

“当代资本主义研究”丛书

# 当代资本主义国家的 文官制度

●周敏凯 著

在文川网  
入会  
在文川网  
入会  
在文川网  
入会



●福建人民出版社

# 当代资本主义国家的文官制度

·「当代资本主义研究」丛书

·福建人民出版社·一九九六年·福州

·周敏凯 著

“当代资本主义研究”丛书

**当代资本主义国家的文官制度**

DANGDAI ZIBENZHUYI GUOJIA DE WENGUAN ZHIDU

周敏凯 著

\*

福建人民出版社出版

(福州得贵巷 59 号)

福建省新华书店发行

福建地质印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 10 印张 4 插页 232 千字

1996 年 1 月第 1 版

1996 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—1300

ISBN 7—211—02541—7

D·187 定价：13.20 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，直接与承印厂调换。

docsriver 文川网  
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

## 出版者的话

58年前，鲁迅先生写过一篇文章，题名曰“拿来主义”，是谈正确对待文学遗产问题的。今天读来，对我们怎样对待资本主义社会的文明成果，仍足以发聋振聩。

资本主义发展至今已经有了几百年的历史，其创造的生产力，比《共产党宣言》发表时就此所作的评价，更要宏富得多。对此视而不见，不是实事求是的态度。社会主义和资本主义有其不相容的一面，对资本主义腐朽方面的抵制、斗争，是保证社会主义健康发展的必然要求，但这不应该成为我们向资本主义学习、借鉴，共同合作，利用其历史成果的障碍。列宁以一个数学公式，即“苏维埃政权+普鲁士的铁路管理制度+美国的技术和托拉斯组织+美国的国民教育等等等++=总和=社会主义”，形象而深刻地说明了建设社会主义必须利用资本主义的文化创造的真理。我们要在目前经济发展水平还比较落后的基础上建设成功有中国特色的社会主义，尽快赶上或接近西方发达国家的经济发展水平，摒弃可用的资本主义技术，摒弃可用的资本主义文化创造成果，显然是不明智的。科学的态度应是实行鲁迅先生的主张，对资本主义社会创造的经济、科技、文化、管理等方面的优秀成果，放开眼光，大胆拿来。

利用资本主义，必须认识、研究资本主义。为此，我们组织了一批对此有研究的中青年学者，编写“当代资本主义研究”丛书，从政治、经济、文化、科技各方面，力求客观、准确地反映

其演进历程和起作用的主要要素，为广大读者提供一个思索。至于各书为文的正确与否，相信广大读者自可鉴别。我们诚恳地期待广大读者对本丛书出版的建议和批评。

1992年

## 序 言

党的十四大在提出建立社会主义市场经济体制的同时，提出要进行“行政管理体制和机构改革”，并以此为基础，建立和推行具有中国特色的社会主义的国家公务员制度。这是经济体制深化改革的需要，也是我国干部人事制度改革的必由之路。我国的国家公务员制度建设在80年代已经起步，公务员制度的总法规《国家公务员暂行条例》及其配套法规，现也初步形成。1989年4月，政府在国家审计署、海关总署、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局六个中央政府部门进行了国家公务员制度的试点工作。1990年又在哈尔滨、深圳两市地方政府部门进行试点。1992年以来，全国又有20多个省市地方政府部门着手全面推行国家公务员制度的试点工作。实践已经证明，国家公务员制度与传统的干部人事制度相比，具有更多的优越性，它在人才的使用和管理的科学化、法制化方面大大前进了一步，并为国家行政机关以外的各类人事管理制度的改革，提供了参照与借鉴。

建设有中国特色的国家公务员制度，始终离不开中国的国情，同时也可以当代西方国家文官制度为其重要的参照。当代资本主义国家的文官制度的比较研究，在我国，除台湾省的学术界起步较早，大多数地方始于80年代中后期我国的干部人事制度开始改革之际。这项比较研究近期成果颇丰，但是其研究重点更多地放在“二战”前与“二战”后一二十年的西方文官制度的研究方面，而对本世纪七八十年代，西方主要发达国家进行的几次重大的文官制度调整，研究甚少。然而，对西方文官制度近期调整的研究，能给我们提供西方文官制度发展的最新动态信息，因此更具现实意义。鉴于此点，本书在成书过程中，专辟一章介绍本世纪七八

十年代西方主要国家文官制度调整的情况与发展趋势，以期填补我国在西方文官制度研究方面的不足之处，并为我国的国家公务员制度的推行与完善，提供较新的信息与借鉴。

由于众所周知的历史原因，一般公众对西方文官制度或公务员制度知之甚少。客观系统地对这一制度做通俗的介绍，以便能有助于我国国家公务员制度的推行与完善，显得十分必要，并且刻不容缓。总之，在试行我国国家公务员制度之际，加强对当代西方文官制度的比较研究，其现实意义不言自喻。从其过去看我们的现在；从其今天的调整趋势，瞻望我们明天的发展方向。以他人作镜，可使我们在前进道路上，起步更稳，少走弯道。

西方文官制度的综合比较研究，尚存不少棘手问题。例如，如何系统完整地表达西方文官制度自身的建立、建设、发展与调整的历史过程，如何揭示其发展的阶段性特点，在时间划分上与资本主义经济形态的阶段特点相协调，并对不同阶段的文官制度的特点，进行历史的与现实的比较。国内学术界关于世界历史的断代，不尽合理。如果简单地套用世界历史中关于近代、现代与当代的断代概念，去研究西方政治制度史，包括西方文官制度史，往往会导致某些概念的混乱。其实，在西方，历史研究中并无近代与现代之分，因为二者本为一个词“Modern”。为了避免在西方文官制度的历史比较中，因袭用世界史断代概念可能产生的混乱，本书独辟蹊径，遵循恩格斯关于“一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应在人们的头脑中”、在人们对真理与正义的“认识中去寻找，而应当在生产方式和交换方式的变更中去寻找；……在有关的时代的经济学中寻找”<sup>①</sup>的教导，以资本主义经济形态的演进为线索，划分西方文官制度发展的历史阶段，使西方文官制度

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》，第3卷，第425页。



的比较研究具有更科学合理的理论基础。资本主义的发展历史,如果从资本主义生产关系确立时算起,已有500多年历史。如果就资本主义社会形态形成起,也有400多年时间了。其间,资本主义的经济形态经历了一系列的发展变化,从资本原始积累阶段、自由竞争阶段到垄断阶段。<sup>①</sup>“二战”以后,在第三次科技革命推动下,西方经济经历了20余年的高速增长“黄金时期”,垄断资本主义形态也由前期的一般垄断阶段迈向后期更高的阶段——国家垄断资本主义。<sup>②</sup>后期垄断与前期相比,其经济形态特点发生了令人瞩目的变化。进入70年代,西方经济受中东石油危机与美国“越战”等因素影响,陷入“滞胀”境地。与此同时,垄断资本主义又出现了加剧国际化的新特点,以跨国公司为主体的国际垄断逐渐演变为普遍现象。国内学术界,有些学者认为这标志着后期垄断已由国家垄断阶段向国际垄断阶段迈进。如果从西方科技发展的视角去审视资本主义经济形态的发展历史,又可将以第一、二次科技革命与产业革命为背景条件的自由资本主义阶段与一般垄断资本主义阶段,归入资本主义的工业化时期;将战后以第三次科技革命与产业革命为背景条件的国家垄断资本主义阶段(包括70年代后的国际垄断趋势),归之于资本主义的后工业化时期。可以这样认为,资本主义国家的政府公职任用制度的演进,既是资本主义科技与经济形态的现代化的产物,又是资本主义政治现代化的主要内容之一。在工业化时期,资本原始积累与自由竞争阶段,西方国家盛行腐朽的“官职恩赐”与“政党分赃”等公

---

<sup>①</sup> 资本主义经济形态一般又可分成自由资本主义时期与垄断资本主义时期。前者包括资本原始积累阶段与自由竞争阶段;后者包括一般垄断阶段与国家垄断阶段。

<sup>②</sup> 战后国家垄断资本主义阶段,在时间断代上,一般与世界史的“当代”相吻合。

职任用制度。一般垄断阶段，西方文官制度的主要原则开始确立，各项制度日趋完善。但在西方政治权力结构中，议会立法权力至上。因此，文官制度与其他行政管理制度的地位相同，只能处于从属地位。“二战”以后，西方进入后工业化时期，国家垄断资本主义成了主导经济形态。经济的持续高速发展，也推动西方政治体制的现代化建设，西方各国加强行政管理体制的建设，文官制度进入了战后建设发展的新阶段。60年代后期，西方各国文官制度的框架基本定型，各项具体管理制度也日趋统一规范。法国、德国、日本等发达国家，在战后以英美文官制度为基础，先后建成了适应范围更广，管理体制更具特色的公职任用制度——公务员制度，尽管其本质仍归属西方文官制度。70年代，西方经济严重滑坡，垄断资本主义又向国际化发展，西方各国的内政外交都进行紧缩调整，以压缩政府开支、减少赤字、提高效益。西方各国文官制度进入战后新的阶段——调整、紧缩、提高阶段。各国文官制度的重大调整，适应了西方经济滞胀与低速徘徊时的社会形势的需要，但并没有从根本上改变发展阶段已形成的文官制度的基本体系结构，只对其中某些管理制度进行局部的调整与修改，它是战后西方文官制度发展的延续与必然趋势。在战后西方政治权力结构中，行政权力已超越立法权力，文官制度与其他行政管理制度已上升到至关重要的地位。

西方文官制度是西方国家在行政管理领域长期探索与实践的成果。它的建立，开辟了行政管理的新时代，并成为人类文明宝库中的共同财富。在对其做比较研究时，既要防止以政治制度为线，一概排斥的幼稚做法，又要避免不顾国情，全盘照搬的生硬盲目的态度。我们必须记住，中国的国情与西方国家不同，中国的国家公务员制度也不可能完全搬用西方文官制度。首先，我国的国家公务员制度的指导原则只能是四项基本原则，而不可能是

西方文官制度标榜的“政治中立”等具有明显西方政治特点的原则，它与我国其他人事管理制度，都必须坚定不移地坚持中国共产党的领导。而西方国家文官制度恰恰主张排斥政党干预。其次，我国的公务员不存在西方国家文官制度中的所谓“政务官”与“事务官”之区别，西方国家文官制度将政党竞选产生的与政党内阁共进退的公职人员，即所谓的“政务官”，排斥在文官队伍之外。<sup>①</sup>此外，西方文官其地位是政府的雇员，在社会上形成一个特殊的不太开放的利益集团，而我国的国家公务员是人民的勤务员，是一个完全开放的社会职业集团。如果说西方文官制度具有阶级性、社会公益性与科学管理性三个基本特征的话，那么后两项基本特征具有普遍意义。我们在借鉴当代西方文官制度时，主要汲取的正是这两方面的精华，对于第一方面的特征则应注意鉴别并加以剔除。只有牢记中国国情，并采取客观公正的态度对待当代西方文官制度，我们才能将这项学术研究推向深入，同时也才能为建设有中国特色的国家公务员制度做出某些有益的贡献。

本书是作者积多年潜心研究当代资本主义政治制度与西方文官制度的心血结晶。在成书过程中，曾吸收了近年来国内外学术界的有关研究成果，书中不再一一注明出处，在此谨向有关专家与学者深致谢忱，并对为本书出版付出了辛劳的福建人民出版社的曹希莎编辑，表示感谢。成书工作中也凝结着我爱人的关心与情意，在此也向她——金秀珠女士，表示深切的谢意。

周敏凯

华东师大二村寓所

1994年8月

---

<sup>①</sup> 有些国家的公务员制度中，将这类公职人员归入特殊职公务员，并有相应的管理制度，如日本、德国等。

# 目 录

序言.....	(1)
---------	-----

## 上篇 工业化时期

第一章 自由资本主义时期西方国家政府公职任用制度.....	(3)
-------------------------------	-----

第一节 资本原始积累阶段的官职恩赐与卖官鬻爵.....	(3)
-----------------------------	-----

第二节 自由竞争阶段的政党政治与“政党分赃”.....	(6)
-----------------------------	-----

第三节 自由资本主义时期西方国家政府公职任用制度的弊端与危机.....	(9)
-------------------------------------	-----

第二章 垄断资本主义前期西方国家文官制度的创立及其政治地位.....	(11)
------------------------------------	------

第一节 工业革命与工业资产阶级地位的上升.....	(11)
---------------------------	------

第二节 一般垄断资本主义形成与西方国家文官制度建立.....	(14)
--------------------------------	------

第三节 中国封建社会科举取仕制度与西方国家文官制度.....	(31)
--------------------------------	------

第四节 垄断资本主义前期西方国家文官制度的政治地位.....	(40)
--------------------------------	------

## 下篇 后工业化时期

第三章 垄断资本主义后期西方国家文官制度的建设与发展.....	(45)
---------------------------------	------

第一节	垄断资本主义后期西方国家文官制度发展的背景条件 .....	(45)
第二节	垄断资本主义后期西方国家文官制度的建设与发展 .....	(57)
<b>第四章</b>	<b>垄断资本主义后期西方国家文官制度的调整 .....</b>	<b>(77)</b>
第一节	垄断资本主义后期西方国家文官制度调整的背景条件 .....	(77)
第二节	垄断资本主义后期西方国家文官制度的调整 .....	(102)
<b>第五章</b>	<b>当代西方文官制度的重要原则和具体内容 .....</b>	<b>(122)</b>
第一节	当代西方文官制度的一般特征 .....	(122)
第二节	文官的公开竞考择优录用 .....	(132)
第三节	文官的权利义务和兼职规定 .....	(142)
第四节	文官的分类定位 .....	(154)
第五节	文官的职业培训与进修 .....	(175)
第六节	文官的公务考勤与业绩考核 .....	(188)
第七节	文官的晋升与任免 .....	(201)
第八节	文官的奖惩 .....	(213)
第九节	文官的工资与福利待遇 .....	(223)
第十节	文官的监督管理 .....	(256)
第十一节	文官的人事管理机构 .....	(263)
<b>第六章</b>	<b>结束语 .....</b>	<b>(281)</b>
<b>附录</b>		<b>(290)</b>
法国公务员总章程 .....		(290)
主要参考书目 .....		(306)

上 篇

工 业 化 时 期



# 第一章 自由资本主义时期西方国家 政府公职任用制度

## 第一节 资本原始积累阶段的官职 恩赐与卖官鬻爵

### 一、国家管理与政府官职的设置

自从人类社会出现了私有制与阶级，国家便随之出现了。国家的产生，既是阶级统治的需要，也是社会管理的需要。任何国家都具有两种主要职能：对内进行阶级统治与社会公共事务管理，对外抵御侵略、维护国家独立与主权。为了实现这两种职能，统治阶级必须进行有组织的国家管理，即对本国人民的生产与生活进行有效地组织、指挥与监督。国家要履行其管理的职能，就需要设置一系列管理生产活动与维护社会正常生活秩序的组织机构，以及专门的管理人员。因此，国家管理人员，或国家公职人员的任命与使用制度成了有组织的国家管理的重要条件之一。

国家产生以后，在不同历史条件下，不同社会制度的国家，其公职任用制度不尽相同。例如中世纪时代，西方盛行君主“恩赐官职”的做法。近代政党政治出现后，又出现“政党分赃制”。不同国家的公职任用制度，尽管不尽相同，但是仍会互相影响。例如，中国封建社会的科举取仕制度曾对西方近代文官制度的考试择优录用原则，产生过深刻影响。而当代西方国家的文官制度，对我国现行的干部人事制度和国家公务员制度，又产生直接的影响。



## 二、资本原始积累阶段的官职恩赐与卖官鬻爵

人类社会进入中世纪时代，在社会结构上，东西方国家存在明显差异。中国与东方一些国家盛行地主土地所有制经济，西欧各国出现领主农奴制经济。自秦以后，中国长期保持统一的中央集权的政权形式，君主权力十分强大。在中世纪的西欧，分散的诸侯割据的邦国力量十分强大，王国的君主力量却长期虚弱无力。在漫长的中世纪，西欧各国没有中国封建时代那种以儒生为主的职业文官阶层，也没有一般意义上的文职官员。教士、贵族与武士成了统治人民的主要“官吏”。西欧国家在十四五世纪以后，由于资本主义生产关系已萌芽，市民等级或第三等级的力量随着城市手工业、商业与经济的发展，逐步壮大，他们支持君主力量，要求建立统一的中央集权政府，抑制地方贵族势力，以发展统一的商品经济。中央集权政府的加强，需要建立一套完整的集权组织机构，于是在新的政府中，出现了一类由专制君主直接任命指挥、效忠君主、对君主负责并协助其统治的文职官员。这些人员中大多数是贵族或教士。他们掌握必要的知识与技能。在近代早期的英国，所有国王任命的“官吏”皆称为“国王的臣仆”(Crown's Servant)，其衣食住行一切生活费用列入“宫廷开支”，属国王恩赐，国王也可随时褫夺他们的官职与待遇。法国的中央集权政府的形成始于15世纪末期。法兰西斯一世(1515—1547)时，国王集大权于一身，其诏令即法律，专制制度明显加强。为了监督地方政权，国王任命一批文职官员，派驻各省，掌握司法、警察与财政大权，他们被称为“监督官”或“总督”(Intendant)。德国最早的文职官员阶层始成于17世纪中叶，德王的咨询机构枢密院，逐渐扩大权力，并掌握了国家的财政与行政管理权力。枢密院为了行使其权力，便设置了一系列官职。这些官职形式上由国王恩赐，所有官员也仅对君主表示效忠。

docsriver 文川网  
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

资产阶级革命以后，西欧不少国家的君主专制政权被推翻，但是封建贵族阶级并没完全退出政治舞台。大资产阶级面对日益强大的工业资产阶级与无产阶级的威胁，宁可向封建残余势力妥协并与之联合，共同分享政权。结果便建立了君主立宪制一类的带有封建阶级烙印的妥协政权。君主的权力被议会夺去了大部分，但仍保留了某些特权。在文职官员的任免上，议会与君主分享部分权力。例如“光荣革命”以后的英国，国会逐渐掌握重要官员的任免实权，国王和枢密院仍保留任命一般官员的权力，因此中世纪的官职恩赐现象仍大量存在。但是，随着资本主义的拜金主义的盛行，政府与国会开始将官职也作为商品出售，卖官鬻爵现象十分普遍。例如，英国首相布特曾专门设立收买议员选票的财政管理办公处。牛津市市长在1768年向市议员们提出，谁能付出7500英镑，他就能保证谁继续当选下届议员。甚至连英王乔治三世也干出“贩卖选邑”、聚敛钱财的勾当。18世纪前期，英国辉格党首领、财政大臣沃尔波尔（Robert Walpole 1676—1745）曾控制国会大权，他以权谋私，给自己儿子在政府中挂上一个官职名而领取官俸，而他儿子终日在巴黎挥霍享乐。英国国会议员格伦维尔，甚至将国会掌玺处一秘书职位“预约”留给了他一个4岁的侄儿。在法国，富有的大商人与资本家，为了提高自己的社会政治地位，常常不惜化费巨款购买政府官职与贵族头衔，他们被称作“穿袍贵族”。法国当代著名历史学教授皮埃尔·米盖尔在他的《法国史》一书中，曾描述过这现象：法国大革命前，“要担任公职，必须有钱，用钱买官。只有大资产阶级的子弟才能办到。进行国际贸易的商人积攒了大量财富。‘港口资产阶级’……花钱为子弟买官，让他们加官晋爵”。<sup>①</sup> 那些凭血缘门第、私人关系与金

---

· ① 皮埃尔·米盖尔著：《法国史》，商务印书馆1985年版，第254—255页。

钱取得官职者，一旦手中有权，便立即横征暴敛，搜刮人民财富。官职实质上是个人敛财致富的工具，这种现象成了官员徇私枉法、政府腐败与行政管理效率低下的主要原因，根本违背资本主义的公平竞争的原则，妨碍了社会生产力的发展。它成了19世纪工业资产阶级发动激进的政治体制改革运动、创立现代文官制度的催化剂与主要动因之一。

## 第二节 自由竞争阶段的政党政治 与“政党分赃”

进入19世纪以后，西方国家的资产阶级政党在代议制基础上逐步形成并发展起来。政党政治与议会制度紧密相联。政府管理机构往往不再按君主个人意愿去设置，而由议会控制。议会则是不同政党派别政治角逐的场所。一个政党一旦获得议会中多数议席，就取得了组织政府的权力，并控制了行政管理大权。

在政党诞生前，西方代议制政体中（主要在议会中）已经出现资产阶级内部的不同政治派别。它们虽是以后的政党的雏型，但是毕竟与现代政党有着本质区别。英国最早的资产阶级政党可推保守党与自由党，它们分别在19世纪五六十年代正式组成。美国最早的资产阶级政党是联邦党与共和党，它们分别由华盛顿总统与杰佛逊总统于1789年和1792年建立。但民主党与共和党两党轮流执政局面一直到1884年才出现。1870年法兰西第三共和国成立，不久出现了第一批法国资产阶级政党，秩序党与新共和党。德国第一个政党要推“德国进步党”，它成立于1861年。

现代资产阶级政党形成以后，立即参与政府权力分配。由于议会中多数党取得组织政府的权力，因此它也就拥有了任免政府官员的实权。议会选举一般是定期举行，由于政治力量的变化难

以估测，议会中的议席分配也常常会发生重大变化，因此，多数党的地位轮流出现，政府行政管理人员也随之不断轮换与重新组织。“一朝天子一朝臣”，较贴切地描述了这一现象。只是“天子”应换成“新的多数党”。在议会选举中，一旦某一政党或某些政党，单独或联合形成多数党而上台执政，政府的官职就成了它们手中的战利品。执政党一上台便重新组织政府，而这一活动实际上是在党内公开地瓜分官职的过程，史称“政党分肥”。在重新组织政府时，凡与政党要人关系密切者，纵然是无能之辈，也能被委以重要的职位。执政党领袖利用重新组阁与任命官员的权力，培植自己的政治亲信，排斥异己。这种以党派封亲信党徒为官，以肥缺酬犬马之劳的做法，必然导致严重的徇私舞弊现象。“政党分肥”，不但使政府公职中充斥碌碌无能之辈，而且即使是有为之士，也会因政府经常更迭，难以积累行政管理经验，无法掌握必要的管理技能，政府行政管理效率始终难以提高。在政府管理者中，内行会因党同伐异而被罢免，而被任命的行政官员，大多只是些外行，他们在短期内也无法转变为内行。

在现代文官制度形成之前，西方主要国家（除德国之外）都不同程度地出现过“政党分肥”现象。在美国这一现象更为突出。美国独立战争结束后，实行总统制。宪法规定总统不但有任命高级官员的权力（一般经参议院推荐与批准），而且还有任命中下级官员的权力。作为主要政党领袖的总统一上台，往往就把政府官职分配给本党的竞选有功之臣或他自己的亲信，形成典型的“政党分赃制度”。这种制度在第二任总统约翰·亚当斯任内已初露端倪。1801年亚当斯竞选连任总统失败，在他卸任前夜，数小时内任命了一大批联邦党人担任政府重要职务，史称“星夜任命”。不日托马斯·杰佛逊当选第三任总统，他本与亚当斯在不少政治问题上有分歧，一上台便着手撤换了这批“星夜任命者”，开了“政

党分赃”的先河。1829年安德鲁·杰克逊任美国第七任总统，上台以后，他立即撤换了一大批由前总统、民主共和党人约翰·昆西·亚当斯任命的政府官员，而代之以自己的政党——民主党内的竞选有功之臣。在他连任两届总统期间，以本党成员更换了20%以上的政府官员。特别是内阁成员中，国务卿与大多数重要部长都是他在总统竞选中有过较大贡献的民主党内的亲信。例如，国务卿是纽约州民主党党魁马丁·范布伦；财政部长是宾夕法尼亚州的党魁英厄姆；司法部长是佐治亚州党魁约翰·贝里恩；邮电部长是肯塔基州党魁威廉·巴里；此外陆军部长、海军部长等也都是各州的民主党主席。在美国历史上，深受美国人民爱戴的林肯总统，上任以后也同样推行这一腐败的公职任用制度。他上台以后，曾将政府公职中的90%的位子分给了共和党内在内战与重建国家中的有功之臣，政府成员几乎成了清一色的共和党人的天下。林肯还规定被总统任命为官员的共和党人，必须将其20%的薪俸交给本党，以示酬谢，这便是所谓的“百分之二十俱乐部”。尽管这种腐败现象不断遭到社会舆论的抨击，但也有人公开为其辩护。例如，安德鲁·杰克逊总统的追随者、被任命为政府要员的纽约州参议员威廉·L·马西曾说：“在政治上要像在爱情和战争上一样公平，肥缺属于胜利者所有。”“政党分肥”之名由此而来。在美国这一状况一直延续了近半个世纪之久。甚至到1884年文官法通过以后，民主党总统克利夫兰上任，仍将10万共和党官员解职而代之以民主党成员。法国的政府公职任用由各政府部门自行决定。行政长官往往与各党议员勾结，安插同党担任公职。一旦行政长官与政党之间关系失调，议会就会对政府投不信任票，迫使行政长官辞职。法国的政党分赃制导致政府官员只知道效忠党派领袖而不顾对民众与工作尽职。19世纪末，日本政党内阁形成，在以后一段时间里也出现过类似的政党分肥现象。

### 第三节 自由资本主义时期西方国家政府 公职任用制度的弊端与危机

资产阶级革命发生之前以及革命以后相当长的一段时间里，西方国家公职任用的方式以任命为主。在君主制国家，公职人员的官职是由国王恩赐、贵族委任或世袭；在共和制国家，则由总统等行政长官层层委任。这种官职恩赐或徇私委任的基础是私人关系与血缘门第。现代资产阶级政党制度建立以后，政党政治操纵支配了国家权力的再分配。议会中多数党有权组阁，执掌政府管理的行政大权，政府公职人员也随着议会中多数党的席位变化而不断更替。而任何一党成为执政党，自然将政府各种职位当作该党的战利品，在党内瓜分，政党分肥与官职恩赐一样，缺乏政治上的公正与平等，严重影响了政府管理的行政效率，违背了资产阶级的公平竞争的原则。政府公职人员频繁更迭，不但使政府的行政管理素质难以提高，而且也成了政局动荡、社会动乱的一个根源。近代西方国家的腐朽的公职任用制度成了其政治危机的一个重要因素。林肯总统对美国腐败的政党分肥制的盛行，曾深表忧虑。他曾说：“分肥制对共和国的危险可能比叛乱还要大。”

恩赐官职与政党分赃引发了大量的贪污与腐败现象。19世纪的英国，公职买卖与请人代官的事情仍司空见惯，甚至发生过政府官员30年不到任，请人代官的事件。一些富家贵族子弟则凭藉金钱与私人交情，钻营公职，导致庸碌之辈充斥官位、误国殃民的悲剧。亚伯丁内阁时期，英俄爆发克里米亚战争，由于英国政府官员的失职与无能，后勤给养远远跟不上前线部队，造成大批将士的伤亡与战事的严重受挫，亚伯丁内阁因此倒台。19世纪的美国，也有不少类似丑闻见诸于报端或文学作品。马克·吐温

《镀金时代》曾辛辣地抨击过政府的腐败，其中有杰克逊总统任内的陆军部长串通司法部长贪污巨款的事，也有纽约市政府与州议会被人收买、被人侵吞挪用公款数千万到数亿美元的事。政党分肥制也导致党派倾轧加剧、政治动荡不断。每次大选结束，获胜政党领袖接管政府行政大权后，他的第一件头痛的事是无法应付众多的求职者与繁复的重新分配官职的工作。总统们因此而耗费大量时间与精力，甚至付出生命代价。林肯上台以后撤换了90%的政府官员，他整天无暇它顾，因此抱怨说，如果后院起火，他甚至连救火的时间也没有。哈里森总统在1841年上任仅一个月，因穷于应付重新安排政府官职，每天从早到晚接见一批又一批党内求职者，自己患肺炎也无暇去医院医治，结果活活累死在他的办公室内。1880年，美国总统加菲尔德，由共和党内顽固派推选上台，由于他在分赃时将国务卿一职给了党内反对派布莱恩，而遭顽固派仇恨，一位芝加哥律师，属顽固派的拥护者，因向总统谋求领事官职不成，便怀恨在心，伺机在华盛顿车站开枪打死了这位总统。另一位美国总统霍华德在评论政党分肥制时指出，这是一种十分有害的政治制度，“它使十个人中九个变成敌人，另一个变成忘恩负义者”。此外，这一制度还造成政府的周期性震荡，每次总统大选后便跟着一次政府官员的大调整，不但为庸碌小人钻营官场，大开了方便之门，而且也使一些反对党内的真才实学者，因党派政见不同而丢掉官职。例如美国著名作家纳撒尼尔·霍桑曾在政府关税署工作过三年，1849年6月被新上台的总统因异党分子而解职。另一位著名诗人沃尔特·惠特曼也有同样遭遇。



## 第二章 垄断资本主义前期西方国家文官制度的创立及其政治地位

### 第一节 工业革命与工业资产阶级地位的上升

17 世纪的英国资产阶级革命结束了英国历史上的封建时代，开创了人类历史上的资本主义时代。这次革命就全面变革封建社会形态而言，只是一个序幕，波澜壮阔的革命正剧则是在以后一两个世纪中逐渐展开并出现高潮的。18 世纪后期开始的工业革命促进了资本主义生产力的迅猛发展，并造就了工业资产阶级与工业无产阶级。工业资产阶级的经济地位的上升与它的政治地位的虚弱，形成明显对照。这种不合理状况，迫使这一阶级领导了 19 世纪 30 年代开始的英国立法制度与政治体制的全面改革运动。这场运动促进了资本主义生产关系的完善和巩固。17 世纪的政治革命、18 世纪的工业革命与 19 世纪的政治体制改革运动，是英国资本主义现代化的漫长过程中的三个相继的发展阶段。19 世纪的英国社会经济进入了新的繁荣时期，工业革命与政治体制改革运动使工业资产阶级在经济上、政治上更加壮大，基本实现了 17 世纪英国资产阶级革命所提出的目标。从某种意义上讲，19 世纪是英国资产阶级的改革时代，他们所进行的政治体制的全面改革是一场更深刻的“社会革命”，涉及上层建筑各个领域，包括思想道德观念与政治制度等。近代西方国家的公职任用制度的改革与现代文官制度的创立，则是这场全面改革中的一个组成部分。

与英国情况相类似的西方其他国家，一般也经历了资本主义

现代化过程的资产阶级革命、产业革命与政治体制全面改革的三部曲。但是各国走过的道路与所用时间不尽相同，表现了现代化道路的差异性。例如在建立资产阶级政权方式上，荷兰、英国、美国与法国分别采取了资产阶级革命的方式，通过流血战争建立资产阶级政权；日本与俄国分别通过“明治维新”与废除农奴制的资产阶级改革方式建立政权；德国与意大利则通过民族统一战争、向封建阶级妥协及资产阶级改良方式建立资产阶级与地主贵族阶级的联盟政权。就工业革命与工业化的发生、发展与完成的情况而言，各国的差异也很明显。英国率先发生工业革命，以机器生产为主体的工厂制度自18世纪60年代以后逐渐在基础工业部门占据优势地位。但英国工业革命所用的时间最长，达70多年之久。美国与法国的工业革命在英国工业革命接近尾声时才开始，但仅用50年左右时间于19世纪五六十年代先后完成。日本的工业革命则仅用30年左右时间便完成。在工业革命以后的完善资本主义政治体制的改革过程中，包括各国政府公职任用制度的改革与现代文官制度或公务员制度的建立，也显示了一系列的共性与个性特征，这些内容在第三章内我们将深入分析。

应该指出，工业革命为政治体制的改革与完善，创造了重要的阶级前提。没有工业革命，就不可能造就经济实力强大的工业资产阶级。没有经济上强大的工业资产阶级就不可能有日后的工业资产阶级领导的政治体制的全面改革与现代文官制度的建立。

工业革命之前，资产阶级以金融与官僚资产阶级为主体。英国资产阶级以土地贵族与金融贵族为主体，前者是以资本主义方式经营农业的新贵族，后者包括商业与金融资本家以及殖民地的大种植园主。资本的主要表现形式是农业资本与金融资本。土地贵族与金融贵族是国家的主要债权人，政府各级机构的权力被他们把持。他们在政治与经济上，均占有明显的优势地位。这时的

工业资本还比较微弱，工业资本家以手工工场主为主，人数也不多。他们一般处于城市平民地位。在法国，他们被列入第三等级或城市平民的行列。工业革命过程中，这种状况开始发生急剧变化。以蒸汽机为动力的机器大工业逐渐取代以人畜力为动力的工场手工业，劳动生产率迅速提高。据统计，工业革命完成之际，工人日平均劳动生产率要比初期提高 20 倍以上。社会财富极大地增长了，国民生产总值同期也提高了 257.5%。具有重要意义的是，工商业与农林业的产值比重与在国民经济中的地位，发生了重大变化。这意味着工业资产阶级的经济实力与金融贵族大资产阶级的经济实力都发生了相应变化。英国的农林渔业产值占国民生产总值的比重由 1801 年的 33%，下降为 1831 年的 23%；与此同时，工商业产值由 41% 上升为 52%。工业革命中，工业资产阶级的经济实力逐渐超过土地贵族阶级与金融大资产阶级。尽管他们富埒王侯，但是政治上仍无地位，仍遭贵族阶级的欺压。这种强烈的反差现象，使他们无法容忍，便发出了重新分配政治权力的强烈呼声，并倡导了政治体制改革的激进主义运动。在德国，这种改革是自上而下，由“铁血宰相”俾斯麦领导并实施的。在美国，19 世纪中期开始，国会也开始陆续通过一系列改革政府体制的法案，代表工业资产阶级利益的广大国会议员成了这场改革的主力。日本的“明治维新”运动虽然推翻了幕府统治，废除了封建制度，但封建特权与残余仍大量存在，新兴资产阶级力量不断壮大，便倡导了“自由民权运动”，以铲除封建残余，这一运动尽管遭到镇压，但客观上推动并加速了明治政府政治体制改革的步伐。

## 第二节 一般垄断资本主义形成与 西方国家文官制度建立

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”。<sup>①</sup>然而机器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<sup>②</sup>。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<sup>③</sup>。危机加剧了企业间竞争，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19世纪末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。

19世纪最后30年，在第一、二次科技革命与产业革命的推动下，工业生产，尤其是重工业生产的迅速发展以及竞争的加剧，企业规模不断扩大，社会化大生产的程度有了很大提高。随着生产迅速集中与垄断的实现，经济活动在社会生活中的位置日益上升，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

---

① 《马克思恩格斯选集》，第1卷，人民出版社1972年版，第256页。

② 1825年英国爆发第一次过剩危机。

③ 1873年爆发空前深刻的世界经济危机。

强，势必需要扩大政府行政机构，增加更多具有较好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。自由资本主义时期盛行的腐朽的公职任用制度，使那些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，现在这一制度已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，召唤与之相适应的政治制度，尤其是行政管理制度。以公开竞考择优选材为基本原则的西方文官制度便应运而生。

资本主义生产的发展，首要条件是国内政局的稳定、政府管理效率的提高。政府管理工作的连续性、稳定性与有效性，是政局稳定的重要前提。政府管理人员的相对稳定与专业化，也是提高政府管理效率的重要保障。“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。以职务常任为主要原则的文官制度，满足了资本主义大生产，尤其是垄断资本主义发展的需要。

生产的集中与垄断的发展，使生产的规模日趋庞大。现代化机器大生产的管理，成了一项科学严密的管理系统工程，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。19世纪最后30年西方科技的巨大进步、先进科技手段的推广应用，为繁复庞大的西方文官制度的建立与发展提供了技术保障。

资产阶级在政治上，一贯鼓吹维护私有制前提下的平等、自由与公平竞争原则。英国资产阶级十分推崇边沁等人创立的功利主义思想原则。它曾是19世纪英国工业资产阶级领导的激进主义的改革运动的指导原则。这一原则鼓吹“最大多数人的最大幸福”、平等竞争与实利效益等思想，从而为英国文官制度的公开竞考、“任人唯贤”等基本原则奠定了思想理论基础。边沁猛烈抨击

自由资本主义时期英国的官职恩赐、卖官鬻爵与政党分赃等政治腐败现象，这为英国文官制度的诞生，做了一定的舆论准备。他也曾花费大量心血，为英国政府公职任用制度改革，设计可行的方案，以期创设一种公职人员素质好、行政经费开支少、行政管理效率高的人事管理制度。边沁等人的政府改革方案，为英国文官制度的建立，做出了重要贡献。<sup>①</sup> 19世纪70年代，英国的资本主义开始向垄断过渡之际，英国的文官制度基本建立，它既推进了英国政治现代化进程，也开创了西方国家文官制度建设的先河，为各国提供了文官制度建设的宝贵经验。

## 一、英国的激进政治体制改革与英国文官制度的建立

近代英国社会曾为世界许多国家视为文明社会的楷模，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民主自由国家的典范。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政体。恩格斯曾批评过这种迷信英国现象，他说，这只是一种误解，当人们从“远处眺望美妙景象”时，往往会“把假象当作了真货”。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，议会中的“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

---

<sup>①</sup> 请参阅本人拙作：《19世纪英国功利主义思想比较研究》，华东师大出版社1991年版。

docsriver 文川网  
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

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，不少世袭选区几经变迁仅存几户人家，有的甚至已成为一片汪洋，仍能保留议席，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。以习惯法为主，其主要条文“语义含混”，“不法状态代替了‘法治状态’”。由于法制混乱，律师们的“学识与机警”在司法审理中起着决定作用。土地贵族垄断了司法大权，利用法律制度的混乱以售其奸，维护自己的特权利益。在政府行政管理制度上，中世纪的“恩赐官职制”与卖官鬻爵现象依然存在。随着政党内阁制的推行，又出现了“政党分赃制”，庸禄钻营之辈充斥官位，“绅士政府”变成了“社会渣滓政府”。政府公职人员的大换班也导致政局的动荡与政府危机。在地方政权中，由地方乡绅推选的地方治安法官集中掌握了地方政府的财政、司法、行政、税务等大权。地方政权“完全成了贵族化的”政权。腐朽的政治体制是资产阶级向封建阶级妥协的产物，它维护着土地贵族阶级的特权，束缚着资本主义经济的进一步发展，全面改革这一体制成了英国工业资产阶级的愿望与长期任务。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，共同争取议会选举制度的改革与普选权。1832年第一次议会选举制度改革迈出了19世纪激进主义运动的第一步，随后，在教育制度、司法制度，以及政府公职任用制度等各个领域，也纷纷进行了改革，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。如果说常任文官的出现，是为了克服政党分赃造成的政府频繁换班的弊病，这一改革产生于英国政府内部的实践；那么英国现代文官制度的基本原则之一公开竞争考试原则，则是借鉴了中国封建社会的科举考试取仕的做法。同时也从英属印度殖民地的行政管理实践中汲取了某些有益的经验。19世纪初，英国国内的特权阶层，常常依仗其权势，安插子弟亲友到殖民地的印度去发财。这些人在东印度公司搞到一官半职，便利用职权聚敛钱财。为了提高该公司的行政管理效率，英国政府在印度设立了一所专门培养与训练印度行政官员的学校——赫尔利伯列行政管理学校(Hailybury)，入学者必须通过竞争考试，入学后必须遵守严格的规章制度。学生毕业后一般都具有较高的文化水准与较强的行政管理能力。这一行政管理经验，后被英驻东印度公司的有识之士介绍给英国国会。1833年英国议会通过一议案，主张对英国政府的公职人员的任用也进行公开竞争考试，择优录用。在英国法律上，这是第一次确认了公开竞争考试选用政府官员的原则。1853年东印度公司的特许状期满，东印度公司向英国议会申请新的特许状，英国议会委派了以议员巴伦·麦考莱<sup>①</sup>(Baron Macaulay)为首的三人小组进行调查。结果该小组向议会提出了一个改革东印度公司人事管理制度，推广赫尔利伯列行政管理学校公开竞考选材经验的报告，即所谓《麦考莱提案》。该报告列举官职恩赐、徇私委任与政党分赃等制度的弊病，主张在东印度公司的行政管理制度上，实行公开竞争考试、择优选用人才的原则。“在一种竞争制度下，每个人尽其力量奋斗，结果是主考官无须出多大力气，考

---

<sup>①</sup> 此人曾在东印度公司任职多年，并精通英国教育，在英国下院是位颇有影响的议员。