

乡村振兴背景下基层公务员激励困境与优化路径

昝 洁

西南民族大学公共管理学院，四川 成都

收稿日期：2024年4月28日；录用日期：2024年6月21日；发布日期：2024年6月29日

摘要

随着乡村振兴战略全面推进，国家和社会对基层的关注度持续升温。乡村振兴不仅为了基层而兴起，更是为了基层而建设。在这一背景下，基层公务员作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，肩负着推动乡村振兴战略深入实施的重要使命。他们的工作积极性，直接关联着基层政府的行政效能，进而影响乡村振兴战略的实际效果。因此，本文立足于当前我国基层公务员面临的激励困境，深入剖析激励体系中存在的问题，并探寻有效的优化路径和对策，旨在为乡村振兴背景下如何高效激励基层公务员担当作为，提供有力的理论支撑和实践指导。

关键词

乡村振兴，基层公务员，激励

The Dilemma and Optimization Path of Incentive for Grassroots Civil Servants under the Background of Rural Revitalization

Jie Zan

School of Public Administration, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 28th, 2024; accepted: Jun. 21st, 2024; published: Jun. 29th, 2024

Abstract

With the comprehensive promotion of the rural revitalization strategy, the attention of the coun-

try and society to the grassroots continues to rise. Rural revitalization is not only rising for the grassroots, but also building for the grassroots. In this context, grassroots civil servants, as the bridge and link between the Party and the government and the people, shoulder the important mission of promoting the in-depth implementation of the rural revitalization strategy. Their work enthusiasm is directly related to the administrative efficiency of grassroots governments, which in turn affects the actual effectiveness of rural revitalization strategies. Therefore, this article focuses on the incentive difficulties faced by grassroots civil servants in China, deeply analyzes the problems in the incentive system, and explores effective optimization paths and countermeasures, intended to provide strong theoretical support and practical guidance on how to efficiently motivate grassroots civil servants to take on responsibilities in the context of rural revitalization.

Keywords

Rural Revitalization, Grassroots Civil Servant, Incentives

Copyright © 2024 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

“十四五”是打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的历史交汇期。2021 年《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出，应该建设一支政治过硬、本领过硬、作风过硬的乡村振兴干部队伍，把乡村振兴作为锤炼干部本领的广阔舞台[1]。乡村振兴是中国式现代化发展过程中国家战略的重要组成部分，旨在促进乡村经济发展、改善农民生活水平和实现城乡发展的协调，是实现国家富强、民族复兴、人民幸福的必由之路。基层公务员作为党和政府与基层百姓之间的桥梁和纽带，是乡村振兴战略实施中的关键推动力量，他们的工作业绩、积极性和创新能力直接影响着乡村振兴的进程和成效。因此，优化基层公务员的激励机制，提高他们的工作热情和责任感，对于推动乡村振兴具有重要意义。

习近平总书记指出：“治国安邦重在基层，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层”[2]。基层公务员作为国家治理体系中的“神经末梢”，与广大人民群众紧密相连，构筑起党和政府与民众之间的桥梁。他们的政治素养、业务水平精湛程度、精神状态、心理健康状况，不仅直接关系到党和政府在人民群众心中的形象和信誉，更是乡村振兴政策能否顺利落地、有效执行的关键因素。但是，繁重、急迫、艰苦的基层工作，却使基层公务员面临着空前的压力与挑战。因此，找出目前基层公务员激励机制中存在的问题，不断探索创新优化的途径，这对于最大程度地调动基层公务员的工作积极性，促进乡村振兴战略的有效实施有着重要的意义。

2. 文献回顾

通过知网检索，以“基层公务员激励”为主题搜索，共查找到了 136 篇相关研究文章，其中核心期刊有 28 篇。党的十八大以来，学术界对基层公务员激励的研究热情高涨，成果颇多，其研究方向大致分为：基层公务员职务与职级并行的研究、不同视角下基层公务员激励的研究以及基层公务员激励的优化路径研究三个方面。

2.1. 关于基层公务员职务与职级并行的研究

吕维霞、贺天(2019)运用访谈和文献回顾的方法，发现公务员制度执行的公平性、制度本身的合理性

以及制度的有效执行对公务员工作状态有影响，其中制度本身的合理性和制度的有效执行的影响更为显著，最后根据调查结果提出增强基层公务员职务与职级并行等激励对策[3]。杨开峰、郑婷、郑连虎(2021)以西部地区L县的公务员作为研究对象，通过访谈和问卷调查结果发现，西部地区基层公务员对职务与职级并行制度总体上比较满意，但是制度的激励效果受到制度设计合理性和执行过程公平性的影响[4]。石制鑫(2022)通过总结公务员职务与职级并行的意义和当前存在的问题，从调整职级晋升结构、健全科学的绩效考核机制和完整的监督机制、加强地方财政保障四个方面来提出建议[5]。

2.2. 关于不同视角下基层公务员激励的研究

李学明(2019)基于激励视角，梳理了与公务员职级晋升激励相关的研究进展和现实制度脉络，并对其实施成效和问题开展分析，最后指出完善公务员职级晋升制度必须提高职级激励的有效性和针对性、优化完善职级晋升条件、建立科学精准的绩效考核机制[6]。程进凯、董笑含、毕鹏程(2021)基于双因素理论这一研究视角，以北京市基层公务员为样本，采用问卷调查法，探索我国基层公务员激励机制对职业幸福感的差异影响机理。研究发现，基层公务员激励机制对职业幸福感具有显著增益效应，且不同类型的激励机制对其职业幸福感的增益效应具有差异[7]。关鑫磊(2022)以双因素理论为视角，从组织任务、竞争机制、职业规划等激励因素以及工作环境与生活保障、管理体制与身份认知、人际关系与社交需求等保健因素对基层公务员职业倦怠问题成因进行分析，在此基础上，提出增强激励因素产生的促进作用和消除因保健因素不足产生的抑制作用的对策建议[8]。

2.3. 关于基层公务员激励的优化路径研究

王润杰(2020)对我国公务员激励制度的现状进行分析，并通过与外国激励制度进行比较，在理论研究的基础上提出完善薪酬制度、建立科学的考核机制等建议[9]。赵姣霞(2020)认为工作人员想要对基层公务员的激励制度进行完善，需要坚持以人为本坚持公正透明的原则，并且不断创新激励手段，完善我国基层公务员的激励制度[10]。田苗(2022)以安徽省铜陵市为研究对象，采用问卷调查的方法，分析了当地基层公务员对当前激励现状的满意度和对激励因素的重视度，并在此基础上，从激励标准、激励手段和激励过程三个方面总结问题并提出适合当地的对策建议[11]。

根据所查阅到的相关文献，我们可以了解到，当前国内学术界虽然已经对“基层公务员激励”开展了相关研究，但当前所涉及的大多是关于基层公务员职务与职级并行制度、优化路径等方面的研究；从研究视角来看，虽然已经从激励理论、双因素理论、职业认同等视角开展了相关研究，但关于乡村振兴视角下对基层公务员激励所开展的研究付诸阙如。基于此，本文基于乡村振兴这一时代背景，在立足与当前我国基层公务员激励困境与优化路径的基础上，对当前我国基层公务员激励过程中所存在的问题展开分析，深入探讨相应的对策和建议，以期为乡村振兴背景下如何有效激励基层公务员担当作为提供理论借鉴和实践参考。

3. 当前基层公务员的激励困境

中共中央、国务院在2022年发布的《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出，要加强农村基层组织建设，加强组织人才建设，动员基层组织的力量，发挥基层公务员在乡村振兴中的促进作用[12]。人才振兴是乡村振兴的坚实基础，基层公务员作为与人民群众紧密相连的桥梁，同时也是乡村振兴战略得以落地的关键执行者，做好基层公务员的激励工作至关重要。而当前，我国基层公务员存在着薪酬待遇激励不足、职业发展空间受限、考核机制不够完善等问题，致使一些地方在人才引进、选拔与保留方面陷入了困境，人才流失严重，招人难度增加，留住人才更是难上加难。

3.1. 薪酬待遇激励不足

马斯洛的需要层次理论认为，人们所做出的某种行为是基于自身需要所产生的，这些需要可以分为五种类型，即生理、安全、归属与爱、尊重和自我满足需要[13]。对于基层公务员而言，为了满足自身的生理需要和安全需要，可以通过科学合理的薪酬福利制度来实现。我国公务员的工资福利待遇与其职务的职级、工龄时长、学历层次等因素密切相关，但就当前的乡村振兴战略大背景下，基层公务员作为和人民群众沟通的桥梁，他们的辛勤工作直接关系到乡村振兴政策的落地效果与农民的切身利益。然而，当前一些地方基层公务员面临的薪酬待遇激励不足问题，已经成为制约他们工作积极性和效率的重要因素。

当前，我国基层公务员队伍建设中主要面临两个问题：一是基层公务员的劳动付出与其工资收入不相适应。公务员的工作投入和工作完成情况等业绩指标难以在薪酬中得以体现。基层公务员的日常工作比较繁忙，经常会因工作事务而加班，身上所承担的责任也很大，但与投入相比，所获得的薪酬回报相对较低。当工作所获得的报酬不能满足公务员日常的需要时，薪酬激励机制则无法达到预期的效果，这不仅影响了基层公务员的工作热情，同时还会导致了一些优秀人才的流失，这对于需要长期投入和耐心耕耘的乡村振兴工作来说，无疑是一个巨大的损失。因为乡村振兴需要一批有才华、有能力且愿意扎根基层、服务农民的干部队伍。二是我国的公务员薪酬体系调控机制不健全，无论工作量多少，基层公务员之间的工资差别并不明显，同时，乡村振兴的各项工作繁琐复杂，他们往往都是冲锋在最前线，承担着为人民服务、做人民满意的服务的重任，但是他们的付出和他们得到的回报却是不相称的，这给他们带来了极大的挫败感。这在很大程度上使基层公务员产生挫败感，影响其工作热情和动力。

3.2. 职业发展空间受限

乡村振兴是一个长期而复杂的过程，需要大量的专业人才来推动和实施各项政策。然而，当前一些地方的基层公务员面临着职业晋升空间有限的问题。这主要体现在现行的公务员晋升机制和职业发展路径相对固定，缺乏足够的灵活性和多样性，导致部分基层公务员感到自己的职业发展前景不够明朗。

由于基层行政机关的行政级别较低，人员数量有限，致使领导岗位较为稀缺。特别是县级以下的机关单位，副科及以上职务可能只有几个，干部间的竞争极为激烈，而且干部年龄普遍偏大。在这种情况下，身处基层的年轻公务员的职务晋升空间非常有限，职业发展遭受“天花板”的限制。目前，我国的基层公务员的职级大多都是停留在正科、副科，由于职务的稀缺，能够晋升到副处及以上的公务员人员较少，特别是在基层。职位稀缺让许多普通的基层公务员感觉自身的职业发展前景并不乐观；此外，职级晋升周期长，一生的努力可能并不能换来足够的职位级别和薪酬，这在一定程度上削弱了他们的工作积极性。

3.3. 考核机制不够完善

绩效考评机制是对公务员进行评价和管理的依据，为了有效激励基层公务员，必须在明确权责利的基础上，及时给予相应的奖励和惩罚。在乡村振兴战略的背景下，基层公务员考核机制的完善与否直接关系到工作效能和乡村发展的质量。然而，当前一些地方存在着基层公务员考核机制不够完善的问题，主要体现在以下几个方面：

首先，考核内容缺乏细化。由于基层公务员来自不同的部门并且涉及不同的岗位，职责各异，缺乏可比性，然而，在考核内容和考核标准上却没有显著的区别，导致无法充分反映基层公务员的实际工作情况，无法准确评估他们的表现，从而影响了考核的准确性。其次，考核方式方法相对单一。部分地区的考核方式仍然以传统的上级评价为主，缺乏多元化的评估手段和公众参与机制。这样的考核方式容易受主观因素影响，导致评价结果失真或片面，无法真实反映基层公务员的工作实绩和群众口碑。最后，

评估结果的重要性未能显现出来。由于考核评估结果与基层公务员的晋升、工资和福利等没有直接联系，大多数基层干部的考核结果仅以优劣等级分，没有细分评分，这导致许多基层公务员从内心觉得考核不重要，对工作的积极性大打折扣。

4. 激励基层公务员的优化路径

4.1. 着力完善工资福利制度

公务员不仅是国家公职人员，也是一种职业。薪酬的高低不仅是物质报酬的一部分，更是对工作能力和贡献的评价。基层公务员作为乡村治理和服务的中坚力量，他们承担着农村经济建设、社会管理、民生服务等多重责任，完善基层公务员的工资福利制度，可以提升基层公务员的社会地位和自尊心，不断增强他们在乡村治理中的责任感和使命感，从而提高他们的积极性和工作质量，有助于更好地推进乡村振兴战略。

在完善基层公务员工资福利制度方面，可以考虑以下几个方面：首先，创新性地将基层公务员的工资绩效与工作任务量、性质、表现、难易程度相关联，在保证基本公平的基础上，将实际情况与个人表现作为依据，适当的拉开差距，倡导按劳分配的原则，让工资绩效的激励作用得到最大程度的发挥。其次，增强基层单位对公务员的福利关怀。除了工资待遇外，单位的福利待遇能够进一步增强基层公务员的组织归属感和职业幸福感。尤其是在节日时给予温暖关怀，让干部感受到“家”的温暖，有助于建立团结一致、和谐愉快的工作氛围。除此之外，一些有条件的单位，可以通过举办相关活动的方式，给予基层公务员更多细节上的关怀，定期与他们沟通，了解他们在生活方面是否存在棘手的问题，给他们提供相关建议，让他们感受到单位的温暖，拥有更强的归属感，从而将更多功夫投入基层工作中。

4.2. 积极拓宽晋升渠道

晋升机制是基层公务员激励的重要组成部分，也是调动基层公务员工作积极性的关键。很多基层公务员都在单位认真工作，积极贡献，甚至付出了一生的努力，他们希望能够得到晋升，提升自己的官职或级别。通过职务晋升，可以有效地调动公务员的工作热情，同时也能够让基层公务员实现自我价值和获得自我认可。只有根据公务员自身的发展情况，对其进行科学合理的晋升，尤其是对工作积极、业务能力强的基层公务员进行提拔晋升，才能让其更好地为人民服务、履行自我的职责。

根据我国现有的实际情况来看，可以考虑从以下几个方面来改善基层公务员的晋升：首先，在基层政府的现有编制上进行突破创新，对基层公务员的岗位开展适当的调整，通过增加非领导职位的方式，大胆地选拔任用基层公务员，不断拓宽他们的晋升空间。其次，为基层公务员交流和沟通建立相关的机会平台。一方面，重视基层经验的价值，鼓励基层公务员下沉到一线，去社区、村上挂职锻炼，深入人民群众的生活中，解决人民群众急难愁盼的问题，通过实践和经验积累来提升自己，以此助力乡村振兴；另一方面，乡村振兴需要具备更高管理水平和专业技能的基层公务员，为基层公务员提供向上交流的机会，能够让他们有更广阔的平台去学习交流、增长见识、积累经验。此外，大力支持基层公务员在不同岗位间轮流工作锻炼，拓宽他们的视野、增强他们的经验和能力。基层公务员多岗位轮流锻炼可以让他们深入了解不同领域的工作实际，扩展他们的专业知识和技能。通过在不同岗位间的轮流锻炼，基层公务员不仅能够更好地理解和适应各个岗位的职责和要求，还能够培养他们的团队合作意识和领导能力；同时，多岗位轮流锻炼还能够促进基层干部之间的交流与合作，加强他们的沟通能力和协作能力。通过这种方式，基层公务员能够全面提升自己的综合素质，更好地履行责任，为基层治理和乡村振兴发展做出更大的贡献。

4.3. 大力优化考核制度

建立一个科学而合理的考核制度是实施激励的前提。科学合理的绩效考核制度应成为政府工作的常规性工作，同时还需要兼顾区域、个体和水平之间的差异，并遵循公平、公正和效率的原则。要根据各地的具体情况，建立相应的评估标准与指标体系，对评估进行规范化管理，重视评估结果的反馈与应用。在考核过程中，应鼓励并允许公众参与基层公务员的考核工作，让群众对公务员的工作态度和能力进行评价，从被服务对象这一角度来客观评价基层公务员的工作。这样一方面可以让公众监督政府和公务员的工作，另一方面也能使基层公务员更深入地了解公众需求，解决民众关切的问题，树立良好的服务形象。考核结束后，应及时将结果反馈给基层公务员，以确保实现考核的真正意义。通过绩效结果的反馈，上下级之间可以平等沟通，让基层公务员了解自身在工作中存在的问题和不足，并向上级寻求相应的帮助。同时，上级领导应主动了解基层干部的工作反馈和思想报告，并及时提供帮助和指导。在激励的全过程中，应将信息、情绪和想法的交流贯穿其中，使之成为一种常规的激励机制。

同样地，要充分利用考核和评估的结果。要充分运用好评估成果，以评估结果为基础，对基层公务员进行薪酬调整、职务晋升和奖惩，只有如此才能让基层公务员感到公平和幸福，不断提升自己的职业认同感，并实现绩效考核的引导作用。基层政府可以根据各地区的发展情况设定相应的考核目标，对在乡村振兴工作中表现优秀的基层公务员进行特殊提拔，使得有能力的人能够得到提升，有成就的人能够得到相应的职位，充分利用公务员考核制度的激励作用，激发并带动基层公务员愿意承担责任、乐于奉献并扎实工作。

5. 结语

基层是党执政的根基，是政府工作的第一线，同时是农村开展乡村振兴工作的最前沿。乡村振兴是实现全面建设社会主义现代化国家目标的重要战略，而基层公务员作为我国基层工作中最重要的一只干部队伍，他们直接为人民群众提供服务，是国家各项政策的推动者，是乡村振兴工作的核心力量，肩负着维护农村社会稳定、经济繁荣发展、文化欣欣向荣等任务。在乡村振兴背景下，基层公务员激励机制的有效运行将为基层公务员提供动力和支持，不断推动乡村振兴事业取得更大的成就。因此，未来各级政府应当积极了解当地基层公务员的诉求和心声，结合当地实际发展情况，构建一系列高效合理的激励措施，使基层公务员的思想有盼头，工作有劲头，不断激发基层公务员的积极心态，提升他们的工作热情，使他们怀揣希望、充满动力地担当起责任，为我国基层治理和乡村振兴事业贡献更多智慧与力量。

基金项目

本项目得到西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(项目编号：2023SYJSCX116)资助。

参考文献

- [1] 中国政府网. 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL]. https://www-gov-cn.webvpn.swun.edu.cn/zhangce/2021-02/21/content_5588098.htm, 2024-04-28.
- [2] 人民网. 规范基层组织选拔 激发“神经末梢活力” [EB/OL]. <http://sh.people.com.cn/n2/2020/0820/c375987-34240172.html>, 2024-04-28.
- [3] 吕维霞, 贺天. 公务员职务与职级并行制对基层公务员激励效果的实证研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019, 21(3): 251-260.
- [4] 杨开峰, 郑婷, 郑连虎. 西部地区基层公务员职务职级并行的激励效果与影响因素分析[J]. 南京社会科学, 2021(12): 74-83.
- [5] 石制鑫. 新时代公务员职务与职级并行制度的优化建议[J]. 人才资源开发, 2022(13): 30-31.
- [6] 李学明. 激励视角下的公务员职级晋升制度研究[J]. 中国行政管理, 2019(10): 101-104.

-
- [7] 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.
 - [8] 关鑫磊. 双因素理论视角下基层公务员职业倦怠问题研究[J]. 新东方, 2022(1): 47-52.
 - [9] 王润杰. 我国基层公务员激励制度优化研究[J]. 中小企业管理与科技(中旬刊), 2020(7): 142-144.
 - [10] 赵皎霞. 我国基层公务员激励机制研究[J]. 中国市场, 2021(31): 105-106.
 - [11] 田苗. 基层公务员激励机制问题和对策研究——以安徽省铜陵市为例[J]. 佳木斯职业学院学报, 2022, 38(9): 40-42.
 - [12] 翟年祥, 徐鑫. 乡村振兴背景下基层公务员内生动力的激发——基于自我决定理论的分析[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2024, 37(1): 62-67.
 - [13] Maslow, A.H. (1943) A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 4, 30-37.