



中国政府与政治研究系列

中国公务员 规模问题研究

A STUDY ON THE SIZE OF
CIVIL SERVANTS IN CHINA

李利平 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



中国社会科学出版社

中国公务员 规模问题研究

王德林 著
王德林 王德林 王德林 王德林 王德林
王德林 王德林 王德林 王德林 王德林

中国社会科学出版社



中国 政府 与 政 治 研 究 系 列

中国公务员 规模问题研究

A STUDY ON THE SIZE OF
CIVIL SERVANTS IN CHINA

李利平 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员规模问题研究 / 李利平著. —— 天津 :
天津人民出版社, 2014.9

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978-7-201-08910-2

I. ①中… II. ①李… III. ①公务员制度—研究—中
国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 230333 号

天津人民出版社出版

出版人:黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmchs.com>

电子邮箱:tjrmchs@126.com

天津新华二印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 16.75 印张 2 插页

字数:250 千字

定价:42.00 元

总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的剧变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两

个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期,我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家作主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc. 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,对于怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的

由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展的问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己一套独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态

度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与—治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年,《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深

① 朱光磊:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。

化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

中国政府与政治研究系列书目

- | | |
|-------------------------------|---------------|
| 《当代中国政府过程(第三版)》 | 朱光磊 著 |
| 《当代中国政府间纵向关系研究》 | 张志红 著 |
| 《以社会制约权力——民主的一种解析视角》 | 郭道久 著 |
| 《当代中国县政改革研究》 | 暴景升 著 |
| 《中国复合型社团研究——以中国共青团的职能变迁为个案》 | 吕福春 著 |
| 《当代中国政府“条块关系”研究》 | 周振超 著 |
| 《中国城市管理综合执法体制研究》 | 杨书文 著 |
| 《中国服务型政府:公共服务的内涵和机制研究》 | 孙 涛 著 |
| 《授权体制:改革开放时期政府间纵向关系研究》 | 薛立强 著 |
| 《中国“小组机制”研究》 | 周 望 著 |
| 《现代化进程中的阶层分化与政治整合》 | 吴晓林 著 |
| 《中国行政区划改革研究——政府发展模式转型与研究范式转换》 | 赵聚军 著 |
| 《中国咨询机构的政府决策咨询功能研究》 | 张颖春 著 |
| 《转型期地方政府的角色定位与行为调适研究》 | 鲁 敏 著 |
| 《中国“政策试点”研究》 | 周 望 著 |
| 《中国“省直管县”体制改革研究》 | 王雪丽 著 |
| 《当代中国组织网络及其控制问题》 | 李勇军 著 |
| 《当代中国中央与地方关系的“竞争性集权”模式》 | 黄相怀 著 |
| 《公共物品财政供给的制度基础》 | 翟桂萍 苏杨珍 蒋 瑛 著 |
| 《中国公务员规模问题研究》 | 李利平 著 |

目 录

引 论

一、为什么特别关注中国的公务员规模问题 / 1

二、研究视角 / 4

三、基准概念 / 6

四、框架结构 / 10

五、可能的创新点 / 11

六、研究工作的限度 / 12

第一章 不小于 1%:典型国家(地区)公务员规模的经验观察 / 14

第一节 公务员的概念和范围 / 15

一、“公务员”范围的界定 / 15

二、数据来源和统计口径 / 20

三、横向比较的方法和意义 / 21

第二节 部分经济发达国家的公务员规模 / 24

一、美国政府公务员的总量规模和内部结构 / 24

二、英国政府公务员的总量规模和内部结构 / 28

三、法国政府公务员的总量规模和内部结构 / 29

四、德国政府公务员的总量规模和内部结构 / 30

五、日本政府公务员的总量规模和内部结构 / 31

第三节 部分经济转型国家的公务员规模 / 33

一、俄罗斯政府公务员的总量规模 / 33

二、波兰政府公务员的总量规模 / 34

三、捷克政府公务员的总量规模 / 35

第四节 部分发展中国家的公务员规模 / 37

一、埃及政府公务员的总量规模 / 37

二、巴西政府公务员的总量规模 / 38

三、土耳其政府公务员的总量规模 / 39

第五节 中国港澳台地区的公务员规模 / 39

一、香港地区政府公务员的总量规模和内部结构 / 39

二、澳门地区政府公务员的总量规模和内部结构 / 42

三、台湾地区政府公务员的总量规模和内部结构 / 46

第六节 对其他国家(地区)“公务员占人口比例”的比较分析 / 48

一、“公务员占人口比例”的国际比较结论 / 48

二、对“公务员占人口比例”的底线和高线的说明 / 50

第二章 公务员规模长期变化趋势的一般性分析 / 51

第一节 历史经验:经济社会发展是公务员规模变化的内在动力 / 51

一、经济发展水平不断提高 / 52

二、人口总量增长和结构变化 / 55

三、第三产业从业人员增加 / 61

四、居民消费结构的现代化 / 64

第二节 理论支持:公务员规模变化是政府职能持续扩张的自然反应 / 67

一、经济发达国家政府职责范围在持续扩张 / 67

二、发展中国家政府职责范围在扩大 / 70

三、公共服务成为现代政府的主要职能 / 71

第三节 现实要求:公务员规模调整是政府有效履行职责的主动选择 / 76

一、城市化进程中实现有效治理的要求 / 77

二、政府有效提供公共服务的基础和保障 / 83

三、强化政府社会性监管职能的重要途径 / 86

第三章 “公务员占人口比例”的一般规律:以日本为例 / 89

第一节 日本公务员的总量规模和内部结构 / 90

一、日本公务员的总量规模和变化趋势 / 90

二、日本公务员的内部结构 / 94

三、对日本公务员规模的总体分析 / 101

第二节 “定员管理”:日本公务员规模控制的主要方式 /	102
一、“定员管理”的概念和法律依据 /	103
二、设定定员的最高限额 /	104
三、有计划地实施“定员削减”计划 /	106
四、定员管理计划的设定和推动过程分析:以远野市为例 /	109
五、对定员管理的分析和评价 /	112
第三节 定员管理对控制公务员规模的启示 /	114
一、突出强调立法的基础性作用 /	114
二、编制变化与政府职责的关系 /	115
三、机构改革的周期性与统筹规划规模调整 /	116
四、调整优化公务员的内部结构 /	116
五、缓和渐进的人员分流方式 /	117
第四章 中国公务员规模的现状及存在的主要问题 /	118
第一节 总量、变化趋势与基本判断 /	119
一、总量与发展趋势 /	119
二、对当前公务员“数量值”的分析 /	125
三、基本判断:不是单纯的“臃肿”问题 /	126
第二节 公务员的内部结构和主要问题 /	128
一、各层级政府人员配置比例不合理 /	128
二、党、政、群人员配置比例结构不合理 /	131
三、职能部门人员配置结构不合理 /	132
四、领导职数过多 /	135
五、机构多但人员不饱满 /	136
第三节 随州市的个案分析和主要结论 /	136
一、机构数超过了中央规定限额 /	137
二、机构设置的地方特性不明显 /	138
三、政府系统的机构数量比重偏低 /	138
四、人员总量规模超出限额 /	140
五、人员配置不适应建设服务型地方政府的要求 /	141

第五章 中国公务员规模的主要影响因素及分析	/ 143
第一节 研究单位	/ 143
一、以省级行政区作为研究单位的考虑	/ 144
二、时间段选择上的考虑	/ 148
第二节 公务员规模影响因素选择的思路 and 依据	/ 149
一、“人口”因素	/ 149
二、“地理与政区”因素	/ 151
三、“经济与社会发展水平”因素	/ 152
四、“政府财力”因素	/ 153
五、“城市化”因素	/ 155
第三节 研究方法、数据模型和结论	/ 156
一、研究方法	/ 156
二、变量的操作化和数据采集	/ 158
三、数据模型和结论	/ 160
第四节 对公务员规模影响因素的进一步讨论	/ 167
一、对无影响潜变量的进一步验证	/ 167
二、模型结论的适用性和进一步研究的构想	/ 169
第六章 基本思路：短期“适度从紧”和长期“适度扩张”	/ 171
第一节 短期“适度从紧”的必要性和现实压力	/ 171
一、财政承受能力有限	/ 172
二、政府规模的自我膨胀	/ 178
三、“职责同构”机制亟待调整	/ 179
四、机构编制管理缺乏刚性约束	/ 181
五、政府的运行质量不高	/ 183
六、社会舆论压力大	/ 184
第二节 公务员规模长期“适度扩张”的合理性和空间	/ 186
一、对“适度扩张”的理解	/ 186
二、推动公务员规模长期扩张的主要因素	/ 187
三、“适度”的界限	/ 197
第三节 公务员规模调整改革的基本思路	/ 197
一、“适度从紧”与“适度扩张”相结合	/ 198

二、“规模控制”与“结构调整”相结合	/ 198
三、“总体从紧”与“局部扩张”相结合	/ 199
四、“数量管理”与“结构管理”相结合	/ 200
第七章 对策建议:从“突出精简”到“调整结构”	/ 201
第一节 公务员规模控制和结构优化的主要措施	/ 201
一、适当拉大政府机构改革的周期	/ 202
二、切实推动政府职能转变,合理调整纵向各层级政府的职 责配置	/ 204
三、继续推动大部门制改革	/ 208
四、尝试推动公务员分类管理改革	/ 210
五、继续充实与民生直接相关领域的公务人员	/ 218
六、推动机构编制管理的法制化和科学化	/ 219
第二节 公务员规模控制和结构优化的配套措施	/ 222
一、进一步推动事业单位分类改革	/ 222
二、改革分管型副职的设置模式	/ 225
三、优化政府的运行流程	/ 226
附 录	/ 228
参考文献	/ 230
后 记	/ 249

图表目录

表 1—1	部分经济发达国家主要经济社会发展指标	/ 22
表 1—2	部分转型国家主要经济社会发展指标	/ 23
表 1—3	部分发展中国家主要经济社会发展指标	/ 23
表 1—4	中国香港、澳门、台湾地区主要经济社会发展指标	/ 24
表 1—5	1940—1979 年美国政府雇员人数	/ 25
表 1—6	1985—2000 年美国公共部门就业人数	/ 26
表 1—7	部分美国地方政府公务员规模	/ 26
表 1—8	1960—2005 年美国部分联邦机构的公务员规模	/ 27
表 1—9	2000—2002 年英国公共行政人员统计	/ 28
表 1—10	2001 年法国公共行政人员统计	/ 30
表 1—11	德国按服务关系划分的公共行政人员	/ 31
表 1—12	2001—2011 年日本公务员规模数据	/ 32
表 1—13	2008 年日本部分县、政令指定都市公务员内部结构	/ 32
表 1—14	1997—2000 年俄罗斯政府公务员规模	/ 34
表 1—15	2003—2008 年俄罗斯政府公务员规模	/ 34
表 1—16	1995—2000 年波兰政府公务员规模	/ 35
表 1—17	2003—2010 年波兰政府公务员规模	/ 35
表 1—18	1995—2000 年捷克政府公务员规模	/ 36
表 1—19	2003—2010 年捷克政府公务员规模	/ 36
表 1—20	1997—1999 年埃及政府公务员规模	/ 37
表 1—21	2000—2008 年埃及政府公务员规模	/ 38