

公务员绩效工资制度：

国际实践与中国应用

贺晨 孙杰 著

Performance-Related Pay Policy for Civil Servant:

International Practice and Application in China



YZLI0890122039



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

公务员绩效工资制度：

国际实践与中国应用

贺晨 孙杰 著

Performance-Related Pay Policy for Civil Servant:
International Practice and Application in China



YZLI0890122039



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员绩效工资制度：国际实践与中国应用/贺晨，
孙杰著. —北京：经济管理出版社，2011.10

ISBN 978-7-5096-1628-4

I. ①公… II. ①贺… ②孙… III. ①公务员—公
资制度—研究—中国 IV. ①D630.3 ②F249.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 204599 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010)51915602

邮编：100038

印刷：三河市海波印务有限公司

经销：新华书店

组稿编辑：房宪鹏

责任编辑：张 达

责任印制：杨国强

责任校对：超 凡

720mm×1000mm/16

10.75 印张 182 千字

2012 年 1 月第 1 版

2012 年 1 月第 1 次印刷

定价：32.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-1628-4

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010)68022974 邮编：100836

前 言

近年来，公务员成为我国越来越多年轻人的首选职业，然而政府在持续大量地吸纳优秀人才的同时，面临的一个重要课题就是如何激励其为达成政府使命而贡献最大价值，否则越多的优秀人才加入，就会造成越大的人力资源浪费：一是公务员的个人价值得不到应有的回报，尤其是高绩效公务员个人的职业发展道路不通畅，导致人才流失；二是公务员整体士气低落，最终影响政府效率。究其原因，主要是激励不足所致，而从目前我国可为公务员提供的激励途径来看，主要是职位晋升。职位晋升的优点是不仅能满足公务员对地位和权力上的心理诉求，而且能带来个人工资收入的大幅增长；缺点是受到晋升机会少、耗时过长的限制，因此难以满足公务员对激励的需求。

与我国公务员激励不足的现状相对照，绩效工资制度作为激励的直接方法、作为制度，最早可追溯到泰勒的差别计件工资制。这一制度发展到今天，在我国企业组织中已得到普遍和有效的运用，但在我国政府组织中尚未深入进行。尽管从1956年开始我国已进行四次公务员工资制度改革，并在工资结构上设定了激励性工资的成分，但始终没有在公务员绩效工资激励方面迈出实质性步伐，在设计中没有充分体现绩效工资的作用，在实践中也没有明显改善公务员激励不足的问题。此外，国内理论界对公务员绩效工资制度的研究成果匮乏，目前尚未出版关于公务员绩效工资的学术著作，从中国期刊全文数据库中只检索到三篇与“公务员绩效工资（薪酬）”或“政府绩效工资（薪酬）”相关的文献。与国内相比，国外政府组织的绩效工资实践，从20世纪60年代开始，已积累了近50年



的经验。截至 2005 年，经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）中 2/3 的成员国已实施公务员绩效工资制度，国外学术界在该领域也积累了较丰富的研究成果（但大都针对单一国家或组织，鲜有对各国公务员绩效工资实践的全面、系统研究，尚未归纳出普遍规律和作用机制）。因此，从解决我国公务员激励这个出发点全面研究国外公务员绩效工资实践，突破国外研究成果的局限，提炼出公务员绩效工资制度的作用机制，并结合我国国情，分析该制度在我国的应用前景，对于解决我国公务员激励问题以及政府效率问题具有重要的理论意义和积极的实践意义，并具有前瞻性和紧迫性。

本书分为三部分，共六章，系三个互相关联的研究。第一部分（第一至三章）在对公务员绩效工资制度的相关理论进行全面梳理的基础上，从理论丛林的视角展开理论挖掘，以管理学、经济学、心理学三个学科共同作为公务员绩效工资的理论基础；在上述理论研究的基础上，通过大量文献研究，介绍了美国、加拿大、英国、法国、丹麦、新西兰等代表性国家的公务员绩效工资实践，并对各国的引入方式、实施范围、额度、实施效果等进行了全面归纳和总结。第二部分（第四章），在各国实践研究的基础上，提炼出公务员绩效工资制度的作用机制，将公务员绩效工资制度实施效果的影响因素归纳为实施主体、实施客体、绩效工资体系三方面，揭示了其内在关联性和作用机制。第三部分（第五至六章）首先回顾了我国公务员激励的历史，根据公务员绩效工资制度的作用机制，对我国公务员的薪酬激励现状进行了适用性分析，认为我国目前在实施公务员绩效工资制度方面的适用性与不适用性并存；其次，通过问卷调查方法进一步验证了目前我国公务员对绩效工资的需求以及现实机制上的矛盾，介绍了我国某些地方政府实施公务员绩效工资制度的成功探索；再次，在上述理论和实践研究的基础上，对我国实施公务员绩效工资制度提出了策略和建议，认为绩效工资制度有助于拓宽公务员的激励途径，但必须以完善相关体系为前提，包括建



立明确的使命—战略—目标协同系统、对下级政府适度加大人事和资金上的授权、从薪酬结构上加大激励性设计，等等；最后，在结论中提出了我国在公务员绩效工资方面的研究展望。

公务员绩效工资制度在国内是一个极具前瞻性和挑战性的课题。迄今为止，国内尚未检索到类似的学术著作，相关专业论文也凤毛麟角，需要大量搜集和研读国外文献，因此研究难度极大，但这也恰恰成为本书研究的价值所在。本书第一次较全面地归纳总结了多个西方国家的公务员绩效工资改革实践；尝试运用跨学科理论，构筑了公务员绩效工资制度的理论基础；首次系统地归纳出公务员绩效工资制度的作用机制；前瞻性地为未来我国实施公务员绩效工资制度的适用性和策略建议提出研究框架。

贺晨 孙杰

2011年10月18日

目 录

第一章 导 论	1
第一节 选题背景	1
第二节 研究价值与意义	3
一、理论价值	4
二、实践意义	4
第三节 研究目标与内容	5
第四节 研究方法	5
第五节 技术路线与章节安排	6
第六节 研究难点与创新	8
第二章 公务员绩效工资制度的理论基础及文献综述	9
第一节 公务员绩效工资的相关概念	9
一、公务员工资	9
二、公务员基本工资	10
三、公务员绩效工资	10
四、公务员绩效	11
五、美国联邦政府通用工资表	12
六、基于品位的公务员体系	12
七、基于职位的公务员体系	13
第二节 绩效工资的理论基础	13
一、绩效工资的管理学基础	13
二、绩效工资的经济学基础	16
三、绩效工资的心理學基础	18



第三节 关于公务员绩效工资制度研究的文献综述	20
一、关于绩效工资研究的文献综述	20
二、关于公务员绩效工资实施原因的研究综述	22
三、关于公务员绩效工资实施效果的研究综述	22
第四节 对公务员绩效工资制度研究的简要评价	28
一、公务员绩效工资理论的研究不足	28
二、公务员绩效工资实践的研究不足	29
第三章 公务员绩效工资制度的国际实践研究	31
第一节 国外政府实施公务员绩效工资的动因和背景	31
一、经济危机的压力	31
二、新公共管理运动的牵引	32
三、吸引和留住人才的需要	33
四、更广泛和长远意义上的政府管理需要	34
第二节 国外政府实施公务员绩效工资的典型实践	34
一、美国的公务员绩效工资实践	34
二、加拿大的公务员绩效工资实践	41
三、英国的公务员绩效工资实践	44
四、法国的公务员绩效工资实践	48
五、丹麦的公务员绩效工资实践	51
六、新西兰的公务员绩效工资实践	56
第三节 国外公务员绩效工资实践的总结	58
一、绩效工资的引入方式	61
二、绩效工资的实施范围	62
三、绩效工资的形式	62
四、绩效工资的额度	64
五、集权与分权安排	65
六、绩效评价制度	68
七、实施效果	70



第四章 公务员绩效工资制度的作用机制研究及与企业实施效果的比较	75
第一节 公务员绩效工资制度的作用机制研究	75
一、公务员绩效工资制度的目标	75
二、实施主体对公务员绩效工资体系的作用	76
三、实施客体对公务员绩效工资体系的作用	82
四、公务员绩效工资体系对实施效果的作用	84
五、根据实施效果反馈和调整目标	87
第二节 绩效工资制度在政府与企业中的实施效果比较	87
一、政府和企业实施绩效工资制度的效果比较	87
二、实施效果存在差异的原因分析	88
第五章 公务员绩效工资制度在中国的应用前景	91
第一节 我国公务员薪酬激励的历史基础和现实需求	91
一、我国公务员薪酬激励的历史渊源	92
二、新中国成立后公务员薪酬激励的发展历程	96
三、我国公务员对薪酬激励的现实需求	101
第二节 公务员绩效工资制度在我国的适用性分析	104
一、我国公务员绩效工资制度的实施主体分析	104
二、我国政府组织的绩效工资体系分析	107
三、我国公务员绩效工资制度的实施客体分析	116
第三节 我国公务员绩效工资制度的问卷调查研究	117
一、问卷设计与研究方法	117
二、调查结果与分析	118
三、调查研究的结论与讨论	125
第四节 我国地方政府实施公务员绩效工资制度的探索	126
一、地方政府实施公务员绩效工资制度的探索	126
二、关于地方政府公务员绩效工资制度探索的评价	127
第五节 对我国实施公务员绩效工资制度的建议	128
一、建立使命—战略—绩效目标协同系统	128
二、对下级政府逐步适度授权	129



三、完善公务员绩效评价制度	129
四、加强公务员工资的激励性设计	130
五、合理选取实施对象	131
六、建立专门的信息沟通机制	132
第六章 研究结论与展望	133
第一节 研究结论	133
一、关于公务员绩效工资国际实践的总结	133
二、关于公务员绩效工资制度的作用机制	133
三、对我国实施公务员绩效工资制度的应用前景分析及建议	134
第二节 研究贡献	135
一、理论贡献	135
二、应用价值	136
第三节 研究的局限与未来研究展望	136
一、研究的局限与不足	136
二、未来研究展望	137
附 录 关于绩效工资制度的调查问卷	139
参考文献	143
后 记	157

图 目 录

图 1-1	本书的研究技术路线、结构及章节安排	7
图 3-1	丹麦的“结果契约”与“高管契约”	53
图 3-2	丹麦改革后的公务员工资结构	54
图 3-3	绩效工资在工资结构中的位置	60
图 3-4	人力资源管理自主权——绩效评价与工资之间关联的关系	67
图 3-5	经济合作与发展组织成员国的四类绩效评价准则权重分布	69
图 3-6	美国地方政府对公务员绩效工资激励效果的评价	71
图 4-1	公务员绩效工资制度的作用机制	76
图 5-1	一元线性回归标准残差的 P-P 散点分布	112
图 5-2	我国 2009 年各行业的年度平均工资水平比较	112
图 5-3	我国 2003~2009 年代表性行业的年度平均工资水平比较	113
图 5-4	我国 2009 年代表性行业的职工受教育程度	114
图 5-5	政府与企业成员对本单位的组织信任度对比	120
图 5-6	政府组织绩效工资制度实施效果的各影响因素 所占比重的对比	122
图 5-7	企业组织绩效工资制度实施效果的各影响因素 所占比重的对比	122
图 5-8	政府与企业成员在绩效工资占工资收入比重的 现状与期望的对比	123

表 目 录

表 3-1	绩效评级与绩效回报的分布情况	38
表 3-2	美国国家内税局高级管理人员绩效奖励对照	39
表 3-3	美国国防部职业序列分类及薪级标准	40
表 3-4	美国国防部绩效评价等级与绩效加薪的对应关系	40
表 3-5	英国 2003 年高级公务员绩效加薪率对照	46
表 3-6	各国公务员绩效工资实践的不同阶段与重要时间节点	59
表 3-7	各国公务员绩效工资制度的引入方式	61
表 3-8	两种绩效工资形式的优缺点	63
表 3-9	西方主要国家的公务员绩效工资形式与个人所得额度	64
表 3-10	绩效工资额度高低的优缺点	65
表 3-11	各国公务员绩效工资管理授权程度的比较	66
表 4-1	政府管辖规模与绩效工资实施效果的关系	79
表 5-1	清朝考绩结果的等级划分标准	95
表 5-2	我国公务员职务级别工资制工资标准	97
表 5-3	我国公务员职务对应级别及职务工资标准	98
表 5-4	我国公务员级别工资标准	100
表 5-5	我国公务员考核与激励政策的关联情况	103
表 5-6	我国公共管理和社会组织平均工资与人均 GDP 的 拟合优度检验	109
表 5-7	我国公共管理和社会组织平均工资与人均 GDP 的 方差检验结果	110
表 5-8	我国公共管理和社会组织平均工资与人均 GDP 的 线性回归结果	110
表 5-9	我国公共管理和社会组织平均工资与人均 GDP 线性 回归的残差统计量	111



表 5-10	政府与企业成员对于绩效工资制度实施意愿与绩效考核制度的调查对比	119
表 5-11	是否具备所需的绩效考核制度——组织信任度之间的统计分析	121
表 5-12	是否具备所需的绩效考核制度——实施绩效工资赞同程度的相关性分析	121
表 5-13	公务员目前的绩效工资比重与实施绩效工资意愿的列联分析	124
表 5-14	列联分析的 χ^2 检验	124
表 5-15	政府与企业成员对于目前各种激励方式所起的激励作用的对比	124

第一章 导论

第一节 选题背景

新中国成立后，尤其是改革开放以来，我国经济蓬勃发展，企业欣欣向荣，经济建设成就举世瞩目，相比之下，政治体制改革和政府活力问题却一直是困扰我国政府的难题，其根源是政府组织内部激励不足。目前我国公务员激励的现状是：职位晋升仍是公务员激励的主要途径，其优势是既能带来工资的较大幅度增加，又能满足个人成就感方面的精神诉求。但我国金字塔形的职位结构决定了职位晋升空间有限并且晋升周期较长，这种制约作用随着职位的提高而越发严重，难以破解激励范围小、激励不及时僵局。第二种激励途径是晋级增资，即在职位不变的情况下，通过级别的晋升来实现工资的增长和待遇的提高，这种奖励方式除了工资增长之外，还具有提高政治待遇的功能，但是级数直接受职位的限制，每个职位只与有限的几个级别相对应，级别达到所任职务对应的最高级别后，不再晋升级别，所以激励性有限，与职位晋升没有本质上的区别。第三种激励途径是工资档次和年终奖金，这两种奖励方式以考核为基础，考核以绩效为主，具有绩效工资激励功能，但是由于额度过低、覆盖面过宽，从而使得激励效果大打折扣，并且由于绩效评价制度不完善，进一步削弱了该方法的激励效果。总之，职位晋升和级别晋升仍是我国对公务员的主要激励途径，然而晋升空间的有限性、晋升周期长、晋级增资对职位的依赖、工资档次与年终奖金这两种激励方式在制度设计和实施中的问题，都导致了公务员激励不足。

公务员激励不足导致很多不良后果：一是公务员个人职业发展受阻。公务员个体的价值得不到应有的回报，造成高绩效人才的职业发展不畅通，甚



至人才流失，从而对政府实施人才战略和人才培养造成不利影响。二是政府整体运行效率下降。公务员队伍中的大部分人尤其是中基层公务员如果长期得不到激励，就必然导致群体士气低落、工作效率低下，最终降低政府的整体效率。三是滋生腐败。如果公务员长期缺乏激励，不仅职位晋升无望，而且由于工资制度缺乏调控能力而使高绩效行为得不到相应的回报，就会造成制度外收入过高，“权力寻租”行为盛行，这在本质上是行政管理失效和无序，也是公务员消极腐败现象和不正之风蔓延的根源，不仅造成公务员与其他社会群体之间、不同部门和不同地区之间的公务员收入不公，而且会使公务员失去正确的价值观导向，进而使政府失去公众的信任。

正确的激励所产生的作用是巨大的。尊重和认可个人价值、鼓励个人在实现自我价值的过程中为社会创造价值，这一思想上的改变，对于中国三十余年的快速发展发挥了不可估量的作用，从改革开放之初的家庭联产承包责任制到以公有制为主体的多种经济成分并存，无一不是通过将个体、团队的付出与回报紧密捆绑，从而激发了个人、组织乃至整个国家，以前所未有的能量推动了中国经济的繁荣和发展。因此，我们必须认识到激励在提高公务员绩效和政府效率方面的意义，除了职位晋升这一传统的激励方式之外，还应绩效工资等其他激励方式予以关注，分析其在政府组织的适用性，完善公务员激励制度。

绩效工资制度一直被认为是实施激励的最直接方法，作为制度最早可以追溯到泰勒的差别计件工资制。绩效工资制度发展到今天，已经在企业组织中得到普遍而有效的运用，在国外政府组织已有数十年的实践经验，在理论界也积累了一定的研究成果。国外政府组织的绩效工资实践，发端于20世纪60年代，截至2005年，经济合作与发展组织（OECD）中2/3的成员国已实施公务员绩效工资制度，甚至扩展到印度、波兰等发展中国家。在理论上，随着公务员实施绩效工资的热潮，国外学术界在实施效果及其影响因素等方面都积累了一定的研究成果，通过EBSCO、JSTOR、ProQuest等多个论文数据库可搜集到近100篇英文文献和专著，但其内容大都是对单一国家或单一组织的研究，鲜有对公务员绩效工资制度的全面、系统研究。

与国外相比，我国从1956年虽已进行四次公务员工资制度改革，但在公务员激励问题上没有明显改进：一是未改变公务员工资水平依然偏低的问题，二是未从机制上改变激励性不足的问题。1985年的公务员工资改革，奖励工资虽被设定为公务员工资结构中的一个组成部分，但没有规定具体的发放依



据、发放标准和发放范围,因此可操作性不强;1993年的工资制度改革虽然规定了以考核为基础的发放依据和发放范围,但对开始实施的时间未做要求;2006年的公务员工资制度改革,建立了职务和级别相结合的工资体系,突出了级别工资的激励性,增强了工资体系的内部弹性,并使每一级别内的工资档次具有绩效奖励的功能,但级别工资生来就不能摆脱对职位的依赖,加之级别内的工资档次差距过小,因此激励效果并未从根本上得到加强。

公务员激励不足与我国政府面临的任务和压力形成巨大反差,面对经济全球化的浪潮以及社会经济发展的任务,我国政府迫切需要通过提高政府效率,为公众提供更优质的公共服务;同时,从2009年起,我国义务制教育学校、事业单位这些传统上不将员工个人绩效与工资待遇挂钩的公共组织相继准备实施绩效工资制度。僵化的体制、现实的压力、事业单位的率先实施,都使得我国公务员的激励问题及相应的工资制度改革问题被摆上了议事日程。这与国内学术界缺乏对公务员绩效工资问题的理论研究成果形成鲜明对照,目前在中国期刊全文数据库中检索到的与“公务员绩效工资(薪酬)”或“政府绩效工资(薪酬)”相关的文献只有3篇。

因此,从加大公务员激励的角度研究国外公务员绩效工资实践,对于解决我国公务员激励问题具有重要的理论意义和实践意义,并具有相当的紧迫性。尽管我国的政治体制、社会文化背景与国外有所差异,但同为政府组织,各国政府的组织性质、公务员的工作性质、面临的利益相关者群体等均相同,各国政府的组织职能、公务员的职责、公务员队伍所面临的问题等均类似,所处的环境和面临的压力均相近,因此研究国外公务员绩效工资的实践,归纳其实施效果,分析其作用机制,可为研究和解决我国的公务员激励问题提供直接借鉴。

第二节 研究价值与意义

本书对于丰富政府组织管理理论尤其是绩效管理、薪酬管理有一定的理论价值,对于激发政府内部活力、完善公务员薪酬制度和激励机制,有现实的实践意义。



一、理论价值

本书的理论价值在于：首先，系统研究了国外公务员绩效工资的实践，涵盖实施该制度的主要代表性国家。当前关于公务员绩效工资的研究，国内尚无专门的学术著作，国外的研究大多集中于对某一国或某一组织的研究，而缺乏对多个国家的全面研究，因此难免会受到一国或特定组织的制约，从而使研究成果受到局限，不具有普遍的说服力。其次，揭示了公务员绩效工资的影响因素和作用机制，通过对多个国家和组织的研究，比较全面地掌握了公务员绩效工资的国际实践，从而提炼出公务员绩效工资的形式、实施效果、影响因素和作用机制，尤其是归纳出主体因素、客体因素对实施结果的影响。最后，对公务员绩效工资制度的本土化有一定的理论价值，本书运用实证分析方法得出我国公务员对薪酬激励的现实需求，运用公务员绩效工资的作用机制从实施主体、实施客体等方面分析该制度在我国的可行性，对于我国的公务员激励问题、公务员薪酬问题的研究，都具有一定的理论价值。

二、实践意义

从实践角度来看，本书具有重要的现实意义：首先，根据对公务员绩效工资国际实践的研究，提炼出了影响因素和作用机制，既可作为未来对该课题研究的思考框架，又为政府组织绩效工资实践中的实施主体因素、实施客体因素、体系设计因素提供行为上的对照。其次，本书就目前的薪酬制度、绩效工资的影响因素，对我国多个地区、多个层级的政府组织公务员进行了问卷调查及访谈，对于了解我国公务员的激励需求和薪酬体系现状，积累了宝贵的一手资料，可为未来的相关研究继续发挥价值。最后，本书结合国际实践的研究成果和国内实际调研情况，对我国实施公务员绩效工资及相关的绩效管理、薪酬管理提出了具体策略和建议，对于公务员队伍的人才开发、激发政府组织活力进而对于提高政府组织效率具有较强的实践意义。