

高校薪酬制度改革若干问题的探析

◆赵丹龄 / 王善迈

当前,随着公务员工资制度改革和事业单位收入分配制度改革的推进,高等学校收入分配改革将进入一个重要时期。从某种意义上讲,这可能是一个承前启后的特殊时期。因此,从理论上研究探讨高校收入分配和薪酬改革更具有重要的意义。

一、两条改革路径的并行与融合

回顾高校工资制度改革,可以从制度模式和改革路径两个角度观察其变化特点和历史趋势。建国以来我国进行过3次大的工资制度改革,归其“大”有三:一是范围涵盖全国各级政府、企业和事业单位的所有“公职人员”;二是在各自领域内执行全国高度统一的工资制度、工资政策、工资标准,俗称“三统一”;三是管理高度集中,政府统一领导、统一组织实施,改革路径为单一指向,即由政府推动,自上而下。高校工资制度的变迁不可避免地具有上述共同的特点。

然而,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,高等学校高度统一和集中管理的体制正发生变化。在国家工资制度的基础上,出现了工资结构多元化、工资管理分权化、工资水平市场化的特点和趋势。1993年建立的高等学校的工资制度,引进了“活工资”(又称津贴,占标准工资30%)的概念,按照“多劳多得、少劳少得、不劳不得”的原则分配,强化按贡献分配。这种由政府推出的制度设计,在当时的历史条件下具有相当的制度冲击力,给人们的思想观念带来震动。到了上世纪90年代后期,在思想观念(优劳优酬)、舆论环境(建世界一流大学)、政府导向(长江学者奖励计划)、政策鼓励(三部59号文件)、经费支持(985计划、共建高校)及不断发育完善的人才价值市场等诸多因素的共同作用下,高等学校收入分配改革出现了重大的、突破性的进展:创新性地开始实施岗位津贴制度——一种自下而上、由点及面的改革路径。

以上两种改革路径出发角度不同,但具有较强的制度互补性,价值取向一致,就是要加大高校内部分配改革力度,强化对优秀人才的激励作用,调动积极

性,解放生产力,提高高等教育质量和办学效益。这是我国经济体制转型时期的必然产物,随着社会主义市场经济体制的不断深化,两种路径从并行,到交叉,最终必将融合,达到一种“有张力的平衡”。也就是说,改革的理想模式既体现政府的必要干预,又体现高校合理的自主权。

从政府职能转变的角度,将会进一步强化对事业单位收入分配改革的统一领导和统一决策。建设社会主义市场经济,政府既要为社会和民众提供良好的教育、科技、文化、卫生等服务,同时也要履行保障经济平稳运行和有效监管市场的职能。市场经济可以促进经济效率,但不能实现社会公平,政府职责就是要采取相应的政策和手段促进社会公平,包括对收入和财产分配进行调节。其中,工资制度和收入分配制度改革是促进社会公平的重要措施。政府统一组织对包括高等学校在内的事业单位进行收入分配制度改革将会推进社会的公平与效率。

我国多年来高重心的工资制度管理体制,加上高校近年来收入分配改革实践取得的成功,有可能会产生两种改革路径依赖:在国家工资制度改革上依赖政府推动,在校内分配上依赖业已形成的自我改革模式。但是,两种改革路径的并行空间将越来越小,已经到了进一步交叉融合的时候了。新一轮改革,规范管理是一条主线,高校岗位津贴的性质和作用空间都将面临重大调整。要围绕规范做文章,寻找积极的应对措施,在“限定的舞台内”把“舞”跳好。

二、高校内部分配的理性与规范

1999年以来以岗位津贴为主要内容的高校内部分配改革,在极大地激发学校活力的同时,逐渐积累的一些问题日益凸显,如效率与公平的矛盾、校际津贴水平与外部竞争力的权衡,等等。随着国家对收入分配格局调整,面临进一步加强规范管理的要求,高校薪酬改革需要理性思考。

——收入分配理论与高校薪酬改革。收入分配是经济研究的主要问题之一。根据研究重点的不同,可

以将收入分配分为功能性收入分配和规模性收入分配两种类型。功能性收入分配理论又称要素分配理论,讨论各种生产要素特别是劳动、土地和资本与收入的关系,强调收入的来源,其视角更多地观察和研究国家经济发展中国民收入的总略情况。古典经济学家和新古典经济学家们主要关心功能收入分配。规模性收入分配理论又称个人收入分配理论,讨论个人、家庭或社会某一阶层的收入所得与社会总收入的关系,强调某一阶层收入占总收入的比例关系及其变动。发展经济学家主要关心规模收入分配,重点探讨国民收入如何在社会成员之间分配才能体现公平。其数学模型的建立和分析手段的运用也与功能性收入分配理论有所区别,如洛伦兹曲线、基尼系数、帕累托指数、库兹涅茨指标等。

马克思的收入分配理论是以劳动价值论和剩余价值论为基础的。马克思以生产资料公有制为基础的,提出了共产主义社会的初级阶段按劳分配、高级阶段按需分配的思想。我国长期以按劳分配理论作为收入分配的基本原则,激发了人们的劳动积极性,促进了生产力的发展。随着社会主义市场经济的建立和完善,生产资料所有制构成发生了变化,我国对劳动和劳动价值理论,以及对收入分配规律的认识在不断深化,收入分配理论不断完善。党的十六届六中全会发布的《决议》提出,要“规范收入分配秩序,……加强收入分配宏观调节,在经济发展的基础上,更加注重社会公平”,基本形成“合理有序的收入分配格局”。可以说,效率与公平的优先顺序,是政府决策上的相机选择问题。当分配方式和社会生产力的矛盾不太尖锐时,会考虑效率优先,兼顾公平;当收入差距扩大,矛盾突出甚至激化并影响生产力发展时,就要兼顾公平和效率;当收入差距很大,分配严重不公时,应考虑公平优先,兼顾效率。

高等学校薪酬改革涉及高校教师的工资收入水平在社会各阶层的定位、教师收入水平与人才流动和人才市场的互动、高校内部各类人员工资收入关系的调整、校际间工资收入的比较、福利政策的改进等等,均属于规模性收入分配范畴的具体延伸。研究分析高校的薪酬改革问题需要加强对收入分配理论特别是规模性收入分配理论和方法的研究、探讨和运用。

——效率、公平与帕累托改善。效率与公平的争论由来已久,始终存在于各个领域。对效率与公平问题可以多角度分析,进而提出相应的政策进行关系的调整。19世纪末,意大利经济学家帕累托在其《政治经济学讲义》中首先提出生产资源最适度配置问题,即如果资源配置达到一种状态,无论作何改变都不可能同时使一部分人受益而其余的人不受损,那么这种配置就是最有效率状态。经济学家称这种资源的最大效率配置为“帕累托最优”。由于上述帕累托最优规定的

条件十分严格,在现实中,往往寻求次佳结果,即对体现效率的竞争机制与体现公平的政策导向进行组合,做到“帕累托改善”。

由于收入分配涉及社会每个成员和不同阶层的切身利益,因此,收入分配中的效率与公平问题,是各方关注和研究的重点问题,特别是在当前。众所周知,收入分配通常被分为初次分配、再分配(或称二次分配)两个层面。初次分配即生产成果在生产要素之间的分配,是在生产部门进行的,其分配原则是根据生产要素对产品生产所作贡献大小来分配,以体现效率原则,分配结果形成功能性收入分配格局;再分配即是对初次收入分配进行调节,以保证低收入者或没有劳动能力的社会成员有生存的权利,从而体现公平原则,分配结果形成规模性收入分配格局。全社会的收入分配更为公平是一种社会目标,应由政府在上述两个领域进行干预和调节。

有学者提出,当前,在初次分配领域,政府的作用不是直接的行政干预,而是要为利益协调机制的建立提供足够的政治环境和制度保障。政府的职能主要是在再分配领域,通过转移支付等经济和政策手段理顺收入分配关系。高等学校的收入分配与科研、文化、卫生等其他社会事业一样,都属于再次分配范畴。目前,从制度规范的角度,高等学校教职工的收入由两块构成,一是国家规定的统一的高校工资制度、工资政策和工资标准,二是国家政策允许的校内分配部分。作为国家统一的工资制度,在政策层面体现了公平的原则。而在高校内部分配改革中,则更多地遇到效率与公平问题,教职工也主要对内部分配部分存在不同的看法。很显然,高校作为提供准公共产品的组织性质决定了高校的效率并不是经济生产部门意义上的“效率”。高校收入分配的效率与公平问题实际上是有效激励与适度均衡的问题,需要辩证看待,妥善处理。

激励问题一直是管理心理学中的一个核心问题。激励理论可以分为内容型激励理论和过程型激励理论。激励理论应用在高校内部分配主要有以下几个方面:一是借鉴期望理论和强化理论,要在组织目标-教师绩效-收入报酬之间建立起制度性关联,在激发教师工作积极性的同时,学校实现发展目标;二是借鉴公平理论,要重视教师之间报酬的相对比率,其产生的激励程度不亚于教师个人报酬绝对额所产生的激励作用;三是借鉴双因素理论,学校内部分配的基本部分要能起到基本保障作用,在此基础上拉开差距;四是借鉴需要层次理论,高校教师具有高层次需要多于低层次需要、长远需要多于眼前需要的特点,要注重报酬的稳定性,短期激励和长期激励相结合。

激励与均衡并不是截然对立的,而是一对相互影响的范畴。在对教师进行有效激励的同时,客观上兼顾了均衡的问题,如果在政策上进一步倾斜,公



平问题在实际改革中是可以兼顾并妥善处理的。

现实中还有一个比较突出的问题是,高校中曾经为学校做出历史贡献的老教师、老同志,他们有公平需要与利益诉求。在学校经费紧张、资源有限的情况下,容易集中体现为在职人员与离退休人员的效率与公平的矛盾。解决这个问题,“帕累托改善”理念可以借鉴,就是在激励在职教师的同时,也应将退休教师纳入校内分配的范畴,给予一定程度的生活补助。这样,从全校范围看,也将达到一种“帕累托改善”,同时也符合构建和谐学校、和谐学校建设的要求。

——校际工资差异与补偿性工资差别理论。近年来,为吸引和留住高层次人才,同一地域高校之间或不同地域高校之间校内津贴水平定位,成为高校政策制定者不得不面对的棘手问题,社会舆论也对此关注有加,有的还认为高校津贴水平已进入盲目攀比的无序状态。对这一问题,可以借鉴补偿性工资差别理论进行分析和理性思考。补偿性工资差别理论首先是从分析人们的职业偏好入手的。劳动力市场提供的工作岗位的条件是不同的,一般来讲,在工资水平相同的情况下,人们愿意选择工作条件较好的职位。良好的工作环境、体面而稳定的职业是有价格的。正如伊兰伯格和史密斯所指出的那样,“职业地位的追求会导致补偿性工资差别的产生”,他们对大学教授的工资问题的例举更加令人释然:“有国际声誉的大学很容易吸引和留住教授,这说明它们招募教授需要的工资可以低于那些声誉差的”。我国高校也有不同的层次和水平,学校的社会影响也不相同,所在的地理位置不一,这些学校之间存在着补偿性工资差别产生的条件。也就是说,那些教学科研水平较高、社会声誉较好、地处经济发达地区的大学,吸引和留住人才的工资水平不一定要高于其他高校,甚至可以适当降低水平;而在同一地区的高校,也要分析学校除工资以外的其他吸引力,不要在工资或津贴水平上盲目攀比。

由于作用点不同,借鉴补偿性差别工资理论与“优劳优酬”、“一流人才一流报酬”理念并不矛盾。前者是在雇员的素质和能力相同的情况下,对雇主提供的不同工作条件而产生的工资差距,可以用于组织内部不同岗位的待遇设计,更主要的可运用在校际之间津贴水平的比较与定位;后者是各个层面分配改革始终要坚持的重要原则,其中在一个组织内部,主要体现在对做出贡献的优秀和拔尖人才加大激励的价值取向。

三、外部政策环境的优化与完善

上世纪90年代末以来,高校人事分配制度改革的外部政策环境不断优化。2000年,中组部、教育部、人事部下发的《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》(即59号文件),给予高校分配制度四个方面的政策,强有力地支持和推动了高校内部分配改革。

一方面,国家经济持续发展,2005年人均GDP已超过1700美元,社会各行业收入水平都在提高,收入分配的格局发生变化;另一方面,事业单位的用人制度改革、分配制度改革、社会保障制度改革在不断推进。同时,国家在税收等方面的管理也在加强。上述改革总体上的趋势是更加严格和规范,对高校内部分配制度改革产生了多方面的影响。

——高校内部分配改革的经费来源问题。根据教育部人事司2004年高校工资研究课题在全国抽样调查的情况,高校人员经费的来源渠道主要有几个方面:政府直接拨款,学费收入,科研经费收入,教育服务收入(如办培训班等),还有少量的产业上交及捐赠等。其中各项所占比例因学校的规模、层次、水平等不同而有所不同。就所调查的99所高校总体而言,2001—2003年三年平均,政府拨款占总人员经费的61.9%(其中中央政府拨款约占51.8%,地方政府拨款约占10.1%),学费收入约占21.3%,其他收入(教育培训与服务收入、科研提成、产业上缴等)约占16.8%。而教职工收入中,国家工资约占30.6%,校内岗位津贴33.8%,地方性津补贴约占25%,福利收入约占10.6%。如果在即将进行的收入分配制度改革中,进一步规范高校的校内分配行为,将现有的岗位津贴、地方性津补贴等纳入制度中,学校的经费来源问题将面临考验。

社会保障制度改革何时到位问题。自2001年国务院办公厅下发关于事业单位试行聘用制度文件以来,总体上进展不理想。究其原因,很重要的一点是事业单位的社会保障制度不健全,运行机制不完善,成为阻碍改革深化的瓶颈问题。大家知道,目前企业已建立了基本养老、医疗、失业、工伤和生育等保险。而在事业单位,养老、医疗、失业“三大险”中最重要且比重最大的基本养老保险至今还没有形成统一的共识和思路,使国家有关部门难以决策,政策迟迟不能出台。主要原因是事业单位平均工资高于养老保险政策规定的社会平均工资,拟议中的事业单位基本养老保险的替代率太低,难以推行。从上海市全面推行事业单位养老保险改革的情况看,确实出现了事业单位调查时,进入社会保障体系的教职工强烈要求回到事业单位退休体系的情况,折衷的结果是政府一纸行文,由原单位补齐事业单位离退休人员增资与社保体系增加保费的差额。另一方面,从试点省市的情况看,三大保险的合计费率高达单位工资总额的35%左右,这对于包括高校在内的所有事业单位是一笔不小的负担。从国际比较看,市场经济和高等教育比较发达的国家,由法律层面制定的强制性社会保险具有广覆盖、低水平(低费率)、社会化的特点,是一种让企业和社会组织负担适度、可持续发展的制度安排。这样的制度安排,需要政府在财政收入的使用上加大对社会



保险基金的投入。此外,还应给予发挥企业和社会组织自我保护的政策。如北美国家允许高校和其他社会组织像企业一样实行补充养老保险和补充医疗保险,由于补充保险包含了税收优惠、税收延期的政策,给高校形成当期分配与延期分配相结合的现代薪酬制度创造了良好的法律、制度和政策环境。高校在增强自身的抗风险能力的同时,也为国家减轻了负担。

税收政策的调整与税制改革问题。税收是国家为满足公共职能需要,根据法律规定对社会产品强制、无偿地进行的一种规范性分配,是国家财政收入的主要来源。在一个法制社会里,公民应该有较强的纳税意识和主动的纳税行为。现行税制是1994年制定的,随着国家的经济发展,随着税务部门征管工作的加强,我国税收总额不断增高。税收的高速增长,引发了人们对税制改革的思考。据统计,税收增收主体是流转税和所得税,其中个人所得税对税收的贡献率在逐年提高。有学者认为,不论从理论上如何分析论证我国的税负水平合理与否,企业和居民实际感受到的税负水平在一步步加重,“全面启动新一轮税制改革已经变得极其紧迫。”

对高校而言,个人所得税政策直接影响高校教师的实际收入,因而也是直接影响高校内部收入分配制度改革的体制性因素。对个人所得税进行改革的呼声已经持续多年,但由于涉及问题太复杂,只能采取逐步改革的办法。去年10月全国人大常委会通过的新的《个人所得税法》主要对个人工薪所得费用扣除标准(即税基)从原每月800元提高到1600元,部分缓解了工薪阶层税负过重的矛盾,但现行个人所得税存在的主要矛盾如税基仍然偏低、边际税率偏高、税率级距过多、合并纳税、工薪阶层为主要纳税人等矛盾和问题并没有解决。

我国个人所得税实行的是9级超额累进税率,从最低档的5%到最高档的45%,具有“窄税基,高税率”的特点。相比较其他国家,有学者认为,我国的个人所得税边际税率45%过高。从全国高校近几年的平均工资来看,最高边际税率并不直接影响教师的收入,对大多数人起作用的是第1至4级税率。第1级税率为工薪所得扣除1600元后不超过500元的部分,税率为5%;第2级是超过500-2000元为10%;第3级是超过2000-5000元为15%,第4级是超过5000-20000元为20%。国家统计局公布的从事高等教育人员2005年人均月收入为2432元,超出扣除标准832元,似应执行第1、2级税率。但这是全部教职工平均数,由于纳税是以个人计的,因此这个数字没有太大意义。不少地方税收部门将高校列为税收征管的重点税源,说明高校教师的收入水平要高于国家统计局公布的数字。实际上,高校之间、高校教师不同职务之间的收入水平是存在差异的,教授、副教授等高级职务

的实际收入水平较高,青年教师平均收入会低一些。如果在扩大第1级税率面的基础上,高校多数教师执行最高税率10%左右,从现阶段高校教师的收入状况看,是比较适度也是容易承受的。

现行税收制度在高校执行过程中存在的矛盾和问题还有一些。仅从以上9级累进税率的分析,就可看出税制和税收政策对高校收入分配制度改革的作用和影响。另外,更为重要的是,如同其他事业单位一样,高校对税制改革基本没有话语权,对政府的依赖性很强,处于被动地位,因而对国家推进税制合理改革的愿望也是强烈和迫切的。近两年来,国家有关部门在不同场合向新闻媒体表示,“十一五”期间,按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,推进税制改革;实行综合与分类相结合的个人所得税制度;适当降低个人所得税的边际税率,减少累进级距,更好地吸引国内外高科技人才。这不啻是广大高校教师的福音。

专业组织建设与行业自律问题。收入分配问题是教职工非常关心的问题,因为它涉及到每一个教职工的切身利益,同时也是一个非常复杂的问题。在西方发达国家,政府部门和民间机构都定期进行社会各行业的薪酬统计和问卷调查。以美国为例,美国是信息资源比较丰富的国家,信息资源对社会公众开放的程度也较高。在高等教育方面,美国国家统计局、教育部资源信息中心、美国薪酬协会、全美教授学会都在开展高校教师和教职工的薪酬状况调查,并将调查结果对社会公布。通过这种信息公开透明的方式,可以分析比较各行业收入状况,为政府决策提供信息和咨询,同时还可以起到制约工资水平盲目攀比的情况发生,引领高校理性思考,合理设计薪酬制度和教师的工资水平定位。而目前我国理论界对高校薪酬问题的研究并不是很多,高校薪酬部门的实际工作者也多是在操作层面进行经验交流和探讨,这与我国高校作为人才聚集高地的地位是很不相称的。2004年在教育部人事司组织召开的首届全国高校收入分配理论研讨会上,由清华大学、北京大学等十几所高校发起成立了“中国高等教育学会薪酬研究分会”,两年来进行了许多有益的工作,组织高校按照国际经验和惯例,研究和探讨高校薪酬改革问题,进行了初步的尝试。这对构建适应人才强国战略的激励、保障、理性的新型高校薪酬制度,建设一支高素质、高效能的高校教职工队伍,保障高等教育事业的稳健发展,无疑具有非常积极的意义。

【作者简介:王善迈:北京师范大学教授,博士生导师;赵丹龄:北京师范大学经济与工商管理学院博士研究生】

(责任编辑:马海泉)

