

序

张尚仁

为了建立具有中国特色的国家公务员制度，我们需要了解世界上其他国家的公务员制度。考察是较为直接的了解，读一些介绍性材料是间接的了解，对国外公务员制度作比较研究则是更深层的了解。郭用宪和黄卫平同志主编的《比较公务员制度》一书，连同附录，从诸多方面对国外公务员制度进行比较研究，对探索有中国特色的社会主义国家公务员制度，无疑是能起一定作用的。

人们在认识一个对象时，常用比较的方法。比较有直观的比较、经验的比较和科学的比较之分。黑格尔在论述到这种方法时曾经说过：“假如我们依照所谓同一律来说：海是海、风是风、月是月等等，那么，这些对象在我们看来，只是毫不相干的，因此我们所看到的，不是同一，而是差别。但我们并不停留在这里，只把这些事物认作各不相同，就算完事。反之，我们还要进一步把它们彼此加以比较，于是我们便得到相等和不相等的范畴。有限科学的任务大部分就在于应用这些范畴来研究事物。我们今日常说的科学研究，往往主要是指对于所考察的对象加以相互比较的方法而言。”（黑格尔：《小逻辑》，商务印书馆1980年版，第252页）。比较公务员制度，就是对各国公务员制度所具有的差别和同一进行比较研究，找出它们的异同点，并对其作出一定的评价，使我们对公务员制度各个方面的内容形成更深刻地理解，在这个基础上，才谈得到借鉴和参考。

从运用比较方法进行科学研究来说，《比较公务员制度》一

书是成功的。这主要表现在以下几个方面：

首先，坚持了可比较性。

确定可比较性，是比较研究的前提。列宁在谈到这个问题时指出：“把各个国家的政治经济的发展情况加以比较，把各个国家的马克思主义纲领也加以比较，从马克思主义观点看来，具有极大的意义，因为各个现代国家的资本主义本性和它们的发展规律无疑是共同的。可是，这样的比较必须作得适当。这里有一个起码的条件，就是要弄清拿来作比较的各个国家的历史发展时期是否可以互相比较”（《列宁选集》第2卷，第517页）。作比较研究的起码条件，是只对可以互相比较的对象进行比较。这里所谓可比较性，指的是比较对象之间的规定性，亦即对象之间的一定的内在联系或本质上的共性。该书在对公务员制度作比较时，第二至第十章都是对资本主义国家公务员制度的比较。它们之间是具有可比较性的，因为这些国家的公务员制度都是适应资本主义民主和法制的内在要求，作为三权分立的政治体制的组成部分，伴随着资本主义商品经济的发展而产生和存在的。这种共同的社会历史条件，使这些国家的公务员制度具有可比较性的基础。当然，也不是说共同历史条件下形成的各国公务员制度都是相同的。各个国家的历史传统、政治经济及文化习俗等的区别，也使各国公务员制度有其自身的特色。只是相同或只是相异，都谈不上什么比较研究，只有既具有可比较性而又各具特色，这样的比较研究才是有意义的。

其次，坚持了比较的共同标准。

如果说可比较性是比较研究的起码条件的话，那么确定比较的共同标准就是比较研究的基本要求。黑格尔说过：“假如一个人能看出当前即显而易见的差别，譬如，能区别一支笔与一头骆驼，我们不会说这个人有了了不起的聪明。同样，另一方面，一个人能比较两个近似的东西，如橡树与槐树，或寺院与教堂，而知其相似，我们也不能说他有很高的比较能力”（《小逻辑》第253

页)。如果仅仅以外在的差别或外在的相似为标准进行比较，那是不会有太大意义的。《比较公务员制度》一书，不是停留在罗列各国公务员制度的表面共同点或无关紧要的差别上，而是从法制上、政治上、科学性等方面去作比较。这样，就抓住了国家管理中的主要标准。通过这种比较，也就能概括出公务员制度的基本精神和原则。这样的比较，也就是富有意义的研究了。如果不是这样，而是主观随意地定出多种标准，这方面的比较用此标准，那方面的比较用彼标准，比来比去，得到的很可能不是有意义的结论，而不过是一些固有的成见或偏见。

再次，坚持了全面比较。

如果说确定比较的共同标准是比较研究的基本要求的话，那么进行全面的比较就是比较研究的基本方法了。片面的、表面的、空洞的、简单的形式主义的比较，是比较研究之大忌。科学的比较研究必须是具体的。所谓具体，就是要将对象放在一定的历史发展阶段和总联系中去作比较，要对彼此之间的各种因素全面地进行分析，把各个对象的内在多样性和矛盾特殊性揭示出来，对它们所包含的丰富内容一个个地加以全面比较。这样，才能做到从事实的全部总和、从联系中去掌握事实，深入地考察它们各自所包含的真实内容，进行实质性的比较研究。《比较公务员制度》一书，对各国公务员制度的比较是全面的，它包括范围及特征比较、权力与义务比较、考任制度比较、培训制度比较、晋升制度比较、惩戒制度比较、流动与回避制度比较、福利与退休制度比较及管理机构比较等。通过这些方面的比较，我们就较能认识公务员制度的全貌了。在作比较研究时，应力求做到如同列宁所说的：“这种比较不仅从外表方面……看是正确的，就是从内容方面看也是正确的”（《列宁选集》第1卷，第9—10页）。《比较公务员制度》一书，正是力求做到这一点的。

最后，坚持了历史联系中的比较。

为了深刻地理解我们所研究的对象，在作比较研究时，一方

面必须坚持同一发展水平和共同标准的比较；另一方面也要注意进行纵横交错的多向度的比较。如果不注意到后一方面，比较就有可能机械的。在后一方面中，从历史联系去作比较又具有特别重要的意义。正如马克思所指出的：“极为相似的事情，但在不同的历史环境中出现就引起了完全不同的结果。如果把这些发展过程中的每一个都分别加以研究，然后再把它们加以比较，我们就会很容易地找到理解这种现象的钥匙”（《马克思恩格斯全集》第19卷，第131页）。在对公务员制度作比较研究时，我们的确可以发现一些极为相似的事情。比如，人们已经普遍注意到的中国封建时代的科举制度及某些回避制度，与西方公务员的考试选拔和回避制度就很相似。我们要建立社会主义国家的公务员制度，从形式上来说，与西方公务员制度也会有许多相似之处的。在作比较研究时，应如实地肯定这些相似之处。但如果撇开历史的分析，不从这些相似之处看到“在不同的历史环境中出现就引起了完全不同的结果”，那就大错特错了。考试制度可以是相似的，但在封建社会、资本主义社会、社会主义社会中，考试制度引起的结果又是完全不同的。形式的相似和结果的不同，正是历史联系的具体表现。《比较公务员制度》一书，是较好地注意到从历史联系中去作这种比较的。其附录所论的“中国古代文官制度与西方现代公务员制度比较”，就体现了这一点。

我们肯定《比较公务员制度》一书成功地运用了科学的比较研究方法，但决不是说这本书已经穷尽了这一课题的研究。列宁指出：“任何比较都不会十全十美，……任何比较只是拿所比较的事物或概念的一个方面或几个方面来相比，而暂时地和有条件地撇开其它方面”（《列宁全集》第8卷，第423页）。这本书当然也不例外。不过，在对公务员制度继续作比较研究时，则最好先读一读《比较公务员制度》一书。

1991年4月于广东行政学院

自序

郭用宪

为了系统、完整地分析研究世界上其他国家公务员制度，学习、借鉴科学的、先进的人事管理体制和管理方法，我们撰写了《比较公务员制度》一书。

国家公务员制度产生以来不过百年历史。但它作为国家政治制度和行政制度的一项历史性改革和卓有成效的创举，对于现代国家人事管理、国家管理、乃至社会的发展、进步起着十分重要而又显著的作用。公务员制度在世界各地逐步确立和推广以后，清除了贵族世袭、恩赐官爵、政党分肥等封建腐朽遗制，使国家政权工作人员基本适应现代化社会生产和现代化国家管理的要求，并为本国政府选拔和培育了众多的管理人才。世界上一些先进国家之所以能够保证国家政权各级公务人员具有比较优良的素质，人才辈出，从而在政党林立、风云多变的政治形势下，始终保持行政管理系统的基本稳定和国家机器的正常运转，这与公务员制度实施所起的作用分不开。

欧洲一些国家及美、日等国的公务员制度在许多方面是具有普遍意义并值得借鉴的。例如：（1）坚持机会均等的原则，使人人有加入国家公务员行列的权利和机会；（2）在人才选拔方面贯彻“竞争”精神，通过公开、公正的考试、考核，择优录用、择优晋升制度，源源不断地向国家政权机关输送优秀的工作人员，以提高政府工作质量和工作效率；（3）采用“职位分类”方法规定政府每一职位的权责以及工作人员的条件，使国家机构精干、合理，管理科学化；（4）制订国家公务人员的考试、录用、考

核、奖惩、升降、任免、福利、待遇、监督、保障、退休等一整套规定，使国家人事管理制度化、规范化；（5）建立专门的行政教育机构，针对不同职位要求，开展经常性的培训教育，以提高公务员的行政能力和管理水平；（6）实行严格的行政监督，规定公务人员不得经商、不得兼任企业职务、不得受贿等，以保证政府的廉洁；（7）通过行政立法，规定公务人员管理法规，依法管人、依法治政，以达到行政管理法制化等等。当然，这些国家的公务员制度也有一定的缺陷和局限性。它们在选拔人才方面，实际上都有其鲜明的政治标准，目的在于有利于资本主义国家政权的巩固、稳定，有利于资本主义国家基本制度和基本政策的连续性。在西方国家里，平等外衣下掩饰着事实上的不平等，工农劳动者进入国家公务员队伍的现实性是微乎其微的。即使个别工农劳动者及其政治代表进入公务员队伍，在资本主义基本制度不变的情况下，也难以发挥真正有益的作用。西方国家的公务员制度中还掺杂着一些不平等、不民主以及形式主义的东西，我们只能吸收其合理的因素，取其精华，弃之糟粕。一概否定、不敢大胆采用，是保守的、不对的；全部照搬、照套也是不必要和不妥当的。

我国试行公务员制度是近几年来政治体制改革的一项重要内容。建国40年来，我国制订和实行的人事管理制度在巩固人民民主专政，提高干部队伍的素质和管理水平等方面发挥了重要作用，也形成了一些传统和经验。问题在于缺乏系统的科学管理。“人治”现象依然存在，人事管理体制有待于改革，干部青黄不接，断层现象严重，少数领导干部中还存在封建特权思想作风，严重影响了现代化建设，影响了政府的工作效率，影响了政府和人民群众的关系。为此，党中央和国务院重申在我国试行公务员制度，改革和清除人事管理制度方面的弊端，逐步达到科学化、法制化，这是十分必要的。当然，世界各国公务员制度各有千秋，内容也不尽相同。我们是社会主义国家，政治制度、政治

体制、文化传统、历史条件均与西方国家不同，国家公务员制度也必然和应当有中国自己的特色。

1. 关于公务员范围之界定

这是国家公务员制度应当首先解决的问题。西方一些国家把政府以及政府所属企业、事业单位的职工统统称之为国家公务员，显然是把公务员的外延不适当地扩大了。一些实行“三权分立”制度的国家，仅仅把政府工作人员作为国家公务员，这一界定又未免偏“窄”。我国是实行“议行合一”体制的社会主义国家，人民代表大会、人民政府、人民司法机关和检察机关，都是统一的国家政权的组成部分，上述机构的工作人员都是国家公务人员。因此，我们认为，国家公务员理应包括各级人民政府的正式在编人员，也应当包括各级人民代表大会的办事机构和人民法院、人民检察院的正式在编人员。公务员制度的各项原则和制度应当同样适用于国家权力机关、行政机关和司法、检察机关，以有利于国家政府干部的统一管理和在所有政权部门中实现人事管理的科学化、法制化。

2. 关于选拔录用国家公务员的标准

欧、美资本主义国家选拔、录用国家公务员的基本原则和方法是公开考试、择优录用。既有笔试、也有面试；既考核书本知识，也观察实际工作能力；既重视才干，也注意考核被录取者的品德。相比之下，这些国家更加重视被选拔录用者的才干。这对于资本主义国家公务员或许是适宜的，但是，对于社会主义国家的公务员队伍来说，就显得不够了。社会主义国家选用公务员的标准和要求是德才兼备，不仅要求公务员要有与自己的职责相适应的知识和才干，更重要的是要有建设社会主义的政治思想觉悟，要有全心全意为人民服务的坚定信念，要有符合社会主义原则的道德情操，还要有改革旧事物、敢于创新、奋发向上的精神。因此，只考虑才干择优是不够的，还必须在公开考试的基础上，进一步从政治思想方面进行合理、适当的考核和考查，按

照德才两项标准择优录用。欧美资本主义国家宣扬国家公务员在政治上保持“中立”立场，这仅仅是指其业务类公务员不得参加政党之间的角逐斗争，而实际上，他们都不得不站在国家——即统治阶级或统治集团执掌的政权的立场上，为资本主义制度及其推行的各项政策效劳。我国实行中国共产党领导下的多党合作制，谈不上什么在各个政党之间“政治中立”问题。社会主义国家所有公务人员都应当站在人民大众的立场上，作人民的“社会公仆”，为社会主义建设事业服务。

3. 关于国家公务员的管理体制

国家公务员管理体制是公务员制度的重要内容。欧美国家一般都将公务员人事管理列入行政管理体制或作为独立的管理体制，不受政党和一般行政机构的直接控制。我们是社会主义国家，如何在国家公务员人事管理方面处理好党政关系是一个十分重要的课题。我们应当努力探索和总结出一套规范化的科学管理制度，既要坚持党的领导，贯彻党管干部的原则，又要遵照公务员法定条例，履行政府人事部门的职责，避免分工不明，以党代政。我们认为，政务类公务员由党的领导机关依法向国家权力机关推荐，由国家权力机关选任；业务类公务员由国家人事部门遵照公务员法进行择优录用、分级管理的做法，基本上是适当的。国家行政领导机关和人事部门应当按党的干部政策管理公务员队伍，在干部的任用、选拔方面接受党的组织部门的监督和指导，在不同范围、不同层次、不同职位上相互配合，就可以创立起符合社会主义原则的、科学的公务员管理体制和管理制度来。

国家公务员制度是一个完整的管理体制和系统工程，欧美国家花了数十年时间建立起来，又用了数十年时间加以改造和完善。在我国，公务员制度尚处在酝酿、试行阶段，刚刚起步，在全国实行这一制度必然是一个较长的过程，既要积极探索、大胆引进，又不要急于求成。公务员制度的确立，应当大体上与我国的政治体制、行政体制改革趋于同步，应当尽快地建立起中

央和省、市一级的行政学院，加强对现有国家公务人员进行严格的而不是形式的培训。我们相信，经过几年、几十年的努力探索，具有中国特色的社会主义国家公务员制度一定能够建立和完善起来。

目 录

第一章	比较公务员制度概论·····	(1)
第二章	国外公务员范围与特征比较·····	(27)
第三章	国外公务员权力与义务比较·····	(60)
第四章	国外公务员考任制度比较·····	(89)
第五章	国外公务员培训制度比较·····	(114)
第六章	国外公务员晋升制度比较·····	(131)
第七章	国外公务员惩戒制度比较·····	(152)
第八章	国外公务员流动与回避制度比较·····	(170)
第九章	国外公务员工资、福利、退休制度比较·····	(190)
第十章	国外公务员管理机构比较·····	(216)
附 录	西方公务员制度与中国古代文官制度比较·····	(234)

第一章 比较公务员制度概论

第一节 比较公务员制度及其意义

一、公务员及其制度

“公务员”一词是对在政府中行使国家行政权力，执行国家公务的人员的统称，它是从英文Civil Servant翻译而来，亦可通俗地译为“文官”，因此，公务员制度又称文官制度。只是由于在英文原意中并无“官”的涵义，所以译为“公务员”更为准确。

公务员制度是国家政治体制的重要组成部分，是由对国家公务人员的分类、考试、录用、考核、奖惩、升降、任免、培训、待遇、退休、监督、保障等一系列具体制度有机构成的法规体系和管理体制。

诚然，不同国家，对政府公务人员的称谓不尽相同，其内涵、外延亦有差异，各国对政府公务人员的管理体制也各有特色。如英国的Civil Servant是指那些在政府中不与内阁共进退，一般需经公开竞争性考试，被择优录用的常任文职人员，不包括大臣、国务大臣、政务次官等政务官，也不包括法官和通过选举产生的政府官员。法国的Fonctionnaire则有广义和狭义之分，广义的泛指一切国家公务人员，包括中央和地方政府的公职人员及法官、军官、公立企事业单位的人员，狭义的仅指适用于公务员法的中央政府及所属的驻外机构和公立公益机构中的人员。美国的Governmental Employee广义的则泛指一切联邦政府官员或政

府雇员，包括总统、州长、市长等民选官员，也包括政府部长等其他政治任命的官员，及一切行政部门的文职人员，但不包括司法部门的法官和立法部门的议员及国会雇用人员；狭义的仅指职业文官，不包括民选人员和政治任命的人员，但包括通过考试被录用的政府工作人员和公共事业单位及政府企业单位的管理人员。日本在二次世界大战前均称政府工作人员为“文官”，之后改称公务员，包括国家和地方政府机关和国营企事业单位的工作人员，其中经公众选举或议会表决任职的称为“特别职”，而按照《国家公务员法》任用的称为“一般职”。

中华人民共和国建国以来，也逐渐地建立起了较为系统的国家人事制度，对国家公务人员等统称“国家干部”。近年来为了进一步适应改革、开放的时代需要，中国共产党在1987年10月召开的第十三次全国代表大会的报告中首次明确指出：“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。国家公务员分为政务和业务两类。政务类公务员，必须严格按照宪法和组织法进行管理，实行任期制，并接受社会的公开监督。……业务类公务员按照国家公务员法进行管理，实行常任制。”而后在1988年3月的第七届全国人民代表大会的政府工作报告中，又进一步指出：“在改革政府机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度。尽快制定《国家公务员条例》，研究制定《国家公务员法》，开办行政学院，培养行政管理人才。今后各级政府录用公务员，需按国家公务员条例的规定，通过考试，择优选拔。”从而正式开始了我国公务员制度的筹建工作。

然而，尽管不同的国家或同一国家的不同时期对政府中的公务人员的称谓各不相同，内涵也不尽一致，但有一点是共通的，那就是现代国家对政府中非由选举产生，也非由政治任命的公务人员，均有较为系统的、以特殊的法律和规章为基础的管理制

度，或曰国家公务员制度，或曰文官制度，或曰国家人事制度。这是因为政府是国家意志的代表，是社会公共事务的管理机构，是整个国家机器的重要组成部分。而公务员则是代表国家行使行政权力，执行公务的主体，要想建设一个稳定、繁荣、富强的现代化国家，就必须建立廉洁高效的政府，而一个廉洁高效的政府不仅取决于其政治领导人，也在很大程度上取决于广大公务人员的素质，而公务人员的素质又要求由健全的和科学的法制来保证。因此，国家公务员制度应是现代国家的题中应有之义，也是我国政治体制改革的重要内容之一。

二、公务员制度的起源

公务员制度最早起源于19世纪的英国。自从1688年英国资产阶级革命以来，建立起君主立宪的资本主义国家，政治权力逐渐集中在议会，重要官职的任命均由议会中的多数党控制。在实行多党竞争的政治体制中，执政党往往将权力视为私有，任用私人、卖官鬻爵、营私舞弊、赠恩徇私，从而使政府中的官职成了私相传授的赠品，结果导致政治腐败、效率低下，严重地影响了资本主义政治统治的稳定和严重地阻碍了资本主义经济的发展，也引起了资产阶级中的一些有识之士的强烈不满，他们强烈地要求改革吏治，以适应资本主义社会发展的需要，并积极推动吏治改革。

1694年英国政府正式公布法律，限制印花税局的工作人员不得为国会议员，1699年再将这一法律限制推广，应用于政府其他机关的人员。到了1700年又通过《吏治澄清法》规定：“凡接受皇家薪资及年金的官吏，除各部部长和国务员外，均不得为国会下议员。”从此逐步开始在英国政府官员中分为“政务官”与“事务官”两种。前者随所属政党在竞选中的胜败与内阁共进退，任期有限制；后者则不参与政党竞争，长期从事具体的实际行政事务，可永久任职。以后的一百多年里，英国的文官制度没

有较大的改变。

直到1853年东印度公司的特许状期满，向国会要求继续时，国会就提出以改进东印度公司人事制度的议案为条件，借以改变当时贵族任人唯亲的局面。同年，国会又委派麦考莱（Macaulay）等3人研究人事考选制度，提出了著名的“麦考莱报告书”，主张以一般的教育程度及适应能力为考选标准，反对以应用技术或专门知识为考选条件，认为职员任用必须经过公开的竞争性考试，以牛津和剑桥这两所大学的课程为标准，考试合格者还需受专门训练两年，然后按成绩安排工作。“麦考莱报告书”所提出的内容是英国国家人事制度史上的一项重大改革，以后英国的人事制度基本不脱“麦考莱报告书”的范畴。

1854年，由英国政府委派的脱文利安（Trevelyan）和诺斯科特（Northcote）亦提出了《吏治考查报告书》，或称《关于建立英国常任文官制度的报告》，认为当时英国的文官制度不足以为政府吸收优秀人才，要求确立公开竞争的考试制度，择优录用文官，并统一各部门录用文官的标准，建立统一的文官制度，主张将公务员分成高级与低级两大类。前者任行政领导，担负决策重任，须有大学文化程度；后者为处理日常的例行公事，须受过普通教育。这个报告可以视为奠定了英国现代公务员制度的基础。

1855年，英国内阁又颁布了有关文官制度的枢密院令，成立了由3人组成的，处于独立地位的吏治委员会（Civil Service），专门主持办理公务员的考选事宜，对“公开考试、择优录用”原则等作了具体规定，从而标志着世界上第一个国家公务员（常任文官）制度的建立。1858年，英国国会又通过了养老金法（Superannuation Act），规定只有持吏治委员会之证书者，才能领受年金。至此，考试出身的公务员就有了良好的保障。

英国公务员制度的建立，在当时适应了生产力发展的要求，对英国政治的稳定起了较大的作用。受其影响，美国等其他资本主义国家也建立起相应的公务员制度。

美国在1776年立国后的初期，在国家人事管理方面尚未建立起制度化、法治化的新秩序，而是受英国殖民地时代吏治上的个人瞻徇主义的影响，总统对于内阁成员和重要官吏的任用，均以个人的亲疏、好恶为转移，连党籍隶属关系亦非重要标准，可以说，这是以个人瞻恩徇私为主要特征的人治时代。

1829年美国的民主党领袖杰克逊就任总统后，竭力倡导“官职轮换说”与“平民政治”，认为国家公职属于在竞选中获胜者所有，担任公职是每个公民的政治权利，从而开始了“官吏随所属政党选举胜败为进退”的“分赃制度”（Spoils System）。由于杰克逊以确定政党责任、实行平民政治及缩短官吏任期、平均任官机会为理由进行广泛宣传，从1829年至1865年期间，“分赃制度”大为流行，每更换一届总统，大小官吏随之亦作一次大换血，其结果导致严重政治灾难。由于出任政府官职要视政党竞选胜败为依据，而竞选的胜败又往往与金钱多寡有关系，于是为竞选提供较多政治捐款的人就有较大机会任官，变相地助长了卖官鬻爵；由于政府用人不是以个人的才能、学识、品格为依据，而是视其与政党的关系及在政党竞选中的政治表现。然而政党斗争中的干才未必是优良的行政管理人才，这就在很大程度上降低了行政官员的素质要求。由于国家公务员成为党务的一部分，所谓平民政治就演变为政党斗争，每次竞选都带来政府的大规模人事变动，使得政党间的倾轧日益加剧，行政效率日趋低下，执政党及政府的大换班常常引起政府管理工作的混乱。凡此种种，终于引起了社会各界对分赃制的强烈抨击，要求改革的呼声日盛。

1867年，在杰克斯（T·A·Jenckes）的领导下，国会推举代表组织了联合委员会，考察吏治，研究改革方案。1871年国会通过授权法案，授权总统颁布法规，规定公务员的任用年龄、身体、知识、能力、品格等必要条件。总统格伦德（Grant）还委派寇蒂斯（G·W·Curtis）负责规划公务员考试制度。至1872年大选时，各政党都纷纷举起“功绩制”的旗号以反对“分赃

制”。1877年总统海斯(Hayes)下令海关及税务人员运用考试制来选拔人员，并禁止他们参加政治活动和向政党资助竞选费用。但此时政府的职位仍可变相买卖，1881年总统加菲尔德(Garfield)任职不久就被一名求职未遂的政客所刺杀。

直至1883年，“分赃制”的种种流弊终于为社会各界所难以容忍，总统亚瑟(Arthur)上任后，国会通过了著名的“文官制度法”，由于该法是由美国国会议员、律师、行政改革的积极倡导者彭德尔顿领导的一个委员会起草的，故又称“彭德尔顿法”，其全称为《调整和改革美国文官制度的法律》。明确规定了政府文职官员的任用和晋升必须由公开的竞争性考试来选拔；任何级别的官职对符合报考条件者都开放；凡通过考试被录用的人员不得因政党关系等政治原因被革职；政府文官在政党竞争中持“政治中立”的态度，禁止参加竞选等政治活动。“文官制度法”还规定，由总统任命不同政党的人员组成“文官委员会”，按照公平独立的精神，负责国家人事行政工作。从此在美国建立起现代公务员制度，标志着美国人事制度改革中的一个重要里程碑——功绩制的开始，以后的一百多年来，在美国的国家人事管理中，按实际考试成绩择优录用国家公务员，按实际工作成绩决定提升职位，按实际工作成绩决定工资待遇为主要精神的功绩制就一直占主导地位。1978年美国国会通过的《文官制度改革法》则又进一步改善和发展了功绩制。可以说，以功绩制为核心的美国公务员制度对于提高美国政府工作人员的素质和稳定美国的政治起了重大作用。

三、西方公务员制度的意义

西方公务员制度是近现代资本主义发展的产物，与封建时代的官吏制度，包括中国古代的“文官”及其“科举制度”不同。尽管国外不少政治学家以开明的心态承认，西方的公务员制度是受到中国古代的科举制度影响而形成的，但我们不能不认为这

两者之间有着本质的不同，仅仅就通过考试选拔人才的形式而言，似乎颇有相同之处。但就根本的政治体制而言，中国的科举制度是为封建专制统治服务的，是专制皇权在官僚吏制中的一种具体形式；而西方的公务员制度却是适应资本主义民主与法制的内在要求，作为三权分立的政治体制的重要组成部分，伴随着资本主义商品经济的发展而问世的。它将政府中不与内阁或总统共进退、一般不参与政党政治、而是通过公开的竞争性考试被择优录用、无过失即可长期任职的文职人员，作为特殊的职业集团，政府对其进行专门的统一管理。现代公务员制度在西方得到普遍推行，是商品经济和民主政治发展的直接结果和重要标志。

这是因为，一方面商品经济的迅速发展与市场机制的巨大作用，要求西方国家的资产阶级政府按照商品经济的内在规律来管理国家经济，政府的社会管理和为社会服务的职能更加突出。特别是随着工业革命和新技术革命所带来的社会生产力的迅速发展，使得社会公共事务日趋复杂，社会矛盾日益增多，为了更好地从宏观上加以控制、协调，也就更要求那些在政府中专职从事社会公共事务管理，为国家管理提供事务性、技术性服务的人员相对地独立出来，与在政府中代表统治阶级和执政党利益、执行政治统治的人员相区别，采取公开竞争、择优录用、功绩晋升等手段，选拔和保持政府中的各类精英，以提高政府的行政效率与管理职能，既维护了在资本主义多党竞争的政治制度下国家政权机关的稳定和政策的延续，又促进了经济开发和社会管理的发展。

另一方面，资产阶级的民主政治也内在的要求完善在政党竞争条件下的政府管理体制。早在资本主义制度建立的初期，由于受到封建传统的影响，政治民主是极不完善的，如19世纪以前的英国就是实行的“恩赐官职制”和“个人贿赂制”，重要官职的任命均由当权者（包括王室、贵族、国会议员、政府要员）所控制，成为赠恩徇私的赠品，官场腐败，官吏低能，严重影响了政