

毛 飞 著

中国公务员 工资制度改革研究

Research on the Reform of Civil Servants' Wage Institution in China

中国社会科学出版社

毛 飞 著

中国公务员 工资制度改革研究

Research on the Reform of Civil Servants' Wage Institution in China

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员工资制度改革研究 / 毛飞著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 1

ISBN 978-7-5004-6646-8

I. 中… II. 毛… III. 公务员—工资制度—体制改革—研究—中国 IV. D630.3 F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 203123 号

责任编辑 刘其昌
责任校对 张报婕
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 1 月第 1 版

印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.75

插 页 2

字 数 260 千字

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

这是毛飞同志的博士论文。答辩时，答辩委员会认为论文提出了“反传统”的观点。尽管专家们的意见不同，但一致认为这是一篇优秀的博士论文。“优秀”是指论文反映了作者独立思考的精神；反映了作者严谨的学风；反映了作者领悟到什么叫做博士论文，可以说是作者的科学精神赢得了好评。

这个课题——中国公务员工资制度改革研究——我起先并不主张学生去做，我以为他们的“功力”恐怕还不够。我在研究亚当·斯密的《国富论》^①的时候发现，斯密对《国富论》设定的前提条件是很清楚的，即限制在物质生产领域，并认为物质生产领域的“分工”和“交换”是符合事物的本质特点的，由此排除了规范分析方法，建立了对可用货币表达的“价值”的实证分析方法。现在的学生很少去思考“价值”这种规范判断为什么可以采用实证分析的原因。这种方法并不是《国富论》的首创，斯密在《道德情操论》^②中也是使用的这种方法。道德

① [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，简称《国富论》，最初发表于1776年，参见商务印书馆中译本，1974年6月第1版，1997年2月第8次印刷本。

② [英] 亚当·斯密：《道德情操论》，最初发表于1759年，参见商务印书馆中译本2004年版。

2 中国公务员工资制度改革研究

情操应该说是一种价值判断，斯密以“同情”为前提，采用实证分析方法研究了道德情操的形成机理。后人在研究斯密思想的时候发现“问题”，即著名的“斯密问题^①”，认为斯密的思想前后矛盾：在《道德情操论》中以“利他主义”为基础；在《国富论》中以“利己主义”为基础。所谓“斯密问题”在我看来是根本没有读懂斯密。斯密的研究方法实际上是牛顿^②方法在人文社会科学的首次成功运用。这是自文艺复兴运动以来形成的新理性的研究方法在人文社会科学领域取得胜利的标志。牛顿方法是文艺复兴思想解放运动产生的成果，牛顿方法的核心是：理性必须通过个人的激情体验。这与中世纪的宗教理性是截然相反的，宗教理性否定激情，片面强调“神”谕。没有那样的思想解放运动，牛顿方法是产生不出来的。

在牛顿—斯密时代，“自然”和“科学”几乎是等同的用语，也即属于事物本质的东西。斯密正是从对“人”的本质思考来研究社会问题的。他认为，个人和社会、激情和理性处于辩证关系之中。因此从情感世界看，激情和同情是辩证的统一；道德和公正、正义的法律是辩证的统一。但“人”本身就是精神和物质的辩证统一，因此在物质关系中，“分工”是激情的反映，“交换”是理性的必然，因此分工和交换是辩证的统一。《道德情操论》和《国富论》的思想是完全一致的。斯密认为研究“人”应该从三个方面展开：道德情操需求、物质生存需求，以及维持公正、正义的国家和法律的需求。在《道德情操论》的初版序言中，清楚表述了他的愿望。在1790年他最后一次修

^① 斯密思想的前后矛盾问题最早是由德国历史学派提出来的，后来由著名经济学家熊彼特概括为“斯密问题”。

^② [英] 牛顿：《自然哲学的数学原理》，最初发表于1687年，确立了牛顿方法。

订该书的时候仍然说：“在本书最后一版的最后一段中，我曾说过，我将在另一本论著中努力说明法律和政治的一般原理，以及它们在不同的社会时代和时期所经历过的不同革命；其中不仅涉及正义，而且涉及警察，国家岁入，军备，以及其他任何成为法律对象的东西。……我把30多年前写的这段话未加改动地放在这里。”^① 斯密在其一生的研究中只完成了宏伟规划的两部分，即《道德情操论》和《国富论》，而法律和政治一般原理的著述计划成了他的终生遗憾。从斯密的著作和整个构思中可以看出，他认识的“理性”社会是建立在上述人的本性^②假设的基础之上的。在斯密那个时代，崇尚理性、崇尚科学是时代的精神。在变革时代，“理性”或“科学”发生了根本性的观念变化，因此必然对传统的“理性”或“科学”具有强烈的批判精神。理性是“人”的理性而不是“神”强加给人的。或者说理性是“人”的本质特征，而不是“物”的“本体”自身。但斯密的理论确实也没有解决“生产性劳动”和“非生产性劳动”的均衡问题，或者说在他设定的前提下根本不存在那样的问题；斯密的理论也没有解决道德情操的国际关系问题。

从主流经济学后来的发展方向来看，对“人”的本质的认识越来越偏向机械唯物论，即把“经济人”假设作为社会均衡（和谐）的唯一前提。李嘉图的学说、新古典综合的学说、新制度学派的学说离斯密的思想越来越远，而且这种机械唯物论的观点和达尔文的进化论进行形而上学的结合，形成机械唯物论的发展观。例如，发展经济学认为人类社会的发展是可以根据人均

^① 参见《道德情操论》，第1—2页。

^② 斯密对“人”的本性的认识是辩证的，不同于只建立在个人基础上的人性本善或本恶之类的假设。

4 中国公务员工资制度改革研究

GDP 的数量来划分阶段的，这种“唯物”标志的发展观显然很成问题。我以为“中国公务员工资制度改革研究”这一课题涉及对主流经济理论的根本性批判，是一个浩大的工程。鉴于此，才有学生不适宜做这一课题的最初想法。我给学生说清这一课题的难点，但学生有勇气面对挑战，很感欣慰。

从目前的研究现况看，在公务员工资（我以为称公务员的“薪金”更好）性质的认识上存在很多误区。一是对马克思提出的共产主义初级阶段劳动者实行“按劳分配”的构想理解不到位。马克思坚持劳动价值论，在他构想的社会中不存在斯密提出的“土地、劳动、资本”的社会分工和交换的秩序，因此也不存在“地租、工资和利润”的收入获取方式。显然，在马克思的构想中，把社会分为“生产性劳动”和“非生产性劳动”的假设和斯密的社会假设前提是一致的。因此，马克思的“按劳分配”构想只适用于物质生产领域，并不适合公务员这类非生产领域。但是，在现实研究中把“按劳分配”的范围泛化，认为适用于社会所有劳动者，这既没有理解斯密思想，也没有理解马克思的思想。二是照搬西方主流经济的理论，那就是依靠市场均衡的方式。现代西方学者基本上打破了斯密关于“生产性劳动”和“非生产性劳动”的划分，把市场均衡原则推广到一切领域，即沿着可用“货币表达”的物质均衡的思路探索。由此遇到的困难是：“交易费用”如何测量？如何把存在外部成本、收益的情况内部化？提出的问题不可谓不难。然而，这是机械唯物论的思路，按照那样的思路提出问题，既不可能解决，也没有意义。

实际上，斯密在《国富论》中提出“生产性劳动”和“非生产性劳动”的划分以后并没有告诉我们这两部分人的均衡方式。但从斯密的思想体系来看，后者肯定不属于“资本、劳动、

土地”的分工范畴，那些人是从事社会的公正、正义活动的。社会，说到底是精神和物质的辩证统一，片面强调物质和片面强调精神都不可能使社会和谐。斯密认为协调两者关系的是国家^①。

“国家”是认识社会发展，以及财政理论中极其重要的范畴。中国学者在政治领域把国家看作是暴力机构，认为这是坚持了马克思主义的国家学说；在经济领域看作是居民的合约组织，实际上信奉的是卢梭的社会契约论。这种对国家分别假设的研究方法是有问题的。在我看来，国家本身是精神和物质的统一代表。一方面，国家是居民物质利益的代表；另一方面国家是民族精神的代表。当然，国家的权威是需要暴力支撑的。因此，精神、物质和暴力三者之间关系的不同决定了不同的国家形态，也决定了精神和物质的均衡方式。暴力在形式上也属于物质的范畴，国家的物质形态是国家精神的表达方式，是国民追求人生价值的制度框架。

难点是：这个制度框架是人生的坐标，现在却要对这个制度框架本身进行研究。制度框架是对“人”性理解的抽象，本质上属于形而上，但制度框架本身有物质的表达形式。“人”从物质形态上看是具体的，即以个体存在为前提，而在国家制度中工作的人员（公务员）却要体现“社会”性，可以说是一种纯粹的理性。然而，纯粹理性的人是不存在的，正如纯粹的“经济人”不存在一样。

可以说毛飞的博士论文基本说清了“按劳分配”并不适合公务员的道理，又指出了国家最基本的特征是公正和正义，或者

^① 在斯密的学说中，物质生产领域的土地、劳动和资本的分工和交换是永恒的，国家是永恒的；而马克思认为一切都要消亡的。

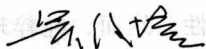
6 中国公务员工资制度改革研究

说国家的主要职能是公正和正义。这些观点是正确的，能给人以深思。论文提出公务员“公正人”假设，并据此构想制度安排，试图运用牛顿方法分析公务员的行为，也给人以启迪。

但应该指出，该课题最基本的理论问题仍然有待于深入研究，比如公务员和社会组织中的人员是社会分工的一种秩序，但两部分人员以何种方式均衡，或者说两者均衡的总假设是什么？在社会组织中的非盈利组织，以及第三部门也具有“公正、正义”的性质，而其范围和组织边界并不一致，数量界限如何确定？人文社会中的“分工”并不像天体关系（相当于“天体分工”）那样不可更改，然而，“分工”是一种秩序，是实证分析的规范假设前提，这种变动性如何处理？

此外，公务员如何界定？这也存在现象形态和抽象的问题，即并不是在国家组织中的所有工作人员都具有“公务员”的性质；公务员薪金不应该只考虑岗位的情况，还应该和一生的预期相结合，如果是那样，实际上暗含了社会秩序的不变性，显然与事实不符。所有这些问题如何处理？

总之，这是一个非常有意义的课题，阶段性成果也非常明显，相信社会各界对此会感兴趣，并会给予更多的关注；同时也希望毛飞博士继续深入研究。



2007年4月29日于珞珈山

ABSTRACT

In traditional opinion, work-oriented distribution should be the fundamental wage institution of China's civil servant, which in fact has been put into practice for years. However, our research suggests that this institution should be abolished in the government distribution area. As an economic-man being, its theoretical premise, work-oriented distribution can only fit in value production domain. Once spreading it into non-value production domain, such as the government, will lead to the economics imperialism and the consequence of economics pauperization, which would result in economic-man survival environment and change civil servant into a money-pursuing economic-man. The serious department-interest phenomenon nowadays can be taken as the best evidence. With the development of the society, harmoniousness and its scientific fortune view as the requirement of this era are brought forward, which put the non-value-fortune and value-fortune at equal important status. Therefore, the government function in harmonious society should be to realize equilibrium of both two fortunes, that is to say, to act as the value-fortune protector and the non-value-fortune institution provider. And whether to function well depends on the government justice,

2 中国公务员工资制度改革研究

which would become the ultimate support in the harmonious society. So the civil servant wage distribution should rely on new-supply institution, justice-man as its premise, which would help realizing the justice much better.

This book consists of an introduction and four chapters. Introduction provides a description of the study including research motivation, literature review, research methodology, and research framework, etc. Chapter one provides the theory foundation of the civil servant wage distribution institution. This chapter firstly analyzes the essential meaning of harmonious society from the point of economic view, meanwhile, points out that the non-value-fortune is as important as value-fortune according to the scientific fortune view. To balance these fortunes, the government should act as the protector of the value-fortune and the provider of the non-value-fortune institution. And to play these roles well, the key is to guarantee the civil servant's justice. Chapter two mainly checks the applicability of work-oriented distribution in the government based on the scientific fortune view. After reviewing related literatures, we find it isn't stable for theory foundation spreading work-oriented distribution into the government, which leads to a historical hypercorrect result. On the other hand, through theoretic analyzing, we also find that economic-man is the premise of work-oriented distribution, which would only convert the civil servant into economic-man and admit the department-interest. However, this result extremely conflicts with the scientific fortune view, which couldn't realize the government roles nor awake the justice inside civil servant neither. Therefore, the institution of work-oriented distribution should be abolished in the government

domain. Chapter three retrospects the changing process of China's civil servant wage distribution institution. Our research suggests that work-oriented distribution is actually the fundamental leading thought for the wage institution establishment. And its development is in fact a process of gradual institution perfection of work-oriented distribution. With the establishment and development of this institution, the conflict mentioned above behaves increasing obviously. Chapter four is about the institution innovation so as to awake the justice inside civil servant, which is the new-supply institution, justice-man as its premise. Then we design the concrete practicing steps from the aspects of payment mechanism, wage level, wage structure, wage rising mechanism, wage manage system and some corresponding measures.

On the whole, four new point-views are advanced in this book. Firstly, at the aspect of the fundamental institution design, the prevalent idea is that civil servant's wage should be distributed according to work. However, this book points out it contradicts with the harmonious society, and so we put forward the new-supply institution instead. Secondly, on the aspect of the government function, opposing to China's academia prevalent ideas at least, this book from the point view of harmonious points out that government should balance fortunes and hold justice, rather than acting as economic-man to participate in the currency value-fortune production and directly intervene the invalid domain of resource allocation in market economy. Thirdly, according to the historical economic researches, the prevalent idea is that Mao Ze-dong's theoretical denial about work-oriented distribution was totally academic misplay.

However, this book points out this kind of appraisal is inequitable. We demonstrate that Mao's mistake was only putting forward the idea that it shouldn't put work-oriented distribution which is correct only in non-value production domain into practice in the value production domain, where is the exact place this distribution is applicable. Fourthly, in traditional opinions, only through economic-man institution could civil servant economic-man manner be restricted. However, this book points out that economic-man manner, such as corruption, could only be alleviated but never eradicated at all if in this kind of institution, and only through justice-man institution could the justice in civil servant be waken up and the economic-man manner be eradicated in every inch.

KEY WORDS: Civil Servant, Wage Institution, Harmonious Society, Justice, Work-oriented Distribution, New-Supply Institution

目 录

(21)	.....	二
(26)	.....	二
(27)	.....	一
(28)	.....	二
(29)	.....	三
(30)	.....	一
(31)	.....	二
(32)	.....	三
导言		
(1)	研究动机	(1)
(2)	思想史考查	(4)
(1)	国外	(4)
(2)	国内	(9)
(3)	有关概念的说明	(17)
(1)	公务员与工资	(17)
(2)	公正、公正人与经济人	(19)
(3)	货币价值财富与非货币价值财富	(25)
(4)	基本观点与逻辑思路	(27)
(1)	基本观点	(27)
(2)	逻辑思路	(28)
(5)	解决方法与思想创新	(34)
(1)	解决方法	(34)
(2)	思想创新	(40)
第一章 公务员工资分配的理论基础		
(1)	第一节 和谐社会下的财富观	(42)
(1)	不同视角下的和谐社会	(42)

2 中国公务员工资制度改革研究

二 和谐社会的经济学解读	(45)
第二节 政府职能的和谐定位	(76)
一 政府职能思想史的简要考查	(77)
二 和谐社会条件下的政府职能	(84)
第三节 公务员的价值定位	(97)
一 非货币价值财富方面	(97)
二 货币价值财富方面	(104)
三 一个简短的结论	(106)
第二章 按劳分配在政府部门适用性的考察	(107)
第一节 相关文献综述	(107)
第二节 按劳分配理论及其实现前提	(113)
一 古典的按劳分配思想	(113)
二 经典的按劳分配理论	(121)
三 发展的按劳分配理论	(131)
第三节 按劳分配不适用于政府部门	(143)
一 一个初步考察	(143)
二 进一步的理论推导	(146)
三 和谐社会下的考察	(152)
四 结论	(161)
第三章 中国公务员工资制度变迁	(163)
第一节 过渡阶段的工资制度	(164)
一 供给制的调整	(164)
二 工资制的调整	(168)
三 两制并轨	(170)
四 历史简评	(172)
第二节 探索阶段的工资制度	(174)

一	工资改革的背景	(175)
二	按劳分配是主要原则	(177)
三	等级工资制是基本内容	(179)
四	改革成效与历史简评	(181)
五	改革以后的曲折发展	(186)
第三节	发展阶段的工资制度	(192)
一	工资改革的背景	(193)
二	指导思想与基本原则	(196)
三	工资改革的基本内容	(197)
四	历史简评	(199)
第四节	成形阶段的工资制度	(202)
一	工资改革的背景	(202)
二	工资改革的主要原则	(206)
三	工资改革的主要内容	(207)
四	改革以后的五次调整	(210)
五	历史简评	(211)
第四章	中国公务员工资制度创新	(218)
第一节	工资制度改革的方向	(219)
一	改革方向:新供给制	(219)
二	推行新供给制的原因	(222)
第二节	工资分配的具体制度安排	(241)
一	工资支付机制	(241)
二	工资水平确定	(243)
三	工资结构安排	(244)
四	工资增长机制	(246)
五	工资管理体制	(247)

4 中国公务员工资制度改革研究

(248) 第三节 工资制度改革的实现路径	(248)
(249) 一 成文制度	(249)
(254) 二 不成文制度	(254)
(256) 第四节 工资制度改革的配套措施	(256)
(257) 一 严格的准入制度	(257)
(259) 二 全面的道德建设	(259)
(262) 三 准确的统计调查	(262)
(263) 四 其他的相关措施	(263)
主要参考文献	(266)
附表	(273)
后记	(292)
(296)	二
(307)	三
(310)	四
(311)	五
(318)	第四卷
(319)	第一卷
(319)	一
(322)	二
(341)	第二卷
(341)	一
(343)	二
(344)	三
(346)	四
(347)	五