

公务员的“铁饭碗”砸不得

潘维

现在有一种时髦的说法：缺乏“流动性”是公务员制度的明显弊端。这“流动性”指的是：成为公务员如同上了保险，不犯什么大错，就可以安稳做一辈子。据说，既然“流水不腐”，流动性差的制度必然是坏制度。这里，要求公务员的“流动性”并不是要求调动他们的工作，而是要砸掉他们的“铁饭碗”，与砸工人铁饭碗是一个意思。

缺少关于文官制原理的知识，是产生这种荒唐想法的原因。

一. 现代文官制的基本原理

什么是公务员体制？公务员体制是一种执法系统的体制。公务员体制就是文官制，也称为“官僚制”。文官制度具有如下六个基本特点：

(1) 专业考试产生公务员，而且公务员实行终身任用制。也就是说体制要求文官具有专业知识（资格、学位），不是选举产生的，不是利益集团的代表，必须尽量保持社会立场中立，也对政务官保持一定程度的独立，从而专注于本职的专业岗位。(2) 考评和年资决定公务员的升调奖惩。也就是说体制要求文官具有一定的专业成绩和长期丰富的专业服务经验，不能靠内斗升迁，从而保持体系的公平稳定。(3) 公务员的职责范围清晰。也就是说体制要求每个文官机构，乃至每一个文官，都有详细清楚的职责范围，使各司其职，非人格化、非政治化，从而使之像一架机器的零件一样，无憎无爱，忠于职守，亦无法集权，无法滥用职权。(4) 文官系统依照专业划分和严格的条例、规矩，实行上下级科层制度。也就是说体制要求文官在系统内下级服从上级，但体系内的工作程序受详细苛刻的工作标准约束，其成绩评估和人事上的升调奖惩由专门机构按照一系列透明的标准来做，上级只在业务上领导下级。(5) 公务员依制度定期调换工作部门和工作地点。也就是说体制要求避免形成裙带关系和官僚利益，并使不称职的公务员难以升迁，使优秀的公务员熟悉其他部门的工作，以便胜任更高层级的综合领导岗位。(6) 每个大类别的公务员系统由一至两个政治家委派的政务官领导。也就是说体制要求政务官在不违反法律的前提下，决定公务员系统的工作导向和重

点，以实现政治家的战略意图。公务员是终身制的，而政务官是有任期的，与民选首长共进退。政务官一般不能干涉公务员系统在人事上的升调奖惩。

具有上述六大特点的官僚制就是我们所说的“现代公务员系统”。划分职责的官僚制历史很悠久，从古埃及到我国的西周都有。但是，通过公开平等的考试来选拔和评估文官，我国乃是鼻祖，是公务员体系的创始国。在文官制度普及到全球以后，我们才知道，文官制是中华民族对世界文明最伟大的贡献。然而，比起拥有上述六大特点的“现代文官制度”，中国的科举选官制当然非常原始。在二十世纪初，孙中山搞五权分立，设立考试院，目的是设立现代文官制。但革命和战争时代来临了，文官制是理性制度，不适合浪漫的革命和情况瞬息万变的战争。上个世纪八十年代刚开始，当我国开始实行市场导向的经济改革，政府和学界就认真讨论了建立现代文官制度的问题。四分之一世纪后，我国有了今天初具雏形的现代文官系统。

为什么要现代文官制？从根本上来讲，现代文官制是应近代以来社会管理的理性化要求而产生的。什么叫“理性”？“理性”指的是对代价的敏感性，或者说是对成本收益的敏感性。近代以来，市场经济体系的发育大大促进了社会对成本收益的敏感性，也就是促进了“理性”，或者叫市场理性。与理想主义的浪漫不同，理性要求以最小的成本获得最大的收益，就是说，要求数字化地计量成本和收益。如果政府对社会的管理不讲理性，就不能适应市场社会的要求。所以，市场理性导致了社会管理的理性，导致了政府理性。理性政府的化身不是代议制民主，而是现代公务员体系，即官僚制。

现代官僚体系是一架管理社会的理性机器。为什么这样讲？有五个理由。第一，细致的分工使得工作的重复和相互摩擦大大减少。第二，按专业资格录用和升调奖惩，并实行终身雇佣制度，就排斥政治干扰，保证较高的专业水平和敬业精神。第三，官僚体系内的规则保证标准化的工作，标准化的问题处理程序能节约劳动，减少扯皮，而且使成本和收益比较容易计量。第四，公务员的机械性排斥感情因素和政治因素，排斥特殊照顾或歧视，排斥官员执法看人下菜，从而保证执法的公平和严格。第五，严格的纪律保证执法的效率和协调性，使整个政府机器保持理性，在政治动荡时代依然能维持社会生活的正常。

执行法律与维持秩序是共生的。现代公务员执法体制是理性社会的化身，是

秩序的基础，决定秩序的存在，其质量也在很大程度上决定秩序的质量。就社会管理而言，现代公务员体系是先进的生产工具。有了现代公务员体系，社会管理就进入了机器时代；没有现代公务员体系，社会管理就是前机器时代。上述道理，在发达社会是公民常识，但在发明了官僚体系的中国，不仅在政界和新闻界，甚至在学界中，都不甚普及。

在理性社会，理性的社会管理机器是政府的脊梁。正因为如此，哪怕是民主政治里的政党，也天然会出现官僚化倾向。在市场里运作的公司企业，其管理方式更渗透了官僚化倾向。这是理性化的必然。研究如何协调官僚制与个人创造性及利益集团政治的相互关系固然重要，但前提是承认官僚制之不可或缺，是承认文官系统决定理性社会的生死存亡。

二. 完善中国的文官制

讲完了上述道理，讨论中国目前公务员系统的问题就很容易了。

中国的问题是公务员体制迟迟建不起来，总停留在“雏形”阶段。原因很简单，因为党政不分，是个党国体制。修改这个体制代价不菲，所以只好循序渐进。为什么很难修改党政不分的体制？主要原因有四个（1）党国体制在革命时期的巨大成功；（2）我国城市小、乡村大的社会结构（小农生产方式不支持官僚制）；（3）严峻的国际环境；（4）眼下的意识形态基础。讨论这个问题超出了本文目的，这里只讨论缺少成熟公务员体制的弊端。

缺少了现代官僚制，我国的公务员就都是准政治家。我们现在的政府官员几乎都是准政治家，比香港、日本的公务员聪明多了，每个人都有“政治抱负”。政治家固然聪明，但政府里都是聪明的政治家，其力量相互重叠，相互抵消，导致最终的低效率，特别是导致不稳定、不公平。政治家喜欢做“大事”，不屑于默默无闻地做日常的具体“小事”。于是，六个月能修条大马路，而六年都搞不好路标，清不走一堆路边的垃圾。不仅如此，缺少了现代官僚制，我国就不可能成为法治国家，就只能是人治。最好的情形是能人之治，一般的情形是缺少专业知识的庸人之治，最坏的情形是贪官之治。

怎么办？答案也很简单，坚定不移地向建立现代公务员系统的目标前进，进一步是一步，步步为营，稳步向前。我国当前建设公务员系统的脚步正在加快，

出现了前所未有的好势头。公务员考试制度，考核制度，行政许可法，行政诉讼法，都是这种进步的标志。一旦时机成熟，完成十一届三中全会就已经提出来的党政分开任务，或许能水到渠成。

与建立和完善官僚制的大方向相逆，砸公务员的“铁饭碗”也是“改革”公务员系统的一种呼声。其直接原因有两个。(1) 市场化以来，我国地方政府长期存在财政困难，把这种困难归咎于公务员数量是最简单直接的办法。(2) 我国的“公务员”还不是真正的公务员，而是准公务员与准政治家的混合，经常滥用公权，甚至滥用公权牟私利。然而，靠砸公务员铁饭碗来解决问题是饮鸩止渴。

我国毕竟已有了现代公务员系统的“雏形”。公务员系统存在的前提就是“铁饭碗”。砸公务员“铁饭碗”就是消灭公务员系统，没有“铁饭碗”，公务员系统的一切特征就都谈不上了。公务员系统必须稳定，如同教员队伍，职业本身的特性就要求铁饭碗。砸公务员的铁饭碗是很不明智的，正如砸教师的铁饭碗之不明智。全世界的公务员都抱铁饭碗，都有法律禁止砸公务员的铁饭碗。抱着铁饭碗的公务员队伍是社会稳定的原因，是社会秩序的基础。砸了公务员的铁饭碗，准政治家就变成标准的政治家，甚至成为革命家。中国共产党的第一代革命家就懂得这个道理，所以他们在接管政权前就制定了旧政权公务员的“留用”政策。

如果砸公务员铁饭碗叫“改革”，那是走向倒退的“改革”。

今天，上述道理经常被忘记：只看到削减公务员能省钱，看不到公务员做的事情“值钱”，看不到社会管理工作需要大量公务员。裁减公务员能得到的最好结果是：治标不治本，过几年，问题又回来了，与我国历史上所有的裁员运动下场一样。理由很简单，社会管理工作需要这个数量的官员。最坏的结果是：公务员队伍人人自危，工作没人做，为留用而彼此互斗、挖墙角、照任人唯亲的原则“站队”。如果公务员系统瘫痪了，具体工作没人做，中央的大政方针没人落实，遇到社会危机就很难办了。

铁饭碗与公务员的效率和滥用公权问题是不同的问题。效率和滥用公权问题只能靠完善公务员体制来解决，不能靠削减公务员来解决，更不能靠砸人饭碗来解决。我国政府很多该做的事没人做，问题不是人太多，而在不务“正业”。在比较落后的体制里，公务员人少了，还是会不务正业，胡作非为或许还更容易些。

我们还需要懂得，官员多并不总是坏事。社会发展程度越高，要政府办的事

情也越多，官员的需求量也就越大，国家对经济生活的日常工作就越重、越庞杂。香港经济是世界上“最自由的经济”。但早在 1990 年，香港的 500 万人口里就已经有 20 万公务员，每 25 人养 1 个，这 4% 的比例在发达地区就算很低了。2003 年，宁夏自治区的书记抱怨说，宁夏 22 个“纳税人”就要养一个“干部”。根据美国 2003 年的统计资料，香港中文大学的王绍光教授发现，美国是每 13 个“纳税人”养一个“政府雇员”。美国政府雇员占总人口比例 7%，而我国“干部”与总人口的比例才 3%，不到美国的一半，而且我国的“干部”还包括教师、文学家和新闻记者呢。在一个有 13 亿人、而且土地辽阔的大国，“4 千万人吃财政饭”有什么可“骇人听闻”的？拿“清朝”甚至两千多年前的“汉朝”官民比例说事就更荒唐：大清朝不计划生育，不封山育林，不搞环境保护，也不养百万军队，更无需调控规范全国市场。在面临帝国主义强权的时候，清政府丧权辱国。

只算公务员花多少钱，不算公务员维持的秩序意味着多少财富，就是算糊涂帐。我国政府的社会动员能力值多少钱？没有现代政权的社会动员能力，我国就会倒退到 1900 年。那一年，中国 4.5 亿一盘散沙的农民被 2 万洋兵就给强暴了，男女老幼每人赔了人家 1 两白银。俄国在 1867 年以 720 万美元出售阿拉斯加，即便按照庚款算法，1 美元折 1.347 两白银，4.5 亿两买 46 个阿拉斯加也都还有富裕。依条约这笔赔款被加上 4% 的利息到 1940 年付清，总共支付了近 10 亿两。1950 年，那浩劫仅过了 50 年，中国有了现代政权，还是 4.5 亿人，却是组织起来了的 4.5 亿人，他们齐心协力，保家卫国，一举就把美国打败在外国的战场上。要知道，我国政府的“官”创造了极高的效益。他们把人民组织起来了，从此没有哪个外国能从中国人那里抢走价值 46 个阿拉斯加的钱，没有哪个外国有能力把中国变成伊拉克。

笔者在发达国家生活了很久，那里连自家院子里能否晾晒衣物都有专人管，连自家改动一个壁厨都要先向政府申请批准。那里有坚强的社会团结，严格的社会纪律，先进的社会管理，所以能打败发展中国家。可惜，这些共产党人原来懂得的道理在如今被忘记了，小农心理复辟了。

小农当然不懂得组织起来的重要性，不懂得要努力改善组织方式的重要性。组织败坏了，他们就要取消组织。难道我国在 2003 年抓了 18 个腐败的省部级干部，我们就要取消省部级政府？明治维新时期以及战后的日本政治家懂得管理和

组织出效益的道理，才会有官僚制为主体的政府体制，才会有政府对社会的严格组织管理，才会去努力改善政府管理，才有举世瞩目的成功。

因此，公务员的“铁饭碗”是万万砸不得的。改革的方向不是要砸文官的铁饭碗，而是要坚定地推进文官制度的完善。我们的目的是建立制度，使文官系统中立独立、职责清楚、功能协调、人尽其事、纪律严明，使之成为可靠的执法体系，成为一部牢固耐用的社会管理机器。

（2004年3月29日，《学习月刊》，2004年第5期）