

本书由国家社会科学基金资助

# 公共职位 适度规模与优化配置论

王振海 薛风平 裴 斐 严惜怡/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

本书由国家社会科学基金资助

# 公共职位适度规模 与优化配置论

王振海 薛风平 裴 斐 严惜怡 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

公共职位适度规模与优化配置论 / 王振海等著. —  
北京: 社会科学文献出版社, 2010. 11  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1880 - 3

I. ①公… II. ①王… III. ①国家行政机关 - 职位 -  
研究 - 中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 203535 号

## 公共职位适度规模与优化配置论

---

编 著 王振海 薛风平 裴 斐 严惜怡

---

出 版 人 谢寿光  
总 编 辑 邹东涛  
出 版 者 社会科学文献出版社  
地 址 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦  
邮 政 编 码 100029  
责 任 部 门 高职教育出版中心  
项 目 负 责 人 年维佳  
责 任 编 辑 闵 佳 赵 燕

---

总 经 销 社会科学文献出版社发行部  
(010)59367080 59367097

经 销 各地书店  
排 版 青岛新华出版照排有限公司  
印 刷 青岛新华印刷有限公司

---

开 本 889mm × 1194mm 1/32  
印 张 9  
字 数 249 千字  
版 次 2010 年 11 月第 1 版  
印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

---

书 号 ISBN 978 - 7 - 5097 - 1880 - 3  
定 价 28.00 元

---



版权所有 翻印必究

# 目 录

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第一章 公共职位数量规模的内涵界定与研究现状 ..... | ( 1 ) |
| 一 公共职位及其数量规模界定 .....         | ( 1 ) |
| (一) 公共职位 .....               | ( 1 ) |
| (二) 政府规模与公共职位数量规模 .....      | ( 4 ) |
| 二 国内外公共职位数量规模研究梳理 .....      | ( 5 ) |
| (一) 国外几种典型理论研究视角 .....       | ( 5 ) |
| (二) 我国关于公共职位数量规模的研究 .....    | ( 8 ) |
| 三 数量规模在公共职位优化配置中的基础意义 .....  | (11)  |
| 四 逻辑结构与思路 .....              | (13)  |
| 第二章 公共职位数量规模比较 .....         | (15)  |
| 一 古今公共职位数量规模统计与比较 .....      | (15)  |
| (一) 古今公共职位数据统计指标 .....       | (15)  |
| (二) 古今公共职位数量规模统计 .....       | (17)  |
| (三) 古今公共职位数量规模比较与解析 .....    | (19)  |
| 二 中外公共职位数量规模统计与比较 .....      | (26)  |
| (一) 中外公共职位数据统计指标 .....       | (26)  |
| (二) 中外公共职位数量规模统计 .....       | (27)  |
| (三) 几个重要指标的国际比较 .....        | (42)  |
| (四) 中外公共职位数量规模解析 .....       | (57)  |
| 三 公共职位数量规模配置合理标准 .....       | (60)  |
| (一) 古代中国公共职位数量规模配置依据 .....   | (61)  |
| (二) 国外公共职位数量规模配置标准 .....     | (64)  |

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| (三) 当代中国公共职位数量规模配置标准及判断 .....     | (67)         |
| (四) 公共职位数量规模配置的影响因素 .....         | (69)         |
| (五) 公共职位数量规模的均衡配置 .....           | (77)         |
| <b>第三章 我国公共职位数量规模配置现状解析 .....</b> | <b>(82)</b>  |
| 一 我国公共职位数量规模配置现状及存在问题 .....       | (82)         |
| (一) 行政成本攀升, 行政效能下降 .....          | (84)         |
| (二) 地方政府机构积重难返 .....              | (87)         |
| (三) 人力资源配置错位 .....                | (90)         |
| (四) 公共职位数量规模结构失调 .....            | (93)         |
| 二 公共职位数量规模配置失衡的原因分析 .....         | (95)         |
| (一) 官吏组织的自我膨胀性 .....              | (95)         |
| (二) 政府的唯一性与垄断性 .....              | (97)         |
| (三) 公共职位的自身优势 .....               | (98)         |
| (四) 公共管理发展的自然需求 .....             | (101)        |
| (五) “官本位” 思想的影响 .....             | (103)        |
| (六) 政府本质异变与职能缺位 .....             | (106)        |
| <b>第四章 公共职位数量规模优化配置对策思路 .....</b> | <b>(113)</b> |
| 一 编制立法: 公共职位数量规模的刚性管理 .....       | (114)        |
| (一) 提升政府效能 .....                  | (114)        |
| (二) 完善编制监管法律体系 .....              | (116)        |
| (三) 依法设职, 因职定编 .....              | (119)        |
| (四) 缩小设置层次, 增大设置幅度 .....          | (124)        |
| (五) 加强执法监督, 拓宽监督主体与客体范围 .....     | (126)        |
| 二 推进行政改革: 限制权力与职位的过分膨胀 .....      | (130)        |
| (一) 规范行政审批行为 .....                | (130)        |
| (二) 政府职能主干化 .....                 | (133)        |
| (三) 市场化、社会化分权 .....               | (135)        |

3

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 三 省级层面公共职位数量配置分析      | (192) |
| (一) 省级政府的沿革与职能        | (193) |
| (二) 地方政府公共职位数量的演变     | (198) |
| (三) 省级政府公共职位数量配置效率的测度 | (201) |
| (四) 影响公共职位数量配置的因素     | (210) |
| (五) 省级政府公共职位数量优化配置模型  | (217) |
| (六) 山东省级政府人员数量配置的评价   | (229) |
| 四 副省级层面公共职位数量配置分析     | (236) |
| (一) 副省级城市职权           | (236) |
| (二) 副省级城市公共职位数量规模比较   | (237) |
| (三) 结论                | (247) |
| 五 县级层面公共职位数量配置分析      | (247) |
| (一) 县级政府的内涵           | (248) |
| (二) 县级政府的历史变革         | (248) |
| (三) 县级政府的组织体系与机构设置    | (254) |
| (四) 县级政府公共职位数量分析      | (257) |
| 结 论                   | (264) |
| 参考文献                  | (267) |
| 后 记                   | (277) |

## 第一章 公共职位数量规模的内涵界定与研究现状

### 一 公共职位及其数量规模界定

#### (一) 公共职位

公共职位是在公共部门设置的各级各类岗位的通称。从一般意义上说,公共职位既可指属于全体民众的国家公共性组织中的职位,也可指属于部分人组建的集体性组织中的职位;既可指国家政权机关中的职位,也可指执政党或事业部门中的职位,还可指国有企业或其他具有一定公共性的群团组织中的职位;有时也专指由公共税收供养的、行使公共权力的政府中的工作岗位。<sup>①</sup>为了在研究过程中便于使边界清晰和具有可比性,本文的公共职位专指党政机关中除工勤岗位以外的其他各种工作岗位。

公共职位的设置是国家和政府履行其社会公共管理职能的必然要求。权力是公众的意志,公共职位体现着公共权力,是公共权力的载体,通过公共职位可实现权力意志、支配各种资源。公共权力在社会契约论学者的论著中被描述为:人们通过相互订立契约而让渡给政府来行使的那部分权力。霍布斯指出:“国家是由契约产生的,人们为了摆脱自然状态,彼此之间共同约定,大家都放弃自己的权力,并把它交给一个人或由一些人组成的议会,并且承认他或议会在公共和平与安全事务方面所做的一切都是经过大家同意的。

---

<sup>①</sup> 王振海:《公共职位论纲——政府职位的属性与配置机制》,河南人民出版社,2002,第20页。



这样国家和公共权力就建立起来了。”<sup>①</sup> 马克思主义权力观更是直接地揭示了权力的公共本质：权力是人民给的，权力属于人民，公共权力行使的目的是管理社会公共事务，保护私有财产和公民的自然权利。公共权力的行使要借助具体的人和机构来实现，公共职位就成为最适宜的选择。韦伯认为，官僚集权组织是通过“公职”或“职位”而不是通过个人或“世袭”来进行管理的。<sup>②</sup> 权力同国家职位紧密相连，在官僚制组织中，为确保职责的履行，权力被赋予不同级别的职位，并按照自上而下的顺序组合成等级结构。公共权力必须以公共职位为载体，而公共职位也必须依靠权力提供动力支持，每个职位都对应相应的权力。“权力大都不是直接赋予具体的人物，而是首先配置在一定的组织之上，然后再由任职于这一组织的人去行使。权力不是直接同人而是同职位连接在一起的。量能授职、‘职在权在’便成为现代权力配置的主导现象。”<sup>③</sup>

公共权力与公共职位的关系是内容与形式、内核与载体的关系。公共职位不可能按照自身的价值导向独立决定自己的规模和配置，而是只能作为公共权力的承载者，受到权力性质、政体类型及整个社会经济政治演进的影响。公共权力总是处于不断调整 and 变化之中，且具有天然的扩张倾向，因而推动着公共职位数量规模不断增长。

职位是组织中体现在具体岗位上的法定职务与责任的集合体，是公共机关中以一定的职务和责任为要素、需要一定规模的公职人员来实施具体行为的工作岗位。作为组织机构的最小元素，它是以其母体——组织机构的存在为前提的。组织机构的出现在先，职位的出现在后。在我国，职位从一开始就与公众、公共有着不可分割

---

① 魏永忠：《现代行政管理》，中国人民公安大学出版社，2005，第30页。

② 朱立言、孙健等：《政府组织适度规模研究》，中国人民大学出版社，2007，第10页。

③ 王振海：《公众政治论》，山东大学出版社，2005，第64页。

的联系,“好人当官,能人当官,当官为公”。《汉书·盖宽饶传》中写道:“五帝官天下,三王家天下。家以传子,官以传贤。”《史记·孝文帝本纪》中司马迁曾引此句,注云:“官,公也,谓不私也。”<sup>①</sup>只是随着夏商周社会转型,“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,天下财产变成了一家一姓的财产,家国不分,权力的转移也由禅让变成了世袭,职位完全变质,成为一种维护一家一姓私利的工具。在漫长的封建社会里,这一状况始终没能改变,甚至愈演愈烈。直到社会主义制度建立之后,职位才实现了在学理上向着公共的回归,越来越成为一种承担社会公共事务管理的具体工作岗位,一种公共性的职位,“一种远离特权与垄断的技术性岗位”。<sup>②</sup>

与职位相比,公共职位的概念更倾向于政府和公众,它直接面对的是广大公众及社会公共管理事务。在专制的话语体系中,政府职位不是公共职位,但在本然的意义上,不管在何种制度下,政府职位都应是公共的。虽然公共职位在原始社会、奴隶社会、封建社会的很长一段时间里被统治阶级当做专制统治的工具,被赋予了阶级色彩和专属性质,成为一部分人的专利品和私有之物,其公共属性受到摧残;但是,从根本上来讲,这些时期的公共职位都担负着一种管理和服务的职能,加之科举制的推行,公共职位仍然是向社会公众敞开的,是普通公众进入上层社会的渠道之一。

一般认为,公共职位的外部特征体现为公共性、保障性和稳定性,而其内在属性则包括稀缺性、有限性及竞争性。公共职位能够给占据它的官员提供较一般社会公众更优厚的福利待遇和社会保障。“行政人员通常职位较高,比生产人员拥有更强的工作安全感

---

① 戴清亮:《破除官本位》,《学术界》2005年第2期,第96页。

② 引自宋世民:《试论从“部门行政”向“公共行政”的转型》,《上海行政学院学报》2002年第4期;转引自杨秋菊:《政府公共性的多维度分析》,《江南社会学院学报》2005年第4期,第49页。

和稳定感。人事上有裁员时，非行政官员往往是最先被解雇的。”<sup>①</sup>公共职位不仅是一种资源，更是一种稀缺的政治资源，它满足稀缺资源的一切条件。政府是唯一的，且编制是相对固定的，因而公共职位是有限的；但是在现实社会中总是有人希望充任政府公职，导致竞争在所难免。正是由于公共职位的上述特征和属性，使得公务员成为大多数人择业的首选，于是也把公务员考试推上了“全国第一考”的宝座，成百上千人争夺一个职位的现象成为常态。

### （二）政府规模与公共职位数量规模

政府规模通常是指在一定的政治、经济、文化等现实条件下，以政府职能为基础，由政府机构及其工作人员数量、政府行政成本共同决定的政府活动范围。<sup>②</sup>政府规模既指政府的职能与权力范围，又指政府机构的大小与人员的数量范围。政府规模的增长主要是在政府职能与权力扩张基础上的机构与人员的膨胀。公共职位数量规模与政府规模之间存在着直接的关联，前者不仅是后者的重要特征，而且是衡量后者的主要指标。在社会功能不断完善和政府作用日渐凸显的现代社会，政府权力和规模都呈现扩大化趋势，公共职位的数量规模也随之迅速扩大。公共职位数量规模的扩大体现着职位供求之间的矛盾，也成为政府机构规模膨胀的最显著特征。

从本质上看，公共职位不仅是一种资源，更是一种稀缺的资源。任何国家公共职位的配置都是有数量限度的，有其数量规模配置的均衡点，过度的偏离会给经济、政治和社会带来负面影响，造成公共权力扩张、政府机构膨胀、行政效能低下、行政成本攀升及财政负担加重等，既导致资源配置失衡，又带来人才浪费。著名的“帕金森定律”揭示了公共职位扩张的一个重要原理，即每一位官员都希望增加自己部属的数量，而官员数量的增加与工作量增加并

---

<sup>①</sup> [美] 安东尼·唐斯：《官僚制内幕》，中国人民大学出版社，2006，第21页。

<sup>②</sup> 童星：《公共管理高层论坛》（第5辑），南京大学出版社，2007，第91页。

无直接关系。在现代民主社会中,尽管许多公民认为官僚组织的整体规模与其提供的益处相比显得过于庞大,但他们仍将毫不犹豫地支持现有的官僚组织而不是废除这些组织。<sup>①</sup>在当前各国公共职位数量规模扩张成为一种趋势的大背景下,试图通过一种或几种办法或单纯通过激进的“休克疗法”等来消除机构膨胀的弊端是行不通的。因而,从公共职位角度考察政府规模、研究资源配置成为一种新兴的研究视角与方向。

### 二 国内外公共职位数量规模研究梳理

#### (一) 国外几种典型理论研究视角

目前,国外对于公共职位数量规模的研究多从政府职能及政府管理的角度出发,与公务员制度的发展密切相关。学者们普遍把公共职位视做政府职能及政府管理的载体与内在要素,其职位设置和人员编制依据政府职能确定,与预算经费相结合,受到议会或法律的严格约束,遵循“有多少钱,办多少事,用多少人”的原则,不能随意增减。有些国家的职位设置还建立在职位分析、岗位分析、岗位评估的基础上。随着西方公共管理改革的深入,政府所承担的公共管理职能扩张,政府财政支出增加,公共职位数量规模亦呈现出明显的扩张趋势。对于如何防止公共职位数量规模的过度扩张,目前,西方学者的思路主要集中在通过明确政府职能,强化职位分析,提高公共职位的结构性、功能性配置以及严格控制财政预算对公共职位数量规模的约束等方面。

##### 1. 政府职能决定论

持这一观点的学者们认为,政府是因为做太多的事情而膨胀,而不是自然膨胀,坚持认为政府应当减少雇员,压缩公共职位数量,严格控制职位和人员绝对数量的扩张,甚至是相对规模的扩大。他们主张政府、市场和社会三者应该适度、合理分权,要求减

---

<sup>①</sup> [美] 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,中国人民大学出版社,2006,第300页。

少政府干预，通过改革规则来改善政治，完善政府职能和作用，根据政府职能确定公共职位数量规模。政府的职责限定于维持秩序和提供公共服务，公共职位的数量规模设定也应集中于这个范围，更多地利用市场和社会的力量加强宏观管理和自我组织，减少政府中的公共职位数量。美国克林顿政府时期曾多次抨击文官制度的集权化管理，在美国新右派理论家看来，私有化是“通向最好政府的关键”策略，或者是“事半功倍地建立更好政府”的策略。<sup>①</sup>

### 2. 功能结构配置论

持该论点的学者们更加关注政府职位的结构和功能性变化，强调从公共职位所承担的实际功能来判定公共职位数量规模的大小，而不是单纯地批判公共职位的数量规模扩张。他们认为随着工业化的深入和国家的发展，社会分工日益细化，公共事务日益繁杂，应当按照公共职位承担的功能进行合理的配置组合。对于承担教育、医疗、社会保障等功能的职位而言，现有的数量规模显得过于弱小，而像国防、邮政等职位则显得有些庞大。与通常的印象相反，美国“公共福利和社会保险管理却仅占州和地方政府雇员数的4%。在联邦政府中，超过60%的政府雇员集中分布于国防（含外交）和邮政服务两个领域；即使是最热心于分权的人士也不认为这两个领域是州和地方政府的职责范围”。<sup>②</sup>

### 3. 财政预算约束论

公共选择理论学家认为：“预算规模的增加通常会直接引起职位的重新定级，或是人员的增加和官僚化。”<sup>③</sup> 政府机构整体上被

---

① [英] 帕特里克·敦利威：《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》，中国青年出版社，2004，第250页。

② [美] 詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔：《行政过程的政治——公共行政学新论》（第2版），中国人民大学出版社，2002，第154、155页。

③ [英] 帕特里克·敦利威：《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》，中国青年出版社，2004，第174页。

看做理性经济人，官僚具有预算最大化倾向，官僚的目标大多与所在机构的预算规模呈正相关关系。在政府决策体系中，支出决策与税收决策分离是导致政府扩张的重要因素。“预算约束来自官僚机构内部，是一种成本约束”，<sup>①</sup> 通过财政预算约束公共职位扩张是最为有效的手段和方法。根据公共职位职能和工作量的大小，决定财政资金的拨付数额，要求政府严格执行财政预算，通过财政手段限制公共职位数量规模的扩张。一个普遍的看法是：如果雇员的数量或其报酬能够被削减，那么，财政预算问题就能够得以缓解，甚至得到彻底解决。<sup>②</sup>

### 4. 职位分析控制论

越来越多的学者认同在进行职位设置之前对职位进行科学的分析和评估，正如韦伯所强调的：“每个职位都有自己的权限范围。”<sup>③</sup> 职位分析是根据社会公众的需求将政府的管理职能分为若干项，如人事、统计、新闻、财政、税收、法律、安全、秩序、消防、学校、文化、社会福利、医疗、城市规划、住宅整治、绿化、交通、垃圾处理等，然后将这些职能归类，在此基础上决定管理机构的管理权限，再结合财政预算多少和工作任务轻重以及工作量大小确定人员编制。职位分析的对象是职位，而非职位上的人员，其所依据的基本要素是职位的工作性质、难易程度、责任轻重及所需资格条件。职位分析并不是硬性规定该类职位应办什么事，而是对该类职位所干的事和所拥有的权力进行客观分析与评价，由此确定职位在分类结构中所处的位置，从而达到分类管理的目的。其最终目的是通过科学的职位分析，确定公共职位应当并且可以设置的数

---

① 许云霄：《公共选择理论》，北京大学出版社，2006，第153页。

② 〔美〕詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔：《行政过程的政治——公共行政学新论》（第2版），中国人民大学出版社，2002，第158页。

③ 〔美〕迈克尔·罗斯金、罗伯特·科德、詹姆斯·梅代罗斯、沃尔特·琼斯：《政治科学》（第6版），华夏出版社，2001，第329页。

量规模范围，对每一类公共职位设置的数额加以严格限定，既保证政府职能的有效发挥，又能够把公共职位数量规模限制在合理的范围内。

### （二）我国关于公共职位数量规模的研究

公务员考试的持续升温也促使国内学者对于公共职位数量规模的研究不断深入。目前国内对于公共职位数量规模的研究主要分为两种视角：一种是从规范的角度，研究公共职位数量规模合理配置的依据和原则；另一种是从实证出发，研究我国公共职位数量规模配置的现状、问题和改善的途径。

从规范的角度看，国内对于公共职位数量规模的研究主要集中在公共职位数量规模合理配置的意义、依据及原则方面。有学者认为，适当的政府官员规模是政府有效运转的必要条件。公共职位合理配置在提高政府行政效能方面发挥着促进和调节作用，能够有效地调动公务人员的积极性和主动性，对其起到激励和约束作用，从而提升行政效能。从公共经济的角度看，公共职位配置的合理与否制约着经济发展的方向和速度，公共职位的合理配置有助于减轻目前沉重的财政负担，缓解财政压力，降低行政成本，加强财政经费预算约束，为经济发展提供强劲动力、人才储备和政治保障。在政治民主化进程中，公共职位的合理配置能够增加政治系统的开放性，拓宽公众参与的渠道，为普通民众进入政治系统提供合法途径，对整个国家的人力资源开发与配置起到引导和推动作用；同时影响公众的择业态度，使人才的流向和布局发生变化，改善公众对公共职位过分热衷的需求现状，引导大多数人找到适合自己的岗位，达到适者适位，避免人才浪费。

公共职位数量规模合理配置过程中应遵循的原则和要达到的目标也是学者们关注较多的方面。总体上来说，学者们的学术研究大概分为定量和定性两类，其中原则性和规范性的研究较多，公共需求、工作量、人口数量、财政支出数量、经济发展水平等都被视为衡量标准。有学者指出，公共职位配置的均衡点在于政府录用到合适的人选，有志于并适合于担当公职之人能够谋得适宜的职位，配

置的理想目标是适者适位和社会公平。<sup>①</sup> 有学者认为公共职位数量规模的合理配置应当在这样一种范围内：一方面官员在数量上能够满足政府对社会进行有效治理和提供充分服务的需要，同时保证政府各部门能够有效运转；另一方面政府官员的规模与国家的经济发展水平、政府的实际财力、农业人口比例等因素相适应。也有人认为，理想状态是保证政府与其他公共部门在提供公共服务的职能分配上保持相对均衡。<sup>②</sup> 职位规模应遵循成本收益原则即效率原则：“规模过大或过小可能都是有害的，增长的边际成本等于其边际效益时，职位规模才是合理的。”<sup>③</sup> 有人则指出：“政府机构规模适度化标准并非简单的数量多少，而是要根据各国所处的社会经济发展水平与其政府所履行的职能的吻合性以及专业化与一体化之间的成本收益均衡性来确定。”<sup>④</sup> 相对而言，国内对于公共职位数量规模配置的量化标准则比较少。有人认为 21 世纪初政府官员的合理规模应该控制在全国总人口的 1% 左右。<sup>⑤</sup> 有人认为：“政府公务人员的总量增长一般维持在 0.3% 左右为比较合理的增长幅度。”<sup>⑥</sup> 也有人指出，我国国家机关、党群机关和社会团体工作人员人数占全国

---

① 王振海：《公共职位供求矛盾与配置机制论》，《江苏行政学院学报》2002 年第 1 期，第 104 页。

② 史艺军、苑晓杰：《适度政府规模与我国行政改革》，《兰州学刊》2005 年第 3 期，第 38 页。

③ 颜廷锐、张艳：《政府规模与行政效率比较审视》，《云南行政学院学报》2003 年第 6 期，第 47 页。

④ 徐颂陶、徐理明：《走向卓越的中国公共行政》，中国人事出版社，1996，第 234 页。

⑤ 朱光磊、张东波：《中国政府官员规模问题研究》，《政治学研究》2003 年第 3 期，第 91 页。

⑥ 马拴友：《政府规模与经济增长——兼论中国财政的最优规模》，《世界经济》2000 年第 11 期，第 60 页。



总人数的比例必须严格控制在 0.75% 之内。<sup>①</sup>

在实证方面，国内学者一直关注我国公共职位数量规模的发展变化和存在的问题，并就这些问题提出了大量创新性的观点。学者们普遍认为我国在公共职位数量规模配置方面存在不足，诸如公务员数量过多、政府财政开支过大、结构功能不匹配等问题突出，需要采取多种措施加以改善。我国公共职位数量规模过大，增长过快，官民比例较高，政府财政供养人员过多。中国官员队伍的绝对数为世界第一，官员人数增长速度超过人口的增长速度和财政的承受力。全国一半以上的县级财政并不宽裕，财政赤字占 GDP 的比重逐年增大，各级财政大多处于“吃财政饭”的水平。<sup>②</sup>当然，也有学者持不同观点，认为中国的官员其实并不像有些人想象和强调的那么多，公务员的绝对规模并非过大，“官民比”与发达国家相比也不算高；中国在政府官员规模方面存在的主要问题不是一般的总量过剩，而是结构性过剩和功能性过剩。<sup>③</sup>

从原因的角度，综合各方面专家的观点，可以得出公共职位数量规模配置失衡的主要原因在于政府机构、人员编制、经费实行多头管理，缺乏法律依据和社会监督，政府机构体制机制存在缺陷，以及官本位思想严重等。针对这种情况，有人认为应当推行职位成本管理，控制工资增长，实行人事立法管理；<sup>④</sup>有人则建议改革机构设置体制，建设规模适度的政府，提高公职人员的能力，优化政

---

① 谭橘华：《论合理政府规模与政府行政成本》，《湖湘论坛》2005 年第 2 期，第 60 页。

② 朱光磊、张东波：《中国政府官员规模问题研究》，《政治学研究》2003 年第 3 期，第 95 页。

③ 朱光磊、张东波：《中国政府官员规模问题研究》，《政治学研究》2003 年第 3 期，第 97 页。

④ 王淑华、欧阳本章、李安华、齐曼：《财政供养系数的关联分析与降低供养系数的路径选择——湖北省 72 县（市）和孝感市财政供养系数的实证分析》，《财政与发展》2005 年第 1 期，第 50 页。