

【当代政治】

公务员职务与职级并行制度的价值意蕴、现存问题及优化策略^{*}

常 荔 袁晓羽

摘要:公务员职务与职级并行制度的提出与全面推广是新时代深化公务员分类改革、健全公务员激励保障机制的重要举措,在推进国家治理能力和治理体系现代化进程中发挥着举足轻重的作用。该制度突破了传统单轨道晋升的逻辑,完善了职级晋升的条件,整合了多项改革措施,凸显出改革的人本导向、激励导向与系统思维。制度实施总体上取得了良好效果,但仍存在职级晋升向基层倾斜力度不足、晋升的竞争性条件的考核机制不完善、职务和职级并行晋升的协同性不足等问题。要通过优化职级晋升机构、完善公务员绩效考核机制、加强职务与职级并行晋升的协同发展、强化相关保障机制,实现制度优势的长效发挥。

关键词:公务员;职务与职级并行;整体性治理;优化策略

中图分类号:D621

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)07-0020-07

2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度。按照中央的决策部署,近些年来,我国不断优化公务员管理制度。2018年12月,新修订的《中华人民共和国公务员法》首次从法律层面对公务员职务与职级并行制度作出规定:“国家实行公务员职务与职级并行制度,根据公务员职位类别和职责设置公务员领导职务、职级序列。”^①2019年3月,中共中央办公厅出台的《公务员职务与职级并行规定》对该项制度作出进一步解释:“本规定所称职级,是公务员的等级序列,是与领导职务并行的晋升通道,体现公务员政治素质、业务能力、资历贡献,是确定工资、住房、医疗等待遇的重要依据,不具有领导职责。”^②上述法律法规的出台不仅是落实党的十八届三中全会提出的“公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩”任务的重要举措,而且是干部人事管理

制度领域的一次重大制度创新,对于建设一支“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的高素质、专业化的公务员队伍发挥着重要作用。目前,随着公务员职务与职级并行制度在全国范围内的推广实施,与之相关的问题也逐渐凸显。本文在实地调研的基础上,剖析公务员职务与职级并行制度现存的问题,提出优化该项制度的若干策略。

一、公务员职务与职级并行制度实施的价值意蕴

公务员职务与职级并行制度的建立并非一蹴而就,而是在长期酝酿的基础上,对以往的公务员制度进行突破、完善与整合的结果,体现出推进国家治理体系和治理能力现代化背景下公务员管理体制的全面创新。

1.突破了传统单轨道晋升逻辑,强化制度创新的人本导向

传统的职务与级别相结合制度虽然对级别作出

收稿日期:2021-03-25

^{*}基金项目:国家自然科学基金青年项目“公共组织跨部门知识共享机理、绩效激励与实现机制重塑研究”(71503193);教育部人文社会科学研究青年基金项目“公共组织跨单位知识共享对公共组织合作绩效的影响机理研究”(14YJC630002)。

作者简介:常荔,女,武汉大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师(武汉 430070)。

袁晓羽,女,武汉大学政治与公共管理学院硕士生(武汉 430070)。

了规定,但级别从属于职务,职务晋升实质上仍然是公务员唯一的晋升途径。职务由职位决定,因职位而设,职位的有限性导致了职务资源的稀缺,从而使得公务员晋升渠道不畅。对此,现行的职务与职级并行制度作出了根本性突破,其最大的变化在于取消非领导职务并增设职级,同时将原涵盖八个层级的“非领导职务序列”扩展为涵盖十二个层级的“职级序列”,在纵向上形成了科员、主任科员、调研员、巡视员共四层十二级的职级序列,为普通公务员职级晋升提供了一条结构清晰、可预期的晋升通道。由此,公务员的垂直晋升建构了职务和职级双通道,不再是“千军万马过独木桥”。这一制度拓展了公务员职业生涯纵向发展的空间,有助于打破中国社会长期形成的“官本位”思想,让公务员体系回归公共治理和公平公正的价值本位。^③这种制度安排为广大公务员科学规划了两种不同的职业成长渠道,即管理路径和专业路径,真正做到了以人为本。管理路径通过职务晋升实现,以职位为本位,为公务员带来权力,同时承担相应的责任义务;专业路径通过职级晋升实现,以人为本位,为公务员带来物质利益以及职业尊严的满足。这既满足了不同公务员的差异性职业发展需求,也缓解了基层公务员因职务晋升受阻而带来的工作积极性受挫的问题,为公务员踏实工作营造了良好的制度环境。

2. 完善了职级晋升资格条件,突出制度创新的激励导向

2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》,探索在原公务员法框架内实施公务员职务与职级并行制度改革的路径。在此基础上,2019年全面推广的公务员职务与职级并行制度突破了原公务员法的框架,针对县以下并行制度实施过程中的突出问题作出调整,有关职级晋升的资格条件更加完善,制度激励作用更加明显。

职级晋升的资格条件主要表现在担任前一个职级的最低年限要求上,包括2年、3年和4年三个最低年限,与县以下实施的并行制度规定的8年、12年、15年三个年限相比,在职级晋升所需的资格时间上有实质性缩短,强化了公务员的晋升预期,激励效应更为突出。同时,公务员的职级晋升更加注重严格考核,增设了晋升职级的排除性条件,强调职级的能上能下。制度明确提出,公务员晋升职级应当

综合考虑多种因素,不是达到最低任职年限就必须晋升,也不能简单按照任职年限论资排辈,有违规行为的不能晋升职级或应按规定降低职级。这就在一定程度上纠正了县以下机关实施的并行制度可能导致的普惠性升级以及熬资历问题,凸显出制度创新的激励作用,体现了正确的用人导向。

3. 整合了晋升和工资改革等多项改革举措,凸显制度创新的整体性思维

公务员职务与职级并行制度的提出与完善不仅是为了解决公务员职业发展和工资待遇问题,更是一次全面的干部管理制度的创新。此次改革是对前期碎片化的相关制度改革的一次全面整合与巩固升华,突破了过去单纯改革工资制度所带来的局限性。1993年我国实施的公务员工资制度改革就已引入级别工资的概念,2006年实施的职务与级别相结合制度进一步加大了级别工资在工资结构中的比重,并增加了级别晋升空间。^④但是,以往多次改革始终未能系统解决公务员晋升空间小、工资收入低的问题,其原因就在于前期的改革仅在已有制度框架内修补完善,着眼于局部而忽略了级别相对于职务的独立关系以及级别与待遇的关联关系等,导致级别的实际激励作用难以发挥。此次并行制度改革则从全局出发,构建了职务晋升和职级晋升的双通道,调整职务、职级、晋升、待遇、考核等多方面制度规定,将职级晋升与考核挂钩、生活待遇与职级挂钩,融合了公务员分类管理、干部从严管理等相关改革措施,有效发挥制度各要素的作用,充分协调各要素之间的关联关系,形成了多维度、持续性、协同化和系统化的公务员管理机制。

为全面贯彻落实《中华人民共和国公务员法》《公务员职务与职级并行规定》等法律法规,地方各级政府结合当地实际,陆续发布了公务员职务与职级并行制度实施方案,拟定了具体的实施步骤和相关工作要求。笔者所在的课题组选取广东省Y县作为实地调研对象,根据职级晋升的相关数据剖析公务员职务与职级并行制度实施以来所取得的整体效果。Y县共有基层公务员2053人,自2019年7月以来,该县稳步有序推进公务员职务与职级并行制度改革并精准建立起公务员职级晋升数据库。政府各部门能够按照初核、民主测评和考核、公示、审批的程序做好公务员并行晋升工作,坚持择优制,确保职务晋升和职级晋升的公平、公正和公开。实践

证明,职务和职级并行制度的实施打破了基层公务员晋升渠道狭窄的瓶颈,明显提高了公务员的生活待遇,也有效激发了基层公务员干事创业的热情。

首先,从职级晋升情况来看,公务员晋升效果比较明显。晋升职级的公务员共 41 人,其中,县领导班子晋升 4 人,县直部门晋升 32 人,乡镇机关晋升 5 人;自动套转 1196 人,其中,县领导班子 4 人,县直部门晋升 893 人,乡镇机关晋升 299 人。该县已形成了职务和职级晋升的双通道,多数公务员能够得到提升,一定程度上缓解了基层公务员晋升难、职业发展空间不足的问题。

其次,从人均工资增长情况来看,公务员工资收入有了比较明显的增加。根据晋升职级层次的不同,公务员人均增资额在 90 元至 1245 元不等,自动套转的公务员只是进一步明确职级序列,其工资待遇无变化。待遇提升与职级晋升挂钩的规定得到落实,形成了对公务员的物质激励,有助于促使公务员在本职岗位上踏实工作,一定程度上达成了职级晋升制度的福利待遇提升目标。^⑤

最后,从公务员转任、兼任和提升领导职务方面来看,领导职务与职级双通道实现了较好的协同运行,能够满足公务员差异化的职业发展需求。Y 县已晋升职级的公务员中共有 5 人转任、23 人兼任以及 1 人被提升领导职务。职务与职级并行通道的适当转任、兼任有助于最大限度调动各层级人员的积极性,尤其对于年纪较大的领导者而言,可以适当减少工作量,平稳过渡至退休。

二、公务员职务与职级并行制度现存的问题

如前所述,公务员职务与职级并行制度突破了长期以来干部人事管理制度的基本框架,管理制度的设计更具有整体性、系统性、协同性和公平性,使得那些想干事、能干事的公务员有干头更有奔头。但从目前实施情况看,该项制度在发挥其优势的同时,也逐渐暴露出一些潜在的问题,制度实施的现实状况与制度设计的目标之间一定程度上存在偏差,制度的激励作用尚未充分发挥。

1. 受多种晋升因素影响,职级晋升向基层公务员倾斜力度不足

职级晋升结构是公务员职务与职级并行制度的基本构成要素,科学合理的职级晋升结构是确保职务与职级并行晋升顺利运行的基本条件。在调研中

我们了解到,当前实施《公务员职务与职级并行规定》的过程中,影响公务员职级晋升的因素非常复杂,既有个体差异,如工作资历、性别和职位等,又有机构层级的差异;既有硬性规定的因素,如职级职数比例限制、个人任职时间和综合考核结果等,也有相对弹性的因素,如民主测评等。其中,最核心的影响因素是职级职数比例限制,它会影响不同层级行政单位可供晋升的职数规模,由此不仅影响基层公务员的晋升比例和职级晋升的动态结构,而且也会影响其他因素作用的发挥。正是由于公务员职级晋升体系的运行受到个体、组织和制度多种因素的影响,考察基层公务员职级晋升体系的运行过程显得非常有必要,它将有助于完整理解基层公务员职级晋升中可能面临的阻滞效应,系统评估制度的实施效果,以便更有效地实现制度目标。

以初任的基层公务员为例,其职级晋升可能遇到一些阻滞。就初期平级套转阶段情况来看,在平级套转人员已占满或超出所设职级职数的情况下,后续基层公务员职级晋升就会受到影响。广东 Y 县县财政局机关三、四级主任科员职数设置为 11 名,而平级套转后现在岗的四级主任科员已有 15 名,这就意味着后续人员只能通过原在岗人员退休、调动、晋升等途径调整出职数空缺才能获得晋升机会。在缺乏晋升职数指标的情况下,其他晋升资格条件如任职时间和考核结果等因素均无法发挥作用。从长期看现行制度的运行,晋升一级和二级主任科员时同样会面临晋升阻滞的困境。《公务员职务与职级并行规定》第十一条明确提出,在市级、直辖市的区领导班子、副省级城市的区领导班子以及县级和乡镇机关,一级至四级主任科员不超过机关综合管理类职位数量的 60%,其中一级、二级主任科员不超过一级至四级主任科员总数的 50%。这意味着当基层单位一二级主任科员比例达到 50% 时,即使个人满足其他晋升条件,基层公务员也很难实现从三级到二级主任科员的顺利晋升,只有在在一二级主任科员比例低于 50%,且二级主任科员的职数未超限额的情况下,他们才有可能继续得以晋升职级。公务员晋升一级和二级调研员时也会面临类似的阻滞困境。根据《公务员职务与职级并行规定》,在市(地、州、盟)、直辖市的区机关,一级、二级调研员不超过一级至四级调研员总数的 40%;在县(市、区、旗)层级,三级、四级调研员不超过机关综

合管理类职位数量的10%,其中,三级调研员不超过三级、四级调研员总数的40%。这同样意味着,公务员从主任科员晋升调研员过程中,即使个人满足其他晋升条件,若所在单位调研员职数占比超额,他们也难以实现顺利晋升。

建立公务员职级晋升的独立通道体现了党和政府对基层公务员职业发展的重视,着力营造了鼓励基层公务员扎根基层、踏实做事的制度环境,是以人为本的现代人力资源管理理念在公务员系统中的具体反映。基层公务员职级晋升面临的根本矛盾在于有限的职级职数和庞大的基层公务员基数之间存在天然矛盾,从短期和可预见的长期实践效果看,基层公务员的职级晋升面临多维影响因素的制约,向基层倾斜力度尚存不足。这不仅会诱发职级晋升结构出现失衡,同时必然导致在公务员职业生涯发展的早期就会遭遇职级晋升过程的阻滞,弱化对基层公务员勤政务实和踏实做事的激励效果,甚至打击年轻的基层公务员的工作积极性。

2. 职级晋升的竞争性条件的考核机制不完善

公务员职级晋升并非简单的自然晋升模式,而是竞争性晋升模式,考核结果会影响到职级晋升所需的任职年限,被视为影响职级晋升结果的重要竞争性条件。《公务员职务与职级并行规定》第十九条规定,公务员晋升职级所要求任职年限的年度考核结果均应为称职以上等次,其间每有1个年度考核结果为优秀等次的,任职年限缩短半年;每有1个年度考核结果是基本称职等次或者不定等次的,该年度不计算为晋升职级的任职年限。同时,第二十二條规定,不能胜任职位职责要求的、年度考核结果被确定为不称职等次的,应当按照规定降低职级。可见,公务员年度考核结果会影响其晋升职级所需要的任职时间和职级等次,是公务员职级晋升的重要激励条件。考核优异者不仅可以在职级晋升中“抢先一步”,同时,优秀的考核结果也能凸显出个人德才表现和工作实绩,从而为选拔晋升领导职务奠定良好的基础。这种竞争性晋升模式最重要的两个功能在于选择与激励,即通过优胜劣汰的方式选拔优秀人才,确保职级能上能下,同时对公务员个体产生压力,存在竞争压力的个体努力程度相应增加,最终转变为工作积极性,激发广大基层公务员干事创业、担当作为。由此可见,健全公务员绩效考核体系是公务员职务与职级并行晋升制度顺利实施的重

要评估和激励制度。

现阶段的实际操作中,公务员一般在年底开展绩效评估工作,评估流程通常是自己撰写年度考核登记表、递交领导审阅、签字同意。这种考核方式往往局限于内部考核和领导考核,考核内容与岗位职责结合度不高,也缺乏对“德、能、勤、绩、廉”各项指标的客观测评,导致考核结果趋于同质化,难以科学区分公务员工作表现的差异。对广东省Y县的调研显示,该县一些单位在公务员考核评比工作中表现得比较温和,考核结果区分度低,导致不少干部错误地认为考核定等次只是在走形式,缺乏争先评优的积极性。整个考核过程具有明显的形式主义色彩。在这种背景下,若简单地将其结果运用于公务员职级晋升,不仅会引发认知的不公平,影响基层公务员的工作积极性,而且也很难发挥竞争性晋升模式的选择与激励作用。

3. 职务和职级并行晋升的协同性不足

从整体性视角考察公务员职务与职级并行制度,公务员的晋升结构突破了传统的单轨制晋升模式,而是在纵向上形成了以职务序列和职级序列为基础的公务员纵向晋升结构,横向上形成了职级序列与省部级副职以下的领导职务序列之间的交叉对应关系,以及综合管理类、专业技术类和行政执法类公务员的不同类型职位的横向配置结构,它们相辅相成、相互支撑,共同形成职务与职级双轨道互为支撑的公务员晋升结构。该并行制度长期有效运行的关键在于理顺职务与职级的关系,充分发挥各自在公务员晋升体系中的功能,既促进公务员立足本职工作安心工作,也激励公务员干事创业、担当作为。但从现有制度的运行实践看,职务和职级并行晋升的协同性尚存在不足,职级晋升作用的发挥存在弱化倾向,长期发展会加剧对制度认知的不公平感。

一是职务晋升和职级晋升依据类似,未能充分体现其功能的差异性。从并行制度设计来看,职务与职级分别承担不同的功能。领导职务的设置体现公务员权力和责任的有机结合,职级的设置则综合反映了公务员政治素质、业务能力和资历贡献,给公务员带来物质利益及职业尊严的满足。^⑥职务晋升和职级晋升是相对独立又有序衔接的两个晋升渠道,各自形成层级合理的晋升体系,为不同类型的公务员任免提供有效支撑。根据《公务员职务任免和职务升降规定》,晋升乡科级领导的公务员应在思

想政治素质、工作能力、文化程度、任职经历和考核结果等方面具备资格条件;而在公务员职务与职级并行的制度框架下,受不同职级职数比例限制,以上多种因素同样影响着公务员职级晋升,在一定程度上干扰了公务员对职级晋升的心理预期。同时,为了降低职级晋升中因信息不对称而产生的不公平感,人事部门需要在职级晋升中平衡任职时间、性别、职数比例、军转干身份、绩效考核结果等多重因素的影响。设计独立职级晋升通道本在于将任职资历、团结合作、政治忠诚和工作能力等因素置于相对重要地位,持续激发普通公务员工作士气和热情。尽管当前制度框架避免了试行制度中的“熬资历”和“论资排辈”,可类似的多维晋升因素混淆了职务晋升和职级晋升的功能边界,一定程度上不利于职级和职务的协同效应的发挥,也不利于在基层营造和谐稳定的工作环境。

二是职级晋升程序复杂,弱化了职级晋升的激励功能发挥。职级晋升程序与其晋升依据密切联系。由于各单位存在职级职数的限制,职级晋升不再具有普惠性,而是遵循竞争性晋升原则。换言之,达到最低任职年限并不一定能晋升,还必须结合德才表现、工作实绩等综合考虑,这必然导致同一批进入公务员队伍的公务员职级晋升存在紧张的竞争关系。由于需要平衡工作资历、德才表现、工作实绩、机构差异等多个因素,职级晋升程序因而也变得复杂繁琐。《公务员职务与职级并行规定》明确规定,凡具有职数比例限定的职级晋升,公务员晋升职级需要遵循民主推荐或民主测评—多种方式的组织考察—党委(党组)讨论确定拟晋升人选—公示等若干晋升程序。《公务员职务任免和职务升降规定》同样明确提出,公务员晋升领导职务也遵循民主推荐—组织考察—党委(党组)集体讨论—公示等基本程序。可见,因受到不同单位不同职级比例限定的影响,这种竞争性的职级晋升模式变得与职务晋升程序有一定程度的相似,具有复杂性和隐匿性,减少了职级晋升过程的透明度,实际操作起来繁琐复杂、费时费力。这不仅在基层公务员中制造了职级晋升的紧张氛围,不利于在基层创造有利于团结协作、踏实干事的良好工作环境,同时也为权力寻租提供了一定的空间和可能性。如同职务晋升一样,职级晋升过程也可能出现领导决定、暗箱操作等现象,尤其在民主测评和考核阶段。有实证研究表明,制

度执行的公平性对公务员职业忠诚度、职业获得感有显著影响。^⑦这些弹性因素在客观上都会弱化职级晋升的功能发挥,影响职级晋升的效果。

此外,领导干部同时占据职务晋升和职级晋升双通道,换言之,领导干部晋升职务的同时也对应晋升职级。在单位整体职级晋升职数有限以及职级职数比例限制的情况下,领导干部晋升的双通道会挤占基层公务员职级晋升的职数空间,降低基层公务员晋升职级的心理预期。

公务员职务与职级晋升协同性不足会导致其实际运行与制度设计初衷相背离,不仅弱化了职级晋升激励作用的发挥,而且一定程度上破坏了公务员职级晋升中的机会公平。这种不公平一旦产生,组织诱因与贡献的平衡便无法维持,基层公务员将可能会通过消极怠工、抱怨、辞职等重建公平感。^⑧

三、公务员职务与职级并行制度的优化策略

公务员职务与职级并行制度能否持续发挥其优势不仅关系到公务员队伍的稳定性和战斗力,而且还关乎国家各项改革事业的顺利实施。因而,应根据制度实施中出现的问题,进一步加强对公务员职务与职级并行制度本身的优化设计,同时完善相关配套措施,以实现该制度优势的长效发挥。

1. 进一步优化职级晋升结构

在我国,县、乡两级的基层公务员人数几乎占到公职人员总量的 60%,他们是以人民为中心发展理念的贯彻践行者,对我国各项改革事业的深入推进起到举足轻重的作用。因此,在职级结构安排上,有必要向基层公务员倾斜,从而真正做到以人为本,起到鼓励公务员服务基层、扎根基层的作用。

其一,应将职级职数配置向基层倾斜。根据萨帕的职业生涯发展理论,人一生完整的职业发展分为成长、探索、创业、衰退四个阶段。^⑨公务员职业发展的规划必须遵循科学的职业生涯发展规律,职级职数的设置应当与公务员的职业生涯实际相吻合。在确定职级职数比例时,应综合考虑机关内部公务员的人员数量、年龄结构等因素,优先向基层一线公务员倾斜,尤其向基层工作业绩突出、工作环境恶劣的公务员倾斜。结合当地实际,可适当增加基层机动统筹的职级职数,提高基层公务员职务职级晋升的系统性、合理性、计划性。

其二,可考虑根据组织层级不同适当调整不同

的职级晋升任职年限。根据现行规定,不同行政级别的机构因任职年限规定相同而有相同的晋升速度,具有形式上的公平性。但其差别在于,中央、省、自治区、直辖市和副省级城市机关主任科员层级的晋升未规定职数比例限制,可视为自然晋升。换言之,只要符合其他晋升资格条件,规定的任职时间符合即可晋升。然而,其他基层行政机关公务员人数相比基数大,并且,在主任科员层级就开始面临职级职数比例限制。若采用同样的晋升速度,受职数比例限制,基层机关在很大程度上会过早地在二级主任科员层级晋升中出现人员规模过大的情况,也就是在职业发展的早期阶段就面临晋升困境,这不仅会打击基层干部的工作积极性,而且会引发职级晋升动态结构的失衡。因而,从长期看,在现行的职数比例限制背景下,可考虑根据不同的机构层级适当调整不同的职级晋升任职年限。相对高层机关,基层机关可适当延长晋升的任职年限,努力保持一种均衡而有序的晋升结构,形成踏实工作便可持续晋升的稳定预期,不断激发基层干部的工作积极性。

2. 完善公务员绩效考核机制

客观评定公务员的德才表现和工作实绩是顺利实施公务员职级晋升的基本要求,这必然要求创新公务员绩效考核机制,建立一套更为精致和人性化的考核体系,使之与当前的基层公务员职务与职级并行制度相互配合,协同运行。建构科学有效的公务员绩效考核机制,其核心内容包括考核测评机制、信息整合机制和结果应用机制。

其一,完善考核测评机制。在考核内容方面,应细化和具体化考核内容,根据岗位性质,将其工作内容和职责与考核内容设计紧密结合,将“德、能、勤、绩、廉”转化为具体化的测评指标,从而形成针对不同类别公务员的考核指标体系。在测评手段上,应转变传统的以主观测评为主的测评方式,尽可能采用量化指标或对定性指标进行适度量化处理,建立层次科学合理的标准体系。同时,根据工作性质和目标,明确其工作结果、工作行为和工作能力等绩效要素的相对重要性,客观区分不同绩效指标的价值贡献度,避免评价结果受到过多人为因素干扰。

其二,完善信息整合机制。应重点加强绩效信息的常态化归集和整合利用。公务员绩效信息来源多元化,既有来自政府内部的绩效信息,如部门内部的工作职责履行状况、部门间合作的参与状况,还包

括来自外部服务对象的绩效信息,如群众对其工作的满意度评判等。因而,应建立专门的绩效信息管理平台,整合不同来源的绩效信息,加强信息和数据的常态化归集和规范化利用,为公务员的考核测评提供必要而充分的信息数据支撑。

其三,完善结果应用机制。应强化结果的应用和沟通反馈,具体而言,一方面,应加强沟通反馈,及时将考核结果反馈给考核对象,明确指出当前存在的问题,并帮助其总结经验教训;另一方面,应加大考核结果的兑现力度,将结果与评优评先、晋升等挂钩,避免考核流于形式,从物质与精神两方面切实发挥考核的激励和惩戒功能,营造干事创业的良好氛围。

3. 加强职务与职级并行晋升的协同发展

从整体性治理的视角审视公务员职务与职级并行晋升制度,有必要进一步加强职务与职级并行晋升的协同发展,更好发挥职级的保障功能和激励功能。

其一,应在思想上认识职务晋升与职级晋升功能的差异性。职务晋升和职级晋升通道相互独立、彼此分离,同时又寻求整体运行过程中的协调、合作与互补,协同推进公务员队伍建设。只有职务与职级各自发挥其功能,才能选拔出德才突出、敢于责任担当且业绩优异的公务员担任领导职务并激励其继续奋发有为。同时,也为踏实肯干的普通公务员提供职级晋升空间,从而实现公务员职业发展与工作积极性提升之间的良性循环。因而,相对职务晋升而言,职级晋升更应突出任职资历、团结合作、政治忠诚和职业能力等因素的重要性,优化晋升依据,简化晋升程序,持续激发普通公务员工作士气和热情。

其二,在职级晋升中可考虑将自然晋升模式和竞争性晋升模式相结合。运用自然晋升模式意味着普通公务员达到规定任职年限且考核合格的就可以晋升职级,取消职级职数限制。采用自然晋升模式的优势在于可简化晋升程序,减少寻租空间,增加职级晋升机会,使基层公务员能够立足本职安心工作。基层公务员数量大,晋升需求也大,一般从事日常事务性工作。因而,在地方财政允许的情况下,可在较低职级(如一级主任科员及以下职级)统一采用自然晋升模式。运用竞争性晋升模式意味着设置职级职数比例,符合晋升资格条件的公务员之间必须展开竞争,优胜者才能晋升。这有利于在较高职级选

拔高素质专业化的人才,激发公务员积极进取的竞争精神和持续学习的热情。具体而言,在较高职级(如四级调研员及以上职级)可采用竞争性晋升模式。当然,职级晋升模式选择应具有一定的灵活性,可由地方政府根据地方财政情况进行弹性安排。

4. 强化财政预算和信息保障机制

公务员职务与职级并行制度实施涉及职级晋升、薪资调整等多项公务员切身利益,故而,要确保实现该制度长效实施,必须强化相关保障机制,形成强有力的资源支撑,创造良好的制度执行环境。

其一,应加强财政预算保障。由于我国的政治与经济资源在纵向分布上呈现出逐级衰减的趋势,而职级晋升通道的设置意味着有更多的基层公务员在职业生涯期间实现稳步晋升。相应地,晋升后必然带来工资待遇的增加,公共财政支出也会随之扩大。因而,要使公务员晋升后的物质待遇能够落实到位,应强化财政预算保障。一方面,中央政府要加强宏观调控,加大公共财政转移支付力度,拨付专项资金,确保专款专用;另一方面,地方政府要加强微观管理,协调好各项经费开支,完善基层公务员津补贴制度。^⑩

其二,应加强公务员管理的信息保障。大数据时代,公务员的智慧管理和高效治理依赖全面而客观的公务员基础信息和业务信息的支持。一方面,各地方政府应进一步加强公务员信息管理系统和各

类数据库的建设,对公务员的各项信息进行充分调查摸底,明确公务员的基本信息、年度考核、工作实绩、奖惩情况以及各单位职级职数占用、空缺情况等。同时,加强信息和数据的动态更新维护,保证信息的准确性和时效性,提升信息质量。另一方面,应充分利用大数据技术等信息技术的运用力度,加强对公务员数据的分析利用,为公务员晋升安排或职数设置比例的调整提供科学依据和数据支撑。

注释

- ①《中华人民共和国公务员法》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353490.htm,2021年1月7日。②《中共中央办公厅印发〈公务员职务与职级并行规定〉》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm,2020年12月15日。③侯莉媛:《浅析我国公务员职务与职级并行制度的改革困境及对策》,《中国劳动关系学院学报》2015年第4期。④江玉荣:《改革开放以来公务员工资制度改革回顾与展望》,《中国人力资源开发》2018年第10期。⑤李学明:《激励视角下的公务员职级晋升制度研究》,《中国行政管理》2019年第10期。⑥安迎春:《对“双通道”下的公务员晋升之路的再思考》,《人才资源开发》2015年第12期。⑦吕维霞、贺天:《公务员职务与职级并行制度对基层公务员激励效果的实证研究》,《东北大学学报(社会科学版)》2019年第5期。⑧居民:《有效激励对行政人员工作的影响》,《人民论坛》2012年第2期。⑨宋斌、闵军:《国外职业生涯发展理论综述》,《求实》2009年第6期。⑩白现军、高卫星:《基层公务员职务与职级并行制度研究》,《中州学刊》2017年第9期。

责任编辑:文武

The Value Implication, Existing Problems and Optimization Strategies of the System of Parallel Position and Rank of Civil Servants

Chang Li Yuan Xiaoyu

Abstract: The proposal and comprehensive promotion of the system of parallel posts and ranks of civil servants is an important measure to deepen the classification reform of civil servants and improve the incentive and guarantee mechanism of civil servants in the new era. It plays an important role in promoting the modernization of national governance capacity and governance system. The system breaks through the traditional logic of the single-track promotion, improves the conditions of rank promotion, integrates a number of reform measures, and highlight the reform people-oriented, incentive-oriented and systematic thinking. The implementation of the system has generally achieved good results, but there are still problems, such as the insufficient inclination of rank promotion to the grassroots level, the imperfect assessment mechanism of competitive conditions for promotion, and the insufficient coordination in parallel promotion of positions and ranks. We should optimize the promotion institutions of ranks, improve the performance evaluation mechanism of civil servants, promote the coordinated development of the parallel promotion of posts and ranks, and strengthen the relevant guarantee mechanism, so as to achieve the long-term exertion of the institutional advantages.

Key words: civil servants; parallel position and rank; overall governance; optimization strategies