

公务员制度的中国语境研究

博学
文库

BOXUE WENKU

杨成炬/著

社会关

注反腐败，

就必然关注

公务员这一

职业群体：

中国为什么

实行公务员

制度、这一

制度与传统

的文官制度

有什么关系

系、与西方

文官制度有

什么关系、

与干部人事

制度有何关

系、今后的

吏治发展趋

势如何等，

不了解这

些，我们就

无法了解公

务员，也就

无法深入地

反腐败。



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

安徽大学出版社

本书系教育部人文社会科学研究规划基金项目《回应型监督理论与监督机制研究》【11YJA820094】的阶段性研究成果。



BOXUE WENKU

公务员制度的中国语境研究

杨成炬/著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度的中国语境研究/杨成炬著. —合肥:安徽大学出版社, 2014.6

(博学文库)

ISBN 978-7-5664-0785-6

I. ①公… II. ①杨… III. ①公务员制度—研究—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 137008 号

公务员制度的中国语境研究

杨成炬 著

gongwu yuánzhì dù de zhōngguó yǔjìng yánjiū

安徽大学出版社

出版发行: 安徽大学出版社

(安徽省合肥市肥西路3号 邮编 230039)

www.ahupress.com.cn

www.lib.ahu.edu.cn

www.ahupress.com.cn

印 刷: 中国科学技术大学印刷厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 152mm×228mm

印 张: 16.75

字 数: 211 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

ISBN 978-7-5664-0785-6

策划编辑: 徐 建

装帧设计: 张同龙 李 军

责任编辑: 徐 建 张 锐

美术编辑: 李 军

责任校对: 程中业

责任印制: 陈 如

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 0551—65106311

外埠邮购电话: 0551—65107716

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 0551—65106311

序 言

行在路上的公务员制度及其研究

无论是什么地方,只要有国家和政府,就必定有官与吏,随之也就有了管理和控制官与吏的制度。古今中外的国家政治制度差异较大,因此,管理和控制官与吏的制度也便内容不同、性质迥异。

从中国的情况来看,几千年来,历朝设官立制,规则绵延,虽古代称官吏,晚近以来称公务员或干部,然构成统治阶层之基础的性质始终不变。对权力大小不同、职责不一的官吏进行管理的规则或由中国传统文化孕育产生,或由国外经验引进而来,但都强烈地体现了中国文化的特征,反映了华夏历史的演变。由于着眼点和视角不同,使用的理论工具和研究方法差异,因此,对相关制度和规则的研究成果也百态纷呈,观点莫衷一是。杨成炬的《公务员制度的中国语境研究》是以他的博士论文为基础,又吸收了近年来继续研究的心得而呈现给我们的一个新的成果,对人们了解和认识中国的“官文化”或“吏治法律文化”无疑会有帮助。

按照作者的说法,本选题的价值在于把公务员制度及其中国语境作为吏治法律文化现代化的主要内容,其研究的对象是贯穿于整个中国历史的。在这几千年的历史中,中国的官吏从君主的“牧民官”演变成了法律上的“公务员”和官方宣传文本中所称的“人民的勤务员”和“公仆”,可谓乾坤大挪移,天地大转换。然而,官吏制度的本质是否发生了变化?治理官吏的制度及其理论依据是否有改变?在这套制度背后的深层次的文化基因是否置换?这些问题仍然是人们关心和努力在探寻的。特别是近年来随着发生频率和被曝光次数越来越繁密的官员腐败和公务员或“临时工”与民众冲突的事例,对现代法治语境下究竟应该如何管理各级官员、监督和约束其施政行为、提高行政效率,引起人们高度关注,成为法制现代化进程中的一项紧迫任务。

本书作者对以往这一领域的研究作了相当全面的回顾,既总结归纳了前人的学术成就,又不囿于现成的框架,在研究的视角和维度方面都有较大的突破和创新。作者认为,中国公务员制度运行的现实环境主要包括考试择人的传统、一党执政多党合作的政党制度及家长式主导的传统官僚制等,此即所谓公务员制度的中国语境,这种将历史与现实的因素综合起来进行考察、把政治经济背景和传统文化联系起来分析的思路拓宽了对这一问题的研究范围,有助于研究的深入。

但中国的公务员制度又具有极大的特殊性,对其中许多问题的认识很难达到透彻的程度,传统的研究模式和理论工具也未必能奏效,尤其是在当下的转型时期,假如抱守成见,立论稳重,很可能会使现实跑到我们的研究前面。甚至于多年课堂和教材无形中的浸淫和熏染,都会使我们每一个人不知不觉地陷入某种语词的套路,鹦鹉学舌般地说出似是而非的套语而浑然不觉。这就要求我们经常省思,以求减少乃至避免没有意义的文字游戏。比如,我注意到并且很感兴趣的是,本书在讲到中

国古代社会时,除了直接引用别人的文字,基本不用“封建社会”一词,不知是否受了近年来史学界关于这一问题讨论的影响?而对于中国传统社会,早在上世纪40年代,王亚南先生就提出“官僚政治”和“官僚社会”之说;大约10年前,吴思提出的“官家主义”概念也引人注意,近年还有学者提出可用“官治主义”来描述,李慎之先生则主张用“皇权专制主义”来概括,但皇权专制仍需通过选拔和任用官吏去实行,故而实质相通。上述这些概念皆聚焦于“官”,都注意到了官僚是中国传统社会的主导力量,作为社会规则的制定者和执行者,他们是公权力的代表和社会秩序的提供者。其关键词恰与本书的主题相契合,借鉴这些概念和研究成果,对摆脱传统观念的束缚,更深入地剖析现存制度的根源、更真切地认识问题的症结,是否有裨益?作者在从历史与现实观照的角度分析中国公务员制度方面作了很大的努力,但可能是过于急切想论证某种制度的历史正当性和合理性,和有些人一样,似乎对当下中国的多样性注意不够。诚如作者所言,中国的公务员制度是西学东渐的产物,是在西方法律移植大背景下的舶来品,这一制度进入中国以后,与中国传统的官文化碰撞、融合,形成了极具中国特色的制度。但中国近现代以来,由于时局的变化和外来的影响,又事实上形成了大陆和台湾、香港、澳门地区的各自发展,存在着各不相同的公务员制度的情况。对这种存在于一个国家内部的、建立于不同的法律制度基础上的公务员制度,本来是可以分析其形成发展的脉络、比较其差异和优劣,作为法文化交流和传承演变的绝佳样本的,但专注于一地,忽略或淡化其他,不仅会影响研究结论的准确性,也可能会错过达致历史研究和理论探索的真正意义之机会。当然,这样的研究是需要勇气和洞见的,寄望于你我,留待时日,其可追乎?

华东政法大学 徐永康

二〇一四年五月二十五日

导 论

“西方国家,一般把人事制度叫‘文官制度’;我国古代叫‘官吏制度’;中华人民共和国成立前后,一直叫‘人事制度’,亦称‘干部制度’”,^①现在则主要称为“公务员制度”。“文官制度不仅是一种行政管理体制,而且是一种官僚制统治体制”。^②从外部看,它是金字塔式的权力等级结构;从内部看,它由权力大小不同、职责不一的官吏所组成。公务员队伍的外部行政行为多由行政法调节,而其内部的人事管理行为则由公务员法调节。

一、本书选题的价值

“国家设官,所以任职,用人贤否,攸关政治隆污”。^③吏治

① 曹志主编:《中华人民共和国人事制度概要》,北京大学出版社,1985年,第1页。

② [英]戴维·毕瑟姆著:《官僚制》,韩志明、张毅译,长春:吉林人民出版社,2005年,第65页。

③ 《国民政府通告不得以私人名义推荐机关职员令》(1928年10月19日)。

是大问题,它的治理对象是文职官吏。有关官吏管理的制度,在西方为文官制度、公务员制度;在传统中国社会为职官制度、文官制度,在当代为干部人事制度、公务员制度。中国在民国时期就引进了公务员制度,“公务员”一词也是由文官、官吏演变而来的。尽管民国时期与当代的公务员范围界定大小不一,但就公务员治理与吏治的关系而言,公务员制度建设无疑是吏治的主流。所以,本书选题“公务员制度的中国语境”是围绕“官吏—公务员”这一主线而展开的。其内容侧重于:当传统的官吏制度在转向现代公务员制度时,在法律文化方面有哪些较为显著的变化?公务员制度引入中国后,在理论与实践上,与西方有哪些不同?其背后的中国语境是什么?如何构建当代吏治法律文化?

吏治研究是一宏大的选题,任何一本著作想穷尽吏治的方方面面都是不可能的。选取某一个具体的朝代或时代的吏治作为选题,依然是很宏大的。仅从官吏制度言,有历史大视野一类的《中国古代官制研究》、^①《吏治论》、^②《中国古代吏治札记》^③等等,也有集中某个朝代或时期的更具体的《清朝文官制度》、^④《晚清职官法研究》、^⑤《现代文官制度在中国的创构》^⑥等等。有关研究吏治文化的著作非常少,如《跨域历史的拷问:湖州吏治文化研究》^⑦也是以历史纵向发展为视角的。而诸如《官场现形记》类文学作品则动态地揭示了吏治中的某些亚文化,不同于本书以法律制度为依托的吏治研究视角。

既然以“官吏—公务员”为主线,在简略叙述官吏制度研究

-
- ① 郑海峰著:天津人民出版社,2007年。
 - ② 王寿梅、张耀中主编:郑州:河南人民出版社,2001年。
 - ③ 刘建基著:北京:社会科学文献出版社,2005年。
 - ④ 艾永明著:北京:商务印书馆,2003年。
 - ⑤ 李曙光著:北京:中国政法大学出版社,2000年。
 - ⑥ 李俊清著:北京:三联书店,2007年。
 - ⑦ 陈连根著:杭州出版社,2008年。

状况后,也需了解关于公务员制度研究的现状。对公务员制度展开研究的学术成果很多,从博士论文选题与专门性著作的视角分析研究领域,内容大致集中在如下几个方面:(1)公务员的考选制度,^①多采用历史研究法,从古代的科举选材制到近代以来的公务员考试选拔制的历史演变,透视考选制度建设的作用,其中不乏真知灼见。(2)考选制度外的某一专门领域研究,^②多采用横向比较研究法,通过研究国外公务员制度的某一方面,以期为我们提供借鉴。(3)中外公务员制度的宏观比较,^③也多采用横向比较法,从考试录用到退休保障等各个方面,比较当代中国与西方发达国家的公务员制度,与其说是宏观比较,不如说是介绍各比较对象的制度内容。(4)从整体上对公务员制度进行诠释,这类著作最多,内容大同小异,严格地

-
- ① 冯军著:《国家公务员考选制度研究》[中国人民大学博士论文,1993];姬丽萍著:《民国时期公务员考选制度研究(1928—1948)》[南开大学博士论文,2004];陈社育著:《国家公务员录用考试的信度和效度研究》[南京师范大学博士论文,2001]。具有代表性的专门著作有:杨朝仁、马欣川编著:《公共职位选拔考试比较研究》,深圳海天出版社2003年版;任爽、石庆环著:《科举制度与公务员制度——中西官僚政治比较研究》,商务印书馆2001年版;韩国明、席群著:《公务员制度的历史分析》,兰州大学出版社1997年版等,均属考选类。
- ② 张水辉著:《中国公务员养老保险制度改革研究》[华东师范大学博士论文,2004];刘俊生著:《公务员权利规范及其保障制度比较研究》[中国人民大学博士论文,2004];杨兵杰著:《中国近代公务员工资制度思想研究》[上海财经大学博士论文,2002];庠少明著:《公务员法律地位研究》[武汉大学博士论文,2000];蒋硕亮著:《国家公务员复合利益均衡激励理论及其运用研究》[武汉大学博士论文,2004]。具有代表性的专门著作有:余兴安等著:《激励的理论及制度创新:中国公务员激励机制研究》,国家行政学院出版社2005年版;刘曙光、陈广编著:《公务员职位分类比较研究》,深圳海天出版社2003年版等,均属专门领域的研究类。
- ③ 代表性的专门著作有:李和中著:《比较公务员制度》,中共中央党校出版社2003年版;姜海如著:《中外公务员制度比较》,商务印书馆2003年版等,均属横向宏观比较类。

说不应属于研究性著作。(5)对外国公务员制度的研究也很多,^①但大多是对各国的制度内容的介绍,少理论分析。当然,也有透视制度背后更深层次内容的博士论文及学术著作,但数量比较少。^②

本书的选题价值在于把公务员制度及其中国语境作为吏治法律文化现代化的主要内容。“语境”一词最先主要应用在语言学研究中,本指说话人的语言环境,后来扩展到事物的前后关系、一种理论范式,以及一定的社会、历史、政治、经济、文化、科学技术等诸多要素之间的相互作用和联系。“语境论表明,任何一个语境要素的独立存在都是无意义的;任何要素都只有与其他要素关联存在于具体的或历史的语境中,才是富有生命力的”。^③ 本书中的公务员制度的中国语境着重指考试择人的传统、一党执政多党合作的政党制度及家长式主导的传统官僚制等,这些都是公务员制度运行的现实环境。论公务员制度的中国语境,就是力求语境化地理解这些既成制度,或理解它的历史正当性、合理性(如党管干部原则),或理解它实践成功的原因(如考试择人),或理解它实践困难重重的原因(如破除官本位思想)。

公务员制度产生于西方,是近代社会民主宪政的产物,是与西方的经济市场化、多党制政治分不开的,它直接产生于多党制下的政党分赃制,由政治与行政分离及协调理论作基础,并由理性官僚制理论设计它得以运行的基本架构。公务员制

① 阎树森著:《战后日本公务员制度:行为与动因研究》[北京大学博士论文,1998]。专门著作也很多,如苏红的《发达国家公务员社会保障制度》,时事出版社2001年版等,均属介绍外国制度类。

② 田培炎著:《公务员制度的理论研究》[中国社会科学院博士论文,1992]。专门著作如宋世明著的《中国公务员立法之路》,国家行政学院出版社2004年版等。

③ 苗金春著:《语境与工具:解读实用主义法学的进路》,济南:山东人民出版社,2004年,第301页

度产生、运行的这些条件在中国都不存在：南京国民政府引进公务员制度时，在经济上，民族工商业有很大发展，但市场化程度不高，传统经济模式占主流地位；当代引进公务员制度时，商品经济刚刚开始实行，市场化程度也不高。在政治上，无论是民国的国民党执政还是当代的共产党执政，其实行的政党制度都不同于西方，不存在通过选举决定政党执政命运的问题，政治与行政既不存在分离，也没有必要协调；而多党制与党政分离是西方公务员制度存在的前提。

这表明，中国所实行的公务员制度有着与西方完全不同的背景，即国情差异决定了公务员制度内容本身的差异及实施效果的不同。对于我国公务员制度而言，最大的国情就是政党制度的特点不同于西方、传统官僚制的生命力强于西方。但我们又真真实实地走上了公务员式的吏治之道，如何看待公务员制度在中国的生成、变迁及其与政党、传统官僚制的关系，就是吏治要着重研究的问题。

把民国与当代公务员制度结合起来进行历史比较研究的论著，笔者见闻孤陋不曾见到；分析西方公务员理论在中国的不适用性，把民国与当代公务员制度作为整体现象，分析两时期的政党政治、传统官僚制对公务员制度建设的影响的论著，笔者也没有见到。本书侧重于探寻公务员制度背后的法律文化与制度本身的历史分析，把现行制度与中华民国时期的公务员制度结合起来，分析公务员制度被移植到中国的思想原因、公务员制度中存在的本土性资源，以说明传统文化在近现代吏治中的影响，包括积极影响及消极影响。比较民国与当代公务员制度，目的是把中国的公务员制度作为一个整体现象来把握，引发人们去思考：中西方关于公务员的制度规定有很多相似性，但中西方吏治实践效果却表现出了巨大的差异，其背后肯定有更深层次的原因，这就是传统官僚制至今还在思想观念中统治着我们、民主法治的发达程度还不如西方，缺少公务员

制度运行的良好环境。对此,笔者提出“建立与良好制度相匹配的当代吏治法律文化”的设想。把民国与当代的公务员制度结合起来,把传统吏治思想与现代官僚制理论结合起来,把制度建设与法律文化建设结合起来,对公务员制度进行历史的、语境化的分析,就是本书研究的主要内容。

二、综合的研究视角

公务员制度就是如何治理公务员这类人的制度,属于吏治内容,吏治的内容就是治吏。公务员制度是治“人”的制度,它的对象是人,治人不等于人治,公务员制度就是治人的制度化结果。人是复杂的,既有理性也有感性,既讲规则,也讲伦理,因此,单独强调某个方面的治理都会有所偏颇。本书既涉及制度的某些法条内容,含有法条主义的研究方法,又从宏观上对公务员制度进行整体把握,因此,其研究视角是综合性的。

从研究对象的学科性质分析,本书既然讨论的是以公务员制度为对象的中国语境,就必然需要用法律的视角。以制度史视角透视“公务员”概念的演变过程、比较民国与当代公务员制度的特点及分析移植的思想成因,给读者展示一幅吏治制度变迁的宏观画面。以法理视角分析官本位情结、考试择人的传统及君主官僚制下的政治一元化。“史论不分”,制度史的叙述与法理的分析常常交融在一起,有时是难以截然分开的。

然而,公务员制度又是政治学、行政学的重点研究领域。公务员制度产生的历史条件是西方政党制度,它的基础理论又是政治与行政的二分论,而它得以社会实践靠的是理性官僚制理论。这些内容均是政治学、特别是行政学研究的重点区域。本书论述的“中国语境”,重点是这些内容在中国背景下的冲突与不适应性,所以必然要用政治学、行政学的视角。两者作为社会科学的不同学科领域,本身有许多交叉的内容。如果说这些是以学科为标准予以区分不同视角的话,那么,语境论、文化

论的结合则是本书研究的主要方法论,其间也涉及价值论,即方法论的综合运用。

语境论关注的是“设身处地地、历史地理解任何一种相对长期存在的法律制度”,^①这种方法论也是未来的研究趋向:“一是西方行政理论的本土化问题,即如何使西方行政理论能更恰当地被用来分析中国的行政问题,因为西方不少行政理论的分析前提与我们不一致。二是如何产生自己的概念和本土化的语境,并用它来分析中国的行政问题,同时也分析一般的行政问题。这尤其是行政学基础研究所面临的一个艰巨的任务”。^②

文化论则关注的不仅仅是法律制度本身,还把制度变迁放在传统与现代法律文化碰撞、交锋的大背景下展开研究。文化论也注意了语境论的设身处地、历史地看待某种制度的方法,但是它不同意语境论那种不加区别的予以“历史正当性的理解”,^③而是在强调传统惯性、路径依赖的同时,也批判其对后来的制度实践所具有的制约性,甚至不是“同情的理解”。这特别体现在传统官僚制的中国语境上,所以在使用语境论研究的同时渗入价值论方法。从文化论出发,笔者强调文化观念对公务员制度及其实践的影响,如制度移植的思想成因、学而优则仕及官本位的观念影响。

“吏治法律文化现代化”一语本身就涉及制度发展的路径问题,采用历史比较分析法就是不可避免的了。用客观路径分析传统社会治理模式的历史惯性,它告诉人们,过去的行为约束了现在的行为选择。为什么吏治变革是艰难的?凡勃伦说:“人们对于现有的思想习惯,除非是出于环境的压迫而不得不

① 苏力著:《也许正在发生:转型中国的法学》,北京:法律出版社,2004年,第235页。

② 竺乾威主编:《公共行政学》,上海:复旦大学出版社,2004年,第22页。

③ 苏力著:《也许正在发生:转型中国的法学》,北京:法律出版社,2004年,第235页。

改变,一般总是要想无限期地坚持下去。因此遗留下来的这些制度,这些思想习惯、精神面貌、观点、特质以及其他等等,其本身就是一个保守因素。这就是社会惯性、心理惯性和保守主义因素。”^①制度改革本身不是一件容易的事情,它至少会在实践层面上受制于历史惯性的影响。

治吏,立法容易执行难,难在缺少法律执行的土壤。良好的制度没有收到良好的效果,原因在于缺乏支撑制度的人文背景。从历史上看,中国传统吏治有其主流文化——儒家思想(含道、佛)的支持,但由于人治社会不重视制度建设等因素的影响,导致吏治不清。但不能将传统吏治的失败全部归之于传统文化的落后性与劣根性。把对封建专制主义的批判与对以儒家思想为代表的传统文化的批判区分开来,“儒家思想在长期的专制政治下不可避免地发生了变形,但这只能说是专制政治恶意地阻碍了儒家思想的正常发展,不应当倒过来说儒家思想是专制的护身符。儒家思想在长期的适应、歪曲中,仍保持其修正、缓和专制的毒害,不断地给予社会人生以正常的方向与信心,使中华民族度过了许多黑暗时代,这应归功于儒学基于道德理性的人性所建立起来的道德精神的伟大力量”。^②重视吏治的制度建设,这是胜于人治社会之处;而没有收到澄清吏治的效果,这是短于吏治法律文化之处。

三、本书的主要内容

本书研究的重点在第三章、第四章,是对公务员制度移植过程中的本土性资源探析与西方公务员理论的中国式反思。制度及其理论的本土化是实践的中国语境,是党管干部、传统

① 转引郭小聪著:《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第35页。

② 方松华著:《20世纪中国哲学与文化》,北京:学林出版社,1997年,第113页。

官僚制在制度上的体现。西方公务员制度的理论基础在于政治、行政的分离与理性官僚制；而我们实行的是中国特色的公务员制度，且公务员制度在实践中带有家长制官僚的许多印记。正是因为中国公务员制度不适用西方的理论，而我们目前又没有构建适合自己的理论与制度文化，使得中国公务员制度的理论基础缺乏深度和系统性，而“理论家的贡献就是提供合理性和为已经存在的提供理论的框架，并使该框架精细化以便融入政府工作之中”。^①

第七章是难点，在前面论述的基础上，以欲望人的人性为基础，提出以中产阶层的生活方式作为把握公务员欲望的“度”，把制度硬件与文化软件结合起来，辨明其中存在的几个争论。

本书由导论和七个章节组成，导论涉及选题价值与研究方法，其余七章为研究的主要内容，分上下两篇。

从内容上讲，公务员的前身是文官、官吏，民国公务员制度就是从文官制度演变而来的，而当代公务员制度则是从干部人事制度演变而来的，两个时期的公务员制度都可以看作清末以来官制改革的继续，属于吏治现代化的一个阶段性成果。“公务员”一词在民国与当代的含义是不同的，但两者的制度内容有很多相似之处，只是在程度上有所区别。比较当代与民国的公务员制度，我们认为：（1）民国与当代的公务员制度实行最为成功之处是“考试择人”精神的贯彻实行，但民国的考试制度更为健全，考试权的神圣与独立是民国公务员制度的最大特色。（2）当代的公务员队伍建设中党治色彩要浓于民国时期，任免干部需经相应的领导机关和组织批准，这是始终坚持的一条原则；民国受“以党义治国而非党员治国”的思想影响，认为政治应当与行政分开，因此，公务员队伍中的党治色彩必然弱化。

① Frederick G. Kempin: Historical Introduction to Anglo-American Law, 法律出版社与 West Group, 2001, p. 43.

(3)民国公务员制度是在文官制度的基础上建立的,体现了较强的继承性;当代公务员制度是从传统的干部人事制度演变而来的,但演变中表现了较多的差别性。(4)民国公务员制度的推行首先是从甄别审查开始的,甄别审查推行艰难的原因主要是政治上的、特别是国民党内的派系斗争与地方割据势力的阻挠;当代遇到的阻力较民国时期小,但是形式化的倾向比较严重。(5)民国的职位分类是与行政效率研究连在一起的,且在30年代发起了一场名为“新政”的运动,对行政予以改革和提高行政效率;当代的职位分类分为领导职务和非领导职务,不是根据职位性质及工作特点进行的分类,是一种没有职位区分的职务分类。

从传统吏治转向公务员制度,其间强大的思想运动是制度移植成功的原因。社会精英分子的人才思想变化是一个时代吏治变革的先声。鸦片战争以来,中国思想界对吏治黑暗的抨击从来就没有停止过,对如何摆脱吏治黑暗的追求也没有停止过。如果说狭义上的思想文化可以被视为主流文化,那么吏治思想变革就是吏治主流文化的变革,其结果就是吏治的制度变革。清末吏治思想变革的影响就是科举式教育的式微与清末官制改革。民国与当代的两次移植公务员制度,都是与领袖的吏治思想分不开的,而且,在每一次移植前,领袖人物对吏治弊端的揭露与批评,都直接引发了统治阶层寻求新的吏治良方的积极活动。孙中山的“官吏是国民的公仆”的主张,为“公务员”概念的使用及制度的建设作了最好的注脚。当代公务员制度的移植、建设是在邓小平吏治思想指导下进行的,邓小平的吏治思想成为改革开放后30多年来干部人事制度改革的指导理论。

民国与当代的公务员制度都保留了许多属于本土性的资源,而且正是这些本土资源决定着公务员制度推行的整体水平。官本位的思想渗透在制度的规定中,如根据官的价值取向

来界定公务员的范围,并在公务员的范围内分核心层与边缘层。

西方公务员制度产生的直接原因是政党分赃制带来的政治危机,而从理论上阐明其正当性的却是政治与行政的分离论。在当代,公务员是干部的一部分,公务员制度也是干部人事制度的一个组成部分,“党管干部”是我们坚定不移的人事管理原则,所以,政治—行政分离论不适用中国。党管干部原则是一党执政、多党合作的必然结果,中国实行一党执政、多党合作有其历史正当性,国家的大一统与意识形态的大一统形成了政治与法律的一元化,要求人事制度也是一元化领导。理性与非理性相混合的传统官僚制特点也体现在我们的实践中,形成一种与行政文化相对立的行政亚文化,成为建设现代公务员制度的主要语境。西方理性官僚制遭遇巨大的中国困境,因为中国的公务员制度在形式上是科层制的法理型,在内容上却是以家长制的传统型为主要治理类型,并且其间偶尔地有着导向卡里斯马魅力型的行动倾向。

官吏的欲望人性理论应当成为吏治建设的哲学基础。古代争论的人性善、恶之辩,在当代的市场经济大潮中,演变为经济人之争,官吏的人性分析也是其中之一。经济人的人性论实际上是人性恶观点的现代转换,以经济人代替传统人性恶,更多地是以经济领域的行为模式来证明公共行政中相似行为模式的合理性,以便政府寻找提高工作效率的方法。“人是有欲望的”,这句正确的废话恰恰证明了欲望人的人性。人性善、恶论属于道德思维,而经济人、欲望人理论属于事实思维,欲望人较经济人更具有周延性。根据欲望人理论,我们在设计制度时,就要区分合理的欲望与不合理的欲望,承认官吏的合理欲望而惩罚其不合理的欲望。而中产阶级的生活水准是衡量欲望“度”的外在标准。用官吏的权力来规定其享有的度内欲望的合理性,用官吏的义务与纪律来否定其过度欲望的不合理