



欧洲国家政府管理译丛

主 编 陈福今 袁曙宏

副主编 哈里·李斯特 陆林祥

GOVERNMENT MANAGEMENT TRANSLATION SERIES
EUROPEAN

欧盟25国 公务员制度

克利斯托福·德姆克 等著

宋世明 等译



欧洲国家政府管理译丛

主 编 陈福今 袁曙宏

副主编 哈里·李斯特 陆林祥

GOVERNMENT MANAGEMENT TRANSLATION SERIES
EUROPEAN

江苏工业学院图书馆

欧盟25国章
公务员制度

克利斯托福·德姆克 等著

宋世明 等译

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟 25 国公务员制度/克里斯托福·德姆克等著;宋世明等译.

—北京:国家行政学院出版社,2005

ISBN 7-80140-440-8

I. 欧… II. 宋… III. 欧洲联盟-公务员制度-研究 IV. D750.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 133399 号

著作权登记号 图字:01-2005-6257 号

- 书 名** 欧盟 25 国公务员制度
作 者 克里斯托福·德姆克 等著
宋世明 等译
责任编辑 高 琼
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京市秋豪印刷有限责任公司
版 次 2005 年 11 月北京第 1 版
印 次 2005 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.75
字 数 266 千字
书 号 ISBN 7-80140-440-8/D·200
定 价 31.00 元

总 序

General Preface

陈福今

国家行政学院党委书记、常务副院长

随着经济全球化的不断深入,政府管理能力已经成为衡量一个国家竞争力的重要指标。建立健全行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的政府管理体制成为世界性的课题。自2003年起,中国国家行政学院和欧洲国家行政学院合作开展了为期4年的中欧公共管理项目。实施该项目的目的在于,增进中国与欧洲各国在公共行政领域的了解和交流,相互学习与借鉴公共行政及政府管理改革的做法和经验,以促进政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务能力的提高。项目执行两年来,中国国家行政学院作为中方项目主要执行单位,与欧方项目执行单位欧洲国家行政学院等机构进行了卓有成效的合作。通过连续成功举办两届“中欧政府管理高层论坛”,组织双方专家、学者、官员互访考察,举办专题培训班,请专家授课,召开专题研讨会等多种形式,围绕深化公共行政改革、提高政府管理能力这一主题,进行了广泛而深入的交流,取得了丰硕的成果。

《欧洲国家政府管理译丛》作为重在介绍欧洲国家近年来在公共行政改革、宏观经济调控、依法行政和公务员培训等方面的新理念、新做法和新经验的系列丛书,其翻译出版,既是中欧公共管理项目的一项重要内容,又是双方合作成果的重要体现。

自20世纪70年代以来,欧洲国家为适应知识经济和信息时代政府公共管理的需要,从各自的国情出发,掀起了一轮公共管理改革的浪潮,对传统公共行政模式进行改造。由于各国行政管理体制和历史文化背景具有不同的特质,导致了公共管理改革方式的差异:既有以英国为代表开展的“新公共管理”运动的激进式改革,也有以法国、德国、荷兰为代表进行的“行政现代化”运动的渐进式改革。但是,欧洲各国公共管理改革也具有许多共同的特征与趋势,那就是适时调整政府与市场、政府与社会的关系,不断转变和完善政府职能,加快政府改革步伐,实现公共管理的现代化。具体表现为:



一是适应经济增长与社会结构变迁的要求,不断调整、转变和优化政府职能,建立社会投资型国家和积极的福利国家。其主要做法是将公共服务的重点由单纯压缩社会福利支出,转向公共服务的结构调整和公共服务方式的转变。其基本观点是:维护经济自由,同时注重社会公平正义;争取经济民主和社会民主,国家成为代表全体社会成员利益的“权力共同体”;倡导积极的福利,用社会投资型国家取代“福利国家”。其具体措施是:发展文化教育,加大人力资本投资,改善人民生活环境和生活质量,建立国家与私人资金共同提供养老金制度,推进社会福利管理多样化;采取就业导向的公共政策,着眼于促进充分就业,改善低收入人群的处境,增加工作福利。

二是建立政府与社会的合作伙伴关系。注重发挥非政府组织在社会治理中的作用和利用社会资本发展社区建设。

三是加快重塑政府的步伐,实现公共管理现代化。其主要措施包括:注重划分和配置中央政府与地方政府的职能、权限,放宽对地方政府在公共事务管理权限及财政、人事等方面的控制,使地方政府由中央的代理机构转变成相对独立的准自治地方政府,增加了地方政府的自主性;改革行政体制,实施决策与执行分开。将大量的政府执行机构与其他代理机构从政府部门中分离出来,政府部门集中负责公共服务政策的制定,使执行机构、公法人机构在公共部门中的地位和作用日益上升,成为当代公共组织管理的主体和核心部分;着眼于变革政府管理方式,降低行政成本,提高行政效率,重点是建立结果导向的预算制度,测定行政活动的产出成本,在公共部门实行商业会计制度,等等。

欧洲国家公共管理改革的经验与教训,可以给我们提供许多有益的启示:

一是要正确处理公共服务与经济发展的关系,积极稳妥地推进公共服务建设。公共服务与经济增长既相互促进,又相互制约,二者应协调发展,既要防止由于忽视政府公共服务职能而影响经济社会发展,又要防止过度提供社会福利而在一定程度上影响经济发展。公共服务具有整体性、系统性和基础性,应科学设计公共服务制度,合理确定公共服务的标准与水平。在保持公共服务职能适度超前发展的同时,注意吸收西方“福利国家”的经验与教训,避免因社会保障增长超出经济所能承受的范围,造成税收过高、通货膨胀和失业增加等,进而影响经济增长和国际竞争力的提高。

二是要正确处理政府管理与社会治理的关系,积极发展非政府组织,推进社区建设,防止由于政府包揽过多而影响经济社会发展。20世纪70年代末以来,在欧美等发达国家,政府将部分职能转移到非营利组织,不断推进



民营化、市场化和社会化。如一度由政府直接提供的公共产品,包括政府办的大学、医院以及一些文化艺术机构,逐渐转移给非营利组织管理。

三是公共管理改革要与本国国情相结合,探索适合本国国情的公共行政体制模式与公共服务模式。由于各国国情和公共管理哲学的差异,政府公共服务的范围、标准与供给方式会有所不同。在欧洲,德国的俾斯麦模式、英国的贝弗里奇模式、北欧的斯堪的纳维亚模式、法国的公共服务模式各有特色。我国是发展中国家,人口众多,在经济尚不发达的条件下提前进入了老龄社会,公共服务职能将面临经济资源有限和公共服务需求迅速膨胀的突出矛盾。因此,我国的公共服务模式和体系建设应渐进发展、稳步提高,公共服务覆盖面的扩大、公共服务水平的提高都要依据经济和社会发展的水平合理确定。从支出模式上讲,应建立以社会性公共服务支出为主的公共服务模式;从消费模式上讲,应建立覆盖面广、水平适度、兼顾公平与效率的公共服务模式;从增长模式上讲,应是科教优先的公共服务增长模式;从服务供给模式上讲,应建立多元化、社会化治理的公共服务模式。

四是要正确处理政府与市场、社会三者 in 公共服务供给中的关系。既要避免政府对公共服务大包大揽,又要避免公共服务的过度市场化。政府应承担公共服务支出的责任,但公共服务的生产可以由第三部门和市场参与。

我们编辑出版的这套译丛,力求全方位、多视角介绍欧洲国家在公共行政和政府管理方面的最新理论成果和实践经验,选题强调实用性,主要面向各级领导干部、广大公务员、专家学者等读者群,并为各级干部教育和公务员培训机构及公共行政理论研究机构提供服务。本套译丛初选书目由欧洲行政学院提供,双方共同选定,由中国国家行政学院组织翻译出版工作。它山之石,可以攻玉。我相信,这套丛书的出版,一定能对广大读者了解欧洲国家有关公共行政和政府管理的发展趋势、实践经验及理论研究成果有所帮助,对进一步深化我国行政管理体制改革,推进政府管理创新提供有益的借鉴。

译者说明

Explain

《欧盟 25 国公务员制度》的英文原版是两本书,分别为 *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects* 和 *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*。为了便于读者对欧盟 25 国公务员制度的现状与改革趋势有比较全面的了解,我们组织翻译了这两本书,并把它们按上下编的结构合并为一本书。上编《欧盟 15 国公务员制度——现状与趋势》是对欧盟原 15 国的公务员制度的现状与改革趋势的介绍。下编《新加入欧盟的国家公务员制度——新的改革趋势及对统一进程的影响》为 2004 年新加入欧盟的 10 个国家公务员制度的改革趋势。

全书由宋世明负责主译和审校工作。上编《欧盟 15 国公务员制度——现状与趋势》由宋世明译校;下编《新加入欧盟的国家公务员制度——新的改革趋势及对统一进程的影响》由刘恩东译初稿,周洁初校,宋世明校译全文。本书在正式出版之前,作为“国家公务员法起草小组”的参阅读本。期间,中组部政策法规局的林弋副局长、国家人事部政策法规司的孔昌生副司长提出了若干有价值的文字修改意见,在此特表示感谢。

宋世明

2005 年 8 月于国家行政学院

目 录

Contents

上 编

第一章 导 言	3
第一节 公共行政的欧洲一体化	3
第二节 全书结构与研究方法	5
第二章 公共行政的定义与欧盟成员国的公务员制度	8
第一节 公共行政的定义	8
第二节 欧盟成员国公共行政的规则层级	12
第三节 公法与私法的区别	13
第四节 职业公务员	15
第三章 欧盟成员国公务员是如何组织起来的	18
第一节 欧盟成员国的组织制度	18
第二节 欧盟成员国公务员的录用	21
第三节 职业发展、内部晋升与职业流动	30
第四节 高层管理者的选择	39
第五节 公务员的在职培训	46
第六节 人事测评制度	49
第七节 工资制度	62
第八节 养老金制度	65



第九节 纪律检察立法	73
第十节 劳动立法	76
第十一节 机会均等	79
第四章 结 论	86
第一节 欧盟成员国公务员制度的构建	86
第二节 公务员在欧盟内部的自由流动是一个发展方向	96
第五章 表 格	98
表格 1 :比利时	98
表格 2 :丹麦	102
表格 3 :德国	106
表格 4 :希腊	110
表格 5 :西班牙	114
表格 6 :法国	117
表格 7 :爱尔兰	121
表格 8 :意大利	125
表格 9 :卢森堡	129
表格 10 :荷兰	132
表格 11 :奥地利	135
表格 12 :葡萄牙	139
表格 13 :芬兰	143
表格 14 :瑞典	147
表格 15 :英国	151

下 编

原书前言	159
第一章 导 论	161
第二章 欧盟新加入国的公务员制度改革	163



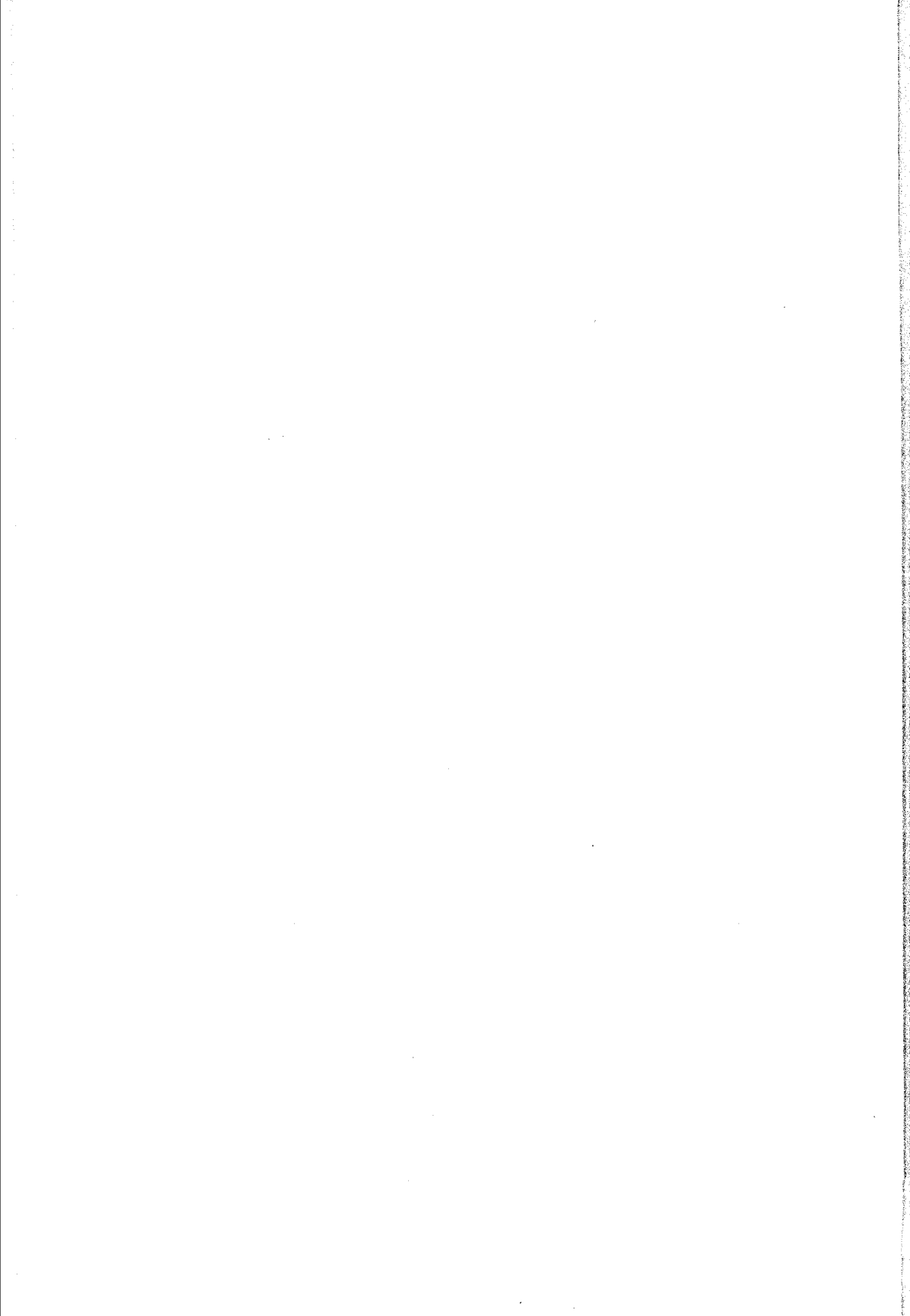
第三章 欧盟成员国的公务员制度	
——是否为新入盟国家提供了现成模式?	167
第一节 传统的官僚制国家是否可以作为一个现成模式	167
第二节 公务员制度的现代化及现有模式重要性的弱化	168
第四章 是建立职位型公务员制度还是建立职业型公务员制度	
——或两者兼而有之?	172
第一节 职位型公务员制度与职业型公务员制度的区别	172
第二节 职位型公务员制度模式的立法	175
第三节 职业型公务员制度模式的立法	177
第五章 欧盟新加入国公务员制度的共同特征及区别	180
第一节 公务员制度的结构	180
第二节 公共部门雇佣机构	182
第三节 公务员准入资格规范化及录用程序的发展	186
第四节 为公务员制定哪一个特殊计划? ——以养老金制度为例	190
第五节 人事政策的主管部门及人事政策中一线 部门的职权	191
第六节 人事管理及管理者在公务员制度中的角色	193
第七节 新入盟国家对管理者的管理	194
第八节 对公务员队伍中高素质管理者的选拔	196
第九节 公务员制度中的人员流动和职位转换	198
第十节 伦理规则和反腐败措施的发展	199
第十一节 职业发展机会和培训政策	202
第十二节 工资制度发展的趋势及与绩效挂钩的工资制	205
第十三节 与绩效挂钩的薪酬制度的介绍	206
第十四节 公务员测评制度	208
第十五节 弹性工作时间	212
第六章 公共行政的欧盟化及新入盟国家的公务员制度	215
第一节 管理上的合作对管理创新的影响	215
第二节 共同体立法及其对欧洲公共行政发展的影响	216



第三节	欧盟立法与新入盟国家的公务员立法	221
第四节	《欧共同体条约》第 4 条第 39 款的内容与新入盟国家 公务员制度中的公务员准入资格	221
第五节	《欧共同体条约》第 136 条~141 条的内容及其对新入盟 国家公务员制度的影响	224
第六节	新入盟国家会融入欧盟 15 国既有的公共 行政制度吗?	226
第七章	新的挑战	
	——新入盟国家公务员制度的吸引力	228
第八章	结 论	232
附 录	234

□ 上 编

欧盟 15 国公务员制度——现状与趋势



第一章

导言

第一节 公共行政的欧洲一体化^①

欧洲一体化对各成员国公务员制度的结构和公务员法的影响逐渐成为欧洲的热门话题。在欧盟各成员国中,公务员制度是政治与行政管理体系的一个分支,它深受民族传统和历史的影响,并且近来还受到欧洲一体化的影响。在某些领域,如商法、竞争法经过数十年的发展与磨合现已达成一致。而公务员制度还在很大程度上保留着各国特色,不过这一情况已在逐渐改变。几乎每一天人们都会讨论公务员制度和公共服务的改革,或者是埋怨欧洲公共服务中的种种问题,如效率低下、公务员法的灵活性差、财政问题、缺乏吸引力等。

欧盟所有成员国都在压缩公共行政方面的财政开支和人力资源数量,并严格控制这方面的投资规模。另外,欧盟各国的人口年龄结构也有新的变化趋向,尤其是意大利、德国和西班牙的老年人数量在不断增加,占总人口少数的年轻人供养着总人口多数的老年人。养老金与预算的负担和人力的支出都在急剧上升。

此外,政府感到有效制定、执行和贯彻公共政策已经变得越来越棘手。因此,一些成员国一直在为改善决策过程的管理而做出不懈的努力。在立

^① 本书所说的“公共行政”意指一个国家整个的行政管理部门,包括国家、地区和地方不同层次以及其他带有自治性质的公共机构。从这一意义上讲,这一概念不包括公共企业和公用事业。而“公务员”则在更狭窄的意义上使用。它包括国家行政管理部门的工作人员,还包括在部委及其地区性分权机构和像“代理机构”这样的职能性分权体工作的人员。



法方面,它们正在采用框架式的立法而较少制定过度烦琐的规则。例如,法国政府正在通过改革国家法律体系来实现法律机构的简单化和合理化。尽管人们对政府寄予厚望,但从现实情况来看,这种期望显得过高。因为新的法规并不能解决所有的问题,而且多年以来,在法规执行过程中还存留着许多不完善之处。近年来,“执行鸿沟”的说法已为大家所熟知。^①传统的法规约束机制已被证明无效,自上而下的管理模式也被证明存在许多的缺陷,^②国家不能仅凭其权威来证明自身行为的正确性。相反,国家应当加强与公民的对话,从而促进公民对国家法规和行政管理决策的认可。这样,建立在伙伴关系基础上的行为模式正在逐步代替原有的等级制关系。^③因此,欧盟各成员国都将行政改革和公共服务改革、国家改革和行政管理改革提上了日程。其中,公务员法改革也成了全欧洲争论的话题,当前的出版物都反映了这一趋势。与此同时,各国也都在加速调整和改革公务员制度的本国特色,以适应国际发展及欧洲一体化的需要。

最近召开的成员国负责公务员管理的部长会议仅仅是非正式会议,且没有设立公共行政方面的部长理事会。迄今为止,这种部长会议只是召开过几次,主要是讨论《欧共同体条约(ECT)》(以下简称《欧共同体条约》)中第 48 条第 4 款的内容。除了这些非正式的会晤外,还有两年一次由欧盟轮值主席主持召开的公务员理事会(Directors-General)会议。会议主要是讨论与公务员相关的事宜。^④在这些会议的基础上,1995 年首次建立起了两个工作小组,其目的是为公共服务部门职员的自由流动扫除障碍提出有效建议。

《欧共同体条约》第 48 条关于保证公职人员自由流动的规定和欧盟委员会与欧洲法庭共同对《欧共同体条约》第 48 条第 4 款中保留意见的限定性解释,是敦促各成员国探索解决下列问题的两大依据:相互承认文凭、在任命时考虑资格条件不同、工资与养老金制度、各国间公职人员流动存在的问题及前景等。公共部门与公务员法的改革已成为欧洲公务员管理理事长会议上的热门话题。

由于《欧共同体条约》第 48 条中对公职人员自由流动的规定已经贯彻执行,各成员国公务员制度的本国特色正逐渐接受这种影响并开始发生转变。欧共同体对“雇员”给予更宽泛意义上的界定,不再区分雇员与单位的合同关

① Demnke, 1994.

② 欧洲一体化的第五环境行动方案就是一个恰当的例子。

③ 参见正在进行的改革计划;OECD, 1994.

④ 到 1995 年底,公务员理事会已进行了 25 次。



系是受私法的监督还是受公法的监督。在1982年的一个判例中,欧洲公平法院决定做出更有针对性的决定。欧洲法庭针对《欧共体条约》第48条第4款中有关公共服务的例外情况的规定,确立了十分重要的规则,包括以下三点基本内容:

第一,只有当公职人员的自由流动危害国家权力的行使和国家整体利益时,这种情况才被视为自由流动规定的例外。因此,欧洲法庭把这种例外的情况规定在很窄的范围内。只有那些直接或间接参与公法权力执行的职位才被视为自由流动要求的例外情况。也就是说,护士、教学人员、公共交通运输部门的职员、水电服务部门职员、邮电部门职员、从事科研和在国家教育机构中的工作人员等都可以自由流动,而在科技领域承担公共管理职能的工作人员,根据《欧共体条约》第48条第4款规定,即属于例外情况。

第二,在每一案例中,都要采取措施以确认实施公法规定的权力,究竟是工作中主要的部分还是仅仅属于偶尔出现的情况。

第三,雇员具有工人、工薪雇员(a salaried employee)或者公务员的身份,对各自成员国雇用制度是无关紧要的。

现在还不能够明确公职人员自由流动的规定的执行情况和自由进入公共服务部门的实际情况,以及它们所带来的后果(如公共服务部门中职员的养老金和工作制度)。然而,当公职人员从一个成员国到另一个成员国中工作时,很明显会遇到各种现实问题(如职位的变动所带来的薪水、养老金的支付方式等),但人们对这些问题并没有给予充分的重视。

欧盟各国无法在公务员法中就有关工资制度、纪律规则、晋升与测评条件、养老金制度,以及进入公务员队伍的条件等方面达成完全一致。而在实践中,《欧共体条约》第48条、第51条和第48条第4款都迫使各成员国实现公共服务部门的欧洲一体化,并努力调整自身以求彼此适应。

第二节 全书结构与研究方法

当前的出版物都是对各欧盟成员国公务员制度中的特殊因素进行比较和分析。本书的目的并不是要比较成员国公共服务部门的方方面面。尽管各成员国的公共部门和公务员制度在结构上有很大不同,但是仍有可能从



不同角度对各国的行政部门进行比较研究。如对公务员的界定,国家公务员与按私人合同管理的雇员之间的区别等,成员国之间标准各不相同。^① 本书主要是针对国家公务员进行比较研究。

本书第二部分提出了一个基本概念,试图对成员国公共部门和公务员的定义及其差异以及对各成员国行政部门组织结构方面的不同进行解释。多数成员国对公务员方面的规定都由公法来管理,如法国在公法中规定了公务员的一般地位,德国有专门的联邦公务员法,意大利也有国家公务员的专门规定等。所有这些,在对公务员的身份做出相应界定的同时,也为后面的分析提供了一个基本框架。

在多数成员国中,公务员队伍一般分成四类至五类,每一类都拥有不同的别称。法国分 A、B、C 三类,德国分最高、高级、中级和一般公务员四类。几乎所有的成员国都有这样或类似的分类,也都要求公务员以中立、谨慎、忠诚的态度为国家效力。^② 公务员的分类也意味着在机构内部职能流动与晋升标准的不同。但是在晋升方面仍然有两个主要的标准,即资历和业绩,或是两者加以综合考虑。工资的提升也基于同样的标准。通过对所有成员国工资制度的分析,我们可以得出这样一个结论:采用更加灵活的工资制度,支付的报酬与个人业绩相挂钩,是目前不断发展的趋势。

当前研究的目的是对成员国公务员制度和公务员法的各个方面进行比较研究,对当前成员国行政部门改革进程的趋势进行分析。我们在此研究中一直考虑对成员国公务员制度与公共部门的制度和结构的差异进行比较的种种困难。由于数据标准的不同、数据是否具有可靠性或者因改革而导致原有信息过时等原因,这一研究自然面临一些方法上的问题。作者重视这些问题,并相信不仅有必要对欧盟 15 国的公务员制度进行描述(就像其他出版物所做的那样),而且有必要对其异同点加以比较和强调。

因此,作为本书的第三部分,为了进行比较分析,欧洲行政学院首先向各成员国的国家行政机关发放问卷,请求他们对有关公共部门和公务员法的各方面给予准确界定。在收回问卷后,该学院于 1995 年 5 月 31 日至 6 月 2 日组织了由各成员国行政部门的有关代表参加的圆桌会议,该会议是由欧委会和欧洲公共服务委员会发起的。负责制定本国公务员法规的与会代表

① Siedentopf, 1995.

② 参见 Allum, 1995, 第 378 页。