

# 有关公务员制度几个热点问题的思考

侯建良

2009年06月26日08:35 来源：中国共产党新闻网

【字号 大 中 小】 打印 留言 社区 网摘 手机点评 纠错 E-mail 推荐:  提交

**《百年潮》授权中国共产党新闻网独家发布，请勿转载**

从1987年5月研究提出在我国建立公务员制度的方案，同年10月党的十三大宣布建立公务员制度，到1993年10月实施公务员条例，再到2005年4月全国人大常委会审议通过公务员法，共经历了18个春秋。我有幸参加了从研究提出公务员制度，起草公务员暂行条例，到起草公务员法的全过程，而且是唯一一个参加了全过程的人。

在公务员制度创建和发展过程中，社会舆论颇为关注，议论很多，但其中也有一些并不科学的意见。实事求是地讲，我们对此宣传解释往往做得不够，组织人事部门有个不成文的规矩：多做少说。事实证明，多做少说不一定好，应该边做边说。现在我从领导岗位上退下来了，想结合公务员制度的产生发展过程，特别是公务员法的起草，就其中几个热点问题谈谈个人的看法。

## 如何借鉴西方文官制度经验

在公务员制度研究产生过程中，如何借鉴西方文官制度经验，这是我们一开始

就面对的重要问题，也是社会舆论一直很关心的热点问题。应该讲，我们在这个问题上始终坚持了正确的指导思想。

首先注意反对两种倾向：一种是盲目排外，一种是照搬照抄。建立公务员制度对于旧的干部人事制度来说，是一项重大改革，必须按邓小平讲的，要敢于解放思想，打破老框框，包括睁开眼睛看世界，吸收对我们有益的经验。但冲破传统观念的束缚不是一件容易的事。有的同志根本就没有接触过外国人事制度，只是凭想象认为，人事制度属于政治制度，外国的东西根本不能借鉴。其实人事管理也是一门科学，也有它的发展规律，我们只要进行比较深入的研究，分清哪些东西是与西方政治制度直接相连的，哪些东西是反映人事管理规律的，就可以借鉴吸收其中有用的东西。与盲目排外态度截然相反的，又有一些同志认为中国的人事管理制度毫无科学可言，已经弊端百出，外国的文官制度（公务员制度）已有一百多年的历史，已非常完备，基本搬过来小修小改即可。其实外国在人事制度上并没有可吹牛的悠久历史，外国最初还是学了中国的科举制度才奠定了他们文官制度的基础，所以对外国文官制度也不要迷信。一个时期以来，有些同志在制度建设上、立法上总爱说要按照“国际惯例”。如果在贸易规则、处理国际纠纷等方面，说按照“国际惯例”，是对的，但在立法上、重大制度建设上只能按照中国国情，外国的东西只可借鉴，有益就吸收，无用就弃之。以上两种倾向，我们在公务员制度初建时都遇到过。前一种倾向主要发生在一些对我国干部人事管理非常熟悉和习惯的老干部中；后一种倾向则主要发生在一些对本国干部人事管理无实践基础，而对外国文官制度却有所学习或有所研究的学子、学者中，他们一听外国的制度，感到头头是道，而一听本国干部人事管理的种种弊端，便觉得一无是处。其实，我们后来出国考察多了也就明白了，外国的实际管理状况也不像制度上规定的那样完美。大凡各国的制度规定，都是用意很好、头头是道的，而实际做起来就差得多了，所以在学习外国制度上，千万不可太书生气。

由于存在两种倾向，所以建立公务员制度的构想一问世，便出现了两种误解，

而且有的误解延续多年。一种误解是认为中国实行公务员制度会否定“党管干部”的原则，甚至怀疑实行公务员制度是资产阶级自由化的产物。还有一种误解是认为我国的公务员制度不到位，很多东西不伦不类，比如范围，人家外国机关的工人、国立学校、医院的工作人员都是公务员，而我们不是，到后来，居然党的机关工作人员也划入公务员范围，更是匪夷所思……产生这种误解的原因往往是脑子里总有一种先入为主的西方公务员制度的模式，用这种模式对照我国公务员制度，就发现有许多不对头的地方。开始他们误解专题组（包括以后条例起草组、公务员法起草组）的同志才疏学浅，懂得不深，于是经常提出建议；以后发现老是不改，便经常提出批评。这件事说明：只熟悉中国，不了解外国不行；只知道外国，不懂中国实际也不行。

在研究制定我国公务员制度过程中，我们始终注意处理好借鉴吸收外国经验和立足本国实际的关系，既大胆借鉴，又不照抄照搬。例如我们借鉴了某些国家的职位分类制度，吸收了其中“因事定职、以职择人”的原则与优点，改变了我们传统制度中“因人设事”、随意增加职位、职责不清的缺点。同时，又没有采取那些耗时费力、过于繁琐的分类办法，既改革了我国传统制度的弊端，又简化了程序，便于操作。

我国公务员制度的发展历程告诉我们：一项重大改革、一项重要制度的确立，必须一方面注意社会各方面的反映，尽量从中吸收合理意见；另一方面，又要在深入研究的基础上确立正确的指导思想，更重要的是要坚持正确指导思想，防止被一些并不科学的意见所干扰。

### 关于“官民比”的问题

在公务员法起草审议过程中，社会上出现了一些有关“官民之比”的说法，最“惊人”的一种说法是“中国官民之比是 1：26”。此说一出，各方关注，有必要弄清楚。13 亿人口除以 26 是 5000 万。那么，这 5000 万到底包括哪些人呢？论者没有说，而舆论也不问，却“炒”得沸沸扬扬。我查了一下中组部、人事部 2004 年 3 月完成统计的截止到 2003 年底的“全国干部统计资料”：全国共有机关干部 653.7 万人，国有企事业单位管理人员 529 万人，国有企事业单位专业技术人员 2774.5 万人，加起来是 3957.2 万人。如果再加上离退休干部 1446.4 万人，总数是 5403.6 万人。总算凑齐了 5000 万人。那么，这些人能都称为“官”吗？

就拿其中的专业技术人员来说，“大头”有三类人，一是大、中、小学教员 1234.7 万人，二是工程技术人员 499.3 万人，三是医生护士 344.1 万人。把这些人称作“官”能在社会上形成共识吗？增大“官”数要说明什么问题呢？官多了只能是精简。但是这 5000 万人不是都适合精简的，比如已经离退休的、上面说的几类专业技术人员、企业人员等，都难以列入精简行列。最适合精简的就是机关干部了，但机关干部并不是越少越好，然而“1：26”给人们造成了一种应该“大大精简”的理论期望值，这就发生矛盾了。因为即便是把 650 多万党政机关干部全部精简掉（事实上不可能），还有 4350 万“官”，“官民比”仍高达 1：29.9。由此可见，1：26 的说法由于没有弄清概念，因而变得毫无实际意义，反而误导了舆论。实事求是地说，要搞“官民比”的话，只能是以党政机关干部和参照公务员管理的少数事业单位人员为依据，不能太离谱了。因为包括整个干部队伍“大范围”很难精简，这边减少了，那边也就增加了，而且每年还有几百万大学毕业生和一部分军队干部转业，他们中大多数也是要进入这个范围的。

公众刚刚明白了 1：26 是怎么回事，却传来某课题组又一惊人之语：“中国公务员超标 20 倍。”这是怎么算出来的呢？他们也不说，但从有的“访谈”文章中似乎觉得，用国家的 GDP 总量与公务员人数一比，我国公务员是 39 人对百万美元，美国是 2.31 个公务员对应百万美元，因而我国公务员比美国“超标”16.9 倍，再夸大一些就是“近 20 倍”。但有一般数学常识的人都明白，这样对比必须有个前提，那就是我国国民的人均 GDP 要和美国国民的人均 GDP 相等；然而这个前提不存在，按 2004 年的统计，美国人均 GDP 是 39934.3 美元，我国人均 GDP 才 1268.7 美元，美国国民的人均 GDP 是中国的 31.5 倍。如果把这一因素考虑进去，似乎应得出相反的结论：美国公务员比中国公务员超标好多倍。但这样的类比方法是否科学值得怀疑。2006 年 2 月 21 日，南开大学周恩来政府管理学院课题组在“人民网”上发表文章，指出了“超标 20 倍”说法的不科学、不严肃，在概念上混淆了“财政供养人员”和“公务员”，“在研究方法上犯了以偏概全的毛病”。南开大学课题组的文章进而指出：近年来关于中国公务员规模问题的一些说法，“议论性、情绪性的比重过大，专门性、科学性的研究很少”。我认为这个结论非常恰当。

邓小平在 1980 年中央召集的干部会议上发表重要讲话时曾经指出：“现在我们的干部是不是很多？”“并不算多。问题是干部构成不合理，缺乏专业知识、专业能力的干部太多，具有专业知识、专业能力的干部太少。”邓小平这种一下子就能抓住事物本质的思想方法永远值得我们学习。

### **怎样看待“公务员报考热”**

公务员制度正式实施十余年来，“考试录用”已深入人心。实行考试录用后，用人单位开阔了选人视野，人员平均年龄下降，高学历比例上升，改善了人才结构。这项制度受到社会舆论的普遍认可，尤其是受到大学生们的欢迎。群众形象地说，考试录用用“卷子”代替了“条子”，用“公招”代替了“内招”，用“考官”代替了“跑官”。胡锦涛曾在上世纪 90 年代一次批示中指出：考录工作体现人事制度改革成果，弘扬了人事工作正气。

近几年来，中央、国家机关公开招考公务员，报名呈现了前所未有的踊跃局面，平均每个职务有几十人报考，甚至有些职位的报考比例接近 4000：1。如果以正常心态来看待，近几年出现的报考高比例无非受三种因素影响：一是就业压力大。近几年每年大学毕业生人数递增六七十万人，这么庞大而集中的求职人数，对学生及其家长都会造成巨大的心理压力，大学毕业生们都希望尽早落实一个比较理想的单位；二是公开招考的公平竞争机制为大学生

们所乐于接受,录用之后有一种自己能力得到验证的成就感,且省去了到处投书自荐的烦恼;三是公务员职位具有的公共性、稳定性和荣誉感对人们有一定的吸引力。特别是中央国家机关的职位更给年轻人一种视野广、信息多、成才机会多的感觉。所以报名“火爆”完全可以理解。国际上也普遍存在“公务员报考热”,最近看到有资料说,印度和韩国公务员报考比例一直平均在 1000:1 左右,人家已习以为常,并没有炒作,因为考试对社会来说是公平的。其实,公开招考报名人数多并没有什么不好,这几年我国不独公务员招考如此,一些企事业单位公开招考时,报名人数同样很多。我想,如果各大新闻媒体公开招考记者,大学里公开招考助教,金融机构公开招考职员,国有大企业、事业单位公开招考工作人员,那“火爆”程度不见得会亚于公务员。

然而有的媒体却发表了个别学者不负责任、并严重歪曲广大考生报考动机的不当之论,竟毫无根据地说大学生积极报考是因为看到了公务员灰色收入多,报考比例越高的部门越是搞不正之风严重的部门,等等。我就感到纳闷:一项得人心的制度,为什么有些同志不去设法扶植它、帮助它,而非要诋毁它呢?为什么不借这个机会呼吁事业、企业等各用人单位都像机关一样公开招考呢?这样既可扩大大学生们的就业渠道,分流公务员报考人员,又促进了用人的公平公正,这不是利国利民的好事吗?

### 公务员工资问题

近年来,有关公务员的工资调整和工资制度改革问题常常会成为舆论“焦点”。本来,关心和研究公务员工资制度是件好事,但从一些媒体刊载的有关言论看,研究状况并不令人满意,其中真正懂行的、有点深度的文章太少,却有不少是概念没有弄清、情况没有弄明、道听途说的议论。我从未从事或分管过工资工作,对工资制度也没有深入研究,但我和很多同志一样也对有关收入分配问题的文章和言论一直比较关注,感到其中有些值得注意的倾向。因此欲就近几年人们在议论中的一些问题,做一点相关提示,希望人们脱离误区,避免以讹传讹,以利于扎扎实实的研究。

(一) 公务员条例实施后,几次调整工资水平的实际情况。自 1993 年工资制度改革到 2005 年颁布公务员法,国家从未单独调整过“公务员”(机关)的工资标准,每次调资都是机关、事业单位一块进行,每次涉及人数 4000 多万,这里面包括了机关事业单位的离退休人员,还有军队、武警系统的有关机关事业单位人员。而其中在职党政机关工作人员 700 多万,只占调资人数的六分之一左右。每次正式说法都是“机关、事业单位调整工资标准”,而一些专家学者和媒体在宣传时总说是“公务员涨工资”。每看到这类宣传,我就感到费解,是不是因为论者自己在事业单位就有意回避,还是说批评机关与公务员符合“大方向”,容易引起社会关注?

再就是调整幅度,有关宣传也是玄乎有加,给老百姓感觉好像公务员不知加了多少钱。实际情况是,自 1993 年至 2005 年,机关、事业单位调整工资标准一共 5 次,分别是 1997 年 7 月、1999 年 7 月,2001 年 1 月和 10 月、2003 年 7 月,有时平均一人增加 50 元,有时平均一人增加 100 元。经过这 5 次调资,这十几年机关、事业单位工作人员平均月工资一共增加了 370 元。有的学者说公务员加一次工资用 1000 多亿元。而实际远非如此。以调资最多的 2001 年为例,这一年为了完成原计划的调资幅度,一年中调了两次,第一次人均增加 100 元,全年共用 500 亿,第二次人均 80 元,从第四季度开始,当年增加财政支出 90 多亿。这两次机关事业单位调资一共用了 600 亿左右。其他几次就更少得多了,如 2003 年那次机关事业单位一共增加财政支出 141 亿元。而且这都是说的机关和事业单位所需经费的总数,

如果只说在职公务员，则仅占其中六分之一左右。由此可见，说公务员调整一次工资用 1000 亿的说法确实太离谱了。

(2) 外国公务员工资水平的大概情况。从上世纪 80 年代开始，国内开始兴起对外国公务员制度的研究，其中包括对公务员工资制度的研究。早期研究一般认为，外国的大概情况是，初级公务员的工资收入高于民营企业初级职工，中级公务员与民营企业的中层管理人员大致相当，高级公务员低于民营企业的总裁等高级人员。公务员待遇的优势在于工作稳定、退休养老金与住房待遇优于企业。当时的研究风气比较正，这一说法大致可信。一些国家在确定公务员工资制度时使用“平衡比较”原则，公务员与民企相当人员的工资水平大体持平。当然，也有公务员工资收入明显高于民企的，如新加坡对公务员实行高薪加严厉惩贪的制度。我在职时每次出国也注意了解外国公务员工资制度，结果发现情况非常复杂，加上翻译的障碍，要想弄得很清楚也不容易。总的印象是经济水平高的西方国家公务员工资收入优越而规范，特别是各种补贴多。我国情况与之没有可比性，我们只能是根据自己的情况逐步改善公务员的待遇。

(3) 香港公务员减薪能否与内陆简单类比？大概在 2002、2003 年机关、事业单位调整工资标准时，有的媒体发表有的同志言论说：香港公务员正在减薪，而我们的公务员却在加薪。这种或是不懂，或是有意为之的言论也引起了一些不良反映。其实，香港是特别行政区，实行与内地不同的薪金制度，其公务员薪金增也好、减也好，是香港根据当地经济发展情况，尤其根据公务员工资的基础情况作出的，与内地公务员工资水平调整（实际是机关、事业单位工资调整）不可类比。香港《星岛日报》2002 年 5 月 24 日曾刊载一组资料，从中可以看出，香港公务员比私人机构同类人员薪金高出 20%—110%，这与大陆情况大不相同。

(4) 研究各国工资制度要注意弄清概念和情况，切忌“想当然”。各国公务员工资制度千差万别，弄清的确不易。首先我就没完全弄清楚，但看了国内一些“危言高论”，感到有些同志还不如我清楚。2002 年我到英国去考察，公务员工资制度是重点考察的问题之一，接待单位特意安排了公务员主管部门一个管公务员工资制度的处长给予介绍。这位处长说他们实行的是“绩效工资制”，于是大谈绩效工资制的好处。我说，好处我知道，只想了解具体如何操作。因为我知道对于绩效评估就不容易，如果再兑现到工资上就更是难上加难。于是，我问他讲，费了九牛二虎之力也说不清我提出的问题。他走后，接待官员告诉我：绩效工资制只是处长等人的改革设想，还有很多实际问题没有解决，因而实际并未实行。我想，如果不与之刨根问底地反复讨论，就很可能被他“蒙”了过去，然后回国大吹英国已实行了完善的绩效工资制，而我们如何如何不行。因此希望有兴趣研究工资制度的同志要“每事问”、“每事查”，对外国的一些理念性的制度介绍不可表现得太幼稚，对我国的制度规定和改革举措进行评论不可“想当然”。对我国公务员工资制度发表评论，起码应对我国公务员制度及工资制度的基本概念弄清楚。这方面常见错误有：

第一，弄不清我国公务员的概念。我曾听过一位著名经济学家的讲课，讲的经济发展和改革的内容我觉得很好，但他却批评说：“中国将企业工作人员划为国家公务员，企业人员怎么能当公务员呢？！”下课后，我走到教授跟前轻声向他作了纠正，指出中国公务员并不包括企业、事业单位人员。像上面这种弄不清我国公务员概念的错误屡见媒体，常见错误是把我国的公务员与“国家干部”、“机关事业单位人员”、“财政供养人员”等等混为一谈，分不清楚。

第二，弄不清外国公务员的范围与我国的不同。常见错误是把外国的“国家公务员”或“联邦公务员”误认为是全国的公务员，因而常拿来与我国全国公务员人数相比。其实，外国讲“国家公务员”（联邦公务员）只指中央一级机构的公务员，而不包括在地方政府机关工作的公务员。

第三，弄不清工资高低之比与外国的不同。在 2006 年工资制度改革之前，我国公务员工资数最高与最低之比是 6.6 : 1，这里的“最高”是指担任国家主席时间最长的最后一档工资数，“最低”是指办事员的最初一档，所以这是真正的高低之比。但外国公务员工资高低之比，习惯上是指司长工资与初级办事员工资之比；副部级以上的工资数并没有在一般工资表上，而且工资晋升与一般公务员也不一样，选举产生的政府首长的工资就更高了。例如美国公务员工资高低比，见有的资料是说 7.8 : 1，但如果将总统的 40 万与表上的最低工资 1.6 万比的话，则是 25 : 1。所以，做高低比的比较时，应弄清这些关系，用相同的层级段相比较，比如都使用最高与最低比，或者都使用司长工资与办事员工资之比。

需要说明的是，以上所说的“一些媒体”和“一些学者”并不能以偏概全。各大媒体一般都比较负责任，并不参与炒作，中小媒体也应分清大多数和少数，学风比较严谨的专家学者也从不发表“忽悠”言论。应该说，广大新闻媒体与有真才实学且有社会责任感的专家学者们，为宣传和促进我国的改革开放和现代化事业做出了巨大贡献。