

国家人事部规划财务司 课题组
国家计委产业发展研究所

中国政府 人工成本

主 编/文海英
副主编/许江萍 左春文

ZHONGGUOZHENGFU
RENGONGCHENG BEN



中国人事出版社

国家人事部规划财务司
国家计委产业发展研究所 课题组

中国政府人工成本

主编/文海英

副主编/许江萍 左春文

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府人工成本/文海英等主编. —北京:中国人事出版社, 2001.8

ISBN 7—80139—655—3

I. 中… II. 文… III. 国家机构工作人员—劳动报酬—成本—研究—中国 IV. F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 060451 号

中国人事出版社出版

100101 北京朝阳区育慧里 5 号

新华书店经销

铁道部十六局印刷厂印刷

*

2001 年 8 月 第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.25

字数:200 千字 印数:1—2000 册

定价:20.00 元

序

张子忠

最近，人事部规划财务司组织有关省市和部门开展了政府人工成本问题研究，选择9个省市、3个部门为调查对象，从不同角度、不同层次对政府人工成本总量和结构进行了调研分析，在典型调查的基础上提出了中国政府人工成本问题研究总报告。这是一件很有意义的事，对于探索建立与社会主义市场经济相适应的行政管理体制，推动政府机关加强管理、节约成本、提高效率，将起到积极作用。

在社会主义市场经济条件下，加强政府人工成本的控制与管理，是一个迫切需要研究解决的问题。党的十五大报告明确提出，要建立办事高效，运转协调，行为规范的行政管理体制。政府要讲效率，首先就必须讲成本。在很长一段时期内，政府机关成本意识淡薄，缺乏成本观念，这是传统计划经济体制的弊端，严重制约着政府行政效率，与社会主义市场经济体制不相适应。建立高效政府，是当前政府机构改革的重要目标，要实现这一目标，各级政府就必须关注成本，采取有效措施切实降低政府成本。

应当看到，降低政府成本难度很大，既关乎体制问题，也

涉及单位和个人利益问题，其难度集中表现为两方面：一是吃“皇粮”人员过多，财政负担沉重。改革开放以来，我国先后进行了四次政府机构改革，每次机构改革都程度不同、各有侧重地解决了政府机构中的弊端。特别是这次政府机构改革，精简机构之多，裁员力度之大，为举世瞩目。继中央和省级机构改革之后，随着今年市县乡政府机构改革的顺利进行，各级政府机构都将出现一个人员精干、办事高效的新局面。二是政府成本管理体制不合理，成本管理职责权限不清晰，成本与效率不成比例。现行政府成本管理体制，是在传统的计划经济体制条件下逐步形成的，已经不能适应社会主义市场经济体制的要求，需要深化改革，大胆创新。

体制创新需要理论探索，理论上的创新和突破，往往是改革实践的必要条件，甚至是前奏。改革和创新现行政府成本管理体制，将涉及诸多部门，还会引致利益格局的调整，更需要进行系统的理论探索。正是抱定一种创新和探索的执着，人事部规划财务司联合有关部门和省市，在全国第一次对政府人工成本问题进行研究。课题报告对我国中央政府和部分省市部门政府人工成本状况进行了调查分析，从研究的角度界定了政府人工成本的范围，针对存在的问题提出了加强和改进政府人工成本管理的政策建议。研究成果仅仅是初步的，报告中的一些观点和看法也有待实践的检验。姑且不论研究结果如何，本课题研究开了我国政府成本问题研究之先河。出于对这种大胆探索精神的肯定，欣然为研究成果的成书作序，并借此机会，在全国人事部门提倡探索和研究问题的风气。

2001年6月5日

目 录

第一章	中国政府人工成本实证研究.....	(1)
第二章	我国公务员制度与政府人工成本	(41)
第三章	外国公务员制度与政府人工成本控制	(63)
第四章	海关总署政府人工成本实证分析	(81)
第五章	民航总局政府人工成本调研报告.....	(101)
第六章	广东省政府人工成本问题初探.....	(132)
第七章	上海市政府人工成本调研报告.....	(148)
第八章	北京市政府人工成本调研报告.....	(166)
第九章	江苏省政府人工成本调研报告.....	(178)
第十章	辽宁省政府人工成本调研报告.....	(200)
第十一章	湖北省政府人工成本调研报告	(218)
第十二章	广西壮族自治区政府人工成本调研报告.....	(236)
第十三章	陕西省政府人工成本调研报告.....	(251)
第十四章	深圳市政府人工成本调研报告.....	(265)

第一章 中国政府人工成本实证研究

——政府人工成本课题组

随着我国社会主义市场经济体制的建立和加入世贸组织的临近，建立适应社会主义市场经济需要并与国际接轨的现代行政管理体制，是我国政府机构改革的重要目标。从 1998 年开始，我国就拉开了政府机构改革的序幕，目前国务院机构改革基本完成，地方政府机构改革正在进行，如果说已经完成或正在进行的精减机构和人员的工作，是按照市场经济对政府职能的重新定位，那么，如何按照市场经济体制要求，对政府成本管理体制进行改革，则是下一步政府改革必然涉及的议题。原国家人事部部长宋德福指出：“机关不讲成本是计划经济的弊端，要建立花钱少、效率高、服务好的机关，就必须讲成本。”宋部长所言，切中当前机关弊病，关系市场经济下政府形象。因此，加强政府人工成本控制与管理，是一个迫切需要研究解决的问题。

降低政府人工成本是世界各国面临的共同难题，要提高政府的办事效率，其重要途径之一就是精减冗员，压缩政府财政开支。随着我国政府机构改革的日益深化，政府人工成本控制问题也引起了各级政府的重视。本文将从以下几个方面探讨我国政府人工成本问题：（一）政府人工成本的主要内容和研究

方法；（二）政府人工成本现状分析；（三）政府人工成本面临的主要问题；（四）改革政府人工成本管理的基本原则；（五）我国政府人工成本管理体制改革的思路。

一、政府人工成本的主要内容和研究方法

1、政府人工成本研究的主要内容

政府运营成本可以划分为人工成本和公务成本。本课题所讨论的人工成本是指政府直接为公务员招聘、录用、使用、培训、工资福利、社会保障等所必须支付的开支，而不包括政府为公务员配置的办公设施等其他费用。显然，在这种界定下，政府的人工成本只有与公务成本合为一体才能完成政府的职能，并且政府运行成本降低和效率提高必须是人工成本和公务成本都降低才能得以实现。但是，其中的主次关系是显而易见的，即人工成本的使用效率决定着物化成本及其使用效率的高低。当然，随着科技的日益发展及办公自动化日益普及，物化成本也将日益提高，并对政府的办事效率产生越来越大的影响。

第一，配置成本，即公务员招聘和选拔过程中的成本。公务员计划与政府机构改革密切相关。每一次机构改革都使公务员的人数产生一定的变化，总体趋势是日益减少。然而即使是减少之时，公务员每年也须考虑招聘一定数量新员工，以调整公务员队伍结构。无论是裁员还是增长，都要有一套完整的方案，并制定周密计划。在政府机构和人员精简的大趋势下，由

于招聘和选拔的人员数量很少，费用总量也不会很大，但人均招聘成本相应会提高。

第二，开发成本，即公务员培训和开发过程中的成本。培训和开发的目的是要提高公务员的工作能力，最终提高政府的工作效率。按照一般理解，培训侧重于使公务员获得日常工作的知识和能力，与培训相比，开发更侧重于未来工作需要。显然，随着科学技术的迅猛发展，世界经济一体化进程加快，公务员面临许多新知识新情况，需要不断学习，充实自己，否则，就会变得落后和僵化。公务员培训开发的形式是多样的，包括训练、辅导、会议、实习、工作轮换等。从内容看，既可以是与工作有关的专业培训，也可以是一些基本技能，如计算机、外语的训练等。

第三，使用成本，即公务员的工资和福利。公务员的工资和福利是政府人工成本的重要组成部分。从我国政府人工成本管理的实践看，公务员每次工资调整都有政策可依，复杂的是公务员福利支出项目。长期以来，我国政府公务员实行的是一套计划经济体制下的“货币工资与实物分配”并存的体制。住房是最大的福利项目，以住房的实际价值计算，即使是一个公务员 20 年的货币工资也难于购置一套所分得的住房。总体而言，各部门每年实际用于职工住房投资的资金除预算内拨款以外，还有很大一部分来源于自筹，因此，要准确测算这部分资金的规模，是一件十分困难的事情。

第四，保障成本，即公务员在年老（退休以后）、疾病或是丧失劳动能力的情况下，从政府获得的帮助。它包括公务员医疗保障、退休保险、伤残保障等内容。长期以来政府对公务员实行的是“全程社会保障”，即公务员的医疗、退休费用均

由政府 100% 支付。因此，社会保障支出对于政府人工成本而言，是一项很大的开支。

2、政府人工成本研究的主要方法

鉴于政府人工成本问题研究在我国尚属初次探讨，可供参照对比的数字十分缺乏，本课题的分析主要采取了以下方法：

（1）本文将政府人工成本分为中央和地方政府人工成本两部分，由于我们难以全面掌握所有地区各级政府人工成本的数据，因此，在对政府人工成本现状的分析上，中央部分比较详细，地方部分显得简略。尽管这样处理不甚合理，但受数据限制也只能如此。

（2）由于缺乏统计数据，中央部分的测算是由国家统计局普查中心按照本课题组的设计和要求重新计算的，其中有些数据是根据典型调查推算的，只是一种趋势的反映。

（3）在测算中央政府人工成本时，我们分别对国务院部委机关和中央事业单位作了测算。同时，我们还选取了国家海关总署、民航总局、税务总局作为典型调查对象。

（4）地方政府人工成本的测算我们是以典型调查方式进行的。分别选取了北京、上海、广东、深圳、江苏、湖北、辽宁、陕西、广西等省区市作为样本，由各省市人事厅完成本省数据的收集和分析。

二、政府人工成本的现状分析

(一) 中央机关和事业单位人工成本

1、国务院部委公务员人工成本现状

国务院部委公务员人工成本的主要特点是：

第一，国务院部委公务员人工成本占中央财政支出及行政管理费支出的比例均呈下降之势，其总量的年均增长速度亦呈下降势头，但人均成本却增长较快。1994—1998年，国务院部委公务员人工成本分别为3.3亿元、4.6亿元、5.5亿元、5.9亿元和4.0亿元，占当年国家财政支出的比例分别为：0.57‰、0.67‰、0.7‰、0.6‰、0.4‰，占国家财政支出中行政管理费的比例分别为：4.5‰、5.3‰、5.3‰、5.2‰、3.7‰（参见下表）。

**国务院部委公务员人工
成本占中央财政支出的比例（亿元；‰）**

年份	人工成本 (1)	财政支出 (2)	其中行政 管理费 (3)	(1) / (2)	(1) / (3)
1994	3.3	5792.6	729.4	0.6	4.5
1995	4.6	6823.7	872.7	0.7	5.3
1996	5.5	7937.6	1040.8	0.7	5.3
1997	5.9	9233.6	1137.1	0.6	5.2
1998	4.0	10798.2	1326.8	0.4	3.0

资料来源：(1) 为本课题组测算；(2)、(3) 见中国统计年鉴。

此表显示，国务院部委公务员人工成本在预算支出中的比例是很少的，但政府公务员的人均人工成本却呈上升之势。1994年公务员人均人工成本为9564元，到1998年升至21355元，1994-1998年人均人工成本的年均增长率达17.4%。

需要指出的是，1998年国务院部委机关公务员精减50%，被精减人员的工资、福利仍由国家财政负担，只是由于统计口径的变化，未将其包含在内。如果将这一部分成本包括进去，则国务院部委公务员的人工成本将会有较大变化。

第二，配置成本和开发成本在人工成本中的比例很小，其增幅明显低于总人工成本的平均水平。配置成本是指公务员招聘、选拔方面的支出。我国公务员公开招聘工作始于1994年，每年新招公务员数量有限，因此，政府在这方面花费的成本是较少的。1994年为27.5万元，1997年为242.7万元；1998年为107.7万元（以上各年数据根据海关、税局、民航等单位典型调查数据推算）。配置成本在总成本中的比重1994年为0.08%；1997年为0.41%；1998年为0.30%。

开发成本指政府用于公务员的培训、开发方面的支出。1994年以来，这部分投资尽管总额在逐渐增加，但其占人工成本总额的比例却不断下降，这表明开发费用增长速度低于总的成本增长速度。1994年-1997年，开发成本的年平均增长速度是15.6%；而人均开发费用也由1994年的157元上升到1997年的262.5元；1998年则上升到295元，1994-1998年人均开发成本的年增长速度为17%。而自1994年以来，开发成本在总人工成本中的比例却逐年下降，从1994年的1.64%，下降到1996年的1.42%，1998年的1.38%。

第三，公务员工资是政府人工成本的主要部分，占人工成

本总量的四成以上。公务员工资由三部分组成，即基本工资、津补贴和奖金。基本工资在工资总额中的份额只占一半左右，且略呈下降之势，津补贴和奖金所占份额呈上升之势。1994年到1998年公务员工资占人工成本的比重分别是：54.7%、47.9%、47.2%、47.3%、和46%。在工资总额中，基本工资部分（包括基础工资、职务工资、级别工资、工龄工资）所占比重呈减少之势。1994年为56%，1995年为58%，1996年为46%，1997年为43%，1998年为49%；津补贴则呈上升之势，其占工资总额的比重1994-1998年间分别为：21%、19%、22%、29%和27%；奖金占工资总额同期的份额分别为23%、23%、31%、28%、24%。不难看出，津补贴与奖金之和目前已大于基本工资。

第四，使用成本中福利支出数额较大，占总使用成本的40%左右，其中住房是福利的主要部分。公务员的使用成本可分为工资和福利两部分。在福利支出中，一部分是以货币形式表现的，而另一部分则是以住房形式分配的。住房投资是政府人工成本中一项巨大的开支项目，也是公务员在低工资制度下最大的福利项目。80年代各部委机关的住房投资绝大部分来自于预算内投资，90年代呈现出多渠道的趋势，资金来源十分复杂，难以准确掌握，可能包括政府预算外的一些创收收入及其它款项收入。职工住房建设投资总量增长迅速，1997年比1994年几乎翻了一番，年均增长率高达22.4%。

第五，保障成本在人工成本总量中的份额有升高趋势，其主体部分是离退休人员的工资（含补贴）及其医疗费。保障成本是政府公务员人工成本的重要组成部分。由于我们主要是按支出性质来划分人工成本类别的，这样，在职公务员的医疗费

用就被划归在保障成本之中。

从保障成本的总量水平看，保障成本处于逐渐上升过程，1997 年比 1994 年增长 176%。从人均保障成本水平看，离退休人员的人均人工成本支出 1994 年为 7417 元；1995 年为 11271 元；1996 年为 9467 元；1997 年为 11396 元；1998 年为 12307 元。再从保障成本占总人工成本的比例看，1996 - 1998 年分别为 18.4%、17.8%、25.1%。其主要原因是，1998 年在职公务员数量剧减，导致了使用成本急剧下降，而离退休人员数量相对稳定，这样当总人工成本下降时，其保障成本占总成本的比例就大幅提高。可以预测，从我国中央政府公务员的年龄结构看，在未来的 10 年内退休人员所占比重较小，因此，保障成本在总人工成本中将呈稳定或下降趋势。从管理方式上看，政府公务员的保障成本支出目前尚未纳入到全社会的保障体系之内，基本上仍由单位统一支付。

纵观国务院部委公务员人工成本支出现状，可归结为以下三点：一是使用成本占总成本的 80% 以上；二是保障成本目前基本上还处于政府自我管理之中，社会化、市场化水平很低；三是以住房为主的实物支出比例较高。

2、中央事业单位人工成本

中央事业单位与中央政府是既有联系又有区别的两个不同类别的机构，其联系在于大部分的中央事业单位都是直属或挂靠中央各部委，区别在于事业单位是一个相对独立的法人主体。就人工成本角度看，我国对中央事业单位长期以来实行的是某种程度“准机关”式的管理。正因为如此，在我们讨论政府人工成本时，也很有必要就中央事业单位的人工成本作一分

析。

从1994-1998年的情况看,中央事业单位的从业人员分别为252万人、263万人、261万人、278万人和233万人,分别是同期中央政府公务员数量的3.1倍、4.5倍、4.2倍、4.8倍和4.1倍。中央事业单位人工成本也表现出自己的明显特点:

第一,人工成本总量庞大。1994-1998年间,中央事业单位人工成本每年为268亿元、328亿元、382亿元、448亿元、445亿元,年均人工成本增长率为13.5%。其占当年财政支出的比重分别为4.6%、4.8%、4.8%、4.9、4.1%。中央事业单位人工成本之所以偏大,主要原因在于财政供养人员数量较多,每次政府机关精减机构,都将其很大一部分裁员并人到事业单位。从人均成本看,1994-1998年分别为:10642元、12468元、14677元、16131元、19122元,年均增长率为15.7%。

第二,与中央政府机关情况相似,中央事业单位人员的配置成本和开发成本占总成本的比例均不大。1994-1998年,中央事业单位的人员配置和开发成本两项之和分别为:6亿元、6.1亿元、7.5亿元、9.6亿元、8.6亿元。尽管总量不少,但人均水平也只略高于政府机关。

第三,工资作为中央事业单位人工成本的主要部分,占总成本的一半以上。1994-1998年,中央事业单位的工资总额支出分别为:162亿元、182亿元、208亿元、251亿元和241亿元。同期工资总额占总人工成本的比例分别是:60.4%、55.5%、54.5%、56.0%和54.2%。需要说明的是,一般而言,工资总额中事业单位的奖金可能比机关单位多一些,因为

事业单位创收是政策所允许的，而且分配形式较为灵活。

第四，中央事业单位的福利支出成本中，职工住房建设投资居第二。长期以来，中央事业单位的福利制度基本上是与政府机关一样，最大的福利就是分到住房。与政府机关的人工成本增长相似，中央事业单位人工成本中增长最快的也是住房投资。1994-1998年间，中央事业单位职工住房建设投资总额分别为39.6亿、59.3亿、66.3亿、86.6亿和94.5亿，年均增长率高达24.3%。而住房投资占总人工成本的比重也分别为14.8%、18.1%、17.4%、19.3%和21.2%，是仅次于工资总额的第二大成本支出项目。

第五，中央事业单位的保障成本占其总人工成本的比重为20%左右。1994-1998年，保障成本分别为51.8亿元、67.9亿元、84.5亿元、85.9亿元和85.9亿元，年均增长率为13.5%。其占总人工成本的比重分别为：19.3%、20.7%、22.1%、19.2%和19.3%。从事业单位人均保障成本看，1994-1998年分别为2052元、2577元、3244元、3092元和3691元，年均增长率为15.8%。与中央政府人工保障成本相类似，事业单位保障成本的最主要部分是离退休人员的工资和福利。

（二）地方政府人工成本

与中央政府人工成本现状分析相比较，地方政府人工成本的测量难度更大。其原因：一是人工成本管理体系不健全及缺乏统一规范的统计指标体系，二是我国不同地区的具体情况千差万别。从各地调研报告的分析中，我们对地方政府人工成本的现状也可得到一个基本的了解。

1、政府人工成本总量呈不断增长趋势，其中保障成本增幅最大，使用成本也有较快增长

上海市政府人工成本总量，1995 年为 16.7 亿元，1996 年为 19.2 亿元，1997 年为 21.4 亿元，1998 年为 25.4 亿元。

陕西省的资料显示，1995 年约为 9.3 亿元，1996 年约为 11.6 亿元，1997 年约为 13.2 亿元，1998 年约为 15.4 亿元。尽管各年份人工成本总量中尚未包括住房投资和医疗保障费用，但反映的趋势也是逐年增长。

广西壮族自治区政府人工成本总量，1995 年为 45 亿元，比上年增长 7.6%；1996 年为 48.8 亿元，比上年增长 8.4%；1997 年为 52 亿元，比上年增长 6.6%；1998 年为 61.2 亿元，比上年增长 17.7%。

深圳市由市级财政拨款的政府人工成本总量，1995 年为 2.4 亿元，1996 年为 3.0 亿元，1997 年为 3.3 亿元，1998 年为 3.6 亿元。

各地政府人工成本总量的逐年增长，表明政府在这一方面的财政支出在不断增加。资料显示，在人工成本的四项构成中，1995 年至 1998 年四年间，配置成本与开发成本实际上无太大变化。如广东省政府各厅、局，配置成本四年中分别为 3.5 万元、4.8 万元、4.5 万元、3.5 万元，开发成本分别为 355.2 万元、349.7 万元、368.9 万元、393.6 万元；上海市配置成本四年中分别为 1033.5 万元、1103.8 万元、1128.2 万元、1106.9 万元，开发成本分别为 3959.7 万元、3731.2 万元、4030.8 万元、4029.2 万元。其他省市反映的情况也大体类似。

人工成本的增长基本体现在保障成本与使用成本的增长