

公务员工资水平 平衡比较理论与应用

■ 何凤秋

有学者通过研究得出结论：公务员工资水平的决定中存在市场分割因素，其运行通过制度规则代替了市场竞争。同质劳动力之间的工资差别无法通过充分的流动得以减弱和消除。所以，合理、科学的确定和调节公务员工资的水平，需要政府进行有效调控。作为一种尝试，各国都在试行一种把公务员的工资与企业员工的薪酬进行比较的方式，将比较确定下来的工资水平依靠法律的形式确定下来，并定期按一定的程序进行调整。世界各国政府都非常重视公务员工资水平的平衡比较机制的建立。

我国的《公务员法》为构建科学合理的公务员工资平衡比较机制做了相应规定。其中，第七十五条明确指出：“公务员的工资水平应当与国民经济发展相协调，与社会进步相适应。国家实行工资调查制度，定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较，并将工资调查比较结果作为调整公务员工资水平的依据。”

公务员工资水平平衡比较的理论基础

平衡比较原则主要来源于西方的公平理论。公平意味着规则和秩序，是社会关系和谐的核心和根本。党的十七大

报告在改革收入分配制度上，对处理公平与效率的关系的新认识和新举措即突出强调了公平的重要性。那就是要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，提出初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。

按照公平的含义，公平一般包括规则公平、起点公平和结果公平。规则公平是指在统一市场规则的前提下，个人收入与对其所作的贡献相一致。起点公平强调起点一致基础上的结果公平，结果公平则强调生产成果公平分配。从对公平的发展历程来看，国外学者的研究分别从三个不同角度进行，按时间发展的顺序依次为：结果公平、程序公平和互动公平。

1、分配公平理论

在众多的关于公平的理论中，美国行为科学家亚当斯(J.S.Adams)对工资报酬分配的合理性、公平性等给职工积极性带来的影响进行了长期的调研，提出了关于工资分配的公平理论，公平理论又称社会比较理论。

公平理论认为，决定员工对薪酬认可的往往不是绝对薪酬，而是相对薪酬以及本人对薪酬的认识，即人能否受到

激励，不但由他们得到了什么而定，还要由他们所得的与别人所得的相比是否公平而定。这种理论的心理依据，就是人的知觉对于人的动机的影响关系很大。该理论指出，一个人不仅关心自己所得和所失的本身，而且还关心它们与别人所得和所失之间的关系。人们是以相对付出和相对报酬来全面衡量自己的得失的。如果得失比例和他人的相比大致相当，人们的心理就会平静，他会认为这是公平合理的而心情舒畅；比别人高，则会令其兴奋，也会产生最有效的激励，但有时过高会带来心虚和不安全感的激增；低于别人，人就会有不安全感，产生不平静的心理，甚至满腹怨气，不努力工作，消极怠工。因此，分配合理性常是激发人在组织中工作动机的因素和动力。

亚当·斯密认为，一个人的劳动投入和劳动报酬同其他相关人员相比是一种相关函数关系：

$$O_a / I_a = O_b / I_b$$

(O_a ：自身收益； I_a ：自身投入； O_b ：他人收益； I_b ：他人投入。)

如果 O_a 与 I_a 之比等于 O_b 与 I_b 之比时，当事人感到公平。但当 O_a 与 I_a 之比小于 O_b 与 I_b 之比时，当事人就会产生不公平感。

亚当斯的公平理论

觉察到的比率比较	雇员的评价
所得 A/ 付出 A < 所得 B/ 付出 B	不公平 (报酬过低)
所得 A/ 付出 A = 所得 B/ 付出 B	公 平 (报酬相等)
所得 A/ 付出 A > 所得 B/ 付出 B	不公平 (报酬过高)

根据该理论，人们在对自己的劳动投入和劳动报酬进行比较时，往往关注下面两个参照系：一是对个人收入的预期值，这种预期是以个人投入的人力资本存量为基础的；二是对他人收入的估计值，这种估计是以社会中同自己条件相近人员的收入为标准的。这两个参照系又可分解为三个层次：外部公平性，即同一行业、同一地区和同等规模的不同企业中类似职务人员的收入水平基本相同；内部公平性，即不同职务的人员所获的收入应该与各自对单位做出的贡献成正比；个人公平性，即同一单位中占据相同职位人员的收入应与其贡献成正比。人们正是按照这两个参照系、三个层次来判定个人收入的合理与否。将公平理论引入公务员工资制度，主要是通过对内、对外的比较，对于完成同等价值的劳动者支付同等水平的工资，从而实现社会收入的大体公平；同时建立内部合理的工资结构体系，从而起到激励作用。

2、程序公平理论和相互作用公平理论

一般说来，在管理的情境中存在两种类型的公平感：分配公平与程序公平。分配公平是指员工所感觉到的薪酬数额分配的公平性；程序公平则指所感觉到的薪酬或其他结果的决定方式的公平性。可见，分配公平强调决定导致结果，程序公平则是研究形成决策过程的影响。

研究表明，员工对于加薪的反应主要取决于其对于加薪程序公正与否的认知判断。如果员工们认为加薪程序是公平的，那么员工们对于这次加薪会更满

意，即员工对于加薪的满意度主要取决于其对程序公平的认知判断而非其金额的大小。个体尽管不能直接控制其决策，但是却能对于形成决策的程序做出反应。甚至当某一决策对于个体具有负面影响时，公正的程序仍然会使个体感到他的利益受到了保护。在组织管理中，人们在相互的人际社会交往和信息沟通中体验到的公平性是相互作用式公平。在组织背景下，相互作用公平会极大地影响群体气氛、组织文化和部门间的协调。

从对以上理论的分析我们可以得出公平理论的特性：首先，参照物是公平理论的一个重要因素，员工选择的参照物可以是组织内部不同岗位员工的，也可以是与其职位功能等相对应组织外部员工的，参照物不同，其对公平的理解就不同；其次，公平因参照物的不同具有相对性，因不同时代的观念不同从而具有时代性。但公平理论却有着比较稳定的实质：一个人所得报酬的绝对值与其积极性的高低并无直接必然的关系，只有其对所付出的劳动与报酬的比值与同等条件下的其他人相比，当个体主观上感到公平时，会对工作积极性带来积极影响，否则就会带来消极影响。

如何建立公务员工资水平平衡比较机制

1、建立完善的市场调查机制

公务员工资水平调查制度是建立一套有效的公务员工资水平平衡比较机制的基础。通过科学、深入的调研，获得工资方面的全面、详尽、系统的第一手

资料，并建立一个完整的数据库，定期进行调查数据更新，从而为平衡比较提供数据支持，也使政府在广大公民对公共服务的需求及人才市场情况出现变化时，对公务员的工资进行有效调整成为可能。发达国家历来非常重视公务员工资调查机制的建立，以获得可靠的数据，保证工资水平与外部的平衡，防止公务员尤其是精英人员的外流或倒流。在我国，公务员现有的收入水平在社会中到底处于什么位置这一基本问题并没有明确，在这种情况下，很难建立起一套科学、合理、有效的公务员工资制度。所以当务之急是要客观地建立科学合理的公务员工资水平调查制度，为确定公务员整体薪酬水平提供参考和依据。

公务员工资水平调查，应以大致相当的职位类别作为比较基础，按照专业的方式收集相当企业员工的薪酬数据，从而确定公务员系列工资水平与非公系列相当人员工资水平大体相当的程度。国家对任何公务员工资调整做出决定时，还应考虑到调查结果和其它相关因素，例如财政预算、当前的经济状况、人均消费水平的变化等若干经济指标。

具体实施公务员工资水平调查前首先要确定实施调查的机构。在国外，政府内部一般设有专门的机构来实施调查，如，英国专门成立了“文官工资研究小组”，每三年对公务员和私营企业同类人员工资水平进行一次调查比较，供政府和全国惠特利委员会协商公务员工资时参考。我国也可以参考这种方式，设立一个调查小组，可以由各部门人员兼职或聘请专职人员。

实施公务员工资水平调查，分为四个步骤：确定调查目的、确定调查范围、选择调查方式、整理和分析调查数据。

a. 确定调查目的

一般而言，调查的结果可以为以下工作提供参考和依据：如整体工资水平的

调整,工资结果的调整,工资晋升政策的调整,某具体岗位工资水平的调整等。

b. 确定调查范围

确定调查的范围,主要明确以下问题:确定政府部门和非政府部门的调查范围;确定工作岗位的调查范围;确定不同岗位的不同工作内容;确定调查的起止时间。

c. 选择调查方式

确定了调查的目的和调查范围,就可以选择调查的方式。一般来讲,首先可以考虑对各机构的人事部门进行调查。工资水平调查机构可以与相关部门进行联系,促成工资调查的展开。若无法获得准确的信息,可以考虑其它的调查形式。具体的调查形式普遍采用的是问卷法和座谈会(也称面谈法)。如果采取问卷法要提前准备好调查表。如果采取座谈会,要提前拟好问题提纲。

d. 整理和分析调查数据

在进行调查之后,要对收集到的数据进行整理和分析。在整理中要注意将不同岗位和不同调查内容的信息进行分类,并且在整理的过程中要注意识别是否有错误的信息。最后,根据调查的目的,有针对性地对数据进行分析,形成最终的调查结果。

2、工资调查需要注意问题

a. 调查企业的选择

选择什么样的企业进行比较是在进行公务员与企业相当人员工资水平的调查比较时要注意的第一个问题。需要把企业规模、效益和所有制性质等因素都综合考虑进去,再挑选多个合适的企业进行对比。

b. 相当人员的选择

如何选择“相当人员”或“同类人员”是第二个关键问题。在具体实施中,由于企业和企业工作人员都没有行政级别,这里的“相当”是指大体相当,主要因素包括学历层次、工作时间、职位层次

等多个方面。比如企业可以按初级管理人员、中级管理人员、高级管理人员划分为若干层次与公务员中的相当层次进行比较。

c. 对公务员进行分类比较

对公务员序列进行科学的职位分类是进行平衡比较的第三个关键问题。科学的职位分类才能使不同组织工作人员、不同类别工作人员的工资比较具有可参照性,因此,政府不同部门、不同职务公务员的工资只能与社会相似职业的雇员的工资进行比较,如:各级管理者、财务人员、司法人员和文秘等。

以此为基础,不同层次的公务员水平还要保持与社会平均水平的适当比例关系。例如,计算机管理人员和专利审查人员,虽然在这些领域政府不可能像私营企业一样用高薪争夺人才,但是采取普通公务员的工资政策,在市场经济的今天恐怕是难以招聘到高素质的人才的。

3、建立物价补偿机制

我国《公务员法》第七十五条规定公务员的工资水平应当与国民经济发展相协调、与社会进步相适应。公务员工资动态调整是指根据物价变化情况适时地调整公务员的工资。国家根据物价指数的波动,适时调整公务员的工资标准,使其工资增长不低于物价上涨率,以保证公共部门工作人员的实际工资水平不会因物价上涨而下降,而是可以分享经济发展成果,随着经济的发展其工资水平呈不断提高的趋势,即物价补偿。从国际经验看,物价补偿原则具体有三种实施方式:一是实行工资指数化,如法国、意大利等;二是参照物价上涨水平,定期调整工资标准,如日本、美国等大多数国家;三是发放物价补贴,计入工资标准,如印度、巴基斯坦、孟加拉等国。

4、建立正常的公务员增资机制

目前我国公务员工资正常增长还只

体现在了正常升档,工资标准的调整随意性还较大,建立正常的公务员增资机制,关键要根据企业员工工资市场调查的结果,定期进行调整。在市场经济条件下,企业职工的工资水平受市场因素影响,根据劳动力市场的供求关系自动调节,其工资水平基本取决于企业的经济效益和劳动者做出的贡献,同时也随着市场物价变动而自然增长。而公务员提供的是面向全体国民、增加公共福利的社会公共产品,他们所提供的服务无法用经济指标来衡量,无法进行一般市场机制的成本核算,也没有直接的产出可用于支付工资,因此,公务员的工资属于财政支出的范畴,政府依据国家的职能通过税收等经济手段对国民经济进行初次分配时,已经对国家机关的工资支出等预算列支。在市场经济条件下,财政收入直接决定财政的支付能力,而财政的支付能力则直接决定国家机关公务员的工资水平。

政府用于公务员的工资支出在财政支出结构中属于维持性支出,在财政预算中一般保持总量稳定。政府制定工资政策,确定公务员工资总额占财政支出的比例,进而根据国内生产总值、财政收入状况以及物价变动等因素调整公务员工资收入标准。

另一方面,由于公务员工资来源于财政收入,对国家财政收入的依存度非常强,国家财政状况的好坏常常决定着公务员工资制度的正常运行。我国在历次公务员工资改革中,对增资水平多次反复、难以确定,各地对增资水平的高低也反映不一,根本上是出于对财政支付能力的考虑。因此,国家在制定公务员工资政策的时候还需要避免片面的财政否决权,要将公务员工资的正常增资机制法制化,保证公务员工资合理的增长水平。^[5]

(作者单位:中国人事科学研究院)