**Advances in Social Sciences** 社会科学前沿, 2019, 8(12), 2065-2071
Published Online December 2019 in Hans. http://www.hanspub.org/journal/ass
https://doi.org/10.12677/ass.2019.812283

Hans汉斯

# A Study on the Incentive Mechanism of Grass-Roots Civil Servants in Underdeveloped Areas: A Case Study of Jiangxi Province

**Xiaomei Yu**

Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang Jiangxi
Email: 821986112@qq.com

Received: Dec. 6th, 2019; accepted: Dec. 20th, 2019; published: Dec. 27th, 2019

## Abstract

**In the long history of development, the study of incentive mechanism has always been regarded as an important means to build an efficient and clean civil group. The grass-roots civil service group occupies the largest proportion of the civil service group, determines the quality of life of the people and the degree of satisfaction to the government, and the incentive mechanism for them is of great practical significance. At home and abroad, the research results on civil servant motivation are quite rich, but most of the research results are aimed at the broad study of civil servant motivation, and lack of in-depth research on the regional and hierarchical differences of grass-roots civil servants. Taking the grass-roots civil servant group in Jiangxi province as the specific research object, through the form of questionnaire, this paper investigates the demand level and structure of the grass-roots civil servant, and finds that the salary and welfare, the promotion space, the reward measure, the reward measure and the social status have a great influence on the incentive effect. The incentive strategy of civil servants at the grass-roots level in Jiangxi province should start with widening the promotion system, formulating a reasonable salary system, optimizing the examination system and improving the working environment.**

## Keywords

**Jiangxi Province, Grass-Roots Civil Servants, Incentive Mechanism, Optimization Strategy**

# 欠发达地区基层公务员激励机制研究——以江西省为例

喻小妹

文章引用: 喻小妹. 欠发达地区基层公务员激励机制研究——以江西省为例[J]. 社会科学前沿, 2019, 8(12): 2065-2071.
DOI: 10.12677/ass.2019.812283

喻小妹

江西财经大学，江西 南昌
Email: 821986112@qq.com

收稿日期：2019年12月6日；录用日期：2019年12月20日；发布日期：2019年12月27日

## 摘 要

**在历史的发展长河之中，激励机制的研究一直被认为是建设一支高效廉洁的公务员队伍的重要手段，基层公务员群体占据了公务员群体的最大比重，决定了人民群众的生活质量和对政府的满意程度，对他们进行激励机制具有重大的现实意义。国内外对公务员激励方面的研究成果颇为丰富，然而绝大部分的研究成果针对公务员激励的研究较为宽泛，缺乏对基层公务员地域区别和层级差异的深入研究。以江西省基层公务员群体为具体研究对象，通过问卷调查形式，调查研究基层公务员的需求层次与结构，发现工资福利、奖励措施、晋升空间、奖励措施、社会地位对激励效果产生较大影响。江西省基层公务员激励策略应从拓宽晋升制度，制定合理的薪酬体系，优化考核制度，改善工作环境等方面入手。**

## 关键词

**江西省，基层公务员，激励机制，优化策略**

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

## 1. 引言

中国作为社会主义国家，以政府机构为宏观的研究对象具有现实而独特的意义，尽管根据目前的发展阶段，我国致力于以市场经济配置资源作为主导力量，然而市场经济的发展与西方比较而言相对尚未成熟，因此政府在很大程度上仍然掌握分配核心资源的权力。基层公务员群体在我国的政治体系中具有特殊而重要的地位，对基层公务员群体进行深入研究，这无疑是顺应了国家政治建设的需求。基层公务员是完成基层政府工作的中坚力量，而基层公务员又是距离普通群众最近的群体，其服务质量，服务水平直接决定人民群众对政府的满意度。因此完善基层公务员激励机制不仅能够提高基层公务员的创新能力和工作方法，而且能将构建服务型政府的目标落到实处。

## 2. 基层公务员激励的发展背景

各级政府对公务员激励的历史由来已久，在我国“三载考绩，三考黜陟”是最早记录中国古代官制选贤举能的激励机制。境外，1855 年英国政府颁布《关于录用王国政府文官的枢密院令》确立了考选文官的制度。随后在美国、日本等许多国家的文官法中都得到了体现，例如美国的《彭德尔顿法》、日本《国家公务员法》。第二次世界大战后，西方各国政治、经济各方面发展突飞猛进，政府干预经济成为主流，政府职能急剧扩张，公务员激励机制理论也相应的进行变革。1968 年英国行政改革后，英国全面改革文官制度，由原来的折衷制人事体制改革为部内制。美国联邦政府于 1883 年颁布文官法，设置文管委员会，为联邦政府最高人事行政机关，而 1978 年卡特政府实行行政改革，由传统的部外制管理体制变革为折衷制。

1978 年我国经历改革开放后，结合我国当前的发展现状，借鉴海外发达国家文官制度的优势，1993 年 8 月国务院制定了《国家公务员暂行条例》，在各级国家行政机关建立了公务员制度，但其内容并没有明确规定公务员的激励问题，只是将奖励单列为一章，随后对公务员激励机制的研究逐次成型。2006 年《中华人民共和国公务员法》的出台，明确规定将监督约束与激励保障并重为公务员的基本原则之一，建立了激励机制，以调动公务员的进取心、积极性和工作热情，公务员激励机制自此步入成熟稳定期。《中华人民共和国公务员法》自 2006 年 1 月 1 日起实施，原来的《国家公务员暂行条例》同时废止，《中华人民共和国公务员法》是 1949 年中国共产党夺取政权后第一部干部人事管理的综合性法律，与暂行条例相比[1]，它保持了公务员制度的连续性和稳定性，同时也有一些新的发展和特点。它总结吸收了十余年来干部人事制度改革的一些新成果，进一步完善发展了公务员制度，使公务员制度保持与时俱进的生命力。较为科学的划分公务员职位类别，改变单一化的职务设置，健全竞争择优机制，完善廉政勤政保障、能上能下、新陈代谢等多种制度，很大程度上丰富发展了激励机制的形式。

2013 年习近平总书记在全国组织工作会议上提出：“考察识别干部，功夫要下在平时”。党的十八大报告指出深化干部人事制度改革，完善干部考核评价机制，注重从基层一线培养选拔干部，鼓励年轻干部到基层锻炼。2014 年中共中央组织部人力资源社会保障部国家公务员局共同出台了“关于深入开展公务员平时考核试点工作的通知”，提出公务员的职务级别调整、交流轮岗、教育培训、奖励惩戒等要参考平时考核结果[2]。这对于加强公务员日常管理和监督，全面客观准确评价公务员的德才表现和工作实绩，激励鞭策公务员更好的履行职责、廉政勤政，具有重要意义。因此公务员激励机制已经成为公务员队伍建设的重要手段。2019 年 6 月 1 日《中华人民共和国公务员法》正式实施。新公务员法的推行调整完善了公务员职务、职级等有关的规定，贯彻落实党中央关于加强正向激励的要求，健全完善公务员激励保障机制，加强了对公务员合法权益的保护[3]。

## 3. 基层公务员激励的现实意义

治理与管理的最大区别就是推进民主并崇尚科学地决策，我国进入新的历史阶段，中央层面高度重视治理的顶层设计。十八届三中全会首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化，建立一支能够依法行政、作风优良、业务素质过硬的公务员队伍该顶层设计的落实至关重要[4] [5]。据统计，截止 2016 年，全国公务员总数为 719 万人，基层公务员占比多达 70%。基层公务员处于金字塔的最低端，数量最多，所从事的工作大部分是执行性工作，天然的与普通群众距离最近。在党的十九大党代表名单中，一线基层代表比例超过了三分之一，基层干部将能得到更多的关注和机会。宋世明教授的调研数据指出：“我国科级以下的公务员占总数 92%，县乡两级公务员占全国总量的 58%，科级以下的基层一线执行公务员占 73%”[6]。

基层公务员作为一线的工作人员，身处国家行使公共管理和服务的最前端，直接与人民群众打交道，积极宣传、执行和落实党的各项路线方针。受到我国机关晋升机制的“金字塔”结构的制约，基层公务员的晋升空间狭窄，甚至出现“天花板现象”，对其工作的积极性与创造性有严重的影响。总所周知，公务员的晋升待遇与其职务挂钩，这就为他们雍正懒政不作为提供了理由。针对基层公务员职务晋升空间小、待遇得不到提高基层留不住人才的现状，于 2014 年 12 月 2 日上午，中央全面深化改革领导小组第七次会议通过了《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》，会议指出，在职务之外开辟职级晋升通道有利于调动广大基层公务员的积极性，是激励机制的一大重要的创新举措。此外，十九大报告提出各级党组织要关心爱护基层干部，主动为他们排忧解难。大力发现储备年轻干部，注重在基层一线和困难艰苦的地方培养锻炼年轻干部，源源不断选拔使用过实践考验的优秀年轻干部。江西省基层公务员的薪酬总体偏低，受制于赢弱的地方公共财政，甚至部分地方的正常公务员工资发放都有问

题，职务与职级并行制度的推进需要中央政府加大对困难地区的财政转移支付的倾斜。公平合理的绩效考核是有效激励的关键因素，以江西省部分地区的基层公务员为研究对象，对江西省的基层公务员激励机制展开调查并深入研究。

## 4. 公务员激励研究的境外变迁

公务员激励研究的境外变迁与公共行政理论的发展有着紧密的联系，总体可划分为三个阶段。第一阶段，对公务员的激励采取“萝卜加大棒”的方式。当时传统的公共行政以管制型为主，认为对人力资源的投入是一种浪费，将人物化机械化，严重缺乏对人性的关怀，对公务员的工作态度采取对事不对人的手段。美国学者伍德罗—威尔逊在《行政学研究》文中提出合理的工资制度以及较多的晋升和职业发展机会是激励公务员的关键因素。美国行政学家怀特《行政学概论》一书中，也提出，优厚的薪酬与合理的晋升职务是激励优秀人才的重要手段，认为应采取工资政策、晋升制度与考核和功绩直接挂钩等有效措施对公务员进行激励[7]。第二阶段，对公务员激励采取精神激励与物质激励并重的态度。当时公共行政理论发展到新公共管理学派，此阶段将人力资源投入视为最为珍贵的投资性行为，开始重视人的精神方面的满足。赫兹伯格认为，管理者应在满足保健因素的前提下，使用激励因素来激发职工的工作热情。米尔科维奇等人在《薪酬管理》中建立了薪酬模型，深入探讨了薪酬在人力资源管理和企业战略中的重要作用，对公务员的薪酬激励水平的提升起到了借鉴作用[8]。盖伊—彼得斯特别重视基层公务员在政府系统里发挥的作用，他认为该群体若获得机会参与决策能产生很大的激励效应。第三阶段，对公务员激励采取以人为本的原则。当时公共行政理论以新公共服务流派为发展主流，主张以人为本原则作为公务员激励的重要原则。《新公共服务：服务，而不是掌舵》当中提出公务员提供高质量的服务给公民的前提是他们自身被政府机构所重视所善待，尤其是处于基层艰苦奋斗的公务员应该给予相当的关注和尊重，只有提供服务者满意才可能使被提供服务者满意。

## 5. 公务员激励研究的国内梳理

国内对公务员激励机制的研究无论从理论到实践都未能得到真正充分重视，改革开放后，随着不断借鉴海外优秀的公务员激励理论，国内学术界的研究成果越发丰富，主要包括了以下三个方面。

### 5.1. 公务员激励的基本理论

白婷婷认为增加行政等次、优化薪酬结构和创新培训方式等方法，完善我国公务员的激励机制[9]。张韬、晏曦等人对工资等级差距进行剖析，认为扩大工资等级差距无法起到调动积极性时，应该将末位淘汰制引入激励机制中。缪国书总结归纳出公务员是“政治人”这一前提，晋升是对公务员最有效的激励方式。张强假设公务员的人性观，以政治的视角指出以马克思主义为指导的重要意义。

薛冰、陈庆云等人对公务员是“经济人”的假设进行剖析，认为此假设并不完全符合公务员的心里设想，应从公务员的思维模式、方法行为选择方面进行思考。

### 5.2. 公务员激励的现状

吕晓莉认为公务员激励的现状，物质激励“虚有其表”晋升激励“怀才不遇”精神激励“好高骛远”。柯蓝认为，基层公务员应该以理想信念为核心，不断提高其工作能力，高效率的为人民服务。彭湘郴分别从激励理念、激励制度和激励效果三个方面进行了论述。黄晓昱对当前公务员制度改革背景下的基层公务员激励问题进行了剖析。季冬玲提出目前公务员体系还没有建立完善的公务员监管体制，因此必须要加强政府公共服务行政职能。胡春霞、于丰硕和苏鹏认为，薪酬与市场工资不成比例，利益分配模式不合理都弱化了激励机制的作用。

### 5.3. 公务员激励的对策

邓之玮、张致运认为，应该强化完善考核指标，明确激励标准等措施以完善我国基层公务员激励机制。孙斌、陈东和黄晓雨总结出，基层公务员直接通过加强薪酬管理、完善晋升制度、优化绩效考核机制、制定高效的培训制度等来完善公务员激励机制更有效。郑永兰、宋新玲强调建立公平合理的薪酬制度是公务员激励机制的关键。韩烨指出基层公务员激励机制应注重利益诉求，加强道德建设，培养健康的管理心理。范跃财、朱玉霞认为需要进一步完善基层公务员的激励制度，应借鉴国外的公务员的先进经验，进行激励制度创新发展。

通过对国内外的公务员激励机制的文献研究发现[10]，众多学者围绕公务员作为一个研究整体为研究对象而对于不同区域，不同层级的基层公务员却给予忽视。对基层公务员进行激励体制的研究，应该是一个动态的研究过程，根据不同的历史背景，不同的制度体系做出相应的对策。完善基层公务员激励机制是当前公共管理理论界一项重要课题，极具有实践的价值，充分激发基层公务员的积极性、创新性和能动性，避免基层公务员腐败行为，提高行政效率，有利于建设一个高效，清廉的服务型政府。

## 6. 江西基层公务员激励的问题剖析

基层公务员是指在县及其以下政府机关从事非领导性工作的普通公务员，即在县(区)、乡、镇、街道办工作的普通公务员，基层公务员激励机制是在特定激励环境中由激励理念、激励制度和方法构成的有机系统，具有特殊的层级性[11]。

在江西所有的 100 个县级行政区（包括南昌市的 11 个设区市 1 个国家级新区）中综合考虑经济社会全面发展与数据收集的便利性，选取九江、安义、抚州、鹰潭、宜春 5 个县区为案例区，根据不同的职能部门和不同的乡镇地区抽取 100 名，共计 500 名，对具有代表性的基层公务员样本对象进行调研。

经过仔细甄别，剔除无效问卷 25 份，其中，有效回收 475 份，样本的回收率高达 95%。性别比例上看，男性 316 人，占比约为 66.5%；女性 159 人，占比约为 33.5%，男女比例所占的差额有一定程度的缩小，契合当下女性渴望从事政治愿望的特征。年龄结构上可分为四个阶段，30 岁以下 117 人，占比约为 24.6%；30 岁到 40 岁之间 231 人，占比约为 33.1%；40 岁到 50 岁之间 154 人，占比约为 32.4%，50 岁以上 47 人，占比约为 9.9%，50 岁以下的中青年已占据 9 层以上，是基层公务员群体的主力军。学历分布上看，95 人具有大专学历，占比约为 20%，328 人具有本科学历，占比约为 69.0%，47 人具有研究生学历，占比约 9.9%，相当比例的基层公务员通过网络教育，函授等方式继续教育从而获得大专或者本科文凭。从获得的数据信息分析得出，基层公务员男女比例更趋近均衡，基层公务员年龄结构呈现年轻化趋势，学历层次明显提升，因此基层公务员的激励机制应该符合这些特征设计出针对性的对策。

在基层公务员激励效果的影响因素调查方面，主要选择了 12 个指标(工作内容、工作压力、工作环境、人际氛围、社会地位、工作成就感、晋升空间、晋升速度、学习培训、考核方式、奖励措施、惩罚措施、工资福利)进行分析满意度分析，其中比例占据前 5 五项的是，工资福利不满意的比率 47.2%，晋升渠道不满意约为 33.7%，晋升空间不满意占比为 36%，奖励措施不满意比为 26.7%，社会地位不满意占比 22.5%。因此由此说明，工资福利、晋升渠道、晋升空间、奖励措施、社会地位是影响激励机制的主要因素。

## 7. 优化江西基层公务员激励机制的策略

为打造一支高效廉洁的基层公务员队伍，充分激发基层公务员的积极性、主动性、创造性，结合影响基层公务员激励的因素分析，从拓宽职业发展空间、制定合理的薪酬制度、优化考核制度、改善工作环境方面进行优化。

### 7.1. 拓宽职业发展空间

基层公务员身处金字塔的最低端，直接与人民群众对接，工作执行力强，但是他们的工作环境不如人意，收入水平与市场劳动相距较大，晋升机会狭窄，尤其是基层公务员面临的“天花板困境”问题严重突出。基层公务员应当与所有的公务员一样，要被组织所重视并委予重任，优先得到应有提拔，最好的激励就是拓宽其职业发展空间。由于根据调查结果显示，其中晋升空间是影响基层公务员激励的重要因素，因此，对于贯彻《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》极为重要。通过拓宽级别晋升与职务晋升“双梯并行”通道，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。

### 7.2. 制定合理的薪酬体系

据调查显示，工资福利不满意度的占比为 47.2%，其中占据的比例最大，是影响基层公务员激励重要影响因素之一。只有充分保障基层公务员的物质生活，才能使其全身心投入为人民服务的工作当中，制定合理的薪酬体系是当务之急。

因此，改革完善基层公务员薪酬体系是激发基层公务员积极性创造性的重要手段：一是合理设置津贴补贴的标准，公务员的职级不同，职能不同，任务轻重不同，压力大小不同，则应有不同的津贴补贴标准来与其相对应，而不应按照原来仅依据其职级不同而设置津贴补贴的标准，这将导致基层公务员积极性低下。因此，如若按照因其岗位的不同来设置津贴的标准，不仅可以缓解因职能不同工作任务轻重差异导致的矛盾，而且很大程度上可以缩小由按照职级的不同设置标准的差距。二是为扎根在基层的公务员设置奉献奖，在我国传统的薪酬制度下，除第十三个月奖金以外，公务员并没有其他绩效工资作为补充。绩效工资的长期缺位，导致公务员区别激励缺乏有效的物质基础[12]。而精神文明奖和年底目标考核奖，是针对整个部门和科室设置的，虽然有助于发挥同事之间的团结协作能力，但是不利于那些做出卓越业绩的基层公务员。因此，为鼓励那些艰苦奋斗在基层工作的基层公务员能安心扎根在基层工作，应设置其奉献奖。对于那些在基层艰苦工作了十年的基层公务员应给予奉献奖，奉献奖包括在已有的薪酬福利之上增加一级的工资，以此类推，如果再继续工作十年又增加一级的工资，通过基层公务员服务人民群众的年限由此来增加基层公务员的收入，以此来稳定优秀专业基层公务员队伍。三是建立基层公务员薪酬平衡比较制度。建立基层公务员薪酬平衡比较制度，应从公务员外部和内部环境进行分析，从外部环境来看，应根据社会经济发展水平来制定公务员的薪酬标准，从而避免房价物价的水平与公务员激励水平差距过大的局面。我国政府应该建立公务员与劳动市场相当人员激励水平平衡比较机制，同时鼓励社会建立各主流行业工资水平浮动统计系统，为我国激励机制快速灵活调整提供服务[12]。从内部环境着手，应从公务员的津贴、补贴、奖金改革人手，充分发挥津补贴和奖金调节收入的杠杆作用，控制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[13]。

### 7.3. 优化考核制度

基层公务员作为服务人民群众的第一线，实施有效的考核制度是激励其努力工作，提升服务能力的重要举措，不断优化考核制度是适应社会动态发展的必要措施。一是健全考核主体的组成架构，考核主体不仅包括部门内部的领导同事，考核者本身、服务对象，还应包括外界的考核的第三部门，引入第三部门考核可以客观地对公务员的工作进行公平公正的评估，从而公平公正地维护基层公务员的切身利益。二是提高考核的精准性。一方面，通过改变过去“德、能、勤、绩、廉”一系列抽象的考核方法，建立更加细化具体的考核标准，考核要精准到个人而不是整个部门。可借鉴西方发达国家文官制度的功绩制

原则。另一方面，在同级别的不同岗位之间比较更加公平。根据基层公务员职位类别和岗位职责不同，应采用不同的考核标准。三是要重视考核结果的运用，一方面及时奖励工作取得成效的基层公务员。财政要给那些获得考核优秀的公职人员加薪，并给予荣誉证书，使得基层公务员向优秀员工看齐，通过物质奖励精神奖励相结合，真正发挥考核的激励效应。另一方面，对于那些雍正懒政的公务员，实施约谈、处分、降职等惩罚措施，通过负强化的激励措施来发挥考核反向激励的作用。

### 7.4. 改善工作环境

根据赫兹伯格的双因素理论，保健因素激励的重要影响因素，工作坏境的改善是满足其保健因素的重要方面。当前，基层公务员是做好基层工作的骨干力量，是振兴本地经济、促进社会进步的重要支撑。然而，有些基层公务员往往“扎不下根”，有的觉着基层条件苦、环境差，不想留下来；有的认为基层提拔慢、待遇低，不安心工作，总想着往外跑，这不仅让基层面临“来一茬走一茬”的窘境，更影响了基层工作的接续。基层公务员直接与人民群众接触，工作任务量多繁杂，而基层公务员的工作环境较差，其工作环境不与基层公务员的岗位实际需求相符合。因此很有必要改善基层公务员的工作环境使其能方便舒适的为人民群众办事，不仅能够营造良好形象的政府，还能提高人民群众的满意度。不断改善基层办公条件和公共资源设施，为基层公务员创造良好的生活、工作环境。同时，加大对基层公务员的关心和关爱力度，根据地区实际适度提高工资待遇，出台基层公务员队伍建设发展规划，不断完善基层公务员培养体系，从而形成“愿意下、留得下”的良好局面。

## 参考文献

[1] 陈东. 欠发达地区基层公务员激励机制研究——以甘肃为例[J]. 兰州学刊, 2016(2): 201-208.

[2] 赵鹏. 国家公务员局: 公务员职务级别调整将参考平时考核[N]. 京华时报, 2014-10-22.

[3] 中华人民共和国公务员法(最新修订) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2018.

[4] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 17.

[5] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 2017.

[6] 张丽. 基层公务员绩效考核研究——以 M 县国家税务局为例[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京航空航天大学, 2013.

[7] AAdams, J.S. (1963) Towards an Understanding of Inequity. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, **67**, 422-436.

[8] 米尔科维奇, 杰里·M·纽曼. 薪酬管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

[9] 白婷婷. 我国公务员激励机制中的问题与对策[J]. 湖南水利水电, 2013(1): 97-99.

[10] 刘尧. 基层公务员激励机制研究——以唐山市为例[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2018.

[11] 师鸽. 关于完善基层公务员激励机制的研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连理工大学, 2011.

[12] 荆慧. 基层公务员激励机制的问题和对策——以山西省阳泉市城区为例[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2018.

[13] 贺瑞虎, 段建斌, 吴龙. 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[J]. 江西师范大学学报, 2016, 49(5): 59-64.