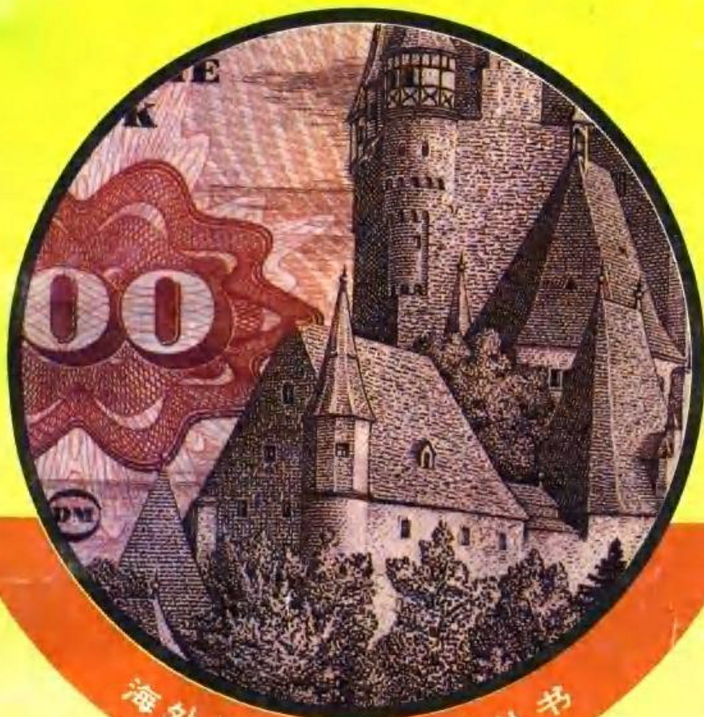




海外经济管理运作丛书

海外公务员 工资福利制度

张金龄

封面设计 尹凤阁

海外经济管理运作丛书

海外公务员工资福利制度

HAIWAI GONGWUYUAN

GONGZI FULI ZHIDU

张金龄 主编

人民出版社 出版发行 新华书店经销

北京印刷厂 印刷

787×960 毫米 32 开本 12.5 印张 188,000 字

1993 年 3 月第 1 版 1993 年 3 月北京第 1 次印刷

印数 0,001—6,000

ISBN 7-01-001520-1/F·231 定价 7.00 元

主 编:吕 东 徐惟诚
执行编委:魏 杰 夏积智 辛敏盛
景学成 张扣娣 马君雷
刘国雄 薛德震 张树相
韩忠本

序

徐 惟 诚

人类离不开劳动。劳动创造了人自身。人类又在自己的发展过程中,不断提高劳动本领,运用新的劳动工具,扩大劳动的对象,创造出越来越多的物质财富和精神财富,以满足人类不断增长的需要。

人是社会的动物。人是作为社会的人诞生的。人的生活是社会生活,人的劳动是社会劳动。人的社会分工提高了人的劳动效率。人类社会越进步,劳动生产的社会化程度越高。这是全部人类历史告诉我们的事实。

社会化的劳动需要有组织地进行,需要解决劳动力的配置和劳动资源的配置问题,使劳动能够连续地、有效地进行。劳动社会化的程度越高,这种组织工作越重要,也越困难,越复杂。组织的方法大体为两类:计划的方法和通过市场的方法。

过去我们以为社会主义只能用计划的方法，市场的方法只能同资本主义相联系。这当然是一种误解，不符合当代世界经济状况的实际，也不符合从十一届三中全会以来我国14年改革开放实践的经验。事实上，资本主义生产在企业内部的计划性是极强的，自本世纪30年代以来，大多数发达的资本主义国家都在不同程度上用不同方法加强了政府对经济的宏观计划调控。社会主义国家的劳动生产更是几乎从来没有同市场绝缘过。我国10多年的经验表明，在我国当前生产力发展水平的条件下，适当运用市场机制，更有助于生产力的发展，有助于社会主义综合国力的增强及人民生活水平的提高。

但是我国的生产力水平毕竟还比较低，生产社会化的程度也不高，对于如何运用市场机制，大多数人是不熟悉的。因此，迫切需要借鉴发达国家或者搞得成功的发展中国家已有的经验。社会主义应当继承和发展人类一切文明的成果，何况社会化生产的管理和经营经验，这是我们所更需要的。这一套《海外经济管理运作丛书》就是为适应这种需要而编写的。

这套丛书的特点在“运作”。就是说，我们希望尽可能地写实，而不是把着重点放在概念、原

则的介绍上。研究经济学，概念和原则都是少不了的。概念和原则也是由事实构成的，是事实的抽象。但是，对于这种抽象各人又可能有不同的理解。加之许多人对事实本身并不熟悉，更可能只凭自己的经验或者想象去理解。现在有一部分争论或者有些同志走的某些弯路，可能与此有关。当然也并不要紧，实践的经验多了，许多认识又可能趋于一致。不过代价总是力求付得少一点好。为此，多了解一点事实，大概不是没有用处的。只不过这些事实不应是表面现象的描绘。所以，我们又希望尽可能深入到经济的运行和操作过程中去，把各种相关的制约因素之间的关系客观地描述出来。这是一件不容易的事。丛书的作者大多对海外的情况有实际的了解。但写这样的著作，毕竟还是一种探索。效果究竟怎样，还有待实践检验。我们希望各界有识之士提出宝贵的意见，以便不断充实本丛书的内容。

出版这一套丛书，还有一个目的，就是希望能够有助于我国同海外经济的联系。开放，就要同别人打交道，做生意，就需要有互相的了解。不了解，有些机会就抓不住。格格不入，有些生意就做不成。不熟悉对方的运作机制，有些钱就赚不了。有些纠纷还可能由于相互对事物的不同理解

而产生。我们相信,随着对外开放的扩大,出版这样一套丛书的必要性也将会显现得更清楚。

任何事物都是在一定条件下形成的,都是作为发展的过程存在的,不可能止于至善,更不可能不囿于条件而放之四海皆准。这套丛书的任务不在于评定各种做法的优劣。我们只是希望在介绍情况时尽可能把背景条件说清楚,以便于阅读者分析参考。这样做,也是一种尝试。

中国在经济上落后的时间已经太长了。中国应当起飞,当前的国际国内条件使我们有可能起飞,需要的是中国人团结一致,扎扎实实地努力奋斗。做一点扎实的工作,我们在编辑出版这一套丛书时以此自勉,并与读者同志们共勉。

1992年10月1日

前 言

在中国改革的大潮中，人事制度的改革取得了突破性进展。自从中共十三大作出建立公务员制度的决定以来，有关部门进行了大量的调查研究工作，为建立和推行公务员制度奠定了稳固的基础。因此，中共十四大报告又指出，要尽快推行国家公务员制度。

公务员工资制度是公务员制度中的重要组成部分，是大家关心的热点。工资问题十分复杂，它不仅和国家经济状况有关，而且还涉及到每个人的切身利益，直接影响到社会的安定团结。建立一套科学的公务员工资制度，对于调动公务员的工作积极性，提高工作效率，优化和稳定公务员队伍，促进公务员制度的巩固和完善，都有着举足轻重的作用。

如何建立符合我国特点的公务员工资制度是一项十分艰巨而复杂的任务，一方面需要认真总结我国工资工作的历史经验，另一方面也要借鉴

外国公务员工资制度中好的经验。为了便于读者了解外国公务员工资福利制度的情况，我们编写了这本《海外公务员工资福利制度》，以供参考。从罗致人才的角度考虑，这本书对于研究企业职工工资福利制度，也具有重要参考价值。

这本书在编写过程中，着力突出了以下几点。

首先，在注意选择公务员工资制度搞得好的、有特点的、有代表性的国家和地区的同时，尽量照顾到资料的全面性。既介绍了欧美等发达国家的情况，又介绍了一些发展中国家的作法，还重点介绍了日本和台湾省、香港地区的情况，以供大家研究、分析和比较。

其次，根据我国“八五”计划的规定，“八五”期间我国要制定“工资法”。目前，各级人事部门已着手研究工资立法工作。为了使读者了解海外工资立法情况，我们特地收集了工资立法比较完善且具有不同特点的日本和台湾省的工资法规，在这本书中以“附录”的形式原文刊载，以便于研究人员和实际工作者直接掌握第一手资料。

第三，在文字上，我们力求作到简明、扼要、通俗易懂，内容具有可操作性。不仅可供专业人员研究，一般同志也可以阅读。

第四，尽量作到工资、津贴、奖金、保险福利全

面介绍，以便使读者对公务员的工资福利制度有个全面的了解。在选材上，注意收集 80 年代、90 年代的资料，尽量反映现实情况。

由于水平有限，时间又紧，这本书无论从文字的表述上，还是从资料的充实上，都还存在着不少欠缺。为了适应形势的需要，抱着抛砖引玉的诚意，我们将此书奉献给读者，希望得到赐教。

1992 年 10 月

• • •

目 录

前言	1
一、美国	1
(一) 确定公务员工资的原则	2
(二) 联邦公务员工资标准表	3
(三) 工资级别的确认、晋升和保留	7
(四) 公务员的津贴与奖金	10
(五) 公务员工资管理及决策程序	11
(六) 联邦公务员与私营企业人员工资平衡比较	14
(七) 联邦公务员保险福利制度	19
二、英国	33
(一) 公务员工资的管理与决策	33
(二) 公务员工资水平的确定	34
(三) 制定公务员工资制度应考虑的因素	37
(四) 公务员工资表的分类	38
(五) 公务员工资的晋升	42
(六) 津贴	44
三、法国	51
(一) 公务员工资制度	51

(二) 公务员津贴制度·····	58
(三) 公务员福利制度·····	61
四、德国·····	67
(一) 确定公务员工资的基本原则·····	68
(二) 公务员工资标准表·····	69
(三) 公务员的增资机制·····	73
(四) 公务员的津贴与奖金·····	75
(五) 公务员的保险福利待遇·····	80
五、加拿大·····	96
(一) 确定公务员工资的原则·····	97
(二) 确定工资的基本办法·····	98
(三) 工资表分类·····	100
(四) 晋级与奖金·····	104
(五) 非集体谈判的工资·····	105
(六) 工资支付·····	105
(七) 退休金待遇·····	108
(八) 工资福利制度的基本特点·····	108
六、芬兰·····	115
(一) 公务员的范畴和任免程序·····	115
(二) 公务员工资概况·····	116
(三) 公务员的福利制度·····	122
七、日本·····	125
(一) 公务员的工资制度·····	126
(二) 公务员的保险福利制度·····	144
(三) 公务员工资保险福利制度的特点·····	147

八、泰 国	179
(一) 公务员工资制度	180
(二) 公务员保险福利制度	189
(三) 公务员工资保险福利制度的特点	193
九、新 加 坡	201
(一) 公务员工资管理体制	201
(二) 灵活的工资制度	203
(三) 公务员工资表	204
(四) 各类公务员初任起点工资	206
(五) 公务员工资的晋升	209
(六) 奖金和津贴	212
(七) 公务员退休制度	214
十、韩 国	226
(一) 公务员工资管理体制	226
(二) 工资表的种类	227
(三) 公务员工资的晋升	229
(四) 奖金与津贴	230
(五) 公务员工资制度的基本特点	232
十一、菲 律 宾	241
(一) 职位分类与工资制度	241
(二) 工资的运行机制	243
(三) 津贴和奖金	244
十二、孟 加 拉	248
(一) 职位分类与工资标准的关系	248

(二) 文官工资增长的方法·····	249
(三) 文官工资水平的确定·····	250
(四) 津贴和补贴·····	251
十三、巴基斯坦·····	254
(一) 公务员工资标准·····	254
(二) 公务员增加工资的办法·····	256
(三) 津贴和福利待遇·····	257
(四) 公务员的奖惩·····	258
十四、台湾省·····	260
(一) 俸给制度的基本原则·····	260
(二) 俸给的构成·····	261
(三) 俸点制·····	263
(四) 初任人员俸给的确定和晋升·····	265
(五) 俸级的变动·····	267
(六) 俸给管理·····	268
(七) 保险福利待遇·····	268
十五、香港地区·····	279
(一) 工资管理体制与决策程序·····	279
(二) 公务员的薪酬制度·····	281
(三) 公务员的津贴制度·····	289
(四) 公务员的福利制度·····	294
(五) 公务员工资福利制度的特点·····	299
十六、瑞士·····	310
(一) 走法治化之路·····	310
(二) 两种工资表·····	311

(三) 正常加薪和特别加薪·····	313
(四) 年底双薪与津贴·····	314
(五) 物价补贴指数化·····	316
(六) 工资谈判与纠纷仲裁·····	316
附录 海外工资立法择例·····	320
一、日本·····	320
二、台湾省·····	362
后记·····	381

一、美 国

美国公务员分为联邦政府公务员和地方政府公务员。美国联邦公务员的范围,是指在美国联邦行政机构中执行公务的人员,他们由美国联邦人事管理总署根据联邦公务员法律规定进行管理。国会的雇员和司法部门的法官等人员,都不在公务员管理范围之内。美国联邦政府的公务员通常也称为“文官”。按职务性质可分为两大类:政府任命的官员和职业文官。政府任命的官员由民选产生或总统任命,通常是与总统共进退;而职业文官则是业务类常任文官,担任政府的日常业务工作,多是经过竞争考试而被录用的,任期不因政府首脑的更换而受到影响,一般可以任职到退休。职业文官在公务员中占90%以上,是人事管理的主体。美国联邦公务员的工资福利制度由联邦政府决定,地方公务员的工资福利制度由地方政府决定。我们着重介绍联邦公务员工资福利制度概况。

(一)确定公务员工资的原则

根据 1962 年《美国联邦政府工资改革法》、1978 年《美国文官改革法》等有关法规，制定公务员工资的政策规定，应本着以下原则：

第一，“工资性质相同，报酬相同”。

第二，“联邦政府中的各级工资应能与私人部门的同等工作的工资相比较”，使两者的工资趋于大体平衡。

第三，公务员的报酬，应与其工作难易程度、职责大小、所要求的资格条件和贡献大小来确定。实行“择优工资制度”，“以工作业绩作为工资调整的依据”，“使工作卓越和作出特殊贡献的人员获得奖金”。

第四，根据工作考核定期提薪。

第五，确定公务员工资，要考虑社会经济发展和劳动力供求情况。

第六，公务员工资咨询机构中，要吸收各方面人士代表参加，以反映不同的利益和要求。