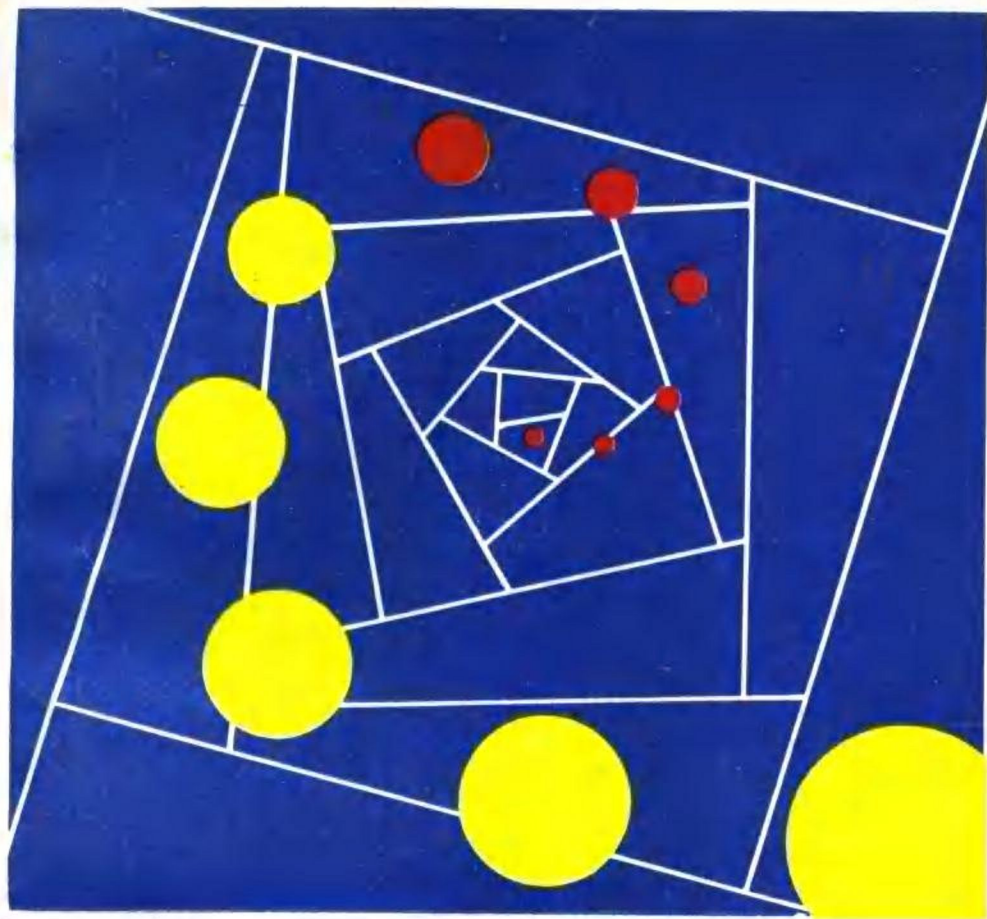




工资改革 新思路

刘国光 主编

(京)新登字 152 号

责任编辑:范国鹰

责任校对:黄景丽

封面设计:张卫红

版式设计:代小卫

工资改革新思路

刘国光 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 9.75 印张 246000 字

1993 年 10 月第一版 1993 年 10 月第一次印刷

印数:0001—1000 册

ISBN 7-5058-0599-1/F·482 定价:7.00 元

前 言

工资制度改革是我国经济体制改革的一项重要内容。1985年,我国进行了包括企业、机关、事业单位的全面性的工资改革。几年的实践表明,这次改革取得了很大成绩,同时又存在不少不足之处。特别是同社会主义市场经济进一步发展的需要相比还很不适应。“八五”计划要求我国国民经济上一个新台阶,改革开放向深度、广度拓展。在新形势下,进行新的工资改革已经刻不容缓了。

1991年8月,在人事部赵东宛部长和中国社会科学院刘国光副院长的主持下,成立了两个单位的联合课题组。目的是在调查研究的基础上,对工资改革进行新的理论探索,提出新的改革思路,设计新的改革方略。重点放在国家机关、事业单位的工资改革上。课题组在一年多的时间里,先后到深圳、广东、上海、浙江、辽宁、甘肃、青海、新疆进行调查;邀请部分专家 and 实际部门的负责同志共同探讨工资改革的理论问题和实际问题;并与国务院分配委员会办公室、北京市人事局等单位的有关同志座谈交流。现在,放在读者面前的这本书——《工资改革新思路》,就是联合课题组的研究成果。

本书共分两部分。第一部分包括课题的总报告及十一份系列研究报告,共十二篇。每篇的执笔者、参加讨论或给予协助者,均已列明。第二部分包括六篇文章,都是课题组成员在调查研究过程中形成的论文,有独立成篇的价值,在此作为个人的学术成果汇集发表。

本书由中国社会科学院副院长刘国光主编。全书的统稿、汇编工作由课题组成员项启源负责完成。

工资制度改革是一项十分复杂的系统工程。课题组全体同志积极努力,力求对我国的工资改革有所贡献。但疏漏偏颇很难完全避免,不当之处,欢迎批评。

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

第 一 部 分

国家机关、事业单位工资制度改革的基本思路和对策 “工资改革理论研究”课题组	(1)
--	-----

系列研究报告之一

建国以来国家机关、事业单位工资制度改革的回顾和评价 执笔 徐颂陶 季晓南 孙正民	(27)
---	------

系列研究报告之二

国家机关、事业单位工资分配中的主要问题、原因分析及对策研究 执笔 徐颂陶 季晓南 刘宁劲	(43)
---	------

系列研究报告之三

工资制度改革的理论依据 执笔 晓 亮	(67)
-----------------------------	------

系列研究报告之四

西北地区机关、事业单位工资、收入分配调查报告 执笔 陈东琪	(89)
--	------

系列研究报告之五

辽宁省机关、事业单位工资、收入分配调查报告 执笔 李 扬	(108)
---------------------------------------	-------

系列研究报告之六

深圳等地机关、事业单位工资、收入分配调查报告 执笔 刘福垣	(121)
--	-------

系列研究报告之七	
关于机关、事业单位工资地区差别问题的研究	 执笔 项启源(132)
系列研究报告之八	
关于“财政否决权”的思考	 执笔 戴园晨(148)
系列研究报告之九	
加大改革的力度 房改和工资改革须同步推进	 执笔 晓 亮(169)
系列研究报告之十	
改革中的工资与物价关系研究	 执笔 温桂芳(175)
系列研究报告之十一	
对国家机关、事业单位工资改革的中长期选择	 执笔 陈东琪(196)

第 二 部 分

试论理顺分配关系的原则和机制.....	刘福垣(207)
社会主义市场经济下的工资模式.....	解书森(219)
收入功能分配的调整:对国民收入分配向个人倾斜现象的思考.....	李 扬(241)
贯彻按劳分配,改革工资制度需明确的若干认识问题	 晓 亮(259)
个人收入分配新格局中的机关、事业单位工资	李舒娅(272)
论建立“统分结合、分级分类管理”的工资管理体制	 温桂芳(289)

第	一	部	分
---	---	---	---

国家机关、事业单位工资制度 改革的基本思路和对策

“工资改革理论研究”课题组

经过近 14 年的改革开放,我国经济运行和调节机制已经发生了很大的变化。在收入分配领域,市场机制的作用在范围上迅速扩展,在程度上日益加深。目前,农村和城市非国有经济领域中劳动者收入的形成和分配,已经基本上由市场调节;国有企业的收入分配机制,自 1985 年起推行“工效挂钩”以后,也开始发生变化,现在已具有相当程度的市场调节因素。

在市场取向的收入分配制度改革的进程中,迄今基本未被触动的唯有国家机关和事业单位的工资分配这两大块。在这个领域中,不合理的工资制度依然在实行,严格的政府行政控制仍占主导地位,不规范且不尽合理的“财政否决权”还发挥决定性的作用。机关和事业单位工资制度改革滞后的直接表现,是国家机关和事业单位职工的工资水平不能随国民经济发展而正常增长,其平均工资在社会各个行业中的相对地位日趋下落。这种不合理的比较利益格局,引起了一系列严重后果。其一,它使国家机关和事业单位难以吸引优秀人材,甚至难以维持基本队伍,从而不能有效地发挥其社会管理和社会服务的功能。其二,它在这些部门中引发了机构

升格、滥提职务、滥评职称、增加实物分配乃至“权钱交易”等种种不正常的活动。其三，它使本已存在的脑力劳动者和体力劳动者收入水平倒挂的局面更加恶化，阻碍了科学技术这个第一生产力的发展，削弱了国民经济增长和发展的后劲。

看来，改革国家机关和事业单位的工资分配制度已经刻不容缓。而且，由于这次改革是在社会主义市场经济正在初步形成的背景下进行的，它的重点应当是转换工资分配机制。这就是说，第三次国家机关和事业单位工资制度改革，在我们看来，不能局限于修正过去的工资分配方案，设计一个新的工资标准结构，甚至也不是一般地“建立正常的增资机制”，而应是适应社会主义市场经济发展的要求，在市场机制的基础上，重新塑造国家机关和事业单位的工资形成、增长和调控机制。

本报告的重点，就是阐述这一新的工资分配机制赖以建立的基本原则，研究它的基本内容，并探讨实现这一目标所须经历的主要步骤及其配套条件。

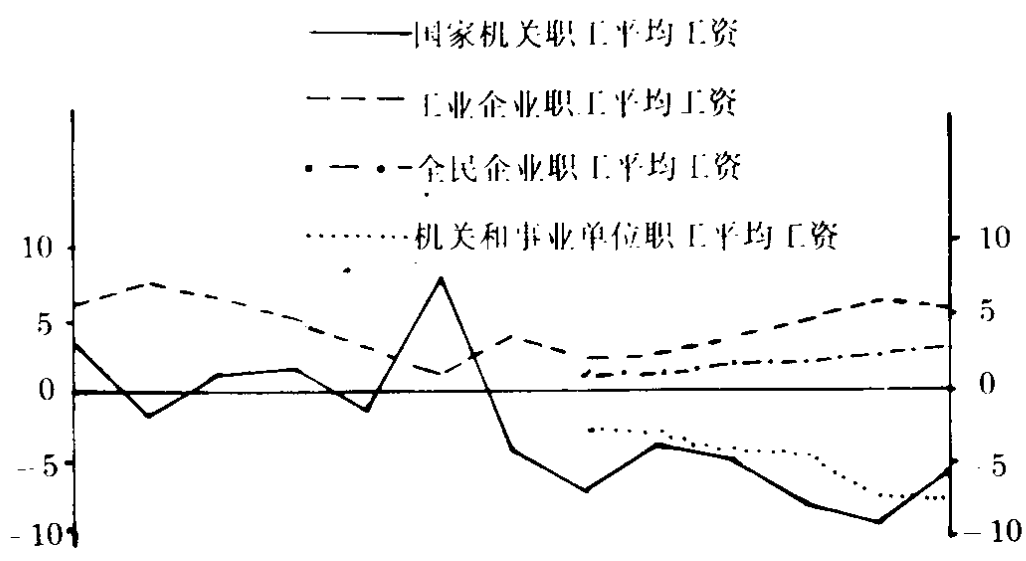
一、总体设想

（一）对基本问题的分析和判断

在经济体制改革以前，我国的工资制度，包括企业工资制度、机关和事业单位工资制度，甚至集体所有制单位的工资制度，是以高度集中和统一为特征的。那时，中央及其工资管理部门总揽着一切工资分配大权，通过一系列制度、标准和政策，直接决定着每一名职工的工资表。在这种体制下，机关、事业单位职工与国民经济其他行业职工工资的相对水平，也由中央工资管理部门运用行政手段加以确定和调整。资料显示，在改革前的30年中，机关、事业单位职工的平均工资水平稳定地高于全部全民所有制单位职工的平均水平。这一格局，比较合理地反映了两者之间的人员素质、年龄结构以及职务结构的差别。然而，这一格局自改革开放以来发生

了明显的变化。从图 1—总—1 可以看出,与全民单位职工平均工资相比较,机关职工平均工资经历了 1978~1983 年的基本持平阶段之后,自 1984 年起持续下降。事业单位职工的平均工资也是呈下降趋势。与此相反,全民工业企业职工以及全民企业职工的平均工资自 1985 年之后,都较全民所有制职工的平均工资有不同程度的提高。1985 年以来,机关和事业单位职工的平均工资与全民企业和全民工业企业职工的平均工资,以全民所有制职工平均工资为中轴线,其差距出现了日益扩大的格局。

图 1—总—1



根据《中国统计年鉴(1991)》资料绘制。

我国的工资制度历史中,1984~1985 年是个重要的转折点。在此之前,我国各个部门以及各类人员的工资分配均在中央的统一行政管理之下;自此之后,作为整个国家分配制度的基础的企业工资分配,开始脱离传统的轨道逐渐向以商品经济为基础的工资分配机制靠拢。企业工资分配引入市场机制以后,企业职工的工资已能大体随着国民经济的增长,逐年有所提高;而机关和事业单位的工资制度却仍然维持原来的行政调控机制,在 1985 年工资制

度改革后的 6 年里,只进行过一次微调和一次普调。可见从1984~1985 年开始,我国工资制度进入了市场调节和行政控制并存的双轨制时期。正是这种双轨制,直接导致了机关和事业单位职工平均工资水平的相对下降。

在机关、事业单位职工平均工资相对下降的趋势中,机关、事业单位与企业同类人员的工资水平差距也在拉大。据有关部门 1990 年对 15 个省、市、自治区约 52 万人的调查,国家机关、事业单位、企业干部年平均工资分别为 2117 元、2121 元和 2584 元。企业干部年平均工资比机关干部多 467 元,高 22%;比事业单位干部多 463 元,高 21%。同等职务相比,企业干部年平均工资比机关、事业单位干部年平均工资高 20~40%。调查资料还显示,在实行专业技术职务聘任制的企业和事业单位中,事业单位专业技术人员的平均工资比企业同级专业人员低 20%左右(见表 1—总—1)。

表 1—总—1 企、事业单位专业技术人员工资比较

职 务	事 业	企 业	比 例
正教授级	3421	4058	1 : 1.19
副教授级	2854	3342	1 : 1.17
讲 师 级	2444	2823	1 : 1.16
助 教 级	1900	2284	1 : 1.20
技术员级	1610	1923	1 : 1.19

体力劳动者和脑力劳动者之间的收入倒挂现象也日趋严重。据北京市统计局 1988 年对不同工龄组脑力劳动者和体力劳动者月人均收入的调查,在调查所分的 4 个工龄组中,有三个工龄组存在着脑体收入倒挂(表 1—总—2)。

不同工龄组脑体劳动者

表 1—总—2

月人均收入对比

单位：元

工 龄 组	脑 力	体 力	脑力与体力相比	脑体倒挂程度(%)
平 均	172	182	-10	5.8
10 年以下	142	167	-25	17.6
10—19 年	167	183	-16	9.6
20—29 年	201	201	0	0
30 年以上	202	230	-28	13.9

上述种种不正常的差距,当然可以归因于 1985 年工资改革方案所设想的正常调资升级制度未能实现。然而,如果我们能够使调资升级成为经常性的制度,上述问题是否能完满地解决呢?经过分析发现,事情并不像表面看起来的那么简单。因为无论怎样精心设计,机关和事业单位职工工资的级差以及增资的时间表,都不可能与企业职工工资的级差以及增资的步调保持一致,从而,这两套机制运行起来,仍然会使它们的工资水平之间产生差距。这也意味着,为了贯彻按劳分配原则,机关、事业单位的工资制度改革,不仅是要建立正常的增资机制,更重要的是要建立一种能及时“跟进”企业工资水平变化的增资机制。这一目标,显然只能通过全面转换机制才能实现。

从原则上说,机关、事业单位工资制度改革的目标是引进市场机制。但是,由于机关、事业单位在分配上的特点是:首先,其工资来源于财政,从总体上说是通过国民收入再分配取得收入的,因而在沿着引进市场机制的方向来设计改革方案时,只能模拟市场,不能直接由市场决定;国家财政的统一性决定了机关、事业单位要有统一的工资制度和工资标准。其次,作为形成市场均衡工资率前提之一的人员自由流动的条件,在机关、事业单位中也较难形成。这不仅因为我国尚未形成统一的劳动力市场,而且因为,机关、事业

单位的性质本身,要求保持一个相对稳定的职工队伍。再次,在市场中,某一单位职工收入水平的高低,决定于市场对其提供的产品和服务的评价。这对企业来说固属平常事,但对机关、事业单位来说,这种评价机制却很难形成。这一切决定了机关、事业单位引进市场分配机制,只能是迂回的和间接的。重要的是要找到某些联系的环节或中介,把市场的要求“折射”进机关、事业单位的工资制度中来。

(二)改革的目标和基本原则

第三次机关、事业单位工资制度改革的目标,是适应社会主义市场经济发展的需要,转换机关、事业单位职工工资的形成、增长和调控机制。在对事业单位进行适当区分和归类的基础上,国家机关以及从事基础研究和兼有行政职能的事业单位应当建立以职位、职称为中心的工资形成和增长制度;工资标准的设计,在纵向上要以劳动差别为依据,敢于拉开差距,在横向上要与企业同类人员大体平衡,可以随之浮动;并且要充分照顾到不同地区、不同部门的经济发展水平和工作特点。其他能依靠和能基本依靠本单位创收取得资金的事业单位,应参照企业的办法,建立符合自己工作特点,以“工资与效益挂钩”为原则的工资制度。对于这一套工资制度的运行,国家只能分级分类管理,同时,建立直接手段和间接手段相结合的调控体系。

实现这一目标,必须坚持和遵循如下的原则:

第一,职工收入的工资化、货币化和透明化。

我国原来工资制度是从建国前根据地时期实行的供给制,通过几次工资制度的改革演变而来的。过去,由于思想上不够明确,供给制残余不但未能全部根除,而且在有的时候还有所扩大。例如职工的住房开支,一开始就没有纳入到工资中去,加上房租一降再降,从而造成买一盒烟的钱就可以住一套房子,不但加重了国家的负担,而且为住房分配上的不正之风提供了土壤。其他如保险福利

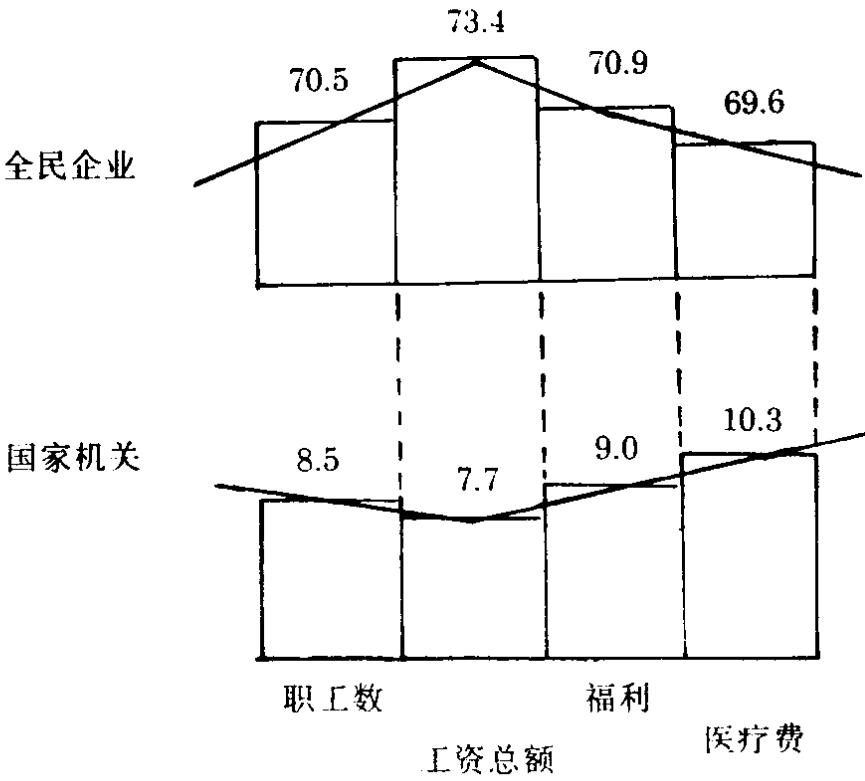
待遇也有类似的情况。另外,改革以来,随着多重分配渠道的开辟,职工的收入状况越来越不透明。表现之一是,职工工资总额中标准工资所占份额越来越小,其他工资性收入所占份额越来越大,目前已达“两分天下”之势。表现之二是,工资总额之外的非工资性收入日趋增大。据国家统计局对 3.5 万户居民家庭的收支调查资料和相关统计资料测算,1990 年职工工资外收入高达人均 714 元,占总货币收入的 25.8%,相当于工资性货币收入的 34.7%(《中国统计信息报》,1991 年 9 月 5 日)。这些情况说明,要想建立合理的工资制度,必须将上述各种收入尽可能货币化和工资化。如果一下子做不到,至少也要向这方向前进。

职工收入的工资化、货币化和透明化,对于建立合理的机关、事业单位工资制度,是极为重要的。目前,人们普遍承认,机关、事业单位职工的平均工资水平低。但是,人们同时也指出,机关、事业单位职工(特别是机关职工)的实际收入水平却并不一定低,原因是他们“工资含金量高”。这里的“含金量高”,除了指机关、事业单位某些职工可以低价甚至无偿取得商品之外,主要指的是他们享受的供给制残余待遇及实物补贴收入多。以保险福利待遇来说,1989 年机关职工占全民所有制单位职工总数的比例为 8.5%,工资总额只占相应口径的工资总额的 7.7%,但其福利支出和医疗卫生费支出却分别占同口径的福利费和医疗卫生费总额的 9.0% 和 10.3%。相比之下,全民企业职工工资总额占全民单位职工工资总额的比例固然较高(73.4%,较其职工总数所占比重高 2.9 个百分点),但其福利费支出和医疗卫生费支出占同口径的福利费总额和医疗卫生费总额的比例却相对较低。

图 1—总—2 所示,虽然收入福利化和实物化的问题在全国各个行业中普遍存在,但这个问题在机关中显然更为突出。由此可以得出的结论是,如果不能使职工的收入工资化、货币化和透明化,要建立合理的机关、事业单位工资制度是很困难的。更何况收入工资化、货币化和透明化是发展社会主义商品经济的需要,是进行廉

政建设的需要。

图 1—总—2 全民所有制单位中企业和国家机关占职工总数、工资总额、福利费总额、医疗卫生费总额的比重(%)



根据《1990 中国劳动工资统计年鉴》资料绘制。

第二,干部能上能下,工资能高能低,不搞官本位制。

在国家机关、事业单位内部的工资分配中,严格和认真地贯彻按劳分配原则,就是要使人们的工资收入与劳动贡献相一致。由于在决定和影响机关、事业单位职工工资的各项因素中,责任和能力大小是最能反映实际劳动量的指标,而它又主要是通过职务(包括行政职务和专业技术职务)高低和完成任务的差异来衡量的,所以,我们主张建立一种以职务和级别为中心的职级工资制。高级与低级职务的工资水平要拉开差距,以充分发挥工资的激励作用。职务变动时工资跟着变动,做到能上能下,不搞官本位制,也不搞终身制。从事相同或相近工作的职工,应当得到大致相等的报酬,做到同工同酬。

第三,在处理国家机关、事业单位与外部系统(主要是国有企业)的工资分配关系时,应贯彻平衡比较原则。

平衡比较原则的内涵是,政府在确定和调整机关和事业单位职工的工资水平时,必须以国有企业同类人员的工资水平为参照,力求使他们各种收入的总额大体持平。这不仅意味着国家机关和事业单位应基本依照企业同类人员的工资水平来确定其职工的工资水平,而且意味着前者应及时随同后者而大体平衡地正常增长。

第四,政府对不同类型、不同层次、不同地区的机关、事业单位的工资分配进行宏观调控,应遵循分级分类管理和统活结合的原则。

实行分类管理,就是要根据国家机关和事业单位不同特点,建立不同的工资制度,并运用不同的手段进行调控。国家机关随着公务员制度的推行,将建立适合公务员制的职级工资制。与国家机关性质相近的事业单位,可以建立与公务员相类似的工资制度。对于这些机关和事业单位,政府应在拨足经费的条件下,实行工资总额控制。与国家机关性质完全不同的事业单位,则可建立适合自己性质的工资制度,它们在工资等级、工资标准、升级制度和奖励办法等各方面,均可与公务员工资制度完全不同。对于这些事业单位的工资分配,政府宜实行类同对企业的间接调控。对各地地区的机关、事业单位的工资,实行统一与放活相结合的原则。允许各级地方政府根据本地区企业工资水平、人力资源以及财政收支状况,在国家统一确定的规则下,自主地调整工资标准或设置地方附加工资。对于那些因政治需要而须提高工资标准,但当地财政又缺乏资金的特殊地区,中央财政应拨付专款予以支持。

第五,工资制度和工资管理法制化。

我们建议制定有中国社会主义特色的《工资法》,将企业、机关、事业单位的工资关系、工资原则、工资水平和工资管理等,用立法的形式确定下来。《工资法》的重要内容有三:一是要确定职工工资随经济的发展、劳动生产率和企业经济效益的提高而提高;二是

要确定企业自主分配,职工工资与经济效益挂钩的原则和办法,三是机关、事业单位的工资实行与企业同类人员平衡比较制度,以及分级分类管理的办法。法律一经通过,便应严格依法办事。完全听命于财政收入状况和无规则地放任自流地调整工资的状况,不应当继续下去了。

二、机制转换的主要内容

在阐述机关、事业单位工资制度改革的目标和基本原则时,我们一直将机关和事业单位相提并论。这样做,一方面是考虑到这两类部门在历史上曾有着密切的联系,其工资制度迄今亦在同一个政府部门管理之下;另一方面是考虑到它们从总体上说都不直接从事物质产品的生产,按照传统观点,他们主要都是通过国民收入再分配取得收入的。然而,除了上述共同点之外,这两类部门在性质上存在着相当大的差别,而且,在今后的改革中要将它们的工资制度分离开来。所以,下面我们将分别探讨它们的工资制度改革问题。

(一)国家机关工资制度改革:建立与企业同类人员进行平衡比较的机制

前面提到,国家机关工资制度改革的内容,是建立同企业同类人员进行平衡比较,实际是滞后“跟进”的机制。同时我们也讲过,机关人员的劳动尽管为社会化生产所必需,然而他们的报酬高低并不能直接通过市场交换得到评价。为了解决这个问题,我们需要找到某些联系的环节或中介,这样,我们就只能参照企业工资来确定机关工资,以引进市场机制。

将机关人员的平均工资与企业人员的平均工资进行比较意义不很大,因为两者之间在人员素质、工龄、职位结构等方面存在很大差异。为了大体体现“同工同酬”,我们应该对同类人员进行平衡比较。在这里,需要明确的问题有二:一是如何比较。它涉及应将

哪些人员划为同类以及将怎样一些收入纳入比较范围的问题。二是如何平衡。它既要求同类人员的工资水平在静态上大体持平,更需要同类人员的工资水平在动态上能以滞后“跟进”的速率共同增长。从本质上说,静态平衡涉及工资形成机制,动态平衡则涉及工资的增长机制。

1. 同类人员的确定。

在现行体制下,人们首先想到的是将具有相同行政级别的人视为同类人员。迄今见到的许多比较研究,大都以此为前提。我们认为这是不合适的。首先,将企业按行政级别来划定(企业管理人员由此而获得相应的级别),是不符合商品经济发展需要的。在改革之初我们就已认识到,政企不分是传统体制的主要弊端之一。实际上,政企不分的支柱及表现形式之一,正是按行政机关的建制来塑造企业的组织结构。因此,按行政级别来识别同类人员的思路是应当抛弃的。其次,改革的进程已经使得企业与政府机关的行政对应关系日益疏远化。改革以来如雨后春笋般地出现的各种非国有企业,基本上都是没有级别的。在国有企业方面,目前拟议中的改革内容之一,便是按各种经济指标来对企业重新分类;近年来通过各种形式组合而成的企业集团、联营公司,以及正蓬勃兴起的股份公司,更都是很难界定级别的。在这个背景下,如果仍然按行政级别进行比较,实际上将无从着手了。

既然问题涉及贯彻按劳分配原则,解决问题的思路还得从“劳”入手来寻求。首先可以确定,政府机关人员的劳动同企业生产工人的劳动是不宜进行直接比较的,因为他们的劳动性质迥然不同。其次,政府中的部长、省长及其以上的行政首脑,以及企业中的厂长、经理和董事长等也不宜直接比较。这主要因为,他们在国家的政治生活中或在企业的经营活动中处于非常特殊的地位。适宜的比较对象是政府机关工作人员(将来的公务员)同企业的各类管理人员。如果范围限制于此,能够进行比较的因素便很多了。这些因素大致可归为三类:一是职位、职称,它衡量的是工作的复杂程