书评

如何管控中国公务员工资？

——评 *Governing Civil Service Pay in China*

张　光*

Wu, A. M. (2014). *Governing Civil Service Pay in China*. Copenhagen: NIAS Press. 236 pp.

公务员工资不仅是一个有关人事和财政管理的公共经济学问题，而且是一个具有高度政治敏感性的社会公众议题。中国也不例外。每年两会期间公务员工资问题都会在会里会外激起波澜。然而，学术界却并未对这一重要的公共行政问题给予足够的重视。正如李应芳（Fang Lee Cooke）有关中国公共部门工资问题的回顾性研究所言：尽管有关中国的公共部门的定性与定量研究已有大量重要成果，但是，那些能够增进我们对中国公共部门工资政策理解的研究仍处于严重不足的状态（Cooke，2004）。

因此，吴木銮（Wu，2014）于2014年出版的英文专著《中国公务员工资治理》（*Governing Civil Service Pay in China*），不无填补学术空白的意味。该书由九章组成。第一章导论强调中国公务员工资问题不仅仅是一个劳动补偿和行政效率的问题，而且还事关收入分配和政府合法性。第二、三章考察了中国公务员工资制度的演变。第二章描述了1956年的工资体制、1985年的体制和1993年的体制；第三章集中探讨了沿用至今的2006年体制。第四章使用作者在福建省和湖北省的四个县所做的调研个案，研究了地方基层政府对中央政府的公务员工资政策——特别是2006年体制的执行过程。第五章分析了中国公务员工资决策体制的集权（1956年体制）、分权（1985年和1993年体制）、再集权（2006年体制）的嬗变。第六章考察公务员绩效在中国的公务员工资体制中的作用问题。第七章研究了与其他职业相比中国公务员的工资水平问题。第八章

* 张光，厦门大学公共事务学院，教授。游宇对本文初稿有所贡献，在此致谢。
基金项目：厦门大学繁荣哲学社会科学项目资助。

聚焦于公务员工资与腐败的关系问题。第九章总结全书。

中国具有世界最大规模的公务员队伍。如果把它比作一个公司的话，那么，它的工资账单无疑是世界最大的工资账单（或之一）。中国究竟是如何管控公务员工资的？这是吴著试图回答的问题。下面，我将按“谁管控、如何管控、管控效果如何”的顺序展开我对该著的评述。

一、谁来管控？

国家公务员的工资水平由谁决定？在近代之前的君主制国家中，通常由最高统治者说了算。例如，清朝州县官挣多少银两，就由满人皇帝决定。所以，才有了雍正皇帝导演的“耗羡归公”的大戏（曾小萍，2005）。在近代以来兴起的代议制国家那里，国会作为国家“钱袋子”的看守者，掌握公务员工资决策的最终审批权。当然，国家公务人员的报酬问题之复杂，绝非皇帝一人就可搞定，也非国会就能包办到底的。在清帝国，有吏部和户部负责操作。在当代西方代议制国家，通常有专门管理公务员的行政部门，如美国联邦政府的人事管理办公室、日本的总务省。公务员可组织工会，参与工资协商谈判。

中国的公务员工资由谁决定？吴著指出“工资决策系于行政部门一端”乃中国公务员工资制度的“原则”之一。他写道，“工资谈判体制在中国的公共部门不存在。尽管立法部门审查经常预算，而在后者中工资开支占有很大比重，但在中华人民共和国的历史上，无论是在中央还是地方层次，立法部门从未否决过工资预算。因此，薪酬问题决策完全局限于政府的行政部门”（Wu，2014：30）①。

由国会审查批准公务员薪酬的制度，一是为了权力制约，由行政部门自己决定自己的工作人员的薪酬，与会计跟出纳由同一人担当相似，做得好不好，全凭决策者的良心；二是为了获得政权的合法性。中国的各级人大审查批准同级政府年度预算，同样也是为了解决政权的合法性问题。在这一点上，中国面临的问题是人大的橡皮图章化。那么，在人大橡皮图章化的情况下，中国还有可能制约行政官僚的利益扩张吗？如果有的话，又是通过哪些渠道？

吴著没有鲜明地提出这些问题。但从他的论述中，似可整理出如下线索。一是最高领导人或领导集团的自觉。例如，毛泽东对收入平等和精神奖励的执着，深深地影响了改革开放前乃至1980年代的中国公务员工资制度（p. 34）。

① 以下征引吴著只注明页码。

1985 年的工资体制无疑承续了毛的影响。在这个体制下，“平等主义获得了胜利。国家干部的最高和最低工资比例大幅下降。部级官员和普通职员的工资比在 1956 年为 12. 27，在 1985 年为 6. 83”（p. 39）。邓小平虽然在改革之初就倡导“让一部分先富起来”，但很显然，在他心目中，这部分人不应当包括国家公务人员。他在主政期间一再强调，为了实现翻两番的经济建设目标，军费必须控制。在 1980 年的一次会议上他指出，有限的军费应当“更多地用来改进我们的装备，……（而）现在我们人头费花得多”（解放军军事科学院、中共中央文献研究室，1992：98 －99）。按照同样的精神，在邓小平那里，党政机关的人头费也属于必须严格控制的对象。

其次，中共作为执政党构建了一套复杂且高度制度化的国家公务员管理系统。系统中的构件及其关系或多或少地体现了互相制约平衡的制度设计意图。然而，遗憾的是，吴著在讨论“工资决策系于行政部门一端”的原则时，没有从这个角度讨论。它只约略提到了国务院、劳动人事部和财政部的作用（pp. 30 －31）。事实上，至少有四个职能部门涉及公务员的管理和任用，从而或直接或间接地涉及公务员工资。它们是组织部、机构编制委员会及其办事机构（即机构编制委员会办公室）、劳动与人事部、财政部。值得指出的是，吴著仅在个案研究中提及组织部和机构编制委员会。

这四个职能部门是如何介入公务员的管理、任用和工资待遇等事务的呢？它们的介入是否体现或者在多大程度上体现了互相制约平衡官僚利益扩张的制度设计意图呢？显然，这是一个很大的研究课题（因此我在此没有多大动机责备吴著没有探讨这个问题）。这里不妨稍加讨论。

首先，组织部负责操作各级领导干部（包括行政部门、事业单位和国企）的选拔和任命，因而掌握了哪些人能够获得相应干部待遇的权力。当然，如众所周知，领导干部的任命权，按照中共“下管一级”的规则，最终掌握在从中央到地方的各级党委常委乃至第一书记手中。

其次，机构编制委员会是四类部门中唯一既是党的又是政府的机构。中央机构编制委员会主任按规定由国务院总理出任。目前，中央机构编制委员会主任为中共中央政治局常委、国务院总理李克强，副主任为主管党务的政治局常委刘云山，另外六个委员包括现任中组部部长赵乐际、中央办公厅主任栗战书、国务院秘书长杨晶（三人均为中共中央书记处书记，前两人为政治局委员）、中央机构编制办公室主任张纪南、财政部部长楼继伟以及人力资源和社会保障部部长尹蔚民（三人均为中央委员）。从这个成员构成看，中央机构编制委员会是决定公务员管理制度和政策的最高的专门协调机构。根据中央机构编制委员会

的官网，它的主要职权包括审核审批党、政、人大、政协、法院检察院、群团组织以及事业单位的机构设置、人员编制和领导职数。①

再次，据财政部官网，它的职能中涉及公务员工资管理的有："负责编制年度中央预决算草案并组织执行，……组织制订经费开支标准、定额，负责审核批复部门（单位）的年度预决算。"② 人力资源和社会保障部部下辖的国家公务员局的职能包括"拟订公务员职位分类标准和管理办法"③。

从这四类机构的职能来看，组织部只管领导干部的提拔任用，但有哪些机构存在，每个机构有多少个领导岗位，每个领导岗位定为何级，享受什么工资待遇，都不在它的主管范围之内。机构编制委员会则握有机构设置或撤废、领导职数配备、公务员编制分配的权力。公务员职位的分类管理权包括其工资待遇的分类管理权归属公务员局。财政部门则因负责"组织制定经费开支标准、定额"，从而从财政上与公务员局分享了决定公务员职级工资水平的权力，与编制委分享了定岗、定员、定编的权力。四类机构似乎各司其职，形成一定的平衡制约的关系。

另外，对于任何领土和人口达到一定规模的国家而言，公务员工资决策过程中的政府间关系问题，具体而言，中央集权还是地方分权决策及其执行问题，始终是我们回答"谁来管控公务员工资"的问题时必须考虑的问题。中国人口规模世界第一，国土面积名列前茅，而且绝大多数公务员都在各级地方政府特别是县级等基层政府工作，因此，关键的问题是：地方公务员的工资决策究竟是由中央政府来做，还是各地方政府自行决定？或者，如何在中央集权与地方分权决策之间找到某种平衡？这些问题实际上正是吴著的着力所在。甚至不妨说，它的大多数章节都从不同的角度考察了中国在公务员工资决策上在中央集权和地方分权之间的摇摆。而这些摇摆又往往同中共的最高决策者在公务员工资问题上所持的立场、价值观和政策目标相关。

二、如何管控？

无论用哪种国家观看问题，马克思主义的阶级专政说也罢，公共经济学的公共物品和服务的提供者也罢，政府的运转资金，包括公务人员的工资在内，

① 参见：http://www.scopsr.gov.cn/zybwzzjg/

② 参见：http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/benbugaikuang/

③ 参见：http://www.scs.gov.cn/jzyzr/

归根结底都来自强制性的税收。因此，公务员的报酬与从事其他职业特别是生产部门的工作者的报酬的可比性问题，乃是一个可能事关政权合法性的价值问题。马克思（1979）在《法兰西内战》著作中，对巴黎公社的公职人员工资不得高于熟练工人的规定赞不绝口，体现了一种对平等价值的追求。然而，平等不是唯一可能影响公务员工资水平设置的价值变量。效率、清廉也是值得追求的价值目标。如何在不损害平等的情况下追求效率和清廉，或者使三者可以彼此相容，就成为公务员工资制度设计的理想。

这些问题，同样摆在1949年之后执政的中国共产党及其领导人面前。具体而言，有四个层面的平等问题或迟或早必定需要中国公务员工资的决策者做出抉择：公务员的工资水平差距，在①不同的级别之间、②不同的部门之间、③不同的地区之间、④与其他职业工资相比，究竟应该控制在多大的范围之内？借助吴著，我们能够比较清晰地了解中国依次在1956年、1985年、1993年和2006年建立的四个公务员工资体制，就上述问题做出了什么样的决策，实施的效果如何，以及为什么前一个体制被后一个体制所取代。吴著认为，在这过程中，中国逐渐形成了除“行政部门做主”之外的三个公务员工资决定原则：按劳分配、基本工资与可变工资并存、薪酬对等原则（即公务员工资与国企职工和中小学教师工资对等）（pp. 4－6）。

（一）1956年体制

1956年6月国务院出台《关于工资改革的决定》（国务院，1956），结束了战争时代延续下来的党政干部供给制，形成建国后的第一个公务员工资体制。这个体制把国家干部的工资分成30级，每个级别对应一定的货币工资，全国统一不分地区。另外，它还根据生活成本地区差异把全国分为11类地区。在同级工资上，生活成本最高的第11类地区（多位于西北）比最低的第1类地区（多位于西南）高30%。显然，这是一个高度中央集权体制，没有留给地方政府多少独立操作的余地。但它把公务员的工资级别细分作30个等级，甚至同一个职务可以对应若干个工资级别（如科长的工资级别可以从第14到18级），反映了当时的中央决策者重视按劳取酬，并以适当拉开公务员收入差距以提高他们的工作积极性的用心。

然而，1956年体制很快遭到毛泽东及其追随者的批评。批评集中在两点上。一是不平等，高级别和低级别之间的差距太大；二是依靠物质刺激而非政治热情激励公务员（p. 33）。从1956年底起，高级别的干部收入被多次削减。到1960年工资级别差距比1956年的减少了38%。在1963年涨薪中，40%的18

级以下的行政干部增加了工资，而10级以上的干部则没有涨薪。结果，从1956年到1985年，平等主义占据上风（p. 35）。第11类地区的最高级别与最低级别的工资之比，在1956年为22. 4，1960年为14. 1，1985年为10. 2。

在1956年体制下，公务员工资地区差距极小。1980年29个省级行政区的公务员平均工资的基尼系数不到0. 06（图1）。造成这一结果的直接原因是，同所有的国有部门职工的工资结构一样，毛时代的公务员工资由全国统一的级别工资加地区类别工资构成，两者标准均完全由中央控制。

1956年体制是如何处理公务员与其他职业之间的工资水平差距的问题的呢？吴著没有提供能够回答这个问题的资料。《中国统计年鉴》提供的最早的分行业职工平均工资数据为1978年的数据。这一年，全民所有制单位中的“国家机关、政党机关和社会团体”职工的平均工资为661元，是所有职工平均工资644元的102. 6%。在当时的12类行业大分类中排名第6。比它高的5个行业按自高到低排序为：地质勘探业、建筑业、交通运输业、工业、科研和综合服务业。比它低的6个行业按自高到低排序为：金融保险业、房地产管理业等、卫生福利业、教育文化业、商业和农业。可见，在毛泽东时代，除了科研工作者的例外，脑力劳动者和从事服务业者的工资通常要低于除农业之外的体力劳动者。但在脑力劳动和服务业行业中，公务人员又属领先者。毛时代的公务人员工资水平接近于马克思的不高于熟练工人的理想，反映了那个时代的中央计划经济和平等主义的意识形态特征。

（二）1985年体制

经过多年的酝酿，1985年6月国务院颁布《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》（国务院，1985），标志改革开放后的公务员工资改革全面启动。这个体制在引入结构工资制的同时，保留了1956年体制的地区分类制度。结构工资由基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资四个部分组成。基础工资“以大体维持工作人员本人的基本生活费计算，现行六类工资区定为40元。从领导干部到一般工作人员，均执行相同的基础工资”。工龄津贴亦执行全国统一标准，每工作一年每月发给5角。职务工资根据公务员“职务高低、责任大小、工作繁简和业务技术水平确定”。职务工资标准由中央统一规定，但地方可在不超过中央规定的工资标准和工资增长范围内制定本地标准。奖励工资用于奖励工作绩效较好的员工，其资金来自于所在单位行政经费的节余。这一体制确立了吴著所说的“基本工资与可变工资并存”的中国公务员工资原则。而且，如其所指出的，与1956年集权体制相比，1985年体制转向地方分权，更

加重视效率（p. 123）。

然而，如吴著所言，1985 年体制的实施没有达到它的预期目标。首先，与 1956 年体制相比，公务员内部不同级别、职务之间的差距依然保持原状，如果不是更加缩小的话。国家机关和社会团体工作人员的收入基尼系数从 1985 年的 0. 17 微降至 1990 年的 0. 16（p. 39）。其次，公务员工资的地区差距也继续保持在很低的水平，尽管与 1956 年体制下的状况相比有所增加（图 1）。再次，在这个体制下，与其他行业相比，公务员的相对工资水平进一步降低。在 15 个大分类行业中，按国有经济单位统计口径计算，从 1985 年到 1990 年，党政机关和社会群体职工平均工资仅高于批发零售餐饮业和农业，居倒数第三。而在 1991 年和 1992 年，除了后两个行业外，党政机关职工平均工资仅再略高于教育文化业，变成倒数第四。这构成了 1990 年代初党政机关干部纷纷“下海”的背景。

为什么在 1985 年体制下，公务员的相对工资水平竟然低于毛时代？吴著没有明确地回答这个问题。我认为主要有三个原因：①毛时代的平等主义、群众路线遗产仍旧保持着强烈的影响力，这个影响力首先见于当时中央的决策者，如邓小平、陈云、李先念、胡耀邦、赵紫阳。如上所述，邓小平公开要求军队必须控制人头开支，为现代化建设腾出财政资源。对军人的要求必然传导到公务员。②尽管有 1985 年的工资体制改革，但对公务人员的工资的计划管控，仍旧显著地强于包括事业单位在内的其他行业。③尽管 1985 年体制给予地方政府一定的公务员工资决策自主权，但 1980 年代财政包干制运行的结果之一是财政收入占 GDP 比重逐年下降，大多数地方政府缺乏财力以超出经济增长的速度提高本地公务员工资水平。

（三）1993 年体制

1993 年 8 月国务院发布《国家公务员暂行条例》（国务院，1993），并于同年 10 月实施，标志中国公务员工资进入 1993 年体制。《暂行条例》规定公务员工资由职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资组成。同时，它还规定，“公务员按照国家规定享受地区津贴和其他津贴”，地区津贴取代了建国以来已沿用 30 余年的地区分类制。此外，公务员“年度考核中被确定为优秀、称职的，可以按照规定晋升工资和发给奖金”。这个文件明确提出了“国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平”的薪酬对等原则。但它对公务员工资水平的提升予以更多的关注。同时，它给予地方政府的自主性也远远大于 1985 年体制。吴著注意到，1990 年代初由人事部和中国社会科学院联合组成

的一个研究小组提交的报告指出，地方政府可以使用它们自己的财政资源，通过调整地区津补贴改善公务员工资待遇，地区补贴的增长率应当与各地的生活成本和经济增长水平相匹配（p. 128）。从更高的层次看，1993 年体制的出台，与中共十四大产生的新一批领导人密切相关。这批领导人不再有如邓小平、陈云、胡耀邦、赵紫阳那样的职业革命家经历，他们大都出自技术官僚背景（Zang，1993）。黄亚生（Yasheng Huang）（Huang，2008）认为，1980 年代的中国领导人有浓厚的农村情结，而 1990 年代的领导人则明显偏向城市。

1994 年开始实施的分税制改革为 1993 年公务员工资体制的实施提供了财力上的支持。分税制改革使财政收入增长率显著大于 GDP 增长率，导致财政收入占 GDP 比重以及中央财政收入占财政总收入比重持续增加。从 1997 年开始，到 2003 年为止，在时任国务院总理朱镕基的大力推动下，中央和地方政府对全国公务员进行了五轮加薪。力度之大、密度之强，可谓空前绝后。在这五次加薪中，1997 年和 1999 年的系基础工资普遍上调，2001 年 7 月的系基础工资和级别工资均上调，2001 年 10 月和 2003 年的为职务工资上调。在这过程中，中央政府对除了东部几个富裕省份或地级市之外的所有省份，都提供了调整工资转移支付。这个做法也给予地方政府（特别是东部地方政府）利用地方财力，通过地区津补贴等渠道增加本地公务员工资收入的权力。结果，根据官方数据，全国公务员工资中非基本工资所占的比重，到 2005 年达到 50%。而非官方的资料包括吴本人的访谈表明，在许多地方，特别是南方沿海地区，非基本工资所占比重可能高达 60－70%（p. 53）。

正是在 1993 年体制下，公务员工资水平的地区差距，到 2005 年达到了历史最高水平（图 1）。而且，即便是同一个地区的公务员，也因他们服务的部门或单位的权力的大小而有工资的高低之分。与此同时，与其他职业相比，公务员的相对工资水平从 1990 年代的倒数第三、第四的排名，上升至 19 个大行业的第十名（2003 年起），并在 2008 年达到排名的最高点第八名。也是在 2008 年，公务员平均工资比国企职工平均工资多了 19%，比事业单位平均工资多了 14%（游宇、张光，2014）。公务员工作稳定，退休金优厚，而且工作要求大多无须经过长期的专业训练。因此，在大多数发达国家，其工资水平通常要比具可比性的私营部门的工资低 20%。中国公务员工资待遇过于优厚，乃是近十年公务员招考热的主要原因之一。

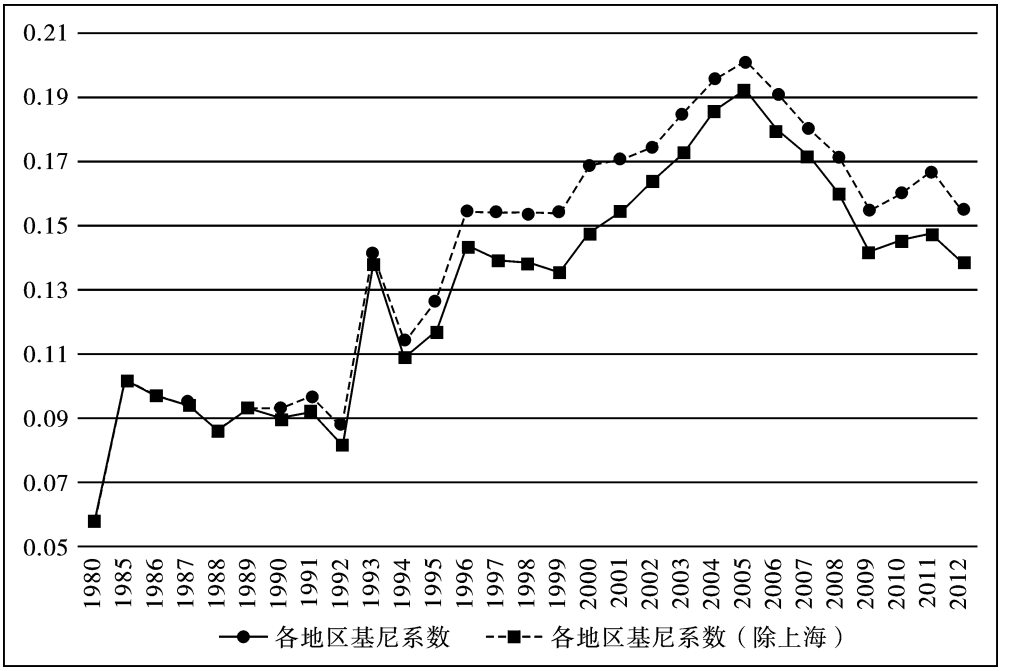

图 1　各地区公务人员平均工资基尼系数（1980—2012）

注：1980—2008 年根据公务人员职工平均工资计算，2008 年之后根据公务员就业人员平均工资计算，这不影响地区之间公务人员收入差距的比较。由于海南省与重庆市没有成为省级行政单位，1980—1987 年的分组为 29 组；1988—1996 则未包括重庆，故相应分为 30 组，其中 1993 年云南的数据缺失，1997 年及其之后的数据均分为 31 组。

资料来源：（游宇、张光，2014）；1987 年之前的数据来源于《中国劳动工资统计资料，1978—1987》；1988 年及之后的数据来源于 1989—2013 年度的《中国统计年鉴》。

（四）2006 年体制

以《国务院关于改革公务员工资制度的通知》（国发〔2006〕22 号）（国务院，2006）下发为标志，中国公务员工资体制进入了 2006 年体制时代。吴著认为，2006 年体制意味着平等主义的复归（第 3 章），公务员工资决策的再集权（第 5 章），是对基于绩效的工资制度的反动（第 6 章）。此轮工资改革，取消了基础工资和工龄工资，保留职务和级别工资。公务员的工资级别从 1993 年体制的 15 级调整为 27 级。工资级别增加，给了职务低但年资长的基层公务员增加工资的机会。该文件还要求在清理现行的津补贴的基础上，完善地区附加津贴、艰苦边远地区津贴和特殊岗位津贴。它承诺中央政府将出台三种津贴制度的实施方案，承诺中央将为艰苦边远地区津贴提供财政资金，要求任何地方

不得自行建立岗位津贴项目或调整岗位津贴实施范围和标准。

2006 年体制确实扭转了 1993 年体制下出现的公务员工资地区差距扩大（参见图 1）、且相对其他职业工资上涨太快的局面。就后者而言，首先，在这个体制下，仅在 2006 年有一次公务员工资普调，之后 8 年没有调整，到 2015 年才为了配合行政事业单位社会化养老保险并轨政策而进行了一次全国性普调。和其他职业一样，公务员个人按年资和职务变动调整工资。其次，从宏观数据上看，在 19 个大职业分类上，公务员平均工资排名在 2008 年之后，逐年下降至 2012 年和 2013 年的第十三名。公务员平均工资对所有职业平均工资的比例在 2007 年达到最高点（112%）后，逐年下降至 2013 年的 96%（p. 169）。再次，如吴著所观察到的，从微观上，在 1993 年体制中普遍存在的现象——同一个地区或城市的不同的政府部门或单位，因权力或占有财政资源不同而有不同的工资收入的现象，在 2006 年体制中基本不复存在。

三、管控效果如何？公务员工资与腐败

中国对公务人员的工资管控制度产生了什么效果？吴著没有系统地考察这个问题。但它的第八章讨论了中国公务员的收入与腐败之间的关系，从一个侧面展示了作者对中国公务员工资管控制度的效果的思考。在这一章里，作者考察了高薪养廉的主张在清朝、民国和新中国的遭遇。中共在建政后曾长期倡导党员干部要有吃苦在前、享受在后的精神，但在 1990 年代，官方或半官方媒体开始宣传论证合理的公务员工资水平是保证公务员清廉的必要条件，为 1997 年以来的公务员调薪做舆论准备。然而，公务员工资薪酬待遇大大改善的时代，也是官员腐败来势凶猛的时代。“薪酬增加、腐败恶化”是作者的判断。为什么新加坡、香港成功的经验在中国大陆无法复制呢？原因自然多重。吴著仍旧从公务人员待遇入手，以“相对剥夺”假说予以解释（Gong & Wu，2012；Wu，2014），颇有新意，值得在此一说。

以“相对剥夺”理论解释腐败出自社会学家。当人们感到他们被剥夺了他们认为自己应该得到的东西的时候，即产生相对剥夺感，并以非法的或者不合规的方法，对他们所认为失去的东西进行补偿。公务员的相对剥夺感可产生自“职场内部或外部关系”（Mahmood，2005：70）。自 1990 年代以来，中国的官员特别是担任领导职务的官员衡量自己收入的一个重要参考系是私人企业主。许多官员因腐败遭处置后，会检讨搞腐败起因于同私营企业主的收入和财富相比，感到自己所得甚少而不平衡。吴著着墨更多是公务员职场内部，因高级官

员与普通公务员之间收入差距悬殊造成的相对剥夺感。

官方所报告的工资，不是公务员可能享受的待遇的全部。根据中国统计当局，“工资总额的计算原则应以直接支付给职工的全部劳动报酬为依据。……不论是以货币形式支付的还是以实物形式支付的，均包括在工资总额内”（国家统计局，1996：133）。公务员的公车消费、住房分配等福利待遇显然就没有纳入工资统计。吴著参考他人的研究（苏海南、杨燕绥，2008），估计公务员工资外的福利，在富裕的沿海地区和相对贫穷的中西部，分别相当于正式工资的100－200%和30－40%。吴认为，在2003年到2010年间，即便按照非工资福利待遇相当于正式工资的30%的下限计算，加上非工资福利待遇，公务员的实际收入在19大类职业的工资排名的顺序上，能从第十名上升至第四名。因此，“尽管纸面上是低工资，但中国的公务员实际上获得了很好的报酬，处境优越”。否则无法解释2010年有141万人报考1.6万个国家公务员岗位之类的现象（p. 171）。

中国公务员职场内部的相对剥夺感与非工资福利待遇息息相关。自新中国成立以来，党政高级官员一直享有大量的非工资福利待遇。职务升迁是公务人员生涯发展的关键，因为只要人在公务员行内，唯有升迁，才能带来较高的工资收入和大量的现金或非现金的额外好处。但是，由于行政体制的金字塔结构，事实上获得升迁的人总是少数。大约92%的公务员的行政级别为科级及其以下。高级干部和一般公务员之间的待遇悬殊，在前者那里易产生骄纵感，在后者那里易导致挫折感，而这两种气氛对公务员的行为影响都是消极负面的，容易导致大官大贪、小官也贪的恶果（p. 177）。

四、结语

在这篇书评中，我以“如何管控中国公务员工资?”为题，按照“谁来管控？如何管控？管控效果如何?”的顺序，概括评介了吴著的主要论证和发现，并做了一些延伸性探讨。新中国在公务员工资管控体制变迁上的作为，在很大的程度上，是由她的领导人在受到国家财力约束的条件下，在平等主义价值观和行政效率的目标上做出选择的结果。在这过程中，中国特有的“公务员工资决策系于行政部门一端”的政治体制安排，参与公务员工资制度设计和实施的四大党政部门——机构编制管理部门、党的组织管理部门、公务员人事管理部门和财政管理部门——之间的横向性的制约协调制度安排，中央与地方的纵向政府间关系制度安排，合力影响了中央领导集体的公务员工资决策及其实施。

中国公务员工资制度变迁及其成效，成为影响中共执政能力和执政合法性的一个重要的变量。由此观之，吴著概括的中共管控公务员工资的四个原则确实抓住了关键：按劳分配（效率）、公务员工资水平对等原则（平等）、基本工资与可变工资并存（以协调平等和效率原则）和“公务员工资决策系于行政部门一端”。

毋庸讳言，吴著不乏可批评需改进之处，如前述它对中国公务员工资的横向管控机构基本是一笔带过。另外，全书结构不够紧凑，许多章的内容颇多重复。但总的看来瑕不掩瑜。

中共十八大产生的新的中央领导集体，在习近平总书记的领导下，大力反腐，既打老虎，又打苍蝇，出台了整顿公务员的工资外收入和消费行为的廉政建设八项规定。2014 年底宣布行政事业单位社会保险并轨路线图。为配合这一改革，2015 年 7 月为止全国各地完成了 2006 年之后的首次公务员工资普调。2014 年出版的吴著，来的正是时候，值得一读。

参考文献

国家统计局(历年). 中国统计年鉴. 北京：中国统计出版社.

国务院(1956). 关于工资改革的决定. (56)国议周字第 53 号.

国务院(1985). 国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案. 中发〔1985〕9 号.

国务院(1993). 国家公务员暂行条例.

国务院(2006). 国务院关于改革公务员工资制度的通知. 国发〔2006〕22 号.

解放军军事科学院、中共中央文献研究室编(1992). 邓小平论国防和军队建设. 北京：军事科学出版社.

马克思(1979). 法兰西内战. 中央编译局译. 北京：人民出版社.

苏海南、杨燕绥(2008). 中国公务员福利制度改革. 北京：中国财政经济出版社.

游宇、张光(2014). 中国公务人员工资水平地区差异的政治经济学. 报告于北京大学政府管理学院政治经济学系年会.

曾小萍(2005). 州县官的银两. 董建中译. 北京：中国人民大学出版社.

Cooke, F. L. (2004). Public - sector Pay in China: 1949—2001. *The International Journal of Human Resource Management*, 15(4 - 5): 895 - 916.

Gong, T. & Wu, A. M. (2012). Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Evidence from China. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2): 192 - 204.

Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*(*Vol.* 1). Cambridge: Cambridge University Press.

Mahmood, M. (2005). Corruption in Civil Administration: Causes and Cures. *Humanomics*, 21(3): 62 - 84.

Wu, A. M.(2014). *Governing Civil Service Pay in China*. Copenhagen: NIAS Press.

Zang, X. (1993). The Fourteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?. *Asian Survey*, 33(8): 787 – 803.

《公共行政评论》
手机客户端免费阅读账号

为使广大读者可以随时阅读本刊，同时也为顺应移动互联网时代的步伐，本刊《公共行政评论》已上线手机客户端应用，敬请扫描封底右边二维码下载安装。安装该应用，并登陆以下账号，可以免费阅读《公共行政评论》最新与过往各期杂志。

免费阅读账号：

登录名：13080651359

密码：jpachina

同时也敬请广大读者通过账号“jpachina”查找或扫描封底左边二维码关注本刊微信公众号，我们将会在微信公号上发布关于本刊的最新动态。