

# 我国基层公务员激励机制问题研究与 对策分析

于鸿飞

山西大学政治与公共管理学院, 山西 太原  
Email: 1477637471@qq.com

收稿日期: 2021年2月22日; 录用日期: 2021年3月17日; 发布日期: 2021年3月24日

---

## 摘要

基层公务员在提高基层政府治理能力和服务群众方面发挥着不可替代的作用, 构建科学的激励机制对建设新时代高质量、专业化的公务员队伍具有重大意义。在基层治理视域下全面分析当前基层公务员激励机制的运行状况, 并针对当前激励机制中存在的主要问题提出解决对策, 有利于提高基层公务员工作热情与工作效率, 促进党和国家各项方针政策更好地落实基层, 推动我国基层治理的完善与发展。

## 关键词

基层公务员, 基层治理, 激励机制

---

# Research and Countermeasures on the Incentive Mechanism of Grassroots Civil Servants in China

Hongfei Yu

School of Politics and Public Administration, Shanxi University, Taiyuan Shanxi  
Email: 1477637471@qq.com

Received: Feb. 22<sup>nd</sup>, 2021; accepted: Mar. 17<sup>th</sup>, 2021; published: Mar. 24<sup>th</sup>, 2021

---

## Abstract

Grass roots civil servants play an irreplaceable role in improving the governance ability of grassroots government and serving the masses. It is of great significance to build a scientific incentive

**mechanism for the construction of high-quality and professional civil servants in the new era. From the perspective of grassroots governance, a comprehensive analysis of the operation of the current incentive mechanism for grassroots civil servants, and put forward countermeasures to solve the main problems existing in the current incentive mechanism, is conducive to improving the enthusiasm and efficiency of grassroots civil servants, promoting the party and the state's policies to better implement grassroots, and promoting the improvement and development of grassroots governance in China.**

## Keywords

**Grassroots Civil Servants, Grassroots Governance, Incentive Mechanism**

Copyright © 2021 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

党的十九大报告指出中国特色社会主义进入新时代，党和国家更加重视基层治理工作。面对基层公务员责任重、压力大等问题，党和政府高度重视与关怀。因而 2019 年被定为“基层减负年”，而新《公务员法》也于 2019 年 6 月 1 日正式生效，进一步完善了公务员管理的相关法律法规，是国家在制度建设方面的最突出表现。新时代更加关注基层公务员的时代需要，进一步推动基层治理的完善与发展。同时，习近平总书记高度重视基层社会治理，结合新的实践进行理论思考，提出新的基层治理思想。习近平总书记指出：“各级党委、政府都要关心支持和指导帮助基层干部，对基层干部工作、生活中出现困难，要设身处地地加以理解，满腔热情地给与支持，扎实有效地进行帮助，特别要敢于为基层干部担责任，关注基层干部的身心健康” [1]。这也体现了党和国家对广大基层工作人员的关心和关爱。

而在未来较长一段时期内，推进国家治理体系和治理能力现代化都将是我国政治发展的大趋势。基层治理是一个庞大而复杂的系统性工程，实现治理现代化必然需要各个层面做出调整，如何做好基层公务员的管理工作，如何建立合理高效的基层公务员激励机制是一个现实问题。但是，当前我国基层公务员运行机制仍存在诸多问题，譬如激励效果不明显、行政效率低下以及贪腐案件频发等等。此外，我国基层公务员在履行职责时，还存在工作效率低下、服务意识不强、责任意识淡薄等问题。分析其原因，不仅是政治体制问题，更是激励机制问题。如果这些问题得不到解决，就不可避免地会对政府基层治理和公务员队伍建设造成消极影响。在反腐倡廉、提高国家治理能力和治理现代化的大环境下，对于基层公务员激励机制问题的研究颇为重要。

## 2. 相关概念梳理

激励是一个古老的问题，如何建立一套完备的激励机制、实现有效激励一直是基层公务员管理中不可或缺的一部分。简单意义来讲，激励(Motivation)就是激发鼓励的意思，但从政治学视角这样认识激励显然不够严谨。中国政法大学刘俊生教授认为：“激励是指针对人的各种需求而给予适当满足，从而激发、加强和维持人的行为并指导或引导行为指向目标的一个过程” [2]。可见，激励就是通过满足激励对象的某种需求，从而完成对于人的动机的激发，促使激励对象向着既定目标前进。

一般认为现代公务员制度起源于英国，是资产阶级在反对封建君主制的过程中逐步建立的，随着 19、

20世纪资本主义在世界范围内的传播发展，一套行之有效的公务员制度逐渐成型。公务员又称为国家公务员，是各国负责统筹管理经济社会秩序和国家公共资源，维护国家法律规定贯彻执行相关义务的公职人员。关于公务员激励机制的内容，中国人民大学齐明山教授认为公务员激励机制是：“政府引导国家公务员行为方式和价值观念，以实现共同行政目标，按预定的标准和程序将行政资源分配给国家公务员或行政组织的过程”[3]。吉林大学孙德超教授认为公务员激励机制是指：“激发公务员的工作动机，使其产生内在的工作动力，从而调动公务员的工作热情与积极性”[4]。本文旨在寻找解决当前我国基层公务员激励机制问题的路径，因此最终采用孙德超教授的观点，认为公务员激励机制是“激发动机-产生动力-调动积极性”的过程。

### 3. 基层公务员激励机制存在的问题及其原因

基层治理需要多元主体参与，但必须坚持党的集中统一领导，也就是说，基层治理必须“充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”[5]。改革开放前，我国主要采用传统的公务员人事制度，直到1993年10月1日，《国家公务员暂行条例》正式实施，成为我国公务员制度建设的开端。2019年6月1日，随着最新《中华人民共和国公务员法》的颁布与实施，我国的公务员法律法规日益完善，逐步形成了较为完备的法律体系。但是，当前我国公务员激励机制建设方面仍然存在不足，特别是在提高基层公务员工作积极性和满意度等方面还存在较大问题。

#### 3.1. 晋升制度问题

晋升又称为升职，是指公务员管理机构在部门编制出现职位空缺的情况下，根据国家相关法律法规，将高一级的职务交由较低职务的公务员担任。职级晋升是最有效的激励形式之一，对基层公务员有巨大的吸引力。但是，达成晋升条件必须考虑多方面因素，要有过硬的政治素养、优异的工作绩效，要德才兼备等。这就增加了基层公务员职级晋升的难度，在具体晋升过程中难免遭遇以下几方面问题：

一方面，晋升空间有限。当前在我国基层公务员晋升需求和晋升路径之间存在巨大矛盾。众所周知，公务员的职级越高，所享有的待遇越好，地位越高，获得的荣誉感也越大，因此职级晋升是对大多数公务员最直接有效的激励方式。但是，“对晋升的过度追求导致公务员晋升‘独木桥’之困”[6]，基层公务员的组织体系呈金字塔状，即越往高处发展，可供晋升的职务越少，造成“千军万马挤独木桥”的困境。此外，“92%的公务员职务在科级以下，只有8%的公务员是副处级以上”[7]，由此可见，处于非领导职务的基层公务员占全体公务员的绝大多数，基层政府部门内可供晋升的领导岗位明显不足，进一步凸显了晋升空间的有限性。另一方面，资历重于能力的现象普遍存在。近年来，不乏对于“体制内问题”的诟病，基层公务员作为国家公职人员，难免会受到不合理体制问题的影响，晋升困难是最普遍的问题。在一些基层政府部门中，存在一定程度的“排资论辈”的不良现象。在涉及职位晋升的考核中资历远比能力重要，一些工作认真负责、业务能力强的青年基层公务员受制于“资历不足”，往往无法获得晋升机会。据国家人力资源和社会保障部报告显示，“70%的基层公务员认为基层公务员的晋升空间比较少”[8]，当基层公务员普遍认为晋升无望时，说明晋升作为一种激励机制已经出现问题，很难达到激励的效果。

#### 3.2. 薪酬制度问题

当前我国坚持“以按劳分配为主体，多种分配方式并存”的分配制度。鉴于基层公务员群体的职业特殊性，为排除该群体徇私舞弊的可能，“多种分配方式并存”的可操作性不强。因此，在公务员激励中以按劳分配为主，薪酬激励是主要的体现方式。“合理、规范的公务员工资制度，对机关人事管理具

有积极的激励作用”[9]。对公务员群体而言工资水平高低直接影响着公务员的积极性和工作热情。但由于相关法律法规不够完善,当前我国基层公务员薪酬制度还存在一些不足,主要体现在以下几个方面:

一方面,基层公务员工资普遍较低。基层公务员作为国家公职人员,原则上不得从事副业,其主要收入来源就是工资。我国基层公务员是一支庞大的队伍,人数众多,在不减少公务员数量的前提下,纵然我国是世界第二大经济体,也难以承受高薪养廉带来的巨大财政压力。与此同时,物价相应的上涨,住房、医疗、教育和娱乐等支出也不断提高,而基层公务员的整体工资水平却相对较低。因此,从国情和财政支出的角度出发,在短期之内我国很难大幅提高基层公务员的薪酬,就目前的薪资待遇水平而言,显然难以实现有效激励。另一方面,基层公务员工资缺乏灵活度。《公务员法》第七十三条规定,“公务员实行国家统一的职务与级别相结合的工资制度。公务员工资制度贯彻按劳分配的原则,体现工作职责、工作能力、工作实绩、资历等因素,保持不同职务、级别之间的合理工资差距。国家建立公务员工资的正常增长机制。”基层公务员属于国家公职人员,工资收入也有具体的规范和要求。虽然各地因经济发展水平的差异会有所调整,但总体而言基层公务员的工资灵活度不高,“物质激励跟不上经济社会发展”[10],往往很难适应市场经济的变化发展。

### 3.3. 培训制度问题

基层公务员的培训工作是提高其政治素养和专业技能的重要渠道。定期进行的培训工作本应该是基层公务员提升自身水平的大好机会,但是当前基层部门进行的培训往往流于形式,很难点燃基层公务员的培训热情,难以真正提高基层公务员的工作能力和业务水平。究其原因,是培训制度存在问题,以下几方面问题比较具有代表性:

一方面,培训内容单一。传统的基层公务员培训更注重公务员政治素养的培养,对于基层公务员的具体工作技能培训较少。政治素质过硬是一名公务员的基本要求,但是基层公务员处在为人民服务的第一线,如果专业技能不过硬就很难做好日常工作,就无法在岗位上做出一定的成绩,晋升基本无望。另一方面,培训形式老套。培训本应该是学习新知识的重要渠道,但无论是安排培训的基层单位,还是负责培训事宜的培训机构,亦或是参加培训的基层公务员,都不能很好地把握培训的本质和意图。目前,绝大多数的培训以开班授课的形式进行,培训教师与学员间的交流很少,在普遍不重视培训的大环境下不可能主动创新培训形式,“填鸭式”的培训方式往往引起受培训者的反感,而普通基层公务员大多难以认识到培训的价值,且培训结束后不注重培训工作的效果反馈,往往难以达到培训的预期目标。

### 3.4. 考核制度问题

考核制度在基层公务员的激励过程中具有重要作用,在基层公务员的评估与管理工作中,始终都离不开考核制度。考核的结果将直接关乎基层公务员的录用、升降以及奖惩等切身利益。如果没有合理高效的考核制度,基层公务员的激励机制将失去最基本的根据,难以发挥作用。而目前我国基层公务员的考核制度在运行过程中还存在一定的问题,主要表现为以下两个方面:

一方面,考核内容不具体,标准不规范。在我国公务员考核过程中,“德才兼备”往往是考核的重要内容。但是,公务员具有一般的社会属性,也是一名普通的“社会人”[11],德才兼备在考核过程中往往难以量化,很难有明确的标准对“德”与“才”进行恰当的衡量。德才兼备的考核内容不够具体,在执行的过程中就容易发生偏差,而难以量化的考核标准在执行的过程中具有很强的灵活性,在增加考核难度的同时,也使得考核的公正性难以保证。另一方面,考核程序形式化严重。“公务员考核是渐进式的创新,反映出国家公共管理理念的变化。[12]”但就目前而言,很多基层部门的考核程序趋于一致,不同部门间的考核形式化严重,但内容并无本质区别,不能真正做到具体部门具体考核。甚至各部门间的

考核程序沦为过场，形式过度僵化，不仅不能实现考核的既定目标，还会影响考核的最终结果，导致考核评估彻底失败。

## 4. 展望新时代基层公务员激励机制新路径

在党的十九大报告中，特别强调了“注重培养专业能力、专业精神，增强公务员队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力”。公务员制度是国家政治制度的一个重要组成部分，其中公务员激励机制作为提高公务员制度运行效率的关键部分，值得我们深入研究。“专业能力、专业精神、勇于担当、踏实做事、不谋私利”是新时代党中央对基层公务员提出的新要求。建立符合新时代要求的、具有中国特色的基层公务员激励机制，既要有继承性，又要有创新性。需要注意的是，在进行基层公务员激励机制问题研究时，必须建立符合中国现阶段国情的新时代特色激励机制，符合中国特色社会主义道路要求。

### 4.1. 拓宽晋升渠道，发挥晋升激励作用

不仅在我国，在世界范围内，职位晋升对于大多数公务员来说都是最具吸引力的激励手段。合理完备的晋升制度能够有效调动公务员的积极性，产生正向的激励效果，促进组织和个人的共同发展进步。但如果晋升制度安排不当，不仅个人的权益得不到保障，所产生的负面影响甚至会威胁到整个组织的健康发展。因此必须要完善晋升机制，拓宽晋升渠道，发挥晋升的激励作用。在晋升考核中，坚持思想政治素质与工作绩效并重。“作为一头连着党和政府、一头连着广大群众的桥梁和纽带，基层公务员是密切干群关系的主要渠道，是解决实际问题的重要力量”[13]。思政教育是必要的思想基础，工作绩效是硬性的能力体现，于基层公务员而言两者缺一不可。只有基层公务员都具备过硬的政治素养、良好的工作作风以及相应的理论实操能力，才能在本职工作中做出成绩，在实现职级晋升的同时更好的为人民服务。所以在晋升机制的设计中，思政教育和工作绩效必须两手都要抓，为基层公务员提供一条扎扎实实的晋升之路。

### 4.2. 提高工资待遇，强化薪酬激励功能

基层公务员作为国家公职人员，因其职业的特殊性，原则上不允许从事副业，所以基本工资和福利待遇是其主要收入来源。习近平总书记在全国组织工作会议上指出，“对广大基层公务员要充分理解、充分信任，格外关心、格外爱护，多为他们办一些雪中送炭的事情。”要提高基层公务员的工作积极性，提高其工资待遇是一条有效途径。结合国外经典激励理论，我国的激励原则应该包括以下几方面：其一，公平性原则。基层公务员“薪酬公平性对于考量公务员整体的薪酬公平性具有代表意义”[14]。任何制度都不能偏离最基本的公平原则，否则必将难以为继。因此，公平性是确定薪资水平的出发点和落脚点，是建立薪酬激励制度的首要原则。其二，激励性原则。“加薪”作为最有效的激励手段之一在各大企业中得到广泛应用并起到良好的效果，在基层政府部门中也可以适当引入，根据国家经济发展水平有计划地提高基层公务员的工资水平，习近平总书记在主持中央政治局第十次集体学习时强调：“要把公务员从一些无谓的事务中解脱出来……减轻基层负担，让基层把更多时间用在抓工作落实上来。”，实现对基层公务员的有效激励。其三，灵活性原则。薪酬制度的建立还要考虑当地社会经济发展水平，根据地区发展的不同程度确立不同水平的基本工资；时刻保持薪酬制度的高度灵活性，随着经济的发展变化定期调整基层公务员的工资水平和福利待遇，将生活成本和物价水平的变动充分考虑进去，最终建立合理且可操作的薪酬制度。

### 4.3. 加强教育培训，完善自我激励机制

“公务员培训是建设高素质公务员队伍的重要保障。”[15]改革开放以来，随着社会经济的发展，对

于基层公务员的整体素质和工作能力的要求不断提高，公务员培训制度就是针对公务员群体自我提升而制定。鉴于基层公务员在国家政治生活中的重要性，必须重视这个群体的培训工作。培训是一个系统性的过程，因此在培训之前就应该明确培训的目标和内容，根据不同培训对象的工作特点和难点，制定培训课程时尽可能满足多样化的培训需求。在基层公务员的培训过程中，要保持培训形式的灵活多样，除传统的集中授课形式外，还可以采用实地考察、案例分析和“走基层”等现代化培训形式。在培训过程中不断提高基层公务员的理论和实操能力，深入挖掘其内在潜能，在追求卓越中实现自我提升。还要鼓励在职学习，实现基层公务员自我激励。公务员培训不仅是一种义务，更是一种权利，“人总存在着自我提升、自我突破的欲望和趋势”[16]。在职学习作为新兴的培训方式应该得到支持，在不影响日常工作前提下，政府部门应该为基层公务员提供在职学习的条件，经济条件允许的话还给予一定的补贴。基层公务员通过在职学习实现学以致用，不断提高分析问题、解决问题的能力，不断扩大知识面，在不断提升自我的同时实现自我激励。

#### 4.4. 优化考核制度，发挥考核激励作用

基层公务员激励机制的建设必须要认识到“公务员考核制度是我国公务员制度深入发展的重要方向”[17]。考核是其他一切人事制度的基本依据，是整个激励过程中最关键也是最容易出现问题的部分。要优化考核制度就必须改革以往笼统的“德才兼备”标准，考核标准不明确，不仅无法准确评判考核对象的实际水平，还可能暗箱操作的违法乱象。换言之，绩效考核是公务员考核的重点内容。所以，各基层部门应该结合基层公务员的具体岗位分工，对上述五个方面的考核内容做出具体规定，并解决好权重分配问题，同时做好日常工作表现记录，结合平时表现定期进行工作绩效考核。在人民民主的社会环境下，基层公务员作为国家公职人员，其工作绩效应该与人民的满意度挂钩，即人民应该是基层公务员工作成效的重要考核者。在具体考核中引入群众考核主要有以下两个途径：一是随机抽取一定数量的群众作为考核代表，直接参与对基层公务员的工作考核，这个过程中必须要严格执行回避制度；二是发起网络投票活动，在安全技术支持下广泛吸引群众投票，将得票数量折合一定权重加入考评范畴。

#### 4.5. 贯彻法律法规，保障基层合法权益

最新修订的《公务员法》已于2019年6月1日正式施行。在建设社会主义法治中国的大环境下，基层公务员群体的合理利益诉求必须得到重视，贯彻落实新公务员法，是一项严肃的政治任务，必须切实保障基层公务员合法权益。其一，要不断提高公务员相关法律的立法效率和立法质量，以良法推动善治。基层公务员激励机制的完善发展要以系统完备的《公务员法》为依托，有法可依是重要前提。在《公务员法》中尽可能地明确公务员的各项权利和义务，在公务员的考核、奖励、职务升降、申诉控告以及工资、福利与保险等方面做出尽可能明确的规定，依法规范制度，减少公务员体制内所谓的“活动空间”，在公平公正的前提下，运用晋升、薪酬、培训和考核等激励制度提高基层公务员工作积极性和工作热情，实现对于广大基层公务员的有效激励。其二，坚持依法考核晋升。最新修订的《公务员法》是基层公务员职级晋升的根本依据，在晋升考核工作中，要做到有法可依、有法必依。在强调具体问题具体分析、灵活发挥晋升激励作用的同时，必须要坚持相关法律法规对晋升作出的硬性规定，对于晋升的条件、程序、原则和标准必须严格执行；对于晋升过程中发生的违法乱纪行为，必须要依法加以惩处。有法律做后盾才能保障职级晋升的公平公正，才能真正发挥晋升制度的激励作用。最后，建立完善的公务员法律制度不是目的，而是手段。通过贯彻执行相关法律制度，切实保障广大基层公务员的合法利益才是最终目的，当完善的法律制度得以切实执行，自然而然会产生激励效果。当基层公务员的合法权益得以保障，工作效率自然会提高，在法律制度的运行过程中激励机制悄然发挥作用，并且最终形成良性循环。

## 5. 结语

在基层公务员的管理工作中, 如何建立合理高效的基层公务员激励机制一直是个问题。基层公务员的激励机制旨在通过物质或者精神方面的激励以达到奖励进步、促进发展, 提高基层公务员的整体素质以及工作效率, 最终促进基层治理的发展。我国基层公务员是一个庞大的群体, 不容忽视。合理有效的激励机制不仅能提高基层公务员的工作积极性, 还能使党和国家的方针政策得以落实, 惠及更广大人民群众, 在推动基层治理的同时, 也为转型期中国基层治理以及党的建设提供重要的借鉴意义。本文通过发掘当前我国基层公务员激励机制存在的问题, 深入分析其内在原因, 为我国当前公务员制度的发展完善提供理论上的支持。相信随着我国基层公务员激励机制的不断完善、相关理论研究的不断深入, 我国公务员激励机制会更加完备, 从而建立起一支廉洁、高效的基层公务员队伍。通过基层公务员激励机制的改革, 推动国家政治体制改革的深入开展, 促进国家治理体系与治理能力现代化, 将制度优势转化为制度效能, 为实现“两个一百年”奋斗目标与中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保障。

## 参考文献

- [1] 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016: 224.
- [2] 刘俊生. 管理学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2009: 241.
- [3] 齐明山. 试论国家公务员的激励机制[J]. 新视野, 2000(1): 49.
- [4] 孙德超. 公务员制度导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 11.
- [5] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(01).
- [6] 张玉磊. 公务员激励失灵及其制度矫正[J]. 长白学刊, 2018(4): 73-78.
- [7] 侯莉媛. 浅析我国公务员职务与职级并行制度的改革困境及对策[J]. 中国劳动关系学院学报, 2015(4): 110-113.
- [8] 骆维. 基层公务员激励机制问题研究——以江西省赣州市部分乡镇机关为例[J]. 南方论刊, 2018(1): 72-73.
- [9] 孙德朝. 公务员制度导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 160-167.
- [10] 李德伟, 薛立强. “四维激励”框架下城市基层公务员激励机制研究——基于天津市的调研[J]. 中国人力资源, 2019(2): 4-13.
- [11] 彭锋. 考核公务员应当“官德”和“私德”并重[J]. 领导科学, 2016(36): 43-44.
- [12] 贺莉, 刘张立. 公务员考核体系的创新路径与特征——基于文本研究的多案例研究[J]. 行政论坛, 2014(4): 48-52.
- [13] 胡军. 习总书记再强调“关心基层公务员”令人鼓舞[Z]. 人民网-中国共产党新闻网, 2015-06.
- [14] 蒋雪婷. 甘肃省天祝县公务员薪酬公平性研究[D]. [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2018.
- [15] 韩阳. 基于胜任力模型创新基层公务员培训体系[J]. 领导科学论坛, 2018(1): 29-31.
- [16] 彭芳. 我国基层公务员自我激励机制构建研究[D]. [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2009.
- [17] 丰俊功. 公务员考核的制度变迁与路径选择[J]. 行政与法, 2018(12): 26-34.