

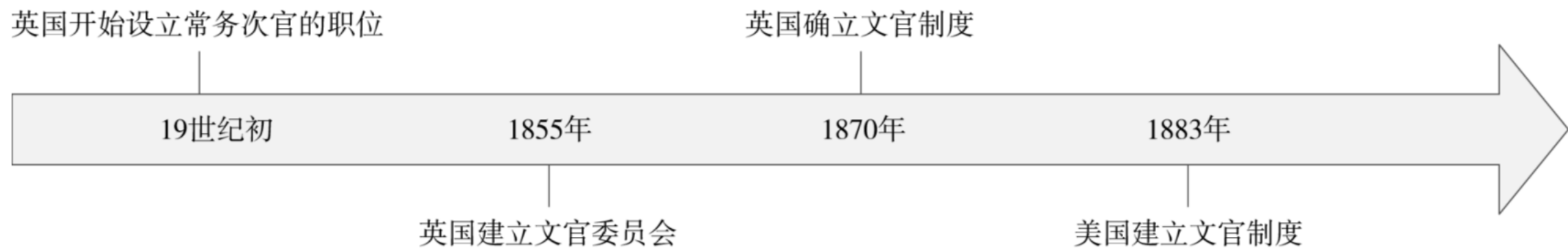
第6课

西方的文官制度

课前自主预习

课程标准	重难点知识
<p>1.了解中国科举制是西方近代文官制度的渊源</p> <p>2. 知道西方近代文官制度的特点</p>	<p>1.重点知识：文官制度建立的背景；资本主义发展需要公平高效的官员录用制度；文官制度的特点及影响</p> <p>2. 难点知识：西方文官制度与中国科举制度的联系与区别</p>

本课时空坐标



核心知识攻关 • 理清思路

知识点1 西方文官制度出现的背景

1. 传统官制的弊端

中古时期	西欧社会管理主要依靠① <u>教士和封建领主</u> 。随着国王权力的扩大，需要处理的事务越来越多，国王往往挑选自己的亲信处理这些事务，并赐予他们官职。官员只为② <u>国王和权贵</u> 服务
17—18世纪	欧美国家逐渐建立起资本主义制度，但官员的选拔仍存在许多问题。少数人或集团掌握着官员的③ <u>任免权</u> ，导致营私舞弊、卖官鬻爵等政治乱象频发。内阁制和政党政治形成后，出现了“政党分肥制”，不但造成腐败泛滥，还严重影响政府工作的④ <u>连续性和稳定性</u> ，降低了行政效率

【概念解读】 政党分肥制

又称政党分赃制，是执政党的领导人把政府公职、官位大量分配给本党党员的用人制度。政党分肥制刚出现时曾起过否定以门第和私亲任官的贵族制、恩赐制和徇私制的进步作用，后来发展成为一种任人唯派、任人唯亲的制度。

2· 工业革命的推动

工业革命后，英国等资本主义国家的生产力水平大大提高，管理的事务越来越复杂，亟须建立能迅速处理日常事务的[5] 职业官僚 体系，同时，随着教育程度的提高，人们要求[6] 平等参与 政府工作的愿望日益强烈。于是，向社会开放政府公职、改革官员录用制度以建立[7] 廉洁高效 政府的呼声日益高涨。

【知识拓展】 全面理解恩赐制

英国资产阶级革命胜利后，国王及枢密大臣在很长一段时间里仍保有任免政府官吏的实权，即所谓“恩赐官职”权。18世纪80年代后，虽然规定官员录用要先由各部门负责人或高级官员推荐，但最后决定权仍然掌握在内阁首相和 大臣手里。直至19世纪中叶实行文官制度之后，恩赐制才被废除。

知识点2 西方文官制度的建立

1. 英国文官制度的建立

18 世纪初	为了防止① <u>国王</u> 通过任命官员干预议会活动，英国规定除了大臣以外，其他官员不得当选为下院议员
19 世纪初	为了保证政府工作不受② <u>政党更替</u> 的影响，英国的一些政府部门开始设立③ <u>常务次官</u> 的职位。这样，英国政府的官员分为两类：一类是政务官，包括大臣和政务次官或政务秘书，他们随内阁共进退；另一类是事务官，即文官，包括常务次官直至以下的一般政府工作人员，负责具体事务，不受党派影响，可以④ <u>长期任职</u>
1854 年	英国与俄国在⑤ <u>克里米亚</u> 作战。由于政府机构混乱，官员昏庸无能，导致英军因后勤供应问题伤亡惨重，人们对政府的管理能力强烈不满。1855 年，英国颁布法令，建立不受党派干涉的⑥ <u>文官委员会</u> ，对被推荐的候选人进行考试
1870 年	英国再次颁布法令，规定多数重要文官职位必须通过⑦ <u>公开竞争考试</u> 择优录用，文官委员会有权独立决定文官的基本录用条件，最终确立了文官制度

【知识拓展】 英国文官制度建立的意义

英国文官制度的建立在提高行政效率、保证政策的稳定性与连续性、实现国家科学管理以及促进社会的稳定与和谐等方面具有重要意义。同时，这一制度也为世界各国的公务员选用制度提供了宝贵的经验和借鉴。

2·其他国家文官制度的建立

(1) ⑧ 1883 年，美国国会通过法案，建立了文官制度。

(2) 第二次世界大战后，法国、德国和日本等国的文官制度也最终建立起来。

【知识拓展】 文官制度运行方式

在英国，常任文官实行公开竞争考试择优录用的原则，这也是西方国家文官制度中最具代表性的原则之一。文官选拔考试的一般形式包括笔试、口试以及实际操作考试等。考试分两轮，首轮考试一般采用笔试，复试则按所招文官的职位、类别的不同，采取相对灵活的录取方式。文官一经录用，非经法定事由或辞职，即可终身任职。

知识点3 西方文官制度的特点和影响

特点	凡是符合相关法律法规的公民，都可以参加① <u>文官考试</u> ，成绩优异者得到录用
	文官要在资产阶级各政党之间严格② <u>保持中立</u> ，不得公开参与政治活动
	职务常任和论功晋升
影响	文官制度规范了西方国家政府行政部门③ <u>事务官</u> 的选用和管理，实现了④ <u>政治和管理</u> 的分离，有利于政府工作的稳定性和持续性，促进了国家治理水平的提高
	文官制度作为资本主义制度下的一种行政管理制度，容易滋生官僚习气和僵化现象，一定程度上影响了政府的⑤ <u>工作效率</u>

【知识拓展】 文官制度的改革趋势

扩大招考范围，增加量化考核的比例；调整文官结构，提高文官综合素质；引入竞争机制，进一步改善功绩制；精简文官层次，加强文官间的交流；改革文官管理方式。

课堂素养能力提升

► 主题探究1 英国文官制度改革

史料一 《诺斯科特—屈维廉报告》规定：

(1)文官的遴选实行公开考试制度。

(2)文官不能有政治偏向，不能有党派色彩。

(3)文官的晋升依据工作实绩，而非资历，高级文官从文官内部提拔产生，停止从外部任命。

(4)文官的工作和服务实行统一的标准和做法。

(5)文官按工作性质分为智能类和体力类(即白领和蓝领)。

——摘编自潘兴明《英国文官制度及其改革》

史料二 在英国，官吏任免一向实行“恩赐制”。恩赐权最早属于国王，到18世纪，这个大权转到内阁首相和大臣手中。他们滥用这个权力，把本党的党徒安插在各级政府。1832年后，工业资产阶级上升到统治地位，控制了立法大权。1854年，英国财政部官员提出了《关于建立常任文官制度的报告》。报告规定通过书面公开竞争考试办法，择优录用文官，并提出“文官的晋升和未来前途，完全取决于他们履行职务的勤奋程度和能力”。政府文官分为高级和低级两大类，高级文官负责执行政策，应受过高等综合教育，低级文官处理日常事务，必须受过一般中等教育。1855年，帕麦斯顿上台组阁，他以枢密院名义颁布了文官制度改革的第一个法令“关于录用王国政府文官的枢密院命令”。1870年格莱斯顿内阁颁布了关于文官制度改革的第二道枢密院法令进行完善，成为英国近代文官制度最后确立的标志。

——摘编自胡巧《十九世纪英美文官制度改革初探》

【请思考】 (1)根据史料一，概括英国文官制度的特征。

【答案】 (1)特征：公开考试，择优录用；革除党派色彩；严格业绩考核，公平对待；官员分类，科学管理。

【解题思路点拨】 史料一介绍的是英国文官制度改革措施；史料二介绍的是 1870 年英国文官制度改革的背景和概况。作答第(1)题时，抓住史料一关键信息“实行公开考试制度”“不能有政治偏向，不能有党派色彩”“晋升依据工作实绩”“统一的标准和做法”即可。

(2)根据史料二并结合所学知识，概括英国近代文官制度改革的内容，并分析文官制度改革的积极作用。

【答案】 (2)内容：公开考试，择优录取；实行奖励与晋升的激励机制；强调文官的受教育程度。

积极作用：提高了官员的文化素质；有利于稳定政治和社会秩序；推动资本主义发展。

【解题思路点拨】 作答第(2)题第一小问“内容”时，由史料二“通过书面公开竞争考试办法，择优录用文官”得出公开考试，择优录取；由史料二“文官的晋升和未来前途，完全取决于他们履行职务的勤奋程度和能力”得出实行奖励与晋升的激励机制；由史料二“高级文官负责执行政策，应受过高等综合教育，低级文官处理日常事务，必须受过一般中等教育”得出强调文官的受教育程度。作答第(2)题第二小问“积极作用”时，由史料二“高级文官负责执行政策，应受过高等综合教育，低级文官处理日常事务，必须受过一般中等教育”得出提高了官员的文化素质；由史料二“颁布了文官制度改革的第一个法令‘关于录用王国政府文官的枢密院命令’”“关于文官制度改革的第二道枢密院法令”得出有利于稳定政治和社会秩序；由史料二“英国近代文官制度最后确立”得出推动资本主义发展。

【知识总结提升】

英国文官制度的特点和对政治文明的影响

(1)特点

①具有稳定的传统。任期不受政府更迭的影响，如本人无重大过失，可一直任职到退休。

②重视通才。考试录用制度注重一般教育及学识，而不重视特殊的或者专门的技术经验和能力。

③强化职业道德。文官要有严格的职业道德和纪律，有利于树立良好的政风和法纪。

④贵族化色彩浓厚。政府机关中弥漫着贵族化的阶级、身份和地位的观念。

⑤实施分权管理。以人事法规、各种单项法规为依托，以不成文惯例为主体，中央与地方人事制度不完全相同，地方政府也各不相同，各有特色。

(2)对政治文明的影响

①巩固和加强了英国资产阶级的统治。英国确立的文官制度奉行“政治中立”的原则，可以尽量避免“政党分肥”而导致的政府工作紊乱，保证了政策的稳定性，以达到巩固和加强资产阶级统治的目的。

②有利于提高官员素质和各部门的行政效率。

③保证了政局的稳定性和政策的连续性以及社会正常运行。

④对西方国家起到了模范作用，促进了西方资本主义政治的发展。

课堂小练

1. 19 世纪初，英国以党派为基础任用的官员，常因内阁重组或执政党更替而大批更换；19 世纪中期后，英国出现不与内阁共进退的“文官”，不参与党派之争，一般终身任职，执行政府的决策，论功过进行奖惩。这一变化()

A · 促进了决策权与执行权合一

B · 削弱了内阁行政权力

C · 调整了政府的行政运行机制

D · 导致了政党政治衰退

解析 英国以党派为基础任用的官员，容易导致政府的行政事务受到政党政治的影响不能正常进行，而文官制度出现后，就避免了这一弊端，所以这一变化意味着调整了政府的行政运行机制，故选 C 项；这一变化使得决策权与执行权分离，有效保证了政府事务不受政党政治的影响而具有连续性和稳定性，这一变化之前才是决策权与执行权合一，排除 A 项；这一变化仅限于行政事务的执行问题，而执行权来自不与内阁共进退的文官，内阁的行政权力并未受到影响，所以文官制度的出现并未削弱内阁的行政权力，排除 B 项；文官制度不涉及政府决策问题，不受政党政治的影响，所以这一变化不会导致政党政治衰退，排除 D 项。

2· 据统计，英国在 1855 年颁布第一个枢密院令后的九个月里，被提名应试的文官候选人 1 078 人，经过考试淘汰了 309 人。在 1855 年到 1869 年的十四年中，从应试的候选人中共淘汰 8 169 人。这()

A· 提高了文官队伍的素质

B· 杜绝了徇私舞弊的现象

C· 导致政府政策的不连续

D· 减少了国家财政的负担

解析 据材料并结合所学可知，英国文官采用考试录取，淘汰率较高，规范了英国行政部门事务官的选用和管理，有利于提高文官队伍的素质，故选 A 项；“杜绝了”绝对化，应为“缓解了”，排除 B 项；“导致政府政策的不连续”不符合逻辑，文官制度有利于政府工作的稳定性和持续性，排除 C 项；“减少了国家财政的负担”不符合题意，随着社会的发展，文官数量不断增加，国家财政负担不断增加，排除 D 项。

3·温和式的调整 and 改革是近代英国国家治理的一大特色。阅读下表，据此可知()

时间	表现
1832年	经过议会改革，重新分配议员名额并修改选民资格
1835年	颁布法律，规定自治市的政府和议会都由当地选民选举产生
19世纪40年代	颁布《矿井法》《工厂法》《十小时工作法案》
1848年	通过《公共卫生法》，要求当局集中处理工业城镇的污水和废弃物
1870年	颁布法令，规定多数重要文官职位必须通过公开竞争考试择优录用

- ①调整 and 改革措施适应了工业社会发展的需要
- ②自治市成为英国历史上最早的地方自治制度
- ③这些调整 and 改革彻底化解了日益尖锐的矛盾
- ④随着相关法令的颁布，英国文官制度最终确立

A·①③

B·②③

C·①④

D·②④

解析 据材料可知，英国颁布的关于规范生产、工人工作时间以及保护环境的一系列规定可以协调和解决一部分工业化带来的问题，反映了这些调整和改革措施适应了工业社会发展的需要，故①正确；据所学可知，1835年英国的自治市是在原有基础上的发展而非最早的地方自治制度，故②错误；英国作为资本主义国家在本质上仍然是阶级社会，资产阶级和无产阶级的矛盾始终存在，这些调整和改革并不能彻底化解日益尖锐的矛盾，故③错误；据材料可知，1870年，英国规定多数重要文官职位必须通过公开竞争考试择优录用，英国文官制度最终确立，故④正确。综上，C项符合题意。

4· 下表为 19 世纪 90 年代至 20 世纪 40 年代英国政府文官数量。

年份	1891	1901	1911	1914	1922	1939	1943
文官数量	79 241	116 413	172 352	280 900	317 721	387 400	710 600

据表可知，英国政府文官数量的变化()

A· 适应了政府职能的扩大

B· 缓和了社会的阶级矛盾

C· 扩大了执政党的阶级基础

D· 强化了政府对经济的主导

解析 据材料信息可知，19 世纪 90 年代至 20 世纪 40 年代，英国政府文官数量显著增加，这与随着经济发展，政府职能扩大，需要更多文官有关，故选 A 项；文官代表资产阶级利益，并不能缓和社会的阶级矛盾，排除 B 项；文官坚持政治中立原则，并不能扩大执政党的阶级基础，排除 C 项；二战后英国强化了政府对经济的主导，排除 D 项。

► 主题探究2 中国和西方文官制度的对比

史料一 文官体系萌芽于西周时代，秦始皇时代的文官制度已极为庞大，极有效率，不过在整个治理过程中，秦代文官制度终究只是工具性的。汉朝尤其在汉武帝时大力打击社会势力，国家得胜的结果是发展出察举制度。察举使各地的俊杰之士进入政府，政令也经由各地俊杰之士传达到各地，文官体系也同时获得了儒家意念。照理说，文官体系应该与国家互补，但因为文官体系具有儒家意念的目的论，所以与君权实际上不断有对峙的紧张。专业的官员总是怀有儒家的理想，碰到不合理的现象时，国家的文官体系就会用社会的后援力来与君权对抗。

——摘编自许倬云《中国古代文化的特质》

史料二 西方国家的文官制度具有一些共同的特点。凡是符合相关法律规定的公民，都可以参加文官考试，成绩优异者得到录用。文官要在资产阶级各政党之间严格保持中立，不得公开参与政治活动。在西方国家政府中，政府部长等政务官负责制定政策，对政策的正确与否负政治责任，文官必须忠实执行政策，在政务官的领导下完成自己的本职工作。和政务官的任期制不同，文官只要没有严重过错，便可任职到退休。同时，文官根据工作成绩得到晋升或惩罚。

——摘编自《历史选择性必修1·国家制度与社会治理》

【请思考】 (1)根据史料一，概括中国古代文官体系的特点。

【答案】 (1)特点：悠久性；工具性；目的性；经世性。

【解题思路点拨】 史料一介绍的是中国古代文官体系的特点；史料二介绍的是西方文官制度的特点。在作答第(1)题时，据史料一“文官体系萌芽于西周时代”可得悠久性；据史料一“秦代文官制度终究只是工具性的”可得工具性；据史料一“但因为文官体系具有儒家意念的目的论”可得目的性；据史料一“专业的官员总是怀有儒家的理想，碰到不合理的现象时，国家的文官体系就会用社会的后援力来与君权对抗”可得经世性。

(2)根据史料二并结合所学知识，简析西方文官制度的特点。

【答案】 (2)特点：公开考试，择优录用；政治中立，工作隐名；职务常任，论功晋升；政务事务，两官分途。

【解题思路点拨】 在作答第(2)题时，据史料二“凡是符合相关法律规定的公民，都可以参加文官考试，成绩优异者得到录用”，可知采取公开考试，择优录用的办法来选拔官员；据史料二“文官要在资产阶级各政党之间严格保持中立，不得公开参与政治活动”，可知强调文官的中立立场，注重保护个人的私密性，减少公开活动；据史料二“文官只要没有严重过错，便可任职到退休。同时，文官根据工作成绩得到晋升或惩罚”，可知文官职务长期担任，并且根据个人工作成绩进行奖惩；据史料二“政府部长等政务官负责制定政策”“在政务官的领导下完成自己的本职工作”，可知分为政务官和以文官为代表的事务官，两者相互配合。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：
<https://d.book118.com/946142131202010200>