建立领导干部长效动态激励机制的五点建议

[王清举]

当前，少数干部受“官本位”思想的影响，不比能力比资历、不比功劳比苦劳、不比责任比待遇、不比奉献比职务的错误观念根深蒂固，易上难下、易进难退、易任难免、易升难降；实践中，党委激励干部的手段往往只能靠提拔，一些干部也认为“只有提拔才是对自己的最大肯定和认可”。这些问题如不加以解决，就会造成干部队伍的结构不优、活力不够、效率不高，阻碍一个部门甚至一个地方的发展。结合贯彻落实十八届三中全会精神，建议把实施干部长效动态激励机制作为干部人事制度改革的重中之重，探索建立一套干部动态激励新机制。

1. 强化用人导向，让各级干部有压力、有动力。坚决不用“八种人”，即信念缺失靠不住的人、关键时刻顶不上的人、因循守旧没闯劲的人、遇到矛盾绕着走的人、弄虚作假捞政绩的人、脱离群众作风差的人、跑官要官走门子的人、自律不严谋私利的人。通过媒体报道、典型示范、座谈交流、走访调研等方式，加大对“好干部”标准的宣传力度，进一步强化各级干部“组织信任是最大激励，干好本职才能继续任职”意识。同时，打通干部“下”的渠道，逐步实现干部能上能下的常态化，传导压力、增强动力，推动各级干部在本职岗位上埋头苦干、争创一流。

2. 推动五大交流，让干部队伍活起来、动起来。为充分激发干部潜能，针对不同类型干部实际，综合运用适应性、考验性、培养性、轮岗性、结构性等五种形式，加大干部平职交流的力度、广度、幅度和跨度，切实解决“一次分配定终身、一个岗位奔到头”的问题，改变干部“内部提拔、体内循环”的封闭模式。综合研判制订交流方案。

结合年度考核和平时了解的情况，以及通过谈心谈话、问卷调查、民主生活会等方式，掌握班子结构、运行状况，了解干部工作实绩和个人意愿，听取分管市领导和班子主要领导等方面的意见建议，综合考虑组织需要和工作需要，统筹考虑有计划推进干部交流。同时，加大排查摸底的力度，通过纵向、横向、对比等方式，对各种类型的干部进行分层分类划分，详细了解相关数据，建立基础信息档案，为推进干部交流打好基础。适时适度把握交流节奏。着眼不同批次交流的可行性和操作性，谋划分批分期、分层分类交流的具体操作预案。结合年底考核反馈情况，可首先对年底目标考核排名较后的、有关领导提出交流建议的，根据工作需要确定交流对象，努力形成干部发展更快一些的生动局面。跟踪了解保证交流成效。通过谈心谈话、调研走访、问卷调查等方式，了解干部交流后的想法和新岗位上的工作情况，了解社会各界对干部交流工作的评价，综合分析干部深度交流的实际成效，不断改进和完善干部交流工作。

3. 强化培养锻炼，让年轻干部墩墩苗、扎深根。着眼领导班子建设特别是换届工作的需要，启动实施年轻干部“墩苗工程”，落实“墩苗”规划，细化“墩苗”措施。在机关年度考核中，增加优秀年轻干部推荐环节，建立优秀年轻干部人才库，在确定“墩苗”人选时，综合考虑单位推荐意见和人才库储备情况，确保让真正优秀的年轻干部下得去。采取挂职、任职、跟班锻炼等多种形式，选派年轻干部到农村基层、企业园区、重点工程、民生服务、信访维稳等“五个一线”墩苗。对年轻干部“墩苗”情况进行跟踪考核，及时掌握思想动态和工作情况，对综合表现突出、实绩考核成绩优秀的，予以提拔重用；对考核不称职的，调整培养锻炼岗位，或者回原单位工作，充分发挥考核的导向作用。

4. 创设特殊平台，让年龄较大干部换条战线、再上一线。结合中心工作、阶段性重点工作的调查研究、督查指导和推进落实，注重创设载体、搭建平台，排出能充分发挥年龄较大干部作用的相关岗位。对干部队伍现状进行摸底分析，提供“再上一线”的岗位清单，组织开展任职意愿申报，进行双向选择，鼓励他们积极参与重点项目、招商引资、扶贫开发、民生服务、信访调解、基层党建、督查巡视等工作，发挥余热。对在新的岗位上表现突出、实绩明显、群众公认的，根据干部队伍建设需要，可重新安排领导职务或予以提拔使用。

5. 改进工作作风，让干部始终清廉自守、勤政为民。结合市县即将开展的党的群众路线教育实践活动，认真落实中央“八条规定”和《党政机关厉行节约反对浪费条例》，大力推进干部作风转变。重视干部谈心谈话工作，及时了解干部思想、工作、作风和廉洁自律等方面情况，对干部身上出现的苗头性、倾向性问题进行早提醒、早纠正，防止小毛病演变成大问题。探索推进干部监督进社区，加强对领导干部“生活圈”、“社交圈”的了解。坚持从严问责管理，对有违反党风廉政建设责任制和中央“八项规定”要求，特别是违反形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等“四风”规定的，从严处理。

（作者单位：中共宿迁市委研究室 223800）

如何让广大基层公务员高效勤政

[李　政]

我国公务员队伍中92%的是科级以下人员，这些人都工作在基层一线，虽然是一般工作人员，但行使着管理国家的权力，与人民群众接触最多、最广，在群众眼中，他们是国家形象的代表，他们的能力体现政府的管理能力，水平代表着政府的管理水平，素质高低直接影响着党和政府的形象，影响着国家行政效率的高低。所以，如何让广大基层公务员高效勤政就显得尤为重要。

自2006年颁布新的《公务员法》以来，对基层公务员高效从政产生了积极的影响。但新法实施后，一些存在于广大基层公务员特别是县乡级公务员的问题依然存在。加之，改革开放以来，对领导干部的反腐倡廉、教育培训抓得比较紧，而对基层一般工作人员，特别是培训教育等工作，则有所忽略，导致这些问题潜滋暗长，直接影响了基层公务员的高效勤政。

一是僧多粥少，“熬”日子。尽管《公务员法》“职务与级别”制度的设立，改变了过去公务员职务序列单一、晋升渠道单一、管理模式单一的问题。对广大公务员来说即使职务上得不到提升，也可以通过职级的晋升，来提高自己的待遇。但总体而言为县乡机关基层公务员提供的职务与级别晋升台阶少，提供的职业发展空间小，级别再高，也止步于科级。目前中国县乡两级公务员人数超过300万人，只有8%的公务员在副处级职务以上，92%的公务员职务层次都在科级以下，其中的大部分以科员身份退休，缺少吸引人才、激励人才的手段。在基层，不少40岁左右的干部，由于晋升无望，事业心和工作热情下降。从某县的科级干部晋升看，乡镇党委书记届满后，直接轮岗到县直部门当一把手，而县直部门精通业务

的副科职干部提拔当部门一把手的寥寥无几,甚至一个也没有,个别能干的,调到乡镇做领导,又压制了乡镇副科职干部的晋升之路。僧多粥少,唯一的办法就是慢慢熬,还得看着那些有背景有关系的先你而上,最后的结局往往就是不求上进,每天混日子。

二是论资排辈,“等”位子。公务员竞争上岗制度已成为选拔优秀人才的重要途径,打破了职务晋升中的“论资排辈”现象,有效避免了“买官卖官”等选人用人上的不正之风和腐败现象。但在实际执行中存在以下几个问题:一是竞争上岗的岗位有限,有些岗位即使拿出来,也属鸡肋,有的岗位受限太多,实际上是为“特殊群体”量身定做,不能激发竞争兴趣,譬如,某县2011年拿出了20个副科级岗位,实行竞争上岗,从最终结果看,由于本土情节,再加上一些领导的个人意图,“本土干部”全部竞聘上岗,外地竞聘者只落得个绿叶衬红花;二是考核走形式,轮流当“先进”,考核主管领导为了“平衡”各方利益,“照顾”各种情况,常常运用考核制度作为“领导艺术”的一种方式,使该制度流于形式,没有起到奖勤罚懒、奖优罚劣的作用;三是利用这项制度搞拉拢人或整人的不正之风,在一定范围内或多或少存在。能“争”的位子少,平衡的位子多,“千军万马过官桥”,制衡的最简单手段还是“论资排辈”,过“桥”的只是少数人,大部分还是苦等“位子”。

三是同工异酬,“心”失横。阳光工资,本是好政策,但各地执行起来,纬度差异太大,一样的阳光,受热不均,同工不同酬,让人无法保持阳光心态。沿海某省由南到北,按经济发展差异,阳光工资差异大,高的市66000元,低的市只有33000元,具体到县(市、区),又是一个等级,高的县(市、区)30000元,低的20000元,同工不同酬,阳光工资悬殊太大,基层公务员工作在最前沿,工作量、工作责任、工作压力哪样也不比省、市公务员低,如此阳光工资,怎么能让人保持阳光心态?再加上各地垂管部门的异类工资,尽管阳光工资也对他们进行了有关规定,但动辄年薪10万以上、8万以上,工作岗位也未必比别人辛苦很多,但异乎寻常的报酬,无论是横比,还是纵比,只能令广大基层公务员心态失去平衡。

四是竞争激烈,“陷”困境。随着公务员考试录用晋升制度的改革,大批精英进入政府部门,公务员的群体竞争越发激烈。据统计,2012年全国共有135万人参加国家公务员考试,竞争近1.4万个职位,录取比达到近100比1,达到历史最高值。激烈的竞争超过了考研,甚至许多博士和硕士等高学历者也加入了报考行列,高学历者到县一级工作的比例也在逐年上升。这种竞争一方面有利于我国干部人事制度改革,激活干部队伍活力,提高公务员素质,另一方面也给公务员带来巨大的压力,对权力地位的担心,个人成就的焦虑,未来的忧愁等等。随着高学历能力强的精英分子的加入,对公务员的心理都是个不小的冲击。对后来者,将面临着被排斥、挤压,甚至孤立的可能,如何尽快融入新环境,打开工作局面,压力重重。对于原有的公务员来说,后来者极有可能会影响到自己的利益,威胁自己的地位,有危机感。在这一激烈的竞争过程中,压力很容易使公务员陷入心理困境。据《广东青少年发展报告》显示,公务员的压力主要来自于对机关工作性质的认识

和发展前景的忧虑。其他压力来自于:“不必要会议过多、工作应酬必须喝酒、升迁的希望很小、承担角色与责任过多、担心工作不能令领导满意”等等,选择比重都超过40%。此外,这项调查还发现,青年公务员“经常感到压力”的占50.3%,“人感觉太累”的占31.2%,甚至有1.6%“会想到自杀”。据《广州日报》的不完全统计,2010年共有13名领导干部非正常死亡,其中有10人是自杀。

广大基层公务员队伍中存在的不和谐的从政心态,都有着一个比较长期的形成过程。平时在日常的工作和生活中由于遇到了种种困难和挫折,会导致产生一些不愉快的情绪。这些不愉快的情绪还没来得及消除,新的困难与挫折又导致了新的负性情绪的产生,这些负性心理也就有了一个累加积淀的过程。当这些负性心理累加到一定程度时,最终会打破原有的均衡心理结构,从而产生一种不均衡的非和谐心理状态。在日常的生活和工作中,导致公务员产生负性情绪的因素是复杂多样的,究其主要原因,是来自工作、社会、家庭等方面的压力所致。基层公务员队伍不和谐的从政心态是怎么产生的?

一是来自于发展与责任双重的高压力。基层公务员所承受的工作压力主要来自发展与责任两方面的压力。发展的压力存在于两个方面。首先是事业绩效发展的压力。“在其位谋其政”。多数公务员都普遍存在有如何将“政”谋出色,如何不处在“绩效考核制”、“末位淘汰制”中的末位的心理担忧与压力。其次是“自我实现”的发展压力。人本主义心理学认为,个体在后天的一切奋斗,都是为了实现自身的“内在价值”,达到“自我实现”。在目前还有待进一步改革完善的政治环境下,公务员对“自我实现”的发展心存疑虑,形成了一些不和谐的心理。责任的压力,随着社会对公务员的要求与期待进一步提高,随着法律法规的进一步完善。基层公务员肩负的工作责任也越来越明确、越来越重大。一旦因疏忽失责而被追究责任,原先几十年的努力可能就会付之东流,尤其是在基层一线工作的担任领导职务的公务员,对一些具有不可预见的不确定性突发事件的提防与担忧,更是加重了基层公务员被追究责任的心理压力。

二是来自于交往与监督双严的高要求。这主要表现在两个方面。第一,是社会交往的压力。由于目前改革过程中政治体制存在的一些不成熟、不健全的情况,这就使得公务员在繁重工作之外,还要分出很多的时间与精力来处理上下、左右的复杂人际关系,社会负担加重,心理压力加大。第二,是公务员的社会角色压力。由于公务员在社会公众中所处的突出位置,他们要比一般人更多时间地生活在社会大众的目光监督下,作为一名公职人员,公务员不仅代表自己,更代表政府和国家,他们的一言一行都要更理性和谨慎,从某种意义上说,牺牲了公务员的个性和自由来换取整个官僚制的理性与规范。同时,属于自己的隐私生活及进行心理恢复的时间更少,从而也就极易滋生出烦躁、压抑、焦虑、忧郁等不良情绪,影响心理和谐。

三是来自于期盼与现实双殊的高比照。阳光工资,的确提高了公务员的待遇,但地区与地区的工资差别太大,人才流动的动因明显,一些在基层工作的高学历人才留不住。基层公务员队伍激烈的升迁竞争导

致“远交近闭”,相互不敢畅所欲言,加之有些领导管理有余,关心不足,个别领导贪污腐化,使公务员心中有怨气,加重了心理不平衡。受教育培训少。长期以来,国家对领导干部的教育培训多,对一般公务员的教育培训少,使其思想文化、专业素质与迅速发展的现实差距越来越大。

四是来自于转轨与转型双转的高不适。社会转轨,政府从管理型政府变为服务型政府,旧角色不适应新政府。一些公务员还不习惯从高高在上的一等公民转变为受群众监督的社会公仆,以前不少政府部门门难进、脸难看、事难办,现在,要求深入群众,主动积极为群众办实事、办好事,还要接受群众监督,这的确不是轻易能转变过来的。旧方法不适应新对象。现在人们的文化素质提高了,民主意识增强了,利益诉求也日趋多样化,群众不再盲从。现在既要推动工作,又要讲人权、讲法制、讲和谐,条条款款多,原有的工作方法已经不适应新对象。脑筋一时难以转过来,造成心理失衡。旧知识不适应新环境。现代公务员除应具有较高的思想政治素质,还应具有文化、法律、计算机、写作、演讲、心理学等知识,才能适应日益发展的国家、日益纷繁的社会和日益挑剔的人民的需要,但目前我国公务员队伍的现状离要求还相差甚远,尤其是广大基层公务员差距更大。比如法律知识方面,最近,著名行政法专家马怀德指出,在我国630多万公务员队伍中,相比之下,一些基层公务人员的法律意识相对淡薄。他们虽然也掌握了一些法律知识,但更多关注的是法律赋予的权力,比如说审批权、许可权、发证权、收费权等,与之相反,对法律确立的公务人员的责任和义务理解很差,造成管理中的越位、缺位和违法乱纪现象。

基层公务员队伍建设事关国家形象,事关立国强国根基。针对以上现象剖析和原因探究,建议从以下几个方面加强基层公务员队伍建设,积极打造一支愿扎根基层、能高效勤政的基层公务员队伍。

1. 建立“留得住心”的用人机制,强化基层公务员“执政”能力。首先,要全力推进基层公务员从“管理型”向“服务型”转变。做“服务型”的公务员,需要新学和提高的知识技能几乎等于上一次职业学校。而基层公务员接受系统、深度的培训机会太少。要建立基层公务员培训机制,把现代科技、管理、信息化服务等内容列入市县两级党校、行政学院培训计划,使基层公务员的定岗轮训制度化、规范化。其次,是要完善基层公务员考核考评和提拔任用机制。一方面设立专门针对基层公务员的奖励基金,加大对坚持基层工作的现代科技人才、公共事物管理人才的奖励力度。在评审拔尖人才、优秀人才中,应针对农业科技推广、农村文化普及方面的人才增设评审类别,让基层公务员在人尽其才的环境中得到充分的价值体现和相应的精神物质回报。另一方面应努力拓宽基层公务员正常晋升渠道。在县市领导班子换届或干部调整时,要适当放宽年龄、学历条件,优先考虑从基层“主官”选拔。上级向县、市下派领导干部时,一定要考虑班子中来自基层的人数比例,尽量避免占一个职数,挫伤一片基层干部积极性的情况。近年来,选调大学生到基层锻炼,为乡镇公务员队伍注入了活力,不失为强化基层政权、提高执政能力水平的战略举措。但结果是下去的多,留下的少。今后,对选调大学生

培养和上调要确定合理的比例,并实行奖励留在基层的政策,使这一战略举措,真正体现在基层公务员素质普遍优化和各级党委政府执政能力水平的整体提高上。

2. 体现优先原则,加快提高基层公务员经济收入的实施步骤。邓小平曾讲过,只讲精神,不讲物质利益,对少数人行,对多数人不行;在短时间内行,在长时间内不行。因此,一是要保证基层公务员工资按时足额发放。还要尽可能消除预算内、预算外开工资的现象。二是在财力允许情况下,改善基层公务员办公条件 (包括乡镇机关的生活设施);利用国家政策,建经济适用房;设立有财政补贴的大病医疗保险、助学基金等。为基层公务员安心基层工作,献身三农事业送上关心呵护,解除后顾之忧。这里最重要的是优先原则,即基层先于上级的原则。基层公务员都是党教育多年的人民公仆,有着高度的党性和可贵的奉献精神,对他们的关爱不在钱物多少,关键是对他们心灵上的感化。相信他们必定会以更加优异的工作成绩回报党和人民。

3. 突出公正与透明,倡导创新与竞争,建立动态平衡的基层公务员系统。一是建立"公务员正常退出机制"。中共中央在《建立健全惩治和预防腐败体系2008–2012年工作规划》中提出,要"推行公务员正常退出机制",这是一个"提纲挈领、纲举目张"的改革措施。目前的"金饭碗"机制,导致好的进不来,坏的出不去,管住了胆小的,撑死胆大的,导致官民分离,甚至官民对立。只有让人民中的优秀分子进入公务员队伍,让公务员中的不合格人员恢复为一般民众,才能从根本上提高公务员的素质,增强公务员的自豪感、荣誉感、让好的公务员更好,差的公务员积极上进,或者被淘汰。二是对公务员进行分类分级管理。新加坡和香港都把公务员分成"三六九等",新加坡的公务员根据学历层次分为四类:一类公务员,学历要求是大学及以上学历;二类公务员,学历要求大专;三类公务员,学历要求高中学历;四类公务员,学历要求初中学历。有了分类才有职位,才有责任,能力考核才有目标,这和中国传统的公务员管理体系不同。"三六九等"就是承认人有素质差异、能力高低。在新加坡,比如文员和政务精英就是两种不同类别的公务员,政府机关招文员就招文员,文员不可能升迁到政务精英层次,更不可能升至政府机关管理岗位上,但文员也有初、中、高级三种级别的成长渠道。中国由于没有一整套符合各职位类别特点的管理制度,使传统公务员管理效能和科学化水平大打折扣。三是建立科学的公务员考评体系,拓展公务员职业发展和晋升空间。新加坡公务员的等级晋升空间跨度很大,而我国公务员职业发展和晋升的空间狭小。新加坡分为五个不同类别、四个等次;其中一个等次的最高跨度达到了59级。此外,新加坡还有一整套科学的考核评估机制,并与公务员等级晋升相配套、相衔接。因此,我们要抓紧推进公务员考核评价机制的改革,积极探索激励功能强大、指标设置科学、结果运用合理的公务员绩效评估体系,并建立起与公务员绩效评估相配套的级别晋升和工资增长对应机制,从而更好地激发公务员队伍的工作积极性和创造性。

(作者单位:中共滨海县委办公室 224500)