

第一章 中国政府人工成本实证研究

——政府人工成本课题组

随着我国社会主义市场经济体制的建立和加入世贸组织的临近，建立适应社会主义市场经济需要并与国际接轨的现代行政管理体制，是我国政府机构改革的重要目标。从 1998 年开始，我国就拉开了政府机构改革的序幕，目前国务院机构改革基本完成，地方政府机构改革正在进行，如果说已经完成或正在进行的精减机构和人员的工作，是按照市场经济对政府职能的重新定位，那么，如何按照市场经济体制要求，对政府成本管理体制进行改革，则是下一步政府改革必然涉及的议题。原国家人事部部长宋德福指出：“机关不讲成本是计划经济的弊端，要建立花钱少、效率高、服务好的机关，就必须讲成本。”宋部长所言，切中当前机关弊病，关系市场经济下政府形象。因此，加强政府人工成本控制与管理，是一个迫切需要研究解决的问题。

降低政府人工成本是世界各国面临的共同难题，要提高政府的办事效率，其重要途径之一就是精减冗员，压缩政府财政开支。随着我国政府机构改革的日益深化，政府人工成本控制问题也引起了各级政府的重视。本文将从以下几个方面探讨我国政府人工成本问题：（一）政府人工成本的主要内容和研究

方法；（二）政府人工成本现状分析；（三）政府人工成本面临的主要问题；（四）改革政府人工成本管理的基本原则；（五）我国政府人工成本管理体制改革的思路。

一、政府人工成本的主要内容和研究方法

1、政府人工成本研究的主要内容

政府运营成本可以划分为人工成本和公务成本。本课题所讨论的人工成本是指政府直接为公务员招聘、录用、使用、培训、工资福利、社会保障等所必须支付的开支，而不包括政府为公务员配置的办公设施等其他费用。显然，在这种界定下，政府的人工成本只有与公务成本合为一体才能完成政府的职能，并且政府运行成本降低和效率提高必须是人工成本和公务成本都降低才能得以实现。但是，其中的主次关系是显而易见的，即人工成本的使用效率决定着物化成本及其使用效率的高低。当然，随着科技的日益发展及办公自动化日益普及，物化成本也将日益提高，并对政府的办事效率产生越来越大的影响。

第一，配置成本，即公务员招聘和选拔过程中的成本。公务员计划与政府机构改革密切相关。每一次机构改革都使公务员的人数产生一定的变化，总体趋势是日益减少。然而即使是减少之时，公务员每年也须考虑招聘一定数量新员工，以调整公务员队伍结构。无论是裁员还是增长，都要有一套完整的方案，并制定周密计划。在政府机构和人员精简的大趋势下，由

于招聘和选拔的人员数量很少，费用总量也不会很大，但人均招聘成本相应会提高。

第二，开发成本，即公务员培训和开发过程中的成本。培训和开发的目的是要提高公务员的工作能力，最终提高政府的工作效率。按照一般理解，培训侧重于使公务员获得日常工作的知识和能力，与培训相比，开发更侧重于未来工作需要。显然，随着科学技术的迅猛发展，世界经济一体化进程加快，公务员面临许多新知识新情况，需要不断学习，充实自己，否则，就会变得落后和僵化。公务员培训开发的形式是多样的，包括训练、辅导、会议、实习、工作轮换等。从内容看，既可以是与工作有关的专业培训，也可以是一些基本技能，如计算机、外语的训练等。

第三，使用成本，即公务员的工资和福利。公务员的工资和福利是政府人工成本的重要组成部分。从我国政府人工成本管理的实践看，公务员每次工资调整都有政策可依，复杂的是公务员福利支出项目。长期以来，我国政府公务员实行的是一套计划经济体制下的“货币工资与实物分配”并存的体制。住房是最大的福利项目，以住房的实际价值计算，即使是一个公务员 20 年的货币工资也难于购置一套所分得的住房。总体而言，各部门每年实际用于职工住房投资的资金除预算内拨款以外，还有很大一部分来源于自筹，因此，要准确测算这部分资金的规模，是一件十分困难的事情。

第四，保障成本，即公务员在年老（退休以后）、疾病或是丧失劳动能力的情况下，从政府获得的帮助。它包括公务员医疗保障、退休保险、伤残保障等内容。长期以来政府对公务员实行的是“全程社会保障”，即公务员的医疗、退休费用均

由政府 100% 支付。因此，社会保障支出对于政府人工成本而言，是一项很大的开支。

2、政府人工成本研究的主要方法

鉴于政府人工成本问题研究在我国尚属初次探讨，可供参照对比的数字十分缺乏，本课题的分析主要采取了以下方法：

(1) 本文将政府人工成本分为中央和地方政府人工成本两部分，由于我们难以全面掌握所有地区各级政府人工成本的数据，因此，在对政府人工成本现状的分析上，中央部分比较详细，地方部分显得简略。尽管这样处理不甚合理，但受数据限制也只能如此。

(2) 由于缺乏统计数据，中央部分的测算是由国家统计局普查中心按照本课题组的设计和要求重新计算的，其中有些数据是根据典型调查推算的，只是一种趋势的反映。

(3) 在测算中央政府人工成本时，我们分别对国务院部委机关和中央事业单位作了测算。同时，我们还选取了国家海关总署、民航总局、税务总局作为典型调查对象。

(4) 地方政府人工成本的测算我们是以典型调查方式进行的。分别选取了北京、上海、广东、深圳、江苏、湖北、辽宁、陕西、广西等省区市作为样本，由各省市人事厅完成本省数据的收集和分析。

二、政府人工成本的现状分析

(一) 中央机关和事业单位人工成本

1、国务院部委公务员人工成本现状

国务院部委公务员人工成本的主要特点是：

第一，国务院部委公务员人工成本占中央财政支出及行政管理费支出的比例均呈下降之势，其总量的年均增长速度亦呈下降势头，但人均成本却增长较快。1994—1998年，国务院部委公务员人工成本分别为3.3亿元、4.6亿元、5.5亿元、5.9亿元和4.0亿元，占当年国家财政支出的比例分别为：0.57‰、0.67‰、0.7‰、0.6‰、0.4‰，占国家财政支出中行政管理费的比例分别为：4.5‰、5.3‰、5.3‰、5.2‰、3.7‰（参见下表）。

国务院部委公务员人工
成本占中央财政支出的比例（亿元；‰）

年份	人工成本 (1)	财政支出 (2)	其中行政 管理费 (3)	(1) / (2)	(1) / (3)
1994	3.3	5792.6	729.4	0.6	4.5
1995	4.6	6823.7	872.7	0.7	5.3
1996	5.5	7937.6	1040.8	0.7	5.3
1997	5.9	9233.6	1137.1	0.6	5.2
1998	4.0	10798.2	1326.8	0.4	3.0

资料来源：(1) 为本课题组测算；(2)、(3) 见中国统计年鉴。

此表显示，国务院部委公务员人工成本在预算支出中的比例是很少的，但政府公务员的人均人工成本却呈上升之势。1994 年公务员人均人工成本为 9564 元，到 1998 年升至 21355 元，1994 - 1998 年人均人工成本的年均增长率达 17.4%。

需要指出的是，1998 年国务院部委机关公务员精减 50%，被精减人员的工资、福利仍由国家财政负担，只是由于统计口径的变化，未将其包含在内。如果将这一部分成本包括进去，则国务院部委公务员的人工成本将会有较大变化。

第二，配置成本和开发成本在人工成本中的比例很小，其增幅明显低于总人工成本的平均水平。配置成本是指公务员招聘、选拔方面的支出。我国公务员公开招聘工作始于 1994 年，每年新招公务员数量有限，因此，政府在这方面花费的成本是较少的。1994 年为 27.5 万元，1997 年为 242.7 万元；1998 年为 107.7 万元（以上各年数据根据海关、税局、民航等单位典型调查数据推算）。配置成本在总成本中的比重 1994 年为 0.08%；1997 年为 0.41%；1998 年为 0.30%。

开发成本指政府用于公务员的培训、开发方面的支出。1994 年以来，这部分投资尽管总额在逐渐增加，但其占人工成本总额的比例却不断下降，这表明开发费用增长速度低于总的成本增长速度。1994 年 - 1997 年，开发成本的年平均增长速度是 15.6%；而人均开发费用也由 1994 年的 157 元上升到 1997 年的 262.5 元；1998 年则上升到 295 元，1994 - 1998 年人均开发成本的年增长速度为 17%。而自 1994 年以来，开发成本在总人工成本中的比例却逐年下降，从 1994 年的 1.64%，下降到 1996 年的 1.42%，1998 年的 1.38%。

第三，公务员工资是政府人工成本的主要部分，占人工成

本总量的四成以上。公务员工资由三部分组成，即基本工资、津补贴和奖金。基本工资在工资总额中的份额只占一半左右，且略呈下降之势，津补贴和奖金所占份额呈上升之势。1994年到1998年公务员工资占人工成本的比重分别是：54.7%、47.9%、47.2%、47.3%、和46%。在工资总额中，基本工资部分（包括基础工资、职务工资、级别工资、工龄工资）所占比重呈减少之势。1994年为56%，1995年为58%，1996年为46%，1997年为43%，1998年为49%；津补贴则呈上升之势，其占工资总额的比重1994-1998年间分别为：21%、19%、22%、29%和27%；奖金占工资总额同期的份额分别为23%、23%、31%、28%、24%。不难看出，津补贴与奖金之和目前已大于基本工资。

第四，使用成本中福利支出数额较大，占总使用成本的40%左右，其中住房是福利的主要部分。公务员的使用成本可分为工资和福利两部分。在福利支出中，一部分是以货币形式表现的，而另一部分则是以住房形式分配的。住房投资是政府人工成本中一项巨大的开支项目，也是公务员在低工资制度下最大的福利项目。80年代各部委机关的住房投资绝大部分来自于预算内投资，90年代呈现出多渠道的趋势，资金来源十分复杂，难以准确掌握，可能包括政府预算外的一些创收收入及其它款项收入。职工住房建设投资总量增长迅速，1997年比1994年几乎翻了一番，年均增长率高达22.4%。

第五，保障成本在人工成本总量中的份额有升高趋势，其主体部分是离退休人员的工资（含补贴）及其医疗费。保障成本是政府公务员人工成本的重要组成部分。由于我们主要是按支出性质来划分人工成本类别的，这样，在职公务员的医疗费

用就被划归在保障成本之中。

从保障成本的总量水平看，保障成本处于逐渐上升过程，1997 年比 1994 年增长 176%。从人均保障成本水平看，离退休人员的人均人工成本支出 1994 年为 7417 元；1995 年为 11271 元；1996 年为 9467 元；1997 年为 11396 元；1998 年为 12307 元。再从保障成本占总人工成本的比例看，1996—1998 年分别为 18.4%、17.8%、25.1%。其主要原因是，1998 年在职公务员数量剧减，导致了使用成本急剧下降，而离退休人员数量相对稳定，这样当总人工成本下降时，其保障成本占总成本的比例就大幅提高。可以预测，从我国中央政府公务员的年龄结构看，在未来的 10 年内退休人员所占比重较小，因此，保障成本在总人工成本中将呈稳定或下降趋势。从管理方式上看，政府公务员的保障成本支出目前尚未纳入到全社会的保障体系之内，基本上仍由单位统一支付。

纵观国务院部委公务员人工成本支出现状，可归结为以下三点：一是使用成本占总成本的 80% 以上；二是保障成本目前基本上还处于政府自我管理之中，社会化、市场化水平很低；三是以住房为主的实物支出比例较高。

2、中央事业单位人工成本

中央事业单位与中央政府是既有联系又有区别的两个不同类别的机构，其联系在于大部分的中央事业单位都是直属或挂靠中央各部委，区别在于事业单位是一个相对独立的法人主体。就人工成本角度看，我国对中央事业单位长期以来实行的是某种程度“准机关”式的管理。正因为如此，在我们讨论政府人工成本时，也很有必要就中央事业单位的人工成本作一分

析。

从 1994 - 1998 年的情况看，中央事业单位的从业人员分别为 252 万人、263 万人、261 万人、278 万人和 233 万人，分别是同期中央政府公务员数量的 3.1 倍、4.5 倍、4.2 倍、4.8 倍和 4.1 倍。中央事业单位人工成本也表现出自己的明显特点：

第一，人工成本总量庞大。1994 - 1998 年间，中央事业单位人工成本每年为 268 亿元、328 亿元、382 亿元、448 亿元、445 亿元，年均人工成本增长率为 13.5%。其占当年财政支出的比重分别为 4.6%、4.8%、4.8%、4.9、4.1%。中央事业单位人工成本之所以偏大，主要原因在于财政供养人员数量较多，每次政府机关精减机构，都将其很大一部分裁员并入到事业单位。从人均成本看，1994 - 1998 年分别为：10642 元、12468 元、14677 元、16131 元、19122 元，年均增长率为 15.7%。

第二，与中央政府机关情况相似，中央事业单位人员的配置成本和开发成本占总成本的比例均不大。1994 - 1998 年，中央事业单位的人员配置和开发成本两项之和分别为：6 亿元、6.1 亿元、7.5 亿元、9.6 亿元、8.6 亿元。尽管总量不少，但人均水平也只略高于政府机关。

第三，工资作为中央事业单位人工成本的主要部分，占总成本的一半以上。1994 - 1998 年，中央事业单位的工资总额支出分别为：162 亿元、182 亿元、208 亿元、251 亿元和 241 亿元。同期工资总额占总人工成本的比例分别是：60.4%、55.5%、54.5%、56.0% 和 54.2%。需要说明的是，一般而言，工资总额中事业单位的奖金可能比机关单位多一些，因为

事业单位创收是政策所允许的，而且分配形式较为灵活。

第四，中央事业单位的福利支出成本中，职工住房建设投资居第二。长期以来，中央事业单位的福利制度基本上是与政府机关一样，最大的福利就是分到住房。与政府机关的人工成本增长相似，中央事业单位人工成本中增长最快的也是住房投资。1994 - 1998 年间，中央事业单位职工住房建设投资总额分别为 39.6 亿、59.3 亿、66.3 亿、86.6 亿和 94.5 亿，年均增长率高达 24.3%。而住房投资占总人工成本的比重也分别为 14.8%、18.1%、17.4%、19.3% 和 21.2%，是仅次于工资总额的第二大成本支出项目。

第五，中央事业单位的保障成本占其总人工成本的比重为 20% 左右。1994 - 1998 年，保障成本分别为 51.8 亿元、67.9 亿元、84.5 亿元、85.9 亿元和 85.9 亿元，年均增长率为 13.5%。其占总人工成本的比重分别为：19.3%、20.7%、22.1%、19.2% 和 19.3%。从事业单位人均保障成本看，1994 - 1998 年分别为 2052 元、2577 元、3244 元、3092 元和 3691 元，年均增长率为 15.8%。与中央政府人工保障成本相类似，事业单位保障成本的最主要部分是离退休人员的工资和福利。

（二）地方政府人工成本

与中央政府人工成本现状分析相比较，地方政府人工成本的测量难度更大。其原因：一是人工成本管理体系不健全及缺乏统一规范的统计指标体系，二是我国不同地区的具体情况千差万别。从各地调研报告的分析中，我们对地方政府人工成本的现状也可得到一个基本的了解。

1、政府人工成本总量呈不断增长趋势，其中保障成本增幅最大，使用成本也有较快增长

上海市政府人工成本总量，1995 年为 16.7 亿元，1996 年为 19.2 亿元，1997 年为 21.4 亿元，1998 年为 25.4 亿元。

陕西省的资料显示，1995 年约为 9.3 亿元，1996 年约为 11.6 亿元，1997 年约为 13.2 亿元，1998 年约为 15.4 亿元。尽管各年份人工成本总量中尚未包括住房投资和医疗保障费用，但反映的趋势也是逐年增长。

广西壮族自治区政府人工成本总量，1995 年为 45 亿元，比上年增长 7.6%；1996 年为 48.8 亿元，比上年增长 8.4%；1997 年为 52 亿元，比上年增长 6.6%；1998 年为 61.2 亿元，比上年增长 17.7%。

深圳市由市级财政拨款的政府人工成本总量，1995 年为 2.4 亿元，1996 年为 3.0 亿元，1997 年为 3.3 亿元，1998 年为 3.6 亿元。

各地政府人工成本总量的逐年增长，表明政府在这一方面的财政支出在不断增加。资料显示，在人工成本的四项构成中，1995 年至 1998 年四年间，配置成本与开发成本实际上无太大变化。如广东省政府各厅、局，配置成本四年中分别为 3.5 万元、4.8 万元、4.5 万元、3.5 万元，开发成本分别为 355.2 万元、349.7 万元、368.9 万元、393.6 万元；上海市配置成本四年中分别为 1033.5 万元、1103.8 万元、1128.2 万元、1106.9 万元，开发成本分别为 3959.7 万元、3731.2 万元、4030.8 万元、4029.2 万元。其他省市反映的情况也大体类似。

人工成本的增长基本体现在保障成本与使用成本的增长

上，其中保障成本的增幅最大。如上海市的保障成本，1996年至1998年，年均增长率为19.2%，比使用成本年增长率高出5.2个百分点。江苏省同期的年均增长率为26.0%，深圳市36.9%。广西的资料所反映出的增长幅度也颇为惊人，总额由1995年的2.7亿元增至1998年的7.1亿元，后者是前者的2.6倍。广东省全省支付给离退休人员的各项费用，从1995年的9.3亿元上升至1998年的19.2亿元，也翻了一番多。保障成本大幅度增长的原因主要有两方面：其一是近年来随着养老、医疗、工伤等各项社会保险制度的建立，政府在这方面的财政支出相应增加。这是在建立新体制过程中所必然产生的结果。其二是政府支付给离退休人员的工资及各种补贴、医疗费和其他费用的直线上升。这是我国旧体制中缺少社会保险制度所遗下的后果。由于受旧体制的制约，我国在社会保险基金方面缺乏积累，致使离退休人员的各项费用必须直接从国家财政支出。这一方面使国家财政不堪重负，另一方面由于各项费用有时不能按时发放，引起离退休人员的强烈不满。这是目前在政府人工成本管理方面需要着重解决的一个问题。

使用成本的增长也是较快的。如上海市的使用成本由1995年的11.5亿元上升到1998年的17亿元，增长了47.8%，其中以奖金、福利支出增长幅度最大，分别达到65.0%和62.6%。江苏省同期增长40%，而奖金从1995年的7.6亿元增至1998年的15亿元；福利支出由3亿元增至4.7亿元，增长了56.7%。使用成本是与公务员切身利益最直接相关的部分，这方面成本的不断增长反映了公务员物质生活水平的不断提高。但是，增长并未体现在基本工资上，而是反映在各种津补贴和奖金中，这说明我国的工资制度虽历经多次改革，但存

在的问题仍然不少。

在增长中也有例外的情况。湖北省的资料显示，1996 年、1997 年、1998 年全省政府人工成本总量分别为 123.5 亿元、111.7 亿元、104.4 亿元，比上年的增长率分别为负 10.6%、9.6%、6.5%。按照该省人事厅提交的研究报告的解释是，前些年国有企业减员增效，下岗职工较多，大量社会统配人员涌进机关事业单位，造成政府机关人员增长过快，政府人工成本随之大幅增长，1993 - 1994 年达到峰值（当然还包括 1993 年工资改革的因素）。但近三年来，随着人事宏观调控力度的加强，使机关事业单位“吃皇粮”的人员增长速度放慢，特别是机关干部已连续三年出现负增长，使政府人工成本总量在缓慢递减。

2、各地政府人工成本的增长与其经济指标的增长状况基本协调

江苏省近年来经济一直保持着快速、健康的发展，国内生产总值年均增长 11.8%，财政总收入年均增长 17.6%，省级政府机关人工成本年均增长 11.7%，与全省国内生产总值的增长速度相一致。这表明该省政府人工成本的增长与经济发展的水平是相适应的。

上海市政府人工成本与财政总支出等指标保持了协调态势，政府人工成本占财政总支出的比重稳中有降。以 1998 年为例，政府人工成本占财政总支出的 11.3%，占全市国内生产总值的 6.9%。

深圳市从 1995 年至 1998 年，地方财政预算内收入年均增长 24.5%，全市国内生产总值年均增长 17.5%，而政府人工

成本年均增长率为 14.4%。

广西壮族自治区 1995 年至 1998 年国内生产总值平均年增长 9.0%，而这期间，政府人工成本的增长率分别为 7.6%、8.5%、6.6%、17.8%，年均增长率为 10.1%。

3. 各地人均人工成本差别较大

以 1998 年为例。江苏省政府人工成本人均 3.08 万元，其中省直部门的人工成本均值为 4.22 万元。上海市人工成本人均 3.71 万元。北京市提供的相关数据为 4.43 万元，其中包含了公务费、设备购置费、修缮费、业务费等在内的人均费用。湖北省为 3.3 万元，广西为 2.8 万元，陕西为 2.3 万元。深圳由市级财政拨款的在职公务员人均人工成本为 2.92 万元。因深圳已逐步实现了住房由实物分配向货币分配的转变，人均人工成本中显然已不包括用于为职工住房的投资，但是包括已占人工成本 18.2%（1998 年）的住房补贴。

毫无疑问，由于统计口径方面的原因，这其中的一些数据是缺乏可比性的，上海和深圳的数据有低估的可能，因此，根据各省调研的数据，我们很难得出有关全国地方人均人工成本的认识，也难以准确地认定同一统计口径下各地人均人工成本的实际状况。但是作为初步研究，得出各地人均人工成本不低于 2 万元，一般在 3 万元上下的估算，或许是能成立的。

4. 从人工成本的构成来看，开发成本与配置成本所占份额均极少

再以 1998 年为例。江苏省的数据是，使用成本占 70.8%，保障成本占 25.3%，配置、开发成本占 2.1%，其他费用占

1.8%。上海的使用成本占 66.8%，保障成本占 31.2%，开发成本占 1.6%，配置成本占 0.4%。深圳市由市级财政拨付的人工成本，使用成本占 75%，保障成本占 22.7%，开发成本占 2.2%，配置成本占 0.1%。辽宁省省直部门，使用成本占 63.6%，保障成本占 33.9%，开发成本人均不足 500 元，配置成本人均不足 25 元。广西使用成本占 85.9%，保障成本占 11.6%，开发成本占 1.8%，配置成本占 0.7%。广东省全省，使用成本占 59.8%，保障成本占 38.6%，开发成本占 1.6%，配置成本占 0.01%。

在人工成本的四项构成中，开发成本与配置成本无论是所占比例，还是总值与人均值，均微乎其微，这是各地共同的特点，所不同的是使用成本与保障成本所占份额的高低。现有材料显示，各地之间的差异很大，如广东与广西的差别就极为明显。究竟二者应维持怎样的比例关系才算合理，尚有待进一步研究。就目前情况来看，由于深圳市的各项改革基本到位，该市人工成本中使用成本与保障成本的比例关系，或许代表着某种发展方向。

三、政府人工成本面临的主要问题

总体上看，1994 年—1998 年间，中央政府人工成本年均增长速度为 4.9%，大大低于同期财政支出年均增长 16.8% 的水平。可以说政府在精减人员、压缩人工成本方面取得了一定的成绩。但与此同时，也要清醒地认识到，目前政府人工成本还存在许多问题，主要表现在以下几个方面：

1、政府人工成本结构不合理，实物收入所占比例过高，不利于建立一支稳定、高效、廉洁的公务员队伍

1994 年以来，国务院部委公务员平均人工成本五年内增长了 123%，同期公务员的货币收入只增长了 88%，可以说，政府为每一个公务员所支付的人工成本并不低，但公务员的平均货币工资却不高。问题在于政府公务员人工成本结构不合理：公务员货币工资所占比重低，而实物收入比重偏高。结果是国家在公务员身上花了很多钱，却得不到认同。

公务员货币工资低而实物收入偏高（核心是住房的福利分配性质）产生的问题是明显的：第一，诱使公务员在分到福利房后随即向货币收入高的企业流动，达到个人利益最大化目的；第二，公务员在我国的社会地位较高，但十分有限的货币收入又使其在现实生活中较为拮据，这种反差很容易导致心态不平衡，进而诱发权钱交易的腐败行为。第三，实物收入躲避了税收监管，公务员的实际收入应该是货币工资 + 实物收入 + 免交实物收入税三部分之和。第四，由于实物分配的隐藏性、不透明性的特点，使得各部门的人均实物收入分配量也有很大的差别。某些机关单位的实物分配量明显优于其他机关，这在机关住房分配中表现最突出。这种由实物分配引起的不公平，结果是使一些机关通过不正当途径来为本单位的职工谋取更多的实际利益。

2、政府人工成本支出中开发培训费用偏低，不利于公务员整体素质及工作效率的提高

分析政府人工成本支出结构，不难看到这样一个事实：政府公务员的开发培训费用极低，只占总人工成本的 1.4% 左

右。可以说，每年政府花在员工培训上的费用实在是微乎其微，难道我国公务员的素质不用再提高了吗？事实并非如此。首先，我们从公务员的年龄结构看，目前公务员的主体是 80 年代初期大学毕业的，也就是说他们的知识结构基本上是在 80 年代初形成的，而那时的外语、计算机等基础知识十分不足，很难满足当前知识经济时代的要求。其次，经过 20 年的改革，我国经济体制已发生根本性的变化，原有计划经济的框架已被打破，市场经济的架构已基本形成。另外，我国加入 WTO 在即，随着与国际惯例接轨的各种制度的建立，要求我们的公务员要不断地掌握新制度、新情况，学习新的专业知识，唯此才可能适应改革和发展的需要。因此，加强对公务员的业务培训工作，尽快增加公务员开发培训费用，是政府面临的迫切任务。

3、公务员社会保障体系的社会化水平较低，不利于统一的社会保障体系的建立

我国公务员社会保障尽管在体制建立上迈出了重大步伐，但这个制度基本上还是内生于政府部门，社会保障资金尚未进入社会化运行轨道。目前，政府机构精减的力度不断加大，裁员的力度也在加大。如果每次被裁下来的人员仍由政府包管，那么，政府公务员的人工成本将难以减少，甚至还可能膨胀。这表明，只有建立统一、合理、公平的社会保障体系，才可能真正将公务员制度建立在市场经济基础之上。

4、公务员就业方式单一，不利于人工成本的降低

终身制是当前我国公务员唯一的就业形式。而实际上，政