

# 科举制度与西方公务员制度的比较研究

曾 华

(厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005)

**摘 要:** 科举制度作为中国历史上影响最为深远的考试制度,存在时间达 1300 多年,为古代选官与选才做出了巨大的贡献。而西方公务员制度则是在借鉴中国科举制度经验的基础之上形成的选官制度,它与科举制既有相同之处,又有自己独特之处。借鉴科举制度与西方公务员制度,对我国现代公务员制度的进一步完善有着十分重要的意义。

**关键词:** 科举制度;公务员制度;选拔人才;考试

**中图分类号:** D691.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2544(2008)05-0036-05

翻阅历史,我们可以发现,无论在中国还是在西方,选拔人才最多的一种方式就是考试,在没有找到一种有效的方法来代替考试选才时,考试依然主导着我们的人才选拔与培养。科举考试是中国历史上影响最为深远的考试制度,存在时间达 1300 多年之久,为中国古代选官与选才做出了巨大的贡献,并且它也走出了国门,为其他国家的选才产生了巨大影响。近代西方公务员考试制度的诞生,在很大程度上就是借鉴了中国科举考试的模式。1933 年,罗纳德曾经这样写道:“中国的科举制度,随着时间的推移得到传播,并成为世界上其他国家实施和发展行政精英制度的基础。毫无疑问,美国公务员竞争考试的特点主要受英国的影响,而英国的公务员制度则来源于中国。”<sup>[1]</sup>由于古代中国与近代西方国家在政治经济文化等方面存在明显差异,因而二者就不是单纯的被借鉴与借鉴的关系,可以说,二者是在披着考试这一相同方式的外衣上,各有各的鲜活特点。

## 一、科举制度与公务员制度的比较

1. 诞生背景。关于科举起源,学界存在争论。如果从狭义上讲,科举是以隋代进士科的出现为标志的,但是隋朝并没有以明文法令形式规定科举考试的一些重要原则与具体条例,而成书

于唐代中期的《通典》,则详细记载了关于科举考试的一些情况,如科考科目及考试原则及程序。按学者李树的观点,科举滥觞于隋,而科举制度成型于唐,<sup>[2]</sup>论断采取中立的态度,得到大多数学者的认可。那么为何会出现科举这一制度呢?秦朝在统一中国之前,就已经制定了《置吏律》、《除吏律》、《为吏之道》等任官考免制度,其中既提到了任免官员的考核标准,又规定了官吏的行为规范。<sup>[3]</sup>汉袭秦制并稍加改动创立察举制度,以推荐与考核相结合的形式来选拔有用之才。魏晋南北朝时期继续在前代基础上创新求变创立九品中正制,正式由中央政府选拔人才为官,并且将官员根据家世、才能、德行分等授职。对比前代魏晋时期进步颇大。

但是科举以前的这些选才制度为何皆不长久,仅仅是适用一段时间之后就被取而代之,这有其深刻原因。因为社会结构的分散化与政治体系的集权化日趋严重,朝廷与地方势力的冲突对选才都产生了极大的负面影响。可以说,当时的选才任职制度就是朝廷与地方势力相互妥协的产物,这样就既不能保证官员选拔的公平,也不能保证被选官员的质量,对当朝政局的稳定是极为不利的。为了改变这一不利的选才状况,隋文帝正式提出分科举人,首设秀才与进士二科,通过科考

收稿日期:2008-07-30

作者简介:曾 华(1985—),男,湖北荆州人,厦门大学教育研究院硕士研究生。

的方式来选拔人才,以保证选拔的公平与公正,并能因此而得天下英才。

西方公务员制度的前身来自于14世纪末期君主制国家实行的文官制度,但是这种文官制度尚不具备考试性质。公务员制度全面创立应该是在19世纪末20世纪初期,一方面西方各国陆续完成工业革命,生产出现了前所未有的发展速度,商品经济秩序基本成熟,由此引发壮大起来的资产阶级及其他一些社会阶层新的政治要求,以便对国家进行更好的管理。英国是世界上最早实行现代文官制度的国家。1833年,英国初步采用了考试的办法,对每个部门中缺失的名额实行提名考试,择优录用。1854年,英国政府财政大臣提交了《关于建立英国常任文官制度的报告》。1855年,英国建立了办事公正、不受党派影响的文官委员会。1870年,英国政府明文规定:凡是没有文官委员会考试及格证书者,一律不得担任文官职位。<sup>[4]</sup>由此英国文官制度正式建立完善起来,后来法、美、日参照英国经验,也建立起了符合各自国情的文官(公务员)制度。

从以上描述可以看出,科举制源于对以往选才制度的不满,统治者希望找到一种合理的选才方式以保证政局的稳定从而维护其统治。而西方公务员制度虽始于对中国科举制的模仿,但其主要还是社会经济、政治文化各方面不断发展,必须有一种有效的选才方式与之相匹配,从而实现争霸世界的梦想。

2. 考试内容、方式及录用程序。科举考试内容根据各个朝代统治者信奉遵从的思想及其统治需要而定。不过在科举存在1300多年的时间里,科考内容多半以儒家经典为主,如《四书》、《五经》就是主要考试内容,每个朝代的科考都会从中抽出一定的内容进行考试。这表明自唐开始,官员的选拔已经被限制在儒家所讲究并逐步被充实起来的“正心、诚意、修身、齐家、治国、平天下”的范围之内。<sup>[1]</sup>在这短短的十三字中,既包含了对考生业务水平的考察,还有对他们的职业道德的考察,更为重要的还是考察他们对专制君主的忠诚程度,忠君是首要的考察目的,科举选拔人才就是为君主的统治服务。

科举考试方式在唐代时较为简单,一般通过乡试与省试之后就可以获得官职。宋代在此基础上就增加了殿试,使原先的两级考试变成三级考试。明清时期,科举考试变得最为完善,发展成为

包括童试、院试、乡试、会试、殿试五级,每级考试都有各自的规则与程序,这对于选才效率的提高是大有帮助的。

而在录用方面,一般是根据每级考试的成绩来授予官职,如乡试考取举人之后就可以获得官职,但是官阶是非常低的。通过会试之后也可以得到正副两榜相对应的职位,但副榜一般职位卑微。如若通过殿试,特别是进入三甲之中,那么官位就相当高了,尤其是一甲中的状元、榜眼、探花最为引人注目。

西方公务员考试一般分为笔试与口试两种。笔试是传统的考试方法,通过笔试可以达到测验个人文字、分析、思维能力的目的。一般笔试有两种形式:一种是在欧洲许多国家广泛采用的传统论文形式,它要求以论文或是记叙文解答提出的问题;另一种是美国采用的短答形式,它要求在三小时内回答近百道题,包括问答、填空、选择、判断、对偶等多种形式。口试也分为个别口试和分组口试两种,个别口试是在一名报考人和几名考官组成的考试委员会之间进行;分组口试是由两名考官和若干名报考人组成一组,采取会议、讨论的方式进行。<sup>[1]</sup>

公务员的录用始终遵循“择优”原则,一般以成绩排在前10名以内的考生作为主要选择对象,当然各个国家可以根据实际情况稍有不同。其用人标准强调专才或通才,以业务知识能力作为选才尺度。同时与科举明显不同的是,公务员录用不是一考上就有正式职位而没有被排除的可能,而是有试用期,一般在半年或一年左右,如果在试用期内表现良好,业务能力突出,则被正式录用,否则一样被淘汰出局。由此可见,公务员的录用有着更为完备的选才录用效率,这样可以避免一考定终生的弊端。

3. 历史作用与影响。科举制主要表现在公开报考、择优取仕“一切以程文为去留”。科举制保证了官员选拔的公平、公正以及质量,也保证了政治的正常运行。因为科举制以一个全国统一的标准特别是专制君主认可的标准选拔官员,这样官僚集团既有了稳定的人员补充,又有了大体一致的、适应专制君主需要的人,扩大了封建统治队伍。而公务员制度在西方却不一样。大多数的西方研究者都认为,科举制这一“令人赞叹的发明”传到西方以后,给西方带来了革命性的意义。因为19世纪中叶的西方国家,已完成工业革命,确

立了资本主义生产关系的统治地位。这就要求推翻封建君主专制统治,建立适应资本主义发展的政治制度。资本主义在引入科举制后,在西方民主政治的基础之上,形成了公开考试、择优录取、政治中立、法律保障、统一管理为原则的公务员制度。这一制度避免了任命制下“任人唯亲”所造成的结构性腐败及因政党轮流执政所导致的周期性政治震荡,使行政工作的运行具有了连续性和稳定性。这样就形成了一套完善的政治制度,为资本主义社会的发展奠定了基础。<sup>[5]</sup>

## 二、从科举制度看现代公务员制度

### 1. 政治角度。

1) 科举制公开透明地向全社会实行多渠道选拔人才。凡是有文化的人都可以参加考试,从而打破豪门世族对行政权力的垄断。即使是最贫贱家庭出身的人,也能通过这一正常的竞争程序而进入社会管理者队伍之中,“朝为田舍郎,暮登天子堂。将相本无种,男儿当自强”。因此,它是对血统论和世袭制的彻底倾覆。用今天的社会学话语来说,就是它启动了一种“顺畅的社会流动机制”,在一定程度上打破了社会阶层界限的凝固化,从而为社会成员提供了较多的机会和希望,缓和了因社会地位差别形成的冲突,释放了由于社会不公平而产生的社会张力,在一定程度上维系了社会的稳定。

2) 科举制又极大地强化了“读书做官”的官本位意识,使“学而优则仕”观念深入人心。其实官本位意识是任何传统社会都必然具有的一种普遍社会心理,并不只限于中国。只是因为中国的封建社会延续的时间最长,所以这种意识最为顽固,在某种意义上,似乎已成为一种集体无意识了。本来读书人不一定非做官不可——诚如春秋战国时期的大思想家荀子所言:“学者非必为仕,而仕者必须如学”。但是在一个高度中央集权的封建国家中,做官给人带来的利益(物质的和精神的)实在太多,任何人特别是读书人都无法抵御这种诱惑,所以才会形成“学而优则仕”的浓厚社会文化氛围和强烈的社会文化心理。

3) 古代的科举考试采用中央与地方两级政府相结合的方法来共同选拔人才。这一作法也许是当时的权力构架下的唯一选择,而在现代社会中则不可取。民国时期孙中山先生仿效西方资本主义国家搞三权分立,但考虑官员选拔的需要和中

国科举考试的传统,他独出心裁地创造了一个“三权分立”的权力架构——专门成立了一个考试院以选拔官员。这个考试院便是一个相对独立,与行政院和立法院、司法院、监察院平行的机构。他这样设置的目的,就是为了公平和公正。因为由作为政府的行政院来组织考试,是自己为自己挑选人才,无法实行监督和制约。在古代科举考试中,向主考官行贿、拉关系、科场作弊等形为大量存在。而由另一个权威的专门考试机构专司此事,就有可能把此种弊病降到最小程度。有鉴于此,笔者认为现在实行的国家公务员考试应由各级人大来组织实施。因为人大是国家的权力机构,是代表人民行使国家权力的,为人民服务的公务员理应由人民来挑选,而不应由政府自己来挑选。其次,由人大组织实施,更能保证考试的公平和公正。

2. 经济角度。科举把国民的注意力和聪明才智引向做官这一渠道,冷落了其他学科和行业,形成了“万般皆下品,唯有读书高”的社会观念和风气。结果中国最多的人才是文学人才和政治人才,而少有经济、科技人才。中国在科技、基础科学方面落后,其中一个原因是由于科举不考这些内容。数学家祖冲之、郑玄,建筑家鲁班,物理学家墨子,均出现在科举产生之前。科举考试在唐代还考数学、法律及其他一些应用科学,后来逐渐变成以儒家经典为主,至明清则成了死板的八股考试,不允许考生自由发挥,这大大钳制了人的思想,限制了人的能力发挥。

### 3. 文化角度。

1) 科举制将文化水平的高低作为选拔官员的标准,这无论如何都是一个正确的原则。因为任何社会都必须要有较高文化修养的人来进行管理,文官执政与武士专权两者相比,其优劣高下一目了然。

科举考试考八股文的做法虽然必须摒弃,但重视文学修养这一条却应当保存并设法纳入现代公务员考试的内容之中。文学修养实际上反映了一个人的人文素养。现代通过高等教育培养出来的知识分子都具有较高的专业知识,而且由于科学技术的发展,专业也越来越细化,但是否具有一定的文化修养却很难说。在当代,我们干部队伍中理工科出身者恐怕居多数,他们在人文科学方面的知识相对比较欠缺,这对于他们管理公共事务是十分不利的。因此汲取科举考试重视文学修

养的传统,在现代公务员考试中适当加进文学、历史特别是中国传统文化方面的相关内容,对于提升他们的人文素养,培养他们的民族精神无疑大有裨益。

事实证明,让应试者写一篇文章,可以看出他的思维能力、语言组织表达能力、逻辑推理能力和知识面的宽窄。总而言之,写文章是一个人文化水平的综合反映。现在各级学校的语文考试仍要考作文,其道理便在于此。而且,作文的考试是最难作弊的。当然,写文章的确是纸上谈兵,文章写得漂亮不一定就能当好一个“官”。但是如果一个人连文章都写不通顺,语言不准确,逻辑混乱,说理不清,他的文化素养也就可想而知,能当好“官”,也就令人怀疑了。

2) 科举考试作为中国古代一项重要的国家制度,是每年都要举行的(一般是在秋季),不少考生第一年落第可以第二年、第三年接着考,并非“一考定终身”。这种以文化为标准的选拔方式,自然形成了一种良好的导向,使得全社会都重视文化教育,读书求学的风气遍及神州,使得中国成为一个最重视教育的国家,从而也保证了文明的延续和承传。中国之所以成为所有文明古国中唯一没有中断自身文明的国家,科举制功不可没。

但是,这种考试的可重复性虽说是为应试者提供了更大的机遇,但也容易使应试者沉迷其中不能自拔,以致考到满头白发仍乐此不疲。因此,应规定应考者的年龄界限(如35岁以下)。但允许应试者重复考试仍是应当遵循的原则,这样可以不致因一两次考试失手而导致人才被埋没。

### 三 科举制度与西方公务员制度 对我国公务员制度的启示

科举制度作为封建社会的人才选拔制度,在中国持续了1300多年,为中国封建社会选拔出了众多优秀人才,有效地促进了封建社会的经济政治文化各方面的发展,而西方公务员制度也为西方各国的人才选拔做了巨大贡献,使他们的国家获得了大批优秀人才,壮大了本国实力。以史为鉴,我们可以为现阶段我国公务员制度的完善提供一定的经验。

1. 健全规范的法律制度。科举考试在各个时期都有相应的法规予以保障。唐、宋、明、清对于报考条件,考试的时间、科目、程序、内容设立、行文要求,阅卷程序,发榜程序及相应待遇都有明文

规定。西方公务员制度也有着严格的法律体系。如英国的《诺斯科特——杜威廉报告》、美国的《鼓德尔顿法》、德国的《帝国官吏法》等<sup>[6]</sup>,对公务员考试、录用都有着详细而严格的规定。我国目前的《国家公务员暂行条例》,还没有通过人大立法,因而法律效力不够,这样对于公务员考试、录用都产生了不利的影响。我们只有通过法律来完善公务员制度,才会使公务员的选拔高效,从而获得良才。

2. 考试方式应多样化,保证公平公正录用。在现行公务员考试比较公平的基础上,我们考虑的重点应该是如何才能最大限度地选拔出人才。同时进一步扩大和提高竞争岗位的范围和层次,扩大竞争岗位比例,强化竞争机制。古代科举考试以分级考试来选拔人才,形式多样,所以我们现在不应仅仅以单一的考试来录用人才,而是采取多样化标准,如看他是否具有领导潜质,是否在某一方面具有专长,如果他确实有一技之长,我们就应该把他纳入到录用范围之内,尽可能全方位、多角度选拔有用之才。

3. 建立一整套完善的监督管理制度。在当今的公务员选拔录用中还存在很多不足,考试作弊、到处找关系的现象还存在。一些领导干部违反考试录用制度,利用职权违规进人,在人员的任用上搞不正之风,腐败行为、徇私舞弊、暗箱操作还很严重。另外以身份、地域作为限制的现象还存在。要尽量地减少这些现象的发生,就要建立一整套完善的监督管理制度。首先,健全公务员选拔任用管理制度。认真落实人民群众的知情权、参与权、选择权,在坚持党管干部的原则下坚持任人唯贤、德才兼备,注重群众公认和实绩考评,坚持公开、平等、竞争与民主集中和依法办事原则相结合。其次,建立自上而下的民主监督机制。在加强内部监督的同时,把群众监督、舆论监督摆在突出的位置,完善自上而下的民主监督,形成全方位、多角度的监督体系,全面推行公务员的任前公示制,对于公示过程中群众反映的问题应认真对待,调查核实,对有问题的应考者不予任用。<sup>[7]</sup>

同为大规模社会性考试,现代公务员考试或在考试内容、考试功能,或在考试产生的社会影响上,都与科举有着某种程度的直接承继或间接渊源关系。如今,科举制已停废除,但深含公平精神的考试选才方式却没有而且也不能够废止。从“科举学”的视角进行考试历史与现实的对照,有

助于我们探寻考试发展的内在规律,并能为今天的考试改革提供丰富的历史素材,使考试制度沿着正确的轨道健康发展。

[参 考 文 献]

- [ 1 ] 任爽,石庆环. 科举制度与公务员制度[M]. 北京:商务印书馆,2001.  
[ 2 ] 李树. 中国科举史话[M]. 济南:齐鲁书社,2004.  
[ 3 ] 傅西路. 国家公务员制度概论[M]. 北京:中国政

法大学出版社,1989.

- [ 4 ] 唐梦诗. 略谈中西公务员制度之源流与比较[J]. 云南法学,1996(3).  
[ 5 ] 徐惠婷,陈一琳. 唐朝科举制度的影响和启示[J]. 浙江工业大学学报:社会科学版,2007(3).  
[ 6 ] 田培炎. 公务员制度的理论与实践[M]. 北京:中国社会科学出版社,1993.  
[ 7 ] 肖竞弛,谢谋丽,廖勇. 唐宋科举制度与现代公务员考试录用[J]. 内江师范学院学报,2006(s1).

## Comparison of Imperial Examination System and Western Servant System

Zeng Hua

(*Institute of Higher Education, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China*)

**Abstract :**As the most far - reaching examination system in Chinese history , the imperial examination system existed for more than 1300 years , and it make full use for official and talent . The western servant system learns from the Chinese examination system , which has the similar places with the imperial examination system , but it also has it own particularity . We can use for reference from imperial examination system and western servant system , and it has the very important significance for improving our modern servant system .

**Key Words :** imperial examination system ; western servant system ; select talent ; examination

(责任编辑:祝春娥)