

大陆 深度

## 中国公务员降薪潮：他们仍是清零时代的“幸存者”

“如果一个地方连公务员的工资都发不出来，那说明在包括医疗、教育等领域的公共服务开支早已捉襟见肘。”



2021年12月，中国首都北京，市内一个显示屏播放着中国共产党的宣传片。摄：Andrea Verdelli/Bloomberg via Getty Images

特约撰稿人 Michelle Zhang 发自北京 | 2022-07-05

地方财政 失业 公务员 裁员潮

降薪文件来得神秘且突然。

2022年6月10日晚10点，仍在加班的张晓清收到单位正式下发的文件通知，内容为尚未发放的2021年绩效奖金金额减半。

“靴子终于落地了。”她说。

张晓清是中国中部某地级市市政府办公厅的一名科员，按照惯例，她2021年的绩效奖金本应在农历春节假期前发放。奖金迟迟未发，让她隐隐感到政府可能没有钱了。尽管这一话题在办公室内被禁止讨论，但她和同事心照不宣，“苦日子要来了”。

在这份降薪文件下发前长达近半年的时间内，张晓清形容自己的工作状态为忙碌且压抑，“我现在的工作时长几乎是‘007’，比很多互联网公司员工的上班时间都长。工资每几年才涨一次，现在还要担心津贴、绩效随时会被取消。”（007指凌晨零时起上班至翌日零时下班，每周工作7天，即全天候工作，全年无休。）

陈晨已经4个月没领到工资了，他在北方某县教育局工作，工作十年，第一次遇到工资缓发的情况。几个月以来教育局领导一直在安抚他们：“肯定会发的，别着急，大家都克服一下。”同为公务员且熟悉财政情况的朋友则私下对他透露：“县长和（财政局）局长已经去隔壁县借钱了，再等等。”

据悉，此次公务员降薪潮几乎波及中国全部省份，具体形式为取消或减少津贴、奖金，连财政收入一直在全国领先的广东、浙江、江苏等多个经济大省也未能幸免。《财新》6月29日发表的报导称，东部沿海多地公务员工资下调幅度约两三成，该报导后来被删除。

这并不是公务员降薪潮第一次席卷中国。

上世纪90年代，与国企下岗潮相伴生的是多个省份的公务员降薪、工资无法按时发放，当时中央政府采取的举措之一是鼓励公务员下海创业。时逢中国市场经济起步，很多人相信相较于体制，市场提供的机会更多。人社部数据显示，90年代有12万公务员辞去了公职，逾1000万公务员和事业单位员工选择停薪留职，占体制内总人数的三分之一。

但时至今日，面对降薪，更多的公务员明确表示将“坚守体制内”。

## 全线失守：坚持政府过紧日子

孙国华第一次较为明确地感受到“财政危机”是在2021年12月，他第一次收到上级机关下发的文件，要求削减5%的行政开支，10天后，他再次收到紧急通知，要求在上述已削减基础上再削减5%。

这种在短时间内连续发文件要求削减开支的行为在他看来“很不寻常”。

这一切有迹可循。

自2020年中国召开两会以来，总理李克强便多次强调，在疫情冲击的特殊困难情况下，要坚持政府过紧日子，优化支出结构，保障重点支出，严控一般性支出。最近一次是在2022年4月25日的国务院第五次廉政工作会议上，李克强指出，政府要把过“紧日子”作为常态化纪律要求。

“财政局的人甚至跟我透露，他们准备向县里的三甲医院借钱了。”



2020年5月，中国首都北京，市内一个显示屏播放着国务院总理李克强在记者会上回答提问。摄：Chen Jimin/China News Service via Getty Images

落实到地方，公务员降薪成为减少政府开支的一项举措。孙国华在东部沿海一地级市的财政局任职，据他透露，人事薪酬支出一般占地方财政总支出的10%左右，各地不等。“不到万不得已，这笔钱是不会出现短缺的”，他说。

2016年5月30日，中国官方第一次、也是迄今唯一一次公布公务员数量：截至2015年年底，全国共有

716.7万公务员。

除公务员外，由国家财政负担工资福利的公职人员还有事业单位工作人员，前者包括国家机关人员、政党机关人员和社会团体机关人员，后者包括教育、医疗卫生、科研、文化等公立部门人员。据中国国家行政学院教授竹立家统计，两类人群规模现在约为5000万，占全国总人口的比重为3.5%。这两个群体在此次降薪潮中均受到波及。

“如果一个地方连公务员的工资都发不出来，那说明在包括医疗、教育等领域的公共服务开支早已捉襟见肘。”孙国华说。

“这导致我们遇到一些本来需要住院的病人，也只能劝说他们去其他医院，或直接以没有床位为由拒绝，否则我们就得倒贴钱给医院。”

这一点得到了陈晨的认同。

陈晨所在县城的所有学校自2021年起所申报的校园修葺、安全检查、设备更新费用均已获得教育局的审批，但因财政资金短缺，相应款项至今仍未下发。“我们也曾多次找财政局协商沟通，但没有任何用，确实是真没钱。财政局的人甚至跟我透露，他们准备向县里的三甲医院借钱了，不过我对此并不乐观。”他说。

这种担忧并非没有道理。

同样自2021年年初开始，医生周婷婷被医院领导要求严格控制接收住院病人的数量。如果接收的病人过多，支出超出医保承受能力，导致医院无法从医保中心拿到钱的话，差额部分将强行由医生个人补足。

“这导致我们遇到一些即使本来需要住院的病人，也只能劝说他们去其他医院，或者直接以没有床位为由拒绝，否则我们就得倒贴钱给医院。”

周婷婷所在的是东部沿海一家三甲医院（中国对医院实行“三级六等”的等级划分，三甲医院是其中最高等级的医院），对于这种状况，她表示非常无奈：“我之前一直以为，尽最大努力治病救人是医生的本分，但没想到还要和医保、和钱打交道，现在感觉非常无力。”

周婷婷在医学院的博士同学也遇到同样情况。这位同学在北京一所三甲医院工作，同样收到科室领导传达的上述“指示”。理由同样是一一医保中心资金紧张，医院接纳太多病人住院的话无法从医保局拿到足额的钱。

此外，这间北京三甲医院遇到的另一个更严峻的挑战是，因为北京疫情防控严格及对入京人员设置的关卡较多，导致医院在2022年上半年接诊的病人数量大幅下降，整体收入也随之下滑。这直接导致医生不仅无法因在抗疫中的表现得到额外金钱奖励，反而因医院绩效不好而被停发了本应得到的绩效奖金。

张晓清也遇到了同样的困境。

“疫情爆发以来，我们的工作量暴增，最开始领导还会说，大家好好干、辛苦点，单位会给大家申请抗疫补贴的，但是越往后越发现这是一种奢望。”她说。



2021年9月，中国上海，市内一家医院的工作人员在前台工作。摄：Hu Chengwei/Getty Images

## 维稳的中坚力量：白天“站岗”、晚上加班

在张晓清的描述中，近几年除去原本的分内工作外，他们部门新增了组织全市领导干部进行民主生活会交流、习近平思想学习以及党建等多项工作，近两年这几项工作所占的比重在逐渐增大。

“我们现在的工作重点是党建，要打造让党和国家放心的干部团队，意识形态领域绝对不能出问题。所以我们需要每天不停地写材料、汇报材料、下发材料，以及回收、评估大家的学习心得。上边的领导审核比较严格，我们必须仔细的斟字酌句，每天会花费大量时间。”

2019年4月，疫情爆发之前，时任中国人民大学副校长吴晓求在谈及中央政府和地方之间的财政关系时指出，地方财政开支过大，很大一部分原因是地方行政人员冗余，“地方政府养的人太多了，公务员队伍应该再缩减三分之一。”

不过以目前状况看，相比于吴晓求认为的人员冗余，全国多地却处于公务员人手不足的状况。

疫情爆发后，在党建工作的基础上，抗疫成为了张晓清的另一个工作重心。2022年4月，上海疫情爆发并封城后，张晓清所在的地级市也开始枕戈待旦，尽管他们距离上海1000多公里。

为了万无一失，市政府提出要以习近平思想为指导、坚决打赢疫情防控战，并以此为前提，制定了多个封城预案并进行了相应演练。为此，全市各机关单位的抗疫工作会议经常开到凌晨两点。

作为普通科员，在封城演练中，张晓清被要求深入基层，协助居委会对市民进行网格化管理。具体工作内容为，站在小区门核对出入证、健康码、信息登记表以对进出楼栋的居民进行严格管控；协助基层处理突发情况，发现可疑问题联动公安部门及时上报。

白天监督基层运作，晚上开会，然后熬夜写材料并审查他人的学习心得是张晓清一天的工作内容。

“领导不放心基层的管理水平，总担心出纰漏，所以派我们下去督导、维持社会稳定。一天的工作结束后，真的身心俱疲，从没想过公务员的生活会这么累。”她表示。

赵婷也在努力适应加班的日子，她现在在北方某区财政局工作，之前每天朝八晚五，中午还可以回家睡个午觉，下班时到点就走，有时跟领导打个招呼甚至可以提前走。





2022年5月，中国首都北京，一名防疫人员举起二维码让公众进入场所前扫描。摄：Kevin Frayer/Getty Images

但疫情爆发后，除去原本的工作，加强对社会人群的管控成了局里安排给她的另一个工作重点。为此，她需要和同事轮流值班收集被指定社区的居民流动信息、核酸信息和健康码状态，并根据区防疫办公室筛查的数据，赋予有风险的人群不同的健康码状态，比如需隔离的黄码及高风险的红码。

赵婷硕士毕业于一所北京的知名高校，毕业后拿到了知名会计事务所的offer，但考虑到审计人员的加班强度及稳定性，她最终决定进入体制内，以寻求更稳定和休闲的工作状态。但近两年来，白天“站岗”、晚上加班，有时候周末甚至需要连续加班，对她已是常态。现在，她只能寄希望于疫情早日结束。

## 为“忠诚”付费：防疫政治化

赵婷2021年和2022年的奖金都被取消了，但她并不感到意外。

“2019年建国70周年庆典时，我们区的财政收支仍然有盈余。但是疫情爆发近3年，原有的积累已经被耗得差不多了，所以奖金被取消完全在我的意料之中。”她说。

对于这种情况，中国人民大学一位不愿透露姓名的教授指出，各地的过度防疫、常态化防疫措施带来的人力、物力消耗以及因此被削减的经济活动，已成为压垮地方财政的主要力量。“其实对照英国、美国甚至韩国的相关数据，可以发现新冠肺炎现在的重症率和致死率是非常低的。中央政府需要重新评估常态化疫情防控的必要性。”该教授表示。

但上海封城后，包括杭州、郑州、合肥、深圳等人口超千万的城市在内的多个区域陆续开展核酸检测常态化的防疫措施，即进入公共场所需持48小时以内的核酸检测阴性证明，未准时完成的不得进入公共场所、不得乘坐公共交通工具。

随后，全国范围内多个县市纷纷公开效仿核酸常态化的操作，包括河北省唐山市在内的多个地区甚至要求市民每天提交核酸检测报告，很多城市提出常态化核酸圈的概念。



2020年3月，中国武汉，一名工作人员在没有人地铁车厢内举起告示牌提醒乘客要时刻佩戴口罩。摄：Getty Images

上海疫情的爆发也为陈晨所在的县敲响了警钟。

除去组织安排全县学校有序开展网课等本职工作，陈晨同样被安排下基层，对基层防疫工作进行督导。在近一个月的时间内，他需要每天凌晨4点赶到被指定的乡镇，监督该区域内所有人进行有序的核酸检测。

“我负责的镇有上万人，各个出入口24小时有人值守，严防外来人员返乡，人口流动其实是非常小的，但是仍需要每天做核酸。即使后来政府采购核酸检测的价格降到了单人次不到3块钱，但连续做一个月，花的钱也不少。”他说。

“在中国，层层加码的防疫政策背后其实是中国官场的政治智慧。疫情爆发以来，没有任何一个官员因防疫过度受到过惩罚，相反如果防疫不力或不够积极，则事关主政官员的政治前途。因此在防疫被中央政府视作重要议题的当下，对地方官员来说，不断加码的疫情防控更像是一场可以表露衷心和迎合上意的政治作

秀。”上述不愿透露姓名的教授表示。

防疫政治化直接导致社会活力大幅降低。据交通部的公开信息，2022年5月，全国51个轨道交通城市客运量为13.3亿人次，环比去年5月减少了8.5亿人次，下降39%。此外，财政部数据显示，2022年1-5月，地方政府性基金预算本级收入20479亿元，比去年同期下降27.6%。其中，国有土地使用权出让收入18613亿元，比去年同期下降28.7%。

中指研究院根据2017-2021年全国主要城市卖地收入和一般公共预算收入的数据制定了主要城市对土地财政依赖程度的排行表，其中杭州、广州、南京、武汉、西安、贵阳、成都等省会城市被标记为严重依赖土地财政，而最具经济活力，容纳了最多国企、外企及民营企业的北京和上海，对土地财政的依赖程度均接近50%，即卖地收入占比一般公共预算收入的近一半。

中国社会科学院经济研究所的一位副研究员表示：“土地出让收入的骤然下降，是此番全国范围内公务员降薪的主要诱因。而房地产企业不敢买地的主要原因则是对市场和经济前景丧失了信心，信心的重建不可能是一蹴而就的。即使现在全国立即恢复到正常状态，这种信心的修复也会经历一个漫长的过程。”

2022年5月23日出刊的《人民日报》第20版，一篇题为《“动态清零”可持续且必须坚持》的报道指出，中国是世界上疫情防控最成功的国家之一，中国完全有基础、有条件、有能力实现“动态清零”，有足够的信心打赢疫情防控这场硬仗。

这篇文章被认为是中央政府对疫情防控的最新政策指示，意味着全社会回归“正常”暂时无望。而对公务员群体而言，这暗示了他们的“苦日子”仍将持续。

2022年6月中旬，陈晨所在的教育局召开了多次内部会议。在陈晨看来，会议的主要目的是稳定人心，同时给众人做思想工作，让大家戒骄戒躁、共克时艰。

## 清零时代的“幸存者”

王明明于两个月前接到通知，他2022年的奖金将被全部取消，数额为一万元。

他在南方某地级市的街道办事处工作，疫情爆发前，他的工作内容就是处理街道居民的投诉，其余时间用来喝茶、浏览新闻，甚至还可以在上班时间溜去江边钓鱼。

近期街道有大量从上海返回的务工人员，王明明连续多个周末没有休息，每天登记、监控这些返乡人员的基本信息、活动轨迹和健康码状态。但正是因为与大量仓促“逃回”的失业人员接触，让他对自己目前的工作更加谨慎，对于防疫问题，他更加主动。他每天都会检查街道内所有公共人员的信息记录。

作更加珍惜。对于降薪问题，他王功表示：“这是为了减少老百姓和公务员之间的隔阂”。

对于降薪背后的原因，王明明所在的市公务员系统流传一个说法，即互联网上有声音认为公务员工资太高，对公务员群体产生了偏见，因此取消或降低奖金、补贴，意在平复广大群众对公务员群体的敌意。

对于这种说辞，没有人清楚源头在哪里，但很多人深信不疑。

公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金，并按照国家规定享受地区附加津贴、艰苦边远地区津贴、岗位津贴等津贴。除此之外，公务员按照国家规定享受住房、医疗等补贴、补助。其中津贴与奖金占总收入的30%左右。

“在选择考公务员的那一刻，我就已经明白我以后的命运是和体制紧紧绑定在一起的。”



2021年11月，中国安徽省合肥市，考生排队进入2022年度公务员录用考试会场。摄：Chen Sanhu/VCG via Getty Images

张晓清被取消的一半绩效奖金数额为2万元，这笔钱是她4个月的房贷，她非常心疼。但父母经常安慰她，眼光要放长远，“即使现在西方国家在打压中国，但是我们国家有非常大的发展潜力，以后会越来越好的，中国改革开放以来的四十年高速发展就是最好的证明。”他们如是说。

“其实在选择考公务员的那一刻，我就已经明白我以后的命运是和体制紧紧绑定在一起的。单纯就降薪这件事来说，作为被执行者，我没有任何与组织议价的能力。更严格的来说，我根本没有去议价的冲动和想法，从来没有。从一开始，我就知道，以后遇到的一切我都是需要去服从的。”她说。

但在忙到没有时间吃饭的时候，她也会跟大学同学抱怨工作太累、工资太低。情绪发泄得多了，同学试探着问过她，要不要去企业试试，虽然企业工作也累但是工资相对较高。对于同学的建议，张晓清表示自己的本能反应是拒绝，“每天写材料固然枯燥，可是我同学那种‘内卷’的工作环境也不是我想要的。另外，我大学学的知识早已荒废了，我现在只会整理材料、写材料，出去什么也干不了。”

王明明对此也有清晰的认识。王明明学习成绩不好，大学毕业于一所专科学校。毕业后，同为公务员的父母送礼托关系将他送到了体制内，让他端上了吃国家财政饭的“铁饭碗”——稳定、事少、还可以按时拿工资。在他看来，只有留在体制内，才能过上同父辈一样体面的生活。因为没有过硬的专业技能，他非常清楚，离开体制后，他将一无是处。

“公务员就是铁饭碗，之前是，现在依然是。”

张晓清大学毕业于北京一所985高校的数字媒体专业，她的同学毕业后留在北京，入职了一家业内顶尖的视频平台。近两年来，因国家加强对视频平台的监管及疫情影响，同学所在的公司先后采取了降薪及裁员等措施，以确保公司正常运营。2022年初，公司整体裁员比例一度达到了20%，部分业务部门的比例甚至高达50%，6个月试用期未毕业的应届生全部被裁。该公司的HR私下透露，这只是一个开始，裁员断断续续仍会持续。对于什么时候形势会好转的问题，上述HR直言：“没有人知道，这就像是一条深渊，大家都不知道那个‘底’在哪里。”

看到同学的朝不保夕，张晓清暗自觉得自己当初的选择无比英明。

事实上，不止在线视频行业陷入了裁员困境。

2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》直接导致一夜之间教培行业上千万人失业。

而随着中国政府及全球、国内企业为应对疫情不断升级，叠加疫情影响，包括阿里巴巴、腾讯、京东、美团、百度在内的多家企业也在2022年上半年陆续开启了裁员大幕。甚至一度被中国人认为是民族骄傲的华为，也再度将《成为奋斗者承诺书》推到了前台，其内容包括要求员工自愿放弃带薪年假和带薪年假工资，自愿放弃签署无固定期限劳动合同，自愿接受被淘汰等。

相比于这些行业巨头，大量抗风险能力较低的中小企业，在疫情期间则直接倒闭了。

2022年6月15日，国务院新闻办公室举办的新闻发布会透露，5月全国城镇调查失业率为5.9%，16岁-24岁人口调查失业率为18.4%，31个大城市城镇调查失业率为6.9%。



2020年5月，中国首都北京。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

但早在2020年疫情爆发之初，中泰证券研究便曾发布报告指出，国家层面公布的失业率与经济现状明显背离，并表示失业人数可能已经超过7000万，对应的失业率为20.5%。与国家层面公布的数据有较大的出入。

对于公务员系统之外的严峻的就业情况，张晓清无数次庆幸自己听从父母的安排早日“上岸”了。“在父母那一辈人的眼中，公务员就是铁饭碗，之前是，现在依然是。”她说。

陈晨甚至直言，局领导给全局人召开的思想工作会议有点多余，“我从来没听说过哪个同事想要出去自谋生路”。

在县城这种四线小城生活，陈晨有自己的打算：“在我们这种小地方，裙带关系非常严重。如果没有点权力，什么事都做不成，看病、孩子上学都得托关系，相比之下钱不是最重要的。退一万步讲，我相信政府不会一直不给我们发工资的”。

赵婷对政府的信心同样笃定。

“相比其他地方，我们国家已经做得非常好了。”她说，并直言相较奖金被取消，她更看重的是自己所在岗位的附加价值。

“举个例子，现在学区房动辄每平米十几万元，即使家长有能力购买学区房，但在随机摇号派位时，也很可能会被派至不好的学校。财政局和教育局的接触相对频繁，我现在在有意与教育局的人搞好关系，等我有孩子后，可以找关系帮忙解决学区问题，这无形中节省了上千万的购买学区房费用。”

孙国华家里比较富裕，他父母在当地经营一家外贸公司。在父母的计划中，他进入政府部门工作，可以帮家里的生意疏通关系。“这种想法其实是不切实际的”，他强调，“虽然政府内部确实有暗箱操作的空间，但我一直奉公守法”。

数据显示，2022年国考，即中央机关及其直属机构公务员考试，报考人数达到了212.3万人，为历年报考人数之最，而计划招录人数为3.12万人，报录比为68：1，西藏阿里地区一职位招录比甚至达到了20000：1。

而与吴晓求三年前喊话地方政府消减冗员的建议完全相反，国家在不断扩大公务员招录规模。2022年中央机关及其直属机构考试录用公务员公告显示，2022年国家公务员考试招录31242人，相较于上年增加5516人，扩招21.4%，招录人数近年来首次突破三万。

对于这种情况，北京大学法学院一位不愿透露姓名的教授表示：“当越来越多的人开始涌向体制，说明这个国家已经病了。对体制的向往，意味着年轻人不再追求开放、进步、创新，反而更愿意成为权力的拥趸。对整个社会而言，这无疑是一个危险的信号。”

应受访者采访对象要求，文中出现人名受访者均为化名。

