

ZHONGGUOJINXIANDAI
RENSHIZHIDU

林代昭 主编

中国近现代 人事制度



劳动人事出版社

中国近现代人事制度

林代昭 主编

责任编辑 张经邦

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京怀柔县东茶坞印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 大32开本 18.25印张 473千字

1989年7月北京第1版 1989年9月北京第1次印刷

印数：3000册

ISBN 7-5045-0298-7/D·057 定价：9.65元

前 言

中国近现代不仅是政治制度发生剧烈变化的时期，也是人事制度发生重大变动的时期。从1840年鸦片战争以后，中国封建人事制度逐步瓦解，半封建半殖民的人事制度逐渐形成。经过多次的改革和探索，建立了新中国的人事制度。以马克思主义为指导，研究我国近现代人事制度的发生和发展，总结其历史经验教训，是广大理论工作者和人事工作者一项重要任务。

建国以来，特别是在党的十一届三中全会以后，我国学术界对中国人事制度的研究取得了可喜的成果，涌现出一批卓有见解的论著。这些论著集中在两个方面，一是对中国古代人事制度的研究；二是对新中国人事制度的研究。仔细分析后可以看出，其中缺少一个重要环节，即中国近现代人事制度（1840—1949年）的研究。加强对中国近现代人事制度的研究，弄清近现代人事制度的基本内容及其特点，对于改革我国人事体制、健全社会主义人事制度，具有重要的意义。

与中国古代人事制度相比，中国近现代人事制度的一个显著特点是开始推行文官制度和公务员制度。从清朝末年民国初年开始筹建文官制度到南京国民政府正式推行公务员制度，前后共用了数十年。在这一时期，各届政府制订了大量的法规，对文官（后称公务员）的任用、考试、考绩、服务、保障、监督、薪俸、抚恤等制度作了具体的规定。此外，还建立了文官、公务员的管理机构，如北洋政府的铨叙局、南京国民政府的考试院。在官吏的使用方面，开始将官吏分为政务官、事务官两类。如果说，中国古代人事制度的核心是科举制度，那末近现代人事制度的重大变

动就是建立了文官制度（后改为公务员制度）。

近现代中国国家行政机关的负责范围呈现明显扩大的趋势。改革人事制度，建立公务员制度，成为不可抗拒的时代潮流。在旧中国，由于政治腐败，公务员制度不可能认真推行，当时实行的“公务员制度”与现在我们要建立的公务员制度有着本质的区别。但是也应该看到，当时推行的公务员制度在形式上是有许多可以借鉴之处的，其中一些错误的做法也可以使我们引以为戒。从这个意义上说，认真研究中国近现代人事制度，特别是近现代的公务员制度，取其精华、去其糟粕，是建立社会主义公务员制度的一个关键。

还在民主革命时期，我们党就在革命根据地创建了干部制度。根据地的干部制度是不同于旧中国的公务员制度的一种人事制度，是人民的人事制度。由于当时革命根据地分散在各地，又处于剧烈的战争环境，不可能建立完整的人事制度，但是在中国共产党的领导下，根据地的革命政权，已着手筹建、试行公务员制度。根据地的干部制度实际上是新中国人事制度的雏型。总结中国近现代革命根据地人事制度的经验教训，对建立社会主义的公务员制度具有重要的作用。

与中国古代人事制度一样，中国近现代人事制度本身也有一个发展变化的过程。这个过程大致可分为下列四个时期。

（一）晚清时期。这是中国近代公务员制度的酝酿时期。这一时期，封建人事制度已经腐朽，许多中国先进的知识分子已经提出改革人事制度的主张，其中资产阶级维新派提出官吏专职化问题，即所谓“专职司”，主张“吏胥之宜易用士人，百官之官终身专职”，这种提法显然是受了西方文官制度的影响，含有建立常任的业务官的意思。以孙中山为代表的资产阶级革命派进一步提出建立独立的考试机构——考试院。这显然也是主张在中国建立资产阶级的文官制度。但是这些主张都没有被清朝政府所接受。在清末的最后数年中，清朝政府不得不进行人事制度的改

革，如废除科举制、建立新式学堂，但近代文官制度还只是处于萌芽阶段。

(二) 南京临时政府时期。这是中国文官制度的筹建时期。以孙中山为首的南京临时政府成立以后，锐意进行人事制度的改革，连续起草了《文官考试令》、《文官考试委员会官职令》和《任官令》等文件，积极筹建文官制度。但由于南京临时政府存在的时间短暂，上述筹建文官制度的法令草案没有正式颁布，文官制度并没有正式实行。

(三) 北洋政府时期。这是中国近代文官制度正式实行的时期。袁世凯上台后，在政治方面打着共和的招牌，在人事制度方面，推行文官制度。从1913年以后连续颁布了一系列法规，对文官的任用、考试、考绩、服务、保障、抚恤、监督作了规定。1916年6月，北洋政府举行第一次文官高等考试，此后，文官制度逐步建立起来。

(四) 南京国民政府时期。这是中国近代公务员制度开始实行的时期。从民国初年以后，虽然正式实行了文官制度，但由于北洋军阀的肆意破坏和践踏，使文官制度声名狼藉，“文官”成为俞官的代名词。为了与北洋政府的文官区别，广州国民政府开始提出公“公务人员”的名称。南京国民政府建立以后，沿用广州国民政府关于公务员的提法，并正式建立了公务员制度。南京国民政府的公务员制度大致与北洋政府的文官制度相同。但在具体的体制方面更加完备。在考试方面增加了检定考试、升等考试；在管理方面，建立了全国性人事机构——考试院；在监督方面，建立了监察院；在任用方面，南京国民政府通过考试录取的公务员人数也比北洋政府时期有所增加。但是南京国民政府也没有认真推行公务员制度，加上当时吏治十分腐败，到了40年代末终于随着国民党政府的垮台而瓦解。

① 参见广州国民政府《惩治官吏法》第一条，1926年2月17日公布，《最新国民政府法令大全》第1009页。

在南京国民政府破坏第一次国共合作后，中国共产党独立地在农村建立了革命政权。在创建革命根据地的同时，也建立了相应的人事制度。根据地的人事制度对南京国民政府的公务员制度作了根本性的改革，建立了干部的任用、选拔、考核、奖惩等一系列制度。在对国民党政权的人事制度进行改革的同时，根据地也酝酿建立公务员制度。抗日战争以后，一些根据地的干部就称为公务员或公务人员。只是由于当时全国尚未解放和其它各种原因，还没有建立起完备的公务员制度。

公务员制度是现代人事制度一项重大的发展。以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点研究中国近现代公务员制度这还是一种尝试。由于我们学识浅薄，书中肯定有不少缺点和错误，敬请同志们批评指正。

目 录

前 言	(I)
第一篇 晚清人事制度——近代文官制度的酝酿	(1)
第一章 鸦片战争前清朝的人事制度	(1)
第一节 官吏选拔制度	(1)
一、科举制度	(1)
二、保举制度	(5)
三、从吏员中选拔官员	(5)
四、捐纳制度	(5)
第二节 官员培养制度	(6)
一、清代的学校	(6)
二、庶吉士制度	(9)
第三节 官吏任用制度	(11)
一、官吏的任免	(11)
二、回避制度	(15)
第四节 官吏的考核和监察制度	(15)
一、官吏的考绩制度	(15)
二、监察制度	(18)
第五节 官吏的品级与俸给	(19)
一、官员的品级	(19)
二、官员的俸给	(21)
第二章 19世纪40年代至90年代清朝人事制度的变动	(24)
第一节 科举制的没落与吏治的腐败	(24)
第二节 40年代至90年代变革人事制度的主张	(27)

一、龚自珍、魏源的鞭挞封建末世和“变法”“改制”，培养人才的主张	(28)
二、曾国藩、李鸿章的变科举、设学堂，培养洋务人才的主张	(32)
第三节 新式学堂的建立及洋务人才的培养	(37)
一、新式学堂的建立	(37)
二、新式学堂学生的来源	(40)
三、新式学堂课程的设置	(41)
四、学生成绩的考查和分配	(42)
五、新式学堂的特点	(43)
第四节 留学生的选派及其使用	(45)
一、留学生的选派	(45)
二、早期留学生的管理	(47)
三、留学生的使用	(49)
第五节 洋员的聘任	(51)
一、聘任洋员制度的建立	(51)
二、海关洋员的聘任制度	(54)
三、洋员聘任制度对中国人事制度的影响	(57)
第三章 太平天国人事制度	(60)
第一节 太平天国的官吏选任制度	(60)
一、洪秀全的用人思想	(60)
二、科举制度的改革	(67)
三、招贤制度	(71)
四、育才官与各级教育机构的设立	(72)
第二节 太平天国官吏的铨选与考绩	(74)
一、爵位与官等	(75)
二、保升奏贬制度	(77)
三、官吏的奖惩	(78)
第三节 太平天国的乡官制度	(79)
一、乡官制度的产生	(79)
二、乡官的选任	(80)

三、乡官的任免与奖惩	(83)
四、乡官的等级与待遇	(84)
第四节 太平天国官吏的供给制	(85)
一、“人无私财”的原则	(85)
二、圣库制度	(86)
三、太平天国后期官吏供给制的破坏	(89)
第四章 戊戌变法时期的人事制度改革	(91)
第一节 19世纪末资产阶级维新派改革人事制度的主张	(91)
一、19世纪末民族危机的加剧和吏治的进一步腐败	(91)
二、资产阶级维新派改革人事制度的主张	(93)
第二节 戊戌变法时期的人事制度改革	(101)
一、戊戌变法时期人事制度改革的主要措施	(101)
二、顽固派的激烈反抗	(103)
第三节 变革官制的失败及其在历史上的地位	(107)
第五章 20世纪初清政府推行的人事制度“改革”	(111)
第一节 科举制度的废除	(111)
一、20世纪初清朝的“新政”与科举制的废除	(111)
二、新型教育制度的确立	(114)
第二节 清末选派留学生制度	(119)
一、清末中国经济、政治的变动与选派留学生运动的掀起	(119)
二、留学生的选派与管理	(121)
第三节 科举制度废除后的人事制度	(124)
一、新式学堂毕业生的选拔与任用	(124)
二、归国留学生的选拔与任用	(127)
三、对原有科举出身人员的处理	(129)
第二篇 民国初年的人事制度——近代文官制度的推行	(132)
第六章 南京临时政府的人事制度	(132)
第一节 孙中山的人事思想	(132)

一、官吏为国民公仆	(133)
二、权能分治	(135)
三、人尽其才	(136)
四、考试择人	(141)
五、建立监督官员的专门机构	(142)
第二节 文官制度的规划	(143)
一、《任官令》草案对文官任用制度的规划	(143)
二、《文官考试令》草案对文官考试制度的规划	(145)
三、《文官考试委员会官职令》草案对文官考试机构的规划	(146)
第三节 监察制度的改革	(147)
一、顾问权	(149)
二、弹劾权	(149)
三、查办权	(150)
第四节 教育制度的改革	(152)
第五节 南京临时政府人事制度改革方面的得失	(154)
第七章 北洋政府的人事制度	(156)
第一节 北洋政府的文官考试制度	(156)
一、文官制度的推行	(156)
二、典试委员会及其职权	(156)
三、文官高等考试	(158)
四、文官普通考试	(161)
五、特种文官的考试	(162)
六、文官的甄别与甄用	(163)
第二节 北洋政府的文官任用制度	(166)
一、文官的官等	(166)
二、文官的任用	(168)
三、觐见制度和谒见制度	(171)
四、铨叙局及其职权	(171)
第三节 官吏的监督与惩戒	(172)

一、文官的纪律	(172)
二、北洋政府的监察制度	(174)
三、官吏的惩戒	(179)
第四节 文官的待遇与抚恤	(184)
一、官吏的薪俸	(184)
二、文官的保障	(186)
三、文官的抚恤	(188)
第八章 广州国民政府的人事制度	(190)
第一节 广州国民政府在考选制度方面的改革	(190)
一、国共合作的形成与广州国民政府的建立	(190)
二、考试院的筹建	(191)
三、《考试条例》的公布	(194)
第二节 广州和武汉国民政府的监察制度	(199)
一、监察院的建立及其职权	(200)
二、惩戒院和审政院	(203)
第三篇 南京国民政府时期的人事制度	(206)
——近代公务员制度的建立	
第九章 十年内战时期南京国民政府的人事制度	(206)
第一节 公务员制度的推行	(206)
第二节 考试院的设置及其职权	(209)
一、考试院的设立	(209)
二、考试院的机构及其职权	(210)
第三节 公务员的考试	(217)
一、高等考试和普通考试	(217)
二、特种考试	(220)
三、监试制度	(225)
四、检定考试制度	(228)
第四节 公务员的任用	(232)
一、公务员的分类管理	(232)
二、公务员的任用资格	(233)
三、公务员的甄别与登记	(239)

四、公务员的分发	(243)
第五节 公务员的考绩与待遇	(246)
一、公务员的考绩	(246)
二、公务员的奖惩	(247)
三、公务员的薪俸与抚恤	(249)
第六节 公务员的纪律和监督	(253)
一、公务员的纪律	(253)
二、公务员的监督	(255)
三、公务员的惩戒	(259)
第十章 抗日战争时期国民党政府的人事制度	(262)
第一节 行政三联制的推行	(262)
一、抗战时期国民政府行政效率的低下与行政三联制的 推行	(262)
二、中央设计局	(265)
三、幕僚长制度和分层负责制	(268)
四、党政考核工作委员会	(270)
第二节 公务员考试制度的变化	(271)
一、抗战时期公务员考试制度的特点	(271)
二、高等考试	(273)
三、普通考试	(274)
四、专门职业和技术人员考试	(275)
五、公职候选人的考试制度	(280)
第三节 人事统一管理体制的建立	(288)
一、人事统一管理法规的制定	(289)
二、《人事管理条例》颁布后的人事管理系统	(290)
三、各级人事管理机构职权	(291)
四、人事管理人员的任用及其办事规则	(292)
第四节 公务员考绩与奖惩制度的变化	(293)
一、《非常时期公务员考绩条例》的颁布	(293)
二、公务员考绩制度的变化	(294)
三、公务员奖惩制度的变化	(297)

第五节	公务员纪律与监督制度的变化	(299)
一、	《公务员服务法》的公布	(299)
二、	公务员监督制度的变化	(301)
第六节	公务员的待遇	(303)
一、	公务员的薪俸	(303)
二、	公务员的退休	(306)
三、	公务员的抚恤	(308)
第十一章	“行宪”以后南京政府的人事制度	(310)
第一节	南京政府的“制宪”和“行宪”	(310)
第二节	“行宪”后南京政府的人事管理机构	(312)
一、	考试院的改组及其职权	(312)
二、	考选部的组织及其职权	(314)
三、	铨叙部的组织及其职权	(315)
第三节	“行宪”后的公务人员的任用制度	(315)
一、	《公务人员任用法》的颁布	(315)
二、	公务人员的任用标准和任用等级	(316)
三、	公务人员任用的程序	(318)
四、	公务人员任用的回避制度	(318)
第四节	“行宪”后的考试制度	(319)
一、	《考试法》的修订	(319)
二、	升等考试制度的推行	(320)
三、	“行宪”后的高等考试和普通考试	(320)
第五节	“行宪”后公务人员的纪律和监督	(321)
一、	公务人员的纪律	(321)
二、	公务人员的监督	(322)
三、	公务人员的惩戒	(324)
第六节	“行宪”后公务人员的待遇	(325)
一、	公务人员的薪俸	(325)
二、	公务人员的退休	(326)
三、	公务人员的抚恤	(327)

第四篇 革命根据地的人事制度

—	新中国人事制度的雏型·····	(328)
第十二章	建党和大革命时期中国共产党的干部	
	制度·····	(328)
	第一节 建党时期的干部制度·····	(328)
	一、建党时期干部制度的特点·····	(328)
	二、建党时期干部的标准和干部的纪律·····	(329)
	三、建党时期干部的培养·····	(330)
	第二节 大革命时期中共干部制度的发展·····	(332)
	一、国共合作的实现，中共大批干部加入国民党·····	(332)
	二、黄埔军校对革命军事政治工作干部的培养·····	(334)
	三、工农运动的发展和工运农运干部的培养·····	(336)
	四、党校的创设及其对干部的培养·····	(337)
	五、干部的编制和干部的纪律·····	(339)
	第三节 国民党右翼对中共干部的排斥和迫害·····	(341)
	一、中山舰事件和整理党务案·····	(341)
	二、“四·一二”政变和“清党”运动·····	(342)
	三、武汉政府的“分共”与中共退出国民党·····	(343)
第十三章	十年内战时期革命根据地的人事制度·····	(344)
	第一节 废除旧政权的官吏制度，工农群众参加国	
	家政权管理·····	(344)
	一、革命根据地的开辟和苏维埃政权的建立·····	(344)
	二、废除旧政权的官吏制度，工农群众参加国家政权	
	管理·····	(347)
	三、苏维埃政权的干部与旧政权官吏的区别·····	(350)
	第二节 干部的选聘和调配·····	(353)
	一、干部的选拔·····	(353)
	二、技术人才的聘用和优待·····	(355)
	三、干部的调配·····	(359)
	第三节 干部的职位、编制和待遇·····	(362)
	一、干部的职位·····	(362)
	二、干部的编制·····	(365)

三、干部的待遇	(370)
第四节 干部的培训	(371)
一、党的干部培训	(371)
二、苏维埃政府干部的培训	(375)
三、红军干部的培训	(377)
第五节 苏区干部的监督	(378)
一、苏区对党的干部的监督	(379)
二、苏区对行政干部的监督	(380)
三、苏区工农群众对干部的监督	(386)
四、报刊舆论对干部的监督	(389)
第六节 党在白区的干部制度	(390)
一、大革命失败后白区干部队伍的状况	(390)
二、干部的秘密工作制度	(391)
三、建立党的政治保卫机关，采取积极主动的方式保护 干部	(394)
四、白区干部的选拔和培训	(395)
五、干部的巡视制度和审查制度	(399)
第七节 党和苏维埃政府在干部制度上的失误和 教训	(401)
一、过分强调党的干部工人化，排斥打击知识分子干部	(401)
二、干部政策中的宗派主义	(404)
三、对干部的错误惩处	(408)
四、肃反扩大化对苏区干部的迫害	(409)
五、遵义会议后党的干部政策的转变	(411)
第十四章 抗日民主政府的人事制度	(414)
第一节 抗日民主政府的人事立法工作	(414)
一、抗日根据地的开辟和抗日民主政权的建立	(414)
二、抗日民主政府人事立法工作的特点	(416)
第二节 抗日民主政府选拔干部的基本原则	(418)
一、“任人唯贤”的方针	(418)
二、大量吸收和任用知识分子的政策	(419)

三、抗日民主政权的“三三制”原则	(423)
第三节 干部的编制与精兵简政	(426)
一、抗战初期干部的编制	(427)
二、精兵简政的实施	(430)
三、精兵简政的成效	(434)
第四节 干部的管理	(435)
一、干部管理的原则	(435)
二、干部管理的体制	(436)
三、干部管理的内容	(440)
第五节 干部的任免和调配	(441)
一、干部的任免	(441)
二、干部的调配和交流	(445)
三、干部的交代制度	(448)
第六节 干部的考核和奖惩	(449)
一、考核的目的和内容	(450)
二、考核的方式	(451)
三、奖惩的原则和标准	(453)
四、奖惩的方式和程序	(454)
第七节 干部的纪律和监督	(459)
一、党的纪律和监督	(459)
二、政府系统干部的纪律	(463)
三、政府系统干部的监督	(464)
第八节 干部的教育	(466)
一、干部教育的内容	(466)
二、干部教育的形式	(471)
三、干部教育的管理	(475)
第九节 干部的供给和福利	(477)
一、干部供给的标准	(477)
二、文化技术干部的优待	(480)
三、干部的保健	(483)
四、干部伤亡的褒恤	(485)

五、妇女干部的优待	(487)
六、干部家属的照顾	(488)
第十五章 解放战争时期解放区的人事制度	(490)
第一节 解放战争时期解放区人事工作的概况	(490)
一、解放战争的爆发和解放区的迅速扩大	(490)
二、人民民主政权的建立	(491)
三、解放战争时期干部队伍的基本状况	(493)
四、解放战争时期党和人民政府人事管理工作的特点	(496)
第二节 干部的选拔和培养	(498)
一、干部的选拔	(498)
二、干部的培养	(500)
第三节 干部的调派和编制	(504)
一、干部调派的原则	(504)
二、干部调派的条件和方法	(505)
三、干部的编制	(508)
第四节 干部的监督	(511)
一、党员干部的监督	(511)
二、政权系统干部的监督	(516)
第五节 旧职员的利用和改造	(521)
一、利用旧职员的意义和原则	(521)
二、国民党政府公务员的留用和改造	(524)
三、企业机关旧职员的利用和改造	(527)
第六节 党外民主人士的团结和培养	(530)
一、团结和培养党外民主人士的意义	(530)
二、团结和培养党外民主人士的几种方式	(532)
三、党外民主人士及其家属的照顾	(537)
第七节 干部的待遇	(539)
一、干部的供给制	(539)
二、公营企业人员的工资制	(541)
三、留用人员的待遇	(543)
四、退职人员的待遇	(545)