

历史课标解析与史料研习丛书
总主编 何成刚



历史课标解析与史料研习

国家制度与社会治理

主 编 刘松柏 何成刚 梁晓东



復旦大學 出版社

历史课标解析与史料研习丛书
总主编：何成刚

历史课标解析与史料 研习·国家制度与社会治理

主编 刘松柏 何成刚 梁晓东

復旦大學出版社

总序

毫不夸张地说,当下的中学历史教学,新理念、新思想和新主张可谓层出不穷,颇有些像春秋战国时期的“百家争鸣”,呈现出了多元丰富的特点。通过阅读《历史课程标准》和历史教学期刊上发表的各种文章,我们就能强烈地感受到这一点。这无疑反映了历史教育发展进步的一面,值得肯定。但不可否认的是,新理念、新思想和新主张,在大多数中学历史教师看来,听起来虽然很好,但如何在实践中与具体教学内容实现有机融合,确实是一个相当棘手的问题。这也是基础教育课程改革实施十多年来,历史课堂难以发生本质变化或者说变化其实并不像我们想象的那样显著的重要原因。我们认为,新理念、新思想和新主张与教学实践不能实现有机融合,固然与一些新理念、新思想和新主张“高高在上、不接地气”有关,更多的恐怕还在于广大中学历史教师对教学内容的认识和理解处于一个浅层水平,没有体现出一定的专业性,由此导致新理念、新思想和新主张与“教学实践”形成“两层皮”现象。

可见,要推动历史教学改革取得质的飞跃,不能没有“主义”(即新理念、新思想和新主张)的引领,但是,仅靠“主义”是远远不够的,因为我们在教学中遇到的一个个具体的教学内容,绝无可能完全相同,有的看似相近甚至相同,其实千差万别。这就要求我们对每一个具体的教学内容,必须达到深度把握、准确理解的程度。如何做到?实践证明,除了史学阅读,目前还没有更好的办法。

培养学生历史核心素养,无疑是当下历史教育中最重要的一种“主义”。与“三维目标”相比,“历史核心素养”的提出,更加明确要求我们必须在准确把握历史学科本质、历史学科思想、历史学科方法和深度理解教学内容的基础上,进行历史教学。如果我们做到了这一点,那么,当我们站在课堂上,自然会有充足的教学底气和勇气。试想,作为一名历史教师,如果自身对“历史核心素养”中强调的“唯物史观”“时空观念”“史料实证”“历史解释”缺乏准确把握的话,如果对教学内容一知半解的话,那么,在教学中培养学生的历史核心素养,肯定容易流于形式。

可见,培养学生的历史核心素养,关键在于提高历史教师对历史核心素养的理解水平,关键在于促进历史教师对教学内容的深度把握,这恰恰就是当前中学历史教学存在的最突

出的“问题”。换句话说,中学历史教师其实并不缺“主义”的引领,最缺的恰恰就是与《历史课程标准》对教学基本要求相一致的高质量的史学成果与史料资源。

为此,我们围绕教育部颁布修订后的《历史课程标准》中的单元学习主题内容,组织北京市、安徽省、江苏省、河北省、广西壮族自治区、广东省、四川省等地的历史教学专家、优秀教研员、优秀教师,通过分工协作的方式,进行了一年多的广泛而又有深度的阅读。在阅读中,注重核心阅读、群文阅读、比较阅读,以确保阅读的专业性和综合性,保证阅读的品质。在此基础上,一是精选史学研究成果,引导历史教师比较全面地了解史学研究成果,促进历史教师在史学阅读中提高对历史核心素养的理解水平,在史学阅读中提高自身的史学素养,引导历史教师从多个方面深度把握历史教学内容;二是搜集整理有价值的教学资源,特别是史料资源,旨在为中学历史教师提供日常备课可用的素材,让广大历史教师一看就明白,拿来就会用,从根本上解决“巧妇难为无米之炊”的实际问题;三是围绕历史核心教学内容,以《历史课程标准》强调的“史料研习”理念为指导,从不同视角进行了教学设计的探索,强调将历史学科本质、历史学科思想、历史学科方法融入历史教学之中,培养学生的核心素养。可以说,这集中体现了我们团队多年来一贯坚持的根本理念。

总而言之,我们从事本项研究,一方面在于从阅读权威史学成果、合理运用史学资源入手,为中学历史教师深入理解《历史课程标准》,开展基于《历史课程标准》的史料教学,扎扎实实地将培养学生的历史核心素养落实在每一节历史课中,提供实实在在的、高质量的、系统整体的资源支持。另一方面,旨在倡导重视史学阅读的教师专业发展理念,引导广大中学历史教师认识到,史学阅读是历史教学的起点,史学阅读的广度与深度,直接决定历史教师史学素养的发展程度,直接决定学生历史学习的视野和质量。

或许这样的教学研究并不十分地“高大上”,但对于促进历史教师专业发展、提升历史教学质量,的确是一件非常重要的、接地气的“基础工程”。虽然繁重且浩大,但我们觉得很有必要,也很有意义。我们坚信,这样的教学研究,有利于在根本上推动“主义”从“浮在空中”顺利“落地”,推动“实践”从“形式”走向“卓越”。

蒙复旦大学出版社的大力支持,在繁忙的本职工作之余,我们心怀美好愿望、秉持专业态度、发扬协作精神、遵循学术规范、克服种种困难,编写了这套丛书,希望为中学历史教学贡献我们的绵薄之力,更希望大家不吝指教。

何成刚

教育部基础教育课程教材发展中心

目 录

第一单元 政治体制	1
学术引领	1
教学设计	65
设计一：功臣？权臣？——从张居正悲剧反观内阁制	65
设计二：尘埃落定——法国共和制度的确立	68
教学资源	72
第二单元 官员的选拔与管理	76
学术引领	76
教学设计	109
设计一：危机中的坚守与嬗变——清代科举制的坎坷末路	109
设计二：“宁鸣而死，不默而生”——多元视角看隋唐谏议制度	112
教学资源	116
第三单元 法律与教化	119
学术引领	119
教学设计	162
设计一：小案件判出大道路	162
设计二：审判国王	166
教学资源	171
第四单元 民族关系与国家关系	176
学术引领	176
教学设计	229
设计一：远征小勃律：穷兵黩武还是形势所迫？	229

设计二：英国的蜕变：从封建王朝到近代民族国家	233
教学资源	236
第五单元 基层治理与社会保障	239
学术引领	239
教学设计	270
设计一：立足基层看“秦崩”	270
设计二：发现儿童——儿童社会福利的发展	273
教学资源	278
第六单元 货币与税收	282
学术引领	282
教学设计	325
设计一：北宋纸币：民间播种，政府收获？	325
设计二：“钟祥民变”与“摊丁入亩”	329
教学资源	332
后记	336

认为,美国文官制度的建立虽然晚于英国,但其制度更为科学,更为完善。主要表现为:

第一,强调职位分类。美国打破了英国品位分类的等级观念,强调职位分类,强调责任和职位的统一。标准客观,管理科学,便于因事择人,量才使用。职位分类适应了行政工作专业化的趋势,有利于提高行政效率。它是文官制度的一个重大发展,被称为“全部人事制度的基础和起点”,并为许多国家所采用。

第二,比较完善的功绩制。美国文官制度的录用、晋升、培训、奖惩、报酬和去留等均以考绩为基础。

第三,比较重视专才。美国在考选公务员时,选择的标准是注重专门的知识与职务所需的特殊技术,重视专业技能在职务中的实际应用,重用专才型的人员,而较为忽视一般的教育程度和通才培训。

第四,政治化倾向。美国由于受“政党分肥制”的影响,在文官的任用方面,至今仍有政治化倾向的一面。除了选任的政府官员外,其他具有秘密性、专门性或临时性的官员,均不由考试任命,不受有关考试制度的法规限制。此类人员在公务员人数中所占比例较大,其任免进退主要受政党政治的支配。

3. 英美文官制度的共同特征

王晨在《英、美文官制度之比较》(载《法制与社会》2009年第8期)一文中认为,英、美两国文化同源,社会与经济制度也相近,更何况美国文官制度的建立本就是以前英国文官制度为蓝本,两国在文官制度方面自然有一些相似之处。主要表现为:

第一,公平竞争。英、美近代文官制度区别于以往的“君主恩赐制”、“政党分肥制”的重要表现就是在文官的选拔上是向社会公开的,凡是符合条件的公民都可以通过法定程序,争取成为文官,不会因为身份、地位、党派等原因而受到不平等地对待。

第二,公平考试。公开考试择优录取。要想进入文官队伍,就必须参加考试,虽然考试形式各有不同,考试内容各有侧重,但是都必须考试合格才能被录用。

第三,职务常任。文官非因工作上的重大过失不被免职,终身任职。

第四,政治中立。避免政策受政党更迭的影响,保证国家政策连续稳定性的需要。

(三) 历史影响

古燕在《西方政治的稳定器——文官制度》(179—182页,沈阳:辽宁大学出版社,1996)一书中指出,文官制度的地位和作用主要表现在四个方面:

第一,文官制度的建立,确保了政府工作的连续性和稳定性,文官制度已成为西方政治的稳定器。在文官制度建立以前,由于西方各国实行政党政治、政府的更迭经常导致工作人员大换班,往往引起周期性的政治动荡。文官制度确定以后,由于文官的职业有所保障,社会地位高、待遇优厚,文官队伍比较稳定,极少有人中途辞职或退职。文官是政府政策的主要执行者和日常工作的主要承担者,他们不与内阁共进退,执政党的更换基本上与他们无关,所以他们可以保证政策执行的连续性,避免周期性政治动荡,维护政局的稳定。以英国为例,可以看出文官特别是高级文官在保持政府工作的连续性方面起着重要作用。政府各部的常务次官是该部门文官的最高领导,由首相亲自任命。每当政府大选期间,各部主管大臣都忙于选举事宜,而常务次官就自然成为该部的最高领导人,他们除了处理日常部务外,

还要为下届新政府准备政策文件和背景材料。他们一般任职期长,业务熟悉,经验丰富,掌握着本部门的各种档案资料、情报数据。每当大选结束后,如果执政党更迭,各部门调整的也只是政务官,丝毫触动不了盘根错节的文官体系,而且新任主管大臣都会尽量与本部门文官特别是高级文官搞好关系,否则他在新的岗位上将寸步难行。

第二,文官系统的相对独立性,构成了一个特殊的阶层,充当了“从不更换的幕后主管”。一般来说,西方各国的文官系统具有相对的独立性,其中英国文官系统的独立性更强。以英国为例,常务次官是各部的永久性常务副部长,不受政府更替的影响,而主管大臣都是从事党派活动的政务官员,只不过是来去匆匆的政客。这就使以高级文官为核心的文官系统成为实际掌权而又不负政治责任的特殊阶层。凡文官赞成的事情,没有不付诸实行的;凡文官反对的事情,则很难付诸实行。而在实行某项政策失败后,文官却不承担任何政治责任。高级文官都具有长期工作的经验,掌握政府中的各种情报资料和数据,部长大臣不得不依赖这些超级智囊,因此权力的重心势必转移到这批高级文官的手里。英国前首相张伯伦曾对常务次官们说:“你们没有我们也能办事,而我们没有你们则不能做任何事。”所以说,在多党或两党轮流执政的西方国家,文官系统才是“从不更换的幕后主管”。在高级文官与主管大臣(部长)之间有着一种微妙的关系。表面上看,高级文官是大臣的助手和部属,但实际上,高级文官对大臣有一种制约作用。高级文官熟悉本部门的业务,甚至还掌握着某些大臣也不知道的本部门机密。因此,本部门的重要议案、法令、大臣的演说词、对议会质询的答复等等,大多数是由他们准备的。虽然决定政策是大臣的职责,但高级文官对政策的影响却越来越大。高级文官不仅是主管大臣的重要助手,而且他们还握有“某些控制部门大臣的权力”。他们可以通过沉默不语,让大臣去犯错误,或用一堆又一堆的文件,使主管大臣穷于应付,“不得不自动地投降”。另外,常务次官掌握着本部门文官的任免大权,而主管大臣却没有这些权力。所以,高级文官敢于在政策上提出并坚持自己的意见,而不必担心被大臣解雇。有人说过一位部长要对付常务次官会议或部际会议,必须有“牛顿的智慧、亚历山大的勇气和拿破仑的手腕”。否则就休想改变高级文官的决定。高级文官与部长之间的这种微妙关系在其他西方国家也不同程度地存在。

第三,文官制度的“政治中立”原则有利于维护统治阶级的整体利益。“政治中立”原则是在反对政党分肥制的背景下产生的。需要指出的是政治中立是指文官必须在资产阶级各政党之间保持中立态度,而不可能是在统治阶级和被统治阶级之间保持中立,文官的地位已经决定了他们在政治上的从属性。高级文官作为政务官的助手和顾问,已不仅仅是政策的执行者,而且成了政府决策集团中举足轻重的成员,他们与政务官同样是资产阶级的代表人物。而广大的中下级文官,只能是资产阶级政党内阁的驯服工具,无法在政治上自主地采取“中立”的立场。强调文官中立,主要是为了调整资产阶级政党之间的矛盾,使政府的行政管理工作不会因政党斗争和内阁的更迭而中断,从而有效地维护整个资产阶级的利益。

第四,文官制度的科学化和法制化,保证了文官队伍的优良素质,有利于提高政府的行政工作效率,适应了现代社会发展的需要。资本主义国家文官制度的重要特征之一就是法制化。从文官的录用、任职、考核、培训到奖惩、工资、退休、保障监督等各个环节都建立了一整套法律和法规,在文官的管理上尽可能地减少了人治的色彩,而强调法治的重要性。法制化使西方各国政府把大批优秀人才吸收到文官队伍中,并使他们保持“廉洁守法、忠于职守”

的传统,成为政府的骨干力量,确保了行政工作的效率。科学化也是西方文官制度的一个重要特征。一方面,用现代化手段对文官实行科学的管理,使之人尽其才;另一方面,强调文官的知识化和专业化,重视对文官的培训,注意提高文官的素质,为政府培养了大批专家和干才,适应了社会发展的需要。

顾新生在《近代西方资产阶级的文官制度》(载《史学月刊》1989年第6期)一文中认为,近代文官制度对于维护资产阶级政治统治和经济利益起着重要作用包括:

第一,稳定政局和社会管理。在资产阶级政党制度下,为什么频繁更换政府不会动摇资产阶级的统治呢?关键在于普遍实行的文官制度。如文官为终身职业,任期有法律保障,加以文官谙熟政治内情,精通业务管理,故在资本主义国家发生政府危机之时,或在内阁换班和总统换马之际,他们能使政府公务照常进行,持续有序地治理社会,因而成为“从不更迭的幕后政府”,这就从整体上保证了资产阶级统治的连贯性。

第二,促进资本主义经济的发展。19世纪中期以后,随着近代科学技术社会化的巨大进展,国际竞争日益加剧。为了适应严峻的竞争形势,为了在世界市场的竞争中战胜对手,资产阶级迫切要求本国政府提供更有效的服务,更有力的支持。在这种新的历史条件下,资产阶级各国政府直接出面对社会经济进行大规模的干预和控制,于是政府的经济功能便雪崩式的扩大起来,政府工作趋向复杂化和专业化。与此相适应,越来越多的专业科技人员进入文官队伍,他们在研究经济开发,制定经济发展战略、经济政策和经济法规,调整产业结构,指导完善经济管理等方面起着重要作用。19世纪末20世纪初,世界资本主义经济获得高速发展,西方各国政府,特别是其中这批素质精良的文官,在适应和推动这一发展中,发挥了巨大的功能。

第三,扩大选材范围,提高行政效率。西方各国将竞争机制引入人事领域,实行公开平等的竞争考试,尔后择优录用文官的考任制,鼓励人们在竞能竞技竞智中尽显现聪明才智,凭才干而不是靠关系来获取文官的职位。这种留优汰劣的作法,很大程度上杜绝了官员任命录用上“任人唯亲”等弊端,扩大了文官的选材范围,使能人俊杰不致被平庸之辈壅塞才路和进取之途,便于最大限度地将社会人才选拔到政府部门中来。同时,对在职文官实行常任制和职位制,不仅有利于增强文官的职业安全感和工作责任心,而且使他们能够做到有法可依,有章可循,举措有度,起止有规,岗有专责,事有专管,对待本职工作专心致志,精益求精,发挥较高工作效率。

顾新生认为,总而言之,依循行政管理 and 人事管理的科学规律建立起来的西方文官制度,一方面对防止独断专行、结党营私的封建遗风,对控制机构臃肿、分工不明的官僚作风,对克服官员无所用心、得过且过的惰性心理,都起到了有效作用;另一方面,为培养造就大批德才兼备的行政管理家,创造了一个和谐良好的组织气候与充满生机活力的人事管理环境,为建立一个优化、精干、稳定、高效有力的政府工作系统奠定了必要的基础。

四、近现代中国文官(公务员)制度

房列曙在《中国近现代文官制度》(907页,北京:商务印书馆,2016)一书中认为,从晚清到民国(1840—1949年),中国近现代文官制度经历了转型、成立、发展时期。晚清时期是中

国近代文官制度的变革时期。民国时期是中国现代文官制度的创立、形成和发展时期,其中南京临时政府和广州——武汉国民政府时期是中国现代文官制度的草创时期,北京民国政府时期是中国现代文官制度的形成时期,南京国民政府时期是中国现代文官制度的发展时期。

(一) 晚清时期的近代文官制度

关晓红在《清季引入近代文官考试的酝酿与尝试》(载《近代史研究》2015年第6期)一文中认为,我国引入近代文官考试制度始于清末新政。咸同以降,清廷为应对内忧外患,求才不拘常格,导致科举、保举与捐纳多途并进,加剧仕途拥堵、吏治腐败。1905年立停科举后,由于新旧人才的选拔皆处于过渡交替状态,官员的录取及任用不断突破既有规制的藩篱,情况日趋复杂:一方面,抢取新人才之责转至主持新式学务的学部,因各方渴求西学专门人才,新式学堂毕业生供不应求,“学生将近毕业,而各省已争先电调”。随着《奖励学堂出身章程》的出台,学部于考试学堂毕业生后,直接遣往各地任职,此举打破了唐以来取士与铨选分开的传统,自两汉后举士与举官再度合二为一。另一方面,外务部、商部、巡警部、民政部等新设衙门乃至各省督抚挟新政之急需,纷纷强调各自行事的特殊性,撇开职司铨选的吏部,从不同渠道、不同地域频繁奏调官员与留学生,举官之权大有下移之势。而自丁未年(1907)始,为科举善后、疏通旧学人才而举办的优贡、拔贡考试以及举贡生员考职(均由礼部主持、吏部配合),亦相继在各地举行,源源不断地提供为数众多的后备官员。

李俊清在《现代文官制度在中国的创构》(24—27页,北京:生活·读书·新知三联书店,2007)一书中对晚清现代文官制度的建立进行了梳理。他认为,现代文官制度在中国的创构,萌芽于晚清时期。为了应对“旷古未有之变局”,清廷不得不在制度上采取一系列的应对措施,主要表现为:

第一,改革国家行政机构的设置。1861年,设立总理各国事务衙门和总税务司;1862年,设立同文馆;1898年戊戌变法期间,维新派提出了减并机构、裁汰冗员、废八股改试策论,以及建立制度局并在其下设法律、度支、学校、农局、工局、商局、铁路、邮政、矿务、游会、陆军、海军等现代国家机关的建议;1901年,改总理各国事务衙门为外务部;1902年,裁詹事府、通政司衙门等;1903年,设立商部;1905年,设巡警部、学部;1906年厘定官制,巡警部改为民政部,户部改称度支部,以税务处、财政处并入,太常、光禄、鸿胪诸寺并入礼部,兵部改为陆军部,刑部改为法部,大理寺改为大理院,工部与商部合并为农工商部,设邮传部,理藩院改为理藩部等,并对各机关职能作了较大调整,基本按照西方近代行政模式划分权限;1911年成立责任内阁,再次调整官制,但刚开始进行,大清王朝即已覆灭。

第二,改革文官录用制度。首先是废除科举取官制度。1901年,张之洞请降旨议改科举。8月,诏自次年始科考内容改为:头场试中国政治史事论五篇,二场试各国政治艺学策五道,三场试四书义二篇,五经义一篇,并废八股程式。1903年3月,张之洞、袁世凯会奏递减科举。次年1月,诏令十年三科内减尽科举名额。1905年9月,袁世凯、赵尔巽、张之洞、端方等奏立停科举。诏准自丙午(1906年),所有乡会试一律停止,各省岁科考试亦即停止,至此,科举制度从此终结。其次采取了一些新的方法录用文官。一是设立经济特科。1898年,因贵州学政严修奏请,设立经济特科,以内政、外交、理财、格物、考工、经武之学取士。二

是录用新式学堂毕业生。1902年,清政府颁布《钦定学堂章程》,1903年又颁布修改后的《奏定学堂章程》,开始创建新式教育体制。学堂分为三段六级,初等分二级,中等一级,高等分三级,各级毕业生都给予不同的功名,有许多被直接录用任官。三是考录留学人员任官。1907年清政府颁布《廷试录用章程》,规定凡在外国高等以上各学堂之毕业生,经学部考验合格,奉旨赏给进士、举人出身,方可参加廷试,廷试后再授以官职。此外,清政府还在海关和一些洋务机关聘任了许多外国人任职,即所谓“洋员”。

李俊清还指出,清末文官录用方式的改变,对政府官员结构有一定程度的改善,但清末种种新的文官录用方式,均未经过周密筹划,多属为填补因科举制度废除后选官制度出现的真空而采取的权宜之计。1911年,清政府开始拟定《文官考试任用章程》,试图使文官录用制度规范化,但其建立现代文官选任制度的尝试刚刚开始,即随着大清王朝的覆灭而夭折。

(二) 中华民国时期的现代文官制度

李俊清在《现代文官制度在中国的创构》(28—31页,北京:生活·读书·新知三联书店,2007)一书中指出,在孙中山先生设计的中国民主共和政制的蓝图中,现代文官制度占有十分重要的地位。他提出了建立现代文官制度的系统构想,概略而言,主要有以下三点:第一,官吏为国民公仆。孙中山提出“中华民国者,人民之国也”,主权在民,人民是国家的主人,因而“国中之百官,上而总统,下而巡差,皆人民之公仆”。第二,通过考试录用官员。官吏既为人民之公仆,其必须具备一定的文化素养和行政能力才能提供有效的服务。孙中山认为只有经过公开竞争、择优录用的考试制度才能选拔出高素质的官员。第三,对官员进行严格的监督。政府官员掌握公共权力资源,应该遵从人民的意志行使职权。为防止官员贪污腐化、滥用职权,孙中山主张应当建立严格的监督机制,只有人民拥有监督的权力,才能够有效地监督政府官员。1912年,孙中山就任中华民国临时大总统,立即把他关于建立现代文官制度的构想付诸实践。他在临时政府设立了专门的文官管理机构——铨叙局,负责文官的考录、任免、升迁等事务。在民国初创短短的几个月时间里,孙中山令法制局拟定《任官状纸程式》《任官令》《文官考试令》《文官考试委员官职令》《外交官及领事官考试令》《法官考试令》《官职实验章程》等法令,并交参议院议决。尽管南京临时政府存在时间太短,以上法令均未能完成立法程序,但已构建起现代文官制度的基本框架,如文官考录的考试机构、考试种类、报考条件、考试程序、考试科目、考场纪律等;将政府官员分为政务官和事务官,确定了事务官的范围,包括行政官、外交官、领事官、司法官、技术官等等,初步确定了文官的分类体系;还把文官分为简任、荐任、委任、判任等若干等级,并规定了各类文官任用的资格条件等。

徐萍在《从进士科举到文官考试》(载《教育与考试》2012年第2期)一文中认为,民国文官制度主要是以西方近代文官制度为蓝本建立起来的,它固然继承了中国传统科举制的某些因子,但在科举制已因其各种弊病而被废止之后,这种继承是很有限的。不管是学习西方,还是继承传统,民国文官制度都以服务于资产阶级统治为目的。1927年以后,在蒋介石手中形成的这个政权,既不是极权主义的,也不是民主的,而是在政治领域中不稳定地处于二者之间。因此,民国中期以后的文官制度体现出一种专制与民主的混合物特征。民国时期文官考试制度的一个突出特征是考试权独立。孙中山认为考试权独立是中国古已有之的

制度,实则不然,这个既没有继承传统也没有效仿西方的制度可以说是一个创举,它既体现了推翻帝制以后政治权力出现了制衡的特点,也革除了科举传统中选官考试和学历考试合二为一的一些弊端。在考试内容方面,民国时期效仿西方,也增加了与实际工作密切相关的自然科学和社会科学类的科目,如根据 1915 年的《文官高等考试令》后所附的《文官考试第二试、第三试科目表》,文官高等考试共分为政治、经济、法律、文学、物理、数学等 23 个专门学科,分科相当细致。1919 年 8 月公布《文官高等考试法》,将考试专科由 23 个增至 33 个,主要增加了机织、染色、窑业、酿造、图业、商业等专科,又将第一试科目改为仅试国文一道。

徐萍进一步指出,民国时期的文官制度还效仿西方,试图通过考试任职实现政治与行政两分。南京国民政府在 1930 年 5 月发布的《规定政务官事务官之界限令》中声明:“凡经国民党中央政治会议议决任命的官员或已经国务会议议决任命但尚须经国民党中央政治会议作最后审核才得正式公布的官员,均称政务官,除此之外的官员,即为常务官或事务官(公务员)”。1935 年修订颁布的《考试法》施行细则申明“任命人员,谓政务官以外之公务员”。因为民国时期的民主政治并不成熟,因此这种简单的照搬并没有达到西方国家的实践效果。南京国民政府的文官制度规定,简任官无须考试,荐任和委任官员分别通过高等和普通文官考试取得任职资格,而即便是级别较低的荐任和委任文官,文官考试及格也仅是众多任用资格中的一项而已。因此,和科举考试相比,民国时期文官制度的开放性要小很多。实际情况是,文官考试与任用相脱节,文官考试实行几十年,实际录取的人数总计不过千人,无法实现孙中山先生一切文官皆经考试及格的想法,而且任人唯亲的现象普遍存在。因此,从公平性的角度看,民国时期文官制度与科举制度相比,不能不说是一种倒退。另外,由于民国时期党治和军治色彩浓重,政府当局为党务人员和军人进入文官队伍大开方便之门,考试任职的文官地位很低,在薪酬待遇和升职空间上都不如其他途径进入文官系统的官员。与科举制度相比,科举出身是“正途”,地位是很高的。因此,从对知识分子的吸引力方面看,民国时期的文官制度也远不如科举制度。

(三) 中华人民共和国时期的公务员制度

李如海主编的《公务员制度》(1—7 页,北京:高等教育出版社,2007)一书认为,在国际上,一般来说,公务员是指行使国家权力,执行国家公务的工作人员。在我国,除港澳台以外的内地或大陆上,公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员,包括政府机关、共产党机关、人大机关、政协机关、民主党派机关、审判机关、检察机关中除工勤人员以外的工作人员。至于人民团体,如工会机关、共青团机关、妇联机关等则是参照公务员制度进行管理的机关,其工作人员的称谓则不叫公务员。在我国,公务员制度是指国家对公务员的管理的制度,包括通过制定法律规范,对公务员的“进口”管理、使用管理与“出口”管理的各项管理制度。

李如海认为,我国公务员制度的产生同发展社会主义市场经济有着密切的关系。可以形象地说,社会主义市场经济呼唤出公务员制度。1992 年邓小平同志提出社会主义市场经济理论之后,党的十四大决定,我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。由计划经济向市场经济过渡,既是一场改革,又是一场革命,必将引起经济、政治、文化各个领域的深刻变化,必将带来人们行为规范、生活方式、价值观念与是非标准的重大改变。市

场经济的发展对行政管理尤其是国家机关的人事管理提出了更高的要求,它要求我们改革原来不合时宜的干部人事制度,加快推行公务员制度。

俞悦在《从英美文官制度看中国“公务员”热》(载《法制与社会》2006年第12期)一文中认为,中国是一个社会主义国家,与西方资本主义国家有着质的不同。公务员制度作为国家政治制度的一个组成部分,必然取决和服务于国家的根本社会制度。因此,中国的公务员制度与西方文官制度相比,有着质的区别,主要表现在以下几个方面:

第一,不搞“政治中立”。中国共产党的基本路线是建立中国公务员制度的根本指导原则。建立公务员制度的目的就是要为贯彻和执行党的基本路线提供制度保证。所以,要求公务员必须始终与党中央保持一致,坚决捍卫和执行党的路线、方针、政策。

第二,坚持党管干部。中国共产党是领导各项事业的核心力量,公务员制度是党的干部制度的一个组成部分。在公务员的管理上,强调要坚持党的组织领导,贯彻党的组织路线,保持党对政府重要领导人选的推荐权。

第三,不搞“两官分途”。我国公务员制度没有“政务官”与“事务官”的划分。这是由于我国是共产党执政的国家,不搞多党轮流执政,所以不存在政务官与事务官的截然分野。而西方文官制度则实行“两官分途”,强调政务官的所谓政治化和事务官的所谓职业化,这是两个截然不同的职官体系,相互之间不能转任。

第四,坚持服务于民的宗旨。做人民公仆,为人民办事,对人民负责,受人民监督,这是中国公务员最根本的行为准则。中国公务员没有自己集团的特殊利益,也不存在任何形式的特权。

李如海主编的《公务员制度》(1—2页,北京:高等教育出版社,2007)一书认为,我国公务员制度的建立,意味着中国特色的法制化的国家机关人事管理制度的确立,这对于贯彻与实现党的基本路线,促进国民经济和社会发展,建设小康社会与构建社会主义和谐社会都具有十分重要的意义。主要表现为:

第一,为坚持党的基本路线提供组织保证。建立和推行公务员制度,把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来,建立起符合国家机关特点的人事管理制度,有利于调整干部结构,提高国家机关工作人员的政治与业务素质,强化国家机关系统,加强勤政和廉政建设,与克服官僚主义,提高工作效率,以适应我国改革开放后的现代化建设,与发展社会主义市场经济和构建和谐社会的需要,促进社会的进步与发展,从而为党的基本路线提供组织保证。

第二,为国家机关的廉政建设提供了有效保障。建立和推行公务员制度,可以提高国家机关工作人员的素质和加强制度建设,而这正是廉政建设的核心,公务员制度为廉政建设提供的保障主要有:通过考试录用、认真考核、正规培训和严格管理等措施来提高公务员的素质;通过权利义务、执行纪律、交流回避、有力监察监督的制度来保证和促进公务员依法行政,廉洁奉公;通过法制的人事管理,避免其不正之风的发生,从而为公务员的廉政建设提供有效保障。

第三,对国家机关的民主化、科学化、法制化建设起促进作用。建立与推行公务员制度,可以使国家机关人事管理体现公开、民主、平等、竞争的原则,增强人事管理的透明度,使人民群众在公务员“进、管、出”各环节有更多的发言权,充分显示出民主化的优越性;可以使国家机关人事管理按客观规律和科学的方法和手段,实行科学的分类管理,充分体现科学化管

理的合理性;可以使国家机关依法管理各类人员,从人治走向法治,充分显示法制化管理的正确性,而对公务员实行民主化、科学化与法制化管理,既体现了公务员制度的本质特征,又促进了这“三化”的进一步完善和发展。

教学设计

设计一：危机中的坚守与嬗变——清代科举制的坎坷末路

设计意图

科举制度自隋朝设立以来,逐渐发展成为国家的“抡才大典”,是普通士人进身的重要阶梯。进入清末,科举制度已弊病丛生,八股文已成为“迂腐俗套”“陈词滥调”的代名词,清廷终于在1905年宣布废除科举。科举废除后,新式教育获得巨大发展,知识分子的知识结构也发生了巨大的变化。尽管科举废除后社会舆论一片叫好,但由于缺少选拔和任命文官的标准,不久就出现讨官跑官、任人唯亲、植党营私等弊端。对此,个别人士甚至呼吁恢复科举制。历时1300余年的科举制度被废止后,其命运虽已终结,但留给历史的回响不绝于缕,是千古盛举?还是时代不幸?通过对科举制度存废之争的分析,引导学生深入理解科举制存废的时代寓意。

设计方案

历史镜头一：改革尝试

教师讲述：清代统治者作为中原文化的外来者,虽然为笼络汉族士人,达到稳固统治的目的而采行科举制度,但对八股取士的弊端也有较为清楚的认识,统治者内部试图改革科举内容和形式的思想在清初就出现了。

材料一 康熙帝即位后,朝廷深感八股文考试空疏无用,实于政事无涉,于是在康熙二年(1663)规定乡、会考试停止八文,改用策、论、表、判,将原先第三场试策五道移为第一场,第二场增论一篇,表、判如故,免去第一场。但作为一种考试文体,八股文已沿用了近300年,人们早已习惯于以八股取士和应试,因而此举遇到了很大的阻力。考虑到八股文有利于抑制士人的异端思想、有利于用同一标准客观评卷,在各方面的压力之下,康熙七年(1668)又“命乡会试复以八股文取士”,此次八股文仅被停止过两科。

——刘海峰：《中国科举史》，404页，上海：东方出版中心，2004

教师设问：根据材料一,概括清初统治者对八股取士态度的变化,并分析其变化的主要原因。(参考答案:变化:从停止八股到恢复八股。主要原因:八股取士制度的传统影响力;八股取士具有标准化评卷的客观性,体现了选拔性考试的程序公正;推行文化专制,抑制士人的异端思想。)

教师讲述：乾隆年间,科举考试流弊日深,科举之弊已引起有识之士的警觉。兵部侍郎舒赫德上书,陈述科举之弊。

材料二 舒赫德奏文

科举之制，凭文而取，按格而官，已非良法。况积弊日深，侥幸日众。古人询事考言，其所言者，即其居官所当为之职事也。时文徒空言，不适于用，墨卷房行，辗转抄袭，肤词诡说，蔓衍支离，苟可以取科第而止，士子各占一经，每经拟题，多者百余，少者数十。古人毕生治之而不足，今则数月为之而有余。表、判可预拟而得，答策随题敷衍，无所发明。实不足以得人。应将考试条款改移更张，别思所以遴选真才实学之道。

——赵尔巽等撰：《清史稿》卷一百八，3150页，北京：中华书局，1976

教师设问：在材料二中，舒赫德列举了八股取士有哪四大弊端？（参考答案：时文徒空言，不适于用；士子各占一经，每经拟题；表、判可预拟而得；答策随题敷衍，无所发明。）

教师讲述：乾隆帝将舒赫德的奏章交给礼部讨论，遭内阁礼部反对，未能实行。

历史镜头二：存废之争

教师讲述：进入清末，八股取士的弊端不断凸显，维新变法期间，维新派一度倡议废除八股，清廷内部又出现八股废止之争。光绪皇帝颁布废八股文的谕令，开始了科举改革的尝试。

材料三 戊戌维新时期，主张变革者将教育症结归于科举取士制度的束缚之上，梁启超认为“欲兴学校、育人才，以强中国，惟变科举为第一义。大变则大效，小变则小效。”1898年6月，康有为在《请废八股试贴楷法试士改用策论折》中尖锐地指出：用八股取士，致使出现“巍科进士，翰苑清才，而竟不知司马迁、范仲淹为何代人，汉祖、唐宗为何朝帝者，若问以亚非之舆地，欧美之政学，张口瞪目，不知何语矣。”他认为：“变法之道万千，而莫急于得人才；得人才之道多端，而莫先于改科举”。在维新派看来，废八股文是改革科举制度的首要任务。

——刘海峰：《中国科举史》，412页，上海：东方出版中心，2004

教师设问：根据材料三并结合所学知识，说明维新派将废八股视为科举制改革首要任务的原因。（参考答案：八股取士不利实用人才的选拔；甲午战争中国战败，民族危机空前加深；维新派的推动；西方文官制度的影响。）

教师讲述：随着民族危机的加深，清廷统治阶层开始认识到科举制改革的重要性，维新变法运动时期，科举制改革被再次提上议程。

材料四 百日维新时期，光绪帝下令各级科举考试一律改试策论而不用八股文。八股文被废后……梁启超描述说：“八股既废，数月以来，天下移风，数千万之士人，皆不得不舍其兔园册子、帖括讲章，而争讲万国之政及各种新学，争阅地图，争购译出之西书。昔之梦梦然不知有大地，以为中国为世界上独一无二之国者，今忽然开目。憬然知中国之外，尚有如许多国，而顽陋倨傲之意见，可以顿释矣。”

——刘海峰：《中国科举史》，417页，上海：东方出版中心，2004

材料五 八股取士废止的诏令发布后，“守旧之徒相顾失色，有窃窃然议阻此举者”。还有大臣联名“翻国是，复八股”，不少长期习举业的士人也强烈反对，“愚陋守旧之徒，骤失所业，恨康有为特甚，至有欲聚而殴之者，自是谣诼大兴，亦遍于天下”。戊戌政变后，清廷谕令：“嗣后乡试、会试及岁考、科考等，悉照旧制，仍以四书文、试贴、经文、策问等项，分别考试。经济特科，易滋流弊，并著即行停罢。”维新变法改革科举制度的各项措施尚未真正实施

就宣告失败，八股文起死回生。

——刘海峰：《中国科举史》，417~418页，上海：东方出版中心，2004

教师设问：根据材料五，应如何看待材料四中梁启超的相关描述？（参考答案：废除八股取士，确实有利于引导部分士人关注新学，促进学风转变和西学的进一步传播。但这一改革遭到了顽固派和以举业为生士人的群起反对，并在戊戌政变后被废止，由此可知，梁启超对当时废八股的社会影响的描述有夸大之词，其出于宣传维新变法的政治目的，这则史料用于研究戊戌变法时期的科举改革应持慎重态度。）

教师讲述：戊戌政变后，一度恢复的八股取士制度已病入膏肓，此后，清廷虽然在科举考试内容和考试文体等方面作出了改革的尝试，但科举制度长期以来积淀的弊端已经不能通过局部的调整而消除。

历史镜头三：停罢余音

教师讲述：光绪三十一年八月初四（1905年9月2日）清廷颁诏，谕令自次年起停止科举考试。

材料六 科举制废除后，新式学堂的数量明显增加，有学者统计，1903年有新学堂769所，1904年为4476所，而1905年则猛增到8277所，1906年达到23862所。由于新式学堂的出现，知识分子的知识结构也发生了巨大变化，西方引进的自然科学、社会科举逐渐成为他们学习的主要内容。知识分子的职业也由过去的科举一途向多种职业发展。

——刘海峰：《中国科举史》，429页，上海：东方出版中心，2004

教师设问：根据材料六，概括新式学堂建立对知识分子的影响。（参考答案：知识结构更加丰富；职业观更加多元。）

教师讲述：科举停罢后，围绕科举停废的争议余音不绝。其中晚清士人刘大鹏的遗著《退想斋日记》详细记录了科举停废后部分士人的社会心态。

材料七 九月十七日（1905年10月15日）：下诏停止科考，士心散涣，有子弟者皆不作读书想，别图他业，以使子弟为之，世变至此，殊可畏惧。

九月二十五日（1905年10月23日）：昨日在县，同人皆言科考一废，吾辈生路已绝，欲图他业以谋生，则又无业可托，将如之何？吾邑学堂业立三年，而诸生月课尚未曾废，乃于本月停止，而寒峻无生路矣。事已至此，无可挽回。

十月初六（1905年11月2日）：科考一停，士皆殴入学堂从事西学，而词章之学无人讲求，再十年后恐无操笔为文之人矣，安望文风之蒸蒸日上哉！天意茫茫，令人难测。

——刘大鹏：《退想斋日记》，乔志强标注，146~147页，太原：山西人民出版社，1990

教师设问：根据材料七，概括刘大鹏质疑科举制废除的主要依据。（参考答案：科举废除后，读书风气减弱；士人前途迷茫；中学无以为继。）

教师讲述：科举制废除后，清末学堂大量涌现，那么学堂的建立能弥补科举制度的时代缺陷吗？

材料八 九月十九日（10月17日）：日来凡出门，见人皆言科考停止，大不便于天下，而学堂成效未有验，则世道人心不知迁流何所，再阅数年又将变得何如，有可忧可惧之端。

——刘大鹏：《退想斋日记》，乔志强标注，146页，太原：山西人民出版社，1990

材料九 当初清政府在改革科举之时,已开始兴办学堂来填补科举制的教育功用,这本身是很有见识的举措。但一种新教育体制并非一两纸诏书在短期内便可造成,而清季举国都已有些急迫情绪;从1901年到1905年那几年间,仅张之洞、袁世凯等人关于科举制的奏折所提出的办法,几乎是几月一变,一变就跃进一大步;前折所提议的措施尚未来得及实施,新的进一步建议已接踵而至,终于不能等待学堂制的成熟即将科举制废除。上有所好,下必趋奉;诏书一下,则人人皆竞言开学堂。但事前并无人才物质的充分准备,许多新学堂也就难以起到原设计的建设性功用。

——罗志田:《清季科举制改革的社会影响》,载《中国社会科学》1998年第4期

教师设问:根据材料八、九并结合所学知识,指出清末教育体制改革成效不大的主要原因。(参考答案:学堂制成效不明显,还不够成熟;改革缺乏稳定的社会环境;改革领导者操之过急,急于求成;科举废除前无人才物质的准备。)

教师讲述:1910年,曾坚定支持科举制改革的梁启超公开发出了恢复科举的惊世言论。

材料十 夫科举非恶制也。所恶夫畴昔之科举者,徒以其所试之科不足致用耳。昔美国用选举官吏之制,不胜其弊,及一八九三年,始改用此种试验,美人颂为政治上一新纪元。而德国、日本行之大效,抑更章章也。世界万国中行此法最早者莫如我,此法实我先民千年前之一大发明也。自此法行而我国贵族寒门之阶级永消灭,自此法行,我国民不待劝而竞于学,此法之造于我国也大矣。人方拾吾之唾余以自夸耀,我乃怨末流之弊,因噎以废食,其不智抑甚矣。吾故悍然曰:复科举便!

——梁启超:《饮冰室文集》(点校),864页,昆明:云南教育出版社,2001

教师设问:根据材料十,概括梁启超主张恢复科举制的主要依据。(参考答案:科举制被西方国家广泛借鉴,成为近代西方文官制度的源头;科举制具有公平公正的优点;科举废除的时机不够成熟。)

教师设问:综合上述材料,谈谈你对废除科举制度的认识。(参考答案:科举制已存在1300余年,自然有其制度设计的合理性,我们应该继承该制度优秀合理的一面;科举制发展至晚清已是弊病丛生,科举制的废除已是时代的诉求;部分知识分子主张恢复科举制,是对现有人才选拔制度的不满所致,并非理想之策;科举制废除后,新学堂获得巨大发展,虽成效不明显,但为新式教育发展奠定了基础。)

教师小结:科举废除后,知识分子不再以充当帝师王佐为己任,视由士而仕为正途,无须依靠皇家俸禄谋生,而是运用自己的专业知识从事各种新的社会经济职业。这样,他们与皇权便日益疏远,对儒家经典和政治权力的迷恋也就逐渐淡化以至消除,并且逐步学会用新的价值观念去观察、思考各种社会现象。这对启蒙思想的传播和辛亥革命的爆发都产生了影响。

设计二:“宁鸣而死,不默而生”——多元视角看隋唐谏议制度

设计意图

谏议制度,从主体上来讲,有狭义和广义之分。狭义上专指谏官对君主过失和各种国家管理事务提出看法、建议。广义上则包括文武百官在治理国家某些方面的看法和建议。谏