

中国古代选官制度及其对公务员考录的借鉴

李玉娟

实施人才强国战略是新世纪新阶段我国人事人才工作的根本任务。历史经验表明,重视官吏培养有助于提高政府的执政能力,从而提高综合国力。当前在我国公务员制度建设中重新审视中国古代的选官制度,对于完善我国的公务员考录制度、提高我们党和政府执政能力有一定的现实意义。

一、中国古代选官制度的发展与演变

选官制度作为中国古代重要的典章制度之一,其形成和完善经历了一个漫长的发展过程。

我国奴隶社会时期,实行王位世袭,从中央到地方的官职,由贵族家族世代相袭,不存在官吏选拔问题。

春秋战国时代,各诸侯国内出现了封建官僚制度的萌芽,任官不再限于宗族世系,而按军功大小、才能高低,开始了量才“命官”的官吏任免制度。当时还奉行养士制,各路诸侯把有学问、有本事的“士”养在身边,以便随时任用。这种“养士”制度虽然也有一个选择的问题,但还算不上选拔。

西汉初年建立和发展了一整套选官制度用来选拔人才,其中最主要的制度是自下而上推选人才为官的“察举制”。办法是由中央或地方郡国长官定期或不定期地向皇帝荐举各种人才,入孝廉、贤良方正、茂才、文学等。后又规定了“四科取士”的标准:“一曰德行高妙,志节清白;二曰学通行修经中博士;三曰明达法令,足以决断,能按章覆问,文中御史;四曰刚毅多略,遭事不惑,明足已决,才任三辅令,皆有孝悌廉公

之行”。^[1]按此标准选举上来的人才送至中央,由朝廷选录和任用。这种选拔官吏的制度从汉武帝开始延续了600年,与世袭制度相比是一大进步。但是,察举制的弊端到后来逐渐暴露出来,一些出身寒门、有真才实学者,只因为不会阿谀奉承、无人举荐被挡在“察举”之外;一些缺德少才、不学无术之辈,却因攀上有权有势的官宦门第而加官进爵,所谓的考察已完全流于形式。

魏晋南北朝时期最主要的选官制度是九品中正制。它起自曹魏,止于隋朝,沿用三、四百年之久。东汉末年曹氏家族为发展自己的势力向豪门氏族妥协,曹丕为了取得世家大族的支持,采纳了吏部尚书陈群的建议,普遍实行了“九品官人法”,具体做法是:中央选择“贤有识鉴”的官员出任本州的中正官,负责察访士人,评列九品,上报朝廷,作为官吏除授的依据;中正评定士人,按家世、才能而定。由于中正官一职为世家大族所垄断,选官任人唯看门第家世,出现了“上品无寒门,下品无世族”的局面。曹魏后期,尤其到了晋朝,九品中正制发生了变化,不再是选拔人才的途径。

科举制度是中国封建社会中后期主要的选官制度。自隋朝开创至清朝光绪三十年(公元1904年)进行最后一次科举考试,实行了近1400年,为历代封建王朝选取了难以计数的官吏。公元581年,隋文帝杨坚统一全国之后,即废除了察举制,改行科举制。到了唐代,科举制愈加完善,将科举分常举和制举。常举每年举行一次,考生是国子监和州、县学的生徒和乡贡,

考试科目分秀才、明经、进士、明法、明策、道举、童子八科，考试由吏部主持，考中后不直接授官，进士及第仅得出身，然后通过吏部考试，身、言、书、判合格者才可授以官职。制举由皇帝随时下诏设科举行，名目达80余种，常见的有贤良方正科、直言极谏科、博学通艺科等。考生有的是现任官吏，有的是长科登第者，有的是平民百姓。考试由皇帝亲自主持，考中后立即迁升或给予官职。宋代科举制进一步完善，殿试成为定制，并确立了乡试、省试、殿试三级考试制，同时为防考官“容私之弊”，创建了试卷糊名、弥封和誊录法，为防请托人情实行了“锁院”和“别头试”制度等。明清两朝都是实行科举取士制度，考试的内容和方法也大同小异，以四书五经文句命题，以朱熹的集注为解释的依据，文章格式为八股文，不能随意发挥。这种科举取士制度随着时代的发展，到清末已不适应国家选拔人才的需要，在清光绪年间被废除。

二、科举制与公务员考录选拔

科举制作为世界上最早的官员选拔考试制度，在中国封建社会留下了浓重的一笔。如今，科举虽已停罢，但它“失之华夏”，“得之四夷”。中华帝国科举制度的知识，随着时间的推移得到传播并成为世界其他国家实施和发展行政精英制度的基础，西方社会的文官制度皆源于此。

作为一种精巧的政治录用方式，科举制奉行的公平竞考、择优录用原则及精神具有恒久的价值并延续至今。1993年《国家公务员暂行条例》颁布后，我国公务员考试录用制度开始确立，目前已建立了“凡进必考”的进入机制。但由于我国公务员考录制度起步较晚，发展速度又较快，缺乏足够的经验积累，所以在许多方面和环节还存在着不足。关注现代国家公务员考试与我国古代科举在考试性质、功能及其社会影响上的直接承继或间接渊源关系，探寻考试发展的内在规律，有利于国家公务员选拔制度健康发展。

首先，国家公务员的考录规定应公开、公平、公正

科举制最大的意义在于它第一次撇开了血

缘、门第、出身、家世等先赋性因素，而将无法世袭的学问作为官员录用与升迁的基本标准，给中小地主阶级和平民百姓通过科举入仕提供了一个公平竞争的平台、机会和条件。隋朝“凡孝悌有闻、德行敦厚、节义可称……即可举官”。^[2]清代只要是非倡优皂隶子弟，皆可取童生资格，经科举入仕途。这种机制极大地促进了社会各阶层人士的流动，保证了“天下英雄入吾彀中矣”，由此才有“朝为田舍郎，暮登天子堂”的现象。

现代公务员制度是民主、法治的产物。这种制度本身要求国家公职人员在政治上对民主的从属性，在法律上与普通民众的平等性。而我国目前的公务员考录制度在考录条件上存在诸多歧视问题。包括国家中直机关和各地方单位在招考公务员制定的报考条件上都有不少都对性别、地区、学校等的硬性限制条件。这些限制条件与招考公务员的宗旨相违背，这种歧视政策导致大量人才被排除在公务员队伍之外。古代科举作为国家定期举行的选拔官员的考试，尚且能以成绩的优劣作为选拔各级官吏的主要标准，而无如此多的条件限制，为何今人要对考试设置种种障碍呢？因此，党和政府加强提高执政能力，在制定公务员考录条件时，就应本着“三公”原则，取消各种歧视限制条件，给予应试者平等的机会、合适的通道，将具备执政能力作为选才标准，不拘一格选拔人才。只有这样才能为行政部门招募到更多的优秀高级人才。

其次，国家公务员考试的形式和内容应统一、规范

科举制度为历代的封建王朝选拔社会精英确立了长效机制，自隋朝开始，唐、宋继续，根据明经和进士两科，分别考帖经、墨义和诗赋；元代科举不再分科，专以进士科取士，但规定如果经义的考试内容包括四书，则以朱熹著述的《四书集注》作为主要的依据；明清时期科举考试在乡试及会试皆以四书的内容命题，要求考生以古人的语气阐述经义，用八股文作答，只有到了决定名次的殿试，才会改为考时务策问。古代科举的弊端我们且不理论，单就其考试的范围、形式、内容来讲，1300多年历朝历代都有统一的

规范,天下士子有所遵循,由此形成的国家考试制度保证国家选用人才一批一批连绵不断。古代的科举考试同现代的公务员考试都是国家举办的选拔性竞争考试,我们在建立和完善公务员考录制度时应借鉴这些经验。

由于目前我国公务员考试管理体制不顺,各层级的招考工作不同步、不统一,导致考试内容、形式、程序等各方面混乱无序。从1994年举行首届中央国家机关公务员招考时开始,到1997年底面向应届毕业生举行公开招考止,其考试范围、题型年年有变化,让考生无所遵循、难以把握。1995年1月人事部发布了《关于统一确定国家公务员录用考试公共科目的通知》,同年由人事部考录司组织编写了第一本统编教材《公共科目》,1997年初对97届毕业生的考试内容有所变动,而1997年底人事部考录司又编写了新的统编教材《综合知识》,其内容又有所变动。此外,各省市招录公务员时各人事厅也编写自己的教材,内容不尽相同。在笔试内容上,各省市之间也有很大差别。就考试的时间来讲,无论是中直机关还是各省市招考,几年来也没有明确规定。还有些省市连续招考了几届应届毕业生后,突然停招,不事先通知,也不说明理由,使广大应考人员措手不及。所以,有必要尽快建立公共科目考试题库,规范笔试内容、形式,努力建立健全专业考试统考制度。

再次,国家公务员考试资格认定标准和获取的权利应有具体规定

设科竞争性考试,使国家选拔人才有了文化知识水平的客观依据,严苛的竞争和淘汰机制,保证了国家的文官队伍具有较高素质。科举制唯才是取的原则保证了国家选用的人才具有较高的文化素质,同时通过科举国家任授其相应的官职,使其成为维持和支撑国家机器的栋梁,由此造就了众多千古称颂的奇才和彪炳史册的历史人物。公务员考录制度推行以来,中央和地方在考试资格认定、考试合格后应获权利等方面没有形成规范化、科学化的成型模式,政策多变,给广大考生带来不便,一方面影响了政府的诚信,同时也影响国家对人才的定位。以考试资格认定而

言,有的省市有时要求必须有二年以上工作经验者方可报考,有时则对社会青年与应届毕业生分别考试,其范围、内容等都有所区别。以考试合格后应获权利而言,中央国家机关为录用考试,考试合格者进入面试范围,面试合格者经体检合格即可被录用为公务员。而某些省、市面向大学生举行的则是公务员录用资格考试,考试合格者获得录用资格,而不是被某单位录取。此外,在1998年中央国家机关录用公务员考试过程中,出现了有的部委因机构改革而随意取消原定录取的考生的录取资格且不作任何补偿的现象,严重损害了公务员考试录用制度的形象和信誉,也挫伤了这些社会精英报效国家的积极性。

公务员考试录用制度的迅速建立和发展对于开阔用人部门选择公务员的视野,给社会上有知识、有能力而又有志于成为国家公务员的人提供平等竞争的机会,对于造就高效、廉洁、精干的公务员队伍,具有十分重大的意义。在现代法治社会,它应该是透明的,应在社会、群众和舆论的监督之下,应从机制和制度上防止不正之风。只有如此,才能在全社会建立一种奋发向上的机制,鼓励、引导广大青少年认真学习、勇于实践、不断进取,才有助于促进全社会形成一种重才、爱才、惜才、用才的良好风气,才有利于全社会人力资源开发事业的发展。⑥

[参考文献]

[1]《后汉书·百官志一》注引应劭《汉官仪》。

[2]《隋书·炀帝本纪上》。

(作者单位:中共辽宁省锦州市委党校,锦州 121001)

(责任编辑 易 涵)

更正启事

本刊2006年第二期所刊之《公共政策有效执行的政治学分析》作者高建华系云南大学公共管理学院学院博士研究生。