

主编简历

黄卫平，男，1954年5月生于上海，1984年毕业于武汉大学哲学系，获哲学硕士学位。1985年初供职于深圳大学，历任行政学系副主任、教务处副处长、校长办公室主任。现任深圳大学管理学院院长、当代中国政治研究所所长、中国经济特区研究中心副主任，近年主要研究方向为当代中国政治和国家公务员制度。主要著作：《中国政治体制改革纵横谈》、《历史回顾与现实思考——极“左”现象研究》；主编的主要著作：《当代中国政治研究报告I》、《中国基层民主发展的最新突破》。

组稿编辑：薛晓源

责任编辑：曹荣湘

封面设计：庞敏聪

主编简历

谭功荣，男，湖南耒阳人，1969年2月生。1991年毕业于湖南师大外语系，获文学学士学位。1997年毕业于中国人民大学行政学系，获法学硕士学位。现为中国人民大学公共管理学院在职博士生，任教于深圳大学管理学院，主要从事比较行政、行政改革及国家公务员制度等研究。曾在《中国行政管理》等核心期刊上发表专业论文、译文十余篇，译著《摒弃官僚制》等多部。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公务员制度及其基本精神	(1)
一、公务员与公务员制度	(1)
二、公务员制度的起源	(3)
三、公务员制度的精神与原则	(6)
第二节 公务员制度的主要特点	(12)
一、西方国家公务员制度的主要特点	(12)
二、我国公务员制度的建立	(14)
三、我国公务员制度的主要特点	(15)
第三节 公务员制度比较分析	(16)
一、比较公务员制度及其方法	(17)
二、比较公务员制度的意义	(18)
第二章 公务员权利与义务比较	(21)
第一节 公务员权利与义务的法律关系	(21)
一、公务员权利与义务的概念及相互关系	(21)
二、公务员权利与义务的产生	(22)

三、公务员权利与义务的特点·····	(23)
四、规定国家公务员权利与义务的意义·····	(24)
第二节 国外公务员的权利与义务·····	(27)
一、国外公务员的权利·····	(27)
二、国外公务员的义务·····	(32)
三、国外公务员权利与义务的变迁趋势·····	(36)
第三节 关于我国公务员权利与义务的思考·····	(39)
一、我国确定公务员权利与义务的基本原则·····	(39)
二、我国公务员权利与义务的内容·····	(40)
三、我国公务员的纪律及职责·····	(41)
四、关于我国公务员权利与义务的思考·····	(43)
第三章 公务员分类制度比较·····	(48)
第一节 公务员分类制度概述·····	(48)
一、公务员分类制度的涵义·····	(48)
二、公务员分类制度的历史发展·····	(50)
三、公务员分类制度的特点及作用·····	(53)
第二节 国外公务员分类制度·····	(56)
一、以职位分类为主的国家·····	(56)
二、以品位分类为主的国家·····	(57)
三、国外公务员分类制度的发展趋势·····	(65)
第三节 关于我国公务员分类制度的思考·····	(68)
一、我国公务员分类制度的特点·····	(68)
二、对我国公务员分类制度的探索·····	(69)

第四章 公务员考任制度比较	(74)
第一节 公务员考任制度概述	(74)
一、考任制度的产生和发展	(74)
二、公务员考任制度的基本原则	(77)
第二节 国外公务员考任制度	(80)
一、国外公务员考试的内容	(80)
二、国外公务员考试的类型	(81)
三、国外公务员考试的方法	(83)
四、国外公务员考试的主考机构	(84)
五、国外公务员考任制度比较	(85)
第三节 关于我国公务员考任制度的思考	(88)
一、考任制度在我国的发展	(88)
二、我国公务员考任制度的特点	(90)
三、我国公务员考任制度的若干问题研究	(90)
第五章 公务员培训制度比较	(98)
第一节 公务员培训制度概述	(98)
一、公务员培训制度的涵义	(98)
二、公务员培训的意义	(99)
第二节 国外公务员培训制度	(102)
一、国外公务员培训的原则	(102)
二、国外公务员培训的种类	(104)
三、国外公务员培训的内容	(107)
四、国外公务员培训的机构	(109)
五、国外公务员培训的方法	(110)

六、各国公务员培训制度比较	(111)
第三节 关于我国公务员培训制度的思考	(114)
一、我国干部培训制度的发展与变迁	(115)
二、我国公务员培训制度的特点	(118)
三、我国公务员培训制度的若干问题探讨	(120)
第六章 公务员考核制度比较	(124)
第一节 公务员考核制度概述	(124)
一、公务员考核制度的涵义	(124)
二、公务员考核制度的作用	(125)
第二节 国外公务员考核制度	(126)
一、国外公务员考核制度的内容	(126)
二、国外公务员考核制度的方法	(128)
三、国外公务员考核制度的实施	(131)
四、国外公务员考核制度的特点与发展趋势	(135)
第三节 关于我国公务员考核制度的思考	(139)
一、我国公务员考核制度概述	(139)
二、关于我国公务员考核制度的若干思考	(142)
第七章 公务员奖惩制度比较	(148)
第一节 公务员奖惩制度概述	(148)
一、公务员奖惩制度的涵义	(148)
二、公务员奖惩制度的特点	(149)
三、公务员奖惩制度的作用	(150)
第二节 国外公务员奖惩制度	(152)
一、国外公务员奖励制度概述	(152)

二、国外公务员惩戒制度概述	(156)
第三节 关于我国公务员奖惩制度的思考	(164)
一、我国公务员奖惩制度概况	(164)
二、关于我国公务员奖惩制度的若干思考	(168)
第八章 公务员升降、任免制度比较	(171)
第一节 公务员升降制度比较	(171)
一、公务员升降制度的涵义	(171)
二、国外公务员升降制度概述	(174)
三、关于我国公务员升降制度的思考	(183)
第二节 公务员任免制度比较	(186)
一、公务员任免的涵义	(186)
二、国外公务员任免制度概述	(188)
三、关于我国公务员任免制度的思考	(193)
第九章 公务员工资、福利及保险制度比较	(198)
第一节 公务员工资制度比较	(198)
一、公务员工资制度的涵义	(198)
二、国外公务员工资制度的内容	(199)
三、我国公务员工资制度概述	(204)
四、关于我国公务员工资制度改革的思考	(207)
第二节 公务员福利制度比较	(210)
一、公务员福利制度的涵义	(210)
二、国外公务员福利制度的主要内容	(210)
三、我国公务员福利制度及其改革趋势	(212)
第三节 各国公务员保险制度比较	(213)

一、公务员保险制度的涵义	(214)
二、国外公务员保险制度的内容	(214)
三、我国公务员保险制度及其改革	(215)
第十章 公务员交流与回避制度比较	(217)
第一节 公务员交流制度比较	(217)
一、公务员交流制度概述	(217)
二、国外公务员交流制度及其分析	(218)
三、关于我国公务员交流制度的思考	(226)
第二节 公务员回避制度比较	(232)
一、公务员回避制度的起源	(232)
二、国外公务员回避制度的内容	(233)
三、关于我国公务员回避制度的思考	(236)
第十一章 公务员辞职、辞退、退休制度比较	(241)
第一节 公务员辞职制度比较	(241)
一、公务员辞职制度的涵义	(241)
二、国外公务员辞职制度概述	(242)
三、关于我国公务员辞职制度的思考	(244)
第二节 公务员辞退制度比较	(248)
一、公务员辞退制度的涵义	(248)
二、国外公务员辞退制度及其分析	(249)
三、关于我国公务员辞退制度的思考	(251)
第三节 公务员退休制度比较	(253)
一、公务员退休制度的涵义与作用	(254)
二、国外公务员退休制度概述	(254)

三、关于我国公务员退休制度的思考	(265)
第十二章 公务员申诉控告制度比较	(269)
第一节 公务员申诉控告制度概述	(269)
一、公务员申诉制度的涵义	(269)
二、公务员控告制度的涵义	(271)
三、国家公务员申诉与控告的关系	(273)
四、公务员申诉控告制度建立的理论基础	(273)
第二节 国外公务员申诉控告制度	(275)
一、国外公务员申诉控告制度概述	(275)
二、国外公务员申诉控告制度的一般特征	(280)
三、国外公务员申诉控告制度的发展趋势	(282)
第三节 关于我国公务员申诉控告制度的思考	(283)
一、我国公务员申诉控告制度的建立	(283)
二、公务员申诉控告制度的原则	(285)
三、公务员申诉控告的范围	(288)
四、关于我国公务员申诉控告制度的探索	(289)
第十三章 公务员管理机构比较	(292)
第一节 公务员管理机构概述	(292)
一、公务员管理机构的类型	(292)
二、国外公务员管理机构的职能	(297)
第二节 国外公务员管理机构比较	(299)
一、国外公务员管理机构概述	(299)
二、国外公务员管理机构的发展趋势	(314)
第三节 关于我国公务员管理机构的思考	(318)

一、我国公务员管理机构概述	(318)
二、关于我国公务员管理机构的若干思考	(320)
第十四章 公务员法比较	(324)
第一节 公务员法概述	(324)
一、公务员法的内涵	(324)
二、公务员法的法规体系	(325)
三、公务员法的法律形式	(327)
第二节 国外公务员法的产生与发展	(327)
一、国外公务员法基本情况比较	(328)
二、国外公务员法规体系的特点	(334)
第三节 关于我国公务员法的思考	(336)
一、我国公务员法规建设概况	(336)
二、关于我国公务员法制建设的若干思考	(338)
附 录 常见专业术语英汉对照	(345)
参考文献	(357)
编 后 记	(359)

第一章 绪 论

第一节 公务员制度及其基本精神

国家公务员制度是为了适应现代政府职能的发展和管理方式的变化,实现政府人事管理的科学化、高效化和职业化而建立起来的,不断完善和创新国家公务员制度是世界各国面临的共同课题。由于国际交往的日益频繁,相互借鉴、取长补短已成为各国重新审视其政府管理的重要参考依据,甚至在某些领域还存在相互合作的现象。因而,对国家公务员制度进行比较研究具有迫切的现实意义。

一、公务员与公务员制度

国家公务员,即指国家公务人员,是代表国家从事社会公共事务管理,行使国家行政权力,履行国家公务的人员。对于“公务员”一词,各国并无统一称谓,其英语为 Civil Servant 或 Public Servant,也有的称 Public Employee,法语为 Fonctionnaire,通常译为“公务员”、“文官”或“公共雇员”。

当然,公务员的范围划分在各国并不尽相同。大体有三种情形。一是指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的常任官员(上至常务次官,下至清洁工),或称事务官,而不包括政务官(大臣、国务大臣、政务次官)、企事业公务员、地方自治人员和法官。英国及英联邦诸国大致属于这种情形,这也是国外公务员最小的范围。二是将政府系统中的所有官员都统称为“公务员”,包括部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员和行政部門的其他文职官员。经政治任命的高级官员以外的政府部門所有公务员则被称为“职业

公务员”，美国就属于这种类型。三是把从中央到地方政府系统的公职人员、国会(除议员之外)、法院、国立学校、医院及国营单位的所有人员，都划入公务员的范围，但区分为中央和地方公务员两种。日本就是这种类型的代表。尽管各国划分办法不同，但一个共同点就是，依据产生方式的不同将公务员分为政务类(Political Civil Servants)与事务类(Career Civil Servants)两大类，其中事务类公务员(或称业务类)就是政府系统中非选举产生和非政治任命的公职人员，这是公务员的主体，也是公务员法的适用范围。

所谓国家公务员制度，就是通过制定法律和规章，对公务员行使国家行政权力、执行国家公务依法进行科学管理的法规体系和管理体制的总称。作为国家政治与行政制度的重要组成部分，公务员制度包含了对公务员进行分类、考试录用、绩效评估、奖惩、升降、任免、培训、工资福利保障、退休、监督、管理等一系列具体制度。

随着英国工业革命的结束，工业资产阶级的实力日趋强大，一场改革原有官僚制度，建立常任文官制度的运动在英国拉开了序幕。该制度的建立，满足了新兴工业资产阶级要求国家机器适应和保护生产力发展的愿望，迅即为西方各国所仿效和采用。美、加等国在英国的影响下，分别建立了自己的公务员制度。法国、联邦德国等由于根深蒂固的封建官僚制度，直到二战之后才建立起现代公务员制度。日、意则因战前实施法西斯统治，也是直到二战之后才确立现代公务员制度。目前绝大多数国家(包括发展中国家)都纷纷仿效英国或美国，建立了具有本国特色的公务员制度。现代公务员制度是资产阶级在反对封建君主“恩赐官职制”的过程中，在总结资产阶级“政党分赃制”经验教训的基础上逐步形成和完善起来的。作为科学的人事管理制度，公务员制度较为有效地克服了以往政府工作缺乏连续稳定性，效率低下的现象，全面体现了制度运行的公平、效率、法治等价值追求。

二、公务员制度的起源

任何一项制度的产生,都有其深刻的社会历史原因。要想全面理解制度的价值,必须研究其孕育、产生、发展的历史背景,即其产生的政治、经济、文化等基础。西方国家公务员制度,首先产生于资本主义的发源地——英国,之后在美国得到新的发展。二战以后,许多国家纷纷采用公务员制度。作为国家政治体制的重要组成部分,公务员制度是为了满足资本主义经济发展而对政府职能、政府管理提出的需求而确立的,带有明显的政治特质,并伴随着资本主义政治制度的建立而建立、发展而发展。

19世纪中叶,英国在工业革命的基础上首先进入垄断资本主义阶段,政府职能日益纷繁,职能的强化要求政府管理的高效率。而自1688年资产阶级革命以来,英国就建立了君主立宪的资本主义政权,政治权力集于议会,重要职位的任命均由议会中的多数党控制,在这种政治体制中,容易出现任人唯亲、营私舞弊等现象,造成腐败成风、效率低下,严重阻碍了资本主义经济的发展,因此,英国政府开始寻求对整个官僚制度进行改革。

早在18世纪末,英国政府就先后制定了许多立法与行政措施,加强对东印度公司人员进行管理,出现了考试任用的萌芽。1833年,麦考莱(Thomas B. Macaulay)提出议案,要求所有进入公司的职员一律实行考试,以便改变公司的恩赐制局面,但是议案遭到了议会两院中盎格鲁印度家族的坚决反对而未获通过。1853年,东印度公司的特许状期满,在向议会请求继续任用时,贵族们为了使自己的亲信们能够获得公司职位而发生激烈冲突。为此,议会重新委派麦考莱组成三人委员会,重申了以前提出的考试任用制,并获得议会通过。这就是著名的“麦考莱报告书”。

1848年11月,英国财政部成立了以查尔斯·特里威廉(Charles Trevelyan)为主任的备忘录起草委员会,其中一项内容就是,为了节省经费、确保高效率,对财政部的机构状况、功能配置及其运行机制

进行调查。1852年,财政部任命原商务部次长斯坦福·诺斯科特(Stanford Northcote)协助特里威廉继续委员会的工作,调查的范围也广泛涉及公务执行的所有问题。1853年11月调查终结,提出了长达450页的报告,即《诺斯科特—特里威廉报告》。报告认为,当时英国的公务员制度不足以为政府吸收优秀人才,要求确立公开竞争的考试制度,择优录用,废除个人恩赐制和政党分肥制;行政事务分为决策类和执行类,根据不同类型采用不同的考试法。该报告奠定了英国现代公务员制度的基础。1855年5月,英国以枢密院(Privy Council)的名义颁布了公务员制度改革的第一个正式法令——《关于录用国王政府公务员的枢密院令》,设立“公务员事务委员会”(Civil Service Committee),负责考试事务。1859年,议会通过了《退休金法》(Superannuation Acts),规定凡未持有公务员事务委员会发给的证明书者,除由国王直接任命外,不得领取退休金。至此,考试出身的公务员就有了良好的保障。英国公务员制度的建立,适应了当时生产力发展的要求,对英国的政治稳定起了较大的作用。受其影响,美国等其他资本主义国家也建立起相应的公务员制度。

美国实行公务员制度已经有一百多年的历史。早在建国初期,美国政府人事管理受到了英国殖民地吏治上的个人徇私主义的影响,政府人员挑选与任用均以个人喜好、亲疏为准,属于典型的以个人施恩徇私为主要特征的人治时代。

英国“政党分肥”的选官制度被移植到美国。1829年,民主党领袖安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)出任美国总统,他认为国家公职属于在竞选中获胜者,倡导“平民政府”(Government by the common man)主张执政党将官职当作“胜利果实”,分给本党成员,从而形成了“官吏随所属政党选举胜败为进退”的“分赃制度”(Spoils System)，“任人唯党”、“任人唯派”、“任人唯亲”的局面迅即形成。结果造成了官吏腐败、行政效率低下、政局动荡,政党之间混争加剧、相互倾轧,因此社会各界对“分赃制度”进行了强力的抨击,改革的呼声此

起彼伏。

1853年,国会提出公务员录用必须经过考试,尽管能参加考试的只限于少数被提名者,但考试制度毕竟开创了美国人事行政管理的先河。1871年,国会授权总统颁布行政令,对公务员录用的知识、能力、年龄、品德等都进行了规定。格兰特(Ulysses. S. Grant)总统仿照英国建立公务员事务委员会,负责规划公务员考试制度的施行。到了1872年,各政党高举“功绩制”大旗以反对“分赃制”。1877年,海斯(Rutherford Hayes)总统命令首先在海关、税务人员中采用考试录用制度,并禁止其参加政治活动和向政党资助竞选经费,从而为美国建立公务员制度创造了良好的开端。

1883年,国会通过了著名的“公务员制度法”——《彭德尔顿法》(Pendleton Act),当时的美国总统亚瑟(Chester A. Arthur)迅速签署这项法案,使其成为美国法律。该法确定了公务员制度的一些基本原则,如政府公职人员的任用必须经由公开的竞争性考试来选拔;政府公职人员对两党持“政治中立”态度,禁止参加政治活动和提供政治捐款;依法成立“公务员委员会”(Civil Service Commission),负责全国公务员的统一管理工作。《彭德尔顿法》是美国公务员制度的基本法,也是美国公务员制度形成的标志。

此后,根据实际需要,美国国会先后通过了一系列关于公务员制度的法律,如1920年《退休法》(Retirement Act),1940年《职位分类法》(Classification Act),1939年《哈奇法》(Hatch Act)以及1978《公务员改革法》(Civil Service Reform Act)等,使美国公务员制度不断充实、发展。值得一提的是,美国在推行公务员制度的过程中,将功绩制和分类制度引入人事管理,是对公务员制度的重大发展。总之,公务员制度适应了现实的需要,对于提高政府公职人员的素质、提高行政效率和促进美国政治发展都起了重大作用,公务员制度中的一些主要原则为各国所纷纷仿效。

三、公务员制度的精神与原则

公务员制度是现代国家的人事管理制度,它鲜明地否定了封建的或带有浓厚封建性质的“君主臣仆制”、“贵族官僚制”、“政党分赃制”、“个人徇私制”等落后的人事管理体制,适应了现代行政管理和社会化大生产的需要,顺应了民主政治的历史发展。虽然现代公务员制度起源于英美等发达的资本主义国家,但其中的不少形式和内容作为一种具体管理国家人事系统的规范化、法制化、科学化的操作性手段,经过多年的发展和完善,已被第三世界许多国家所吸收和采纳。它们亦值得社会主义国家借鉴。^① 尽管世界各国的公务员制度由于国情不同、社会制度不同、文化传统不同而各有其特点,但现代国家公务员制度所深蕴的基本精神和原则却是一致的。

(一)“竞争精神”与“常任原则”的统一

现代公务员制度的一个突出的特点就是“竞争精神”与“常任原则”的统一。

一方面,公务员制度实行的是“优胜劣汰”的“功绩制”,倡导“竞争精神”,采用公开考试、择优录用的方法,选拔公务员;通过严格考核、论功行赏和功绩晋升的方法管理公务员,藉此创造一种“机会均等”、“公开”、“民主”的自由竞争的政治环境,吸引、选拔更多的有识之士、有才之人进入政府工作,培养、造就行政人才。

另一方面,公务员制度又实行“职务常任制”,即对通过考试进入政府的公务员进行职位分类,使其在政府的某一等级层次上担任一个常设性的职务,使其公务员的职业身份稳定,非因过失不得免职和受罚,也不随执政党的变更而进退,使公务员有较优越的社会地位和生活保障,有利于公务员队伍的稳定和专业能力的提高,也有助于保持政府工作的连续性。

虽然公务员的常任制在西方亦常常受到一些批判,如认为这种

^① 郭用宪、黄卫平主编:《比较公务员制度》,广东高等教育出版社,1991年版。

常任制是一种“铁饭碗”，造成官僚主义和效率低下，但从总体上说，公务员“常任制”主要是相对于政务官的“任期制”而言的。“常任制”与“功绩制”并不矛盾，在某种意义上可以说“常任制”是从属于“功绩制”的。如美国 1978 年的《公务员制度改革法》就是为了进一步完善“功绩制”，使“常任制”实际上从属于“功绩制”，它所规定的 9 项原则中的第 6 条就是“工作成绩良好者继续任职，工作成绩不好者应当改进，不能或不愿改进工作以达到工作标准者予以解雇。”^① 可见，不能把“常任制”理解为“铁饭碗”。

(二)“法治精神”与“中立原则”的统一

现代公务员制度的另一个突出的特点是“法治精神”与“中立原则”的统一。

一方面，公务员制度就是对从事国家公务人员的招考、录用、考核、培训、晋升、调动、奖惩、工资、福利、退休等系统的规定和实施，表现为一系列有关公务员的法规，从而处处体现了“法治精神”，是国家人事管理规范化、理性化、法制化的具体形式。它不仅要求对公务员实行“依法管理”，即对公务员的管理工作必须有法律根据，依法办事，反对任何形式的“人治”，而且要求“以法管理”，即大量运用法律手段来管理公务员，使有关公务员的立法工作成为对公务员管理行为的重要内容，从而通过以法管人，促进依法行政，通过依法行政，达到以法治国。

另一方面，西方公务员制度强调所谓公务员“政治中立”原则，即公务员在政党政治中要严守中立，不卷入政党竞争，限制公务员参加政党的政治活动，使公务员不得偏向某个政党，也不对执政党政治决策的成败负责，从而建立一支不受执政党更替与内阁变迁影响的常任公务员队伍。这有助于避免在政党竞争的政治制度中，出现随执政党和政府的大换班而容易引起的政府管理混乱，保证国家机器的

^① 谭健主编：《国家公务员手册》，第 130 页，社会科学文献出版，1988 年版；傅肃良著：《各国人事制度》，第 84 页，（台湾）三民书局，1984 年版。

正常运转；也有助于避免公务员对某一政治领袖或政治派别的人身依附关系，保证公务员公正履行职责。

诚然，海内外也有不少学者批评公务员的“政治中立”原则，有的学者认为“公务员的天职是忠于国家，忠于职守，信守宪法，服从法律，执一不二，信守不移，固无所谓中立与模棱之可言。至于就政党的关系而言，为要服从人民意志，确定政党责任，公务员只有依据选民意志忠诚地拥护胜利的执政党，切实执行其政策与法律，固亦无所谓中立之可言”^①。

然而这种批评是对公务员所谓“政治中立”原则的误解。这是因为：首先，西方公务员制度的“政治中立”原则是从属于国家宪法和法律的，不是就国家的根本政治制度而言的“中立”，而是相对于政党竞争的“中立”。西方各国均要求公务员必须遵守宪法和法律，公务员对国家的根本制度无“中立”可言。如美国、日本等都规定严禁公务员参加反对政府的活动和主张用暴力推翻政府的政党或组织。^② 公务员的“政治中立”只是相对于政党竞争的中立，在西方多党竞争的政治体制下，作为国家政府雇员的公务员，除了必须根据宪法和法律的规定，执行由执政党领导的政府所下达的指令外，不得参与政党的竞选活动，不准利用职权干涉选举结果，并且不与执政党组织的内阁共进退，从而相对于各政党、各利益集团而言，处于相对“超然”和“中立”的地位，成为一种特殊的职业集团。由于西方各资本主义国家有力量竞选执政的政党，其性质相差无几，多党竞争的结果只是决定由资产阶级中的哪一个集团来代表资产阶级的整体利益。因此，西方公务员制度的“政治中立”原则，丝毫不影响这一制度在本质上是属资本主义制度的，在政治上是与资产阶级的整体利益一致的，在宪法和法律上都是服从资产阶级的国家意志的，实际上是受执政党政

^① 张金鉴著：《各国人事制度概要》，第368页，（台湾）三民书局，1982年版。

^② 同上，第368页；王通讯主编：《公务员知识手册》，第12页，科学出版社，1988年版。