

公务员系列丛书

公务员制度的过去与现在

● 人事部高级公务员管理司

组织编写

辽宁人民出版社

《公务员系列丛书》顾问

孙维本 全树仁 李泽民

(《公务员系列丛书》编委会

以姓氏笔划为序)

王小夫 王述纯 陈启光 林 相

周立伯 金恩泽 范鹏绪 费英久

贾云江 彭发祥 薛恩华 蒋 棋

主 编: 周立伯 薛恩华 彭发祥

副主编: 王晓晋 李述笑 李传模

程 成

前 言

党的十三大在阐述我国进行政治体制改革的原则中，提出了关于实行国家公务员制度的总体设想。为此在两年前我们曾组织编写了一本《公务员手册》。这本书出版后，收到了较好的反映。同时，也收到了一些热心读者提出的更高要求，希望能更系统、更全面、更充实地了解公务员有关方面的知识。为了适应形势的发展，也为了更好地满足广大读者的需要，推进公务员制度的实施，我们又重新组织专家、学者编写了这套《公务员系列丛书》。

本丛书共有六种，即《公务员与公务员系统》、《公务员制度的过去与现在》、《公务员与行政法》、《公务员与机关行政》、《公务员入门》、《怎样做一个公务员》。其中《公务员系统》是把公务员制度作为一个科学、完整的系统工程，从总体上探讨了这个系统及其内部各个环节的性质、职能、关系和运行机制。《公务员制度的过去与现在》则介绍了公务员制度产生的历史背景和发展变化的沿革过程。其他几本书中，我们从行政法、机关行政等一些公务员最经常、最普遍，同时也是最重要的侧面，分别进行了考察和论证，力求完整、系统地向读者勾画出清晰而又具体的知识轮廓。《公务员入门》、《怎样做一个公务员》则从每个公务员自身的角度去考察，为什么和怎么样来提高自己的素质，加强个人修养与更好的掌握工作技能的途径、方法。

本丛书的编写原则主要是根据党在社会主义初级阶段的

理论方针，并结合我国国情，从提高我国行政管理系统的总体效益，提高干部队伍素质的角度，来宣传和普及公务员制度的知识。在本丛书各本书之间，我们考虑到知识的系统性和结构的科学性，在每本书的编写中，力求准确、生动、自成体系。

公务员制度对于我国的行政管理是一个新事物，也是一个新的建设，对于我们来说，也缺少必要的理论准备和实际工作的经验，加上由于水平和知识的限制，在编写中难免存在一些不足以至偏差，在此我们衷心地希望广大读者和从事这方面实际工作的同志，提出宝贵的意见。

《公务员系列丛书》编委会

1989年5月5日

目 录

前 言	1
第一章 概述	1
第一节 历史说明了什么	1
第二节 为什么要追溯历史	7
第二章 中国科举制度前的官吏管理	16
第一节 先秦时期官吏管理制度的萌芽	16
第二节 秦汉魏晋南北朝时期的官制	25
第三章 中国科举制度	40
第一节 科举制度的产生与发展	40
第二节 隋唐的科举制度	51
第三节 宋元的科举制度	53
第四节 明清的科举制度	57
第五节 选拔、录用官吏的其它途径	62
第六节 官吏的培养教育与调动退休制度	79
第七节 中国科举制度的思索	83
第四章 西方国家公务员制度的沿革	93
第一节 “公务员”的概念	94
第二节 公务员制度的孕育和产生	96
第三节 公务员制度的发展	124
第四节 战后西方公务员制度改革	135
第五章 西方国家公务员制度的启迪	152
第一节 职位分类与品位分类	152
第二节 考任与选任	166

第三节	进与出.....	174
第四节	政治中立与责任制.....	184
第五节	公务员系统与配套措施.....	188

第一章

概 述

第一节 历史说明了什么

曾记得有这样一句名言：以铜为镜可以正衣冠；以人为镜可以明是非；以史为镜可以见兴亡。后来人们又说过类似的话：由其过去可以知道其现在、由其过去和现在则可以知道其将来。这些话都说明了一个常识性的，但却十分真实的道理，即任何事物的发展都需要有一定的基础，当我们面向这个事物的未来时，一定不要忘记它的过去，因为对于现在来说，过去是它的基础，而对于未来来说，过去和现在则是它的基础，现在和将来的任何发展都离不开这个基础，并且只能是在这个基础上的发展，对于公务员制度的发展来说道理也是同样的，我们沿着它以前经过的轨迹，是一定可以追寻到它未来发展的线索的，这就是我们探索公务员制度过去和撰写本书的目的。

什么是公务员制度，就其定义来说可以有广义和狭义两种解释、所谓狭义的公务员制度定义，指的是当前西方发达国家实行的关于国家公职人员管理制度，这个制度包括了政府人员及其它有关公职人员的录用、考核、任用、奖惩直到

退休的多个环节的一整套的法律制度和作法。所谓广义的公务员制度，指的是国家行政管理的一种制度，这个制度包括了国家行政管理的原则，国家行政管理的程序和方法，也包括了对国家公职人员的管理。

就广义的公务员制度来说，它只是国家行政管理的一种模式，并不是唯一的模式，不是有了公务员制度才有了对国家的行政管理，恰恰相反，实际上，在公务员制度产生之前，在人类几千年的文明史中已经出现过多种行政管理的模式，无疑在人类未来的社会之中，也一定会有更高级的，更科学的行政管理模式，而公务员制度只是这个历史长河中的一个阶段。即使在现阶段中，在当前世界各国的行政管理中，公务员制度也不是唯一的行政管理制度，目前的国际社会中，公务员制度也只是国家行政管理制度中的一种。

但是必须指出的是，在现代国家的行政管理中，公务员制度却是一种比较科学、比较有效、也比较完善的一种管理制度，这不仅从发达国家的经验中得到证实，也可以从公务员制度的产生和发展中得到佐证。

从公务员制度的正式确定至今，不过是百余年的时间，而从其酝酿准备的时间算起，则有数百年的时间了，实际上我们可以说它是伴随资本主义商品经济和现代国家的出现而产生发展起来的。公务员制度尽管产生于西方，但是它又从东方，尤其是从我国古代的官吏管理中直接汲取了大量的营养、因此我们在追溯其沿革的历史时，也自然就离不开西方。同样也离不开东方行政管理的历史了。

古代的西方，尤其是地中海沿岸，曾经出现过一些拥有高度文明和辉煌历史的大国，如希腊、罗马、波斯、迦太基、巴比伦等等，其中尤以希腊和罗马的文化，对西方文化影响

最大。早在公元前立国的希腊诸邦，特别是雅典共和国时期，就形成了西方早期民主政治的雏形，并且有了一定规模的行政管理，也出现了以社会公职为职业的管理者，他们对共和国负责。依层次和使命的不同，有选举产生的，也有任命产生的不同官员。当雅典和伯罗奔尼撒半岛的诸邦消亡时，又有罗马的兴起，罗马继承了希腊的文明，并且更完善了早期的行政管理，在罗马共和国时期，由选举产生的保民官和执政官。执行着元老院和平民院赋予他们的职能，在他们之下又有一些具体的，分司各种职责的公职人员。在罗马帝国时期，尽管帝制取代了共和制。历代的罗马皇帝——奥古斯都成为唯一的、至高无上的统治者，罗马各行省和海外领地的长官均由皇帝直接任命，但是早在共和国时期就建立起行政管理机器却仍然有效的、毫不间断的运行着，并且成为存在千余年罗马国家的有力支柱之一。直到哥特人的入侵和罗马帝国的崩溃。由于罗马（无论是共和国还是帝国时期）在相当长一个阶段里是一个半军事化的社会，因此一部分长官的职能实际上是军政合一的，并且正如马克思指出过的那样，最早的薪金制已经在罗马产生了。在行政管理上的另一件大事，就是《罗马法》的出现，它标志着罗马的行政管理已经相当健全，并且具备了一定的规模，尽管这种行政管理是建筑在奴隶制基础之上的。

西罗马帝国灭亡之后，整个欧洲四分五裂，经过了一番痛苦的挣扎之后，欧洲进入了中世纪。中世纪的欧洲战乱频乃，到处充斥着落后，愚昧、黑暗、古代希腊罗马的高度文明中断了，这是一个历史的大倒退。无数小邦的邦主各自为政、朝三暮四，他们依靠自己的家臣和封建纽带，勉强地、杂乱无章地治理着自己的领地。当时世界文明的重心实际上

是在东方。

西罗马帝国崩溃之后，东罗马帝国——即拜占庭帝国仍然存在了相当长的时间，并赢得了“千年帝国”的美称，尽管拜占庭在保存古代西方文明上起了重要作用，并且也时有新鲜头花的进发，在行政管理的建设上也有自己的独到之处，但在其存在的整个期间，受到突厥人、土耳其人、阿拉伯人的几面夹击，始终处于动乱之中，在行政管理方面并没有什么更了不起的建树。伟大的文明实际上是在中国。

与西方远古文明国家不同，中国是世界上唯一以其连续文化著称的大国，继我国古代辉煌的奴隶社会文明之后。我国的人民又建设了长达数千年的灿烂的封建社会文明，在行政管理方面也同样如此。

古代的中国，早在公元前几千年的奴隶社会中，就逐步地建立起完备而又有效的行政管理体制，无论是在一统天下的商周时代，还是在诸侯割据的东周列国时代。这个机器都在有效的运转，并且成为我国文明延续的有力保证。秦汉之后，随着我国由奴隶制向封建制的过渡，逐渐形成了以“推荐——察举”为主要特点的封建社会早期的行政管理体制，这种制度后来成为内容丰富的汉文明的一个部分。之后，中经魏晋南北朝九品中正制时期的过渡，至隋唐时代，“推荐——察举”制由于不再同发展了的生产力相适应，而逐渐的衰亡下去，取而代之的是“科举——考试”制度的出现。

“科举——考试”制度始于隋唐，它不仅是取人制度的变化。更是整个行政管理体制的一次重要转变。这个制度的出现不仅对于中国、而且对于整个世界都产生了极为重要的影响，因为在后文还要有详细的阐明。此处就不再赘述。

以“科举——考试”制度为主要特点我国封建社会中后期的行政管理制度，至宋明清时期，已经发展的十分健全。十分系统了。由培训、考试、任免，俸禄直到致仕、监察等等各个环节，都有了周密的规定。到了清代，它已经成熟的不能再成熟了，但是正如自然界的人类社会的其它事物一样，到本世纪初。它终于伴随着孕育并哺育它发展起来的整个封建制度一起灭亡了。

然而也同样如自然界的人类社会的其它事物一样。在旧事物的母体之中，又在孕育着新的事物。旧的事物死亡了。新的事物却又诞生了，正如传说中的凤凰，在老凤凰葬身于火海之中的同时。新凤凰就在这灰烬之中又获得了新生。考试制度这个“合理内核”传入了西方。并成为西方文官制度重要原则之一。

中世纪之后的欧洲。经历了漫长的黑夜，又开始迎来了人类新纪元的曙光，这就是资产阶级革命和大机器生产的开始。这场革命的结果之一。便是公务员制度的出现。

12—13世纪欧洲的“文艺复兴”时期前后。人们又开始崇尚古希腊的文明。同时以马可·波罗为代表的另一批人则开始去东方、去中国寻求新的启示。又经历了几个世纪的时间之后，当需要、经验和了解积累到一定的时间，德国、英国和法国等等。这些主要的资本主义大国才开始把考试用人的机制引入本国。经历了从讨论、调查到实验、实施的漫长阶段，逐步形成了比较完整的公务员制度。

通过这样一段历史的追溯，我们可以得出如下一些结论。

第一，公务员制度的出现是社会化大生产和商品经济发展的需要。

社会化大生产发展促使了资本主义国家的产生，而新型的资本主义国家要求有现代的行政管理机制和管理方式。在这种形势下、不仅中世纪封建领主的宗主式管理不再适应了，而且古代希腊、罗马那种虽然比较规范，但却建筑在奴隶制社会基础之上的行政管理也不适用了。资本主义国家需要自己的一套行政管理体制，这种体制必须同社会化生产相适应。它应当体现出商品经济竞争的特点；同时又是高效的，因为它包括了现代生产创造出来的所有的新知识；它还必须同资本主义的国家政治相适应。它不应当在党派之争中去增加内耗，然而又必须为国家政治服务；最后，如同大机器生产的所有产品一样。它还必须是规范的、系统的而又周密的。需要是每一事物产生动力。终于大机器生产和商品经济造就了它们自己的行政管理机制，这就是公务员制度。

第二，公务员制度是中西文化交流的结果。

通过前边简单的叙述。我们从理论和实际的结合上，扼要地说明了现代公务员制度是诞生在以往的行政管理制度基础之上的过程。如果我们把公务员制度比喻为一棵大树的话，那么这棵树木是生长在西方社会化生产的土壤之上。同时又以东方的文明营养浇灌了自己。换句话说，在公务员制度的身上，东西方文明都留下了自己的烙印，中国人发现并证实了考试取人这种方式的优越性，并且建立了一套完备的“科举——考试”制度，但是这套制度只是为封建社会这个躯体设计的外衣，因此当封建社会灭亡时，它注定了要作为殉葬品。西方把考试的精华取去，结果使得它又在商品经济竞争的原则中得到了复活。

第三，公务员制度是一个历史的范畴，同时又是一个不断完善的过程。

公务员制度即然不是从人类社会产生时代存在的，自然也不会永远存在下去，它只是人类社会发展的一个阶段的产物，因此它只是一个历史的范畴。公务员制度的产生经历了一波三折的曲折过程，即使在它比较完备之后，也经历了多次的改革。总的说来。它是随着当代社会每一次重大的科学技术革命的发展和国家政治的变化。而随时调整自己的内容的。在现代社会中，软件的地位越来越重要，管理的科学化也就越来越突出，任何一种管理制度要生存下去。而不为新的管理制度所取代。也需要竞争，因此就必须发展，必须把人类社会最新鲜的知识、技术包括进去，这样才会获得新的活力。过去和现在都是这样，我们可以想见，在未来的岁月中，公务员制度在其存在的时间中，仍然会随着科学技术的发展而发生新的变化。

综上所述，历史告诉了我们。公务员制度的产生是资本主义商品经济和国家政治的需要，是东西方文化荟萃的结果。在其产生和发展的整个过程中，经历了不断的变化和完善，因而才更具有活力和竞争性。也因此才能在当前迅猛发展的社会中生存。在目前的形势下，这是一种比较健全和科学的行政管理制度。

第二节 为什么要追溯历史

为什么要追溯历史这个题目，实际上是本书写作的意义。在此之前需要说明的是本书所说的“公务员制度的过去”，包括了两个方面的内容：

第一个方面是指公务员制度出现之后，其前期发展的情况，也就是它的童年和少年时期的情况。

第二个方面则是指公务员制度出现之前的情况以及公务员制度产生的过程。我们认为这样有助于全面的了解公务员制度。对于公务员制度之前历史的追溯，我们是按照两条线索进行的，一条是沿着欧洲自身的历史去向前探索、从时间上不仅上溯到十六、十七世纪、即公务员制度已经出现了萌芽的时期，而且更进一步向前追溯到“文艺复兴”时代，那时黑暗的中世纪虽然还没有过去，但是东方的地平线上已经露出了一抹鱼肚白。这样我们才能更准确的理解在后来的西方行政管理体制上，为什么没有选择其它的模式，却选择了公务员制度。我们追寻的第二条线索，则是中国古代的官制。

中国古代官制是中国行政管理制度的一个主要方面，它起自于先秦，中经两汉和魏晋南北朝、到隋唐发展成为科举考试制度，到宋明一代，（也就是西方“文艺复兴”时期前后）已经发展的十分健全。这个制度周全严密、环环相扣的程度，在整个世界范围内，也是首屈一指的，它对于中国和世界其它国家行政管理制度的影响一直延续到今天，在公务员制度的身上，也留下了极为深刻的烙印。这不仅仅表现在考试用人的原则上，也表现在整个公务员系统的其它各个环节上，如考核、监察、分类管理，直到退休等等。虽然具体内容已经发生了根本的变化，但是在原则上，受到了中国古代官制的极大影响。因此，中国古代官制虽然不同于现代定义的公务员制度，但是就公务员制度的起源和发展来说，却离不开中国古代官制、特别是科举制度的启示，正由于此，本书在追溯公务员制度时把中国古代官制作为一个重要的内容。

实际上西方公务员制度的来源，大致可以归纳为三个方

面。第一是中国古代官制，特别是中国科举制度的影响。这一点我们在后文另有详细说明。第二个来源则应当是西方自身的文化传统和行政管理制度方面的影响。因为西方文官制度的产生，应当是在西方自身的文明传统的基础之上，任何外来的文明影响都取代不了那种已经存在了上千年，以至于已经扎根到每一个平民百姓心灵中、行为的习惯中和所有的一举一动中的自身文明。所以在西方资产阶级革命之后的行政管理制度，尽管全然不同于西方古代的和中世纪的行政管理制度，但是在实质上却是西方自身文明的沿袭。

西方文官制度的第三个来源，应当是资本主义产业革命带来的新兴的社会科学和自然科学的知识，这是现在公务员系统中的各个环节。就宏观方面说，公务员制度只是资本主义国家政治的一个部分，或者说只是资本主义国家政治系统中的一个子系统，它必然受到其它系统的制约，例如议会政治、政党政治，法治政治等等方面的影响和制约。反过来说，公务员制度的出现，也决不是一个孤立的现象，它是伴随着整个资本主义国家政治系统的形成而形成的，并且是随着整个国家政治机器的运转而运行。就中观和微观的层次说，在国家公务员的培训、考试、录用以及录用后的整个工作生涯中，到处无不充满着新的知识，尤其在现代社会中，即使在公务员走上工作岗位之后，知识和技能的更新也是必不可少的。

综上所述，我们可以得出西方公务员制度大体上有三个来源的结论，而这三个来源就分别发展为现行公务员制度的基础，原则和形式。

我国在实行公务员制度的过程中，同西方国家相比较，由于国体政体的不同和文明传统的不同，除了相一致的特点

之外，还会出现一些不同的新特点，这也正如党中央一再指出的，我们走的将是一条社会主义的、具有中国特色的行政管理的道路。

我国即将实行的公务员制度，首先是我国改革的需要和四个现代化建设的需要，因此它自然包括了当代人类创造的最新的社会科学和自然科学的知识。其次，这个制度虽然是我们国家在行政管理方面实行的一种新的制度，是行政管理的一个新的阶段，但是它又只能是在我国传统文明基础之上的发展，从这个意义上说，公务员制度又是我国历史上其它行政管理制度的沿续，这种发展的阶级性和连续性的辩证关系，是对我国公务员制度的必不可少的认识。

因此，我国的公务员制度，就其来源说，也可以归纳为三个方面。

就公务员制的形式来说，将从西方现行公务员制度中汲取营养。本书中比较细致的介绍了西方文官制度的起源与发展，并且也介绍了文官制度之所以成为现代比较科学的行政管理制度的原因，它自然为我国公务员制度提供了很多效仿和借鉴的作法。但是即使在西方各个实行公务员制度的主要国家中，作法也并不雷同。在我们这样一个东方的文明古国中，自然同西方有了很多的不同，因此又有了第二个来源。

第二个来源是中国的文明传统。我们在前边已经说到，我国古代的行政管理制度是相当有效，相当周密的，这种制度自身虽然已经为历史的发展所淘汰，但是却留下了遗产，其中有相当一部分是正确的，例如关于“任人唯贤”的原则：“知人善任”的原则；“选贤任能”的原则等等。除了古代官制自身留下影响之外，作为社会上层建筑的一部分，在几千年的时间里，它对于人们的心理、文化传统、习

惯、观念等等，都打下了深刻的烙印，这些烙印到今天，以至于未来的相当一段时间里仍将存在。这些习惯作为特定社会的文化传统，自然会在实行公务员制度的过程中发挥其影响。因此我们说中国古代官制以及它对社会文化传统的影响，构成了我国公务员制度的第二个来源。然而中国科举制度的消亡到公务员制度的实行，中间隔了70多年的时间，在这中间另外有一种行政管理制度，公务员制度并不是在科举制度的基础上去长入的，而是在现行的人事制度基础上长入的，这就是我国公务员制度的第三个来源，即现行的人事制度。

我国现行的人事制度，实际上发源于解放之前，经历了红军时期、抗战时期、并逐渐的趋于完备。中华人民共和国成立之后，这种人事制度经历了由战争时期向平时时期，由农村向城市，由根据地面向全国政权的几个重大方面的转变，并且吸收了中国传统管理的经验，还借鉴了苏联的干部制度的作法，最终形成了一整套比较完备的干部人事制度、这个制度在建国前后的战争与建设时期，起过非常重要的作用，在我国的国家政治中也据有重要的一席之地。实行公务员制度之后，现行的人事制度就会被取而代之，但是它也同样不会简单地“消亡”，由现行的人事制度到完善地公务员制度之间，可能会有一段过渡的时期，这是一个新旧交替，甚至在某些环节上并存时期。即便是公务员制度建立之后，也仍然可以在它身上，看到今天人事制度的影子。

我国实行的公务员制度，概言之，是在我国文明传统的基础之上，从我国当前国情出发，而建立起来的现代的行政管理体制，因此中国的古代文明和古代官制、中国现行的人事制度，西方的公务员制度这三个方面，就成为它自身成长