

效率机制还是合法性机制： 发达国家聘任制公务员改革的比较分析

——兼论中国聘任制公务员范围的选择

魏 姝

内容提要 中国公务员聘任制改革试点中一个比较有争议的问题是聘任制公务员的实施范围问题。各主要发达国家聘任制公务员的范围和规模也差异很大。运用组织行为学中两个相互竞争的理论流派——理性选择理论和制度学派,通过对各发达国家政府规模、政治价值观等变量与其聘任制公务员范围大小之间的相关性分析发现,各国在选择确定其聘任制公务员范围时更多地体现出了制度学派所主张的合法性机制而不是理性选择学派所主张的效率机制,即一个国家的主流政治价值观如果更多地体现出“亲市场”而不是“亲政府”的特点,那么其采用大范围型聘任制公务员的可能性越大。循着这种逻辑,中国的聘任制改革无疑应当选择小范围型的聘任制公务员作为目标。

关键词 聘任制公务员 范围 改革 效率机制 合法性机制

魏 姝,南京大学政府管理学院教授 210023

2006年1月1日起实施的《中华人民共和国公务员法》第95条规定:机关根据工作需要,经省级以上公务员主管部门批准,可以对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。十年过去了,公务员聘任制仍然处于试点阶段而未能真正建立起来。这其中一个比较有争议的问题就是聘任制公务员的实施范围问题。2007年深圳市和上海市浦东新区开展了公务员聘任制试点工作。2011年2月,《聘任制公务员管理试点办法》颁布实施后,聘任制试点扩大到全国。综观包括上海浦东和深圳的各地试点情况可以发现,关于聘任制公务员的范围,各地的实践中出现了截然不同的做法。深圳实行的是所有新录用的行政机关公务员全部实行聘任制,而以上海浦东为代表的多数地区则将聘任制限于极少数的高端专业技术岗位,“四川、辽宁等地试点中除专业性较强的职位外,还开展个别辅助性职位的招聘”^[1]。国家人社部则对各地的差异化探索表现出开放的态度。那么聘任制公务员的合理边界和范围应该是什么?应该如何作出选择?选择时要考虑哪些因素?这是正式建立公务

本文为国家社会科学基金项目“党政干部分类管理制度研究”(编号:10BZZ018)资助项目。

[1]张宏伟:《公务员聘任制的实践探索与制度建构》,〔北京〕《中国行政管理》2014年第2期。

员聘任制首先要回答的问题。

目前学术界对中国聘任制公务员的研究很少涉及到这方面的问题,而更多地是从实施公务员聘任制的意义和价值、中国公务员聘任制的“现状-问题-对策”等角度来展开讨论的,如“从政府雇员制到公务员聘任制”^[1]、“公务员聘任制的实践探索与制度建构”^[2]。有少数学者专门讨论过聘任制公务员的范围问题,如“公务员聘任制度边界研究”^[3]、“从特别权力关系到劳动关系——行政公务员全员聘任制改革的理论证成”^[4]等。有意思的是,在为数不多的关于聘任制公务员范围问题的研究中,学者们的主张也是截然相反的。王春业认为应当实行行政公务员全员聘任制^[5],而赵珂认为“我国公务员聘任制的范围应当狭窄些,限于中短期项目、完成突发、临时的工作任务以及必要的专门技术人才的雇佣”^[6]。从论证的逻辑来看,前者主要是从特别权力关系理论到劳动关系理论的演变趋势来论证全员聘任制的必然性,后者则主要从常任制和聘任制各自的优缺点、中国政府失灵的表现和根源与西方国家不同等角度来论证中国不宜选择大范围型的公务员聘任制,当然更不能全员聘任。规范化的、必然性的分析固然可以为中国聘任制改革指明未来的方向,但是却无法为当下的改革方案提供参考和依据;通过“强调中国政府面对的问题与西方国家不同,因此不能采用大范围型聘任制公务员”的论证显然过于笼统和粗略。更为关键的是,上述两种论证逻辑都忽略了一个非常重要的问题:作为聘任制改革主体的政府(广义的政府),在面对不同的备选方案时其行为动机和逻辑机制是什么?如果没有对这种行为动机和逻辑机制的解释作为基础,那么,无论是规范化的方案倡议还是考虑到具体问题情景的对策建议,都是无法落地的。

发达国家从20世纪80年代陆续开始在公务员制度中引入聘任制,并且这一改革进程基本上可以看作是新公共管理运动的一部分。经过若干年的实践后,各国虽然在增加公共雇佣关系弹性、减少常任制公务员规模的方向上是一致的,但是具体到各国,聘任制公务员的范围和规模差异极大,一些国家如英国、澳大利亚和新西兰,其聘任制公务员的比例超过了80%,而另一些国家,如法国,其比例还不到10%^[7]。众所周知,政府改革目标的选择一方面要考虑中国的问题和情境,另一方面也要参考和借鉴他国的经验和教训。上述各国间巨大的差异恰恰提醒我们:借鉴的前提是要对各国聘任制公务员范围的差异形成合理的解释,寻找各国差异背后的政府行为机制,而不是简单地模仿某个国家的做法。那么如何解释这种差异的形成?如何从政府行为动机和逻辑机制的角度来解释这种差异?本文将在已有研究基础上,通过对发达国家聘任制公务员范围的比较,尝试对各国聘任制公务员范围的差异形成符合“逻辑实证”的解释性理解,寻找形成各国差异背后的政府行为机制,进而为中国聘任制公务员的范围选择提供参考。

一、研究的理论路径和假设

在解释组织行为的理论丛林中,有两种影响很大且相互竞争的理论流派,即理性选择理论(包括

[1]胡仙芝、余茜:《从政府雇员制到公务员聘任制——公共部门人力资源管理的制度完善与创新》,〔南京〕《江苏行政学院学报》2009年第5期。

[2]张宏伟:《公务员聘任制的实践探索与制度建构》,〔北京〕《中国行政管理》2014年第2期。

[3][6]赵珂:《公务员聘任制度边界研究》,〔成都〕《理论与改革》2013年第2期。

[4][5]王春业:《从特别权力关系到劳动关系——行政公务员全员聘任制改革的理论证成》,〔南宁〕《学术论坛》2013年第6期。

[7]吴志华:《当今国外公务员制度》,上海交通大学出版社2008年版,第39、201页;李和中:《国家公务员制度导论》,〔北京〕中国人民大学出版社2011年版,第11页;席代麟等:《政府契约性用人制度之研究》,行政院行政总处委托研究报告,2007年,第2页。

完全理性和有限理性)和制度学派。理性选择理论认为,组织在做出选择时遵循的是在特定约束条件下利益最大化的逻辑,即效率机制。“理性选择强调的是差异性,即每个组织面临的环境不一样,面临的问题不一样,它要追求效率,要达到效益最大化的话,就要采取适合它目标的组织模式。”^[1]效率机制是一种经济学逻辑,不管是古典经济学中还是后来的交易成本经济学、信息经济学都是从效率机制来解释组织行为的,认为无论是组织还是组织中的人都是追求自身利益最大化的,其行为都受到未来利益的驱使,因此组织在特定的环境和问题情境下,会努力通过理性的计算来找到最有效率的应对方式——或者是在一定的成本下最大化解决问题、实现目标,或者是以最小的成本解决特定的问题、实现特定的目标。而制度学派则认为不论是组织还是组织中的人都是受社会规范约束的,因此要理解组织的行为必须从组织和环境的关系上入手,并且不仅仅要关注组织的技术环境,更应当关注组织的制度环境。“即一个组织所处的法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等为人们所‘广为接受’的社会事实。……如果组织或个人的行为有悖于这些社会事实就会出现‘合法性’的危机,会引起社会公愤,对组织的今后发展造成极大困难。”^[2]也就是说,组织行为遵循的不是效率机制而是合法性机制,合法性机制往往迫使或者诱使组织选择和采纳那些能被其嵌入的制度环境所认可、支持的做法。一项制度如果要存续下去必须建立在人们都能接受的基本的理念规范之上,它一定是为大家所承认并接受的,是合乎情理和社会期待的。这两种理论流派及其对组织行为机制的解释都不仅发展出了系统的概念、分析工具和理论命题,而且也都通过大量的实证研究^[3]证明了其在解释组织行为(既包括企业、也包括政府、NGO等组织)方面的有效性,也因而成为解释组织行为的理论丛林中具有持久影响力的理论流派。那么哪一种理论更有优势呢?正如周雪光教授所说,“在理论思路这个层次上没有对错之分,甚至没有好坏之分。……在这个层次上争论不同思路的优劣,加以褒贬没有太大的意义。我们要在一个具体的环境中讨论、比较不同理论的解释能力和进行实证研究”^[4]。本文即是在“聘任制公务员范围选择”这一具体问题情境下,尝试通过对各国政府规模、政治价值观等变量与其聘任制公务员范围大小之间的相关性分析,探讨各主要发达国家在选择确定其聘任制公务员实施范围时更多地是遵循效率机制还是合法性机制,以期一方面为中国聘任制公务员的范围选择提供参考,另一方面也回应上述理论争议。

效率机制下的假设。按照理性选择理论的观点,各国政府在聘任制公务员改革时遵循的是效率逻辑,即希望通过聘任制改革最大程度上解决当时政府管理、公务员管理中面临的问题。关于20世纪80年代西方发达国家公共管理改革的背景和目标,被普遍接受的观点是:全球化背景下政府面临巨大的经济压力、财政压力,政府系统所消耗的资源必须压缩,为此一方面应当减少公共部门的规模

[1][2][4]周雪光:《组织社会学十讲》,〔北京〕社会科学文献出版社2003年版,第92页,第72-73页,第153页。

[3]参见〔美〕小艾尔弗雷德·钱德勒:《看得见的手:美国企业的管理革命》,〔北京〕商务印书馆1987年版;〔美〕小艾尔弗雷德·钱德勒:《规模与范围:工业资本主义的原动力》,〔北京〕华夏出版社2006年版;〔美〕奥利弗·E.威廉姆森:《资本主义经济制度:论企业签约和市场签约》,〔北京〕商务印书馆2002年版;〔美〕奥利弗·E.威廉姆森:《市场与层级制度:分析与反托拉斯含义》,上海财经大学出版社2011年版;〔美〕乔治·阿克罗夫:《“柠檬”市场:质量的不确定性与市场机制》,〔北京〕《经济导刊》2001年第6期;John W. Meyer & Brian Rowen, 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, Vol.83, pp.340-363;玛丽·道格拉斯:《制度如何思考》,〔北京〕经济管理出版社2013年版;Paul DiMaggio & Walter Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”, *American Sociological Review*, Vol.42, pp.726-743; Pamela Tolbert & Lynn Zucker, 1983, “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffuse of Civil Service Reform”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, pp.22-39; Shin-Kap Han, 1994, “Mimetic Isomorphism and Its Effect on the Audit Services Market”, *Social Forces*, Vol.73, pp.637-663.

和支出,另一方面应当通过引入市场化的、企业的管理方法(包括弹性管理、契约化管理、强化竞争等)提高公共部门的效率^[1]。在公务员制度中引入聘任制公务员即是其中的改革措施之一。这样一种改革逻辑意味着一个国家的政府规模越大,其公共部门面临的改革压力越大,引入聘任制公务员的可能性越大,其聘任制公务员的范围也可能越大。由此得出如下假设:

假设A:一个国家的政府规模越大,其采用大范围型公务员聘任制的可能性就越大。相反,一个国家的政府规模越小,其采用小范围型公务员聘任制的可能性越大。

合法性机制下的假设。按照制度学派的观点,组织行为应当从其所处的制度环境入手来理解,而制度环境就是“一个组织所处的法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等为人们所‘广为接受’的社会事实”。那么与聘任制公务员改革相关的主要法律制度、观念制度有哪些呢?常任制公务员和聘任制公务员事实上代表着关于公务员法律地位、公务员与其雇主——政府之间关系的两种截然不同的看法。在常任制下,公务员与政府之间的关系是一种受公法支配的关系,而不同于一般的雇主与雇员之间的合同关系,公务员的地位更多地是一种法律规定的地位;而在聘任制下,公务员和政府之间的关系和一般雇主和雇员之间的合同关系没有太大的区别,是一种受私法支配的关系。常任制强调的是公务员这种职业的独特性,“公务员受到国家的充分信任,准备并且执行政府的公共管理程序。职位产生了对特殊权利及义务、职业资格的要求……这些义务常常用具体的词语在法规中体现出来,如公正、不贪污腐化、忠于宪法、遵守法律和对国家信守忠诚等。为了使公务员能够完成这些义务,他们需要一个受到保护的雇佣关系,也就是使公务员免受社会和政治影响的终身雇佣制及安全的职业生涯,这样可以帮助他们以中立的方式执行其义务。”^[2]可见,常任制强调的是政府及其工作人员的特殊地位、权利和义务,体现出“政府-市场”维度中亲政府的色彩。而聘任制则相反,它更多体现的是对公私领域的一视同仁,具有亲市场的色彩。由此得出如下假设:

假设B:一个国家的政治价值观越体现出“亲政府”的特点,其采用小范围型公务员聘任制的可能性越大;相反,越体现出“亲市场”特点,则采用大范围型公务员聘任制的可能性越大。

二、变量的操作化和测量

1. 因变量的操作化和测量 本文要解释的因变量是各国聘任制公务员的范围。对其最精确的测量当然是“聘任制公务员占公务员的比例”。然而考虑到广泛收集各国精确数字的困难(其中的困难之一是各国对聘任制公务员的名称各不相同、界定标准各异,且种类繁多),本研究采用了一种概化的测量方式,即把各国聘任制公务员范围概化为德姆克在《欧盟25国公务员制度》一书中提出的职业型公务员制度和职位型公务员制度两种类型。表1是两种类型公务员制度的主要区别。

从表1中可以看出,传统的常任制公务员制度就是典型的职业型公务员制度,而公务员聘任制是典型的职位型公务员制度。虽然各国公务员制度一般同时包含了两种类型公务员制度的特征,但是会在总体上倾向于某种类型的公务员制度。如果总体上倾向于职业型公务员制度则表明其聘任制公务员范围较小,相反则表明其聘任制公务员范围较大。表2是德姆克等人针对欧盟各国公务员制度进行全面评估后形成的结论。

[1]参见〔澳〕欧文·休斯:《公共管理导论》,〔北京〕中国人民大学出版社2001年版,第10-11页;〔英〕克里斯托弗·波利特、海尔特鲍·克尔特:《公共管理改革——比较分析》,上海译文出版社2003年版,第1页、译者序言第1页;〔美〕唐纳德克·E·克林纳、约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,〔北京〕中国人民大学出版社2010年版,第12-13页。

[2]克利斯托福德·德姆克等:《欧盟25国公务员制度》,〔北京〕国家行政学院出版社2005年版,第178页。

表1 职业型公务员制度与职位型公务员制度的主要区别

	职业制	职位制
1.进入公务员队伍条件	1.录用之初只能进入初级职位 2.特定的终身职业需要相应的文凭和(或)教育背景 3.职业之初,有相应的培训与试用期	1.录用之初也可进入中级职位 2.特定的终身职业不需要相应的文凭和(或)教育背景,但是特定的职位需要具备相应的技能资格 3.职业之初,没有相应的培训与试用期
2.职业发展	4.确定的晋升制度	4.没有确定的晋升制度
3.雇用	5.终身雇用	5.像私营部门一样,是合同雇用,没有终身雇用
4.薪水制度	6.法定制度	6.集体协议/个人化工资
5.养老金制度	7.法定制度	7.集体协议
6.劳动立法	8.就公会参与有关劳动条件等方面的决策有专门的立法	8.由政府当局与工会之间谈判,并在集体协议中确定有关公务员的雇用条件。工会的参与权类似于私营部门工会参与权

资料来源:克利斯托福·德姆克等:《欧盟25国公务员制度》,国家行政学院出版社2005年版,第19页。

另外,根据其他学者的研究,澳大利亚“1997年5月颁布了合同协议的指导性政策,除15%的老公务员是固定制的,其他公务员均已实行了合同制,一般一年一签”^[1]。“截至2006年6月,新西兰中央部门的公务员总数为42268人,其中无固定雇用期限人员38661人,约占公务员总数的91%(实为91.47%);固定雇用期限人员3607人,约占公务员总数的9%(实为8.53%)。”^[2]基于此,我们基本上可以把澳大利亚和新西兰归入到职位型公务员制度中。

比较复杂的是美国。从目前可以接触到的资料来看,学者们给出的关于美国公务员聘任制改革的信息似乎是相互矛盾的。根据吴志华提供的资料,2002年时,美国联邦政府雇员中,永久雇员占比达到91%,临时雇佣仅占9%^[3]。但是,李和中等人认为“美国实行考绩制的常任雇员已由30年代的87.9%下降为目前的55.5%”^[4]。美国学者Mastracci和Thompson则认为在2001年时美国的“非标准工作安排(Non-Standard Work Arrangements)”已占到

20.92%,而2004年时英国的这一比例是40.20%^[5],并且也认为测定非常任的、非标准化的雇佣人数是一件难以完成的工作,是对研究者的一大挑战,因为各国分类的标准、名称差异很大。这也是我们不采用精确测量的原因。如果按照表1中的8个方面的标准进行判断,美国公务员制度基本符合职位型公务员制度特征中的1、2、6、7、8^[6],因此,我们倾向于把美国归入职位型公务员制度范畴。

2. 自变量的操作化和测量 在公共行政学研究中,学者们一般使用两个指标来衡量一个国家的政府规模:政府支出占GDP的比重、公务员人数占劳动力人口或者总雇佣人口的比例。由此假设A可

表2 职业制和职位制的区别

职业制	职位制
比利时	丹麦
德国	意大利
希腊	荷兰
西班牙	芬兰
法国	瑞典
爱尔兰	英国
卢森堡	
奥地利	
葡萄牙	

资料来源:克利斯托福·德姆克等:《欧盟25国公务员制度》,国家行政学院出版社2005年版,第21页。

表3 各主要发达国家聘任制公务员范围的大小

	国 家
职业型公务员制度(小范围型)	比利时、德国、希腊、西班牙、法国、爱尔兰、卢森堡、奥地利、葡萄牙
职位型公务员制度(大范围型)	丹麦、意大利、荷兰、芬兰、瑞典、英国、澳大利亚、新西兰、美国

[1]李和中:《国家公务员制度导论》,〔北京〕中国人民大学出版社2011年版,第11页。

[2][3]吴志华:《当今国外公务员制度》,上海交通大学出版社2008年版,第200-201页,第10页。

[4]李和中、陈广胜:《西方国家行政机构与人事制度变革》,〔北京〕社会科学文献出版社2005年版,第26页。

[5]Sharon H. Mastracci & James R. Thompson, “Flexibilized Employment in the Public Sector: Surprising Similarities and Important Differences between the United States and the United Kingdom”, *International Journal of Public Administration*, 2007, Vol.30, pp.541-557.

[6]表1中的6、7、8都涉及公务员的集体谈判问题。美国《公务员改革案》“禁止在该法案规范下的联邦政府雇员就工资或其他经济事务,如退休和健康福利等进行集体谈判,这些事务必须是由国会来规定的。而绝大多数州有关集体谈判的法律,则允许或要求工会就工资、福利和工作条件等事务进行集体谈判”。具体介绍见〔美〕唐纳德克·E·克林纳、约翰·纳尔班迪:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,〔北京〕中国人民大学出版社2010年版,第363页。

以分解为两个具体的假设:

假设 A1:一个国家的政府支出占 GDP 的比重越大,其采用职位型公务员制度的可能性越大。

假设 A2:一个国家公务员人数占总雇佣人口的比例越高,其采用职位型公务员制度的可能性越大。

表 4 是根据世界银行的数据和相关研究中的数据对各主要发达国家政府规模的测量:

针对假设 B 中的自变量“亲政府、亲市场”,本文运用了世界价值观调查(World Value Survey) 1995-1998 年的数据^[1]。在 1995-1998 年进行的第三轮世界价值观调查问卷中有两个问题可以较好地反映一国公民在政治价值观上是更“亲政府”还是更“亲市场”。其中问题 126 是“您觉得应当增加私营企业还是政府所有企业?”问题 127 是“在‘政府应为每个人的自足而承担更多责任’和‘人们应为自己的自足而承担更多责任’两种观点中,您更同意哪一种?”。两个问题设定的答案选项中“1”代表完全同意“私营企业”、“个人责任”,“10”代表完全同意“政府所有企业”、“政府责任”。我们把选择 1-5 的都视作更倾向于私营企业、个人责任,是亲市场的表现;而选择 6-10 的都视作更倾向于政府企业、政府责任,是亲政府的表现。对于问题 127,如果一国倾向于政府责任的比例超过倾向于个人责任的比例,就被纳入到“亲政府”类型,反之,则是“亲市场”类型。对于问题 126,我们发现所关注的国家其结果都是倾向于“私营企业”的比例大于倾向于“政府企业”的比例,而没有显示出区分度。因此本研究仅使用了问题 127 的数据。具体见表 5。

表 5 中前 8 个国家的资料是我们在世界价值观调查数据库中找到。遗憾的是英国和法国两个

表 4 各主要发达国家政府规模

国家	政府支出占 GDP 比重% (1980 年)	政府支出占 GDP 比重类型	公务员人数占总雇佣人口比例	公务员人数占总雇佣人口比例的类型
比利时			16.9	低
德国	25.5	低	13.6	低
希腊	21.4	低		
西班牙	23.2	低		
法国	36.3	高	17.2	低
爱尔兰	40.2	高	14.4	低
奥地利	33.6	高	16.8	低
葡萄牙	27.4	低		
丹麦	36.1	高	24.7	高
意大利	38.7	高	14.2	低
荷兰	46.1	高	13.9	低
芬兰	25.4	低	16.3	低
瑞典	34.2	高	26.8	高
英国	35.6	高	19.8	低
澳大利亚	23.4	低	23.4	高
新西兰	35.0	高	19.1	低
美国	20.5	低	16.2	低

表中“政府支出占 GDP 比重”数据来源于世界银行 http://data.worldbank.org.cn/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?year_low_desc=true,表中数据为 1980 年的数据;表中的“公务员人数占总雇佣人口比例”数据来源于 Paul Pennings^[2]。为了能够运用交叉列表进行相关性分析,对表中政府支出占比和公务员占比的数据进行了“高-低”的类型化处理。具体类型化的方法是计算出中间数 M=最小值+(最大值-最小值)/2,凡是比例处于最小值和 M 之间的国家属于“低”,比例处于 M 和最大值之间的国家属于“高”。

表 5 各主要发达国家“亲市场 Vs 亲政府”价值观调查

	澳大利亚	芬兰	德国	新西兰	葡萄牙	西班牙	瑞典	美国	英国	法国
倾向于政府责任的比例(B1-1)	42.7	46.5	59.3	40.7	47.7	63.9	18.8	26.8		
倾向于个人责任的比例(B1-2)	56.4	52.2	40.0	54.7	46.0	32.1	80.8	70.7		
总体判断	亲市场	亲市场	亲政府	亲市场	亲政府	亲政府	亲市场	亲市场	亲市场	亲政府

数据来源:《世界价值观调查(1995-1998)》第 164 页, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV3.jsp>

[1]到目前为止,世界价值观调查已经完成了 6 轮调查,分别是 1981-1984, 1990-1994, 1995-1998, 1999-2004, 2005-2009, 2010-2014。对本研究来说最好使用 1981-1984 年的数据,但是遗憾的是该调查前两轮的调查所包含的国家数量都非常有限,第一轮调查只有 9 个国家,第二轮调查也只有 18 个国家,本研究所涉及的大多数国家都未被包含其中。第三轮调查则包含了 53 个国家,包含了本研究中涉及的大多数国家。具体数据参见: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV3.jsp>, 2016 年 9 月 20 日浏览。

[2]Paul Pennings, 1999, “Explaining Variations in Public Employment”, International Journal of Comparative Sociology, Vol.40, pp.332-350.

重要国家的资料在该调查中未能找到。但是根据其他学者的相关研究,我们基本把英国判断为“亲市场”类型,而法国则属于“亲政府”类型。例如彼得斯在《官僚政治》一书中提到“法国比大部分其他欧洲国家更不愿意精简政府。从反对减少政府提供公共服务的运动中可以看到法国民众对政府积极评价的力量”^[1]。约翰逊在对英国和德国的国家与社会关系进行比较研究时认为“英国的政治哲学传统中,有着个人主义长期而有力的传统……消极意义上的自由——摆脱对个人行为限制的最大化自由,社会在与国家关系中的自治——成为英国自由传统中占主导地位的哲学思潮……英国人视‘国家’为外在于个人的权力,是对其所拥有的自由、特别是追求完美生活权利的威胁”^[2]。

三、研究发现和讨论

考虑到本研究中涉及的主要变量为类别变量,本研究选择运用 stata 的交叉列表对变量之间的相关性进行分析,以对前述各假设进行检验。由于样本量少,不满足皮尔斯检验要求,故本次检验用的是 fisher's exact(费雪精确)检验。对 fisher's exact 检验来说,主要就是看 Fisher's exact 的值。Fisher's exact 小于 0.05,就拒绝原假设,接受备择假设,即一般就认为两者相关。否则就认为两者独立。

表 6 和表 7 是分别对“政府支出占 GDP 比重”与“公务员制度类型”的相关性、“公务员占总雇用人口比重”与“公务员制度类型”的相关性检验结果,可以看出其 Fisher's exact 均大于 0.05,检验结果都通不过 fisher 精确检验,所以结论是没有任何证据可以证明政府支出规模、公务员规模与公务员制度类型之间具有相关性。假设 A 被证伪。

表 6 政府支出占 GDP 比重与公务员制度类型的相关性

new_zdlx	new_exp		Total
	0	1	
0	3 33.33 37.50	6 66.67 75.00	9 100.00 56.25
1	5 71.43 62.50	2 28.57 25.00	7 100.00 43.75
Total	8 50.00 100.00	8 50.00 100.00	16 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 2.2857 Pr = 0.131
likelihood-ratio chi2(1) = 2.3477 Pr = 0.125
Cramér's V = -0.3780
gamma = -0.6667 ASE = 0.304
Kendall's tau-b = -0.3780 ASE = 0.231
Fisher's exact = 0.315
1-sided Fisher's exact = 0.157

表 7 公务员占总雇用人口比重与公务员制度类型的相关性

new_zdlx	new_pe		Total
	0	1	
0	5 55.56 55.56	4 44.44 80.00	9 100.00 64.29
1	4 80.00 44.44	1 20.00 20.00	5 100.00 35.71
Total	9 64.29 100.00	5 35.71 100.00	14 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 0.8365 Pr = 0.360
likelihood-ratio chi2(1) = 0.8799 Pr = 0.348
Cramér's V = -0.2444
gamma = -0.5238 ASE = 0.473
Kendall's tau-b = -0.2444 ASE = 0.242
Fisher's exact = 0.580
1-sided Fisher's exact = 0.378

表 8 政治价值观与公务员制度类型的相关性

new_zdlx	new_gov		Total
	0	1	
0	6 100.00 100.00	0 0.00 0.00	6 100.00 60.00
1	0 0.00 0.00	4 100.00 100.00	4 100.00 40.00
Total	6 60.00 100.00	4 40.00 100.00	10 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 10.0000 Pr = 0.002
likelihood-ratio chi2(1) = 13.4602 Pr = 0.000
Cramér's V = 1.0000
gamma = 1.0000 ASE = 0.000
Kendall's tau-b = 1.0000 ASE = 0.000
Fisher's exact = 0.005

[1][美]B·盖伊彼·得斯:《官僚政治》,[北京]中国人民大学出版社2006年版,第47页。
[2]内维尔·约翰逊:《英国的国家与社会:与德国的对比》,收录于[德]赫尔穆特·沃尔曼、埃克哈特·施罗德:《比较英德公共部门改革》,北京大学出版社2004年版,第28-29页。

表8是对“政治价值观”与“公务员制度类型”的相关性检验结果,其Fisher's exact为0.005,检验结果通过了fisher精确检验,假设B得到支持,即:一个国家的政治价值观越体现出“亲政府”的特点,其采用小范围型公务员聘任制的可能性越大;相反,越体现出“亲市场”特点,则采用大范围型公务员聘任制的可能性越大。

必须要说明的是,本研究仅仅分析了少数发达国家聘任制公务员改革的情况,样本量很小,因此得出的结论并不具有外推的意义,而仅仅是对这几个国家的分析。此外,上述分析仅仅证明了这些国家的政治价值观与其公务员制度类型(聘任制范围大小)之间具有相关性,而与其政府支出规模和公务员规模无关,但是这种分析并不涉及方向性,即不能说明因果关系。对因果关系的分析则需要借助于相关理论进行。下面我们将主要借助于制度学派的相关理论对上述研究发现进行讨论。

政府及其工作人员的行为逻辑到底是遵循理性化的效率逻辑还是制度学派所强调的合法性逻辑?相关数据分析表明,各主要发达国家在进行聘任制改革、选择确定聘任制范围时,遵循的并不是理性选择理论所主张的效率机制,即其政府规模越大、问题越突出,其面临的改革压力越大,越有可能把更大范围的公务员纳入到受私法合同管理的聘任制公务员范畴中,以减少公共部门的支出,增强政府灵活性、提高其效率。例如芬兰,无论是从其政府支出规模还是公务员的数量来看,其政府规模都不大(见表4),但是其在公务员改革中却采纳了更多体现聘任制公务员特点的职位型公务员制度。美国也是如此。相反,法国、爱尔兰、奥地利等国的政府支出规模都较大,但却都选择了更多体现传统常任制公务员特点的职业型公务员制度。

政治价值观与公务员制度类型则呈现出完全匹配的特点,即所有在政治价值观上属于“亲市场”的国家,在公务员改革中都采纳了更多体现聘任制公务员特点的职位型公务员制度,包括澳大利亚、芬兰、新西兰、瑞典、美国和英国;而所有在政治价值观上属于“亲政府”的国家,在公务员改革中则都采纳了更多体现传统常任制公务员特点的职业型公务员制度,包括德国、法国、葡萄牙和西班牙。这说明,各国政府对聘任制公务员范围大小的选择与各国的政治价值观有直接的相关性。众所周知,政治价值观往往构成了一国政治生活的底色,也是影响政治行为的各种因素中变化最为缓慢的变量之一。从这一点上来说,无疑可以将政治价值观与聘任制公务员范围之间的关系视作因果关系。根据制度学派的观点,制度选择必须建立在人们都能接受的基本的价值理念基础之上,在做出制度和政策选择时要考虑其是否符合大家共享的价值观念,是否能为大家所承认并接受,是否合乎情理和社会期待,如果不符合就会受到社会的质疑、挑战甚至反对,并因为合法性的缺失而很难落地或者持续。

聘任制更多地体现了“市场化”的方向和理念,在一个拥有深厚的“个人主义、自由主义传统”和强大的“市场基因”的环境中很容易获得包括公务员和公众在内的认同和支持。英国有着深厚的自由主义传统,“风能进,雨能进,国王不能进”是对这一传统的明确表达,霍布斯将国家视作“利维坦”足以显示自由主义者对国家的担忧,这种消极自由后来被实用主义和功利主义思想加以深化,边沁等希冀建立“消极意义上的国家”来回应政府这一必需品的存在要求。与这种国家观、政府观相对应的是其对法律的认知和观念,即认为公共部门和私营部门并无显著差异,否定公共部门的法定地位,无需明确区分公法与私法。虽然随着资本主义不断发展,其政府职能也经历了不断扩张的历程,积极自由理念和凯恩斯主义逐渐有了一定的影响力,但保守主义依然具有很大市场。英国也恰恰是在1979年撒切尔夫人的保守党政府上台之后开始以民营化、市场化、契约化、弹性化为方向的公共部门改革的。在这样一种背景下,聘任制改革因符合主流政治价值观、符合人们的共享观念而能够获得人们的认同与支持,从而取得合法性,相应地来自公务员群体的阻力也会小很多。美国的民主化进程先于国家独立,有着自由主义启蒙和反政府倾向的美国人在建国之初,就精心设计了防范国家侵入私人领域的种

种措施,以最大程度上保证人民的自由。基于此形成的政治架构——立宪政体、联邦主义和总统制透露着美国对“国家性”的抵制,斯蒂尔曼将美国说成一个“缺乏国家性”的社会,他认为,直到世纪之交,美国一直都缺乏“大多数欧洲国家在这个时候所具有的那种基本特征——也就是说,缺乏中央集权的能力、合理化的权威和发达的行政这样一些特征。当然,美国人不仅倾向于贬低任何国家特权的主张,而且还要对委托给政府机构的权力施加严格的限制”^[1]。这种“亲市场、反政府”的政治传统对聘任制改革所代表的市场化、弹性化具有天然的亲和性,其在聘任制改革的道路上就会走得快一些、远一些。澳大利亚、新西兰等英联邦国家,则继承了英国大量政治制度和政治传统,如两党制、议会内阁制、英美法系、政治文化上的英式倾向等。此外,从时间上来看,英国早在20世纪70年代末80年代初就开始了聘任制公务员改革,而澳大利亚和新西兰则基本上从20世纪80、90年代才开始聘任制改革,作为英联邦国家和改革的后来者往往会选择“按特征来模仿”——即模仿时主要考虑与自己有类似特征的组织的做法,因而也选择了把大多数公务员纳入到聘任制公务员范畴。而模仿恰恰是合法性机制发挥作用的重要形式之一。

相反,在那些拥有深厚的“国家主义传统”、对“政府”有更多的积极评价和看法的国家中,体现市场化和弹性化的聘任制改革则缺乏认同的基础,往往会招致公务员群体的反对、公众的质疑,从而在聘任制改革的道路上就会走得慢一些、近一些。法国人的政治价值观深受卢梭的影响。卢梭认为“统治者的合法性源自于他体现了‘公意’,然而这种‘公意’并未经合法化的程序如选举、立法机关或多数人的裁决确认,而是留给统治者自己去定义”^[2]。“他设想国家成为一个居于聚居其中个人之上的有机存在,一个集合体,它具有基本的、可知的社会准则,拥有一种不屈从于其中占任何比例的个人(无论这些人是不是占到多数)要求的‘意志’。”^[3]这种对国家、对统治者的观念加上法国建立现代宪政体制曲折、反复而剧烈的过程,使得“在法国文化中产生了对于建立一个强大的、中央集权政府的需要”^[4]。西班牙的现代化进程深受法国影响,正如西班牙学者阿尔巴所说,“我们的现代行政史始于19世纪中叶,那是采取了拿破仑模式作为我们的行政模式。我们的理论家和政治家认为,拿破仑行政模式为我们国家建立一个高度职业化的政府行政提供了最佳方案,而这一行政体制又能成为一个强有力的中央集权政府的有利工具”^[5]。德国长期受到国家统一的困扰,1871年俾斯麦通过“铁血手段”和“普丹”、“普奥”、“普法”战争获得了德国统一,但第一次世界大战中遭受屈辱的失败,之后是民主制实验的流产、纳粹专政,第二次世界大战后,德国作为战败国被英、美、法、苏四国分别占领,德国分裂为民主德国和联邦德国,直至1990年两国重新统一。这种艰难曲折的历程使得德国人对国家认同非常高,认为国家是居于中心地位的整合力量,“德国政治文化的特征是对政府的行政机构高度信任,以及与之打交道时有较高的能力意识……德国人很容易满足于政府的工作”^[6]。总之,法德两国历史的动荡使人民强化了对“国家”概念的认可,他们不是从实用主义和功利主义的角度将国家视作保护私人的工具,而是赋予了国家以“主权”内涵,这种主权国家政治文化和国家主义的传统使得体现市场化、弹性化方向的聘任制公务员改革进程要比英美等国缓慢很多,而更多地保留了公共部门与私部门不同的管理制度。

[1][美]费勒尔·海迪:《比较公共行政》,〔北京〕中国人民大学出版社2010年版,第191页。

[2][3][4][美]劳伦斯·迈耶,约翰·伯内特,苏珊·奥格登:《比较政治学——变化世界中的国家和理论》,〔北京〕华夏出版社2001年版,第164页,第164页,第166页。

[5][西班牙]卡洛斯·R·阿尔巴:《西班牙的公共行政:改革还是现代化》,收录于国家行政学院国际合作交流部:《西方国家行政改革述评》,〔北京〕国家行政学院出版社1998年版,第198页。

[6][美]阿尔蒙德·维巴:《公民文化》,〔北京〕华夏出版社1989年版,第468页。

四、中国聘任制公务员范围的选择

上述分析表明,各主要发达国家在选择聘任制公务员范围时更多遵循的是合法性机制,其聘任制公务员范围大小与其政治价值观——“亲市场”还是“亲政府”有着高度相关性,这一方面保证了相关改革的顺利进行,另一方面也使得改革后的制度能保持在一种相对均衡、稳定的状态。以此为参照,中国选择小范围型作为聘任制公务员改革的目标比较恰当,结合《公务员法》相关规定,具体来说包括两种职位:一是专业性较强的职位,特别是在公务员内部找不到合适人选的高级专业技术人员,或者出于阶段性需要、临时性需要而产生的专业技术岗位,从而与专业技术类公务员区别开来;二是辅助性职位,主要突出附属性,其主要目的在于减少行政成本。基本理由如下:

从政治文化来说,中国有着浓厚的国家主义传统和“亲政府”传统。在20世纪20年代,兴起于近代西方的国家主义思潮即已传入中国,并被作为救国救民的一种学说而应用于改造中国的政治实践。20世纪初的中国,之所以会出现国家主义的思潮和政治实践,就在于中国自鸦片战争起不断被列强侵略、欺凌,民族主义意识不断觉醒、高涨。此后,中国又先后经历了军阀混战、抗日战争、国共内战,直至中华人民共和国成立。长期的战乱和抵御外敌,使得国家主义在中国产生了广泛的影响。1949年之后,国家主义延续了在中国的影响,有学者曾经详细分析过其原因^[1]:中国经济和思想文化的基本条件没有发生变化、前苏联的影响、战争经验的影响、中国经济发展所要解决的任务和当时的条件所需。而近年来中国国家实力的不断增强对内带来的国家自豪感、对外受制于人的感受、贫富差距加大社会矛盾积累所带来的社会稳定压力等等都使得国家主义在当下的中国仍然有着广泛的影响。这一点可以在前面提到过的世界价值观调查中中国人对于问题126和127的回答看出来。前文提到对于问题126“您觉得应当增加私营企业还是政府所有企业?”,各主要发达国家的调查结果都是倾向于“私营企业”的比例大于倾向于“政府企业”的比例,而没有显示出区分度。但是中国倾向于“私营企业”的比例(33.2%)却明显少于倾向于“政府企业”的比例(50.8%)。关于问题127“在‘政府应为每个人的自足而承担更多责任’和‘人们应为自己的自足而承担更多责任’两种观点中,您更同意哪一种?”,中国被调查者中倾向于“政府责任”的比例(54.1%)也明显高于倾向于“个人责任”的比例(40.6%)^[2]。可见中国的政治文化体现出鲜明的“强国家”、“亲政府”的特征。

在这样一种背景下,体现自由主义、市场化的公务员聘任制改革不可能步子迈得太大,否则会遭遇较大的阻力和反弹,从而演变为事实上的常任制。深圳是中国一个极其特殊的城市,作为改革开放最早的“试验田”,深圳从1980年就开始了大刀阔斧的以市场化为方向的改革,无论是其普通市民还是党政干部大多属于改革开放后的新移民,改革开放、锐意进取、大胆创新、个人权利、公平竞争、契约法则等体现市场化、自由主义的价值对他们的影响远远超过其他城市。也正是在这样的背景下,深圳选择了全员聘任制改革的模式。但即使是在深圳这样的城市,全员聘任制改革也引发了一系列的疑问,尤其是关于聘任制公务员聘期的规定:“首次一般需要签3年的聘期合同,续聘的聘期则为5年;如果近5年内该聘任制公务员的年度考核结果都在称职以上,且没有出现违反合同的行为,那么只要这名公务员连续聘满10年,就可以和用人机关订立无固定期限合同”^[3]。那么“聘任制公务员合同真的起作用吗?会不会只是换了个说法,打了个幌子,实际上还是‘铁饭碗’?”^[4]深圳的实践表明,在中国

[1]吕世伦、张小平:《论中国法律文化传统中的国家主义》,〔南京〕《金陵法律评论》2001年第1期。

[2]具体参见《世界观调查(1995-1998)》第162、164页的数据,数据来源于:<http://www.worldvaluessurvey.org/WVS-DocumentationWV3.jsp>,2016年9月20日浏览。

[3][4]王敏:《深圳公职人员人事制度改革三十年》,〔深圳〕海天出版社2014年版,第150-151页,第151页。

这样一个有着深厚国家主义传统和“亲政府”文化的国家中,如果在自由化、市场化的改革中走得太快不仅无法达成预期目标反而会引发“改革的内卷化”^[1]现象。

此外,即使从理性化的效率机制来讲,常任制虽然会带来终身制、缺乏竞争和淘汰机制等问题,但是也有无法替代的优点:从管理上来说有利于建立一支职业化的、稳定的、专业化的公务员队伍,进而提高政府效率、稳定性和持续性;从政治上来说,它可以限制行政长官滥用手中的人事权,使每一个公务员摆脱来自上级的不恰当的个人影响,客观公正地执行公务,从而真正地向宪法、向公共利益负责,而不仅仅是向上级负责。在中国目前的制度背景下,如果大范围实行聘任制,取消公务员的身份保障,赋予各用人单位更灵活的人事权,无疑会进一步加剧本已普遍存在的权力滥用、团体腐败等问题。此外,在政治民主化程度不高的情况下,还会加重行政政治化的现象——不同利益团体和派别可以利用聘任制干部的任免权进行“利益的博弈,并实现派别的再生产——扩大支持力量、强化权力、延续既得利益分配格局,以至使行政系统内部利益派别丛生。这不仅严重影响了行政的统一性和公共性,而且也使得行政人员不得不花费相当的精力和时间进行关系网和派别的编织和强化。这种派别政治又催生了公共行政人员的人格依附品质,使建立法治政府所需要的独立人格困难重重。更为糟糕的是,与民主政治下政治领域的公开政治竞争不同,这种派别之争隐藏在公众视野之外,因而其斗争就可能更为惨烈,其竞争的手法可能更加多元化并缺乏规范和约束,其竞争所借助的资源也可能包含更多不合法的元素,从而拓展了滋生和酝酿腐败的土壤”^[2]。

本文运用组织行为学中两个相互竞争的理论流派——理性选择理论和制度学派,尝试对主要发达国家公务员聘任制改革中的政府行为机制进行了分析,通过对各国政府规模、政治价值观等变量与其聘任制公务员范围大小之间的相关性分析发现,各国在选择确定其聘任制公务员范围时更多地体现出了制度学派所主张的合法性逻辑,即一个国家的主流政治价值观如果更多地体现出“亲市场”而不是“亲政府”的特点,那么其采用大范围型聘任制公务员的可能性越大。这说明,合法性机制在政府改革中扮演了重要角色,这与之前学者的相关研究结论是一致的,即组织的目标越模糊不清,就越需要合法性机制,以得到制度环境的认同^[3]。循着这种逻辑,中国的聘任制改革无疑应当选择小范围型的聘任制公务员作为目标。令人遗憾的是,受到可获得资料有限的限制,本文仅仅对少数发达国家的聘任制改革进行了分析,而未能将更多国家的改革纳入研究。此外,与此相关的另外一个有意思的问题是:各国决定进行公务员聘任制改革的行为逻辑是什么?不同的国家是否有差异?托尔博特和朱克在对19世纪末20世纪初美国各个城市政府采纳公务员制度的研究^[4]表明,较早采纳公务员制度的城市更多地体现出是理性选择机制在发挥作用,而到了后期则更多地是合法性机制在发挥作用。那么在公务员聘任改革中呢?因为篇幅所限,本文也未对这一有意思的问题展开讨论,相信对这个问题的研究也将会形成一段有趣而富有价值的叙事。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]指的是“改革却没有改变的现象”。详细分析见何艳玲、蔡禾:《中国城市基层自治组织的‘内卷化’及其成因》,〔广州〕《中山大学学报》2005年第5期。

[2]魏姝:《民主行政与行政民主——兼论中国行政改革的方向与困境》,〔南京〕《江苏行政学院学报》2012年第1期。

[3]参见 Paul DiMaggio & Walter Powell, 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”, American Sociological Review, Vol.42, pp.726-743.

[4]参见 Pamela Tolbert & Lynn Zucker, 1983, “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffuse of Civil Service Reform”, Administrative Science Quarterly, Vol.28, pp.22-39.