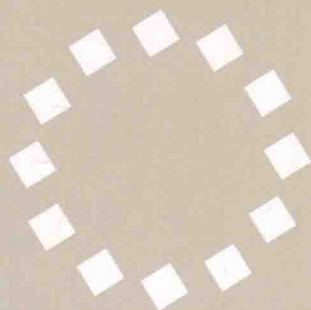
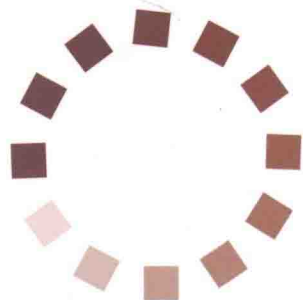


公务员制度概论

(第二版)

主 编 周敏凯



高等教育出版社

公务员制度概论

(第二版) GONGWUYUAN ZHIDU GAILUN

主 编 周敏凯

副主编 魏青松



高等教育出版社·北京

内容简介

本书介绍了主要发达国家现代公务员制度与中国公务员制度概况,包括现代公务员制度产生的历史背景、研究对象、主要方法、基本指导原则、基本运作机制(主要包括录退择优机制、激励协调机制、维权保障机制)与基本管理制度等内容;就中国特色社会主义公务员制度与发达国家的公务员制度在社会性质与国情、政治体制、政治原则等方面的异同进行了理论探讨。本书在每章节后附有案例与思考题。

本书主要用于高校政治学、行政学、公共事业管理等专业的教学和政府公务员培训。

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度概论 / 周敏凯主编. --2 版. --北京: 高等教育出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-04-044765-1

I. ①公… II. ①周… III. ①公务员制度-中国-高等学校-教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 019413 号

策划编辑 周亚权
责任校对 殷 然

责任编辑 周亚权
责任印制 朱学忠

封面设计 张志奇

版式设计 马 云

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 高教社(天津)印务有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 20
字 数 360 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2009 年 8 月第 1 版
2016 年 3 月第 2 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷
定 价 29.30 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 44765-00

目录

第一章 公务员制度的基本概念与一般特征	1
第一节 现代公务员的定义、范围与一般特点	1
一、现代公务员的定义、范围	1
二、现代文官与公务员的一般特点及其作用	5
第二节 现代公务员制度的基本功能与主要构成	5
一、现代公务员制度的基本功能	5
二、现代公务员制度的主要构成	6
第二章 中外公务员制度的比较方法与基本对象	9
第一节 现代公务员制度的产生与发展	9
一、西方现代公务员制度的产生与发展	9
二、中国历史上的科举制度和现代公务员制度的建立	16
第二节 中外公务员制度比较的意义	18
第三节 中外公务员制度比较的方法	19
一、历史演绎比较法	19
二、结构系统分析法	20
三、案例分析法	20
第四节 中外公务员制度比较的对象	20
一、公务员基本范畴的比较	20
二、公务员制度指导原则的比较	21
三、公务员制度性质的比较	21
四、公务员制度比较的其他内容	22
第三章 中外公务员制度的录退择优机制	24
第一节 公务员的考录和任免制度	24

一、公务员的考录制度	24
二、公务员的任免制度	33
第二节 公务员的辞退、辞职与退休制度	37
一、公务员的辞退	37
二、公务员的辞职与退休	44
第四章 中外公务员制度的激励协调机制	60
第一节 公务员的分类定位制度	60
一、公务员分类定位制度的定义与主要类型	60
二、发达国家现代公务员的分类定位制度	61
三、中国公务员的分类定位制度	75
第二节 公务员的考核制度	80
一、公务员考核	80
二、发达国家公务员的考核制度	89
三、中国公务员的考核制度	102
第三节 公务员的培训制度	113
一、公务员职业培训及其一般原则	113
二、公务员培训的主要类型、基本方式与培训机构	114
三、公务员培训的主要内容	121
四、中国公务员培训制度	131
第四节 公务员的职务升降与奖惩制度	138
一、公务员职务晋升和降职制度概述	138
二、发达国家公务员的职务晋升和降职制度	144
三、中国公务员的职务晋升和降职制度	148
四、公务员的奖惩	154
第五章 中外公务员制度的维权保障机制	176
第一节 公务员的权利与义务	176
一、公务员的权利	176
二、公务员的义务	181
第二节 公务员的工资、福利与保险	187
一、公务员的工资制度	187
二、公务员的福利制度	205

三、公务员的保险制度	217
第三节 公务员的申诉与控告制度	230
一、公务员的申诉与控告制度	230
二、发达国家公务员的申诉与控告制度	236
三、中国公务员的申诉与控告制度	244
第四节 公务员的交流与回避制度	253
一、公务员的交流制度	254
二、公务员的回避制度	270
第六章 现代公务员制度建设的理论思考	286
第一节 全球化时代政府公共管理面临的挑战	286
第二节 发达国家公务员制度改革及其一般特点	287
一、录退择优机制改革	287
二、激励协调机制改革	288
三、维权保障机制改革	290
四、监管控制机制改革	291
第三节 解读发达国家公务员制度改革经验,推进中国公务员 制度建设	292
一、解读发达国家公务员制度改革经验	292
二、推进中国公务员制度建设的理论思考	298
主要参考书目	307
后记	310

第一章

公务员制度的基本概念与一般特征

第一节 现代公务员的定义、范围与一般特点

一、现代公务员的定义、范围

1. 英美文官

“文官”一词在英文中是 Civil Service(复数为 Civil Servant)。此词相对英王而言,本无“官”义,却有“文职仆人”之嫌,有幸成为英王仆人者便俨然成为英国政府官吏。

中国近代学者根据此词的意义直译为“文职官员”或“文官”。“文官”一词首先在英国使用,主要指那些不与政党内阁共进退,经过公开考试录用后,如无违法与重大违纪过失则职业常任的事务性政府公职人员。那些政党内阁成员,包括首相、大臣、政务次官等与内阁共进退的、具有政务官性质的政府公职人员,以及法官、一般企事业单位人员,均不属常任文官之列。英国文官占总就业人数在发达国家中仅次于法国。^①

在美国,文官又称政府雇员(Governmental Employee)。一般有广义与狭义之分。广义的文官指除了军人、国会议员与职员、法官之外的所有联邦政府雇员,包括政治任命的政务官(部长、副部长、次长、州长、市长等)与公开竞考、职业常任的事务官。狭义的文官指公开竞考、职业常任的事务性职业文官,不包括政治任命的政务官与其他的聘任官员,其内涵与英国常任文官类似。2012年,美国联邦、州与地方公务员总数约为2 200万人,受2008年金融危机影响,比2007年减少7.5万人。各州公务员人数不一,2012年加州有公务员32万人,纽约州有22万人,而犹他州公务员只有44 301人。^②美国文官1851年仅3.9

① 刘炳香:《西方国家政府管理新变化》,中央党校出版社2003年版,第274页。

② 成路:《在美国怎么当公务员》,《解放日报》2014年12月29日。

万人,1914年增加到28.1万人,1979年已达73.2万人。^①

在加拿大、澳大利亚、印度、巴基斯坦等英联邦国家和美国等泛美联盟成员中,政府公职人员一般通用“文官”一词。不过,由于各国文官人员的性质范围并不一致,因此文官一词的含义也不尽相同。

2. 西欧、日本公务员

第二次世界大战(简称二战)以后,法国、联邦德国等西欧国家与日本的大部分政府公职人员被称为“公务员”。“公务员”一词源于法文 La Fonctionnaire,自法国大革命以后在西方国家流行。

法国的公务员也有狭义与广义两种含义。狭义的公务员主要由两部分人员构成:(1)中央政府机关中职业常任的公职人员,其范围与英国的常任文官相当,主要是行政管理人员等,他们一般受法国《公务员总章程》约束。(2)地方政府机关、工商业、公用企事业单位工作人员,他们主要受地方自制的公务员章程约束,如公立大中小学教师、公立医务人员等。法国的公务员约400万,占全国就业人数的11%,其中国家公务员200万、地方公务员100万、医务人员80万、非在编公务员20万。

广义的公务员指,除了狭义公务员之外,还有其他人员,主要包括军人、法官、议会工作人员,各种临时与合同制的辅助工作人员,他们也是由政府财政支付工资的,但是他们不适用公务员法。这部分人员也有400万。^② 广义的公务员与国民人数比例是1:12.9。也有研究者认为,法国公务员队伍庞大,1990年已占就业总人口的22.6%。^③

19世纪的德国政府官员也称为联邦文官。二战以后,联邦体制被改造,结束了传统文官制度,参照英美文官制度,实行现代公务员制度。在联邦德国(俗称西德),公务员(Angestellter)也分成两类:(1)一般职位公务员,其范围与英国常任文官相当,他们受《联邦公务员法》约束;(2)政务官员,包括内阁总理、部长等政治任命官员,他们属特别职位公务员,也称“联邦官员”,不受《联邦公务员法》约束。

《德意志联邦基本法》(宪法)没有明确的公务员定义,西德联邦行政法院认为,“凡是在联邦、州、乡以及受国家监督的团体、研究所和基金会从事公务活动的人都属于公务员范畴”。也就是由政府财政支付工资的公职人员,都属于公务员范畴,包括政府官员、公立医院医护人员、各类公立院校教师、法官、军人、国企经理、公共游泳馆馆长、清洁工、火车司机等。德国的公务员人数达665万,包

① 施雪华:《当代各国政治制度——美国》,兰州大学出版社1998年版,第255页。

② 朱向东:《西方一些国家公务员范围》,《学习时报》2005年4月4日。

③ 刘炳香:《西方国家政府管理新变化》,中央党校出版社2003年版,第274页。

括 22 万职业军人。^① 公务员与国民人数比例是 1:8.01。也有研究者认为,德国公务员,1990 年已占就业总人口的 15.1%。^②

意大利公务员总数约 350 万人,其中包括各级政府行政管理、财政税务、军人、警察、司法、外交、公共科研、教育卫生系统等公共事业单位的工作人员。^③ 意大利公务员占全国的的比例约为 5.8%。

二战前,日本的政府官制受德国影响较大,公职人员也称作帝国“文官”。二战后,经美国占领当局实施民主改造后,实行现代公务员制度。日本公务员的分类与法国相似,统一分成两大类:(1) 国家公务员,指在中央政府机关或国营企事业单位工作的公务员,对他们适用《国家公务员法》;(2) 地方公务员,指在地方政府或企事业单位工作的公务员,对他们适用《地方公务员法》。

日本的公务员,无论是国家公务员或地方公务员,他们都有“一般职”与“特别职”之分。这一点又与德国相似。所谓“特别职”公务员大都属政治任命的高级官员,相当于英美的政务官,其任免有特别规定;所谓“一般职”公务员,一般指经各种公开考试择优录用的公职人员,其范围大体相当于英国的“常任文官”,职务一般自事务次官以下,到包括各省厅的司机、打字员等一般勤杂人员在内的所有公职人员。

此外,日本公务员的职业分类较明确,很多行业都有专门的公务员法。例如,外交人员有《外务公务员法》,教师有《教育公务员法》。

日本全部公务员人数约 400 万,其中国家公务员人数 2004 年为 817 202 人^④,日本公务员占总就业人数比例在发达国家中较低,2004 年仅为 8.1%。^⑤

发达国家由于经济发达,政府承担了广泛的社会服务职能,公务员占人口的比重一般在 5%~8%。^⑥

3. 中国公务员

根据《中华人民共和国公务员法》第 2 条规定,中国公务员的范围较宽泛,它包括“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”第 106 条规定:“法律法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”凡是占国家行政编制,拿国家工资的公职任用人员,包括政府行政部门、司法部门、党务部门,工、青、妇

① 朱向东:《西方一些国家公务员范围》,《学习时报》2005 年 4 月 4 日。

② 刘炳香:《西方国家政府管理新变化》,中央党校出版社 2003 年版,第 274 页。

③ 《光明日报》2006 年 11 月 27 日。

④ 朱向东:《西方一些国家公务员范围》,《学习时报》2005 年 4 月 4 日。

⑤ 刘炳香:《西方国家政府管理新变化》,中央党校出版社 2003 年版,第 274、301 页。

⑥ 《中国经济周刊》2014 年 2 月 25 日。

等群众工作部门,其他相关部门的公职人员,以及相关的事业单位管理人员都属于国家公务员。中国的公务员的范围比英国、美国文官范围大,也比法国、日本等国的公务员的范围宽泛。尽管中国公务员分领导职务类与非领导职务类,但是没有政务官与事务官之分,这是中国公务员制度的一大特点。

根据国家公务员法的界定,中国公务员主要包括五种人员:

- (1) 国家机关(政府、人大、政协)中除工勤人员以外的工作人员;
- (2) 法官、检察官(根据国家公务员法第3条规定,另设法官、检察官职务);
- (3) 共产党与民主党派机关工作人员,除工勤人员之外;
- (4) 人民团体与群众团体的机关工作人员,除工勤人员之外;
- (5) 具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员之外的工作人员。^①

中国内地的公务员人数究竟有多少?原人事部副部长侯建良估算,2003年中国内地党政机关公务员人数636.9万(其中中央机关47.5万、省级机关53.5万、地市级机关144.6万、县市级机关285.2万、乡级机关106.1万),“官民比例”为1:198,与美国相比较低。此外事业单位专业技术与管理人员约2900万,工勤人员900多万。^②

中央党校教授周天勇则认为,如果依据《中华人民共和国公务员法》对公务员的定义,“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”,那么中国具有公务员性质的人数将高达7000万,其中党政机关公务员人数653.6万,党政机关与社会团体的事业编制的准公务员400万,机关和事业退休干部约1000万,县、乡、村基层非编制管理人员约2000万(其中730万村干部、1270万聘用人员)。此外,还有庞大的科教文卫系统的行政管理人员、国企与国有商业银行的管理人员。如果以7000万估算,中国内地的“官民比例”就是1:18。^③

中国人事科学研究院院长王通讯认为,财政供养人员不能简单地等同于“官”,科教文卫系统的行政管理人员、国企与国有商业银行的管理人员数量十分巨大,约为2903万,其中事业单位的教师、医护人员、研究员不能说是“官”。其实我国公共服务事业发展滞后,尤其是农村事业单位编制严重不足,平均每78人拥有1名教师,每384人拥有1名医生,需要国家增加投入。因此,将广义范围的国家公务员人数与国外狭义公务员人数比较,有失客观。^④

① 《学习时报》2005年5月16日。

② 《中国青年报》2005年4月28日。

③ 《中国青年报》2005年6月14日。

④ 《人民日报》2005年5月30日。

据某资料统计,我国公务员在编人数 760 万,加上参与事业管理人员,共约 1300 万人,约占总人口的 1%。因此,公务员人数比并不比发达国家高。^①

二、现代文官与公务员的一般特点及其作用

无论是英、美等国的“文官”,还是法、德、日等国的“公务员”,尽管性质范围不尽相同,但却有一些相同的特点。

其一,他们的职业是稳定的,只要不违反本国的文官法或国家公务员法,就没有失业之虞;

其二,常任事务性文官一般不包括由普选或议会选举产生的官员或由总统、内阁首相政治任命的官员,政治选举或政治任命的两类官员一般归入政务官或高级政府公职人员之列;

其三,常任事务性文官的另一显著特点是,一般需经过相应的公开考试后选用,并需遵循有关法律,同时也受其保护;

其四,政府公职人员中的常任文官,一般不包括法官、检察官、武官等司法界及军队的公职人员。

西方国家政府公职人员中的常任事务性文官队伍,是一个在西方政治体制中具有特殊社会职能与地位的特殊利益集团。在国家对全社会的公共事务管理中,他们发挥着举足轻重的作用。他们直接处理浩繁的政府例行的日常公务,维持国家政权机器的正常运行;他们凭借其工作经验和地位,也可对政务官发生相当大的影响,甚至直接影响着政府高级政务官的决策。由于他们的特殊地位与作用,因此有人称高级文官集团为“永不倒台的内阁”。西方政治的多元化与政党轮流执政,使政府机构中的政务官更替频繁如走马灯一般,这给国家机器的正常运行带来了冲击与波动。但是由于庞大的职业常任文官的影响和作用,这种冲击得以缓解,其造成的消极影响被降到最低程度。常任文官队伍保障了政府对公共事务的日常管理持续不断,维护了资本主义国家行政机器的正常运转。

第二节 现代公务员制度的基本功能与主要构成

一、现代公务员制度的基本功能

现代公务员制度是行政管理制度中的人事行政管理制度,它建立的宗旨在

^① 张燕,《新华每日电讯》2014 年 2 月 26 日。

于革除传统社会的“恩赐官职”与“政党分肥”等腐朽官制造成的严重社会弊病；在现代民主与社会公正的基础上，选贤任能，尽可能发挥社会各种人才的才干，以提高政府行政管理效率，保障国家政治制度的连续性与稳定性，适应现代社会经济、政治与文化发展的需要。各国公务员制度既从属于各国的行政管理制度与政治体制，体现了该国统治阶级的意志与利益要求，又反映了现代行政管理活动的一般规律，适应社会大众对现代公共管理服务的需求。

现代公务员制度本质上是一整套涉及国家人事行政管理的系统工程，包括对文官或公务员的考试、录用、分类、考核、奖惩、升降、培训、调配、回避、解职、辞职、工资、福利、申诉、仲裁、监督等全方位的管理制度与相应的一系列有关权利义务的规章制度，以及一整套人事机构设置。

系统论认为，系统的构成与其构成的功能相协调。作为一个系统工程，现代公务员制度在设置相应的人事管理机构的同时，建构了一整套完整的人事管理机制，主要包括：录退择优机制（考试录用、任免辞退等）、激励协调机制（分类、考核、奖惩、培训、调配等）、维权保障机制（相关原则法规、义务权利、工资福利、申诉仲裁等）、监管控制机制（回避、监督等）。四种机制互相配合，协调运作，从而使公务员管理系统能正常有序地运作。

二、现代公务员制度的主要构成

现代公务员制度建构了一整套由录退择优机制、激励协调机制、维权保障机制、监管控制机制四种机制组成的完整的人事管理制度。

1. 录退择优机制

（1）考试录用制度

现代公务员制度在选拔任用公务员时，普遍实行公开、平等与竞争考试的原则。政府每年按时公开招考录用计划，提供各种咨询。考试一般采用口试、笔试、实际操作考试等形式，大多数国家采用两轮制或三轮制考试。考试合格者名单公布后，由用人单位择优录取，录取后需经过一段时间的试用才能成为正式公务员。

（2）任免辞退制度

公务员被选拔录用后，有一个试用期；转为正式公务员以后，需要定期考核与升等考试，其职位随时可能发生变动，或晋升，或调动，或下降。公务员被授予新的职务，叫任命；工作职务被人事机关或行政主管首长免除，叫免职。

2. 激励协调机制

（1）分类定位制度

分类定位制度是现代公务员制度中的一项核心制度。公务员的录用、培训、奖惩、工资福利、退休等人事行政管理活动都需要有一个客观的评判标准。不同

等级的公务员履行不同性质的管理职责,享受不同的待遇与权利。分类定位制度就是将人事行政管理中的所有职位按其性质、责权范围、隶属关系和所需的资格条件分门别类、确定名称、评定等级、制定操作规范的全部程序,为其他各种机制运作所需的评判标准提供依据。

现代公务员制度中的分类定位制度主要有两大类型:① 品位分类制。以人为中心,按个人条件(学历、资历等)来划分等级,设置官职,评定报酬高低。欧盟主要国家大都推行这种分类定位制度。② 职位分类制。以事为中心,按职位不同确定等级与报酬高低。职位相同,报酬相同。美国、加拿大与日本等国奉行此类分类定位制度。

(2) 考核奖惩制度

公务员的考核为实施相应的奖惩、晋升、调配、工资报酬等项管理工作提供依据。各国考核制度差别很大,但主要都是从德、能、勤、绩四个方面进行考核。形式主要有平时考勤与定期考绩两种。

公务员的奖惩制度是激励其工作责任心,防止和纠正违法失职行为,提高行政管理效率的手段。奖励形式一般有精神奖励与物质奖励两种。惩处形式一般有普通惩处与严重惩处两类。奖惩制度一般都注重公平、慎重与积极效果。

(3) 能力培训制度

二战以后,为了适应政府职能扩大与科技革命形势需要,在职公务员培训进修与“回归教育”的制度应运而生。现代公务员培训的形式主要有职前培训和在职培训两种,前者是对刚被录用的公务员进行上岗前职业培训,后者是对在职公务员进行定期更新知识的专业培训。承担此类任务的机构主要有政府专门培训机构与相关专业的高校。

(4) 调配制度

公务员的调配制度具有更新与协调配置的双重功能特点,涉及公务员的培训、晋升、奖惩等多方面的管理。主要形式有两种:① 改变职级的纵向调配,例如晋升、降职、退休、免职等;② 职级不变的横向配置,例如调任、转任、对调等。调配制度有利于人才合理流动和配置,以便人尽其才。

3. 维权保障机制

(1) 原则与责权法规

现代公务员制度的主导原则一般都有:公开竞聘择优录用原则、绩效考核原则、职业常任原则等。西方主要国家一般还有政治中立原则。

二战后各国特别关注依法管理,对公务员制度管理的各个具体环节都制定相应的规章与法律,明确规定公务员的各种权利与义务,并设立专门的行政法庭以及有关的行政司法监督与仲裁组织。

(2) 工资福利制度

现代公务员制度依据公务员的知识、技能、职责大小与服务时间,支付相应的工资报酬。这一制度保障了公务员的工作积极性与行政管理效率。公务员工资制度一般遵循定期加薪、同工同酬、行业平衡以及与物价挂钩等原则。工资形式主要有固定工资和附加工资两类。

公务员福利制度主要包括享受保健、休假、离职、退休、补偿与抚恤等权利,以稳定公务员队伍,安定公务员生活、工作情绪,激励公务员的工作积极性。

(3) 行政申诉与仲裁制度

公务员对于各种考核、奖惩、工资福利待遇有不同意见,或者遭遇行政诉讼,可以通过相应的程序与行政仲裁机构进行申诉,以维护自己的合法权利。英国的惠特利委员会、法国的行政对等委员会,以及行政法庭都具有这方面的职能。

4. 监管控制机制

(1) 回避制度

现代公务员制度中一般都有回避规定。公务员执行公务时,或在日常管理中,凡涉及本身或其家族的利害事情,应当回避,防止以权谋私,以示公正。公务员的回避形式主要有:亲缘回避,在职务或工作上有隶属关系的公务员不能在同一部门工作;职务回避,防止公务员利用职务谋私利;地区回避,防止公务员在一地或一部门长期工作发生徇私枉法行为;卸任回避,公务员离职或退休以后,仍必须履行某些义务,以维护国家利益与相关法律。

(2) 人事监督制度

现代公务员制度一般都有人事监督方面的法规与制度,主要监督与处理各级文官人员执行文官基本法的情况;接受与审理公务员之间、公务员与民众之间、公务员与政府之间的纠纷与申诉;依据发展变化情况,修改制定法律条令。

公务员制度的人事监督方式主要有三种:由行政首长实施的内部监督,由行政法律机构实行法律监督,由公务员工会对政府组织进行的监督。

思考题

1. 比较文官与公务员的异同点。
2. 分析现代公务员制度基本管理机制的主要内容。

第二章

中外公务员制度的比较方法与基本对象

第一节 现代公务员制度的产生与发展

一、西方现代公务员制度的产生与发展

西方国家文官制度的建立,是资本主义生产关系发展到一定历史阶段的产物。工业革命的完成和资本主义制度在西方国家的最终确立,使社会生产力得到了巨大发展,“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大”^①。然而机器化大生产也使资本主义基本矛盾充分暴露,资本主义生产过剩危机成为不可克服的周期性痼疾。

19世纪前半期,即将完成工业革命的英国首先爆发生产过剩危机(经济危机)。19世纪后半期,随着工业革命在欧美主要国家相继完成,资本主义经济危机也演变成空前深刻的世界经济危机。危机加剧了企业间的竞争,促进了生产与资本的集中,而生产的集中又不可避免地产生垄断。

19世纪70年代,西方主要国家的资本主义经济形态开始从自由竞争阶段向垄断阶段过渡。经过近30年的发展,到20世纪初,垄断组织在主要资本主义国家成为全部经济生活的基础,垄断成了资本主义的主导经济形态。

垄断资本主义的形成,国家对国民经济的参与及管理愈加频繁,国家管理职能的迅速加强,政府行政机构的不断扩大,需要更多具有较高素质的专业化公职管理人员,以保证政府对国民经济与社会生活的管理效率。

自由资本主义时期,凭借政党政治关系或血缘门第关系入仕的庸碌无能之辈,充斥政府管理机构;“一朝天子一朝臣”的政党分赃制,破坏了政府管理工作的连续性,违背了资本主义社会化大生产管理的客观规律。到了20世纪初,这些弊端成了加强政府管理职能、提高行政管理效率的主要障碍。资本主义经济形态的新变化,使公开竞考择优选才为基本原则的现代公职任用制度应运而生。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第277页。

现代化机器大生产的管理是一项严密的科学管理系统工程,与之相适应的政府公职人员的任用与管理,也必须是一种采用科学手段、实行精确定量与系统管理的人事管理工程。

资产阶级在政治上一贯鼓吹维护私有制前提下的平等、自由与公平竞争。这一原则为英国现代文官制度以及现代公务员制度的诞生,提供了思想与理论基础。

1. 英国现代文官制度的建立

近代英国社会曾被世界许多国家视为现代文明社会的楷模,尤其是工业革命以后的英国社会,曾被欧洲各国思想家看作自由民主国家的典范。法国启蒙思想家伏尔泰与孟德斯鸠在他们的著作中盛赞英国的政治制度,并主张在法国建立英国式的君主立宪制政体。恩格斯曾批评过这种迷信英国政治制度的现象。他说,这只是一种误解,当人们从“远处看到的美妙景象”时,往往会“把这美妙的假象当成了真货”^①。

19世纪的英国社会,表面上自由民主、经济繁荣,实质上依然保存着腐朽的政治体制,其中议会选举制度尤为腐败。乔治三世执政期间,政府卖官鬻爵成风。国王贩卖选邑,首相收买议员选票,市长出售市议员职位。宪章派议员托马斯·邓科布在第一次议会改革后承认,议会中所有的人,包括我本人在内,没有一人能说自己不是靠贿赂,而是由选民自由地选出来的。“腐败选区”与世袭特权制度顽固地维护着土地贵族阶级的利益,剥夺了工业资产阶级与无产阶级的政治权利。工业革命后期,不少世袭选区已仅存几户人家,但传统议席仍保留,而许多新兴工业区却无一个议席。

19世纪初,英国法制混乱、缺乏完整法典。在政府行政管理制度上,除了中世纪的“恩赐官职制”与卖官鬻爵现象外,又随着政党内阁制的推行,出现“政党分赃制”与“一朝天子一朝臣”的现象。腐朽的政治体制束缚着资本主义经济的进一步发展。全面改革政府体制,尤其是行政管理制度,成了英国工业资产阶级的迫切愿望与长期任务。19世纪二三十年代,工业资产阶级领导并联合无产阶级,形成了声势浩大的激进主义运动,以改革议会选举制度,争取立法权利。英国现代文官制度正是在政治改革的浪潮中建立的。

早在1805年,英国政府的财政部曾推行过一种双重官制。财政大臣之下设政务次官与常务次官两种副职,前者辅助大臣处理议会与政党事务,他们与政党内阁共进退;后者主持部内日常行政事务,不参与政党活动,不随内阁进退,并可长期任职,被称为常任文官。1830年以后,其他各部也相继推行双重官制。

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第627、628页。

公开竞争考试原则是英国现代文官制度的基本原则之一,它在一定程度上借鉴了东印度公司的行政管理经验,也汲取了中国封建社会科举取士的某些经验。19世纪初,英国在印度设立了一所专门培养与训练印度行政官员的学校——赫尔利伯里(Hailybury)行政管理学校,入学者必须通过竞争考试,入学后的规章制度严格,毕业后的学生具有较高的综合素养与行政管理能力。1853年,英国议会委派议员巴伦·麦考莱(Baron Macaulay)为首的三人小组考察这一行政管理经验,麦考莱回国后提出相关报告,即所谓《麦考莱提案》。该报告列举英国现行官职恩赐、徇私委任与政党分赃等制度的弊病,主张借鉴东印度公司的行政管理经验,改革英国政府的公职任用制度,普遍试行公开竞争考试、择优选用人才的原则。这一报告有力地推动了英国政府公职任用制度的改革。英国议会随即委托财政大臣格拉斯顿负责实施英国政府的公职任用制度改革。格拉斯顿委派财政部常务次官查尔斯·屈维廉(Charles Trevelyan)与斯坦福·诺斯科特(Stanford Northcote)全面调查英国政府的公职任用状况,并提出初步改革意见。1854年,两人提出了《关于重组英国文官的报告材料》,即著名的《诺斯科特—屈维廉报告》。该报告首次以政府的官方文件形式将政府公职人员统称为“文官”,强调英国政府的现状是“想做官的多是庸碌无为之辈。凡在公开竞争的职业中站不住脚的,或不愿积极努力的,才安于在行政部门里混日子,不冒风险,过得舒服。能进到政府里做官的人大概都同大臣有关系。此种现状必须改变”。报告认为,要建立一支有效的常任文官队伍就“要得到第一流的人选,必须求助于竞争”,改革现存公职任用制度,建立一支常任文官队伍。“没有一支有效率的常任文官队伍作为辅助,政府就无法正常运转。”报告同时建议,政府设立考试委员会统一负责全国文官的招考工作,建立文官的职位分类系统,确立文官政治中立原则。这一报告为英国现代常任文官制度的建立奠定了基础。但是该报告提交议会讨论时,却遭到议会中某些保守势力的反对,难以立即付诸实施。

1854年10月,英国在克里米亚战争中的巴拉克拉瓦战役失利,舆论哗然。腐败的政府管理体制再次遭到严厉抨击。1855年5月21日,帕麦斯顿内阁被迫颁布改革现行官制的《关于录用王国政府文官的枢密院令》,英国政府成立直接隶属于政府财政部的不受党派干涉的三人文官事务委员会,独立主持文官公开招生考试。

1859年,英国议会颁布了《文官退休法》,明确了文官的范围。1870年,英国枢密院法令再次确认文官的公开竞考择优录用原则,这一法令标志着英国现代文官制度的建立。后来,英国政府又陆续制定了一系列有关的文官制度法规,以完善文官制度。例如,1883年颁布的《年金法》,建立了文官工资制度;1920