

乡村振兴背景下基层公务员非物质激励及优化路径研究

曾清

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年12月2日; 录用日期: 2023年2月3日; 发布日期: 2023年2月13日

摘要

随着乡村振兴战略的持续推进, 人才越来越受到重视, 基层公务员作为乡村振兴战略推进的主力军, 是乡村政策落实和工作推进的重要践行者。而在繁重的任务下, 基层公务员出现了不同程度的职业倦怠感, 为了纾解这种消极情绪, 完善激励制度是应有之义。由于地方政府公共财政水平的差异较大, 公务员需求在新时代发生了新的变化, 因此本研究聚焦于非物质激励方式。本文认为乡村振兴下, 激发基层公务员的工作积极性的非物质激励方式包括拓宽晋升发展空间、重视荣誉激励、健全完善容错纠错机制、改善工作环境。

关键词

人才振兴, 基层公务员, 激励, 容错纠错

Research on the Optimization Path of Non-Material Incentives for Grassroots Civil Servants under the Background of Rural Revitalization

Qing Zeng

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Dec. 2nd, 2022; accepted: Feb. 3rd, 2023; published: Feb. 13th, 2023

Abstract

With the continuous promotion of the rural revitalization strategy, more and more attention has

been paid to talents. Grass-roots civil servants, as the main force of the rural revitalization strategy, are important practitioners of rural policy implementation and work promotion. Under the heavy tasks, grassroots civil servants have different degrees of job burnout. In order to relieve this negative emotion, it is necessary to improve the incentive system. Due to the great difference in the level of public finance of local governments, the demand of civil servants has undergone new changes in the new era, so this study focuses on the non-material incentives. This paper holds that the non-material incentive ways to stimulate grassroots civil servants' work enthusiasm under the rural revitalization include broadening the promotion and development space, attaching importance to honor incentive, perfecting the fault-tolerant and error-correcting mechanism, and improving the working environment.

Keywords

Talent Revitalization, Grassroots Civil Servants, Motivate, Tolerate and Correct Mistakes

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

习近平总书记在 2017 年十九大报告中首次提出乡村振兴战略，随着该战略的持续推进，乡村振兴取得了战略性的成果，主要表现为三个方面：粮食产能巩固提升、脱贫攻坚取得全面胜利、乡村面貌明显改善。基层作为上通下达的最后一公里，在政府治理中扮演着重要角色，乡村基层治理是国家治理的基石，也是乡村振兴的基石[1]。人才是推进乡村振兴战略落实的中坚力量，乡村振兴本身就包含人才振兴战略。基层公务员是国家治理的神经末梢，与人民群众保持着密切联系，基层公务员的政治素养、工作能力、心理状况关乎着乡村振兴战略能否有效实施[2]。

黄治东(2018)认为乡村振兴的一支重要力量就是奋斗在基层的大学生村官[3]。胡小武(2019)通过对典型案例和文献综合分析的基础上，发现乡村振兴的组织保障是在地型青年干部群体[4]。姚冰洋、廉伟(2022)认为要确保农村基层干部成为推进乡村振兴的总舵手[5]。习近平总书记指出“要建设一支政治过硬、本领过硬的乡村振兴干部队伍”，也就是说在乡村振兴战略的持续推进中，重视基层公务员的激励问题尤为重要。

因此，为了进一步实现人才振兴，推动乡村振兴战略的实施，关注基层公务员的各类需求，对基层公务员的有效激励成为了乡村振兴的现实条件[6]。而现阶段的研究表明，基层公务员面临着巨大的压力和挑战，基层公务员存在着不同程度的职业倦怠感。在此背景下，本文从非物质激励的角度入手，关注基层公务员的需求，提升基层公务员的工作满意度，实现对基层公务员的有效激励，促进乡村振兴战略的进一步落实。

2. 相关概念

2.1. 基层公务员

我国的公务员法并没有明确划分基层公务员的范围和概念，主要还是依据单位层级、工作对象来划分，所以这只是一个相对的概念。学者们关于基层公务员的定义大同小异，甘培强(2004)将基层公务员定位为中央与地方体系中的下级政府中的公务员或单一政府部门或机构中处于较低层级的公务员[7]。王云(2013)指出基层公务员就是纳入国家编制、依法履行公职，国家财政承担其工资福利的人员[8]。萧鸣政、张满(2014)认为基层公务员是指行政部门中领导级别较低或者没有直接下属的公务员[9]，基层公务员是

党和政府面向群众的窗口[10],因此,基层公务员和党和政府的形象密切相关,是上传下达的最后一公里。

综合学者的观点,基层公务员指的是依法规定的,由国家支付薪酬的工作在一线的公务员,主要包含县处级以下的乡镇公务员、县处级以下的街道公务员。截至2021年,我国公务员的数量达到了700万,基层公务员达到了全体公务员数量的70%,面对数量庞大的公务员群体,重视公务员激励问题刻不容缓。

2.2. 激励

万建新(2007)指出激励是管理者为了引导被管理者朝着组织目标奋斗,通过奖励或者惩戒的方式来满足被管理者的需要和动机的行为[11]。董庆玲(2009)认为公务员激励是指政府通过创设各种既能够朝着组织目标前进同时又能满足个人合理需要而创设的各类物质性和精神性条件,以调动公务员行为积极性的管理活动[12]。闫建(2014)认为科学、合理、有效的激励机制能够持续激发公务员的工作动力[13]。总之,激励是指组织为了提高工作人员的工作积极性和工作热情,而采取一系列的方式和手段来引导和规范员工的行为,从而实现组织目标的行为。

2.3. 非物质激励方式

激励可以分为物质激励和非物质激励,非物质激励是一个相对概念,更多强调的是精神层面的激励。国内外学者关于非物质激励的研究相对来说比较丰富,而大多数研究主要是以企业为对象而展开的研究,而针对公共部门的工作人员非物质激励的相关研究较少,结合前人的文献,本文中非物质激励指的是除物质性的激励外,更加重视基层工作者精神需求,关注其更高层次的需求的激励方式。国内外学者对公共部门中的非物质激励方式展开了研究,表1对部分学者的观点进行了汇总。

Table 1. The non-material incentive methods studied by some scholars

表 1. 部分学者研究中的非物质激励方式

学者	时间	主要内容
刘筠	2004	发展前景、领导者个人魅力、情感激励、绩效评估机制、企业文化、培训机会[14]
孔春梅、陈玉明	2007	精神激励包括荣誉激励、信仰激励、参与激励、竞争激励[15]
路竞竞、刘高山	2008	工作愿景、职务晋升、适时肯定、适度授权、工作环境、沟通文化、制度架构[16]
马其家	2011	荣誉激励、职业晋升、教育培训、情感沟通[17]
柴宝勇、付睿智	2016	工作氛围、表彰、参与激励、典型激励等[18]
黄勋敬、黄聪、赵曙明	2016	奖励休假、培训、职级晋升、评先评优等[19]
谢治菊、朱绍豪	2020	发挥政治激励、道德激励、目标激励的正向作用,完善职务晋升、信念培养机制、绩效考核和薪酬体系[20]
程进凯、董笑含、毕成鹏	2021	情感激励、晋升激励、薪酬激励、道德激励、目标激励、奖惩激励、认可激励[21]

3. 基层公务员非物质激励困境

3.1. 地方财政差异致使物质激励不足

地方财政与公务员薪酬密切相关,公务员薪酬的高低与财政好坏紧密相关。陈志广通过实证分析发现地方政府相对于中央的分权的大小对于公务员规模有正向作用[22]。地方财力对公务员薪酬具有约束作

用,对工资高低水平发挥着基础性作用[23]。与传统的物质激励方式相比,非物质激励在很大程度上能够节约成本[24]。由此可见,公务员的薪酬在很大程度上受到地方政府财力水平的影响,但是地方政府的财政水平存在的较大的差异。在乡村振兴战略的持续推进中,基层公务员工作量大且繁重,且不同部门之间的薪酬水平和福利待遇也存在较大的差异,基层公务员在进行横向比较时,容易产生“不公平”的情绪,因此基层公务员出现了不同程度的消极情绪,为了缓解物质激励的不足,重视非经济性激励方式,完善非物质激励方式已成为基层公务员薪酬制度改革的重要方向。

3.2. 非物质激励方式激励作用不明显

前文通过对非物质激励方式的梳理,在公共部门中得到普遍认可的非物质激励方式包括荣誉激励、晋升激励、培训激励、情感激励等。在乡村振兴中,基层公务员普遍面临着复杂的现实环境,主要体现在论资排辈、血缘理性、情法冲突等[25]。丁毅(2017)指出乡镇基层公务员激励机制在考核、晋升、奖励等方面都存在突出问题,影响其工作积极性,影响到有关政策措施的实施[26]。可见,我国基层公务员的激励中非物质激励并未得到足够重视。

首先,“晋升天花板”现象普遍存在于基层公务员晋升体系中,我国公务员体系呈现出“金字塔型”结构,两极分化严重,塔尖上的人少,而塔尖下的人数占据了公务员总人数的绝大部分。据统计,从事科级及以下以上的公务人员占全体公务人员的90%,剩下不到10%的公务员担任副处级及以上的职务。于大多数公务员而言,在工作中一眼就能看到工作的“尽头”,自然缺乏工作的动力。

其次,基层公务员的工作环境较差,艰苦偏远地区留不住人的现象普遍存在[27]。与城市地区相比,艰苦偏远山区的自然环境、工作条件、发展空间、生活环境存在较大的差异,且在面临乡村振兴中繁重的工作任务时,面临着较大的工作压力,对于外来公务员而言,人生地不熟更加重了其消极情绪,艰苦的工作环境是留不住基层工作者的重要原因。

最后,荣誉激励不足,考核评价体系不够完善。乡村振兴战略推进的成效在短期内难以显现,从而导致对基层工作人员的实际工作成效和评价结果存在一定的偏差。而现有的制度和政策多是针对领导干部,对于基层工作者的考评体系尚不完善,因此对于工作突出者的激励仍然存在改进空间。自乡村振兴战略的实施以来,基层工作者的典型事例得到了广泛的宣传和报道,农业农村部 and 中央广播电视台在全国范围内推选乡村振兴的代表人物,宣传在脱贫攻坚和乡村振兴事业中的杰出人物。可是报道的榜样人物是全体基层公务员数量中的少数,难以对整个基层公务员队伍起到激励作用。

总之,目前在乡村振兴中基层公务员的非物质激励仍然存在较大的改进空间,丰富非物质激励方式一方面既能缓解地方政府的财政压力,同时也能更好地激发基层工作者的工作积极性。

4. 破解路径:完善非物质激励方式

前文已阐述了乡村振兴背景下,重视基层公务员激励的重要性,为了化解基层公务员不同程度的职业倦怠感,创新激励方式、丰富激励手段、完善激励制度是应有之义,本文主要是从非物质激励的角度来探究如何从多方面来激发公务员的潜能。

4.1. 拓宽晋升发展空间

晋升是指职位由低到高的升迁过程,政府及其他公共部门最关键的激励方式就是晋升。基层公务员在晋升方面的问题主要表现在论资排辈现象严重、晋升通道狭窄。陈家建、赵阳(2020)通过对G县的实证调查发现,“科层天花板现象”广泛存在于基层治理中[28]。基层工作者“晋升天花板”的现象仿佛已成为一种共识,公务员晋升难的主要原因在于基层纵向高层级少、待遇低、岗位少,论资排辈现象难以杜绝,而为了在一定程度上解决基层公务员晋升难的问题,2019年中央正式下发了公务员职务与职级并行的规

定, 职级与职务的区别主要表现在职级的提升与公务员的领导职务无关, 而是与待遇、住房、工资相关。

为了响应人才振兴的号召, 各地政府树立基层实干实绩的职级晋升导向, 坚持把职级作为激励基层公务员干事创业的宝贵资源, 对表现突出的基层公务员给予职级晋升的奖励, 能够使基层公务员的工作积极性得到较大地提升。在乡村振兴的背景下, 乡镇公务员从事着最累最苦的工作, 晋升激励一方面能够提高物质待遇, 另一方面又能够满足精神需求。因此, 地方政府必须完善晋升选拔机制, 为公务员选拔和晋升提供公正的制度环境, 使人才能够真正得到重用。

4.2. 完善容错纠错机制

容错纠错机制是指对于干部及行使公权力的党员公职人员在工作中造成的失误, 依据法律法规对其进行从轻处理, 同时采取相应的对策来推动问题的解决[29]。建立容错机制的本质就是允许干部在工作中存在失误, 也坚持对干部失职的追责[30]。赵文松、罗文华(2022)通过对 15 个国家的扎根研究, 发现容错机制对于激发公务员的创新能力具有积极作用[31]。谢治菊(2019)指出建立扶贫容错机制, 有助于缓解基层公务员的消极心态, 从而有助于更高效地推进精准扶贫战略[32]。

随着中国顺利打赢脱贫攻坚战, 为了进一步巩固脱贫攻坚的效果, 真正实现脱贫不返贫, 实现脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接, 基层公务员发挥着关键作用。尤其是近两年来, 新冠疫情的反复波动, 给基层公务员带来了巨大的压力, 做好疫情防控工作对于基层公务员而言也至关重要。而面对乡村振兴和疫情防控这样艰巨的任务时, 基层工作者很难确保任何工作都能完美完成。为了解决这类问题, 更好地激励干部, 习近平总书记在党的十八届五中全会中提出了“三个区分开来”重要精神指示, 各地政府纷纷落实, 并且根据当地实情又对该指示进行了完善和充实。四川省委办公厅、省政府明确了可以免责的七种情况, 四川眉山、四川德阳、四川成都响应中央和省委指示, 纷纷建立了完善的容错纠错机制。其中四川成都出台的容错纠错办法, 更加明确了容错纠错的适用范围、指导思想基本原则等, 并且对具体的执行程序、澄清范围、保障措施又进行了进一步的细化。

建立健全容错纠错体系既是贯彻中央的指示精神, 同时也是推进乡村振兴战略的现实要求, 各地必须因地制宜, 进一步落实和完善。

4.3. 强化荣誉激励

荣誉激励是指对于工作能力强、表现突出的工作者授予勋章、表扬的方式对其给予肯定的过程, 这是非物质激励的一种重要形式。建立国家荣誉制度在党的十八大中明确被提出, 以发挥英雄人物、功勋人物的示范作用, 推动全社会向英雄学习、敬仰英雄的风尚, 建设英雄辈出的新时代。公共部门作为非生产性的部门, 需要通过荣誉激励来弥补缺失的绩效激励[33]。荣誉与尊严是现代社会发展的重要源泉, 主要来源于社会的认可和个人自我满足的需求, 荣誉激励机制是将国家利益与个人尊严联结起来的重要纽带[34]。因此, 在乡村振兴战略推进的过程中, 通过荣誉激励能够将基层公务员的个人荣誉、尊严和乡村振兴的推进连接起来, 通过对个人的表彰、赞扬, 激发个人的工作积极性, 激发群体向榜样学习的风向, 促进国家战略的进一步推进。

荣誉激励通过广泛的报道和宣传, 一方面能够提高基层公务员的工作积极性, 另一方面也能激发更多的基层工作者全力投入到乡村振兴工作中去。因此, 要强化基层的荣誉激励, 坚持因地制宜, 使评比结果与实际工作效果和工作能力更加匹配, 加强部门考核和评比, 选拔榜样人物在相应的政府层级进行宣传。

4.4. 重视工作环境激励

马斯洛将需求层次分为五个层级, 安全需求属于第二个层次, 安全需求包括工作稳定、人身安全、工作氛围等。工作环境激励指的是通过改善工作条件、人际关系、工作氛围等方式, 以激励基层公务员。

基层公务员常常处于高强度的工作环境中,面临繁杂的工作[35]。基层工作者常常面临着资源匮乏、目标多元、政令不清等困境[36]。李志、陈旒、李苑凌(2020)通过实证分析发现基层公务员期待工作环境能够得到改善,工作环境的改善对其有正向的激励作用[10]。可见基层工作者在一定程度上认为工作环境的改善能对其产生正向的激励作用。在乡村振兴和疫情防控的背景下,基层公务员面临着繁杂的工作任务,处于高强度的工作环境中,这给基层工作者带来了巨大的工作压力。

在此背景下,优化基层工作者的工作环境,一方面可以优化基层工作者的工作条件,例如工作的硬件设施,提供更好的基础环境。另一方面,重视“软”环境,包括设定清晰的工作目标,合理分解工作任务,让基层公务员能够通过努力顺利完成任务,达成目标。

5. 结语

基层工作者是促进乡村振兴战略推进和落实的关键力量,但是面临繁杂的工作内容、从事高强度的工作,使得基层公务员出现了不同程度的职业倦怠感。重视乡村振兴中的基层公务员激励,一方面是基于基层工作者在乡村振兴中的关键作用,另一方面在于目前激励机制存在改进空间。而由于地方政府财政水平的差异,公共部门非营利性的特征,公务员的薪酬水平与地方财政密切相关,以及在新的时代背景下,公务员队伍呈现出年轻化的趋势,公务员的需求又有了新的变化。因此,本文主要是从非物质激励的角度出发,非物质激励不仅能够节省公共开支,同时也能丰富激励方式,完善现有的激励机制。在此基础上,本文梳理了四条非物质激励方式,即拓展晋升发展空间、完善容错纠错机制、重视荣誉激励、改善工作环境。对于完善基层公务员激励机制具有一定的借鉴意义,从而更好地激发基层工作者的工作积极性,促进乡村振兴战略的进一步推进和落实。

但公务员激励机制的落实和完善任重而道远,本文主要是从理论的层面来提出的建议,后续的研究应要通过实证研究来进一步验证。

基金项目

2022年西南民族大学研究生创新项目《乡村振兴背景下基层公务员非物质激励研究》。项目编号:YB2022832。

参考文献

- [1] 龚维斌. 全面推进乡村振兴中的基层治理[J]. 行政管理改革, 2022, 3(3): 4-12.
- [2] 周子羽, 范海洲. 乡村振兴背景下基层公务员心理契约对职业倦怠影响研究[J]. 学术界, 2022(7): 200-209.
- [3] 黄治东. 乡村振兴战略视阈下大学生村官的作用发挥[J]. 淮海工学院学报(人文社会科学版), 2018, 16(5): 115-118.
- [4] 胡小武. 市场理性与文化乡愁: 乡村振兴战略中的青年镜像与群体心态[J]. 中国青年研究, 2019(9): 5-10+17.
- [5] 姚冰洋, 廉伟. 伟大建党精神视域中农村基层干部助推乡村振兴的逻辑进路[J]. 农业经济, 2022(8): 39-41.
- [6] 陈朋. 乡村振兴中基层干部激励机制的多样态及内在逻辑[J]. 天津行政学院学报, 2022, 24(3): 69-77.
- [7] 甘培强. 现代政府运作过程中基层公务员的定位和功能[J]. 行政论坛, 2004(1): 50-51.
- [8] 王云. 试论我国基层公务员激励机制的构建[J]. 人民论坛, 2013(5): 40-41.
- [9] 萧鸣政, 张满. 公务员工作绩效结构及其与职业道德关系研究[J]. 中国行政管理, 2014(12): 30-34.
- [10] 李志, 陈旒, 李苑凌. 历史与现实: 新时代基层公务员需要特征及激励机制[J]. 重庆社会科学, 2020(4): 96-108+2.
- [11] 万建新. 公务员的激励失灵与矫正策略[J]. 中国人力资源开发, 2007(6): 75-78.
- [12] 董庆玲. 浅谈我国女性公务员的职务激励[J]. 云南行政学院学报, 2009, 11(3): 161-163.
- [13] 闫建. 公务员激励困境的形成原因及化解方法[J]. 领导科学, 2014(21): 9-10.

- [14] 刘筠. 人力资源管理中的非物质激励因素[J]. 企业活力, 2004(10): 56-57.
- [15] 孔春梅, 陈玉明. 基于职业发展视角下的公务员培训激励机制研究[J]. 中国人力资源开发, 2007(8): 70-72.
- [16] 路竞竞, 刘高山. 有效挖掘下属的潜能[J]. 领导科学, 2008(13): 26-27.
- [17] 马其家. 我国上市公司高管激励机制的完善[J]. 当代经济研究, 2011(9): 87-91.
- [18] 柴宝勇, 付睿智. 干部激励难题与机制创新设想[J]. 领导科学, 2016(7): 13-14.
- [19] 黄勋敬, 黄聪, 赵曙明. 商业银行互联网金融人才工作满意度研究[J]. 金融论坛, 2016, 21(10): 62-71.
- [20] 谢治菊, 朱绍豪. 基层公务员职业倦怠的测量、成因与干预——基于 G 省的实证调查[J]. 宁夏社会科学, 2020(3): 46-55.
- [21] 程进凯, 董笑含, 毕鹏程. 基层公务员激励机制对职业幸福感的差异增益效应研究[J]. 领导科学, 2021(14): 63-66.
- [22] 陈志广. 政治影响力、财政分权与地方政府公务员规模[J]. 当代财经, 2015(2): 22-33.
- [23] 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+16.
- [24] 谭镇洲, 吴中元. 中小企业管理人员非物质激励问题研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2016, 18(S1): 50-51.
- [25] 文华. 基层公务员离职倾向的多重中介效应分析[J]. 长白学刊, 2019(6): 54-61.
- [26] 丁毅. 如何激励乡镇公务员“加油干” [J]. 人民论坛, 2017(24): 72-73.
- [27] 中共西乌珠穆沁旗委员会组织部. 西乌旗关于艰苦边远地区公务员流失问题的对策建议[EB/OL]. http://www.xlgldj.gov.cn/djgz/dcyj/201908/t20190820_2236291.html, 2022-12-25.
- [28] 陈家建, 赵阳. “科级天花板”: 县域治理视角下的基层官员晋升问题[J]. 开放时代, 2020(5): 186-199+10.
- [29] 余绪鹏, 万灵娟. 乡村振兴战略下基层干部的主体性困境突围[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 36(6): 100-108.
- [30] 付玉联, 谢来位. 容错纠错的指标体系和判断标准研究[J]. 科学社会主义, 2020(1): 123-130.
- [31] 赵书松, 罗文华. 容错纠错机制对公务员创新的影响研究——基于 15 个国家级新区的程序化扎根[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(1): 94-102.
- [32] 谢治菊. 激发基层公务员内生动力推进精准扶贫战略的路径选择[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(4): 64-73.
- [33] 吴茵. 赛马机制如何有效激励地方政府创新[J]. 行政管理改革, 2022, 8(8): 38-46.
- [34] 姜亦炜, 吴坚, 晏志鑫. 荣誉与尊严: 乡村振兴中的基层荣誉体系建设——基于浙江省新乡贤组织的调研[J]. 浙江学刊, 2019(4): 168-181.
- [35] 陈新明, 萧鸣政. 基层公务员职业发展倦怠问题新探索——基于心理定力视角的实证研究[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(3): 84-91.
- [36] 郭晟豪. 基层干部何以担当作为? 测量、动机与前因机制[J]. 心理科学进展, 2020, 28(6): 924-934.