

建立科学合理公正公平的社会收入分配体系

<http://www.crifs.org.cn> 2006年7月14日 曾湘泉 岳颖

当前，收入分配领域存在的最突出的问题是“制度内工资平均主义”和“制度外收入差距过大”同时并存。“制度内工资平均主义”，直接导致人才队伍激励不足，人才流失现象严重，国家宏观经济和社会发展战略目标难以实现。“制度外收入差距过大”，则导致地区间、行业间、单位间的收入失衡、心理失衡，引发了一些不稳定、不安定的因素，影响了和谐社会的建设。

为逐步理顺我国社会收入分配关系，建立科学合理、公正公平的社会收入分配体系，充分调动广大干部职工的积极性、主动性和创造性，党中央、国务院决定，从2006年7月1日起，改革公务员工资制度，规范公务员收入分配秩序。同时，改革事业单位工作人员收入分配制度，适当提高相关人员特别是社会保障对象的待遇和生活补助水平。这次改革收入分配制度和规范收入分配秩序同时并举，目标明确，措施有力，将大大有利于缓解当前收入分配领域存在的突出问题。

一、适度拉开“制度内工资差距”

改革开放以来，尽管全社会收入分配的差距在不断扩大，但应当看到，这主要是由于“制度外”收入的膨胀引起的，我国目前机关事业单位“制度内”工资收入的差距一直在缩小。这主要表现在：一是“小级差”、“大平台”。“小级差”，即不同职务等级之间以及同职务之间工资标准的差额太小。1956年、1985年和1993年三次工资制度改革，最高工资与最低工资标准的比例，机关单位由28：1缩小为10：1再缩小到6.6：1，事业单位由28：1缩小为10.1：1再缩小到4.6：1。“大平台”，即职务、工作年限相差较大的人员聚集在同一个工资平台上。二是叠幅小。工资结构中相邻职务的工资重叠的部分较小。这就意味着员工不管工作多少年，表现多优秀，如未能获得职务的晋升，工资很难突破。三是绝大多数事业单位“活工资”模块没有搞活，而是按比例发到了个人。四是事业单位薪酬确定的依据不合理，岗位、绩效、能力因素体现不足，激励作用不够。工资确定偏重于职务(职称)、资历，对岗位和绩效因素体现不够，形成了事实上的“身份工资”，贡献与报酬失衡。

本次公务员工资制度改革，简化工资结构，理顺工资关系，增加级别设置，合理拉开不同职务、级别之间的工资差距。将公务员的级别由15个增加到27个，各职务对应的级别数相应增加，提供了充分的级别晋升空间，并适当加大了上下职务对应级别的交叉幅度。同时，坚持职务与级别相结合，增强级别的激励功能，实行级别与工资等待遇适当挂钩，较好地克服了原工资制度存在的一些弊端。

事业单位的工资制度改革，适应事业单位用人制度由“身份管理”向“岗位管理”转变的要求，改变了传统的薪酬确定依据，变“身份工资”为“岗位绩效工资”，建立起与岗位职责、工作

业绩、实际贡献紧密联系和鼓励创新创造的分配激励机制。这种岗位导向、绩效导向的薪酬体系设计，将推动薪酬管理从过去计划、行政手段下的品位分类、身份工资管理逐步转变为市场导向的体现岗位价值的岗位定价、绩效导向的绩效薪酬，以及能力导向的技能或能力薪酬，从而引导员工的薪酬观念逐渐从“领工资”向“挣工资”转变，即从“收入分配”到“按工作、业绩、能力获取报酬”，从一定程度上拉开了“制度内合理的收入差距”，将充分调动广大专业技术人员的工作积极性，强化薪酬制度的激励作用。

二、规范收入分配秩序，缩小“制度外”不合理的收入差距

目前，我国机关事业单位的收入差距大多源于地区间、行业间、单位间的各种名目繁多的津贴补贴，以及不同职位间的差距悬殊的各种职位消费。这种“制度外”的收入差距的扩大存在着许多不合理之处：第一，对国有资产和生产要素占有的初始不平等，造成不同行业不同单位的“创收能力”不一，导致不同行业、不同单位的收入差距的扩大。第二，职位消费的随意化、隐形化和非货币化，形成了我国公款消费的无底洞，导致了不同职位间收入差距的悬殊。第三，劳动力不能顺畅流动，导致不同单位职工收入差距拉大。人才和劳动力市场远未形成，机关事业单位在用人方面虽然有了一定程度的自主性、灵活性，但“能进不能出”、“能上不能下”的“刚性就业”和“刚性工资”的影响仍然根深蒂固。传统的户籍和干部档案身份管理，人才与劳动力市场发展不完善，人才和劳动力不能充分自由流动，加之社会保障制度不健全，使工资机制丧失了差距诱导功能，从而难以在全社会形成真正意义上的人才与劳动力价格。

一个时期以来，一些地方和部门在国家统一工资制度之外自行出台了许多津贴补贴政策，一些单位不惜违规“创收”。基本工资之外存在的各种补贴、津贴，引发了“国家权力部门化、部门权力利益化、部门利益个人化”等问题，导致名义收入与实际收入差距甚大，不仅扰乱正常的收入分配秩序，而且容易滋生腐败，有损国家公职人员的形象。

当前，收入分配领域存在的最突出的问题是“制度内工资平均主义”和“制度外收入差距过大”同时并存。“制度内工资平均主义”，直接导致人才队伍激励不足，人才流失现象严重，国家宏观经济和社会发展战略目标难以实现。“制度外收入差距过大”，则导致地区间、行业间、单位间的收入失衡、心理失衡，引发了一些不稳定、不安定的因素，影响了和谐社会的建设。

这一次国家进行全方位的规范收入分配秩序，可以有效地遏制“制度外”收入差距恶性发展的势头。在清理各地区、各部门津补贴的基础上，紧紧围绕规范秩序和缩小差距两个目标，充分调动中央和地方两个积极性，科学运用经济和行政两个调控手段，把不同地区之间公务员收入差距控制在合理范围内，坚决消除同级政府不同部门之间的收入差距。对此，中央有严格纪律要求，坚决取消在国家统一政策之外自行设立的各种津补贴项目，加强资金来源管理，各项支付非税收收入要按国家有关规定上缴国库或财政专户，不得违反规定擅自占用、使用和处置国有资产用于发放补贴、奖金、福利。这一次规范收入分配秩序力度大、针对性强、覆盖面广、措施得力，对缩小“制度外不合理的收入差距”将起到非常重要的作用。

同时，向基层、艰苦边远地区倾斜，适当提高相关低收入群体的待遇也有利于进一步缩小收入差距，推进和谐社会的建设。为使更多的城市低保对象补助群众分享改革发展的成果，在这次改革公务员工资制度和规范津贴补贴的同时，也再次提高相关人员特别是社会保障对象的待遇和生活补助水平：一是适当提高企业退休人员基本养老金标准；二是适当提高优抚补助标准；三是适当提高

移交政府安置的军队离休退休干部和管理机构人员待遇标准；四是适当提高城市低保对象补助水平。

三、加快推进相关配套制度改革

收入分配制度改革和规范收入分配秩序是一项复杂的系统工程，需要相关制度的配套改革，才能整体推进。

第一，尽快构建机关事业单位人力资源管理基础平台。机关事业单位的人力资源管理模式，应导入现代人力资源管理理念和制度，从传统的品位分类转变为职位分类。就机关而言，应通过科学的工作分析，制定不同职位公务员的工作职责、权限范围、任职资格条件，规定相应的权力义务，真正做到责、权、利统一，并公之于众，自觉接受社会监督，让老百姓心服口服。就事业单位而言，实行岗位绩效工资的前提，必须进行科学的岗位设置、工作分析和岗位评价，以及严格的绩效管理。即在岗位设置的基础上进行工作评价，划分工作等级和工资等级，并制定科学的、易于操作的工作业绩管理标准和制度，为拉开不同职位的薪酬水平提供依据。否则，岗位绩效工资就会流于形式，失去薪酬支付的科学依据。

现代薪酬制度设计有三个基本前提，即要有清晰而明确的发展战略，科学的组织结构设置，规范的职位体系。在此基础上以职位定价为出发点，采取科学的职位评价方法，进行薪酬制度设计和绩效考核。以绩效改进和人员开发为目的，逐步建立和完善充分体现职位个性特点的绩效管理体系，加强绩效管理，是薪酬制度变革成功与否的关键之一。绩效管理是人力资源开发与管理的核心和基础，是组织人力资源管理系统中的核心部分，为将绩效与报酬挂钩，组织需要准确测量个人的绩效。为了员工的开发，员工需要得到关于他们优点与不足的反馈。同时，组织需要员工的绩效信息来指导组织的培训和开发工作，改进员工的绩效问题。

第二，正确处理好规范收入分配秩序与充分发挥单位积极性的关系。没有约束的激励会使激励误入歧途，没有激励的约束又使组织和个人失去动力。因此，我们不能在规范收入分配秩序的同时，因为处置不当，挫伤了人们对事业发展的积极性。特别是在现有的“预算内”和“预算外”收支状况的大背景下，要正确处理好规范收入分配秩序与充分发挥单位积极性的关系。激励与约束两者缺一不可，但又是非对称的。犹如汽车的动力机制一样，激励就像汽车的发动机，汽车要起动，必须要有发动机，但是仅有发动机汽车照样也不能开上路，还必须要有的刹车装置，这就是约束。只有建立相对完善的激励和约束机制，才能保证组织活动的健康运行。

第三，尽快推进社会保障制度改革。社会保障制度改革可以为机关事业单位人事制度改革和工资制度改革解决“出口”问题，为组织提高人力资源配置效率创造必要的前提和条件。为此，应尽快研究和改革机关事业单位社会保障制度，将机关事业单位的退休费发放统一纳入社会养老保险体系、医疗支出纳入社会基本医疗保险体系、人员纳入社会失业保险体系进行管理，解决职工后顾之忧，为深化工资制度改革创造宽松的环境。

(本文作者曾湘泉系中国人民大学劳动人事学院院长，岳颖系中国人民大学劳动人事学院博士后)

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430