

职工收入结构失衡及其治理

The Structure Imbalance of Staff's Income and Its Solution

潘大鹏 孙玉梅

(劳动部劳动科学研究所)

近几年来,职工收入结构失衡已成为工资分配领域改革的矛盾焦点之一,深入分析其失衡的现状和原因,探求治理对策,深化工资分配制度的改革已成为迫切问题。

一、职工收入结构失衡的基本态势

1978年以前,职工生活几乎全靠单位发给的工资收入维持;改革开放使我国经济形式和经营方式逐步走向多元化,从而带来了职工收入来源多渠道化和收入形式多样化。现在除国家和企业发给的工资、奖金、津贴补贴外,从单位内外取得的各种名目的其他收入不断增多。职工收入结构(职工全部收入中工资收入与工资外收入之间,以及工资收入中各组成单元之间的比例关系)失衡表现在比例关系不均衡、不协调,其主要标志是:

1. 职工收入中工资收入所占比重连年下降,而工资外收入的比重则逐年上升。

1988年同1978年相比,工资收入在城镇居民货币总收入中的比重已由先前的75.0%降至59.0%,十年间下降了16个百分点。据有关部门统计,同期工资外收入中仅“职工从单位得到的其他收入”和“城镇居民其他收入”两项占居民货币总收入的比重,就从19.2%上升到30.5%;两项数额合计1978年只有145.9亿元,1988年猛增到1152.9亿元,平均每年增加23.0%。

2. 职工工资收入中标准工资部分越来越小,而奖金、津贴补贴等平均发放部分则越来越大。

从全民所有制单位职工工资总额构成情况来看,标准工资所占比重,1978年为85.7%,1989年为54.2%,11年下降了31.5个百分点,平均每年下降4.1%。相反,奖金、津贴补贴等标准工资以外的部分,平均每年增加11.1%。针对这一问题,劳动部门前些时候对四川、江苏、山东等八省市做了一

次联合调查,发现目前企业标准工资占工资总额的比重不足一半已是相当普遍的现象,甚至有的企业标准工资仅占工资总额的三分之一。

3. 国家暗补增长迅速,职工隐性收入的“黑洞”不断膨胀。

所谓国家暗补,是指财政为稳定人民生活而对若干商品购销价格倒挂的价差和亏损补贴。它包括:平价供应粮、棉、油及一些副食品和日用品的价格补贴,维持廉价住房和低价水、电、气等公用事业产品所负担的补贴,单位以实物或其他形式发放给职工但未加以统计的福利也在此列。虽然这些暗补没有直接增加职工的货币收入,但相对说来却减少了职工消费的货币支出,在事实上构成了职工的隐性收入。因此,研究职工收入结构,这一部分不容忽视。

统计资料表明,1978~1988年,财政补贴平均每年增长13.3%,大大超过同期财政收入每年增长8.7%的速度,总的补贴数额已突破5 000亿元。这一数字还只是按照现行统计口径统计到的数值,现实中尚有许多没能统计上来的内容,如廉价住房,以实物等形式发放给职工的福利,社会集团购买的消费品中被用于职工个人的部分,等等。据计委的一些同志估算,仅上述三项合起来,1988年就有645亿元,相当于当年职工工资总额的28%左右。如果把统计的和估算的两相加总,那么1988年职工的隐性收入将达到1 408亿元,相当于该年度工资总额(2 316.2亿元)的60.8%。如此高的比例,既加重了国家财政负担,也给职工收入分配带来一系列负效应。

二、职工收入结构失衡的危害

职工收入结构失衡,给当前社会政治经济生活造成许多不良后果,表现在:

1. 削弱了国家对消费需求的宏观调控能力。

三、导致职工收入结构失衡的原因

导致职工收入结构失衡的原因主要有四:

第一, 根本的原因在于工资制度本身的不合理。企业工资标准30多年一贯制, 长期不做调整, 早已不适应当前实际的经济形势。1956年工资改革时制订的企业工资标准, 北京地区一级工资30~36元, 八级工资100~120元; 1985年规定的现行工资标准, 一级工资为34~38元, 八级工资102~114元, 仍基本维持50年代的水平。在当前物价已大幅度上涨的情况下, 即使加上几次物价补贴, 一级工资也难以保证一个人一月的最低生活费用。然而, 问题不仅仅是工资标准低, 而且职工晋级增资制度十分不完善, 除了几次普调之外, 职工经常是几年甚至十几年不增加工资。企业既无权提高标准, 也无权正常升级, 却又面临着职工要求增加收入的压力, 各单位也就只得在“正门”之外找出路, 在津贴、补贴、劳务费等工资外收入上下功夫了。这是导致职工收入结构失衡的内在动因。

第二, 社会福利保障制度的缺陷。我国传统的社会福利保障制度是与过去的低工资收入政策相对应的。虽然从表面看, 低工资制度保持一贯至今, 但实际上改革以来随着收入来源渠道的多样化, 早已打破了原来收入分配的旧格局。与此相适应, 社会福利保障制度理应进行改革, 改变由国家包下来的老办法。可令人遗憾的是, 这方面的改革至今未见动作, 公费供给的内容反而在进一步扩大。据统计, 1988年仅国家财政负担的各种生活物价补贴就达682.2亿元, 相当于当年职工工资总额的近30%; 若加上企业负担的职工劳保福利费用655.5亿元, 则达1 337.7亿元, 相当于当年职工工资总额的56%; 如果再加上廉价住房和水、电、气以及实物等隐性收入额, 那么这一比例将达到90%以上。正是如此高额的社会福利, 使职工收入结构失衡得到了财政的支持。

第三, 政策错位及宏观调控体系不完善。综观我国经济改革过程, 自始至终都紧紧围绕着利益的调整。一方面, 改革方案的设计多以增加收入为条件来鼓励实施; 另一方面, 单位或个人也以获得更多的利益为条件来承接改革方案。于是出现了改革政策同时也就是收入分配政策的替代错位现象。在各行各业高歌改革的今天, 这种政策错位也就成为收入分配政出多门、乱开口子的根源。近几年一些地区和部门设立了名目繁多的单项奖, 据华北某省调查, 1988年执行的各种单项奖达54项, 其中: 属国务院及有关部门制定的有15项, 属省政府和省直属管理部门制定的有19项, 属地区行署和市政府制定的有5项, 由企业自定的15项。无论这些单项奖是多么“出于改革的需要”, 但实

在过去工资外收入比重较小的情况下, 居民每年的实际消费需求基本上等同于职工的工资总额, 国家通过调控工资即可相应调控消费需求。而现在, 随着职工收入来源渠道的多样化, 职工收入结构越来越倾斜于工资外收入, 这部分的比重越来越大。但工资外收入却不似工资收入那样易于管理, 因为它大多处于秘而不宣状态, 透明度极低, 很难掌握其具体情况。近年来消费需求膨胀的势能压力越来越大, 很大程度上就是由于工资外收入增长过快以至失控。

2. 进一步助长了社会分配不公。

社会分配不公有两层含义: 一是收入差距过大, 二是平均主义。职工收入结构失衡在这两方面都有推波助澜的作用。据调查, 各单位以种种名目发放给职工的工资外收入, 彼此之间差距很大。这是因为单位发的工资外收入是以单位自身的“经济基础”和单位领导人的意志为转移的, 如果单位的经营状况不错, 并且其领导人也刻意增加职工收入, 那么该单位的工资外收入就要比其他单位高得多。但从同一单位内部来看, 工资外收入的分配则是按人头平均发放, 而且奖金、津贴补贴也不再强调劳动因素, 随着其数额越来越大, 其结果必然冲淡职工工资水平的差异, 使得收入分配中的平均主义比以前更普遍更严重。

3. 使国家财政背上了沉重的包袱。

长期以来, 我国收入分配制度中的低工资与多补贴是相辅相成的。低工资的政策不改变, 工资标准不提高, 在物价不断上升的情况下, 为了保证人民群众的生活, 只能是补贴越来越多, 数额越来越大。近些年, 花了大量投资用于城市交通、住房、自来水和煤气等基础设施建设, 国家不仅负担了建设投资, 而且负担着房租、水电、交通等价格补贴, 致使国家财政补贴的包袱越背越重。1978年至1988年, 国家财政补贴在财政支出中的比重已由19.7%上升到28.6%, 财政补贴占财政收入的比重也由19.5%上升到了29.5%。如果今后不对职工收入结构进行调整, 那么国家财政日渐窘迫的局面将难以得到改观。

4. 弱化了工资分配的经济杠杆作用, 不利于调动职工的劳动积极性。

标准工资比重越来越小, 工资外收入迅速增加, 平均主义再度抬头, 严重影响了工资分配的激励作用, 在很大程度上挫伤了职工的劳动积极性。“吃饭靠工资, 干活靠奖金”的说法随处可见; 出勤不出工, 出工不出力, 出力不出活的现象到处可见; 给钱就干, 没钱则看, 上班闲逛的不良风气在滋长蔓延。这些都同近年来职工收入结构失衡问题不无关系。

质上绝大多数都是分配政策错位的结果,而且在事实上造成了职工工资结构和收入结构失衡的状态。此外,面对职工收入来源渠道多元化的现状,现行的分配管理体制和管理机构已难以驾驭职工的全部收入分配活动。劳动、人事、计委、财政、银行、税务等部门都有权管理,但又都不能全面综合治理,缺乏一个统一协调部门。这种不完备的宏观调控体系,也给职工收入结构失衡创造了存在和发展的环境。

第四,各单位在职工收入分配这方面普遍缺乏自我约束能力。我国的经济体制改革是从放权让利开始的。试图通过把一部分决策权和资源控制权下放给企业,来达到灵活经营、提高经济效益的目的。但由于搞活过程中忽略了企业自我约束机制和自我发展机制的培育,致使这种不对称的改革难以奏效。十多年来,不少企业都拥有了相当数量的自由资金,并在相当程度上掌握了支配资金的权力。然而,与此同时却没有构造自我约束机制,这样就导致企业所拥有的自由资金和支配权在初次分配与再分配过程中很容易地向职工个人方面倾斜。按照政策规定,企业留利的使用采取“6:2:2”比例办法,即60%用于生产发展基金,20%用于奖励基金,20%用于福利基金。但实际情况是,企业在留利水平不断提高的情况下,用于生产发展基金的比例越来越低,而用于奖励和福利基金的比例越来越高。1985年生产发展基金的比例是35.3%,奖励与福利基金的比例是64.7%;1986年分别为20.8%和79.2%;1987年则为18.8%和81.2%。企业之所以能够通过各种渠道多发、滥发奖金实物,甚至不惜挤占生产发展基金来讨好职工,企业自我约束能力不强无疑是主要原因。

四、调整职工收入结构的对策建议

根据有关史料,早在1956年劳保福利费用(不包括房租补贴)相当工资总额四分之一左右的时候,政府就明确提出,要适当增加按劳分配的工资的比重,适当减少平均分配的福利性支出,以便更好地发挥分配对鼓励职工劳动积极性、促进生产发展的作用。遗憾的是我们没有及早注意贯彻这一正确方针,结果才导致今天职工收入结构严重失衡的状态。面对现实,“亡羊补牢,犹未为晚”。关键在于我们一定要重视这个问题,并下决心来解决这个问题。笔者认为,要实现我国职工收入结构合理化,彻底扭转目前失衡的局面,今后一段时期内须做好以下几方面工作。

首先,改革现行工资制度,建立新的工资增长机制。

如前所述,现行工资制度的不合理是导致职工收入结构失衡的根本原因,因此对现行工资制度进行改革是势在必行。本着先易后难、先治标再治本逐步深化的思路,工资制度改革第一步要先进行工资表面形式的调整,第二步进行工资内在机制的改革,以后逐步健全和完善。具体设想如下:

1. 简化工资结构。

工资总额的构成单元越多,越容易出现漏洞,越不利于国家调控管理,因此工资结构要在反映决定劳动报酬的各种因素的基础上,力求简便易行。当前我国工资的构成项目太多,一般人的工资单上都有十几项,亟需合并调整。近期可以考虑先把标准工资以外而国家又能控制的明补,如平均发放的物价补贴、书报费、洗理卫生费等,平均每人20元左右,纳入标准工资。这样,一方面于国家、企业和个人三者利益都没有多大影响,另方面却提高了标准工资占工资总额的比重。

2. 清理工资外收入。

工资外收入增长过快是导致职工收入结构失衡的重要原因,但工资外收入来源渠道多,隐蔽性强,透明度差,又是职工收入结构合理化之难点所在。清理工资外收入,需要各部门协作、配合,共同采取措施,进行综合治理。为此笔者建议:

(1) 劳动部门和银行部门严格监督企业执行《工资基金管理手册》制度,进一步健全完善这一制度,禁止擅自定政策,开口子而增发奖金和补贴。

(2) 财政部门和审计部门明确规定关于工资、奖金、津贴、补贴的内容和标准以及资金列支渠道,定期对各企事业单位的成本和费用进行全面清理,坚决制止巧立名目,乱摊成本。

(3) 税务部门加强税收征管,改进个人所得税征收办法,适当抑制过高的收入。

(4) 对职工从单位外获得的工资外收入,如业余兼职收入、咨询费、好处费、提成、回扣等,要按照“保护合法收入,取缔非法收入,调节过高收入”的原则,全面进行整顿,并予以区别对待。

3. 建立新的工资增长机制。

工资收入具有很强的刚性,易升难降,工资制度改革至少要在不降低职工实际收入的情况下才能推行。因此,在堵塞旁门漏洞——清理工资外收入的同时,一定要洞开正门——建立起新的工资增长机制,包括:

(1) 改进增加工资的办法。长期以来,我们增加工资无非是靠两种办法,一是普调升级,再是增加补贴,都是全国齐步走,人人有份。随着工资分配上的平均主义越来越明显,职工收入结构越来越不合理,工资的经济效益越来越低。现在来看,

这种增加工资的道路已走到尽头。要构造新的工资制度,改进增加工资的办法乃当务之急。今后应参照生产发展和物价上涨情况,不断提高职工的工资标准,同时坚决放弃一刀切的普调方式,逐步建立健全职工定期考核制度,通过考工晋级实现正常的定期增加工资的目标。

(2)建立工资增长的机制。工资增长与否不能简单地决定于财政收入状况以及对职工情绪的判断,而是要依据国民经济发展和人民生活水平提高的长远目标,以经济发展大系统的运行为背景,以积累与消费比例、经济增长速度、劳动生产率指数、消费品价格指数等相关指标为参数,科学地建立工资增长的数学模型,实现经济发展带动工资增长、工资增长促进经济发展的良性循环。

(3)完善企业工效挂钩办法。几年来的实践证明,工效挂钩,初步建立的工资与效益同步升降的数量关系,是现阶段我国企业工资分配的一种好的形式。针对执行中所反映的问题,如效益中非劳因素的影响、衡量指标的单一化、横向比较的困难等,今后应逐步推广复合指标挂钩方法,完善效益计量办法,使效益工资的提取和使用实现科学化、规范化。

其次,改革供给式社会福利保障制度,调整补贴政策。

许多年来一直推行的“小工资,大福利,高补贴”的保障制度在当前已陷入了困境,不仅是因为财政包袱愈来愈重,而且是因为扭曲了职工的收入结构和消费结构。只有对制度本身进行改革调整,才能使失衡的收入结构等问题得以解决。这方面的改革有以下几点:

——遵循变暗补为明补的思路,把由于价格改革补贴在流通领域的部分尽可能地直接补贴到职工个人或城镇居民手中,并纠正以往补贴平均发放的办法,针对不同收入状况,有区别地确定不同的补贴量。

——参照前几年邮电费用和交通费用价格调整的范例,对水、电、煤、气等公用事业服务价格进行调整,同时可把财政原来的暗补适当调进标准工资。

——合理提高房租。住房商品化是住房制度改革的内容,当前房改的首要问题是如何根据居住水平和收入水平来确定合理的房租标准,比较可行的策略是“小步快跑式”提高房租,适当增加个人房租负担,逐步减少国家补贴。

——加快职工养老保险制度改革,建立国家法定养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄养老相结合的养老保险体制;改革工伤、医疗和劳动保险制度;把过去国家全包下来的保障费用逐步改为由国家、企业和个人三者合理负担。

第三,加强对职工收入分配的宏观调控,健全和完善收入分配政策体系。

职工收入结构失衡与职工收入分配政策调控不力紧密相关,因此职工收入结构合理化要从协调各项收入分配政策入手,包括:

——改变前一时期所出现的由各项改革政策替代收入分配政策的状况,突出劳动部门和人事部门在工资收入决定方面的权威地位,凡涉及到利益调整的政策都要由劳动部门或人事部门及财政部门最终权衡决定,再不能政出多门、各行其是。

——健全和完善收入分配政策体系,扩大收入分配政策的覆盖面。收入分配政策不仅要约束企业在国民收入初次分配过程中的行为,而且要指导国家在国民收入再分配过程中的行为;不仅要调控公有制企业的分配行为,而且对非公有制企业和个人的收入分配行为也要加强管理。

——重视收入调节政策的研究和制订。收入调节工作包括职工收入统计、个人收入申报和各种调节税的缴纳等内容。如果对工资外高收入没有相应有效的政策限制,对低工资收入没有切实可行的政策保护,那么职工收入结构将很难实现合理化。只有收入分配政策和收入调节政策相互对应、有机配合起来,治理收入结构失衡的诸项工作才能从根本上取得成效。

第四,加强企业基础管理工作,建立企业分配自我约束机制。

相对于以外力限制企业分配向职工个人倾斜来说,帮助企业建立起分配自我约束机制,使其在分配中自觉地兼顾国家、企业和职工个人三者的关系,主动地自我约束,自我纠正向职工多发乱发的倾向,这在减少职工工资外收入,推进职工收入结构合理化方面更为关键。而这一点恰恰是前一时期的改革中的一个缺陷。今后务必要加强这方面的工作,包括:

——在完善承包经营责任制和工效挂钩办法时,将资产增值以及工艺技术进步等指标纳入考核指标体系之内,以促使企业领导在分配时较多地考虑企业的长远利益,从实际出发积极主动地做好留利分配和使用工作。

——大力加强思想政治工作,通过政治宣传和思想教育,培养职工的社会主义主人翁责任感,树立起多做贡献光荣、少劳多得可耻的观念;反对盲目攀比收入,纠正一切向钱看的不良倾向,更多地运用精神鼓励办法来调动和保持职工的劳动积极性。

(责任编辑 孙立明)