



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2016年第11期 （总第29期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年04月04日

机关事业单位工资偏低 “向基层倾斜” 的 改革方案缺乏理论基础

刘学良

【内容简介】2014年以来，以公务员为代表的机关事业单位工资是否过低以及是否应为其涨工资的问题，引起了全社会的广泛讨论。我们的研究发现：1）目前我国公共部门（机关事业单位）收入确实已经出现一定程度的负向工资溢价；2）对公共部门就业者隐性收入和福利待遇过高的看法或是一种想当然的偏见，当考虑隐性收入时，公共部门就业者收入受抑制程度反而变大；3）机关事业单位工作人员确实存在工作更清闲的问题，这一问题主要集中在党政机关而不是事业单位；4）“向基层倾斜”的机关事业单位工资改革方案，虽然更容易获得舆论支持，但理论基础并不成立，“向基层倾斜”的制度方案是否合理需要再讨论。

一、问题提出

2014年以来，以公务员为代表的机关事业单位工资是否过低以及是否应为其涨工资的问题，引起了全社会的广泛讨论。然而，已有的争辩多停留于文字和逻辑层面，缺乏有丰富数据支持和严谨分析的证据。特别是，已有讨论多拿公务员的收入水平与社会平均工资去比较，这种方法有明显的误区。均值比较忽视了公共部门就业者在人力资本属性等方面与社会平均的差异，亦不能反映公共部门就业者和非公共部门就业者之间内部分布的不同。

因此，要分析机关事业单位就业者的收入是否真的过低，拿他们的收入与社会平均工资水平比较是没有意义甚至是有误导作用的。在经济学研究中，这类问题一般用所谓的“反事实”方法分析。举个例子，A在某中央部委任职，年收入大概近10万，与社会平均水平比他的收入很高。可A不会拿自己的收入与社会平均水平比，他毕业于某知名高校，其同学中如果不在“体制内”工作而是去了企业，年收入大约在30万，他的收入只有其同学的1/3。A若去企业就职，也能像他同学那样拿到30万的收入，这个收入即是A君的“反事实收入”，实际收入与其反事实收入的差即被定义为“不合理收入”。

二、研究发现

借助一种基于“反事实”方法的计量经济模型，并使用中国家庭追踪调查2012年的数据，我们系统地考察了以党政机关和事业单位为代表的公共部门就业人员的人力资本特征、实际收入并测算了他们若在非公共部门工作的“反事实收入”，以及反事实收入与实际收入的差异，研究主要发现有：

（一）公共部门就业者的收入当前确实受到现行工资体制抑

制

实证结果证实，当前公共部门就业者的收入确实一定程度上受到现行工资体制压制，实际收入小于其反事实收入（不合理收入为负）。同时，党政机关就业者收入受到抑制的程度相对更大，而事业单位收入抑制相对较小。若以月工资衡量，公共部门平均收入受抑制程度（不合理收入占实际收入的比例）达-6.28%，而党政机关受抑制程度高达-18.62%。

（二）对公共部门就业者隐性收入和福利待遇过高的看法或是一种想当然的偏见

针对人们常诟病机关事业单位即使明面收入较低，但隐性收入和福利待遇高的问题，我们把就业者的收入分解为基本货币工资（包括年终奖等）、现金福利（交补、餐补、房补等）、实物福利（购物卡/券、餐饮、住房、公车等）、社会保险（养老保险、医疗保险、失业保险等）四大部分，其中后三项即一般所说的“隐性收入”。研究发现，机关事业单位就业者收入的受抑制程度并未因现金福利、实物福利、社会保险等隐性收入的加入而变小，反而有所加大，这与一般人们的认识相左。

造成这种现象的原因在于，在企业等非政府部门，隐性收入的内部差距很大。低层次的企业劳动者没有什么隐性福利，但中高层次的企业劳动者隐性收入则很高。而机关事业单位职工的隐性福利是普惠性的，内部差距小，这造成了中高层次的企业劳动者隐性收入甚至比机关事业单位还要高。例如，中国家庭追踪调查数据显示，公共部门就业者的人均隐性收入为513.9元/月，非公共部门为397.8元/月，公共部门确实更高。但两个部门隐性收入的50%中位数则分别为300和364元，非公共部门反而更高。在75%的收入百分位上，两个部门分别为600和700元，即随着收入层

次的提高，非公共部门隐性收入的优势越来越大。而机关事业单位就业人员更可能与非公共部门中的中高层次劳动者是可比的，这导致当加入隐性收入时，公共部门就业者收入被抑制程度反而提高。

因此，人们认为机关事业单位隐性收入过高，从而否定公务员低收入问题的看法，忽略了两个部门之间人力资本水平的不同和隐性收入具体分布结构的差异，很大程度上可能是只看均值引起的想当然的偏见。

（三）公共部门确实存在工作更清闲的问题

我们计算了就业者的月均工作天数和日均工作小时数，并把收入分为月工资、日工资和小时工资进行分析。结果发现，人们对机关事业单位工作更加清闲的认识基本上是正确的。从月工资来看，公共部门实际收入明显低于其反事实工资，但随着收入变成日工资、小时工资，公共部门就业者收入被抑制的程度会明显缩小。同时，党政机关和事业单位分别地分析结果显示，机关事业单位工作清闲的现象可能更主要体现在党政机关而不是事业单位，党政机关收入受抑制程度从月工资的接近-20%变为小时工资的-2.7%。

（四）“向基层倾斜”的薪酬改革方案缺乏理论基础

目前，舆论偏向于一种观点即“基层公务员待遇低，收入与他们的劳动不相匹配”，因此，给公共部门劳动者涨工资应“向基层倾斜”。人社部也透露称此次公务员薪酬改革方案“重点在于提高基层公务员待遇”。

这种改革方案显然在舆论上更容易获得支持，但这一改革方案具有合理性的前提条件是：基层公务员的收入相对于他们的反事实收入要低，且越是基层的公务员，实际收入被现行收入体制

不合理地压低的比例越大。但若上述前提条件不成立，则这一改革方案就缺乏理论基础。

而我们的研究发现，中国公共部门的现行工资体制存在明显的压低高端人员，提高基层人员工资水平的制度倾向。图1和图2展示了不同收入层次的党政机关和事业单位就业者的不合理收入比例，可以明显发现，低收入层次的公共部门就业者的不合理收入比例为正值，意即他们的实际收入超过他们去企业部门工作的收入；随着收入层次的提高，公共部门就业者的收入被抑制程度反而不断增大，到公共部门就业者收入的上90%分位，公共部门收入被压低比例（不合理收入比例）已达到约30%。因此，如果改革的目标是要寻求公共部门就业者薪酬的市场化定价，使劳动者的人力资本和劳动价值得到市场化回报，则“向基层倾斜”的机关事业单位工资改革方案就与这个目标是背道而驰的。

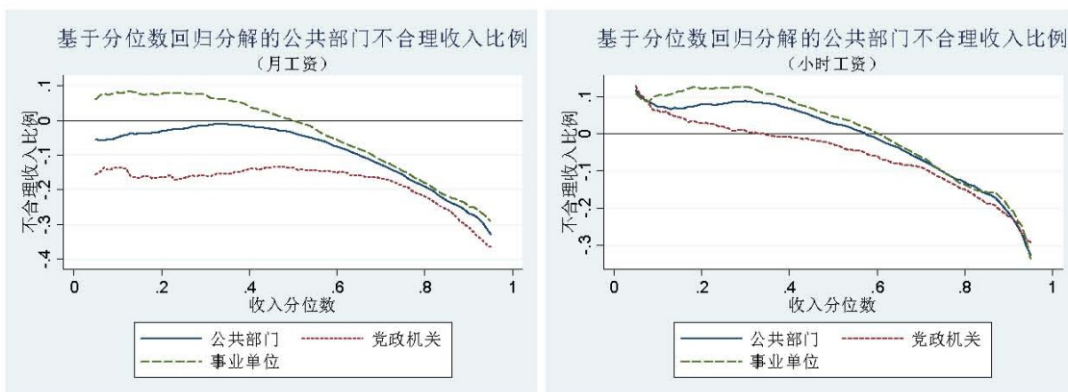


图1 公共部门不合理收入比例（月工资）

图2 公共部门不合理收入比例（小时工资）

三、政策建议

（一）加快完善机关事业单位工作人员的薪酬体制改革

2013年以来，新一届政府严格贯彻执行“八项规定”等措施，规范机关事业单位的收入和福利政策，使得机关事业单位就业者的实际收入有所缩水。而本研究所使用的2012年数据显然不能反映这一情况。但可想而知，这些措施必然导致公共部门就业

者的实际收入相对于其反事实收入进一步降低。这对机关事业单位就业者的工作积极性、队伍建设和反腐败都有不利的影响，且已在实际工作中有明显体现：一是机关事业单位队伍目前出现的懒政怠政不作为，二是公共部门的人才流失。因此，加快我国机关事业单位工作人员薪酬体制的改革步伐刻不容缓。

（二）改革须坚持薪酬的市场化定价导向

合理确定公共部门就业者的工资水平，是机关事业单位收入体制改革的核心问题。改革应坚持公共部门就业者薪酬的市场化定价导向，使劳动者的人力资本和劳动的价值得到市场化体现。应根据公共部门就业者的能力、学历、资历等人力资本水平，考察如此人力资本水平的就业者在劳动力市场上所能获得的收入，意即构造其反事实收入，然后根据反事实收入来确定不同地域、职级的公共部门就业者应有的实际工资水平。目前，人社部在公务员与企业相当人员工资水平调查工作中提出“同地区、同职位、同学历、同工作年限”的四同原则，这与构造公共部门就业者反事实工资的方法在思路上一致的。但是“四同”的原则有两个问题需要改进：一是过于简单粗糙，除了“四同”外，就业者的人力资本水平还体现在其他许多方面。并且，分析方法的不同对结果也影响很大，相关部门必须采取科学的分析方法和工具，才可能制定科学的政策；二是“四同”原则中的“同职位”，很难找到公共部门就业者与非公共部门就业者准确的职位匹配关系。国企部门由于遗留体制的影响，容易找到同职级的匹配，但国企多具有垄断性质，薪酬的市场化不足，因此其工资回报不应作为公共部门就业者收入的参照系。

反过来，参照机关事业单位的薪酬体系去调节国有企业员工的薪酬，也是不合理的。虽然仍有很多缺陷和不足，但国有企业

经过漫长改革已建立起相对市场化的薪酬体系和激励机制，如果参照机关事业单位的薪酬体系去调节国有企业员工的薪酬将破坏已有改革的成果，对国有企业的激励机制建设和企业绩效起到负面作用。

（三）破除人员流动的障碍，建立和完善统一的劳动力市场体系

加强劳动力市场的灵活性，破除公共部门和非公共部门就业之间的流动障碍是薪酬制度改革的重要方面。我国机关事业单位的人事管理制度、医疗保险和养老保险体制与非公共部门有着明显的差异，例如，机关事业单位过去没有医疗和养老保险，若跳到企业部门工作将会在这些方面遭受损失，这造成了劳动力市场的割裂。并且，转变工作的成本还加重了机关事业单位人员的劣币驱逐良币现象。因此，薪酬改革不是把工资一提了之，还需加强机关事业单位人事管理制度、医疗和养老制度的市场化改革，破除公共部门和非公共部门之间人员流动的障碍，建立和完善统一的劳动力市场体系。

【作者简介】

刘学良，中国社会科学院经济研究所宏观经济研究室副研究员。

