

声 明

本人郑重声明：所呈交的毕业论文，是本人在指导老师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本毕业论文的研究成果不包含任何他人享有著作权的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。

本人签名：手写签名

年 月 日

我国基层公务员薪酬制度问题及对策

——法学专业本科毕业论文示例

(20120640507 李江川 法学)

【摘要】我国公务员薪酬制度的演变从建国初期到2014年中国公务共经历了年四次大的工资制度改革。作为我国行政管理制度的配套制度，薪酬制度改革势必会对行政改革带来推进作用。而现行薪酬制度存在诸多问题需要纠正与补充，尤其对基层公务员这一人员众多且较为特殊的群体。本文从薪酬结构出发，对工资制度，社会保险制度及福利制度分别做出提问并提出解决对策，对我国基层公务员薪酬制度进行质疑与解答。

【关键词】基层公务员；薪酬；改革

Abstract: the evolution of the civil servants' pay system in China from the early to the 2014 China business has experienced years of four big wage system reform. As the supporting system of the administrative management system, salary system reform on the administrative reform is bound to promote the role. The current compensation system has many problems need to correct and complement, especially for the grass-roots civil servants personnel numerous and a special group. This article embarks from the pay structure of wage, social insurance system and welfare system to make questions and put forward countermeasures respectively, question and answer grass-roots civil service pay system in our country.

keywords : civil servants at the grass-roots level; compensation; reform

工资作为国家初次分配的重头，是我国社会主义市场经济体制的重要部分，是对分配公平这一原则的直接体现。工资对于个人而言是经济收入的主要来源，是生活的保障，对个人的切身利益有着重要的影响。而基层公务员是指在县、乡、镇公务员队伍中不担任领导职务的工作人员，作为国家公务员，基层公务员也享受国家财政负担工资福利。然而提及基层公务员，给予公众的印象往往是“收入不高，职位体面”。作为具体行政行为的执行者，基层公务员工作压力大，但由于收入不高，薪酬待遇与实际劳动成果不符，导致工作倦怠严重，基层公务员流失现象近年来开始出现。现行公务员工资制度也经历近十个年头，但其中仍存在问题有待解决。

一、我国现行基层公务员薪酬制度

基层公务员，从定义上看，主要是指长期处在乡镇基层的公务员，通过参加省级的公务员考试才能担任基层公务员的职务，在聘用上不占国家公务员的编制，单位可以根据实际情

况解除基层公务员的聘用，而且其基层工作的任务重，其难度较大，其工作的对象主要是直面人民群众，对于人民群众存在的实际困难和问题进行了解，并帮助人民群众进行解决，从而让人民群众真实感受到政府对他们的关怀，帮助人民群众把日子过好，做人民的公仆，对上级政府的各项政策积极落实，是政府工作的主要推动者。

我国现行的公务员薪酬由三部分构成：工资，社会保险与福利。其中，工资制度参照《公务员法》第七十四条：“公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金……”^①本法将基本工资分为职务工资与级别工资。我国现行的工资制度将职务工资以职务标准划分，由国家正职级至办事员十二个等级。级别工资分级分档，不同级别不同档位工资不同。除基本工资外，还有津贴、补贴和奖金，做为工资的辅助部分，进一步完善工资制度。

社会保险制度是强制性的投保政策，让公务员能够健康的工作并排除后顾之忧。这种直接从工资中扣除的保险，可解决公务员伤残或离退休基本的生存问题。公务员的社会保险制度主要包括：养老保险制度、医疗保险制度、工伤保险制度、生育保险制度及失业保险制度^②。

二、现行基层公务员薪酬制度存在的问题

（一）工资制度

1. 基层公务员基本工资起点较低

表 1 西安市 2015 年基层公务员工资统计表

月工资标准	主任科员			副主任科员			科员		
	基本工资	津补贴	合计	基本工资	津补贴	合计	基本工资	津补贴	合计
九区	1548	3370	4318	1240	2840	4080	1151	2620	3771
周至县	1548	3330	4278	1240	2760	4000	1151	2350	3501
高陵县	1548	3425	4373	1240	3000	4240	1151	2560	3711

（数据来源于陕西省 2015 年西安市财政局基层公务员工资表）

以西安市为例，2015 年西安市财政局基层公务员工资表显示。科员的月工资在 3000—3500。补贴在 2300—2700 范围内。基本工资仅为 851 元。表中津补贴含工作性、生活性、改革性补贴，九区津补贴标准与市本级相同。而 2015 年西安市人口月平均生活费用达 2000—3000 元。再以西安某大学为调查对象，没有工资收入的大学生月平均生活费也在 1000—1500 范围。以此为案例，基层公务员的全部薪酬仅在市人均生活花费线上。而做为一名公职人员，基本工资竟不及同市无收入来源的大学生的生活花销。与外部相比，基本工资确实不尽如人意。同为基层工作人员，除去企事业单位的激励性，保障性工资，仅看基本工资，国企某些

^① 应松年主编：《公务员法》，法律出版社 2010 年版，第 210-212 页。

^② 张觉文：《现代政府与公务员制度》，四川人民出版社 2000 版，第 23 页。

部门基层工资人员基本工资可谓是大幅超越甚至成倍超越公职队伍中的基层工作人员的基本工资。公务员工资的外部公平性应得到重视，在不同组织中，类似职位或者资历大体相当的员工的薪酬应当基本相同。基层公务员本身面临着压力大，晋升难等问题。加之基层工作繁杂，覆盖面较大。如果没有处理好劳动成果与劳动报酬的关系，则势必会对基层公务员造成安全感的灭失。因其收入无保障，造成以权谋私的现象发生。同时打击劳动者积极性，造成办事拖拉，有事不愿做，做事不做好的情况出现，大大影响了政府的办事效率，也是对公务员形象的抹黑。^①

2. 基层公务员津补贴标准不一，自主性过大，造成内部差距

现行工资制度将公务员津贴分为地方性津贴与特殊岗位津贴，而补贴也是以物质形式给予公务员的补助，正是由于津补贴由地方自主决定，造成了公务员工资内部的不合理性^②。津补贴的原目的本在与弥补公务员工资的不足，进一步理顺工资关系，而在实践中却成为了拉开公务员内部收入差距的主要原因。

内部的不公平性主要表为两点，一是同地区不同部门之间收入差距较大。作为招考的热门部门，税务，财政部门一直居于高位。二是全国范围内不同地区基层公务员收入差距较明显。与我们经济发展水平相同，东部津补贴高于西部，南部津补贴高于北部（北京除外）。笔者认为，这一点毋庸置疑，东南地区发展快，经济水平高，津补贴理应以当地经济水平为一个考量点。但“同位不同薪，同职不同薪”的现状导致基层政府人才的流失，间接影响了基层政府职能的转变。

3. 基层公务员奖金机制缺乏成套体系，激励机制难以落实

奖金制度名为奖金实为年度考核。公务员年终考核获嘉奖、三等功以上有相应物质奖励。奖金虽然我国公务员年度考核工作正在逐步优化，但年度一次性的实质性却未曾更改。且年终考核中考核重点倾向于民主测评，忽略综合工作实绩综合分析，片面强调民主测评，造成年度考核未充分体现实绩导向的原则，形式主义严重。奖金标准为当年 12 月份的基本工资，基层公务员基本工资本就不高，再加上一年仅有一次考核机会，实践中激励作用并不强。

4. 工资结构不合理，绩效考核流于表面

以上表为例，西安市基层公务员基础工资大体为津补贴的三分之一。基本工资作为工资的基础，应是工资收入的大部分来源。而现实中，工资却以津贴补贴为重，忽视了基本工资的主要作用。基本工资不仅是基层公务员对于生活安全感的必须，也是国家对于公务员工资监管的有效数据^③。基本工资不高，所以基层公务员追求更高的经济效益只有通过提高自身绩效，获得更高的劳动报酬。而实际上，基层公务员绩效考核制度大多只在表面做文章，用迟到早退等硬性规定来考核绩效，没有针对性。有些绩效考核甚至与政绩无关，没有一个合理

^① 刘碧强：《美国公务员薪酬制度及其启示》，载《哈尔滨工业大学学报》2011年第1期。

^② 杜安国、刘捷：《公务员薪酬制度的比较分析及其政策选择》，载《山东科技大学学报》2003年第5期。

^③ 钱江：《我国基层公务员工资制度困境及建议》，载《浙江大学管理学院》2009年第3期。

的绩效考核评估体系。基层公务员本就面临晋升难的问题，再无实际性强的绩效考核评估体系，基层公务员晋升更是难上加难。

（二）福利制度

福利制度旨在提高公务员的物质文化生活水平，用以满足其要求的带有共性或普遍性的消费需要，保障公务员的基本生活需要^①。但是我国公务员福利制度并不完善，福利制度社会化、货币化水平较低，各个部门主观随意性较大，缺乏统一的归类管理。基层公务员福利制度社会化程度较低，管理混乱，福利容易被克扣，一些切实的福利得不到保障，不能享受应有的与高级公务员相同的待遇。再加之福利监管不力，一些部门甚至擅自提高福利金额，基层公务员的福利更是随风而动，造成公务员内部福利的不公平。

（三）保险制度

现行的保险制度主要问题体现在两点。一是退休人员的工资有待提高。我国国家公务员的退休费是按基本工资的一定比例提取的，但是公务员的工资总额中基本工资所占比例较少，并且随着各种补贴的增加而日趋下降。因此，按基本工资的一定比例提取退休费，必然会使退休公务员的实际收入大幅度下降。二我国公务员保险制度在实践中，除建立起基本医疗保险制度和生育保险制度之外，对公务员养老、失业和工伤尚未建立专门的保险制度。没有建立起配套的保险制度，主要是参照劳动法相关规定，没有自成体系^②。

（四）监督机制不完善

“在阳光下运行”是近年来对政府提出要求，而建立健全监督机制则是保障政府权利走在阳光下的必要一环，对于薪酬来说更是如此。首先，由于工资立法滞后，让监督部门不知如何进行监督，导致县以下特别是乡一级拖欠基层公务员工资现象严重。其次，监督部门缺乏现代化管理手段，没有一套配套的监督程序，监督往往有心无力。最后，由于没有总体可调整的手段，导致地方性津贴补贴种类繁多金额不一。由于没有统一标准，导致政府难以有效进行监督。

三、完善基层公务员薪酬制度的几点思考

（一）坚持法治原则，加快工资立法

加快公务员工资立法和劳动工资标准体系建设，建立起比较完善的劳动工资法律和标准体系。使公务员工资法制化，实现依法管理。对于体系的建立，可以借鉴发达国家已实行多年的配套制度，再与我国国情的实际相结合，建立起有中国特色的公务员薪酬制度新标准，并将这一标准写进法律法规中。将公务员工资中模糊的部分如津贴补贴等以法律的形式确定

^① 李志刚：《我国基层公务员薪酬制度的问题及对策》，载《西昌学院学报》2011年第3期。

^② 梅继霞：《我国公务员薪酬制度的公平性问题》，载《中国人力资源开发》2007年第7期。

下来,进一步完善其中已经确定的内容^①。这不仅是对基层公务员薪酬的保障,让工资有法可依,也是对其薪酬的制约。

(二) 完善工资结构,突出基本工资在工资制度中的地位

现行的公务员工资制度中,虽将工资分为固定的基本工资与浮动的津贴补贴奖金附加部分,但实际中有不少附加部分高于固定部分的现象出现,这对于公务员尤其是基层公务员来说无疑增加了其中的不公平性。为了改变这样的现状,对此提出两点建议。

1. 提高基层公务员基本工资

由于历史原因,我国公务员工资基数较低,与公务员所做贡献不成正比。对于基层公务员来说,基本工资在其收入中占绝大部分比例,是其收入的来源的根本。提高基本工资是对基层公务员利益的提升,也是对其工作自信心的提升。对于整个公务员群体而言,提高基本工资有利于扼制公务员的“灰色收入”^②。“灰色收入”正是由于低薪公务员对其职位现有的收益不满足而追求高薪,以其手中可使用的权力换取物质报酬的做法。提高基本工资旨在满足其部分物质追求,避免公务员工资与其他行业收入差距过大,造成公务员心理的不平衡,同时也减少其追求私立的行为。

2. 津贴补贴应控制在一定范围内,并写入法律法规

依据《美国法典》美国公务员的津贴包括:住宅津贴,生活津贴和制服津贴,总数不得超过125美元。而我国现行制度缺乏对津贴的规范,津贴金额多少与地方财政实力直接挂钩,最低也没有底线限度设定。应当建立起津贴补贴的规范制度,将最高额度进行限制,不应超过基本工资数额。津贴补贴可以以当地实际物质水平为准,适当给予补偿。

(三) 建立工资正常增长机制

自2006年公务员薪酬制度改革以来,至今基本工资涨幅不大,而2006年至今全国物价水平不断上涨。^③引数据来看,以全国2005年12月作为基期设CPI=100,全国2013年12月的CPI指数为125-130面临着不断上涨的物价,基层公务员工资也应相应提高以保证公务员基本生活,工资涨幅也应与物价水平相符,调整应具有能动性。定期加薪应参照同地区多方薪酬水平予以增加。

现有的工资增长机制仅通过职务晋升,级别晋升来体现,其他并无合理有效的增长办法。而基层公务员人数多,基数大,领导职务与基层人员数量根本做不到一一对应,因此,晋升的机会仅由部分人获得。这样做虽然能够提高基层公务员的竞争意识,但对于其他基层公务员来说,获得工资增长的时间过长。要建立有效工资增长机制笔者认为^④,重要的是完善绩公务员绩激励机制,发挥激励制度在推动建立健全工资增长机制中的作用。“要想有效地激励

^① 王周户主编:《行政法学》,中国政法大学出版社2011年版,第178页。

^② 杨尚东:《行政决策合法性追问的个案解读》,载《政治与法律》2013年第7期。

^③ 陈骏业:《行政法基本原则导论》,博士学位论文,苏州大学法学院,2006年,第9页。

^④ 喻贞:《基层公务员的薪酬确定与加薪逻辑》,载《云南社会科学》2015年第5期。

雇员，工资和福利必须具有竞争性、公平性、灵活性，并且易于管理和实施完善基层公务员激励机制，更能反映基层公务员的能力与绩效，激发基层公务员的工作积极性。

（四）完善公务员激励机制

要完善公务员激励机制，首先，要做到保证机制的法制化，透明化，提升机制的可实践性。其次，应完善基层公务员绩效考核制度。完善绩效考核制度可以一下为考量：确定考核内容，建立考核标准体系。注重考核过程，保证考核程序的真实性和有效性。不同职务具体考核方式及内容应有所不同，提高考核的针对性与方向性。再次，将激励体系所得加入薪酬形成规范，薪酬与绩效考核挂钩。由于激励工资的浮动性，可以提升基层公务员执行公务的能动性，提高政府办公效率，同时也起到激励作用。

（五）加快福利制度改革，完善保险制度

进一步规范公务员福利制度，推动福利制度货币化、社会化进程，推出新的更符合基层公务员生活的实际的福利^①。建立健全相关基本福利制度，将基本福利保障入法，切实为基层公务员提供福利。将福利交由社会办理，福利以第三方形式补偿，不仅推动的政府政务廉洁建设，同时也推动第三产业的发展。对于公务员保险制度提出两点建议：（1）对公务员的养老、失业和工伤建立专门的保险制度。对保险项目的实施范围、待遇标准、资金来源和管理办法，国家都应通过法律法规的形式，予以具体明确的规定。（2）保证退休人员的工资与社会发展水平成正比。退休人员工资也应由两部分构成，一为固定基本工资的 90%再加上生活补贴为固定部分。二为浮动工资，可与物价水平，退休前绩效挂钩，多劳多得少劳少得^②。

结语

薪酬制度的研究对完善公务员制度具有十分重要的意义，有利于吸引、保留和激励各种高级复合型人才加入到公务员队伍中，充分调动公务员的积极性、创造性，加强对公务员管理，建立高效、廉洁政府，促进国民经济发展。建立和健全科学化、透明化、规范化国家公务员的薪酬机制，是一个需要不断改革的过程，解决薪酬制度问题，必将利国利民。

参考文献：

- [1] 应松年. 公务员法[M]. 北京:法律出版社, 2010.
- [2] 张觉文. 现代政府与公务员制度[M]. 四川:四川人民出版社, 2000.
- [3] 刘碧强. 美国公务员薪酬制度及其启示[J]. 哈尔滨工业大学学报. 2011(1).
- [4] 杜安国, 刘捷. 公务员薪酬制度的比较分析及其政策选择[J]. 山东科技大学报, 2003(5).
- [5] 钱江. 我国基层公务员工资制度困境及建议[J]. 浙江大学管理学院学报, 2009(3).

^① 高彩萍、李景平：《中外公务员薪酬制度比较》，载《行政管理改革》2013年第4期。

^② [美]乔治·T·米尔科维奇（Gerge T.Milkovich）、[美]杰里·M·纽曼（Jerry M.Newman）：《薪酬管理》（第六版），董克用译，中国人民大学出版社2002年版，第88-92页。

- [6] 李志刚. 我国基层公务员薪酬制度的问题及对策[J]. 西昌学院学报(社会科版), 2011(3).
- [7] 梅继霞. 我国公务员薪酬制度的公平性问题[J]. 中国人力资源开发, 2007(7).
- [8] 王周户. 行政法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011.
- [9] 杨尚东. 行政决策合法性追问的个案解读[J]. 政治与法律, 2013(7)
- [10] 陈骏业. 行政法基本原则导论[D]. 江苏: 苏州大学法学院, 2006.
- [11] 喻贞. 基层公务员的薪酬确定与加薪逻辑[J]. 云南社会科学, 2015(5).
- [12] 王念, 唐艺. 我国公务员薪酬制度创新研究[J]. 生产力研究, 2014(4).
- [13] 高彩萍, 李景平. 中外公务员薪酬制度比较[J]. 行政管理改革, 2013(4).
- [14] [美] 乔治·T·米尔科维奇(Gerge T. Milkovich), [美] 杰里·M·纽曼(Jerry M. Newman).
《薪酬管理》[M]. 董克用, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [15] 胡平. 我国公务员薪酬结构与薪酬标准研究[D]. 北京: 首都经济贸易大学, 2007.

鸣 谢

这次的学年论文设计总结是在我的指导老师周敏老师亲切关怀和悉心指导下完成的。从论文的设计选题到设计完成，周老师给予了我耐心指导与细心关怀，有了周老师耐心指导与细心关怀我才不会在设计的过程中迷失方向，失去前进动力。周老师有严肃的科学态度，严谨的治学精神和精益求精的工作作风，这些都是我所需要学习的，感谢周老师给予了我这样一个学习机会，谢谢！

感谢与我并肩作战的舍友与同学们，感谢关心我支持我的朋友们，感谢学校领导、老师们，感谢你们给予我的帮助与关怀；感谢西北政法大学，特别感谢学校给予我们的良好学习环境，谢谢！