

我国政府机构人员编制改革的 现实审思与策略取向

徐 刚/著



科学出版社

国家社会科学基金项目成果

我国政府机构人员编制改革的 现实审思与策略取向

徐 刚/著

科学出版社
北京



内 容 简 介

本书是作者承担的国家社科基金项目“我国政府机构编制改革综合研究”的研究成果,重点研究了我国政府机构编制改革中的难题,并探寻以精细化解决具体问题方式促成编制机构改革宏观目标的实现。

本书分上下两篇,共10章,在全面探究政府机构人员编制管理的现实状况、主要成就、基本问题及可借鉴理路的基础上,提出以“微管理”作为我国政府机构人员编制改革的逻辑视线,进而分析我国政府机构人员编制改革“人职适配”结构、“量质同构”标准、“调试结合”过程的创新路径及撤除行政副职的关键突破点等。

本书适合行政管理及相关方向的研究者和高校师生、政府相关部门的管理者和决策者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

我国政府机构人员编制改革的现实审思与策略取向/徐刚著. —北京:科学出版社, 2016.3

ISBN 978-7-03-047407-0

I. ①我… II. ①徐… III. ①国家行政机关—编制—体制改革—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 036356 号

责任编辑:郭勇斌 曾小利 蔡 芹 / 责任校对:张凤琴

责任印制:张 伟 / 封面设计:黄华斌

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年3月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016年3月第一次印刷 印张:11 1/2

字数:230 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

导论	1
一、本书的研究缘起	1
二、本书的研究思路	2
三、本书的主要内容与理论框架	6
四、本书的研究方法	7

上篇 我国政府机构人员编制改革的现实审思

第一章 改革背景下我国政府机构人员编制的现实考量	11
一、我国政府机构人员编制的现行状况	11
二、我国政府机构人员编制管理的现行状况	23
第二章 我国政府机构人员编制改革的成就回顾	32
一、我国政府机构人员编制改革的成果简析	32
二、我国政府机构人员编制改革的经验总结	37
第三章 我国政府机构人员编制改革的问题分析	44
一、我国政府机构人员编制改革问题的主观分析	44
二、我国政府机构人员编制改革问题的客观分析	53
第四章 我国政府机构人员编制改革的可借鉴理路	58
一、国外政府机构人员编制管理的理论研究	58
二、我国政府机构人员编制改革的理论借鉴	63

下篇 我国政府机构人员编制改革的策略取向

第五章 我国政府机构人员编制改革的总体路向	67
一、“微管理”：政府机构人员编制改革的视域拓展	67
二、“共益性”：政府机构人员编制改革的目标取向	70
三、“精益化”：政府机构人员编制改革的进路分析	73
第六章 人职适配：我国政府机构人员编制改革的结构创新	76
一、政府机构人员编制结构的“人职适配”性质	76
二、我国政府机构人员编制的组织职能	78

三、我国政府机构人员编制的人员资格	81
四、我国政府机构人员编制的“适应性”结构模型	83
第七章 量质同构：我国政府机构人员编制改革的标准创新	88
一、政府机构人员编制点值标准的“量质同构”形式	88
二、双路径测度中的政府机构人员编制总量标准	91
三、双路径测度中的政府机构人员编制单量标准	95
四、双路径测度中的政府机构人员编制变量标准	98
第八章 调试结合：我国政府机构人员编制改革的过程创新	102
一、政府机构人员编制过程的“调试结合”模式	102
二、调试结合下“前后联动”的运作机制	106
三、调试结合下“内外协调”的配套机制	109
第九章 我国政府机构人员编制改革的关键突破点	120
一、“倒金字塔”式生态下政府行政副职冗余	120
二、政府行政副职的内在机理反思	122
三、从副属到部属：行政副职改革的进路选择	125
第十章 我国政府机构人员编制改革的实证分析	128
一、政府机构人员编制数量调整的实证分析	128
二、政府机构行政副职数量调整的实证分析	134
三、组织协同改革下机构编制数量调整的实证分析	149
结论	160
参考文献	164
附表 1	172
附表 2	175

导 论

一、本书的研究缘起

在公务员日渐成为社会首选职业的普遍意识下,“考碗热”已是社会就业形势中持续升温且日益炙热的典型现象^①,而在激烈竞争中我国政府系统也正集聚着中国最为优质的人才资源。但是,对于如此日益庞大的优质人才资源群体,我们无法回避的管理困境是,政府机构是否存在人员臃肿冗余以及“减而复增”的状况,对此是否有必要通过选拔、聘任等渠道加大力度将社会人才引入公务员队伍,或是放缓人才引进步伐;又是否有必要强化竞争、淘汰机制加速现任公务员从政府机构退出,还是保持现职人员的相对稳定。^②我们在机构编制上该如何把控政府公务人员的扩张和精简?进而,需要深思的延伸性问题则是,目前政府人才资源能否在政府系统中尽可能创造应有的效能和效用,避免“因人设事”“人浮于事”现象,同时又是否能不过度占用财政资源,杜绝“坐吃空饷”“吃饭财政”现象。^③我们该如何平衡政府人才资源的成本和效益?

政府机构人员编制作为国家行政资源配置的重要途径,通常是以编制管理的方式,由各级政府机构人员编制管理委员会及其常设机构编制委员会办公室(简称“编办”),按照法定的权限和程序对政府机构人员总额核定、方案制定、标准拟定及具体审批予以日常管理和监督指导(寇生杰等,1993:80),并和政府职能配置、机构设置构成了政府组织管理的“三驾马车”(杨关义,2007:6)。同时,政府机构人员编制在政府规模控制上广泛关联和影响政府机构组织、财政、人事、劳动保障、纪

① 自1994年国家公务员录用考试制度正式实行以来,国家公务员考试的报考人数逐年巨幅上升,2001~2011年,报考人数由32904人激增43倍达到1415000人,而录用比例则从13.68%剧减11.9倍变为1.15%,形成了益愈激烈的竞争态势。参见http://www.china.com.cn/education/zhuanli/pta/node_5224202.htm。

② 截至2011年,国家公务员总数已逾1467.6万,占全国总就业人口的1.92%。同时,公务员总体规模呈现着逐年增加趋势,在2001~2011年,国家公务员总人数每年按4.2%的比率递增。见《中国劳动统计年鉴2012》。

③ 自“一五”期间到“十五”期间,政府行政管理费用支出由112.18亿元增长为24339.39亿元,增幅为216.97倍,其占政府财政总支出比例也由8.50%增长为19.01%,增幅2.24倍。见《中国统计年鉴2009》《中国财政年鉴2006》。

检监察等管理层面,可说是政府规模控制的“元管理”。不过,在当前中央“严格职数管理、规范人员配备”精神下,政府机构人员编制作为对国家行政机关人员额度、领导职数及人员结构予以确定的微观行政管理手段,通常会被狭义地界定为人员的编制,并正凸显为我国政府机构人员编制改革落地需要予以重点发力的方向(宋德福等,2001:271)。因此,本书所指的政府机构人员编制即为政府机构人员的编制(贾栋,2007:6)。

一直以来,我国政府机构人员编制随着政府机构改革而频繁调整,尤其是在改革开放后经历了数次大的改革,大致可以分成为两个阶段(王金年,1998:1)。第一阶段为十一届三中全会到20世纪末,其间在1982年、1988年、1993年进行了较大规模的政府体制改革,着力于精简政府机构,沿用《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制(草案)》的规定,确定由中央政府统一规定地方政府的机构设置和定额配置,以“条条”干预地方机构编制管理,并且在每次机构改革中将中央和地方政府人员精简目标确定为平均20%左右(中国行政管理学会,2002:408)。第二阶段为21世纪初至今,经历1998年、2003年、2008年、2013年的政府体制改革,着重于职能转变,改变既往的地方各级政府机构人员编制管理方式,实行中央统一领导、地方分级管理的“条块”结合管理,此阶段的编制调整目标大致也是精简约20%(赵宝煦,1998:1)。

然而,尽管经过多轮体制改革和编制调整,现实状况却是,无论是政府机构人员编制改革的具体策略、发展轨迹,还是政府机构人员编制改革的直接效果、溢出效应,都存在着较为广泛的负面认识和质疑。究其缘由,普遍认为归根于一直以来政府改革的中心及重点始终停滞在经济体制改革的层面,政府机构人员编制改革惯于在适应单一化的经济体制改革的背景下裹挟行进,缺乏作为基础的政治体制改革的支持和内在直接动力(何颖,2008),因而明显表征着经济体制改革“零碎化”(piecemeal)“逐步性”(incremental)的特征(波普尔,1987:10)。不过,十八大报告已经将政治体制改革单独列出作为报告的一个重要部分阐述,足见中央对政治体制改革重要性与紧迫性的认知与共识,正将政治体制改革提到前所未有的高度。因而在新形势下,本书要解决的核心问题就是:在政治体制改革直接助力下该如何实现政府机构人员编制创新?我国政府机构人员编制全面改革的总体路向、具体路径及关键措施是什么?

二、本书的研究思路

政府机构人员编制作为政府组织管理的“三驾马车”之一,是政府实现规模控

制的“元管理”方式,其不断改革对政府体制机制持续创新具有基础意义。直面我国政府机构人员编制改革的现实困境,本书试图通过文献分析法、问卷调查法、实地考察法、历史分析法、综合分析法等方法对广东、湖南、江西、浙江、山东、辽宁、甘肃、重庆等省(直辖市)进行典型分析,运用“管理复杂性”理论、“共同福利”理论、“人岗匹配”理论及“精益”思想、“劳动定员”方法等理论,着眼于复杂问题的整体性解决,全面考量我国政府机构人员编制的现实状况、主要成就及基本问题,并在汲取国外研究的相关可借鉴理路中,提出涵涉我国政府机构人员编制改革的总体路向、具体路径及关键突破点的综合策略框架。

本书在综合研究中注重“虚实”呼应,强调理论指导和实践践行并重,因而既考虑编制改革的理路借鉴,又关注编制改革的现实考量,既注重编制改革的策略分析,又强调编制改革的实证分析。同时,注重政府机构人员编制改革的“点面”平衡,强调整体推进和重点突破并重。因而既主张编制改革路向路径分析,又特别强调编制改革关键突破点分析。此外,在研究中也注重编制改革的“总分”结合,强调总体定位和具体策略并重,因而针对编制改革既有困境,首先主张框设编制改革的决策路向,进而又要求充分厘定编制改革的落实路径。

本书通过对改革背景下我国政府机构人员编制数量、结构、质量及效能的现状考量,认为在政府机构人员编制改革中已形成了“立足国情”“渐进改革”“配套改革”的成功理念,“服务于经济社会发展全局”“精简、统一、效能”“科学化、规范化、法制化”有益原则以及总量调控、实名制管理、网上监管等可行措施。但是,目前我国政府机构人员编制上仍然存在管理模式体制化、标准模糊化、方法经验式、格局任意性和手段管制性等缺陷,并由此导致了我国政府机构人员编制一定程度上数量失调、结构失衡和质量失度、效能失范等现象乃至租值耗散问题的发生。

尽管世界各国对于政府机构人员编制的界定和诠释并不一致,且由于历史渊源、发展状况、收入水平、人口规模、管理制度的不同而在政府机构人员编制的实际数量、质量及结构、效能上差异巨大,较难找寻其可比性,但是它们在编制管理上却必然共存一定的内在规律。有鉴于此,本书着力于追踪国外相关最新研究成果和经验总结,检视其跳出既有观念限囿而实现思维突破的理论脉络并予以比对和提炼,以“适应匹配”为定位、以“政策环境”为导引、以“规范标准”为关键、以“复杂范式”为手段等作为我们政府机构人员编制改革的有益启示。

本书以国外研究成果为借鉴,主张在政府机构改革进入深水区和攻坚期应重新审视我国政府机构人员编制改革的复杂形势,另寻政府机构人员编制改革逻辑基点,以“把握发展规律、创新发展理念、破解发展难题”。为此,本书着眼于政府

机构人员编制的微观行政管理倾向,主张以“微管理”为逻辑分析视角,通过以具体手段探究复杂关系中关键环节,寻求政府机构人员编制的具体“脉络化”管理方案,并以具体问题的解决促成宏观管理目标的实现。进而,主张紧扣政治体制改革脉搏,回应政治发展“方向”、政策关注“趋向”和政府改革“动向”,实现政府机构人员编制管理由“节支增效”向“均衡共享”拓展,并确立政府机构人员编制的“共益性”改革目标,尽力杜绝领导和一般人员、在编和编外人员之间“同工不同酬”“同工不同责”现象以及“老人老办法、新人新办法”的历史积弊。同时,也以结构、功能和过程等核心制度“基因”为“复杂三体”构设我国政府机构人员编制改革由精细、精确和精密共同支撑的“精益化”管理逻辑进路。

在重新厘定我国政府机构人员编制改革观察视角、总体路向和具体进路的基础上,本书主张实行政府机构人员编制结构创新的科学化探究,基于“适应性造就复杂性”,首创以“人员-职位”适应性配置来界定政府编制问题,确定政府机构人员编制结构的“人职适配”性质。为此,本书对政府机构人员编制运作系统中个体、组织及环境等诸要素在构造功能和变动关系上彼此依存和自动调节的内在机制予以精细化分析,强调“以事定编”进而考虑“以人优编”,整体框定政府机构人员编制组织职能、人员资格及系统化结构模型,以贡献、成本、行业、历史和环境分析为架构“5W”方法体系促成“在合适的位置”配置所需要的政府公务人员。

以政府机构人员编制结构精细化分析为逻辑平台,本书进而主张进行政府机构人员编制标准创新的规范化分析,创新性地主张在政府机构人员编制的弹性化“点值制”中构设政府机构人员编制数量层面和质量层面的双路径测度方式,形成政府机构人员编制标准的“量质同构”形式。为此,本书对政府机构人员编制的宏观和微观规划方案、具体审批要求,尤其是编制规划的具体评价指标及核定标准予以精确化设计,在价值量分析之外倾向基于政府工作常规性特征在政府机构中进行工作量及能量分析,并直观构设“官民比”“官‘兵’比”“质数比”等精简易行的编制总量、单量和变量标准,尤其强调采取“乘除法”法则,以“质量换数量”策略,或是“标准时间定员”方法来实现“以合适的量度”配备所需要的政府公务人员。

在精确化确定政府机构人员编制标准条件下,本书也强调进行政府机构人员编制过程创新的制度化构思,基于各方利益诉求的权衡,在政府机构人员编制管理过程中应大胆尝试,稳步调整,创设政府机构人员编制过程的“调试结合”模式。为此,本书也对编制运作过程的顺序、步骤、方式等予以精密性分析,“全景式”观察政府机构人员编制过程中自上而下与自下而上规划方式的“紧密互动”,

决策、评估及监督环节的“前后联动”，机构编制与组织、人事制度的“内外协调”，并明确编制管理过程的“进度表”和“路线图”，在坚持“费边式改革”战略中使政府机构人员编制过程“无缝隙”实现“以合适的时间”配置所需要的政府公务人员。

本书针对政府机构改革中纷纷显现的极为夸张的副职干部“扎堆”现象，尽管这通常被解释为政府机构改革过程中为减少改革阻力、维持工作稳定而被容忍的“合理”状况，但政府部门副职泛滥已经成为全国性的普遍现象，并不再局限为纯编制管理范畴，而是涉及政府组织制度的功能及干部制度的效率等系列关键问题，强调行政副职问题时刻不能脱离政府机构人员编制改革视线，应予以深度审视，并可作为政府机构人员编制改革的关键突破点。为此，本书主张对于政府机构“倒金字塔”式生态下行政副职冗余的现状，可在负面性、历史性及或然性的内在机制反思中，尝试实行从副属到部属的进路选择，希冀在“官民比”到“官兵”比的编制规划转向中以行政副职的“小切口”来破局编制改革“大问题”。

此外，本书在对政府机构人员编制改革的总体路向、具体路径以及关键突破点予以策略论证的基础上，还重点选取政府机构人员编制总量调整、政府行政副职调整以及组织协同改革下机构编制调整进行实证分析。实证分析中依据总量控制原则、副职裁并原则、简政放权原则、职能优化原则、效能强化原则，运用算术平均法、工作日志法、统计分析法等对政府机构人员编制复杂问题所蕴含的有限规律性进行了探究。此外，实证分析中还运用三角互证法，从多个角度或立场收集有关情况的观察和解释，并对它们进行质性的效度比较分析。实证分析互证显示，政府机构人员编制的确可以进行一定比例的调整优化。

本书还认为，在对我国政府机构人员编制改革的综合研究中，体制机制和法制的制度化创新尚只是政府机构人员编制改革因应的行政性策略，从长远来看，则有必要尝试经济性策略以预算控制方式来解决我国政府机构人员编制改革问题。编制和预算在政府机构人员编制改革中先后有差，我国政府机构历来在“基本一项目”管理模式先有编制，再定预算安排，而在西方国家，一般是先定预算安排，再定编制。作为西方流行的内部管控方式，预算控制强调“以事定额”而非“以人定额”，尽管存在因预算支出核定而导致工作量较大的缺陷，但是其优势也是显而易见的，以目标定预算，将预算效果最大化的预算控制不失为政府机构人员编制改革未来可供参考的方向之一。

三、本书的主要内容与理论框架

本书针对我国政府机构编制改革的难题,着力于在政治体制改革背景下复杂问题的整体性解决。在全面探究政府机构人员编制管理的现实状况、主要成就、基本问题及可借鉴理路的基础上,首先明确确定了我国政府机构人员编制改革的总体路向,然后提出了我国政府机构人员编制改革的结构、标准、过程创新路径及关键突破点,并进行了实证论证。本书分为上下两篇,共十章。上篇为我国政府机构人员编制改革的现实审思,包括第一至第四章;下篇为我国政府机构人员编制改革的策略取向,包括第五至第十章。

导论主要阐述了本书的研究背景、研究思路和研究方法。第一章为我国政府机构人员编制改革的现实考量,具体阐述了政府机构人员编制数量、结构和质量、效能状况及编制管理模式、格局、标准、方法、手段等状况。第二章为我国政府机构人员编制改革的成就回顾,简要对我国政府机构人员编制改革的主要成果和经验予以总结。第三章为我国政府机构人员编制改革的问题分析,主要对政府机构人员编制中的现存问题进行了主观调查和客观剖析。第四章为我国政府机构人员编制改革的可借鉴理路,分析了国外关于政府机构人员编制的意涵架构、组织环境、运行机制及实现路径等方面的理论研究,并从中提炼可供借鉴的有益启示。

第五章为我国政府机构人员编制改革的总体路向,阐释了我国政府机构人员编制改革的“微管理”视域、“共益性”目标及“精益化”进路。第六章为我国政府机构人员编制改革的结构创新,以“人职适配”为定位,从组织机制、职能机制、构造机制方面对政府机构人员编制构造关系进行分析。第七章为我国政府机构人员编制改革的标准创新,以“量质同构”为形式,从“点值制”层面对政府机构人员编制改革的总量、单量、变量标准进行分析。第八章为我国政府机构人员编制改革的过程创新,强调以“调试结合”为模式从“前后联动”的运作机制和“内外协调”的配套机制方面,对政府机构人员编制过程环节进行分析。第九章为我国政府机构人员编制改革的关键突破点,强调在面临政府机构人员编制改革困境下可从政府机构行政副职管理领域寻求破局点,以促进我国政府机构人员编制改革的深入推进。第十章为我国政府机构人员编制改革的实证分析,主要侧重于政府机构人员编制总量调整、政府行政副职改革以及组织配套改革下编制削减的实证分析。最后一章为结论,预测了我国政府机构人员编制改革的经济性策略趋势,主张通过改堵为疏,实现更具适应性的机构编制管理取向。

关于我国政府机构人员编制改革的综合研究框架具体可见图 0-1。

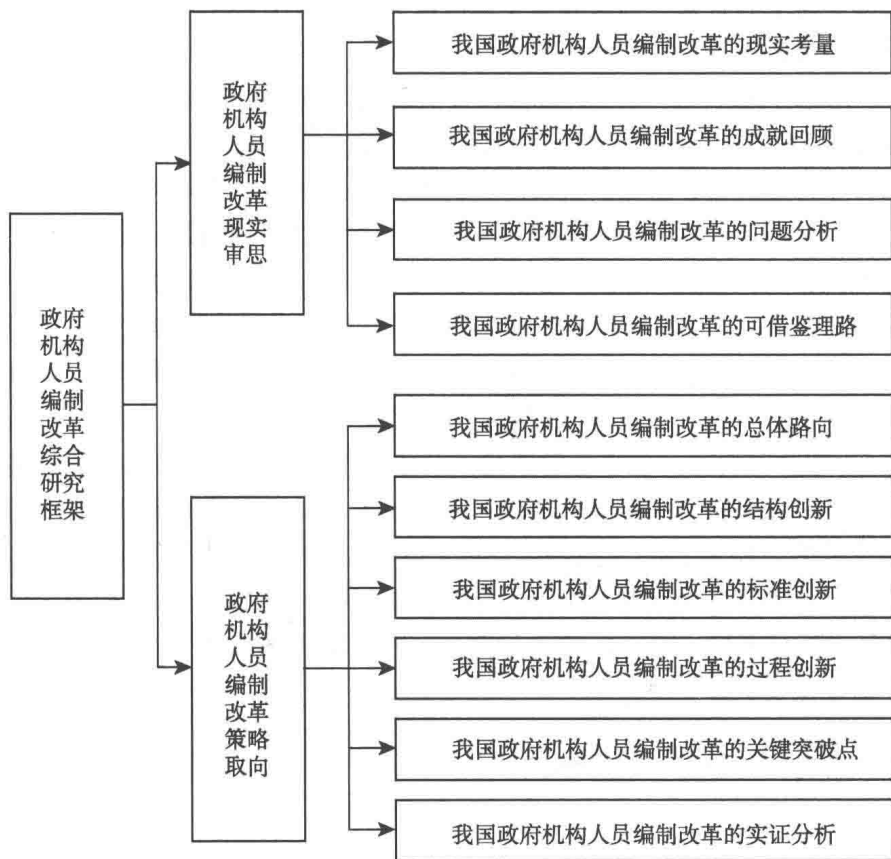


图 0-1 我国政府机构人员编制改革综合研究框架

四、本书的研究方法

本书主要采取了文献分析法、问卷调查法、现场观察法、历史分析法、综合分析法五种研究方法。

(1) 文献分析法。通过整理国内外政府机构人员编制的资料文献、研究动态，以及系统收集我国关于政府机构人员编制方面的各项法律法规、规章制度及政策文件，对国内外政府机构人员编制改革研究及经验进行了回顾式分析和探究，并从中提炼可供借鉴的研究视角、定位及策略措施等。

(2) 问卷调查法。通过参考相关研究领域的调查问卷，设计包含政府机构人员编制数量、结构、质量、效能状况以及编制管理模式、问题、原因、策略等方面

内容的调查问卷,通过分层随机抽样、集体抽样等方法选取广东、山东、浙江、湖南、江西、辽宁、甘肃、重庆等省(直辖市)进行调查分析,探索社会各群体对政府机构人员编制改革的主观态度和看法。

(3) 现场观察法。通过立意选样方法选取广东省各行政区、各层级类别的具体政府部门为调查对象进行现场观察分析,通过工作日志填写,尝试进行政府机构人员具体工作量统计,以此洞察政府机构人员编制管理中的具体单量数据,从微观角度探寻我国政府机构人员编制合理结构比例并验证机构编制总量需求。

(4) 历史分析法。借助历史性回顾,把政府机构人员编制改革放在特定的历史轨迹上进行考察,从政府机构人员编制改革的历程中寻找既往改革的成就及经验启示,并从政府机构人员编制改革演变层面探讨其中所蕴含的规律性,以便充分理解当前政府机构人员编制改革的问题的内在因由及可行策略。

(5) 综合分析法。鉴于政府机构人员编制管理的复杂性,强调通过整体性视域下的多样性、随机性、个体性因素的引入,不仅对政府机构人员编制总体路向、具体路径及关键环节予以“全景式”分析,而且对政府机构人员编制改革环境宏观、影响因素、构造关系及对应方法等进行综合性分析,同时也对政府机构人员编制总量、单量、变量等标准状态以及政府机构人员编制运作机制、配套制度等过程环节予以全面性论证。

上 篇

我国政府机构人员编制
改革的现实审思

第一章 改革背景下我国政府机构人员编制的现实考量

我国政府机构人员编制沿着政府机构改革的轨迹已经进行了多轮调整，在一贯的“节支增效”目标导向下正不断转移重心并全面优化，但迄今为止我国政府机构具体编制状况究竟如何，是否确实存在政府机构人员臃肿冗余、“减而复增”的现象？是否存在政府机构人员编制“因人设事”“人浮于事”的状况？同时，我国政府机构人员编制管理方面的运行模式、关系格局、规划标准、核定方法及控制手段实际又是如何？为此，本书将在改革背景下从我国政府机构现行编制及编制管理两个方面予以现状考察。

一、我国政府机构人员编制的现行状况

（一）政府机构人员编制的数量状况

根据《中国统计年鉴 2012》《中国劳动统计年鉴 2012》《中国财政统计年鉴 2012》以及政府编办资料等多渠道集合的统计数据可知，政府机构实际人员数量到 2011 年底已经达到了 1468 万，约占全国总就业人口的 1.92%，占全国总人口的比例则约为 1.10%。政府机构人员数量的变动尽管存在着一定的阶段性波动，但却基本上呈现出持续增长的趋势，每年约以 30 万的额度增长，而在占总人口比重及就业人口比重上，则是平均每年约以 0.50% 和 0.44% 的比例增长，具体见表 1-1。另外，虽然存在大规模的政府机构人员，但为了任职人员额度能够在规模上满足组织目标需求，目前政府机构编外人员数量也在扩大“政府就业”中按相应比例增长，拥有和在编人员相当的巨量规模。^①

^① 由于政府承担的公共管理事务日益繁杂，但对行政编制的控制却又愈加严格，所以目前政府机构非正式雇用的无正式行政编制的编外人员在政府机构中普遍存在，有其一定的必要性与合理性。但是编外人员一般不具有执法权，也不能享有在编人员同等的工资报酬，福利待遇以及退休保障，甚至成为领导在下属违纪犯法后推卸责任、敷衍公众的一种借口。2013 年 7 月 1 日，新修订的《劳动合同法》正式实施，更加明确、严格规定了编外人员享有与用在编人员“同工同酬”的权利，因而在政府机构人员编制改革中，亟待将编外人员作为重要关注点。

表 1-1 全国历年政府机构人员数量统计表

序号	年份	公共管理和社会组织工作人员*/万人	总人口/万人	总就业人口/万人	公共管理和社会组织工作人员占总人口的比例/%	公共管理和社会组织工作人员占总就业人口的比例/%
1	1982	—	101 654	45 295	—	—
2	1983	—	103 008	46 436	—	—
3	1984	—	104 357	48 197	—	—
4	1985	799	105 871	49 873	0.75	1.60
5	1986	873	107 507	51 282	0.81	1.70
6	1987	925	109 300	52 783	0.84	1.75
7	1988	971	111 026	54 334	0.87	1.79
8	1989	1 022	112 704	55 329	0.91	1.85
9	1990	1 079	114 333	64 749	0.94	1.67
10	1991	1 136	115 823	65 491	0.98	1.73
11	1992	1 148	117 171	66 152	0.98	1.74
12	1993	1 030	118 517	66 808	0.87	1.54
13	1994	1 033	119 850	67 455	0.86	1.53
14	1995	1 042	122 112	68 065	0.85	1.53
15	1996	1 093	122 389	68 950	0.89	1.59
16	1997	1 093	123 626	69 820	0.88	1.57
17	1998	1 097	124 761	70 637	0.88	1.55
18	1999	1 102	125 786	71 394	0.88	1.54
19	2000	1 104	126 743	72 085	0.87	1.53
20	2001	1 101	127 627	72 797	0.86	1.51
21	2002	1 075	128 453	73 280	0.84	1.47
22	2003	1 171	129 227	73 736	0.91	1.59
23	2004	1 199	129 988	74 264	0.92	1.61
24	2005	1 241	130 756	74 647	0.95	1.66
25	2006	1 266	131 448	74 978	0.96	1.69
26	2007	1 291	132 129	75 321	0.98	1.71
27	2008	1 335	132 802	75 564	1.01	1.77
28	2009	1 394	133 474	75 828	1.05	1.84

* 依据《中国统计年鉴 2012》，在公共管理和社会组织 1467.6 万人中，基本构成是共产党机关人数为 56.1 万人，国家机构人数为 1364.2 万人，人民政协和民主党派人数为 9.7 万人，群众社团、社会团体和宗教人士人数为 29.1 万人。在此，公共管理和社会组织人员可看作广义的国家公务员或政府机构人员。其实，除了群众社团、社会团体和宗教人士外都是《公务员法》所界定的公务员，而其中的群众社团、社会团体和宗教人士仅占比 1.98%，因而在此可用公共管理和社会组织数据指称国家公务员数量。此外，政党和政协机关人员也仅占比 4.48%，因而在一般统计上也可以用公共管理和社会组织数据指代政府机构人员数量。