

公务员 官老爷



公务员体制改革面面观

GONG WU YUAN BING FEI GUAN LAO YE



【韩】金正吉◎著
李永春◎译



世界知识出版社

韩国高官金正吉谈反腐经验

公务员并非官老爷

——公务员体制改革面面观

(韩) 金正吉 著
李永春 译

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员并非官老爷：公务员体制改革面面观 / (韩) 金正吉著；李永春译. —北京：世界知识出版社，2009.6

ISBN 978-7-5012-3569-8

I.公… II.①金…②李… III.公务员制度—体制改革—研究—韩国 IV.D731.263.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第089791号

图字：01-2009-3624号

特约编辑
责任编辑
责任出版
装帧设计

林 昶
胡孝文 刘豫徽
刘 喆
华审设计

书 名

公务员并非官老爷——公务员体制改革面面观

Gongwuyuan Binefei Guanlanrve: Gongwuyuan Tizhi Gaige MianmianGuan

作 者
译 者

[韩] 金正吉
李永春

出版发行
地址邮编
电 话
网 址
印 刷
经 销
开本印张
字 数
版次印次
标准书号

世界知识出版社
北京市东城区干面胡同51号(100010)
010-65265919(直销) 010-65265923(发行)
www.wap1934.com
世界知识印刷厂
新华书店
880×1230毫米 1/32 6¼印张 4插页
130千字
2009年7月第一版 2009年7月第一次印刷
ISBN 978-7-5012-3569-8
ISBN 89-86671-14-X 03810

定 价

22.00元

版权所有 侵权必究

权为民所用

情为民所系

利为民所谋

——胡锦涛

序 言

经过热心于中韩文化交流的崔在善教授介绍，我和徐万民、王小甫、徐勇教授等东北亚研究所的同仁结识了金正吉先生。大家相聚在北大勺园，畅谈中韩文化交流和东北亚的和平发展事业，颇有心心相印之感。于是，相约开展合作，推进中韩文化交流和东北亚研究，共同寻觅学术真谛。

但是，真正了解金正吉先生，还是在拜读了他的著作《公务员并非官老爷》之后。这本著作是作者在出任韩国行政自治部部长期间的感知录，内容丰富多彩，感受真实。这本著作从“不改革行政，只有死路一条”的论题谈起，依次又论说了“公务员并非官老爷”、“亲切的态度胜过一切”、“不正之风、无能、贪图安逸的行政盲区”、“‘次品率’为零的行政服务工厂”几个论题。这些论题涉及公务员机构改革的必要性，以及推行改革的理念、原则和面临的困难、存在的问题。同时，分析了改革进程之所以不尽如人意的原因，包括在这个过程中遇到的问题和应对问题时的心情；提出了公务员机构改革的前进方向和最终目标等。这些问题，都很重要，是任何国家在实行改革过程中都难以避免的问题。

或许是因为中韩两国具有类似的官场传统文化背景，行政改革面临的问题也大同小异。在韩国官场出现的各种问题，在



中国也经常遇得到。因此，在阅读这本著作的过程中，在韩国围绕公务员体制改革出现的各种现象，屡屡给人以似曾相识之感。这种跨国界的感受，从一个侧面反映了这本著作在中国出版的现实意义。他山之石，可以攻玉，是人们借鉴外国经验常说的。那么，就请在《公务员并非官老爷》中，寻找开卷有益的借鉴吧。

中韩两国虽然隔海相望，但是真正的相互理解却并非易事。韩国在军人政权时期实现工业化，文官政府实行了政治民主化，这些基本看法为中国一般读者熟知。但是，对1997年以来韩国如何推行公务员体制改革，韩国的官民关系的现状、网络平台在国家行政过程中发挥了哪些作用、韩国高官的执政理念如何等问题，就未必耳熟能详了。恰恰在这些方面，这本著作作为中国读者提供了大量鲜活的例证。正如作者所说，这一著作“直接引用了来自行政自治部网站（www.mogaha.go.kr）‘与部长对话’一栏目中的内容”，借以了解“韩国普通国民和部分公务员对韩国行政部门的一些想法”和“行政部门真实状况”。由于这本著作直接、真实、具体地展示韩国公务员体制改革的方方面面，读之则必有所获，这是开卷有益的另一个原因。

作者在釜山大学读书时代，率先参加争取政治民主化的学生运动。从那时候起，始终不改初衷地坚持“国民立场”。在这本著作中，就是作者强调“站在一名国民的立场上”来观察和真诚反省韩国行政部门现状。作为行政自治部的最高长官，作者以极大的勇气来“揭发自己组织内部的问题真相”。这种勇气来自以民为本的从政理念，自然会得到韩国社会的理解与积极反响。可以预期，这本著作的中文版，也会在中国找到自己的知音，受到欢迎。

金正吉先生是中国的的朋友，历来热心中韩文化交流，期待中韩合作、共创新世纪共同繁荣的新天地。在2008年首尔站的奥运火炬传递时，他作为韩国体育运动的总负责人，担任第一棒火炬手。在中国的电视转播中，金先生最先起跑的姿态，给人留下难忘的印象。我相信，通过这部著作，广大中国读者会进入作者的内心世界，更加了解这位中国之友。

是为序。

北京大学东北亚研究所所长 宋成有

2009年5月16日于海淀蓝旗营

的普通国民及公务员”。

不过，书中并没有更深入地解释行政部门的实际情况和存在的问题，没有提出充分的对策，这部分的欠缺令我颇感遗憾。我想对这方面的问题还是留给那些专家学者去研究探讨吧。

在准备着手编写这本书的时候，我身边的很多人均反对我的做法。他们认为：“公务员犯下的错误或行政部门存在的不正之风，归根结底应该由部长承担责任，因此最好不要加以指责而应给予包容。”

当然，一位在职部长想要揭发自己组织内部的问题真相，并不是一件简单的事情。而且，如果过分揭露行政部门存在的反面问题，有愧于那些正在兢兢业业工作的公务员。回想在以往六个月的任职期间内发生的是是非非，我在做好接受广大国民严厉指责的心理准备后，还是决定推出这本书。同时，希望本书能够敦促国家公职人员进行真诚、彻底的自我反省。

行政部门的改革势在必行。只有具备强势的竞争力、保持最佳精神面貌的组织，才能适应当今时代发展的步伐。在改革与结构调整的进程中，我们正在遭受着巨大的痛苦，但是如果改革不能够取得成功，我们将会付出更大的代价！

衷心希望这本书能够为行政部门掀起一阵变革之风作出一定的贡献。

金正吉

一九九八年中秋节早晨

中文版序

光阴荏苒，拙著《公务员并非官老爷》的出版已经过了10年。当时韩国遭受国际金融危机的重创，各部门正在进行着痛苦的结构调整，行政部门不能置身事外，也要分担整个社会遭受的巨大痛苦。行政自治部主要负责公务员的人事和组织工作，时任该部部长的我做好承受来自公务员群体内部的严厉批评和巨大压力的心理准备，通过这本书，站在国民的立场上，毫不隐讳地揭露了行政部门存在的各种弊病，敦促在行政部门推进强有力的改革。该书出版以后，在很短的时间内就售出数万册，荣登韩国畅销书排行榜。社会各界对该书的评价褒贬不一，有人严厉指责，有人大加赞赏。

2008年9月，我有幸成为北京大学东北亚研究所的访问学者，从此与中国结下不解之缘。北京大学东北亚研究所所长宋成有教授向我建议举办以“韩国行政部门改革”为主题的专题讲座，并建议出版拙著《公务员并非官老爷》的中文版，我欣然接受了他的建议。这自然而然成为时隔10年之后我决定在中国出版本书中文版的契机。

在出版该书中文版的同时，应各界的要求，时隔10年之后，该书的再版事宜正在紧张筹备之中。此外，我正在为撰写该书的后续篇做各方面的准备工作。将来如果条件成熟，希望

能够在韩国和中国出版这部后续篇。

今年正值中国实行改革开放政策30周年。在此期间，中国取得了举世瞩目的巨大成就，但同时也遇到了一些问题。韩国在1988年成功举办奥运会，迎来了良好的发展机遇，但却在经济发展过程中于1997年遭到金融危机的冲击，不得不在社会各个部门推行高强度的结构调整。而目前的中国也在成功举办2008年奥运会之后遭遇了全球金融风暴的巨大冲击，进入艰难的结构调整阶段。由于在体制方面具有的巨大影响力，行政部门的改革成为全社会关注的焦点问题。虽然所处的环境和条件有所不同，但十年前韩国行政部门存在的贪图安逸、贪污腐败等弊病目前同样也存在于中国的行政部门。这些弊病不可能一朝一夕就能根除，必须通过坚持不懈的改革才能取得成效。

在长达数千年的历史进程中，韩国和中国作为同属一个文化圈的近邻，维持了“唇齿相依”的密切关系。尤其是自1992年实现建交之后，韩中两国在短短17年的时间内，在经贸关系、文化交流等方面取得了史无前例的快速发展和巨大成就。因此，我衷心希望拙著《公务员并非官老爷》中文版的出版能够在韩中两国共有和分享行政改革先进经验方面也起到一座桥梁的作用，能够成为促进中国行政部门改革和发展的契机。

值此中文版出版之际，我特别要感谢为此书能够在中国出版提供机遇的北京大学东北亚研究所所长宋成有教授，感谢为宣传本书不辞劳苦的崔在善教授和任炳翼博士以及负责书稿翻译和校对整理的李永春博士。

金正吉

2009年于北京

目 录

序 言.....	1
自 序.....	4
中文版序.....	6

第一章 不改革行政，只有死路一条

1. 热点话题：“行政自治部的两副面孔”.....	2
2. 官僚调教部长.....	7
3. 改革没有避风港.....	12
4. “恶婆婆”——公务员的形象.....	15
5. 令人心寒的政府机关服务态度.....	20
6. 过于散漫的警察纪律.....	25
7. 郑会长与“赶牛访北”.....	28
8. 不作为的“不倒翁”.....	32

第二章 公务员并非官老爷

1. 甘当恶人的部长.....	38
2. 改革可以，但不能动我的“奶酪”.....	41
3. “与公务员的战争”.....	45

4. 政府裁员与公务员的抵抗.....	49
5. IMF 时代的悲剧, 痛苦的结构调整.....	53
6. 韩国最舒适的职位——“区政府股长”.....	59
7. 高兹沃斯和行政改革.....	64
8. 忘了主人的公仆.....	68

第三章 亲切的态度胜过一切

1. 同一屋檐下的两个家庭.....	74
2. 人事为万事之根本.....	78
3. 少开会议.....	83
4. 直访业务部门.....	86
5. “令人羞愧的礼物”和“威士忌酒”.....	90
6. 洗刷“公务员=不亲切”的污名.....	95
7. 特别强调亲切的理由.....	100
8. 加班补贴之争.....	103
9. “自杀特工队”.....	107
10. 公务员与媒体的“接触”.....	111

第四章 不正之风、无能、贪图安逸的行政盲区

1. 没有主人的下属团体.....	116
2. 依旧不变的不正之风.....	120
3. 现代版“清白吏”.....	125
4. 雪浓汤和小型巴士.....	130
5. 地方行政的盲区.....	134
6. 保罗·伯拿与法国的自治制度.....	139



7. 依旧不变的“拉关系”现象.....	143
8. 政绩行政，低效率的惯例.....	146
9. 灾害部门的厄运.....	149
10. 申昌源事件.....	154
11. 道德风险.....	158

第五章 “次品率”为零的行政服务工厂

1. 一站式的行政服务时代.....	164
2. 比尔·盖茨和电子政府.....	167
3. 拯救朝阳产业.....	172
4. 因为政府？因为公务员？.....	175
5. 投资环境极佳的国家.....	179
6. 以软件为中心的改革.....	183
7. 公务员的伦理读本.....	187
8. 人才的坟墓——行政部门.....	191
9. 公职人员的自画像.....	195

第一章

不改革行政，只有死路一条

1. 热点话题：“行政自治部的两副面孔”
2. 官僚调教部长
3. 改革没有避风港
4. “恶婆婆”——公务员的形象
5. 令人心寒的政府机关服务态度
6. 过于散漫的警察纪律
7. 郑会长与“赶牛访北”
8. 不作为的“不倒翁”



1. 热点话题：“行政自治部的两副面孔”

韩国中央部门的一位公务员，以“行政自治部^①的两副面孔”为标题，在行政自治部网站上发表了一篇文章，一时成为人们谈论的热点话题。这篇文章是现职官僚对官僚主义提出的批评，是当前韩国行政部门真实的自画像。

这位自称为“否行自^②”的公务员所发表的文章阐述如下：

本人是因业务关系经常走访行政自治部的一名中央部门公务员。行政自治部公务员高高在上的态度以及一直高居于其他部门之上的问题，在其前身总务处^③或内务部^④尚在时，就已经广为人知。但是，我觉得赋予行政自治部的职能和责任非常重大，不能仅仅是以嘲笑或发火这样的方式不了了之，所以决定发表此贴。就我个人而言，对于金正吉部长还是很有好感的。他在担任第十五届总统交接委员会政务分科科委干事委员时，曾经提出过很多改革意见及措施。不过，说实话，近期我对他

① 韩国的行政部门之一，主管中央组织和人事、支援地方自治团体、政府礼宾、灾害管理及消防、治安等事务。

② “自行”为“自治行政部”的简称，“否行自”就是反对行政自治部之意。

③ 韩国的行政部门之一，设立于1948年，1955年改编为国务院事务局，1963年恢复为总务处，1998年与内务部合并，成立行政自治部，主管国务会议议案整理、法令和条约的颁布、公务员的人事管理、行政机关的组织和定员管理、行政事务的评价、公务员养老金管理等事务。

④ 韩国的行政部门之一，行政自治部，主管治安、地方行政、地方财政、选举、土木工程、消防、民防等事务。

感到非常失望。在行政自治部进行改革的问题上，我们根本没有看到试图努力改变的任何迹象。许多主动给行政自治部职员打电话抑或接听过来自行政自治部职员电话的人，均反映说通话结束后心情会变得非常郁闷，十分想大喊一声发泄出来。人们所总结出的行政自治部的特点就是“能办的事却办不成，办不了的却偏偏办得到”，不知行政自治部部长是否对这种情况有所耳闻。因此，若要发展，行政自治部就必须进行改革。我不清楚部长是否了解到，在上次政府组织改组时，不知有多少国家公务员和地方公务员期待废除总务处和内务部。然而，由于它的作用及职能至关重要，基于在内务部和总务处必须进行改革的想法，我还是投了赞成票。但结果适得其反，却把两个官僚“黑手党”整合成为一个“至尊”。这或许是期待它们从内部自我崩溃、分崩离析而采取的措施吧。

无论如何，行政自治部必须要进行变革。如果它们自己不想进行变革，就要想方设法使其进行变革。但是，我却同时看到了变化与阻碍变化两种迹象的存在，那就是在不到十分钟的时间内，我所看到的行政自治部职员的两副面孔。

因为业务需要，我有机会访问海外培训科及其楼上的各科室。我当时的感想用一句话概括就是——在“天国与地狱”间游走一程。首先访问的海外培训科和其后访问的其他各科室的办公室，在结构布局、家具陈设等方面大同小异，但在此工作的职员态度却有着天壤之别。

在海外培训科，见到有客人来访，立即起身打招呼，然后让座，询问来意，以亲切的态度回答你所提出的问题，并且能够站在对方的立场上真诚地听取建议。但是，在其楼上各科所遭受的待遇却是：见到有客人来访也爱搭不理，需要主动去询



问才会有人接待你，经常将客人冷落一旁，旁若无人地给家里打电话，闲聊家里新来的小狗是否吃饭，小孩有没有事等皮毛琐事，在一通长篇大论之后，就会对你说“不行”、“我做不了主，需要让你们的科长或局长来找我们的科长或局长”、“这不符合规定（他们所阐述的规定，想不出究竟有多么复杂、做作，我想如果派遣这一部门的公务员去解释法令，女人也有可能被说成是男人）”、“今天很忙，下次打电话再带过来”、“发传真看不清楚，最好自己带过来（其实他们让你直接带来的文件无非就是简单的一张统计表）”等一系列搪塞之词。这类话，在其楼上科室的门口中肆无忌惮地、极其自然地说出来。他们对我这样的公务员态度尚且如此，不难想象对那些普通百姓又会采取何种态度。

行政自治部必须发生变化。而且，其改革应该由内部开始进行。但是，如果金正吉部长仍然跟现在一样，不采取任何变革措施，那他就是在玩忽职守。

在读到这篇文章时，我的内心感到十分难过。通过这篇文章，我重新认识到普通国民及其他部门同仁抑或地方公务员对我们行政自治部的看法。虽然一有机会我便会强调公务员的素质问题，但是真想改变现状看来并非是一件容易的事情。不过，如今有人能够提出这样的批评，令我感到我们行政部门的未来还是有希望的。

“行政自治部的两副面孔”这篇评论，在行政部门引起了极大的反响。当然，除了一些鼓励和赞誉以外，也有一部分人提出了反对意见。其中有20多名公务员相继提出了自己的意见，帖子的访问数量达到7000多次。

有一位地方公务员做出了如下的评价：“我也有给行政自治