

“官本位”体制的衰落

Decline in “Official Rank” System

李 强

(中国人民大学,教授 北京 100872)

在以往,进机关、当干部一直是多数人羡慕或向往的职业目标,官员亦曾被列为百业之首。然而,曾几何时,人们突然感到当官不吃香了,社会上竟然流传着“穷干部”的说法。一时间,辞官下海竟成时髦,尤其是中青年干部,逃离机关者不乏其人;剩下没走的则被戏称为“机关留守族”。看来,在中华人民共和国历史上已生存了约40年之久的“官本位”体制正面临严峻挑战。面对这一变迁,有的人惊呼,有的人惶然。人们不禁提出种种疑问:这是一种短暂的衰退还是长久的变革?怎样评价这种变迁,是进步还是倒退?在新的市场经济体制中,官员的社会地位究竟会怎样?为回答这些问题,恐怕有必要从我国“官本位”体制的形成及其基础谈起。

一、“官本位”体制的形成及其基础

从社会学看,所谓“官本位”体制指一种社会分层制度,即它是以官员级别垂直分层作为社会分层的基础与主线,并由此派生出全社会的社会分层体系的一种制度。官员级别为什么会成为我国社会分层的本位体系呢?这里面当然有数千年历史传统的因素,不过,仅从中华人民共和国的历史看,我国的“官本位”体系是在1955年7月建立国家机关工作人员统一级别、统一工资标准和1956年对全国企业、事业和国家机关工资制度进行改革的基础上形成的。按照这些规定,我国干部被分为30个级别,所有这些级别又配以各种水平的工资标准。对于这些具体的工资标准,后来虽然作过几次调整,但是这一整套30级的干部分层制度,在此后30余年中却一直保持了下来。也正是由于这一套分层规则,“官本位”制才成为可能。为什么呢?

第一、干部的分层级别成为其它社会分层的基础。1956年,在颁布干部级别和工资分层标准时,国务院就以这些标准为模本对其它机构、团体和社会体系做了等级区分。例如,对于教学人员、工程技术人员、医生、实验人员、编辑出版人员、图书馆人员

以至一般的生产工人等,都做了工资级别划分。这样,以干部的分层为主线就衍生出其它多种最主要社会群体的社会分层。

第二、我国的计划经济体制大大强化了“官本位”的社会结构。从50年代至80年代,我国一直奉行计划经济的制度,整个社会的生产、分配、交换等经营管理的权力大多集中在各级政府部门手中。而且,不仅是经济活动,就连社会、思想、文化等诸方面的活动也是由政府管理的。这种由上至下、层层节制的权力结构就成为当时中国社会生活的主线。人们在这种权力结构中的位置成为决定社会地位高低的最主要因素。

第三、我国较单一的经济成份使得干部的工资收入分层有可能成为社会财产、收入分层的本位体系。1956年后,中国大陆的城乡社会主义改造运动完成,中国的经济成份由多种成份转变为比较单一的国有与集体所有经济类型,经济分配与个人收入也单一化了。工资成为城市中绝大多数劳动者收入的最主要来源,因此,工资分层就等同于当时的收入或财产分层,人们的经济地位高低与工资水平完全一样。这样,体系最为完备的干部的工资分层就成为当时全社会经济分层的基础与本位。

第四、与干部的工资级别相配套的还有一系列的福利、待遇、服务等制度。例如,中央财政部分对于国家机关、企业、事业单位不同级别干部的住房、差旅标准(包括旅馆住房标准、交通费用标准、外出补贴)、外出车辆、随行人员、秘书服务、医疗、食品定点供应、家具、生活用具、房租水电、文化娱乐等,曾都有具体规定。这种与干部身份相配套的一整套体系就是从50至80年代的社会身份地位分层的主线。在这个主线基础上派生出了其它多方面的社会分层。

第五、当时社会上权力分层、声望分层、收入分层三者高度一致的情况也大大强化了“官本位”体制本身。从50年代中期至80年代初,中国的等级工资制造成了权力地位与收入地位高度一致的情

况。高级干部收入高,低级干部收入低,高低级别之间相差 27~31 倍。这种差距应该说是不可小的,但绝大多数人对此并无异议。为什么呢?人们能够接受这种差距的一个重要原因就是当时干部级别、收入的高低与他们社会声望的高低是比较一致的。当时,我国的高级干部都是开国元勋和“老革命”,他们参加革命的时间长、加入共产党的时间早并屡立战功,这些都是当时一般人无法相比的。因此,对于这些人的高权力地位和高收入,人们都视为是理所当然的。由于权力、收入、声望三种地位的高度一致,这反过来更加巩固了当时初建的社会分层制度和“官本位”制度。

由于上述原因,这种以干部分层级别做为全社会分层基础的制度自 50 年代中期形成后,一直是中国社会最主要的制度。甚至连“文化大革命”那样的动乱也不能动摇这一制度。例如:当时被下放的干部到了农村后,仍被视为上层人,老百姓仍根据他们原来的级别来判定他们的地位;文革后,这些多年“靠边站”的干部的级别又迅速得到恢复。这些都是“官本位”社会制度曾相当巩固的明证。

综上所述,我国“官本位”制的重要基础有这样几个:与官员级别相配套的等级工资、福利、待遇制度是“官本位”重要的经济基础;单一的经济类型、城市劳动者收入大多仅来自工资使“官本位”制能够维持;计划经济使官员执掌全面的社会控制权,因而能构成“本位群体”;财产、权力、声望的高度一致使“官本位”制得到巩固。

二、体制改革对于“官本位”制的重大冲击

“官本位”制的上述几个重要基础,在 70 年代末、80 年代初以来的体制改革中受到一次又一次的严重冲击。

最初的致命冲击来自一次很偶然的变革,即 80 年代中期的工资改革。如上文所述,我国的干部等级工资制奉行了近 30 年之久,它造就了中国的“官本位”制。然而,从 1985 年 7 月起,国家机关、事业单位进行了工资改革,废止了等级工资制,改为以职务工资为主的结构工资制。从现象上看,这仅是工资体制的变革,然而,在深层次上,它却使“官本位”体制本身被大大削弱了。为什么会如此呢?等级工资制改为结构工资制后,全部工资被分解为基础工资、职务工资、工龄津贴、奖励工资四个部分。在这四个部分中,后两部分已不具有等级分层的意义,它们在工资中占的比例越大,则作为“官本位”基础的干部等级分层的性质就越弱。不仅如此,这次改革也大大缩小了干部高低工资的差别。1956 年的干部级别工资高低相差很大,这强化了当时的分

层制度。此后,虽人为地数次缩小差距,但高低差距仍保持在较高水平上。1985 年的工资改革,对于担任较高职务的新干部并没有将其工资提高到同职务的老干部的工薪水平上。这样,大批新担任高职的中青年干部的薪金就被限定在较低水平上。这无异于摧毁了干部分层的重要物质基础。多年来,我国干部的最高与最低工薪的差距一直是在缩小的,由 1956 年的相差 31 倍减为 1957 年的 27 倍,1959 年降为 17.6 倍,1985 年再降为 10 倍。差距的缩小大大地降低了“官本位”体制的权威性。再者,1985 年的工资改革使每一级的差距也大大缩小了。这使得原来较明显的分层级别制变成了层与层之间差异不大的递进制度。

1985 年工资改革对于“官本位”体制的冲击还只是一个转折的契机,此后,造成根本性冲击的事情便接踵而来。

首先是财产分层变迁的冲击。改革以来,中国大陆奉行允许一部分人先富起来的政策,短短几年之间,一部分个体户、私营企业主、市场经纪人、经营承包人、房地产经营商、股票证券经营者、走穴名演员和歌星等一跃而成为中国的富翁层。对于中国富翁层的人数曾有过各种估计,1988 年报刊曾披露中国大陆有百万富翁 5 000 多人,到了 1993 年则有人估计大陆百万富翁超过 100 万人。尽管上述数据并不精确,但富翁层人数增长之快由此可见一斑。百万富翁层的产生使经济优势(它是过去“官本位”的基础)从官员层转到了这个新兴的阶层。与此同时,社会地位的基本测量指标也开始由权力本位向财产指标转移。与上述富翁层的收入相比,干部,即使是高级干部,他们的形式工资均显得十分低下。干部层从过去的高收入层转变为中低收入层和低收入层。这样,作为原来社会分层基础的官员分层已从“本位体系”向“非本位体系”转变了。

正如前文所述,中国的“官本位”体系是单一经济成份的产物,改革使大陆的经济成份多元化,个体、私营、外资、合资等经济成份的发展如雨后春笋;改革也使得人们的收入多样化,工资收入、股份、证券收入、房地产收入、单位外收入等等花样繁多。这样,由官定的工资级别在巨额的财产分层中显得越来越微不足道,工薪收入层已越来越显得寒碜窘迫。这种级别分层也就难以支撑其“官本位”体系了。

其次是市场经济的冲击。亦如上述,计划经济是“官本位”体系的又一重要支柱。在计划经济下,政府部门掌握着诸方面管理的最重要权力,因而各级政府官员自然成为全社会的核心群体。近年来,计划经济正在全面让位于市场经济。市场经济的蓬勃发展使得过去控制在各级政府官员手中的经济指挥权大大削弱。随着政府各种权力的逐步下放,

官员占据社会经济运行的中心地位动摇了。市场的发展也直接改变着过去的“官本位”等级制度。在过去,每一个经营单位都有一个级别,如科级企业、处级企业、局级企业等。然而在市场竞争中,企业地位的高低只能以其资产、产值、利润的地位来评价。而这种地位的高低是市场竞争、经营效益的结果,而决不是由上级预先可以封评的。面对市场竞争,官定的级别越来越失去意义。一些原来官定级别很低的企业,一跃而成为有亿万资产的企业,打乱了原来“官本位”的分层次序。

随着干部收入地位、权力地位的下降,其声望地位也明显下降。近年来的一些社会学声望调查也均显示,我国干部的声望地位大大下降。所有这些变化就引发了本文开头所述的那种大批干部辞官下海的现象。

因此,从发展的观点看,无论在经济分层、政治权力分层还是在社会声望分层方面,干部的分层制度(即“官本位”制)都难以成为中国大陆社会分层的本位体系了。

三、“官本位”制衰落前景评析

如何评价“官本位”制的这种危机或衰落呢?人们首先关心的恐怕是“是、非”问题,即这一变迁是进步呢,还是倒退呢?应该肯定,“官本位”制的衰落是一种巨大的社会进步。因为,虽然“官本位”体系在中华人民共和国初建时期曾起到了维护和稳定社会秩序的作用,但是,不能不看到这一制度对于经济发展的束缚是相当严重的。一切权力甚至连经济的管理权均集中在官员手中,这大大阻碍了民众积极性的发挥,并最终造成经济发展滞后的状况。在“官本位”体制下,干部是社会分层中条件、待遇最优的群体,因而当干部成为社会普遍向往和追求的目标。这极不利于社会经济发展。它使得人们都争相挤入干部队伍,结果干部队伍越来越庞大。据笔者计算,我国干部与社会劳动者的比例,从 1958

年的每 108 个社会劳动者中有一个机关干部上升到 1991 年的每 51 人中就有一名机关干部。政府机构臃肿、干部队伍过于庞大在我国是个久治不愈的顽症。一方面,它成为社会的沉重包袱,每年耗资数以百亿计的行政管理费用,已使我们这样的经济尚不发达、人均收入较低、贫困人口较多的国家力不胜负。另一方面,干部中冗员过多造成了行政效率大大下降。人浮于事、互相推诿、互相扯皮、纪律松弛、惰性十足,这些现象在不少行政机关中已经司空见惯。“官本位”制的衰落,使干部身份不再是多数人追求的目标,这会有助于精兵简政和效率、效益的提高。

“官本位”衰落后,我国社会分层体系的发展趋势如何呢?是否会有其它什么“本位体系”,如经济本位、财产本位取而代之呢?对这个问题尚难做简单回答。首先应注意到地区差异。我国地广人多、地区文化差异大,“官本位”体制衰落后还很难预见会有另一种本位体系处于完全的控制地位。至少目前我们可看到的就有南北之差异。在南方,特别是经济改革、市场发展较快的地区,财产标准、经济指标已成为社会分层的首要标准,官员、权力的指标已略居其次。相反,在北方管理集中和权力结构比较庞大的地区,权力分层仍然占有相当重要的地位,决不亚于财产或经济分层的地位。其次也要考虑到传统的影响作用。我国“官本位”制有悠久的历史渊源,自秦以来权力分层就一直在社会中占据核心地位。我国市场经济发展的时间还不长,市场发育远未完善,短期内还难以成为社会的主导体系。基于这种情况,在我国未来的数十年中,经济财产分层与政治权力分层作为社会分层的两个基本方面,会处在不相上下的地位。它们两者的每一方都难以单独占据本位体系的位置,而且每一方都会与社会分层的第三个方面“声望分层”有所结合。这种局面恐怕要持续相当长的一个时期。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第 29 页)

保护区,统一管理、建设大小三峡峡区内的景观、文物、物种、文化、名胜古迹、旅游、自然保护等。二是建立不同类型自然保护区:丰都四平常绿阔叶林自然保护区、巫山庙堂常绿阔叶林及山地垂直带保护区、天宝山珍稀特有植物保护区、巫山神女峰群自然保护区、巫山—巫溪小三峡自然保护区等。三是建立森林公园——巴东森林公园,还可在石柱设立

水杉保护点,在武隆设立银杉保护点,在万县设立荷叶铁线蕨保护点。四是建立并且完善库区环境整治、管理体系,控制酸雨污染和沿江污染带污染,建立健全库区生态与环境监测、评估、预警、管理、整治体系。五是抓紧抓好长防林和长治林带体系建设。

(责任编辑 孙立明)