

中学历史教科书中的世界史解读 ——以《西方的文官制度》一课为例

洪瑾怀

(湖南师范大学历史文化学院, 湖南长沙, 410081)

摘要: 在部编版高中历史教科书中, 西方文官制度这一内容占据重要地位。教科书对于《关于建立常任文官制度的报告》这一报告的名称、出台时间和意义的编写较为模糊。中立等教科书中用以评价西方文官制度的特点在当今实则已有所松动。西方文官制度改革较好地改善了腐败现象, 这对我国的反腐倡廉运动具有借鉴意义。

关键词: 教材分析; 文官制度统编版高中历史教科书

中图分类号: G4 **文献标识码:** J

《普通高中历史课程标准》中写明了统编版普通高中历史教科书《选择性必修1: 国家制度与社会治理》第二单元《官员的选拔与管理》第6课《西方的文官制度》的要求, 即“知道西方近代文官制度的特点”^[1]。《普通高中历史课程标准解读》则提出“西方文官制度的特点”这一知识点教授的目标与意义“第四个要点是知道西方近代文官制度的特点, ……其中第四个要点相对复杂、内容对学生来说是全新的, 并且涉及政治学知识, 是本专题学习的重点”^[2]; 此外, 它还对西方近代文官制度的部分概念做了定性, 并指出其特点的意义“西方近代文官制度是指近代以来西方主要资本主义国家关于各级政府工作人员的考试、任用、管理、权利、义务、退休等一整套制度。它创立于英国, 渐次影响到西方其他国家, 因此在讲授其特点时应以英国为主。同样针对政府工作人员的这一套制度, 在我国称为公务员制度。从民国到共和国, 公务员制度都是在参考西方文官制度的基础上制定的, 因此应当知道西方文官制度的影响何在”^[3]。统编版选修一教材2021年刚在高中正式投入教学实践, 且《西方文官制度》一课涉及历史学和政治学的交叉教学, 对教师的知识储备和教学能力也提出了较大的挑战。因此对教材的全面、清晰、深入解读实属必要。教育部对《西方文官制度》一课的编写大体上采用了学界公认的、较新的研究成果, 但仍有部分问题值得我们进行探讨。

一、西方文官制度出现的背景和建立过程

(一) 文官制度的产生

“1870年, 英国再次颁布法令, 最终确立文官了制度”^[4], 部编版高中历史教科书上的这一结论采取了学者广泛认可的说法。但对于文官制度的产生等问题, 还存在一些争议。

第一个问题是重要文件的两种名称。

部编版高中历史教科书写道: “1854年, 英国财政部两名官员在对英国政府的官吏状况进行全面调查后, 提出了《关于建立常任文官制度的报告》……这份报告奠定了后来英国文官制度的基础。”^[5]程西筠则并没有使用教科书中提到的《关于建立常任文官制度的报告》这种说法, 而是将其称为《诺斯科特——屈威廉报告》^[6]。胡其安、王铭、郭香玲、王康旭等学者在其论文中均使用第二种名称。^[7]教科书中《西方文官制度》一课使用的是第一种名称, 大部分学生在自主学习时大概率也只会掌握一种名称。倘若学生遇到解读史料的题目, 由于史学家大多采用第二种说法, 史料大概率也会呈现第二种说法, 而在历史学习过程中,

学生没有《关于建立常任文官制度的报告》等同《诺斯科特——屈威廉报告》的知识储备，容易将其错误地认作两个文件，这样会加大学生解读史料的难度，从而对其历史解读和分析造成干扰，也会对学生深入学习西方文官制度的内容造成困惑。在我个人看来，这个问题有两种解决方法：一是教师在授课过程中向学生介绍这两种说法，增加学生的知识储备；二是教科书编写组对其名称再进行考证，选择最普遍使用的，或者在其后面增加注释。笔者倾向于在文件后面增加注释这种做法。首先，由于教师的水平参差不齐，部分教师不一定熟悉西方文官制度的相关内容，遑论向学生普及；其次，教科书作为教学和出题之本，本身应该做到严谨规范，而对于文件名的使用，理当更加全面和清晰，且文件名的使用具有很强的流动性，很难判断哪一种名称的使用频次较高。因此我认为在《关于建立常任文官制度的报告》后添加“又称《诺斯科特——屈威廉报告》”是解决该问题的最佳方式。

第二个问题是重要文件的出台时间和意义。关于重要文件出台的时间，胡其安、王铭均认为《诺斯科特——屈威廉报告》是1853年写就的^{[8][9]}，这与部编版高中历史教科书所用的1854年有所出入，但郭香玲等学者认为该报告是1854年完成的^[10]。而秦勃则提出了不同的意见，他认为文官制度的产生是以英国政府于1855年5月颁布的《关于录用王国政府文官的枢密院令》为标志的。^[11]胡其安、王铭均所认为的1853年可能是报告的筹划阶段。秦勃、胡其安、王铭均未对他们的观点进行论证，而是将其作为定论来使用，说服力不强。此外，如果非要明确报告筹划开始的时间，那么最早可以追溯到1848年，这个时间远远早于1853年。再者，翻阅与西方文官制度相关的文献，我们会发现学者们大多还是更倾向于将1854作为《诺斯科特——屈威廉报告》出台的时间。因此，我们大致可以定论，将1854年定为正式提交《诺斯科特——屈威廉报告》的这个结论是大体上为学界所接受的，写在教科书中也是合乎情理的。关于重要文件的出台的意义。部编版高中历史教科书写道：“1854年，英国财政部两名官员在对英国政府的官吏状况进行全面调查后，提出了《关于建立常任文官制度的报告》……这份报告奠定了后来英国文官制度的基础。”^[12]书中又写道：“1855年，英国政府接受《关于建立常任文官制度的报告》的建议。”^[13]这样的编排方式和行文容易让人误以为1854年和1855年的文件是同一个，因为他们名称相同，且存在时间和逻辑上的联系。实际上，1855年政府只是部分接受了《关于建立常任文官制度的报告》的内容，并将其内容进行增减，形成新的，也是第一个枢密院令，即秦勃所说的《关于录用王国政府文官的枢密院令》。综上，我们应该区分两个点：一、1854年正式提交的《关于建立常任文官制度的报告》只是奠定了文官制度的基础，并不是英国文官制度的第一个正式法令，1855年《关于录用王国政府文官的枢密院令》才具有该意义；二、政府接受，并且是部分接受了1854年《关于建立常任文官制度的报告》，并没有将其直接发表，而是吸取采纳其中的思想后颁布了另一个文件，即1855年《关于录用王国政府文官的枢密院令》。

（二）文官制度建立的背景和动因

关于文官制度提出的背景，部编版高中历史教科书大体采用了程西筠、范文超、邱灵敏等学者的说法^{[14][15][16]}，“工业革命后，英国等资本主义国家的生产力水平大幅度提高。政府除了维护社会治安、国防、财政和税收等传统事务外，还要管理经济、文化和科技等新的社会事物”^[17]，认为主要是生产力发展倒逼政府管理职能的发展。但是关于文官制度的改革的直接动因，不同的学者提出了不同的见解。胡其安认为文官制度的改革来自英政府对印度改革的需要的倒逼、清除封建残余与树立新政权权威的需要。^[18]王铭赞同胡其安的观点，认为社会生产力的发展是较早较大的时代背景，改革的直接导火线还是“东印度公司的人事

纠纷问题”。^[19]而程西筠则认为文官改革早已出现，“东印度公司的人事纠纷问题”是文官改革的滥觞。^[20]“东印度公司的人事纠纷问题”是英国文官制度改革发动阶段推动英国文官制度改革的主要动因，但在英国文官确立阶段，教科书中所采用的动因更为恰当——人民不满政府由于管理能力不足而在战争中带来的惨烈伤亡。^[21]教科书所使用的动因较之上述学者的观点更为细微与直接，容易被学生理解接受，也便利了学生的学习。

二、西方文官制度的特点

部编版高中历史教科书中提到政治中立是西方文官制度的特点之一，“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。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”^[22]，从文官自身和文官与政务官的关系两个角度来阐释政治中立的基本内涵。从书中的表述来看，似乎文官只有执行权，处于相当被动的地位。但冉隆勃从文官与大臣的任期、英国政策问题的解决方式等方面进行分析，指出“大臣负责制定政策，文官负责执行政策”这种说法只是形式上的；在实际上，文官对政务官，尤其是大臣起着制约作用。^[23]李治国、邱灵敏等学者认为，政治中立原则在撒切尔夫人执政前后已有所松动^[24]，甚至逐渐在丧失^[25]。程西筠、秦勃两位学者具体分析了政治中立原则松动丧失的原因。程西筠明确指出，资产阶级学者和政治家宣称的文官“脱离政治”是站不住脚的。文官，尤其是高级文官，通过献策建议等方式，对大臣处理政务起着重要的辅助作用，不可避免地直接或间接与政治相联系，担任高级文官职务甚至被当作野心家从政的预备环节。^[26]秦勃则从个人利益的角度来论证政务官与文官的日趋靠近，政务官需要文官协助处理事务，文官需要政务官评估一个好的绩效来获得利益。^[27]部编版高中历史教科书还提出了“考试录用”“常任”等特点，秦勃认为这些特点业已松动。就考试录用而言，秦勃认为，由于统治阶级维护自己利益的至高无上性和职位的日趋开放性，考试录用的刚性渐趋淡化；就常任而言，秦勃指出环境的多变性要求政府组织有相应的灵活性，越来越多国家放弃了文官永业原则，转而签订短期或临时合同。^[28]这样的转变十分符合“政治是维护统治阶级利益的工具”的说法，也符合马克思主义哲学的精髓理论——具体情况具体分析。

综上所述我们可以得知，西方文官制度的各个特点在近些年均呈现松动趋势。因此，我个人认为，编写组在编写教材时可以增加对近些年来的这种趋势的说明，让学生充分认识到西方文官制度发展的最新状况，培养对西方文官制度准确而全面的认知，使他们形成一种意识——西方文官制度虽然在一定程度上有优越性，值得我们参考、学习和借鉴；但就其阶级属性而言，这些原则很难真正落实，我们不能生搬硬套，而是要结合实际，在此基础上进行扬弃，结合中国现实情况进行取舍，发挥所学探索更合适本国国情的原则和道路。

三、西方文官制度的影响

秦勃把英国文官制度改革定性为“旨在根除任人唯亲、卖官鬻爵等人事腐败，提高政府行政效能的吏治改革运动”，^[29]那么我们不妨来思考一下这场运动的目的是否真正达成。冉隆勃从监督机制切入，突出强调了社会舆论对文官的监督作用。^[30]郭香玲则在监督机制方面对冉隆勃的观点进行补充，提出法院、行政与司法机构、法定考核程序和奖惩制度等监督机制；此外，她还创新地提出了文官制度养廉另外的三大机制——竞争、法制、内部、道德，全面论证了文官制度可以养廉的观点，论据翔实，具有说服力。^[31]可见英国的文官制度改革实实在在地对官场中的腐败现象进行了改善。

教科书上写到，在改革文官制度前，政府腐败泛滥；在改革文官制度后，容易产生官僚

习气。腐败和官僚习气看似是一对近义词，其实具体内容有所不同。腐败是越过范围行使职权，主要指任意任命官员等政治腐败和贪污等经济腐败；而官僚习气重则是指行政效率低下、官僚机构臃肿。我们可以看到经过改革，吏治问题从腐败转向了官僚习气重。我认为这种转变是一种有进步意义的自律。常言道：“法律是他律，道德是自律，而法律是道德的最低底线。”腐败是越权行使，权力一般又由法律制定，因此腐败则是违法；而官僚习气侧重于“习气”二字，没有明文强制规定，是否“在其位，谋其政”全凭自我约束，官僚习气重则是违反道德。如此分析，我们可以看到腐败相较于官僚习气重，是具有更大的危害性和落后性的。据此我们可以下一个大概的结论，英国文官制度改革总体上具有进步性，基本上达成了目标。我国近些年来也在大力开展反腐败运动，提出“老虎”“蚊子”一起打的口号。在运动中，不少作恶多端危害一方的官员落马，这使百姓具有了更强的获得感和幸福感。但反腐败的做法主要集中在中央机构的设立以及监察职能运行的强化，较少从官制改革的角度切入来推行举措。因此西方文官制度改革的做法不仅对我国的公务员制度改革具有一定的借鉴意义，也为我国反腐倡廉的运动提供了新的思考角度。

参考文献

- [1] 教育部. 普通高中历史课程标准[M]. 人民教育出版社, 2020: 23.
- [2] 教育部. 普通高中历史课程标准解读[M]. 高等教育出版社, 2020: 121.
- [3] 教育部. 普通高中历史课程标准解读[M]. 高等教育出版社, 2020: 121.
- [4] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 35.
- [5] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 34.
- [6] 程西筠. 由恩赐官职到择优录士——十九世纪中叶英国文官制度的改革[J]. 世界历史, 1980(05): 4.
- [7] 胡其安. 英国的文官制度[J]. 群言, 1988(07): 22; 王铭. 试论英国文官制度的形成及其原因[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 1989(06): 99; 郭香玲. 试析西方公务员制度的养廉性能[J]. 国际政治研究, 1989(01): 67; 王康旭. 浅议十九世纪英国文官制度改革[J]. 侨园, 2021(Z1): 114.
- [8] 胡其安. 英国的文官制度[J]. 群言, 1988(07): 22.
- [9] 王铭. 试论英国文官制度的形成及其原因[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 1989(06): 99.
- [10] 郭香玲. 试析西方公务员制度的养廉性能[J]. 国际政治研究, 1989(01): 67.
- [11] 秦勃. 两官分途: 西方文官制度一个基本原则的生成与嬗变[J]. 理论界, 2011(08): 19.
- [12] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 34
- [13] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 34
- [14] 程西筠. 由恩赐官职到择优录士——十九世纪中叶英国文官制度的改革[J]. 世界历史, 1980(05): 4.
- [15] 范文超. 英国文官任用制度变迁初探[D]. 中国政法大学, 2007: 13
- [16] 邱灵敏. 西方行政制度改革中的制度性贫困——基于英国文官制度的考察[J]. 上海党史与党建, 2014(12): 55.
- [17] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 35
- [18] 胡其安. 英国的文官制度[J]. 群言, 1988(07): 22.
- [19] 王铭. 试论英国文官制度的形成及其原因[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 1989(06): 99.
- [20] 程西筠. 由恩赐官职到择优录士——十九世纪中叶英国文官制度的改革[J]. 世界历史, 1980(05): 4.
- [21] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 35
- [22] 教育部. 选择性必修1: 国家制度与社会治理. [M]. 人民教育出版社, 2020: 35
- [23] 冉隆勃. 文官制度在英国政治中的特殊作用[J]. 西欧研究, 1986(06): 2-3
- [24] 邱灵敏. 西方行政制度改革中的制度性贫困——基于英国文官制度的考察[J]. 上海党史与党建, 2014(12): 55.

建, 2014(12):55.

- [25] 李治国. 传承与变革之间——当代英国文官制度发展 路径前瞻[J]. 历史教学问题, 2001, (5).
- [26] 程西筠. 由恩赐官职到择优录士——十九世纪中叶英国文官制度的改革[J]. 世界历史, 1980(05):10-11.
- [27] 秦勃. 两官分途:西方文官制度一个基本原则的生成与嬗变[J]. 理论界, 2011(08):21.
- [28] 秦勃. 全球化语境下西方文官制度的嬗变与重构[J]. 理论导刊, 2011(07):102.
- [29] 秦勃. 两官分途:西方文官制度一个基本原则的生成与嬗变[J]. 理论界, 2011(08):20.
- [30] 冉隆勃. 文官制度在英国政治中的特殊作用[J]. 西欧研究, 1986(06):1.
- [31] 郭香玲. 试析西方公务员制度的养廉性能[J]. 国际政治研究, 1989(01):68-69.

Interpretation of World History in Middle School History Textbooks ——Taking the Lesson "The Civil Service System in the West" as an Example

Hong Jin Huai

((Hunan Normal University, Changsha, Hunan, 410081))

Abstract: In the departmental edition of high school history textbooks, the Western civil service system occupies an important position. The title, timing, and significance of the report on the establishment of a permanent civil service system in textbooks are relatively vague. The characteristics used in textbooks such as neutrality to evaluate the Western civil service system have actually become somewhat relaxed today. The reform of the Western civil service system has effectively improved the phenomenon of corruption, which has reference significance for China's anti-corruption campaign.

Keywords: Textbook analysis; Civil service system

作者简介:洪瑾怀, 女, 汉族, 浙江温州人, 湖南师范大学 2020 级本科生

