

科举制度 与公务员制度

中西官僚政治比较研究

任爽 石庆环 著



商務印書館

科举制度与公务员制度

——中西官僚政治比较研究

任爽 石庆环 著

H620/03

商 务 印 书 馆

2001年·北京

图书在版编目(CIP)数据

科举制度与公务员制度:中西官僚政治比较研究/任爽,石庆环著. —北京:商务印书馆,2001

(中外文明比较研究系列丛书)

ISBN 7-100-03276-8

I. 科… II. ①任… ②石… III. ①科举制度-对比研究-中国、西方国家 ②公务员制度-对比研究-中国、西方国家 IV. D691.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 04817 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

KĒJŭ ZHÌDÙ Yǔ GŌNGWUYUÁN ZHÌDÙ

科举制度与公务员制度

——中西官僚政治比较研究

任爽 石庆环 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

中 国 科 学 院 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-03276-8 / D · 283

2001 年 8 月第 1 版

开本 850 × 1168 1/32

2001 年 8 月北京第 1 次印刷

印张 8 5/8

印数 4 000

定价: 15.00 元

本书为国家 211 工程重点项目
“中外文明比较研究系列丛书”之一

目 录

引 言： 古代中国科举制度与近现代西方国家 公务员制度的传承——中西政治发展史上 的一个交汇点	1
第一章 科举制度与公务员制度的建立及其演变	13
一 渐进：古代中国科举制度的形成及其演变	14
二 突变：近现代西方国家公务员制度的建立 及其发展	34
第二章 科举制度与公务员制度的录用原则	61
一 任人唯亲与任人唯贤的矛盾	61
二 道德层次与职业素质的冲突	73
三 注重通才与注重专才的差异	85
第三章 科举制度与古代中国的官僚政治	95
一 君主集权的确立	95
二 官僚政治的成熟	111
三 科举制度与古代中国的官僚主义	121
第四章 公务员制度与近现代西方国家的官僚政治	131
一 三权分立的演变	131
二 官僚政治的复活	149
三 公务员制度与近现代西方国家的官僚主义	167

第五章 科举制度与古代中国和近现代西方国家的	
人事管理·····	190
一 科举制度与古代中国的人事管理·····	190
二 公务员制度与近现代西方国家的人事管理·····	204
主要参考书目·····	255

引言：古代中国科举制度与近现代 西方国家公务员制度的传承 ——中西政治发展史上的一个交汇点

科举制度与公务员制度对许多人来说显然并不十分陌生。因为科举制度给中国古代社会留下的痕迹即使在今天看起来也还是清晰而浓重，而公务员制度在当代西方社会中发挥的作用正在变得日益巨大而深远。不过，把这两项制度放在一起进行研究，多多少少会令人产生某种迷惑之感：出现于古代中国历史上的科举制度与行用于当代西方世界的公务员制度究竟凭借什么纽带被连接到了一起，以至我们有理由进行这种比较研究？

我们首先注意到的是西方学术界大量的关于公务员制度起源于中国古代的科举制度的论述。这些论述使我们不可能不对这两项制度之间的关系产生兴趣。在1933年，美籍华人学者罗纳德·S. 苏(Leonard S. Hsu)曾经在他的《孙逸仙——他的政治和社会理想》一书中这样写道：“几乎所有的西方学者都没有注意到当今世界现存的高级公务员制度起源于中国这样一个事实。我们有足够的证据证明中国对这一制度的影响，而它往往被西方学者所忽视。我们认为，中华帝国的科举制度，随着时间的推移得到传播，并成为世界其他国家实施和发展行政精英制度的基础。毫无疑问，美国公务员竞争考试的特点主要受英国的影响，而英国的公务

员制度则来源于中国。”^①

罗纳德·S. 苏的这段话明确无误地指出，中国古代的科举制度是西方近现代国家的公务员制度的渊源。罗纳德·S. 苏是西方较早提出这一问题的学者。不过，最早提出这一问题的是孙中山先生。早在 1921 年 4 月，孙中山先生就在广东省教育会的一次演说中指出：“只有选举而没有考试……，所以美国的选举常常就闹出笑话。有了考试，那么必要有才、有德的人，终能当我们的公仆。英国行考试制度最早，美国行考试制度才不过二三十年，英国的考试制度就是学我们中国的。中国的考试制度是世界最好的制度。现在各国的考试制度亦都是学英国的。”^②

孙中山先生的话绝非毫无根据。不过，这些话与罗纳德·S. 苏的话一样笼统。我们知道中国古代的科举制度是世界上最早的官员考试制度，我们也知道西方国家现行的公务员制度确实与古代中国的科举制度有相似之处。但是，这并不能真正证明科举制度就是当代西方世界公务员考试制度的蓝本。我们还需要直接的根据来证明当西方人建立公务员制度时，确实采用或者参照了中国古代的科举制度，才有可能解决这一问题。换句话说，我们只有真正弄清楚了近现代西方国家公务员制度与古代中国科举制度之间的传承关系，才有理由展开进一步的讨论。

据美国学者唐纳德·F. 莱茨 (Donald F. Lach) 在他的《亚洲对欧洲的影响》(*Asia in the Making of Europe*) 一书中所做的研究，

^① Leonard S. Hsu: *Sun Yat-sen: His Political and Social ideals*. University Park, Los Angeles: University of Southern California Press, 1933.

^② 孙中山“在广东省教育会的演讲”(1921 年 4 月 4 日)，《孙中山全集》第五卷，第 498 页。

自从 1585 年葡萄牙人建立澳门殖民地以后,外国人论述中国高级科举官员的文件便得到妥善的保存并为西方国家的人士所广泛阅读。^①1943 年,美籍华人学者邓嗣禹(Ssu-yu Teng)发表了一篇关于中国古代科举制度对西方考官制度的影响的文章。这篇文章的题目是《中国对西方官员考试制度的影响》。为了撰写这篇文章,他查阅了 70 多种有关中国古代科举制度的专著和论文,它们大多是发表在 1570 年和 1870 年之间的英语版本。依据大量的事实,邓嗣禹得出结论说:“毋庸置疑,中国的科举考试制度被介绍给了西欧国家,……为各个国家所采用并得以逐步适应它们自己的特点。”^②

与此同时,美籍华人学者 Y. Z. 常(Y. Z. Chang)则在《中国与英国公务员制度改革》一文中对西方国家借鉴中国古代的科举制度作了进一步的论证,他的根据是:“有证据表明:第一,中国的科举制度在英国广为人知;第二,有关那个时代竞争考试理论的期刊文章和议会辩论均与中国的这一制度相关;第三,议会内外一致认为,科举制度是中国创立的一种制度,而且不容否认;第四,没有任何其他国家先于中国而使用一种竞争性的官员考试制度。”^③

罗纳德·S·苏、邓嗣禹 和 Y. Z. 常等人的研究使我们可以粗略地了解西方国家借鉴中国古代的科举制度以建立公务员制度的事实。不过,仅仅证明这一事实的存在还是远远不够的。在这里,

① Donald F. Lach: *Asia in the Making of Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1965, vol. 1, bk. 2, ch. 9, sep. pp. 804-812.

② Ssu-yu Teng: "Chinese Influence on the Western Examination System". *Harvard Journal of Asian Studies*, No. 7 (1943), pp. 267-312.

③ Y. Z. Chang: "China and English Civil Service Reform". *American Historical Review*, No. 42 (April 1942), p. 544.

还有许多细节需要我们进一步地加以发掘。事实上,西方国家借鉴科举制度来建立公务员制度是从英国东印度公司开始的。1600年,东印度公司获许建立,并且从1623年在印度又从1699年在中国开始活跃起来。邓嗣禹认为:1829年,公司在有限的基础上为印度引进了考试任职制度,“结果使中国的这一发明及时在印度得以充分发展”。^①此后,这一制度又应用于英国国内公共服务并建立了它的精英“通才管理阶层”。随着形势的发展,公务员制度在印度和英国逐步普及。

在19世纪的印度,殖民地政府最重要官员是地区官员。菲利普·伍德罗弗(Philip Woodruff)称这些官员为“柏拉图式的卫道士”。^②约翰·A. 阿姆斯特朗(John A. Armstrong)在一部名叫《欧洲的行政精英》的著作中写道:“他们的责任感以及良好的通才训练,使人想起描绘中国官员时用的‘多面手’一词,这样的例子在英国教育系统和英国国内公务员系统中不胜枚举。”^③理查德·A. 查普曼(Richard A. Chapman)则在他的《英国高级公务员》一书中进一步断言:“确实,公务员一词起源于东印度公司。它的官员被称之为公务员是为了区别于军事的和教会的雇员。”^④

当时,最积极倡导采纳中国官员考试制度的是英国驻中国广

① Ssu-yu Teng: “Chinese Influence on the Western Examination System”. *Harvard Journal of Asian Studies*, No. 7 (1943), p. 295.

② Philip Woodruff: *The Men Who Ruled India*. New York: Schocken Books, 1953, Vol. 2.

③ John A. Armstrong: *European Administrative Elite*. Princeton, N. J: Princeton University Press. 1973, pp. 271 - 272.

④ Richard A. Chapman: *The Higher Civil Service in Britain*. London: Constable & Company, 1970, pp. 8 - 9.

东领事托马斯·泰勒·麦道斯(Thomas T. Meadows),他在1847年出版的著作《中国人和他们的反叛》中警告说:“如果英国对英王所辖之下的殖民者职位和头衔不实行公正的晋升制度,那它将不可避免地失去它所拥有的全部殖民地。”^①

在印度,尽管许多地方以及东印度公司的官员曾经进入过1806年在伦敦附近的海雷伯利创办的公司学院。但是,直到1829年,公司才引进公务员考试制度。然而,这种做法只是针对那些没有进入过海雷伯利学院的官员而言。当时,在英国容许进入公务员行列还纯粹是一种恩赐官职制。亚当·斯密(Adam Smith)和杰里米·本瑟姆(Jeremy Bentham)都主张进行公开的考试并为此进行了不懈的努力。1853年,斯坦福德·诺斯科特爵士(Sir Stafford Nothecote)和查尔斯·屈维廉爵士(Sir Charles Trevelyan)发表了著名的《诺斯科特-屈维廉报告》(Nothecote-Trevelyan Report),这个报告奠定了英国公务员考试制度的基础。屈维廉与诺斯科特的祖父一样曾经进入过海雷伯利学院并曾受雇于东印度公司,而屈维廉的姐夫就是麦考莱爵士(Sir Macauley)。他们二人因为主张在印度实行有效的竞争考试制度而闻名于世。1854年的《麦考莱报告》主张对东印度公司的公务员实行考试,考试“限于那些有知识的部门,这些部门是英国绅士们所向往——可能吸引他们注意的——如历史、法学、金融和商业以及语言等等。而被考虑在列的则应该是那些毕业于牛津或者剑桥文科的高才生”。^②在历史上,

① Thomas T. Meadows: *The Chinese and Their Rebellions*. Stanford, Calif: Academic Prints, 1856, xxvii.

② “Macauley Report” November, 1854, reprinted in *Fulton Report of 1968*, Her Majesty's Stationary Office, 1970, vol. 1, pp. 119-120.

人们往往将两个报告放在一起考虑,因为它们奠定了英国管理阶层以及在世界范围内传播高级公务员制度的基本模式。

海雷伯利学院关闭以后,招募和考试主要集中于牛津和剑桥的毕业生以满足其在印度求职的需求,与此相适应,《麦考莱报告》也及时得到了补充。1857和1858年以后,由于“英王法”取代了“公司法”,“牛津-剑桥”的应募者首先在印度然后在英国国内占据了英国见习公务员的统治地位。1870年6月4日,《诺斯科特-屈维廉报告》的内容为枢密院的法令所补充,法令将公开的竞争考试作为进入枢密院供职的正式要求,并且强令所有的部门举行任职考试。至此,公务员制度在全英国境内推广开来并开始逐步传播到欧洲的其他国家。

关于中国古代的科举制度对法国的影响,在邓嗣禹的著作中也有述及。邓嗣禹转引伏尔泰和其他人的论述说:“如果有那样一个国家,在这个国家中,人民的生活、荣誉以及福利一直受到法律的保护,这就是中华帝国。”伏尔泰甚至说:“人们很难想象还有比它更好的政府——这个政府的成员只有经过几次严格的考试才能被录用。”邓嗣禹依据孟德斯鸠、狄德罗、布鲁奈特利以及其他人的著作总结道:“法国的公务员考试制度来源于中国。”例如,布鲁奈特利就相信:“法国的教育确实建立在中国公开竞争考试的基础上,而且通过竞争考试选拔官员的做法无疑来源于并且效仿了中国。”在法国,这种制度受到了哲学家的普遍欢迎,特别是伏尔泰对其进行了高度的评价。^①

^① Ssu-yu Teng: “Chinese Influence on the Western Examination System”. *Harvard Journal of Asian Studies*, No. 7 (1943), pp. 281 - 283.

就西欧大陆来说,法国的公务员制度和德国的不尽相同。费罗·海蒂(Ferrel Heady)将其称之为“传统管理体制”,是因为它们与马克斯·韦伯的传统官僚理论非常相似。^①艾罗·N. 苏雷曼(Ezra N. Suleiman)在他的《从右到左:法国的官僚与政治》一书中则对这一特征进一步做了概括。他认为:现代法国高级公务员制度中突出的特征是它的选官制度化。这种选官制度是一个完整的系列,它依据等级、功绩以及现存的各类高级学院特别是国立行政学院为标志的培训得以实现。这一制度创立于1945年,它通过保证国家机器的连续运作来实现政治的稳定。“世界上没有任何其他国家像法国这样建立一系列制度旨在创立一个高级公务员精英集团”并且依据这些制度形成“一个完整的公务员世界”。^②不过,尽管法国公务员制度有这样的特点,我们还是可以说,中国古代的科举制度是法国公务员制度的渊源。而后者所形成的特点恰恰反映了前者的深远影响。

对美国来说,其公务员制度几乎吸收了各个国家其中当然包括中国的影响,只不过这种影响发生的时间较晚而已。范·里普尔(Paul P. Van Riper)在他的《美国公务员制度史》一书中认为:“没有任何证据证明1860年以前的外国公务员制度曾经影响美国。”^③直到1862年,美国驻法国的领事约翰·比格罗(John

① Mark W. Huddleston and William W. Boyer: *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996. p. 15.

② Ezra N. Suleiman: *From Right to Left: The Bureaucracy and Politics in France*. In Ezra N. Suleiman, ed: *Bureaucracy and the Policy-Making: Comparative Review*. New York: Holmes & Meier, 1984, p. 117.

③ Paul P. Van Riper: *History of the United States Civil Service*. Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, p. 63.

Bigelow) 建议美国借鉴法国的方法考取税务员,美国的公务员制度才开始其建立与发展的历程。约翰·比格罗的建议被重新登录在 1868 年国会关于中国、普鲁士、法国和英国公务员制度的报告中。根据 1871 年的一个法案,尤利塞斯·S. 格兰特 (Ulysses S. Grant) 总统任命一个七人委员会以发起改革,从而为后来 1883 年彭德尔顿的改革奠定了基础。在这个短期存在(1871 - 1875 年)的格兰特委员会 (Grant Commission) 提交给总统的报告中,对中国的经验给予了特殊的注意,其中曾经谈到:“孔夫子倡导政治道德,中国人曾阅读过许多书籍,并使用过罗盘针、火药以及乘法表,而那时我们这个大陆还是一个未开垦之地。”^①但是更重要的是,“这个东方世界最开明和最持久的政府曾要求进行一种考试以考察进入政府工作的候选人的功绩”,美国人不应该否认这一益处。报告还补充道,应该“特殊考察英国的政治史,因为它曾大大地受益于这些中国的方法”。^②

尽管邓嗣禹发现,有“零散的资料可以论证中国人对美国的公务员制度有直接的影响”,^③但是,在美国,特别是 1870 年以后,对国外经验的许多参考与借鉴,主要来源于英国。其中包括《麦考莱报告》、《诺斯科特 - 屈维廉报告》以及英国的某些经验。在 1883 年的“彭德尔顿法”(Pendleton Act) 中,采纳英国的经验的中心部分是竞争考试,这一法案首创了美国的公务员制度。其余被采纳

① U. S. Congress House, 40th Congress, 2nd Section, H, Rep. 47, May 15, 1868, Washington, D. C. : Government Printing Office, 1868, pp. 110 - 202.

② U. S. Congress House, 43rd Congress, 1st Section, Exec. Doc. 221, April 15, 1874, Washington, D. C. : Government Printing Office, 1874, p. 24.

③ Ssu-yu Teng: “Chinese Influence on the Western Examination System”, *Harvard Journal of Asian Studies*, No. 7 (1943), pp. 306 - 308.

的英国经验则是有关职业的相对稳定与政治的中立。

实际上,美国联邦职业行政制度与英国和许多其他国家的通才或精英传统存在着本质上的区别。弗莱德里克·毛舍(Frederick C. Mosher)在他的那部研究公务员制度的权威性著作《民主政治与公共机构》(*Democracy and the Public Service*)中,把主要欧洲国家的高级公务员划分为三种类型:英国类型,它的牛津-剑桥和公共学校的信徒以及它的职业——业余行政管理阶层;大陆类型(法国除外),它的律师统治地位;以及法国类型,它的职业精英集团的传统。^①毛舍认为,通过殖民主义,上述每一类型都被传播到了国外。目前,它们在世界范围内依然占据支配地位。与此不同,美国的制度有别于这三种类型的任何一种,而且其间区别远远大于这三种类型之间的区别。一方面,正如范·里普尔在《美国公务员制度史》一书中引用切斯特·A. 阿瑟总统(Chester A. Arthur)所说的那样:“英国制度的一些明显的内容并没有被我们所积极接受,即使在最积极倡导公务员改革的那部分中也是如此。”^②没有被采纳内容之一即包括对文章写作的考试;相反,“彭德尔顿法”明确地指出,考试必须带有“实践的特点”。^③另外一个被美国拒绝接受的英国制度的内容是除了底层以外的体制上的封闭。而从一开始,美国的制度就在几乎所有的层次上都是开放的。

① Frederick C. Mosher: *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1982, pp. 29 - 41.

② Paul P. Van Riper: *History of the United States Civil Service*. Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, p. 100.

③ Mark W. Huddleston and William W. Boyer: *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996, p. 18.

对上述两个内容的拒绝接受对美国公务员制度产生了带有根本性的体制方面的结果,因为注重“实践”的考试制度保证了“专才”而不是“通才”的主流地位。同时,“公开性”注定了这种具有渗透性的公务员制度缺少一种独立的行政管理精英集团:它更多地是开放的官僚而不是对外封闭的体制。在这里,我们同样看到了中国古代科举制度的影响,同时也看到了直接影响与间接影响之间的差别。尽管英国以及西欧国家的高级公务员制度越来越更多地体现高等教育的扩大和专才的显要地位,但是,通常来说,通才以及随之而来的精英集团仍然占据统治地位,专才与之相比,还是处于从属的地位。美国的模式与此正好相反。因为中国古代的科举制度以及它的“道德人”的官员传统更多地与欧洲的模式相似而与美国的模式不同。当然,就大多数研究现代公务员制度其中包括美国的公务员制度的西方学者来说,都认为西方人接受了中国人发明的竞争考试的概念,而美国所建立的非通才的或非精英集团的模式,实质上也是间接从中国传来的。

中国古代的科举制度对亚洲国家尤其是朝鲜和日本也具有一定的影响。不过,亚洲国家的公务员制度情况较为复杂。一方面,西方殖民主义例如英国、法国的入侵使其了解并吸收了中国古代的科举制度以建立其公务员制度;反过来说,某些亚洲国家又因这种入侵受到了西方公务员制度的启发。尽管这些国家在古代时期就受到中国的科举制度的影响,但是,它们现行的公务员制度并不是直接从中国的科举制度转化而来的。因为公务员制度是近代资本主义的产物,尤其是两党或多党政治的产物。就这一点来说,科举制度只能是公务员制度的渊源,没有近代资本主义及其政党制度的催化,这一制度不可能直接转化为公务员制度,就像发明了科

举制度的中国并没有把这一制度改造成现代公务员制度一样。

马克·W.哈德斯頓和威廉·W.博伊尔两位学者在研究了各个国家的公务员制度及其渊源以后,在他们出版的《美国的高级公务员——寻求改革》一书中得出结论说:第一,在现代公共管理研究中,西方学者在很大程度上忽略了中华帝国的影响;第二,竞争考试以及高级公务员制度起源于中国并且这种制度已由中国发展到了很高的水准;第三,中国的经验直接或间接地影响世界范围内的公务员考试制度化以及精英高级公务员制度;第四,这些制度的绝大部分都带有通才和非代表性官僚占统治地位的特征;第五,比较而言,美国的公务员制度具有专才占统治地位的特点,因而,它通常更能广泛地代表社会。^①

西方学者的研究成果使我们得以理清中国古代科举制度与西方近现代公务员制度之间的传承关系。从中我们完全可以得出西方近现代的公务员制度起源于中国古代的科举制度这样一个结论。在这里,我们不仅看到中国与西方国家之间的相互影响,同时也看到了古代与近现代之间的上下接续。当我们把视野扩展到对人类历史与社会发展的全过程与全方位进行整体考察的时候,就会发现,科举制度显然是古今中外历史与社会尤其是政治制度发展进程中的一个交汇点。事实上,在古今中外历史与社会的发展进程中,这样的交汇点触目皆是。就我们所讨论的问题来说,由于这一交汇点的存在,世界范围内的政治制度的历史演变不再像我们以前所理解的那样孤立和分散,而我们对这两项制度进行

^① Mark W. Huddleston and William W. Boyer: *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996, p. 20.