



西方文官系统



西方文官系统

杨百揆 陈子明 陈兆钢
李盛平 缪晓非 著

四川人民出版社

一九八五年·成都

特约编辑：唐若昕

责任编辑：傅世梯

封面设计：曹 力

装 帧：盛寄萍



走向未来丛书

西 方 文 官 系 统

杨百揆 陈子明 陈兆钢

李盛平 缪晓非 著

四川人民出版社出版（成都盐道街三号）

自贡新华印刷厂印刷

四川省新华书店发行

开本787×960mm 1/32 印张 11.5 插页 6 172千字

1985年8月第一版

1985年8月第一次印刷

书号：17118·128

印数：1—49,400册

定价：1.80 元

编者献辞

《走向未来》丛书和读者见面了。

她凝聚着我们的心血和期望。

我们期待她能够：展现当代自然科学和社会科学日新月异的面貌；反映人类认识和追求真理的曲折道路；记录这一代人对祖国命运和人类未来的思考。

我们的时代是不寻常的。二十世纪科学技术革命正在迅速而又深刻地改变着人类的社会生活和生存方式。人们迫切地感到，必须严肃认真地对待一个富有挑战性的、千变万化的未来。正是在这种历史关头，中华民族开始了自己悠久历史中又一次真正的复兴。

在艰苦而又富有生命力的改革道路上，我们坚定了马克思主义的信仰，理解了科学的价值，并逐

步深化了对我们时代和民族的认识。今天，我们听从祖国的召唤，热情地投身于实现社会主义现代化的伟大潮流。

马克思有一句名言：“思想的闪电一旦真正射入这块没有触动过的人民园地，德国人就会解放成为人。”*今天，照亮我们民族的思想闪电，就是马克思主义、科学精神和我们民族优秀传统文化的结合，以及由此开始的创新！

在中国社会科学院青少年研究所领导下，我们编辑了这套《走向未来》丛书。

她力图从世界观高度把握当代科学的最新成就和特点，通过精选、咀嚼、消化了的各门学科的知识，使读者特别是青年读者能从整个人类文明曲折的发展和更迭中，理解中华民族的伟大贡献和历史地位，科学地认识世界发展的趋势，激发对祖国、对民族的热爱和责任感。

她特别注重于科学的思想方法和新兴的边缘学科的介绍和应用；把当前我国自然科学、社会科学，以及文学艺术方面创造性的成果，严肃地介绍给社会，推动自然科学与社会科学的结合。

*《马克思恩格斯选集》，人民出版社，1975年版，第1卷，第15页。

《丛书》是个新的园地，她将自始至终贯彻严肃认真的学风和生动活泼的文风。

《走向未来》丛书，从她一开始就受到老一辈共产党人关怀，受到学术界前辈的热情支持。

约四百年前，弗兰西斯·培根在《伟大的复兴》一书序言中，曾经这样谈到书中描述的对象，他“希望人们不要把它看作一种意见，而要看作是一项事业，并相信我们在这里所做的不是为某一宗派或理论奠定基础，而是为人类的福祉和尊严……。”我们怀着真挚的感情，把这段话献给《丛书》的读者，希望广大读者关心她、批评她、帮助她。

让她成为我们共同的事业。

《走向未来》丛书编委会

一九八三年六月于北京

前言

现代西方国家的政府，到底对社会发挥着怎样的职能？这些职能分别由政府中哪些人来承担？这些人中最主要的部分是怎样形成的？怎样组织起来的？这就是本书要探讨和力图回答的主要问题。

要了解现代西方国家，不能不了解其政治制度。要了解现代西方国家的政治制度，不能不了解其政府官员制度和这种制度的具体运转情况。此类问题，中外许多学者、专家在他们的著作论文中都提出过不乏真知灼见的看法。本书则试图在新的体系结构基础上，吸收现代政治学、法学、社会学、心理学、管理科学和行为科学的研究成果，运用新的方法和新的文献资料，从新的角度阐述自己的见解，并对某些传统理论提出不同看法。

要说明一点：本书所说的“西方国家”，主要

是指美国、英国、法国、联邦德国和日本这五个具有代表性的西方大国。日本本是东方国家，但因现时其经济、政治制度及发展水平与西方发达国家更为接近，且在国际上已成为西方集团中的一员，所以这里也按照现在人们的习惯，把它作为西方国家。

本书是集体劳动的结果，尽管在统稿、加工过程中作了努力，但在全书风格统一上仍不如人意。

作 者

1984年10月

目 录

第一章 政府中的文官系统	2
第一节 政府系统	3
政府和政府系统的涵义.....	3
政府系统的结构.....	5
政府系统的功能.....	11
政府系统的规则、机制和运营.....	15
第二节 文官制度与文官系统	17
文官概念的涵义和外延.....	17
文官制度.....	22
文官系统.....	26
第二章 文官系统的形成与演变	30
第一节 文官系统的孕育	31
文职官员阶层的出现.....	31
文职官员阶层的三个发展时期.....	33
文职官员阶层发展演化的原因.....	37

第二节 文官系统的形成	40
环境的巨变与政治冲击	40
中国古代文官制度的影响	44
各国文官系统的形成	48
第三节 文官系统的演进	58
系统的膨胀	58
系统结构的趋同	61
管理机构的健康	62
系统机制的完善	64
第三章 文官系统的功能	72
第一节 不同社会领域中的功能	73
政治功能	73
经济功能	79
教育、科技、文化功能	83
社会事务方面的功能	85
第二节 不同作用属性的功能	87
保卫性功能	87
统治性功能	89
管理性功能	91
服务性功能	94
第三节 不同运动方式的功能	96
立法功能	96
行政功能	100
司法监察功能	102

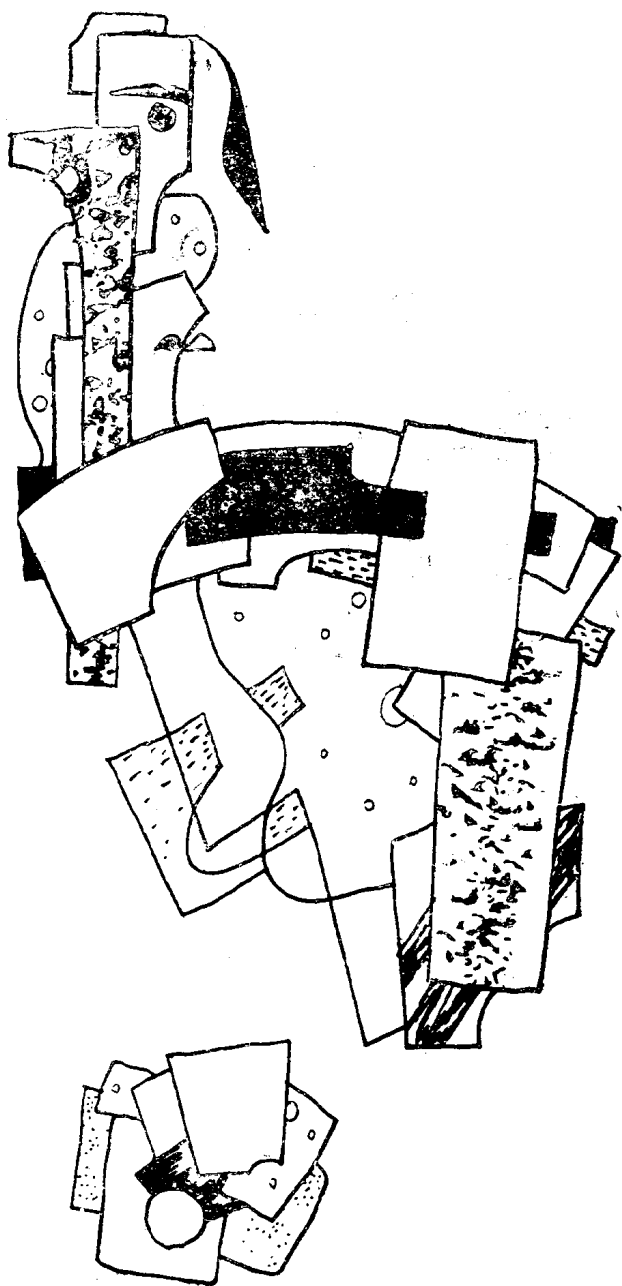
第四章 文官系统的结构	106
第一节 文官结构的涵义、特征与类型	107
文官结构的涵义	107
文官结构的特征	108
文官结构的类型	110
第二节 品位分类	112
品位分类的演变	112
各国品位分类现状	117
第三节 职位分类	124
职位分类的涵义	124
职位分类的办理	131
职位分类的历史发展	137
第五章 文官系统的管理组织	144
第一节 文官管理组织的沿革	145
文官管理组织的建立	145
文官管理组织在当代的发展	146
第二节 文官管理组织的部门化	148
决策性功能及有关人事机构	149
执行性功能及有关人事机构	153
裁决性功能及有关人事机构	154
辅助性功能及有关人事机构	155
第三节 西方各国政府人事机构	158
英国政府人事机构	158

美国政府人事机构·····	164
法国政府人事机构·····	168
日本政府人事机构·····	177
联邦德国政府人事机构·····	181
第六章 文官系统的规则·····	186
第一节 文官系统规则的功用与特点·····	187
文官系统规则的目的性·····	187
文官系统规则的功用·····	190
文官系统规则的特点·····	192
第二节 文官系统规则的种类与内容·····	194
关于文官身份的规则·····	194
关于文官行为的规则·····	198
关于文官流动的规则·····	205
第七章 文官系统的更新机制·····	212
第一节 更新机制的涵义·····	213
第二节 择优录用·····	215
择优录用的基本原则·····	215
择优录用的适用范围和标准·····	217
考试机关·····	219
考试预备程序·····	222
考试类型、方法和内容·····	226
择优录用及其保障·····	233
第三节 退 休·····	237
文官退休制度的功用及特点·····	237

退休的条件·····	240
退休的渠道·····	242
退休金的筹集和管理·····	245
退休金的种类、计算和发放·····	246
第四节 素质更新 ·····	250
培训的目标和功用·····	250
培训政策·····	253
培训方式和内容·····	258
培训设施·····	264
第八章 文官系统的激励机制 ·····	268
第一节 激励与激励机制 ·····	269
激励和需求·····	269
激励机制·····	270
文官系统激励机制概观·····	271
第二节 考 绩 ·····	272
考绩的意义和功用·····	272
考绩的方法·····	275
考绩的内容·····	277
考绩的实施·····	282
第三节 奖励与晋升 ·····	285
奖励的方式·····	285
晋升的原则和结构·····	287
晋升的程序·····	294
第四节 报 酬 ·····	298

报酬的原则	298
报酬的结构	303
薪金	305
津贴	309
第五节 保障	310
保障的功用	310
职业保障	312
健康保障	313
伤残和抚恤保障	314
第九章 文官系统的监控	318
第一节 监控与文官系统监控	319
监控的一般涵义	319
文官系统监控的涵义	320
文官系统监控的历史发展	321
第二节 监控文官系统的网络	323
监控网络	323
立法系统的监控	324
司法系统的监控	327
行政系统的监控	330
第三节 重要的控制手段——文官惩戒	332
惩戒的意义及种类	332
惩戒权的执掌者	333
行政惩戒的程序	336

行政惩戒的救济.....	340
第四节 文官工会.....	342
工会的权利.....	342
工会的组织和类型.....	344
工会的监控.....	346



第一章

政府中的 文官系统