但是封建贵族