

GONGWUYUAN

GUANLI

YU JI

LILUN ZHIDU

JIANZHAN

公务员管理与激励： 理论、制度及实践

郝玉明 著



中国人事出版社

公务员管理与激励：理论、制度及实践

郝玉明 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员管理与激励:理论、制度及实践/郝玉明著. —北京:中国人事出版社, 2016
ISBN 978-7-5129-1007-2

I. ①公… II. ①郝… III. ①公务员-劳动报酬-研究-中国 IV. ①D630.3②F249.24
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 022493 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.25 印张 244 千字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

内 容 提 要

本书对公务员管理与激励理论及制度实践进行研究探讨。从公务员管理理论问题和激励不足的现实背景出发，在已有的理论研究基础上，构建了公务员激励理论体系，并进行了相应的激励制度设计探索。随着总报酬模型的最新发展，本书重点突出了非经济性报酬激励在公务员管理和激励中的重要地位。

在内容结构上，本书分为导言、公务员管理基础、公务员激励理论和公务员激励制度与典型实践四个部分。首先，导言部分介绍了公务员管理与激励研究的背景、意义、目标、内容、方法以及思路等；其次，在公务员管理基础部分，对公务员管理的职位分析与胜任力模型构建进行了梳理；再次，从公务员薪酬激励理论、工作激励理论、职业发展激励理论以及绩效与认可理论四个维度构建了公务员激励理论体系；最后，对公务员绩效与认可激励制度、公务员职业发展制度激励制度进行了研究探索，并对科级公务员典型激励实践进行了调查。

本书适合各级公务员管理实践部门从事理论研究与管理实践的指导参考用书，也可用作各大专院校公共管理、人力资源管理以及行政管理等专业师生教学与研究参考书。

目 录

导言	1
----------	---

第一部分 公务员管理基础

第 1 章 公务员职位分析	21
1.1 公务员职位分析基本概念	21
1.2 公务员职位分析的相关理论	22
1.3 公务员职位分析对公务员管理的意义	28
第 2 章 公务员能力素质模型	34
2.1 公务员能力素质模型理论	34
2.2 我国公务员胜任力模型构建现状	39
2.3 公务员胜任力模型构建问题及原因分析	45
2.4 新形势下公务员胜任力模型构建	46

第二部分 公务员激励理论体系

第 3 章 公务员薪酬激励理论	53
3.1 公务员薪酬激励理论综述	53
3.2 公务员薪酬激励因素分析	64
3.3 公务员薪酬满意度现状	67
第 4 章 公务员工作激励理论	74
4.1 公共部门工作特征与公务员满意度	74
4.2 公务员工作激励因素分析	79
4.3 公务员报酬激励因素特性	83
第 5 章 公务员晋升与职业发展激励理论	89
5.1 晋升激励的一般理论	89

5.2 公务员晋升激励效应 94

5.3 公务员职业发展激励理论焦点 98

第6章 公务员绩效与认可激励理论 103

6.1 公务员绩效与认可基本界定 104

6.2 公务员绩效考核目标与理论依据 107

6.3 公务员绩效考核的重点与难点 111

第三部分 公务员激励制度及实践

第7章 公务员绩效与认可激励制度 119

7.1 公务员绩效考核制度 119

7.2 公务员奖励制度 121

7.3 公务员绩效与认可机制设计 127

第8章 公务员职业发展激励制度 134

8.1 公务员职务晋升制度演变 135

8.2 公务员职务晋升主要方式 138

8.3 公务员职业发展激励路径选择 144

第9章 公务员激励实践：基于科级公务员的调查 150

9.1 调查样本情况 150

9.2 科级公务员薪酬激励状况 153

9.3 科级公务员职业发展满意度状况 154

9.4 科级公务员工作生活平衡状况 157

9.5 科级公务员职位胜任力状况 165

9.6 科级公务员激励的对策建议 175

参考文献 180

致谢 189

导 言

一、公务员管理与激励研究背景

作为美国总报酬协会在 21 世纪初提出的重要概念，总报酬正逐步得到理论界与实践界的广泛认可与应用。但凡一切有价值的东西，包括工资、福利、平衡工作与生活、绩效与认可、员工发展和职业机会等，都已成为总报酬模型的组成部分。这与美国著名的管理学教授、组织行为学权威学者斯蒂芬·P·罗宾斯阐述的“报酬体系”概念是一致的。他认为“一个组织能够分配的报酬类型远比人们一般的想象要复杂。很明显，有直接的工资，但也有间接的报酬和非金钱的报酬。每种类型的报酬都可以在个体、群体和组织的基础上进行分配。”他认为“报酬体系”由内部报酬（intrinsic rewards）和外部报酬（extrinsic rewards）构成，内部报酬来自工作本身，由员工对工作的满意而获得，通过工作丰富化或工作设计来增强员工在工作中的个人价值感，可以增强工作的内部报酬；外部报酬包括了直接的经济性报酬、间接的经济性报酬以及与组织和工作环境相关的非经济性报酬，具体包括满意的办公设备、指定的停车位、有魅力的头衔、满意的午餐时间、满意的工作分工、配有秘书等。^①

人力资源管理，尤其是薪酬管理领域理论研究与实践探索相应地发生变化，由传统的、外在的、经济性薪酬管理激励向包含内在的、间接的、非经济性报酬因素的总报酬管理转变。就我国公务员工资（薪酬）管理而言，历经 1956 年、1985 年、1993 年和 2006 年四次工资制度改革，工资水平稳步增长，工资结构逐渐趋于合理，但是制度内工资比例下降和职务间工资差距过小，导致公务员工资制度已经失去激励作用。^②然而，社会人员和大学毕业生对从事公务员职业仍然如饥似渴，公务员“招考热”持续高温。自 2003 年以来，报考人数和招录比例持续增加。由此可见，一方面公务员工资激励作用

① 斯蒂芬·P·罗宾斯. 管理学. 北京：中国人民大学出版社，1997.

② 王学力. 我国公务员工资的现状、问题与对策建议. 经济研究参考，2006（32）：24-27.

有限，另一方面公务员职业保持较高的职业吸引力。那么，在较低的经济性薪酬水平下，公务员职业对求职者的巨大吸引力来自哪里？就目前我国公务员薪酬激励不足的客观现实，如何加强对公务员的管理与提高激励效果？解决这些问题需要借助总报酬模型及有关理论工具。《公务员法》明确规定了“公务员的管理，坚持监督约束与激励保障并重的原则”，在我国公务员“阳光工资”制度体系下，地方与部门原有的额外津贴、补贴实行标准化、规范化和透明化，尤其是十八届中央和政府领导班子提出的“改进工作作风、密切联系群众”的“八项规定”和“六项禁令”，使得公务员原本享受的制度外报酬项目减少、“灰色收入”项目消失，加之公务员参加社会保险，打破了传统意义上的“铁饭碗”，公务员退休福利消失殆尽。面对这种形势，保持公务员队伍稳定，在党政人才队伍建设层面实现对公务员的保障激励，研究视野需要超越经济性薪酬与福利激励的局限，借助总报酬理论寻找对现象的解释分析和问题的解决方法。公务员具有从事公共管理与服务的职业特性，除直接的经济性薪酬，公务员报酬管理还应重视其服务意识、为党和国家事业奉献的理想信念，以及其他内在报酬激励，包括核心工作特征、工作环境、拥有的社会地位与资源、晋升与职业发展机会等。公务员管理作为公共部门人力资源管理的重要研究领域，其报酬激励理论研究与制度实践探索势在必行。

从总报酬理论视角，通过对公共部门与私营部门报酬激励因素进行比较分析，基于人力资源管理中职位分析与素质模型两大基石，对公务员激励理论与制度进行研究，是在公务员管理理论与制度设计研究领域的创新性尝试。从公务员经济性薪酬激励理论、基于工作特征的内在报酬激励理论、晋升与职业发展激励理论、绩效与认可激励理论，总结概括公务员激励的现状与特性，构建公务员激励理论体系；从优化绩效与认可激励制度、畅通晋升通道实现职业发展激励制度方面，研究报酬机制设计一般框架在公务员群体的应用，进行公务员激励制度解析，构建公务员职位分析与能力要求、激励理论、激励制度“三位一体”的系统性公务员管理与激励方案，对于促进公务员管理理论发展和制度完善具有十分重要的意义。总报酬理论的发展完善为公务员报酬管理奠定基础，公务员激励的实践选择对公务员报酬管理提出需求。

（一）总报酬理论发展演变^①

1. 总报酬模型的产生

总报酬模型的产生源于组织环境变化和组织管理实践的客观需求。全球化、技术进步、知识经济等引起了组织外部环境的变化，这些变化包括：工厂在全球范围内转移，以寻求廉价劳动力和技术优势；技术不断进步导致工作自动化、远程办公等工作方式的变化；管理等级逐步消失，团队合作、团队绩效日益受到重视；工作环境由多种种族、宗教信仰和不同性别的劳动者构成，需要接纳多元化的价值观；工作流动频繁，员工的价值创造者地位受到重视；等等。伴随以上环境的变化，企业与员工的关系也在发生变

^① 本部分内容参考了作者主编的《总报酬经济学》（复旦大学出版社，2014年4月出版）中由作者本人所撰写部分的相关内容。

化,员工成为绩效的创造者,如何吸引、保留并激励员工努力工作,成为管理层不得不考虑的重要问题。在此背景下,总报酬理论为满足各种管理实践需要应运而生。

报酬由最初的工资、福利发展到战略性薪酬设计、总体薪酬计划,乃至报酬要素组合,组织内部管理实践需求则成为总报酬模型产生的内在原因。具体包括以下三方面:

第一,企业内部经营效率和效果的压力。员工总报酬成为企业经营成本的重要组成部分,为了便于企业严格控制成本,管理层需要确保支付给员工的各项报酬是可以计算和管理的。对人工成本、报酬项目进行界定和测量,有利于企业进行有效的成本控制,实行更为有效的报酬激励措施,获取最大限度的回报,以提高经营效率。

第二,迎合员工多样化需求。在经济全球化背景下,企业面临多元文化和多样化员工群体,不同民族、种族、宗教信仰的员工拥有不同的价值观和需求,单一报酬结构很难达到有效的激励效果。每个员工都拥有自己独立的选择权和个性化需求,满足员工个性化需求,需要组织提供多种报酬组合。

第三,企业战略目标传递的需要。组织需要通过一些媒介传递组织目标和战略,促使员工个人价值观与组织愿景保持一致。总报酬模型可以很好体现组织的战略信息,比如,企业采取市场主导型经营战略和成本控制型管理战略,可以通过在总报酬模型中采取不同的报酬要素组合的方式,既实现了企业战略目标,又能够将企业战略目标有效地传达给员工。

2. 初期总报酬模型构成

20世纪70年代以来,经济全球化与跨国公司的出现,促使企业开始重视战略性薪酬设计,薪酬与福利计划开始变得复杂起来,报酬结构与支付形式也开始为薪酬专家所关注。面对日益激烈的人才竞争,为员工的绩效付酬、控制人工成本并尽可能提高人员产出,以及如何有效激励和保留核心员工等,成为20世纪90年代以来薪酬管理专家面临的新挑战,传统的基于财物的报酬组合愈发显得不合时宜。

卓普曼(Tropman, 1990)较为完整地提出了定制性和多样性相结合的整体薪酬计划,将基本工资、附加工资、福利、补贴、额外津贴、晋升与发展机会、心理收益、生活质量和个人因素等统一起来考虑。^①这种将有形报酬与无形报酬有机结合的新的思维框架,不再将目光局限于以工资和福利为主体的现金报酬,而是将所有企业能够提供的、对员工有价值的东西都视为企业的激励资源,据此进行薪酬设计。这种非常规的薪酬模式虽然在刚提出时很少被采用,但是作为一种崭新的薪酬理念和思维方式,受到了广泛关注,并被美国薪酬协会(WAW)^②大力推广。

WAW作为薪酬理论研究和推动实践应用最具影响力的全球性非营利组织,长期研究总报酬理论与实践发展。2000年,在总结多位薪酬领域专家研讨成果的基础上,WAW提出了第一个总报酬模型(见图0—1)。除了薪酬和福利,模型中增加了工作体

^① 何燕珍.企业薪酬管理发展脉络考察.外国经济与管理,2002(11):29.

^② 美国薪酬协会(ACA)成立于1955年,2000年更名为Worldatwork(WAW),是全球领先的、致力于推动薪酬福利以及总体薪酬体系理论研发和教育培训的一个非营利性专业组织。

验（The Work Experience）的相关内容，并指出薪酬和福利是用以吸引、保留和激励员工的基础，而在企业中由工作所获得的工作体验则对员工的吸引、保留和激励具有重要促进作用。^①

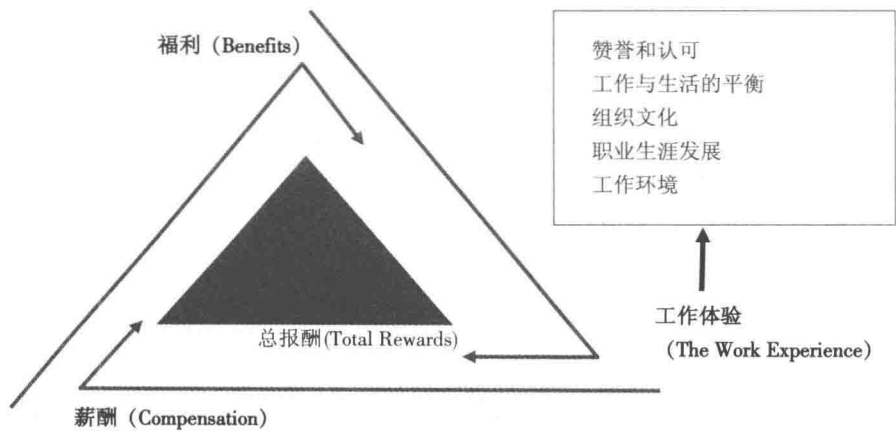


图 0—1 总报酬模型的构成要素

资料来源：Worldatwork，2000。

模型中的工作体验包括赞誉和认可、工作与生活的平衡、组织文化、职业生涯发展，以及工作环境五大要素^②，具体如下：

- （1）赞誉和认可：要让员工在工作中得到肯定、认可和赏识，充满认同感、成就感；
- （2）工作与生活的平衡：要考虑员工工作和生活的平衡，例如，提供员工家庭成员计划、财务或健康咨询计划、便利服务以及其他可提高员工生活质量的一切因素；
- （3）组织文化：倡导多元化和不断创新的企业文化，领导与管理层要和员工充分沟通；
- （4）职业生涯发展：提供员工个性化的发展机会，例如，学习和受教育机会、在职培训机会、职业提升机会等；
- （5）工作环境：提供富于激励作用的工作环境和办公环境，以及通过工作本身来吸引、保留并激励员工，让员工始终有一种家的感觉。

自总报酬模型提出以来，越来越多的企业开始接受总报酬的概念并将其应用于薪酬管理实践。WAW 于 2005 年 9 月对其成员进行的一次调查表明，超过 90% 的回答者在描述组织吸引、激励和保留员工所使用的薪酬组合时，使用了总报酬（Total Rewards）、总薪酬（Total Compensation），或是薪酬与福利（Compensation and Benefits）的概念。^③

3. 总报酬模型的发展成熟

21 世纪初，是总报酬研究与实践迅速发展的阶段。在此期间，得益于总报酬模型在

① Jean Christofferson and Bob King. The It Factor: A New Total Rewards Model Leads the Way, workspan 04/06: 19-20.

② 宋洪峰. 总报酬模型的力量. 企业管理, 2007 (10): 91-93.

③ <http://www.worldatwork.org/aboutus/generic/html/aboutus-what-is.html#model>.

薪酬实践中的广泛应用，有关总报酬的文献与案例研究日益增多，不同的研究与咨询机构、专家学者也在总报酬概念的基础上陆续提出了丰富的理论与操作模型。^① 尽管以上新理论与模型出发点大致相同，也在很大程度上推动了总报酬的发展，但同时也给薪酬管理人员理解和运用这一概念造成了一定难度。以 Canadian HR Reporters 2005 年所做的一项调查为例，尽管有 59%（N=191）的企业接受并在薪酬实践中运用了总报酬的概念，但仅有 27% 的企业在和员工就薪酬和福利进行沟通时使用 Total Rewards 一词。^②

随着总报酬理论与实践应用的快速发展，在总结总报酬理论研究的最新成果和实践经验基础上，WAW 于 2006 年提出了更为全面的总报酬模型，进一步明确了总报酬概念、组织战略基础以及模型构成要素，具体如下：

（1）关于总报酬的概念。新的总报酬模型重新审视了企业及员工的价值，将多种激励方式有机地整合在一起，明确将总报酬定义为用以吸引、激励和保留员工的各种手段的组合，任何员工认为具有价值的东西都有可能成为总报酬的组成部分。

（2）关于总报酬与组织战略的关系。新模型系统考虑了组织战略、人力资源战略和薪酬战略之间的一致性，在新模型中，基于总报酬的薪酬战略被置于组织整体发展战略之中，成为支持组织人力资源战略实现的重要工具。新模型更加强调要通过对内、外部环境变化的分析，有针对性地将总报酬导入到组织的薪酬实践中，以此吸引和激励员工、提高员工参与度和满意度，并最终提升组织绩效和达成发展目标。

（3）关于总报酬模型的构成要素。在原有模型的基础上，重新设计和明确了总报酬模型的五大构成要素（见图 0—2）。

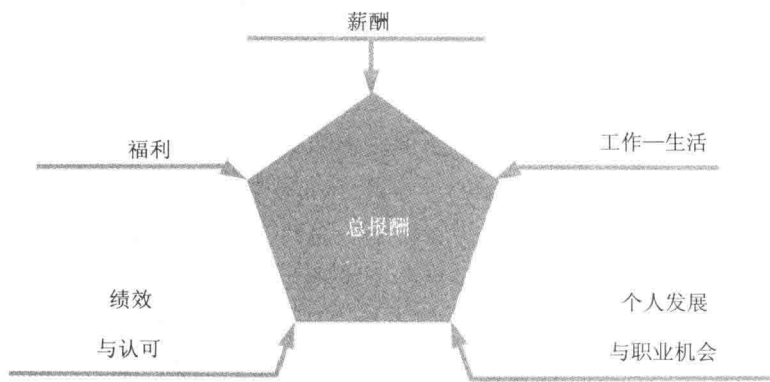


图 0—2 总报酬模型的构成要素

资料来源：Worldatwork，2006。

在新总报酬模型中，薪酬、福利同样发挥着重要的、基础性的作用，而工作体验则被进一步细化为工作与生活、绩效与认可、个人发展与职业机会三个部分，具体如下^③：

① What is total rewards?, <http://www.worldatwork.org/aboutus/generic/html/aboutus-what.html#today>.

② Todd Humber. Total rewards: One concept, many monikers. Canadian HR Reporter. 2005. 18: 3.

③ 宋洪峰. 总报酬模型的力量. 企业管理, 2007 (10): 91-93.

(1) 薪酬。薪酬作为总报酬的重要内容，包括固定薪酬（Fixed Pay）和浮动薪酬（Variable Pay）两个部分。

固定薪酬即基薪或基本工资，通常由企业价值判断和薪酬结构直接决定，不会随绩效水平或工作结果的变化而改变。

浮动薪酬通常对应一定的不确定性，它直接随绩效水平或产出结果的变化而变化。企业根据员工在某一绩效周期内的绩效表现为其支付浮动薪酬，浮动薪酬会随着绩效周期的不同而发生变化。浮动薪酬的变化不会对固定薪酬产生影响，其支付是一次性的，企业与员工需要为每一个绩效周期的浮动薪酬进行沟通与确认。浮动薪酬一般包括短期激励和长期激励：

- 短期激励（Short-term Incentive Pay）通常用于对员工在相对短的周期内（一年或更短）所取得成绩进行一次性奖励。
- 长期激励（Long-term Incentive Pay）通常用于对员工在相对较长的周期内（一年以上）所取得成绩进行一次性奖励，如现金奖励、股票期权、利润分享等。

(2) 福利。福利是企业为员工现金报酬所提供的补充。福利计划通常用于保护员工及其家庭免受财务风险的影响，大致可以分为社会保险、集体保险，以及非工作时间报酬等几类：

社会保险是国家通过立法的形式，由社会集中建立基金，以使劳动者在退休、患病、工伤、失业、生育等丧失劳动能力的情况下获得国家和社会补偿和帮助的一种社会保障制度。

- 社会保险通常包括养老、医疗、工伤、失业等由法律强制要求的保险项目。
- 企业补充保险通常包括企业年金、补充医疗保险以及其他商业保险。
- 带薪休假旨在保护员工在国家规定的期限内没有参加工作时（在职休息和离职休假两种形式）的收入水平，具体包括带薪休假和带薪病假等。

(3) 平衡工作与生活（Work-Life）。平衡工作与生活旨在帮助员工在事业和家庭方面同时获得成功。平衡工作与生活围绕着薪酬、福利，以及人力资源管理的其他方面展开，主要包括提供灵活的工作时间，安全、宽松的工作环境，重视员工身体健康，关心员工的赡养对象，提供信贷支持以改善员工生活质量，支持员工融入所在社区的生活，鼓励员工参与企业管理及在企业变革过程中发挥积极的作用等。

(4) 绩效与认可。绩效目标的实现是企业经营成功的关键，而对绩效结果的关注恰是总报酬模型的一个重要特征。如何通过有效的引导机制实现企业绩效、团队绩效和个人绩效的统一，进而实现企业发展目标，总报酬模型充分强调了绩效管理的重要作用。

- 绩效目标为员工努力指明了方向。绩效目标的制定需要同时考虑企业、团队和个人目标的一致性，并设定通过努力可以达到的绩效标准。
- 绩效表现是对员工技能或能力水平的最好证明。统一、公正的绩效考核是对绩效结果进行正确的评价，对总报酬战略的最终实现具有决定性的影响。
- 绩效反馈指企业与员工就绩效目标、绩效考核以及员工的绩效表现进行充分沟

通,绩效反馈有助于激励员工和促进绩效改善。

认可 (Recognition) 指承认员工的绩效贡献并对员工的努力工作给予特别关注。自己对组织的价值被认可是员工一种内在的心理需要,不管这种认可是正式还是非正式的。创造一种尊重员工贡献、认可员工价值的工作氛围,有利于员工的工作状态向企业期望的方向改变。认可计划可以适当地以现金或非现金的方式(如口头表扬、授予奖品、与公司领导共进晚餐等),对表现优秀的员工进行非常规性的奖励。认可计划的价值在于:

- 能够对员工贡献提供及时、积极的反馈;
- 强化绩效改善的价值,有助于形成正式的评价程序;
- 鼓励持续的绩效改善,鼓励企业认可的行为表现。

(5) 个人发展与职业机会。个人发展指企业为员工提供有价值的培训和学习机会,以提升其工作能力,通常和员工的业绩表现程度相关。职业机会指企业重视人才的内部培养,规划员工的职业发展,并在企业内部为其提供工作轮换机会和职位晋升空间,确保优秀的员工能够在企业中发挥出最大的作用。通常个人发展和职业机会包括以下内容:

- 学习机会。通常包括用于学费的专项补助、企业培训机构提供的系统培训、新产品或新技术培训、参加外部培训和研讨会的机会、在职学习、工作轮换以及为获取特定知识、经验或技能的脱产学习等。

- 资深专家或导师亲自指导。通常包括指定专家及时解答员工在工作中的各种疑问、指导员工工作并对其工作能力进行培训;使用正式或非正式的导师制度,以帮助员工尽快成长等。

- 发展机会。通常包括为员工制定实习期或学徒期,提供内部职位轮换与职业发展机会,设计有针对性的职业阶梯与发展通道,为关键职位员工制订继任计划,提供海外工作机会等。

(二) 公务员激励的现实选择

20世纪90年代以前,企业吸引员工的主要方式,还是以传统的“工资+福利”为主。其薪酬通常包括基薪、年度加薪、福利、少量津贴和一些特殊的奖金(如过节费)等几个部分。但是随着知识经济时代的到来,吸引有竞争力的员工特别是关键人才愈发具有挑战性,“旧的付酬方式已经不再有效”。^①员工在做出受雇选择时,越来越注重工资和福利之外的东西,如可能的培训与职业发展机会、相对灵活的工作安排、良好的工作环境、组织文化认可度等,都已经成为员工在选择工作时所考虑的重要内容。公共部门人力资源管理受到私营部门管理变革的影响和冲击,尤其是在新公共管理理论的推动下,公共部门开始广泛学习和借鉴私营部门的管理工具与方法。在公务员薪酬预算刚性

^① Jay R. Schuster and Patricia K. Zingheim. The new pay: linking employee and organizational performance (1st ed.). Jossey-Bass Inc. 1996.

约束下，研究探索和践行多种报酬形式对公务员群体的激励、注重对非经济性报酬手段的应用成为新形势下的必然选择。

1. 传统付酬方式的不足

在传统的付酬方式下，薪酬水平及年度加薪主要取决于职位等级而非员工技能或绩效水平；而以工作分析为基础的工作评价，则基本决定了从事某一工作的员工在企业中的相对价值。传统付酬方式就其内在机理至少在三方面存在先天不足：一是薪资主要取决于职位水平而非员工绩效，激励效果差，员工往往只需出现在工作场所即可获得既定工资；二是职位价值的上限直接决定了员工薪资增长的上限，一旦员工薪资增长至所在等级的工资上限，除非进入更高的职位等级，否则无法取得进一步的工资增长；三是年度加薪主要根据员工资历，且直接计入来年的基薪部分，这意味着不管员工以后的业绩水平如何，企业都将为其资历和以往的表现支付报酬，从而导致人工成本的持续上升。

除此之外，传统付酬方式在实际操作中也存在一系列的问题：首先，以往的付酬方式将员工薪酬与员工需求割裂开来，在薪酬实践中对员工实际需求考虑不足。而实际上，有些员工看重工资，有些员工看重福利，还有些员工看重培训机会，如果企业不能将有限资源与员工需求尽可能地匹配起来，就会造成激励资源的浪费。其次，薪酬体系缺乏弹性，难以及时应对内外部环境变化。传统付酬方式过于强调内部职位等级，基于职位价值付给员工薪酬，对外部劳动力市场变化关注不足。企业难以通过薪酬体系的及时调整来应对外部环境的变化，薪酬管理鲜有机会真正成为支持企业变革的有力工具。最后，传统付酬方式缺乏员工参与，多数企业在进行薪酬决策时，很少征求员工意见并考虑其具体需要，通常只是简单告诉员工所要接受的薪酬构成与薪酬水平，这在很大程度上影响了员工对薪酬的满意水平。^①

2. 总报酬模型的战略优势

传统付酬方式的局限，必然促进薪酬管理的变革和发展。员工需求层次多样化，要求企业的报酬激励要素多样化，包含经济性报酬和非经济性报酬的总报酬管理战略成为薪酬管理的最新发展趋势。总报酬战略不但在吸引、保持和激励员工方面具有优势，在提高企业管理效率方面也具有优势，具体包括以下五个方面：

（1）提高了管理弹性

总报酬的产生标志着单一薪酬战略时代的终结。在全球化的劳动力市场中，劳动力多样化水平不断提高，企业需要制定不同组合的薪酬包来为不同类型的员工服务。技能员工等特殊员工群体的存在，又要求企业制定个性化薪酬组合包。实施总报酬战略，既满足了不同类型员工的情感和需求，也引起了企业薪酬管理的弹性化，是企业 and 员工的双赢选择。灵活的工作时间、工作地点和工作方式以及多样化的自选福利包，既提供给

^① John E. Tropman. The Compensation Solution: How to Develop an Employee-Driven Rewards System (1st ed.). Jossey-Bass Inc. 1996: 4-5.

员工自由选择权，满足了员工需要，也实现了公司的弹性管理，提高了管理效率。

（2）提高了企业招聘和留住员工的实力

企业经常面临核心员工和关键岗位员工的短缺，比如拥有某项核心技术的员工和高技能员工，中国企业普遍面临的高技能人才短缺，等等。解决上述问题，依靠传统的单一薪酬战略业已过时，效果不佳而又导致成本显著增加，这就需要制定实施总报酬战略。总报酬战略以更加广阔的视野解决了员工需求和激励问题，在满足员工需求多样化的同时，又激励员工努力工作，并改善了企业用于员工薪酬的资金使用效果，等量的报酬预算实现报酬价值最大化。员工在选择企业时，总报酬的各项组成要素具有重要影响作用。国内外研究都支持了这一判断，如果企业能够帮助员工有效规划生活和工作，会对员工产生更强的组织承诺。

（3）有效降低了企业人工成本

企业的人工成本是重要的成本项目之一。由于总报酬把一切对员工有价值的东西都纳入报酬组合中，包括经济性报酬和非经济性报酬（如发展机会、工作环境、组织文化等）。这就使企业通过非货币成本的方式实现了对员工的报酬支付，使得企业在不增加成本的情况下实现对员工的吸引力，或者是在较低成本情况下实现更大的价值回报，从而实现了降低劳动力成本和流动成本的目的。实施总报酬战略，针对员工需求进行付酬，企业可以通过为员工提供其所期望的非经济性报酬项目来节约成本，比如提供健康的工作环境和健康福利保险，实施员工福利自选计划。企业就可以通过提供非货币或非现金福利，或者以较低的成本为员工提供福利等报酬方式，实现降低人工成本的目的。

（4）降低了流动成本，增强企业在劳动力市场上的竞争力

流动成本常常是隐性的，但其给企业增加的成本却不是小数目。研究表明，实行总报酬战略可以有效减少员工离职，人才短缺和实现对员工的报酬激励是企业共同面临的问题。在劳动力市场上，企业实施总报酬战略，可以提高其在市场上的竞争能力，因为总报酬战略更加关注员工需求，尊重员工价值的实现，对于求职者具有更大的吸引力，有利于企业在劳动力市场招聘合适的员工。同时，对于企业现有员工，也会增强其工作稳定性，降低离职率。

（5）提高了企业盈利能力

实施总报酬战略并不意味着通过报酬组合的方式，对员工支付更多的经济性报酬；其核心在于通过改变薪酬支付形式和支付项目，特别是通过个性化的福利包满足员工个性化需求，在不增强经济性报酬预算的前提下，实现员工薪酬价值的最大化，从而取得更好的薪酬激励效果。大量研究表明，不同年龄段的劳动力群体拥有不同的需求和偏好，年轻员工更加看重工作环境、学习和成长，而不是传统的经济性报酬；相反，年龄大的员工更加重视工资和福利。这就要求采取能够满足不同群体需要的个性化薪酬组合，以实现对不同年龄员工群体的激励。受到更高激励的员工会更加努力工作，增加产出，从而提高企业价值回报和盈利能力。当企业把各项报酬支付项目统筹考虑时，就更

能清晰地解释总成本和成本支出所获的回报，从而提高战略管理能力和竞争力，最终增强企业盈利能力。

3. 公务员激励的现实选择

伴随社会主义市场经济体制的改革发展，干部人事制度改革逐步深化，由与传统计划经济体制相适应的统招统配式国家干部管理向与市场经济体制相适应的国家公务员制度转变。《公务员法》将党群、人大和公检法等原参公管理的机关纳入公务员管理范畴。由于计划经济体制惯性的长期影响，在党管干部基本原则指导下，在管理实践中仍然保留和沿袭了诸多干部管理的手段，《公务员法》和《干部人事制度改革规划纲要》作为两个纲领性管理依据需要同时遵循，出现了依法管理和干部管理并存的公务员管理模式，完全制度化、规范化的公务员管理体系仍处于发展完善过程中。不论是公务员管理还是干部管理，都属于公共部门人力资源管理范畴。随着新公共管理运动的发展演变，公共部门人力资源管理开始引入企业人力资源管理理念、技术与方法，公共部门人员管理正处于构建完善现代人力资源管理体系过程中，以“吸引、维持和激励”为核心的人力资源管理与开发理念在公共部门有待进一步普及，相应的制度体系亟待建立完善，公务员激励不足问题还在很大程度上客观存在。

(1) 公务员总体激励不足

在现行的公务员管理体系中，对公务员的管理主要包括招聘录用、职位管理、考核奖励、培训监督以及工资福利等。在现行各个管理功能模块划分中，对公务员具有激励性的管理职能，大体上可以划分为制度规定范围内的工资福利性质的经济性激励、考核奖励性质的正向激励、违纪惩罚性质的负向激励三种情形，但在激励程度和效果方面有待提高。激励不足主要表现在以下几个方面：工资水平不高，缺乏与经济水平、地区物价联动的调整增长机制，而且工资水平与绩效联系不够紧密，工资不能体现工作中的付出，统一大锅饭，难免会引发工资公平性和激励性不足的问题；考核内容界定不清，考核标准不够清晰，导致现有的考核激励作用有限，几乎流于形式；受制于官僚体制文化的束缚，违纪惩罚实施困难；公务员职务晋升受职数限制，领导职务与非领导职务晋升机会有限，尤其是基层公务员晋升空间狭窄，面临“天花板”效应等，导致了基层公务员的晋升激励严重不足。与此同时，对公务员职业发展机会、职业能力培训开发、绩效与认可、工作与生活平衡等非经济性报酬形式重视程度不够，上述报酬激励方式尚未在公务员管理实践中得以有效运用。因此，公务员总体报酬激励不足可以概括为两方面：一方面，对公务员的经济性薪酬激励（包括工资、福利等）以及奖励惩罚、职务晋升等传统激励不足；另一方面，对现代人力资源管理中新的、非经济性报酬激励（总报酬模型中除工资福利以外的报酬要素）的引进与运用不足。

(2) 公务员单一经济性薪酬激励方式存在弊端

2006年公务员工资制度改革，实施“阳光工资”制度，取消部门和地区自行发放津补贴的做法，体现了工资分配制度规范化、制度化、标准化，具有积极意义。但是单一薪酬激励方式，或过于依赖单一的经济性薪酬激励方式，都具有一定的局限性。工资作

为对劳动者劳动价值进行定价的特殊工具,受到很多因素影响。美国管理学家赫兹伯格的“激励—保健因素理论”将工资定义为保健性因素,即工资所带来的不是满意,而是尽量减少不满意,可见,依靠工资提高员工满意度、实现激励难度很大。研究表明,不论是对公务员满意度的调查,还是对企业员工的满意度调查,其薪酬满意度往往都是偏低的,这是由薪酬激励的内在属性所决定的,与来自于工作本身的内在报酬激励效应存在较大差异。而且公务员工资来自于公共财政预算,受经费来源和预算总额约束,工资增长与标准调整都会受到社会公众广泛关注。自2006年公务员工资制度改革以来,总体上看,公务员工资激励不足,尤其是大量的、较低职级的基层公务员薪酬激励不足,公务员工资增长幅度有限,并相对滞后于经济发展速度。因此,在实施提高公务员薪酬激励、增长工资水平、统一地区附加津贴标准等一系列改善薪酬激励的举措时,既要关注薪酬激励效应,还应重视非经济性薪酬等报酬因素的激励作用。应充分意识到单一薪酬激励手段的局限性,广泛运用工资以外的休假、培训、晋升与工作轮换等职业发展机会,绩效管理、评价认可等多种报酬激励方式,充分认识多种报酬激励手段在公务员管理中的重要性和必要性,充分发挥经济性薪酬和非经济性报酬等多种手段的激励作用。

(3) 重视非经济性报酬激励是公务员激励的现实选择

长期以来,受计划经济体制和传统干部管理机制影响,公务员激励存在重视精神激励、轻视物质激励的倾向。随着市场经济体制建立发展,公务员激励制度不断完善,对公务员的经济性激励开始逐渐受到重视,并在制度手段中相应初步体现。诸如,实施公务员工资制度改革,实行“阳光工资”制度,提高基本工资水平,使公务员工资收入水平在市场经济环境中得到提高。再有,在给予公务员精神奖励同时,配给一定额度的经济奖励,充分体现市场经济体制下的物质激励。

建设服务型政府和公共治理现代化,要求建立一支高素质的公务员队伍,要求公务员队伍尽职尽责,承担新形势下治国理政的各项职责。美国哈佛大学威廉·詹姆斯研究指出,在一般情况下,人的主观能动性可以发挥20%~30%,而受到充分激励后则可以达到80%~90%。提高公务员激励水平是公务员个体能力发挥和政府提高组织绩效的双重需要。总报酬理论是人力资源管理领域,尤其是薪酬激励理论的最新发展成果,自21世纪初期WAW提出以来,在理论界与管理实践领域得以广泛研究和应用。总报酬模型对传统薪酬激励手段进行拓展,将一切对员工有价值的东西均视为报酬要素,并力求在管理实践中予以关注和科学运用。这对于总体激励不足和经济性薪酬激励存在局限性的公务员管理激励体制而言,无疑提供了新思维和新方法,研究探索公务员报酬激励理论与实践势在必行。综合运用精神激励与物质激励手段,兼顾外在报酬激励和内在报酬激励方式,是在新公共管理运动背景下改善公务员激励现状的现实选择。

二、公务员报酬管理与激励研究意义

提高公务员激励水平,是促进公共服务绩效改善的要求,也是公务员管理提升的重