

光荣 梦想

心智的“利维坦”
文化傳統與政治變革
西方政治的穩定器

季羨林 周一良 张芝联

主 编

辽宁大学出版社

西方政治的稳定器

——文官制度

古 燕 著

辽宁大学出版社

一九九六·沈阳

F050/0904

目 录

一、文官与文官制度

“文官”的含义和范围	1
文官的法律地位:权利和义务	7
文官制度的特征	8

二、西方文官制度产生的背景

文官制度是西方社会政治发展的必然产物	13
中国古代文官制度及其对西方的影响	17
文官制度建立的标志	24

三、英国——西方文官制度的鼻祖

英国文官制度的起源与形成	26
英国文官制度的发展	32
1968年的富尔顿改革	34

四、美国——“政党分肥制”与“功绩制”

美国现代文官制度的确立	40
1978年的文官制度改革	45

五、法国——从各自为政到统一的公务员制

第二次世界大战以前的官吏制度	52
统一的公务员制度的建立	55

六、德国——西方最早实行考任制的国家

德国文官制度的形成	57
-----------------	----

德国文官制度的发展	61
七、日本——从模仿普鲁士到被迫学习美国	
日本文官制度的形成	63
美国占领当局对日本文官制度的改造	67
八、文官制度的立法和管理机构	
西方文官制度立法概况	73
文官的管理机构	75
九、文官的分类制度	
文官分类制度的两种类型	89
品位分类	91
职位分类	102
十、文官的管理	
考试和任用	119
公务员的考核	130
公务员的晋升	136
公务员的奖惩	141
公务员的调动	146
公务员的培训	150
工资和福利	155
退休制度	169
保障监督制度	174
十一、文官制度在西方国家政治中的地位和作用	
后 记	

一 文官与文官制度

没有一批有效的常任文官队伍作为帮手，政府就无法运转。常任文官是从属于直接向国王和议会负责的大臣的，但他们都有充分独立的地位、品格、才能和经验，得时时向其上级长官提供咨询，并产生影响。

……《诺斯科特—屈维廉报告》

“文官”的含义和范围

“文官”一词，是纯粹的汉语，在中国古已有之。从历史题材的文艺作品中，我们常常会看到有“文官武将”、“文东武西”的说法，意思是说，皇帝临朝听政，面南背北而坐，文官在东，武将在西，分班而立。因此，汉语的“文官”一词是与武将（军官）相对而言的。

后来，在介绍和研究西方政治制度的过程中，“文官”一词被借用过来，其含义也发生了变化。“西方文官制度”中的“文官”一词，最初是译自英文 Civil

Servant（单数）或 Civil Service（总称），而最早采用这一名称的是英国的“东印度公司”。实际上，我们是用一个现成的汉语词汇来翻译一个英文词汇。应该说，这种译法是不确切的，但是由于“文官”二字简明、生动、形象，因此长期以来约定俗成，沿用至今。除“文官”外，还有“公务员”、“文职人员”或“公职人员”的译法，这些倒是比较接近英文原意的。因为并非所有的文官都是官，如美国文官的范围就包括上至常务次官（相当于副部长）下至清洁工的各层各类人员。现在有许多场合，尤其是在正式的文件中，我国一般采用“公务员”的提法，但“文官”一词也并未销声匿迹。译法虽有不同，但是其基本含义是相同。

日本在第二次世界大战以前也把 Civil Servant 译成“文官”，如，1887 年日本政府制定了《文官考试试补见习规则》，明确规定了通过考试录用文官的制度。由于日文中大量地借用汉字，看来很有可能是我国参考了日本的提法。战后，日本已改称“公务员”。

在以后的行文中，为了方便起见，“文官”与“公务员”二词通用。

西方国家的文官（公务员）当然有别于军事官员，但它并不等同于军官以外的文职官员。在西方国家，政府官员一般分成两类：一类叫做“政务官”，也称“政治人员”，包括由选举或政治任命产生的议员、首相（总理）、部长（大臣）、政务次官、政治秘书等；另一类是“事务官”，也称“公务员”，就是我们所说的“文官”，它包括政府行政部门中除政务官以外的所有工作人员。文官“一般是指通

过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员”。^①

文官和政务官相比有明显的区别：(1) 任职方式不同。前者采用考任制，通过法定考试合格后才能任职；后者则采用选任制，经过选举或者政治任命而取得其职位。(2) 任职期限不同。前者不参加党派之争，是政府中的“非政治分子”，一经录用若无过失则长期任职，不受政府更迭的影响；后者则与政府（内阁）共进退，可以说是“一朝天子一朝臣”。(3) 任职的等级不同。前者级别较低，一般是副部长级以下的人员，甚至包括勤杂人员；后者则级别很高，一般是部长级以上的人员，包括总统和总理。

由于社会、历史、政治、文化背景的差异，各国文官概念的内涵和外延也不尽相同。有的国家文官范围较宽泛，有些国家则较窄。总的来看，我们可以把各国对文官范围的划分方法归纳为三种类型：

(1) 小范围的划分方法。首先将范围限定在政府行政系统内，然后将选举产生和政治任命的官员排除在外，文官就是指政府中事务次官（副部长）以下的所有工作人员。

英国是这种划分方法中最典型的国家，也是最早对文官的范围作出规定的国家。1859年，英国议会通过的《年老退休法》第一次较明确地规定了文官的范围：凡由英王直接任命的或持有文官事务委员会的合格证书、准予参加文职机关工作的人；凡其报酬全部要从联合王国统一基金或由议会通过的款项中付给的人，均可称为文官。1977年，

^① 《联合国文官制度改革研讨会报告文集》，劳动人事出版社，1986年版，第5页。

英国内阁应下议院一个委员会的要求，再一次对文官的范围作了如下解释：凡是在法律上无“国家工作人员”身份的便不是文官。政治官员、司法官员以及军队、王室等其他公务人员，其服务条件有别于文官的，均不在文官之列。文官仅指内政和外交的行政部门的工作人员。

由此可以看出，英国的文官不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、大臣、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官，也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方的工作人员，更不包括法官和军事人员。英国的文官就是指政府行政部门中除政治人员以外的所有不与内阁共进退、一般需经过公开竞争考试、一经录用如无过失即可长期任职的文职人员，也叫常任文官。

英国曾是世界上头号殖民帝国，拥有大批的殖民地和附属国。英国的统治者把文官制度的一些做法也应用到对殖民地和附属国的治理上。第二次世界大战后，英国的绝大部分海外殖民地和附属国相继独立，但是由于文官制度在政治统治上的独特作用，文官制度在大多数国家沿用下来，特别是在英联邦国家。如，亚洲的印度、巴基斯坦、缅甸、马来西亚、新加坡，大洋洲的澳大利亚、新西兰，非洲的加纳、阿尔及利亚、肯尼亚、南非等。这些国家文官的范围，基本上与英国相同。

(2) 中范围的划分方法。把政府行政系统的所有工作人员，包括总统、总理、部长等政务官员在内，统称为公务员（或文官）。美国即属此类型。

美国文官的范围，分为广义和狭义两种。广义的文官，是指政府行政部门所有的官员和雇员，包括：总统、州长、市长等民选人员，部长、副部长、助理部长、独立机构的

长官等政治任命官员和行政部门的其他所有文职人员。立法部门的参议员和众议员以及国会雇佣的职员,不属文官。司法部门的法官也不在文官之列。狭义的文官,是指除选举和政治任命产生的高级官员以外的政府部门所有文职人员,称为“职业文官”。职业文官比英国的常任文官范围要广一些,它还包括公共事业单位的人员和政府经营的企业单位的管理人员。但是,政治任命官员并非全部与总统共进退,因此,美国的政务官和事务官之间的界线不如英国明显。

由于历史的原因和超级大国的影响力,世界上有不少国家仿效和借鉴美国的政治制度,当然也包括引进美国的文官制度,如亚洲的菲律宾、泰国、南朝鲜,美洲的加拿大等国,文官的范围基本上与美国类似。

(3)大范围的划分方法。它把从中央到地方的行政、立法、司法、检察机关以及在公共企业和事业单位供职的人员,甚至包括军事人员在内,全部统称为公务员,而对公务员又做了一些分类。法国、德国和日本属此类型。

法国把中央和地方政府所有的工作人员统称为公务员。公务员又分为两大类:一类是不适用公务员法的公务员,包括议会工作人员、司法部门的法官、军事人员、工商业性质的国家管理部门和公共事业及公益机构的人员,以及市、乡(镇)、村的公职人员、依照契约服务的职员等;另一类是适用公务员法的公务员,包括中央各机关及中央政府派驻外省或外国的机构或公文公益机构中非选举、非政治任命的工作人员,其范围基本上与英国的文官相同。

第二次世界大战以前,法国在海外有许多殖民地,战后,虽然这些国家纷纷独立,但政治制度仍仿效法国,法

国式的文官制度也保留下来。这些国家公务员的范围，均与法国相类似，如非洲的科特迪瓦、摩洛哥、突尼斯、几内亚、尼日利亚、乍得，亚洲的黎巴嫩等。

德国把文官称为“联邦公务员”，包括在联邦政府直属的机构、团体和公共基金会担任公职的人员，也包括在联邦议会、联邦参议院和联邦宪法法院担任公职的人员。联邦公务员分为两大类：一类是“特别职”公务员，经选举或政治任命产生，大体相当于英国的政务官，如总理、部长和议员等，这些人不适用公务员法规；另一类是“一般职”公务员，范围比英国的文官稍广一些，适用公务员法规，这些人绝大部分属于职业文官。

日本把在国家和地方政府机关、公共团体中的所有工作人员均称为公务员。公务员分为两种：一种是“国家公务员”，指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院以及国营企业事业单位供职的所有人员；另一种是“地方公务员”，指在地方政府机关、立法机关、法院以及地方政府经营的企业事业单位供职的所有人员。无论是国家公务员还是地方公务员，都有“特别职”和“一般职”之分。所谓特别职公务员，是指经过选举或政治任命产生的官员，相当于英国的政务官加法院的法官以及在立法和司法部门的其他工作人员，这些人不适用公务员法规。特别职以外的公务员属于一般职，包括上至事务次官下至清洁工在内的各级各类人员，大体上相当于美国的“职业文官”，适用公务员法。

从以上的叙述中可以看出，尽管各国对公务员范围的规定宽窄不一，但适用公务员法的范围却大致相同，如英国的常任文官、美国的职业文官、德国和日本的一般职公

务员和法国的第二类公务员。可见，各国政府（法国、日本还包括地方政府）行政部门中除政务官以外的工作人员，是西方国家文官的典型范围。他们在行政部门中担任从事事务次官（副部长）直到勤杂工的各级各类职务。随着社会经济的发展和公共福利部门的增加，各国公务员的范围都有扩大的趋势。

文官的法律地位：权利和义务

西方资本主义国家在公务员管理制度中，一般都以法律形式对公务员的基本权利与义务作了明确规定，作为公务员职业法律保障的一部分。

在公务员权利和义务的规定形式方面，各国有所不同。有些国家如德国、瑞士和法国，是在公务员总法规中集中对公务员的权利和义务作了明确表述。有些国家如美国，是把公务员的权利与义务分散在公务员管理法规条例的不同条款中分别规定和表述的。

在公务员权利和义务的具体内容上，西方国家也各有特点，差异比较大。比如：法国规定除少数特殊职业的公务员外，大多数公务员享有罢工的权利；在意大利，甚至警察也可以参加罢工；而瑞士法律却禁止公务员参加罢工。这种差异与各国的政治、经济、社会发展状况以及历史传统有很大关系。

西方资本主义国家对公务员权利与义务的规定尽管有很大差异，但也有着许多共同之处。在权利方面，共同之处主要包括：（1）身份保障权，即非因法定条件和经过法定程序不受免职、停职处分的权利；（2）领取法定工资和

享受合理报酬的权利；(3) 公务员及其家庭享受法定保险福利和社会救济的权利；(4) 获得职业培训的权利；(5) 晋升机会均等的权利；(6) 提出辞职的权利；(7) 个人信仰自由的权利；(8) 向司法机关或有关的专门机构提出申诉、控告的权利，等等。另外，西方国家一般都建立了专门的机构对公务员的权利加以保障，比如，美国在 1978 年成立的“功绩制保护委员会”，英国在 1972 年成立的“文官上诉委员会”，都受理公务员的申诉事务。

在公务员的义务方面，各国基本相同的方面主要包括：(1) 遵守职业道德，忠实履行职务；(2) 忠实于国家；(3) 遵守法律、服从命令、严守国家机密；(4) 严守“政治中立”，等等。这些义务由国家强制力量保证公务员履行，凡不履行义务的公务员将受到法律的惩处。

文官制度的特征

世界上任何事物的出现都有其内在的必然性，文官制度也不例外。它是适应了西方资本主义社会经济、政治的发展需要而逐步形成的，并随着社会的进步不断发展和完善。

在资产阶级取得政权以后，西方社会的经济、科技、文化得到飞速发展，原有的政府结构和职能已远远满足不了时代的需要。经济基础的变革必然引起上层建筑的变革。为了适应这些新的需要，政府的结构和职能日益扩大和复杂，工作人员大量增加，在政府机关中开始出现了非政治性的管理人员和专业技术人员，也就是现代意义上的文官。为了对文官这一特殊阶层进行管理，西方国家在长期的政治

实践中对文官的考试选拔、录用、考核、培训、晋升、奖惩、工资待遇、离职、退休、社会保障以及分类管理等逐步形成了一整套的法律和规章，这就是西方国家的文官制度。其目的在于选贤任能，提高行政工作效率，更好地为资产阶级的统治服务。

由于社会、政治、历史和文化的差异，各国文官制度的产生和发展都有自己的特点，在文官制度的具体规定上也不尽相同。但是从总体上看，现代西方国家的文官制度具有以下几个带有普遍性的重要特征：

1. 公开考试，择优录用

这是文官制度与以往的官吏制度在选拔、录用工作人员方式上的根本区别，它的最根本的原则是任人唯贤。政府事先制定出各部门选拔工作人员的标准，然后通过公开的竞争性考试择优录用。这就根除了恩赐制、个人赠徇和政党分肥制的弊端，有利于广开才路，使应考者机会均等，可以把有才干的优秀人才吸收到政府中来。通过法定的考试这道门，把精英请进来，把庸碌无能之辈关在政府大门之外，保证了文官队伍的素质。

2. 严格考核，赏罚分明

在文官制度建立以前，西方各国基本上没有对官吏的考核制度，官吏的任免、升降、赏罚往往只是根据统治者和上级官员个人的好恶，以及官吏个人的资历，而对其工作没有一个客观的衡量标准。英国最早建立了考核制度。19世纪后期英国官吏制度改革的突破口之一就是建立注重个人表现和才能的考核制度，并根据考核的结果来确定文官的升降奖惩。这种考核制度被称作为“功绩制”。功绩制的考核项目主要包括工作态度、工作成绩、工作能力、专业

知识和业务水平等。严格的功绩制，对于提高文官的素质、鼓励文官勤奋工作以及提高行政工作效率，都有积极的作用。功绩制的原则虽然具有进步性和合理性，但如何使考核达到科学合理、客观公正的水平，仍然有待于各国政府进一步研究解决。

3. 职务常任制

常任制是指，文官一经录用，就实行“无过失不受免职处分”的规则，也就是说，文官从被录用之时起，即取得法律保障，只要无重大过失，就可以在政府中长期任职，直至退休，并依法享受较优厚的工资福利和退休金待遇。从某种意义上说，这是资本主义社会中难得的一个“铁饭碗”。实行常任制的目的有三：其一是适应政府行政工作专业化的要求，保证了工作人员的稳定，有利于提高专业化素质；其二是可以保持政府业务工作的连续性和稳定性，避免因政府更迭而使之中断或发生波动；其三是因为文官不与内阁共进退，所以他们的待遇、职级、前途不受政治斗争的干扰，这是保证文官“政治中立化”的必要措施。

4. 政治中立化

用法律的形式禁止文官参加某些政治活动和经济活动，使文官在政治上保持中立，是西方文官制度的显著特征之一。各国的文官法（或公务员法）一般都规定：文官不得兼任议员；不得参加政党活动；不准参加罢工（有些国家则允许文官罢工）；不得参与赢利性经济活动；不得接受政治捐款等。“政治中立化”的规定是保证西方资产阶级民主制度正常运转的必要措施。选民通过选举执政党来表明自己的政治态度，执政党的更迭体现了“人民主权”的原则。但是这种制度也有一个很大的弊端，执政党的经常

更迭容易造成政策执行过程的中断以及行政机关工作效率的下降。文官政治中立化和常任制规定的主要目的就是为减少和避免这种情况的发生,以保证政策执行过程的连续性和行政机关的高效运转。另外,政治中立化也是西方国家廉政建设的重要措施。

5. 专业化水平不断提高

随着资本主义政治、经济、社会、文化的迅猛发展,政府的职能不断扩展,除传统的政治统治职能以外,管理和服务的比重越来越大,政府的公务日趋复杂化和专业化。除少数高级职务外,大量的中下级职务必须由具有专门知识和技能的人充任。为了适应上述要求,西方各国在文官的考试、录用、考核、培训等方面都采取了不少改革措施。除美国外,西方各国一般都规定相应的学历作为一定职级的文官考试录用的资格条件。美国虽对学历无明确规定,但在录用时也很注意考察应试者的专业知识和能力。不少国家还成立了专门培养和培训文官的高等院校,使文官的培训也进一步系统化和专业化。政党分肥制倡导者的“政府工作平凡简单,任何人皆可胜任”的理论早已被文官制度的发展彻底否定,成为一句笑谈。

6. 文官制度法治化、科学化

在封建时代,官吏是执行君主意志和工具。官吏和地位和权利完全是由君主恩赐的,官吏只对君主个人负责,君主对官吏的管理和控制也是凭主观意志。在个人贿赂制和政党分肥制时期,官吏对上司、党派和党派领导人负责,只要效忠上司和党派领导人,就能保住职位甚至升迁。

与之相反,现代西方各国都是通过一套完整的法律体系来管理文官的,这也是西方文官制度的重要特征之一,各

国法律对文官在政治生活中的地位、权利、责任、义务等，都做了明确规定，文官只对国家的法律负责。文官行使职权执行公务时，必须以法律为依据，其行政行为如果超出法律授权范围或违反法律规定，便是违法渎职，要受到司法制裁。文官与国家、民众、上司、下属的关系，完全由法律所确定，他的职位、待遇依法受到保障。目前，各国除了有概括性的文官制度总法规外，还制定了各种专门法规，如工资法、公务员惩戒条例、退休法等。

现代各国文官队伍日益庞大，管理文官的工作也日益复杂，政治学、社会学、管理学、行为科学的新成果不断被采纳，逐步形成了一整套科学的管理方法。法治化为管理的科学化提供了必要前提，而科学化又是法治化的可靠保证。目前，各国都形成了统一的文官管理机构，负责对文官进行科学的管理。

二 西方文官制度产生的背景

现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷源溯流，英国的考试制度原来还是从我们中国学过去的。

——孙中山

文官制度是西方社会 政治发展的必然产物

西方文官制度的形成，是历史的必然，具有深刻的历史和政治经济背景。我们可以从以下三个方面来加以考察。

第一，现代西方国家的文官制度是在反对封建君主专制下的“官吏恩赐制”的过程中逐步形成的，是新兴的资产阶级与封建贵族争夺统治权的一个胜利。

在17世纪以前的中世纪，欧洲各国普遍实行中央集权的封建君主专制制度。法国国王路易十四有一句名言，“朕即国家”，他把整个国家看成是自己的私人财产，这和中国古代的“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”如出一