

分类号: C93
密 级: 公开

学校代码: 10363
学 号: 2211120111



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 芜湖市W区基层公务员激励机制
优化研究

论 文 作 者	<u>周晓莉</u>
校 内 导 师	<u>周伟</u>
校 外 导 师	<u>盛孝文</u>
专业学位类别	<u>公共管理</u>
研究方向(领域)	<u>行政管理</u>

论文提交日期: 2024 年 5 月 28 日

分类号：C93
密 级：公开

单位代码：10363
学 号：2211120111

题 目 芜湖市 W 区基层公务员激励机制优化研究

英文并列

题 目 THE STUDY ON THE OPTIMIZATION OF
INCENTIVE MECHANISM FOR GRASSROOT
CIVIL SERVANTS OF DISTRICT W, WUHU
CITY

学生姓名：周晓莉

校内导师：周 伟

校外导师：盛孝文

专业学位类别：公共管理

研究方向（领域）：行政管理

论文答辩日期：2024 年 5 月 25 日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：



日期： 2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 ____ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☒

学位论文作者签名：

周伟

指导教师签名：

周伟

日期：2024年5月28日

日期：2024年5月28日

芜湖市 W 区基层公务员激励机制优化研究

摘 要

党的二十大报告提出，要建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍，要关心关爱基层干部特别是条件艰苦地区干部。基层公务员作为密切联系一线群众的干部队伍，是政府与人民之间不可或缺的有力连结，其工作状态和履职成效事关中央省市各项政策的落地生根，是积极推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。

但在当下一线事务千头万绪、干部肩负重担的同时，基层公务员在工作中屡生职业倦怠，工作心理失衡、动力匮乏、状态欠佳的情况时有显现，迫切需要行之有效的公务员激励机制发挥积极效应，使该群体得以增加干事创业的获得感，有尊严、有信心、有动力地履职尽责。

本文以芜湖市 W 区为具体对象，基于 W 区区直和乡镇机关公务员的工作实际，结合文献研究、问卷调查和深入访谈等研究方法，切实了解 W 区基层公务员的履职状态、从业心态和去留意向等队伍发展现状，分析研判 W 区当前公务员在薪酬、晋升、考核、培训、福利等各个方面的政策做法，探讨区内现有公务员激励机制的满意度和实效性。针对 W 区区直和乡镇机关行政级别较低，基层公务员福利待遇低微、晋升空间狭窄、工作环境艰苦、事项繁杂沉重等客观存在的情况与问题，分别从健全薪酬福利机制、优化职务职级结构、科学开展运用考核、提升干部能力素养和树立正确从业导向等方面提出进一步的对策，希望可以为 W 区公务员激励机制的优化、干部队伍的长足建设提供具有一定现实意义的参考。

关键词：基层公务员，激励，激励机制优化

THE STUDY ON THE OPTIMIZATION OF INCENTIVE MECHANISM FOR GRASSROOT CIVIL SERVANTS OF DISTRICT W, WUHU CITY

ABSTRACT

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China raised the important points of building up a team of high-quality public officials to take up the arduous task of national rejuvenation and providing care and attention to grassroot civil servants, especially those working in areas with difficult conditions. The team of grassroot civil servants serves as a close link to all front-line masses and it is an indispensable strong link between the government and its people. Their working morale and efficiency matter to the implementation of policies of all levels of governments from the central government to the provinces and they form an important assurance for the effort to improve governance capability and the modernization of governance system.

However, while dealing with numerous situations and issues at frontline with heavy responsibilities, the grassroot civil servants often experience occupational burnout, loss of working morale and motivations and less satisfactory performance. And this calls for an effective civil servant incentive mechanism urgently to help this group of civil servants to improve their sense of gain and perform their duties with dignity, confidence and motivation.

This paper starts from the real working situation of civil servants

working in the District W authority and the villages and towns under its jurisdiction and incorporates such study methods as literature review, questionnaire and deep-dive interviews to get to know the status of grassroots civil servants team including working conditions, mentalities, retention willingness etc.; it also shares ideas on the level of satisfaction and effectiveness of the existing civil servant incentive mechanism. To address the real situations and issues existing in District W, such as low compensation, narrow development path, difficult working conditions and complex and heavy duties, the study presents countermeasures such as the assurance of compensation & benefits mechanism, optimized position and personal gradings structure, the scientific approach of performance evaluation, the focus on competence improvement and the advocate of correct direction of career development with the hope to optimize the civil servant incentive mechanism in District W and serve as a practical reference to the long-term development of civil servant team.

KEY WORDS: grassroots civil servants, incentive, incentive mechanism optimization

目 录

摘 要.....I

ABSTRACT.....III

第 1 章 绪论..... 1

 1.1 研究背景和意义..... 1

 1.1.1 研究背景..... 1

 1.1.2 研究意义..... 2

 1.2 国内外研究现状..... 3

 1.2.1 国内研究现状..... 3

 1.2.2 国外研究现状..... 5

 1.3 研究思路及技术路线..... 5

 1.3.1 研究思路..... 5

 1.3.2 技术路线..... 6

 1.4 研究方法..... 6

 1.4.1 文献研究法..... 6

 1.4.2 问卷调查法..... 6

 1.4.3 访谈法..... 7

 1.5 研究的创新点..... 7

 1.5.1 研究内容..... 7

 1.5.2 研究视角..... 7

第 2 章 概念界定与理论基础..... 8

 2.1 概念界定..... 8

 2.1.1 基层公务员..... 8

 2.1.2 激励机制..... 8

 2.2 理论基础..... 9

 2.2.1 双因素理论..... 9

 2.2.2 需求层次理论..... 10

 2.2.3 公平理论..... 10

2.2.4 选择性激励理论	11
第 3 章 芜湖市 W 区基层公务员激励机制现状分析	12
3.1 芜湖市 W 区基层公务员基本概况	12
3.1.1 总体情况	12
3.1.2 近年人员变化趋向	13
3.2 芜湖市 W 区基层公务员激励举措	15
3.2.1 工资待遇	15
3.2.2 年度考核	15
3.2.3 干部培训	16
3.2.4 职务职级晋升	17
3.2.5 带薪年休假	18
3.2.6 带薪疗养休假	19
3.2.7 保障性住房	19
3.3 芜湖市 W 区基层公务员激励成效评价	19
第 4 章 芜湖市 W 区基层公务员激励机制存在问题及成因	21
4.1 芜湖市 W 区公务员现有激励机制考察	21
4.1.1 问卷调查	21
4.1.2 访谈调查	24
4.2 芜湖市 W 区公务员激励机制存在问题	27
4.2.1 职务职级红利不足	27
4.2.2 薪酬待遇未达预期	28
4.2.3 “减负”成效有待商榷	29
4.2.4 工作环境条件欠佳	29
4.3 芜湖市 W 区公务员激励机制存在问题成因	30
4.3.1 组织层面原因	30
4.3.2 个人层面原因	31
4.4 部分区域基层公务员激励机制的借鉴	32
4.4.1 创新开展职级晋升	32
4.4.2 重视干部能力提升	33
4.4.3 做好区域人文关怀	33

4.4.4 建立容错纠错机制	33
第 5 章 芜湖市 W 区基层公务员激励机制优化对策	34
5.1 健全公务员薪酬福利机制	34
5.1.1 优化基层公务员工资结构	34
5.1.2 完善加班值班补偿制度	35
5.1.3 完善非物质性福利保障	35
5.2 优化干部职务职级结构	36
5.2.1 准确把握职务职级定位	36
5.2.2 科学储备与任用干部	36
5.2.3 充分释放职级政策红利	37
5.3 充分发挥考核抓手作用	37
5.3.1 科学开展各类考核	37
5.3.2 深化考核结果运用	38
5.4 注重干部能力素质培养	38
5.4.1 提高基层干部培训质效	38
5.4.2 助力公务员能力培育提升	39
5.5 树立正确机关从业导向	39
5.5.1 优化基层工作作风	39
5.5.2 加强对外联络宣传	39
第 6 章 结论	41
参考文献	42
附录一	44
附录二	49
致 谢	50

第1章 绪论

本部分主要分析公务员激励机制的研究背景、研究意义、国内外研究现状、研究思路和研究方法等。

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

党的二十大报告提出，要坚持严管和厚爱相结合，激励干部敢于担当、积极作为，要关心关爱基层干部特别是条件艰苦地区干部^[1]，对于基层干部激励和保障机制的建立与优化作出了进一步要求。作为实现国家治理体系和治理能力现代化的基石，基层干部队伍建设的必要性与重要性不容忽视。

习近平总书记始终强调，“党的工作最坚实的力量支撑在基层。”基层公务员作为干部队伍中“神经末梢”和“毛细血管”一般的存在，承担着直面广大人民群众、传达与落实党和国家各项政策的重要职责。然而伴随着占据重要职能定位的同时，该群体相较上级机关公务员，工作任务更重、福利待遇更低、职业生涯上限更低的特质客观存在，由此带来的负面影响在基层机关工作开展过程中日渐显现。一方面表现为基层公务员履职质效的降低，例如部分人员入职一段时间后，认为自己的付出与收获不甚对等，出于倦怠心态、畏难情绪、“躺平”观念等原因，逐渐变得消极履职、应付了事，基层各项工作开展不及时、不充分、不到位；另一方面则体现在基层公务员人员数量的流失，例如部分人员在不满意现状的基础上通过申请取消录用、辞职、调出、报考遴选等各种形式离开基层一去不返，基层人才多方流失、队伍不稳。基层公务员在工作中的思想和行为导向固然与公务员个体的人生规划、职业选择和自身素养等都存在一定关联，但各级公务员管理部门所执行的激励机制，却往往能够起到不可或缺的重要作用。良好的激励机制，能为基层公务员抚平从业倦怠、调整失衡心态、激发干事活力、提高工作生活质量，是优化基层治理成效、全面深化改革，构建新时期公务员管理制度的重要举措。

¹ 党建网.党的二十大报告全文

[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1747757098192120827&wfr=spider&for=pc>, 2022-10-26

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

当前我国已有的公务员激励机制研究理论已具规模，但其中有较大比重是针对我国公务员队伍整体相关情况开展探讨，专门以基层公务员为研究对象的研究内容相对较少。

近年来中央对基层干部队伍建设的关注度和重视度与日俱增，基层公务员激励机制的具体内容和相应成效也在快速更新中，新的研究空间应运而生。2019 年以来，公务员管理职能随机构改革划转入组织部门、新公务员法修订、职务与职级并行制度推行等重要事件，标志着公务员管理工作步入新时期。本文值此节点，以 W 区为样本对基层公务员开展研究，希望能够从朴素的基层一线实际视角出发，在一定程度上为我国公务员激励机制的理论体系研究添砖加瓦，同时也期望能为丰富双因素理论等相关激励理论的应用范畴和场景提供一些参考。

1.1.2.2 实践意义

基层公务员作为我国公务员队伍的重要组成部分和区域建设的骨干力量，是政府与群众之间不可或缺的有力连结。多年以来，基层工作千头万绪、人员肩挑重担，该群体能够有尊严、有信心、有动力地持续履职尽责，是多方政策制度顺利传达和平稳落地、积极推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障；而行之有效的公务员激励机制，则是使该群体始终保持良好工作动力和成效的重要因素。新时代下的公务员激励制度分别在基层发挥了怎样的影响和作用，究竟是否有效、又应作何优化，是各级各地组织人事部门始终应探寻的答案。本文力求通过对基层各方面情况的研究，归纳现行激励机制的利弊，并提出相应改进建议，期望能够为基层公务员管理部门提供参考，有效拓宽基层公务员主观能动性和工作积极性的边界，使其“身在基层、心在基层”，推动政府行政管理、部门事业发展和个人人生价值的多重目标共同实现。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国内研究现状

据学者薛立强、李德伟（2019）统计，学界对于我国公务员激励的研究大致可分为三个阶段：一是自 1993 年《国家公务员暂行条例》颁布实施起，1994 至 2000 年间，学界开始关注我国公务员激励相关政策；二是 2001 年至 2006 年间，《国家公务员暂行条例》实施一段时期之后，《公务员法》的起草和颁布实施，使得包含激励问题在内的有关公务员制度的研究热潮得以兴起；三是 2007 年至今，新时代下党和国家对于党政机关的工作成效提出更高要求，学界对公务员乃至基层公务员的激励制度赋予了更多关注^[2]。

我国关于公务员激励的研究虽晚于欧美国家，但业已步上正轨，学者们基于各种视角，随着各时期的公务员激励机制发展情况宏观或微观地开展探讨，取得了很多成果。陈玲（2005）认为，公务员激励机制的有效设计需要以理解公务员的人性假设为前提，确定公务员的价值目标取向，从而明确激励机制的设计导向^[3]。在探讨公务员激励出发点和落脚点的同时，许多学者开始对激励机制进行归类，如蒋硕亮（2003）认为公务员激励的关键在于加大自上的牵引力（拉动机制）、自下的推动力（推动机制）以及人员自身的内在动力（内动机制）^[4]，这与肖正秀、谢宝富的“推拉理论”^[5]不谋而合。张力、袁伦渠（2007）将对公务员的激励分为经济性激励与非经济性激励，前者主要指政府以公务员的业绩为评价基础的正式货币性报酬激励，如工资、奖金以及福利等；后者主要指政府以公务员的相对业绩为评价基础的非货币性报酬激励即内在激励，如隐性激励、监督激励以及职业生涯发展等^[6]。针对当前我国公务员激励机制存在一定程度失灵现象的情况，缪国书、许慧慧（2012）认为缺乏外部竞争、缺乏晋升公平、缺乏责任意识是当前公务员队伍激励失灵、产生职业倦怠的主要成因^[7]。该类研究探讨了公务员激励机制的多样性和系统性，强调了公务员履职状态的优化需要不同激励手段的综合作用。

随着公务员管理工作的法律化与基层公务员队伍建设工作的制度化，针对基层公务员激励的相关研究与探讨也日趋热烈。当前基层机关现行的许多激励机制，都未能充分发挥其最大效应，龙承春（2011）认为，现行机关基层公务员培训机制对机关职业生涯缺乏管理，使得公务员对自身职业规划意识淡薄，未能充分发挥培训对基层公务员的激励作用^[8]。吴恒（2015）认为，当前我国公务员绩效管理存在

定位偏差、制度滞后、沟通不畅、评估不善、功能弱化等问题，这些问题制约了绩效管理激励功能的现实发挥^[9]。张玉磊（2018）认为，应建立科学的薪酬激励机制、设计合理的晋升激励机制、完善科学的绩效考核体系、探索有效的软性激励机制、加强监督激励的作用^[10]。程淑琴、倪东辉、潘彬（2018）认为基层公务员的考核仍长期处于粗放的状态，现有的评价机制、薪酬福利制度存在着科学性不足、针对性不强的问题，难以对基层公务员形成有效的激励^[11]。李学明（2019）认为，职级制度是强化公务员激励的重要制度，该制度对于基层公务员激励机制的激励客体、激励条件、激励手段、激励效果都将产生相当影响，但当前该政策执行中的有效性、针对性、公平性仍待加强^[12]。李志、陈旒、李苑凌（2020）认为，基层公务员存在发展需要和基础需要，不同公务员亦存在不同的态度、动机和需要，不同需要则会产生不同的激励期望^[7]。李志、布润、李安然（2020）认为基层低职务职级公务员在现行的公务员激励体系中处于最低层级，职业认同度也相对最低，应采用多元方式对基层公务员实施激励^[14]。杜莉娜（2021）认为，需重视对基层公务员心理方面的激励，且要注重激励的公平性，应优化公务员的选拔任用方式，从心理层面培养基层公务员的职业认同感，并完善基层公务员的退出机制^[15]。这些学者阐述了公务员激励机制在基层机关落地过程中所呈现出的、相较于政策制定初衷的欠缺或偏差之处，进一步探讨了基层公务员的特性、差异与困境。也有一些学者通过国内外公务员激励机制的对比，进一步提出了对于我国公务员激励机制的一些建议与完善对策。

综合看来，多位学者在不同制度背景下围绕我国基层机关的管理现状、基层公务员的实际需求和个人困境等，分析基层公务员激励的现实意义，同时对影响激励成效的各方面要素予以探究，提出了一系列建立健全激励办法的基本思路和对策建议，包括提供推动力和拉动力、显性奖励和隐性奖励，以及优化晋升、考核、培训、职业规划等措施。今后随着基层工作重要性的不断彰显和中央对基层干部关心关爱力度的持续加大，基层公务员激励将在公务员管理领域中占据愈发举足轻重的作用，激励机制的发展与优化将与更多方面要素挂钩；该研究领域也将得到广度上的拓展和深度上的发掘。

1.2.2 国外研究现状

部分欧美国家的现代公务员制度建立时间较为领先，其激励机制也随之形成与逐步完善，因而国外学者在公务员激励机制方面的研究起步较早，基于多个研究视角的理论成果也较为丰富。早在 19 世纪，“行政学之父”伍德罗·威尔逊（1887）就提出了公务员的五方面激励因素，分别是工作本身、从业过程中所受肯定与支持、成就感与获得感、科学的薪酬制度和个人职业发展空间^[16]，是早期关于公务员激励较为全面和具有代表性的阐述。20 世纪中叶，伦纳·D·怀特（1947）也提出政府部门应设置通畅的晋升渠道、执行不同分工下差异化的薪酬福利机制，方可最大限度地激发工作人员的履职动力^[17]。而随着物质激励的逐步完善，学术界对隐形激励和精神奖励也逐渐予以特别关注。戴维·奥斯本和彼得·普拉斯特里克（2014）强调，物质上的奖励固然有价值，但表扬和其他形式的精神补偿所产生的影响也不可忽略，应注意到心理上的激励作用，以实现业绩激励^[18]。本尼·盖斯和汤姆·雷尔（2017）也认为，相比薪酬报酬等物质奖励而言，尊重、认可、承诺等精神方面的奖励更有激励成效^[19]。

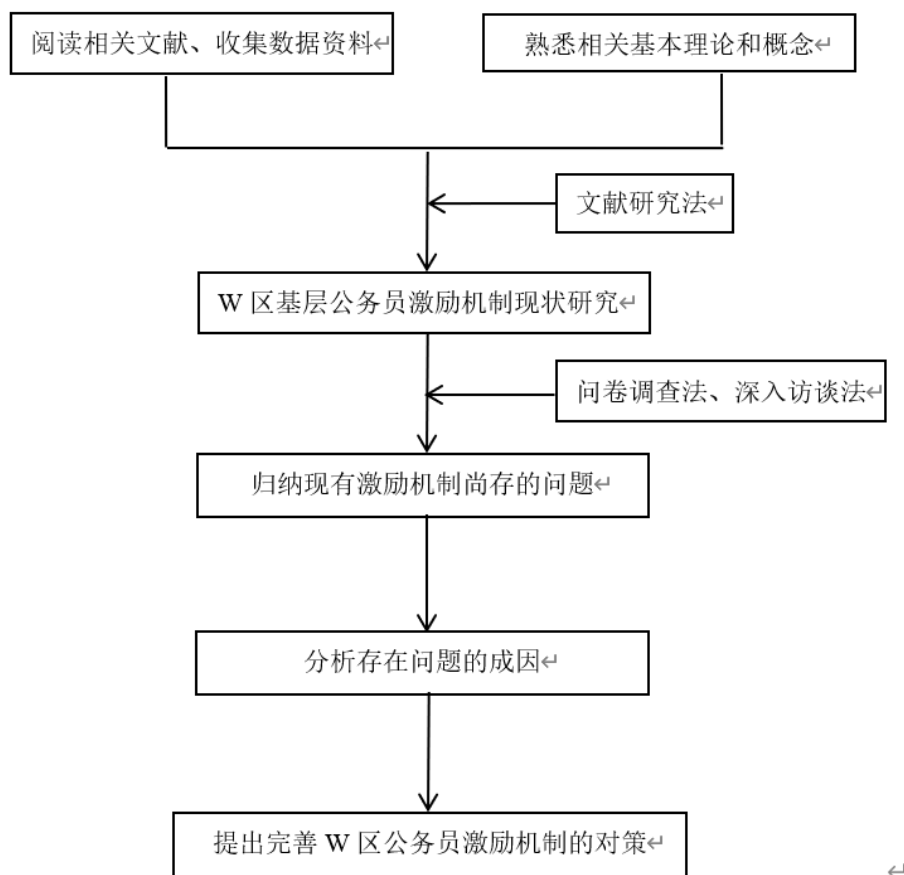
虽然国外对公务员激励理论的研究起步较早、发展较成熟，但介于国内外的行政管理制度存在着较为显著的差异，因而在针对我国基层公务员这一特定群体的激励方面，不全具有较高适配度，但仍具备一定的参考价值。

1.3 研究思路及技术路线

1.3.1 研究思路

通过查阅和分析现有的公务员激励机制相关研究文献以及相关理论，在综合理论研究的基础上，通过台账收集、深度访谈和问卷调查等方式对芜湖市 W 区公务员队伍当前激励机制和从业状态予以归纳总结，尝试分析现有激励机制的成效与缺陷，并明确其成因。在参考部分其他地区的经验基础上，进一步提出对基层行政机关具有可操作性和实际意义的优化对策和建议，为激励 W 区公务员实干担当、缓解职业倦怠作出一些参考。

1.3.2 技术路线



1.4 研究方法

1.4.1 文献研究法

通过查阅文献资料，了解与公务员激励机制相关的理论及国内外研究概况，从中归纳可影响公务员激励成效的重要因素；同时收集 W 区公务员当前概况、近年队伍发展变化状况、区域现行的公务员激励机制等数据资料，结合理论研究与实际情况对当前 W 区公务员激励机制予以科学的分析与评判。

1.4.2 问卷调查法

设计相关调查问卷，以 W 区公务员激励机制落实情况与成效为出发点，从队伍环境、薪酬待遇、考核培训、晋升状况等多角度出发设计调查问卷，收集 W 区一线人员意见，作为评价现有成效、思考改进意见的内容支撑。

1.4.3 访谈法

设置访谈提纲，以面谈形式与不同职务、工龄、类别等的公务员深入交流，全面了解访谈对象的基本情况和思想动态，从多重视角来了解分析 W 区不同公务员对当前激励机制的满意度和进一步意见，探寻当前 W 区公务员激励制度的现状、成效和存在问题，并在此基础上寻求相应的优化路径。

1.5 研究的创新点

1.5.1 研究内容

公务员激励机制这一主题，一直以来在学术界和行政界均不乏研究思考。近年随着国家行政效能发展的客观需要，更有多部相关配套法律法规出台或重新修订，许多相关政策举措陆续落地。但由于各级各地在经济发展状况、干部队伍结构等多个方面存在实际差异，因而虽然各种激励机制具有相同初衷与一致目标，具体落实后的成效却不一而足，仍会呈现出各种各样的问题。本文的创新点在于基于 W 区实际出发，充分结合全区发展实际，针对 W 区基层公务员激励机制问题进行分析，并尝试提出具有可行性的解决思路。

1.5.2 研究视角

本文作者作为 W 区基层一线从事公务员管理工作的公务员，结合自身同时拥有的两种身份，既考量全区公务员队伍长足发展的实际需求，也代入个人在基层履职的真实工作经历感受，结合实地调研结果开展研究。涉及到的相关信息数据与诉求意见均来自第一手收集，能够精准切入基层公务员关心关注的方方面面，提出的优化方案亦源自 W 区基层公务员真实心声，报有能够对 W 区公务员管理工作在现实层面上产生积极意义的期望。

第2章 概念界定与理论基础

该部分主要对基层公务员、激励机制等核心概念进行界定，并对双因素理论、需求层次理论、公平理论、选择性激励理论等相关理论进行阐述和关联。

2.1 概念界定

2.1.1 基层公务员

根据最新修订的《中华人民共和国公务员法》定义，公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。^[20]

基层公务员指在基层机关单位履职的公务员，是一个相对概念。不过从公务员管理工作开展实际来看，县级机关普遍被视为“基层”的分水岭。习近平总书记将县一级定义为“党的组织结构和国家政权结构中承上启下的关键环节”，一些以“基层机关”为对象的，旨在调动基层公务员积极性、稳定基层公务员队伍的重要政策，执行对象多框定为县区级和乡镇级机关，如《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》《关于进一步引导和鼓励高校毕业生到基层工作的意见》等；在历年公务员录用考试公告中，除中央机关外，绝大多数要求“具有2年以上基层工作经历”的职位，对于“基层工作经历”的认定也都以县级为节点，要求报考者具有“县（市、区、旗）、乡（镇、街道）党政机关，村（社区）党组织或者村（居）委会，以及各类企业、事业单位（除参公事业单位）的工作经历”。因而本文所研究的基层公务员，是指在县区级及以下机关部门工作、编制纳入县区级或乡镇级行政机关的公务员群体。

基层公务员作为服务地点和对象在基层、与人民群众接触最直接和最密切的工作者，存在其自身的特殊性与必要性。其机构层次、部门职能、工作内容与性质等都与上级机关部门存在较大差别，工作强度高、压力大，但薪酬待遇和职业生涯上限更低，因而更易产生职业倦怠，需要获得足够的激励以维持良好的履职心态、状态和成效。

2.1.2 激励机制

激励机制指组织在管理过程所制定的一系列激励政策、激励措施和激励模式的总和及其形成的体系，其目的在于激发从业者干事动力、创业活力与履职成效，

提升其获得感与责任心，起到“奖励先进、鞭策后进”，促进队伍发展和事业进步的作用。本文认为，激励机制是指为与激励对象相互作用而制定的，具有规范性、广泛性和稳定性的一系列政策、举措与方式。

相对于企业等机构，机关公务员作为一个相当特殊的群体，其职务晋升、薪酬调整等工作开展的基本原则均需有从上至下的基本相关法规政策可遵循，以实现其在全国范围内的统一性、平衡性和规范性，因而对于上级部门来说，切实保障该类法律法规的规范程度与合理尺度，对干部队伍长足发展、各项事业稳步推进起到至关重要的作用。而同时对于基层地方而言，如何在上级政策导向下，在合理合规的范围内，将政策平稳落地、执行到位，并实现激励政策的本土化、特色化，切实扩大政策辐射力度与激励效应，是提高基层公务员满意度和稳定性，最大化实现公务员个人价值追求与公共事业高质量推进的关键。

2.2 理论基础

2.2.1 双因素理论

双因素理论又称“激励—保健理论”，系美国心理学家赫茨伯格在 1959 年提出。在该理论中，影响工作成效和效率的要素可分为两类，一类是不满意因素（保健因素），此类因素的特性是“应达到起码的保底来维持基本的满意度，否则将对员工的工作成效造成直接的挫伤”，具体可参考基本的工作条件、工资待遇、政策规范、管理监督等；而满意因素（激励因素）则是“并非一定要有，但倘若有了将会明显提升工作成效”的要素，它可以是具体的物质奖励、职场发展、能力提升、职位晋升等，也可以是不可见的责任心、成就感、获得感等^[21]。总的来说，前者为“雪中炭”，是员工对职场的期望底线；后者则为“锦上添花”，影响着员工的工作成效上限。

双因素理论能够将影响基层公务员履职成效的诸多要素加以甄别和分类，为激励机制的补全与优化提供思路。保健因素的健全将避免基层人才的流失和干部的从业懈怠，激励因素的完善则将提高基层公务员干事创业的主动性和幸福感。也有要素存在兼而有之的情况，如公务员的工资待遇，既包含使人员获得基本酬劳、保障基本生活的保健性质，也包含与工作职责高低、实绩多少、成效优劣相关的激励性质，因而从两方面齐抓共管、同时入手，对基层机关的激励机制优化具有现实意义。

2.2.2 需求层次理论

需求层次理论即马斯洛需求层次理论，由美国学者马斯洛创立，将人的需求从低至高分分为生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求五个层次。强调越是处于低层次，需求程度越强烈，若较低层次的需求得不到满足，则不会触发较高层次的需求。随着需求等级的提高，满足的百分比逐渐减少。五个层次的需求的总体趋势，是自物质需求到精神需求的过程。一般而言，满足了物质层面后，人们才会开始追求精神层面的富余与满足^[22]。

就职业发展的角度来看，当一个人获得了工作后，起先要考虑薪酬待遇是否可以满足基本的生活需求，在待遇初步达到尚可的水平后，员工才会进一步考量社会需求、尊重需求与自我实现需求，会更加力求获得别人的尊重与认可，努力证明自己的能力与才能，更加勤勉尽责地开展工作，最终发挥更大的积极效应，同时实现个人价值^[23]。

公务员作为执行国家政策的主力军、群众的服务者，相较于其他行业的从业人员，更需要树立崇高的理想信念，坚持正向的职业追求，因此在公务员的激励机制中，可以根据马斯洛需求理论，实现人员不同层次的需求满足，以强化其就职过程中的使命感和责任感，达到更好的激励效果。

2.2.3 公平理论

公平理论是美国心理学家亚当斯于 20 世纪 60 年代提出来的，也称社会比较理论，其主要目的是为了解决工资报酬分配的合理性、公平性及其对员工生产积极性的影响问题^[24]。公平理论认为，员工在工作过程中的满意度与积极性，不仅源于对自身工作情况的感受与对收入待遇的定位，还在很大程度上受到与他人之间相关得失差距的影响；个人会考虑自己收入与付出的比率，选择一个或一类与自己年龄、资历等各方面水平相当的人作为参照对象，在此基础上比较和衡量自己的收入或付出，判断自己的从业经历是否值得。

作为基层公务员，不仅有时会参考事业单位、企业等工作人员的工作情况，同时也会在公务员队伍内针对不同级别、不同类型的公务员开展比较衡量，因而公平理论同样适用于基层机关工作环境。当人员感到公平时，他们会感到劳有所得，保持乃至加强自身的勤勉程度；而当他们感到不公平时，则会发生从业心理的不平衡，为了削弱这种失衡而产生的进一步的失落、沮丧、怨怼或愤怒等负面情绪，以及最

终导致对工作的漠视、怠惰等行为^[25]。但实际上，“公平”不是绝对的，而“公平感”更是具有明显的主观评判标准，因而作为组织，一方面应建立透明合理、奖罚分明的分配度，提高机制本身的公正性，另一方面也应做好与员工队伍间的充分沟通，加强员工对机制公平性的理解。

2.2.4 选择性激励理论

选择性激励理论由美国经济学家、社会学家曼瑟尔·奥尔森于 1965 年在《集体行动的逻辑》一书中首次提出。该理论强调，同一个集体内部的所有“理性人”不会自始至终为了集体利益的达成而一致作为、竭尽全力，而是会多多少少出现一些心生懈怠的、浑水摸鱼的中庸者；如果任务分工和利益分配不具有丝毫选择性和区别性，这种“公平”的本质是“不公平”的，反而不利于个人的奋斗与集体的发展，因而提倡有选择性的激励^[26]。

该理论亦适用于基层公务员队伍。基层公务员的职业身份和工作性质要求他们具有高于其他很多职业的党性修养和履职自觉，但不可否认作为一个这样庞大的群体，基层机关干部的道德素质、业务水平、工作成果等仍然存在高低差别，不能一概而论。如果该系统的激励手段不具有针对性、倾向性和区别性，不能使人员感受到自身个人利益与集体事业发展的紧密关联，就可能生出“干多干少一个样”的消沉意志和惰性惯性。近年干部管理工作中频频提到的“能上能下”和“以实绩论英雄”，都彰显了选择性激励的必要性。

第3章 芜湖市W区基层公务员激励机制现状分析

该部分从W区公务员队伍构成及其发展趋向，分析介绍基层队伍环境、薪酬待遇、考核培训、晋升状况、人文关怀等各方面情况，归纳分析基层机关现有的激励机制。

3.1 芜湖市W区基层公务员基本概况

3.1.1 总体情况

3.1.1.1 区域概况

W区原为W县，于2020年7月经国务院批准正式撤县划区。总面积约650平方公里，人口约35万人。截至2023年，共下辖5个乡镇，有19个城市社区、66个行政村和一个省级经济开发区。

所在市芜湖市位于省东南部，地处长江下游，交通便利，气候宜居，经济总量居全省第二位。经近年行政区划调整后，现辖1县级市、1县和5区，全市常住人口373.1万人。全区共有行政机构数50个（不含议事协调机构），其中党委机构9个（纪检监察机关1个、党的工作机关8个），人大机构1个，政府工作机构共28个（含公安分局、区自规分局、经济开发区），政协机构1个，群团4个，法院1个，检察院1个，镇机关5个。

3.1.1.2 人员概况

截至2023年末，W区共有基层公务员（含参照公务员法管理的机关（单位），下同）1345人。其中区直公务员1010人，乡镇公务员335人；少数民族7人，中共党员1038人。具体人员情况如下：

从性别比例来看，W区共有男性公务员918人，占比68.25%；女性公务员427人，占比31.75%。

从年龄结构来看，W区21至30岁的有273人，31至40岁的有481人，41至50岁的有251人，51至59岁的有340人。

从职务职级来看，职务公务员 365 人（其中正县级 5 人，副县级 25 人，正科级 86 人，副科级 249 人），综合管理类职级公务员 659 人，员额内法官、检察官 40 人，公安 216 人，试用期人员 65 人。

从学历层次来看，W 区最高学历为研究生的有 187 人（其中具有硕士学位的 106 人），大学本科 966 人，大学专科 169 人，中专及以下 23 人。

3.1.2 近年人员变化趋向

3.1.2.1 招录

2018 年至 2023 年，W 区共计招录公务员（含公安院校分配、选调生）325 人，除招录之外进入区内公务员队伍的仅有盐业体制改革入编人员 1 人、转业安置军转干部 2 人和“五方面人员”（即乡镇事业编制人员、优秀村党组织书记、到村任职过的选调生、第一书记和驻村工作队员）中选拔进乡镇领导班子 5 人。

在行政区划调整前，W 区经济发展水平位居全市中等、原四县前列水平。2020 年后撤县划区，部分机关事业单位机构管理机制、运行机制和职责划分有所调整，但全区机构编制总体仍保持稳定，全区编制数量大幅多于原有几个城区。加之设立为城区后工资待遇有所提高，因而 W 区近年在公务员招录中，考生报名意向较强，历年招录职位考录比从 60:1 一路走高到 90:1，报名总人数与考录比多年来一直位居全市前三水平。

3.1.2.2 辞职、取消录用

2018 年至 2023 年，W 区共有 5 人辞去公职、4 人取消录用。

自 2018 年起，随着公务员遴选机制的逐步完善，包括安徽省在内的多个省份开始明确禁止在编公务员参加公务员考试，并将被辞退未满 5 年的公务员和参照公务员法管理的机关（单位）工作人员也列入了不得报考情形，这意味着以往考取基层公务员编制后继续报名省考、向上级机关职位竞争的“骑驴找马”做法不再行得通，人员进入公务员队伍后，如果在现岗位上萌生退意，想要重新参加其他公务员岗位的选拔考试，则需在入职满一年、正式任职和登记为公务员之前申请取消录用，或是走辞职或辞退流程，花费五年的时间成本重新参加考试选拔。该项报考规则的出台使得基层公务员在作出报考选择与离职申请时更加慎重考量，不再将基层看作可以草率报考的“跳板”，W 区公务员粘性由此得到明显提高。

基于以上缘由，W 区 2018 年前有多名公务员因被录用到上级机关申请辞职，而 2018 年后仅有 5 名，去向分别为赴国外留学、返乡照顾双亲等，大多不再从事公务员工作。2020 年撤县划区后至今暂无辞职人员，试用期间共 4 人申请取消录用。

3.1.2.3 遴选

由于芜湖市市直单位组织遴选以来一直秉承“凡进必考”原则，遴选考试作为进入市直单位的唯一途径，区内关注度、参与度日益走高，报考人数约占全区符合遴选年龄条件的 35 周岁以下人数的四分之一。省内外也有部分其他地市组织了向当地户籍公务员开放报考的遴选，亦有少量公务员出于返乡考虑参加考试。

2020 年和 2021 年间，全区各级遴选报考总人次均在 120 人次左右。W 区针对区内参加遴选考生，在报名阶段实行信息核验、登记和备案制度，对符合公告报考条件的考生予以批准报名。2021 年后，由于区内部分单位反馈存在人员全年参加遴选过于频繁，多次报考、长期备考的情形，W 区增设一条限定条件，规定区内每名公务员同一自然年内仅可报考一次遴选，此后年报名人数减少到 80 人左右。2019 至 2023 年间，各级遴选报考人次逾 400 人次，其中通过遴选考试被录用到省直机关 1 人、市直机关 36 人，省内其他地市机关 1 人，外省机关 1 人，均为科员级公务员。

3.1.2.4 调出

根据近年 W 区公务员跨区调动实际情况来看，自 W 区调出人员多以遴选调出至市直机关为主；同级县区间，有调入意愿人员明显多于调出，因而 W 区在常规调动方面总体持“严进宽出”态度。2018 至 2023 年期间，共有 1 人通过遴选调出至省直单位，36 人遴选调出至市直单位，2 人遴选调出至市外或省外机关单位。除遴选录用和干部跨区任职外，仅有 2 人调出至市内其他县区、3 人调出至省内其他地市、1 人调出省外，均系调回其户籍所在地；从其他县区调入共计 37 人，也以 W 区本地户籍人员因照顾家庭需要申请调回为主。

3.2 芜湖市 W 区基层公务员激励举措

3.2.1 工资待遇

W 区撤县划区前，辖区内公务员工资中的规范津补贴及奖励性绩效（奖金）额度均低于市直以及市内各区标准。其中规范津补贴标准同其他三县基本持平，奖励性绩效标准一般低于市直以及市内各区、高于其他县，在全市范围内处于中等偏低水平。2020 年 W 区撤县划区后，根据相关政策规定，全区公务员规范性津补贴自次月起参照市直部门标准正式执行，人均月增资近 900 元；奖励性绩效（奖金）额度适度上调，人均年增资约 1 万元。

2021 年，中办、国办印发《关于进一步严禁纪律清理规范地方违规发放公务员津贴补贴的通知》，要求各地进行自查上报和规范清理，取消不合理、不合规的、国家统一规定的津补贴项目以外自行发放的津补贴和奖金，全国公务员规范工资津贴补贴工作启动。各地依据政策要求，先后开启了一轮对公务员津补贴、奖金的核查清理。清理规范工作开展后，在职公务员奖励性绩效改为绩效奖金机制，分出基础绩效奖和年度考核奖 2 个子项目，其中基础绩效奖按月随工资发放，根据职务职级设置不同标准，占绩效奖金额度的 66%；年度考核奖根据考核结果按年度一次性发放，不与职务职级挂钩，占绩效奖金额度的 34%。地方机关公务员绩效奖金总量水平由所在省财政部门牵头，会同组织、监察、人社、审计等多个部门下达批复确定标准，地方严格按照省批复和意见落实，不得突破。公务员津贴补贴严格执行工资津贴补贴政策后，由上级省市批复的 W 区绩效水平处于全市各城区中最低，目前仅高于 W 县级市和 N 县水平；年人均绩效水平总额标准相较清理规范前下滑约 1.2 万元，全区公务员收入受到削减。

3.2.2 年度考核

W 区公务员年度考核根据人员类别，分为非领导干部考核与科级领导干部考核两部分开展。非领导干部考核参照《公务员考核规定》与市委组织部考核方案要求开展，由其所在机关组织实施，党委（党组）承担考核工作主体责任，组织（人事）部门承担具体工作责任。机关一般设立考核委员会，按照“总结述职、民主测评、了解核实、审核评鉴、确定等次”的程序进行。对拟确定为优秀的公务员要征求纪检监察机关意见。考核结果以书面形式通知公务员，并报区委组织部备案。到

村任职选调生，由区委组织部牵头，会同选调单位、乡镇党委实施，作为当年公务员考核结果。考核优秀比例一般为 15%-25%，主要由单位上年度的目标考核责任制结果结合其他奖惩情况决定。领导干部年度综合考核由区委组织部负责组织实施，主要考核干部政治素质、道德品行、组织领导能力、精神状态、工作作风、工作实绩和廉洁自律等情况，考核成绩由单位领导班子考核成绩、民主测评成绩和考核组评分三个方面构成。其中单位领导班子考核成绩主要由区委办、区政府办会同区委组织部依据“发展”和“党建”两部分工作目标任务完成情况予以评分；民主测评由分管区领导、单位领导班子其他成员等测评主体在干部述职述德述廉的基础上依据德、能、勤、绩、廉各方面表现情况予以评分；考核组评分由考核组经过根据领导班子总结、个人述职述德述廉报告、实地查看、民主测评以及个别谈话等流程，结合平时考核、巡视巡察、审计、奖惩等情况纵横比较，综合研判评分。干部共分为镇领导班子成员、区直单位领导班子成员、其他科级领导干部三个类别，分别根据不同比例折算合计分值。

干部在年度综合考核中被评定为优秀的，由区委、区政府进行表彰，并按照规定给予嘉奖；连续三年为优秀等次的，记三等功，发放证书、奖章和奖金，并获得带薪疗养休假资格。考核优秀人员在干部调整中，优先提拔重用、晋升级级等。年度考核结果为称职及以上等次的，按照有关规定享受年度考核奖金、晋升级别工资。被评定为基本称职、不称职及参加年度考核不确定等次的，当年度不计算为晋升级别工资的任职年限和晋升工资的考核年限，不享受年度考核奖金。年度考核排名靠后的，根据人员具体的情况，接受提醒谈话、批评教育或组织调整等相应处理。

3.2.3 干部培训

W 区在公务员培训方面，以《公务员初任培训办法（试行）》《公务员培训规定》《干部教育培训工作条例》等政策为遵循，每年重点举办的班次主要有新录用公务员初任培训班、公务员能力建设培训班、中青年干部培训班、科级领导干部进修班和新提拔科级干部任职培训班等。除初任培训学员为新录用公务员外，其余班次均根据干部培养需要实行点名调训，区委组织部会同区委党校对课程设置、师资安排和组织管理等进行把关，聚焦主业主责、中心工作和专业素养和实践一线开展培训。参训学员普遍实行“凡训必考”“参训必作主题发言”原则，促进学习成效。

近年来根据基层工作实际，提升镇村干部推进乡村振兴能力成为培训工作的重中之重。W 区在严把各类培训班课程关、师资关、纪律关的同时，也在培训形式和课程方面展开探索，开始尝试异地调研、学员论坛、开展“三同”（同吃、同住、同劳动）实践活动等新模式。

3.2.4 职务职级晋升

3.2.4.1 职务提拔

截至 2023 年，W 区共有县处级领导职数 43 名，科级领导职数 487 名。出于过往撤乡并镇、超职数配备干部等历史原因，区内领导干部队伍一直存在结构不优、年龄老化的客观缺陷，到 2021 年底区领导班子换届结束时，全区科级领导干部平均年龄为 47.34 岁（35 岁以下占 8.96%，50 岁以上占 42.92%），正科级领导干部平均年龄 50.23 岁，50 岁以上的占比 60%，仍存在年龄老化问题。为优化干部队伍结构，全区采取系统谋划方式，对区管领导班子逐一进行调研，深入了解领导班子结构和干部年龄、性别、专业构成等要素，形成《W 区科级干部队伍分析调研报告》，对未来 3 年干部队伍结构走向进行推演分析，制定《关于在全区范围内实施年轻干部“211”培养工程的工作方案》，明确近 3 年年轻干部培养目标和培养举措，立足长远发展需要打造高素质干部队伍。2022 年以来，全区共调整干部 445 人次，其中提拔任用干部 138 人（正科 36 人，副科 102 人），提拔使用 40 岁及以下年轻干部 66 人，占提拔干部总数的 47.83%，40 岁及以下正科级干部由 10 人增加到 12 人。全区科级干部平均年龄 44.6 岁，较 2021 年同期下降了 2.7 岁，其中：正科平均年龄 46.85 岁，下降 3.35 岁；副科平均年龄 43.98 岁，下降 2.62 岁。

2022 年 9 月，中共中央办公厅正式发布《推进领导干部能上能下规定》，区委组织部组织全区各单位党委（党组）开展集体学习，对照“不适宜担任现职的 15 种情形”开展全面自查。2022 年以来，调整不适宜担任现职的科级干部共 7 人，其中调整岗位 3 人，改任职级 4 人。

3.2.4.2 职级晋升

2019 年职务与职级并行政策出台以来，为确保政策红利能长远惠及所有公务员，W 区对全区机关公务员队伍进行研判，模拟推演未来职数使用情形，初步制定了全区职级晋升原则。全区除公安分局、检察院、法院、自规分局外，所有综合

管理类公务员职级职数按照区级机关、参照公务员法管理事业单位、镇机关三个层次综合管理类行政编制数分别核定，全区范围内统筹使用。由区委统一研究和拟定各职级优先晋升条件，要求在达到任职年限的基础上，根据工作需要、德才表现、职责轻重、工作实绩和资历等因素综合考虑晋升，在人员符合条件且所在单位认可其工作表现并同意推荐的情况下，方可启动晋升流程。

在国家现行职级晋升政策的要求中，晋升至二级调研员以下各职级的基本任职年限要求均仅为满两年。为防止全区职数过早用尽，同时着力避免区内干部始终存在已达条件、坐等晋升的心态，区委在政策基础上进一步限定了任职年限要求，同时综合考量年度考核优秀次数等条件。为体现对基层一线公务员的倾斜，区内所有乡镇公务员晋升各职级任职年限要求相较区直均减少两年（须符合政策规定条件）。

因公务员职级制度尚处于起步和探索阶段，同时考虑到 2022 至 2024 年区内公务员退休高峰过后，退休人数将明显减少、职数腾出速度降缓，因而 W 区在首轮晋升原则制定时较为稳慎，原则上推行“三三制”（即 1/3 用于保证退休人员，1/3 用于激励干部，1/3 用于统筹调配），不搞大片晋升、竭泽而渔，避免发生全区职数迅速用完、后来人晋升无望的情况。但比较保守的晋升方案也使得区内公务员认为晋升条件严苛，“晋升难”的呼声时而有之。2023 年，W 区经上级巡视巡察后根据“职级使用率不高、激励效应不足”的反馈意见加以整改，进一步修订职级晋升方案，放宽了全区职级晋升条件，力求更科学地用好用活公务员职级资源。

自职级晋升工作启动以来，W 区综合管理类公务员共晋升四级调研员 20 人次，一级主任科员 104 人次，二级主任科员 26 人次，三级主任科员 106 人次，四级主任科员 83 人次，共计 339 人次；公安系统晋升二级高级警长 1 人次，三级高级警长 5 人次，四级高级警长 13 人次，一级到四级警长或警务技术一级到四级主管 408 人，共计 427 人次。

3.2.5 带薪年休假

根据《公务员法》和《职工带薪年休假条例》规定，公务员连续或累计工作满 1 年后，享有带薪年休假。工作已满 1 年不满 10 年的，每年享有年休假 5 天；已满 10 年不满 20 年的，每年享有年休假 10 天；已满 20 年的，每年享有年休假 15 天。虽然相关政策一早有之，但在 2019 年之前，全区仅有公安、市监、国土等极

少数部门执行年休假制度，且休假人数、天数均未达半数，休假执行情况不理想。2019 年末，芜湖市出台《市级党政机关工作人员带薪年休假实施办法（试行）》，进一步细化了市直机关单位带薪年休假施行细则，并开始正式落实年休假应休未休报酬，明确对于享有的带薪年休假，如确因公应休未休的，按照 3 倍水平发放年休假应休未休报酬，具体数额与应休未休天数和单日工资收入水平挂钩。同年，W 区参照市一级做法，正式开始执行带薪年休假与年休假应休未休报酬。

3.2.6 带薪疗养休假

2023 年起，W 区出台《W 区机关单位优秀工作人员带薪疗养休假管理办法》，每年开展一次为期五天的带薪疗养，每期 50 人左右。纳入疗养休假对象的人员范围为区内记一、二、三等功和在重要专项工作任务及活动中作出显著成绩和突出贡献而获得市级以上党委和政府表彰的公务员，由单位根据人员工作任务、年龄结构和身体状况统筹安排参加疗养休假。疗养休假以身心疗养、健康讲座、参观学习、红色洗礼、交流互动、乡村体验、文体活动等为主要内容，疗养休假期间不计入年休假期。2023 年 10 月，W 区赴黄山市顺利开展第一期带薪疗养休假。

3.2.7 保障性住房

2023 年，W 区住建局印发《关于进一步做好新就业无房职工住房保障工作的通知》，规定区内自 2021 年 1 月 1 日以来新录用的机关事业单位在编人员如在 W 区内无任何自有住房，即可申请保障性住房，租金标准按照每月 300 元收取，过渡时间不超过两年；亦或自行租房、申报租赁补贴，月发放标准为 300 元，最高可享受 12 个月。该政策发布后，区内新就业机关事业单位人员积极响应申请，但据反馈，区内保障性住房位置集中在某单一小区、不能满足所有人员的通勤需求，且房源暂时不多、住房条件一般，因而新就业人员大多选择申报更灵活的租赁补贴。当年全区共计入住 7 户、发放租赁补贴 50 万余元。

3.3 芜湖市 W 区基层公务员激励成效评价

从 W 区公务员队伍现状看来，近年 W 区公务员队伍稳定性整体尚可，随着公务员报考政策的调整和区域发展实际，近五年人员考入、调入意愿普遍高于调出，历年增幅均超过减幅，未出现人才流失严重、入不敷出的情况，区内人员管理口径总体处于“严进宽出”状态。

W 区工资福利待遇在全市范围内处于中等偏低水平。在撤县划区增资阶段，区内公务员因津补贴增资幅度较大，结合全区建设与发展的良好态势，获得感较为明显；但在清理规范工作开展后，不仅年度奖金受到削减，且许多人员曾因参与招工招商、拆迁征收等工作发放的奖金被要求退回，干部们感到自己为区内重点工作付出辛劳、做出贡献却未受认可回报，情感上普遍感到难以接受，工作积极性受到挫伤。

在考核工作开展方面，W 区对考核结果的正向运用较为充足，被评定为优秀等次的人员可同时获得立功受奖奖金、奖章证书、带薪疗养休假等物质激励与精神激励，可从中受到鼓舞；但考核结果为称职以下的人员则多为受处分、长期病假等特殊人员，对于在机关工作成效不佳、效率不高但尚未触及纪律底线的碌碌无为之辈，则未能起到重分的警示和惩戒作用。

在干部任用方面，近年逐渐有大胆任用年轻干部、积极推进“能者上”的趋势，但迫于基层机关有限的职数和稳步开展工作的需求，干部的提拔任用仍需保持循序渐进性，因而干部重用的力度和覆盖面有限，同时“庸者下”的力度仍显不足；职级晋升方面，领导干部兼任职级、挤占职级职数的情况较为严重，干部对职级并行制度的评价随自身受到晋升的情况而褒贬不一。

带薪年休假制度推行后，区内多数单位落实情况较好，但仍存在部分工作过于繁忙的单位或领导干部未能充分执行，在按规发放应休未休年休假报酬的情况下，感到有所慰藉，工作心态得到优化。

保障性住房政策出台后对新录用公务员有所关照，因住房数量、条件、位置无法满足所有新录用公务员的具体需求，因而仅有少量新录用公务员入住，更多人员选择申领租赁补贴。但保障性住房政策在考生考虑入职 W 区时，大多无法成为影响报考意愿的决定性要素，只起到“锦上添花”的效用。

总体来说，W 区区内激励手段相对传统保守，以延续执行上级政策为主，特色性、本土化手段不够多，具体激励成效仍存在很大的提升空间。

第 4 章 芜湖市 W 区基层公务员激励机制存在问题及成因

该部分通过面向多人开展问卷调查与深度访谈交流，征询基层公务员的从业现状、履职心态和价值取向，结合所收集信息进一步研判当前基层各项公务员激励制度的实际成效、尚存缺陷与原因。

4.1 芜湖市 W 区公务员现有激励机制考察

4.1.1 问卷调查

4.1.1.1 问卷调查内容设计

问卷从 W 区基层公务员个人基本信息、现有激励机制执行情况及满意度三个方面展开，共计 30 个问题，设置了单选题和多选题两个题型，旨在了解被调查者的工作状态、履职心态、职业规划等，以及对薪酬待遇、考核培训、职务职级晋升等机制的满意度。在初步完成一轮问卷设计后曾在小范围内进行了试调查，后基于一轮问卷填写者的反馈意见，结合 2023 年度 W 区经上级巡视巡察后根据反馈结果在部分公务员激励措施方面所作的整改工作（如职级晋升条件有所放宽等），对内容作出了一定调整，形成最终调查问卷。

问卷内容见附录。

4.1.1.2 问卷调查范围及方式

本问卷调查范围为 W 区公务员，人员范围有针对性地涵盖了乡镇机关、政法系统机关（公安分局、法院、检察院、司法局、政法委）、参公群团和参公事业单位以及其他区直机关部门几大类人员。为保证问卷样本的多样性和调查结果的客观性，在被调查者年龄、职务方面均作分流，避免被调查者属性过于接近导致统计结果过分集中、有失偏颇。

本问卷调查对象范围均在 W 区内，采取了线下、线上相结合的方式发放和收取问卷。一是通过自身工作熟识和同事介绍，向部分公务员发放了部分问卷；二是作为面向全区机关单位的公务员管理部门工作人员，在向前来科室办理业务的各单位公务员发放填写了问卷后，请他们通过微信、QQ 等方式分享问卷星软件链接，

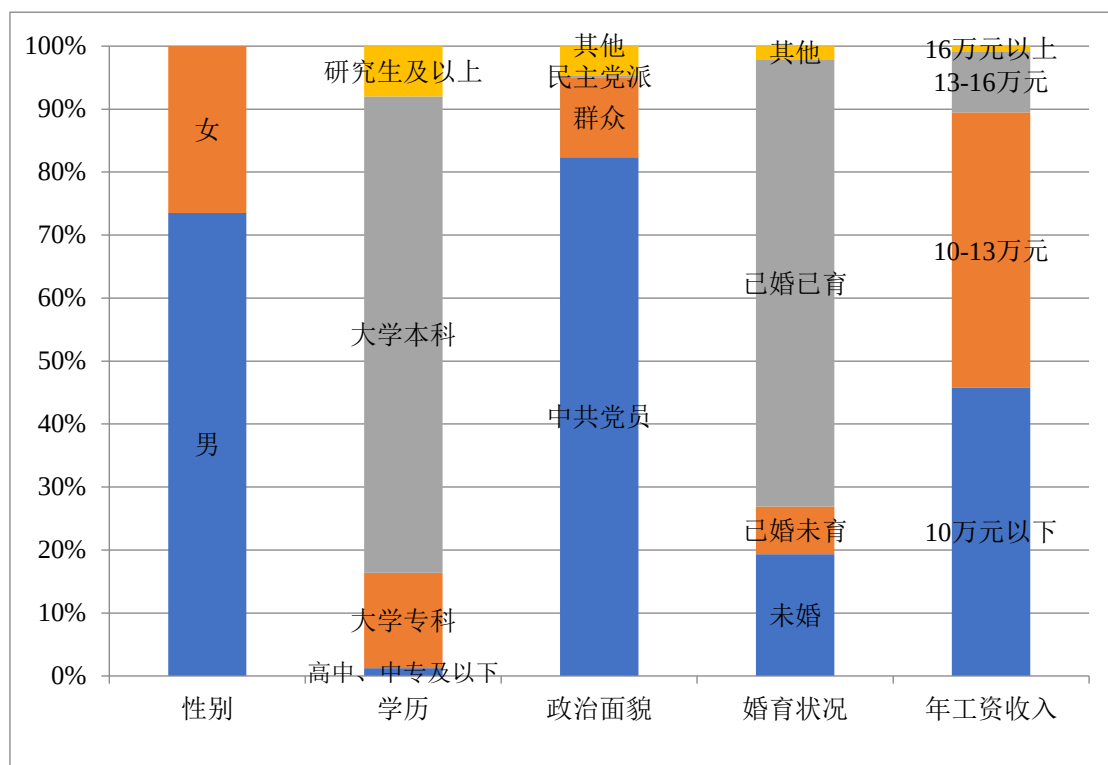
邀请本单位各职务、各年龄段的公务员填写提交。收回所有问卷后，对部分存在明显信息矛盾失真的问卷剔除，最终共接收有效问卷 238 份。

4.1.1.3 问卷结果分析

（1）W 区公务员基本信息

针对 W 区公务员基本信息的调查集中于问卷第一部分，包括人员性别、年龄、学历、政治面貌、婚育状况、基层机关工作年限、职务职级、工资收入以及进入基层公务员队伍的初衷等。

调查统计结果显示，从性别来看，W 区公务员队伍中，男性公务员占 73.53%，数量高于女性公务员。但在男性公务员中，有 66.29% 为 35 周岁以上；女性公务员中则有 69.84% 低于 35 周岁，显示近年更多女性公务员报考并录用为公务员。从学历水平来看，以大学本科为主，占总数的 75.63%。从政治面貌来看，以中共党员为主，占总数的 82.35%。从婚育状况来看，以已婚已育为主，占总数的 71.01%。各项人员基本信息数据与全区公务员结构分布情况基本吻合。从职务职级来看，政法系统副科级与正科级人数比例合计 52.38%，明显高于其它类别单位；年打卡工资收入 10 万元以下比例为 33.33%，明显低于其他类别单位，反映出公安、法官检察官等政法系统公务员在机关干部队伍中，拥有职务职级晋升与工资收入方面的优势。从进入基层公务员队伍的原因来看，“有理想信念”“社会认同感高”和“福利待遇稳定”是选择最多的几项原因，也有部分人员（如公安系统的人民警察等）根据自身进入公务员队伍的实际情况，列举了“学校分配”等选项。



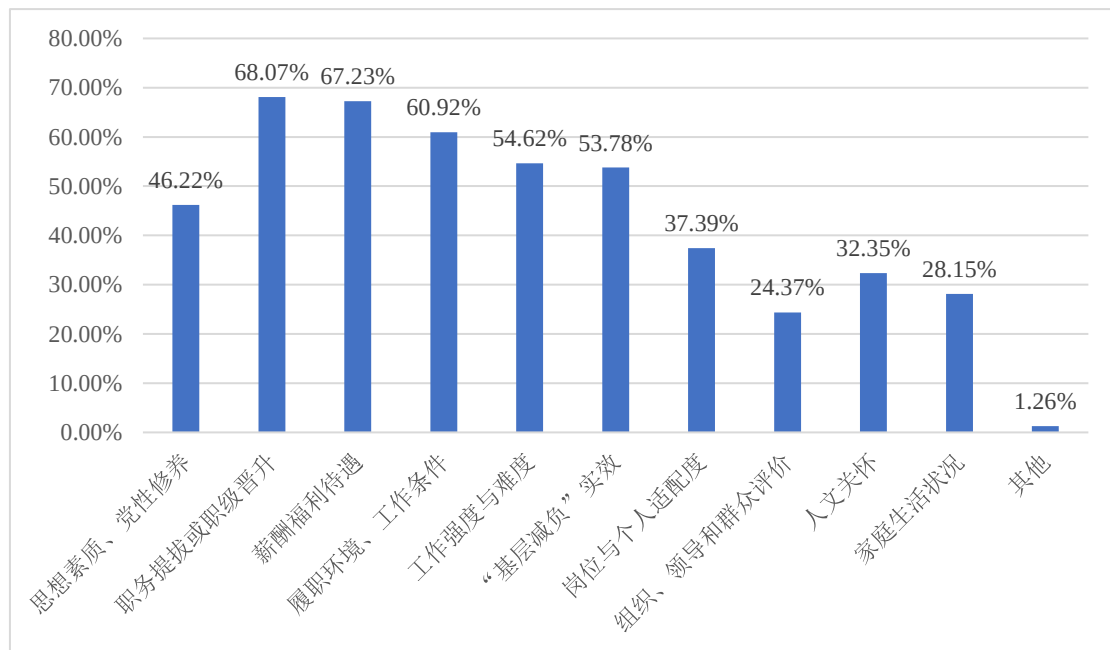
图表 3-1 W 区机关公务员基本情况统计

(2) W 区公务员激励机制执行情况

在职务与职级并行工作推行已逾三年之际，仍有 45.37% 公务员仅部分了解或完全不了解职级晋升政策，有 48.32% 人员近三年来未获得过在职务职级方面的任一类晋升，同时获晋升人员中政法系统干部占较大比例，可见职级并行政策激励效应在基层机关的感知度还有较大提升空间。考核工作仍以年度考核为主，平时考核、专项考核覆盖面有限。年度考核优秀人选的确定虽以民主测评结果为主，但仍有少量单位存在领导直接指定、“轮流坐庄”等情况。公务员培训参训频率不一，经常参加与从未参加者兼而有之，其中有 31.09% 人员近年来极少参加甚至从未参加各类培训。带薪年休假实行情况尚可，但仍有 30.67% 人员带薪年休假部分落实甚至完全未落实。保障性住房享受人员范围有限，大多数人员选择在区内买房或坚持每日跨区两地来回。工资收入方面，62.18% 人员认为当前工资能够持续当下生活，但所剩不多，仅有 13.87% 人员的工资收入在满足日常生活开销之余能够有所盈余，结合第一部分年收入水平的调查结果，基层公务员收入的总体特征仍以稳定为主，能够维系家庭基本生活开支，但大多数基层公务员的薪酬待遇并非较高水平，仍停留在“养家糊口”阶段。

(3) W 区公务员激励机制满意度调查

就区内现行公务员职级晋升、干部考核与培训工作的开展情况，均有六成左右受访者认为对于干部的激励担当、促进工作效果积极，但仍有相当部分受访者认为该几项工作目前“作用一般”或“没什么作用”，可见区内干部管理培训工作还存在充分的优化空间。针对目前基层正在推行的“减负”，仅有 11.76% 人员感到工作负担有效减轻，接近半数受访者认为“减负”以来工作量不减反增，说明当前减负效果不够理想，基层工作作风的改进需要从上至下各级机关真正从实际出发，共同制定和执行易行有力的措施，切实将基层减负成效落到实处。对于自己正在承担的工作，有 43.28% 人员自认现任岗位契合自身，39.08% 人员自认在工作中的付出与获得可相匹配，41.18% 人员自认当下履职状态积极，可见仍有相当比例人员出于各种缘由在工作中未达最佳状态。各种要素中，职务职级晋升、薪酬福利待遇、履职环境条件的关注度位列前三，而其中职数紧张、晋升难度过大和薪酬待遇增长缓慢，是为受访者所认同的现状。



图表 3-2 影响 W 区机关公务员工作积极性的主要因素统计

4.1.2 访谈调查

4.1.2.1 访谈内容设计

访谈主要针对 W 区公务员队伍现状设置，以问答的形式从数名公务员的视角了解了他们在进入 W 区公务员队伍后的个人职业生涯规划与具体发展经历，征求

他们在自身感受基础上对区内当前所有激励机制的形成的个人理解、相关评价以及意见建议等。

访谈内容见附录。

4.1.2.2 访谈开展范围及方式

访谈调查范围主要涉及 W 区数名不同年龄、不同职务、不同类别的公务员以及少数近年已从 W 区离职的公务员，针对基层公务员激励的相关问题开展一对一访谈。主要采取线下面谈方式，辅以个别电话访谈方式。共征集有效访谈 29 份。

4.1.2.3 访谈结果分析

(1) W 区公务员从业状态总体评价

从区镇机关科级领导干部和非领导公务员的访谈结果来看，普遍认为公务员属于社会尊重度、家庭认可度较高的职业，入职 W 区机关公务员是基于个人偏好和能力作出的选择。

受访的有一定工作年限的公务员普遍表示，相较数年以前，现今工作的开展难度大大增加，其中有一些传统工作出于时代变革、经济发展和政府职能的转换，标准要求变得更加精细严格；但也同时新增了一些“意义不明”的工作任务，其重要性和必要性有待商榷。W 区近年的各项工作开展水平和整体经济发展水平均在全市范围内受到肯定，随着工作年限和经验的沉淀，个人收入待遇也尚可接受，在受疫情和经济下行影响的近几年，体制内“旱涝保收”的稳定性尤显宝贵，工作相对熟悉度高、得心应手，加之在体制内工作的人脉积累也是有价值的资源，因而虽然对现状并非完全满意，但基本都未考虑离开 W 区公务员队伍。

受访的年轻公务员大多表示，当前公务员考试竞争激烈，省直、市直机关部门录用难度过大，当时报考 W 区是一个退而求其次的决定。入职以后，近年招录的公务员普遍感到入职后工作量超出了自己报考时的预期，比在企业、学校等原单位上班时更为繁忙。其中部分公务员对现状感到可以接受，综合个人年龄条件、能力水平、家庭婚育等情况，已不再有 W 区以外的职业规划；尤其少数近年获得职务提拔的年轻科级干部，均表示出于对组织认可的感知，也因忙于现有工作，不会再参与上级遴选考试。但超过半数符合遴选报考年龄条件的 35 周岁以下公务员，都表示仍保有改变现状的想法和对上级机关部门的向往，准备继续备报考遴选考试。

受访干部对现状的不满意之处主要集中在以下几点：一是工作状态紧迫，基层人少事多，但工作标准要求不打折扣，长期加班加点，休息休闲、照顾亲人等时间都被挤占，鲜有自己的个人与家庭生活，身心健康都受到较大影响。二是单位分工不均，工作态度端正积极、履职能力较强的年轻公务员总是难逃能者多劳的命运，作为兢兢业业的“业务骨干”整日忙碌、挨骂担责，同单位同部门的怠惰老同志或能力平庸者却消极应付、坐享其成，长期下来心态难免有所失衡。三是事务繁杂琐碎，所面临的信访维稳、多头考核、大型活动、公务接待等工作任务和压力层出不穷，其中的许多事项在难度上并非基层公务员力不能及，但与干部的个人专长不相契合，部分工作的实际价值和必要意义更为基层所质疑，干部在履职过程中认为自己做的许多事情于公于私并无太大意义，从业获得感逐渐降低。四是基于前三项所述和 W 区现有的激励机制，很多基层公务员自认在工作中的付出与获得并不均等，没能收获到使自己感到足够慰藉的回报。

（2）W 区公务员激励机制总体评价

根据受访情况，W 区公务员对现有的激励机制总体评价如下：

在区镇对比方面，由于 W 区 5 个镇经济发展状况都较好，均不属于条件艰苦、地域偏远的乡镇，全区在待遇兑现、职级晋升、年度考核等多个方面也均有向乡镇倾斜，因而从访谈情况看来，各镇在激励机制方面的意见反馈与区直机关基本相符，W 区乡镇与区直机关公务员间尚不存在明显的观念落差。

在职务职级晋升方面，绝大多数受访者表示身在基层机关，已然理解和接受基层领导职数有限的现状，认为在基层得到提拔既要看个人能力，也需适逢一定的契机与时机，对于职务并不秉持强求的心态。但各个年龄阶段、职务层次的受访人员普遍认为，W 区职级晋升难度大、周期长，不能充分发挥激励基层作为的作用。即使是晋升条件最为宽松的区公安分局，也表明区内乃至芜湖市内的职级晋升原则相较周边同级地市整体更为严苛，每逢与人对比时便差距彰显、倍感失落。

在薪酬待遇方面，W 区撤县划区后，公务员收入得到增长，但工资津贴补贴清理规范工作随之而来，全区所有公务员年度考核奖金再遭削减，对干部打击较大。全区各项工作在全市力争上游，薪酬待遇却始终处于偏低水平；尤其是根据清理规范工作开展要求，一些干部曾因参与招工招商、拆迁征收等工作发放的奖金被要求全数退回，干部自述为区内重点工作付出艰辛，并已经取得可见成果，最后却在物质奖励待遇上得而复失，“竹篮打水”，非常难以接受。

在考核培训方面,普遍认为领导干部考核结果相对于领导个人表现,也在很大程度上受到任职单位影响,例如在“四大班子”等单位就职的领导干部更容易在考核获得优秀等次,参公事业、群团等“边缘单位”的领导干部则鲜有优秀,在考核以及考核结果的使用上不占优势。非领导干部考核因以单位为考核主体,虽然在单位内部公正性和精准度评价尚可,但从全区视角来看,因各单位人员结构、干部质量、工作职能都有所不同,每个单位获评优秀的难易也并不均等,例如一些人数极少的单位,几年才可累计获得一个优秀名额;两办、组织部等年轻优秀干部集中的单位,考核实质为好中选优,获评优秀难度很大。有参训经历的受访者表示近年公务员培训形式开始多样化,但日程安排满、学习任务较重,学员同时承担着单位工作,难以做到理想状态下的全脱产学习。

在其他福利方面,近年区内开始实行的带薪年休假、带薪疗养休假、保障性住房普遍评价良好,同时也收到了有关优化政府食堂、开展文体活动等各方面的意见反馈。

从访谈总体情况来看,W区公务员普遍认为,区委在公务员激励方面有倾向、有尝试、有行动,在上级政策的导向下完成了一些“规定动作”,但在执行细节和更多的“自选动作”上,还留有较大发挥余地。倘若全区公务员在上述各个方面都能受到行之有效的正向激励,他们当前工作状态下的不满意情绪将得到较大缓解。

4.2 芜湖市 W 区公务员激励机制存在问题

4.2.1 职务职级红利不足

在问卷调查中,高达 68.07%的受访者认为职务提拔和职级晋升是影响基层公务员积极性的重要因素,为各因素中最高,但就问卷和访谈结果反馈来看,目前 W 区职务和职级晋升难度仍然较大,呈现出的激励效应不能使大多干部满意。

4.2.1.1 干部提拔竞争激烈

“我们刚上班的时候,组织上选拔干部要求工作经验丰富、岗位锻炼充分,可等到我熬够资历有了经验的时候,又开始提倡大胆使用年轻干部。现如今是很难再有什么机会了。”

基层机关领导职数稀少的客观情况,决定了“人等职位”的现实局面。W 区基层干部中不乏能力优秀、工作勤勉者,但受限于职数,往往只能好中选优。同时

考虑到单位职位特性、人员梯队发展等多个方面，能够适时获得提拔重用，走上适宜领导岗位的基层干部终究为少数，机遇的缺乏、追求的落空，挫伤了部分干部的事业心和进取心。

4.2.1.2 职级使用不尽合理

“本来以为有能力的干部走职务提拔的路子，我们熬一熬年限享受个职级待遇就好，没想到职级职数的大头也被领导干部们占着，实在没什么盼头。”

公务员职级晋升要综合考虑政治素质、业务能力、资历贡献等，但政治素质、业务能力等条件很难量化和比较，虽也将年度考核结果纳入考量，但总体最后仍以各级领导职务的任职年限等硬性条件为主要晋升基准，论资排辈本质难以完全消除，同时也使得领导职务在职级晋升过程中享有更大优先权。从 W 区近年职级晋升结果来看，非领导职务晋升人数明显少于领导职务，职级晋升政策对一般公务员激励覆盖面有限、作用不明显，“双车道”近乎回归“单行道”，晋升方案及原则科学性仍需探究。

4.2.2 薪酬待遇未达预期

作为同时具有保障和激励作用的要素，薪酬待遇始终是在基层公务员众多激励机制中关注度居高不下的因素。综合 W 区相关现状与问卷、访谈收集的意见，当前全区在薪酬待遇方面尚存在标准偏低、增长缓慢、奖金退返、差距悬殊等问题。

4.2.2.1 标准偏低、增长缓慢

“晋升三级主任科员每个月工资居然只增加 71 元，一年的增资额甚至请朋友们聚个餐都够呛。”

2006 年 7 月以来，公务员工资的正常增长机制是级别工资根据考核结果，五年晋升一个级别、两年晋升一个级别工资档次，月增资大多数情况下不足百元。各职务职级间津补贴差额不显，职级晋升月增资大多不足 200 元。工资常规变动的增幅普遍低于干部期待值，新入职和新晋升的公务员兑现待遇后经常表示未达预期、缺乏获得感。

4.2.2.2 考核奖金有所退返

“活干了，苦吃了，工作成果有了，奖金却又原封不动退回去了。”

W 区的年度考核奖金在 2020 年撤县划区后有所提高，次年逢清理规范又再经削减和退返，作为各项工作力争全市前列的县区，W 区公务员总体收入标准却始终位居全市中下游，干部积极性有所挫伤，在社会面广为认定的“公务员工资高、福利多”的观感面前则更深感无奈。

4.2.2.3 区内亦有悬殊差距

“难道只有享受特岗津贴的单位工作才辛苦吗？”

在现行公务员薪酬制度下，大约有半数机关单位享受特殊岗位津贴，但津贴的有无与高低，不能完全为广大干部所理解。譬如相较政法系统各类额度较为可观的千元水平津贴，承担一线信访维稳压力的专职人员仍执行着每月 235 元的信访工作人员岗位津贴，标准至今已逾十年未调整，后者难免有所怨言。而公认工作压力和强度大的区委办、区委组织部、区政府办等单位则更无任何特殊津补贴，干部待遇和工作压力不尽匹配。

4.2.3 “减负”成效有待商榷

在问卷和访谈过程中均有数名对象表示，基层减负工作仍旧有些浮于表面，使得基层工作数量和压力未能缓解，甚至有时不减反增。

“减负前在工作上需要报送 99 项材料的，现在反而变成需要报送 100 项，因为还要报一项材料证明我们真的减负了。”

基层减负推行后虽已初现成效，但在某些工作上，证明减负成果的优先级被前置到了高于实际开展工作需求的位置，反而背离了“减负”初衷。譬如为体现精文减会的具体成效，需要定期填写表格，统计报送发文、开会次数；为减少可统计的发文、开会数量，改用非正式文件发布、保密邮箱传达或电话逐一通知安排工作等方式下达工作任务；为减少工作用群数量，合并或解散了有实际需求的工作群，并刻意控制进群的工作人员数，反而不便于工作开展。此外在基层清理表彰、清理挂牌等方面，也仍存在“边清理边表彰”“边清牌边挂牌”的情形。

4.2.4 工作环境条件欠佳

根据 W 区公务员统计数据，近年来进入 W 区公务员队伍的干部，有大多数并非本地户籍，需要通过早晚往返或就地暂住的方式在 W 区开展工作。W 区距芜湖市城区有近 1 小时的车程，部分下辖乡镇距离更远，早出晚归的通勤成本、租房的

简陋条件或购房的经济压力，外地干部至少需要承担其一。相较于基层机关，上级机关部门在办公环境、硬件设施、食宿出行、公共资源等各方面条件都更为优渥，干部坚持在基层一线干事创业，需要对工作条件报以更多包容、忍耐和坚持。

4.3 芜湖市 W 区公务员激励机制存在问题成因

4.3.1 组织层面原因

4.3.1.1 干部晋升空间狭小

我国行政体制共有五级，处于其中最末端两级的 W 区区直与各乡镇公务员，职务职级的晋升上限显而易见。绝大多数区直单位与乡镇均为正科级，科级领导职数占比低、职数少，竞争压力大，区内大多公务员职业生涯会处在副科级及以下职务。W 区曾在 2003 年经历一轮大规模的乡镇合并，原先的 24 个乡镇合并为 8 个乡镇；又经过几轮区划调整，Q 镇、H 镇、F 镇先后划出，领导职数不断减少，科级及以上干部的安置空间不断被压缩。机构改革后，为了消化原有的科级干部，不得不一再放缓全区年轻干部选拔步伐，干部队伍趋于老化。同时为顺应从严管理监督干部的要求，W 区在近年内加强领导班子职数管理，基本杜绝超职数配备情况，干部的提拔空间和机会客观上进一步缩减。

2019 年 6 月，《公务员职务与职级并行规定》正式发布，W 区经过前期的摸底调查、职级套转、方案制定等步骤，于 2020 年 6 月正式启动区内职级晋升工作；2023 年间 W 区经历省委巡视，反馈了“职级使用率不高”问题，在原有基础上进一步放宽区内职级晋升条件，但因对“先宽后严”、职数用尽情况的顾虑始终存在，为保持区内干部职级职数可持续使用，全区职级并行政策仅能在定期推演下逐步微调和放宽，仍处于探索阶段。同时公检法机关公务员因具有单独职务序列，相较其他机关相比职级晋升明显更快，如公安机关一级警长以下职级由于没有职数限制，晋升条件宽松，达到基本任职年限就能晋升。政法机关在享受相关津贴的同时，在职级晋升方面也搭乘了“快通道”，同区内其他机关感受到较大落差。

4.3.1.2 工资政策滞后保守

为切实维护全国公务员工资制度的稳定性、科学性和严肃性，公务员工资政策素来系国家统一研究和实行，不允许地方自设项目、擅自变更发放标准或改变执行范围。但工资政策的研究和出台确有其滞后性，同时受限于近年下行的经济形势和

社会面的舆论压力，公务员工资制度注定很难在短期内作出大刀阔斧式的调整。近年公务员工资标准调整均遵循基本工资全国统一标准、同步变更的原则，多项津贴补贴标准持续冻结，部分特岗津贴政策出台多年，未能随社会经济水平发展或机关单位职能变更等情况有机调整，导致现行薪酬制度未能充分发挥有效的的保障和激励作用。

4.3.1.3 基层陷入“减负”自证

W 区自撤县设区后，承担着乡村振兴和城市发展的双重使命，大量工作任务亟待落实。上级对基层考核评估频次高、责任重，基层机关人少事多，迎来送往、劳于奔波，工作压力巨大。基层减负政策的执行，需要真正解决此类问题，而非使得部分基层干部陷入“自证陷阱”；倘若基层公务员始终需要自证“减负”过程、展示“减负”成果，就很难真正获得“减负”实感。忽视工作开展的客观需求，结果就将是“换汤不换药”，甚至平添工作量，反而与政策原本的良好初衷背道而驰。到头来，基层公务员仍旧持续承担着基层的千头万绪，扛着来自四面八方的责任、上级层层下压的任务与考评压力，没有走出繁杂工作的牢笼。

4.3.2 个人层面原因

4.3.2.1 从业认知存在偏差

基于传统思维观念的倾向和近年来经济下行环境下客观存在的就业困境，我国各级公务员考试选拔一直呈现出“千军万马过独木桥”的局面。

数位近年新录用公务员在访谈中提到，当前社会层面普遍视公务员为一个待遇优渥、履职轻松、前途光明的理想体面职业，诸多年轻人自身和家长都抱着此种期待，付出巨大努力和多方成本，积极备考、奋力竞争，从众多报名考生中突出重围考取编制，进入公务员队伍。然而“成功上岸”的惊喜兴奋通常只在一瞬，尤其是到基层一线服务的公务员，实际投入工作后，会很快发现手上的“铁饭碗”实际与预想相差甚远，薪酬不及外界传闻和自身预期，工作繁琐、千头万绪，加班加点、压力重重。从业预期与履职实际存在的巨大落差，使得基层干部难免陷入消沉，在失望和疲惫中产生自我怀疑。

4.3.2.2 个人价值实现需求

被问及进入基层公务员队伍的原因，分别有 57.14%和 52.94%的受访者选择了“有理想信念”和“福利待遇稳定”，为排名人数位居前二的选项。基层公务员选择从事该职业，既出于获得稳定就业、维持日常生活的需要，也有发挥个人专长、书写理想信念、实现个人价值的诉求，二者并不矛盾，但如果两方面的现状都不尽理想，基层公务员就可能产生失望和懈怠情绪，积累到一定程度时便可能考虑摆脱现状。基层机构层次低、职业发展空间和福利待遇有限系客观事实，在单一的工作内容、繁杂的基础事项之下，高端人才实现自身价值难度较大，同时上级机关部门对于具有基层工作经验人员的需求，也进一步促进了公务员遴选的制度化、常态化开展。无论是出于对更优质生活的向往，还是对实现人生价值的追求，亦或二者兼有，对于基层公务员来说都是常见且合理的个人诉求，部分公务员从而选择努力离开基层，到上级机关部门或其他系统就职。不过从 W 区实际情况和访谈意见看来，虽然许多基层公务员对现状多少有所不满，但最终得以通过遴选、调动或辞职等途径离开的人员却终归在少数，大多数基层公务员仍力求在工作的付出与获得中寻求平衡点，努力使自己与现状和解。因而对基层公务员的激励始终存在巨大的现实意义，激励机制的有效性对基层机关的履职状态存在至关重要影响。

4.4 部分区域基层公务员激励机制的借鉴

4.4.1 创新开展职级晋升

2016 年 12 月，四川省绵阳市被授权作为公务员职务与职级并行工作试点单位。^[27]试点工作启动后，绵阳市三个区中编制最少，晋升压力最大的游仙区，根据区域实际制定了《游仙区公务员晋升职级管理实施细则（试行）》，对职级晋升基本条件资格、不得晋升以及优先晋升职级的情形予以明确。划定 70%职数用于“能干事、干成事”的好干部，鲜明“优秀者优先”的晋升导向；同时预留 30%职数用于“想干事、愿干事”的老干部，让同样做出过良好贡献的高龄老干部、职级公务员和军转干等都有晋升盼头。同时创新使用积分机制，构建起科学量化、积分管理、竞争择优的评价机制，取得了良好的试点示范效应。

4.4.2 重视干部能力提升

在鼓励干部提高自身能力素质方面，游仙区在《激励干部勇于担当的十条措施》明确规定，要加大区内新任职、重点岗位、后备干部等人员的学习培训制度，实施全员培训，保证科级干部年培训天数在七天以上、一般干部年参训天数在五天以上。同时支持区内干部职工在职进修学习，对于区内顺利就读普通高校或省委党校，并按期取得在职研究生学历证书的干部，给予报销学费总额的 30%，并在职务职级晋升方面予以优先考量，鼓励干部终身学习、提升自我，为区域发展提供有力的人才保障。

4.4.3 做好区域人文关怀

游仙区出台《党员和机关事业单位职工关爱帮扶专项资金管理办法（试行）》，设立 100 万元干部党员关爱基金，为区域内因公受伤和牺牲、身患重病、家庭遭遇变故或存在其他困难的干部职工及其家属提供经济帮扶。邀请高校讲师和医疗专家开展知识讲座，强化对基层干部身心健康的积极干预。实施“团聚工程”，对于“双职工”家庭中与配偶异地分居超过五年的优秀基层干部，在考核夫妻双方工作表现、工作实绩的基础上，每年使用部分空缺编制开展人员异地调入，用以解决夫妻长期分居问题，使优秀干部安心留区，工作有盼头、有劲头^[28]。

4.4.4 建立容错纠错机制

为充分调动区域干部干事创业的积极性，推动事业的持续健康发展，游仙区制定《游仙区容错纠错实施办法（试行）》，明确干部在履职过程中，如若在“没有为个人、他人谋取私利，没有为单位或小团体谋取不正当利益”的情况下存在“在推动重大项目和重点工作中因大胆履职、大力推进出现一定失误”等情形，可按照相关规定进行调研论证和风险评估。经组织认定符合容错免责的单位个人，可在考核中免于扣分，在评先评优、选拔任用、绩效考核时不作负面评价，在问责追责、组织处理时酌情从轻、减轻或免于处理。该举措是“三个区分开来”精神在基层机关的落实与延伸，是对敢于作为、积极进取的干部的有力支撑，减轻了基层干部“不敢为”的精神负担与顾虑。

第5章 芜湖市W区基层公务员激励机制优化对策

该部分在对芜湖市W区激励机制现状的研究和分析基础上加以思考，尝试提出能够优化基层公务员激励机制、提高干部履职成效的实际对策。

5.1 健全公务员薪酬福利机制

5.1.1 优化基层公务员工资结构

目前基层机关公务员待遇，相较上级机关仍呈“倒三角”状态，工作数量和薪酬待遇高低接近反比。邓小平同志曾指出：“不讲多劳多得，不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行。”^[29]公务员工资一方面是社会主义收入分配体系和公务员管理体制的重要组成部分，另一方面而言也是保障干部生活需要、激励担当作为和调节分配关系的必要手段，是关注度高、影响力大的现实问题，因而紧紧围绕国家制度、经济制度和干部人事制度制定统一契合、公正科学的公务员工资结构，对基层公务员的激励至关重要。

上级公务员工资福利部门应当牵头建构其对全国各级机关公务员和其他社会行业薪酬待遇的定期调查机制，更加科学地对基层公务员工资水平进行动态调整，尽可能确保公务员基本工资、津贴补贴及待遇福利的规范化、制度化发放。^[30]应以谋划更加符合实际的基层公务员工资构成为目标，稳步提高基层公务员基本工资、规范津贴补贴等基础项目在薪酬总收入中的比重，强化基础工资项目在公务员薪酬中的保障地位和激励作用。优化特岗津贴政策，使各类特岗津贴的执行政策充分匹配不同岗位的职责轻重、贡献大小、素质高低，综合考量各行业系统公务员的工作实际，制定公平公正的特岗津贴制度并适时调整标准，让享受津贴的人无愧于心，不享受津贴的人心服口服。科学提升乡镇公务员待遇，根据乡镇相较县区一级，每年新录用公务员更多、领导班子队伍更年轻化，人均工龄更短，基础待遇人均水平低于区直的实际情况，将目前的“确保乡镇机关人员收入高于县直机关同职级人员20%以上”调整为“乡镇公务员基本工资标准提高20%”等更加直观稳定和易于规范操作的薪酬提高方式，科学把握乡镇与县区公务员的收入差距，杜绝自设津贴和奖金。合理提高县区和乡镇机关公务员待遇，使基层公务员感到劳有所得、劳酬相匹^[31]。

5.1.2 完善加班值班补偿制度

在当前现状下，基层公务员于工作时间外加班加点处理各类事项已成为在所难免的常态。《公务员法》规定，“公务员执行国家规定的工时制度，按照国家规定享受休假。公务员在法定工作日之外加班的，应当给予相应的补休，不能补休的按照国家规定给予补助。”机关公务员的加班补休补贴，目前仍未能建立统一的制度细则，W区目前仅实行工作日加班满3小时（非工作日加班满4小时），给予40元/餐的误餐补助机制，补休调休更可谓是只闻不见，偏离了《公务员法》的制度初衷。基层公务员遇到紧急任务或者突发情况，不可避免地加班加点，但长期疲累的工作方式，不仅影响干部的身心健康，同时一定程度上消磨了干部的干事创业热情。

为了更好的工作成效，牺牲休息时间、延长工作时长的人员，获得相应回报合乎情理。机关单位应更新思想认识，真正落实和完善加班值班补偿机制，综合执行补休与补贴，帮助基层公务员调整工作节奏、维护身心健康^[32]。建议在法定工作日之外加班的公务员，特别是对长期处于加班状态的干部，要优先考虑安排补休，例如可以规定对单日加班时长超过6小时的，次日强制补休1天；连续3日加班时长累计超过12小时的，第四天强制补休1天。在此基础上对公务员加班后实行补休或发放加班补贴的比例进行规定，如“每月至少安排50%的加班人员实行补休”，尤其各单位领导干部要带头落实补休。在补休无法完全兑现的情况下，针对公务员不同性质的加班值班分类制定补贴标准。例如对各单位人员因处理工作事务而不得不延长单日工作时长或占用非工作日的，设置“加班性补贴”，按照工作日加班和非工作日加班分别制定补贴标准；乡镇和部分区直部门因工作需要安排专人24小时值班的，设置“值班性补贴”，按照工作日夜间值班、休息日值班和法定节假日值班分别制定补贴标准；各单位根据市委市政府及以上部门统一安排，在休息日或节假日开展紧急公务（如防汛抢险、突发公共卫生事件处置等）的，设置“特殊事务性补贴”，并划定单日或单个事项补贴标准上限。补贴标准应适应本地发展水平，根据本地区的经济发展情况，结合地方财政情况予以测算确定。

5.1.3 完善非物质性福利保障

除工资待遇以外，对基层干部而言，各种可以提高生活质量、解决日常困难和提供情绪价值的非物质性福利也可有效缓解从业倦怠，起到较大的激励作用。

因而在及时兑现各类福利薪酬，保障公务员生活待遇的同时，也应优化公务员管理服务工作方式，着力改善公务员工作与生活环境。积极落实法定节假日、休息日、带薪年假、探亲假等休假制度，保障基层机关公务员劳逸结合，健康履职；严格落实工会会员待遇有关规定，建立健全年度体检、心理辅导、联谊座谈、节日慰问、帮扶补助等关怀机制，根据基层公务员的实际需求制定相关服务政策，增强干部与机关队伍的良性互动，提升基层公务员的活力与归属感；改善干部工作食宿条件，做好基层机关办公室、食堂、保障性住房等的管理与优化，用心用情展开服务，切实提高干部工作生活幸福指数。

5.2 优化干部职务职级结构

5.2.1 准确把握职务职级定位

受限于机构规格和领导职数，基层公务员晋升机会少、速度慢、难度大的事实客观存在，在此基础上，职级作为激励保障的手段，是提升基层公务员经济待遇、满足其价值需求的有效方式。因此，基层对于已经彰显出充分工作能力和发展潜力的干部，应大胆使用、充分磨炼，及时予以提拔任用；对于勤勉踏实、履职尽责，但局限于领导职数、综合素质、年龄履历等要素，短期内确实无法晋升职务的干部，则应充分发挥职级作为“第二通道”的拓展作用，以及时晋升职级的方式予以肯定，确保年轻干部有冲劲，年长干部有慰藉，让基层公务员安心基层、踏实工作。

5.2.2 科学储备与任用干部

科学研判基层干部成长规律，及时把能干事、想干事的优秀公务员提拔到领导岗位，在急难险重岗位培养锻炼，做好人才梯队建设。在理论测试、实训锻炼、考核优秀、专项工作等方面发现和储备一批有发展潜力、能堪当重任的后备干部，加以重点观测和培养，做到平均每个科级领导岗位有 3 个后备人员，形成合理队伍梯次，强化后备力量，保证全区干部队伍“后继有人”。加大科级及以上干部跨区域、跨部门、跨专业交流力度，每年梳理汇总市直部门和县区岗位需求，在一定范围内征集干部意愿，健全“三跨”交流常态化机制，打破部门、领域、条块“体内循环”壁垒，畅通科级以上干部交流渠道，优化配置优质干部资源和岗位资源，加快高素质专业化干部的培养。对主动申请到基层工作的干部，加大关心关爱，在职务职级晋升方面优先考虑，坚持用事业留人。

5.2.3 充分释放职级政策红利

基于职务与职级对公务员队伍发展的不同意义，基层在制定职级晋升原则时应为非领导公务员预留足够空间，在“实绩为上”和“论资排辈”之间寻求平衡点，避免因“唯职务论”而出现职级过度依附职务的情况。为防止职级职数过度挤占，应深入分析 W 区职级现状，考虑对领导职务兼任职级公务员的比例予以适度限制，划定职务职级兼任人员占年度职级晋升总人数的比例上限，以确保非领导职务公务员的合理晋升率。同一职级针对非领导或领导职务人员，可分别根据其身份性质、岗位职能等制定不同晋升标准，在实际操作中综合采用推荐晋升与竞争晋升等方式来确定符合条件的晋升人选、鼓励两类人员在基层积极履职尽责、干事创业，充分发挥职务与职级并行政策的激励效应^[33]。同时也要加强对基层政法系统职级和单独职务序列晋升的工作指导，把握好其与综合管理类公务员职级晋升原则的差距，在考虑任职年限的基础上，更加突出实绩导向，避免政法系统因职数宽裕而过于简单地“到点晋升”，激励效应不增反减。

5.3 充分发挥考核抓手作用

5.3.1 科学开展各类考核

公务员考核是干部对某一阶段内工作态度、工作能力、工作状态和工作实效等的集中评价定性，是基层公务员奖励、惩处、培训、调薪等工作的重要依据。考核部门需综合考虑不同工作岗位和工作任务的特点和要求，结合单位职能、人员属性、工作成果等现实状况，合理设置公务员考核的流程与目标，科学合理制定考核指标、拟定和适时更新考核方案；考评环节需遵循知情原则，强化公示监督和意见征求制度，坚决杜绝轮流坐庄、人选指定等情形，持续增强考核结果的全面性、公平性与准确性，切实发挥公务员考核工作激励先进、警示后进的作用。干部年度考核的等次，应综合平时考核、专项考核的结果加以确定。

作为近年公务员考核中新增的重要类别，平时考核本质上是对于公务员短期内工作的计划与总结，意义在于更精准地评价公务员的阶段性工作成效。考虑到其一年多次的频率，平时考核过程既不应敷衍了事，也不宜过度繁琐，应把握好留痕尺度，使基层机关走出“为考核而考核”的固有观念，真正将考核作用落到实处。提倡执行定期工作笔记机制，工作人员在日常条目式简要列举事项、记录重点工作

计划任务，开展考核时即取即用，考核台账源于工作、归于工作，与常规工作开展相辅相成，实现平时考核的辅助作用。同时可尝试采用线上问卷测评等方式，提高测评效率、减轻考核负担。

5.3.2 深化考核结果运用

基层公务员考核部门应加强年度考核与与其他类别考核，如平时考核、试用期考核、专项工作考核等的有效联动，科学确定人员考核结果。提高各类考核结果的“存在感”，将各类考核结果纳入干部提拔任职、职级晋升、培训教育等多方面的参考项，以期有效激发基层公务员合理设置工作目标，达到长期稳定的激励效果。对获评优秀或称职以下等次的人员，明确正负面清单，建立奖惩机制^[34]。进一步完善能上能下的工作机制，畅通干部“上”“下”渠道，促进干部成长成才、担当作为，使干部考核真正成为公务员管理部门识人知事的重要抓手。

5.4 注重干部能力素质培养

5.4.1 提高基层干部培训质效

开展基层公务员能力专业培训，提高公务员基层治理能力。广泛开展调查问卷收集意见，了解区内公务员参训的实际需求与兴趣所在，迎合学员取向，结合基层工作岗位性质，灵活设置各种简短速成、发挥实效的课程，同时加强培训期间管理，促进学员端正态度、进入角色、规范行为，实现培训目标。在课程设置上，不局限于传统授课形式和常见主题，综合采用多种形式和内容，维持课程的生命力和吸引力，激发学员倾听欲望与学习动力。在教学形式方面，根据工作与学习需要，既可组织区内公务员前往高等院校、红色基地等进行实地参观、考察和学习，也可由参训学员自主研讨授课、擂台比武，以赛促学；在授课对象和内容方面，既可邀请行业专家、高校教授为广大公务员讲解最新研究成果、前沿技术等，开展专题讲座，也可邀请区内优秀干部、先进榜样或基层村社区书记等人员讲授本地文化风貌和发展热点、机关先进事迹、基层信访矛盾化解典型案例等，帮助学员了解本地区情、学习优秀经验、感知基层苦乐，全面丰富区内基层公务员的知识结构，鼓励学员们用心思考、勤以履职，将培训所得运用到今后的工作实践中。

5.4.2 助力公务员能力培育提升

一是鼓励区内公务员开展在职学历教育、参加职业资格考试等，优化学历层次，提升个人能力素质。所在单位要结合工作实际，对符合条件的人员予以理解、支持和动员，保障干部合理的学习与考试时间，并在获得相关学历学位、资格证书后，根据相关政策及时兑现相应工资待遇或奖励。公务员管理部门应将干部学历提升、获得资格证书等相关能力提升情况同步列入干部台账，在干部任用调配时予以考量。

二是科学开展跟班学习、异地挂职锻炼。加快全区年轻公务员能力培育，针对近年新进公务员普遍学历高、阅历浅、经历少的现状，通过“走出去，引进来”的学习方式，将他们安排到其他系统或其他地市接受淬炼，扩大眼界，增长才干，锻炼年轻干部开展群众工作、处理复杂问题等多方面的能力^[35]。

5.5 树立正确机关从业导向

5.5.1 优化基层工作作风

当前基层工作千头万绪、任务繁重，但除却其中必要开展的实质性工作，出于各类形式主义、官僚主义等不良初衷而使基层公务员承担的额外负担，是各级机关应当极力避免的。例如部分工作过度追求指标排名、各类政务学习 APP 过度要求打卡留痕，部分单位“别人加班我也加”“领导不走我不走”式的病态工作氛围等，都是令基层公务员有苦难言、心生倦意的症结。上级机关应坚持问题导向，发挥本级机关应履行的职责，做好自身建设，改进各类走马观花式调研、过度留痕、重复统计、层层加码等工作作风，避免向基层传导不必要的工作压力。基层机关应真抓实干、追求实效，真正听民意、懂民心、解民忧，将人民群众的需求作为干事创业的最终导向，合理分配工作任务，引导干部增强岗位责任意识，加强工作统筹规划，切实提高工作质效，打造合理的机关工作文化。

5.5.2 加强对外联络宣传

当前建设服务型政府是我国政府改革的重要方向，基层公务员工作繁忙、加班加点的事实也客观存在，但时至今日，部分社会面对于机关公务员却依然持有“付出少、获得多”“一杯茶一支烟，一张报纸看一天”的传统偏见，可见基层机关的工作状态并未为所有人所了解。真实可考的报道宣传，积极正面的舆论导向可使全

社会进一步构建对基层公务员的准确认知，一方面增进群众对基层公务员工作的了解，营造互相尊重理解的社会氛围，提升干群沟通成效和加强政府公信力；另一方面也可以使报考基层公务员的人员早早打破对公务员职业的错误定位，在从业初期树立正确的职业观，避免他们带着“端铁饭碗”“当官老爷”的不合理初衷盲目追求编制、实际入职后又随之产生巨大落差，履职成效不佳。因而基层机关应注重与一线群众的深入沟通，畅通交流渠道，做好基层各项政策的宣传告知，并倾听群众意见建议；针对一些百姓急难愁盼的关注度高事项，应及时公开工作开展进度和结果，切实使群众打消质疑不解、感受政府作为；选树机关优秀典型，积极宣传先进事迹，强化正面导向；适时开展人民群众喜闻乐见的各类活动，拉近与基层群众的距离。

第 6 章 结论

本文在双因素理论、需求层次理论、公平理论和选择性激励理论基础上,结合数据收集、文献研究、问卷调查、深入访谈等方法,梳理分析了芜湖市 W 区现有的公务员激励和干部队伍发展现状,探讨了当前 W 区区直与乡镇公务员的变化趋向和履职状态,以及对薪酬待遇、人员考核、干部培训、职务职级晋升和人文关怀等多方面举措的反馈意见。在此基础上尝试提出了相应的优化措施,如健全公务员薪酬福利机制、优化干部职务职级结构、充分发挥考核抓手作用、注重干部能力素质培养、树立正确机关从业导向等,希望该论文能够对完善 W 区公务员的激励机制以及同类别基层机关公务员管理工作提供一定的参考价值,由于个人工作经验仍较为浅薄,能力和水平有所不足,本文观点可能仍然存在比较片面的观点和不够专业的分析,提出的意见建议在当下的可行性仍有待探究。近年来,基层公务员呈现出“围城”状态,在“考公热”的同时,身处基层公务员队伍的干部感受却不一而足,基层公务员工作成效的重要性,使得社会各界基层公务员激励机制的关注也日趋密切。今后我将继续在工作岗位上关注和观测新时代下公务员管理工作中的新情况和新问题,持续保持对本课题最新研究成果的学习和了解,进一步开阔个人眼界和思路,深化调查内容,为优化 W 区基层公务员激励机制、强化干部队伍建设、提高基层公务员职业获得感、幸福感提供有价值的思考。

参考文献

- [1] 党建网.党的二十大报告全文[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1747757098192120827&wfr=spider&for=pc>,2022-10-26
- [2] 薛立强,李德伟.中国公务员激励问题研究述评:现状、问题与展望[J].公共管理与政策评论,2019,8(04):81-96.
- [3] 陈玲.公务员激励机制研究——模型与实证[J].公共管理学报,2005(02):87-91+96.
- [4] 蒋硕亮.国家公务员激励机制研究[J].中国行政管理,2003(06):24-25.
- [5] 肖正秀,谢宝富.“推拉理论”在公务员激励机制中的有效运作[J].新东方,2004,(07):36-39.
- [6] 张力,袁伦渠.我国公务员多维激励框架的构建——一个基于委托代理理论的分析[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2007(06):77-80.
- [7] 缪国书,许慧慧.公务员职业倦怠现象探析——基于双因素理论的视角[J].中国行政管理,2012(05):61-64.
- [8] 龙承春.基于职业发展的机关基层公务员培训与开发探析[J].湖北行政学院学报,2011(02):51-54.
- [9] 吴恒.我国公务员绩效管理的激励功能与实现路径[J].求索,2015,(04):104-108.
- [10] 张玉磊.公务员激励失灵及其制度矫正[J].长白学刊,2018,(04):73-78.
- [11] 程淑琴,倪东辉,潘彬.基于大数据视角的基层公务员考核机制创新研究[J].华东经济管理,2018,32(07):174-180.
- [12] 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.
- [13] 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(04):96-108+2.
- [14] 李志,布润,李安然.基层公务员职业认同特征及其对工作绩效与离职倾向的影响研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,26(03):176-188.
- [15] 杜莉娜.职业认同视角下基层公务员激励策略研究[J].经济研究导刊,2021,(01):93-95.
- [16] 伍德罗·威尔逊.行政学之研究[J].政治科学,1887:150.

- [17] 伦纳·D·怀特.行政学概论[M].上海:商务印书馆,1947,87.
- [18] 戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.再造政府—政府改革的五项战略[M].谭功荣,刘霞译.北京:中国人民大学出版社,2014, 127-131.
- [19] Benny Geys, Tom-Reiel Heggedal.Are bureaucrats paid like CEOs Performance compensation and turnover of top civil servants [J]. Journal of Public Economics,2017,152:47-54.
- [20] 共产党员网. 中华人民共和国公务员法[EB/OL].<https://www.12371.cn/2018/12/30/ARTI1546150583605240.shtml>,2018-12-30
- [21] 王海丁.基于双因素理论的基层政府公务员激励机制研究[D].青岛大学,2023.
- [22] 马斯洛.动机与人格[M].许金声等译.北京:中国人民大学出版社,2017.
- [23] 陈玉梅.马斯洛需求层次论在行政组织中的应用研究[J].经济视角(中旬),2011,(07):4-5.
- [24] Adams J S.Towards an Understanding of Inequity[J].The Journal of Abnormal and Social Psychology,1963,67(5):422-436.
- [25] 郭强.我国基层年轻公务员职业倦怠的成因分析及对策——基于组织公平理论的视角[J].行政科学论坛,2021,8(03):57-61.
- [26] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁译.上海:上海人民出版社,1995,6.
- [27] 孙晓莉,江蓓蕾.公务员职务与职级并行制度研究[J].理论探索,2022(04):72-78.
- [28] 邓舒文.绵阳市游仙区基层干部激励问题研究[D].西南交通大学,2022.
- [29] 邓小平.邓小平文选[M].北京:人民出版社,2014: 146.
- [30] 杨梅.我国公务员工资制度的探索与实践:制度特征、问题及改革思路[J].中国行政管理,2019,(08):105-110.
- [31] 周凯丽,李国波.激励视角下的乡镇公务员薪酬机制问题研究[J].浙江工商职业技术学院学报,2022, 21(04):14-17.
- [32] 陈楠.基层政府公务员加班问题研究[D].吉林财经大学,2022.
- [33] 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.
- [34] 毛诚著,黄达.基层公务员激励困境对策研究——基于建设服务型政府背景[J/O L].经营与管理:1-8[2023-09-04].
- [35] 张恒.基层青年公务员培养的现实困境与破解路径探究[J].中国管理信息化,2024,27(01):125-129.

附录一

W 区公务员激励机制调查问卷

第一部分 个人基本信息

1. 您的性别为 [单选题]
 - ☐ 男 ☐ 女
2. 您的年龄为 [单选题]
 - ☐ 25 周岁以下 ☐ 25 至 35 周岁（含 35 周岁）
 - ☐ 35 至 45 周岁（含 45 周岁） ☐ 45 周岁及以上
3. 您的受教育程度为 [单选题]
 - ☐ 高中（中专）及以下 ☐ 大学专科
 - ☐ 大学本科 ☐ 研究生及以上
4. 您的政治面貌为 [单选题]
 - ☐ 中共党员（含预备党员） ☐ 群众
 - ☐ 民主党派 ☐ 其他
5. 您目前的婚育状况为 [单选题]
 - ☐ 未婚 ☐ 已婚未育
 - ☐ 已婚已育 ☐ 其他
6. 您在基层机关的工作年限为 [单选题]
 - ☐ 1 年以下 ☐ 1 年以上至 10 年
 - ☐ 10 年以上至 20 年 ☐ 20 年及以上
7. 您所在单位的类别为 [单选题]
 - ☐ 乡镇机关 ☐ 政法系统机关
 - ☐ 参公群团、参公事业单位 ☐ 其他区直机关
8. 您目前的职务职级为 [单选题]
 - ☐ 一级科员及以下
 - ☐ 副科级（四级主任科员、乡科级副职、三级主任科员）
 - ☐ 正科级（二级主任科员、乡科级正职、一级主任科员）

- 县处级及以上（四级调研员及以上）
9. 您上一年度的工资收入（扣除五险一金等后的实际打卡部分）为 [单选题]
- 100000 元以下 ○ 100000-130000 元
- 130000-160000 元 ○ 160000 元及以上
10. 您为什么选择进入基层公务员队伍 [多选题]
- ☐ 有理想信念 ☐ 符合个人专业特长
- ☐ 社会认同感高 ☐ 福利待遇稳定
- ☐ 更容易被录用 ☐ 工作地点离家较近
- ☐ 其他（请列举）_____

第二部分 基层公务员激励机制执行情况

11. 您对我区近年执行职务与职级并行政策的情况和原则是否了解 [单选题]
- 非常了解 ○ 基本了解
- 部分了解 ○ 完全不了解
12. 您近三年内是否获得了职务或职级上的晋升 [单选题]
- 职务、职级都获得了晋升 ○ 已获得职务晋升
- 已获得职级晋升 ○ 均未获得
13. 您所在单位是否建立了以年度考核为主，平时考核、专项考核为基础的多种考核评价方式
- 仅开展年度考核 ○ 开展了平时考核、年度考核
- 开展了专项考核、年度考核 ○ 开展了平时考核、专项考核和年度考核
14. 您所在单位的公务员年度考核优秀人选多以何种方式确定 [单选题]
- 参照民主测评结果 ○ 存在领导指定人选情况
- 存在“轮流坐庄”情况 ○ 其他
15. 您近年是否参加过各类培训（入职培训、能力培训、业务培训等） [单选题]
- 经常参加 ○ 有时参加
- 很少参加 ○ 从未参加
16. 您近年可享受的带薪年假是否得以落实 [单选题]
- 全部落实 ○ 基本落实
- 部分落实 ○ 完全未落实

17. 您在工作日期间居住何处 [单选题]

- ☐ 家住区内或已在区内购房
- ☐ 单位宿舍或保障性住房（含领取补贴）
- ☐ 自费租房
- ☐ 不住在本区，每天来回

18. 您近几年的工资收入是否能够满足日常生活开销 [单选题]

- ☐ 能够满足，且有富余
- ☐ 能够持续当下生活，但所剩不多
- ☐ 勉强维持，有时有些困难
- ☐ 长期入不敷出，需要其他家庭成员帮衬

第三部分 基层公务员激励机制满意度

19. 您认为公务员职务与职级并行制度实施后，对基层公务员的激励作用发挥如何 [单选题]

- ☐ 作用很大
- ☐ 有一些作用
- ☐ 作用一般
- ☐ 没什么作用

20. 您认为当前的公务员考核机制，对基层公务员区分优劣、奖优罚劣、激励担当、促进工作的作用发挥如何 [单选题]

- ☐ 作用很大
- ☐ 有一些作用
- ☐ 作用一般
- ☐ 没什么作用

21. 您认为当前的公务员培训，对基层公务员提升能力、拓展眼界、加强交流、促进工作的作用发挥如何 [单选题]

- ☐ 作用很大
- ☐ 有一些作用
- ☐ 作用一般
- ☐ 没什么作用

22. 您认为自己的个人能力专长与当前正承担的工作是否匹配 [单选题]

- ☐ 完全匹配，人岗相适
- ☐ 能够勉强履职，但未考量本人专长
- ☐ 工作过于简单，毫无获得感
- ☐ 工作难度或强度超出本人能力范围

23. 您如何看待基层“减负”相关政策与措施 [单选题]

- ☐ 大大减轻基层工作负担
- ☐ 小有成效但效果不到位、不长久
- ☐ 无功无过，没有什么变化
- ☐ 不能解决问题，反使工作量增加

24. 您认为当前自己在工作的付出与获得是否匹配 [单选题]

- ☐ 获得大于付出
- ☐ 基本可相匹配
- ☐ 付出更多，不过自认值得
- ☐ 获得的无法匹配付出，感到心理失衡

25. 您当前的从业心态是 [单选题]

- 工作状态很好，积极履职尽责
- 工作热情有所减退，勉强做好，偶有疲惫
- 基本开始“躺平”，简单应付，得过且过
- 不太满意现状，想要更换岗位
- 极难忍受现状，考虑退出队伍
- 其他（请列举）_____

26. 您对未来的职业规划是 [单选题]

- 积极履职、提升自我，争取早日提拔任职
- 不求有功、但求无过，熬够年限晋升职级
- 参加遴选、申请调动，尽早离开基层
- 没有具体规划，顺其自然，走一步看一步
- 其他（请列举）_____

27. 您认为当前基层公务员在工资福利方面尚存在哪些问题 [多选题]

- ☐ 工资收入低，不能满足日常生活所需
- ☐ 工资水平与周边县区或地市相差悬殊
- ☐ 工资调整缓慢，增长机制不合理
- ☐ 带薪年假、保障性住房等非货币性福利兑现不到位
- ☐ 其他（请列举）_____

28. 您认为当前基层公务员在职级晋升政策执行方面尚存在哪些问题 [多选题]

- ☐ 宣传力度不足，基层人员对政策不了解
- ☐ 职级职数紧张，人员竞争激烈
- ☐ 晋升条件较为苛刻，晋升难度大
- ☐ 晋升人选确定缺乏公平性，存在简单论资排辈、“到点就升”
- ☐ 领导职务挤占职级情况严重，对非领导激励效应不足
- ☐ 晋升导向不鲜明，工作透明度不高
- ☐ 晋升程序繁琐复杂
- ☐ 晋升后待遇提升不明显
- ☐ 其他（请列举）_____

29. 您认为提升基层公务员素质能力的有效途径有哪些 [多选题]

- ☐ 提升学历

- ☐ 专题培训
- ☐ 参与中心工作
- ☐ 承担急难险重任务
- ☐ 单位内部轮岗交流
- ☐ 到其他单位或地区挂职锻炼
- ☐ 导师帮带、结对帮扶
- ☐ 其他（请列举）_____

30. 您认为影响基层公务员工作积极性的主要因素有哪些 [多选题]

- ☐ 思想素质、党性修养
- ☐ 职务提拔或职级晋升
- ☐ 薪酬福利待遇
- ☐ 工作条件、履职环境、单位作风
- ☐ 工作强度与难度
- ☐ 基层“减负”成效
- ☐ 岗位与个人能力素质、专长偏好适配度
- ☐ 组织、领导和群众的评价
- ☐ 家庭生活状况
- ☐ 人文关怀
- ☐ 其他（请列举）_____

附录二

W 区公务员激励机制相关访谈提纲

1. 您选择到基层机关工作的原因是什么？
2. 您如何看待自己目前承担的工作岗位和职责？是否与您的个人专长偏好或职业规划相一致？
3. 您目前的履职状态是怎样的？工作对您个人产生了哪些好的或不好的影响？
4. 您对自己的各方面现状感到满意吗？下一步是否有作出改变的打算？
5. 您对 W 区目前执行的公务员激励相关措施（薪酬福利待遇、职级职务晋升、考核培训、人文关怀等）评价如何？对未来区内的公务员管理工作有什么进一步的意见建议？

致 谢

三年的学习时光接近尾声。庆幸自己能够坚持到最后的环节，最终获得这个在毕业论文结尾正式向各位表达谢意的机会。

感谢我的导师周伟教授，在可见可感的繁忙状态下一一次次抽出时间，耐心细致地对我予以指导，帮助我在论文撰写全过程中把握正确方向，从拟定选题到完成收尾，不断优化论文质量。受限于个人的理论储备、眼界阅历和思考表达能力，也出于近一年确实疲于工作和身体抱恙的原因，自知未能将周老师的教诲和指导尽数落实到位，论文成稿相较老师期待的水平一定还相差很大距离，今后我定会继续将周老师的教诲铭记于心，不断更新自己、提升自己，加深对城管工作的理解和思考。

感谢辅导员李婕老师和各位同学，在三年学习生活中对我的帮助与关怀。与各位同学携手共进、学有所得的时光非常宝贵，期间收获的友谊更加令人珍惜。在安工程的校园里，我们是一个人员构成、学习状态都很特殊的班级，在校天数的稀少更使得李老师多有劳心，感谢大家陪伴我度过这充实的三年。

感谢部门领导和同事们，在近三年“半工半读”期间对我的理解与包容，以及在我撰写论文期间对相关一手数据资料和工作经验体会的慷慨分享。感谢全区各单位、各岗位同僚们对问卷访谈的积极参与和用心反馈，使我能够在收获基层真实信息、真实反映的基础上分析思考、开展研究。祝愿大家今后都能在工作中收获更好的状态，和 W 区一起创造更加美好的未来。

感谢我的母亲和各位家人，一直以来在工作、学习和生活过程中给予我的关心照顾。感谢姐姐对于我论文英文摘要部分的指教。感谢我的父亲曾经与我共度二十余年岁月，如今我读研的人生目标终究得以实现，虽然毕业时你无法亲眼得见，但愿你在天之灵已有归处。

最后还要感谢在各个阶段参与我论文评审和答辩的每一位老师。老师们不吝赐教，客观中肯地给予各种宝贵建议和指导，帮助我从新的角度认识和思考了自己的工作。在此衷心祝愿各位老师身体健康，阖家幸福，工作顺利，成果丰硕。

今后，我必定会将读研期间的所学所得付诸实践，让自己不虚此行。

谢谢！