

中国公务员工资收入 决定机制转换研究

ZHONGGUO GONGWUYUAN GONGZI SHOURU
JUEDING JIZHI ZHUANHUAN YANJIU

张 力/著



当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHU WENKU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

中国公务员工资收入 决定机制转换研究

ZHONGGUO GONGWUYUAN GONGZI SHOURU
JUEDING JIZHI ZHUANHUAN YANJIU

张 力/著



当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHU WENKU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

图书在版编目(CIP)数据

中国公务员工资收入决定机制转换研究/张力著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2008. 6

当代学者论著文库

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1564 - 7

I. 中… II. 张… III. 公务员—工资制度—体制改革—研究—中国
IV. D630.3 F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029169 号

中国公务员工资收入决定机制转换研究

张 力 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京永生印刷有限责任公司

开 本 720 毫米×965 毫米 1/16

字 数 223 千字

印 张 14

版 次 2008 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1564 - 7/D·94

定 价 29.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

摘 要

公务员的工资收入分配是整个社会收入分配的重要组成部分,是我国收入分配制度改革的切入点。公务员的工资收入分配是否科学合理、公平公正、规范有序,将对全社会起到引导和示范作用。

实现我国公务员工资收入分配机制与市场机制的有机契合,推进公务员工资收入分配机制转换,对于有效解决公务员工资收入分配中的突出问题,保证政府系统正常运行,提高公共服务质量,提升社会管理水平,引导和带动整个社会收入分配制度的改革,逐步理顺社会各方面的收入分配关系,构建科学合理、公平公正的社会收入分配体系有着积极的促进作用。

综合运用古典经济学、新古典经济学的理论和方法,从理论与实证的角度,对我国公务员的工资收入决定机理进行研究,以期对建立与市场经济相契合的公务员工资收入决定机制提供理论支持。

系统介绍我国建国以来公务员工资制度演进的脉络,结合各个历史时期经济、社会发展的特点,科学、严谨地划分出我国公务员工资制度演进阶段,并做出评价。通过构建基于两部门框架的工资决定机制模型,建立了公务员工资收入决定机制转换的理论解释框架。从定性与定量的角度,系统分析了政府部门主导的劳动力市场劳动力资源配置和工资决定中存在的市场分割因素,得出其运行并不是依据利润最大化原则,制度规则代替了市场竞争,造成同质人力资本劳动力在不同的就业领域存在禀赋回报率差别的结论。

在吸收和借鉴发达国家、地区工资决定机制实践经验的基础上,本文构建了基于效率工资制的尽职激励合约经济性激励和基于 Malcomson 锦标制度激励合同模型、Holmstrom-Tirole 模型及其修正模型的敬业激励合约非经济性激励分析框架,为我国公务员工资制度转换的技术路径提供了理论支持,并为我国形成与市场

机制相契合的公务员工资收入分配机制的系统解决方案确立了理论依据。

根据我国公务员工资决定机制转换的理论框架,本文提出了推进我国公务员工资收入制度改革,形成科学合理的公务员工资收入体系的总体原则。根据这一原则,本文提出了推进公务员工资决定制度化建设,构建科学、透明与完整的公务员工资制度,科学确定公务员工资水平,建立正常晋级增资机制,实现公务员工资制度外部竞争性,健全公务员监督机制,完善公务员职业生涯规划体系,构建完整的公务员激励体系的我国公务员工资决定机制转换的改革路径。

关键词: 公务员 工资收入机制转换 理论与实证 研究

Abstract

The distribution of the civil servants' income makes up a crucial part of the whole social income distribution. It is a starting point of China's income distribution reform. Whether or not the distribution of the civil servants' income could be scientific, reasonable, fair and just, well regulated and in good order, will play a leading and exemplary role in the society.

It will work as an effective solution to the outstanding problems in the civil servants' income distribution, to connect the distribution of the civil servants' income with the market mechanism, and to promote the transformation of the distribution mechanism of the civil servants' income. It will also serve as an assurance to maintain the proper operations of governmental institutions. Equally important are its functions to improve the quality of public services, to enhance the quality of social management, to lead and give impetus to the reform of the whole social distribution system and gradually straighten out the income distribution relations in various social aspects, to construct the scientific, rational, fair and just social income distribution system.

Comprehensively employing the theories and methodologies of classical economics, neo-classical economics, from the aspect of theory study and practical demonstration, this dissertation made an attempt at the civil servants' income distribution determination mechanism in order to give some theoretical support to establishing the civil servants' income distribution determination mechanism which is connected with the market-economy.

It is systematically organized in a clear and logical way in this dissertation the evolution of civil servants' income distribution in China since 1949. In the light of the social, economic characteristics of various historical stages, the dissertation made a scientific, scrupulous separation of the evolutionary phases of the civil servants' income system in China with relevant comments. Through constructing the income determination mechanism model, which is based on the two-department-framework, it is constructed in this dissertation a theoretical analysis framework for the transformation of civil servant income determination mechanism. Adopting the qualitative as well as quantitative methodology, it also made a systematic analysis of the existence of market segmentation factors

in the government-led labor market labor resource allocation and income determination. The conclusion is that the operation of it is not based on the principle of optimal profits, that the rules and regulations take the place of market competition, that the same labor with the same human resource working in different fields will result in differences in returns to endowments.

Absorbing and drawing on the income determination mechanism practices/experiences of the developed countries/regions; the dissertation constructs an economic incentive called duty-fulfillment incentive contract which is based on the efficiency income system, and a non-economic incentive analysis framework, which is based on the Malcomson championship incentive contract model, Holmstrom-Tirole Model and its revised model of the professional dedication incentive contract. These models will offer theoretical support to the technical solutions for the transformation of the civil servant income system. They will also provide theoretical basis for the systematic solution of the civil servants' income distribution mechanism which is connected with the market mechanism in China.

Based on the theoretical framework of the transformation of China civil servant income determining mechanism, this dissertation puts forward the general principle: to promote the civil servants' income mechanism reform, to form the scientific, reasonable civil servant income mechanism. Based on the above general principle, the dissertation went on to make the following proposals: to promote the systematization of civil servant income determination, to construct the scientific, transparent, and integral civil servant income mechanism; to scientifically determine the civil servant income level, to establish the standard promotion-induced income raise mechanism, to realize the outer competition of the civil servant income system, to improve the civil servant supervision mechanism, to perfect the civil servant career planning system, to construct the complete civil servant incentive mechanism and a reform alternative for the transformation of the civil servant income determining mechanism in China.

Key Words: Civil Servants The Transformation of Income Determining Mechanism Theory and Demonstration Study

目 录

1 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 相关概念的界定	5
1.3 研究目标、研究框架与研究方法	12
2 基础文献综述	18
2.1 理论文献综述	18
2.2 国内外相关研究综述	38
3 我国公务员工资收入决定机制的理论模型	57
3.1 市场工资决定机制的一般模型	57
3.2 基于两部门框架的工资决定机制:一个理论模型	59
4 新中国成立以来我国公务员工资制度的演进	66
4.1 第一阶段(1955~1984年)	66
4.2 第二阶段(1985~1992年)	72
4.3 第三阶段(1993年以后)	81
5 我国公务员工资收入变化格局的实证研究	101
5.1 我国公务员工资收入变化格局的总体分析	101
5.2 公务员工资收入变化对我国社会经济发展的影响	106
5.3 我国公务员的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	111
5.4 我国公务员工资收入决定机制的实证研究	120
5.5 我国公务员工资收入水平的实证研究结果	122
6 发达国家、地区公务员工资决定机制的实证研究	133
6.1 美国公务员工资制度及其工资决定机制	133

6.2	英国公务员工资制度及其工资决定机制·····	134
6.3	德国公务员工资制度及其工资决定机制·····	136
6.4	法国公务员工资制度及其工资决定机制·····	137
6.5	日本公务员工资制度及其工资决定机制·····	139
6.6	香港特别行政区公务员工资制度及其工资决定机制·····	140
6.7	发达国家、地区公务员工资决定机制的总结与借鉴·····	142
7.	我国公务员工资收入决定机制转换的理论基础——基于 委托代理理论的分析框架·····	150
7.1	公务员经济性激励的理论基础——基于 尽职激励合约的分析·····	152
7.2	公务员非经济性激励的理论基础——基于 敬业激励合约的分析·····	158
8	我国公务员工资收入决定机制转换的路径·····	166
8.1	我国公务员工资收入决定机制转换的总体原则·····	166
8.2	我国公务员工资收入决定机制转换的路径·····	169
9	结论·····	184
9.1	本书的基本结论·····	184
9.2	本书的主要创新性工作·····	188
9.3	需要进一步研究的问题·····	188
	参考文献·····	191

1 绪论

1.1 问题的提出

2004年7月,北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅下发了《关于清理整顿机关津贴、补贴、奖金,规范公务员收入的通知》(以下简称《通知》),要求推进公务员收入规范管理工作,建立违规发放工资的责任追究制度和工资与预算拨款相结合的制约机制,严禁超范围、超标准发放工资、津贴和奖金^①。根据《通知》,工资结构从过去的20多项简化为13项,一些市、区和部门自己确定的津贴、奖金被整合。除以季度奖金、年终奖金形式建立的督查考核奖外,包括绩效工资在内的所有项目均和级别直接挂钩并固定下来,并根据工龄和任职时间长短,划分各种档次。通过把公务员的所有收入公开化、透明化,适当缩小行业间收入差距,扩大工资级差是北京此次改革的一大目标^②。但由于这次改革选择在公务员最敏感的地方“开刀”,撼动的是长久以来的部门、级别和地区间公务员工资收入落差和工资外收入的隐性地带,因此,种种理性和非理性的议论与判断必然产生^③,这项被称之为“阳光工资”的改革引发社会对于国家公务员工资的广泛关注。

1993年11月15日,国务院发布《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》,提出建立符合其自身特点的职务级别工资制度

① 1993年工资制度改革时,市场经济已经起步,为了使收入分配适应各个地区经济发展不平衡的现状,提出了建立“地区津贴制度”,即在国家宏观调控的前提下,各地可以根据本地经济发展水平、财力状况制定自身的“津补贴”,以体现收入“效率优先,兼顾公平”的原则。由于财政限制等种种原因,国家并未就“津补贴”出台统一政策。在此背景下,由于经济水平和物价水平不一,各地相继自行出台了“津补贴”政策,名目大多为“生活补贴”、“职务津贴”、“岗位补贴”等等。财力不一,使得各地区、部门实行情况差距很大,“津补贴”发放称谓不同、数量不同,造成在不同地区之间、不同部门之间的收入差距不断加大,造成了公务员工资的混乱状态。

② 笔者认为,从整体上来看,改革是合理的,是利大于弊的,其最大作用是消除了部门之间收入悬殊和分配不公的状况,增加了透明度。但要实现“阳光工资”,还需要有完善的公共财政作支撑。北京市的工资改革,无疑为完善地方公共财政提供了一个绝好契机。

③ 新工资结构13项中唯一具有弹性的仅为“督查考核奖”,且该奖励由党委、政府根据年终综合考核结果确定各单位的奖励额度,因此弹性也十分有限,这似乎与当前强调效率与激励的行政管理新理念相悖。

(简称职级工资制),建立了正常的增资制度,实现了与事业单位工作人员工资脱钩,第一次建立了独立的国家机关的工资制度。1995年后的近10年中,按照1993年工资改革确立的建立正常晋升工资制度的原则,经过5轮的工资调整,国家机关工作人员工资水平稳步增长,但这种以财政支付能力作为加薪依据的“小步慢跑”式的工资调整,实为在新的经济发展形势下缺乏对公务员工资制度进行全面设计的无奈选择。2003年底,国务院明确提出“建立与企业相当人员平均工资大体持平的工资水平决定机制”,但这一原则性规定并没有给出明确说法,即公务员的收入应当如何界定,如公务员工资是否包括他们享有的广泛的福利和各种补贴^①,应参照什么行业及什么类型的企业确定标准。

由于缺乏一个科学的、明晰的公务员工资制度,每次公务员工资调整都会引发社会广泛关注,甚至争议。问题的焦点在于公务员的工资水平是否已经足够高,不断调整公务员工资水平是否会带来更大的社会收入差距,两种观点是针锋相对的。一种代表性观点认为,以最新的2003年数字为例(2003年后国家公务员没有再统一调整工资),全国公务员的平均工资为15487元,当然实际收入差距很大^②。在全国10多个行业的职工平均工资中,公务员的平均工资排名处于中下位次^③。2002年,中国经济景气监测中心对北京、上海、广州三大城市居民的一项调查显示,82.3%的人认为,公务员工资水平应该处于全社会中等及中上等水平。但同年由国家统计局公布的数据显示,公务员收入在15大行业中排名第8。相应的,中国经济景气监测中心也证实,17.1%的受访者认为,现阶段中国公务员的工资水平偏高,48.2%认为适中,34.7%则认为偏低。根据人事部一份名为《中央国家行政机关公务员流失问题不容忽视》的调研报告统计,自从机构改革、人员定岗以来,从1998年到2002年,在人事部抽查的21个中央部委中共流失本科学历以上公务员1039人,占同等学力公务员总数的8.8%^④,专业人员流失尤为严重。人事部的统计情况表明,公务员流失在各方面都相当不平衡,具有一定专业特长的公务员,特别是外语、国际经济、国际法、国际金融、国际贸易、涉外审计等涉外专业的人才流失相对严重。总体看来,这种公务员流失的趋势已经对公务员整体的年龄结构和

① “低工资、多补贴、泛福利”被认为是中国公务员薪酬制度的突出特点。

② 公务员的工资差距主要反映在东西部地区。东部发达地区工资收入较高,西部落后地区收入则较低。收入最高的上海市与收入最低的陕西省的收入差距比例为2.8:1。

③ 新华网,2005年10月17日。

④ 国家人事部网站(<http://www.mop.gov.cn/>)。

知识结构的优化,对行政效率和行政服务水平的提高造成了不良影响。据此,该观点认为,公务员工资水平依旧处于中等偏低的区位,公务员工资水平应当适时提高;另一种代表性观点认为,有关公务员工资水平的数据并没有说明,公务员工资是否包括他们享有的广泛的福利和各种补贴,在全国缺乏统一规则的情况下,各地各部门名目繁多的津补贴成为公务员的主要收入来源,工资收入占公务员整体收入的比例严重偏低。公务员的名义工资与实际工资收入出入很大,或者说制度内的收入与制度外的收入差别很大,大部分公务员的收入,除了明确的记录在工资单上的工资收入,还有非工资货币收入和实物收入。在非工资货币收入方面,与其他行业相比,尽管缺乏具体的数字,公务员获得的非工资货币收入高于社会平均水平;在公务员获得的实物收入方面,公务员在职务消费、交通工具、通信工具等方面获得的实物收入是相当惊人的^①。不断为公务员增长工资会加剧我国日益严重的贫富差距^②,甚至引发各种社会不稳定现象。据此,该类观点认为,公务员的工资水平不宜频繁增长。

我国公务员工资收入问题复杂而敏感,公务员的工资收入分配是整个社会收入分配的重要组成部分,是我国收入分配制度改革的切入点,其是否科学合理、公平公正、规范有序,将对全社会起到引导和示范作用。因此,对公务员工资水平高低的争论实质上反映了社会公众对公务员工资收入体制以及由此产生的社会公平问题的高度关注。北京市“阳光工资”改革的主要目的在于清理整顿机关津贴、补贴和奖金,规范公务员工资收入,消除部门之间收入的悬殊和分配不公的状况,把公务员的所有收入合法化、透明化、统一化和公平化。这是我国公务员工资制度改革的一个有益探索,但它也只是一个阶段性的小进步,因为新的制度可能造成新的矛盾。诸如公务员与其他行业间的不平衡;发达地区与不发达地区间的差距加大;在实现同级同酬的同时,难以体现不同行业公务员承担的工作、责任和风险实际存在的差异;在拉大级别差异的同时,业绩激励机制被淡化,形成新的大锅饭,有违按劳取酬的原则等。

北京市的公务员工资收入制度的改革中所面临的问题,其根本在于,

① 中国经济时报(北京),2005-09-20。

② 联合国开发计划署公布的一组数据显示,中国目前的基尼系数为0.45,占总人口20%的最贫困人口在收入或消费中所占的份额只有4.7%,占总人口20%的最富裕人口占收入或消费的份额则高达50%。当前较为普遍的看法是,中国的贫富悬殊之大已经突破合理的限度(国际公认的基尼系数警戒线为0.4),且有继续扩大之势。特别值得注意的是,人均GDP由1 000美元向3 000美元过渡的时期,是社会矛盾的多发期。中国恰好处在这个阶段。

我国的公务员工资体系长期存在制度上的缺陷,公务员的收入分配模式迄今还没有真正转到同市场经济体制相适应的轨道上来,其收入决定机制缺乏科学的客观依据,由此确定的工资增长幅度同国民经济的增长速度明显脱节,使其成为孤立于市场分配体系之外的封闭系统,缺少同市场经济契合的系统理论支撑和机制设计,从而导致公务员标准工资收入既不能与国民经济的增长保持同步,又不能与其他社会成员的收入实现均衡。1997年世界银行在发布的《世界发展报告:变革世界中的政府》中指出:“无论是制定政策、提供服务还是管理合同,有效政府的生命力都在于公务员的精明强干和积极主动。”依法行政、廉洁高效、公开透明的政府离不开高度发达的公务员队伍,而如何设定公务员工资标准对于建设高素质的公务员队伍更有举足轻重的意义。

针对我国公务员工资制度中存在的问题,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《2002~2005年全国人才队伍建设规划纲要》中提出:要建立健全人才激励机制,建立党政机关工作人员工资与经济发展、物价水平相联系的动态增长机制,逐步提高党政机关工作人员工资水平。2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,自2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)明确提出:公务员的工资福利待遇是公务员制度的重要方面,规范、合理的工资福利待遇,是保证公务员队伍的廉洁、高效和稳定的必要条件。对此,《公务员法》根据改革和调整的指导思路,对公务员的工资管理的基本制度、基本原则和重要内容做出了规定。中共中央关于制定“十一五”规划的建议提出,合理调节收入分配,完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度……着力提高低收入者收入水平,逐步扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,规范个人收入分配秩序,努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势,建立规范的公务员工资制度和工资管理体制^①。由此可见,针对我国公务员工资收入制度新的变革蓄势待发。

因此,对如何实现公务员的收入分配机制与市场机制的契合,确立公务员工资收入的决定因素及其与市场的关系,构建公务员工资收入决定机制转换的理论基础等问题的研究,对于明确公务员工资制度改革的基本取向,实现公务员工资收入分配的机制转换,建立科学合理的公务员薪酬福

^① 这些指导意见为我国公务员工资制度未来的改革确定了基本原则,接下来的问题就是如何在实践中具体贯彻这些原则。

利制度^①，稳定和吸收高素质人才，建立廉洁、高效的公务员队伍，促进公务员结构的科学化、专业化与年轻化，保证政府系统的正常运行，提高公共服务质量，提升社会管理水平，为我国市场经济体制的发展营造良好的环境，完善我国收入分配制度，引导和推动社会收入分配关系的调整，逐步理顺社会各方面的收入分配关系有着十分重要的意义。

1.2 相关概念的界定

1.2.1 国家公务员的概念

现代意义上的公务员制度起源于英国。19世纪中叶开始的文官制度改革，确立了以考任制为核心的任用制度和以工作实绩为基础的考核制度，奠定了英国公务员制度的制度基础，也奠定了英国现代政府体制的基础。在英国之后，美国、法国和德国等发达国家，都开始了公务员制度建设，为其建立现代政府体制奠定了基础，也促进了这些国家经济、社会和政治的全面发展。现代国家公务员制度自19世纪中叶形成至今，已有100多年的历史。目前，世界上大约有60多个国家和地区建立了正式的国家公务员制度。

在国外，公务员的概念有较大的差异，从范围来看包括大、中、小三种类型。第一种是小范围的，公务员仅指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官，不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。英国及许多英联邦国家属于此类型。第二种是中等范围的，包括中央政府中的所有公职人员，但适用于国家公务员法规的只是事务官。美国基本属于此类。第三种是大范围的，把从中央到地方政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、法官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员，并有“国家公务员”与“地方公务员”之分，有“一般职”与“特别职”之分。日本、法国基本属于此类。^②

1993年8月14日，国务院发布《国家公务员制度暂行条例》，该条例自1993年10月1日起实施，开创了我国干部人事制度尤其是行政机关干部人事制度的新时期。2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，2006年1月1日开始实施的《公务员法》规定，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

^① 1997年世界银行在发布的《世界发展报告：变革世界中的政府》中认为，政府应当在竞争上岗的基础上给予足够的报酬。要是绝大部分公务员的报酬太低，会使得有技术、有才能的人们不愿从事公务行业，政府被迫招聘平庸人员，他们唯一的目的是改善自己缺少金钱的状况。

^② 舒放，王克良：《国家公务员制度教程》，中国人民大学出版社2003年版。

根据这一定义,必须同时具备三个要素的工作人员才是《公务员法》所称的公务员。

第一,依法履行公职。公职是服务于社会公众,谋求社会公共利益的职业,由此区别自益性和互益性的职业^①。

公职有三个特点:一是公益性,不以谋求自身利益为出发点和最高目标;二是权威性,公职权威来源于公共权力。在现代法治国家,公共权力属于公民,通过代议制政府授权委托给公职人员行使,同时,为了保证公务活动的公平与效率,公务人员必须具有较高的职业道德修养和职业知识能力,在公务活动中不谋私利,秉公办事,勤勉敬业,因此表现出来的公务活动具有很高的公信力,得到社会公众的认可和信赖;三是法定性,公职的内容和履行方式、公务人员的任职资格条件、公职人员的管理等都是由国家法律所规定的,从而保障公务活动公正和有效地执行,明确公务人员的义务和权利,激励和约束公务人员履行职务的行为,维护公务人员的合法权益。

第二,纳入国家行政编制。行政编制是明确国家机关职能划分、机构设置、职数限额等的规范体系^②。国家实行行政编制管理,有利于合理确定和划分国家机关的职能、级别,按照高效、务实、精简的原则,行使国家公共权力,解决机构臃肿、职能不清、人员膨胀、预算软约束和效率低下等问题。

总的来说,确定行政编制的依据,主要是社会经济发展的需要和国家机关的职责权能,在一定时期、地区、系统和部门范围内,具有相对稳定性。进一步说,确定行政编制的程序和方法,具有科学性、民主性和法定性。根据行政编制,确定与履行职责相应的资格条件、相对应的级别和职数^{③④}。

第三,由国家财政负担工资、福利。公务员担任公职,纳入国家行政编制,应由国家财政负担工资福利。将公务员的工资福利纳入财政预算,由同级人大审议批准,监督执行,使经费来源和水平有了可靠保障。同

① 自益性职业是以自身利益最大化的,最为典型的是市场经济组织;互益性职业是以一定的社会互助关系为纽带,在一定群体或社会空间范围内活动,最为典型的是社区自治组织和社团组织。

② 国家行政编制既有性质上的规定,比如,确定国家机关职能,机构性质,确定机构行政级别等,也有数量上的规定,如确定机构数量和职数限额。

③ 即通常所说的制定和实施“定职能、定机构、定职数”的三定方案。

④ 应当注意,目前除了行政编制,还有事业编制,这是国家机关所属或管理的事业单位的编制,事业编制也受国家管理,但是,由于以往计划体制时期形成的“政事不分”的历史惯性的影响,以及目前事业单位改革的方向和途径还在探索之中,将来还要对事业单位的机构改革人员分流有大的动作,特别是事业单位的性质、功能、组成和隶属关系等复杂化问题,事业编制管理远没有行政编制管理那样规范严谨,所以,《公务员法》未将纳入事业编制的工作人员视为公务员。

时,也使工资福利水平、项目和享有形式等受到法律的严格约束。^①

这个表述,确定了我国公务员的范围,把原《国家公务员暂行条例》限定的政府行政机关公务员的范围,扩大到同时具备三个条件的所有机关的工作人员,包括中国共产党机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关和民主党派机关中的工作人员。这一界定,充分体现了我国政治制度的基本特点。

《公务员法》第三条规定:“公务员的义务、权利和管理适用本法;法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定。”对于公务员中特殊职位的人员,例如,法官、检察官、人民警察、海关关员、驻外外交机构人员等,我国已经制定的法官法、检察官法、人民警察法、海关法以及今后将制定的外交人员衔级规定另有专门规定的,优先适用特别规定;对于公务员中的领导成员,即各级机关的领导人员(不包括担任机关内设机构领导职务的人员),需要根据宪法、法律、行政法规中对他们的任免、监督等的特殊规定,实施特别管理。

《公务员法》第一百零六条规定:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”可见,法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,在履行公职、事业编制和财政预算等方面非常接近公务员的定义,而且,还要经过公务员主管部门的批准才参照公务员法管理,其适用公务员法是受到严格规制的。

国家公务员所涵盖的范围,沿用《国家公务员制度暂行条例》中关于公务员范围的设定,即“各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”^{②③},也包括其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工

① 从我国目前的情况看,有的地方财政负担较重,有的地方公职人员严重超编,公职人员的工资福利不能得到保障,采取罚款返还、行政摊派、行政收费等创收途径、设立小金库来解决公职人员的工资福利缺额。这样,有损国家机关和公职人员的形象,诱发和助长了一些机关和人员的寻租行为,也使得编制管理难以严格执行。所以,无论从保障公务员的工资及福利待遇,还是从维护公务员的职业形象和声誉考虑,只能也必须由国家财政负担工资及福利。

② 根据《公务员法》的规定,国家实行公务员职位分类制度。公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要,划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。按照这种分类方法可以界定出本文所研究公务员的范围。

③ 公务员工资水平数据统计口径还是以《国家公务员制度暂行条例》中关于公务员范围的设定为依据的,因此,限定的目的在于进行实证分析时,保持各概念外延的一致性,这种限定不影响研究结论的普遍性。

勤人员以外的工作人员^①。这里的限定仅是对公务员包含范围的限定，而关于国家公务员的其他方面的研究，仍然遵从《公务员法》的规定。

1.2.2 公务员工资与收入的内涵

我国“工资”的概念十分泛化^②，针对不同的使用目的，在不同的场合，其含义是不同的。这里从3个层面来界定公务员工资的内涵。

一是在法律、法规层面。1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过，1995年1月1日开始实施的《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》）规定，用人单位根据本单位的生产经营特点和经济效益，依法自主确定本单位的工资分配方式和工资水平。工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬，工资水平在经济发展的基础上逐步提高，国家对工资总量实行宏观调控^③。劳动部印发的《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见的通知》（劳部发〔1995〕309号）中进一步规定，劳动法中的“工资”是指用人单位依据国家有关规定或劳动合同的约定，以货币形式直接支付给本单位劳动者的劳动报酬，一般包括计时工资、计件工资、奖金、津贴和补贴、延长工作时间的工资报酬以及特殊情况下支付的工资等。“工资”是劳动者劳动收入的主要组成部分。劳动者的以下劳动收入不属于工资范围：①单位支付给劳动者个人的社会保险福利费用，如丧葬抚恤救济费、生活困难补助费、计划生育补贴等；②劳动保护方面的费用，如用人单位支付给劳动者的工作服、解毒剂、清凉饮料费用等；③按规定未列入工资总额的各种劳动报酬及其他劳动收入，如根据国家规定发放的创造发明奖、国家星火奖、自然科学奖、科学技术进步奖、合理化建议和技术改进奖、中华技能大奖等，以及稿费、讲课费、翻译费等。

按照《劳动法》及劳动部关于《中华人民共和国劳动法》若干条文的说明的规定，《劳动法》对劳动者的适用范围包括三个方面：①国家机关、事业组织、社会团体的工勤人员；②实行企业化管理的事业组织的非工勤人员；③其他通过劳动合同（包括聘用合同）与国家机关、事业单位、社

① 1993年公布的《国家公务员制度实施方案》明确了这个限定。

② 参见董克用：《中国转轨时期薪酬问题研究》，中国劳动社会保障出版社2003年版。该书作者认为，长期以来，我国收入分配领域的概念，无论在学术领域还是在具体实践中，都是十分混乱的。

③ 根据1994年9月5日劳动部关于《中华人民共和国劳动法》若干条文的说明，“同工同酬”是指用人单位对于从事相同工作，付出等量劳动且取得相同劳绩的劳动者，应支付同等的劳动报酬；“工资水平”是指一定区域一定时期内平均工资的高低程度；“工资总量”是指一定时期内国民生产总值用于工资分配的总数量。