

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.04.010

公务员隐性收入形成路径研究与治理之策

喻 贞

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要:探索隐性收入的形成路径是有效管控公务员薪酬结构、体现收入公平、净化公务员收入渠道的必要途径。我国公务员隐性收入的构成层次分为主动与被动两种类型,制度缺陷是导致公务员隐性收入差别的关键因素。本文以制度缺陷为逻辑起点,建立了公务员隐性收入形成路径模型,继而从微观视角明确了公务员主动型隐性收入的形成路径是公务员薪酬制度的缺陷,而被动型隐性收入由不合理的收入差距形成。针对公务员不同类型隐性收入的作用机理,提出了通过取缔、规范、税收等多种手段分类管控公务员隐性收入的治理之策。

关键词:公务员;隐性收入;形成路径;治理;制度缺陷

中图分类号:F014.44 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)04-0059-05

一、引言

隐性收入是市场经济发展的产物,存在于各个行业。隐性收入的存在直接影响我国居民收入的分配公平,导致我国收入分配的逆向转移。^[1]研究和治理隐性收入问题不仅能够充分体现收入分配的公平性原则,也可以有效缓解居民收入差距的放大效应。公务员的收入问题是收入分配领域理论与经验研究的核心问题。随着“中央15条禁令”、“八项规定”等政策的实施,国家公务员的部分福利被取消,国内外学者不再局限于公务员市场性的、显性的工资收入,公务员的隐性收入问题成为社会各界关注的焦点。在研究方向上,学者侧重从消费支出的角度测算隐性收入的规模、从公平与效率的视角研究隐性收入与我国收入差距的关系,或者从公权寻租视角考察腐败与隐性收入对经济发展、政府绩效的影响等。在研究内容上,已有研究广泛关注由隐性收入引起的居民收入差距,鲜见对公务员隐性收入问题本身的考察;重视公务员隐性收入与收入分配的关系及消极影响,缺乏对其形成机理的系统探讨;明确了影响公务员隐性收入的因素,罕有管控公务员隐性收入规模的有效手段。

鉴于此,本文拟从微观视角运用一般理论模型探索公务员隐性收入的形成路径,以制度缺陷为逻辑起点分清理顺公务员主动型隐性收入和被动型隐性收入并分而待之,继而提出目的明确、指向清晰的治理公务员隐性收入的管控机制。

二、公务员隐性收入的内涵与构成

当前,学界对隐性收入的界定尚缺乏准确、统一的口径。总结现有著述,研究者主要依据隐性收入的法律边界、来源结构、形成过程以及监查的难易程度等不同层面对公务员隐性收入的内涵进行考察。隐性收入属于初次分配范畴,科学界定公务员的隐性收入,明确公务员隐性收入的基本特点与构成层次,有助于进一步研究公务员的隐性收入问题。

(一)公务员隐性收入的内涵

当前学界对隐性收入的界定尚缺乏准确、统一的口径。作为行使公共权力的特殊群体,考察公务员隐性收入的内涵应结合其身份的特殊性,本文将我国公务员的收入分为隐性收入和工资收入两个部分,把公务员隐性收入界定为实际收入剔除由政府人事部门制定的中央或地方财政统一支付的工资及实物收入后的剩余部分。公务员的隐性收入具有七

收稿日期:2015-05-20

作者简介:喻贞(1987-),女,湖北孝感人,中南财经政法大学公共管理学院博士研究生,主要从事薪酬管理研究。

大特点:机会的差异性、形式的多样性、职权的伴生性、道德的风险性、过程的利己性、查处的轻微性和影响的衍生性。结合这些特点,本文认为公务员的隐性收入实质上是一项涵盖经济报酬和非经济报酬的非工资性未公开收入,不仅包含违纪违规收入、没有明确证据证明其非法性质的收入,也包括腐败收入;不仅有市场化定价收入、集团化的薪酬福利,也有挤占公共利益的寻租收益。

(二)公务员隐性收入的构成

依据现有文献,研究者按照来源渠道不同将公务员的隐性收入分为国家、集体和个人三个层面,^[2]按照形成层次不同将其分为地下经济型、部门垄断型和权力寻租型三类。^[3]公务员隐性收入来源渠道的多元化,形成的隐蔽性使学界在评价公务员隐性收入水平的问题上存在意见分歧,争议的焦点在公务员的隐性收入差别上。政府部门经过多次工资制度改革,公务员高、低工资收入差距已经逐渐缩小,^[4]但在实践中,隐性收入的存在引致了公务员薪酬水平的不合理差距。这一不合理差距有其具体的表现形式,一方面体现为公务员隐性收入获得机会的差别,另一方面体现为公务员在积累隐性收入的手段与方式上存在差别。这两方面差别使得公务员在获取隐性收入的规模上呈现出非均衡状态,赋予了公务员隐性收入新的结构层次。基于以上分析,公务员的隐性收入可分为主动型隐性收入和被动型隐性收入^①两种类型。其中,前者主要是指公务员个人或者单位为实现预期收益,通过交换或牺牲公共利益、不正当行政干预、职权或施加影响等手段主动为个人或群体获取以创造或维护租金作为报酬的租金收入,擅自摊派的垄断福利收入,^②利用法律的灰色地带或资源优势、影响力谋利的非公开交易收入;^③后者主要是指基于个人禀赋与能力,依据努力、辛劳程度等为提高生活水平或保证生活质量获得的薪酬性收入与未申报财产性收入,个人或群体出于良好的主观意愿依规行使的酌处权形成的收入,由于行使行政权力方式方法不当形成的收入,伴随岗位或职位的相关性回报等。

三、公务员两种类型隐性收入的形成路径

隐性收入的存在有其制度根源。以制度缺陷为逻辑起点,探讨公务员隐性收入的形成路径是体现收入公平、完善公务员薪酬制度的重要手段,只有深入本质研究不同类型隐性收入的作用机理,才能有效治理公务员隐性收入。

(一)制度缺陷是公务员获取隐性收入的根本动因

导致隐性收入差别的影响因素很多,制度或体制的缺陷是关键。^{[5][6][7]}由于我国市场经济体制尚不成熟,制度结构与安排的缺陷影响着公务员的隐性收入,导致公务员收入机制的严重扭曲,使公务员的隐性收入已然高于工资收入,^[8]构成了实际收入的主体部分。在实践中公务员作为理性经济人追求自身利益最大化,^④政府部门委托公务员代为行使行政权力,寻求公共利益最大化,这种不对称的效用函数使公务员隐性收入成了部分的代理成本,产生了制度缺陷程度与隐性收入收益的博弈。

在新的利益分配方式与格局中,制度缺陷的连带效应是公务员扩大隐性收入规模的强烈动力,公务员获取隐性收入的动因在制度缺陷条件下从需求变为现实。从横向看,在经济发展水平不均衡、收入差距不断扩大的现实环境中,公务员工资收入水平与企业部分人员相比明显偏低,公务员希望用隐性收入补贴低水平工资以保障其生活质量,特别是占全国公务员总人数近六成的县、乡两级的基层公务员群体,其提高收入的需求尤为强烈,促使了隐性收入的存在。从纵向看,政府部门制定的公务员工资收入的显性激励不足,造成了在制度缺陷、信息不对称条件下部分人员利用制度缺陷谋取隐性收入的行为选择。与此同时,政府为避免利益目标不一致导致的公共绩效的损失或隐性收入的扩大,具有改善制度缺陷的动力,即隐性收入的存在有单位成本。考虑到单位成本收益率的公务员会理性减少或放弃寻租行为来规避风险,隐性收入自然减少。当政府通过改进制度直接作用于代理费用即公务员的工资收入,及时控制并削弱公务员对隐性收入需求的内在动力时,谋取隐性收入行为得以遏制。所以,谈隐性收入问题离不开制度约束,制度供给的完善程度控制了公务员获取隐性收入的机会,作用于公务员隐性收入的单位成本收益,进而决定了隐性收入规模。

(二)公务员隐性收入形成路径的理论分析

本文通过一般的理论分析进行简化和抽象,用简单的模型描述公务员在实际收入水平不变条件下隐性收入的形成路径及变动机制。根据前文已知公务员的收入(I)由工资收入(S)和隐性收入(R)两部分构成: $I=S+R$ 。

假设在一定经济发展时间内,发生隐性收入的

概率为 $r(r \in (0, 1))$ 。讨论两种情况: 第一种是在完善且严格的制度约束下, 发生隐性收入的概率为 r ; 另一种情况是在制度缺陷条件下, 概率为 r^* 。基于前文的分析, r 的变动取决于制度缺陷程度。完善制度可以减少隐性收入的发生率 $r < r^*$,^⑤ 即存在第二种情况向第一种情况的转变; 也存在制度缺陷恶化, 第一种情况向第二种情况的转变, 即: $P = r^* - r (P > 0)$ 。

其中, P 表示制度变化对隐性收入发生率的控制, 可进一步解释为: 从第二种情况转为第一种情况时, 通过完善制度引起单位成本收益率变小导致 r 的减小值; 或第一种情况转为第二种情况时, 制度缺陷引起单位成本收益率变大导致 r 的增加值。于是, 隐性收入发生率的增长率 (C) 就表示制度的完善程度对 r 的控制率: $C = P/r$ 。

不难发现, C 由 r 决定, 即 C 由制度缺陷程度决定: 在一个经济社会体系中, 初始制度的缺陷越大, r 越大, 政府通过制度供给使第二种情况向第一种情况转变, 即制度越来越完善时, 公务员隐性收入发生率变低, r 的值逐渐变小, 隐性收入发生率的减小也就越多, P 值越大。由此说明, 公务员隐性收入发生率越大, 制度缺陷对隐性收入发生率的控制也越大。所以, P 与 r 的变化方向相同, 即 $P = f(r)$ 在区间内单调递增, 用数学语言表达:

$$\frac{dp}{dr} = \frac{df(r)}{dr} > 0 \quad (1)$$

为进一步研究公务员隐性收入的形成路径, 可以通过以上分析考察制度与公务员隐性收入规模的关系。从实质而言, r 亦可解释为公务员隐性收入占其实际收入的比重, 那么这一时期的隐性收入可以表示为: $R = r \cdot I$ 。

那么, 制度变化对隐性收入规模的影响为 P' ^⑥:

$$P' = P \cdot I = r^* \cdot I - rI (P' > 0) \quad (2)$$

式(2)中 P' 表示因制度缺陷导致的隐性收入规模的减少量或政府通过控制公务员隐性收入获得的收益。于是有制度缺陷导致公务员隐性收入增加的增长率 C' : $C' = P'/R$

由 $C' = C$, 依据式(1)得到以下表达式:

$$\frac{dp'}{dR} = \frac{df(R)}{dR} > 0 \quad (3)$$

解读式(3), 不难发现制度收益与公务员隐性收入规模变化的方向相同, 即 P' 越大, 制度对隐性收入规模的控制就越大, 隐性收入减少越多, R 的值越大, 对应发生隐性收入的概率 r 越大, 制度缺陷越

大, 反之则制度越完善。进一步的解释是: 公务员隐性收入的初始规模 R 越大, 当第二种情况转向第一种情况, 即制度完善时, 制度对隐性收入规模的控制力越强,^⑦ 表现为发生隐性收入的概率下降幅度越大, 制度收益 P' 越大, 制度控制隐性收入规模的减少率 C' 也就越大。深入分析 C' 的理论含义, 发现 C' 代表着不同的制度或制度组合, 这一制度的组合方式决定了隐性收入的规模。据此, 我们观测到了公务员隐性收入通过制度缺陷从需求变为现实并形成规模。以上阐释用模型表达如图 1 所示。

图 1 中, 横轴 OS 表示公务员的工资收入, 纵轴 OR 表示其隐性收入, 曲线 I 表示公务员的收入水平, I 越靠近 O 点就表示公务员的收入水平越低。 C' 表示控制隐性收入规模的制度曲线, 是一条向上倾斜的曲线, 由于 C' 对应的是不同的制度或制度组合, 所以在坐标轴中 C' 的位置不固定, 曲线的位置由斜率决定, 斜率越小, 制度越完善, 即斜率表示制度的完善程度。所以, 在一定时期内, 曲线 I 与曲线 C' 的交点位置决定了公务员隐性收入和工资收入的分配关系。

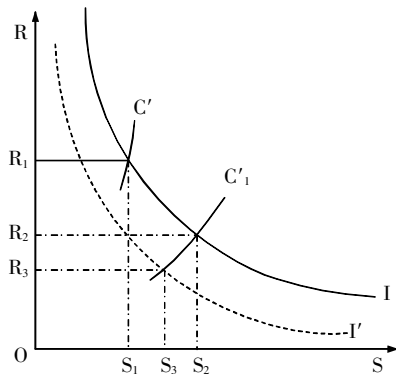


图 1 公务员隐性收入形成路径模型

(三) 两种类型隐性收入的作用机理

拓展前文的分析, 在一定经济条件下公务员的实际收入水平为 I , 当在第二种情况时, 制度曲线斜率较大, 如曲线 C' 所示, 两曲线相交分配的公务员隐性收入为 OR_1 , 工资收入为 OS_1 。在此条件下, 公务员谋取隐性收入的机率变大, 单位成本的高收益导致公务员的隐性收入高于其工资收入, 形成其收入结构的畸形。此时政府会采取应对措施进行规范和治理, 在这一矫正过程中, 如果政府采取连续的制度改进措施以管控公务员隐性收入的规模, 即边际效用始终维持在一定的水平, 那么制度曲线就会逐渐向下移动, C' 斜率逐渐变小。当公务员的隐性

收入规模等于其工资收入时,进一步的制度完善使公务员的工资收入高于其隐性收入。当制度完善到第一种情况时,如曲线 C'_1 所示,对应的公务员的隐性收入规模下降到 OR_2 ,工资收入增至 OS_2 。公务员隐性收入规模的减少量为 R_1R_2 ,即表示政府通过完善制度减少的公务员主动隐性收入规模。

与此同时,不难发现公务员工资收入的增量为 S_1S_2 ,即控制公务员隐性收入规模的同时引起了其工资收入的增加。然而,需要结合现实情况明确这一增减关系,这里公务员的实际收入由 OR_2 和 OS_1 组成,产生了新的分配关系是政府当局通过制度完善控制公务员主动隐性收入规模的结果。对于公务员本身而言收入水平下降,收入曲线由 I 移动到 I' ,移动的距离表示政府的制度管控下挤出的公务员不合理不合法收入。该条件下对应新的分配关系是 OR_3 与 OS_3 ,这是在 C'_1 制度条件下公务员收入的实际配额。那么,在制度逐步完善的过程中公务员隐性收入分解成了 R_1R_2 与 R_2R_3 两个部分,其中 R_2R_3 表示公务员实际收入水平降低导致其隐性收入的净损失,这部分减少量对应公务员的被动型隐性收入。

在相同条件下观察横坐标轴,工资收入增加的 S_1S_3 表示在新的制度环境下公务员的被动隐性收入转变成的工资收入。这一转变是政府控制公务员隐性收入同时完善其薪酬制度的结果,发生了公务员的被动型隐性收入对工资收入的替代效应。政府控制公务员的隐性收入无可厚非,但如果政府忽视经济的发展水平等市场因素导致公务员实际收入降低,使其薪酬水平游离于合理区间,造成公务员与企业相当人员有外部差距或不同公共部门有内部差距,最终伴随的不仅是公务员既得利益的显著下降,还会产生连带的负激励:引起政府部门公共绩效水平下降、导致政府部门的人才流失以及诱使隐性腐败等更多不稳定因素,陷入公务员隐性收入扩大的恶性循环。

据此可见,如果公务员的实际收入没有保持在某一合理水平或者区间内,政府又期望通过采取制度手段使公务员隐性收入的单位边际效用始终维持在一定效用水平,政府就要考虑是否给公务员加薪。在此需要说明的是,该微观模型所强调的不是将公务员隐性收入的下降幅度作为其加薪多少的参考标准,而是在明确公务员隐性收入构成的前提下为研究公务员加薪问题提供参考,为分类管控公务

员不同类型的隐性收入提供明晰的治理路径。

三、结论与建议

本文深入本质定位公务员隐性收入的特点,发现公务员隐性收入的构成层次按照收入差别划分为主动和被动两类,以制度缺陷为逻辑起点分别明确了公务员隐性收入的形成路径及不同类型隐性收入的作用方向,从另一个视角得到了公务员被动型隐性收入与加薪的关系,得出需要合理增加公务员的工资收入这一研究结论。

探索公务员隐性收入的形成路径是分类治理公务员隐性收入^⑥的必要途径。为净化公务员的收入渠道、减少公务员隐性收入的获取机会、控制公务员隐性收入的规模,需要从根本上进行外部控制及内在约束,构建低成本高收益向高成本低收益演进、内在动力向外在压力演进的公务员隐性收入的管控机制。本文得出针对公务员不同隐性收入管控机制设计的建议(如图2):对制度缺陷引起的主动隐性收入应该取缔,即将违法收入、超常收入等明令禁止,^⑦大幅提高违法成本;对被动隐性收入则进一步规范,即将部分隐性收入合理化,通过转化激励部分、规范福利部分,将符合市场规律和收入分配原则的计入工资收入,并通过税收政策^⑧手段进行调节,使公务员的薪酬结构体现公平化。

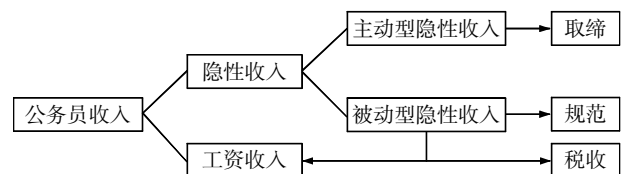


图2 公务员隐性收入的管控机制

此外,政府在弥补制度缺陷,采取积极措施解决公务员的隐性收入问题的同时也要重视公务员薪酬制度的建设,基于实践完善公务员的调薪体制。本文提出几点从源头控制隐性收入的具体建议:一是完善行政机关薪酬,逐步提高公务员的基本工资,同时实行福利货币化、津补贴标准化、工资阳光化、薪酬管理规范化,按照收入分配原则制定工资收入增长机制,消除公务员收入公平性困境;二是明晰隐性收入界限,防止制度的缺位、错位、虚设和法律的模糊、缺陷、空隙,完善公务员财产申报制度,让隐性收入“显形”,引入覆盖个人收入运行全过程的税收制度,加大政府预算和预算外资金的信息公开范围,抑制收入分配的逆向转移;三是加

强监督、惩处制度的制定和实施,增加行政透明度,挤压公权寻租的空间,并进一步健全公务员的自我约束机制,提高公务员为公共利益服务的思想觉悟和政治素养;四是建立公务员收入平衡比较制度,缩小公务员收入的不合理差距,在逐步消除公共部门和私人部门之间劳动流动性壁垒的基础上,实现公务员职业化,引导劳动者理性择业。

注 释:

- ① 公务员的主、被动型隐性收入在行为性质和意识上难以完全独立。已有研究认为公务员的隐性收入往往需要依附单位、职权,是通过分析比较行为的收入预期(成本和收益)后,参考经济、政治、道德等因素做出的最大化自身效用的理性行为选择,这种行为选择难以归属于单方面且泾渭分明。在此只分析公务员的个人行为主动性与被动性的侧重方向,针对获取隐性收入的机会差别与规模差别两方面从主观意愿和结果上加以区别,为的是依据收入差别从微观机制研究公务员隐性收入的层次,使其结构更加清晰明了,分析公务员隐性收入的结构差异导致规模差别的形成路径也更加深入。两种类型隐性收入界限的清晰程度取决于现有制度政策与法律建设的完善程度,该边界分别作用于劳动力市场、企业、个人以及政府部门行政垄断四类领域。此外,公务员的隐性收入还应包含精神收入。所谓精神收入是公务员对工作特征与工作环境的肯定,包括对职业价值、社会地位、工作条件和工作场所等充分认同,是公务员隐性收入不可或缺的满足感的效用函数。但鉴于精神收入的不可观测性以及主观意识太强等因素,在此文中不予研究。
- ② 特别突出地体现在有罚没权、审批权、征收权、执法权的部门。此外,公共部门的养老保险、医疗保险、住房福利、优先教育资源等都是非市场化的主动型隐性收入。目前,我国公务员的养老金替代率达到80%以上,远高于我国城镇基本养老保险替代率50.3%。
- ③ 从现有制度环境来看,法律界限模糊、公私界限难以分清从客观上为公务员的徇私与逐利创造了条件,导致职务消费、灰色收入和关系收入等隐性收入遍布基层、中层与高层,易滋生隐性腐败,甚至腐败犯罪。
- ④ 目前,学界已然普遍将追求自身利益最大化为前提研究公务员行为。早在1971年William A. Niskanen于《Bureaucracy and Representative Government》一书中就通过实证分析指出:公务员也是理性人,行为的驱动力实际是个人利益,有着自身利益、愿望和要求,他们往往把薪金、职务津贴、公共声誉、职务权力等作为追求的目标。

- ⑤ 通常情况下,政府会选择完善制度,在这一过程中,公务员谋取隐性收入的成本增加,预期收益会相应减少,即单位成本收益率变小,则作为“理性经济人”的公务员隐性收入需求会得到控制,产生隐性收入的概率变小。此外,由于公职人员单位成本收益率随着制度的变化而变化,公职人员严格受制于制度规定,所以不会有 $r=r^*$ 。
- ⑥ P^* 也可解释为制度变化对隐性收入规模的控制,它的大小由 r 与 I 两者决定,由于在式中 I 是一个常数,而 r 受制度缺陷程度的影响,所以 P^* 值也由制度缺陷程度决定。
- ⑦ 虽然不同的制度或者不同的制度组合对公务员隐性收入发生率的影响不同,继而产生对隐性收入规模的控制效果不同,甚至可能存在随着制度完善程度的增加引起制度的边际效用递减的情况,但从总体趋势而言,公务员的隐性收入规模随着制度的完善而下降。
- ⑧ 治理公务员的隐性收入并不是反对一切公务员的隐性收入,而是对于不同类型的隐性收入进行区别对待,是将来来源合理合法的被动隐性收入合理转化成工资收入,减少收入差别,属于正常的工资结构调整;缩小或者消除的是主动型隐性收入,把权力寻租等不合理、不合法的隐性收入规模通过制度完善控制在尽可能小的范围内,减少获取隐性收入机会,这也是探索公务员隐性收入的形成路径的重要结论。

参考文献:

- [1] 乔榛.收入分配的逆向转移:中国收入差距扩大的特殊机理[J].学习与探索,2013,(6):86-91.
- [2] 项威,刘向耘.隐性收入研究[J].统计研究,1995,(1):45-46.
- [3] 孙浩进,樊欣.国内外隐性收入比较研究及范式创新[J].经济问题,2012,(7):15-19.
- [4] 何增科.反腐新路——转型期中国腐败问题研究[M].北京:中央编译出版社,2002.85.
- [5] 陈宗胜,周云波.非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释[J].经济研究,2001,(4):21-23.
- [6] 熊俊.我国收入分配差距扩大原因的多视角分析[J].经济与社会发展,2003,(12):56-59.
- [7] 王小鲁.灰色收入拉大居民收入差距[J].中国改革,2007,(7):11-14.
- [8] 张文龙.公务员加薪的经济学分析[J].武汉市经济管理干部学院学报,2003,(4):37-41.
- [9] 杨灿明,孙群力.中国各地区隐性经济的规模、原因和影响[J].经济研究,2010,(4):104-105.
- [10] 崔军.对当前我国居民收入来源分类与税收调节的思考[J].税务研究,2013,(1):15-20.

(责任编辑:卢 君)

(下转第81页)