

复旦公共行政评论

第十四辑

中文社会科学索引（CSSCI）来源集刊

多中心治理：分权、合作与创新

 上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十四辑

中文社会科学索引 (CSSCI) 来源集刊

多中心治理：分权、合作与创新

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

多中心治理:分权、合作与创新/敬义嘉主编. —

上海:上海人民出版社,2015

(复旦公共行政评论;14)

ISBN 978-7-208-13447-8

I. ①多… II. ①敬… III. ①公共管理-研究-中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 282629 号

责任编辑 龙 敏 赵荔红

封面装帧 楚 门

• 复旦公共行政评论 第十四辑 •

多中心治理:分权、合作与创新

敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 13.5 插页 4 字数 220,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13447-8/D·2771

定价 38.00 元

目 录

专栏一 公共财政与公共服务

中国公务人员工资水平地区差异的政治经济学 /游 宇 张 光 1

测量中国的省内财政分权 /杨良松 26

教育供给的多中心体制：转型中国的经验证据 /张 昕 56

专栏二 治理与政府创新

治理的微观基础

——一个基于“合作”的概念框架 /于君博 78

整合、动员与脱耦：地方政府创新的制度逻辑

——以浙江省 N 县“小微权力清单”改革为例 /蔡长昆 96

阶层认同与警察信任：基于全国性调查数据的分析 /王永杰

颜莹莹 121

专栏三 社会组织与政府的合作关系

政府购买社会组织服务过程中的“合谋”问题研究

——以 A 市社会组织 B 协会为例 /邹珊珊 143

资源依赖与社会组织的发展：促进还是阻碍？

——基于上海市行业协会的实证分析 /李学楠 160

专栏四 廉政测量与认知

贪腐测量质量与媒体认知反应

——以 2013 全球贪腐趋势指数为例 /葛传宇 余致力 苏毓昌

林佳蓉 181

书评

中国的社会变迁与社会政策：

评《社会政策与“社会中国”》 /闫章荟 朱春奎 201

CONTENTS

The Political Economy of Government Officials' Wages in China: A Historical and Cross-province Analysis	Yu You Guang Zhang	1
The Measurement of China's Provincial Fiscal Decentralization: The Role of Sub-provincial Governments	Liangsong Yang	26
The Polycentric Delivery Systems of Education: The Evidence of China in Transition	Xin Zhang	56
A Conceptual Framework Based on Collaboration to Study the Micro-foundation of Governance	Junbo Yu	78
Integration, Mobilization and Decoupling: The Institutional Logic of China's Local Government Innovation	Changkun Cai	96
Social strata identification and trust to police: A study of nation wide Survey data	Yongjie Wang Yingying Yan	121
Collusion in government procurement of services from social or- ganizations—A case study	Shanshan Zou	143
Resource Dependence and Social Organization's Development: Promotion or Hindrance? —An Empirical Analysis Based on Shanghai Industry Association	Xuenan Li	160
Corruption Measurement Quality and Media Perceptual Responses— A Case Study on 2013 Global Corruption Barometer	Chuanyu Ge Zhili Yu Yuchang Su Jiarong Lin	181
Book Review:		
China's social transformation and social policies	Zhanghui Yan Chunkui Zhu	201

中国公务人员工资水平地区差异的政治经济学*

游 宇** 张 光***

【内容提要】 中国政府公务人员的工资水平是如何决定的? 哪些因素决定了它们的地区差异? 尽管这些问题对于我们理解中国政府至关重要, 却未得到系统研究。本文试图填补这一空白。我们认为, 公务人员工资的地区差异主要受到政治因素与经济因素的影响; 前者主要包括中央计划与政策规制和政府间财政关系; 后者主要指各地区差异巨大的“经济基本面”。在梳理了建国以来我国工资政策发展之后, 本文利用1997年至2008年的省级面板数据进行了实证分析。研究发现: 人均GDP、商品房价格以及中央调整工资政策会抬高公务人员工资水平; 财政转移支付、地方自主收入与各省工资水平显著正相关, 两者的解释力度最大且大致相当; 各省的公务人员规模则与其工资水平显著负相关。此外, 各地区工资水平具有强烈且显著的“路径依赖”。

【关键词】 公务人员工资; 省际差异、政府间财政关系

【Abstract】 How has the Chinese government paid its officials across different regions? What determines the regional variation of governmental officials' wages? These questions, though important for our understanding of the Chinese government, have not been studied systemically. This paper attempts to fill this gap. We assume that the regional variation of officials' wages is shaped by both political and economic factors. The former mainly includes central planning and regulation, and intergovernmental fiscal relations, while the latter mainly refers to the huge regional differences in economic fundamentals. After an overview of policy changes of officials' wages since the 1950s, we conduct an empirical analysis with the panel data covering provinces from 1997 to 2008. The results indicate that per capita GDP, house prices, central policies to raise officials' wages, fiscal transfers, and local self-raised revenues are positively related to the wage level of each province, with the explanatory powers of the last two being the largest and largely equal. The size of officials and FDI in each province are negatively related to wage level. A strongly significant path dependency effect is also found.

【Keywords】 government officials' wages; inter-provincial variation; intergovernmental fiscal relations

* 本文初稿曾提交“2014年北京大学政治经济学系年会”讨论, 感谢钟灵娜、雷艳红、庞宝庆、陈超等与会者的意见, 感谢匿名评审人的修改建议, 当然, 文责自负。本研究由“厦门大学繁荣哲学社会科学项目”与“厦门大学研究生田野调查基金项目(2014GF018)”资助。

** 游宇, 厦门大学公共事务学院博士生。

*** 张光, 中山大学中国公共管理研究中心研究员, 厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。

一、导 论

自改革开放以来,中国尽管取得了高速的经济增长,从低收入国家变为中等收入国家,但也付出了收入分配不平等的代价。这一点,甚至表现在政府公务人员工资的地区分布上。2012年,公务人员工资收入最高的上海(人均90622元)比收入最低的山西(人均32672元)高1.77倍。而在1995年,工资最高的上海(人均9005元)比最低的贵州(人均4161元)仅高1.16倍,在1980年,公务人员平均工资最高为青海的1097元,最低的是四川的772元,前者仅比后者高了42%(国家统计局,2013,1996,1987)。那么,究竟是什么因素决定公务人员工资在中国地区之间的差距,为什么在有的地区工资增长得更快,有的地区增长的较慢?显然,这是一个典型的政治分配问题。借用拉斯韦尔(Lasswell,1950)的经典命题来表述:公务人员在何地、何时以何种方式获得多少工资收入。这个问题因为公务人员的工资完全来自于依靠国家权力从社会强制征收的收入,从而具有高度的政治和道德敏感性,这一点在中国的两会期间体现得尤其明显。^①

然而,与倍受社会各界关注不同的是,学术界却并未对这一重要的公共行政问题提供丰富的实证研究。正如李应芳(Fang Lee Cooke)教授在对中国公共部门工资问题的回顾性研究中所言:尽管中国的公共部门在定性定量研究中均具有无可争议的重要性,但那些能够增进我们对于其工资政策、实践及由于向市场经济转型而导致的变迁的研究仍然是不足的(Cooke,2004:895)。尽管如此,基于定性访谈资料或统计数据形成的实证研究与相关的政策分析(Chew,1990a、1990b; Chan & Suizhou, 2007)依然为我们积累了重要的研究成果。比如,李应芳(Cooke,2004)运用其与中国学术界友人等访谈资料对于国家所驱动的公共部门改革进行了分析;吴木銓(2009,2011)从中国分权下的集权与政策执行中的目标扭曲等视角对公务员的工资政策改革及其执行效

^① 在中国,政治敏感性还可能因为传统的意识形态特征被加强,比如新中国计划经济体制内长期存在的重生产、轻分配的倾向,“不患寡而患不均”的传统思想等(Child,1995)。此外,在今年两会这一议程周期期间,两会代表关于“给公务员涨工资”等提案一经公开,便遭受到巨大的舆论压力与诸多网友的批评与嘲讽,见 http://news.china.com.cn/2014lianghui/201403/05/content_31674852.htm? bsh_bid=359719917744563335。

果进行了分析;就“高薪养廉”的争论,公婷与吴木銓(Gong & Wu, 2012)的分析结果则表明,21 世纪初以来,我国公务员薪酬水平较快上升与腐败程度的加深是同时发生的,而公务员薪酬和廉政建设有着复杂的关系;陈汉宣与马骏的研究(Chan & Ma, 2011)则利用相关年鉴数据并对比其他国家分析了中国的公务员收入水平,并回答了社会与学术界均较为关心的问题——中国公务员的收入到底是高还是低:在相对于其他社会部门的中下层次的工资收入与较高的福利、补贴等隐性或非工资收入(non-wage pay)并存的情况下,中国公务员收入并不低。然而既有的研究大多或依靠历史叙述,或借助国际比较理论论述工资政策,或相对于其他行业分析公务人员工资水平,鲜有论者就我国公务人员工资水平地区差异的决定因素进行实证研究。本文意欲填补这个空白。

本文结构为:除导论外,第二部分主要论述一个可行的理论分析框架;第三部分梳理新中国成立以来主要的工资政策;第四部分根据理论框架与相关分析,论述变量设置与研究假设;第五部分是实证发现与讨论;最后为结论。

二、解释公务人员工资水平的 地区间差异:一个理论框架

大量的研究表明,在现代社会中,劳动者之间的收入和工资水平差异主要是由市场(或经济)因素和政治因素共同决定的(如 Beramendi, & Cusack, 2009; Erickson, & Ichino, 1995; Soskice, 1990)。这一点也应适用于国家公务人员的工资水平及其差异。不过,作为一个直接依靠国家财政资金获得工资收入的职业,公务人员的工资水平对政治因素的依赖程度,应当显著高于不直接依靠财政的职业,如制造业、建筑业等等。

一般而言,工资水平的市场决定机制主要是通过对劳动力的供求关系完成的。理论上,当欲进入一门职业的劳动者越多时,即劳动者供给越多时,其工资水平下降;而当一门职业需要的劳动者越多时,即雇佣者对劳动者的需求越大时,其工资水平上升。关于工资的跨地区差异的决定因素,各地的经济发展水平是一个重要的市场性决定变量。经济发展水平高,通常意味着对劳动力有较高的需求且劳动者面对的生活成本也越大,从而推高工资水平。既有的研究还发现,与市场接触程度越强的地方,工资水平越高。这是因为,企业

在与市场接触容易的地方投资经营,与市场接触不容易的地方相比较,流通成本较低,利润较高,因此,能够聚集较多的企业,从而产生较高的雇佣需求,推高该地的工资水平(Hering, & Poncet, 2010)。

而对于公务人员这一处于高度“计划”内的群体,其供求关系在很大程度上则是由政府主导。正如经典的公共选择理论文献所论述的那样,作为理性经济人,官僚们的目标在于追求预算规模的最大化与政府规模的扩张(Niskanen, 1971; Brennan, & Buchanan, 1980)。然而在现代社会中,政府“利维坦”式的扩张倾向却不得不受到诸多经济因素与公共舆论的制约。就影响公务人员工资水平的地区差异而言,经济因素的影响主要体现在为各地区“设定”了一定的经济基本面,并以此制约着政府行为。首先是经济发展水平。作为最主要的财政供养人口,公务人员工资归根到底来自于不断变动中的经济体,政府从中汲取财政收入以维持基本运转;可以预期的是,经济发展水平越高、经济总量增长越快则对于政府增加公务人员工资收入的制约就相对越小。同时,经济发展水平增加了对劳动力数量与技能的需求,其中也理应包含公共事务劳动者的增加,从而推高公务人员的工资水平。其次则是与经济发展水平紧密相关的生活成本。通常情况下,劳动人员的雇用合同、养老金以及政府津贴等均会与地区差异明显的生活成本指数(cost-of-living index)挂钩(比如最为普遍的消费者价格指数等)(Boskin, etc., 1998; Boskin, 2008)。实际上,根据各地区的生活成本指数,相应的生活成本津补贴每年都在调整各类群体的工资水平,这对于公务人员也不例外。此外,在市场经济条件下,如果将蒂伯特(Tiebout, 1956)“用脚投票”的理论由“选民”推广到“资本”,则相对自由流动的资本会挑选的是那些能够满足自身需求的环境,这反过来会影响着政府的绩效。而各地区公务人员的工资实则构成政府运行成本的主体,最终由来自社会的税收买单,因此其运营成本的高低与效率也需要回应对于资本的竞争。当然,由于城镇化水平以及产业结构等“内嵌”于各地区的经济生态之中,其也可能是各地区工资水平的潜在影响因素。

相对于经济因素而言,政治因素对于地区间公务人员工资水平的影响则更为直接,其中又以政府间关系最为重要。为简化推理起见,我们设想只存在中央和地方两级政府。理论上,一国各地的公务人员工资水平决定机制无非有三种模式:(1)完全由中央政府决定;(2)完全由各地方政府自行决定;(3)中央政府和地方政府共同决定。实行中央计划经济的国家(如苏联和改革开放前的中国)接近于第一种模式,高度分权的联邦制国家(如美国)接近于第二

种模式。然而,毫无疑问,大多数国家,包括改革开放后的中国都属于第三种模式。中央政府对各地工资水平的控制可以有政策规制和财政拨款两大类手段。在高度中央集权的计划经济条件下,中央政府不仅规定公务人员(通常还有企业职工)的工资级别和地区分类(生活成本较高的地方享受较高待遇的地区补贴系数),而且各地公务人员的工资悉数来自中央政府的财政拨款。在中央政府和地方政府共同决定的模式那里,前者仍然可以采用政策规制和财政拨款两个手段来影响公务人员的工资水平及其地区差异(这里的财政拨款通常被称作转移支付)。同理,在第二种和第三种模式下,地方政府用于影响雇员的工资水平的手段也有政策规制和财政拨款两类,但毫无疑问以后者更为重要。一般而言,地方掌握的财力越大(而这又可能取决于地方经济发展水平和地方政府的税收能力),其公务人员的工资水平越高。

综上所述,一国内部各地公务人员的工资水平及其差异,就是在政治(从政府间关系角度看就是中央和地方政府)和该国各地的经济基本面的制约和回应的互动过程中,在中央与地方政府使用政策规制、财政拨款(包括转移支付)等手段博弈互动过程中实现的。图1展现了这些要素之间的互动关系。

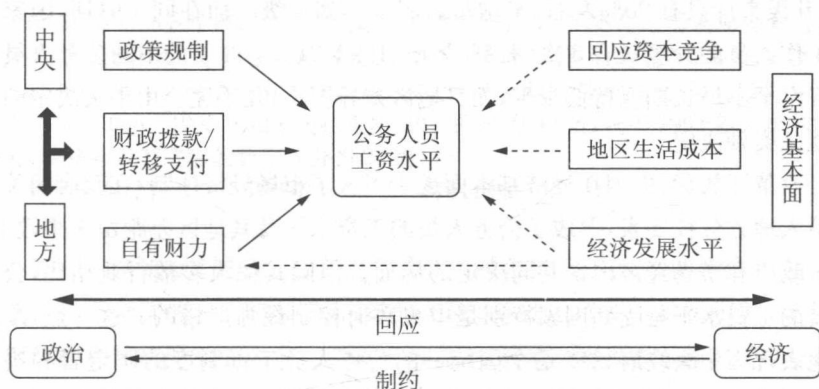


图1 公务人员工资水平地区差异:理论框架

注:实线箭头表示直接影响,虚线箭头表示间接影响。

资料来源:作者自制。

三、中国公务人员的工资水平:政策变迁概述

新中国成立以来,中国始终是一个单一制国家。各级国家公务人员工资

定级和政策调整的大权，一直由中央政府牢牢地把握着。但改革开放之前和之后有极大的区别。改革开放之前，中国的经济基本面是一个计划经济体制，地方政府完全是中央的执行者。中央制定全国统一的工资级别，并在高度平均主义的观念之下划定同级工资的地区差异，并依靠统收统支的财政体制，向各地的工资支出提供财政拨款。

具体来看，新中国成立初期到 1956 年中国曾短期实行了“供给制”与“工资制”的双轨制度。1955 年 8 月正式颁布的《国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制的命令》决定废除供给制、推行工资制改革（国务院，1955）。这一改革于次年正式实施。行政干部工资分为 30 级；并基于生活水平和成本差异等因素把全国分为 11 类地区，1 类地区多位于西南省份，11 类则多在西北地区，同级官员的工资在第 11 类地区比第 1 类地区高 30%（石剑、吴质，1993；Wu，2014）。行政干部的升级，按照 1956 年的政策规定，有定期和不定期两种。前者每年定期评级一次，且因职务提升后作相应的调整。然而，1956 年制定的工资制度，因国家政治动荡未能实施。每年定期评级升级的规定完全落空。而不定期升级从 1957 年到 1977 年于全国职工总共只有 4 次，升级累计只有 90% 左右，平均每名职工不到一级。而在同一时期，国家机关工作人员的升级只有 3 次（石剑、吴质，1993：213）。改革前中国公务人员的工资水平不但长期保持低水平，而且地区差异极小，几乎完全由中央决定的工资地区类别决定。

改革开放后，中国在经济基本面逐步引入了市场经济体制，在政府间关系上引入地方分权要素，形成了公务人员的工资水平及其地区差距由中央政府、地方政府和市场经济因素共同决定的局面。但同其他大多数行业相比，公务人员的工资水平是受到国家特别是中央政府控制最为严格的。这一点，最清晰地表现为中央政府始终是全国统一的公务人员工资制度的制定者和决定者。同改革开放前一样，中央政府决定所有公务人员的工资职务级别分类，决定全国性的调资升级时间。然而，同改革开放前不一样的是改革后中央政府引入结构工资制度，逐渐给予各地方政府决定本地公务人员工资水平的部分权力。1985 年颁布的《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》（国务院，1985），首次引入了以职务工资为主要内容的结构工资制。结构工资分为基础工资、职务工资、工龄工资和奖励工资四个部分。在这 4 个部分中，除了少数的例外（如经济特区），前三者基本没有地区差别，而奖励工资部分，原则上是用于奖励工作绩效较好的员工，其资金来自所在单位行政经费的节余。

因此,这部分的工资收入可以因公务人员所在单位和地区的不同而不同,尽管差异不可能很大。此外,1985年的工资改革仍然沿用了之前的工资地区分类方法。同改革前相比,这次工资改革所造成的公务人员工资地区差异仍然是很有限的(图2)。

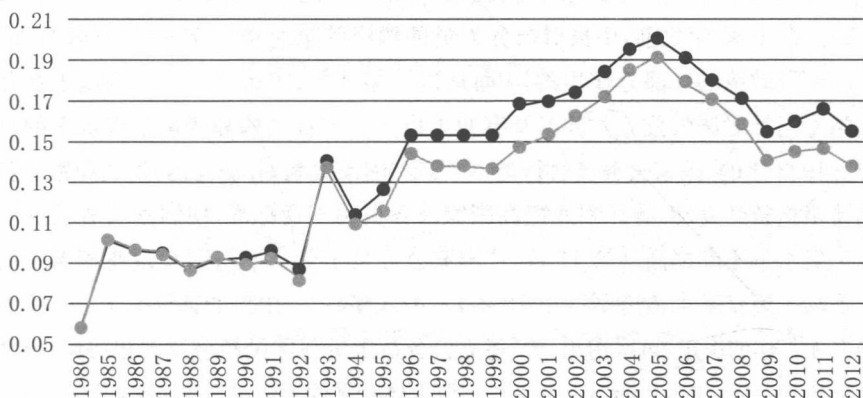


图2 1980—2012年各地区公务人员平均工资基尼系数

注:1980—2008年根据公务人员职工平均工资计算,2008年之后根据公务员就业人员平均工资计算,这不影响地区之间公务人员收入差距的比较;基尼系数根据Wessa(2014)计算。由于海南省与重庆市没有成为省级行政单位,1980—1987年的分组为29组;1988—1996年则未包括重庆,故相应分为30组,其中1993年云南的数据缺失,1997年及其之后的数据均分为31组。

资料来源:国家统计局(1987);国家统计局(1989—2013)。

1993年颁布的《国家公务员暂行条例》对公务人员工资结构作了重大的改变。除了全国统一的职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资外,增加了地区津贴和其他津贴的内容。2006年实施的《国家公务员法》第74条“公务员工资结构”重申,“公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金”。津贴包括“地区附加津贴、艰苦边远地区津贴、岗位津贴等”,补贴则包括“住房、医疗等补贴、补助”。从1993年起,每个公务人员工资包含全国统一的基本工资和因地而异的津补贴。公务人员工资从此进入地区差异不断扩张的时代(见图2)。

上述公务人员工资结构变化、工资水平地区差异扩大,是在改革开放后经济基本面逐步市场化、地方分权渐成气候的大背景下发生的。20世纪80年代的经济改革是按照先动增量后动存量、做大前者冻结后者的渐进主义方式进行的,学者诺顿(Naughton, 1996)把这一过程形象地概括为“通过增长走出计划”

(growing out of the plan)。经济改革大大地改善了受计划经济约束较少的非公有制部门的收入水平。到了 80 年代末期,出现了“造导弹不如卖茶叶蛋、拿手术刀不如拿剃头刀”的现象。而被赋予一定的经营自主权的国有企业部门的职工平均工资,到 80 年代后半叶,大体上比国家机关人员高 10%左右,而在 1977 年机关职工平均工资为全民所有制职工平均工资的 105.5%(石剑、吴质,1993: 301)。在 1985 年之前,中央对公务人员的调资政策通常是作为对全国职工的统一调资政策的一部分作出的,^①而从这一年开始,中央开始不定期地出台并实施专门针对调整公务人员以及事业单位人员工资结构和普调工资水平的政策。1993 年的《国家公务员暂行条例》确定“国家根据国民经济的发展和生活费用价格指数的变动,有计划地提高国家公务员的工资标准,使国家公务员的实际工资水平不断提高”(第 17 条);“国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平”(第 16 条)。2004 年《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》再次指出,要“建立公务员工资与国民经济发展相协调、与社会进步相适应、与企业相当人员平均工资大体持平的工资水平决定机制”(表 1)。

表 1 改革开放以来历次公务员以及事业单位人员工资结构与工资普调政策

调整时间	内 容	中央补贴地方方式
1985 年 6 月	国务院颁布《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》,开始实施以职务工资为主要内容的结构工资制。结构工资分为基础工资、职务工资、工龄工资和奖励工资四个部分。此次改革使公务人员工资普遍有所增加。	不详
1989 年	国家机关和事业单位工作人员普调一级工资	不详
1993 年 10 月 1 日	《国家公务员暂行条例》正式实施,公务员工资分为四个部分:职务工资、级别工资、基础工资、工龄工资,这次工资制度改革同时确定机关与企业、事业单位实行不同的工资制度。机关工作人员的平均工资水平与企业相当人员的平均工资水平大体持平。	不详

① 1977—1985 年,全国性的调资升级有 5 次,其中直接涉及国家机关工作人员的有 3 次。

(续表)

调整时间	内 容	中央补贴地方方式
1997 年 7 月 1 日	机关行政人员基本工资标准由原每人每月 90 元提高到 110 元。机关新录用人员的试用工资相应提高:大学本科生由每月 70 元提高到 225 元;硕士生由每月 97 元提高到 260 元;博士生由每月 105 元提高到 290 元。	不详
1999 年 7 月	将基本工资标准由每人每月 110 元提高到 180 元,级别工资标准由 15 级至 1 级每月 55 元至 470 元提高到 85 元至 720 元。 调资标准:在职,120 元/人·月;离休,165 元/人·月;退休,96 元/人·月。	根据人员经费和公用经费占可支配财力的比重在 60%—100%之间的地区分四个档,补助系数分别为 0.6、0.65、0.7、0.75;民族地区调增 5 个百分点;天津市、辽宁省属于财政困难的老工业基地,云南省属于中西部地区和民族地区,参照其人均 GDP 水平确定三地补助系数分别为 0.3、0.4、0.5。
2001 年 1 月 1 日	基本工资标准由每人每月 180 元提高到 230 元,级别工资标准由 15 级至 1 级每人每月 85 元至 720 元,提高到 115 元至 1 166 元。 调资标准:在职,100 元/人·月;离休,128 元/人·月;退休,100 元/人·月。	沿用 1999 年调整工资系数
2001 年 10 月 1 日	机关、事业单位工作人员,人均月工资增加 80 元,增幅为 15%。主要体现在“职务工资”上,由原来的 50 元至 480 元提高到 100 元至 850 元。 调资标准:在职,80 元/人·月;离休,120 元/人·月;退休,80 元/人·月。	除北京市、天津市、辽宁省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省外,其余予以全额补助。2002 年起辽宁省(不含沈阳市、大连市)、山东省(不含济南市、青岛市)按照 20%予以补助。
2003 年 7 月	颁布实施《关于调整机关工作人员工资标准的实施方案》、《关于调整事业单位工作人员工资标准的实施方案》、《关于增加机关事业单位离退休人员离退休费的实施方案》。将职务工资由原来的 100 元至 850 元提高到 130 元至 1 150 元。 调资标准:在职,50 元/人·月;离休,80 元/人·月;退休,50 元/人·月。	除北京市、天津市、上海市、江苏省、浙江省、福建省、广东省、沈阳市、大连市、济南市、青岛市自行负担,辽宁省(不含沈阳市、大连市)、山东省(不含济南市、青岛市)补助 40% 外,其余地区全额补助。

(续表)

调整时间	内 容	中央补贴地方方式
2006 年 7 月 1 日	《国务院关于改革公务员工资制度的通知》出台，基础工资和工龄工资不再保留，级别工资的权重有所加大。公务员工资级别从原来的 15 级调整为 27 级。公务员考核称职，每两年可在所任职务对应的级别内升一个工资档，每五年升一个工资级别。 调资标准：在职，300 元/人·月；离休，450 元/人·月；退休，270 元/人·月。	除北京市、天津市、上海市、江苏省、浙江省、福建省、广东省、沈阳市、大连市、济南市、青岛市、福州市、厦门市自行承担，辽宁省（不含沈阳市、大连市）、山东省（不含济南市、青岛市）、福建省（不含福州市、厦门市）补助 40% 外，其余地区全额补助。

资料来源：作者整理而得，并参见李萍(2010)、石剑，吴质(1993)、吴木銮(2009)、易强、郭威(2006)与贺军(2011)。

改革开放以来的央地关系调整特别是地方财政分权的进展，对公务人员工资结构和水平调整，尤其是工资水平的地区差异，产生了深刻的影响。改革开放前的统收统支体制，决定地方政府没有任何制度化的财政和经济政策自主权，完全是中央政府的代理人，尽管当时地方政府承担了征收大部分国家税收和公共支出(如教育、卫生和行政管理)的职责(Wong, 2007)。

地方公务人员的工资支出也属于中央分配的支出任务，使用中央“转移支付”或财政拨款完成的。在这个体制下，公务人员工资的地区差别完全是由中央规定的地区分类决定的，非常小。如图 2 所示，1980 年，公务人员平均工资地区差异基尼系数不到 0.06。

中国的改革开放，在财政上，是从放弃统收统支的体制，而采用财政包干体制开始的。在这个体制下，地方政府仍旧承担着征收大多数国内税收的任务。但是，与统收统支体制下地方征收的每一分钱都是国家的、花费的每一分钱都是中央“拨款”不同，财政包干制对地方和中央在财政收入上的分配关系，以合同的形式加以规范。合同期一般为 5 年，合同期内每年的收入在中央和地方之间，乃至各级政府之间的分配按照事先约定的规则进行。例如，在财政包干制成熟期(1988—1993)，中央和各地方的财政关系首先可以按是否为中央定额补助对象分为两大类。在与中央直接发生财政关系的 30 个省级行政区和 5 个计划单列市中，有 14 个为中央定额补助地区。

按理说，在财政包干体制下，各地公务人员工资水平，势必受到本地财政能力的影响，从而加大工资水平的地区不平等。然而，如图 2 所示，公务人员

平均工资地区分布基尼系数在 1985 年有较大幅度的上升后,直到 1992 年,一直保持在低于 1985 年的水平(0.10 左右)。导致这一局面的原因可能有三方面。其一,直到 1992 年邓小平南方谈话发表、中国全面进入市场经济之前,中国经济的地区间的差距仍旧是很有限的。其二,1985 年颁布实施并沿用至 1992 年的《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》规定的结构工资要素中,没有地方津贴补贴一项,地方政府在正式工资发放上没有多少操作的空间。其三,财政包干时期规模逐年增大的预算外收入中,有相当大的份额被用于福利奖励支出和行政事业支出(Wedeman, 2000; 马元燕, 2005; 李学文等, 2012),^①而按中国的统计口径,职工获得的福利收入是不被计入工资收入之中的。

1994 年的分税制改革,既是中央集权又是地方分权的改革。之所以集权是因为它一改中央政府依靠地方政府征收国内税收的传统做法,成立国税局征收国税和央地共享税,并在国税、地税和共享税收入划分上让中央占有远远多出其支出责任所需要的份额。因此,中央必须使用政府间财政转移支付来消化它所有的巨额财政“剩余”,从而使它能够系统地使用财政转移支付政策工具来影响地方行为。另一方面,分税制对中央和地方收入划分,达到了财政包干制所不可比拟的制度化水平。国家税收被明确地划分为国税、地税和共享税,且共享税按照事先约定的规则在中央与地方之间分配,部分中央转移支付按公式化方式分配,这些制度使地方财政行为具有更大的自主性。

因此,分税制改革后各地公务人员的工资水平,乃是地方财政收入及其获得的转移支付收入的函数。如财政部官员李萍(2006:63)所言,普通转移支付的目的是“保障机关事业单位工资发放和机构正常运转等基本公共支出需要。”除了常规的一般性转移支付外,朱镕基担任总理期间,为了缓解亚洲金融危机后国内有效需求不足的矛盾,中央分别于 1999 年 7 月、2001 年 1 月和 10 月、2003 年 7 月四度调高机关事业单位职工工资和离退休人员离退休费。最近的一次调整工资发生于 2006 年 7 月(表 1)。地方因调资而增加的支出,沿海经济发达地区自行解决;对财政困难的老工业基地和中西部地区,中央政府给予不同程度的补助,民族地区给予特别的照顾。为此,中央财政专门设立了

^① 例如,1990 年,全国预算外支出总额为 2 707 亿元,其中福利奖励支出和行政事业支出分别为 348.4 亿元和 187.1 亿元。同年全国公务人员工资总额为 196.3 亿元,显著小于预算外福利奖励支出。之所以如此,是因为 1993 年之前,中国的预算外数据统计口径包括了国有企业。即便如此,国家机关部门的预算外福利奖励支出应当为数不小。

调整工资转移支付，每次补助地方的调整工资转移支付数额确定后，以后年度均作为基数定额补助地方(图3)。

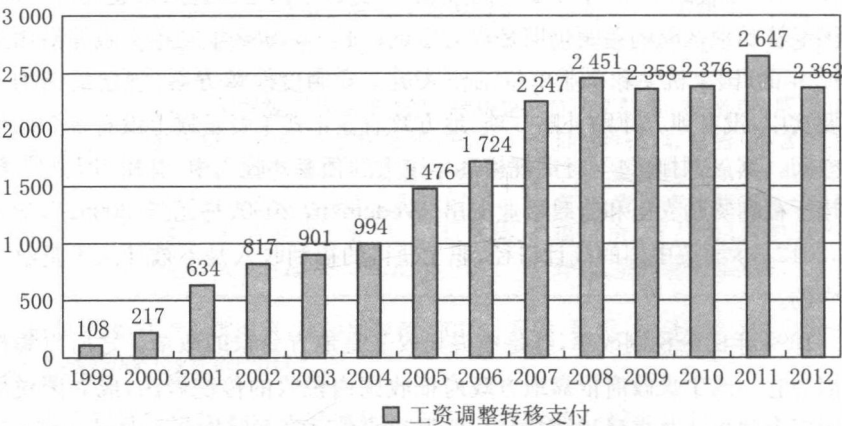


图3 1999—2012年中央工资调整转移支付 单位:亿元

资料来源:国家财政部(1999—2012);李萍(2010)。

分税制改革以来的数度工资调整大大地提升了公务人员的工资水平且加剧了地区差距(表2和图2)。如表2所示,国家机关职工的平均工资对全国职工平均工资的比例,从1993年的1.0上升至2008年的1.15,而在同期,企业职工平均工资对全国职工平均工资比从1.0下降至0.97,事业单位工资除了在2000年代初一度上升至1.06左右的水平外,到2008年回落至1.01的平均水平。由于《中国统计年鉴》不再提供2008年之后按企业、机关和事业分的平均工资数据,我们无从了解2008年之后全国的一般情况。好在许多省级统计年鉴在2008年之后仍旧按照这一分类提供数据。如果观察广东和河南这两个人口大省的数据^①,我们看到,就机关平均工资与全国平均的比值而言,广东省从1993年的0.99逐年增至2008年的1.38;2008年之后虽有回落,但到2012年仍旧保持1.25的水平。然而,在河南,这一比例仅在2000年前后上升到1.10左右的水平,2003年之后,除了2007、2008和2009年三年超过1.0之外,其余各年均低于1.0。2012年竟然低至0.92。广东和河南公务人员的工资水平,无论是相对于当地其他人群(企业与事业单位)而言,还是两者之间(如2012年广东国家机关公务人员平均工资为63 066元,是河南省的34 439

① 广东与河南的相关来源于各自历年的省统计年鉴。