



应对 WTO 与全球化

国际通行规则 与国际惯例 全书

The Complete works
of The International Current
Regulations & Practice

总顾问 田纪云

主 编 周文彰

海南出版社

应对 WTO 与全球化

国际通行规则与 国际惯例 全书

The Complete Works
of The International Current
Regulations & Practice

第三册

周文彰 主编

海南出版社

第三册目录

第四卷 政府与政策

第三篇 国家公务员	(1995)
第一章 绪论	(1997)
第一节 公务员的概念和范围	(1997)
第二节 公务员制度的基本原则与一般特点	(1999)
第三节 公务员法	(2002)
第二章 权利与义务	(2004)
第一节 国家公务员的权利	(2004)
第二节 国家公务员的义务	(2008)
第三章 分类	(2013)
第一节 品位分类	(2013)
第二节 职位分类 (美国)	(2017)
第三节 混合分类 (日本)	(2020)
第四章 录用	(2021)
第一节 录用形式	(2021)
第二节 考试录用	(2022)
第三节 招聘录用 (新加坡)	(2031)
第五章 考核	(2035)
第一节 概述	(2035)
第二节 考绩内容	(2036)
第三节 考绩的方式、组织和程序	(2037)
第四节 考绩方法	(2043)
第五节 考绩等次	(2051)
第六节 考绩的作用	(2052)

第六章 奖惩	(2054)
第一节 国家公务员的奖励	(2054)
第二节 国家公务员的惩戒	(2055)
第七章 职务任免与升降	(2060)
第一节 职务任免	(2060)
第二节 职务升降	(2062)
第八章 培训	(2066)
第一节 公务员培训的涵义和作用	(2066)
第二节 培训原则	(2067)
第三节 培训种类	(2068)
第四节 培训方式和内容	(2071)
第五节 培训的待遇及其晋升	(2073)
第六节 培训机构	(2074)
第七节 培训的法律保障	(2075)
第九章 交流与回避	(2077)
第一节 交流	(2077)
第二节 回避	(2081)
第十章 工资福利	(2082)
第一节 基本工资制度	(2082)
第二节 津贴制度	(2086)
第三节 福利制度	(2091)
第十一章 辞职、辞退与退休	(2095)
第一节 辞职	(2095)
第二节 辞退	(2097)
第三节 退休	(2099)
第十二章 管理机构	(2105)
第一节 部外制	(2105)
第二节 部内制	(2111)
第三节 折衷制	(2114)
第十三章 权利保障	(2117)
第一节 权利保障	(2117)
第二节 申诉与辩护	(2120)
第三节 监督制度	(2123)
第四篇 税收政策	(2127)
第一章 税收制度	(2129)
第一节 税收国际惯例通则	(2129)
第二节 税收法规国际惯例	(2138)

第三节	产品（劳务）市场征税	(2151)
第四节	要素市场征税	(2167)
第五节	潜在要素市场征税	(2186)
第二章	税收征管	(2201)
第一节	税收征管法制	(2201)
第二节	税收管理体制和组织	(2207)
第三节	税收征收管理	(2214)
第四节	税务稽查	(2237)
第五节	各税的征管	(2244)
第六节	税务违法处理与税务诉讼	(2260)
第三章	个人所得税	(2276)
第一节	概述	(2276)
第二节	个人所得税的结构	(2291)
第三节	个人所得税税基	(2310)
第四节	个人所得税税率	(2342)
第五节	家庭课税制度	(2365)
第六节	个人所得税的征收管理	(2376)
第七节	个人所得税的改革趋势	(2387)
附录一：	荷兰的个人所得税制度	(2396)
附录二：	日本的个人所得税制度	(2401)
附录三：	埃及的个人所得税制度	(2407)
第五篇	国有资产管理	(2415)
第一章	国土规划和土地管理	(2417)
第一节	国土规划	(2417)
第二节	土地管理	(2425)
第二章	矿藏、水和森林资源管理	(2456)
第一节	矿产资源管理	(2456)
第二节	水资源管理	(2461)
第三节	森林管理	(2466)
第三章	国有经营性资产管理	(2471)
第一节	国有企业的分类	(2471)
第二节	国有企业的功能和作用	(2478)
第三节	国有企业管理制度及其改革	(2480)
第四章	企业及财产的私有化和国有化	(2503)
第一节	国有企业的私有化	(2503)
第二节	私有企业和财产的国有化	(2513)

第六篇 国家建设项目招投标与监理	(2519)
第一章 建设项目招标	(2521)
第一节 招标方式	(2521)
第二节 招标程序	(2525)
第三节 招标文件	(2540)
第二章 建设项目投标	(2557)
第一节 投标程序	(2557)
第二节 投标书的编制	(2563)
第三节 招标投标中的保函	(2584)
第四节 工程价款的结算与支付	(2595)
第三章 工程建设合同	(2601)
第一节 合同的类型和内容	(2602)
第二节 合同的谈判与订立	(2610)
第三节 合同的履行	(2616)
第四节 合同的中止与终止	(2628)
第四章 工程建设监理	(2632)
第一节 工程建设监理的范围	(2633)
第二节 政府建设监理	(2637)
第三节 社会建设监理	(2639)
附录 《土木工程合同条件（国际通用）》（FIDIC）第四版	(2648)
第一部分 通用条件	(2648)
第二部分 专用条件	(2684)
第七篇 国家路政	(2701)
第一章 公路行政法规	(2703)
第一节 公路行政法规体系的构成及特点	(2703)
第二节 典型国家公路立法状况及主要法规内容	(2705)
第二章 公路管理体制	(2711)
第一节 公路管理体制及机构设置	(2711)
第二节 几个典型国家公路管理体制现状介绍	(2716)
第三章 公路规划	(2728)
第一节 公路规划理论与方法	(2728)
第二节 典型国家公路规划与实践	(2733)
第四章 公路建设管理	(2740)
第一节 国际通行的公路项目管理程序	(2740)
第二节 公路建设资金的来源与筹措方法	(2755)
第三节 BOT 公路项目建设管理	(2766)

第五章 国外收费公路	(2778)
第一节 收费公路的发展状况及理论依据	(2778)
第二节 收费公路的管理	(2781)
第三节 典型国家收费公路的实施	(2783)
第四节 国外收费公路存在的主要问题	(2786)
第六章 公路养护与保护	(2788)
第一节 公路养护的内容	(2788)
第二节 典型国家公路养护状况	(2795)
第三节 公路保护	(2803)
第七章 国外公路资产评估与公路经营权转让	(2806)
第一节 公路资产评估	(2806)
第二节 公路经营权转让	(2810)
第八篇 国家赔偿	(2815)
第一章 概 述	(2817)
第一节 国家赔偿的涵义	(2817)
第二节 国家赔偿的原则	(2819)
第三节 国家赔偿的类型	(2820)
第四节 国家赔偿立法的世界潮流	(2822)
第二章 国家赔偿责任	(2826)
第一节 国家赔偿责任的归责原则	(2826)
第二节 国家赔偿责任的构成要件	(2829)
第三节 国家赔偿责任的归属	(2834)
第三章 国家赔偿范围	(2836)
第一节 国家赔偿的范围	(2836)
第二节 国家赔偿责任的免除	(2839)
第三节 国家补偿的责任	(2847)
第四章 国家赔偿的形式	(2848)
第一节 概 述	(2848)
第二节 金钱赔偿	(2849)
第三节 恢复原状	(2851)
第四节 停止侵害	(2852)
第五章 国家赔偿主体	(2854)
第一节 国家赔偿侵权主体	(2854)
第二节 国家赔偿责任主体	(2856)
第三节 国家赔偿义务主体	(2857)
第六章 国家赔偿的请求	(2859)
第一节 请求权人	(2859)

第二节	被请求人	(2861)
第三节	请求时效	(2863)
第四节	国家对赔偿权的特别保障	(2865)
第七章	国家赔偿程序	(2866)
第一节	行政先行处理原则	(2866)
第二节	协商程序	(2868)
第三节	拒绝与执行	(2869)
第四节	冤狱赔偿程序	(2870)
第八章	国家赔偿的计算标准	(2872)
第一节	确定国家赔偿标准的原则	(2872)
第二节	侵犯人身自由的赔偿标准	(2873)
第三节	侵犯生命健康权的赔偿标准	(2873)
第四节	侵犯财产权的赔偿标准	(2876)
第九章	国家赔偿费用	(2878)
第一节	国家赔偿费用来源	(2878)
第二节	国家赔偿费用的管理	(2880)
第三节	国家赔偿费用的支出	(2880)
第十章	国家对公务员的求偿权	(2882)
第一节	概 述	(2882)
第二节	求偿权的立法例	(2883)
第三节	求偿权的限制规定	(2885)
第十一章	国家赔偿救济	(2886)
第一节	复 议	(2886)
第二节	国家赔偿诉讼的起诉	(2887)
第三节	国家赔偿诉讼的审理	(2888)
第四节	判决的执行	(2894)
第十二章	涉外国家赔偿	(2896)
第一节	涉外国家赔偿概述	(2896)
第二节	相互保证主义立法例	(2897)

第**4**卷

政府与政策

100

100

第三篇

国 家 公 务 员

222

223

224

225

226

227

第一章 绪 论

第一节 公务员的概念和范围

一、公务员的涵义与名称

在当今实行公务员制度的西方国家，公务员一般是指经过公开竞争考试、择优录用，无重大过失即长期任职，不与内阁共进退的政府机构的文职人员。“公务员”名词是从英文 Civil Servant（单指）或 Civil Service（总称）翻译过来的，中文译法不完全相同。

现对其名称与涵义举例说明如下。

（一）英国

过去译为“文官”、“文官制度”。英文的字面涵义是“文职服务员”，没有“官”的意思。官是一种特殊的人，享有一般老百姓所不具有的特权，是享有特权的统治者。他们有自己的语言，叫做“官话”；有自己的服装，叫做“官装”；有自己的住宅，叫做“官邸”。同时，他们又是君主的仆人，英王的服务员。英国新闻处编写的《英国文官制度》第一页就写道：“不列颠的公务员是皇家（不掌握政治或司法权限）的仆人”。因此，将“Civil Servant”或“Civil Service”译成“文官”是比较贴切的。但由于它带有浓厚的封建色彩，因而近来有不少人将其改译为“公务员”。这些人由女王任命，从事文职工作，职业稳定，不随政务官共进退。

（二）法国

称公务员。公务员一词在法国日常生活中涵义十分广泛，有时指全体行政人员，有时指公职人员，但这两个概念并不一样。行政人员指行政机构全体人员，又可分为公法支配人员（即公职人员）和私法支配人员。后者的地位由劳动法规定，受一般雇佣合同支配，不享有职业上的特殊保障权利。公职人员分为公务员和非公务员，只有公务员才是公务员法调整的对象。1983年前的《公务员总章程》只适用于中央行政工作人员，1983年此法经过修改，把地方行政工作人员也包括进去了。即法国目前公务员法上公务员的涵义，是通过任命以全部时间正式担任“国家、大区、省、市镇及其公务法人的各行政组织中”某一永久性职位并具有正式职称的人，也就是公务员法中所规定的“各行政组织中的文职人

员”。在这里，文职人员在行政部门是相对于政府部门组成人员而说的。总统、总理及其所任命的高级官员不属于公务员，不由公务员法调整，而由宪法、专门组织法所规定。

（三）美国

称政府雇员。顾名思义，他们是受雇于政府的人员。政府是雇主，公务员是雇员，政府与公务员之间是雇主与雇员关系，除由行政法规加以调整者外，概由民事合同调整。在做法上类似于英国，只是行政工作人员不与总统共进退。这些人又称为职业公务员，以区别于政府行政部门政治任命的官员。

（四）德国

称联邦公务员。分为两大类：一类是特别职位的公务员，即不适用联邦公务员法的官员，例如内阁总理、国务员、部长等；另一类是一般职位公务员，绝大部分属于职业文官的范围，由联邦公务员法调整。根据《联邦公务员法》第2条规定，联邦公务员是指在联邦内或与联邦有直接隶属关系的公法上的社团、营造物或财团服务，并具有公法上的勤务与信任的关系者而言，凡直接受联邦指挥监督者为联邦公务员，凡在联邦政府直接隶属的公法上的社团、营造物或财团服务者，为间接公务员。二者合称公务员，联邦议会、联邦参议院与联邦宪法法院的公务员均由公务员法调整。

（五）日本

第二次世界大战前与英国相同，称文官。第二次世界大战后，称公务员。日本制定了《国家公务员法》和《地方公务员法》。在国家与地方均把公务员分为特别职和一般职两种。国家公务员包括在中央政府各部门、司法部门、国会、军队、国立学校、国立医院、国营企事业单位中任职，并从国库中领取工资的所有人员。地方公务员包括从地方财政领取工资的所有工作人员。根据《国家公务员法》的规定，国家公务员中的特别职是不通过考试任用的官职，法律规定有18种人员属于特别职，例如内阁首相、国务大臣等。其余均属一般职，一般职公务员应以功绩主义原则，通过竞争考试或能力评价等方式进行管理。《地方公务员法》也作了类似规定，对地方公务员作了6种特别职的规定。公务员法只适用一般职，不适用特别职。

此外，瑞士、新加坡等称公务员，阿根廷称公职人员。名称不一，但涵义基本相同。

二、公务员的范围

当前各国对公务员范围宽窄的界定不一，大致有以下几种类型。

（一）范围最小的类型

范围最小的类型是把公务员界定在政府系统内常务次官以下所有工作人员，一般叫常任文官。常任文官不包括政府机关选举产生和政府任命的大臣、国务大臣、政府次官等政务官，更不包括法官、地方自治人员、国有企事业单位的文职人员。英国是这种类型的代表。与此相类似的还有澳大利亚、新西兰、印度、巴基斯坦、缅甸、马来西亚、加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非等。

（二）中等范围的类型

中等范围的类型是把政府行政机关中的所有工作人员界定为公务员。包括内阁总理、总长等政治任命的官员和其他法律任命的官员。不包括立法部门的参议员、众议员和国会

的雇员,也不包括司法部门的法官。但适用公务员(文官)管理法规的只是政府机关中除政务官以外的事务官。这是中等范围的类型。属于这种类型的代表是美国、德国。世界上有不少国家仿效美国,例如泰国、菲律宾、韩国、加拿大等国。

(三) 介于中范围和最大范围之间的一种类型

这是把一部分事业单位的文职人员包括在内。这是公务员范围比较广泛的一种类型。新加坡公务员范围包括政府各部的工作人员,独立机构的工作人员,小学教师。不包括政府各部门所属法定机构和公司的人员,更不包括各部部长、副部长、独立机构的正副首长、公共服务委员会的委员等。

(四) 范围最大的类型

范围最大的类型是把从中央到地方的政府系统工作人员、立法、司法、检察机关、军队人员和在公共企业事业单位工作的人员,均界定为公务员。法国、日本是这种类型的代表。仿效法国公务员制度的国家有几内亚、象牙海岸、摩洛哥、尼日利亚、突尼斯、乍得、黎巴嫩等。

纵观以上国家公务员范围,有宽有窄,其典型范围还是各国政府系统。大致分为政务类公务员(即政务官)与事务类公务员(即事务官)两类。两官分途,不可逾越,调整的法律不同,性质各异。政务官是指通过选举或特殊任命产生,负责制定政策,行使国家权力,实行任期制,适用公务员法中的“高级”或“特别职”公务员;事务官是指通过公开考试录用,负责执行政策、执行国家公务,无过失长期任职,适用公务员法中的“低级”或“一般职”公务员。在西方国家,公务员主要是指不与内阁共进退的事务官。

第二节 公务员制度的基本原则与一般特点

一、基本原则

综观外国公务员制度的内容,它们主要体现以下基本原则。

(一) 政务类公务员与业务类公务员两官分途原则

由于这两类公务员的性质、任务、责任不同,因而其任职期限与管理的依据也不一样。政务类公务员是政府的组成人员,负责制定政策,任职期限由选民直接或间接选举决定,受选民和议会的监督。业务类公务员是政府组成人员以外的一般人员,负责法律与政策的执行,通过公开性的竞争考试择优录用,并根据实绩择优提升,实行常任制,由行政首长负责管理。这两类公务员是封闭性的,彼此不能交流。前者体现民主性,后者体现政策的连续性、队伍的稳定性和工作的效率性。

(二) 民主原则

根据“主权在民”的原理,公务员是人民的公仆,人民有权管理监督公务员。选民有权选举政务类公务员,对不称职的政务类公务员有权弹劾、罢免。公民依据法律有权担任

公职，做公务员。政务类公务员的活动接受公民和议会的监督。这些都体现了民主原则。

(三) 平等原则

就是国家法律赋予公民有平等的权利参加公务员的考试录用，在平等的条件下进行竞争和被择优录用、任用。例如，美国《文官制度改革法》规定：“保证人人机会均等，经过公开的竞争性考试，只根据能力、知识、技能来决定录用和提升”。日本《国家公务员法》规定：“国民不分民族、信仰、性别、社会身份、家庭出身、政治思想和政党所属关系，在本法面前一律平等”。

(四) 公开原则

就是公务员的招考、考试、成绩、录用，都必须公开刊载或广播，让全社会知晓，使最广泛的人参加竞争考试、择优录用，也可以得到社会监督，防止在用人问题上营私舞弊。为了贯彻这个原则，日本《国家公务员法》规定：“拖延或扣压考试公告者，处1年以下徒刑或3万日元以下罚款”。日本贯彻公开考任公务员原则的结果，每年报考国家公务员有600多万人。

(五) 鼓励竞争原则

就是把竞争机制引入公务员的录用与晋升中。通过公开考试，平等竞争，择优录用，把高素质的人才吸收到公务员行列中来；激发在职人员的进取心和创造性，提高公务员水平，择优晋升。目前，外国公务员考试录用的竞争有两种：一种是在所有报考人员中考试合格者全部录用；另一种是在少数合格人员中，再选择少数者录用。一般以后一种录用方式居多。例如，日本1981年的国家公务员高级考试，报考者40770人，合格者1361人，合格者只占报考者的3%。录用其中658人，只占报考者的1.6%。可见竞争非常激烈。

(六) 功绩原则

就是在录用与提升公务员时必须遵循的准绳。它要求在录用公务员时衡量的标准是公开考试的成绩，提升公务员的标准是工作业绩。它排斥了年资、亲疏、党派、家庭出身等因素录用与提升公务员的尺度，是最公正的衡量标准。因为功绩标准综合反映公务员的才能、道德品质、经验等因素，这是多次人事制度改革的结晶。

(七) 内行领导原则

这项原则要求担任领导职务的公务员必须是他所领导专业的内行，而不是没有从事过这种专业或不懂这门专业的外行。例如，德国《公务员资历条例》规定了担任领导职务必须具有的学历，担任更高一级领导职务应具备的工作年限：由上级领导职位晋升高级领导职位，应担任8年以上上级领导职务；中级领导职位晋升上级领导职位，应担任5年以上中级领导职务。担任高级领导职位，还要接受两年半至三年的新职务训练，并通过职业培训成绩合格。否则，就让他们返回原工作岗位。这种杜绝外行领导的作法，有利于提高领导水平和工作效率。

(八) 效能原则

也称政府工作效能原则。是指行政管理主体及其公务员在行使行政管理职权时，所显示的行为能力、运转状态、作用效果的总称。现代政府管理都追求高效能、最佳效能，有些国家已在有关法律中作了规定。例如，日本《国家公务员法》第一章总则第1条规定：“本法的目的，是确立国家公务员即国家职员的各种根本标准（包括保护职员福利和利益

的适当措施),规定职员用民主方法选拔并指导,以使职员在执行职务中充分发挥才能,保证办事对国民既有民主又有高效率。”并在该法第三章第五节对效率专门作了规定。

二、一般特点

国家公务员制度是西方国家资产阶级革命胜利后反对封建等级制度的果实,其核心是“功绩制”。具体说来,有以下特征。

(一) 公开考试,择优录用

这既是国家公务员制度的一个基本原则,也是国家公务员制度的主要特征。它是近代公务员制度确立的根本标志之一。英国进行公务员制度的改革率先以公开考试、择优录用为突破口;美国也以建立公开竞争考试为杠杆,以除“政党分肥制”的弊端。自从英国1870年以枢密院令确立“凡未经考试获合格证书的一律不得从事任何事务官职”这一原则后,其他西方国家便纷纷效法。1946年的法国《公务员总章程》规定,凡适用本章程的公务员,必须通过公开竞争考试才能录用。国家公务员考试有笔试和口试两种,录用标准主要有两种,一是以英国为代表的“通才”标准,就是强调综合知识水平和能力;二是以美国为代表的“专才”标准,就是强调专业知识水平。他们贯彻“公开考试,择优录用”原则时,强调机会均等原则、公开原则、择优原则。

(二) 严格考核,奖优罚劣

制定严格的考核制度和具体的考核标准,考核公务员的实绩,并根据考核结果决定公务员的任用、留用、加薪、晋级、降职、免职等。英国1854~1870年改革了“晋级主要凭资历”,确立了重在表现的考核制度,做到了“奖优罚劣”。美国仿效英国,确立了各级公职人员的任用、留任、加薪和晋级均以工作实绩考核结果为依据的原则。以后其他国家相继以英美为榜样建立起公务员考核制度。

(三) 职务常任,工资优厚

业务类公务员实行常任制,不同于政务类公务员任期制,其特点是职务一经担任,“无过失不受免职处分”,不因政党、政府内阁的更替而更换,以保障国家行政的稳定性和连续性。政府对公务员的工资待遇上一般实行“高薪养廉”的政策,公务员的工资福利待遇一般优厚于私人企业职员和一般工人。这有助于公务员为政清廉和安心于其常任职务。

(四) 严格等级与权利保障制

公务员划分为许多等级,这些等级之间壁垒森严,权力不同。如英国按地位分为高级文官和普通文官两种;按他们的职业又分为行政级、执行级、办事级和勤杂级人员三种;级中分层,层中分类,最后形成一个多层次的塔形结构。塔顶上的常务次官可参与政策的制定,他们同少数高级文官构成享有大权的权贵。处于最下层的普通文官,实际权力较小。为了保障公务员不成为某一政党营私的工具,实行权利保障制。对公务员的就职平等权、“职业保险”权、合理报酬权、各种补贴权、职业培训权、带薪休假权、灾害补偿权、免受诽谤权、领取退休金权、言论自由、信仰自由、结社自由、辞职权、申诉权、家属享受社会救济权等合法权益予以保障。为此英国设有公务员“上诉委员会”、法国设有“对等委员会”、日本设有“公平审查委员会”、美国设有“功绩制保护委员会”等专门机构,受理侵犯公务员权利的事宜,维护公务员的正当权利。