

公务人员调薪执行：困境及启示

吴木奎*

从中西方的经验看，公务员工资支出是政府日常开支中的最大项目之一。因此，公务员工资管理也是财政问题。20 世纪 80 年代以来，许多发达国家面临着减少政府开支、改善公共服务的压力。“政府再造”成了政府追求的共同目标（Hood, 1991；Osborne & Gaebler, 1992）。本德尔和艾略特认为，“政府再造”包括三个重要组成部分：一是财政管理改革；二是官僚组织结构重组；三是公务员的报酬体系的改善。这三项任务密切相关。财政和官僚队伍改革通常先行一步，如果公务员薪酬体系的改革没有到位，前两项改革的实效会大打折扣（Bender & Elliott, 2003）。

公务员薪酬体系直接关系到官员的激励问题，因此也是公务员队伍治理的核心。改革公务员薪酬体系、适当提高公务员正式收入在政府和学术界有一定的共识。从 1997 年开始，中央政府六次要求各地政府提高公务员和财政供养人员的报酬（简称公务人员调薪）。最新一次发生于 2006 年 7 月（工资改革和涨薪合并处理）。

与此同时，地方政府出现一个决策者始料未及的问题：基层公务员欠薪问题日益严重。财政部科研所曾经专门组成“欠发工资现象研究”课题组。他们的研究认为：（1）欠发工资的形式有时间上不能及时发放和工资发放标准不到位两种；（2）欠发工资现象主要发生在经济欠发达地区；（3）欠发工资问题主要发生在县、乡两级政府；（4）欠发工资面比较大，且近年来呈扩大态势；（5）某些县乡政府向金融部门贷款发放工资；（6）清欠难度大（财政部科研所，2002：36）。

根据 2008 年和 2009 年对福建、湖北等省份的调研，笔者发现公务员欠薪与农民工欠薪有很大区别。公务员欠薪并不是指公务员无法按月领取工资，而是得

* 吴木奎，香港城市大学公共及社会行政学系，高级副研究员。

到的工资额与中央的要求有差距。这种状况在县、乡两级政府相当严重，并没有随着全国财政收入增长有所减弱。清欠的难度也很大，用新的自有收入和上级转移来支付累积拖欠，新的拖欠越积越多^①。调研中，普通公务员对名义工资和实际工资的差距很有怨言。从长远来说，调薪执行不力将影响公务员队伍治理的成效。

除了上述财政部科研所报告，有一些文献也提及公务员调薪执行不力。陈锡文等（2003）在河南、江西、湖北等地调研发现，即使是财政状况相对较好的县级单位也存在公务员工资无法足额发放的情况。一些财政状况较差的县级单位只能向上级财政局借款发放当地领导可接受的工资数额。四川省委组织部的一项调查写道：“不少乡镇由于负债重，欠发乡镇干部的工资少则一两个月，多则长达半年之久；有的乡镇为了发工资而四处借钱，跟当地老板借，向县、省财政借；有的按本乡财力计算，从时间上已经借到 2015 年。”^②（项继权，2002）

除了对公务员管理等理论方面的潜在贡献，公务员欠薪也是个有待探索的实践问题。通常假设，公务员热衷于增加自身收入。在官僚预算最大化理论中，公务员对自身报酬的兴趣远高于服务公众（Niskanen, 1971；1975）。因此，公务员会积极解决自身的报酬问题。此外，近年来我国的财力日益充足，也有财力条件解决公务员欠薪问题。为什么在县乡政府欠薪问题仍然严重？在个人可以从涨薪获利的前提下，地方领导人为什么没有主动积极捍卫自己及属下法定权益？通过讨论公务员调薪的执行，论文剖析了中国的中央和地方财政关系。在 20 世纪 90 年代初期的重要学术文献中，中国式的央地财政关系被认为是理想型的央地关系（Jin et al. , 2005；Montinola et al. , 1995；Oi, 1992；Weingast, 2009）。中国的政府管理在改进公共服务、推进市场经济方面表现得比其他联邦制度国家（包括印度、巴西）优越（Montinola et al. , 1995；Weingast, 2009）。本论文研究质疑温加斯特（Weingast, 1995；2009）等人的观点。

论文数据是 2008 年至 2009 年间在福建省、湖北省的四个县政府调研所得。调研中，作者访问了多位正、副财政局长。财政系统内的访谈对象大多为资深的财政工作人员，他们不仅提供了财政数据，还谈及一些数据和政府文件上无法反映的事实和个人理解。两位县委书记和县长在本论文中作用特殊，他们不仅为

① 见陈锡文等（2003）。他们还提到：“县、乡政府仍然承认工资标准的提高，但‘名义工资’与‘实际工资’之间的历史沉积落差只能靠一次调资政策出台后，利用上级财政的增资专项补助来弥补，最终导致‘名义工资’与‘实际工资’之间的差额越来越大。”（178）

② 黑体为本文作者所加，“乡财县管”后支出责任就落在县政府。

调研提供了便利，还提供了财政局局长们无法提供的信息。过往学术文献较少出现对这一层级人员的访谈。中国大部分公共服务是由县级政府提供（World Bank, 2002），县委书记、县长在公共服务、财政安排和政策议程设置中扮演重要角色。他们除了谈到公务员调薪问题，还谈到地方政府政策议程设置、财政安排优先顺序、获取中央资源的办法和策略、执行中央命令的苦恼和困境等。除了财政局局长及地方领导人，作者还访问了一些普通公务员。他们对公务员调薪、日常中央命令执行都有一些经验和看法，这些访谈也增进了作者对地方调薪执行的认识和理解。此外，作者还搜集到一些重要的统计资料，比如各省的财政年鉴和财政部《全国地市县财政统计资料》和《地方财政统计资料》等。使用这些数据时，作者注意各种数据之间的交叉核对。县级财政部门有惯性向上高报支出，作者在调研的县域就发现了高报和虚报问题。因此，县级人大的数据也值得注意。此外，《全国地市县财政统计资料》是国内研究财政实证问题经常使用的统计材料。在支出科目的细化方面，各省的财政年鉴（如《福建财政年鉴》）的使用价值更高。比如在2007年前，《福建财政年鉴》县级支出项目为31项，而《全国地市县财政统计资料》只有11项。许多项目事实上被放到“其他支出”中，这影响了有效的数据分析。

基于一线调研和引用的数据分析，论文对公务人员调薪执行不力的解释是，官僚队伍扩张和“经济增长导向”的财政分配影响了政府在民生及公共部门工资方面的支出。调研发现，官僚队伍扩张在县级单位比较严重，此外人均地区生产总值越低的县域，官僚队伍扩张和政府规模的膨胀越严重。虽然湖北省推行“以钱养事”等服务外包改革，政府的预算内支出占地区生产总值的比重却在过去十年里迅速上升。调研中最穷的一个县域，政府预算内支出占GDP的比重在2000年至2006年之间从3.62%升至8.05%。更为严重的是，中央政府日益增多的财政转移支付也鼓励了地方政府的预算软约束。有证据表明，得到越多转移支付的县域，政府规模扩张越为严重^①。也就是说，本来应该用来提薪的转移支付事实上用于人事增员上。

“经济增长导向”的财政分配实践直接影响着民生和公共部门雇员的支出。在

① 基于县级数据，郭钢（Guo, 2008）研究表明，中国中央政府每给地方政府增加一百万元的调整工资转移支付，县级政府就会增加16名雇员。假设2007年新增两千多亿的调整工资转移支付全部到了县级单位，大约会增加380万公共部门雇员。

20 世纪 90 年代末期，中国财政制度上最重要的变化就是“公共财政”取代“建设财政”。在分析中国财政制度的变迁时，侯一麟认为，公共财政体系开始发挥作用，具体内容包括：财政大笔支出投向教育、医疗等基本公共服务领域和住房、就业、社会保障等重大民生事项；公共财政支出开始覆盖农村，启动城乡一体化进程；着力缩小地区间差距，目标定为基本公共服务均等化。贯穿 30 年财政体制改革的是政府职能的转变，从大量直接参与经济运行到提供公共服务为主，即承担“公共性”事务（侯一麟，2009：47）。

“公共财政”的较早表述出现于 1998 年时任财政部长的项怀诚在财政工作会议上的讲话。他提到：“公共财政的特点，就是国家以社会和经济管理者身份取得收入并用于政府公共活动支出，保障国家安全和社会秩序，提高社会公共服务水平，实现经济均衡发展，促进社会公平。”（侯一麟，2009：711）^① 因此，公共财政事实上就是民生财政。中国的经济、社会发展也要求政府的公共支出向民生倾斜。如吉利和霍尔比格（Gilley & Holbig）所述，中国的许多知识分子呼吁政府要注意社会分配和公平、实现发展的共同繁荣（Gilley & Holbig，2009）。岳经纶（Ngok，2009）认为，“各级政府一味追求经济增长有负面社会效应。最明显的就是形成了经济增长、环境保护和社会平等之间的巨大反差”。

20 世纪 90 年代后期，中央政府多次强调并出台了各种财政资金支持的重大扶贫措施，加大了民生项目的投入。与此同时，公共部门雇员调薪也被纳入到收入分配改革中。基于大部分公共服务仍由公务员及财政供养人员来提供，适当的公务人员薪酬改革有助于改善民生。因此，民生财政中的一个重点是公务人员和财政供养人员的薪酬改善^②。

在预算制度上，中央政府也调整了预算编制方式以适应民生财政的需要。“综合预算原则”要求政府部门把所有收支纳入预算（Ma & Ni，2008；马骏，2010）。此项原则如果得到有效贯彻，公共部门雇员工资足额发放和民生项目（如教育、医疗）的支出可得到切实保障。地方政府之前形成一套非正式制度，也就是预算内支出保证上级政府的政策要求得到落实，而预算外资金则进入经济建设^③，“预

① 时任县（区）委书记的宋亚平认为，公共财政首要处理的就是政府与市场关系。因此财政主要投向政权建设和社会保障等非盈利性事务（宋亚平，2009）。

② 这也不难理解为何当前的中央政府对教师的绩效工资改革也相当重视。

③ 基于省级数据，李永友、沈坤荣（2008）认为地方许多经济建设项目的融资办法就是增加非税收入。

算内保吃饭，预算外搞建设”（袁飞等，2008）。表面上“井水不犯河水”的预算内外支出安排在现实中常常难以平衡。调研发现，虽然扣除部分公务人员工资用来投入当地重大项目的做法在县级单位已比较少见，不过，优先满足各种经济建设需求是县级政府的惯常做法。因此，“综合预算原则”釜底抽薪式地要求地方政府将所有支出置于财政部门的审查之下。也就是说，“综合预算原则”的实现与“保工资”的落实是密不可分的。

论文认为，县级政府由“建设财政”到“公共财政”的转型仍有难度。地方政府，特别是县一级政府，仍然将经济建设放在首位。即使加薪对地方领导人个人也有利，但是地方领导人更注重与地区生产总值和财政收入等指标有关的工作。此外，经济发达区域的公共部门在20世纪90年中后期滥发津补贴的问题也使欠薪更为复杂化。根据津补贴规范的中央文件要求，如果地方领导或者政府部门领导超标准发放员工薪水，单位主要负责人一律先行免职。在如此重的行政处罚下，地方领导人更没有动力解决欠薪问题。解决了欠薪问题，地方领导人充其量得到下属的赞赏；一旦解决不当，矫枉过正，地方领导人自身的前途必然受到影响。调研发现，即使是希望解决公务员调薪问题的县级领导也多避开此难题。

调薪执行还有一个实践问题，公共部门雇员负责日常公共政策执行和公共服务的提供，为何许多地方领导人可以对下属的福利较为漠然^①？论文的初步答案是，普通公共部门雇员对地方领导人的职位升迁影响极少，接受公共服务的民众对地方领导人的职业前景影响更弱。而且，官员向上负责的趋势随着1994年分税制改革而强化。一直以来，中央对地方人事控制是比较强的。1994年，一位中央领导人在中央党校对官员训话：“地方经济发展了、有钱了。你们不要自以为可以和中央讨价还价。尽管你们有钱，中央有权力选人和换人。”（Huang, 1996: 88）黄亚生认为，人事权是中央控制地方领导人的一张王牌（Huang, 1996: 88）。地方官员对上级政府的依赖程度在1994年分税制改革中强化了。周雪光认为，相对于改革开放早期，中央在资源分配或者政策决策方面都享有更高的权威（Zhou, 2010）。调研也发现，县级官员向上负责的趋势相当明显。调研的四个县的共同特点是，地方政府支出越来越依赖中央的转移支付，因此向上跑资金是县级领导人日常主要工作。举湖北的一个县域为例，从2000年至2006年，县政府收到的上

① 不可排除的是，许多公共部门领导也给员工超额发放工资，这也是城市和经济发达区域政府的滥发津补贴问题。

级转移支付从地方生产总值的3%上升至10.8%。巴尔和华莱士（Bahl & Wallace, 2004）认为，过去二十年，许多发展中国家的地方政府日益依赖上级的财政转移支付。中国的情况更是如此。20世纪90年代中国的地方政府财政依存度只是发展中国家的平均水平。进入21世纪之后，中国地方政府的财政依存度呈快速上升的态势。世界银行（World Bank, 2007）数据表明，2004年六成县级政府预算内支出是由上级资金来支付的。在讨论国家和农民关系的变迁中，周飞舟（2006）提到当前基层政权从“汲取型”转变为“悬浮型”。论文认为，在地方政府特别是县级政府越来越依赖上级转移支付来应付公共服务和日常开支时，基层政权正从“汲取型”转为“依赖型”。在这种背景下，地方领导人一方面加强经济建设等有助于职业前景的投入，另一方面地方领导人将进一步强化自身的向上负责。因此基层公务员的调薪问题很难得到有效解决。

论文因此质疑在中国研究文献中影响较大的“中国特色的联邦制”（Market-Preserving Federalism & Federalism, Chinese style）理论的有效性。温加斯特等人（Weingast et al., 1995）提出了“中国特色的联邦制”的理论。温加斯特认为，以价格机制为核心的经济改革只是成功的经济、社会转型的一部分。合适的政治制度对保证转型顺利至关重要（Weingast, 1995）。从中国的经验来看，有限中央政府的“中国特色的联邦制”可以促进市场经济的发展。温加斯特称，“中国的改革开放是重要的政治改革，其中很重要的一点是，中央虽没有把自己的手彻底绑住，不过中央政府在行使权力时候分外小心。中央政府在自我约束的同时大量放权予地方政府”（Weingast, 1995: 27），这是其他联邦制国家应该向中国学习的地方。因此，中国经验有两条，一是中央政府自律和自我约束；另一是地方政府拥有广泛制定政策的权力，还拥有很高的财政自给度。

中央政府高度自律、地方政府享有很高财政自主权的时期很短。与其他近年文献的发现相似，论文认为自1994年分税制改革之后，地方财政自主权严重下降；与此同时，中央对地方的干预程度增强，“中央请客、地方埋单”的个案逐渐增多^①。这就是中央为何可以启动对地方财政自主性干预较大的全面提薪以及为何会发生欠薪的制度根源。周雪光和赵伟（2009）也认为，“中国特色的联邦制”所依据的个案研究时间正是中央政府在权力和资源方面都相对薄弱的时期。依据这一特殊时期中央政府的作为来提出中央政府“自律”和地方财政依赖度很低的

^① 关于无资助的中央委任（法令），范永茂曾有过详细描述。（Fan, 2008）

观点在逻辑上也有可挑战之处。费解的是，在温加斯特等作者近年的文献中，“中国特色的联邦制”仍然作为理解当前中国市场经济的重要理论框架。

论文从公务员调薪执行的角度讨论央地财政关系变迁、地方领导人政策偏向、公务员队伍治理等。论文可能的贡献在于：一是加深学界对公务员工资管理的研究。公务员工资管理对公务员队伍治理是至关重要的，但以往的研究大多忽略了公务员工资管理（例外的重要文献见 Chan & Ma，即将出版）。论文系统地回顾了建国以来公务员工资管理制度，并探讨了公务员工资管理中的中央和地方关系。二是论文的贡献在于对近年的央地财政关系的梳理。近年来有两本重要书籍讨论央地关系。一是李芝兰（Li，1998）回顾了 1978 年至 1993 年间中央和地方的互动和博弈。这本书对研究中央地方关系贡献很大，遗憾的是，这本书没有谈及 1994 年分税制改革及其后央地财政关系变迁。另一本书是世界银行 2002 年出版的著作，主要执笔者为黄佩华。这本书的田野调查扎实，案例丰富。该书的弱点在于理论部分欠缺。本论文虽难以与上述两书相提并论，但吸收了前人对央地关系的研究，在一些细节方面仍有一定的突破。

论文存在一些缺陷。最主要的是调研的设计部分。论文最初设计是选取调薪执行比较好的县域与执行比较差的县域进行对比，在控制一些变量的基础上形成类似于定量研究的推导模式。在调研执行阶段，笔者可以接触的县域中全部有欠薪和不按中央标准发放的问题。因此，论文中所有县域都有调薪执行问题，这在方法论上是不够完美的。

参考文献

- 财政部科研所“欠发工资现象研究”课题组（2002）. 县乡政府欠发工资问题研究. 财政研究, 4.
- 陈锡文（2003）. 中国县乡财政与农民增收问题研究. 太原：山西经济出版社.
- 侯一麟（2009）. 政府职能、事权事责与财权财力：1978 年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析. 公共行政评论, 2.
- 李永友、沈坤荣（2008）. 辖区间竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征. 经济研究, 5.
- 马骏（2010）. 政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5.
- 宋亚平（2009）. 咸安政改：那场轰动全国备受争议的改革自述. 武汉：湖北人民出版社.
- 项怀诚（1998）. 项怀诚同志在全国财政工作会议上的讲话. 中国财政年鉴编辑委员会编. 中国财政年鉴 1999. 北京：中国财政杂志社.

- 项继权 (2002). 短缺财政下的乡村政治发展——兼论中国乡村民主的生成逻辑. 中国农村观察, 3.
- 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴 (2008). 财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀. 经济研究, 5.
- 周飞舟 (2006). 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响. 社会学研究, 3.
- 周雪光、赵伟 (2009). 英文文献中的中国组织现象研究. 社会学研究, 6.
- Bahl, R. & Wallace, S. (2004). *Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension*. International Studies Program Working Paper 04 – 19. Georgia State University.
- Bender, K. A. & Elliott, R. F. (2003). *Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*. Hampshire: Ashgate.
- Chan, H. S. & Ma, J. (forthcoming). How Are They Paid? A Study of the Pay in Chinese Public Sector. *International Review of Administrative Science*.
- Fan, Y. (2008). *The Politics of Unfunded Mandates: The Intergovernmental Fiscal Relationships and Political Structure in China*. PhD dissertation, Northern Illinois University.
- Gilley, B. & Holbig, H. (2009). The Debate on Party Legitimacy in China: A Mixed Quantitative/Qualitative Analysis. *Journal of Contemporary China*, 18 (59): 339 – 358.
- Guo, G. (2008). Vertical Imbalance and Local Fiscal Discipline in China. *Journal of East Asian Studies*, 8 (1): 61 – 88.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3 – 19.
- Huang, Y. S. (1996). *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*. New York: Cambridge University Press.
- Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. R. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*, 89 (9 – 10): 1719 – 1742.
- Li, L. C. (1998). *Centre and Provinces-China 1978 – 1993: Power as Non-zero-sum*. New York: Oxford University Press.
- Ma, J., & Ni, X. (2008). Toward a Clean Government in China: Does the Budget Reform Provide a Hope? *Crime, Law and Social Change*, 49 (2): 119 – 138.
- Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style—the Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1): 50 – 81.
- Ngok, K. (2009). Redefining Development in China: Towards a New Policy Paradigm for the New Century? In Mok, K. & Forrest, R. Eds. *Changing Governance and Public Policy in East Asia*. London, New York: Routledge.

- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18: 617 – 645.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45 (1): 99 – 126.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public sector*. New York: Plume.
- Tsui, K. & Wang, Y. (2004). Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 177: 71 – 90.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1): 1 – 31.
- Weingast, B. R., Qian, Y. & Montinola, G. (1995). Federlism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1): 50 – 81.
- Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65 (3): 279 – 293.
- Wong, C. P. W. & Bird, R. (2008). China's Fiscal System: A Work in Progress. In Brandt, L. & Rawski, T. Eds. *China's Great Transformation: Origins, Mechanism, and Consequences of the Post-Reform Economic Boom*. New York: Cambridge University Press.
- Wong, C. P. W. (2005). *Can China Change Development Paradigm for the 21st Century* No. Working paper FG 7, 2005/03. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- World Bank. (2002). *China: National Development and Subnational Finance, a Review of Provincial expenditures*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2007). *China Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society*. Washington: World Bank.
- Zhou, X. G. (2010). The Institutional Logic of Collusion Among Local Governments in China. *Modern China*, 36 (1): 47 – 78.