

中国  
社会科学  
博士论文  
文库

# 公务员制度的 理论与实践

田培炎 著

# 公务员制度的 理论与实践

田培炎 著

导师：王叔文

审稿：高中毅

中国社会科学出版社

1993·北京

(京)新登字030号

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度的理论与实践/田培炎著—北京：中国社会科学出版社，1993.12

(中国社会科学博士论文文库/胡绳主编)

ISBN 7-5004-1391-2

I. 公…

II. 田…

III. 公务员制度—理论—研究

IV. DO35.2

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲158号)

中国人民大学印刷厂印刷 新华书店经销

1993年12月第1版 1993年12月第1次印刷

开本：850×1168毫米1/32 印张：10 插页：2

字数：239千字 印数：1—3 000册

定价：(精) 15.40元



6075-6  
11

**田培炎** 1961年生，湖南临澧人。1979年考入西南政法学院，毕业后任教于湘潭大学法律系。1985年考入中国社会科学院研究生院法学系，师从王叔文，攻读比较宪法学硕士学位。1988年毕业后继续师从王叔文，攻读比较宪法学博士学位。1990—1991年，以中日联合培养博士生身份赴东京大学法学部学习，师从盐野宏教授。1992年取得法学博士学位。现在中共中央宣传部研究室工作。发表《论经济运行中的经济手段、行政手段、法律手段》、《论权利与效率》、《宪法与公务员制度》等学术论文二十余篇。本书为作者的第一本专著。

## 内容提要

公务员制度是一种科学的行政管理制度。我国正处于初创和探索公务员制度的阶段。有鉴于此，本书作者从社会历史条件和社会经济结构中寻找公务员制度产生与演变的原因及其发展规律，提出了公务员制度的一般原理；阐释了公务员制度在发达资本主义国家和发展中国家产生、发展的过程及可资借鉴的经验教训；分析了我国建立公务员制度的制约因素和有利条件，探讨我国推行公务员制度的战略思路 and 适合我国国情的公务员制度的体制构造等。本书所论是我国政治体制改革和行政管理体制改革中面临的重大实践问题，颇具理论深度和现实意义。

# 《中国社会科学博士论文文库》

## 编辑委员会

主 编: 胡 绳

副主编: 丁伟志

编 委: (按姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 丁伟志 | 王叔文 | 汝 信 | 邢贲思 |
| 任继愈 | 朱德熙 | 李泽厚 | 李慎之 |
| 余顺尧 | 吴家山 | 林甘泉 | 郑文林 |
| 胡 绳 | 董辅初 | 谢 韬 |     |

此书得到中国社会科学院出版基金资助

# 《中国社会科学博士论文文库》

## 出版说明

一、中国共产党第十一届三中全会以来，我国社会科学事业得到了很大发展，社会科学人才的培养也走上了轨道。几年来，我们已培养了一批社会科学各学科的博士研究生。他们是我国社会科学战线上的一支新生力量。他们的博士学位论著，有的发表后已在国内外学术界中产生了影响。我社过去也出版过几本博士学位论著，受到好评。为了进一步发展我国的社会科学事业，培养我国社会科学各学科的学术带头人，改变目前我国社会科学学术带头人青黄不接的状况，我们决定编辑、出版这套社会科学博士论文文库。

二、文库的选题、审稿和定稿，由《中国社会科学博士论文文库》编辑委员会负责。编委会由我国社会科学界的有关专家组成。

三、文库所收博士学位论文，是从已通过学位答辩并获得博士学位者的论文中选出的（有的论文作者作了增补）。编委会要求这套文库具有较高的学术质量，所收博士学位论文，能代表现时中国社会科学博士学位论文的水平。因此文库的选稿和出版方针是少而精、宁缺勿滥。文库面向全国征集文稿，从征集来的文稿中加以精选，然后编辑出版。《中国社会科学博士论文文库》将长期出版下去。

四、本文库选稿的标准是：能运用马克思主义的基本观点对本学科的重要问题作出创造性研究的；能突破前人结论得出新的科学结论从而推动了本学科发展的；开拓了新的研究领域，对学科建设作出了较大贡献的；对我国社会主义建设中的重大问题和

当代重大问题作出了开创性研究的。文库遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针,在坚持四项基本原则的基础上,选用不同学派、不同观点和风格的论著。所选博士学位论文,应具有严谨的学风,资料的搜集和运用,观点的取得和论证,都应是十分注重其科学性。编委会希望通过这一文库的出版,在我国社会科学研究研究生和年轻学者中,能倡导一种扎扎实实地进行学术研究而不哗众取宠的好学风。

五、《中国社会科学博士论文文库》在组织过程中,得到了我国各大学科有关专家的支持,也得到了我国社会科学博士研究生有关培养单位、研究生导师和研究生们的热情支持,我们谨此表示感谢。我们希望今后继续得到他们的支持和帮助,尤其希望加强联系,给我们推荐和投寄好书稿。虽然我们力求把这项工作做好,但由于我们经验不足和学识水平的限制,在文库的选稿、审稿、编辑、装帧设计以及印制上,难免有这样那样的不足和失误,敬希读者给予批评和帮助。

## 序

公务员制度是我国政治体制改革和行政管理体制改革所面临的重大现实问题。党的十四大强调指出，要“加快人事劳动制度改革”，“尽快推行国家公务员制度”。因此，田培炎同志所著的《公务员制度的理论与实践》一书，具有重要的理论意义和现实意义。

本书以马克思主义为指导，从理论和实践的结合上，从世界上公务员制度的历史发展、本质和作用等方面，作了比较全面的研究和论述，是一本具有一定理论深度和新意的论著。本书有以下一些特点和优点：

一、坚持以马克思主义为指导。本书根据辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，把公务员制度的产生和发展，与一个国家的经济、政治、文化和具体历史条件，特别是与商品经济的产生和发展，紧密地联系起来。作者在论述建立我国的社会主义公务员制度时，坚持了马克思主义观点，以邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线为指导，对公务员制度进行了大量的研究和探索，提出了许多独到的见解。

二、坚持理论联系实际。作者在对公务员制度进行理论分析的同时，搜集了翔实的资料，并对这些资料进行了比较认真的研究和剖析。从横的方面，作者不仅搜集了英、美、法、德、日等发达资本主义国家公务员制度的大量资料，而且还搜集了第三世

界国家公务员制度的资料。从纵的方面，作者搜集了有关公务员制度的社会起源、全面创立及后来历史发展的资料。作者特别对我国为如建立公务员制度，从理论和实践的结合上，作了深入的探讨和分析。

三、进行了大量的比较研究。有比较才能有鉴别。本书对古今中外的公务员制度作了大量的比较研究。在论述各国公务员制度时，注意总结他们的经验教训，并提出自己的见解，这些见解对于建立我国的公务员制度具有参考价值。党的十四大强调，必须大胆吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产和商品经济一般规律的先进经营方式和管理方法。在这方面，本书作者是作了应有的努力的。

四、本书结构严谨，条理清楚，论点明确，文字流畅。

本书是在博士研究生学位论文的基础上写成的。作为田培炎同志的博士研究生指导教师，我很高兴地应作者之邀，写了这个序。

王叔文

1992. 10. 22.

## 前 言

在与自然界生生不息的物质变换过程中，人类不断拓展着对大自然的未知界域，同时也日益创造出常新的管理技艺。农业文明时代，当国家以“利维坦”的威力高耸于社会之上时，其社会管理是粗野的，自身管理亦是而非理性的；工业文明时代，当国家以服务者的姿态虔诚地立于社会之中时，其社会管理和自身管理开始走向文明和理性，而现代公务员制度便是这种文明和理性历史演化的辉煌结晶。

自从马克斯·韦伯基于深厚的历史分析得出官僚制度的理论结论之后，西方学人便很少对官僚制度的一般原理特别是官僚制度的社会历史起源再感兴趣。<sup>①</sup>但是，并不能因此断定韦伯已穷尽了关于这一问题的所有真理认知。即使是普遍的结论，运用于不同文化背景也会呈现不同程度的变异，更何况后人的实践探索还

---

① 马克斯·韦伯在《官僚制度》的论文中，对官僚制度的共同特征、社会历史起源的一般条件和原因，以及其技术价值等问题作了集中而深入的研究。韦伯把近代官僚制度的共同特征概括为：（1）常规运营的法律化；（2）层级结构的纵向一体化；（3）管理方式的书面化；（4）职务活动的专业化；（5）任职人员的专职化；（6）公务管理主体的知识化。关于官僚制度的社会历史起源，韦伯认为，“货币经济”、行政职能在数量上的扩张、行政职能在质量上的发展等是官僚制度出现的主要条件和原因。官僚制度的技术价值则是它的精密性、速度、明确性、有关公文档案的知识、连续性、自主性、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦和缩减物力与人力上的开支等。韦伯关于官僚制度的许多结论已被西方学者作为经典而广泛引用。参见〔美〕R·J·斯蒂尔曼编著，《公共行政学》，上册，中国社会科学出版社，1988年中译本，第84—135页。

会对先人的成说提出必须合于当代现实的超前理论预期。因此,当我们用历史唯物主义的基本原理,并借助以罗纳德·科斯为代表的制度学派的交易费用分析方法,对公务员制度的一系列重大问题探讨,最终服务于当代中国的制度创新时,似乎应该比韦伯做的更多一些。

—

作为政治制度的重要组成部分,公务员制度在其漫长的历史生长中表现出鲜明的政治特质。

作者把欧洲传统官文化概括为“商官二元化”。<sup>①</sup>古代欧洲的“商官二元化”从一开始便孕育着商官的二元对立,只是在新兴资产阶级日益壮大而提出权力要求之际,这种对立才在绝对专制主义时期进入激烈较量。代表传统秩序的封建官制在江河日下的形势中节节败退,而争取新秩序的资产阶级则在统一市场、军事行政的政府管理中找到了越来越多的生存位置。对立的最后手段是资产阶级暴力,并以资产阶级获胜、用宪法确立早期官制而告终。古代官制与复杂的阶级结构(僧侣、皇室贵族、土地贵族、新兴商人……)及其利益格局相适应,反映当时居于支配地位的阶级或阶层的利益。官制的政治特质表现为政治统治的工具,官制与政治浑然一体。<sup>②</sup>当资产阶级用宪法防止封建专制复辟并确立了早期官制的基本原则后,便从短暂的个人恩赐制过渡到政党分肥制。此时的官制反映着比较纯粹的资产阶级利益。官制的政治特

---

① 参见本书第一章第一节。

② 马克思在《黑格尔法哲学批判》中曾指出,古代国家的职能主要是政治统治职能,任何私人事务都带有政治色彩,更何况官僚制度呢。参见《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社,1972年第1版,PP.283—284。

质表现为它成为追求党派利益的手段。当公务员制度全面创生并进入当代发展以来，它所反映的利益结构发生了显著的变化，那就是社会层级结构的变易性以及层级幅差的日渐缩小。它的政治特质表现为独有的双重性：一方面，制度的常规运营要遵循现代管理的科学操作技艺，因而具有客观性，以及与政治变局相对分离的独立性；另一方面，制度运营的功能实现最终必须服从占支配地位阶层或阶级的共同利益，因而具有阶级性，以及与政治变局相互牵涉的依附性。

作为科学的行政管理体制，公务员制度全面体现了制度运行的效率追求。

只有在商品经济发展到相对成熟的市场经济时，才能具备公务员制度成功实施的条件：完善的人才分流机制；适度的政府职能；健全的法治等。<sup>①</sup>这些共同条件的实际意义在于能够为公务员制度的正常运营降低成本、增大收益：完善的人才分流机制为公务员的高素质、良性流动与低度规模提供必要的外部条件；适度的政府职能为公务员制度的合理维持费用提供重要前提；健全的法治则是公务员管理顺利执行政府职能、防止腐败的有效技术手段。只有以效率最大化为取向而形成分类管理、职位分类、考试录用、考核、奖惩、任用、培训、工资福利保险、辞职辞退、退休退职、申诉控告等制度结构，并在运行中形成完善的分类机制、竞争机制、激励机制、监督机制的时候，<sup>②</sup>才能算是建立了成功的公务员制度。也只有当公务员制度顺利地执行了适度的政府职能、节省交易费用、抑制和减少官僚主义、防止和反对腐败时，才能用高效率去度量它的科学价值。

---

① 参见本书第六章第一节。

② 参见本书第六章第二节。

指出公务员制度的政治特质及其效率追求,是想提请人们:在创立有中国特色的社会主义公务员制度的实践中,既不能因为资本主义国家特别是发达资本主义国家公务员制度的政治特质而否认其科学性然后加以拒绝;也不能因为其科学性而忘却中国公务员制度的政治特质而原本移植;更不能因为两种公务员制度政治特质的分野而固守某些人为附加的所谓“原则”、“特色”。事实上,有中国特色的社会主义公务员制度,首先必须与其他任何成功的公务员制度一样,能够真实反映现代社会管理特别是市场经济效率所要求的政府管理的一般规律;同时,它的“中国特色”应该是动态的和阶段性的,必须随着社会主义市场经济和社会主义民主政治的深入发展而不断发展,任何一劳永逸地列出若干标签以示“中国特色”的企图或善意努力都会带来严重束缚,甚至引起灾难性后果。

## 二

任何成功的实践变革,都离不开深刻的理论准备;没有充分的理论论证,任何匆促的行动都不免挫折和失败。在中国实行公务员制度是一项全新的开创性事业,既需要借鉴别国经验,又要求适合中国实际。怎样将两者有机结合起来呢?首先要有充分的理论论证。由于种种原因,中国关于公务员制度的理论研究存在先天不足:人们从大量的资料介绍中知道了国外公务员制度的大体框架,却没能认识其深层的运行机制及社会条件与科学价值;人们从这一制度的历史概述中了解到它的发展过程,却无法洞悉其社会起源的秘密;人们从感性直观中肯定这是一项成功的管理制度,却还来不及辨认哪些成功经验值得为我所用等等。因此,在综合比较各国公务员制度的基础上总结出公务员制度的一般原

理,并结合中国实际为中国公务员制度的创立提供充分理论论证,就显得格外紧迫和重要。具体来说,这种理论探索具有以下几方面的意义。

首先,有利于科学借鉴国外的成功经验。

正象马克思主义决不是背离人类文明大道的产物一样,实践中的社会主义也没有可能闭门在孤寂中完成自身的创新;任何探索性实践都不可避免曲折,但参照前人已有的历程却可以减少不必要的挫折和痛苦。当我们放眼看世界的时候,极易被其眼花缭乱的操作技艺所迷惑,由此产生的冲动是简单模仿,以致画虎似狗,产生南橘北枳的畸变。许多发展中国家实行公务员制度后,不但没有使政府职能得到更有效发挥,反而使公务员职业成为追求名利并进而玩弄政治、造成普遍腐败的巨大诱因。比如在第二次世界大战后移植美国模式实行公务员制度的菲律宾,“政治是一个主要行业,是一种生活方式。……借助政治势力,比其他任何手段更能在较短的时间内弄到更多的钱”。<sup>①</sup>据一些专家估计,该国国民生产总值中约有40%被各级政府官员贪污掉,而在实行公务员制度(英国模式)已有相当长历史的印度,腐败现象(尤其在中下级公务员阶层)仍非常普遍,<sup>②</sup>每年的公务员考试是大学生们寻找就业的第一选择。尽管在这些国家造成腐败的原因是多方面的,但在实行公务员制度的同时出现腐败而且是严重的腐败,即使二者没有因果性,至少也说明公务员制度未能减少腐败。指出他人的失误并不是要在我们前进的路上设置障碍,而是从反面表明加强对成功范例的研究的必要性和重要意义。因为任何一项被

---

<sup>①</sup> 参见塞缪尔·P·亨廷顿《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社。1989年第1版,第73页。

<sup>②</sup> 参见何增科《发展中国的腐化问题及其治理对策》,载《经济社会体制比较》1991年第6期。

实践证明为成功的制度，都含有其内在的科学性。关键在于探寻制度赖以成功的共同条件，找出其具有普遍意义的科学价值。正如先进的企业管理经验具有超地域的普遍意义一样，我们只要深入研究那些成功实行公务员制度的典型范例，也可以得出为我所用的科学结论。因此，只有进行广泛深入的、不囿于表层现象的理论探索，才有可能科学地借鉴别人的好经验。当然，对失败实例的研究，总结出可以借以警戒的教训，也是很有意义的。

其次，有利于创新实践。

借鉴他人的成功经验是为了给自身实践添加养分。能否吸收好的经验和养分还在于自身是否具有健全的“消化”功能。总结国外公务员制度的成功经验，最终仍然在于创立中国特色的社会主义公务员制度，因此，理论研究的另一重要内容是：深入了解中国国情与建立公务员制度的有机关联。只有深刻认识了中国国情，才会在确立自己的公务员制度框架时不为别人的具体操作束缚手脚，才会在吸收有益经验的同时有所创新，才会避免亦步亦趋之苦，生搬硬套之害。一个常常为人们忽略的事实是：一项制度的创立或嫁接，不仅与一国现实环境相关，而且与一国历史传统紧密相联。因此，在谈到公务员制度的制度环境时，人们多所强调中国的社会主义本质，这无疑是重要的，但同样重要的是：中国作为古代东方社会的主要代表，具有与专制主义相适应的“官本位”的强大历史惯性。中国作为发展中国家，紧迫的任务是坚持“一个中心，两个基本点”，以尽快的速度发展经济，因此，它要求大批优秀的社会人才直接投身于社会财富的开发和创造之中，公务员制度的建立应该避免其他发展中国家已经出现的以政治行为换取一己私利的腐败现象，而使之成为促进各种优秀人才共同发展经济的强有力工具。所以，只有全面深入地研究中国国情，才能把别国有用的经验与中国的具体实际有机地结合在一起，