

# 马来西亚文官制度简介

王士录

## 一、马来西亚文官制度的历史背景

马来西亚的文官制度带有许多英国文官制度的烙印。当代马来西亚的文官制度是在殖民地时代英国人实行的文官制度的基础上发展起来的。

为了弥补管理人员的不足,以便有效地进行殖民统治,1910年,英国殖民当局在马来亚实行“任用马来官员方案”(the Scheme for Malay Officers),开始招收马来人中的优秀分子进入文官队伍,从事低级技术和管理工作。这标志着第一批受英国教育的马来人文官的产生。

1910年3月30日生效的“公共事业部门马来人雇用方案”规定,招聘的马来人文官分为1—3级助理人员。招聘由马来学院(the Malay College)院长主持。富家子弟都可以参加一年一次的招聘考试。考试以笔试和实际操作考试为主。考试科目主要有:

1、英语;2、应用文知识;3、打字;4、马来语(作文和翻译);5、马来亚历史和地理;6、几何学与机械制图;7、初等代数、几何和三角函数;8、初级土地测量;9、初等法律及程序;10、会计和出纳知识。

任用马来人担任的职务有二、三、四级殖民官员、车辆检查员、高级专员办公室和秘书处马来语文书、最高法院的马来语翻译、地方法院的马来语翻译、椰子副检查员、一、二级林木护理员、土地税助理收税官、苏丹的办事员、苏丹的秘书、县长助理等等。

此后,随着行政机构的日益扩大和进入文官队伍的马来人日益增多,英国殖民当局又先后于1921年1月1日、1930年7月1日和1938年1月1日三次公布实施了“任用马来官员方案”,对招聘办法作了一些新的规定和调整,扩大了马来人的竞争机会和任用范围。但是,公开考试,公平竞争,择优录用的基本招聘原则始终未变。上述办法一直持续到1957年马来西亚独立前夕。

值得注意的是,独立前马来西亚文官的工作主要是维护法律和秩序以及税收,其次是农村地区的发展工作。独立后,农村的作用日益扩大,文官所承担的责任也越来越重大。文官工作重点逐渐从维持治安和税收转向促进国家社会经济的发展。国家社会经济的发展也促进了文官队伍的日益扩大。1967年,马来联邦解散,马来西亚正式建立后,国家各方面人才短缺的现象十分突出,选拔和培养各级管理和技术人才的任务被摆在头等重要的位置。为此,一些专业人事管理机构逐渐组建起来。马来西亚的文官队伍日益向正规化、专业化、制度化和法律化迈进。

马来西亚文官制度的发展经历了几次重大的变革。1954年,负责国家人事问题的联邦编制局从财政部分离出来,成为一个独立的中央人事机构。1970年,联邦编制局升格为联邦公

共事业部。在公共事业委员会尚未组建完成时，公共事业部既负责制定有关文官制度的各种法令、法规和条例，也负责国家公务员的职业发展培训以及招聘和任命某类文官。1979年2月，当公共事业委员会的能力提高时，文官招聘权便交给了公共事业委员会。

马来西亚现代文官制度的法律基础是马来西亚宪法，而宪法中关于文官制度的精神又在公共事业部颁布的下列法律、法令和法规中具体体现出来：

- 1、1969年公布的关于公务员纪律条例的规定
- 2、1973年5月1日公布的关于公务员的任命和晋升的规定
- 3、1974年6月1日公布的关于公务员任职和津贴的规定
- 4、1974年6月1日公布的关于公务员退休的规定
- 5、1974年2月1日公布的关于公务员住房的规定
- 6、1974年3月1日公布的关于公务员医疗保健的规定
- 7、1974年2月1日公布的关于工作时间和加班的规定

## 二、马来西亚文官制度的基本结构

在马来西亚，国家机关工作人员不叫“文官”(Civil Servant)，而叫“公务员”(Public Servant)。而且这两个词所包括的范围也不同。“公务员”一词比西方国家所使用的“文官”一词所包括的范围要大。它既包括在联邦政府、州政府和地方政府各机构、司法部门、铁路部门、教育部门任职的政务官和事务官，也包括警察和在军队中任职的现役军官和士兵。但是，一般来说，在政府机构任职的“文职公务员”即文官与军人又属于两个不同的组织管理体系。

截止1978年，马来西亚各类文官的总数为405,164人。从人口比例来看，这是一支数目庞大的文官队伍。这支文官队伍，按其从属关系，又分为由中央政府直接管理的联邦文官、由各州自己管理的州级文官和地方案文官。

联邦文官主要包括在下列部门任职的工作人员：

- 1、由联邦政府直接管理的联邦政府各部的管理人员和外交官；
- 2、由联邦政府直接管理的工程、医疗、司法、科研等部门的技术人员；
- 3、联邦政府管理的企业的管理人员。

州级文官包括由各州政府直接管理的各级政务官和事务官。

地方案文官包括在县以下地方政府机构从事各种工作的人员。

1977和1978年，马来西亚三级文官的统计数字如右表所示：

马来西亚文官结构表

| 年度   | 联邦级文官   | 州级文官   | 地方案文官  | 总数      |
|------|---------|--------|--------|---------|
| 1977 | 294,648 | 58,556 | 24,109 | 377,439 |
| 1978 | 319,672 | 60,240 | 25,252 | 405,164 |

## 三、马来西亚文官制度中的权力机构

马来西亚文官制度中的最高权力机构是公共事业部(the Public Service Department)和下列5个部门委员会：公共事业委员会、司法人员委员会、教学人员委员会、铁路员工委员会和警察委员会。但是，真正的决策机构却是公共事业部。它与公共事业委员会的关系是：它是决策机构，公共事业委员会则是执行机构。

(一) 公共事业部

公共事业部是1970年在联邦编制局的基础上改建而成的。它的总任务是：拟定和监督执行有关政策以保证文官队伍有效地担负起执行国家各项政策的责任。其具体任务可归纳为两项：1、解决有关文官部门的组织、工作和管理的问题；2、解决有关文官个人的问题。

公共事业部由总局长领导，总局长直接对内阁总理负责。作为文官，总局长的职务比政府首席秘书低一级。他得到两位局长助理的协助：一个主管培训，另一个主管晋升、纪律、编制、工资和退休金等事务，下设8个处、所，每个处由一名处长领导。关于公共事业部的组织结构，请参考下图。

1、局长 主要职责是主持部内全盘工作，向总理汇报有关文官制度的情况，提出有关文官制度改革的意见和建议并贯彻执行总理的指示。

2、局长助理 局长助理有二人，其主要职责是协助局长处理部内日常事务。其中，一名局长助理主管文官的培训、档案等条例和规定的拟定和贯彻，另一名局长助理主管文官的编制、工资、退休、上诉等条例和规定的拟定和贯彻执行。

3、编制处 负责制定有关文官的岗位设置、招聘、晋升、任职、退休等条例和规定并监督执行之。

4、工资处 负责制定并监督执行关于文官的工资方案、津贴、福利待遇和加班等方面的政策规定。

5、工作处 负责制定和执行有关文官的工作条件和纪律等方面的条例和条令。

6、退休金处 负责制定联邦级、州级和地方级文官的退休金和补贴的规定并监督执行之。

7、培训和职业发展处 负责制定文官的培训和职业发展政策并监督执行之。

8、投诉处 负责制定文官队伍中组织与组织、组织与个人和个人与个人之间的投诉案例的有关条例并受理上诉。

9、中央人事档案局 负责编制并保存每个文官的人事档案材料。

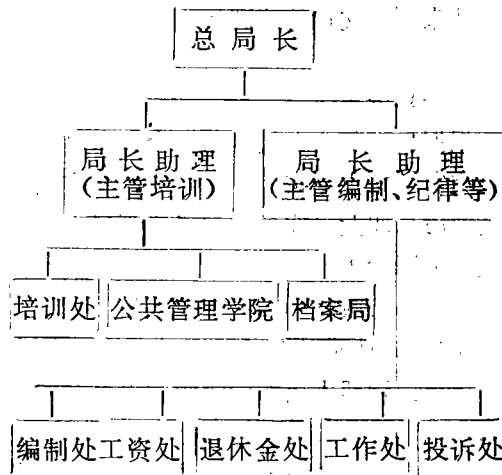
10、全国公共管理学院 负责研究由主管部门和主管人下达的关于文官制度改革和发展中出现的问题的课题。自1973年建立以来，已经先后组织了25,117人对1,372个课题进行研究。这些课题涉及人事与财政管理、管理科学、农业、土地、地方和工业发展管理、城市管理与地方政府等众多学科。

## (二) 部门委员会

如上所述，公共事业部是马来西亚文官制度中的最高决策机构，部门委员会则是执行政策的机构。根据宪法第144(1)条的规定，每个部门委员会负责本部门文官的招聘、任命、安置、晋升、调动和纪律控制。

每个部门委员会的组成与公共事业委员会相似：由总理提名1名主席，1名副主席和4—12名委员组成。他们都必须经国王批准。而且，这些部门委员会的委员可以交叉担任，比

马来西亚公共事业部组织结构示意图

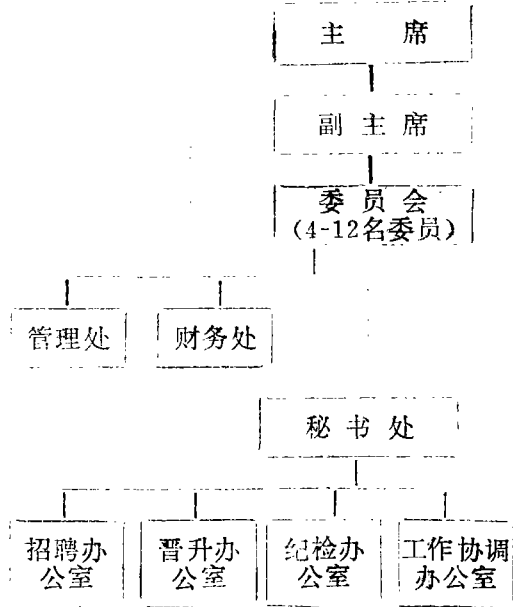


如，司法委员会的两名委员被明确规定 1 人担任公共事业委员会的主席，1 人为委员，而公共事业委员会的秘书同时也是司法委员会的秘书。

以公共事业委员会为例，其组织结构如右下图所示：

公共事业部和公共事业委员会的关系并非领导与被领导的关系。它们是同一级别的，都直接归总理办公室领导，对总理负责。

公共事业委员会组织结构示意图



#### 四、马来西亚文官的管理制度

马来西亚文官的管理制度主要包括以下内容：

##### (一) 分类

根据1967年公布实施的一个方案，马来西亚文官基本上是按职位分类的，所有文官按其学历、职业（职务）和工资等级，被划分成下列四大类：

A 类：行政官和高级专业人员系列，月工资在1,250马元以上者。

B 类：管理人员和中级专业人员系列，月工资在700—1250马元者。

C 类：办事员和技术人员系列，月工资在250—700马元者。

D 类：工业与手工业人员系列，月工资在250马元以下者。

上述四大系列中，每一系列又包括若干级别。

A 类文官主要服务于联邦管理与外交部门、公共工程部门、医疗卫生部门、司法部门、高等教育和科研部门。

B 类文官主要指政府机构的中级管理人员、税务官员、交通运输部门的管理人员、注册人员、农业技术助理人员、工程技术助理人员等。

C 类文官和D 类文官主要指办事员、打字员、初级技术人员、勤杂人员和司机等等。

马来西亚文官分类表（按职务列系列分）

| 年 度  | A 类   | B 类   | C 类    | D 类    | 总 数    |
|------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 1977 | 20992 | 24594 | 132643 | 199120 | 377349 |
| 1978 | 24949 | 23985 | 143659 | 212553 | 405164 |

如果按其正式、非正式等身份来划分，马来西亚文官又分为试用期文官、正式文官、临时工、合同工和其他等。1977年和1978年的情况参见下表：

马来西亚文官分类表 (按身份划分)

| 年 度  | 试用期文官 | 正式文官   | 临时工   | 合同工 | 其 他  | 总 数    |
|------|-------|--------|-------|-----|------|--------|
| 1977 | 47369 | 322390 | 3378  | 317 | 3955 | 377349 |
| 1978 | 59230 | 328024 | 11582 | 721 | 5589 | 405164 |

## (二) 招聘和选拔

马来西亚现行文官的招聘采取公开考试, 公平竞争, 择优录用的办法。但是, 考试根据应试者的学历背景分为四大类: 初中学历应试者, 高中学历应试者, 专科学历应试者, 大学本科学历应试者。这四级学历资格也是文官A、B、C、D四大类的反映, 即A类文官必须是本科以上学历者, B类文官必须是专科学历者, C类文官必须是高中学历者, D类文官必须是初中学历者。

几乎所有各部门各类文官的招聘考试都由公共事业委员会统一主持。

## (三) 试用期制度

马来西亚实行严格的文官试用期制度。试用期长短各部门, 各级文官不尽相同。试用期结束时, 除由主管部门对试用者进行综合评估外, 还必须进行笔试。成绩不合格者, 不能转为正式文官。在这种情况下, 可能会延长其试用期。如果在试用期被证明不能胜任文官工作或有违法违纪行为, 这位试用者将被辞退。

## (四) 培训

在马来西亚, 培训被认为是文官取得任职资格和提高业务素质的重要手段。公共事业部的培训和职业发展处负责制定有关文官培训的条例、条令和规定, 并监督各部门委员会遵照执行。它还对在在校学生发放各种奖学金和培训费, 让他们在国内和国外有关学校接受培训。奖学金和培训费获得者学成后不必通过招聘考试, 凭其资格可以直接被任命到各级机构任职。

一般来说, 马来西亚文官的培训分为上岗前培训和在职培训。上岗前培训在于让候选人先获得任职资格, 然后再任命到文官岗位上任职。它采取对合格候选人提供奖学金的办法, 让他们到国内外的大学学习。在职培训则是短期的职业培训, 目的在于提高在职文官的业务素质。

在对文官培训的过程中, 全国管理学院发挥重要作用。由它培训的文官有行政官员、专业技术人员以及军队中从事计划、政策分析、管理的军官。另外, 像马来西亚大学那样的综合大学也承担对文官的培训任务。

公共事业部对各类文官的培训课程都作了明确的安排:

1、行政管理类文官的培训课程是: 行政管理与公共政策、发展管理、行为科学与组织发展、人事管理、税务管理与公共财务及财务管理。

2、经济管理类文官的培训课程是: 经济学与经济发展、农业与农村经济发展、实用与分析经济学、运输经济学、统计学、工业发展。

3、商业管理类文官的培训课程是: 财务与会计学、市场经济学、国际商业研究、商业政策。

4、城市、地区管理类文官的培训课程是: 城市研究与城镇计划、城市与地区规划、地方政府。

5、社会管理与计划类文官的培训课程是：卫生与医院管理、劳动与人力计划、教育管理、住房与居住地发展、环境研究。

6、安全与战略研究类文官的培训课程是：战争研究、战略研究等等。

#### (五) 晋升

马来西亚文官的晋升以其学历、资历和实绩为基础，综合考虑。A类文官的晋升权在全国A类文官晋升委员会。该委员会由内阁首席秘书、公共事业部总局长和财政部秘书长组成。B、C、D三类文官的晋升由各部和部门自己的晋升委员会作出决定，然后经财政部批准。

晋升候选人除具备所规定的学历、资历条件外，还必须表明有一定的才能。其才能通过以下三条来衡量：(1)能否胜任本职工作？是否有潜力；(2)工作效率如何；(3)是否有一个文官所应有的思想品德。这主要是凭“年度工作鉴定”和“特别信任报告”来决定的。

#### (六) 调动

马来西亚文官在任职期可以调动工作。调动一般有四种类型：

1、同一部门内普通文官的调动。这主要是为了扩大文官的任职经历，以便使其有从事几种工作的能力。

2、临时抽调。根据需要临时抽调文官到联邦或州政府部门任职。

3、跨地区、跨部门的正式调动。根据宪法第134条的规定，可从联邦政府机构调到州政府机构，或从一个州政府机构调到另一个州政府机构任职。

4、借调。即从联邦政府机构或州政府机构暂时借调到公共企业、私人企业或国际组织任职。由于国内公共企业的激增和行政及经济管理人才的缺乏，借调成了公司和商号人才的重要来源。借调通常要签订合同，一般为2—5年。借调者在借调期间由借调单位支付工资及津贴，一般得到比原工资高一级的工资待遇。

#### (七) 工资和津贴

马来西亚文官享受良好的经济待遇。据认为，马来西亚文官的工资在亚洲国家中是最高的。

马来西亚文官的工资是以其学历为基础的，受教育越多，工资就越高。1978年的工资方案说明了这一点。

马来西亚文官学历与工资对应表 (1978年) 单位：马来西亚元

| 学 历      | 工 资 级 别  |
|----------|--|
| 1、硕 士    | 925×60—1045/1165×60—1405/1525×60—1705×100—2205 |
| 2、学 士    | 805×60—925/1045×60—1285/1405×60—1705×100—2005  |
| 3、专科毕业   | 645×40—725/765×40—1005/108×40—1285×60—1405     |
| 4、高中毕业   | 485×40—565/605×40—925/1005×40—1205             |
| 5、初中毕业   | 295×25—345/370×25—645×30—705/765×40—925        |
| 6、小学毕业   | 235×15—265/280×15—385×20—445/495×25—595        |
| 7、初等教育以下 | 195×10—265×15—295                              |

※1978年时，1美元=2.1938马来西亚元。

除基本工资外，马来西亚文官们还享受各种津贴。这些津贴有：房租补贴、医疗补助等等。按规定，1970年以前任命的A类文官在工作满10年后可以免费带配偶到国外旅游一次。另外，财政部还向文官提供低息贷款，用以购买私营公司建造的住房。

#### (八) 对文官的纪律约束

马来西亚宪法在规定文官职务常任，非过失不得解雇的同时，也强调对文官的纪律约束。根据宪法精神制定的关于文官纪律约束的各种条例对文官的违纪行为的处罚作了种种规定。一般处罚有批评教育、调离本职工作、降职、降薪、开除等。凡属下列文官，将作为违纪行为而受到处罚：1、不忠于国王、政府和国家者；2、利用官职谋取私利者；3、损公肥私者；4、损害文官的良好形象者；5、工作效率低下以及道德品质不好者；6、不诚实者；7、工作不负责任者。

公共事业部设有执行纪律监督和受理上诉的机构。文官们对所受到的违纪处罚如有不服，可以逐级上诉。

#### (九) 反贪污措施

马来西亚历届政府都十分重视政府的廉政建设，迄今已建立了一套监督文官为政清廉，惩办文官贪污受贿行为的监督、举报和查处机构。政府公布的反贪污法案对于文官的贪污受贿案的查处作了严格规定。但是，由于各社会集团利益冲突的加剧和政府机关中官僚主义作风的滋长，“反贪污法”的执行不力，某些规定甚至被置若罔闻，文官的贪污腐败现象十分突出。人民对某些政府官员的贪污受贿行为的抱怨越来越强烈。这一现象已经引起了马来西亚政府的重视，各种减少文官贪污受贿发案率的措施已经和正在采取。

#### (十) 人才开发计划

公共事业部和各部门委员会每年都要制定年度计划，在对各种统计资料进行分析研究的基础上提出文官队伍发展的意见和建议。这主要包括按级别、年龄、学历对文官进行分门别类的统计，充分了解文官队伍的结构，对文官队伍的发展作出近期和长远预测，同时也要对下年度各级各类文官的减员和增员数额作出计划。

#### 主要参考书：

- ① Khasnor Tohan: *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elite*, Newyork, Oxford University Press, 1984.
- ② Amara Raksasataya and Heinrich Siedentopf (edited): *Asian Civil Services: Developments and Trends*, Kuala lumpur, 1980.
- ③ R.S.Milne: *Politics and Government in Malaysia*, Kuala lumpur, 1977.
- ④ *Area Handbook for Malaysia*, Third edition Published American, Washington, 1977.
- ⑤ S.W.Jones: *Public Administration in Malaya* (London: Royal Institute of International Affairs, 1953).

(陈雪娥 校对)