



上海社会科学院
决策咨询研究报告 (2018)



THINK TANK REPORT

构建合理有序的公务员 收入分配制度研究(上)

Study on Establishing A Reasonable and Orderly Income
Distribution System of Civil Servants

权衡 等 / 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

构建合理有序的公务员收入分配制度研究/权衡等著. —上海:上海社会科学院出版社,2018

ISBN 978-7-5520-2424-1

I. ①构… II. ①权… III. ①公务员—工资制度—研究—中国 IV. ①D630.3②F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 186364 号

构建合理有序的公务员收入分配制度研究

著 者: 权衡 等

责任编辑: 董汉玲

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 常熟市大宏印刷有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 19.75

插 页: 2

字 数: 200 千字

版 次: 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2424-1/D·504

定价: 98.00 元

版权所有 翻印必究

本书系国家社科项目“合理有序收入分配格局下公务员收入分配制度改革研究”(14BJL036)的研究成果；

本书系上海社会科学院国家高端智库研究成果(扩展版研究)；

本书系国家万人计划哲学社会科学领军人才、中宣部“四个一批”人才研究资助项目。

改革开放以来,中国居民收入的基尼系数从 0.3 左右上升到 2008 年的 0.491,目前中国的总体基尼系数徘徊在 0.47—0.49 的范围内,2014 年为 0.469。^① 伴随着经济规模的迅速增长,中国已经由一个较为平等的国家,逐步发展成为一个收入差距持续扩大且存在分配不公的国家。^②

一、公务员收入分配：充满 争议和敏感的问题

目前,对公务员是否该“涨工资”的争论是在中国经济长期增长但收入差距持续扩大的背景下产生的,公务员工资的制定依据是什么? 公务员工资多少才算合理? 公务员工资高和低的的标准是什么? 这些问题折射出日渐分化的社会利益群体在经济下行过程中关注自身合法权益的复杂而又敏感的社会心理。从公务员收入分配制度切入研究中国的收入分配问题,实际上是在城乡之间、城

① 数据来源：国家统计局。

② 参见李实、佐藤宏：《经济转型的代价：中国城市失业、贫困、收入差距的经验分析》，中国财政经济出版社 2004 年版。

乡内部不同收入组、行业 and 不同所有制企业的传统分类视角之外,又增添了一个新的研究视角,或者说是体制内和体制外的视角。这一视角之所以重要,是因为它不仅反映出中国特色社会主义制度下社会管理者参与社会产品分享的过程,体现了中国社会经济转型过程中政府与市场的关系问题;而且还能产生对公权力的激励与约束机制,涉及公务员队伍的公正廉洁、政府的公信力与行政效率等问题。更进一步,公务员的收入来源还同财政分权与财政预决算体制有关,包括政府的预算外收入、“三公”经费的支出与使用、土地财政以及房地产行业发展等现阶段社会经济发展中面临的诸多重大问题。可见,公务员收入分配问题绝非简单的公共部门内部的利益分配问题,而是同整个国家的经济发展模式、收入分配秩序、财税体制和行政体制改革等休戚相关。^①

为此,公务员收入分配制度改革或将成为全面深化改革的一个重要的突破口,具有深刻的社会影响与改革的示范效应。构建合理有序的公务员工资收入分配制度,是实现十八届三中全会提出的构建合理有序的收入分配格局的重心,也是规范收入分配秩序,实现“权利公平、机会公平、规则公平”分配原则的重要举措。现阶段,公务员工资收入分配失范的核心问题是,既在理论层面缺乏科学的指导依据与客观标准,又在实践层面存在大量不规范的收入来源导致收入分配秩序混乱、管理失范。所以要全面深化公务员收入分配改革,必须规范公务员收入分配的理论建构,消除现

^① 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014年3月11日。

实困惑,引导改革突围。

二、激励错位：公务员工资与津补贴“倒挂”

在改革的推进过程中,公务员工资和公务员收入是两个截然不同的概念,必须加以区分,不能混为一谈。目前,公务员收入主要由两部分组成,一是工资,二是津贴和补贴。从结构上看,公务员工资只占公务员收入的很小一部分,为20%—30%,其余都是津补贴。

我国公务员工资制度分别在1956年、1985年、1993年、2006年和2015年经历了5次比较大的调整,改革朝着不断细化和规范化的方向前进。在2006年7月1日起正式实施的《公务员工资制度改革方案》(以下简称《方案》)中,明确规定了公务员工资由职务工资和级别工资两部分构成。其中,职务工资主要体现公务员的工作职责大小,从国家级正职到办事员共分12个类别,而且领导职务和相当职务层次的非领导职务对应不同的工资标准。级别工资主要体现公务员的工作实绩和资历,每一职务层次对应若干个级别,共27级,每一级别又设6—14个工资档次不等。公务员根据所任职务、德才表现、工作实绩和资历确定级别和级别工资档次,执行相应的级别工资标准。^①

^① 周知秋：《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》，《东方早报》2014年3月11日。

这样的工资结构一直沿用至今,基本上形成了“职务与级别挂钩、档次与工资绩效和年限挂钩”的工资形成机制,以及对于年度考核称职的公务员,实行“五年一晋级、两年一晋档”的工资增长机制。那么,这样的工资形成机制和增长机制能否达到《方案》制定伊始提出的,适当拉开公务员工资收入差距以及工资合理增长的预期目标呢?同2006年《方案》出台之前相比,各级公务员的收入差距一定程度上有所拉开,这是对以往平均主义“大锅饭”的否定,有助于形成正向的工资激励。如果把12类职务的职务工资与级别工资加总后简单地地区分为高、中、低三组,那么三组的工资比在2006年前后大致从1:2:3提高到了1:3:7,这同美国、日本等一些发达国家比较接近,^①因此,《方案》所制定的公务员工资差距相对而言是比较合理的。

但问题在于,现行公务员工资水平严重偏低,即使是国家级正职领导人,其职务工资和级别工资的总和也不超过8000元,按照工资占收入20%的比例,换算成年薪,大约是45万元人民币,即7万美元左右,仅相当于一名普通的美联邦公务员2004年的全年收入,远低于新加坡、美国、日本、英国、中国香港特别行政区和中国台湾等国家和地区领导人的年度薪酬水平。^②

一个更容易引发争议的问题是,现行公务员工资的增长往往是同职务联系在一起的,而且由于对公务员业绩评定有时存在较

① 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014年3月11日。

② 谢海虹、孙剑平:《我国公务员工资水平市场对比方法设计研究》,《华东经济管理》2012年第1期。

多的主观成分,因此,原本设计中用来衡量工作绩效的“晋档”设计就只能用工作年限来衡量,成为一种变相的工龄工资。如此一来,工资的增长机制就基本上同业务技术等能力评价无关,而只与职务和工龄相关。简单计算便知,“五年一晋级”的年均职务工资涨幅不到2%，“两年一晋档”的年均级别工资涨幅为2%—3.5%，两者加起来扣除物价上涨因素后实际年均增长1%—2.5%，远低于近年来城镇人均可支配收入7%左右的实际增长率，甚至几乎没有增长。为此，如果要实现公务员工资的正常增长，就必须在更短的年限内更快地得到职务晋升与提拔，这极易造成公务员群体“官本位”的价值取向，一方面大量的行政机构副职虚挂，政府机构臃肿、人浮于事；另一方面促使公务员们对权力、特权的追逐，导致比权比富、争权趋利的风气在一些地方政府部门中蔓延，严重损害了公务员群体健康的社会形象。

早在1993年的公务员薪资制度改革中，国家层面就曾提出建立“地区津贴制度”，各地可根据本地经济发展水平和财力状况制定自身的“津补贴”。2006年的改革延续并明确了这一做法，在清理规范津贴补贴的基础上，强化实施地区附加津贴制度，完善艰苦边远地区津贴制度、岗位津贴制度，旨在进一步规范工资之外的收入来源，使各类“暗补”转变为“明补”。

然而《方案》的规定仍过于原则，仅对公务员津补贴标准出台了一个范围，即平均值不能低于年2.1万元，也不能高于4万元，而细化政策迟迟未能出台。在此背景下，地方发放公务员津补贴的名目逐渐失序，地区、部门、单位的工资外收入基本处于失控状

态。据不完全统计,各地擅自发放的津补贴名目就达 300 多项。^①由此,同一级别的公务员尽管严格遵循国家和地方政府发布的统一标准发放工资和津补贴,但因所处的地区和部门不同,各种名目繁杂的津补贴、奖金、福利及其他隐性收入的差距,使得他们的实际收入水平大相径庭。

另外,由于公务员工资调研和信息制度不健全,还缺少充分证据来说明公务员群体内部收入差距悬殊,但可以肯定的是,公务员群体内部收入早已分化,西部欠发达地区和一些“清水衙门”的公务员收入确实不高,不及社会平均工资。然而在东部沿海地区和“肥水衙门”中,公务员收入则成为隐性收入的“蓄水池”。这些工资外收入有的来自部门摊派给企业的各种税费,有的来自各部委垄断“经营”的下属实体,也有的来自土地财政和预算外收入,公务员群体有成为利用体制优势盘剥公众的食利阶层之嫌,同时也加剧了中国经济增长过程中财税收支结构的不合理,以及滋生对土地财政长期依赖等带来的诸多恶果。^②

因此,目前公务员的工资水平虽然不高,但实际收入不低,并存在严重的结构不合理,其实质是用不规范的收入来弥补规范收入的激励机制“倒挂”,这一基本事实导致《公务员法》等一系列规范公务员工资的法律法规难以对公务员收入形成有效约束,诱发腐败、“官本位”、政府职能转变困难等多种社会问题。考核不科

① 数据来自复旦大学孙琳博士的调查研究。

② 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014 年 3 月 11 日。

学、激励不匹配使得善于在官场中搞关系、把政绩放在第一位的官员们得以被提拔任用,获得了更高级别的政治行政级别待遇,而普通公务员的工作积极性则普遍不高,长期以来更是形成了“干好干坏一个样,干与不干人人有份”的懒政思想,不利于提升公务员队伍的整体素质。要改变这一现状,提高公务员收入,则必须先要在制度设计层面严格规范公务员的收入结构和收入来源,构建和完善良性的正向激励机制。

三、理论重构：内部劳动力 市场的定价机制

在公务员收入分配制度改革的过程中,也曾有过一些前瞻性的方案设计。例如,2006年公务员收入分配制度改革的目标是“限高、稳中、托低”:一是要规范津补贴,设定上、中等收入的政策范围,收入超过平均线的公务员津补贴要削减;二是稳中,即中间层的收入水平可以继续保持,也可以适当增加;三是托低,当时准备用3年时间提高低收入公务员的收入水平,特别是艰苦边远地区的公务员,使其收入达到平均水平。2008年,山西、上海、浙江、广东、重庆等地先后进行事业单位养老保险制度改革试点,对事业单位进行分类管理,有行政职能的纳入公务员的劳动保障体系,具有经营性质的事业单位,将参照企业职工保障制度进行改革。然而,这些改革措施却大都停滞不前,未能取得预期效果。因此,改革实

践缺乏分配理论的指导,无疑是导致改革措施缺乏执行力和前行动力的重要原因。^①

目前,理论界比较认同的公务员工资制定依据是比较平衡原则,2006年的《方案》中也明确要求,“建立工资调查制度,定期进行公务员和企业相当人员工资收入水平的调查比较”,但是在具体的比较结论上却存在着分歧。一种观点认为,为了确保政府机关的行政效能和防止腐败的产生,公务员工资应普遍略高于社会平均工资,以体现社会公共服务的需求及社会公共管理的劳动价值,公务员工资应当同大学教授、企业技术人员和私营业主的工资基本相当。^②而另一种观点认为,正因为公务员工作相对稳定,是“金饭碗”,因此,公务员工资应当略低于社会平均工资,减少的部分是对降低失业风险的让渡。^③笔者认为,探寻公务员收入分配制度改革理论依据,还是要回归到工资概念的本源上,从公务员这类“特殊”劳动力的定价规律出发,构建公务员工资形成的理论依据与合理的增长机制。

第一,“生活资料工资说”。公务员工资尽管是一类特定人群的工资,但也应当符合工资的自然属性。因此,正如威廉·配第所言,“工资的自然基础是维持劳动者所必须的生活资料的价值”,^④

① 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014年3月11日。

② 孙宏伟:《中法公务员工资制度比较及其启示》,《山西财经大学学报》2009年第11期。

③ 张力、袁伦渠:《我国公务员工资收入决定机制成因:一个基于劳动力市场分割理论的定性解释》,《北京交通大学学报》(社会科学版)2007年第1期。

④ 《配第经济著作选集(爱尔兰的政治解剖)》,商务印书馆1981年版,第85页。

然而与配第观点有所不同的是,这一原则并不是公务员工资的决定原则,而是最低原则,即工资水平至少要满足公务员“生存、劳动和传宗接代”的物质需要,如果连这个也满足不了,其他的也就无从谈起。

第二,“内部劳动力市场理论”。中国大部分公务员属于普通公务员,通过竞争性的公务员考试择优录取,一般没有任期。^①在一定发展阶段,公务员劳动力要素的需求规模是相对确定的,具有公共品属性,^②所以公务员的劳动力价格难以通过市场调节机制自发形成,^③也就是说,公务员工资不会因为公务员报考人数的增加而下降,也不会因为岗位需求量的增加而增加,而只能以职级工资体系为代表的内部劳动力市场的定价机制来模拟和取代外部劳动力市场的供求竞争。公务员收入分配制度改革的任何措施都必须从这一特殊性出发。

第三,“逐年(或隔年)调整公务员工资”。自1992年以来,我国各省和自治区根据自身经济发展、财政状况和物价水平,每两年至少调整一次最低工资。实际上,公务员工资和最低工资的制定与增长机制十分相似,法定的因素占优于劳动力市场的供求决定因素,为此,公务员工资也应仿照逐年(或隔年)调整。从公务员工资的调整来看,级别工资涨幅微小,而且调整间隔时间过长,这是

① 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014年3月11日。

② 张力、袁伦渠:《我国公务员工资收入决定机制成因:一个基于劳动力市场分割理论的定性解释》,《北京交通大学学报》(社会科学版)2007年第1期。

③ 董克用、王丹:《公务员工资水平调查比较机制的理论基础》,《中国人才》2008年第8期。

导致公务员收入结构不合理的直接原因。美国等世界上一些主要国家基本上每年都会参照上一年若干主要职业人员(包括大学教授、企业技术人员、私营业主等)工资计算公务员工资的动态调整体系,及时替代和更新现行的职务工资表和级别工资表,再综合考虑地区差异进行微调。

第四,“人力资本产权的跨期配置理论”。公务员劳动力市场的特殊性,决定了不能简单地依靠工资高低来调节公务员的受雇行为,而是要结合内部劳动力市场的特点,充分利用工资和收入设计方面的期限错配,来形成对公务员的正向激励。比如,利用“退休金”制度来奖励那些在职期间尽忠职守的公务员,是国际通行惯例,也符合对公务员廉洁奉公的激励导向,从这个意义上讲,公务员工资及其他相关收入,具有一定的人力资本期权的属性。^①

第五,“公开化的阳光工资说”。在一般的劳动力市场中,工资的对立面是企业利润,工资作为雇员的收入,同时也是雇主的成本,工资是劳动力供求因素角力的均衡结果。然而,内部劳动力市场则有所不同,公务员工资没有与之相对的利润,因而也失去了工资与利润分享的制衡机制。特别是在日益高企的物价和生活成本面前,一些部门将大量不规范的公务员津补贴作为收入的主要来源,就是一种畸形的工资自我膨胀与增长机制。^② 为了避免出现这种不合理现象引发的各种灰色收入,就必须引入社会力量加以监

① 周知秋:《公务员收入分配改革亟须破除的四个困惑——权衡等访谈》,《东方早报》2014年3月11日。

② 赵湖嘉:《关于公务员收入分配合理性的几点思考——桐乡市实行“四统一”管理前后公务员收入差距状况及心态调查》,《嘉兴学院学报》2004年第7期。

督与制衡,将公务员工资公开化,使公务员工资信息更加透明、阳光。

在寻找公务员工资制定的理论依据方面,应率先做实以上五条,再在此基础上落实比较平衡原则,如此一来,无论公务员工资是高于社会平均工资,还是低于社会平均工资,就都能为社会所接受,因为这符合公务员劳动力定价的内在规律,也更加贴近公开、公平和公正的价值理念。

四、制度框架:规范结构、 合理增长、公开公正

针对目前公务员工资制度存在的缺陷,2015年1月,国办发〔2015〕3号文件转发人力资源和社会保障部、财政部制定的《关于调整机关工作人员基本工资标准的实施方案》(以下简称《实施方案》),调整内容主要有两方面,一是提高工资标准、规范津补贴;二是建立公务员基本工资标准的正常调整机制。

首先,在提高工资标准、规范津补贴方面,《实施方案》规定,从2014年10月1日起,上调公务员基本工资标准,同时将部分规范津补贴纳入基本工资。调整后,职务工资标准由现行的340—4000元分别提高到510—5250元;级别工资各级别起点标准由现行的290—3020元分别提高到810—6135元,其他各级别工资档次标准相应提高。将部分规范津补贴纳入基本工资后,规范津补

贴标准相应减少,并严格按纳入基本工资后剩余的额度执行。与此同时,机关工人技术登记(岗位)工资标准也做类似调整。其次,在建立公务员基本工资标准的正常调整机制方面,《实施方案》要求落实《公务员法》关于定期开展公务员和企业相当人员工资水平的调查比较,推动工资比较原则落地。仿照最低工资标准的调整机制,基本工资标准原则上每年或每两年调整一次,依据工资调查比较结果,综合考虑国民经济发展、财政状况和物价变动等因素确定调整幅度。近期基本工资标准每两年调整一次,参考同期物价上涨幅度、同期企业在岗职工工资增长率等因素,确定工资增长幅度。此外,如遇金融危机、重大自然灾害等特殊情况,基本工资标准延后调整。

我们认为,2015年的国发3号文仍然只是一个过渡性文件,重点是调整公务员收入结构和建立公务员工资正常增长机制,还未触及公务员收入调查、收入公开,以及财政体制改革等深层内容。

为此,在加快落实《实施方案》要求和严格执行国家规定的改革性补贴政策和考核奖励政策,渐次推进公务员收入分配制度改革的同时,还应当从操作到立法层面对以下诸多方面加以完善。

一是做实比较平衡原则。通过工资调查比较,建立一套可行性较强的、系统而完备的收入平衡比较体系,使公务员群体提升工作积极性,减少因贫而贪,以及做兼职等不良现象的发生,同时也能避免因公务员工资畸高而引发的社会不满。可参照美国尝试将全国划分为若干工资水平调查区,确保政府部门获取人才的市场竞争力和公务员工资在当地人力资源市场的合理性及地区差异。

如果进行了若干主要职业人员(包括大学教授、企业技术人员、私营业主等)详细的收入数据调查,在此基础上出台比较详细的公务员收入标准,并允许各地区间根据情况上浮或下调。^①

二是加强规范津补贴发放。进一步明确工作津贴和生活补贴的名目和类别,实现公务员规范津补贴的“阳光化”“透明化”,逐步降低津补贴在公务员收入中的占比,从当前的70%—80%逐步下降到50%—60%,中长期控制在40%以下。

三是实行公务员收入分配制度和人事制度改革的联动机制。人事管理制度是公务员工资收入改革的基本保障,应积极探索实行基于岗位分类管理的多系列工资体系,对于专业技术性强的岗位,可根据其特点设计专业岗位工资系列,确保在职务不变的前提下,也存在公务员依靠自身专业技能促进工资增长的渠道,从而更好地发掘此类公务员的专业能力。^②还可以采取科学的定岗定编、精简公务员编制、完善工作职责评价等办法,甚至实行“政务员”和“业务员”相分离的公务员人事管理制度。

四是实行公务员收入分配改革与“三公”经费改革联动。将“三公”经费预算落实到个人,通过“节约奖”形式,鼓励个人节省“三公”经费开支。^③例如,在公款消费中,超过预算部分的消费额度由个人自行承担;而节省下来的部分则以一定的比例(如50%)作为“节约奖”在次年返还公务员,以作奖励。

① 常亚青、权衡、李凌:《公务员收入与福利首先要平衡起来》,《东方早报》2014年3月11日。

② 李佳琪:《专业技术类公务员管理现状及对策研究》,《中国行政管理》2013年第8期。

③ 王战:《三公经费应和公务员收入改革同步》,《劳动报》2013年3月10日。

五是建立廉洁年金制度。参照国外公务员退休制度中的奖励措施,在公务员退休时,对于凡是连续(或累计)工作一定年限且经考核业绩廉政的公务员进行专项奖励(比如一次性奖励 20 万元),退休后方可领取。^①

总之,目前我国公务员工资水平还不高,收入结构也不尽合理,工资与津补贴“倒挂”,这不仅导致公务员劳动力价格信号扭曲和资源错配,而且从根本上导致“三公”经费改革难度加大、政府职能转变困难。合理有序的公务员收入分配制度是实现收入分配改革形成合理有序的收入分配格局的关键之一,也是规范总体收入分配秩序的重中之重,也是全面落实党的十九大精神以及党的十八届三中全会提出的“机会公平、规则公平和权利公平”的收入分配改革的现实要求。公务员工资收入分配应当有理论依据、现实标准和科学程序,而不是简单的高低多少和随意调整的问题。由于现行公务员制度与收入分配体制不合理,加上社会就业压力大;少数腐败、“官本位”等负面影响以及部分公务员隐性福利等收入不规范,造成当下我国公务员收入分配问题异常敏感、复杂,引起各种社会舆论和争论。问题的实质是公务员制度和政府职能转型滞后,公务员工资收入分配制度激励不足与约束不对称。

从近期来看,可以通过公务员工资改革与“三公”经费改革的联动机制,将公务员收入福利激励与减少“三公”经费平衡起来;从中长期来看,则是要通过公务员人事管理制度、财政预决算制度、

① 常亚青、权衡、李凌:《公务员收入与福利首先要平衡起来》,《东方早报》2014 年 3 月 11 日。