

# 我国基层公务员薪酬制度的问题及对策

李智刚

(西北政法大学, 陕西 西安 710063)

**【摘要】**基层公务员薪酬制度的改革是我国公务员薪酬制度改革的重要组成部分,本文首先指出目前基层公务员薪酬制度存在的问题,然后阐明了基层公务员薪酬制度改革的原则,最后提出了基层公务员薪酬制度改革的对策建议。

**【关键词】**基层公务员;薪酬制度;现状;对策

**【中图分类号】**D630.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2011)03-0087-04

公务员薪酬问题历来被各国政府认为是敏感而复杂的经济问题,甚至是一个政治问题。公共部门薪酬是公职人员在为组织目标和顾客需求提供所需的行为和服务时,从组织获取的工资、奖金和其他经济性补偿或间接性货币收入。对于公职人员来说,薪酬是其付出劳动和提供服务的回报和交换,是对个人人力资本使用的报偿,是个人经济收入和经济安全的主要来源,也是维持个人和家庭生活的重要决定因素之一。<sup>[1]</sup>对于我国供职于县尤其是乡镇的基层公务员来说,他们的薪酬更是其主要的的生活来源和基本的生活保障,基层公务员的薪酬制度安排关乎着他们的切身利益。我国目前基层公务员的薪酬制度存在着一些不合理性,亟待解决。

## 一 政府部门薪酬制度的基本构成

政府部门的薪酬制度是实现公共部门组织目标的重要保证。包括:工资制度、社会保险制度、福利制度。

### 1、工资制度

工资是国家依据按劳付酬的原则,以货币形式对公职人员劳动付出的报酬。它由若干部分构成,各个部分各有侧重地执行着不同的功能。主要包括基本工资、奖金、津贴、补贴四个部分。

### 2、社会保险制度

社会保险,就是国家通过立法强制征集专门资金,用于保障劳动者在暂时或永久丧失劳动能力,在工作中断期间的基本生活需求的一种保险制度。社会保险制度主要包括:养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等。

### 3、福利制度

政府部门的福利是指除基本工资和社会保险之外的一切物质报酬,是公共部门为改善和提高员工的物质文化生活水平而采取的一些措施。它一

般不以货币形式直接支付,而经常以实物或服务形式兑现,分为经济性的和非经济性的。经济性福利以货币或实物为形式,主要有住房性福利、交通性福利、教育培训性福利等;非经济性福利大多以服务或环境改善为形式,主要有法律咨询、隐私保护、工作环境保障等。

## 二 我国基层公务员薪酬制度目前存在的问题

### 1、基层公务员薪酬总体水平偏低,结构不合理,缺乏内外部公平性

第一、据统计,在19大行业的职工平均工资的排比中,公务员的工资排名在中等偏下的位置,这样不利于基层公务员积极性的调动和队伍的稳定,也不利于廉政建设。第二、工资结构不合理,国外公务员的薪酬结构中,一般以工资收入为主,津贴为辅,而我国一些部门,尤其是工商、税务、财政部门中,工资所占比例小,津贴、奖金所占比例大。这样加大了不同部门之间的工资水平的差距,易造成工资管理混乱。第三、就各个地区而言,在我国最明显的是东西部地区之间的薪酬差异:浙江、上海、广东、北京等地的基层公务员收入与西部地区,如青海、陕西、甘肃、宁夏等一些省份的公务员收入相比收入相差很大。而在不同的部门之间,比如税务系统、财政系统与文物部门、地质部门之间,这种收入差异也非常显著。改革开放以来,尤其近些年来,社会上的一些职业的收入,比如在外资企业、垄断性的国企以及大型私营企业的员工收入远多于基层公务员的收入水平,这种地区、部门之间的不公平性,以及基层政府内部与外部市场之间收益的不平衡性,直接导致了基层政府人才的流失,造成基层公务员心理的不平衡,也间接影响了基层政府职能的转变,效率的提高以及服务意识的增强。

### 2、基层公务员绩效考核制度不完善,使绩效或奖励薪酬难以落实

收稿日期:2011-07-05

作者简介:李智刚(1981-),男,助理工程师,硕士研究生,研究方向:公共部门人力资源管理。

具体表现为:第一、程序不规范,评估过程主观色彩浓厚,上级的权威性过大;第二、考核标准中具体指标没细化,针对性不足,不同岗位,不同部门考核标准没有明显差别;第三、评估的方法单一,在考核的具体过程中,平时考核和群众考核总是被忽视,过分依赖年终考核与领导考核;第四、考核制度与管理办法不配套,最终使绩效考核与工资水平脱节,挫伤基层公务员的工作积极性;第五、考核过程缺乏监督机制,使考核缺乏透明度和公平性,易滋生腐败;第六、没有充分利用考核结果,缺乏反馈,奖励不当。第七、对绩效考核缺乏重视,受传统文化影响,很多基层不重视考核,表现为心理上抵触,执行起来形式主义严重。<sup>[2]</sup>

### 3、基层公务员工资增资机制不健全、激励力度不足、工资制度的调控能力弱

由于公务员实行职务和级别相结合的工资制度,内部结构繁琐,给增资机制带来先天不足。增资机制存在的问题主要表现在以下方面:(1)工资级差小,意味着公务员提职或升级后工资增长不大,激励力度较小。(2)考核容易流于形式,使增资机制与个人绩效关联度不大,削弱了工资应有的激励功能。(3)工资结构繁琐,导致各个单项的功能不明确,相互之间在功能上重叠,制约了工资制度整体功能的发挥。(4)公务员工资基本上处于只能升不能降的状况,不利于公务员尽职预期的形成。<sup>[3]</sup>

### 4、基层公务员薪酬管理体制不完善

第一、公务员工资立法严重滞后,导致工资调整的随意性大,县以下特别是乡一级拖欠公务员工资现象严重。第二、缺少现代化的管理手段,工作效率难以提高。第三、宏观调控力度不够,导致基本工资外津补贴名目繁多。<sup>[4]</sup>有些地方统得过死,有些地方却又疏于管理和控制,在处理和解决部门之间、地区之间收入差异,及工资与保险相衔接等方面,调控作用不强,管理力度不足。

### 5、基层政府公务员的福利制度安排不尽合理

第一、基层公务员的福利社会化程度较低,管理混乱。中国的福利制度是在计划经济时代下的特殊产物,那时,政府公职人员的福利收入在劳动报酬中的比重较大,如住房、乘车、教育文化等,都是以非商品的形式无偿提供给公务员的。近年来,随着市场化的发展,这些情况有所改善,但是,还不是很到位,造成了国家财政负担加重,不利于基层政府的精兵简政和效率的提高。第二、福利发放不合理。基层公务员的福利待遇与本部门的经济状况相联系,是一种单位行为,一些经济状况好的单

位,擅自提高福利标准,造成各单位福利分配不均,使从事相同职务或相似工作的人员仅因单位的不同而实际福利待遇相差悬殊,从而严重影响了一部分基层公务员的积极性和创造性。同时,福利发放的攀比心理,可能导致行政费用的增加,甚至出现权力寻租的发生,严重损害政府形象。

## 三 基层公务员薪酬制度改革的原则

### 1、按劳付酬原则

基层政府作为社会分工体系中不可或缺的一个重要组成部分,也应该贯彻按劳分配原则。按劳付酬原则即按劳动量付酬,就是在确定基层公职人员薪酬时,应以其工作职责和贡献大小为基本依据,并适当考虑积累贡献、受教育程度和地区环境等因素。

### 2、比较平衡原则

政府部门与企业不同,劳动特点亦不同,应实行不同的薪酬制度,但薪酬水平要有比较。比较平衡原则就是指在确定基层公职人员薪酬时,应适当参考企业员工的薪酬水平,力求使基层政府的薪酬水平与企业员工的薪酬水平大体平衡。这一原则是保证基层政府能够吸引到优秀人才,并保证基层公务员不至于生活拮据而以权谋私。当然,基层公务员的薪酬也不宜过高,这样会加大财政负担,引起公众不满。

### 3、定期增薪原则

定期增薪原则是指依照社会经济发展水平和有关法律规定,政府财政预算必须保证一定的经费用于公务员薪酬的定期增加。实行定期增资原则,一方面能使基层公务员的实际薪酬水平随着国民经济的发展而相应提高;另一方面,也能使职务相同而任职年限或工作年限不同的员工之间,在薪酬上拉开差距,激励他们更好地尽职尽责。

### 4、物价补偿原则

物价补偿原则是指政府根据物价指数的变动,定期调整公务员的薪酬,使薪酬的增长率等于或高于物价上涨指数,以保证基层公务员的实际薪酬水平不因物价上涨而下降。

### 5、同工同酬原则

同工同酬原则是斯密公平理论在薪酬制度安排中的应用,它强调政府在设计薪酬时要保持内部的平衡。在基层政府部门中,对从事同样工作的公务员,应给予大致相同的薪酬待遇,这样是为了保证薪酬管理的公平和公正。

### 6、法律保障原则

基层公务员必须承担相应的责任和义务,同时

享有领取薪酬的权利,这种权利是基于基层公务员的身份发生的,是受国家法律保障的。薪酬的提高或扣减,必须按国家的有关规定,依照一定的程序进行。不能随意增加薪酬是强调薪酬制度的严肃性;不能随意扣减薪酬,是强调基层公务员获得薪酬的权利应受国家法律的保护。任何单位和个人违反法律、法规和政策的规定,随意扣减基层公务员的薪酬,基层公务员有权提出申诉,并追究相关单位或人员的法律责任。

#### 四 我国基层公务员薪酬制度改革的对策

##### 1、改善内外部环境,使其更加公平、公正,吸引更多优秀人才

首先,要改善基层公务员系统的内部公平环境,这要求从我们基层公务员系统的岗位设置、技能标准等方面入手,既要考虑东西部地区的差异,又要考虑同一地区不同地方的差异,还要考虑不同部门之间的差异,在此基础上使薪酬水平在各岗位、职务之间达到相互协调。其次,要促进基层公务员系统的外部公平,在美国、日本等国家,都设有专门的机构从事公务员薪酬水平和发展趋势的评估,掌握企业的工资动态,为公务员的工资定价提供建议。可以参照企业的人力资源薪酬设计管理方式,对基层公务员薪酬进行更客观科学的设计,建立与企业同类人员的动态平衡比较机制,科学合理确定并调整基层公务员的工资水平。

##### 2、创新职位职级分类

各国公务员薪酬分等、分级的标准不同,等级数目和区分程度也不同。因此,职位的分类是否科学、规范直接影响公务员薪酬制度和绩效体系的成效。在《国家公务员暂行条例》颁布之前,我国国家人员的等级划分主要依据职务职级、资历深浅、学历高低和工资多寡,实际上是一种特殊的“品位分类”,这种分类管理制度所导致的直接结果是官本位与效率低下。所以要创新公务员分类制度,下放管理权力,使基层政府自我进行职位划分和分类,这样使得基层政府对包括根据需要设计职位和职级在内的一般公务员管理拥有很大的自主权,有利于提高政府工作效率。

##### 3、加快工资立法工作,加大工资结构的改革力度

第一、应该借鉴国外先进经验,并结合我国基层实际,构建基层公务员工资体系,将基层公务员的工资标准、增资方式、调整程序用法律的形式确定下来,使基层公务员的工资实现法制化管理。第二、应该使基层公务员工资结构相对灵活,工资结

构中应该既有固定部分,又有浮动部分,使工资与基层公务员的表现和经济发展状况密切结合起来,加大对奖金、津贴的透明化管理,这样才会更加激励基层公务员,使其努力工作,从而提高行政效率。

##### 4、建立基层公务员宽幅弹性薪酬制度

宽幅薪酬是将薪酬等级融入到工资变化范围更大、更宽的工资带之中。建立宽幅薪酬制度,通常是将两个以上的薪酬等级结合成新的宽幅薪酬等级。每一等级代表工作范围与能力,薪级不与官位、品级挂钩,而是由公务员所在职位的工作量和所需工作能力来决定薪级。<sup>[5]</sup>宽幅薪酬是基层公务员主管部门可以根据基层公务员的工作能力和职责来确定其适用于哪一级薪酬等级,同时减少了薪酬等级,扩大了同等级公务员的薪酬水平变化幅度,将薪酬与基层政府人力资源管理联系起来,更能反映基层公务员的能力与绩效,激发了基层公务员的工作积极性。

##### 5、薪酬改革与绩效考核、绩效激励相结合

确定公务员薪酬结构的依据主要考虑的因素有费用效率、灵活处事能力、工作状况、工作的数量和质量等,归根结底就是以公务员的贡献为根据。公务员考核应该与公务员的薪酬制度形成“三位一体”的格局,将绩效评估、薪酬等级与薪酬结构置于同一体系中。该格局主要是按照目标管理的思想,将目的与期望传递给公务员,以便作为将来实施考核依据和基准的一种方式。<sup>[6]</sup>只有把基层公务员的薪酬与其绩效考核挂钩,切实做好绩效评估工作,才能使薪酬起到激励作用,才能使绩效激励起到应有的作用。

##### 6、加快福利制度改革

第一、基层公务员的福利制度要逐步改革与完善,按照市场经济体制的总体要求,逐步提高福利制度的社会化程度,尽可能让社会办福利,努力促进第三产业的发展。第二、要制定减轻家庭负担的福利制度,对有家庭负担的基层公务员应给予福利方面的补助,比如子女教育补助和赡养老人补助等。要健全和完善,基层公务员的住房与医疗福利制度,使其无后顾之忧,能够全身心的投入到基层工作当中。第三、要重新审视基层福利标准,在根据地方经济发展水平的基础上,使基层公务员的福利待遇与当地经济发展相适应,同时,要建立健全有关规章制度,加强福利发放的监督管理,使基层的福利制度充分发挥其激励与保障的作用。<sup>[7]</sup>

##### 7、搞好各方面配套工作

薪酬制度的改革,在一定意义上讲就是利益分

配的调整,而每一项经济体制改革必然涉及利益分配的调整,所以,必须把薪酬制度的改革和社会保障制度改革、财税体制改革、人事制度改革等相互

结合起来,相互配套作用,不断完善,还要对离退休人员退休费的增长办法出台具体的实施细则,这样才能保证基层公务员的实际工资稳步提高。

注释及参考文献:

- [1]魏成龙.公共部门人力资源管理[M].北京师范大学出版社,2008:309.
- [2]钱江.我国基层公务员工资制度困境及建议[J].现代商业,2009,26.
- [3]陈天祥.公共部门人力资源管理及案例教程[M].中国人民大学出版社,2008:276.
- [4]李立华.我国公务员薪酬制度存在的问题及其对策[J].长沙铁道学院学报(社会科学版),2006,1.
- [5]胡卫,陈立中.基于绩效的公务员薪酬制度改革研究[J].中国行政管理,2008,2.
- [6]孙琳.对公务员薪酬制度改革的思考[J].学习与探索,2005,6.
- [7]李家明,戴刚书.西方国家公务员薪酬制度研究述评[J].中国科技信息,2006,22.

## Problems Existing in Chinese Lower Civil Servants' Salary System and the Countermeasures

LI Zhi-gang

(Northwest University of Politics and Laws, Xi'an, Shaanxi 710063)

**Abstract:** Reformation of lower civil servants' salary system is one important part of Chinese civil servants' salary system reformation. This paper points out the problems existing in current lower civil servants' salary system at first, then demonstrates the principles of civil servants' salary system reformation, and at last puts forward some countermeasures and suggestions for the lower civil servants' salary system reformation.

**Key words:** Lower Civil Servant; Salary System; Present Situation; Countermeasure

(责任编辑:李 进)

(上接 83 页)

- [13]周和风主编.邓小平理论的哲学基础[M].成都:四川人民出版社,1999.

## The Value Orientation of Chinese Present Public Management

HUANG Xin

(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

**Abstract:** The article analyzes Chinese present public management value orientation from the philosophy values. The view of main management body is "take people as origin"; the social relation view is "harmony is of importance"; the social development view is "keeps pace with the times"; the society governing view is "advocate morals and govern by law seriously"; the social efficiency view is "take practice and achievement seriously".

**Key words:** Public Management; Value Orientation; Present Age

(责任编辑:李 进)