

— [公共部门人力资源管理前沿系列] —

当今国外公务员制度

吴志华 主编

D A N G J I N
G U O W A I
G O N G W U Y U A N
Z H I D U



上海交通大学出版社

公共部门人力资源管理前沿系列

当今国外公务员制度

吴志华 主编

上海交通大学出版社

内 容 简 介

本书主要依据英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、新加坡六个国家有关公务员制度改革与现状的近 200 件法规、改革方案、政策文件和统计数据等第一手英文文献资料,整合性描述了这些国家在行政体制改革和新公共管理运动中公务员制度的改革与新发展。

全书分为 7 章,除第 1 章导论外,其他 6 章分别论述英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、新加坡的公务员制度改革与现状。这些国家的公务员制度改革以及改革后的新变化反映了当今公共人事行政的时代要求和发展趋势,展现出当今国外公务员制度的新面貌,因此,对于完善我国公务员制度有一定的启示意义。

本书既可以作为公共管理或行政管理教学与研究人员的学术参考书,也可以用作高校本科生、研究生和 MPA(公共管理硕士)相关课程的教学用书,更可以作为公务员制度的新知识读物。

图书在版编目(CIP)数据

当今国外公务员制度/吴志华主编. --上海:上海交通大学出版社,2008

(公共部门人力资源管理前沿系列)

ISBN978-7-313-05318-3

I. 当... II. 吴... III. 公务员制度—研究—外国
IV. D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第124218 号

当今国外公务员制度

吴志华 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟文化印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:23 字数:433 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

印数:1~3050

ISBN978-7-313-05318-3/D·173 定价:37.00 元

版权所有 侵权必究

总 序

在我国,公共部门人力资源管理是近些年随同公共管理一起快速成长起来的新分支学科。从20世纪90年代末普通高等教育本科和研究生的专业目录中新设公共管理专业开始,尤其是2000年起在全国开展MPA(公共管理硕士)教育以来,公共管理在高等教育界很快成为一门新的热门学科。与此同时,公共部门人力资源管理也在公共管理热中应运而生,新学科快速孵化出新分支学科。在这过程中,为了满足公共部门人力资源管理课程教学和培训的需要,学者们编著出版了一批公共部门人力资源管理的教材。据笔者从互联网上粗略检索,自2000年出版了第一本公共部门人力资源管理的书以来,至今已有约30本同类教材面世,但有关公共部门人力资源管理的学术性著作却十分稀缺,而成系列的公共部门人力资源管理著作几乎没有。

笔者长期在高校从事公共部门人力资源管理相关领域的教学与研究工作。自1987年以来,先后为本科生、硕士生、博士生开设了《人事行政学》(本科生)、《比较公务员制度》(硕士生)、《人力资源管理》(本科生和硕士生)、《公共部门人力资源管理研究》(博士生)等课程,出版了《人事行政》(1989)、《现代人力资源管理》(1996)、《人力资源开发与管理》(2004)、《美国公务员制度的改革与转型》(2006)、《公共部门人力资源管理》(2007)等著作和教材。基于长期积累的的教学和研究基础,笔者于近几年开始集中精力、系统化研究公共部门人力资源管理的理论与实务。

另外,两件同时到来的事情促使这一研究工作付诸实施。

一件事情是笔者在 2004 年申报的国家哲学社会科学基金项目“公共部门人力资源管理改革研究”获得立项,这使笔者可以对我国公共部门人力资源管理的改革问题进行系统、深入的研究。另一件事情是笔者在 2004 年申报美国“富布莱特”项目获得成功,并于同年 9 月赴美国哥伦比亚大学进行为期一学年的访问研究,自己设定的研究项目是“20 世纪 90 年代以来美国公共行政改革中的公务员制度发展”。设定这一研究题目的一个主要原因,是多年来的一个学术心愿——对主要欧美国家 20 世纪 80 年代以来的公务员制度改革做一些研究。

研究公共部门人力资源管理首先需要明确公共部门的范围。因为,尽管目前人们频繁地使用公共部门概念,但对这一概念并非都存在一致的认知。笔者认为,一般意义上说,公共部门是指完全依靠或主要依靠公共财政资源提供公共产品及公共服务的组织。在国外,在政府、企业、非营利组织三类组织中,企业绝大多数属于私营性质,非营利组织(NPO)亦称非政府组织(NGO)或第三部门(the Third Sectors),其所有制性质由于资金来源多元化而难以界定,因此,公共部门主要是指行使公共权力的政府,公共部门人力资源管理主要就是指公务员制度。在我国,现阶段主要有国家机关、事业单位、企业及还处在发育过程中的非营利组织四类。对于公共部门应该包含那些部门或组织,国内学者有不同的看法,概括起来主要有两种观点。一种观点认为,公共部门相对于作为非公共部门的企业而言,公共部门主要包括政府部门和非营利组织两大类,非营利组织可称为“准”公共部门^①。另一种观点认为,公共部门相对于私营部门而言,公共部门除了包括国家政

^① 萧鸣政. 人力资源开发与管理——在公共组织中的应用[M]. 北京:北京大学出版社,2005:37;胡象明. 关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围——兼谈公共管理学与行政管理学的关系[OL]. http://www.lunwen.cn.com/Study/Article_634.htm.

权组织和事业单位之外,还应包括国有企业^①。

笔者认为,公共部门是相对于企业或私营部门而言的组织类概念。在我国现阶段,国家机关、事业单位、企业,以及还处在发育过程中的非营利组织这四类组织中,国家机关和事业单位属于公共部门,公共部门相对于企业部门而言。事业单位是指“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”^②目前及今后一段时期,随着事业单位分类改革的深化,有些事业单位将会转制成企业组织或实行企业化运作,有些事业单位会转变为非营利组织。至于事业单位以后完成分类改革后,哪些组织应该排除出公共部门领域,这有待于将来作出新的界定。因此,我国的公共部门人力资源管理的范围,除了广泛适用于国家机关等组织的公务员制度之外^③,还包括事业单位的人事制度。

如果确定公共部门人力资源管理的制度类别范围为国外的公务员制度、我国的公务员制度和事业单位人事制度,那么,这三类制度就应该成为公共部门人力资源管理的主要研究领域。事实上,无论是国外的公务员制度,还是我国的公务员制度和事业单位人事制度,都有待于公共管理学界的更多学者去进行进一步的系统而深入的研究。

首先,国外公务员制度的改革与新发展值得我们研究。20世纪80年代以来,欧美国家在“重塑政府”的公共管理改革浪潮中,对公务员制度也进行了持续不断的重大改革,并在

① 孙柏瑛,等.公共部门人力资源开发与管理[M].北京:中国人民大学出版社,2004:89;滕玉成,等.公共部门人力资源管理[M].北京:中国人民大学出版社,2003:13.

② 事业单位登记管理暂行条例(1998年10月国务院发布、2004年6月国务院修订)第二条[OL]. <http://news.xinhuanet.com/zhengfu/>.

③ 2005年4月颁布的公务员法规定:“公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”按照这一规定,公务员包括国家党政机关、人大、政协、民主党派及其他一些社会团体的工作人员。

改革中逐步实现了公务员制度的转型或当代化。我国行政学界尽管对国外的新公共管理运动已经做了比较充分的介绍与研究,但对发生于新公共管理运动中及后续行政变革过程中的公务员制度改革却缺乏研究,某种程度上可以说是行政管理研究领域的一个空白。目前,国内学者撰写的公务员制度的著作及教材中所涉及的国外部分,绝大部分是欧美国家 20 世纪 80 年代中期以前的制度内容。笔者在指导本科生、研究生、MPA 学员的有关公务员制度的学位论文中对这一点深有感触。当然,由于我国的社会制度和国情不同于西方国家,这就决定了我国的公务员制度不能简单地照搬国外公务员制度改革和发展中的所有新做法。然而,当今国外公务员制度的改革与新发展,反映了当今时代公共部门对人管理的许多普遍要求,体现了当今时代公务员制度发展的一般趋势。因此,国外公务员制度的改革和发展中有些新内容,对于完善与发展我国的公务员制度至少具有一定的启示意义。

其次,我国事业单位人事制度改革需要理论研究。我国从 20 世纪 80 年代中后期以来就基本明确了干部人事制度改革的主体思路,就是在结构性改革计划经济时期大一统人事制度的基础上,逐步建立“符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制”。此后,企业最先分离出大一统的传统人事劳动制度,基本形成了与现代企业制度相衔接的人力资源管理制度;国家行政机关于 1993 年开始推行国家公务员制度,2005 年 4 月颁布了《公务员法》后,进一步扩大了公务员范围,公务员制度正在走向规范化和法制化。然而,事业单位人事制度改革的进程相对滞后,至今没有制订出一部事业单位人事管理的法律,事业单位仍缺乏足够的人事自主权,人事管理的竞争机制、激励机制特征不明显,人尽其才、能上能下、能进能出的活力总体上不如企业。在推进事业单位分类改革中,如何形成分类管理、更有活力的人事制度,这需要

在实践探索的同时进行理论研究。

再者,我国的公务员制度还需要在发展中进一步完善。笔者认为,我国公务员法的颁布和实施,标志着公务员任用和管理形成了比较完整的法制化新制度框架。但不等于公务员制度建设已经大功告成,而是意味着公务员制度进入了一个新的再发展阶段。从进一步发展和完善我国公务员制度这一思路来分析,现行制度在进一步消除传统弊端和制度的配套化、激励性、先进性建设等方面,都还有很大的发展空间。例如:与《公务员法》配套的公务员制度各个方面或环节单项制度,还需要进一步进行创新性制度再设计;公务员制度基本趋于相对完整与规范之后,如何通过有效的激励机制来盘活公务员队伍的人力资源;公务员制度再建设中如何平衡好若干关系,如传统与创新的关系、统一与多样的关系、规范与弹性的关系等。这些问题都需要加以研究。何况,公务员制度与其他任何制度一样,需要不断适应环境变化而进行制度改革和发展,以实现公务员制度与时俱进。

关于该系列的“公共部门人力资源管理”命题还需要补充说明一点。人力资源管理是一个组织或系统对人的管理。对人的管理并不是一开始就称之为“人力资源管理”的,而是有一个不断演变的过程。从20世纪70年代末开始,发达国家的人事管理逐步走向人力资源管理,90年代后期,又出现了向战略人力资源管理发展的趋势。在我国,20世纪90年代初以来,企业界尤其是外商投资企业和民营企业,纷纷由人事管理转向人力资源管理。但在与传统干部人事制度存在直接姻缘关系的国家机关和事业单位,也就是公共部门系统,就总体来评判,至今很大程度上还处在人事管理阶段,其管理理念、管理方式、管理模式还没有发生大的变化,甚至连管人部门的名称仍然叫人事处或人事科。按照这一现状,严格地说,我国公共部门对人的管理应该称公共部门人事管理,还称不

上公共部门人力资源管理。尽管如此,本前沿系列还是命名为公共部门人力资源管理。其一方面原因是国内已经出版的同类书都叫公共部门人力资源管理(这或许是一种时髦);另方面的原因在于,我国公共部门人事管理正在开始向人力资源管理转变(至少笔者期望应该如此),本系列用公共部门人力资源管理命名,既表示我们想用这一命题来阐述公共部门人事管理应该如何的“应然”状态,也表示我们对公共部门人事管理走向人力资源管理的期望。

目前,公共部门人力资源管理学科及其知识体系还处在发育过程中,我国的事业单位人事制度的改革和转型还处在实践探索过程中,我国的公务员制度还有待进一步完善,公共管理学界对公共部门人力资源管理的理论研究还很薄弱。笔者期望,《公共部门人力资源管理前沿系列》的出版,能够为我国事业单位人事制度的改革和公务员制度的完善提供一些有价值的理论指导,能够为公共部门人力资源管理学科知识体系的建构做出添砖加瓦的贡献,能够为公共部门人力资源管理的理论研究产生抛砖引玉的效应。由于本《前沿系列》撰著者学术水平有限,组成该系列的各本著作如有不足之处,我们真诚地欢迎同行专家和读者批评指正。

吴志华

2008年8月

于华东师范大学公共管理学院

前 言

笔者近些年有一个学术愿望,即对主要欧美国家 20 世纪 90 年代以来的公务员制度改革与发展情况做一些比较系统的研究和介绍。形成这一愿望有多方面原因。其一,我国年轻的公务员制度需要不断地完善与发展,这一过程中可以且有必要适当借鉴或吸取欧美发达国家公务员制度的可用之处,尤其是需要借鉴或吸取欧美国家 90 年代以来改革与发展中所形成的反映现时代特征的新内容。其二,20 世纪 80 年代末和 90 年代初以来,欧美国家在新公共管理改革的浪潮中及后续的行政体制改革中,对公务员制度进行了持续、重大的改革。在我国行政学界,尽管对国外的新公共管理运动已经做了比较充分的介绍与研究,但对发生于这一过程中的公务员制度改革却缺乏研究,某种程度上可以说是行政学领域的一个空白。目前,国内学者撰写的公务员制度的著作及教材中,所涉及的国外部分,绝大部分是欧美国家 80 年代中期以前的制度内容。其三,中外公务员制度一直是笔者从事教学和研究的专门领域之一,研究欧美国家公务员制度属于本人的学术偏好,也具有相对优势。

正是基于这种学术愿望,笔者作为美国富布莱特高级访问研究学者在美国哥伦比亚大学进行为期一年的访问研究期间,对“20 世纪 90 年代以来美国公共行政改革中的公务员制度发展”做了专题研究,在此基础上独立撰写并于 2006 年初出版了《美国公务员制度的改革与转型》一书;之后,又组织华东师范大学公共管理学院的在读博士生等有关人员撰写了本书稿。

本书主要整合性介绍英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、新加坡六个国家公务员制度的改革与新发展。之所以选择这六个国家有两方面的原因。一方面的原因是笔者认为这六个国家有一定的代表性。在地域上覆盖了欧洲、北美洲、大洋洲、亚洲四大洲,六个国家的公务员制度及其改革内容各有一些特色。另一方面原因是作者队伍的外语语种问题。本书的参考文献基本上来自各国政府网站上的法规、改革方案、政策文件、统计数据等第一手外文文献资料,撰写本书的作者既需要有行政管理和公务员制度的知识功底,又需要熟练掌握不同国家的各种母语语种,如英语、法语、德语、日语等。由于我们的作者队伍只懂得英语和日语,一时物色不到既具有公共管理专业背景、又掌握法语和德语等其他语种的人才,因此,法国、德国等国家的公务员制度就没有列入本书的撰写范围。这是本书缺憾之处。至于美国,考虑到已经出版了《美国公务员制度的改革与转型》一书,没有必要在本书中再重复性地撰写一章。这一点请读者见谅。

与《美国公务员制度的改革与转型》一书的撰写方法一样,本书主要依据英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、新加坡六个国家有关公务员制度改革与现状的近200件法规、改革方案、政策文件、统计数据等第一手外文文献资料,整合性描述这六个国家在新公共管理运动以及后续的行政体制改革中公务员制度的改革与新发展。全书分为7章、除第1章国外公务员制度总论外,其他6章分别论述上述六国公务员制度改革后的现状。每一章中,第1节对该国政府和公务员制度做概述,涉及该国的政府体制、行政体制改革、公务员制度历史、公务员范围等;其他几节按照公务员制度或人力资源管理的若干主要环节,如价值观念和行为准则、分类或职位分类、考试录用、素质模型或素质框架、培训和开发、绩效考核、报酬或薪酬等,对该国公务员制度的内容进行分节组合。

本书的出版,加上《美国公务员制度的改革与转型》一书的先期出版,可以说实现了自己多年来的一个学术夙愿。当然不仅仅是个人的夙愿。笔者认为,这六个国家的公务员制度改革与新发展,以及美国公务员制度的改革与转型,很大程度上反映了当今公共人事行政的时代要求和发展趋势,展现出当今国外公务员制度的新面貌,对于完善与发展我国的公务员制度有一定的启示意义。笔者期望这两本书的出版,能够使读者更多、更好地了解当今发达国家公务员制度改革与发展的新景象,能够对我国的公共行政和公共部门人力资源管理研究提供一些有学术价值的养分,能够为我国公务员制度的完善与发展提供一些可供借鉴或具有启发意义的东西。

本书主要由华东师范大学公共管理学院的教授、副教授及在读博士生分工撰写。框架及体例由吴志华设计。各章的撰著者(以章次为序)是:吴志华博士、教授撰写第1章;武志红博士生、副教授撰写第2章;郑晓燕博士生撰写第3章;刘婷婷撰写第4章;袁静撰写第5章;张文明博士、副教授撰写第6章;李晓霞博士生撰写第7章。全书各章由吴志华进行统稿及定稿。刘晓苏、武志红参与了第6、7章的统稿。

吴志华

2008年8月

于华东师范大学公共管理学院

目 录

第 1 章 国外公务员制度总论	1
1.1 公务员与公务员制度	1
1.2 公务员制度的历史	9
1.3 公务员制度的新发展	18
第 2 章 英国公务员制度	33
2.1 英国政府与公务员制度概况	33
2.2 分类和录用制度	45
2.3 职业生涯管理	68
2.4 绩效管理	76
2.5 360 度反馈的应用	86
第 3 章 加拿大公务员制度	99
3.1 加拿大公务员制度概况	99
3.2 价值观和行为守则	109
3.3 职位分类制度	114
3.4 关键领导素质模型	122
3.5 培训制度	129
3.6 高级公务员绩效管理	142
第 4 章 澳大利亚公务员制度	157
4.1 澳大利亚公务员制度概述	157
4.2 价值观念和行为准则	167

4.3	实习和雇用制度	169
4.4	薪酬等级与绩效管理	177
4.5	公务员能力管理系统	182
第5章	新西兰公务员制度	199
5.1	新西兰政府与公务员制度概况	199
5.2	公务员及执行官录用	212
5.3	素质模型和培训	216
5.4	薪酬和福利制度	228
第6章	日本公务员制度	237
6.1	日本公务员制度概况	238
6.2	分类与录用考试	249
6.3	公务员培训体系	260
6.4	绩效评估与薪酬	268
第7章	新加坡公务员制度	278
7.1	新加坡政府与公务员制度概况	278
7.2	公务员管理机构	286
7.3	分类与录用制度	291
7.4	培训与职业发展	301
7.5	全面报酬体系	314
7.6	公务员廉政建设	329
	外文参考文献	343

第 1 章 国外公务员制度总论

公务员制度是现代政府人事行政体制的普遍形式。在国外,公务员一般是指在政府系统或公共部门从事公共行政工作的人员,公务员制度也就是对公务员依法进行管理的制度。国外的公务员制度自英国于 19 世纪中叶创建以来,已有 150 多年的历史。在这一个半世纪的发展过程中,公务员制度经历了大大小小的变革。尤其是在 20 世纪 80 年代以来的新公共管理运动中,几乎所有发达国家都对公务员制度进行了重大的改革,并在改革中实现了与时代同步发展。

1.1 公务员与公务员制度

1.1.1 公务员概念及范围

公务员的英文对应词是 Civil Service、Public Service 或 Public Servants。在我国,1993 年初推行国家公务员制度之前,习惯上将 Civil Service、Public Service 或 Public Servants 称之为文官。之后,或许是为了使之与我国的公务员称谓统

一,比较一致地把国外的文官也改称为公务员。当然,我国公务员的含义、范围、特征等与国外公务员相比,存在许多不同之处。

在国外,公务员亦称事务官或公职人员,一般是指在政府系统或公共部门从事公共行政工作的人员。用排除法来界定,公务员通常不包括立法和司法系统的人员,也不包括政府系统中的政务官或政治任命人员。需要说明的是,这只能算是从国外公务员概念的外延上所做的笼统定义。实际上,在不同国家,公务员的相关称谓以及外延范围都不完全相同。

在美国,公务员(Civil Service)与政府雇员(Government Employee)、公职人员(Civilian)等概念相关。就这三个概念的外延逻辑关系而言,公职人员、政府雇员、公务员之间依次包容,即公职人员包含政府雇员,政府雇员又包括公务员。除了私营企业和被称为第三部门的非营利组织雇员外,其他大体上都可以被划为公职人员的范围。换句话说,凡是公共部门就业者均属于公职人员,包括公立的学校及医疗卫生机构、邮政部门、国防部门、立法和司法机关等。政府雇员是指受雇于政府,即行政机构及附属部门的人员。美国的政府雇员制度性地划分成白领职业(White Collar Occupations)和蓝领职业(Trades and Labor Occupations)两大雇员类别:白领职业雇员依据工作的内容、难易程度、责任大小以及任职的学历要求,又划分为专业类(Professional)、行政类(Administrative)、技术类(Technical)、文秘类、其他类五大种类,简称为PATCO;蓝领职业雇员由从事贸易、技艺和体力劳动的不熟练工、半熟练工和熟练工组成,也包括领班和监工等^①。美国联邦政府系统的这两大类政府雇员适用不同的分类和报酬系

^① U. S. Office of Personnel Management. Federal Civilian Workforce Statistics, Demographic Profile of the Federal Workforce, June 2003. pp. 242-248.

统,绝大部分白领职业雇员适用一般职(General Schedule,简称GS)序列分类及报酬系统,绝大多数蓝领职业雇员适用联邦薪酬系统(Federal Wage System,简称FWS)分类及报酬标准。从严格意义上说,美国联邦政府的公务员一般是指联邦政府雇员中适用一般职(GS)序列的白领职业雇员,不包括政府雇员中的蓝领职业雇员。

英国的公务员(Civil Service)通常是指中央政府部门及其执行机构以及中央政府授权的行政机构中经过竞争性考试而录用的、非选举产生和非政治任命的常任公务员。其范围上至常务次官、下至清洁工,但不包括大臣、国务大臣、政务次官等政务官和军队人员、教师、地方政府雇员、国有企业雇员(如邮政人员)等。

澳大利亚被政府雇用的人员统称政府雇员。政府雇员包括在编雇员(ongoing Employees)和非在编雇员(non-ongoing employees)。政府雇员中绝大多数是在编雇员,非在编雇员仅占政府雇员总数的9.2%。澳大利亚公务员是指政府雇员中的在编雇员,不包括政府机关中选举产生的和政治任命的政务官,也不包括非在编雇员。

新西兰的公务员(Public Servant)有广义和狭义之分。广义的公务员包括中央和地方政府部门的工作人员以及皇家实体员工、国有企业员工、卫生和教育领域的工作人员等,即包括所有由国家财政拨款的为公共事业服务人员;狭义的公务员也称作公共部门雇员(Public Sector Employee),仅指中央和地方政府部门的工作人员。从概念的外延上说,Public Servant 大于 Public Sector Employee^①。

加拿大公务员(Public Service)分联邦公务员和地方公务员。在联邦政府及其派出机构工作的公务员为联邦公务员,

① State Service Commission, Glossary. <http://www.ssc.govt.nz/glossary/> = P.