

ZHONGGUO GONGWUYUAN

GongZi ShuiPing JueDing JiZhi YanJiu

中国

公务员工资水平 决定机制研究

柴茂昌 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

ZHONGGUO GONGWUYUAN

GongZi ShuiPing JueDing JiZhi YanJiu

中国

公务员工资水平 决定机制研究

柴茂昌 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员工资水平决定机制研究 / 柴茂昌著. —北京:
经济科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7977 - 4

I. ①中… II. ①柴… III. ①公务员 - 工资水平 -
研究 - 中国 IV. ①D630. 3②F249. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 091496 号

责任编辑: 宋艳波

责任校对: 辰轩文化

责任印制: 王世伟

中国公务员工资水平决定机制研究

柴茂昌 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11.5 印张 200000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7977 - 4 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

公务员工资制度是国家公务员制度的重要组成部分，深化公务员工资制度改革、确保公务员工资充分发挥激励和保障作用，是推进国家治理现代化的重要战略之一。自新中国成立以来，如何为国家机关工作人员（国家公务员制度建立之前对党和政府公职人员的称谓）及公务员建立科学、合理、有效的工资制度，一直是党和政府非常关注的内容。六十余年的公务员工资制度发展历程写就了一部探索、发展和改革的历史。特别是改革开放以来，如何使公务员工资制度适应市场经济的快速发展，确保公务员工资能够发挥出应有的激励和保障功能，并与社会经济增长相一致，同时获得人民群众的理解和支持，成为不断加快公务员工资制度改革步伐的动力。围绕着公务员工资水平、工资构成、工资结构等关键主题，我国分别于1985年、1993年、2006年进行了三次较为显著的公务员工资制度改革，推动了公务员工资制度不断发展和完善。

但是，长期以来，我国公务员工资制度改革一直没有解决一个核心问题，那就是如何在全面、科学的理论指导下，建立科学的、民主的、行之有效的公务员工资水平决定机制。这在很大程度上导致了我国公务员工资所面临的诸多问题，例如公务员工资只能被动地由中央政府决定是否增长及增长幅度，工资调整周期偏长，机制较为僵化且缺乏灵活性；公务员工资决定机制与市场脱轨，公务员工资决定原理及运行机制较为模糊；公务员工资调整缺乏说服力，往往难以实现公

务员满意和民众理解与认同的统一。在计划经济时期和计划经济向市场经济转轨的初期,公务员工资在社会中发挥了引导和示范作用,很大程度上影响了事业单位、企业的工资发放逻辑与发放水平。但是在我国市场经济已经较为成熟的背景下,市场工资决定机制清晰且被普遍认同,公务员工资水平决定机制也应该转向与市场接轨,更加科学地确定公务员工资水平。党的十八届三中全会《决定》指出,要健全工资决定和正常增长机制、改革机关事业单位工资和津贴补贴制度,从而形成合理有序的收入分配格局。政府如何科学合理地确定公务员工资水平成为未来公务员工资制度改革绕不开的关键课题,而且受到中央政府的高度关心和重视。

本书以我国公务员工资水平决定机制为研究主题,以公共管理学、经济学理论中涉及公务员工资管理的相关理论为基础,分析新中国成立以来我国公务员工资制度的发展历程以及当前公务员工资水平存在的问题,全面细致地梳理了美国、新加坡、日本和中国香港等发达国家和地区公务员工资水平决定机制及工资水平情况,并在此基础上结合我国国情提出了建立我国公务员工资水平决定机制的内容以及相应的实施路径和制度保障。

本书的主要内容共计七章,分为四个部分。第一部分是公务员工资水平决定机制的基础理论分析,包括第1章和第2章的内容。第1章是绪论,介绍了本书的研究背景、理论与实践意义、研究内容与研究方法。第2章是概念界定、理论基础和文献综述,着重界定了公务员工资的定义与范围,从公共管理理论、管理学的薪酬管理理论和经济学的劳动力供求理论出发分析了公务员工资的理论基础和指导原则。同时本章还就公务员工资及工资水平决定机制进行了全面的文献综述。

第二部分是第3章内容,梳理了新中国成立以来我国公务员工资制度的改革历程,并从制度演进过程中分析我国公务员工资水平及决定机制的特点。最后本章总结了当前我国公务员工资水平存在的问题,这正是未来建立公务员工资水平决定机制所要解决的内容。

第三部分是第4章内容,全面、系统地介绍了美国、新加坡、日本和中国香港等发达国家和地区公务员工资水平决定机制的内容。从总体上看,虽然由于历史传统、文化背景和政治与行政制度方面的不同,公务员工资水平决定机制存在一定的差异,但以上国家和地区都建立了运行良好的、贴近市场的公务员工资水平决定机制,具体来说,就是建立了公务员与企业人员工资水平调查和比较机制,这对我国具有极强的借鉴价值。

第四部分主要内容是提出了在我国建立科学的公务员工资水平决定机制以及相应的配套制度措施,包括第5章、第6章和第7章内容。第5章在前面研究的基础上,提出在我国构建科学的公务员工资水平决定机制,即公务员与企业人员工资调查与比较机制,提出了该机制的目标、任务、原则与具体方案。第6章是建立公务员与企业人员工资调查比较机制的实施路径和配套制度措施,为建立该机制提供制度保障,包括开展工资调查、完善公务员工资收入制度、完善职位管理、健全公务员工资监督机制等。第7章为总结与展望。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与问题提出	1
第二节 研究意义	4
第三节 研究框架与结构	5
第四节 研究方法与创新点	7
第二章 概念界定、理论基础和文献综述	9
第一节 相关概念界定	9
第二节 公务员工资的理论基础	15
第三节 国内外关于公务员工资水平决定机制研究综述	41
第三章 我国公务员工资水平的现状及问题	55
第一节 新中国成立以来我国公务员工资制度的演进	55
第二节 从公务员工资制度演进分析公务员工资水平及其决定机制	60
第三节 我国公务员工资水平现状及存在的问题	65
第四章 发达国家和地区公务员工资水平决定机制	75
第一节 美国	75
第二节 新加坡	88
第三节 日本	94
第四节 中国香港	101

第五节	发达国家和地区公务员工资水平决定机制的总结及其启示	110
第五章	构建我国公务员工资水平决定机制	115
第一节	公务员工资水平决定机制的选择：公务员与企业人员 工资水平调查与比较机制	115
第二节	公务员与企业人员工资水平调查与比较机制的目标与任务	119
第三节	公务员与企业人员工资水平调查与比较机制的要求	123
第四节	公务员与企业人员工资水平调查与比较方案的构建	128
第六章	我国公务员工资水平决定机制的实施路径与制度保障	142
第一节	开展工资调查摸底，建立公务员与企业人员 工资水平调查与比较机制	142
第二节	完善公务员工资收入制度	148
第三节	开展职位分析与职位评价工作	154
第四节	健全公务员工资监督体系	157
第七章	总结与展望	161
第一节	本研究总结	161
第二节	展望	162
参考文献		164

图表目录

图 1-1	本书的研究框架	5
图 4-1	2000 年以来工资增长率	78
图 5-1	公务员与企业人员工资水平调查与比较机制	119
图 5-2	公务员工资水平决定程序	141
表 2-1	职务工资标准表	14
表 2-2	西南地区与一线城市之间的工资差距（年薪）	37
表 3-1	1985 年来公务员工资标准的提高具体情况	61
表 3-2	2003 ~ 2012 年各行业平均工资水平	66
表 3-3	2013 年城镇非私营单位就业人员分行业年平均工资	67
表 3-4	北京市公务员基本工资占比	69
表 3-5	2011 年我国部分省、直辖市公共部门年平均工资水平	70
表 3-6	我国各职务层级的公务员基本工资水平	72
表 3-7	美国联邦政府公务员 15 级工资表各级平均工资水平	73
表 4-1	美国联邦通用工资表工资差距（2010 年 3 月）	87
表 4-2	新加坡公务员行政级别、工资等级对应一览表	90
表 4-3	新加坡部长级以上官员的年度工资总额	92
表 4-4	日本公务员类别及数量	95
表 4-5	日本公务员和企业人员工资增长率	99
表 4-6	日本公务员工资降幅示例	100
表 4-7	日本公务员与企业人员工资对比情况	100
表 4-8	中国香港公务员总薪级表（月薪）	102
表 4-9	2008 ~ 2014 年中国香港公务员工资增长率	108
表 4-10	工资水平调查所选职位级别的范围	109

第一章 绪 论

第一节 研究背景与问题提出

在经历了三十余年改革开放和市场经济的长期快速发展之后，我国目前正处于全面深化改革的新阶段，如何在巩固改革开放成果的基础上适应以经济中高速增长、经济结构转型升级、创新驱动为特征的经济新常态，把握住重要战略机遇期是国家当前所面临的重要课题。从政府公共管理的角度而言，这需要建立和完善与市场经济相匹配、相适应的各项政治与行政制度，推动行政体制改革，创新和完善政府管理方式，从而使国家行政体制及各项制度与社会经济协同发展，并充分发挥出支撑和保障作用。

无论对哪个国家而言，公务员制度都是国家行政体制的重要组成部分。公务员群体是影响政府政策制定及实施有效性的重要力量，建立一支廉洁、高效、诚信以及富有公共服务精神的高素质公务员队伍对于政府提高公共管理和公共服务水平具有不言而喻的重要意义。因此，政府面临着和企业等其他社会组织相类似的任务——如何通过人力资源管理手段有效地激励组织成员共同努力从而实现组织目标。工资是现代人力资源管理的重要内容，公务员工资制度在政府目标实现过程中发挥着不可忽视的作用。公务员工资水平是否科学、合理、公平和规范，能否充分发挥激励、保障和约束作用，不仅影响着公务员队伍建设及其工作积极性，也会对全社会起到相应的引导和示范作用。特别是对于经历了由计划经济转型到市场经济的我国而言，公务员工资水平一直是改革和争论的焦点。改革开放以来，历次公务员工资制度改革都对我国公务员制度的完善、公务员人力资源管理的优化、公务员激励与保障水平的提高发挥了重要作用，但

在市场经济不断快速发展、人力资源流动越来越常态化的情况下,公务员工资制度仍然面临着较为僵化、与市场相隔离的批评,并且在事实上呈现出和市场机制相分离的“二元”工资水平决定机制。从根本上说,政府、公务员、民众和社会舆论对公务员工资的各种批评,例如公务员工资不透明、工资构成不合理、福利水平偏高等,归根结底都会反映在对公务员工资水平是高还是低的争论上。因此,政府如何科学合理地确定公务员工资水平、公务员到底应该拿多少工资,是下一步公务员工资制度进一步改革的核心课题,并且已经成为中央政府非常关心的问题。中央政府已经开始着手采取全面的政策措施,推动公务员工资制度的深化改革。

2012年以来,中央接连发布关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定和六项禁令,对公务员工作作风和公务员管理等进行了严格规范。其中,在关系到公务员整体收入水平的公务员工资方面,实施了包括禁止滥发津贴、补贴、钱物、奖金以及不恰当的福利等多项措施,从而力图使公务员工资更加廉洁和透明。

2015年1月,国务院制定颁布了《机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》,决定自2014年10月1日起,对公务员和事业单位人员实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度,从事实上改变了长期以来公务员及事业单位和市场相分离的养老保险“双轨制”的现状,向建立更加公平、可持续的养老保险制度迈进了坚实的一步。

2015年1月19日,人力资源和社会保障部副部长胡晓义指出,配合养老保险制度改革,中央决定推进公务员工资制度改革,发布了公务员基本工资调整方案:一方面调整提高公务员基本工资标准(职务工资和级别工资),另一方面调整工资构成,将一部分规范后的津贴和补贴纳入到基本工资中。经过调整之后,职务工资标准由现行的340元至4000元提高到510元至5250元,级别工资标准由现行的290元至3820元分别提高到810元至8480元;同时将部分津贴补贴纳入基本工资后,津贴补贴标准相应减少,比如省部级正职到办事员,津贴减少幅度从220元到650元不等。此次是自2006年公务员工资制度改革以来,首次对公务员工资标准水平进行调整,并且提出,要落实公务员法要求,建立工资调查比较制度,定期开展公务员与企业相当人员工资水平的调查比较,从而科学、合理地确定公务员的工资水平,这反映出我国政府已经充分认识到公务员工

资制度改革所要解决的核心问题,决定建立科学的公务员工资水平决定机制,并具体将该机制明确为公务员与企业相当人员的工资调查比较机制,来从根本上解决公务员工资水平的确定和调整问题。

在市场经济条件下,从宏观上来看,劳动者的工资水平是通过劳动力市场供求关系来决定的,而相应地,公务员的工资也应该和市场接轨。这是因为虽然政府是一种特殊的雇主,但是仍要在劳动力市场中和一般企业竞争人力资源。但在我国,在计划经济时期,一直都是政府直接确定公务员的工资,企业的工资水平则参照公务员工资来确定。但是,从计划经济转型到市场经济后,我国企业工资日益市场化,劳动力市场的价格信号功能日益明显。反倒是我国公务员工资水平的决定找不到合理的依据,这种情况就造成我国公务员的工资水平调整在现实中陷入非常尴尬的境地:一方面,长期不调薪会在很大程度上影响广大公务员尤其是基层公务员的工作积极性,甚至会影响到一部分人的基本生活。另一方面,公务员调薪的依据不明确导致社会公众对公务员调薪总是持一种怀疑甚至反对态度。由于缺乏较为科学、透明的公务员工资制度,历次公务员工资调整(基本上都是涨工资)都会引发社会舆论的广泛关注,甚至是不小的争议。问题的焦点在于公务员的工资水平是否已经足够高,提高公务员工资水平是不是会带来更大的社会收入差距导致不公平现象。我国《公务员法》第七十五条明确规定:“国家实行工资调查制度,定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较,并将工资调查比较结果作为调整公务员工资水平的依据。”从发达国家和地区政府政策与公共管理实践来看,政府普遍建立了市场化的公务员工资水平决定机制,具体而言,政府公务员的工资通常则是基于企业相当人员工资调查,并与其建立平衡比较关系决定的。这对我国公务员的工资和市场接轨、建设科学的公务员工资水平决定机制有重要的借鉴意义。

本研究的基本目标就是全面、系统地探讨公务员工资和企业人员工资决定和比较方面涉及的各种基本理论问题,结合发达市场经济国家在公共部门和私营部门之间的工资调查比较机制和工资调整经验,探讨建立合理的公务员工资水平决定机制,即政府和企业人员之间的工资水平调查比较机制,探讨并分析在公务员和企业人员之间进行工资比较的基本原理,同时建立一套决定和调整我国公务员工资水平的现实路径。

第二节 研究意义

一、理论意义

公务员工资水平虽然一直是引人关注的热点话题,但以往的讨论和评价往往缺乏深层的理论分析和理论支撑。本书以我国公务员工资水平决定机制为研究目的,首先从经济学、公共管理、薪酬管理等理论出发,探寻公务员的定位、公务员工资所包含的政治性等复杂元素,厘清国家的政治环境、劳动力市场等因素在决定公务员工资水平方面发挥的作用,从中得到决定公务员工资水平的因素,为公务员工资水平决定机制提供较为全面的理论基础。其次,结合我国历次公务员工资改革历程与当前公务员工资水平现状及问题出发,全面掌握美国、新加坡、日本等发达国家和地区公务员工资水平决定机制的经验,提出构建我国公务员工资水平决定机制的政策建议和有效路径选择。

二、实践意义

在实践上,本研究是对公务员工资制度改革的一次深入探索。公务员工资水平问题已经长期成为舆论关注的热点话题,这反映出我国公务员工资收入问题复杂而敏感,社会公众对公务员工资制度以及相应社会公平问题有高度的关注。同时这也表明,我国公务员工资制度长期存在制度上的不足,公务员工资水平决定机制缺乏客观、科学和令人信服的依据,公务员工资已经成为孤立于市场分配体系之外的封闭系统,公众既难以监督,公务员自身也并不满意。

因此,本书在理论研究的基础上,结合当前国家公务员工资制度改革的政策背景,提出在我国建立公务员工资水平决定机制的政策建议和有效路径选择,并提出公务员和企业人员工资水平调查比较机制的具体内容,包括工资调查、工资比较和工资调整制度,相应的运行机制,以及实施所需的配套制度保障,从而为科学地确定公务员工资水平提供较为科学合理、切实可行的思路和方法。

第三节 研究框架与结构

本书框架与结构如图 1-1 所示。

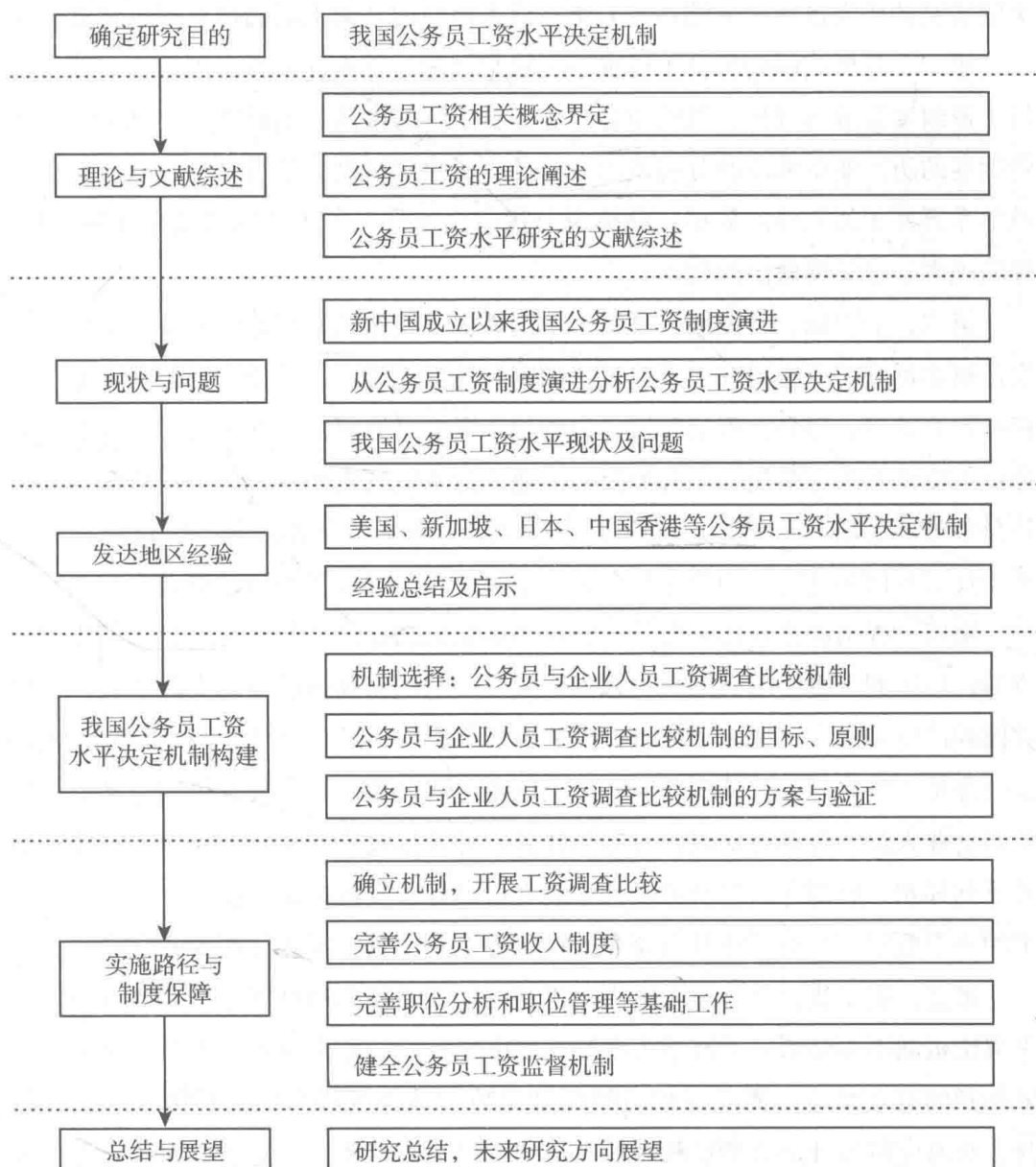


图 1-1 本书的研究框架

具体而言,本书涉及以下研究内容:

第一,概念界定、理论基础和文献综述。首先对公务员工资相关概念进行梳理和分析,明确研究的对象与内容,然后从公共管理理论、薪酬管理理论和经济学劳动力供求理论出发,分析提炼出不同理论对公务员工资的阐释、定位以及启示,从而为科学地定位公务员工资提供理论支撑。本书并对国内外对公务员工资决定机制的研究进行文献综述,力图在前人研究的基础上明确研究问题和思路。

第二,分析我国公务员工资水平现状与问题。首先分析新中国成立以来公务员工资制度演进与变迁,系统梳理出公务员工资制度演进的脉络,并从公务员工资制度的历次变革梳理和分析我国公务员工资决定机制。然后基于政府统计部门及学术界发布的权威的数据,分析当前我国公务员工资水平现状及存在的问题,并明确本研究将要解决的问题。

第三,对美国、新加坡、日本、中国香港等发达国家和地区公务员工资水平决定机制进行了分析研究。虽然发达国家和地区的经济、政治、社会、文化背景存在较大差异,但是在确定和调整公务员工资水平方面都建立了与市场接轨的公务员工资水平决定机制——公务员与企业人员工资调查比较机制。该机制有效地将公务员与市场联系起来,确保了公务员工资水平既紧随市场,又保证社会公平。这对我国构建科学的公务员工资水平决定机制有较强的借鉴意义。

第四,提出构建我国公务员工资水平决定机制——公务员与企业人员工资调查与比较机制。基于前面的理论基础研究、发达国家和地区政府实践研究,根据我国的国情和现实,提出了通过建立公务员与企业人员工资调查与比较机制来确定公务员工资水平。具体而言,一个全面系统的公务员工资决定机制包括了公务员与企业人员工资调查比较的目标与任务、调查比较原则、调查比较方案等。笔者还到郑州、成都等地对公务员和企业人员进行了实地访谈,获取了双方工资水平的一手数据,来对公务员与企业人员工资调查比较方案进行初步的验证。

第五,提出我国公务员工资决定机制的实施路径和制度保障。公务员工资水平决定机制不能够孤立于政府人事管理制度之外。公务员与企业人员工资调查比较机制的有效实施,离不开相应的制度保障。结合我国当前的环境,本研究认为,政府应尽快开展公务员和企业人员的工资调查工作,从立法方面建立起公务员与企业人员工资调查比较机制并尽快实施;全面完善公务员工资收入制度;完善政府职位分析与管理等基础性人力资源管理工作;健全公务员工资监督体系。

第四节 研究方法与创新点

一、研究方法

(1) 文献研究法。根据研究目的和内容,通过查阅学术论文、著作、报刊、政府网站等纸质和电子文献来全面地获取与研究内容有关材料,帮助提出研究假设、研究问题及研究思路。本书主要涉及对公务员工资水平决定机制、公务员工资与企业工资调查比较的理论基础以及国外相关实践方面的文献的搜集、整理以及分析和评价工作。由于我国目前在这些领域的理论研究方面比较薄弱,因此,理论研究将占据较大的比重,为了澄清很多理论问题,就必须花费大量的时间来进行文献研究,尤其是英文文献。

(2) 访谈法。从文献研究中得出的一些研究问题和假设需要经过初步的验证。通过对主管公务员工资以及企业工资的政府部门、从事薪酬管理咨询业务的咨询公司以及企业人力资源管理人员进行深入广泛的访谈,征询相关各方对于公务员工资与企业工资调查比较问题的基本看法和好的建议。同时还对国外相关政府部门人员或驻华使馆的相关人员进行访谈,以进一步核实和理解国外政府在公务员工资水平决定以及与企业比较方面的历史和现行做法。

二、可能的创新点

本书从理论分析入手,力求从学术和理论角度分析公务员工资水平决定机制问题,可能的创新点在于:

第一,分析了公务员工资的公共管理、薪酬管理、劳动力供求理论的基本原理。在整个公务员人事管理制度和公务员工资制度中,本书专注于公务员工资水平决定的核心问题,从经济学、公共管理学等多维理论角度出发,从理论的角度回答公务员工资水平应该多高的问题,从多方面为公务员工资领域的研究提供理论支撑,分析公务员工资水平决定的基本原理。

第二,介绍了美国、日本等发达国家和地区公务员工资水平决定机制的实践。国内学术界以往对国外公务员工资制度的研究偏向宏观领域,对发达国家和地区政府如何确定公务员工资水平的问题上鲜有直接的阐述。本书通过文献研究全面分析了美国、新加坡等国家和地区的公务员工资水平决定机制,细致介绍了其确定和调整公务员工资水平的制度和运行机制,这对于我国建立科学合理的公务员工资水平决定机制有极强的借鉴意义。

第三,探索了我国公务员工资水平决定机制——公务员与企业人员工资水平调查比较机制。基于理论研究和国外经验介绍,本书着重从政策实施的角度,全面地设计和构建了中国情境下公务员工资水平决定机制——公务员与企业人员工资调查比较机制。该机制严格遵循了《公务员法》对公务员工资的要求,并体现了理论和国外经验对我国公务员工资决定机制构建的启示,具有较强的实践可操作性,在国内学术研究里具有较大的创新性,是本书突出的创新点内容。