

西欧国家文官选拔 制度及其借鉴

潘 锐

摘要: 本文介绍了西欧国家的文官选拔制度在其发展过程中存在的缺陷和不足, 以及对此的修补和改革情况, 并阐述了可供我国参考和借鉴的方面。从而服务于我国的干部制度, 并进而服务于我国的社会主义制度。

关键词: 西欧国家; 文官制度; 干部制度; 竞争考选

中图分类号: G40 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)05-0026-06

干部问题是社会主义建设中的一个非常重要的问题。干部的选拔和培养更是当前和今后的急务。这个问题如得不到很好解决, 将给党的事业和经济建设带来不利的影响, 甚至造成严重的后果。

社会主义国家首先应该是一个法治的国家。干部的选拔、培养、提升、奖惩等等都应该置于法的管辖之下, 做到令出有据、升降有度、奖惩有则, 这样方能用人有方。换言之, 干部问题应形成一个有效的制度, 尤其要有一个必要的干部法。有关干部诸事宜均严格按照干部法行事, 这对一定程度上消除人治的不利因素, 调动干部的积极性, 最大限度地发挥每一个干部的作用等等都是大有裨益的。

英国、法国、德国和意大利等主要西欧国家资本主义发展已有几百年的历史, 与资本主义经济制度相适应的政治制度中, 文官制度(公务员制度)占据极其重要的地位, 有着非常广泛的影响, 起着十分重要的作用, 并随着资本主义的扩张而传遍全球。西欧国家政治制度的相对稳定, 不能不提及文官制度的功劳。

我国与西欧国家经济基础不同, 社会制度不同, 但这并不妨碍我们从西欧国家文官制度中汲取“洋为中用”的有益经验, 服务于我们的干部制度, 从而为社会主义制度服务。

西欧国家文官制度、尤其是选拔制度中, 可供参考、借鉴的方面有哪些? 它们自身在其发展过程存在的缺陷和不足以及对此的修补和改革情况如何? 这些是笔者试图阐述的。

一、干部的选拔以合理的开放式的结构为基础

作为一个制度或者一个体系, 其恰当结构必不可少。合理的结构方能为目标服务, 调动

不同结构中的成员的积极性。试看西欧4国:

英国非工业文官约有55万人,分为行政人员类和专家类。行政人员类划为4级,即行政级、执行级、办事员级和助理办事员级。在各级中,再划分不同的级别,以为文官升迁的阶梯。人员分布大致呈三角形(即低级文官多、中级文官少、高级文官更少)。一般来说,这是一种较合理的分布,也是一种稳定性较高的人员构成。

法国有正式公务员180万人,分为A、B、C、D 4个类别,与英国的行政、执行、办事员和助理办事员级相类似。各个类中再根据工作类型、服务的部门分为不同的集团,集团内再分不同的级别。A类公务员属高级文官,约占总人数的20%。B类公务员占30%,C和D类则占全体公务员的一半左右。显然,这种分布是三角形分布。

德国有文官390.4万人,这是因为其文官的含义较广,不仅指政府各部门的工作人员,而且还包括法官、警察、军人、各类学校教师、邮局工作人员、铁路部门人员和各公用事业的雇员。德国文官按工资的固定与否分为两类,A类为工资可增长的,划为A1-A16共16个级别,B类为固定工资的高级文官,划分B1-B11共11个级别。其文官亦呈三角形分布,为4级结构(与英国相对照):高级文官(行政级)A13-B11,执行级文官A9-A12,办事员级文官A5-A8,基础级文官A1-A4。

意大利有文官41万人。它把税务官计入其中,但教师、警察、军人和法官则不包括。意大利文官也分为4级。最高级的是行政级,负责政策之形成和指挥行政事务等。第二级相当于英国的执行级,处理日常行政工作。第三级相当于办事员级,包括秘书、打字员、会计等。以上三级构成“行政官员”。最基层的为勤务员,指司机、门房、清洁工等。每一级中再划分自己的级别。意大利4级文官结构同样呈三角形。

由英、法、德、意4国文官结构,我们可以看出其共同的东西,那就是文官划分均为4类,人员构成都是低级文官多,中级文官少,高级文官更少(即呈三角形)。进一步地说,就是制订和形成政策的文官少而精;处理日常行政工作、具体执行政策的文官较多,以利于行政机构运转自如,政策执行迅速;而辅之以所有这些工作的低级文官则人数更多。这些就是文官结构中的合理的因素。

对于我国来说,除了原先干部的行政级别以外,并没有其他的划分。这在某种程度上表明我国干部制度的不完善。对于调动广大干部的积极性是不利的。因此,笔者建议不妨参照西欧国家的文官结构,设立我国自己的合理的干部体系。具体地说,有以下几个方面:

第一,我国的干部体系要以党政分工为前提。党的领导是原则,这在任何时候都是不应该也不能动摇的。其具体的领导方式则应是灵活的。党的政策应从指导方针、路线、政策、战略思想、原则上去体现。党的系统和政府部门要有一个较明确的区分,党的领导除上述原则领导外,更多的应从共产党员的模范作用上体现出来,这样,既能避免以党代政,党政分工也会更加有效。

第二,我国的干部体系要以促进国家现代化建设为目标。当前的经济建设是全国的头等大事,我们的政治制度尤其是干部制度应该为实现现代化而服务。

第三,我国的干部体系应以使人才脱颖而出、源源不断为宗旨。只有大量有用的人才处在党和政府的各级领导岗位上,才能保证正确的路线、方针、政策的贯彻实施;也只有持续不断的人才来源,才能保证政策的连续性和持久性。干部体系就应该吸引、筛选出大量的优秀人才,使他们逐级充实到各条战线、各级领导岗位上去。

第四,我国的干部体系(结构)应在鼓励功绩提升时,也要提倡开放式的知识型的提升,这一般以中层干部为宜。这样的结构能在一定程度上打破论资排辈和年龄制的提升方式,同时有可靠的后备干部来源,能更好地提高干部的学习热情和工作热情,鼓励人才冒尖。

这便是我国的开放式的干部结构设想。具体考选将在下文论述。从人员构成上来说,采取这样的结构模式之后,人员分布将大体是“三角形”结构。从西欧的经验来看,对于提高效率等是有益的。

二、干部的选拔采用竞争考选的方式

西欧国家文官的来源是多渠道的。为了保证文官尤其是中、高级文官的素质,目前尚可行的便是竞争考选的方式。考试除了通常的笔试以外,还辅以面试等形式,高级文官的录取与否之关键还在于面试时终选委员会等机构的评价如何。由于竞争考选这种方式能避免任人唯亲,做到择才录用,故被许多国家所采纳,西欧主要国家甚至以成文、不成文法或政令的形式将其固定下来,不得违反。可以说,竞争考选是西欧国家文官制度的一大特点。下面分国家予以详细介绍。

英国规定,办事员级文官的候选人须具备普通初等教育合格证书;执行级文官候选人要持有文法学校合格证书,但实际上,报考人中有45%是大学毕业生。大学毕业生大多去报考行政学员,其竞争对手除自身外,也有一些现职低级文官。因为行政学员毕业后有80%以上可提升为高等执行官(A级),并可直接擢升为主管,而无需经过特等执行官这一中间环节。这便是英国开放式的文官考选结构。在具体的考试方法上,英国规定,执行级文官候选人的录用由文官事务委员会个别面试、择优录用。在报考人数过多的情况下,1973年起改为考试,考查一般智力和与职务有关的能力。行政学员的录用程序包括3个部分:(1)笔试,写文章摘要和做各种统计及语言方面的题目。(2)面试,持续两天,由文官考选委员会主持,内容十分广泛,涉及全面。(3)再次面试,由文官终选委员会主持,决定取舍。

法国的公务员招考一般竞争激烈。A和B类公务员招考时,候选人之间的竞争几达白热化程度,尤其体现在高级教职、技术性高级公务员和高级行政官员的报考上。这种情形对于选拔人才是有利的。在法国,技术性高级公务员须毕业于巴黎综合工科学学校等校,非技术性高级公务员须毕业于国立行政学校等校。这样,这些学校的入学考试就是高级公务员候选人的第一次竞争。由于只有通过第一次国家考试(入学考试)方有成为高级公务员的可能,而入学考试非常严格,故高等学校毕业生或应试的公务员通常在巴黎政治学院或大学的法律系进行准备。即使通过入学考试的佼佼者也还面临着两年后的第二次竞争,即第二次国家考试,且考试的结果直接关系到行政学员的前途;成绩好的可优先选择重要的高级公务员集团,落于他人之后的则只有到人家挑剩下的部门去。

德国的高级文官候选人也面临着国家法令所规定的两次国家考试。考生的来源有好几类,但起码要受过3年以上的高等教育。第一次国家考试由联邦各州主持,考试结果须得到州法院的确认方才有效。考试的内容是法律学和社会科学。通过第一次考试后,候选人便成为见习文官。通常在经过两年的培训后,他们面临着第二次国家考试,考试由联邦考试委员会主持,委员由教授和部分高级文官充任。考试合格,这些未来的文官便等待进入各部工作的机会,一旦被任命,通常便是A16级的高级文官了。

意大利文官须由竞争考试选拔是由宪法规定的。因而,进入每一级都有相应的公开竞争考选,候选者且须有一定的学历文件,即便是已供职的低一级的文官也不例外。行政级文官候选人需要大学毕业文凭,专门的职位还要求具备相应的专业证书。执行级文官则有高级两级学校(约相当于中专)的证明即可。意大利文官考选字面上规定得挺好,但实际执行中存在不少问题,值得引以为训。其一,临时职位是无需考选的,这就带来一个很大的漏洞,出现临时人员挤正式人员的状况。其二,没有专门的统一的考选机构主持众多的考选事务,而是每考一次就组成一个考选委员会,加上考生数量多,各部门又分别招考,许多文官的精力都因此消耗了。其三,考选程序过于繁琐,费时过多,而候选的职位要么空闲着,要么被临时人员占有。其四,考试的内容与考核候选人的能力相背离,为了应付考试,候选人不得不付出大量时间和精力,一旦落选则付诸东流。20世纪70年代后,意大利对竞争考选的方式作了改革,考试方法除笔试外,还有对考生的能力和品行的面试。

西欧国家文官之竞争考选用法律的形式固定下来,故具有约束力和延续性。这也是法治的一种反映。我国干部体制有必要引入用竞争考选来选拔干部的机制,并且把它写入干部法中,使之得以遵循,在实践中发挥积极作用。

人的能力通过笔试、面试等方式是能体现出来的,况且,就目前而言,尚未出现能代替考试的更加行之有效的办法。因此,我国干部的选拔应通过竞争考选的方式。采取竞争考选制可以打破论资排辈的旧思想、旧传统,有利于人才的脱颖而出,也能避免任人唯亲、唯“听话”,防止出现人治的弊病。采取竞争考选制可以最大限度地调动广大干部的积极性,提高工作效率,解决工作中相互“踢皮球”等现象。具体而言:

第一,用法律的形式,规定干部的选拔须通过考选。凡符合报考条件中国公民均可应试。考试的方法包括笔试、面试等等。

第二,考试选拔出来的后备干部须有一段见习期。一般进国家行政学院或入各省的行政学院或管理干部学院进一步深造,同时在实际部门锻炼,在见习期满时,还得通过第二次国家考试。成绩优秀的可优先选择工作部门及地区。

第三,考选每年举行,以鼓励更多的有用人才踊跃报考,向干部队伍输送更多的新鲜血液。考生须具备高等教育文凭,且有一定的实际工作经验。

三、通过理论与实际相结合的途径培养和培训干部

在西欧,竞争考选选拔出来的文官须经过一个培养的过程;即使是在职文官,也不时地要接受培训。这已制度化,法律化。

传统上,英国是重视非正规训练的,即竞争考试的中选者在实际工作中锻炼,在上一级文官的指挥和引导下获得培训的效果。但1945年后,亦强调正规培训,由各部主持,对学员进行与工作相关的职业训练和一般教育,学员在部的行政学校学习,或被送到其他高等学校。1960年后,注重对高级文官的在职培训,以便他们能更好地干好工作。英国文官学院70年代初成立后,承担了培训文官的重要职责。对行政学员的培养是其主要任务之一。行政学员一般先被派到精心挑选的职位上去实践,在其工作的第一个和第二个年头里,分别要到文官学院学习10周。课程有关统计学、经济学、法律学和公共行政及人事管理、政策研究、财务管理(包括行政经费管理)、政府和工业、社会政策和行政等。学员需受全面教育。

在工作2~5年内进行选拔任命。

英国国内对文官学院有两种意见。少数高级文官认为行政是一门艺术,胜似一门科学,故不赞同正规训练。另一些人则认为10周的训练太短,理论教育应在学员中占更大比重,在这点上,要比法国国立行政学校差。

法国国立行政学校的学员在学期间并不全部接受理论教育。第一年到实际部门工作,第二年才在校学习理论。他们学习普通行政学和经济行政学,尤其着重于行政方法和行政管理的法律与财务方面。他们学国际关系,工业企业关系,并去国营或私营企业短期实习。规定必须至少掌握一门外语。巴黎高等综合工科学校培养高级技术性公务员的体系与国立行政学校培养高级非技术性公务员的体系大体相同。这样的体系使低级公务员通过阶梯逐级提升至高级公务员的希望十分渺茫,也使得高级公务员与其他公务员之间存在着一条无形的界限。

在法国,每年有10万名公务员接受各种特殊训练。训练项目由各省政治学院、地方行政学院、大学等举办,即全国有一个巨大的培训网。高级公务员的入学考试就在他们中间举行。

德国高级文官的培养与英、法有所不同。由于德国强调和重视法律的作用,因此,考选合格的见习文官一般在两年的培训期中只有1/3时间在政府部门工作,而大部分时间则在法院充任检察官。而等待着他们的第二次国家考试与这两年间的工作尤其是法律方面的工作有密切关系。这样,文官考试与培训就紧密地结合起来了。这是德国文官制度的一个特点。德国第二次国家考试合格的见习文官在考试通过后和被任命前的一段时间里,或被任命为A16级文官不久,一般还要继续学习六个月或一年,学习场所在仿法国国立行政学校而设立的高级行政学校。该校对德国高级文官有较大影响。

意大利文官的培训多由各部自行承担,高级文官也不例外。这可谓其特色之一。由于文官的招考、培训均由各部举办,而没有统一的文官事务委员会,故而,文官除按级别划分外,还按部门划分,从而导致各部间的毫无必要的猜忌和缺乏合作。文官间很少有流通的可能。缺乏流通的僵硬的划分使部门内利益集团确立,存在“山头”关系。

70年代起,意大利对此进行了改革。重新恢复和组建了高级公共行政学校,它直接从大学毕业生中招收学员,以打破各部培训的旧例,且行政级中的各层次有一半的新职位为学校毕业生保留。期望这样来造就一个很少有部门界限的、密切配合的新的文官群体。对于执行级文官中的被实践证明了的佼佼者,行政学校也负有培训的任务。

由此可见,西欧国家的文官培养和培训也有一个不断完善的过程。对于我国来说,应该建立一个完整的全国范围的干部培养和培训网络。这就是说,要以国家行政学院为枢纽,分设各省、市、自治区的地方行政学院或干部管理学院为主要基地,与此相结合,各地的综合性大学在有能力的前提下,也可承担部分轮训、培训及培养任务。这样,从中央到地方就可形成一个完整的体系,就可源源不断地输送大批合格的干部。

总而言之,干部制度犹如一个大系统,其自身的运转须有合理的结构来支持,而恰当的构成又是实行竞争考选和培训的前提条件。因此,我国的干部体制需要作一个较大的变革,以适应新形势下经济建设的需求,指导思想就是要我们的干部队伍跟上现代化的步伐,多多地造就出一批又一批有用的人才。为了使人才辈出,就要有一条人才畅通的来源渠道,这条渠道不是别的,正是竞争考选。相对于其他方式来说,竞争考选虽然有过于注重理论、考试的方法有时有或然性等不足,但它毕竟要胜于其他任何方式,是世界各国所普遍采取的一条

良策。而且,由于有两次国家考试,两次考试间又有一定时期的见习期,故能在一定程度上做到理论与实际相结合,使未来的干部经受必要的锻炼,取得一些经验和教训。见习期的长短也并非一成不变,可以视中选者的年龄、工作时间、社会阅历、理论程度等差异予以不同的安排,以期取得最大的实际效果。

竞争考选并非西方的发明,只是它们目前较成功地予以运用罢了。在中国,竞争考选(科举制)自隋唐至清代末年,已延续达千年之久。历史已经表明,科举制对于维护封建统治,选拔为封建王朝服务的人才起到较重要作用的。这或许是中国封建社会得以延续数千年的一条重要原因。当然,科举制在其发展过程中,囿于自身的八股式的考试方法,从而作茧自缚,窒息而死,这只是封建社会日趋没落的一个侧面的反映而已。孙中山先生在建立中华民国以后,适应中国的传统社会和选拔人才的传统方法,提出了“五院”制(五权分立)的政体构想,即在西方三权(立法、行政、司法)的基础上,再增设监察以及考试院,考试院就专门为荐才而立。中山先生的做法无疑有其值得借鉴的地方。

综述之,人才只有在竞争中才易于发现,我们的干部体制要利用这一已为世界各国人事制度所证明有效的有益经验。要制订切实可行的干部法予以保障,从而在实施过程中做到法治,消除人治的影响,达到公正、合理、量才而用的效果。只有用真正科学的方法解决干部的选拔、干部的培养问题,我们的事业才会兴旺发达,蒸蒸日上。

(作者单位:上海国际问题研究所,复旦大学国际政治系博士生)

(上接第4页)

手段的现代化是大势所趋;同时这也是开设并完成上述课程体系的需要。试想,在总课时、总学分限定的情况下,要开设这么多课程,如果我们还是靠老方法、老手段,怎么可能呢?因此要下大力积极鼓励教师采用现代教育手段,例如开发制作教学软件等。我校进出口模拟操作系统的开发是一个成功例子。这个系统的模拟训练集国际贸易实务、英语函电及计算机操作三门课程、三种知识与能力的应用于一体,对提高学生的综合应用能力有很大的好处。

抓紧抓好基础英语教学。商务英语课程体系是建立在基础英语教学的基础之上的。没有扎实的基础英语教学,商务英语课程体系是支撑不住的。因此,始终要把基础英语的教学抓紧抓好。

(作者单位:上海对外贸易学院)

