

# 公务员工资水平调查比较制度 我国政府的困境与对策

● 刘 昕 董克用

(中国人民大学 公共管理学院 北京 100872)

**摘要** 采用文献研究、比较研究以及案例研究等方法,探讨了我国公务员工资水平决定及其调整困境产生的根源,基于美国、日本、新加坡等国的相关经验,探索建立了符合中国国情的公务员与企业相当人员工资水平调查比较新机制,提出了基于人力资源管理、财务管理、行政办公等三大标杆职位族,建立我国公务员和企业相当人员工资调查比较的全新思路,并且讨论了把省会城市作为调查比较的基本单位以及从当地主导行业中选取企业样本等一些重要的技术问题。本研究对于实现我国公务员工资水平决定与调整的规范化和常态化,乃至对于我国公务员队伍的健康发展,都具有重要的理论和现实意义。由于难以在较大范围内取得公务员工资尤其是具有可比性的企业人员工资的真实数据,因此,尚无法较为全面考察本研究所提出的调查比较方案的现实可行性和准确性,而只能进行局部的验证。

**关键词** 工资水平 工资调查 工资比较 标杆职位族

中图分类号 D630.3

文献标识码 A

文章编号 1672-6162(2016)01-0044-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2016.01.005

## 1 我国公务员工资水平决策的困境以及政府当前的对策存在的问题

### 1.1 我国当前公务员工资制度下的公务员工资水平决策困境

我国现行的公务员工资制度是按照 2006 年开始实施的《中华人民共和国公务员法》以及当年颁布的《公务员工资制度改革方案》实施的。公务员的工资一共划分为职务工资、职级工资、地区附加津贴、艰苦边远地区津贴、岗位津贴、年终奖六大部分。其中,职务工资与公务员的行政级别挂钩,一个职务对应一个工资标准。级别工资主要体现公务员在相应职务等级上的任职年限,不同的职务等级对应着不同的级别工资调整范围。这两部分工资构成了公务员的基本工资。在公务员的另外四部分工资构成中,地区附加津贴主要反映公务员所在不同地区在经济发展水平、物价消费水平等方面存在的差异。艰苦边远地区津贴则主要是根据自然地理环境、社会发展等方面的差异,对在艰苦边远地区工作生活的公务员给予的适当补偿。岗位津贴则是针对在特殊岗位工作的公务员提供的一种津贴。年终

奖则是对年度考核达到称职及以上水平的公务员发放的相当于本人当年 12 月份基本工资的奖金。

在公务员的所有上升工资构成中,除了地区附加津贴之外,其他几个部分的工资水平均已由中央政府统一制定了标准。公务员的地区附加津贴实际上是从 1993 年的公务员工资改革方案中的地方津补贴部分继承下来的。由于在之前的改革方案中,中央政府没有对地方津补贴的标准做出统一规定,结果导致一些地方滥发公务员津补贴,不仅在社会上,而且在津补贴水平差异很大的不同地区公务员内部都引起了诸多不满。有鉴于此,在 2006 年的公务员工资制度改革中,中央政府要求在清理和规范各地原有津补贴的基础上,统一实施地区附加津贴制度,旨在既能规范各地的公务员津补贴发放,同时还能在一定程度上合理体现不同地区的公务员之间在生活成本等方面存在的客观差异。然而,令人遗憾的是,到目前为止,我国公务员地区附加津贴制度的具体实施方案迟迟没有出台,各地区公务员之间的地区附加津贴水平目前既无明确标准,发放也并不透明。

正是由于统一的公务员地区附加津贴制度缺位,结果导致当前在不同地区的同一职务级别上的公务员在工资水平方面差距拉大,这种差距不仅体现在东西部地区的同级别公务员之间,而且体现在同一个省份内不同市县的同级别公务员之间。造成这种情况的原因在于两个方面。一是地区附加津贴在公务员的工资中所占的比重较大,很多地区的公

收稿日期 2015-04-08

基金项目 中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”

作者简介 刘昕(1970-),男,毕业于中国人民大学,博士,中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,中国人民大学国家发展与战略研究院研究员,研究方向:组织与人力资源管理、劳动力市场政策, E-mail: lxin@ruc.edu.cn 董克用(1953-),男,毕业于中国人民大学,博士,中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:人力资源管理、劳动和社会保障。

务员领取的地区附加津贴甚至已经远远超过了他们的基本工资；二是地区附加津贴的发放水平基本上取决于当地的经济社会发展水平，尤其是财政收入状况，而不同地区之间的财政收入又差别很大。由地区附加津贴水平差异造成的不同地区的同级别公务员之间的工资差距，目前已经引发了公务员队伍在工资内部公平性方面产生不满。这种不满的实质是欠发达地区的公务员对于自己与发达地区的同级别公务员之间的工资水平差距感到无法接受。他们认为，既然同为国家公务员，在大家的行政级别相同的情况下，总体工资收入不应当存在过大的差距<sup>[1]</sup>。

除了上述提到的欠发达地区公务员对地区间同级别公务员的工资差距过大发出的抱怨之外，在我国当前的公务员工资水平方面，还存在着公务员与社会公众之间的争论，即一方面，一些公务员特别是基层公务员抱怨自己的工资水平过低，不仅与受教育程度相同的在企业中工作的同学相比落差很大，甚至已经在很大程度上影响到了个人及其家庭的生活需要，尤其是在新一届政府的强大反腐压力之下，很多公务员原来或多或少可能享有的一些非正常工资收入或灰色收入明显减少，关于公务员工资水平过低的呼声在公务员内部再次高涨，并且公务员队伍中已经出现了较为明显的人才流失问题。然而，另一方面，公务员队伍之外的相当一部分社会公众却对公务员的加薪要求持强烈的反对意见，一种比较典型的意见是，公务员的工作稳定且相对清闲，本来就不该拿太高的工资，而现实中存在的“考公务员热”以及公务员的离职人数很少等现象，更是足以证明公务员的工资水平并不低，甚至反而过高。

#### 1.2 政府应对公务员工资水平决策困境的 现行策略及其存在的问题

到目前为止，对于围绕公务员工资水平产生的上述两个方面的争论，我国政府一直没有能够从理论方面做出令人信服的解释，在现实中也并没有拿出各方都能够接受的永久性或可持续性的解决方案。一方面，政府面对社会公众和公务员之间产生的公务员工资水平争论，为照顾社会公众对公务员的不满情绪，不敢轻易全面调整公务员的基本工资水平。事实上，自2006年工资改革时曾较大幅度地调整过一次公务员的基本工资水平之后，到目前为止的近九年时间里，政府没有再统一对公务员的基本工资水平做出任何调整。不仅如此，政府还多次严

厉要求各地严格清理和规范地方津补贴，彻底扭转地方津补贴发放失控的局面，这就进一步限制了公务员通过地方津补贴的调整实现工资水平增长的可能。另一方面，政府又不能对公务员关于工资水平过低的抱怨完全不作回应。这是因为，在最近几年中，因物价水平整体上涨速度较快等因素，公务员工资的实际购买力出现了明显下降，再加上前面谈到的，新一届政府的强力“反腐”进一步削减甚至消灭了一些公务员原来享受的灰色收入，这些情况已经开始影响到公务员队伍的稳定。

不过，在公务员工资水平的合理决定和调整机制没有建立起来之前，政府并不愿意冒险直接调整公务员的工资水平，而只是力图通过采取一些社会公众可以接受的局部性补救措施来缓解矛盾。首先，政府决定优先满足呼声最高的基层公务员对工资水平的诉求。这就是从2015年开始，在县级以上公务员中全面实施职务与职级并行制度，即对于县处级以下的公务员来说，若在下一行政级别上工作满一定的年限，并且已经达到一定的工资级别，便可以不受上一级别上原有的职数限制，直接享受上一行政级别上的非领导职务的工资待遇，这种政策实际上使在公务员队伍中占比例很大的基层公务员，在满足一定的资历要求之后，可以在未得到实际职务晋升的情况下，享受原本没有资格享受的上一级行政职务对应的工资待遇，这无疑在一定程度上扩大了基层公务员的基本工资增长空间。其次，政府还加紧了对地区附加津贴的标准制定和管理办法的研究，力图通过科学确定各地的地区附加津贴水平，使不同地区的同级别公务员之间的工资差距保持在合理的和可接受的范围之内，从而平息在公务员队伍内部产生的针对不同地区公务员之间的工资差别的不满。

然而，政府在公务员工资水平决策方面目前采取的上述两方面应对措施都属于局部性的补救措施，只能暂时在一定程度上缓和矛盾，而且这些应对措施本身还存在着很多隐患。

首先，政府在不定期调整公务员的基本工资水平的情况下，单纯依靠职务职级并行的方式来解决基层公务员的工资水平过低问题，只是在短期内缓解了基层公务员的利益诉求，并未从根本上解决整个公务员队伍的工资水平决定及其正常调整问题，如果不建立并实施一套常规性的公务员工资水平调整制度，则不仅基层公务员工资水平偏低的问题在若干年之后还会再次出现，而且仍然没有解决县

级以上公务员的工资水平调整同样明显滞后于物价水平变动等方面的问题。不仅如此,目前采用的这种县级以下基层公务员职务和职级并行的做法,还在一定程度上造成了公务员工资制度的扭曲,它使得县级以下公务员的职务等级设置失去了其本来的意义。因为,根据新的办法,基层公务员在下级职务上的工作资历达到一定年限,便可以自动享受上一职务等级对应的工资待遇,然而,他们实际上并不承担上一职务等级相应的职责,这样,作为公务员基本工资决定的基础和核心的行政级别就失去了意义,它更多地体现了公务员的资历因素,而不是公务员实际承担的工作职责与任务所具有的重要性和难度等因素。事实上,如果我国建立了统一的公务员工资水平正常调整机制,则公务员即使在职务等级没有变化的情况下,其工资水平仍然可以随着物价水平上涨以及经济增长等因素不断上调,这样就完全可以在保持现有职务等级严肃性的同时,确保公务员的工资保持在一个他们能够接受的合理水平上。

其次,政府现在正在开展的规范地区附加津贴的探索在思路上也存在问题。这是因为,如果不从整体上建立决定和调整公务员的总体工资水平的机制和制度,而是像现在这样抛开公务员的基本工资,单独研究作为公务员工资的一个组成部分的地区附加津贴,不仅在技术上行不通<sup>[2]</sup>,而且无法就地区附加津贴水平高低的合理性对公众做出令人信服的解释。如前所述,地区附加津贴是从原来的地方津补贴转化过来的,而原来的地方津补贴实际上是各地政府基于本地的经济发展水平和物价水平,在基本工资的基础上为地方公务员提供的一种附加工资。尽管在实际操作的过程中确实出现了一些地方发放的津补贴水平过高、名目过多过滥以及内部差距过大等问题,但其主要目的还是力图使地方公务员与当地企业中的相当人员之间在总体工资水平方面大体保持接近或不至于低太多,因而在一定程度上有其合理性。目前实施的地区附加津贴制度实际上也是在承认地方津补贴总体合理的基础上,对其进行统一规范和调控。由于过去在不同地区公务员之间存在的工资差距主要来自地方津补贴差距,而地方津补贴差距又主要受地方财政收入和地方政府决策层偏好两个因素的影响<sup>[3]</sup>,因此,如果单独研究地区附加津贴的决定,同时假定各地区目前的津贴水平总体上是合理的,则最终不可避免地依然回到主要根据地方财政收入因素确

定各地区的附加津贴水平这样一条老路上来。到那时,中央政府不仅很难从根本上彻底遏制地方政府不断提高地区附加津贴的动机,与地方政府之间的博弈丝毫不会减弱,而且社会公众对公务员的地区附加津贴的不满以及不同地区公务员之间的矛盾,也将同样无法从根本上得到解决<sup>[4]</sup>。

总的来说,围绕公务员的工资水平产生的公众与公务员之间的争论,以及不同地区的公务员之间的内部争论,分别涉及了在任何组织的工资水平决策中都不能回避的工资水平决策的内部公平性问题和外部公平性问题。这两个方面的问题看似不同,需要分别解决,但实际上却存在着紧密的内在联系,必须基于一套完整的全局性方案一并加以解决,这才符合工资水平决定的基本原理。不仅如此,公务员工资水平决定面临的独特困境也要求我们必须同时解决两个方面的问题,而不是分开解决。

## 2 公务员工资水平决策困境的普遍性以及发达国家的解决方法

### 2.1 公务员工资水平决策困境的普遍性及其根源与常见对策

从世界范围内来看,各国公务员工资水平的决定和调整都面临一个相同的问题,这就是政府无法像企业那样在一定程度上自行决定公务员的工资水平。竞争性企业在决定某一类员工的工资水平时,必须同时考虑劳动力和产品市场两个方面的因素。一方面,企业必须考虑某一类员工所在的劳动力市场上的均衡工资水平,即对这类劳动力展开竞争的所有企业(需求方)和所有提供这种劳动力的劳动者(供给方)通过相互作用确定的市场工资水平。由于雇用同一类劳动力的企业很多,因此一旦企业支付的工资水平过低,则很难雇用和留住员工,而工资水平过高又有可能侵蚀利润,因此,大部分企业支付的工资水平与市场均衡工资水平会比较接近。另一方面,雇用同一种劳动力的企业在行业、规模、产品市场竞争力以及潜在的利润水平等方面存在很大的差异,因此,即使雇用同一种劳动力的不同企业也不会支付完全相同的工资水平。比如,一些规模较大尤其是产品市场竞争力较强,因而利润水平较高的企业,会倾向于提供高于市场均衡工资的工资水平即效率工资。这种高工资有利于企业吸引、留住和激励优秀员工,因而可能比仅仅支付市场均衡工资水平对企业更为有利。总之,企业在决定工资水平时,一方面必须参照劳动力市场上的均衡工资水平,另一方面还可以根据产品市



市场竞争力或利润等因素决定是否支付超过市场均衡水平的高工资。

而政府尽管同样需要通过在劳动力市场上与企业以及其他组织竞争来雇用劳动者,但却并不存在一个为政府提供的服务进行定价的产品或服务市场,同时政府存在的目的也并非通过所提供的公共服务获利。因此,公务员的工资水平主要取决于两大因素,一是劳动力市场因素,二是政治决策因素(而不是产品市场因素)<sup>[5]</sup>。然而,正如在私营部门中存在不充分竞争时,工资水平可能会偏离完全竞争状态下的工资水平一样,公共部门的工资水平决定也会存在一个较大的可选择空间。在这种情况下,公众有理由怀疑,通过政治过程形成的公务员工资会不恰当地高于私营部门支付的工资水平。事实上,很多研究者所做的工作都是试图验证政府在现实中支付的工资水平是否存在偏高的情况<sup>[6-7]</sup>。因此,政府在决定公务员的工资水平时,必须首先以私营部门的工资水平作为参照,同时确保最终确定的公务员工资水平不会在向下或向上两个方面上过多地偏离私营部门的工资水平。一方面,如果公务员的工资较大幅度地低于私营部门的工资,公务员队伍的稳定性就会受到影响,在条件相同的情况下,劳动者会更倾向于选择为私营部门而不是政府工作。另一方面,如果公务员的工资较大幅度地超过私营部门的工资,则必然引起公众的质疑甚至责难,因为公务员的工资毕竟是来源于纳税人承担的税赋。这样,政府在决定公务员工资水平时就必须解决好两个方面的关键问题,一是如何全面而准确地了解私营部门的工资水平,二是如何将公务员的工资水平与私营部门人员的工资水平加以比较,然后再在此基础上对公务员的工资水平做出恰当的调整。

要回答上述两个关键问题,就必须设计出用于公务员工资水平决策的工资调查方法和工资比较方法,最终形成公务员工资的调查比较机制,然后在这种工资调查和比较的基础上,基于公务员工资水平调整方法来完成公务员工资水平的决定及其调整决策。这样,公务员的工资水平决策最终涉及到三种重要方法的选择,即公务员工资的调查方法、比较方法以及调整方法。

首先,工资调查方法是指在对公务员的工资和企业人员的工资进行调查时采用的基本方法。在理想情况下,如果能够将全体公务员和全体企业人员的工资全部加以统计,可能更有利于进行客观而全

面的比较,但是,由于调查、收集以及后期整理工资数据都需要大量的时间和费用,特别是对企业进行全面的工资调查成本巨大,因此,在对公务员工资和企业人员工资进行比较时,比较合适的做法是,通过科学的抽样调查来获取能够代表全体的有效样本数据。因此,在实施公务员和企业相当人员之间的工资调查比较工作时,第一步就是要设计科学的工资抽样调查方案,这种方案一方面要确保获得的公务员和企业人员的工资数据是完整、准确且具有代表性的,另一方面还要确保能够与工资比较方法相匹配。

其次,工资比较方法是指在获得公务员和企业人员的代表性工资数据之后,对两类工资数据进行比较时采用的具体方法和路径。在实践中,出于劳动力市场竞争的需要,企业往往通过彼此之间的工资水平比较来确保自己支付的工资水平不会落后于竞争对手,从而避免在吸引、留住员工方面陷入被动。在企业间进行工资比较时,由于绝大多数企业都可以在劳动力市场上找到自己的竞争对手或标杆企业,同时绝大部分本企业职位或人员类型在竞争对手或标杆企业中同样也存在,因此企业只需要根据竞争对手或标杆企业对同类职位或员工支付的工资水平,便可判断本企业对这些职位或员工支付的工资水平是否合理,以及是否需要做出相应的调整。然而,公务员工作的特殊性以及政府的独家性却使政府无法找到另外一个具有直接对比价值的标杆组织,从而将两类组织中的类似职位或类似人员加以对照比较。而只能设法通过将公务员与企业相当人员的工资进行适当的比较,来判断公务员工资水平的合理性及其调整的必要性。正是因为政府与企业之间无法像不同企业之间那样进行直接比较,所以找到两者之间的恰当工资比较方法就显得至关重要,这种比较方法必须科学合理,同时便于操作,不能过于繁杂,以至于比较成本过高。

最后,工资调整方法是指基于有效的工资数据以及科学的比较方法对公务员和企业人员的工资进行比较后,对公务员的工资水平进行调整的方法。在对公务员工资和企业人员的工资水平进行了调查并做出科学比较之后,最终要做的决定是如何基于比较结果对公务员的工资水平加以调整。公务员工资水平的调整需要注意两个方面的问题,一是由于企业间的工资水平比较实际上是将货币工资和福利捆绑在一起加以比较的,而不仅仅是比较现期的货币工资,因此,在将公务员的工资与企业相

当人员的工资加以比较时,也必须考虑到两者之间在福利方面存在的差异。二是在基于公务员工资与企业工资的比较来调整公务员工资时,不能仅仅考虑经济方面的因素,政治、社会等等方面的因素同样需要被考虑到,比如,社会公众的接受度对于公务员的工资水平决定及其调整就是一个不能忽视的因素,而在这方面,公务员的工作量是否饱满或是否存在人浮于事的问题以及公众对公务员服务的满意度等都会影响社会公众对公务员工资水平高低的看法。

由于本文的研究重点在于公务员和企业相当人员工资之间的调查比较方法,因此,对于公务员工资水平的调整方法,不做重点讨论。

## 2.2 公务员与企业工资水平调查比较的代表性方法 美国模式和日本模式

在现实中,通过公务员和企业员工之间进行工资比较的方法来决定和调整公务员的工资水平是一种国际惯例,只不过在具体的调查比较方法方面存在一些差异。总的来说,比较有代表性的是美国、日本以及新加坡的调查比较方法。

以美国为代表的是一种以职位为基础的调查比较模式(通常被称为“职位比较”),其思路是以公务员和企业人员承担的具体职位为基础,通过职位评价(采用定量的包括知识水平、工作控制和复杂性、工作接触以及物理环境等四要素的计点法)方式来对两类组织中的人员承担的具体职位的价值进行量化评估,然后在此基础上划出职位等级(目前一共划分出15个职位等级)。由于这种职位评价方法假定处于同一职位等级中的政府职位和企业职位具有相同的劳动价值,因此,政府在每年通过市场薪酬调查得出各类企业职位的工资水平之后,便可以相应地参照这些企业职位确定与之价值等级相同的其他政府职位的工资<sup>[8][9]</sup>。

美国的调查比较模式强调了组织中的具体职位是决定公务员和企业人员工资的价值基础,也是两类人员的工资可以进行比较的理由。这种比较模式必须建立在三个基本前提条件的基础上:第一,整个社会对以职位为基础决定工资水平是认同的。即无论是在政府部门,还是在企业中,大家都普遍采用根据“事”而不是“人”来定工资的实践,个人的学历、工作年限等因素对工资的影响要从属于职位本身的影响。第二,无论是政府职位还是企业职位,职位设置应当相对稳定,工作职责和任务以及任职资格条件界定得都比较明确和规范,从而能够完成

职位分析和职位评价工作,从而顺利地划分出职位等级。第三,市场经济足够发达,劳动力市场信息完善。因为需要通过从劳动力市场上搜集与政府职位价值相同的企业职位的市场工资水平,来确定公务员职位的工资水平及其调整,这就要求各种企业职位所对应的劳动力市场价格信号即工资水平比较稳定而且明确。

以日本为代表的是一种以人(或品位)为基础的工资调查比较模式(通常被称为“品位比较”),即在职务种类、职务等级(即行政级别)、学历、年龄和地区五大类因素相同的基础上,直接找到政府和企业中具有相同品位的人员,然后对两类人员的工资水平进行比较,以此作为公务员工资水平决定和调整的依据。需要指出的是,日本公务员的职务种类主要划分为“行政职务1”、“行政职务2”以及“专业行政职务”三大类。其中“行政职务1”是指担任行政职务的公务员,即白领阶层。“行政职务2”是指勤务员、警卫、司机、话务员等蓝领阶层。“专业行政职务”是指担任动植物检疫官、专利审查官、船舶检查官、航空交通管制官等需要特定知识或技能的公务员。这三种职务类别实际上相当于我国公务员中的职能管理类、工勤类和专业技术类等职位分类。总的来说,日本国家公务员与民间企业员工的工资水平基本上是相当的,只不过由于公务员的年龄或工龄通常高于企业人员,所以公务员工资较企业相当人员工资略高(0.5倍左右)<sup>[10]</sup>。

日本的调查比较模式是将“人”的因素即品位作为公务员和企业人员工资比较的基础。这种比较模式要求必须满足两个方面的基本前提条件:第一,整个社会对以“人”的职务、学历、工作年限等因素来决定工资水平是认同的。无论政府部门还是企业均遵循这种工资决定原理,即都将“人”(或品位)而不是“职位”作为对本组织中的人员进行定薪或调薪的依据。也就是说,职务、学历、工作年限等个人特征因素在工资水平决定中起主要作用,职位对工资的影响处于从属地位。第二,与美国模式的要求一致,企业人员的劳动力市场信息必须足够完善,能够很容易通过市场调查获得与公务员在职务类别、职务等级、学历、工作年限等方面相同的企业人员的市场工资水平。

## 2.3 公务员与企业工资水平调查比较的独特方法 新加坡模式

美国和日本的公务员与企业人员进行调查比较的方法尽管分别是以职位和人为基础的,但都有

一个共同点,这就是比较得非常细致,工资调查和比较的样本基本上覆盖了整体政府职位和企业职位或者整个公务员队伍和企业人员,可以说是一种全面的比较。而在这方面新加坡的做法则另具特色。

新加坡的公务员工资与企业人员的工资比较划分成部长级以上公务员和普通公务员两类。在对部长级以上公务员与企业人员进行工资比较时,新加坡选取 MR4 级(即初级部长级)作为比较的基准级别,将 1000 名工资收入最高的新加坡人的工资收入中值的 60% 直接确定为 MR4 级公务员的薪酬水平,然后再通过其他级别与 MR4 级之间的固定工资比例关系来确定其他公务员的工资水平,比如,总理、副总理、MR1(部长 1)、MR2(部长 2)、MR3(部长 3)分别相当于 MR4 级工资的 2.00、1.70、1.60、1.40 以及 1.20。

新加坡在对普通公务员的工资与企业人员的工资进行比较时,操作方式大体相同。首先是把中级公务员的入门薪级(SR9 级)作为参照基准级别,这个级别的公务员在资历上与私营企业中的部门主管级别大体相当。然后从银行家、律师、工程师、会计师、本地制造业企业以及跨国公司管理层六类职业中,分别找到年龄为 32 岁且工资水平最高的 8 个人,总计 48 人,然后再从这 48 人中找到工资水平处于第 15 位的人,直接将其工资水平确定为政府 SR9 级公务员的工资标准。其他等级公务员的工资标准则同样按照一定的比较比率关系来确定<sup>[11]</sup>。

新加坡在对公务员和企业人员进行工资比较时,并没有对两类人员或两类组织中的职位进行全方位的比较,相反,它仅仅拿出公务员中的两个标杆职级(即 MR4 级和 SR9 级),然后用非常简单的方式确定了企业中的可比人群,随后基于这些人的工资水平决定两个公务员标杆职级的工资,其他公务员的工资则基于与标杆职级工资的固定比例关系来确定,这种比较方法显然具有简洁、成本很低的价值,但其实施前提同样是必须得到整个社会的广泛认可。

### 3 建立我国公务员与企业工资水平调查比较制度

#### 3.1 建立我国公务员工资水平调查比较制度的必要性

当前,在我国尽快建立一套既遵循市场经济基

本规则,同时又符合中国国情,从而能够被整个社会接受的、科学有效的公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度已经成为当务之急。这种必要性主要体现在以下四个方面:

一是我国《公务员法》的要求。我国公务员法明确规定,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,国家建立公务员工资的正常增长机制,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。而 2013 年颁布的《国务院办公厅关于深化收入分配制度改革重点工作分工的通知》又再次对此做出强调。但这种工资调查比较机制至今仍然尚未建立起来。

二是公务员队伍建设的要求。合理确定公务员的工资水平并建立公务员工资的正常增长机制,也是吸引、留住以及激励公务员队伍的必然要求。在我国当前的公务员队伍中出现的针对工资外部公平性和内部公平性的不满,根源都在于没有真正建立起科学的公务员工资水平决定和正常调整制度。一旦通过构建公务员与企业相当人员之间的工资调查比较机制,实现公务员工资水平决定和调整的规范化和常态化,则不仅公务员与企业之间的工资关系更加合理,而且政府在对不同地区公务员之间的地区附加津贴差距进行控制时,也会有一个不直接与地方经济发展水平和物价水平等因素挂钩,而是与企业工资水平挂钩的更为公平的工资总水平作为依据。

三是社会的要求。一方面,我国公务员工资的来源同样是税收,而纳税人意识的增强使社会公众对于政府公共支出的透明度提出了更高的要求。另一方面,我国社会主义市场经济体制已经确立了二十多年,整个社会已经在相当大程度上理解和认可了劳动力市场在人力资源配置以及工资水平决策方面发挥的积极作用,这就要求我们必须通过劳动力市场调查来了解企业相当人员的市场工资水平,建立公务员与企业相当人员之间的工资水平比较机制,然后按照同工同酬的原则确定公务员的工资水平及其调整方案,也只有这样做才能真正得到全社会的认可。

四是与国际接轨的要求。建立公务员工资的调查比较机制,通过市场调查获得企业中相似人员或相似职位的工资水平,然后基于此来确定并动态地调整公务员的工资水平,已经成为各主要市场经济



国家的一种惯常做法。虽然大多数市场经济国家或地区在确定公务员的工资水平及其水平调整时,会由于各国的文化背景、行政理念和公务员管理方式不同,在具体的工资调查比较方式方面存在差异,但总体思路大体一致。因此,建立我国公务员工资与企业相当人员工资的调查比较机制,是实现我国政府部门自身管理的现代化和规范化的必然要求。

### 3.2 建立我国公务员工资水平调查比较制度的可行性

从理论和实践两个方面来看,在我国建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度的条件都已经具备可行性。

从理论方面来看,可以找到两个重要的理论支撑。首先是劳动力市场理论。按照劳动经济学的基本理论,在一个完全竞争的劳动力市场上,同类型的劳动者应当得到大体类似的工资。而劳动力市场决定的某一类劳动者的工资水平也会成为各种组织(包括企业和政府)确定这一类人员的工资水平的最重要依据。尽管公务员和企业员工服务于不同的组织,但他们实际上都是通过劳动力市场实现就业的。我国实行的是社会主义市场经济,劳动力市场在劳动者的工资决定中同样扮演着重要角色,因此,通过确定企业相当人员的工资水平及其变动情况来确定公务员的工资水平及其调整机制是理由充分的。其次是马克思的劳动价值论。公务员所从事的工作和企业人员所从事的工作都是有劳动价值的,而工资是劳动价值的市场价格,同等价值的劳动应当获得相似的劳动报酬。因此,公务员与企业相对人员基于同等劳动价值进行工资水平的比较也是合理的。

从实践方面来看,我国已经具备两个方面的有利条件,一是我国公务员工资制度到目前为止已经相对完善和规范,尤其是通过对地方津补贴的清理和规范,已经使公务员的工资信息更加清晰和准确,再加上,我国已经明确尽快实现公务员的社会保障体系与企业人员的社会保障体系接轨,这就为公务员工资调查比较机制的建立实施奠定了良好基础。二是我国的劳动力市场逐步成熟。经过30多年的改革开放尤其是社会主义市场经济的不断发展和完善,我国的劳动力市场机制日趋成熟,在工资水平决定方面发挥着重要的作用,企业的工资水平决定更加科学合理。与此同时,工资水平也已经成为引导劳动力流动以及企业雇用决策的重要价格信号。

### 3.3 我国公务员与企业相当人员工资水平调查比较面临的难题

从美国和日本的公务员与企业人员工资的调查比较模式中可以看出,这种工资调查比较方法的选择必须建立在两个共同基础之上:第一,政府公务员和企业人员的工资决定基础是一致的,比如,美国政府和企业均基于职位决定工资,而日本政府和企业则均基于品位决定工资;第二,企业职位或企业人员的市场工资水平信息较为完善,并且能够较容易准确地搜集上来。然而,目前我国在上述两个方面都存在问题,但第二个问题即市场工资信息的搜集在长期中相对容易得到解决,在短期内加以改善的可能性也很大,最难以协调好的是第一个方面的问题,即政府和企业之间的工资决定基础保持一致的问题。

从我国目前情况看,公务员的工资决定方式和企业人员的工资决定方式并不一致。一方面,我国公务员的工资决定更类似于日本,是以品位(职务、学历、工作年限等因素)为基础的。政府机构并没有实施统一的职位分析和职位分类工作,没有编制较为详细的职位说明书,公务员通常只有职务的区分,而没有明确的职位划分。因此,职务因素在我国公务员的工资决定中所占比重很大,不同职务等级的任职者之间工资差别较大,同一地区同一职务等级上的不同任职者的工资差别却并不明显,即使同一职务等级上的公务员所从事的工作在责任、知识技能要求、努力程度以及工作条件等职位价值因素方面存在明显差异,工资水平也基本一样。在职务等级相同的情况下,任职者的学历和工作年限等因素虽然也会对工资水平构成一定的影响,但不如职务的影响更大。

另一方面,尽管我国有一部分企业尤其是国有企业在工资决定方面,还保持着计划经济遗留下来的那种类似于政府的品位决定框架,但大部分市场化的企业包括一部分国有企业,在工资决定方面采用的做法却与美国模式更为相似,它们通常基于职位分析、职位评价以及市场薪酬调查来决定不同职位对应的工资水平。比如,在很多企业中,同样是部门经理,一线业务部门的经理工资水平通常要高于职能部门经理,而职能部门经理的工资又高于行政后勤部门的经理。在这些企业中,职位价值和绩效贡献往往是工资水平的最重要决定因素,其中基于职位评价确定的职位价值决定基本工资,而绩效贡献则决定浮动工资或奖金。至于员工个人的学历和

工作年限等因素，主要被作为能否任职的依据之一，对员工工资产生的影响并不是很大。

正是由于我国公务员和企业人员的工资决定逻辑不一致，因此，单纯采用美国式的以职位为基础的调查比较方式和日本式的以品位为基础的调查比较方式，对于中国公务员和企业相当人员的工资比较都存在明显问题。而在当前甚至未来很长一段时间内，在无法对公务员的工资体系进行根本性改变的情况下，就必须能够在吸收两种比较模式优点的基础上，找到一种适合中国国情的第三条道路。在这方面，一种可行的设计思路是首先探索一种精确度不那么高，但能够被社会接受的工资调查比较方案，等到未来条件成熟后再考虑采用更为精确的比较方式。如果采用一些学者建议的那种过于理想化的精细化工资调查比较方案，在现实中不仅难以操作、所需时间长、成本高，而且在理论上也得不到足够的支持<sup>[12]</sup>。

#### 4 我国公务员与企业人员工资水平调查比较方案的核心内容设计

借鉴世界其他国家的公务员和企业人员工资调查比较实践，我国在当前情况下，可以采用标杆职位族层级比较法完成这种工资水平的调查比较工作，从而为公务员工资水平的决定和调整建立一个可持续的良好机制。下面，我们就对这种方法的内容、特点及一些具体问题加以阐述。

##### 4.1 标杆职位族层级比较法的主要内容及其特点

所谓标杆职位族层级比较法，就是选取在政府机构和企业中普遍存在的几类典型的标杆职位族作为共同的比较基础，在每一类标杆职位族内部的不同管理层级上，建立起公务员和企业人员的工资水平对比关系，然后根据每一标杆职位族内各管理层级上的企业工资水平来决定对应管理层级上的公务员的工资水平及其调整幅度。具体来说，就是选取人力资源管理、财务管理、行政办公这三类在政府和企业中都普遍存在的标杆职位族，然后将这三类职位族内部划分出三个管理层级，即部门管理层（企业部门经理和政府处级公务员）、部门主管层（企业部门内主管以及政府科级公务员）以及普通员工层（企业普通员工以及政府普通科员）。只要依据标杆职位族层级比较法确定了三大职位族内部各层级上的企业工资水平，便可以确定在政府中有代表性的这三大职位族内部的处级、科级以及科员公务员的工资水平，然后将这三大职位族内部的

处级、科级和科员的工资水平直接确定为全体公务员队伍中的处级、科级公务员和一般科员的工资水平。

关于标杆职位族层级比较法，有以下两个方面的问题需要说明：一是选取人力资源管理、财务管理、行政办公三个职位族作为标杆的理由。很显然，企业中的其他一些人员，比如营销人员、研发人员、生产人员等，与公务员的可比性相对较差，而人力资源管理、财务管理和行政办公这三类职位族，尽管在企业和在政府中工作面临的挑战性和工作压力等还是存在一定差异，但在工作内容和性质方面的接近程度依然很高，也是两类组织中最具可比性的职位族。此外，大部分公务员从事的工作实际上都属于行政管理或职能管理的性质，因此，将这三类职位族中的公务员的工资水平作为其他公务员的工资决定依据是比較容易被接受的，也是可行的。二是将企业中的高管人员和政府中的局级及其以上级别公务员剔除在比较方案之外的原因。其一，企业高管人员的工资水平决定往往取决于公司的财务状况及其风险承担情况，一般比普通员工甚至基层和中层管理人员高出很多倍，因此不宜作为与政府公务员进行工资比较的对象，其二是在公务员队伍中，局级及其以上公务员人数不多，在整个公务员队伍中所占的比例更小，因此，对这部分公务员的工资水平决定及其调整，完全可以在处级公务员的工资水平基础上，依据一定的规则，在社会可接受的范围内依照一定的比例来确定，这一点可以借鉴新加坡政府的做法。

这种标杆职位族层级比较法是建立在三个基本假设基础之上的：第一，无论是在政府中，还是在企业中，都普遍设立了人力资源管理、财务管理以及行政办公三类职位，并且两类组织中的这三类职位在工作特点上具有较高的相似性，因而具有较高的可比性。第二，在这些常见的职位族内部，管理层级或职务等级是决定任职者工资水平的最重要因素。第三，在中国目前的行政体系下，基于公务员的管理层级或行政级别确定公务员的工资水平是可以得到认同的。这三个基本假设在现实中均可以得到验证。

作为一种对公务员和企业中的相当人员进行工资调查比较的方法，标杆职位族层级比较法主要具有以下几个方面的优点：第一，坚持了职位价值决定工资的基本原理。它仍然是基于相对模糊的职位价值或职位等级，对政府和企业进行工资调查比



较的方法,这一点与美国采用的职位价值比较法有相似之处。第二,它有助于得到公务员以及其他社会公众对于比较结果及其运用的接受。从政府和企业中分别选取人力资源管理、财务管理、行政办公三种具有共性的职位族进行工资比较,显然容易得到公务员和社会公众的认可。第三,减少了调查比较的工作量,但却提高了比较的精确度。与美国和日本的比较模式相比,标杆职位族层级比较法既保证了局部比较的精确性,同时又大大降低了工资比较的范围及其难度,不需要进行复杂的职位分析和职位评价工作,也不需要基于个人特征搜集大量的工资数据,需要耗费的时间和成本都会大大下降,这样就可以把更多的精力放在如何提高工资数据的精确度上。

#### 4.2 标杆职位族层级比较法中的工资调查比较单位选取问题

无论是在美国还是日本,在公务员与企业人员工资水平调查比较以及调整决策中,无一例外地都考虑到了地区差异的问题。我国不同地区在经济发展水平以及企业工资水平方面也存在较为明显的差异,因此,在确定公务员工资的时候,就不能全国公务员一个工资标准,而是必须将这种地区工资差异考虑进来。未来的公务员和企业相当人员工资调查比较的结果不仅要有利于中央政府做出全国公务员工资水平调整的决策,而且应当有利于根据各地市的公务员和企业相当人员之间的实际工资差别,确定各地市的公务员工资实际调整幅度。有鉴于此,我们必须确定公务员和企业相当人员之间调查比较的基本单位。这个工资调查比较的地区在范围上一方面要大小适中,既能够体现恰当的地方差异,另一方面又必须易于被社会以及公务员队伍所接受。根据这两个方面的标准,从我国的实际情况出发,以省为单位作为公务员工资调查比较以及工资水平调整决策的基本单位是比较合适的。从中央政府的角度来说,在各省完成的公务员和企业相当人员工资比较基础上,可以根据各省企业相当人员的工资得出各省公务员中的处级、科级、科员理论平均工资水平,然后再基于各省不同级别公务员的理论工资水平,得出相应级别全国公务员的通用工资水平(比如分别取各省处级、科级、科员公务员理论工资水平的中值或略低)。在国家制定了不同职务级别的全国公务员的通用工资水平之后,允许各省根据调查出来的本省公务员与企业相当人员之间的工资差距大小,按照一定的比例做出适当上

浮,其中主要是本省公务员与企业相当人员之间的工资差距超过全国平均水平的。

不过,即使是在同一个省内部的不同地区之间,经济发展水平和企业工资水平也是存在明显差异的,因此,如果想做到公务员和企业相当人员工资比较的精确化,就必须在各省的范围内进行工资调查比较工作。然而,这种调查比较范围一方面会导致时间耗费过多和成本过高,另一方面也会遇到很多实际问题,比如,在很多县级以下地区,企业尤其是成规模企业的数量非常有限,所以很可能会遇到找不到可用的企业工资数据的局面。因此,从全国工资调查比较的目的出发,仅仅将省会城市作为调查比较的基本单位可能是一种理想的选择。即首先通过调查比较确定省会城市公务员与企业相当人员的工资对比关系,至于各省内部其他城市公务员的工资,则由各省、直辖市和自治区根据本行政区域内部不同地区之间在经济发展水平、物价水平以及企业工资水平方面的差距,按照省会城市的同级别公务员的工资水平的一定比例确定即可。按照同城同待遇的基本思路,中央政府公务员的工资水平可参照同级别北京市公务员的工资水平决定。

以省会城市作为基本比较单位的理由是,省会城市的工资水平在各省中是最具有代表性的,省内各地市的工资水平往往与省会城市之间存在紧密的内在联系。一些全国性的大型企业在确定工资水平时,在各省内部往往也会根据各地市与省会城市之间的经济发展水平和物价水平等,确定各个工资等级的工资水平浮动范围,因此,事实上是以省会城市员工的工资水平作为全省其他地市本企业员工的工资水平调整基准。再从公务员内部来看,大家普遍对各省之间存在的工资水平差距有一定的认同度,但是对省内的过大工资差距则存在不满,因此,通过调查比较首先确定省会城市公务员的工资水平,然后根据省会公务员的工资水平适当调整各地市公务员的工资水平,是一种更实用而且更容易被接受的方案。

最后,这种以省会城市为基本单位进行公务员工资调查比较,根据各省企业的工资水平来决定各省公务员未来的工资水平调整幅度的做法,还有一个非常重要的现实意义,这就是有助于确保搜集上来的企业工资数据的准确性。传统的工资调查思路是中央政府依靠地方政府获得当地企业的工资数据,但在实践中,这种做法存在一个非常大的问题,这就是企业在上报工资数据时往往刻意隐瞒自己

的实际工资水平,而地方政府也没有动力去核实企业的实际工资数据,在这种情况下,即使从全国各地搜集上来了企业的工资数据,这些数据也没有太大的使用价值。而基于标杆职位族层级比较法设计的这种公务员工资调查比较方法,则会给地方政府提供一种尽可能设法摸清本地企业实际工资水平的动力,因为如果企业的工资数据被人为压低或隐瞒,则在一定程度上会影响当地公务员的工资水平调整幅度,因此,地方政府会有更强的动机去全面了解企业实际发放的工资水平情况。不过,由于企业的工资水平对于企业需要缴纳的税收、为员工缴纳的社会保障金等产生影响,因此也不必担心地方政府会无原则地抬高当地企业的工资水平。这样,通过地方政府与当地企业之间的博弈,便能够逐渐使地方上的企业真实工资水平变得更加清晰和准确。

#### 4.3 标杆职位族层级比较法中的企业样本选取问题

为了确保公务员和企业相当人员之间的工资调查比较有效,还必须解决企业样本选取的代表性和有效性问题。从标杆职位族层级比较法的要求来看,企业样本的选取应当满足以下几个方面的要求。

首先,省会城市的企业样本应当能够反映出当地主导产业或行业的分布情况。各种统计数据和研究都表明,企业所处的产业或行业不同,即使是具有相同人力资本的员工,在工资水平方面也会存在较为明显的差异。由于我国不同地区的产业分布情况存在很大差异,因此,在进行工资调查比较的时候,就不宜在全国各地按照相同的行业比例来选取企业样本,而是必须根据各地区企业的实际行业分布情况来加以选择,这样才能保证企业样本对本地企业的代表性,反映出当地劳动力在不同产业或行业中就业集中度,从而确保企业工资数据能够反映当地企业的真实工资水平高低。

其次,样本企业还应当是达到一定规模的大中型企业。从国际上看,在进行公务员和企业人员之间的工资调查比较时,各国都不会没有选择地将所有企业都纳入调查比较范畴之内,比如,美国在进行公务员工资和企业人员的工资调查比较时,规定50人以上的企业才能成为调查比较对象。日本原来规定,100人以上的企业以及50人以上的事业所(事务所、商店、旅馆等)才能作为公务员工资的调查比较对象,在2005年薪酬制度改革后,将调

查比较对象的规模调整为50人以上的企业和30人以上的事业所<sup>[13]</sup>。不仅如此,美国还明确规定,在公务员工资调查比较方案中将农林牧副渔业类企业剔除在外。之所以将我国公务员工资调查比较的对象限定在大中型企业,主要原因在于以下几个方面:第一,小企业与政府组织的规模差异太大,管理难度以及管理层次完全不可比,纳入调查比较的意义不大;第二,小企业的经营往往不是很稳定,经营绩效起伏较大,不仅倒闭的风险较高,而且工资水平的变化也较大;第三,小企业的管理层级太少,无法划分出与公务员可以进行比较的三个层级的职位对应关系。

## 5 结论

由于政府在劳动力市场上的地位以及公务员的工作性质特殊性,政府无法像企业一样依据利润最大化原理自行决定公务员的工资水平,决策时必须既考虑到公务员的劳动力市场价值,同时还要考虑到公众或纳税人对于公务员工资水平的认可程度。世界各发达国家基本上都形成了既有一定的共同特点,同时又具有本国特色的公务员与企业人员(或政府工作岗位与企业中的价值类似的工作岗位)之间的工资调查比较制度。总体来看,美国和日本两个国家的公务员和企业人员工资调查比较方式是最具代表性的,其中美国的调查比较方式是以“事”(即职位或岗位)为基础的,而日本的调查比较方式则是以“人”(学历、资历、工作经验等)为基础的,这是两种较为精细的工资调查比较方法,它们分别与美国企业基于职位价值定工资和日本企业基于能力和资历定工资的通行工资决定方式相吻合,因而很容易得到整个社会的认同。

中国的情况更为特殊,也更为复杂。一方面,中国企业的工资决定本身正处于转变过程之中,既有严格根据职位价值决定任职者工资的企业,也有基于劳动者的个人能力和资历确定工资的企业,在相当一部分影响较大的国有企业中,甚至既有针对各级领导者和管理人员的职务等级确定工资的做法,也有针对普通员工的学历、资历和能力等定工资的做法。另一方面,我国政府从未对公务员岗位进行过大规模、系统化的职位分析和职位评价工作,而且在现有行政管理体制以及公务员制度下,要想彻底改变职务在公务员工资决定中的主导作用或决定性地位,不仅很不现实,而且即使能够改变,也需要很长的时间,不可能一蹴而就。这样,我们就必须找

到一种不仅符合中国国情和当前的经济和社会发展阶段,而且相对合理的、获得数据的难度以及操作成本都较低的公务员工资和企业相当人员工资调查比较办法。标杆职位族层级比较法是在借鉴了美国、日本两种具有代表性的调查比较方法,同时吸收了新加坡的独特调查比较方法的合理性基础上,形成的一种有助于中国政府走出公务员工资水平决定和调整困境的公务员和企业相当人员工资调查制度。从目前已经初步实施的个别省会城市的公务员和企业相当人员的工资调查比较情况来看,这种调查比较方法得到的结果的相对客观性和现实性基本能够得到公务员和企业人员两个方面的认可,对政府的公务员工资水平决策应当能够起到重要的支撑作用。

#### 参考文献:

- [1] 孙德超,孔翔玉. 构建公务员工资正常增长机制的理念及方法[J]. 理论探讨, 2014(4): 151-154.
- [2] 熊通成. 以“可比机制”建构我国公务员地区附加津贴制度探讨[J]. 人事天地, 2011(8): 29-32.
- [3] 熊通成,曾湘泉. 地方财力、分配决策与公务员工资收入地区差距的实证分析[J]. 统计与决策, 2014(19): 95-99.
- [4] 孙德超,曹志立. 地方财力与公务员工资水平:关系类型及转化机理[J]. 学术研究, 2014(9): 93-98.
- [5] FOGEL W, LEWIN D. Wage Determination in the Public Sector [J]. Industrial and Labor Relations Review, 1974: 410-431.
- [6] TIAGI R. Public Sector Wage Premium in Canada: Evidence from Labour Force Survey [J]. Labour, 2010, 24(4): 456-473.
- [7] KEEFE J. Are Public Employees Overpaid? [J]. Labor Studies Journal, 2012, 37(1): 104-126.
- [8] BUCKLEY J E. Fifty Years of BLS Surveys on Federal Employees' Pay [J]. Monthly Labor Review, 2009(9): 36-46.
- [9] BRADLEY D H B. Comparing Compensation for Federal and Private-Sector Workers: An Overview [R]. Washington, DC: Congressional Research Service, 2012-07-30.
- [10] 刘昌黎. 日本控制国家公务员和公共企事业薪酬的做法与成效[J]. 现代日本经济, 2010(4): 28-34.
- [11] 刘昕,柴茂昌,董克用. 新加坡公务员薪酬平衡比较机制及其启示[J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 59-67.
- [12] 谢海虹,孙剑平. 我国公务员工资水平市场对比方法设计研究[J]. 华东经济管理, 2012(1): 139-144.
- [13] 谢海虹,孙剑平. 日本公务员薪酬的公平定位机制及其启示[J]. 苏州大学学报, 2012(4): 42-49.



Firstly , compared to the researches which blame the local government and its officials for environmental governance failure , this paper illustrates the role of the central government in environmental governance and accountability. Secondly , it enriches the existing literatures on empirical study of cadre communication. Existing literatures usually focus on the relationship between cadre communication and regional economy , and this paper puts more emphasis on capital officials' environment governance.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Environmental Quality , Capital Officials Communication , Institution , Environment Centralized

**(5) Establishment of Survey and Comparison System for Civil Servants' Wage Level Decision :  
The Dilemma and Countermeasures of China Government**

*Liu Xin , Dong Keyong ·44·*

(School of Public Administration and Policy , Renmin University of China , Beijing , 100872 , China)

**Abstract ID** : 1672-6162(2016)01-0044-EA

**Abstract** : The objective of this paper is to explore the causes of the dilemma on decision and adjustment of civil servants' compensation level by China central government , and find out a possible way to take this kind of decision on a normal track. Literature review , comparative study and case study have been conducted in this public policy oriented study. The problems that China central government encountered when increasing the compensation of civil servants root in the fact that the compensation survey and comparison mechanism between government organizations and enterprises is absent. By exploring the similar public policies and practices adopted by the U.S. , Japan and Singapore etc. , this study found out that China need a unique way to deal with its own problem. The policy suggestion is that three job families , which are human resource management , financial management and administration that both exist in enterprises and government organizations , could be the anchors for compensation survey and comparison between two parts. It is also suggested that the capital city in each province should be taken as the basic unites for compensation survey and comparison , and the enterprise samples should be selected from the dominant industries in each capital city. Although some pilots test have been used , it is still not easy to verify the effectiveness of the mechanism this study proposed due to the problem of collecting enough high quality compensation data from both the government side and the enterprises side. This study tried its best to design a reasonable , practical and acceptable plan to solve the realistic problem concerning the decision and adjustment of China civil servants' compensation , and the China characteristics and operability of the policy proposal were especially emphasized. This paper not only explained the roots of debates about China civil servants' compensation level adjustment , but also brought out a totally new compensation survey and comparative mechanism for China civil servants for the first time. The reasonable and practical compensation survey and comparative mechanism proposed in this study will help China central government to deal with long time arguments concerning the adjustment of compensation level of civil servants and will also be benefit for the further construction and healthy development of the whole China civil servants.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Compensation Level , Compensation Survey , Compensation Comparison , Benchmark Job Levels