

# 辽宁省第二届 MPA 优秀论文集

辽宁省公务员局 编



沈阳出版社

# 辽宁省第二届 MPA 优秀论文集

辽宁省公务员局 编

沈阳出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

辽宁省第二届 MPA 优秀论文集 / 辽宁省公务员局  
编. — 沈阳: 沈阳出版社, 2014.7

ISBN978-7-5441-6066-7

I. ①辽… II. ①辽… III. ①公共管理—文集 IV.  
①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 166087 号

---

出版者: 沈阳出版社

(地址: 沈阳市沈河区南翰林路 10 号邮编: 110011)

网 址: <http://www.sycbs.com>

印刷者: 沈阳市第二市政公司印刷厂

发 行 者: 沈阳出版社

幅面尺寸: 185mm × 260mm

印 张: 40.5

字 数: 905 千字

出版时间: 2014 年 7 月第 1 版

印刷时间: 2015 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑: 姚德军 李姝梦 张芳芳

封面设计: 李 锋

版式设计: 方舟文化

责任校对: 伊 凡

责任监印: 杨 旭

---

书 号: ISBN978-7-5441-6066-7

定 价: 90.00 元

联系电话: 024-24112447

E-mail: [sy24112447@163.com](mailto:sy24112447@163.com)

本书若有印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

# 目 录

|                         |        |                |     |
|-------------------------|--------|----------------|-----|
| 大连市公务员津补贴影响因素及管理对策研究    |        |                |     |
| 学校：大连理工大学               | 作者：安峰  | 指导教师：蔡小慎 ..... | 001 |
| 基于胜任力的公务员结构化面试体系建设研究    |        |                |     |
| 学校：东北财经大学               | 作者：张超  | 指导教师：李福成 ..... | 043 |
| 沈阳市廉租房制度研究              |        |                |     |
| 学校：东北大学                 | 作者：王莹  | 指导教师：魏淑艳 ..... | 083 |
| 锦州新生代农民工的社会融入问题研究——政府视角 |        |                |     |
| 学校：沈阳师范大学               | 作者：刘宇  | 指导教师：索柏民 ..... | 121 |
| 我国粮食直补政策效果研究            |        |                |     |
| ——以大连金州新区为例             |        |                |     |
| 学校：大连理工大学               | 作者：安峰  | 指导教师：蔡小慎 ..... | 177 |
| 城市管理综合执法问题与对策研究         |        |                |     |
| ——以沈阳市为例                |        |                |     |
| 学校：东北财经大学               | 作者：梁君  | 指导教师：毕乐强 ..... | 221 |
| 我国农村群体性事件研究             |        |                |     |
| ——以土地纠纷为例               |        |                |     |
| 学校：东北大学                 | 作者：姜文鑫 | 指导教师：黄一坤 ..... | 263 |

|                         |        |          |     |
|-------------------------|--------|----------|-----|
| 辽宁省城市社区卫生服务问题研究         |        |          |     |
| 学校：东北大学                 | 作者：那晓琦 | 指导教师：张平  | 301 |
| 地方政府性债务风险评估及化解研究        |        |          |     |
| 学校：东北财经大学               | 作者：徐延明 | 指导教师：赵建国 | 347 |
| 大连市中山区未成年人教育保护现状调查与对策研究 |        |          |     |
| 学校：大连理工大学               | 作者：孙黎黎 | 指导教师：郑保章 | 383 |
| 大连市高层次人才引进问题 and 对策研究   |        |          |     |
| 学校：大连理工大学               | 作者：李媛媛 | 指导教师：王丽丽 | 437 |
| 外资在华并购与我国产业安全研究         |        |          |     |
| 学校：东北财经大学               | 作者：邹宇  | 指导教师：于洪平 | 483 |
| “参与式国家”治理理论视角下的政务公开问题研究 |        |          |     |
| ——以辽宁省为例                |        |          |     |
| 学校：辽宁大学                 | 作者：江涛  | 指导教师：邵晓光 | 539 |
| 加强大连市财政分权下预算外资金管理策略     |        |          |     |
| 学校：辽宁师范大学               | 作者：都基帅 | 指导教师：刘金涛 | 573 |
| 多中心理论视角下社区治安综合治理问题研究    |        |          |     |
| ——以沈阳市沈河区为例             |        |          |     |
| 学校：辽宁大学                 | 作者：陆菲  | 指导教师：施朝阳 | 605 |
| 后记                      |        |          | 637 |

# 大连市公务员津补贴 影响因素及管理对策研究

学 校：大连理工大学

作 者：安 峰

指导教师：蔡小慎

工作单位：大连市西岗区人力资源和社会保障局

## 摘 要

公务员作为管理社会公共事务,保证国家公务正常运转的一个特殊群体,其收入水平一直受到我国政府的高度关注。2006 年我国实施《公务员法》以后,随之配套的对公务员工资制度进行了改革,允许各地根据自身经济发展状况发放地区附加津补贴。2007 年 1 月大连市公务员津补贴标准正式出台,至今已有五个年头。本文通过行业和区域比较后认为,该标准在实际运行中存在着制定方法不够科学、缺乏动态调整机制等问题,没有充分发挥出其应有的激励作用,亟需一种科学的管理方式。

本文参照发达国家确定公务员薪酬水平的参考因素,选择 1978 年至 2010 年大连市国内生产总值、居民消费价格指数、财政预算收入、财政预算支出、社会消费品零售总额、社会平均报酬作自变量,与公务员年均收入进行多元回归分析,并对回归结果做了诊断和修订。因回归方程存在较为严重的多重共线性,根据目的不同,分别采取了用岭回归法来确定影响因素和用多重共线方程来进行预测,并通过分析和等式变换将回归结果由总收入的函数方程转化为津补贴的函数。

通过定量分析发现,国内生产总值是大连市公务员津补贴确定和调整的首要因素,其次是社会平均报酬、财政预算支出、社会消费品零售额和财政预算收入,居民消费价格指数对大连市公务员津补贴的影响不显著,没有纳入回归方程。本文随后用多重共线方程对 2011 年大连市公务员的津补贴范围做了预测,经验证预测结果合理,认为回归模型有效。最后,本文分别从外部公平和内部公平的角度给出了大连市公务员津补贴规范管理的相关建议。

**关键词:** 公务员; 津补贴; 薪酬; 大连市

**Abstract:** As a special group that administrates public affairs to keep it running regularly, the salary of civil servants has been highly paid attention by our government. Since the civil service law came into force as of 2006, the relative reform for salary system of civil servants was executed, and granted allowance according the economic development of various regions. The allowance standard of Dalian civil servants came in force as of January 2007, which has been effective 5 years. By comparison between various industries and regions, this thesis indicates that the above mentioned allowance standard of Dalian civil servants is lack of scientific and dynamic regulation, and doesn't adequately play a part in stimulation, which needs a scientific management urgently.

Reference to the factors of salary standard of civil servants in developed countries, this thesis chooses GDP, CPI, government income, government expense, social retailgoods, social

By the quantitative analysis, it's found that GDP is the principal factor to confirm and regulate the allowance standard of Dalian civil servants, the second is social average payment, the third is government expense, the fourth is social retailgoods, the fifth is government income. Due to the unnoteworthy influence to the allowance standard of Dalian civil servants, CPI is not included in regression equation. Then this thesis forecasts the allowance range of Dalian civil servants 2011 by multicollinearity equation, according to the test, the forecast is proved reasonable, and regression model is effective. Finally, this thesis provides relative suggestions on the allowance management of Dalian civil servants from the view of outer fairness and inner fairness.

本文目录

摘要 ..... 002

1 绪 论 ..... 006

1.1 研究的背景与意义 ..... 006

1.1.1 问题的提出 ..... 006

1.1.2 理论意义 ..... 007

1.1.3 现实意义 ..... 007

1.2 关键词阐释 ..... 007

1.2.1 关于公务员的界定 ..... 007

1.2.2 关于公务员津补贴的界定 ..... 007

1.3 国内外文献综述 ..... 008

1.3.1 国内研究现状 ..... 008

1.3.2 国外研究现状 ..... 010

1.3.3 国内外文献评述 ..... 011

1.4 研究内容与方法 ..... 012

1.4.1 主要研究内容 ..... 012

1.4.2 主要研究方法 ..... 012

1.4.3 技术路线 ..... 013

2 大连市公务员津补贴管理的现状分析 ..... 014

2.1 大连市公务员津补贴标准 ..... 014

2.1.1 《公务员法》颁布前的津补贴标准 ..... 014

2.1.2 《公务员法》实施后对津补贴的规范 ..... 014

2.1.3 大连市公务员津补贴现行标准 ..... 015

2.2 大连市公务员工资收入水平的行业比较 ..... 015

2.2.1 大连市各行业工资标准 ..... 015

2.2.2 大连市各行业中公务员工资水平比较 ..... 016

2.3 大连市公务员津补贴标准的区域平衡 ..... 017

2.3.1 外部平衡 ..... 017

2.3.2 内部平衡 ..... 018

2.4 大连市公务员津补贴管理现存问题及原因 ..... 019

3 大连市公务员津补贴影响因素理论分析 ..... 021

3.1 公务员津补贴影响因素研究假设与研究设计 ..... 021

3.1.1 公务员津补贴影响因素研究设计 ..... 021

005

# 1 绪 论

## 1.1 研究的背景与意义

### 1.1.1 问题的提出

近几年我国经济高速发展,每年 GDP 增速均在 9%以上,到 2010 年 GDP 总量已经达到 401202 亿元;与此同时,居民的收入水平也大幅提高,2010 年城镇单位就业人员年平均工资为 36539 元,较 2006 年增加 75.2%。而近几年大连市居民收入增长更快,在岗职工月平均工资由 2006 年的 2017 元已增长到 2010 年的 3718 元,几乎在五年时间里实现了倍增。而相对的大连市公务员的薪酬虽然也增长了,但是增幅却仅为 52%,在一定程度上降低了公务员的工作积极性,对公务员队伍的稳定带来负面影响。因此,目前亟需一套科学合理的办法来管理公务员薪酬。

公务员的薪酬包括工资、津补贴、奖金和福利。虽然我国目前公务员的职务和级别工资由国家根据《公务员法》统一规定,然而全国各地区公务员的薪酬却依然存在较大的差别,其中各地区津补贴的差距较为明显。为认真贯彻《公务员法》,党中央、国务院决定从 2006 年 7 月 1 日起,对公务员工资制度进行改革,首先对原有的津贴补贴进行清理规范,随后建立地区附加津贴制度,具体实施方案由国家制定,择机出台。2007 年 1 月大连市先行一步,制定了全市的地区附加津贴标准,并于 2009 年 1 月进行了一次调整。在此期间国家的实施方案却迟迟未能出台,这也造成了各地区津补贴管理较为混乱的局面。根据目前情况,大连市公务员的津补贴收入已经成为薪酬中的主要组成部分,对薪酬水平影响较大,成为公务员薪酬规范管理的重要部分。

政府需要合理的薪酬水平来吸引并激励高素质人才,同时减少公务人员滥用职权的倾向;然而公务员是由国家财政负担工资福利的工作人员,通俗的说就是花纳税人的钱,因此公务员的薪酬水平不仅影响到国家公务正常运转甚至可能影响到社会的稳定。2011 年 8 月,各主流媒体上纷纷报道国家人力资源和社会保障部开始调研公务员津补贴改革,旨在出台《公务员实施地区附加津补贴方案》,但具体时间进程及科学性尚不得知。

现有的对公务员薪酬的研究集中在激励机制、增长机制、绩效管理等方面,并探讨引入其他国家薪酬制度的可行性,而对津补贴的研究较少。为了完善大连市公务员的津补贴管理制度,本文从西岗区公务员津补贴情况出发进行实证分析,通过分析公务员津补贴的影响因素,进而研究公务员津补贴管理对策,以期对大连市公务员津补贴规范管理提出相关建议。



其具体标准由国家统一制定；津贴主要包括地区附加津贴（分为工作性津贴和生活性补贴两部分，标准由大连市自行制定）和财政部、人事部有明确文件规定的津贴如纪检监察津贴、档案工作津贴等，另外省市规定的部分津贴项目也予以暂时保留，如回国专家生活津贴、劳模荣誉津贴等；补贴主要包括住房补贴（目前为应领工资的13%，2008年1月之前为3%）、取暖补贴、信访补贴，等等；奖金指经年度考核被确定为称职以上档次的，计发的年终一次性奖金，其标准按照基本工资额发放，即俗称13月工资。另外，2008年中组部下发了《公务员奖励规定（试行）》，要求对年度考核优秀的公务员进行嘉奖，并给予一次性奖金800元；连续三年年度考核优秀的公务员记三等功，并给予一次性奖金1500元<sup>[5]</sup>。除以上三项外，公务员不存在其他合法合规的奖金。

本文所研究的公务员津补贴特指大连市政府自行制定标准的津补贴。

### 1.3 国内外文献综述

#### 1.3.1 国内研究现状

由于公务员津补贴规范工作是2006年1月实施《公务员法》之后的配套措施，国家至今仍未出台相关指导意见，而地区间因经济发展水平的差异导致区域性补贴千差万别，因此近年来单独对公务员津补贴的研究较少，但是由于基本工资和奖金的确定性，某些关于公务员薪酬制度和收入水平的研究对本文同样具有参考意义。

##### （1）公务员的收入水平的外部公平性研究

李欣欣在《古今中外官员收入及差距状况》中通过比较各行业的平均工资，得出公务员工资处于中下位次<sup>[6]</sup>。宋晓梧认为，机关的收入水平在社会上处于中等偏下水平，但是相应的福利待遇水平要比非垄断行业的企业好得多<sup>[7]</sup>。而相对的一些学者却表示怀疑，如徐连仲认为国家干部的非法收入和福利待遇较高，实际收入很难估算<sup>[8]</sup>；任太增在《我国公务员收入水平偏低吗》中分析了劳动报酬的构成要素，得出公务员收入水平远远高于社会平均水平<sup>[9]</sup>。

陈闵虹在研究公务员薪酬的外部公平性时提出，对公务员的薪酬比较不能仅限于和国企比较，因为国企的比例正在下降，而外资企业、私营企业、各种形式的股份制企业所占的比重逐渐上升；另外不能仅仅将平均数额进行比较，还要把相同或类似职位的人员薪酬进行对比<sup>[10]</sup>。

##### （2）公务员薪酬制度的比较分析

张宝刚等通过比较上海、北京、大连、成都等城市进行的工资和津补贴改革，认为虽然在一定程度上提高了公务员的收入水平，有利于调动广大公务员的工作积极性，但是仍缺乏科学有效的细则<sup>[11]</sup>。

刘碧强通过分析美国的薪酬制度得出应从加强法制化建设、完善分类制度、改进考核方法、构建合理薪酬体系、引入市场化管理手段等五方面改革我国公务员薪酬制度<sup>[12]</sup>。

王蔚在比较了法国的薪酬体制后认为，法国实行的指数等级工资制的标准统一，操

谈炳和在《国外公务员的薪酬待遇》中比较了美、日、俄、印及欧盟部分国家的公务员薪酬待遇之后认为,国外公务员薪酬的设定不仅与国民经济和社会进步紧密相连,而且在设定上十分重视与国内生产总值、物价指数、恩格尔系数等经济指数挂钩,并着重考虑三大原则:“一是地区平衡原则,在公务员薪酬的管理上体现内部公平性或内部一致性,力求同工同酬,避免不同地区尤其是政府部门之间的薪酬攀比,完善艰苦边远地区的津贴制度;二是工资与津补贴的比例原则,同级公务员的工资和福利标准基本统一,工资收入约占总收入的70%-80%,防止名义收入与实际收入失真;三是工资分布合理原则,公务员的工资序列在不同层次上呈菱形分布,在最高和最低工资水平的线段上,处于中间和中间偏下位置上的人员分布是最密集的,而在工资最低和最高的两端,人员的分布比例往往是较小的。”<sup>[14]</sup>

王怡在《浅谈我国公务员薪酬的增长机制中》通过分析公务员历次工资调整,公务员收入水平仍然较低主要是由于我国公务员薪酬增长机制缺少薪酬调查制不能快速反映出社会经济发展水平、国家财政状况、物价水平等,从而导致不确地提出较为科学合理的薪酬调整方案<sup>[15]</sup>。陈洪玲提出应从按劳分配、定期增物价补偿、平衡比较、法律保障等几个方面建立公务员的薪酬增长机制,以充分发挥薪酬激励作用<sup>[16]</sup>。

翁文先、李兵分析了对公务员薪酬影响较大的三个因素：政治定价、经济定价、绩效定价后认为，公务员薪酬水平定价过高会使他们脱离群众，而定价过低则容易滋生腐败；根据经济指标定价则会受到经济发展弹性及地区间经济发展不平衡的影响；根据绩效定价则存在主管方法过多，考核的设计和操作不规范等问题<sup>[17]</sup>。

赵立军在《当代公务员薪酬水平影响因素的实证研究》一文中分析比较了美、英、法及香港等主要发达国家和地区的公务员薪酬影响因素,如表 1.1 所示。

表 1.1 发达国家公务员薪酬影响因素 [19]

Tab. 1.1 Influence factors for civil servants' salary of developed country

| 国家  | 公务员工会  | 市场薪酬水平 | 经济发展水平 | 财政状况 | 物价指数 | 其他     |
|-----|--------|--------|--------|------|------|--------|
| 美国  | 政府征求意见 | √      | √      | √    | √    | 劳动力供求  |
| 英国  | 集体谈判   | √      | √      |      | √    |        |
| 日本  | 无谈判权   | √      | √      |      | √    |        |
| 加拿大 | 与政府谈判  | √      | √      | √    | √    | 劳动力供求  |
| 瑞典  | 与政府谈判  | √      | √      | √    |      |        |
| 法国  | 与政府协商  | √      | √      | √    | √    |        |
| 德国  | 无谈判权   | √      | √      | √    | √    | 最低生活费用 |
| 香港  | 政府征求意见 | √      | √      | √    |      | 最低生活费用 |

赵立军认为，各国虽然在经济、社会、政治、文化背景等方面存在诸多不同，致使薪酬制度存在较大差异，但是定期调整薪酬是所有国家公务员薪酬管理实践的共同特点，它是薪酬制度正常运行的动力机制，也是维持公务员合理的内部薪酬关系和外部平衡关系的重要手段。经研究发现，不论采用集体协商确定或非集体协商（立法或行政方式）确定的，在调整公务员薪酬水平时考虑的主要因素十分相似，市场薪酬水平、经济发展水平、政府财政状况、物价水平几乎是每个国家确定和调整公务员薪酬水平时考虑的因素。

(5) 公务员津补贴研究

熊通成分析了我国公务员地区附加津贴制度面临的难点之后认为应该借鉴可比机制来制定，即对公务员进行职位划分，然后与私营部门进行匹配对比，并结合地区情况来综合考虑。他认为运用可比机制有以下三方面优势：一是有利于兼顾公务员收入问题的内部公平和外部公平；二是能保证中央对地区附加津贴的控制力；三是能形成社会公众和公务员的普遍认可 [20]。

郭文婧认为，公务员津补贴规范最重要的是要“阳光”起来，即应该公开透明，应该到社会中广泛调研，听取社会各界意见；在津补贴的设计中也要注重绩效并向年轻人和底层人员倾斜 [21]。

何峻、王河山在《“规范公务员津补贴”之政策规范》中认为，实行“阳光工资”更多的是变相为公务员涨工资，拉大社会差距，既不合理又不合法；他们认为规范公务员津补实际是公共资源分配问题，属于公共政策范畴，在制定相应制度时应从严把握 [22]。

1.3.2 国外研究现状

国外对于公共部门薪酬问题的研究主要集中在以下几方面：

(1) 国外关于公务员薪酬水平的研究

Lucile C Ursell, John W Mitchell 发表于《每月劳动评论》（Monthly labor Review）上的《联邦雇员的工资》一文比较了一年联邦雇员和私人制造业工人每周工作 5 天 40 小时所得的报酬后发现，私人制造业工人收入增长与价格指数增长基本一致，而联邦雇员收入整体增长却远远落在后面，如果考虑购买力的因素，联邦雇员的平均收入实际上

美国行为科学家 J. Stacy Adams 在其提出的公平理论中认为, 职工会将自己的投入和报酬比与自己以前、同一组织其他人或组织外部其他人进行比较以寻求平衡, 因此具有公平性的薪酬体系更有利于组织实现战略目标<sup>[24]</sup>。Elliott Jaques 通过进一步研究发现, 员工会采取改变投入、改变产出、改变比较对象、改变自己认知等方法来减少不公平感觉, 变得消极, 缺乏提高效率和工作满意度的激情<sup>[25]</sup>。

Guy Peters 在《未来政府的治理模式》中提出了市场制政府、弹性化政府等四种新兴模型, 在市场制的模型中他指出根据市场薪酬水平来确定公共部门薪酬水平更容易让公众接受, 结合工作的稳定性和有力的职业保障, 对高素质人才更有吸引力<sup>[27]</sup>。

Caroline van Rijckeghem, Aart Kraay 在《公共部门的就业与工资：一个跨国研究》中，对 55 个国家的数据进行了计量经济分析，发现工资水平是人力资本和对工作效率考虑的函数，并且有显著的激励功能<sup>[28]</sup>。

### (3) 国外关于宽带薪酬研究

美国审计署总审计长 David Walker 在国会曾以美国的“中国湖”项目为例，宣称宽带薪酬的优势在于三个方面：最好的员工能够获得更好的报酬；员工的报酬不再依赖资历而更多是绩效；人员流动便利度提高<sup>[31]</sup>。

上述国内外对公务员薪酬和收入水平的研究成果比较丰富,对影响因素的选择和调整机制的确定有很大的参考价值,但同时具有部分局限性,具体表现在:

二是在实际应用性上，2006年1月《公务员法》施行后，公务员的薪酬结构发生了很大变化，除部分落后地区，津贴、补贴变成了工资的重要组成部分，而国内在这方面的研究还较少，缺少对制定津补贴标准和调整机制的科学办法。

三是在研究视角上,国内外对公务员薪酬的研究多是由学者所做,虽然一定程度上旁观者清,但由于缺乏实际应用性数据支持,并且站的角度不同,不足以公正客观地反映公务员薪酬实际情况。

本文拟从公务员的实际角度出发,采取实证定量分析的方法对公务员的津补贴管理对策进行研究,通过公务员津补贴影响因素的实证分析,对完善公务员津补贴管理对策进行深入研究。

## 1.4 研究内容与方法

### 1.4.1 主要研究内容

对于大连市公务员津补贴影响因素的研究,本文共分以下几个部分:

首先,通过分析大连市公务员津补贴现状,采用与其他行业、其他区域进行对比分析的方法,总结管理中存在的问题及原因。

其次,通过对发达国家公务员薪酬影响因素的分析,选取了六项经济指标与公务员收入逐一进行变化趋势对比,确定相关变量。

再次,构建模型进行实证分析以确立影响因素及影响力大小,并解决由总收入到津补贴的代换和模型的多重共线问题。

最后,结合回归结果和国外公务员薪酬管理的先进做法,提出大连市公务员津补贴规范管理的对策建议。

### 1.4.2 主要研究方法

#### (1) 文献法

本文文献参阅主要通过大连理工大学图书馆的文献资料库进行搜索查询,中文数据库主要为《中国期刊全文数据库》(CNKI)、维普数据库等,外文数据库主要为 Calis 西文期刊目录库、谷歌学术搜索等。在各类数据资源中输入“公务员薪酬”、“影响因素”、“津补贴”、“allowance”等关键词检索论文 200 余篇,最终通过筛选,取其中 35 篇进行参考引用。通过对国内外文献的整理、分析和比较,基本掌握了国内外在公务员薪酬及其影响因素方面的研究情况。另外通过查阅《大连市统计年鉴》、《西岗区统计年鉴》、《西岗区工资年报》等资料,搜集了 1978 年以来的公务员年均收入、国内生产总值、地方财政预算收支、社会消费品零售总额、年平均人口、居民人均报酬、国有控股单位人均报酬、社会消费品零售总额、居民消费价格指数等数据,通过分析比较各数据之间关系,为后续实证分析奠定基础。

#### (2) 实证分析法

通过实证分析主要是定量分析的方法来测算大连市公务员津补贴的影响因素,具体工作为根据之前搜集的数据,构建模型,采用多元线性回归分析方法对公务员收入构建方程,根据回归结果和实际需要,最终选取了岭回归法来确定影响因素,用多重共线方程来进行预测分析,并在回归过程中对“公务员收入”和“公务员津补贴”做了变量代换,具体见第 4 章。