

深化公务员工资制度改革的政策建议

○ 龚平

一、当前公务员工资分配中存在的主要问题

1993年机关工资制度改革以来,随着国民经济的快速发展,公务员收入也不断增加。但是,由于受多方面因素的影响,目前公务员工资制度和收入分配中还存在一些亟待解决的问题。

(一)地区之间的公务员工资收入差距扩大。2000年,全国公务员年平均工资为9895元,公务员年平均工资最高的上海为15179元,最低的贵州为4867元,两者之比为3.12:1。而1994年最高与最低之比为1.9:1。

(二)公务员工资分配比较平均。市场经济国家公务员基本工资的垂直压缩率(不同职务公务员最高最低比)和水平压缩率(同职务公务员最高最低比)一般分别在10和1.2以上,而我国仅为5.6和1,使得不同职务之间以及领导职务与非领导职务之间的工资差距过小,难以体现不同职务所负责任大小的差别。

(三)津贴补贴项目过多,规模过大,工资构成不尽合理。据不完全统计,目前国家统一出台实施的各种津贴补贴项目约有40多项,各地自行出台的津贴补贴项目则达300多项。年津贴补贴额最高的是上海、北京和广东,分别为9317元、7558元和6968元;最低的是山西、江西和贵州,分别为1232元、1137元和1122元。我国机关公务员平均工资构成中,基本

工资占54%,津贴补贴占46%,比重基本相当;上海、北京和广东,津贴补贴占平均工资的比重分别达到61.4%、60.6%和56.9%,已经超过了基本工资。另外,单位自行发放补贴的问题普遍存在,资金来源不清,分配比较混乱。

(四)公务员工资总体水平相对偏低。从国际比较看,工业化国家公务员工资水平相当于人均GDP的1.7倍,发展中国家平均为4.4倍,我国1999年不到1.2倍;OECD国家公务员工资与私营企业工资之比,一般在1.02到1.64之间,我国1999年仅为0.91。从国有行业比较看,1999年公务员平均工资水平,在16个国有行业中仅列第9位,与平均工资较高的金融保险(12249元)、交通运输仓储和邮电通信(11345元)和房地产(10475元)等行业职工相比,其收入水平与承担责任和劳动强度不相一致。

(五)公务员与事业单位和离退休人员的工资政策没有真正分离,调整公务员工资政策的难度较大。目前,我国公务员在职人员仅相当于机关事业单位在职和离退休人员的19%,但是,按照现行工资制度和财政经费供给体制,两者之间存在天然的“血缘关系”,调整公务员工资政策必然产生连锁反应,财政支出成倍扩大,从而加大了提高公务员工资收入的难度。

上述问题,不仅制约公务员队伍

整体素质的提高,而且还影响到高效廉洁政府的建设。因此,深化公务员工资制度改革势在必行。

二、深化公务员工资制度改革的总体设想

深化公务员工资制度改革的长远目标,是建立符合市场经济体制发展需要和公共服务均等化要求的公务员薪酬制度,以确保政府机构的高效运转和廉洁公正。考虑到我国的具体国情和实现长远目标需要花费较长的时间,近期深化公务员工资制度改革的目标是:按照党的十五大提出的深化收入分配制度改革的总体要求,初步建立体现公共服务均等化要求和地区合理差别的公务员工资决定机制;逐步形成公务员与机关事业单位和企业离退休人员,以及其他社会保障对象收入增长相分离的工资增长机制;加快形成收入与责任相对称的公务员工资分配体系,为建设一支高素质、专业化的公务员队伍,提高政府工作效率,促进建设高效廉洁政府提供有力保障。

为了实现上述近期目标,公务员工资制度改革必须坚持以下几个原则:

一是坚持效率优先,兼顾公平的原则。适当拉开不同政府级次和不同职务公务员之间的工资差距,使公务员的工资收入与其所承担的责任和工作业绩相一致;将地区之间公务员工

资差距控制在合理范围之内,防止差距过大。

二是坚持平衡比较、动态增长的原则。根据国民经济和企业相当人员工资水平的增长情况,合理调整公务员工资水平。

三是坚持统分结合的原则。在保持全国统一工资政策前提下,地方可以根据本地经济发展、生活物价水平、当地企业工资水平和财力状况调整津贴政策。

四是坚持分级负担、适当补助的原则。公务员工资支出按财政体制分别由中央财政和地方财政负担,在一定时期内,对财力困难的地方,中央给予适当补助。

五是坚持分步实施的原则。公务员工资制度改革应与组织人事制度、福利制度和社会保障制度等项改革相配套,分步实施,积极稳妥地完成各项改革任务。

三、深化公务员工资制度改革的具体政策措施

(一)完善基本工资制度,逐步形成合理的工资构成。认真贯彻平衡比较、定期增长和物价补偿原则,逐步提高公务员的基本工资标准。结合增加公务员工资,将现行基本工资由基础工资、职务工资、级别工资、工龄工资四项构成,归并简化为职务工资和级别工资两项。同时,适当拉开不同职务公务员之间的工资差距,将基本工资的垂直压缩率从现行的5.6拉大到10左右,使不同职务公务员的工资与其承担责任和工作年限相一致。

(二)建立规范化的地区附加津贴制度。地区附加津贴制度可由地方在对本地区政府和单位自行出台的津贴、补贴项目和标准进行清理的基础上,提出确定地区附加津贴标准的意见,经中央审核后建立,所需经费立足于转化地方和单位现有津贴、补贴额解决。今后各地可根据本地经济发

展情况、财力状况、物价水平、生活费用支出水平自行调整津贴标准,并报中央备案,所需经费按单位隶属关系分别由中央财政和地方财政负担。但是,各地区和各单位不得再以各种名目出台津贴、补贴政策,一经查出,应追究有关地方和单位领导的行政责任。为了防止地区附加津贴差距过大,对超过全国平均地区附加津贴标准2倍以上的地区,中央财政相应扣减或取消该地区的转移支付资金和各种专项资金。同时,为了确保地区附加津贴发放的公平透明,应将地区附加津贴纳入工资统一发放范围。

考虑到建立地区附加津贴制度的工作比较复杂,为便于起步,可先选择同一城市不同政府级次和不同单位之间公务员收入差距比较突出的北京等城市先行试点,着重解决中央国家机关公务员工资收入低于所在地公务员工资收入的问题。同时,在总结经验的基础上,逐步在全国推开。

(三)完善特殊岗位津贴制度和艰苦边远地区津贴制度。根据社会经济发展的需要,进一步完善特殊岗位津贴制度和艰苦边远地区津贴制度,充分发挥工资的补偿和导向作用,提高高层次人才和艰苦边远地区工作人员的工资待遇,以吸引和鼓励各类高层次人才到一些重要关键岗位和艰苦边远地区工作,为鼓励科技创新、实施科教兴国和开发西部战略创造条件。

(四)改革奖金发放办法,建立促进政府机构高效运行的奖励机制。改革现行按职工本人月基本工资额发放年终一次性奖金的办法,实行国家有关主管部门下达奖金总额,单位自主决定内部奖金分配和发放办法,形成与公务员工作贡献大小相结合的奖励机制,增强公务员的工作积极性和主动性,为政府机构高效运行创造条件。奖金总额目前可按各单位职工月平均基本工资总额计算确定,待条件成熟时,可根据各单位总体工作实绩进行调整。

(五)按照工资政策统一、财权事权相一致的原则,合理划分中央与地方的工资管理权限。工资政策制定权、确定工资构成项目以及调整基本工资和艰苦边远地区津贴标准的权限,仍集中归中央;调整地区附加津贴标准的权限下放给地方,由地方根据当地经济发展水平、财力状况和生活物价水平,自行调整确定。中央根据财力情况,通过实行转移支付办法,对财力困难地区给予适当补助,确保基本工资的及时发放,并通过经济、法律手段进行宏观调控,控制地区之间公务员工资收入的差距。

(六)调整中央与地方之间的财政分配关系。针对目前中央财政宏观调控能力较弱的现状,通过进一步完善现行分税制财政管理体制,调整中央与地方之间的财政分配关系,逐步提高中央财政收入占全国财政收入的比重,以加大中央财政对中西部地区的转移支付力度,缓解地区之间收入差距过大的矛盾。

(七)加强行政事业性收费管理,规范政府收入分配行为。进一步加大行政事业性收费的清理整顿力度,坚决取消不合理、不合法的收费项目,降低过高的收费标准,规范政府收入分配秩序;严格按照规定对所有行政事业性收费收支实行财政“收支两条线”管理,收入全额上缴财政专户或国库,支出按照零基预算和定额标准予以核定,从制度上杜绝收费与收入直接挂钩的问题;进一步加大对乱收费的查处力度,对违反规定乱收费以及利用收费乱发奖金、补贴的单位要予以严肃查处,对有关责任人员要依法追究行政责任。通过采取上述措施,杜绝行政事业性收费收入与收费单位经费直接挂钩的现象,改变单位之间职工收入差距不合理拉大的状况。

(八)积极推进事业单位体制改革,逐步减少财政供养人员,完善财政供给方式。对行使一定行政管理职能、参照公务员管理的事业单位,实

面向市场推进事业单位支出管理改革

○ 邓又林 谢和平

近几年,江西省赣州市事业单位人口已占财政供养人口的78%,事业单位支出占财政总支出的47%,有些乡镇甚至占80%以上,财政不堪重负。为了减轻财政压力,优化支出结构,更好地促进社会事业的发展,赣州市财政部门按照建立公共财政框架的要求,积极推进事业单位支出管理改革,取得了明显的成效,不但改变了财政支出越位与缺位的现象,缓解了财政收支矛盾,而且有效地推动了社会事业的蓬勃发展。赣州市事业单位支出改革的基本做法是:

一、明确方向

根据建立公共财政基本框架的目标要求,赣州市明确了事业单位支出管理改革“一保二推”的发展方向。即把事业单位改革分为三种类型:(1)对纯公益性事业单位,如九年义务教育、水利防洪、救灾救济、社会保障、基础设施等,财政要千方百计地确保其正常的经费开支,主要是实行定编定额管理办法;(2)对半公益性事业单位,如各类医院、电视台、电台、非义务性教育、图书馆、博物馆等,财政要清理其支出范围,对这些单位非营利性支出部分仍由财政保障供给,对营利性的、能由市场承担支出的部分,要从财政供给中剥离出去,争取在三年内通过逐年递减财政拨款的办法,将其尽快推向市场;

(3)对非公益性、经营性的事业单位,如各类表演场所、培训中心、幼儿园、应用科研、艺术、中介服务的事业单位,则应创造条件将其全面推向市场,财政对其实行彻底“断奶”。通过“一保二推”,使支出管理改革做到既积极又稳妥,从而有效地解决财政“越位”与“缺位”的问题。

二、政策鼓励

事业单位支出管理改革能否成功,很重要的一点,就是要有促进改革的相关优惠政策。赣州市各县(市、区)政府为鼓励和支持社会力量兴办事业,制定了许多优惠政策。一是在审批办证和税费减免方面实行优惠,做到:优先审批,急事快办,决不拖拉,并减免有关费用;对私人、外资兴办事业单位的,享受招商引资项目待遇,给予政策倾斜。二是在收费标准上予以优惠,对社会力量兴办的事业单位,实行法律允许情况下比公办事业单位略高的收费标准。三是实行财政扶持政策。对公转民的事业单位,按照转制前的财政补助额,在三年内实行逐年递减办法予以支持。如南康市对公办转到新建私立学校的老师实行工资三年的定额补助,缓解了私立学校初创时的压力。四是实行同等待遇的政策,私人创办的事业单位与同类型公办事业单位享受同等待遇,如国家

行国家公务员工资制度,所需经费由财政负担。对公益性事业单位,执行国家制定的工资制度及工资标准,所需经费由财政根据单位收支情况全额负担或部分负担,工资标准的调整要与公务员工资标准的调整统筹考虑;同时,在国家的指导下,允许其工资总额的一部分用于搞活内部分配。对准公益性事业单位,执行国家制定的工资制度及工资标准,财政负担其部分

经费,但工资标准的调整要与公务员逐步脱钩;同时在国家的指导下,允许其享有比公益性事业单位更大的内部分配自主权。对经营性事业单位,已经转制为企业或实行企业化管理的,要执行企业工资制度,单位完全自主决定其内部分配,同时财政也不再直接给予经费支持。对没有转制为企业的,要积极创造条件,争取尽早完成转制;转制为企业后,执行企业财务

制度和工资制度,财政不再直接核拨事业费。

(九)逐步改革机关事业单位职工离退休制度。结合社会保障制度改革,将机关事业单位离退休人员逐步纳入统一的社会保障体系之中,使机关事业单位离退休人员的离退休费标准和政策与在职职工工资标准和工资政策脱钩,为建立正常的机关工资增长机制创造条件。