

陈 潭 著

单位身份的松动

——中国人事档案制度研究



南京大学出版社



本书系受南京大学“985工程”哲学社会科学创新基地特别项目资助

社会转型与公共政策 研究书系

单位身份的松动

——中国人事档案制度研究

陈 潭 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

单位身份的松动：中国人事档案制度研究/陈潭著.

南京：南京大学出版社，2007.5

(社会转型与公共政策研究书系)

ISBN 978-7-305-04934-7

I. 单… II. 陈… III. 人事档案-人事制度-研究-中国

IV. G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 072055 号

出版者 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

出版人 左 健

丛 书 名 社会转型与公共政策研究书系

书 名 单位身份的松动——中国人事档案制度研究

著 者 陈 潭

责任编辑 孟庆生 编辑热线 025-83597482

照 排 南京大学印刷厂

印 刷 南京大学印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 20.25 字数 320 千

版 次 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

印 数 1—2 500

ISBN 978-7-305-04934-7

定 价 35.00 元

发行热线 025-83592169 025-83592317

电子邮件 sales@press.nju.edu.cn(销售部)

nupressl@publicl.ptt.js.cn

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

主编简介

严强，男，1948年生，南京大学公共管理学院教授、博士生导师；国家教育部高教司政治学类课程教学指导委员会委员；中国公共政策研究会常务理事；南京市邓小平理论研究会副会长；北京大学政府管理学院兼职教授；中国矿业大学、南京信息工程大学、南京农业大学、扬州大学、安徽工业大学、海南大学兼职教授；南京大学公共事务与政策研究所所长。研究方向：公共政策、国际政治。先后发表相关学术论文五十余篇，出版教材、专著十余部。

南京大学公共事务与政策研究所

简介

南京大学公共事务与政策研究所（PAPP）成立于2003年。现任所长严强教授，另有兼职研究人员4人，其中教授1人、副教授3人。该所以亚太区域经济社会发展为背景，探索可持续发展中的治理之道，强调应用研究的指导性和可操作性。先后承担了“亚太21世纪与江苏发展”、“南京市服务型政府建设研究”、“宁波保税区公共政策设计”、“东亚政治经济”、“江苏海洋战略研究”与“地方治理与公共政策创新研究”等大型课题。近年来先后出版了《东亚公共行政比较研究》、《公共政策学》、《政治学方法论》、《政治学基础理论的理念》等专著。

社会转型与公共政策研究书系

第一批书目:

魏姝:

《政策中的制度逻辑——美国高等教育政策的制度基础》

陈秋苹:

《成长中的烦恼——中国民办教育政策评说》

陈潭:

《单位身份的松动——中国人事档案制度研究》

吴玉岭:

《扼制市场之恶——美国反垄断政策解读》

刘小年:

《界线上的生存——中国农民工的政策行为研究》

作者简介

陈潭，湖南常宁人，1969年生，政治学博士，中南大学公共管理系主任、教授、博士生导师，中南大学公共政策与地方治理研究中心主任，南京大学公共事务与政策研究所客座研究员，浙江大学劳动保障与公共政策研究中心客座研究员，湖南省新农村建设研究中心专家委员，全国政策科学研究会常务理事。

责任编辑 孟庆生
责任校对 张宝恩
封面设计 朱 兰

《社会转型与公共政策研究书系》

编委会

主 编 严 强

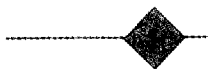
委 员 严 强 魏 姝 郭学尚 王 伟

陈秋革 吴玉岭 李永刚 王振义

总序

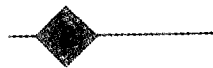
始于20世纪70年代末80年代初的中国改革开放,不仅将一个东方大国从10多年的浩劫中拯救出来,而且将其推上了告别传统、超越旧式现代化、和平崛起、实现民族复兴和创新之路。在这场已经奔腾了1/4个世纪的变革、复兴、崛起的潮流中,以人为本、以民为先的政治价值观得到恢复和落实,勤劳勇敢的中华民族子孙们的才华找到了施展的空间。也正是以这些为前提,知识分子的劳动和他们的研究成果从来没有像今天这样得到社会的认同和尊重。这是一个真正的科学春天,是一个知识的春天。许多原本应当存在和发育但却遭受非法、无理的排挤、摧残甚至禁锢的学科,终于在春光中复苏、生长和蓬勃发展起来。虽然科学的春天里也会偶尔出现沙尘暴,但是春光明媚总是时代的主流。在一大批劫后新生的学科中,也开出了公共政策这一学科的绚丽花朵。它起先依傍于政治学和公共行政学,之后也有了一块虽然不大但也算充实的属于自己的领地。

在20世纪80年代,“公共政策”这一标明专门的实践领域和专门的知识领域的术语虽已出现,但它还是和通常广泛使用的路线、方针、政策、策略掺和在一块。公共政策作为一种学科专业的想法也只存在于少部分学者头脑的构思中。但是经过90年代的酝酿、不断的力争和大胆尝试,一些名牌大学终于



尝试开设了公共政策的本科和硕士生课程,设立了硕士甚至博士层次的专门培养方向。一大批以公共政策分析、公共政策原理、公共政策学为名称的教科书摆上了书店和大学图书馆的新书架。许多杂志也辟出了专栏刊登介绍和研究公共政策的论文。随着MPA专业学位的开设,当全国成千上万的政府公务员们听到了公共政策课程的讲授并动手进行公共政策案例分析的时候,公共政策就从大学的课堂和教授学者的书斋里走了出来,作为社会治理的一项重要手段进入到各级政府的议事日程。现在各级政府在解决面临的社会公共问题时都会去邀请专家学者共同商量设计和制定有效的公共政策,不少政府都在想方设法改进公共政策规划制定的步骤和程序,力求公共政策的运行更为科学化和民主化。虽然独立的公共政策学科在中国还刚刚形成,公共政策的研究还刚刚起步,但它已经发挥了较强的社会影响力。在中国,现在谁都不会怀疑公共政策已经成为一门正在发展并且前景看好的学科。

但是,在欣喜的同时,我们也存在某种忧患。和经济学、社会学、政治学、行政学、管理学的恢复、再生、发展的历程不一样的是,公共政策学一开始就没有多少属于本民族的现成的知识积累。虽然中国古代、近代,都有丰富的属于公共政策范畴的实践经验和案例,但却没有能上升到理论的高度。在革命根据地的建设和新中国成立以后的社会主义建设中,也有大量的公共政策方面的实践和研究,但也没有形成有份量的专门理论,更没有将这些经验和理论综合提升为一门学科的知识体系。因此,公共政策的许多知识最初只能依赖从国外和境外传入。开始是一两本西方政策学者的书被翻译出版,接着又把台湾地区的学者在20世纪80年代写成的、稍微带有一点本土化气息的教科书引了进来。一些较为敏感的学者就依据西方学者或台湾地区学者的著述编写出一些满足教学急需的教材。这些被选中翻译的境外著作和最早出版的本土教材就成为最初的



一种既定“模式”。全国迅速出现了一大批内容相仿、体例相近的各类教科书。这是第一轮教科书热。待到MPA专业学位正式招生,被评定有权授予这一专业学位的院校在编写出版的MPA教材中,又涌现了一大批满足硕士生教学需要的公共政策教科书。这是第二轮教科书热。加上各级政府的培训计划中纷纷列上公共政策的课程,公共政策一时间成为“显学”。

然而,公共政策著作、教材一时量的增加,并没有带来公共政策研究的质的提高。其实这种表面的量变只是一种纵向提升不大的简单重复式劳动。而且,这种大同小异的重复制造也大多以西方特别是美国从拉斯威尔创立公共政策学科时倡导的阶段启发法理论框架为最初蓝本的。这种情况在台湾地区20世纪80、90年代出版的公共政策的教材和研究著作中也或多或少地存在着。只是台湾地区编写这些教科书和研究著作的教授学者都有在美国大学攻读学位的经历,他们引述的美国学者的框架、理论和模型更为地道和熟练。

在目前国内已经面世的大量教科书中,差异较多地存在于不同的学者接触到的美国这方面的著作不同,从而引用、移植的框架、理论、模式也有些不尽一样。但是由于阅读的滞后性和出版的周期性,国内的教科书的内容总是赶不上西方公共政策研究的最新进展。所以就出现这样的现象:当早几年从国外留学归来的学者们还在写文章介绍阶段启发法框架中政策执行的自上而下和自下而上的方法时,西方的学者们早已在寻找两者优势相结合的替代理论了。人们似乎总有永远也赶不上的感觉。

在已经出版的有关公共政策的教材和著作中,也有不少著述反映出作者们尽力想把西方公共政策的现成知识和中国火热的改革开放的实践结合起来的意向。但是要做好这一点并不容易。多数教材最终只是简单地用本土的案例充当注脚来代替这种结合,或者只是注意在原先是标明西方社会因素和组



织制度的地方替换上中国的成分来实现这种结合。有些则把没有经过理论提升的经验非常不合拍地拼凑上去,以表明这种结合。这样的结合当然不可能是有机的而必定是生硬的和牵强的。

对于一个新兴学科来说,这一成长阶段几乎是不可避免的或者说非经过不可的。因此,指出这一阶段的不足和稚嫩并不是为了责难,而更多的是想通过自我反思去发现学科初期阶段的发育中存在的一些缺陷,从而寻找到以后可以做得更好的路子。从某种意义上说,学科的建设与学科的自我反思是相辅相成的。一个有生命力的、有前途的学科必定是注重自我反思的学科。从社会科学中一些发展比较好的学科的成长史中可以知道,大凡一个学科能够意识到要对已有的知识积累来一番批判或自我反思时,这一学科就开始从自发式成长进入自觉式发展了。

经过最近 10 多年的成长,公共政策作为一个知识门类已经被人们接受。而且,公共政策这一专门术语也已经成为执政党和政府文件中广泛使用的概念。公共政策在中国已经成为政府实行对社会治理的重要工具。应当说,现在的中国并不缺乏公共政策的实践,也不缺乏公共政策的理论。但是现在的中国缺乏科学、民主的公共政策实践,也缺乏具有中国本土风格的且适合转型社会之用的公共政策理论。

在中国公共政策学科的初期成长中,存在着两处明显的不足。一是忽略了中国处于特殊的社会转型时期,二是忽略了中国具有特殊的政策文化和制度框架。这两个明显的不足总起来是忘记了一个学科发育中非常简单而又非常关键的规则:一个国家的社会科学学科总是扎根于本国最生动、最真实的实践经验,并以从这些真实经验中提升出来的理论为内容茁壮成长起来的。美国公共政策学科的诞生和发展是如此,中国的公共政策学科的成长、发展也只能如此。引入的现成的学科知识只



能是次生态的,它不是原生态的。走向科学、民主,并且有中国气派和风格的,又能解决中国社会转型和体制转轨中现实问题的具有原生态性质的公共政策学科的理论知识必须是从中国公共政策特殊实践的土壤中逐步生根、发芽、成长到枝叶茂盛的。早期的知识引进与借鉴作为启蒙的一步是不可少的,但真正的理论建构就不能靠移植现成的框架和模型来支撑甚至取代了。这就要求实践给知识的生产和再生产提供基本的、经验的、实证的原素,要求研究者再从这些原素中提炼出原生态的框架、理论和模型。

西方尤其是美欧国家的公共政策活动,无论是其研究、分析、操作还是教学,都是与其社会发展的需要相适应的。近20多年来,美欧社会也处于变动之中,各国政府的治道变革为公共政策理论和实践的发展提供了契机和动力。但若从更为宽广的视角来观察,西方从第二次世界大战结束以来,虽有20世纪70年代前后的动荡,但主要国家的体制保持平稳,社会亦处于平稳变迁之中,至少在主要国家并没有出现重大的社会大变革。因此,有人把西方国家的这段发展称之为“常规”发展。相应的西方公共政策无论是其理论还是实践的发展,都带有明显的“常规性”。

相比之下,中国以社会转型、体制转轨为内容的发展,在许多方面则是“非常规”的,甚至是“超常规”的。这种社会变化孕育的公共政策实践和理论也必然带有某种程度的“非常规”和“超常规”性。以各级政府为主导的公共机构在运用公共政策手段解决公共社会问题时,沿袭旧的计划经济体制的思维模式和知识理论的做法固然行不通,但简单搬用西方现有公共政策的框架、理论和模型的做法也行不通。因此,我们需要的是从解决中国社会转型问题的公共政策实践中提升出来的,进而对进一步指导中国的社会转型问题能产生积极作用的公共政策理论研究。研究中国的公共政策,就需要特别紧扣这种转型

性、转轨性、过渡性、非常规性和超常规性的特点。

另外,在研究中国社会转型、体制转轨中的公共政策时,必须充分考虑公共政策过程赖以行进的政策文化传统和改革开放中所要维护和巩固的制度资源。中华民族在地球上休养生息,历经数千载。在漫长的岁月长河中,其子子孙孙们养成了面对和处理公共社会问题的传统,那就是人为本、民为先,讲公平、求和谐。转型社会的任何政策变迁和创新都不能违背这一延续至今的政策文化传统。谁违背了,就不合民情、就不顺民意。中华民族在今天通过转型实现的崛起和振兴,又都是为了坚持和巩固由无数革命先烈和志士仁人用生命换来的社会主义制度。转型社会的任何政策移植、变革和创新,都不能违背这一由执政的中国共产党所代表的全国人民的根本意志。谁违背了,人民就不会满意,也不会答应。

中国的社会转型特别是体制转轨是中国历史上从未有过的全新的尝试,从其初步的成功对世界政治经济文化的发展所产生的实际影响来说,在人类历史上也是罕见的。这是一次社会主义社会形态自身的自觉革新。它既要告别延续了几十年的已经定型的但被实践证明是低效率、不能让社会主义优越性充分发挥的计划经济模式,同时它还要超越西方发达国家已经走过的代价过高、不利于人类持续发展的传统市场经济模式。要完成这样一场高难度的社会转型,不仅需要坚定的信念,过人的胆略,更需要有极高的智慧去借鉴、超越、创新,才能实现。在新旧体制碰撞和交替、活力与失落并存、效率与失衡同在的情况下,移植公共政策、变迁公共政策、创新公共政策已经成为维持社会均衡稳定,保证社会公平正义,促进社会变革求新,实现社会组织创新、体制创新、制度创新的重要工具和手段。

步步深化的改革开放已经积累起来的有关社会转型特别是体制转轨中的公共政策规划、变迁、创新等方面的丰富实践



经验,以及对这些实践经验作出的部分理论概括,为我们提供了进行创造性的公共政策理论研究的丰富原素。可以说,我们已经具备条件来超越公共政策学科最初成长的稚嫩阶段,进入有中国气派、中国风格的公共政策理论的建构阶段了。我们的政策文化传统、社会转型的特性和既定制度规则的性质,规定和影响着公共政策研究舞台上的行动者,既提供了研究的机遇和条件,也提出了研究的责任和价值取向。

我们之所以选择“社会转型与公共政策研究”(STPP)作为这一套著作的名称,就是在这一条件下倡导下一步中国现代公共政策研究需要采取的方式和稳步构建适合中国社会持续发展需要的公共政策理论所需要特别关注的主题。

著名社会学家墨顿在谈到社会学理论建构时曾认为,社会学理论有三个层次:宏观理论、中观理论和微观理论。微观理论是一些单个命题,中观理论是将若干理论命题结合起来形成的真正意义上的理论。更多的理论可以形成宏大的理论体系。他本人则反对在命题和个别理论的积累还非常稀少的情况下就大胆地动手先去构造让人害怕的宏观理论。他主张先从微观和中观的研究开始。我比较赞同墨顿的想法。对公共政策的研究也切忌脱离本国实际而去凭空构造教科书式的体系,倒应该先从具体的实证研究开始,从建构个别的命题和理论要素开始。

社会转型是以新旧体制的摩擦、更换为内容的。在新旧组织、规则的交替中,会产生、演变和显现出一连串的新型社会问题,也由此提出了转型时期对过渡性的公共政策的特殊需求。增加新型公共政策的供给是转型时期正处在变革之中的以政府为主导的公共机构的迫切任务。这些过渡型的公共政策都是十分具体的,从户籍档案政策、股市政策、民办教育政策、城市居民房屋拆迁政策到科技园区政策、保税区政策、体育彩票政策、大众媒体政策,等等。



我们丝毫不要为我们至今还在研究像民办教育发展的政策如何设计、评价,人事档案政策应该怎样变迁、政策论辩究竟有多少价值这类问题而感到落后,这些问题也许曾经是发达国家几十年前就已经遇到过的问题。但这是中国现实的社会转型中出现的十分真切而又现实的问题。只要研究出解决这些问题的方法、途径,并从中总结出相应的理论,对13亿人的生活和发展就有意义。对13亿人有意义的事情难道还不是很有意义的事情吗?它还不具有普遍性吗?而且,在今天世界上,正在探索社会转型、体制转轨的国家还有许多,他们都需要从中国的富有成效的公共政策实践的创新中汲取营养。从这一点来说,对中国社会转型过程具体公共政策的实践研究就具有普遍的意义。

在中国这一幅员辽阔而又存在较大地区差异的国家中,公共政策学者们的研究最可靠的也是最为切实易行的做法是从某个地区的某一项具体的公共政策研究开始,进行细致、认真的调查、描述、解释、说明。不同地区的学者则可以将某一项在全国都具有普遍性的公共政策的研究定期加以交流、比较。对于不同时期同一公共政策的运行则可以加以跟踪研究。只要大家同心协力,坚持不懈,就一定能获得对中国社会转型时期某些具体类别的公共政策的全国性的又包含地区比较的,即时性的又包含历史变迁的、实证的、经验的研究成果。由于这种实证研究中体现的普遍性、比较性和历史性,其中将有相当部分的成果成为中外学者长期研究所不可缺少的经典性的公共政策案例。

同时,各个时代、各个国家、各个背景下的表面相似的问题却是真正不同的问题。由于社会历史的不同,经济、文化的各异,产生同类问题的原因也就不一样。再加上社会的组织、规则不同,社会转型的性质、速度相异,资源配置的差异,政策文化的区别,从而解决问题的策略、途径和艺术也就各具特点。



正是这些特点,从另外的角度显现出公共政策变迁、创新方面以往没有被人们注意或发现的新的规律因素。在中国社会转型、体制转轨中,面对和处理的社会公共问题带有特殊的复杂性,也正是在各级政府几乎每天都遇到的公共政策活动中,蕴含着现成的公共政策理论所无法说明的,却需要人们从新的高度、新的视角去研究的公共政策要素,诸如政策信息、政策话语、政策价值、政策博弈等。细心提炼这些要素,将其锻造成新的理论颗粒,就能为新公共政策框架、理论和模型的构建准备条件。将这些由新的颗粒所构成的理论与西方公共政策研究所总结出来的理论加以比较、对照、整合,从而就能形成更新、更有价值的公共政策理论体系。从这一意义来认识、研究中国社会转型、体制转轨中出现的现实政策问题,并给予充分科学的说明、解释,进而从中提炼出理论,这些研究成果既是民族的,更是世界的、全人类的。

美国是人类普遍公认的公共政策学科的发源地。20世纪公共政策框架、理论和模型发展的主要领地在美国。纵观美国公共政策学科的发育、成长和发展,它仍是许多公共政策学者通过具体的、细致的研究来推进的结果。21世纪的公共政策的研究重心将会发生一些转移,美国和欧洲不可能再享受独占这一学科的殊荣了。至少公共政策的发展将会出现多头并进、多元竞争的局面。中国的公共政策学科的发展要想在这一多头竞争的形势下争得一席之地,公共政策的学者们就必须脚踏实地的坚持做长期的细致的研究工作。

“书系”则意味着它是一个长期的、持续的研究和出版工作。社会转型是长期的,服务于并扎根于社会转型实践中的中国现代公共政策研究也是长期的。它必定是伴随着社会转型、体制转轨的步步深入而不断地去发现新的研究热点和重点。在持续的研究中,一些服务于破除旧体制、探索新体制因素需要的创新型的公共政策,一些服务于新的体制建设需要的新型



公共政策就能得到全面的描述、解释和说明。一些扎根于社会转型的公共政策实践之中的新的公共政策研究框架、理论和模型就会涌现出来并在平等的学术批评和实践的检验中逐步走向成熟和完善。这是一个需要许多人持续努力才能实现的目标。我们诚切的期待着更多有志于对中国社会转型中公共政策的实践和理论研究有兴趣、有责任感的学者能加入到这一学术队伍来,以他们具有创造性的著述为这一书系增添光彩。

中国的新民主主义革命前后经过了28年,从20世纪70年代末开始的以经济建设为中心的改革开放也已经历了27年。前一场大变革改变了中国的命运,也改变了人类的命运。这场大变革给中国,也给世界留下了至今都还在享用的宝贵经验和巨大的思想财富。对这场大革命的研究至今仍在进行。由于当时条件的限制,没有能留下充足的第一手资料,也没有能及时作出跟踪和总结。今天的研究,多数只能是事过境迁后的追忆式研究。在后一场大变革中,我们要力求避免这种缺憾。在这场大变革仍在进行时,要充分运用第一手资料,加以总结、概括,并进行持续的跟踪,用社会转型当事人的眼光研究社会转型当事人公共政策的创造活动,在新的历史进程中留下辉煌的足迹。

严 强

2005年末于逸夫管理科学楼



序

如果要问我在已经出道的博士生中，对谁闯荡学术江湖最不担心，回答是陈潭。在没有走出湖南那块天地时，陈潭已经在学术研究上小有成就了。待到南大深造了几年，他的理论功底已经厚实多了。三年中，他一边读书一边写作，读了三年书出了两本公共政策的著作，还写了十几篇有一定学术分量的公共政策研究的论文。博士论文答辩结束，学位拿到后，不久又评上了教授，当上了博导，已经和老师平起平坐了。当教师的最为开心的事就是能看到学生不断地长进。他们这一代人必定会超过我们，这是学科和学术发展的规律和要求。

进入南大后，陈潭一直琢磨着在湖南发生的有关人事档案的事情，而且想通过对人事档案管理制度的变迁来审视中国社会转型中的政策创新。这是一个大胆的并且是有研究价值的课题。选择研究课题时必须遵循“顶天立地”的原则。所谓“立地”就是所选课题必须是立足社会现实，而且必须有自己的切身感受，有感而发，不得不发。所谓“顶天”就是所选课题必须能在理论上站到学术前沿和制高点，研究的结果要为学科最新的理论发展增加真理的颗粒。

在旧体制下，人都是单位人。单位对个人管理和控制的一个重要手段就是记录、保管和控制着人的人事档案。一个人安排就业、工作调动、职位升迁都和那一袋人事档案的卷宗联系在一起。当然阻碍着人力资源流动和人才迁移的还有由公安机关把关管理的户籍制度。一个小小的户口本不仅将城市和