



### 学术跟踪

- ▶ 五个着力点
- ▶ [学术跟踪](#)
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 关注两会
- ▶ 白皮书

### 学术跟踪

## 翟校义：当前公务员管理现状调查

2010-12-13 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010年12月13日来源: 《北京日报》

最新的一项公共人事制度调查显示, 公务员管理在“激励制度”、“惩戒制度”、“责任制度”、“准入制度”等方面还存在一些缺陷——

2006年我国《公务员法》实施以来, 我国公务员管理取得了较大进展, 但在实践中仍存在一些不尽如人意之处。作者在华东某省开展公共人事制度专项调查时, 专门针对公务员管理缺陷进行问卷调查, 以期通过实证方法分析公务员管理缺陷存在的真实状态。

### 一、公务员管理缺陷调查数据分析

针对公务员管理过程中存在的缺陷, 调查题目设计为“您认为当前公务员管理过程中最为缺乏的是……”, 具体选项设计了五个确定选项, 分别是: “激励制度”、“惩戒制度”、“责任制度”、“准入制度”、“退出制度”, 以及一个补充选项“其他”。经过对调研数据处理, 得到以下判断:

1. 公务员管理缺陷集中在激励制度、退出制度、责任制度、惩戒制度四个领域。调查显示: 公务员管理缺陷主要集中在四个选项上, 按照高低顺序分别是: “激励制度”(43.7%)、“退出制度”(42.3%)、“责任制度”(42.3%)、“惩戒制度”(28.9%); 排在第五位的“准入制度”的选择比例只有4.9%, 明显低于前四个选项。

2. 从不同府级的政府看, 省、地市、县政府的公务员管理缺陷呈现出不同的特点。调查发现, 省、地市、县三级政府的公务员管理缺陷存在较大结构差异。从选择率最高的两个主成分因子看: 省政府缺乏的是责任制度、激励制度; 地市级政府缺乏的是退出制度、责任制度; 县级政府最缺乏的是激励制度、退出制度。

3. 公务员准入制度存在少量问题, 但已经不是关键。认为公务员准入制度存在缺陷的总计只有4.9%, 这个比例在总选择比例高达162.1%的区间内, 应当说是相当低。从平滑折线图看, 代表准入制度缺陷的曲线处在非常低的区间上, 说明公务员准入制度在整体上已经得到公务员系统的整体认可, 但不排除存在个别性的偶发问题。访谈资料也验证了这一点, 某省人事厅一位处长谈及公务员录用时说: “公务员考试是人事部门把好入口关的关键, ……公务员的用人是各种因素综合的结果。当前公务员的选拔基本上是正常的, 但还是存在一定的潜规则的。”

### 二、地方政府领导干部对公务员管理缺陷的判断

1. 公务员考核问题较多。考核是调整公务员职位、级别、工资, 开展公务员奖励、培训、辞退的依据, 在公务员管理中处于枢纽地位, 访谈发现地方政府领导普遍认为公务员考核问题较多。

缺乏明确、可行、有效的考核测评办法。绩效考核针对不同的政府部门、不同的岗位很难设计一套令所有人都信服的办法。某省环保局的一个处长直言不讳地说: “各种考核流于形式, 没有实际意义。”某市一位区领导则说的更加详细: “我们目前对公务员的考核比较单一, 主要是注重群众队伍对公务员的测评, 这个制度的产生容易得罪一部分人, ……很多人都在反映目前的工资制等于吃大锅饭, 干多干少一个样。另外一个就是我们的工资还和群众的打分有联系, 这个当然能体现民主, 但是也存在一些问题, 比如勤绩打分,

这个尺度如何掌握？周围同事打分也不合理，群众打分更有不合理的地方，比如一个政策服务部门的公务员不直接与公民接触，你说应不应该参与群众打分？参与群众对他们又不了解，不打分，则造成一部分公务员的考核群众参与打分，另一部分公务员考核群众不参与打分，似乎有失公平。”

对领导干部进行绩效考核更加困难。某省机构编制委员会副主任在谈及绩效考核时说：“作为政府来说，我觉得涉及到党政问题，比如县长决策要听书记的意见，如果他（书记）不同意的话或者不参加会议，县长就没有办法决策，而参加会议的人又不能决策，这就出现了说了算的不了解，而了解的人说了又不算。……往往是能干事的干部群众基础不一定好，而群众基础好的干部又差点，……所以真正该用的人没有用上，干部考核有问题。……绩效考核总是听谈话不看事实根本就不行，……现在（搞）投票，可是真正有几个人了解被投的人呢？只是凭印象而已。有些事情看似简单，实际上要付出很大的努力，这就无从考核了。”

2. 公务员退出机制亟待完善。《公务员法》规定了辞职、辞退、开除、退休等退出机制，在现实中，除退休外，其他的退出方式极少被应用，形成当前公务员退出机制虚置的现象。某省安全生产监督管理局局长讲：“公务员岗位对人是最没有压力的，没有规范的绩效考核机制，考上公务员，待遇又可以，进来以后基本不用出去了。”

处理一个公务员，让一个公务员从公务员队伍退出是一件非常困难的事情。一位县长说：“我们现在培养了一大堆喜欢抱怨的干部，我最讨厌喜欢抱怨的干部。……根源在退出机制，处理一个公务员是一件很可怕的事情。”某市公安局局长谈到这个问题，显得很无奈：“实际上没有《辞退法》，你不遵守我要辞退你，这也是守法啊，这个程序我是根据法来说的，没有这个法我是不能让他辞退的。”某省人事厅厅长说：“能‘进’能‘出’方面，‘出’的环节基本上没有；能‘上’能‘下’方面，‘下’的环节基本没有；没有人能下决心做这个事情。”某省交通局的一名巡视员对当下的公务员退出机制状况做了简单而幽默地概括：“公务员……饭碗还是很铁的！”

3. 需要加强责任追究机制建设。在调查过程中，“责任”话题被地方政府领导不断提及，问什么责？对谁问责？是地方政府领导非常关心的问题。尤其是在强化问责制的情况下，地方领导对行政管理活动中的责权不一反应强烈，并认为改进责权体系是建立责任追究机制的关键。

一位街道办主任说：“对一个责任政府来说应该问责，但是到底是问什么责？实际工作中的问责很多都是不实事求是的。比方说，市长管各方面的事，但是一个很偶然的事件，如下大雨，倒塌造成损失，你说市长有负担多大责任？有多少过错？责任首先就应该通过明确职责来确定，不明确就只是运气问题。权责不统一，认真履行的领导不一定有好的结果。”一个县长在访谈中抱怨道：“最大的问题是有很多人不同意自己是政府的一部分。问题出来了，权力的实际掌握者是局长等干部，但是责任反而是领导的。真正下面出了事之后，处理的是我们。”

某省监察局局长认为责任追究机制是公务员管理的核心，他比较委婉地表达了对建立责任追究制度的期待：“加强公务员制度建设，……首先，我们关于公务员管理的制度规范成形的不多，制度建设、职业道德规范还比较欠缺，不同职业要有不同的职业规范；第二，加强岗位责任制度建设，确立责任追究制度，如果没有履行好职责，必须对其处罚；第三，我们自身必须遵守法律。我是公安过来的，怎样管理公安队伍呢？那就是从早上起床到晚上睡觉都要遵循法律规定，公安部对此做了很多探索，规范得非常好。制度建设的核心是建立公务员的责任制和责任追究制度。”

4. 公务员管理中缺乏真正的激励机制。许多地方政府领导认为当前的公务员管理实际上没有激励，进而导致相关管理机制虚化。某省发改委的负责人谈到这个问题时说：“事业心和责任心是机关公务员的动力所在，如果一件事情对我们省发展有利，对我们的人民有利，那我们就站在政府部门的利益去考虑，而是全力为人民去做。我们的这种事业心和责任心是需要激励机制的，这在企业界里是可以做到的，职位，待遇等，不一定是物质激励。在公务员中也是，提职对每个人都是激励，可是一旦他坐上了某个位置，他就不再像以前一样了，因为没有激励机制了，再往上也不可能了，所以也没有必要再努力了。如果你不能给公务员提高工资，又不能允诺他更高的职位，还要不断给他更高的要求，这可能吗？”

某省的一个职能部门负责人指出，由于缺乏激励机制，导致公务员队伍成了养庸人，他非常无奈地说：“我省现在的公务员制度是养庸人的制度，不存在激励机制。每年考核工作量只是形式，能上不能下的机制仍然存在，公务员目前仍然是只要熬年头就可以升职，缺陷太大。”现在公务员的激励很大程度上依赖于晋升，而晋升的空间又非常有限，导致公务员将晋升的激励功能无限放大，晋升正在取代已经日益弱化的其他激励机制，进而引发其他问题。

### 三、关于调查的一点思考

总之，尽管公务员管理缺陷相对集中在并不多的关键领域，但其结构复杂、且不同群体对其认识不统

一，因此，治理公务员管理缺陷不能简单化，需要针对不同的政府级别、甚至不同部门面临的特定缺陷结构，结合民众对政府的期待以及公务员内在需求，有重点地开展治理。从调查数据看，省级政府治理的重点应在责任制度上，强化责权体系，实行领导干部问责制；地市级政府的重点是进行退出制度改革，将不合格人员从公务员队伍中分离出去，强化干部能上能下、能进能出机制；县级政府则需要重点建设激励制度，需要上级政府多从基层选拔干部，在物质待遇上多关心基层干部。

（作者为中国政法大学政治与公共管理学院行政管理研究所副所长、副教授

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- [高培勇：解决收入分配问题重在建机制、构渠道](#) 2010-12-13
- [国际视野下的人才战略](#) 2010-12-13
- [人民时评：关系3000万人利益,事业单位工资如何改革](#) 2010-12-13
- [周建华：日本企业薪酬制度建设的经验与借鉴](#) 2010-12-10
- [普通居民与劳动者收入低](#) 2010-12-10
- [事业单位明年起大范围推行全员聘用制](#) 2010-12-10
- [论公共危机管理中政府形象的媒介公关](#) 2010-12-10

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号