

Reform of the Welfare System
for Civil Servants in China

中国公务员 福利制度改革

原理 · 标准 · 制度 · 政策

苏海南 杨燕绥 等著



中国财政经济出版社

国家科技部科研院所
社会公益研究专项项目

中国公务员福利制度改革

苏海南 杨燕绥等 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员福利制度改革/苏海南, 杨燕绥等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.1

ISBN 978-7-5095-0268-6

I. 中… II. ①苏…②杨… III. 国家行政机关-福利制度-研究-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 154256 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 29 印张 492 000 字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—4 000 册 定价: 53.00 元

ISBN 978-7-5095-0268-6/F · 0221

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“中国公共部门福利支出监控系统研究”课题组

课题组长：苏海南

课题副组长：杨燕绥 王学力 岳公正

课题组成员：左春玲 魏凤春 谢晓辉 刘军胜 王 宏
谭中和 肖婷婷 宋水泉 王军祥 焦方义
王 梅 刘广君 董延平 何焕荣 修欣欣
刘 巍 李学芳 任继勤 钟 超 张金鑫
林 原 尚 珂 陈明楠 沈吉仁 赵 旻
刘亚红 唐琮沅 曾德荣

序

建立符合国情、科学合理的公共部门薪酬制度，是深化政府改革、提高行政效率的重要因素。由于体制转轨尚不到位，政府等公共部门薪酬中的“低工资、多补贴、滥福利”和不同地区、不同部门间“差距大、秩序乱”的现象带有相当普遍性。究其原因，主要是公务人员薪酬理论研究滞后，公务员薪酬制度改革缺乏理论支持，难以在政府内部和全社会形成共识；公务员薪酬结构不清晰，工资与福利界限不清，难以区分和支持公务人员薪酬中的“保障功能”与“激励作用”；相关法律缺位，公务员工资和福利中有的部分难以做到合法性、合规性；公共部门工资和福利来源多元化、支出监控系统薄弱。

政府公务人员的薪酬制度不仅在全社会具有标杆意义，对促进建立科学合理的社会分配制度有重要影响。改进、完善公共部门福利制度，建立符合国情的公共部门福利支出监控系统，已经成为亟需解决的重大理论和实践问题。

为从理论上界定公共部门福利的内涵、构成、功能及决定机制，并在实践中从福利制度改革入手，完善公务员薪酬制度、规范公共部门分配秩序，劳动和社会保障部劳动工资研究所将改革公共部门福利制度、完善支出监控系统作为研究对象，联合清华大学公共管理学院就业与社会保障研究中心进行了为期两年的课题研究，本书即在课题研究成果的基础上草就的。

课题组在研究中采取理论与实证研究相结合、政策研究与信息技术应用研究相结合的方法，从整理归纳公共部门福利支出管理的相关基础理论入手，通过收集整理中国和世界部分国家、地区公务员福利的历史和现实资料，在公共管理学、现代薪酬及福利等相关理论的指导下，对中国公共部门福利系统进行了较全面的梳理，分析了存在的主要问题及产生的原因。在形成公务员薪酬理论框架的基础上提出了关于加强公共部门福利管理和监控系统的政策建议，并设计了公共部门福利支出监控软件系统。本研究不是针对公务员福利就事论事

的论文，而是着眼于影响公共部门福利制度及福利支出的分配体制和社会背景，立足于系统的理论研究以促进社会共识，使研究建立在一个有高度和深度的平台之上，以保证研究成果的系统性、现实性和操作性。

本书的亮点之一是对“福利”的相关概念进行了清晰的界定。本书中的福利概念吸取了福利经济学和管理学的观点、基于薪酬支付的两轴关系，指出“福利是组织按照公平原则和相应规范、向其内部成员发放的除工资性报酬以外的用以满足其特定需要的货币、实物以及服务等经济性和非经济性报酬的总和，以使组织成员能够共同享受组织及社会发展成果。”在此基础上，本书进一步延伸了公共部门福利的概念，并对工资、奖金、津贴，以至报酬、薪酬等与福利相关的概念进行了阐释。

由于福利是以满足劳动者及其供养人的某些特定生活、发展以及享受需要为分配依据，因此应遵循公平原则，让同类人享受同样待遇。显而易见，福利的本质与我国目前公共部门福利的现状不完全相符。在制度安排上，福利名目繁多且部分资金来源缺乏透明度；职务消费与福利支出混淆导致“隐性福利”；不同部门福利的项目和水平有较大差距，且相互攀比等，已经造成了负面影响。

课题组发现，在很多地方公共部门的“滥福利”，是对公务员整齐划一工资标准的一种补偿。由于这种补偿缺乏规范，其水平随着公共部门手中的权力和所处地域的经济发展水平拉开了差距。目前，管理型政府的权力集中和福利监控的缺失，又造成了福利被不合理地最大化了，有违福利的本质和目标。对“福利”本质概念的界定，有助于对我国公共部门福利现状进行正确评价、有利于公共部门福利制度改革和政策制定。

本书的亮点之二是通过实地调研和经验数据整理，对公共部门福利支出进行了全面分析。研究中课题组运用抽样调查的方法，根据经济发展水平和收入状况选择了东、中、西部的不同地区，获取了不同政府部门的公务员工资单2.58万份，以及部分地区公共部门福利支出的综合调研结果；根据对公务员薪酬和福利制度的理论假定设计了针对公务员福利需求的调查问卷，有效收回190多份问卷，取得了第一手数据；通过实地调研和个案访谈，取得了部分具有代表性的案例。同时，还收集整理其他国家公共部门福利制度的相关资料，并与我国情况进行了对比分析。大量的资料和数据使这项研究具备了坚实的基础，从而保证了研究成果的科学性。在国内目前关于公共部门福利的研究中，数据、资料如此翔实的尚不多见。

本书的亮点之三是在提出加强公共部门福利支出监控的政策建议的基础上，建立了中国公共部门福利支出监控软件系统，使政策建议具有可实施性。软件系统以用户需求为前提，构建了监控指标体系、监测预测预警模型，并建立了福利支出监控数据库。该软件系统采用数据仓库技术、数据挖掘技术和联机分析处理技术，通过系统管理、监控处理、预测处理、预警处理等模块，对公共部门福利支出情况进行各类数据分析，从而使提出的政策建议具有可操作性，使政策建议更具有现实意义。

规范公共部门福利支出，法律和制度层面的保证至关重要。近期可以通过隐性福利显性化、福利项目统一化、福利支出预算化和福利管理专户化等措施进行改进；中长期则需要建立合理的、法制化的、可公开的公务员一揽子薪酬制度，建立公务人员的良性激励机制，克服公共部门福利支出中的监控缺位、逆向激励等问题，从而促进公务员制度的完善。

在公务员福利制度的研究中，本书迈出了可喜的一步。衷心希望在本书发表之后，有更多关于这个问题的研究成果问世，推动中国公共部门薪酬和福利制度的发展，给勤政廉洁的中国公务人员一个长远的和合理的收入期望。

陈清泰

2008年1月

目 录

第一篇

第一章 我国公务员福利现状和问题、原因分析及政策建议	(3)
第一节 我国公务员福利制度及福利支出现状	(3)
第二节 公务员福利方面存在的问题	(6)
第三节 原因分析	(15)
第四节 对策建议	(18)
第二章 中国公共部门福利支出监控系统研究	(28)
第一节 公共部门福利支出管理的理论研究	(29)
第二节 中国公共部门福利制度及其支出现状与存在的问题	(74)
第三节 建立公共部门福利支出监控系统的重要意义与基本思路	(90)
第四节 改进并加强我国公共部门福利支出监控的政策建议	(104)
第五节 建立公共部门福利支出监控软件系统	(124)

第二篇

第三章 公共部门福利制度的理论框架	(153)
第一节 薪酬(福利)理论研究	(154)
第二节 福利支出的理论和实践	(170)
第三节 公共部门福利制度研究	(182)
第四章 中国公共部门福利支出状况抽样调查和分析	(245)
第一节 中国政府部门公务员的福利项目及分类	(245)

第二节	调查数据整理与归纳显示的主要问题·····	(250)
第三节	“多补贴、滥福利”现象的原因分析·····	(271)
第五章	公共部门福利支出的效应分析·····	(299)
第一节	政府部门福利支出结构效应分析·····	(299)
第二节	公共福利支出的规模效应分析·····	(316)
第三节	公共福利支出的动态效应·····	(324)
第六章	规范我国公共部门福利支出的政策建议·····	(327)
第一节	规范公共部门福利支出的社会背景·····	(327)
第二节	推进公务员薪酬制度改革理论创新·····	(329)
第三节	规范公共部门福利支出建立指标体系和监控系统·····	(336)
第四节	进行政府部门福利支出改革的几点政策建议·····	(338)
第七章	中国公共部门福利支出指标体系·····	(360)
第一节	建立公共部门福利支出指标体系的基本原则·····	(361)
第二节	建立公共部门福利项目指标体系·····	(363)
第三节	政府部门福利支出标准指标体系·····	(370)
第四节	政府部门福利支出相关数据指标体系·····	(379)
第五节	政府部门福利支出比值指标体系·····	(380)
第八章	发达国家和地区公共部门福利支出概况综述·····	(384)
第一节	英、美、法、日等国公共部门福利支出的历史沿革 及启示·····	(384)
第二节	国际公共机构福利支出的历史沿革·····	(395)
第九章	中国公共部门福利支出监控软件系统需求分析报告·····	(399)
第一节	引言·····	(399)
第二节	需求分析的过程和方法·····	(400)
第三节	设计目标及主要内容·····	(407)
第四节	系统架构·····	(408)
第五节	软件主要功能描述·····	(410)

第十章 中国公共部门福利支出监控软件系统设计·····	(420)
第一节 系统总体架构·····	(420)
第二节 设计步骤与方法·····	(423)
第三节 主要数据结构设计·····	(431)
第四节 功能设计及其实现·····	(436)
第五节 开发和运行环境·····	(448)
后 记·····	(450)

第一篇

第一章 我国公务员福利现状和问题、原因分析及政策建议

我国公务员福利制度是公务员薪酬制度的重要组成部分，这一制度的实施及福利支出涉及到全国几百万公务员的切身利益。通过广泛深入的调查，了解把握这一制度的现状，分析其存在的问题及原因，研究提出关于改进完善公务员福利制度、加强福利支出管理监控的政策建议，对于完善公务员薪酬制度，进一步调动广大公务员的积极性，促进加强公务员队伍建设，促进规范社会收入分配秩序，促进建设“服务型”、“节约型”政府等方面都具有重要的现实和历史意义。

第一节 我国公务员福利制度及福利支出现状

公务员福利是指按照国家有关法律法规和制度的规定，以政府各种收入（主体是公共财政收入）为资金来源，由政府机关遵循公平原则分配给公务员，除其工资以外的用以满足其某些特定的物质和精神需求，以保证和改善其生活质量并体现其应有社会地位的各种报酬的总称。按照《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）第十二章关于公务员工资福利保险的规定，本书

* 本章由“中国公共部门福利支出监控系统研究”课题提炼而成，缩小了研究对象范围，从公共部门公职人员集中到公务员；突出了重点，省略了主报告中理论研究、公共部门福利支出监控系统建设等内容，专门针对对我国公务员福利制度及支出现状、存在问题等展开研讨，并在归因分析后提出相应对策和建议；强调了概括性，以期用简略的篇幅为中国公务员相关管理机构制定政策时提供参考。

所研究的福利,即指除公务员工资以外的其他收入部分(包括福利保险)。它主要包括货币性福利,如当期支付的住房补助、生活困难补助、取暖补贴以及其他需清理的补贴等,延期支付的养老保险、健康保险、住房公积金、抚恤金等;实物性福利,如公务员的公车配给、福利住房与售房、劳保用品等;服务性福利,如公务员食堂、通勤班车、旅游、保健等。

我国公务员制度建立才十余年,因而公务员福利制度实行的时间也不长。但此前我国政府机关工作人员福利制度是公务员福利制度的前身,通过由新中国建国初期具有“统包统配”特点的干部福利制度,发展到计划经济时期具有“多福利、广福利”特点的党政机关福利制度,再发展到改革开放建立社会主义市场经济体制时期具有“由繁转简、由乱到治”特点政府机关工作人员福利制度,相继经历了“初步统一”、“发展膨胀”到现在的“转轨调整”三个阶段,进而发展成目前的公务员福利制度。其基本状况如下:

第一,我国规范公务员福利的法律体系框架已初步形成。这一框架分为法律、行政法规和有关政策文件三个层次,主要规范我国公务员福利待遇的内容、标准、支付条件以及支付程序等。法律主要包括《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国法官法》、《中华人民共和国检察官法》以及《中华人民共和国预算法》这四部法律,分别对不同公务员群体的福利待遇或福利支出管理以及福利资金筹集、使用进行了原则性的规范;行政法规主要有《工伤保险条例》、《中华人民共和国预算法实施条例》以及一些地方性行政规章等,对公务员福利的一些重要问题作出了规定;政策文件有《国务院关于职工探亲待遇的规定》、《国务院办公厅关于印发〈在京中央国家机关公务员医疗补助暂行办法〉的通知》、《关于加强预算外资金管理的决定》、《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》等,以及财政部、人事部、中共中央组织部等部门发布的有关政策文件,对公务员福利的具体问题作出了规定。

第二,公务员各项具体福利制度正在建立或改进和规范。目前,国家正结合公务员工资制度改革着手建立特殊的公务员保险制度、因公伤残补偿制度以及住房和医疗等补贴(助)等制度,进一步改进完善公务员家属抚恤和优待制度,公务员依法享受休假、生活补助制度、培训制度、职务消费制度等也在进一步调整和规范。现在,这些具体福利制度部分已经执行,部分正在开始贯彻实施或整顿、改进和规范之中。与此同时,一套主要由政府机关自行操作的公务员各项具体福利制度的执行运转机制也已建立。

第三,公务员福利支出管理体系初步建立。一是建立了涉及公务员福利支

出的基本制度,主要包括中央和地方财政分权制度与公共财政预算管理制度。在这些基本制度基础上,明确了目前我国公务员福利由预算内和预算外资金两大渠道列支。其中,预算内福利资金由财政资金列支,按照《中国财政支出经济分类科目》,其来源主要由工资福利支出、对个人和家庭的补助、商品和服务支出以及基本建设支出四部分中有关资金组成(如图1-1所示);预算外资金由各级政府机关通过罚没收入、三产收入等列支,没有明确项目列支渠道。二是大体形成了一套公务员福利支出监控体系,即由人民代表大会、政协、政府及其监察、审计部门以及党的纪律组织等共同监控公务员福利支出。其中,各级人民代表大会分别对同级政府预算、决算进行监督;各级政协参与政府预算执行过程中重大疑难问题的协商与讨论;上级政府定期听取下级政府关于预算执行情况的汇报,并对其进行具体的工作指导;财政部门 and 监察、审计部门对同级其他部门执行公务员福利情况进行财政监督和监察、审计;党的纪律组织以及检察院等查处公务员在执行福利制度过程中存在的违反有关党纪国法的行为。

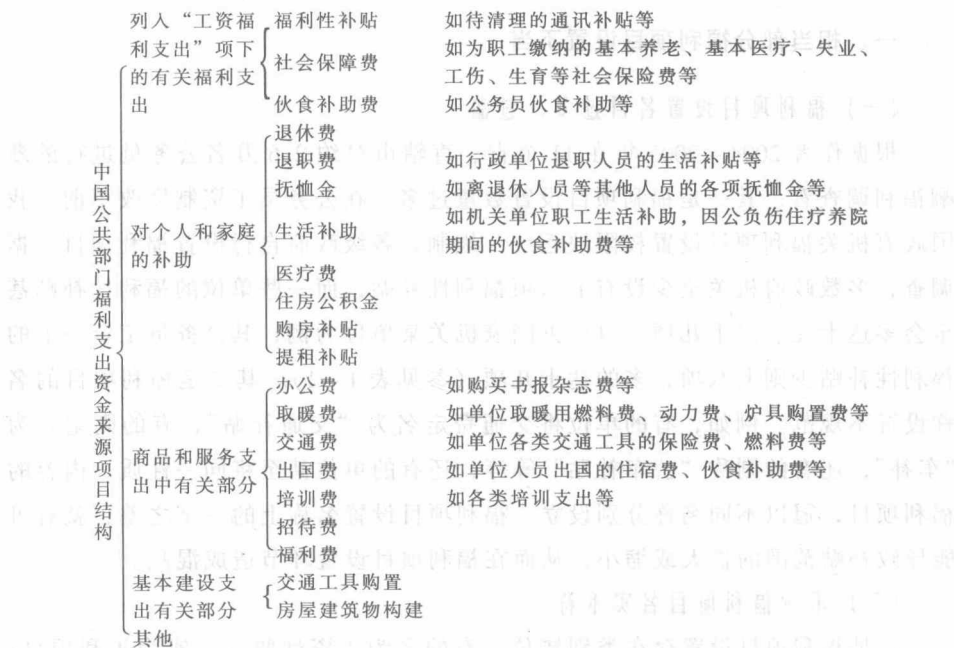


图 1-1 中国公共部门福利项目资金来源支出结构

几十年来,公务员福利制度(包括其前身制度)及其福利支出作为公务员工资制度及工资的重要补充,保障了公务员个人、群体及其家属某些特定物

质、精神等方面的需要，历史上曾经发挥过重要作用。目前，对于调动公务员积极性等也发挥着促进作用，同时，也为今后进一步改进、完善公务员福利制度提供了基础。

第二节 公务员福利方面存在的问题

目前，我国已进入逐步完善社会主义市场经济、建设社会主义和谐社会的新阶段。按照新阶段的新要求，特别是中央关于建设“服务型”、“节约型”政府，规范社会分配秩序、理顺分配关系以及在公务员群体中倡导“公仆意识”等方面要求看，我国公务员福利方面还存在不少问题，有些问题已经引发社会公众的高度关注甚至不满，亟待加以解决。这些问题主要表现在福利项目设置、福利支出结构、福利支出水平、福利支出关系四方面。

一、相当部分福利项目设置不当

（一）福利项目设置名目过多、过滥

根据作者 2004—2005 年在 11 个省、直辖市对约 2.6 万名公务员进行的薪酬福利调查，其一是福利项目设置数量过多。在公务员工资制度改革前，我国政府机关福利项目设置权限缺乏统一规制，各级政府自行设置福利项目。据调查，多数政府机关至少设有七八项福利性补贴，而一些单位的福利性补贴甚至会多达十几、二十几项。以中央国家机关某单位为例，其公务员工资条上的福利性补贴少则七八项，多的达十几项（参见表 1-1）。其二是福利项目的名称设置不规范。例如，有的单位将交通费定名为“交通补贴”，有的则定名为“车补”，还有的则称“公车补贴”等等，还有的单位甚至将同一性质、内容的福利项目，冠以不同名称分别设立。福利项目设置名称上的一字之差，就有可能导致补贴范围的扩大或缩小，从而在福利项目设置环节造成混乱。

（二）不少福利项目名实不符

一是福利项目设置存在类别错位，有的名为工资性收入，实为福利项目；有的名为福利，实为工资性收入。这一情况在公务员工资改革前尤为突出，目前也尚未完全理清到位。例如，作者调研中发现不少单位将医疗补贴、住房补贴等统统列为工资性收入，但从其属性来看，这些补贴实际上应该列入福利支

出项下,不应与工资混淆;而另一种情况是,将某些工资性收入、工作性津贴混淆为福利性补贴,如有的单位将岗位津贴列为福利,山东省济南市某局将“考核奖”、“补发工资”等工资性收入列支于福利项下,这两种情况都属于福利设置的类别错位。二是公务员群体本来没有某方面的特殊需要,机关却以之为名设置了福利项目。作者在调研中发现,河南省某部门,在当地并非一年四季都是雨季情况下,却常年按月发放“雨具费”;山西省某部门按规定已为公务员配发了工作服,却仍以“服装费”为名向公务员每月支付福利性补贴等等。三是公务员群体存在某方面的特殊需要,但相应的福利项目设置却超出或不能充分满足其真实需要。举例来讲,调查资料显示北京市某区镇机关的处级公务员每月车补高达1300-1500元,几乎相当于其月基本工资的70%,补贴显然已超出其真实需要。另一方面,公共部门普遍执行的每月10元的“独生子女费”,其福利功能却又远远不能满足对积极执行计划生育政策者的补偿和鼓励需要。

表 1-1

中央国家机关某单位的福利项目明细

工资单 1	在京中央国家机关适当补贴	住房提租补贴	住宅公务电话包干费	高级干部保姆自雇费	独生子女保健费	其他津补贴	无线通讯工具补贴	住房公积金	
工资单 2	特殊通讯费	午餐补助	菜篮子补助	伙食补助	交通费	班车补助	住房提租补贴	购房补贴	通讯补贴
婴儿补助	住房公积金	困难补助	医疗费						

(三) 福利项目设置具有刚性, 未能因时而变

作者调研中发现,一些基层政府机关至今仍然保留了“副食补贴”等20世纪90年代以前的福利项目,这与1993年公务员工资制度改革时关于“在调资的同时,明确要求对相关补贴进行冲销”的要求相违背。此外,诸如“菜篮子补贴”等一系列在公务员制度逐步建立过程中陆续出现的福利项目,相当部分也并未随着公务员几次调资而被调整并取消。这种刚性导致福利项目的设置只增不减,最终会引致福利泛滥、日益膨胀。

(四) 半公开、不公开的福利项目多

作者通过调研访谈还发现,我国公务员报酬中还存在大量难以统计的半公开和不公开福利项目。表1-2列举了河北省某厅2005年春节发放过节物品的清单。这一清单中的实物福利其货币价值折算后要超出该厅公务员平均工资1