

GAIGE WANSHAN

GONGWUYUAN GONGZI ZHIDU YANJIU

改革完善 公务员工资制度研究

何宪 主编

 中国人事出版社

GAIGE WANSHAN

GONGWUYUAN GONGZI ZHIDU YANJIU

改革完善 公务员工资制度研究

何宪 主编

 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革完善公务员工资制度研究/何宪主编. —北京: 中国人事出版社,
2015

ISBN 978-7-5129-0945-8

I. ①改… II. ①何… III. ①公务员-工资制度-体制改革-研究-中国
IV. ①D630.3②F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 111435 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.25 印张 235 千字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

课题组成员

课题组组长：

何 宪 人力资源和社会保障部副部长

课题组副组长：

朱建平 人力资源和社会保障部工资福利司司长

吴 江 中国人事科学研究院原院长 研究员

中国人事科学研究院课题研究组

组 长：吴 江 中国人事科学研究院原院长 研究员

副组长：罗双平 中国人事科学研究院原副院长 研究员

执行组长：

何凤秋 中国人事科学研究院工资福利研究室主任 研究员

熊通成 中国人事科学研究院工资福利研究室副主任

副研究员 博士

成 员：

刘艳良 中国人事科学研究院科研管理处处长 研究员

熊 纓 中国人事科学研究院国际交流合作处处长

张平平 中国人事科学研究院工资福利研究室副研究员

李晓际 中国人事科学研究院工资福利研究室助理研究员

熊 亮 中国人事科学研究院工资福利研究室助理研究员 博士

王海东 中国人事科学研究院工资福利研究室助理研究员 博士

王 梅 中国人事科学研究院工资福利研究室助理研究员 博士

鲍传健 中国人事科学研究院工资福利研究室助理研究员 博士

刘 懿 清华大学公共管理学院 博士生

白景明 财政部财政科学研究所副所长 研究员
韩晓明 财政部财政科学研究所财务会计研究室副主任 研究员
梁 强 财政部财政科学研究所副研究员
景婉博 财政部财政科学研究所副研究员
于文婕 财政部财政科学研究所助理研究员
余贞利 财政部财政科学研究所助理研究员

岳 颖 中国文联人事部编制工资处副处长 研究员
李高瑞 北京市人力资源和社会保障局公务员工资福利处原处长
翁秋怡 北京大学教育学院 博士生

王长城 中南财经大学劳动经济研究所所长 教授 博士生导师
李 波 中南财经大学劳动经济研究所教授 博士生导师
巫 强 对外经济贸易大学保险学院讲师 博士

课题研究顾问：

李秀山 人力资源和社会保障部工资福利司副司长
房德权 人力资源和社会保障部工资福利司副司长
杨晓林 人力资源和社会保障部工资福利司机关工资处处长
常 军 人力资源和社会保障部工资福利司事业工资处处长
窦亚美 人力资源和社会保障部工资福利司地区津贴处处长

杨佩英 人力资源和社会保障部工资福利司原司长
田小宝 中国劳动保障科学研究院原院长 研究员
苏海南 人力资源和社会保障部劳动工资研究所原所长 研究员
曾湘泉 中国人民大学劳动人事学院原院长 教授 博士生导师
白景明 财政部财政科学研究所副所长 研究员

- 陈元春 重庆市人力资源和社会保障局局长
解毅 云南省人力资源和社会保障厅厅长
丛远东 福建省公务员局原局长
陈康团 广东省人力资源和社会保障厅巡视员 副厅长
李德福 甘肃省人力资源和社会保障厅副厅长
蔡伟 湖北省人力资源和社会保障厅总会计师
蒋忠萍 上海市人力资源和社会保障局工资处处长
宝音图 内蒙古自治区人力资源和社会保障厅工资处处长
张丽丽 辽宁省人力资源和社会保障厅工资处处长

序

我国现行公务员工资制度，是适应 2006 年颁布的《公务员法》的要求，在原有的工资制度上进行改革后形成的。应当说，这个工资制度的设计是比较合理的，改革入轨也很顺利。但由于与新工资制度一并出台的还有规范公务员津贴补贴，这项工作比预想的难度要大得多，花的时间也比预想的长得多。结果，在工资制度改革后的相当长一个时期内，工资制度不能按设计的要求有效运转——基本工资标准在 8 年内没有调整过，同时，由于规范津贴补贴工作没有完成，改革设计的一项重要制度即地区附加津贴制度也未能出台，再加上一些新情况的发生，导致了公务员工资制度一系列问题的出现。各方面对改革完善公务员工资制度的呼声日渐增高。

党的十八大报告明确提出，要改革完善公务员工资制度。党的十八届三中全会决定又进一步要求，要改革公务员工资和津贴补贴制度。按照党中央和国务院的要求，人力资源社会保障部对机关事业单位养老保险制度改革和改革完善工资制度的工作进行了部署和安排，从 2013 年开始，着手开展相关的研究论证和改革方案起草工作。为了更好地开展公务员工资制度改革的研究工作，专门组成了以中国人事科学研究院为主，财政部财政科学研究所、中南财经大学劳动经济研究所等单位共同参加的改革完善公务员工资制度课题研究小组。在各方面的共同努力和密切配合下，经过近一年的辛勤工作，在多次进行共同研讨和反复修改后，研究报告如期完成。虽然研究主要是从公务员工资制度着手，以公务员工资作为重点，但在很多方面，事业单位工作人员工资制度面临的问题和公务员工资制度面临的问题是基本相同的，在

管理上也是基本统一的，因此针对公务员工资制度提出的改革完善的考虑，总体上也是适应事业单位工资制度的。

研究报告是专家学者集体智慧的结晶。但从研究报告到形成具体政策，还有一个相当长的过程。把研究报告的设想和建议变为政策，需要对实际政策环境的把握，需要更加缜密的论证和测算，需要相关部门共同协商，需要听取各方面的意见，需要经过更高层面的审议。2015年1月12日，国务院办公厅正式发布了完善机关事业单位工资制度的实施方案。同时，中办和国办还出台了《关于县以下建立公务员职务与职级并行制度的意见》，人力资源社会保障部和财政部下发了《关于乡镇机关事业单位工作人员实行乡镇补贴的通知》。从出台的这些完善工资制度的政策来看，研究报告提出的意见建议，有的基本采纳，如建立正常的基本工资调整机制、优化工资结构、向基层倾斜等；有的部分采纳，如健全工资管理体制加强工资刚性约束、优化工资的财政保障机制等；有的因改革需要分步推进还没有采纳，如实施地区附加津贴等。从总体上看，课题组的研究，对这次完善机关事业单位工资制度起到积极的推动作用，是拟订改革方案的重要前期工作，是科学决策的重要环节。改革完善公务员工资制度课题研究组的工作应当得到充分肯定。

二

改革完善机关事业单位工资制度的政策出台了，应当说研究课题的历史使命就完成了。但我觉得把研究报告进行修改出版，还是一件很有意义的事。

第一，改革完善政策措施出台了，各方面的认识还需要统一。文件虽然已经下发，但并不是大家都理解为什么要这么做，社会对机关事业单位工资、特别是对公务员工资有很多误解，需要加强这方面的宣传引导工作。文件出台后，有关方面虽然已经进行了一些必要的宣传，但毕竟还是一般性的、大众化的。如果要从更深的层次来解读这些政策措施，本书应当说具有不可或缺的价值。尤其是在一定的时期过后，研究当时为什么要进行这些改革完善措施，本书就更显其独特的意义了。

第二，公务员工资制度改革不是完成式，而是进行式。一方面，本研究课题主要是针对这次改革完善公务员工资制度而进行的，有的问题研究还不够深入，有的问题可以说还没有涉及，需要在这次研究的基础上，进行更加深入的、全面的研究。另一方面，我国还处于社会主义初级阶段，与公务员

制度和公务员工资制度相关的社会、经济、政治、文化等都在不断发展变化，我们对公务员工资制度的研究，肯定受到了现阶段各种因素对我们认识的影响和限制。更不用说，我们的研究，本来就是直接为这次改革完善工资制度服务，虽有长远的考虑，但并不是一个工资制度改革长远目标设计和全面改革措施的研究。因此，本书出版，有一个最明显的好处，就是可以使以后的研究在本研究的基础上进行。

第三，公务员工资制度的相关研究较少，希望本书能带动更多专家学者致力于这方面研究。相对于其他领域，公务员工资制度的研究成果是比较少的。造成这个问题的原因是多方面的，不可否认，与公务员工资方面的政策透明度不够、资料较少有关。随着国家《政府信息公开条例》的实施，情况正在发生变化。实际上，很多工资政策网上也能查到，各地和各种类型的公务员在网上晒工资单已经成为一种时尚，研究公务员工资制度的条件大大改善。本书的出版，可以作为参考，让更多的有兴趣研究公共部门工资制度的专家学者加入，加大这方面的研究力量，出更多更好的研究成果，共同推动我国公务员以及整个公共部门工作人员工资制度的科学化。

三

本书是对改革完善公务员工资制度课题的主报告和子报告进行整合后形成的。原主报告和各个子报告都独立成文，各有各的特点。合并成书后，进行了统筹，把风格和格式进行了统一。有的子报告内容太多，进行了适当删减，有的内容子报告之间有重复，进行了必要处理。

第一部分是主报告。主报告把各个子报告的最主要观点和结论进行了汇总，形成了对改革完善公务员工资制度的主要意见和建议。

第二部分是公务员工资结构问题的专项研究。工资结构是这次改革完善公务员工资制度的重点，也是这次改革完善工资制度特点之一。基本工资应当在整个工资收入中占主体，这应当是不成问题的问题。但是既然不成问题的事成了问题，那就是说有其特殊的原因，也需要针对形成的原因，提出有针对性的、可行的措施和办法。在我国过去几次大的工资制度改革中，还未曾遇到过这样的问题。因此，这一部分对工资结构的理论问题进行了研究，并对新中国成立以来工资结构的发展变化进行了梳理，对形成不合理工资结构的原因进行了分析。在此基础上，提出了优化公务员工资结构的目标和工

作建议。

第三部分是关于地区之间工资关系的研究。我国公务员的地区之间工资差异一直存在，但改革开放以后，各地经济发展速度呈现明显差异，地区之间的经济发展水平差距扩大，加上地方对财政资金的支配自主权增大，虽然基本工资仍然由国家统一管理，但地方自行出台的津贴补贴项目逐步增多。其结果就是，财力较强的地区公务员的收入水平就高，财力较弱的地区收入水平就相对偏低，地区间的公务员的工资收入差距迅速拉大。无视各地经济发展水平和物价水平的差异，实行全国统一的工资标准显然已经不能适应发展变化了的社会经济实际；完全取决于各地的经济实力和财政实力，也不适应国家对公务员工资统一管理的要求。公务员工资收入需要从全国来进行平衡和统筹，确定适当的、合理的地区工资差异。本研究报告对地区之间工资关系的发展进行了回顾，对计算地区工资关系的公式和指标选取进行了深入研究，提出了建立地区附加津贴的设想。由于其他国家，尤其是像美国这样的发达国家，公务员工资主要是同市场接轨，而在中国这样一个大国，在市场经济的条件下，要对公务员实行统一管理，又要实现地区之间的合理差异，应当说这项研究在国内还是具有开创性。

第四部分是关于公务员工资水平正常调整机制的研究。公务员工资随着经济发展和物价水平的变化而调整，这在发达国家公务员工资制度中是基本原则之一。但我们国家的公务员工资水平的调整，一直没能建立正常的机制。一次调了以后，就不知道什么时候才能再调。这使得尽管工资制度改革进行了好几次，但都时间不长，就会出现许多问题，需要再次进行改革。其中原因很多，没有正常增长机制肯定也是其中重要的原因之一。因此，一个没有正常调整机制的工资制度，很难说是一个科学的工资制度。经过多次改革后，建立正常的工资调整机制，已经成为这次改革完善公务员工资制度的当务之急。本报告对新中国成立以来公务员工资增长的情况进行了梳理，对建立公务员工资水平的正常调整机制的必要性进行了分析论证，在这些基础上提出了建立我国公务员工资水平正常调整机制的设想和具体建议。

第五部分是关于基层公务员工资问题的研究。基层公务员工资偏低的问题近年来变得严重起来。原因有二。一是公务员工资收入与职务挂得过紧，基层的行政层级较低，职务发展空间有限，收入就会受影响。二是由于公务员的津贴补贴的比重过高，而津贴补贴又和当地政府的财力有关，除少数发

达地区外，基层政府财力普遍较弱，这是造成基层公务员工资收入偏低的一个原因。本报告在对基层收入水平情况进行分析的基础上，提出提高基层公务员工资待遇的思路和途径，并提出了具体改革的措施和办法的意见和建议。

第六部分是关于公务员工资的财政保障制度的研究。工资的增长需要的财政资金，应当是谁决策，谁保障。但由于我国的财政体制和工资管理体制的问题，特别是在规范津贴补贴的过程中，上级政府的提高标准和缩小地区差异的决策，和下级政府的财政可支付能力不吻合，造成在不少地区出现财政的保障能力跟不上的现象。另一方面，财力较强的地区，本来收入水平就已经偏高，但充裕的财力仍然使他们有着提高收入的冲动。本报告对这一问题进行了深入的研究，提出了相应的对策建议。此外，本报告从国家层面上，在国际比较的基础上，对财政支付公务员工资的能力进行的研究，也很有参考价值。

为了便于比较研究，课题组还对新中国成立以来我国公务员工资制度发展变化的情况进行了全面梳理，对八个国家的公务员工资制度的相关资料进行了收集和整理，都一并附后，以便进行这方面更深入的研究的同行参考。

由于受课题承担者的认识水平和研究能力的限制，研究成果的局限是不可避免的，希望读者批评指正。

何宪

2015年3月18日

第一部分 主报告：改革完善公务员工资制度研究报告/1

一、2006年公务员工资制度改革成效和问题/1

(一) 公务员工资制度改革取得的成效/1

(二) 公务员工资制度实施存在的问题/2

(三) 改革完善公务员工资制度的必要性/3

二、改革完善公务员工资制度总体构想/3

(一) 两种改革思路比较/4

(二) 总体设计/4

(三) 实施步骤/4

三、建立公务员工资水平正常调整机制/5

(一) 建立工资水平正常调整机制的必要性/5

(二) 工资水平正常调整机制的不可替代性/5

(三) 工资水平正常调整机制模式选择/6

(四) 工资水平正常调整周期选择/7

(五) 工资水平正常调整幅度选择/7

(六) 相关群体工资和退休待遇的正常调整/8

四、调整公务员工资结构/9

(一) 调整工资结构必要性/9

- (二) 合理工资结构界定/10
- (三) 调整工资结构基本思路及其比较/10
- (四) 规范改革性补贴和奖励性补贴/13

五、实施地区附加津贴制度/14

- (一) 地区附加津贴制度模式选择/14
- (二) 地区附加津贴水平影响因素选择/15
- (三) 地区附加津贴计算模型选择/15
- (四) 35个城市地区附加津贴类区划分/16
- (五) 省内市县地区附加津贴管理/17

六、提高基层公务员工资待遇政策/17

- (一) 基层公务员工资待遇存在的主要问题/17
- (二) 实行职务和职级并行制度/18
- (三) 设置乡镇工作人员津贴/18
- (四) 实施执法类公务员工资标准/18/

七、优化工资财政保障机制/18

- (一) 优化工资财政保障机制必要性/18
- (二) 工资财政保障责任划分/18
- (三) 工资财政保障机制模式选择/20

八、健全工资管理体制/21

- (一) 合理划分中央和地方工资管理权限/21
- (二) 严肃工资纪律/21
- (三) 强化约束机制/22
- (四) 逐步实现公务员工资公开透明化/22

第二部分 子报告一：调整公务员工资结构研究/23

一、工资结构的历史沿革及分析/23

- (一) 1956年工资制度中的工资结构分析/23
- (二) 1985年工资制度中的工资结构分析/25
- (三) 1993年工资制度中的工资结构分析/27
- (四) 2006年工资制度中的工资结构分析/28

(五) 当前公务员工资结构的现状和问题分析/29

(六) 小结/30

二、调整工资结构的理论依据及分析/31

(一) 工资结构的内涵和作用/31

(二) 调整工资结构的必要性/36

(三) 现行工资结构形成的根源分析/38

(四) 建立科学工资结构的思路分析/39

三、调整工资结构的目标、路径和办法/41

(一) 调整工资结构的目标/41

(二) 调整工资结构的总体思路/42

(三) 调整工资结构的具体模式、办法和措施/43

(四) 调整工资结构需要注意的问题/46

第三部分 子报告二：调整公务员地区工资关系实施地区附加津贴制度研究/49

一、地区间工资关系的历史沿革及分析/49

(一) 1956年工资制度中的地区间工资关系分析/49

(二) 1985年工资制度中的地区间工资关系分析/51

(三) 1993年工资制度中的地区间工资关系分析/52

(四) 2006年工资制度中的地区间工资关系分析/52

(五) 当前公务员地区间工资关系的现状和问题分析/53

二、调整地区间工资关系的理论依据及分析/54

(一) 地区间工资关系的内涵和作用/54

(二) 调整地区间工资关系的必要性/54

(三) 现行地区间工资关系形成的根源分析/55

(四) 建立合理地区间工资关系的理论分析/55

(五) 公务员地区附加津贴理论分析/56

三、实施地区附加津贴的目标、路径和办法/57

(一) 实施地区附加津贴制度的目标/57

(二) 实施地区附加津贴制度的总体思路和路径/57

(三) 地区附加津贴水平决定机制的模式选择/58

- (四) 地区附加津贴的影响因素选择/58
- (五) 地区附加津贴的计算模型选择/59
- (六) 地区附加津贴的管理权责划分/63
- (七) 地区附加津贴的财政保障机制/64
- (八) 地区附加津贴与规范津贴补贴水平的衔接/67

附一 地区附加津贴测算模型的数学表达/73

- (一) 模型构建/73
- (二) 指标度量/78

附二 财政保障数据分析/79

第四部分 子报告三：公务员工资水平正常调整机制研究/82

一、本研究相关概念辨析/82

- (一) 工资水平决定机制和工资水平调整机制/82
- (二) 工资水平调整和个人调档晋级/82

二、工资水平调整的历史沿革及分析/84

- (一) 1956年至1984年期间工资水平调整分析/84
- (二) 1985年至1992年期间工资水平调整分析/85
- (三) 1993年至2005年期间工资水平调整分析/86
- (四) 2006年至今工资水平调整分析/88
- (五) 我国公务员工资水平调整机制总体特点/88
- (六) 工资水平正常调整机制尚未建立的原因及其影响/89

三、建立工资水平决定机制的理论依据及分析/91

- (一) 工资水平决定机制的内涵和作用/91
- (二) 工资水平决定机制的影响因素分析/92
- (三) 工资水平决定的方法/93

四、建立工资水平正常调整机制的理论依据及分析/95

- (一) 工资水平正常调整机制的内涵和作用/95
- (二) 建立工资水平正常调整机制的必要性和迫切性/96
- (三) 工资水平正常调整的影响因素分析/97
- (四) 部分国家公务员工资水平正常调整机制/98

五、建立工资水平正常调整机制的目标、路径和办法/102

- (一) 建立工资水平正常调整机制的目标和原则/102
- (二) 建立工资水平正常调整机制的总体思路和路径/103
- (三) 建立工资水平正常调整机制的具体方法和措施/104
- (四) 建立工资水平正常调整机制的配套制度建设/110
- (五) 建立工资水平正常调整机制需要注意的问题/112

第五部分 子报告四：基层公务员工资待遇研究/113

一、基层公务员工资待遇的历史沿革及分析/113

- (一) 1956年工资制度中基层公务员工资待遇分析/113
- (二) 1985年工资制度中基层公务员工资待遇分析/114
- (三) 1993年工资制度中基层公务员工资待遇分析/115
- (四) 2006年工资制度中基层公务员工资待遇分析/116
- (五) 当前基层公务员工资待遇的总体判断/117

二、提高基层公务员工资待遇的理论依据及分析/118

- (一) 提高基层公务员工资待遇的必要性/118
- (二) 现行基层公务员工资待遇低的原因分析/118
- (三) 提高基层公务员工资待遇的理论分析/119

三、提高基层公务员工资待遇的目标、路径和办法/120

- (一) 提高基层公务员工资待遇的目标/120
- (二) 提高基层公务员工资待遇的总体思路和路径/120
- (三) 提高基层公务员工资待遇的具体办法和措施/121
- (四) 提高基层公务员工资待遇需要注意的问题/123

第六部分 子报告五：改革完善公务员工资制度财政资金保障研究/124

一、公务员工资资金保障制度现状/125

- (一) 公务员工资构成/125
- (二) 公务员工资的资金安排制度/127
- (三) 历次公务员工资调整及财政资金安排/133

- 二、公务员工资支出现状/135
 - (一) 公务员工资支出及其占财政收支的比重/135
 - (二) 机关事业单位人员工资支出及其占财政收支的比重/136
 - (三) 机关事业单位离退休人员工资支出及其占财政收支的比重/136
 - (四) 公务员工资支出及其占财政收支比重的国际现状/137
- 三、公共预算收入预测/144
 - (一) 全国财政收入/144
 - (二) 中央财政收入/145
 - (三) 地方财政收入/145
- 四、公务员工资增长资金保障可能性边界测算/146
 - (一) 公务员工资支出占公共预算支出结构理论极值/146
 - (二) 公务员工资支出占公共预算支出比重建议值/146
- 五、公务员工资改革的财政保障体制研究/149
 - (一) 建立统一的中央转移支付制度/149
 - (二) 合理划分中央和地方财政资金承担比例/150
 - (三) 深化预算管理精细化改革, 调整支出结构/151
 - (四) 加强地方财政资金预算管理/151
 - (五) 建立和完善配套制度/151
- 附件一: 我国公务员工资制度发展演变情况研究/153
 - 一、1956 年建立等级工资制/153
 - (一) 改革背景和动因/153
 - (二) 工资结构/154
 - (三) 工资增长机制/157
 - (四) 工资关系/158
 - (五) 工资管理体制/159
 - (六) 主要成效/159
 - (七) 运行中出现的问题/159
 - 二、1985 年建立结构工资制/159
 - (一) 改革背景和动因/159