

国家公务员工资制度探讨

陈庆基

改革国家机关工作人员的工资制度，逐步建立我国国家公务员工资制度，对于推进政治体制改革和分配制度改革，都具有十分重要的意义。本文从分析我国国家机关工作人员工资制度的历史和现状出发，探讨国家公务员工资制度问题，提出对国家公务员工资制度的设想。

一、我国国家机关工资制度的改革和发展

我国国家机关工作人员工资制度的建立、改革和发展，主要经历了三个阶段：

第一阶段，是将供给制改为工资制，这是在1952年至1955年期间进行的。

供给制是解放前各革命根据地实行的一种分配制度，解放初期继续采用，主要对象是国家机关工作人员。这种分配制度，在革命战争年代经济十分困难的情况下，对于保证革命战争的胜利，曾经起过重大的作用。但是，在进入社会主义建设时期，各方面的条件发生很大的变化，这种分配制度已经不适合当时形势的需要，也不符合按劳分配的社会主义原则，必须进行改革。1952年，首先对实行供给制的机关工作人员增加了津贴，成为供给制加津贴的分配制度，也叫包干制。1955年7月政务院发布命令，国家机关工作人员全部由供给（包干）制改为工资制，为建立全国统一的社会主义工资制度进行了准备。

第二阶段，是建立全国统一的工资制度，这是在1956年开始进行的。

第一阶段工资制度改革后，平均主义现象还相当严重。1956年6月16日，政务院作出了工资改革的决定，强调工资改革必须贯彻按劳分配的原则，为实现我国社会主义工业化服务。对国家机关工作人员实行等级工资制度，由30个等级组成。并根据地区物价、生活水平，将全国分为十一类地区，每类工资区的工资标准之间相差约3%。通过这次工资制度改革，建立起基本上符合按劳分配原则的社会主义工资制度。

1957年以后直至1984年，基本上沿用这个工资制度，没有进行大的改革，只是作了几次局部的调整。第一次，从1957年1月份起，降低了国家机关工作人员1—10级的工资标准。企事业中相当等级的行政人员的工资标准，也同样降低。第二次，从1959年3月份起，将国家机关1—3级的工资标准合并为一级，并且降低为400元（按一类地区计算）。降低工资只限于1—3级的党员干部。第三次，从1960年10月份起，降低17级以上党员干部的工资。企事业单位中相当于国家机关17级以上的党员干部的工资，也同样降低。

第三阶段，是实行结构工资制，这是在1985年开始进行的。

1956年建立的等级工资制，坚持按劳分配的原则，兼顾能力、职务、责任和资历，是一种较好的工资制度，曾起过积极的作用。但是由于20多年来情况的变化，加上原有的某些缺陷，以及没有很好地执行，因此存在不少问题。第一，最低工资和最高工资之间差距过大，大约20倍左右。第二，职务提升了，不能相应地提高工资级别。第三，没有建立正常升级制

度，许多干部长时间内工资不能升级。这就造成劳酬脱节的状况。为此，1985年6月，中共中央、国务院发出《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》，决定将等级工资制改为以职务工资为主要内容的结构工资制。

结构工资制把职务、能力、贡献和责任的大小作为确定工资报酬的主要依据，初步解决了职级不符、劳酬脱节的矛盾。这个改革的方向是正确的。但也存在一些问题，主要是：

1、降低了工资标准，造成国家机关的平均工资低于全国职工的平均工资。工资标准应随经济的发展而提高，这是工资增长的规律。但是，从1956年到1985年整整过去了30年，工资标准不仅没有提高，相反还降低了。如科员最高工资（六类地区，下同）降低了2%，正科级最高工资降低了5%，正处级最低工资降低了11.6%等。如果把物价上涨、货币贬值的因素考虑进去，则相差更大了。这是违背工资增长规律的。由于工资标准的降低，造成国家机关平均工资低于全国平均水平。1985年前，国家机关的平均工资在多数年份是超过全国全民所有制职工的平均工资水平的。自1958年至1984年的27年中，国家机关的平均工资除1979年、1982年和1984年3年外，其余年份均超过全国全民所有制职工的平均工资水平。一般高5—10%左右，个别年份高20%左右。在全国十二个行业中，一般排列在中间或略前一些的位置。但是，1985年工资改革后，国家机关的平均工资连续几年均低于全国平均水平，排列在全国十二个行业中的最后几位。1985年低7.6%，1986年低4.4%，1987年低5%，1988年低8%。分别排列在全国十二个行业中的第10位、第9位、第9位和第11位。如果加上企事业单位的其他工资外收入，则差距更大。因此，一些国家机关部门为了解决这个问题，用各种办法搞创收，这对于廉政建设和加强国家机关工作都是有害的。

2、平均主义严重。1985年工资改革后，国家机关干部工资报酬中的平均主义现象没有根本解决，而且还有发展的趋势。这表现在：第一，方案设计最高工资与最低工资相差10倍左右，但由于奖金、津贴等各种附加收入已占工资总额的1/4左右，而这一部分收入每人基本相同，从而使实际工资收入差距缩小。第二，上下职务的起点工资只差二级，交叉级数太多，拉不开档次。在每一职务中一般设六个等级，高低相差30—60元，用以拉开同一职务中不同劳绩的报酬距离。但在具体执行中，对有职务的干部，不管担任此职务的时间长短、工作能力、实际贡献和责任的大小，统统进入本职务的最低等级线；超过本职务最低等级线的，则按现行工资标准就近套级；没有职务的干部，也同样按现行工资标准就近套级。从而造成在同一职务中拉不开档次，领取高级别工资的干部为数较少。

3、没有建立正常的增资机制。1985年工资制度改革后，晋升职务便可以晋升工资，同时每人每年可随工龄的增加提高0.5元的工龄工资，这是一个进步。但是，由于晋升职务而提高工资的毕竟是少数人，而每人均可享受到的工龄津贴，却为数极少。1985年以来，企业工资与经济效益挂钩，工资制度逐步搞活，工资增长速度加快。而国家机关的工资增长机制仍然没有建立和健全起来，1986—1988年绝大多数干部没有增加工资，1989年普调了一级，1990年部分干部又加一级工资，但今后工资增长的目标和步骤仍然不明确。由于物价上涨，货币贬值，绝大多数国家机关干部的实际工资是下降了。这是一个很大的缺陷。

由于目前国家机关工资制度中存在这些问题，所以必须进行改革，建立符合国家公务员制度要求的工资制度。

二、建立国家公务员工资制度的原则

我国是一个社会主义国家，国家公务员是中央和地方各级国家行政机关的工作人员，是为人民服务的，是人民的公仆。国家公务员工资制度既要体现工资的一般规律，又要体现社会主义的性质和特点，并具有我国自己的特色。这种工资制度应遵循下面几个原则：

（一）社会主义按劳分配的原则。

按劳分配是社会主义制度下个人消费品的分配原则，它也同样适用于国家机关。国家公务员工资制度体现按劳分配的原则包括两方面的内容：第一，正确处理工资的外部关系，即国家公务员工资与其他行业职工工资之间的关系。这个问题留待在下面一个问题中再作分析。第二，正确处理公务员工资的内部关系，即公务员各种职务和等级之间的工资关系。劳动数量的多少和质量的优劣，是确定公务员领取不同等级工资的依据。公务员工资的按劳分配原则，主要体现在职务等级工资上。因此公务员工资制度应以职务等级工资为主，其他工资组成部分为辅。要拉开工资等级差距，使公务员的工资水平与其职务和劳动贡献相适应，充分体现按劳分配原则，克服平均主义。

公务员工资制度要坚持按劳分配原则，就有一个如何衡量每个公务员的“劳”的问题。按劳分配中的“劳”包括劳动数量和质量两个方面。公务员的劳动数量和质量不可能象工厂工人那样，可以用产品的数量和质量来衡量。如果说公务员的劳动数量一般可以用劳动时间来衡量（如八小时工作制）的话，那么，劳动质量的衡量就比较困难了。因此，公务员的劳动贡献，不能单从劳动的某一种形态去衡量，而必须将劳动的三种形态（潜在形态、流动形态、凝固形态）结合起来衡量，即从劳动能力、劳动力耗费、劳动成果三个方面结合起来衡量。劳动能力表现为公务员所具有的知识水平和业务能力，在一般情况下，受教育的程度越高，知识水平也就越高，业务工作能力也越强。因此，学历的高低是衡量知识水平和业务工作能力的一个重要方面，也是工资报酬差别的重要依据之一。劳动力的耗费表现为公务员从事各种工作中所支出的劳动，这可以用劳动时间、工作量定额、岗位责任制等来衡量。劳动成果表现为公务员设计和编写的各种计划、方案、总结、调查报告以及所提供的各种社会服务等。公务员劳动的这三种形态是密切地联系在一起而不可分割的。在一般情况下，也是统一的。知识水平高和业务能力强的人，他的劳动质量也就比较好，劳动成果也会比较多。反之，则相反。

（二）公务员的平均工资略高于社会平均工资的原则。

公务员工资标准的确定，既关系到国家公务员制度的建设问题，又涉及正确处理公务员工资同其他行业职工工资的关系问题。在目前分类统计的十二个行业中，我认为公务员工资应取中等偏上水平，即公务员的平均工资水平略高于全民所有制职工的平均工资水平较为适当。其根据如下：

1、公务员绝大多数为脑力劳动者，而脑力劳动者所从事的劳动是复杂劳动。马克思早已指出：“比社会平均劳动较高级较复杂劳动是这样一种劳动力的表现，这种劳动力比普通劳动力需要较高的教育费用，它的生产要花费较多的时间，因此它具有较高的价值。既然这种劳动力的价值较高，它也就表现为较高级的劳动，也就在同样长的时间内物化为较多的价值。”（《资本论》第1卷，第58页）也就是说，在同样时间里，复杂劳动创造的价值要大些。复杂劳动能解决比较复杂的问题，取得更多的劳动成果。脑力劳动所从事的劳动又是创造性的劳动，他们的劳动往往不是重复劳动，而是不断增加新的内容。由于脑力劳动者对社会提供了高质量的劳动，他们对社会的贡献大，根据“多劳多得”的原则，社会应该付给他

们更高的报酬。

2、国家对公务员的任职资格条件有着严格的要求，并须经过考核，择优录用。这就是说，公务员是从社会各部门、各岗位上选拔出来的。（从学校毕业直接考上公务员的人，也必定是德、智、体全面发展的优秀学生。）这些人大多数是原来工作部门和工作岗位上的骨干，他们的工资相对于其他职工也是高一些的。如果公务员的工资水平低，同其他职工的工资倒挂，则可能造成他们任职后工资收入的下降。同时，公务员工资水平低，也不利于从社会各部门吸引优秀人才和稳定公务员队伍。因此，公务员的工资标准相应地高一些，是合情合理的。

3、保证公务员有一定的工资水平，也有利于社会主义廉政建设。如果公务员的收入有了基本的保证，能够略高于社会一般劳动者的收入，他们就可以安心地去努力完成本职工作，而不需要从各种途径去搞创收，或从事第二职业，来弥补工资收入。这样既可以安定人心，又可以提高工作效率，更好地完成国家交给他们的任务。

（三）劳动力消耗补偿原则。

任何社会的生产过程，都是物化劳动和劳动力的消耗过程。而物化劳动和劳动力的消耗必须得到补偿，这样社会再生产过程才能不断地进行下去。

劳动力消耗的补偿包括两方面的内容：一方面是劳动者必须消费一定数量的生活资料和社会服务；另一方面是要接受必要的教育和训练。就这两部分来说，体力劳动者与脑力劳动者的需要是不同的。例如，脑力劳动者的脑力消耗较大，对食品的营养结构要求要高于体力劳动者；脑力劳动者要在家里继续进行工作和学习，对住房面积的需要也高于体力劳动者；等等。从总体上说，脑力劳动者对生活资料和社会服务的消费的价值比体力劳动者多，需要得到更多的补偿。从劳动力的教育和训练来看，体力劳动者和脑力劳动者的差别则更加明显了。脑力劳动者从事的是复杂劳动，必须具有更多的知识和能力。这些知识和能力的获得，必须经过较长的时间。同时，随着科学技术的迅速发展，他们在工作以后还必须接受继续教育，不断更新知识，才能适应工作的要求。当然，在社会主义社会，这种教育和训练费用的大部分是由国家和社会提供的，但是受教育者个人也要负担一小部分。而对个人和家庭来说，这一小部分也是相当数量的支出。他们在较长的时间里，不但没有从社会领取劳动报酬，而且还要支出一笔可观的教育和训练费用。即使在工作以后，为了更好地工作，也还要支出一定的学习、进修费用。所以，脑力劳动者的这部分支出要比体力劳动者多得多，必须得到更多的补偿。当然，国家和社会支出的那一部分教育和训练费用，也应该得到补偿，那就是从脑力劳动者为国家和社会创造更多的价值中进行扣除。

（四）逐步提高工资水平的原则。

社会主义生产的根本目的，是提高人民的物质和文化生活水平，社会主义工资规律的重要内容之一，是在生产发展的基础上，逐步提高职工的工资水平。只有这样，才能不断地提高人民的物质和文化生活水平，充分体现社会主义制度的优越性。

提高工资水平包括提高工资标准和升级两个方面。提高工资标准，是要使各种职务的最低工资标准、最高工资标准以及其他各等级的工资标准逐步提高；升级则是使经过考核合格的公务员定期予以晋升级别，提高工资。两者都是必要的，不能混同和相互取代。为此，要建立正常的工资增长机制。这种机制应该是相对独立的、稳定的、并受到法律保护的，不能任意更改或停止。也不能单纯由国家财政来决定，有钱就加，没有钱就不加。应该采取以丰补歉的办法，在财政状况好的年度积蓄一些钱，建立工资后备基金，以弥补财政状况不佳

时之所缺。为了保证工资增长机制的实现，以及其他工资工作的正常化、制度化，必须加强立法，制订《工资法》。

（五）工资与物价挂钩的原则。

工资与物价挂钩，是保证实际工资不因物价上涨而降低。社会主义制度要保证人民生活水平逐步提高，就要将工资与物价密切挂钩，使工资增长指数高于物价上涨指数，这样才能保证绝大多数职工的实际收入不因物价上涨而下降。近几年来，我国工资与物价的关系没有理顺，随着一系列物价改革方案的出台，消费品价格持续大幅度上涨，虽然相应采取了一些补贴措施，但仍有一部分职工的实际工资有下降趋势，引起职工群众的不满。应该指出，在实际工资下降中，机关干部首当其冲，因为他们的奖金和其他工资外收入，比企、事业部门职工的收入要少得多，造成一部分机关干部实际生活水平下降。因此，新的公务员工资制度必须实行物价补偿制度，保证公务员的实际工资水平不因物价上涨而降低，这是工资增长的最低界限和要求。

三、对实行公务员工资制度的构想

我国公务员工资制度的建立，既要考虑公务员制度的要求，又要照顾到我国现行的国家机关的工资制度，采取逐步改革和完善的办法，而不可能一次完成，马上建立一套非常完善的、科学的公务员工资制度。在这个指导思想下，提出如下一些构想：

（一）实行职务等级工资制度。

公务员工资制度要同企、事业单位的工资制度分开，单独建立国家公务员工资制度，实行职务等级工资制。我国国家机关现在实行的是以职务工资为主要内容的结构工资制度。国外公务员工资制大都采用职务工资制。但是，实行职务工资制要有一定条件，要建立在科学的职务分类的基础上。这种职务分类是一项复杂细致的工作，我国暂时还做不到这一点，因此我国的职务工资制实际上只是根据职务划分来进行的。这既造成工资上的不合理，也助长了“官本位”思想。同时，我国正处在政治体制和经济体制改革的过程中，机构、编制、职数变动大。精简机构，减少职数，就会使一部分人因失去职务而降低工资收入，给机构改革设置障碍。还有，实行职务工资制也不利于干部年轻化，因为年纪大的干部要从原来的职务上退下来，就要降低工资，影响他们的生活；如果让出职务又保留工资级别，这又不成其为职务工资制了。因此，从我国当前的实际情况出发，实行职务与等级相结合的职务等级工资制比较恰当。根据每个公务员所担任的工作的繁重程度、工作能力、知识水平、工作贡献和工作责任的大小，确定其工资等级。有职务的公务员的工资等级不低于其职务工资的最低等级；没有职务的公务员只要表现好，贡献大，照样可以升级，其工资等级也可以达到甚至超过有一定职务的公务员的工资等级。这样就可以削弱“官本位”思想，使一些没有安排职务的公务员也能安心本职工作，作出自己的贡献。一些老干部要从原来的职务上退下来，让出了职务，但工资等级还存在，工资待遇不受影响。所以职务等级工资制是比较切合我国实际情况的一种工资制度，实行起来也比较简便易行。

（二）调整工资结构。

现行工资制度的工资结构由基础工资、职务工资、工龄工资、奖励工资四个部分组成，这是可行的。但由于这种结构工资制度的初次实行，本身存在着不够科学和完善的地方，加上这几年来客观情况的变化，有加以调整的必要。

1、要提高基础工资的标准。基础工资是用于维持职工基本生活需要的，也是职工最低生活水平的保证。1985年确定的标准就偏低，加上近几年物价上涨幅度较大，已不足以维持本人基本生活的需要，应加以调整。要根据全国各地的消费品物价指数重新确定，较大幅度地提高基础工资的标准，使基础工资真正起到保证最低生活水平的作用。

2、提高职务、等级工资在工资结构中所占的比重。职务、等级工资是按劳分配的主要体现。只有提高这部分工资在工资结构中的比重，才能贯彻按劳分配的要求，体现多劳多得的原则。当然，职务、等级工资比重的提高，只能逐步地加以实现，一下子提得太多，势必增加工资总额和工资水平，国家财力不堪负担。关于职务、等级应该多一些还是少一些，意见不一。我认为，这要视增资机制是否健全而定。在增资机制健全的情况下，宜采用级数多、级差小的办法，使公务员经常升级增资。如增资机制不健全，几年才加一次工资，则必须减少级数，扩大级差，否则增资太少。我认为，还是采取前一种办法较好。它能更好地发挥工资的激励作用，使公务员看到只要努力工作，就经常可以晋级加薪。因此，一般安排30级左右，每级工资差距10%左右，最低与最高工资相差10倍左右较为适当。

3、提高工龄工资标准。工龄工资既体现资历，又体现按劳分配的要求。因为一般来说，一个人的知识水平、工作经验和工作能力，是随工龄的增加而不断提高的，对以脑力劳动为主的国家公务员工作更是这样。现在工龄工资每年0.5元的标准实在过低，对提高公务员的工资水平和改善生活，均无实际意义，应适当提高。在当前情况下，以每年1元为宜，一直到退休，最多不超过40元。

4、整顿和健全奖励工资制度。奖励工资是超额劳动的报酬，是对优秀公务人员的一种物质鼓励，是贯彻按劳分配的必要补充形式。但是，现在奖励工资存在着平均主义的倾向，它实际上变成人人皆有的一种补贴。这在工资水平低又不能经常升级和物价上涨的情况下，是可以理解的，但这是不符合按劳分配原则和奖励工资的本意的，必须整顿和改革。在新的公务员工资制度中，应恢复奖励工资的本来含义，真正起到奖励先进的作用。可以把目前的“平均奖”归并到基础工资和职务级别工资中去，重新建立奖励工资，减少奖励工资的受益面和它在工资结构中所占的比重。公务员的奖励工资包括奖金和奖励晋级两个方面，对经过考核属于优秀和良好的公务员发放奖金；对少数工作成绩卓著、贡献突出的公务员，给予奖励升级（在正常晋级之外）。这对提高公务员工作的积极性和创造性，必将起促进作用。

（三）建立正常的晋级增资制度。

能否建立一个正常的晋级增资机制，是实行公务员工资制度的关键。设计再好的工资制度和方案，如果增资机制不健全，长期不进行晋级加薪，那么这种工资制度就很难真正发挥积极作用。建立正常的晋级增资制度，就是要有正常的增资机制，使公务员的工资有计划地增长，做到晋级增资的经常化、制度化。这样的工资制度才能有生气，有激励作用。一般应实行年年有晋升的制度，最长两年一次。为此，必须建立严格的考核制度，每年对公务员进行一次考核。考核结果可分优秀、称职（良好）、基本称职（合格）、不称职（不合格）四个等次。凡年度考核定为基本称职（合格）以上者，均可晋升工资等级，考核结果不合格（不称职）者不予晋升工资等级。

（四）妥善解决工资与物价的关系问题。

工资与物价之间存在着密切的关系。要使工资增长幅度高于物价上涨幅度，这样才能保

（下转第43页）

总值的比重。其计算公式为：劳务生产外向度 = 输出劳务总值 / 劳务生产总值。

③贸易外向度指标。它是指涉外贸易进出口总额与国内商业销售总额之比。其计算公式为：贸易外向度指标 = 涉外贸易总额 / 国内商业销售总额。式中：涉外贸易总额 = 有形贸易进出口总额 + 无形贸易进出口总额。国内商业销售总额 = 国内生产资料与消费资料的销售额 + 进口商品销售额 + 国内劳务销售额。

④投资外向度指标。它是指涉外投资额与本国在国内外投资总额之比。其计算公式为：投资外向度指标 = 涉外投资总额 / 本国在国内外投资总额。式中：涉外投资总额 = 利用外资额 + 对外投资额。本国在国内外投资总额 = 国内投资额 + 对外投资额。

⑤综合型外向度指标。它是指反映贸易与投资活动参与国际市场交易的程度高低的一个综合性指标。计算方法是分别对贸易外向度指标和投资外向度指标给予不同的权数加权，计算加权平均的“外向度”指标，其权数的大小，可以参照同类型国家或地区的比例确定。它的计算公式为：

$$\text{综合型外向度指标} = \frac{\text{贸易外向度指标} \times \text{权数}_1 + \text{投资外向度指标} \times \text{权数}_2}{\text{权数}_1 + \text{权数}_2}$$

通过这些对比指标的计算，不仅可以分别判断国民经济的各个环节的外向型发展程度，而且还可以综合评定整个国民经济的外向型发展程度。

(2)考核评价指标。有效地发展外向型经济，可以为国家创收大量的外汇，从而促进国民经济的发展。因此，对国家或地区发展外向型经济成效的评价，可以采用出口创汇类的对比指标进行测定评价，其基本指标是国民生产总值出口总创汇率。其计算公式为：

$$\text{国民生产总值出口总创汇率}(\%) = \frac{\text{出口创汇收入总额}}{\text{国民生产总值}} \times 100\%$$

出口创汇总额的多少，是外向型经济发展的最主要的标志，采用国民生产总值创汇率作为反映对外向型经济考核评价的综合指标是较为恰当的。因为国民生产总值是一个国家（或地区）的国民在一定时期内在国内和国外所生产的以货币表现的全部最终产品和服务的价值。它既反映物质生产的发展情况，又反映劳务的增长情况，能全面反映国民经济和社会发展的规模和水平。但是，创汇收入总额通常以美元为计算的货币单位，而国民生产总值以人民币为计算的货币单位，因此须把创汇收入总额折算成人民币单位，然后再对两者进行对比计算。为了消除价格和汇率变动的影 响，国民生产总值可按不变价格计算，创汇收入总额可按固定汇率折算。

~~~~~  
(上接第8页)

证绝大多数公务员的实际收入不会由于物价上涨而下降。关于工资与物价如何挂钩问题，建议和方案颇多。我认为，只要把工资制度搞活，健全工资增长机制，年年考核晋级，这个问题是不难解决的。可以预期，在治理整顿之后，物价波动将趋向缓和。在这种情况下，只要正常晋级加薪，就能保证公务员的实际工资收入有所增加，而不至于降低。如果绝大多数人工 资增长幅度超过物价上涨幅度，就不要再搞物价补贴了。如出现物价上涨过猛，晋级加薪的幅度抵不上物价上涨幅度时，则用提高基础工资标准的办法予以补偿。这样既能保证公务员的实际收入不会下降，而又简便易行。