

新常态下基层公务员激励问题探析 ——基于江西南昌部分县区的实证分析

贺瑞虎, 段建斌, 吴 龙

(南昌师范高等专科学校, 江西 南昌 330103)

摘要: 有效的激励机制可提高基层公务员工作的积极性、主动性和创造性,有利于建设廉洁、高效、服务型政府。新常态下,可选择在完善晋升制度、制定合理的薪酬体系、完善考核制度以及改善工作环境等方面实现对基层公务员的有效激励。

关键词: 新常态; 基层公务员; 激励策略

中图分类号: D630.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2016)05-0059-06

An Analysis of the Incentive Problem of Grass – roots Civil Servants Under the New Normal State

——Empirical Analysis Based on Part of Nanchang County, Jiangxi Province

HE Ruihu, DUAN Jianbin, WU Long

(Nanchang Teachers College, Nanchang, Jiangxi 330103, China)

Abstract: The effective incentive mechanism can improve work enthusiasm, initiative and creativity of grass – roots civil servants, and help build a clean, efficient and service – oriented government. Under the new normal state, we can choose to implement the effective incentive mechanism to grass – roots civil servants in such aspects as perfecting the promotion system, formulating the reasonable salary system, perfecting the examination system, improving the working environment, etc.

Key words: new normal; grass – roots civil servants; incentive strategies

激励被认为是“最伟大的管理原理”。在当代,激励在行政与公共管理中起着举足轻重的作用。众所周知,政府绩效高低与公务员的工作努力程度成正比。从岗位上看,供职于我国县区及以下基层的公务员占六成左右,^①他们是最接近群众的公权力行使者,是服务群众的排头兵,更是建设廉洁、高效、服务型负责任政府的执行者,深刻影响着中国基层治理的现状和未来。可以说,对基层公务员的激励如果做到及时、充分和有效,会直接增强基层政府的执行能力,提高其行政效率,从而有利于改善干群关系。当前,在实际运作中,基层公务员激励机制还存在不足,需要进一步改进和完善。党的十八大以来,我国开始进入统筹实施“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的新常态,国家治理和社会管

^① 根据国家公务员局的数据,2013年底全国公务员总数为717.1万人。在这700多万公务员中,从岗位上看,供职于基层的占六成左右。参见:与基层公务员面对面,《工人日报》2015年11月29日。

收稿日期:2016-01-20

基金项目:江西省社会科学“十二五”规划项目“新常态下基层公务员激励机制研究”(编号:15SKRC27)

(项目主持人为贺瑞虎,成员包括吴龙、段建斌、王燕丽、刘明清)

作者简介:贺瑞虎(1965-),男,江西莲花人,南昌师范高等专科学校教授。研究方向为政府管理、教育管理。

理的理念都在不断更新。在此大背景之下,深入研究基层公务员激励机制,无疑是顺应了国家政治建设的需求。

一、相关概念的界定与理论的运用

“新常态”一词源于习近平总书记。他第一次提及“新常态”是在2014年5月考察河南工作时,说:“我国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心。”^[1]同年11月9日在亚太经合组织工商领导人峰会上习近平总书记进一步阐述了“新常态”,指出新常态将给中国带来新的发展机遇,中国经济呈现出新常态,“从高速增长转为中高速增长,经济结构不断优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。2014年底中央经济工作会议上,习近平总书记系统阐述了新常态下四大特征和九大趋势性变化,进而强调认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。新常态的呈现,给基层公务员激励机制的创新也带来挑战。

“激励”一词在《辞海》中解释为“激发使振作”,即激发人的行为动机,促使产生一种内在的动力,从而鼓励对象朝着他所期望的目标采取相应行动。一般而言,激励的基本措施分为“奖励”和“惩罚”两种,奖励可以激发产生积极行为,而惩罚则会约束和规范不适宜行为,起到一正一反的作用。激励是当代公务员管理中不可或缺的一个环节,公务员激励机制是公务员管理机制的重要组织部分,它在充分挖掘公务员潜力,调动公务员工作的积极性、主动性、创造性,提高行政效率、维护政府形象等方面都发挥着极其重要的作用。简而言之,公务员激励机制就是指政府规导国家公务员的职业行为和价值观念以实现自身行政目标的过程,其主要由薪酬制度、考核制度、奖惩制度和晋升制度四个部分构成。

行为科学理论认为,人的行为动机取决于他的需要内容,激励正是通过满足人的某些特定需要进而相应激发、指引和强化着某一行为。与此对应,激励理论是用于处理人的需要、动机、行为和目标四者之间关系的核心理论。在分析探讨基层公务员的日常需要、工作动力以及如何使得他们的职业行为与实现政府行政目标相结合时就必然要借鉴多种激励理论,如公平激励理论、双因素激励理论、综合型激励理论等。邓小平同志有一著名论断:“不讲多劳多得,不重视物质利益,对少数先进分子可以,对广大群众不行,一段时间可以,长期不行……如果只讲牺牲精神,不讲物质利益,那就是唯心论。”^{[2] (P146)}这些都为基层公务员激励机制研究提供了重要的理论依据。

当然,为进一步深入研究基层公务员激励机制,还必须对基层公务员的人性特征作出正确分析。西方国家习惯视公务员为“经济人”,我国一般把公务员看作是“政治人”。在中国特色社会主义市场经济条件下,应当对基层公务员激励机制进行科学合理地探讨。同时,也要注意,任何一种激励理论都需要考虑特定的政治生态、经济生态和文化生态,要从本国的国情、政治文化特点出发,综合体制、机制以及人们的思想观念等差异去甄别借鉴。

二、基层公务员激励现状的实证分析

本研究选取江西省南昌市部分县区基层公务员(两区一县科级干部及以下的公务员)为研究对象,采取实地问卷调查和个别深度访谈(在两区一县基层公务员中各随机抽取访谈对象)的方式。为保证问答的真实性和客观性,全部采用匿名形式进行。其中,调查问卷共发放500份,有效回收475份,回收率达95%;有针对性个别深度访谈65人,有效率达100%。有效回收的样本在SPSS16.0、EXCEL2007专业软件的辅助下进行统计分析。

(一) 样本统计分析

1. 对有效的475份调查问卷及65份访谈的结果分析:

表1 调查样本基本特征值

项目	人数	百分比(%)
性别	男	316 66.5
	女	159 33.5
年龄	30岁以下	117 24.6
	30-39岁	157 33.1
	40-49岁	154 32.4
	50岁以上	47 9.9
学历	高中及以下	5 1.1
	大专	95 20.0
	本科	328 69.0
	研究生	47 9.9
级别	科员及以下	241 50.8
	副科	155 32.6
单位	正科	79 16.6
	乡镇街道	200 42.1
	县区直机关	275 57.9
汇总	475	100

①是否担任领导职务对工作满意度存在显著影响。分析结果表明,担任了副科和正科职务的公务员对工作的满意度高于没有职务的普通公务员,而且存在较为显著的差异。其中副科级公务员与科员及以下公务员的LSD比较结果为 $p=0$,正科级公务员与科员及以下公务员的LSD比较结果为 $p=0.01$,两者都小于0.05,因此可以判断存在显著差异。

表2 是否担任职务对满意度的影响分析

(I) 行政级别	(J) 行政级别	均值差(I-J)	标准误	显著性水平	95% 置信区间	
					下限	上限
科员及以下	副科	-3.516*	0.988	0.000	-5.46	-1.57
	正科	-3.189*	1.245	0.011	-5.63	-0.74
副科	科员及以下	3.516*	0.988	0.000	1.57	5.46
	正科	0.328	1.327	0.805	-2.28	2.94
正科	科员及以下	3.189*	1.245	0.011	0.74	5.63
	副科	-0.328	1.327	0.805	-2.94	2.28

* . P=0.05

②学历对工作满意度有较为显著的影响。学历越高,对工作的满意度越低(如表3所示)。在问卷调查计数的时候“1=非常满意”、“2=满意”、“3=基本满意”、“4=不满意”。因此分数越高满意度越低。从表3可以看出,学历越高满意度得分越高,满意度越低。从表4可以进一步看出,大专学历与本科学历,大专学历与研究生学历公务员之间满意度差异显著($p=0<0.05$)。

表3 学历对满意度的影响

项目	人数	满意度均值
高中及以下	5	28.60
大专	95	30.05
本科	328	34.97
研究生	47	36.79

表4 不同学历人员满意度的比较分析

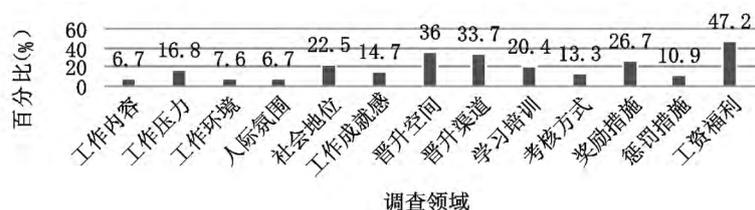
(I) 学历	(J) 学历	均值差(I-J)	标准误	显著性水平	95% 置信区间	
					下限	上限
高中及以下	大专	-1.453	4.363	0.739	-10.03	7.12
	本科	-6.366	4.285	0.138	-14.79	2.05
	研究生	-8.187	4.473	0.068	-16.98	0.60
大专	高中及以下	1.453	4.363	0.739	-7.12	10.03
	本科	-4.914*	1.108	0.000	-7.09	-2.74
	研究生	-6.735*	1.696	0.000	-10.07	-3.40
本科	高中及以下	6.366	4.285	0.138	-2.05	14.79
	大专	4.914*	1.108	0.000	2.74	7.09
	研究生	-1.821	1.483	0.220	-4.74	1.09
研究生	高中及以下	8.187	4.473	0.068	-0.60	16.98
	大专	6.735*	1.696	0.000	3.40	10.07
	本科	1.821	1.483	0.220	-1.09	4.74

* . P=0.05

③各领域满意度统计情况

从下图(表5)可以看出,工资福利、晋升空间、晋升渠道、奖励措施和社会地位不满意的比率最高,排在前五位。

表5 各领域不满意情况表



④总体满意度分析情况

从对工作的总体评价来看,非常满意和满意的公务员只占到41.6%;50.7%的公务员表示基本满意,仍有7.6%的公务员对自己的工作表示不满意。

表6 总体评价

	频数	百分比(%)	有效百分比
非常满意	61	12.8	12.8
满意	137	28.9	28.9
基本满意	241	50.7	50.7
不满意	36	7.6	7.6
汇总	475	100.0	100.0

⑤各领域重要性排序结果及与不满意结果的比较

见表7:

表7 各领域重要性排序结果



(注:由于排序过程中1代表最重要、2代表次等重要……依次类推,13代表最不重要,因此,此图中平均值越低,代表越重要)

从各领域重要性排序图可以看出,晋升空间被认为是最重要的,其次依次为工资福利、工作成就感、晋升渠道、工作与兴趣相符等。但是,各领域不满意比例最高的前几项分别是:工资福利、晋升空间、晋升渠道、奖励措施等。比较结果说明,工资福利、晋升空间、晋升渠道、奖励措施等是影响基层公务员积极性的主要因素。

2. 深度访谈问卷分析

在深度访谈中,问到关于现有激励机制是否有效时,回答有效的比无效的人数略多。在回答现有激励机制无效的原因时,主要有两个原因:一是考核不能严格执行,二是物资奖励不足。

当被问及哪些因素是基层公务员积极工作的动力来源时,排在前五位的回答分别是:第一,薪酬。第二,能为群众办事及责任感。第三,上升的机会。第四,领导和组织的关心与肯定。第五,能发挥自身价值。

当被问及对提高基层公务员工作积极性的建议时,排在前四位的建议分别是:第一,提高薪酬待遇,包括加班要有补贴等。第二,扩大晋升空间,规范晋升方式,包括在领导职务有限的情况下用好非领导职务,在用人上做到公平、公正、透明,落实职务与职级制,提供平等的竞争机会等。第三,建立有效的考核机制,包括建立类似企业的奖惩机制、多劳多得等。第四,构建员工良好的成长机制,包括注重人岗相适应、提供学习培训、适当变换工作岗位、落实年假等各种假期制度等。

当被问及多年基层工作经验有哪些深刻的体会时,排在前几位的体会分别是:工资低、晋升空间小、工作量大、压力大、激励机制不完善等。

(二) 研究结论

通过对南昌市两区一县基层公务员的深入调查、综合统计分析,可以得出,基层公务员日常行政工作中特别看重的或者能直接激励其行为的是:

晋升空间与渠道、^①薪酬待遇、有效的考核制度、上级的肯定与关心、工作成就感等等。

三、新常态下基层公务员的激励策略

新常态下,为稳定基层公务员队伍,充分调动基层公务员工作积极性、主动性与创造性,结合激励理论与实证调查的样本分析,考虑到基层公务员群体的合理诉求以及人员结构的现实,立足实际,拟提出基层公务员激励方法建议:

(一) 在完善晋升制度方面。根据调查样本分析,晋升空间被基层公务员认为是最重要的,然而却是被选为不满意领域中排名第二位的(在被调查公务员中占比达36%,晋升渠道紧随其后,占比33.7%)。显然,当务之急是要贯彻落实中办发〔2015〕4号文件《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》精神,通过职级晋升来解决好基层公务员因较难晋升到领导职务而影响其待遇提高的问题。

(二) 在制定合理的薪酬体系方面。根据调查样本分析,对工资福利不满意的占被调查人数的47.2%(满意的仅占12.2%),是基层公务员不满意领域中占比最高的,也是被选在晋升空间之后的第二等重要的激励手段。为此,有必要改革并完善基层公务员薪酬体系,使之能充分调动其工作积极性和创造性:一是津贴和补贴应与职务脱钩,要因岗而定。基层公务员的岗位任务轻重不一,职能大小不同,压力也有较大差别,津贴和补贴的标准若因岗而定会更合理,这就需要改革我国长期以来按行政职级而设置公务员的津补贴做法,应改为按不同岗位(依据其岗位的职能和任务)而设置不同的津补贴标准,而且不同岗位还可适当拉开差距。二是设置扎根基层工作奉献奖。为鼓励基层公务员能安心扎根基层工作,解决因职务晋升困难、对应职级较少的后顾之忧,在薪酬设置上还可考虑连续在基层工作十年以

^① 基层公务员的晋升空间与渠道只有正科、副科这两个级别,而且升迁比例低,能从科员升迁到处级的比例仅4.4%,约九成公务员是科级以下干部。参见胡颖、廉叶岚:《科员到处级升迁比例仅4.4%,有人自嘲患“副科病”》,《瞭望新闻周刊》2014年4月15日。

上且考核称职的基层公务员,可在已有经济待遇上高套一级工资,以此类推,再持续工作十年又高套一级工资,通过服务年限的增长来提升基层公务员的收入,以稳定基层公务员队伍。三是建立基层公务员薪酬平衡比较制度。着力从津贴、补贴、奖金改革入手,充分发挥津补贴和奖金调节收入的杠杆作用,保持同一地区不同部门或不同地区之间的基层公务员薪酬水平差距控制在一个合理范围内,避免造成基层公务员内部收入差距过大。

(三) 在完善考核制度方面。因为年度考核结果直接决定着公务员的切身利益,做到公平、公开、公正考核也是基层公务员格外在意的。为此,一是健全考核主体的组成架构,即考核人员的构成不仅要包括本单位或上级领导、被考核者本人及其同事、服务对象,还要适当引入第三方即评估专家的参与。二是提高考核的针对性和准确性。基层公务员考核不能简单套用“德、能、勤、绩、廉、法”等内容,一方面可大胆借鉴西方发达国家考核公务员的功绩制原则;另一方面可根据基层公务员职位类别和岗位职责的不同,采用不同的考核标准,要有侧重点和差异性。在同类岗位职位之间比较,会让大家心服口服。三是要提高考核方法的科学合理性,坚持一般年度考核与平时多次考核、定性考核与定量考核相结合的原则,设计制订出的考核指标体系要有层次等级区分度,保证考核指标量化的合理性和规范性。

(四) 在改善工作环境方面。基层公务员办公用房面积应从实际工作需要出发,因岗而定。本课题组在实地调研中发现,现实工作中,基层公务员直接服务群众,人多事多。为提高工作效率,在办公用房面积上可按基层公务员岗位职责来定,不能简单一刀切,避免因职务不够造成办公面积狭小给服务群众带来诸多不便。

参考文献:

- [1] 习近平在河南考察时强调:深化改革发挥优势创新思路统筹兼顾 确保经济持续健康发展社会和谐稳定[N]. 人民日报 2014-05-11.
- [2] 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1994.

(责任编辑:郭荣华)