

人事檔案收費：當代中國權力市場化的典範樣本

◎ 羅俊華

何清漣先生說，「權利市場化」是理解中國改革的一把鑰匙¹，不論中共的御用理論家如何詭辯，在當代中國，現實利益已經成為各級各類政府部門「改革」的最大實際動力，攫取更多的利益並將其以制度或法律形式固定下來，成為中共各級各類政府部門首長主政的最高綱領，「利益豐厚爭著搶、沒有利益踢皮球」也已經成為中國廣大官員潛在的思維定式。在當代中國語境中說某位領導有魄力，那必定是指他在位期間為所在的部門或地區爭取到了最大化的利益，而使利益固定的最高手段就是出合法規，自然而然的，這些法規也會成為最受部下、晚輩們尊崇的政治遺產，同時也成為後生們奮鬥的最高目標和最終方向。但是面對層出不窮的問題和種種違規行為時，只要是不威脅到自己的烏紗帽和既得利益，官員們大多都是睜一隻眼閉一隻眼，當這種失職一旦不幸進入上級視野成為被追究責任的微小概率事件，他們就會大玩捉迷藏、踢皮球，一副事不關己高高掛起的無辜模樣，有些人甚至落井下石、助紂為虐，替害人者捂緊蓋子、通風報信，製造對受害者不利的輿論、威脅受害者、息事寧人，所以就產生了萬人上訪齊聚京城的千古奇觀——閒話少說，本文以「權利市場化」為鑰匙試析這股滔天惡浪中的一朵微小浪花——人事檔案收費。

2007年的中國「兩會」上，來自廣東茂名的全國人大代表吳自祥遞交的〈關於改變傳統人事檔案管理制度的建議〉曾經引起中國媒體的廣泛關注，「全國的人事檔案收費至少50億元以上」、「60萬人選擇『棄檔』」²，這些數據舉世震驚，引發了深受檔案收費制度剝削的中國青年的共鳴，作為中國團中央機關報的《中國青年報》也專門刊登題為〈50億元檔案管理費擋住我們自由流動〉³的時評抒發青年的憤怒。人事檔案收費有無50億，無法精確統計，其中存在暴利卻是不爭的事實。以筆者自己為例，2004年我碩士畢業來到一家省屬醫院就業，按照規定必須將檔案交由省衛生廳主辦的人才交流中心託管，每年要上繳300元人民幣的「人事代理費」，而衛生廳人才中心基本上沒有為我提供任何服務，戶口、轉正、評職稱等「人事代理」業務都仍然由醫院人事科來辦理，人才中心所做的事情僅僅只是替我保管那幾張紙的檔案，真可稱得上是無本萬利：如果人事代理費不漲價，並假設此項費用退休後不再收取，按照工作35年退休計算，我一生所要付出的檔案費將超過1萬元人民幣，這大致相當於我一年的工資，即幾張紙的檔案要整整剝削我一年的勞動所得；而衛生廳人才中心託管的檔案數量若保守估計按照1萬份計算，則每年僅檔案託管收入就會達到300萬元人民幣，如果比較房租價格，人才中心那間不足10平方米的檔案庫房獲得的租金當之無愧地應為世界之最！

一、人事檔案是信任政治的產物

社會學理論認為，任何革命的發起和推動都是以社會存在普遍「非信任政治」為邏輯前提的，中國共產黨領導的新民主主義革命和社會主義革命就是要推翻「三座大山」壓迫下的非

信任政治格局，但革命成功後不信任的政治元素不可能一瞬間被完全剷除，所以新政權成立後推行人事檔案制度的目的就是希望短時間內剷除不信任的政治元素，重構新的社會信任格局，強制性地把個人、組織與國家的非信任狀態轉化為完全信任狀態。

在那個時候，雖然檔案中也存在著資訊失真，但借助統分統配的人事制度和單位封鎖的檔案制度，國家幾乎包攬了職工的所有生活問題，實現了對幹部、知識份子和工人的「單位控制」，這使得人們對新的國家及其生產的制度充滿著高度依賴，因而公民從來不會懷疑自己的「證明資訊」會失真。人事檔案作為「入鞘的刀劍」，其最主要作用就是隨時準備從思想上和行動上對若干不信任者實施社會排斥，彼時最冠冕的說法就是「該同志存在歷史問題」。自上而下開展的政治動員與自下而上形成的政策認同實現了由人際關係凝聚的經驗信任走向集體規劃化的制度信任，減少了公共政治生活中的信任風險和敗德行為——人事檔案作為最主要的「信任替代物」，成功地建立了信任政治⁴。

為了體現制度的優越性，和所有公共服務的情況一樣，這一時期中國所有人事檔案的建立、查閱、傳遞與保管等都是免費的，而且檔案工作一直是中國政治生活的核心內容，借助人事檔案玩弄權術更成為中國政治生活的一大特色。

二、作為驅動力的收費制度登場

二十世紀80年代初，中國的計劃經濟開始緩慢向市場經濟過渡，非公有制經濟組織的不斷增加對傳統的單位構成了挑戰，流動人才的大量出現使很多人看到了商機，私立人才服務機構應運而生。資本的趨利性也在人才服務中本性畢露，這些民辦人才機構不按有關檔案法規接收人事檔案，不遵守檔案管理的相關政治和技術要求，有的甚至在出國潮中把無原則地出具出國政審證明材料和篡改檔案當成一項重要的牟利業務——人事檔案的「信任替代物」地位發生了根本性的動搖。在風雨飄搖的1989年前後，中共中央組織部、人事部出台了〈關於加強流動人員人事檔案管理工作的通知〉及其〈補充通知〉⁵，這兩份文件重新宣告黨委組織部門、政府人事部門所屬的人才流動服務機構管理流動人員人事檔案的壟斷權，徹底斷絕了非政府所辦人才服務機構管理人事檔案的財路，因為沒有國家物價局聯合署名，這兩份文件並沒有提及收費的事情。

沒有利益驅動，再好的政策在實際執行中都會遭遇虛化成為一紙空文，即所謂「政令不出中南海」。這時候就不得不誘之以利益，以某種妥協換取官員們執行政策的動力，所以權利市場化、利益部門化，一方面固然是緣於官員們作為理性經濟人的盈利衝動，更大程度上還是由於政府因缺乏激勵機制對部門利益無可奈何的放縱。人調發〔1988〕5號文件「創造人員合理流動的社會條件」之要求果然執行無力，一些人從公有制單位出走時懼於單位領導的淫威，拿不到自己的檔案，有些人拿到檔案後乾脆自行保管甚至大肆篡改其內容，還有些人向人事部門求助無望最後選擇了棄檔，一些「沒有記錄的人」領不到結婚證、不能考研究生，無數悲歡離合的故事因此而產生——價費字〔1992〕253號文件⁶應時出台，打開了人事檔案收費的大門。

這份由中國國家物價局、財政部聯合署名的通知授予政府人事部門所屬人才流動服務機構壟斷服務和收益權，規定了人事部人才流動中心保存人事關係、檔案收費的名目和標準，給予省級物價、財政部門對保存人事關係、檔案收費的自由定價權，並強調政府機關幹部人事調動服務免費原則。

三、部門利益法制化過程亦是非法過程

有外國人說中國人有兩張臉，表面一套心裏一套，口是心非。的確如此，中華乃文明古國，禮儀之邦，凡事都要講究所謂的「禮法」，最高統治者也不例外——據說慈禧太后修建頤和園最初就是打著恢復昆明湖水操學堂的名義。當代中共領導人一再強調依法行政、依法治國，所以欲鞏固到手的部門利益，還必須走制度化、法律化的道路，即建章立制甚至是立法，明修棧道，暗度陳倉，將見不得光的部門利益上升為國家意志。當然，這種法制化的過程本身都伴隨著對法律規範甚至是《中華人民共和國憲法》的踐踏與違背，這無疑對中國法治又是一種無情的反諷。

《中華人民共和國檔案法》⁷規定國家檔案行政部門是檔案工作的最高領導機構，並對中國政府保護和保管檔案的責任、義務及所需經費保障做出了明確規定：第三條「一切國家機關、武裝力量、政黨、社會團體、企業事業單位和公民都有保護檔案的義務」，第四條「各級人民政府應當加強對檔案工作的領導，把檔案事業的建設列入國民經濟和社會發展計劃」，第五條「檔案工作實行統一領導、分級管理的原則，維護檔案完整與安全，便於社會各方面的利用」，第六條「國家檔案行政管理部門主管全國檔案事業，對全國的檔案事業實行統籌規劃，組織協調，統一制度，監督和指導」。《檔案法實施辦法》⁸第五條規定「縣級以上各級人民政府應當加強對檔案工作的領導，把檔案事業建設列入本級國民經濟和社會發展計劃，建立、健全檔案機構，確定必要的人員編制，統籌安排發展檔案事業所需經費」。《幹部檔案工作條例》⁹第四條規定「幹部檔案工作，在國家檔案行政管理部門宏觀管理、組織協調下，由幹部主管部門領導與指導，實行分級管理，同時接受同級檔案行政管理部門的監督、指導」，第二十九條規定「幹部檔案管理工作所需必要的設備和業務經費，應單獨立項，列入本地區本部門預算統籌解決。各級黨委、政府有關職能部門，要給予支持」。

價費字〔1992〕253號文件為人事檔案收費授權本身就已經讓中國政府拋棄了以上法規規定的責任和義務。對公務員人事檔案免費、非公務員則收費，此舉又明顯違背了《中華人民共和國憲法》「公民在法律面前人人平等」的原則。顯然，中國政府的人事部門要使檔案收費變成部門利益，僅有這一份文件還是不夠的，還必須踢開國家檔案局，所以1996年12月2日頒布的《流動人員人事檔案管理暫行規定》¹⁰沒有了國家檔案局的聯合署名（《幹部檔案工作條例》為中共中央組織部和國家檔案局聯合發文），其第三條規定「流動人員人事檔案管理遵循『集中統一，歸口管理』的原則，接受同級黨委組織部門、政府人事行政部門的監督和指導」，如此，讓流動人才檔案管理脫離國家檔案行政部門的視線，公然違背《檔案法》第六條「國家檔案行政管理部門主管全國檔案事業」的規定。檔案收費為人事部門獨佔，檔案行政部門既然無法分享，也就樂得清閒，懶得去收復這個「最高領導權」——說實話，在如今的中國黨政機構序列裏，檔案局哪裏管得了組織部人事局呢？所以在人事檔案收費論爭中我們基本上聽不到國家檔案局的聲音。

四、野蠻的收費邏輯預設

人事檔案作為「信任替代物」，既具有作為社會管理工具及公共資訊載體的公共產品屬性，又具有含公民隱私的私人物品屬性¹¹，毫無疑問，中國官員確定收費政策的預設邏輯前提是

強調其私人物品屬性，既然屬於私人物品，提供保管服務當然要收費。這種邏輯如果用在一個農民身上是不會有任何問題的，比如今年中國南方大雪災，我們可以原諒高速公路附近的農民以30元人民幣的高價向滯留旅客售賣速食麵，但是卻絕對不能容忍政府救災部門以同樣的價格出售同樣的商品，因為政府代表國家公共權力，應當為社會公眾利益服務，為社會提供基本、必需的安全保障和權利制度框架，這是國家權力存在的自然基礎，是對國家最低的道義要求，不能滿足這一條件的國家是沒有合法性的。公民納稅，國家提供基本公共服務，這是公民與統治者之間交易合同的最基本規定。所以人事檔案收費的預設邏輯前提是唯利是圖的野蠻邏輯，在現代政治文明中是站不住腳的。

此外，從公共事務的角度來看，人事部門開辦人才服務機構管理流動人才檔案是代表中共和政府從事國家信用的管理，中國國家人事部一再強調流動人員人事檔案管理的政治性、嚴肅性和保密性，「流動人員人事檔案管理工作是黨和政府聯繫非公經濟組織和社會組織中各類人才的紐帶，是把新的社會階層中的各類人才納入黨和政府工作範圍的重要手段，也是落實黨管人才原則的有效抓手」¹²，中共十七大報告再一次強調「堅持黨管人才原則」，現行法規規定由黨政部門所辦人才機構壟斷流動人才檔案管理，《流動人員人事檔案管理暫行規定》中對檔案管理人員的政治資格、檔案查閱借閱制度等做出的規定與《幹部檔案工作條例》並無二致，其第十一條規定「人才流動服務機構開具的轉檔手續，與機關、國有企事業單位開具的轉檔手續具有相同效力」，這表明流動人員人事檔案與幹部檔案具有同等政治身份。人事檔案雖然是私人物品，但它身上承載的更為重要的是公共物品職能——國家信用憑證，如果放開人事代理市場，回到1988年，讓民營單位、私人機構隨意招攬存放人事檔案，或者是讓公民自己保管檔案，甚至是人事部門所屬人才機構把關不嚴，發生1998年湖南永州等地在向福建惠安輸出教師時出現有組織的大規模篡改檔案那樣的惡性事件，國家信用系統將遭遇毀滅性的打擊。因此，流動人才人事檔案和幹部檔案一樣都是國家檔案的重要組成部分，同為國家檔案，理應按照《檔案法》、《幹部檔案工作條例》的規定享受同樣的免費服務。

五、暴利是這樣鑄成的

人發〔1996〕118號文件提出了所謂「服務為主，適當收費」和「不得贏利」的原則，這當然是一個幌子，由於官員作為理性經濟人的貪婪，由於中國行政的不透明性，由於缺乏行之有效的監督，中國的官員可以將任何收費都「經營」成暴利。

在中國實施檔案收費的初期，因為佔主導地位的公有制單位就業人員檔案不在收費之列，收費人群有限，還不足以構成暴利。進入新世紀，全員聘用制被逐步推開，人員數量龐大的國有企事業單位新進員工檔案被納入人事代理之列，人數的激增使得檔案收費逐漸成為人事部門增收的一條重要途徑。所謂「天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往」，利益豐厚的事情當然是打破頭皮爭著搶：在《行政許可法》實施生效後，縣級以上組織人事部門開辦具有收費功能的人才服務機構成為人事行政許可的一項熱門內容；肥水不流外人田，教育和衛生等人數較多的系統此後紛紛掛靠省級衛生和教育行政部門的人事處上馬獨立的人事代理業務，自己承擔系統內人事檔案管理業務，從省、市一級人才機構分利；後來地級市甚至縣級衛生局和教育局也成立了行業人才交流中心，好一派欣欣向榮的景象！

人數的增加、利益的分配是量的積累，行「存檔」之事、收「代理」之價則是檔案收費的質的飛躍。中國的個人委託檔案業務包括人事代理和單純存檔兩種，顧名思義，前者提供的服

務範圍要大大超過後者，除了保存檔案外，還應有工齡計算、職稱及技術等級認定和報考、調進調出手續、代辦社保醫保和住房公積金、出國政審、轉正定級、保留原身份（人事關係）及出具有關婚姻、計劃生育狀況等以檔案為依據的證明事項等，所以兩者的收費價格也相差數倍，比如價費字〔1992〕253號、鄂價費字〔2000〕236號、閩價費字〔2002〕159號文件對這兩項價格的規定分別為15/5、25/15、30/10（單位：人民幣元/人·月），前項價格分別為後項價格的3、1.67、3倍。雖然大部分人才機構提供的都是初級服務，但在價格上卻是一律按照高級服務收取，即「行存檔之事，收代理之價」。這種情況在行業性人才機構幾乎成為潛規則，比如筆者所在的醫院與省衛生廳有行政隸屬關係，衛生廳人才交流中心也是醫院的上級單位，衛生廳的一紙公文可以將醫院所有聘用人員檔案劃歸廳人才中心代理，收了人事代理費後，人才中心同樣可以用某種非正式的形式要求醫院人事科繼續代辦「人事代理」業務。中國的人才服務機構雖然必須掛靠政府人事部門，但其性質與企業沒有很大差別，屬於「自收自支事業單位」，人事檔案收費又屬於預算外資金，不開發票、多收少報、設小金庫、私分收入等現象在所難免，「至少50億元以上」的無本萬利的好買賣由此產生。

六、信任政治破產，「信任替代物」失寵與失信

當計劃經濟完全過渡到市場經濟後，愈來愈多的國有企業職工失業下崗，國家已經不再可能包攬職工的住房、醫療、子女、養老等問題，公民完全依附於以人事檔案為識別符號和連接鏈條的組織和單位的情況發生了根本變化，依靠統分統配的人事制度和單位封鎖的檔案制度支撐的「單位控制」幾近解體——信任政治完全破產了，「單位人」逐漸向「社會人」轉變，以國家為中心的「國家主義」也開始轉向以關注人的自由和諧全面發展為核心的「以人為本」。從重壓下解放出來的中國人開始感覺到更多的私人空間和活動自由對於個人發展的重要性，更多的人開始質疑檔案撰寫者的可靠性甚至是人事檔案制度的合理性，人才機構在收錢之後卻很少主動關心檔案主人享受的保險等社會福利情況，「60萬人選擇『棄檔』」，人事檔案被愈來愈多的人主動拋棄。

另一方面，市場經濟要求人力資源按照市場規律自由流動、優化配置，而以身份等級和單位控制為核心的人事檔案制度卻拒絕改革，於是中國進入了一個「沒有記錄的時代」：現實中人事檔案制度的執行大打折扣，人事檔案的收集範圍和內容大大縮水，鑒別和整理速度緩慢、質量粗糙，借閱、移交和傳遞紀律渙散，人事檔案工作人員政治及業務素質低下，師德、醫德等職業道德情況已經無法在檔案中顯現，人事檔案已經無法做到「歷史地、全面地反映幹部情況」。比如在醫德滑坡的大背景下，上海市衛生局和中國衛生部先後出台文件¹³要求建立醫德檔案，其實《幹部檔案工作條例》第十二、十三條規定的人事檔案內容已經比較全面地涵蓋了職業道德的內容，如果在此之外另立職業道德檔案，就是畫蛇添足，純屬多餘——既然衛生部認為有畫蛇添足的必要，這至少表明現在的中國醫療衛生單位和衛生人才交流中心並未嚴格按照幹部檔案規範編寫人事檔案，醫德狀況未能在檔案中得到充分反映，而醫德的淪喪，正是因為「無記錄」而發生。

「信任替代物」的失寵主要緣於信任政治的瓦解，所謂「皮之不存，毛將焉附」；而其失信則是檔案收費政策的直接後果，巨額的利潤引進扭曲了管理者的心理，他們一心只關注利益的分配，哪裏想到要保證質量呢？

七、結語

信任是一種態度，心理學家賴茲曼(L·Wrightsman)說，信任是個體特有的對他人的誠意、善意及可信性的普遍可靠性的信念¹⁴。個體之間的信任是情感信任和經驗信任，依賴於被信任對象的道德人格；個人對組織的信任是集體信任，依賴於契約形式；個人對國家的信任是委託信任，更多地依賴於制度資源；社會普遍信任的建立則更多地依賴於良好的制度與文化的作用，其中人事檔案制度將起至關重要的作用。

當代中國禮崩樂壞，社會信用喪失殆盡，誠信危機如達摩克利之劍時刻懸掛在中國人頭頂上方。如果中國政府任由檔案收費政策繼續禍害百姓、與民爭利，將永遠走不出「沒有記錄的時代」，國家信用體系也將永遠是空中樓閣、水月鏡花。

註釋

- 1 何清漣：〈中國改革的歷史轉折〉，《二十一世紀》，2002年4月號。
- 2 〈人事檔案50億元收費，60萬人棄檔〉，《羊城晚報》，2007年3月10日。
- 3 〈50億元檔案管理費擋住我們自由流動〉，《中國青年報》，2007年3月13日。
- 4 陳潭：〈公共政策創新的理論邏輯——以中國人事檔案制度為研究對象〉，《理論探討》，2007年第5期，頁147。
- 5 〈關於加強流動人員人事檔案管理工作的通知（人調發〔1988〕5號）〉、〈關於進一步加強流動人員人事檔案管理的補充通知（人調發〔1989〕11號）〉。
- 6 〈國家物價局、財政部關於發布中央管理的人事系統行政事業性收費項目及標準的通知〉。
- 7 1996年7月5日修訂版。
- 8 1999年6月7日修訂版。
- 9 1990年修訂版。
- 10 人發〔1996〕118號文件。
- 11 陳潭：〈公共政策創新的理論邏輯——以中國人事檔案制度為研究對象〉，《理論探討》，2007年第5期，頁146。
- 12 人事部人才流動開發司：〈深刻認識流動人員檔案管理的地位和作用〉，《中國人才》，2006年9月上。
- 13 滬衛文明委〔2007〕3號、衛辦發〔2007〕296號文件。
- 14 轉引自鄭也夫：《信任論》（北京：中國廣播電視出版社，2001年），頁17。

羅俊華 武漢大學中文系碩士畢業生。現從事宣傳工作，發表評論文章數十篇。