




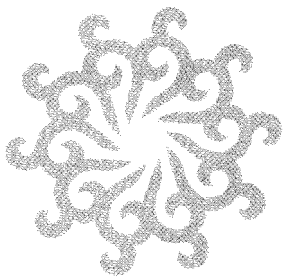
Xiandai Wenguan
Zhidu zai Zhongguo de
Chuanggou

李俊清 著

现代文官制度 在中国的创构



生活·讀書·新知 三联书店



李俊清 著

现代文官制度 在中国的创构

生活·讀書·新知 三联书店

Copyright © 2006 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品版权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

现代文官制度在中国的创构 / 李俊清著. —北京: 生活·读书·新知三联书店, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 108 - 02766 - 5

I. 现… II. 李… III. 文官制度 - 研究 - 中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 092624 号

责任编辑 张艳华

封面设计 罗 洪

出版发行 生活·读书·新知 三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2007 年 10 月北京第 1 版

2007 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 635 毫米×965 毫米 1/16 印张 22.75

字 数 325 千字

印 数 0,001 - 4,000 册

定 价 35.00 元

导 论

一、问题的提出

“官”，是指在国家机构中由统治者授权、从事公共事务管理的公职人员。文官，从一般意义上讲是与武官相对应的一个概念，是指在国家机构中担任非军事职务的官员。所谓近代意义的“文官”，是从英文“civil service”翻译过来的，专指经公开考试、择优录用、无过失长期任职的国家公务人员。

官的历史与人类的文明史一样久远，在不同的历史时期，官及官制均有不同的特点。中国封建社会以自给自足的小农经济为基础，君权神圣不仅是占主导地位的统治思想，更体现在等级森严的制度层面。下层民众以文盲为主体，知识被少数精英或贵族所垄断，社会封闭保守，结构简单且运行缓慢。官员由通晓历史、文学、哲学等人文知识的精英担任，其权力由君主授予，不受民众监督，其职能也十分简单，主要是兴礼仪，施教化，催征赋税和维持治安。由于君主神圣，而官员是“分身之君”，故官员亦神圣，君尊臣卑，官贵民贱，官是权力、身份甚至是财富的象征，是管理民众的“司牧”而不是服务社会的仆人。但在近代西方社会中，工业化、城市化使社会结构日趋复杂，人口流动与聚集加快，教育程度普遍提高，“天赋人权”、“主权在民”的思想深入人心，个体与社会的自主意识和能力增强，民主共和或君主立宪政体成为主要的治理方式。政府职能不断扩大，专业化、技术化

成为行政管理的趋势。官员必须经受专门的教育和训练，具备适应工业化社会要求的行政职业能力。因为其权力是由民主体制下的统治权力授予，受民众监督，因此官员是为社会服务的公仆。他们除了依法行使其职务权力之外，并不享有任何特权。由于官员在传统和近代社会中所处的地位和扮演的角色不同，从而形成了传统官制与现代文官制度的重要区别。

中国是世界上历史最为悠久的文明古国之一，在其漫长的发展过程中，经过不断地发展和完善，形成了一整套在当时堪称规范严密的文官管理制度。这些制度不仅使古老的中华帝国运转有序，并对当时的许多国家，乃至对西方现代文官制度的形成产生了重要影响。但传统官制毕竟是专制时代的产物，至高无上的皇权是文官制度存在和运行的基础，官员缺乏行政管理的知识的技能，官本位思想严重，自上而下的授权和监控机制造成严重的人身依附和腐败。故自近代以来，因其不能有效地应对猛烈的外部冲击和日趋严重的内部危机，最终随着大清王朝一道覆灭。在欧风美雨的侵袭下，中国仿照西方开始了建立现代文官制度的艰难探索。

现代文官制度在中国的创构，萌芽于晚清，初步形成于民国初年。但中国现代文官制度草创阶段的法规建设和实际运作的基本状况如何？它在中国的形成和发展受到了哪些因素的影响和制约？与中国传统文官制度和西方现代文官制度比较，现代中国文官制度在创构理念、基本内容、实际运作等方面具有那些特点？系统深入地研究这些问题，不仅可以揭示中国现代文官制度创构的历史面貌和生态条件，并可借此更加全面地了解近代中国的政治发展和社会变迁。

二、学术史回顾

关于现代文官制度在中国的创构，迄今为止尚未有过系统的专题研究。20世纪30年代，钱端升在《民国政制史》^{〔1〕}一书中对其有过简略的描

〔1〕 中华书局，1937年版。

述,董霖的《中国政府》^{〔1〕}、高一涵的《中国内阁制度的沿革》^{〔2〕}、杨幼炯的《近代中国立法史》^{〔3〕}、许崇灏的《中国政制概要》^{〔4〕}等书亦略有涉及。1948年王亚南的《中国官僚政治研究》出版,该书是我国第一部用马克思主义科学方法系统地剖析中国官僚政治的力作,其中“中国官僚政治在现代的转型”、“传统的旧官僚政治的覆败”、“新旧官僚政治的推移与转化”、“新官僚政治的成长”、“中国官僚政治的前途”等章节,对近代官僚政治产生的社会根源和政治经济基础、其主要特点及发展前途做了深入的剖析和研究。80年代以来,钱实甫《北洋政府时期的政治制度》一书中第15章“官吏制度”,对北洋政府时期的官吏制度按行政官、外交官领事官、司法官、其他官吏、武官五个类别做了简明的叙述^{〔5〕}。其他如徐矛的《中华民国政治制度史》^{〔6〕}、林炯如等编著的《中华民国政治制度史》^{〔7〕}、谢俊美的《政治制度与近代中国》^{〔8〕}等书也有所涉及。

目前所见较为系统的研究北洋政府文官制度的成果主要有刘梅生的《中国近代文官制度史》^{〔9〕}和林代昭的《中国近现代人事制度》^{〔10〕},此二书均有关于南京临时政府和北洋政府文官制度的专门章节。其他专题论文有武乾《论北洋政府的文官制度》^{〔11〕}、尹全海等《北洋政府文官考试制度述评》^{〔12〕}、邓亦武《论袁世凯政府的文官制度》^{〔13〕}、王

〔1〕 上海商务印书馆,1937年版。

〔2〕 上海商务印书馆,1933年版。

〔3〕 商务印书馆,1936年版。

〔4〕 商务印书馆,1946年版。

〔5〕 中华书局,1984年版。

〔6〕 上海人民出版社,1992年版。

〔7〕 华东师范大学出版社,1995年版。

〔8〕 上海人民出版社,2000年版。

〔9〕 河南大学出版社,1993年版。

〔10〕 劳动人事出版社,1987年版。

〔11〕 《法商研究》,1999年第2期。

〔12〕 《信阳师范学院学报》,1993年第3期。

〔13〕 《济南大学学报》,2002年第1期。

宏斌《孙中山关于国家官员的若干主张》^{〔1〕}、经盛鸿《孙中山与中国文官制度的近代化》^{〔2〕}等数篇。

我国台湾地区的有关研究成果主要有：洪德旋《中国考试制度史》^{〔3〕}、傅肃良《各国人事制度》^{〔4〕}、张金鉴《各国人事制度概要》^{〔5〕}、贾鹏举《各国人事制度》^{〔6〕}、张金鉴《中国文官制度史》^{〔7〕}、李光雄《建国七十年之考铨制度》^{〔8〕}和《中国考试制度史》^{〔9〕}、谢振民《中华民国立法史》^{〔10〕}、徐有守《中外考试制度之比较》^{〔11〕}等书有所涉及，但未有专题研究。

国外相关的主要研究成果有：萧公权的《行政制度现代化：康有为之主张及其意义》。^{〔12〕}此书对康有为关于中国近代行政制度和人事制度现代化的构想做了分析。朱莉娅·司特拉斯的《文官、公务员、干部：民国时期国家行政人员称谓的政治》^{〔13〕}一文，则从语义学的角度，探讨了自民国以来不同历史阶段的国家行政人员称谓的变化及其所蕴含的政治和文化意义。其他如齐锡生的《中国的军阀政治：1916—1928》^{〔14〕}、福兰克林的《中国的中央政府：1912—1928》^{〔15〕}、苏珊娜

〔1〕《河南大学学报》，1986年第4期。

〔2〕《南京师大学报》，1998年第2期。

〔3〕台湾正中书局，1983年版。

〔4〕台湾三民书局，1991年版。

〔5〕台湾三民书局，1976年版。

〔6〕台湾千华出版公司，1998年版。

〔7〕台湾华岗出版有限公司。

〔8〕台湾正中书局，1981年版。

〔9〕台湾正中书局，1983年版。

〔10〕台湾正中书局，1948年版。

〔11〕台湾中央文物供应社发行，1984年版。

〔12〕载于罗荣渠主编的《中国现代化历程的探索》，北京大学出版社，1992年版。

〔13〕Julia C. Strauss, *Wenguan* ("Lettered Official"), *Gongwuyuan* ("Public Servant"), and *Ganbu* ("Cadre"); *The Politics of Labelling State Administrators in Republican China*, School of Oriental and African Studies, London.

〔14〕杨云若、萧延中译，中国人民大学出版社，1991年版。

〔15〕Houn, Franklin W. (1959). *Central Government of China, 1912—1928: an Institutional Study* Madison. University of Wisconsin Press.

的《20世纪中国的激进主义和教育改革：寻求一种理想的发展模式》^{〔1〕}等，有部分内容从不同角度涉及北洋政府的文官制度。

总的看来，关于中国现代文官制度创构的既有研究成果，均有筚路蓝缕之功，为进一步的研究奠定了基础，并在许多方面提供了有益的启示。但由于尚无系统、深入的专题研究，未能对北洋政府文官制度的史料做出系统的爬梳整理，只是从不同侧面偶有涉及，故叙述极为简略，远未能全面揭示其历史面貌以及与当时政治、经济、社会等因素的关系。此外在有的论著中，一些概念界定和史实辨析也可进一步商榷，如把北洋时期的国民参议员、国民大会代表、立法委员、省市参议员的选举制度与文官录用制度一并论析，混淆了现代文官的内涵。还有对一些具体制度的叙述因未做详细考订，而有舛误失当之处。

三、研究的基本思路与架构

本书共九章，可分为三大部分，即现代文官制度在中国创构的背景与探索、现代文官制度草创阶段的基本内容、创构时期现代文官制度的主要特点和生态条件。由于1912—1921年间，是有关现代文官制度法令颁布和实施最多的一个阶段，此后北洋政府仅有零散的补充性法规出台，而1928年以后国民政府推行的所谓公务员制度，无论其基本精神和原则，还是具体的制度规范，都只是北洋时期文官制度的延续和发展，故民初十余年间现代文官制度的形成和发展是本文论述的重点。

第一部分论述了现代文官制度在中国创构的背景和历程。首先界定了官、文官、现代文官的基本概念，简要回溯了中国古代文官制度的流变和特点，探讨了西方现代文官制度产生的原因、基本原则和主要特点，分析了现代文官制度在中国创构的原因，并叙述了清末建立现代文官制度的初步探索、孙中山建立现代文官制度的构想与实践、

〔1〕 Pepper, Suzanne. *Radicalism and Education Reform in 20th-Century China: The Search for an Ideal Development Model*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

北洋政府时期现代文官制度曲折发展的三个历史阶段。

尽可能全面准确地揭示中国现代文官制度创构的历史面貌，是深入研究的基础和起点。本书第二部分为中国现代文官制度创构时期的基本内容，依照现代文官制度的逻辑构成，按录用制度、任用与甄别制度、等级与俸禄制度、纪律与惩戒制度、保障制度、考核制度、交流制度、回避制度、管理机构等内容，分类叙述了现代文官制度从法规建设到实际运作的具体情形，这是本书的主体部分。鉴于民国初年相关材料的流失分散以及未见有相应的专题研究成果，故本书尽可能地将所见到的相关材料发掘出来，加以分门归类，铤校异同，订正错讹，以期展示当时文官制度的结构关系和时人的认识水平。制度文本冗长枯燥，而且与实际运作之间也存在很大差距，唯本书这种叙事性的描述，对于作者和读者的进一步研究，似仍有一定的价值和意义。

任何类型的官制都是特定社会的产物，其内容、原则、实施状况及其特点必然受到当时各种社会因素的影响和制约。本书第三部分对处于草创阶段的中国现代文官制度进行了评析，从现代化进程中的制度移植、政治权威与文官制度、过渡型社会的特点三个方面，分析了中国现代文官制度早期生长发育的生态条件和基本特点。

ABSTRACT

An official refers to a person authorized by the government and engaged in the management of public affairs. Generally speaking, a civil servant can be contrasted to a military official. Traditionally, the civil servant is an official who occupies a non-military position in the government. The civil servant of modern times is translated from English and refers to the government employee who is selected by open examination and will hold a position for a long time if he does not commit a serious error.

The history of the official is as long as the history of human civilization. Both officials and the system of the officials have had different characteristics during different periods of history. The small-scale farming by individual owners is the basic economic form in the feudal period of society in old China. The thought that monarchical power is authorized by the gods dominated thought and formed a strict hierarchical system. The domination was possible because the masses were illiterate and knowledge was monopolized by the elites and the nobles. The society was closed and conservative and it remained simple structured and inefficient. The officials had knowledge of the humanities such as history, literature, and philosophy. They were authorized by the monarch and were not supervised by the masses. Their functions were also simple, most importantly encouraging prosperity and culture, levying taxes, and keeping the public order. Because the monarch was sacred and the offi-

cial was “part of the monarch”, the official was also sacred. In those times, the monarch was honored and the officials were humbled, and, on the other side, the officials were noble and the masses were lowly. An official was the symbol of power, good status and even fortune. He was the “shepherd” to manage the masses, not the servant of the public. But in the modern western society, industrialization and urbanization caused the structure of the society to become increasingly complex, and the movement of population to speed up. It also brought a higher level of education and ideas of “natural rights” and “people’s rights” got spread. This strengthened the consciousness of freedom and the ability of both the individual and the society. The constitutional monarchy and democratic-republic became the main forms of governance. At the same time, the function of the government widened. More specialization and more technology came to public management. In this system, the official must be educated and trained specially and they must have administrative ability which adapts to the demands of the industrialized society. They were invested with power and authority under the democracy system. They were supervised by the masses, and they were only the servants of the society. They had no other privileges except exercising their duties according to the law. The differences in status and roles of the officials between old and modern times form the basis of the important difference between the traditional official system and modern civil service system.

China is one of the countries with the longest history of civilization in the world. During this long developing history, it formed an official system which was rather standardized and strict in those times. Those systems not only made the old and splendid Empire of China run in an orderly fashion, but also had significant influence on most of the countries at the time, including Western countries. However, the traditional official system was the result of the autocratic system of government, and it had its problems, such as the paramount imperial power as the base of the system, officials lacking the knowledge and abilities of public management, superincumbent authorization and supervising

mechanisms, which led to serious personal attachments, corruption and abuse of officials. Since the modern times, the old official system has begun to collapse along with the Qing Dynasty because it could not resist the violent impact from outside or the serious internal crisis that it faced. With the invasion of the European and American Imperialist countries, China had to begin its difficult journey to explore and establish a modern civil service system following the example of the western countries.

This book discusses the founding and construction of the modern civil service system in China. The book consists of three parts. The first part discusses the background, the founding and development of the modern civil service system in China. Also, it analyses the reasons for the founding of the modern civil service system in China. This section includes description of the initial exploration into establishing the civil service system at the end of Qing Dynasty, the principles and practice of establishing a civil service system by Sun Yat-sen, and the convoluted development of the civil service system in the Northern Warlords Government.

The second part is the basic content of the establishment and development of the civil service system in China. Discussed here are the concrete situations in both the legal construction and the actual operation of the systems covering employment, appointment and select, ranking and salary, discipline and chastisement, ensuring, assessment, exchange, evasion and management.

The third part is the appraisal of the initial development of the modern civil system in China. This part analyzes the ecological conditions and basic characteristics of the initial development of the modern civil service system in China, mainly from the following three aspects: the transplant of the system during the course of modernization, political authority and the official system, and the characteristics of a transitional society.

Key Words: the Civil Service System; System Vicissitudes; Political Modernization

目 录

导 论	I
一、问题的提出	I
二、学术史回顾	2
三、研究的基本思路与架构	5
 第一章 现代文官制度在中国创构的 背景和清末民初的历程	I
一、官、文官、现代文官	I
二、中国传统文官制度	7
（一）文官录用制度	8
（二）文官等级与俸禄制度	10
（三）文官考核与奖惩制度	11
（四）文官监察与回避制度	12
（五）文官的休假与致仕制度	13
三、西方现代文官制度的形成及其基本原则和特点	16
四、现代文官制度在中国的创构	23
（一）清末建立现代文官制度的初步探索	23
（二）孙中山创建现代文官制度的构想与实践	28
（三）北洋政府时期现代文官制度的曲折发展	31

第二章 文官录用制度	41
一、考录制度	41
(一) 高等文官与普通文官考录	41
(二) 外交官、领事官考录	70
(三) 司法人员考录	73
(四) 归国留学生考录	94
(五) 学绩试验	96
(六) 雇员考录	98
二、甄用制度	98
第三章 文官任用与甄别制度	105
一、文官任用制度	105
(一) 高等文官与普通文官任用	105
(二) 司法官任用	114
(三) 外交官、领事官任用	120
(四) 秘书任用	121
(五) 监所职员任用	121
(六) 征收官任用	122
(七) 县佐任用	124
(八) 场知事任用	125
(九) 掾属任用	126
(十) 关于兼职和赴任期限	127
二、文官甄别制度	129
第四章 文官等级与俸禄制度	135
一、官等	135
(一) 行政官与技术官官等	135
(二) 外交官、领事官官等	143
(三) 司法人员官等	143

二、俸禄	147
(一) 行政官俸禄	147
(二) 技术官俸禄	150
(三) 外交官、领事官俸禄	150
(四) 司法人员俸禄	151
(五) 地方行政官员俸禄	155
(六) 欠薪与索薪	158
 第五章 文官纪律与惩戒	163
一、文官纪律	163
二、文官惩戒	164
(一) 行政惩戒	165
(二) 司法惩戒	180
(三) 纠弹制度	182
(四) 诉愿制度	188
(五) 行政诉讼	190
(六) 吏治腐败之状况	191
 第六章 文官保障制度	196
一、身份与地位保障	196
二、执行公务保障	200
三、生活保障	201
(一) 普通文官的恤金	201
(二) 警察的恤金	205
 第七章 其他制度	207
一、文官考核与奖励制度	207
(一) 文官考核	207
(二) 文官奖励	215

二、文官回避制度	220
(一) 地区回避	220
(二) 任职回避	220
(三) 公务回避	221
三、文官交流制度	221
四、文官培训制度	222
(一) 地方行政讲习所	222
(二) 各省的文官培训	224
(三) 专业知识培训	227
五、谒见与觐见	229
六、文官服制	231
(一) 行政官服制	233
(二) 外交官、领事官服制	233
七、勋位、勋章、爵位	235
(一) 勋位	235
(二) 勋章	236
(三) 爵位	238
八、文官管理机构	239
九、文官编制	240
十、公文程式	245
 第八章 县知事录用与管理制度	250
一、县知事录用	250
(一) 县知事考录制度及其实施	250
(二) 县知事保荐	258
二、县知事分发与任用	258
三、县知事甄别	259
四、县知事奖惩	260
(一) 奖励制度	260

(二) 惩戒制度	262
(三) 对专项事务的奖惩	264
(四) 地方关于知事奖惩制度的实施	266
五、县知事腐败之状况	268
 第九章 多维视角下的中国现代文官制度	273
一、现代化进程中的制度移植	273
二、政治权威与文官制度	276
三、过渡型社会与文官制度的特点	282
(一) 过渡型社会对文官制度的影响和制约	282
(二) 现代文官制度创构时期的特点	298
 附 录	305
一、民国前期有关文官制度的法规	305
二、1916 年文官高等考试录取名单	315
三、1917 年文官普通考试录取名单	318
四、1919 年文官高等考试录取名单	320
五、1920 年文官普通考试录取名单	326
六、北洋政府有留学经历的高级官员统计表	333
 主要参考文献	336
后 记	341