

聂辉华、顾严：揭秘中国官员级别的政治逻辑

聂辉华、顾严：《揭秘中国官员级别的政治逻辑》，载于：湖北网络广播电视台官方网站“长江云”，<http://news.hbtv.com.cn/p/356266.html>

聂辉华系中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、经济学院教授；顾严系中国国家发改委社会发展研究所副研究员。

要理解中国的政治经济问题，首先要理解中国政府官员的行为；要理解中国政府官员的行为，首先要理解政府官员的行政级别。

为什么？第一，在官场，行政级别决定了资源和权力的配置方式。俗话说，“官大一级压死人”，说明级别是官场的明规则。第二，几乎所有官员都将级别的提拔和职位的重用当做职业奋斗目标。这对应于一句名言：“不想当将军的士兵不是好士兵”。因此，理解官员级别才能理解地方政府及其官员的行为模式。

然而，中国官场的行政级别非常复杂，有时甚至没有明确的规定。不仅普通人难以明白，即便像我们这样专门研究中国问题的专业学者，也往往需要花费很多时间才能搞明白。尽管网上有不少资料，但是要么不够全面，要么不够准确。在我们正式解析中国官场的行政级别之前，读者不妨回答以下几个关于级别的问题。国家烟草专卖局副局长是什么级别？广州市白云区副区长是什么级别？白云区教育局局长是什么级别？北京市朝阳区检察院副检察长是什么级别？如果你认为他们属于不同级别的话，那么你错了。正确答案是：他们都是正处级。正因为官场级别问题如此重要，又如此复杂，我们觉得有必要专门写一篇来介绍中国官场级别的规则。

一、中国的五级行政级别决定了官员级别的基准体系

通常情况下，中国官员的行政级别是由所在机构的行政级别决定的，这是识别官员级别的第一法则。与大多数国家的组织结构不同，中国的行政区划有五个行政层级中央（国家）、省（自治区、直辖市）、市（地区、自治州、盟）、县（区、旗、县级市）、乡（镇、街道）。因此，按照上面五个行政层级政府官员分为五种主要层级，每个主要层级又可以分出正副两个级别，这十个级别就构成了我们识别官员身份的基准体系。具体如下。

1、国家级正职，简称“正国级”，包括中国共产党和国家的最高领导。正国级职位包括：中共中央总书记，中央政治局常委，国家主席，全国人大常委会委员长，国务院总理，全国政协主席，中央军委主席。

2、国家级副职，简称“副国级”，包括党和国家最高领导机构的成员（正国级除外），正国级职务的副职等。它们包括：中共中央政治局委员、候补委员，中央书记处书记，全国人大常委会副委员长，国务院副总理和国务委员，全国政协副主席，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长。中央纪委、中央政法委的书记则因情况而定。按照职位“就高不就低”的原则——这是识别官员级别的第二法则，如果这两个书记是政治局常委，那么他们就是正国级；如果是政治局委员，就是副国级。

3、省部级正职，也称“正部长级”，包括中央部委、省级党委和政府的正职领导（“一把手”）。它们包括：中共中央下属机构（如政研室、党史研究室、文献研究室）的正职领导，国务院组成部门（部、委、办、总局、审计署、人民银行、海关总署等）的正职领导，全国人大和全国政协的办事机构和专门委员会的正职领导，各省四套班子（党委、人大、政府、政协）的正职领导。仍按就高不就低的原则，王沪宁2002-2007年担任中央政研室主任时，是正部级；2007年之后，他先后升任中央书记处书记和政治局委员，但仍兼任政研室主任，此时变成副国级。

4、省部级副职，包括省部级正职的副职，还有各省的省委常委，不再列举。

5、厅局级（或地厅级）正职，包括中央部委下属司局和省直机关（厅、局、部）的正职领导，各地级市（地区、直辖市所属区）四套班子的正职领导。

6、厅局级副职，包括厅局级正职的副职和市委常委。

7、县处级正职，包括中央部委司局和省直机关的正职领导，各地级市下属委、办、局的正职领导，直辖市的街道（或乡镇）党政领导正职，以及各县四套班子的正职领导。

8、县处级副职，包括县处级正职的副职和县委常委。

9、乡科级正职，包括各地级市下属机构的科室正职领导，各县下属委、办、局的正职领导，乡镇党委书记、乡镇长和人大主席，街道工委书记和办事处主任。

10、乡科级副职，包括乡镇级正职的副职，乡镇党委委员和街道工委委员。

凭借这个基准体系，我们可以识别大部分官员的级别。例如，国家工商行政管理总局局长、浙江省委书记以及北京市长都是正部级，北京市朝阳区区长、浙江省发改委主任和江西省抚州市政协主席是正厅级，北京市朝阳区各街道办事处主任（或乡镇长）、浙江省发改委综合处长和抚州市临川区区长为县处级。按照机构级别决定职务级别的第一法则，江西省南昌市是地级市，因此南昌市委书记本来应该是正厅级。但因为现任南昌市委书记龚建华是江西省委常委，所以按照就高不就低的第二法则，他是副省级。类似地，现任抚州市临川区区委书记李智富是抚州市委常委，因此不是正处级，而是副厅级。

二、五级行政体系外还有特别体系

虽然大部分官员的行政级别可以通过基准体系来识别，但是还有很多官员的身份不能套用上面的级别，因为他们所属单位不是五级行政体系中的任何一级，而是介于两级之间，即所属单位是副部（省）级、副厅级、副县级，因此这些单位的正职领导比所在行政区划的级别高半级。

第一种特别情况是，一些由国务院或部委代管的“国家局”属于副部级单位，而不是普通的正部级单位。例如，国务院直属的国家统计局、国务院机关事务管理局，以及由国务院部委代管的国家能源局、国家粮食局（均由国家发改委代管）、国家烟草专卖局（工信部代管）等。一个简单的识别方法是，机构名字中有“总局”字样的是正部级单位，有“国家xx局”的是副部级单位，而没有“国家”字样的局为部委内设的正厅级单位。例如，2001年，国家安全生产监督管理局成立时隶属国家经贸委，属于部委代管的副部级国家局，2003年成为国务院直属单位（仍属副部级），2005年升级为国家安监总局（正部级），而安监总局下属的离退休干部局就属于正厅级单位。这一机构变迁过程反映了中央政府对安全生产的不断重视。

既然国家局是副部级，那么它的中高层干部级别都比部级单位相应低半级。根据国务院办公厅《关于印发机关、事业单位工资制度改革三个实施办法的通知》（国办发〔1993〕85号），国家局的局长、副局长、司长、副司长分别对应于部委的副部长、司长、副司长和处长，但处长以下职务级别一样。所以说，国家烟草专卖局的副司长其实是正处级，而司下设的处长也是正处级。虽然国家局的副司长和处长行政级别一样，但是在业务上前者领导后者，在提升时前者优先于后者。例如，因腐败落马的国家能源局煤炭司副司长魏鹏远就是正处

级。不过有一点要注意，虽然在中央层面存在“国家局”，地方却无法设立国家级的局。因此，国家局在地方的分支机构一般和地方的厅局一样，都是正厅级单位。例如，国家烟草专卖局局长是副部级，但省烟草局局长和省财政局局长都是正厅级。类似的还有省统计局、省粮食局、省林业局、省旅游局等。

第二种特殊情况是，中国目前有15个副省级市，包括哈尔滨市、长春市、沈阳市、大连市、青岛市、南京市、宁波市、厦门市、武汉市、广州市、深圳市、成都市、西安市等13个计划单列市和济南市、杭州市2个市（中编发〔1995〕5号文），原来名单中的重庆市已升格为直辖市。根据中央编办的中编发〔1995〕5号文，副省级市直属机关的级别，可比照国家局确定，即市直工作部门为副厅级，内设机构为处级。市辖区及其工作部门的级别，可比照市直机关相对应的关系确定；市辖县和代管的县级市的级别仍为处级，其工作部门为科级。这就是说，广州市市长是副部级，副市长是正厅级，市教育局局长和白云区区长都是副厅级，而白云区副区长和白云区教育局局长都是正处级。与国家局的情形类似，白云区副区长和下属教育局局长虽然行政级别一样，但前者领导后者，而且在广州市内前者的级别（本地称“副局级”）略高于后者。

第三种特殊情况是，检察院和法院的行政级别比当地政府下属部门要高半级。因为地方政府、检察院、法院都属于由当地人民代表大会选举产生的国家机关，即所谓“一府两院”。举例来说，北京市市长是正部级，北京市朝阳区区长是正厅级，朝阳区财政局局长是正处级，那么朝阳区检察院检察长比区财政局长高半级，就是副厅级。以此类推，北京市朝阳区检察院的副检察长就是正处级，而朝阳区检察

院公诉处处长其实是副处级。可见，叫司长的未必都是司局级，叫处长的也未必是正处级。

三、党群机构：官员级别与机构行政级别相互影响

在中国，执政党领导国家，因此在实际政治生活中，党委机构负责人的级别一般要高于同层次的政府部门负责人的级别。这主要通过各级党委常委会来实现。正如基准体系所描述的，各级党委的常委，除了四套班子的正职领导，其级别均比所属行政区域低半级，比所属部门高半级。例如，地级市的市委常委兼宣传部长是副厅级，比市文化局局长（正处级）高半级。

关键问题是，哪些人可以进入党委常委会？除了党委书记（省委书记、市委书记或县委书记）、政府正职（省长、市长或县长）、专职副书记，纪委书记、政法委书记、组织部长、宣传部长、政府常务副职（常务副省长、副市长或副县长）、党委秘书长、当地军区司令员或政委是常委，统战部长、首府城市的党委书记一般也是常委，有一段时间省政协主席也进入省委常委（目前已退出）。常委会的组成表明，绝大部分成员都是党的下属机构负责人。

由于“一把手”的级别反过来会影响所在单位的级别，因此实际上党委机构比对应的政府机构高半级，这导致党委下属机构的副职领导也可能高半级。例如，省委组织部部长肯定是省委常委，属于副部级干部，那么主持工作的省委组织部常务副部长就是正厅级干部，与省人力资源和社会保障厅厅长同级别。事实上，几乎所有省人社厅厅长都同时兼任省委组织部副部长。但省委组织部的普通副部长则与人社厅副厅长行政级别一样。

党委机构高半级的另一个原因是机构性质。根据党章，各级党的纪律检查委员会和党委全委会一样，都是当地党代会选举产生。因此，纪委又比党委的其它下属部门（组织部、宣传部、统战部）和政府的下属部门要高半级。例如，中纪委书记是副国级（政治局委员）或正国级（政治局常委），中纪委副书记是正部级，中纪委组织部长、宣传部长是副部级。继续推理，省纪委预防腐败室主任是副厅级，而一般省委组织部研究室主任或省人社厅办公室主任是正处级。

除了党的机构，还有工会、共青团、妇联、工商联等群团组织，它们都属于党领导的机构，因此统称党群机关。各级党群机关和对应的政府下属部门级别一样。

四、特殊职位、干部高配和其它单位

除了前面提到的省长、局长、处长等带“长”的领导职务序列，中国还有一个非领导职务序列，主要包括三个层级：巡视员（对应于厅级）、调研员（对应于处级）、主任科员（对应于科级），这三个层级可以分为正职和副职。非领导职务一般没有决策权和签字权，除非一把手授权。此外，还有一些中央部委的督察专员，例如国家总督学、土地督察等，他们一般是副部级

第二类特殊职位是中央部委的部长助理，例如公安部和商务部都设立了若干部长助理，这些部长助理同时兼任党组成员。“助理”不是基准职务，其级别介于副部长和厅局长之间，在行政上一般是正厅级，但是享受副部级待遇，包括政治、医疗、住房待遇。各省、市、县的政府首长助理以此类推。

除了按部就班的等级体系，还有一些官员的级别高于所在单位的级别，这种情况称为“高配”。这包括三种类型。第一，重要部委的领导。例如国家发改委有六个正部长级的副主任，公安部有两个正部长级的副部长，可见其强势。在地方，一般公安局长都是党委常委和/或政府副职，比政府下属部门正职领导高半级。第二，一些部门内设的重要机构。例如，法院的执行局、检察院的反贪局，以及一些准军事机构（公检法、司法）的政治部，这些机构的正职领导属于所在单位领导副职序列，比其它内设机构领导高半级。第三，经济开发区、一些省直管县以及县级市的领导，一般比基准情形下的级别高半级。例如，省直管的经济开发区或高新区的管委会主任一般是副省级，浙江省金华市下属的义乌市市委书记和市长都是副厅级。

除了党政机关和群团组织，中国还有庞大的事业单位，例如大学、医院、报社、图书馆等，它们在管理上有些沿用了党政机关体系，这类机构的行政级别由其隶属关系决定。例如，大部分985大学（30多所）属于中央直管的大学，为副部级大学，其校长和书记为副部级，常务副校长和常务副书记为正厅级，其余副校级领导为副厅级，学校的部长、处长、学院院长均为正处级。而正规本科大学一般是省教育厅管理，为正厅级，副校级领导和部处、学院领导的级别与中管大学相应职位一样。报社的行政级别与政府下属部门类似。比如，中央直管的新华社、人民日报为正部级，那么这两个机构的正职领导就是正部级。

中国的国有企业其实也有级别，因为国企的领导人都有级别。人事关系由中央组织部管理的中央国企有50多家，其一把手级别一般为副部级，极少数为正部级（如中国铁路总公司）；人事关系由国务院国资委管理的，为正厅级。类似地，人事关系由地方党委组织部管理

的国企，其领导人一般为副厅级或者正厅级，由地方国资委管理的国企级别为副厅级。