

ERG理论视角下西部边远地区“新生代”基层 公务员激励路径探析

吕洪楼, 顾兴树*

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2021年11月6日; 录用日期: 2021年11月30日; 发布日期: 2021年12月9日

摘 要

近年来, 伴随着国家治理体系与治理能力现代化进程不断加快, 越来越多的“新生代”公务员进入社会基层, 特别是一些西部边远地区参与基层治理实践。西部边远地区一方面工作环境条件恶劣、工作任务繁重、激励考核机制也相对不够完善, 再加上新生代基层公务员相对其他年龄段的基层公务员来说, 他们有着相对更高的学历和更加鲜明的个性需求。基于此, 本文在界定了西部边远地区“新生代”基层公务员特性的基础之上, 从ERG理论视角下的生存需要、关系需要和成长需要三个层面出发, 来分析西部边远地区“新生代”基层公务员激励机制存在的问题, 据此提出具有针对性的对策建议。通过激励路径的完善来激发西部边远地区“新生代”基层公务员的工作内驱力。

关键词

西部边远地区, “新生代”基层公务员, ERG理论, 激励路径

An Analysis of the Incentive Path of “New Generation” of Grassroots Civil Servants in the Remote Western Regions under ERG Theory

Honglou Lv, Xingshu Gu*

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

Received: Nov. 6th, 2021; accepted: Nov. 30th, 2021; published: Dec. 9th, 2021

*通讯作者。

文章引用: 吕洪楼, 顾兴树. ERG 理论视角下西部边远地区“新生代”基层公务员激励路径探析[J]. 现代管理, 2021, 11(12): 1243-1250. DOI: 10.12677/mm.2021.1112155

Abstract

In recent years, with the acceleration of the modernization of the national governance system and governance capabilities, more and more new-generation civil servants have entered the grassroots level of society, especially in some remote western regions to participate in primary-level governance. On the one hand, the remote western regions have poor working conditions, heavy work tasks, and relatively inadequate incentive and assessment mechanisms. In addition, the “new generation” of grassroots civil servants has relatively higher education and more distinctiveness than others. Based on this, this article defines the particularity of the “new generation” of grassroots civil servants. From the perspective of ERG theory, the three major needs of Existence, Relationship and Growth are used to analyze the incentive mechanism problems of the “new generation” of grassroots civil servants in remote western regions, and put forward targeted suggestions. Through the improvement of the incentive path, the internal driving force of the “new generation” of grassroots civil servants in the remote western regions will be stimulated.

Keywords

Remote Western Regions, The “New Generation” of Grassroots Civil Servants, ERG Theory, 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

近年来,在国家推进实现区域协调发展的时代背景下,西部边远地区的发展问题一直成为社会讨论的热点话题。为实现区域协调发展,稳步推进国家治理体系和治理能力现代化,国家相应出台了西部计划、三支一扶等支援西部边远地区的人才引进计划。在此背景下,一大批新生代青年怀揣投身基层治理实践、报效祖国的梦想进入西部边远地区,希望为实现国家的繁荣富强贡献自己的一份力量。但西部边远地区由于身处高原、边疆等地,受客观自然环境限制,经济文化发展远不及中东部地区。在恶劣的客观环境以及整体福利水平相对较低的影响下,“招人难,留人更难”的困境在西部边远地区的基层政府显得尤为突出[1]。

人力资源与社会保障部公布的《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》指出:截至2016年底,全国共有公务员719万人[2]。国家行政学院宋世明教授的实地调研数据也显示:我国县乡两级公务员占全国总量的58%,科级以下的基层公务员占比更是高达73%左右[3]。由此可见,基层公务员作为基层一线治理的直接主体,成为了国家政策执行的重要中坚力量。尤其是随着时代的变迁,新一轮新生代青年正在以绝对优势涌入公务员队伍,新生代基层公务员在基层公务员队伍中发挥着生力军作用。

面对基层公务员群体发生的年龄结构的变化,如何有效针对这一新生代特殊群体的公务员实行有效的激励制度,提出针对性的建议与对策,进而激发他们服务于西部边远地区基层工作的热情,更好地提升基层政府的行政水平与行政效能,是当前需要进行细致研究的话题。

基于此,本文以ERG理论为研究视角,在对西部边远地区新生代基层公务员特性分析的基础之上,

从“生存需要”、“关系需要”和“成长需要”三个层面对其激励机制进行研究,希望通过建立起“三维激励体系”用以激发西部边远地区新生代基层公务员的内在动能。

2. 理论基础

ERG理论是美国耶鲁大学的奥尔德弗在大量实证研究的基础之上对马斯洛的需要层次论加以修改而形成的一种新的人本主义激励理论[4]。与马斯洛需求层次理论有所不同的是,该理论把需要层次理论的五类需求划分为3种核心需求,即生存(Existence)需要、相互关系(Relatedness)需要和成长发展(Growth)需要,简称ERG理论[5]。

生存需要与人们基本的物质生存需要有关,是人最基本的需要,包括衣、食、住、行等基本生存条件;相互关系需要是指工作生活中与他人保持人际关系的需求,这种需要的满足是在与其他需要相互作用中达成的;成长发展需要是个人谋求自我发展与个人价值实现的需要,这种需要希望在工作上有所成就,在事业上有所建树。

在此基础上,ERG理论还得出以下观点:

人在同一时间,可能不止一种需要在起作用,即“满足-前进”,这与马斯洛需求层次理论的“只有在某一需要得到满足之后,另一需要才会出现”有所区别;当一个人低层次需求有所加强,那么其高层次需求也会有所增加,即“需求加强”;当一个人在高一等级的需要层次受挫时,作为替代,他的某一较低层次的需要可能会有所增加,即“受挫-回归”。

3. 西部边远地区新生代基层公务员的特性分析

本文的所指的新生代基层公务员是从1990年1月1日到1999年12月31日期间出生的,在这一阶段担任基层工作事务的公职人员[6]。进行西部边远地区的新生代基层公务员的特性分析,是完善其激励机制的有效前提。

3.1. 内在需求的特性分析

3.1.1. 物质需求旺盛

根据奥尔德弗的ERG理论,满足其基本的物质需求,可以为更高层次需求提供动力。在当前社会压力大的整体趋势下,新生代基层公务员不仅背负着工作与生活压力,还背负着自身职业发展与个人价值实现的理想选择冲突压力。在面临高昂的生活成本以及难以触及的房价时,物质经济需求则表现得特别突出。这对处于西部偏于地区的新生代基层公务员来说,物质经济需求的满足显得尤为重要。

3.1.2. 渴求理解与尊重

根据奥尔德弗的ERG理论中需要的“相互关系”层面,新生代基层公务员需要得到一个良好的社会人际关系作为其价值实现的前提。但现实往往无法有效解决这一问题,特别是处在西部边远地区的新生代基层公务员,在本身外部环境相对恶劣、条件较差和基层干部、民众素质思想不高的前提下,解决基本“硬件”问题已经成为一大难题,良好的人际关系网的建立更是难上加难。

3.1.3. 自我实现需求强烈

从奥尔德弗的ERG理论中需要的“成长发展”层面,新生代基层工公务员由于所处时代的差异,他们有相对较高的学历,有更高的自我认识。因此,在具体工作中,他们会更多考虑工作是否能够有趣,是否能够提升自己、是否真正有意义。对于处在西部边远地区的新生代基公务员来说,促进自我实现的需求的满足,则需要从国家层面基于物质与精神方面的帮扶。

3.2. 外部环境的特性分析

3.2.1. 工作环境较差

对于新进的新生代公务员, 绝大部分年轻公务员都进入到县乡等政府一线工作, 尤其西部偏远地区县乡(镇)政府, 工作生活环境往往更加恶劣, 基础设施不健全, 交通不便, 民众文化水平相对不高, 这些因素一方面导致新生代基层公务员在有效落实政策, 真正做到造福人民方面难度加大; 另一方面也导致新生代基层公务员在提升自我工作内驱力、实现自我价值方面存在更大困难。因此, 需要从外部层面给予帮助与支持进而内化为内部激励, 为更好的服务于百姓而增添动力。

3.2.2. 服务群体单一

新生代基层公务员直接服务于基层一线, 扎根于人民群众之中, 与人民群众联系最为紧密[7]。尤其是西部边远地区的新生代基层公务员, 他们所面对的群体更多是村民, 需要深入乡间、村落开展公共服务等相关工作。他们工作能力的高低、行为素质表现的好坏, 小到关乎当地政府的形象, 大到关乎当地经济发展状况、甚至国家整体形象及政府的公信力。因此, 新生代基层公务员身处基层一线, 如何有效完善这一特殊群体的激励机制, 对于推进当地政策的落实、国家宏观战略的有效执行等方面发挥着至关重要的作用。

4. 基于 ERG 理论的西部边远地区新生代基层公务员激励机制存在的问题

西部边远地区新生代基层公务员在具体参与基层治理实践的过程中, 一方面会承受艰苦环境及工作条件的现实外部考验, 同时西部偏远地区整体薪酬福利偏低、工作难度较大、职业晋升通道不健全等方面的问题, 也会导致新生代基层公务员无法有效平衡基本物质需求满足与个人价值实现之间的关系, 具体表现在:

4.1. 生存需要激励机制存在的问题

4.1.1. 薪酬福利水平低, 公平性有待加强

薪酬福利水平低归结于一个因素即公平性问题[8]。从内部公平性看, 西部边远地区及乡镇基层公务员的薪酬收入多由公务员的基本工资、津贴补贴、奖金等这几大类组成, 其中基本工资收入高低直接与领导职位相挂钩, 在本身基层领导职位不多的情况下, 绝大多数基层公务员无法晋升, 导致工资待遇无法上涨, 容易造成不公平感。从外部公平性看, 西部边远地区及乡镇基层公务员与城镇基层公务员工作环境、工作内容等方面存在较大不同, 虽然基本工资全国统一标准, 差别不大, 但总的薪酬收入却与城镇基层公务员存在一定差距。这是由于各地区经济发展水平不一, 导致同省不同市、同市不同县在津贴补贴、奖金都存在差异, 更不用说西部边远地区与中西部较为发达地区之间的差异更为显著。因此如何在工资福利水平方面加强西部边远地区的政策倾斜, 是激发新生代基层公务员工作内驱力的必要前提。

4.1.2. 考核机制不规范, 绩效评估单一化

考核方面主要在于考核标准简单笼统, 无法真正量化新生代基层员工的工作绩效。对于大多数西部边远地区, 由于信息的相对闭塞性, 在对基层公务员考核过程中往往以领导主观意愿为主, 导致在具体考核过程中流于形式, 出现了考核“走过场”的现象[9]。这对新生代基层工公务员实则是一个不良环境的影响, 最终会导致一些原本尽职尽责的新生代基层公务员为了更好的结果而出现对领导“阿谀奉承”的不良风气, 最终会给基层政府的执政效能与公信力带来不良影响。其次, 考核评估指标过于单一化, 往往以一些“德、能、勤、绩、廉”等一些定性化的指标作为考核标准[10]。但在具体考核过程中这些定

性指标往往无法进行具体评判, 缺乏对其具体定量标准的细化, 导致在基层公务员具体考核过程中出现了流于形式的现象。

4.2. 关系需要激励机制存在的问题

4.2.1. 人际关系复杂, 处理应对难度大

对于新生代基层公务员来说, 由于之前处在父母家人的关怀之下, 突然进入到社会基层, 尤其是西部边远地区的基层一线, 面对的不仅仅是外部客观环境的变化, 更重要的是需要处理与新的同事和领导之间的关系以及直接服务基层一线的广大乡村百姓的关系。新生代基层公务员的本质特性决定了最初是对复杂的人际关系是持抵触情绪的。这对于本身缺乏经验和工作经历的新生代基层公务员来说, 一时之间对难以调适, 甚至出现自我怀疑的倾向[11]。因此, 在长时间的工作中, 部分新生代基层公务员由于客观环境以及内部心理的无法适应性会选择离开。这也是为什么在西部边远地区普遍存在人才缺乏的重要原因之一。

4.2.2. 人文关怀缺失, 缺乏有效疏通指导

西部边远地区由于自身经济发展本身落后, 整体文化素质意识不高, 繁重的基层工作任务、迫于发展经济的急切心理往往导致基层政府只注重工作任务的完成和追逐经济利益的实现, 缺乏对基层干部队伍, 尤其是新生代基层公务员的内在需求的人文关怀, 无法建立起有效的心理辅导专门机制, 去给基层公务员们进行有效的心理疏导。很多新生代基层公务员们内心的压力与诉求无法释放, 工作效力与积极性急剧下滑。

4.3. 成长需要激励机制存在的问题

4.3.1. 晋升通道单一, 职业发展受阻

我国公务员的职位晋升体系是建立传统的科层制结构基础之上的, 这就导致公务员职业晋升通道单一、职业发展空间狭小[12]。尤其是对于西部边远及乡镇地区, 在本身规格等级不高、领导职数不多的情况下, 再加上职位晋升存在按论资排辈、履历经验等因素的限制, 导致新生代基层公务员晋升时效远远拉长, 有的甚至工作一辈子也无法在自己所在工作岗位有所职位的晋升[13]。鉴于此, 国家于2019年出台了《公务员职务与职级并行的规定》, 目的就是为了解决当前基层公务员职务晋升难的问题。对于政策的出台, 基层政府如何有效贯彻执行, 真正发挥政策的实际效力, 进而激发广大新生代基层公务员这类群体的工作积极性, 这仍然需要深入探讨与实践。

4.3.2. 培训意识不强, 培训效果较差

在公共部门人力资源管理过程中, 培训机制往往作为员工个人能力提升、职位晋升的有效手段, 对于提升公共部门管理绩效与水平发挥着十分重要的作用。但从现实来看, 出现了经济发展越落后、地域位置越偏僻, 对于培训机制的健全以及重视程度就越低的恶性循环现象。西部边远地区的基层政府, 由于受区域经济发展水平落后的客观因素影响, 在本身完成基本工作任务财政资金缺乏的情况下, 更不具备充足的额外资金促使培训机制的健全。另一方面西部边远地区的基层政府由于与地域外的交流渠道与方式较少, 没有充分的交流经验的机会去提升自身的发展战略意识, 最终导致西部边远地区对于基层公务员的培训发展不够重视, 即使开展培训, 往往也出现了“走过场”、“运动式”培训的现象。尤其是对于新生代基层公务员来说, 本身对于培训提升的需求就较高, 他们迫切需要通过培训机制来不断提升自我的能力与水平。客观现实与实际需求的不符, 最终会导致新生代基层公务员的职业倦怠感提升以及工作积极性下降。

5. 基于 ERG 理论的西部边远地区新生代基层公务员激励路径的完善

基于以上分析,西部边远地区新生代基层公务员在生存需要中存在物质激励不足、考核机制不规范的问题;关系需要中存在无法应对复杂人际关系、人文关怀不够的问题;成长需要中存在职业晋升通道受阻、培训意识不强的问题。下文将基于 ERG 理论,针对西部边远地区新生代基层公务员的激励现状存在的问题,提出具有针对性的建议和措施:

5.1. 物质满足:保障生存需要

5.1.1. 优化薪酬结构,提高薪酬激励水平

对于西部边远地区新生代基层公务员在薪酬方面存在的最大问题就是总体薪酬水平不高,与东部以及较为发达的城市相比,薪酬水平差距较大。对于本身存在住房婚育等压力问题的西部边远地区新生代基层公务员来说,有失公平性[14]。为了有效合理的解决这个问题,可以从以下两个方面进行着手:一是从薪酬结构的调整入手。在确保总工资数目在整体范围内相对不变的情况下,在政策许可的范围内,适当增加西部边远地区基层公务员的福利、津贴等方面的薪酬比例。其次要重视西部边远地区新生代基层公务员工资水平的内外部公平性。从内部要建立起公开透明的工资福利发放准则,从外部需要政府相关部门构建起薪酬水平定期调查机制,及时动态调整同地域不同部门、不同地域同层级以及不同行业的薪酬水平,确保西部边远地区在薪酬福利水平上能够极大的保障新生代基层公务员的物质需求。

5.1.2. 完善考核机制,健全绩效管理制度

完善西部边远地区新生代基层公务员的考核制度,可以从新生代基层公务员具体的工作内容入手。在工作内容上明确区分考核的质量标准。量的标准可以包括效率比例、任务数量、频率大小等指标,具体测量在单位时间内具体工作数量及效率;质的标准可以包括任务效果、资源使用、评价反馈等,具体测量任务完成情况及效果,从而建立起完善的工作分析与职务评价的绩效考核机制。其次,要明确将绩效考核结果与被考核对象的职务晋升、薪资福利相挂钩。对于一些工作绩效表现优秀的西部边远地区新生代基层公务员要做到及时奖励[15],进而激励西部边远地区新生代基层公务员继续保持工作的积极性。

5.2. 感情归属:改善关系需要

5.2.1. 优化同级关系,畅通上下级关系

新生代基层公务员是处在国家、社会、家人共同的关怀之下成长起来的,他们在工作中更加注重和谐的人际关系,更加需要同事和领导的关怀与帮助。因此营造良好的工作氛围,建立起和谐的人际关系网络是增强新生代基层公务员工作归属感的有效前提。身处西部边远地区的新生代基层公务员,由于他们身处异乡,因而在同级关系中,老同事要积极给予新同事帮助与指导,以身作则,真正给新生代公务员树立一个良好的榜样。在上下级关系中上级领导要切实了解新生代基层公务员的工作情况及困难,定期举办一些座谈会、经验分享交流会等活动,让西部边地区新生代基层公务员能够真正感受到关心,强化自身的工作动力。

5.2.2. 注重组织文化培育,加强人文关怀

组织文化的培育一直是社会强调的热点。但在现实情况来看,组织文化的培育更多成为了企业关注的重点,企业在文化的养成与培育方面做得更加成功,而对比政府组织,尤其是处在西部边远地区的基层政府,在组织文化的培育方面更是微乎其微。究其根源,就在于政府组织与企业性质之间的差异,政府组织生长在相对稳定、竞争小的环境,而企业则处在环境变化快、市场急剧变化的环境中,为了生存必须不断加强企业凝聚力的增强。基于此,面对时代环境的变化,政府需要多借鉴企业组织文化培育的

方式方法, 在组织文化培育、人文关怀等方面多下功夫, 顺应时代发展的需要, 激发西部边远地区新生代基层员工的内驱力, 强化工作责任感。

5.3. 价值实现: 重视成长需要

5.3.1. 提升职业规划意识, 拓展职业发展空间

西部边远地区的基层政府要明确新生代基层公务员的职业规划意识, 多开展职业规划类讲座, 营造良好的政治生态, 提升新生代基层公务员的职业晋升意识。其次各级党委组织部门要认真贯彻执行国家于 2019 年出台的《公务员职务与职级并行的规定》, 在传统职务等级数量定额的前提下, 增加职级并行的提升[16]。对于工作非常优秀的新生代基层公务员, 在不断加大乡镇党政领导干部公推直选的前提下, 对于职务无法提升的, 适当在职级上进行提升, 一定程度上能够为优秀的新生代基层公务员提供更多的职业发展空间和晋升机会[17]。同时, 组织要严格按照干部选拔使用相关规定, 在逐步加大基层干部选拔使用的同时, 逐步杜绝跑官要官、买官卖官等违纪现象, 保证基层干部成长空间不被压缩[18]。

5.3.2. 强化培训意识, 构建职业培训体系

鉴于西部边远地区新生代基层公务员本身具备的特性, 西部边远地区的基层政府要根据新生代基层公务员本身特性选择具有针对性的培训方法。在培训方法与形式上可以借鉴企业的头脑风暴、无领导小组讨论等形式来激活西部边远地区新生代基层公务员的活力与创造力。在培训内容上可以广泛争取新生代基层公务员的个性需求, 真正发挥新生代基层公务员的内在动力, 提高需新生代基层公务员队伍人民公仆意识[19]。另一方面, 要构建起规范的职业培训体系。外部市场环境瞬息万变, 对西部边远地区新生代基层公务员的能力提出了更高的要求, 需要新生代基层公务员更加需要及时了解外部动态信息, 不断做到与时俱进, 才能更好的服务于广大基层一线人民群众。

6. 结论

西部边远地区由于恶劣的环境条件、落后的经济发展现状, 导致新生代基层公务员在具体从事基层工作实践以及服务于基层一线人民群众的过程中存在较大困难。因而就需要政府一方面继续加大对于西部边远地区新生代基层公务员的物质基础保障的政策支持力度; 另一方面也要考虑到对于“新生代”基层公务员这一群体他们的自身独特性, 采取具有个性化及针对性的措施来激发他们的主体内生动能。本文在 ERG 理论视角下, 对西部边远地区新生代基层公务员的激励机制进行了探讨与完善。希望通过上述思考及改进措施能够充分发挥新生代基层公务员在西部边远地区基层工作的动力与价值, 真正达到国家推行西部计划、人才引进等计划的目的, 进而在实现国家区域协调发展、推进国家治理体系与治理能力现代化的目标上给出一定的借鉴与参考。

参考文献

- [1] 肖雪. 边远地区基层公务员激励现状及对策[J]. 区域治理, 2019(40): 110-112.
- [2] 人力资源与社会保障部. 2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/W020180521567132619037.pdf>
- [3] 张丽. 基层公务员绩效考核研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京航空航天大学, 2013.
- [4] 陈百卉, 郑剑锋. ERG 理论与需要层次理论的比较及具体现象分析[J]. 科技信息, 2014(12): 256+261.
- [5] 范宁. 基于 ERG 理论的乌兰察布市税务系统基层公务员激励机制研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2020.
- [6] 郑潇宁. 浙江省 S 市 90 后基层公务员激励存在问题及其对策研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2019.
- [7] 熊斌, 余柳桦. 90 后基层公务员激励机制问题研究——基于双因素理论的分析[J]. 湖北经济学院学报(人文社会

- 科学版), 2021, 18(6): 55-60.
- [8] 丁毅. 如何激励乡镇公务员“加油干”[J]. 人民论坛, 2017(24): 72-73.
- [9] 唐皇凤. 为年轻干部扎根基层构建四重激励机制[J]. 人民论坛, 2018(29): 36-37.
- [10] 胡贵仁. 艰苦边远地区基层公务员激励机制问题研究——基于双因素理论的分析[J]. 厦门特区党校学报, 2018(4): 52-57.
- [11] 杨晓辉. ERG理论视角下基层年轻公务员激励机制研究——基于浙东K区青年干部问卷调查的分析[J]. 中共太原市委党校学报, 2017(6): 46-51.
- [12] 吴超. 我国基层公务员激励机制探析[J]. 管理观察, 2019(32): 48-50.
- [13] 崔晴鹤, 蔡晶波. 探究新时代我国基层公务员激励机制构建[J]. 智库时代, 2020(6): 268-269.
- [14] 罗洪. 五大发展理念视域下乡镇公务员激励机制研究——以艰苦偏远地区为例[J]. 陕西行政学院学报, 2017, 31(1): 51-55.
- [15] 中国政府网. 中华人民共和国公务员法[EB/OL].
http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353490.htm, 2018-12-29.
- [16] 中国政府网. 公务员职务、职级与级别管理办法[EB/OL].
http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/15/content_5491492.htm, 2020-03-03.
- [17] 唐艳华. 国外基层公务员激励机制对我国的启示——以美国、日本、越南为例[J]. 探索, 2017(2): 187-191.
- [18] 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.
- [19] 欧阳雨岑. 欠发达地区乡镇公务员人力资源管理激励机制探析——基于结构功能主义视角[J]. 现代商贸工业, 2021, 42(19): 53-54.