

中文摘要

吉林省 C 市基层公务员激励机制研究

党的十九大召开以后，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这对于我国公务员队伍也是一场全新的考验。目前，我国基层公务员队伍普遍面临着工作压力大，工作任务繁重等情况，这导致基层公务员队伍经常会出现疲于工作，工作积极性差等现象。为了应对这一问题，需要建立行之有效的基层激励制度，来提升基层公务员的工作积极性，努力发挥基层公务员的主动性与服务热情，最终为人民群众提供有高效优质的基层服务，目前在学术界对于基层公职人员队伍建设以及人才激励也已经开始展开相应的研究，尤其是对于基层公务员的个人需求与满足方面，国内很多学者进行了相关探索。

本文以吉林省 C 市为研究对象，通过文献阅读、访谈调查等方法，对 C 市基层公务员的激励机制运行现状进行了探讨。分析了吉林省 C 市基层公务员激励机制存在的问题，主要涵盖吉林省 C 市基层公务员激励的制度、方法、效果方面，并分析了问题存在的原因，包括缺少先进的激励理念、激励手段不完善、激励机制缺乏针对性等。

为解决上述问题，本文尝试提出吉林省 C 市基层公务员激励机制的优化措施：首先更新激励理念，改变过去的平均主义理念，树立以人为本的公务员激励理念，从基层公务员的实际需求入手，制定激励制度。其次，综合运用物质激励、精神激励、正激励以及负激励的多种手段，避免采用单一的激励方式，而是形成科学合理的，符合人性需求的激励体系，从而实现更好的激励效果。最后，考虑到 C 市基层公务员的实际情况以及当前激励机制存在的问题，应当提升基层公务员的薪酬待遇，同时完善绩效考核以及工作容错等机制，最终提升基层公务员的工作热情与积极性，达成激励制度设计的目的。

关键词：

吉林省 C 市；基层公务员；激励机制；激励手段

Abstract

Research on the incentive mechanism of grass roots civil servants in C City of Jilin Province

After the 19th National Congress of the Communist Party of China, the main social contradiction has been transformed into the contradiction between the people's growing need for a better life and unbalanced development. This is also a new test for our civil servants. At present, China's grass-roots civil servants are generally faced with work pressure and heavy tasks, which leads to the phenomenon that grass-roots civil servants are often tired of work and lack of enthusiasm. In order to deal with this problem, we need to establish an effective grass-roots incentive system to enhance the work enthusiasm of grass-roots civil servants, and strive to give full play to the initiative and enthusiasm of grass-roots civil servants, so as to ultimately provide efficient and high-quality grass-roots services for the people. At present, in the academic circles, the corresponding research on the construction of grass-roots civil servants and talent incentive has also begun, Especially for the individual needs and satisfaction of grassroots civil servants, many domestic scholars have carried out relevant exploration.

Taking C City of Jilin Province as the research object, this paper discusses the current situation of the incentive mechanism of grass-roots civil servants in C City by means of literature reading, interview and investigation. This paper analyzes the problems existing in the incentive mechanism of grass-roots civil servants in C City of Jilin Province, mainly covering the system, method and effect of the incentive mechanism of grass-roots civil servants in C City of Jilin Province, and analyzes the reasons for the problems, including the lack of advanced incentive concept, imperfect incentive means, lack of pertinence of incentive mechanism, etc.

In order to solve the above problems, this paper attempts to put forward the optimization measures of the incentive mechanism of grass-roots civil servants in C City of Jilin Province: firstly, update the incentive concept, change the past equalitarianism concept, establish the people-oriented incentive concept of civil servants, and formulate the incentive system from the actual needs of grass-roots civil servants. Secondly, the comprehensive use of material incentives, spiritual incentives,

positive incentives and negative incentives means to avoid using a single incentive way, but to form a scientific and reasonable incentive system in line with human needs, so as to achieve better incentive effect. Finally, considering the actual situation of grass-roots civil servants in C City and the problems existing in the current incentive mechanism, we should improve the salary of grass-roots civil servants, improve the performance appraisal and fault tolerance mechanism, and finally enhance the enthusiasm and enthusiasm of grass-roots civil servants, so as to achieve the purpose of incentive system design.

Key words:

C City, Jilin Province, grass roots civil servants incentive mechanism, incentive means

目 录

绪 论.....	1
一、研究现状及创新意义.....	2
（一）国内外公务员激励理论研究现状.....	2
（二）论文创新点与研究意义.....	5
二、概念界定及理论基础.....	8
（一）概念界定.....	8
（二）理论基础.....	10
三、吉林省 C 市基层公务员激励机制特点.....	13
（一）吉林省 C 市基层公务员基本情况.....	13
（二）吉林省 C 市基层公务员工作特点.....	14
（三）吉林省 C 市基层公务员主要激励机制.....	15
四、吉林省 C 市基层公务员激励机制存在的问题及原因分析.....	20
（一）吉林省 C 市基层公务员激励机制存在的问题.....	20
（二）吉林省 C 市基层公务员激励机制的问题原因分析.....	24
五、完善吉林省 C 市基层公务员激励机制的对策.....	29
（一）树立“以人为本”的激励管理理念和公平公正的激励价值理念.....	29
（二）实现物质和精神激励的有机结合与正负激励的双向配合.....	31
（三）合理优化薪酬激励机制，创新健全考核激励机制，优化完善晋升激励机制，提升完备培训激励机制.....	32
（四）建立公务员容错纠错机制.....	36
结 论.....	37
参考文献.....	38
致 谢.....	41

绪 论

党的十九大上习近平总书记提出：“中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡的发展之间的矛盾。”随着主要矛盾的变化，对于我国公务员队伍也是一场全新的考验。尤其是作为链接人民日常生活的关键环节，基层公务员的工作能力、工作状态对于公务员队伍的社会角色形象建设有极为重要的影响作用。一方面，基层公务员承担着联系人民群众，落实中央政策精神的关键任务，代表着基层政府的形象，是政策的最终执行者。另一方面，基层公务员也是普通人，也对于美好生活有着朴素的向往，希望能够实现更好的生活水平，实现人生价值。目前，我国基层公务员队伍普遍面临着工作压力大，工作任务繁重等情况，这导致基层公务员队伍经常会出现疲于工作，工作积极性差等现象。为了应对这一问题，需要建立行之有效的基层激励制度，来提升基层公务员的工作积极性，努力发挥基层公务员的主动性与服务热情，最终为人民群众提供有高效优质的基层服务，这也是我国公务员队伍治理建设的重要内容之一。

目前在学术界对于基层公职人员队伍建设以及人才激励也已经开始展开相应的研究，尤其是对于基层公务员的个人需求与满足方面，国内很多学者进行了相关探索。在查阅文献时可以看出，相关的学者研究主要集中在宏观层面，对于切实解决基层公务员队伍还存在着一定的问题，需要进一步去深层讨论。希望通过本文的研究，对于具体的吉林省C市基层公务员队伍激励机制进行分析，从而深入探讨基层公务员激励机制中的实际问题，并提出具有针对性的解决方案，以切实改进吉林省C市的基层公务员激励制度建设，从而从具体的、中观的角度，对我国基层公务员激励机制的完善、政府职能部门的能力提升提供参考。

一、研究现状及创新意义

（一）国内外公务员激励理论研究现状

1、国外公务员激励研究现状

发达国家建立公务员制度比我国要早，相关研究也更为深入。随着西方相关理论的演变，逐渐出现传统公共行政理论到新公共管理理论再到新公共服务理论的演变，从而对于公务员激励的研究也产生了不同视角的转变，从传统公共行政理论的“行政人”到新公共管理理论的“经济人”，新公共服务理论的“复杂人”、“社会人”目前国外学者对于公务员激励制度的研究主要包括两个方面：

（1）激励理论方面的研究

激励理论自从提出以来，一直成为管理学研究的热门，尤其是人力资源管理等领域，对激励理论的发展进行了完善。期间，很多学者提出了各具见解的激励理论，如需求层次理论、双因素理论等等，对激励的研究起到了推动作用。而随着对于人性假说的发展，激励制度相关理论不断发展演进。经济人假说代表人有欧文休斯和詹姆斯·布坎南，将基层公务员的工作动机分析为最大限度的满足自己的利益，即为了获取经济报酬。

伍德罗·威尔逊的政治与行政二分法理论和韦伯的官僚制理论认为：公务员不仅仅追求个人利益最大化，同时考虑公共利益¹。其次，在公务员激励因素方面，外国学者主要围绕公务员不同层次的需求展开研究。美国政治家伍德罗·威尔逊认为公务员的激励因素包括将工作本身、工作中得到的肯定、工作成就感和责任感、合理的工资制度、较多的晋升和职业发展机会²。美国行政学家伦纳德·D·怀特认为激励公务员的关键因素是薪酬和晋升机会。2001年盖伊·彼得斯（B·Guy·Peters）提出政府组织有效运作的核心取决于政府能力，基层公务员是运作过程中的核心力量，激励基层公务员工作的最重要的因素是让基层公务员参与管理³。奥斯本和盖布勒认为公务员是政府宝贵的人力资源，政府应该将

¹ 俞文钊，李成彦. 现代激励理论与应用[M]. 东北财经大学出版社, 2020.

² 俞文钊，李成彦. 现代激励理论与应用[M]. 东北财经大学出版社, 2020.

³ 坎贝尔. 激励理论: 动机与信息经济学[M]. 中国人民大学出版社, 2013.

企业的绩效管理制度引入公共组织，从而有效激励公务员的工作积极性⁴。

盖伊·彼得提出：“激励是对于需求的满足”，即当被激励者具有某种需求时，进行针对性地满足可以有效调动其积极性。史蒂芬在认可马斯洛的需求层次理论基础上，提出需求层次可以并不按照从低到高的顺序进行，并且某一层次的需求在得到满足之后，可能会提升该层次的需要⁵。

Frederick Herzberg 提出了双因素理论，对员工激励起到了借鉴作用。将影响员工满意程度的因素归为保健因素与激励因素两种，常规的保健因素并不能对员工的积极性起到较大影响，但同时又是必不可少的。如果想提升员工对于工作的满意度，应当综合考虑双因素的影响，提升员工的工作积极性⁶。

(2) 在公务员激励过程方面的研究

具体到公务员激励方面，国外的学者结合传统的管理理论与激励理论，通过对政府公务员的具体案例进行研究，从而实现提升政府工作绩效的目的。相关较早的研究有威尔逊的政治-行政二分法，威尔逊提出将管理学的激励理论引入到政府公务员管理领域，通过薪酬、晋升等方式，调动政府公务员的积极性，提高行政效率⁷。

盖伊·彼得在公务员激励方面提出了自己的观点，基于激励是对于需求的满足，他认为应当深入研究基层公务员的需求，从而调动其积极性。套用马斯洛的需求层次理论，他认为基层公务员的需求除了养家糊口之外，自我实现的激励也是调动基层公务员工作积极性的重要动力之一⁸。

罗伯特·登哈特从公务员报酬角度着手，分析不同报酬对于基层公务员工作态度的影响，认为公务员薪酬并非越高越好，应当在中等水平的基础上，通过调整奖金、补贴等方式对其进行激励，从而能够保持更为持久、长期的激励效果⁹。

综上所述，国外学者对于公务员激励制度的研究，主要集中在激励制度本身，以及激励制度在政府公务员激励中的实践运用，以提升基层公务员的行政效率。

2、国内公务员激励研究现状

⁴ 俞文钊, 李成彦. 现代激励理论与应用[M]. 东北财经大学出版社, 2020.

⁵ Jean Jacques Laffont. 委托代理模型[M]. Princeton University Press, 2002.

⁶ 俞文钊, 李成彦. 现代激励理论与应用[M]. 东北财经大学出版社, 2020.

⁷ 坎贝尔. 激励理论: 动机与信息经济学[M]. 中国人民大学出版社, 2013.

⁸ 坎贝尔. 激励理论: 动机与信息经济学[M]. 中国人民大学出版社, 2013.

⁹ 让·雅克·拉丰. 采购与规制中的激励理论[M]. 东北财经大学出版社, 2014.

国内对于基层公务员的激励研究相关文献很多,有很多学者针对国内的公务员激励现状,总结现存的问题并分析的原因,提出了相关的对策建议。

(1) 关于激励机制的作用

国内学者主要结合人力资源相关理论,研究基层公务员的激励机制。首先有的学者如谢丹(2020)结合人力资源的激励理论研究,政府激励机制对于员工的作用,论证了政府机构建立员工激励机制的必要性¹⁰。在工作积极性提升方面,李志等(2020)结合政府的员工激励机制建设提出政府在完成工作目标时,可以将具体的工作任务进行分配,明确各环节的责任,并结合员工激励机制的建设,从而提升基层公务员的工作积极性¹¹。崔晴鹤,蔡晶波(2020)讨论政府激励机制的建立方式以及作用,认为建立复合利润均衡的激励机制,可以有效激发员工的积极性。平衡政府的工作要求以及基层公职人员的个人素质、工作效率、硬件条件以及各方面,最终形成人事匹配的有效激励,保障员工的工作积极性¹²。

(2) 关于完善激励机制的具体措施方面

在对于具体激励机制的完善方面,研究重点集中在我国公务员激励制度的苦乐不均方面。吴超(2019)结合公务员的工作强度、工作压力以及薪酬待遇等进行综合评价,认为提升公务员尤其是基层公务员的工作热情,应当实现公平公正的薪酬制度建设¹³。李佩琪(2019)从人力资源视角对于公务员激励机制进行了研究,认为我国政府基层公务员激励方面主要存在着激励机制不科学、手段不合理等问题,并且从物质激励与精神激励的运用两方面提出优化建议¹⁴。

结合需求理论对于基层公务员激励制度的完善,其中郭春霞(2018)对基层公务员的需求进行分析,主要运用了层次需求和双因素理论,分析基层公务员工作中面临的各项问题,认为应当提升基层公务员待遇,尤其是落实基层公务员加班的补偿,从而调动基层公务员的工作积极性¹⁵。张晓庆,韩瑜(2018)提出当前随着时代背景的变化,95后已经逐渐走上工作岗位,并成为单位部门的中坚力量,针对激励对象的变化,对应的激励制度也应当进行调整,适应年轻人的择业

¹⁰谢丹.新时期我国基层公务员激励机制探析[J].现代商贸工业,2020,41(24):84-86.

¹¹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.

¹²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(06):268-269.

¹³吴超.我国基层公务员激励机制探析[J].管理观察,2019(32):48-50.

¹⁴李佩琦.人力资源管理视角下我国基层公务员激励机制存在问题及对策[J].知识经济,2019(01):12-13.

¹⁵郭春霞.关于健全基层公务员激励机制的对策[J].广东蚕业,2018,52(03):153-154.

观以及生活需求¹⁶。综上所述,学者普遍认为应当塑造公平的竞争环境、和谐的工作氛围,以及适度的劳动补偿,以适应新时期员工激励需求的变化。

(3) 结合吉林省情况进行分析的研究

有的国内学者以吉林省的实际情况展开分析,其中,韩本兰以吉林省延边朝鲜族自治州某县政府为个案,提出在公共部门人力资源管理中,基层公务员流失问题突显,并结合对吉林省延边朝鲜族自治州 A 县政府开展的激励视角下基层公务员流失问题的问卷调查,提出有针对性的建议。闫禹同过实地调查、访谈等方式,以马斯洛需求层次理论和双因素理论为理论基础,以吉林省乡镇公务员为主要研究对象,对吉林省乡镇公务员流失概况、形式、去向和特点进行分析,结合吉林省乡镇公务员实际工作和生活情况,研究发现吉林省乡镇公务员的流失造成了吉林省乡镇公务员队伍结构失衡和人力资源投资成本的浪费,影响吉林省乡镇公务员队伍的稳定和乡镇政府的公信力。

还有的学者对于吉林省基层公务员培训情况进行研究,张言以吉林省公务员培训市场化为例,分析阐述吉林省公务员培训出现的种种问题,并分析产生这些问题的原因,结合新公共管理理论、人力资本理论和交易成本理论,分析研究了吉林省公务员培训市场化的可行性环境和必要性意义。

综上所述,当前国内外学者对于激励理论以及基层公务员激励已经进行了多方面,多角度的研究。但从整体来看,相关研究集中于自上而下的宏观的研究,本文拟以吉林省 C 市基层公务员激励机制为研究对象,从中观的角度研究激励机制在基层公务员队伍建设中的优化方案。

(二) 论文创新点与研究意义

1、本文创新点

第一,新时代背景下,党的十九大提出了我们中国共产党新的历史使命以及前进方向,这也为基层公务员队伍的发展指明了道路,明确了目的。新一代基层公职人员要继续端正为人民服务的初心,牢记使命,在新时代做出新作为。而为了激发广大基层公职人员的工作积极性,公务员激励制度设计也被再次得到重

¹⁶张晓庆,韩瑜.我国基层公务员激励机制创新研究[J].农村经济与科技,2018,29(16):254+175.

视。在中央农村工作会议上，提出了乡村振兴战略之后，基层公务员身上的担子更重，所要承担的使命有新的变化。同时因为在乡村振兴以及全面脱贫的过程中，基层公务员是建设推动农村工作的主要力量，因此在面对新任务与挑战方面，研究基层公务员激励制度，有一定创新性。

第二，在研究对象方面，因为当前对于公务员激励的研究，更多是从政府角度自上而下的宏观展开，因此，以具体的某一县级市作为对象，深入了解该县级市的基层公务员激励情况，有别于传统学术界的研究方法和研究对象，因为基层公务员本身与其他层级的公务员相比，存在着工作任务更重，而薪酬待遇相对更低的现象，存在一定的独特性。因此，本文以吉林省 C 市基层公务员群体作为研究对象进行研究，在对象选择上具有一定的创新性。

2、研究意义

目前学术界已经开始对于我国基层公务员队伍建设进行研究，并且很多学者自上而下地从国家公务员制度、激励模式等角度进行了较为深入地探索，为基层公务员队伍建设工作提出了大量行之有效的建议。但是总体来看，在具体的基层公务员激励制度等方面，相关的文献研究则较少，缺乏以具体案例为研究对象的基层公务员激励机制的研究。宏观的、自上而下的研究虽然能够把握整体方向，但是在具体的公务员激励制度建设，尤其是针对基层公务员特色的激励制建设方面，与事实还需要进一步挂钩，进行进一步的研究。本文以吉林省 C 市基层公务员为例，从中观的角度，结合基层公务员队伍的工作情况、个人需求以及群体特征进行研究，具有以下研究意义：

(1) 实际意义

本文结合吉林省 C 市基层公务员队伍建设情况，对于该市基层公务员激励制度的现状，以及目前在制度建设中存在的问题进行研究分析，从而提出针对吉林省 C 市基层公务员人群特点的对策建议。本研究立足于吉林省 C 市基层公务员的工作实际，对于研究主体进行深入了解，从而对于建立完善的基层公务员激励机制，提出自己的见解。按照相关理论完善的基层公务员激励机制，首先需要包括公平公开的公务员晋升制度，以及相关的薪酬福利培训监督考核等等相关的激励机制，并且兼顾基层公务员的生活需求和发展需求。为完善当前吉林省 C 市基层公务员激励制度，需要对于当前的机制现状进行分析，总结如何在现状的基础上

进一步完善优化,以达到更好的激励基层公务员的效果,努力促进基层公务员的工作积极性以及其学习积极性。相关激励机制的建立,不但对于吉林省C市基层公务员队伍建设具有一定的帮助。同时,对于其他也具有相同情况、存在相似问题的省市基层公务员队伍建设能够起到一定的启示作用,因此本文的研究具有一定的实际意义。

(2) 理论意义

当前阶段,我国学术界对国家公务人员的激励机制进行了宏观层面的探索,具备一定的理论借鉴价值。前文曾经提到,目前学界对于我国基层公务员队伍建设的研究,更多集中于自上而下的宏观研究,包括基层公务员激励制度的相关理论,以及法律政策的推进情况等。而对于结合某一具体实例来进行分析的相关论述则相对较少。本文运用公共管理学、政治学、组织行为学等多学科视角,在公平理论、期望理论等激励理论的支撑下,寻找导致公务员激励失效的因素和对策,进一步丰富了基层公务员激励理论,有利于完善新时代中国基层公务员激励理论体系。通过结合自身的工作经验以及对于吉林省C市的基层公务员队伍展开调研,采用实地调研的研究方法,观察研究吉林省C市基层公务员的实际工作情况。因此对于相关研究能够起到一定的补充与启示作用,具有一定的理论意义。

二、概念界定及理论基础

（一）概念界定

1、公务员及基层公务员

（1）公务员的定义

《中华人民共和国公务员法》由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议于2018年12月29日修订通过，于2019年6月1日起施行。依据《公务员法》做出的定义：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。公务员是干部队伍的重要组成部分，是社会主义事业的中坚力量，是人民的公仆。

（2）基层公务员

基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。综合学术界的研究，一般把基层公务员界定为在县、乡镇（街道）基层政府部门、事业单位等部门任职，利用公共权力保障公民公共权利，享有国家财政工资福利的公职人员。

2014年9月，中共中央组织部、人力资源社会保障部、国家公务员局近日联合印发《关于做好艰苦边远地区基层公务员考试录用工作的意见》，完善基层公务员录用制度。

基于上述定义，相对于非基层公务员，基层公务员在工作中有以下特点：

第一，基层公务员所面临的工作任务相对更为繁重，工作压力较大。基层政府作为国家整个政府体系的末梢环节，所面临的工作内容与工作对象必然是充满各种变化的。基层公务员面对各种充满变数的工作情况，必须做到积极贯彻中央精神以及落实上级任务，同时，根据实际情况进行随机应变，圆满完成各项任务，

第二，基层公务员的工作对象，服务对象更多是人民群众，因为基层公务员直接面对基层群众，所以基层公务员在工作中直接代表了政府形象，影响中央精神的落实以及政府工作的效率。因此，考虑到基层公务员的工作内容、工作特点和工作压力可知，基层公务员的工作容易发生倦怠，易出现各类问题，完善基层公务员的激励机制也势在必行。

2、激励和公务员激励机制

(1) 激励的内涵

在我国，“激励”一词最早出现在《资治通鉴》中，“将士皆激励请奋”。从组织的角度来看，激励是一种管理制度，同时也是管理的具体行为。组织为了提高职工的工作热情和工作效率，通过采取物质上和精神上的奖励等方式，使职工的需求得以满足，从而实现工作绩效的提升。激励管理制度是组织的长效机制，因为职工的工作状况是动态的，而激励的效用应当是在动态工作中不断地发挥作用。在激励制度的作用下，职工工作的热情被不断激发，继而能够完成组织的目标，达成职工的自我实现，这是一种双赢的结果。从组织行为学来讲，组织目标是个体的行为动机，而个体的行为动机由三部分组成，这三部分包括需要、目标和努力。需要是个体的需求，是个人精神或物质方面的需求，同时也是个体行为的驱动力，推动着个体前进。而努力则是个体的行为付出的一种衡量，努力则是个体在实现组织目标的前提条件，在组织目标和个体目标一致的时候，努力则成为了必要条件。组织激励方案的实施其目的就是要使得组织目标得以更好的实现，只有组织目标得以实现，职工和组织才能共同进步，要想更好的实施激励方案，就要对职工有所了解，从其需求出发，通过合理的措施满足其需求，从而激发职工的工作热情，提高工作效率，继而完成组织目标。

激励的目的是让职工认同组织的目标，继而最大限度地发挥职工的主动性，实现组织与职工共同发展的目的。组织的长远发展离不开组织的激励管理，而这种目标的实现是要由职工来实施的，组织的职工是否能够以积极的态度对待工作，对于组织目标的实现而言是极为关键的。要想使得职工能够以积极的态度对待，就要发挥职工的主观能动性，而这就需要组织给以相应的激励，通过物质和精神上的激励，通过对其工作的认可发挥职工的效用，最大程度的激发职工的潜能，这是实现组织目标的决定性关键。

(2) 公务员激励机制

公务员的激励机制贯穿于公务员制度的始终，是我国公务员制度的内在核心机制，是激发公务员的工作积极性，从而提高工作效率的重要环节。为了让公务员在工作中发挥出更大的绩效，就需要调动一切激励因素来提高公务员的积极性、主动性和创造性，从而提高公务员工作效率，使得政府的工作目标得以实现。

公务员激励机制除了能激发个人的工作热情外，还能够团结组织内部，大大提高组织竞争力。组织的发展基础是人，只有人为组织踏实的付出，才能够发挥团队的力量，人是组织的基础与组织的规模没有关系，只有基础发展好，才能为组织长远的发展和稳定运行提供保障。在组织的规章制度设计中不能够只考虑工作任务，还要充分顾及职工的心理状态，将其心理需求考虑到其中，使其能够在工作中获得肯定和满足。这对于团结组织内部，提升组织整体绩效有着重大的作用。激励是人才培养和吸引的关键，组织通过制定相应的激励措施，为职工提供上升空间；对职工的培训，是职工获得归属感和认同感的渠道。这些激励机制的落实，除了能够稳定现有职工外，还能有效招揽人才，大大提高组织的竞争力，促进组织的快速发展。我国公务员激励机制体现了对公务员的真正重视，真情关怀和真心爱护。这有利于在更大程度上营造“拴心留人，人在心在”的工作环境，进一步调动公务员的积极性、主动性、创造性。

（二）理论基础

激励机制的建设需要坚固内容与过程型激励理论，遵循马斯洛的需求层次理论、赫兹伯格的双因素理论、美国行为科学家亚当斯的公平理论和维克托·弗鲁姆的期望理论等，这些理论是在实践基础上形成的，是对实践经验的高度概括。在分析基层公务员的不同层次需求，从而为政府应制定的对策提供方向。具体到激励制度的制定方面，要因地制宜，合理应用，以增强激励的实效。

1、内容型激励理论

内容型激励理论又叫需要理论，该理论基础是从人的需要出发，对于人的行为的探究，从理论上探求人的哪些需求能够激发人的某些行为。内容型激励理论的理论基础主要有两种理论——需求层次理论和双因素理论。需求层次理论是上世纪由马斯洛提出的，这一理论在《人类动机理论》中被提出，按照马斯洛所说，人的需求从低到高，依次分为五个层次：生理需求、安全需求、社会需求、尊重需求和自我实现需求，根据重要程度上来看，每一层次需求都被不断提高，这也就形成了一个从低到高的发展台阶。对于人而言，在不同的时期，人的需求也不同，故而在某一时期内，人的某种需求为其优势需求，这种需求能够对人起到极

大的激励作用。对于个人而言，在基本需求得到满足后，各种非优势需求则起不到激励的作用。更高层次的需求是个人的内部需求的反应，这些需求也更难得到满足，故而这些需求能够对人起到更大的激励作用，作用时间也更长。但是，任何一种理论都存在着一定的争议，这种理论的缺陷之处在于没能有力的解释人为什么会同时产生多种需求。双因素理论又称激励——保健理论，是由美国人弗雷德里克·赫茨伯格在1959年提出的。在他出版的《工作的激励因素》一书中指出：凡是与组织成职工作本身或工作内容有关的、能促使人们产生工作满意的一类因素为激励因素；凡是与工作环境或条件相关的，能防止人们产生不满意感的其他类型因素为保健因素。保健因素和激励因素都会影响人的行为动机，但其作用不同，效果也不同。此外，公平理论提出：员工在实际执行过程中所获得的积极性往往会受到绩效和薪酬水平高低的因素影响，其中最主要的因素就是绩效水平与薪酬分配之间的公平性。这一理论的出发点则是人的心理，人的对比心理在主导人的行为，与别人的对比则是一种天性，将自己的劳动付出和回报与他人进行对比，通过自我心理上的判断，继而得到相应的公平感。这种劳动与回报的公平感极大的影响着员工的积极性。这种对公平的判断是一种自我意识，这种自我判断会影响自己的行为，继而影响到工作。

本文在写作中充分运用了内容型激励理论的相关研究。首先，马斯洛需求理论对于本文的研究有基础的指导作用，本文结合马斯洛需求理论分析基层公务员的不同层次需求，从而为政府应制定的对策提供方向。具体到激励制度的制定方面，本文充分参考双因素理论的相关研究，综合基层公务员的薪酬待遇与奖金等情况，分析其保健因素和激励因素的具体情况，以及影响基层公务员的行为动机的具体机制。此外，公平原则对于相关激励制度的制定以及过程的公开起到启发作用。

2、过程型激励理论

过程型激励理论的研究内容是：需求引起行为动机，由行为动机指导行为，继而指向目标。这一理论的着手点在于激励的全过程，其中各个环节都是研究的关键点，故而这一理论被成为过程型激励理论。期望理论最早于1964年被提出，该理论指出：人为了满足自己的需求，会从事某种工作，并且会为此付出时间与精力，这样做的根本原因是为了完成自身的既定发展目标，需求自身的发展需求。

故而只有在人有需求，且这一需求有可能被满足时，人才会积极的投入到其中。这一理论的提出者是弗罗姆，在他看来，个人对所取得到的报酬的价值判断和可能性的预期这两种因素都会影响某种激励的作用，这种价值判断被称为效价，而可能性的预期则被成为期望值，又叫期望概率。这种关系可以用数学公式来表达：激励力=效价×期望概率。美国心理学家弗鲁姆认为，不同人对于相同的目标、岗位等所给予的期望是不同的，因此对于员工期望分析不能一概而论，可以运用公式 $M=VE$ 来计算员工期望。其中 M 指代薪酬激励的效果， V 是指员工产出的价值， E 则指代员工个人的期望。因此企业薪酬体系的建立，应当充分考虑员工对于企业的期望，并且设置合理的员工报酬。而将期望理论结合公平理论可以发现，员工在意的不仅限于自己努力工作后得到的报酬，他们更在意的内容包括与别人比较报酬之后的结果。这种互相比较将会影响接下来员工的工作态度以及工作行为。所以，公司的薪酬制度的制订不但要满足员工期望，还要满足员工的对比预期，以此来稳定员工的工作态度和行为。此外，在管理的实际应用中，人们发现了一种现象：可能发生的不公平，会严重影响到职工工作的积极性。针对这种现象，美国亚当斯进行了研究，其研究的关注点在于职工受激励程度的大小与他人之间的关系，并且出版了相关的著作来表明自己的观点，这些观点就是公平理论。该理论的研究重点在于工资报酬的合理性和公平性，以及工资报酬对职工工作积极性的影响。这一理论指出，在对职工激励的时候，不同的人都会将自己的工作付出和所获得的报酬与其他人进行对比，都期望在自己的付出与他人相同时，能够获得相同报酬。

本文的写作中同样充分运用了过程型激励理论的相关研究。以激励的全过程优化作为本文的研究方向。本文结合员工期望理论分析讨论基层公务员的薪酬激励的效果、员工产出的价值以及员工个人的期望三者之间的关系。重点运用期望理论分析基层公务员薪酬互相比较对于其工作态度以及工作行为的影响。分析当前 C 市基层公务员激励制度设计的合理性和公平性，以及工资报酬对职工工作积极性的影响。并为 C 市基层公务员激励制度优化设计提供参考。

三、吉林省 C 市基层公务员激励机制特点

(一) 吉林省 C 市基层公务员基本情况

作为农业与制造业大省，吉林省占地面积 18 万平方公里，是东北地区的中心，也是东北亚地区的几何中心。支柱产业集中在第一二产业。在行政区划方面，吉林省共设置了 39 个市（含县级市）。目前，吉林省城镇化率较高，居住在县以及县级市的人口占全省人口的 70.4%，约 1918 万人。

吉林省政府依据中华人民共和国公务员法以及公务员法实施方案的相关规定，设定了吉林省基层公务员的日常登记管理办法以及考核管理办法，考核激励制度严格按照中共中央组织部颁发的《公务员奖励规定》执行。

吉林省 C 市隶属于吉林省白城市，是地处于吉林省西北部的一个县级市。同时也是经由国务院确定的对外开放城市。该市面积 4879 平方公里，土地面积基本呈正方形，东西长度 95 公里，南北长度 90 公里。下辖 19 个乡镇单位，十个林场以及市区内 6 个街道办。

近年来吉林省 C 市的区域生产总值逐年提升，2019 年完成 123 亿元，同比增长 5.6%，地方财政收入完成 7.64 亿元。在吉林省的县级单位中，全省排名第七，在白城市的县级单位中名列第一。2020 年，经 C 市自评申请白城市审核，吉林省实地勘察以及邀请第三方评估，最终上报省脱贫攻坚领导小组，经领导小组会议讨论审议，依据 2019 年吉林省 C 市的区域生产总值以及人均可支配收入情况，C 市符合贫困县退出标准，并按程序退出贫困县。

按照吉林省 C 市的组织机构设置，政府内部组织机构一般由办公室，行政职能部门人事以及财务等机构构成。相关的工作人员都属于基层公务员，依法纳入国家公务员编制工资的发放，由国家财政拨款。基层公务员队伍的管理一般，隶属于各级公务员局及本单位的人事科，由各级组织自行决定基层公务员的激励机制具体情况。

随着贫困县的摘帽以及经济的进一步发展，吉林省 C 市在面对着新形势下的经济发展要求，正逐渐的深化改革，调整政府公务员的工作服务标准转变，工作作风不断提升，工作能力以及行政效率。近年来，吉林省 C 市高度重视基层公务

员的激励制度设计制定以及执行情况，在公务员激励尤其是基层公务员的激励制度设计方面，取得了长足的进步。但在发展的过程中，依然存在着一些我国基层公务员管理方面所存在的有代表意义的问题，例如绩效考核不够科学规范，相关的结果不能有效运用，基层公务员的工作态度不积极等。

（二）吉林省 C 市基层公务员工作特点

1、工作生活环境艰苦

吉林省 C 市基层公务员的工作生活环境相对艰苦，吉林省 C 市作为县级市，经济发展情况在吉林省内刚刚处于脱贫边缘，而区域房价相对较高。因此综合来看，吉林省 C 市的基层公务员工资收入相对较低，虽然能够按时发放，但收入总额较低，薪酬调整力度也比较小，这就导致了基层公务员生活压力相对较大，与其他地区的基层公务员工资收入相比，还存在着一定差距。

此外，考虑到吉林省 C 市长期处于贫困县，政府办公设施，条件相对落后，有部分单位的办公环境相对较差，还存在着个别办公楼暖气供应不上的现象，整体来看，吉林省 C 市基层公务员的工作环境相对艰苦。

2、本土地域特征明显

通过对吉林省 C 市基层公务员队伍进行抽样访谈，可以了解到绝大多数 C 市基层公务员是 C 市本地人，或者是 C 市临近的城市如白城等地。长春市，吉林市以及外省户籍的年轻人报考 C 市基层公务员的现象很少。学历情况一般为长春市及周边高校的专科本科毕业生。很少有吉林省 C 市以外户籍的年轻人，或者研究生以上学历的考生考入 C 市基层公务员队伍。这导致了吉林省 C 市基层公务员队伍存在着考生生源相对单一，考生学历构成相对较低水平的现象，究其原因，是因为随着经济的发展以及交通的设施的不断完善，更多的东北地区年轻人选择到北上广等大城市就业，虽然存在着部分年轻人愿意返乡工作，但考虑到吉林省 C 市的经济发展水平难以留住高学历人才，以及外地户籍人才，基层公务员队伍本土地域特征比较明显。

3、工作内容复杂

吉林省 C 市基层公务员的工作内容相对比较复杂，这是由吉林省 C 市政府的

工作内容特点决定的，吉林省 C 市属于县级市，下属多个乡镇，基层公务员的工作也经常往返于各乡镇间。随着党中央提出乡村振兴，推动乡村经济结构性改革，吉林省 C 市也制定了大量针对下属乡村的发展工作，这些工作内容都需要基层公务员队伍去落实执行。这就大大增加了吉林省 C 市基层公务员的工作复杂性。作为落实党和政府乡村政策的保障，吉林省 C 市基层公务员需要努力做好日常的本工作，同时还要根据乡村振兴的需求，经常性的临时增加大量相关任务。尤其是在一些贴近乡村的工作岗位上，还要承担技术指导、生产指导扶助脱贫，防止返贫等具体工作，这对于吉林省 C 市基层公务员的工作能力，工作热情都提出了较高的要求，另一方面，由于吉林省 C 市的基层公务员队伍经常面对基层人民群众，因此也代表了基层政府在人民群众心目中的形象地位，因此工作压力相对较大。

（三）吉林省 C 市基层公务员主要激励机制

1、薪酬福利机制

吉林省 C 市基层公务员薪酬福利机制主要的制定依据是我国的公务员基本工资标准以及相关制度，从 2014 年开始，随着我国对于公务员基本工资标准做出了调整，进一步增加公职人员的基本工资收入。2015 年开始，吉林省政府相继印发了吉林省关于调整机关工作人员基本工资标准的实施方案等一系列文件，努力建立，尊重市场规律，同时体现公平分配制度的激励薪酬福利机制，以有效调动吉林省 C 市基层公务员队伍的工作热情。吉林省 C 市基层公务员薪酬福利机制的主要内容包括以下几个方面：

第一，提升 C 市基层公务员的工资薪酬待遇。

根据国家出台的相关文件规定，吉林省 C 市对基层公务员的工资薪酬进行了调整，提高了基层公务员的薪酬待遇。在力争实现公平的前提下，对基层公务员的薪酬标准以及工作补贴标准进行了优化。结合 C 市基层公务员的工作实绩情况和绩效情况，确定了 C 市基层公务员队伍的补贴政策。吉林省 C 市正在逐渐探索建立依托于基层公务员的工作能力、工作绩效以及职务职级，多方因素相结合的公平合理的绩效薪酬体系。

第二，建立薪酬体系调研机制。

吉林省 C 市根据我国《公务员法》等相关规定，参考地方的企业薪酬制度，对于本市的基层公务员薪酬待遇标准，建立了调查比较机制，结合效仿区域内企业对于职工的薪酬待遇，随其发展以及市场经济的变化而进行调整，形成灵活的基层公务员薪酬调整机制。结合区域生活水平、平均工资等相关情况，在符合国家政策要求的情况下，适当调整基层公务员的薪酬待遇。根据吉林省 C 市确立的薪酬体系调研机制，基层公务员工资标准按照薪酬调研情况，不定期进行调整。并根据区域内企业的薪酬水平以及生活市场生活水平，工资增长率等相关数据来对基层公务员的工资进行一定程度的增长。

目前根据《公务员法》的规定，吉林省 C 市的基层公务员薪酬机制有以下几方面构成：第一是基本工资及员工的生活劳动报酬，二是工作以及岗位的薪酬补贴，用以对吉林省 C 市的基层公务员的特殊工作情况进行补助，第三是吉林省 C 市的基层公务员的各项法定公共福利待遇，包括五险一金等等。

目前，吉林省 C 市的基层公务员在扣除五险一金之后，基层员工实际到手的工资在 3500 元左右，这水平略低于当地企业的员工收入，同时基层公务员在年底，根据绩效考评情况会得到一次性发放的年终奖金。年终奖金按照工作业绩评分情况分为三等，最高等奖金在一万元左右。

通过工资与奖金以及各项福利待遇相结合，可以对吉林省 C 市的基层公务员基本生活提供保障，并在程度上起到激励的作用，提升基层公务员的工作积极性。

2、晋升机制

吉林省公务员晋升机制按照国家相关制度，设计了《吉林省机关建立公务员职务与职级并行制度的实施意见》，并于 2015 年正式实行。该意见规定，基层公务员在职务不能进行调整的情况下，可以通过任职级别晋升以及年限等情况来提升个人的工资薪酬待遇，从而实现薪酬待遇随任职年限和职称级别挂钩，避免了千军万马挤独木桥的晋升矛盾。该意见实施的初衷是实现职务与职级的双轨制，在执行的过程中，获得了较好的效果。吉林省 C 市基层公务员的晋升机制严格按照意见执行，基层公务员满足晋升条件之后，即可得到相应的晋升。

目前吉林省 C 市公务员队伍有副科、正科、副处、正处四个晋升级别，基层公务员可以从科员起步晋升，满足 12 年及以上工龄且相关考核通过，职级达到相应级别就可以从科员晋升为副科。晋升流程如下：首先，组织部门对于相关限

定条件达标的基层公务员进行调研，考察其工作表现，综合历年工作考评情况，相关考核通过之后，对晋升结果进行公示，流程通过后提升职级。公务员职级的晋升，往往受到多种因素，如个人硬件条件，工作能力，关系背景，学历情况以及运气等多方面情况。

对于吉林省 C 市基层公务员，在职级提升后，一般仍继续在原岗位从事工作，相关待遇按照国家标准进行提升。

3、培训机制

对于基层公务员而言，系统有组织地培训能够实现基层公务员的专业技能更新，同时提升工作热情，是基层公务员激励制度的重要组成部分。吉林省 C 市面对基层公务员队伍，制定了详尽的培训计划，通过办学培训，力求实现提升基层公务员能力，激发基层公务员工作热情，完善基层公务员队伍建设的目标。

吉林省 C 市能够充分认识对于基层公务员展开培训的重要性，从而制定了详尽的培训计划，包括上岗培训、在职培训、专项技能培训、以及自愿参与的兴趣培训等等。其中，吉林省 C 市组织部门负责组织落实上岗前培训，主要对于新入职的公务员展开，培训内容包括党的方针政策、吉林省 C 市的具体情况，以及工作守则、工作纪律、工作内容等等。在职培训一般由各基层公务员主管部门主持执行，在职培训的内容一般包括基层公务员相关的知识，以及国家的路线、方针、政策等内容。主要是对于实事形势的解读以及中央精神的理论素养培训等等。近年来吉林省 C 市相继组织了多次大型在职培训，覆盖到全体基层公务员队伍，包括十九大、建国七十周年以及建党一百周年的相关主题培训等等。专项技能培训是针对基层公务员工作中所需要提升的专项技能，包括专业知识以及相关的能力培训等等，尤其是结合吉林省 C 市乡村振兴战略、贫困县市摘帽、乡村扶贫、果蔬种植技术以及病虫害的防治等等相关的专项主题培训，结合吉林省 C 市的实际情况，展开务实的课程培训。兴趣培训则是作为一种员工福利，设置生活常识、养儿育儿、个人爱好、体育锻炼等相关的培训课程内容，不作为强制培训课程，由部门统一组织，员工自行利用周末、节假日，结合个人兴趣爱好决定参加。培训的方式主要包括集中培训以及部门上门培训等等。

为表示对于基层公务员培训的重视，吉林省 C 市从 2018 年开始，将基层公务员接受培训情况纳入组织以及个人的绩效考核体系，将基层公务员接受培训的

分数、时长作为职级提升的参考要素之一。

在保障培训资金方面，吉林省C市向上级主管部门进行汇报，并且争取到了基层公务员培训的专项基金，设立微信公众号、网络平台等网络培训课堂。基层公务员可以随时在移动端进行观看互动，便利基层公务员的学习。

4、考核机制

绩效考核是提升组织绩效的重要方式。吉林省C市按照吉林省发布的《公务员绩效考核办法》展开基层公务员队伍的绩效考核工作。首先，在考核的内容设计方面，吉林省C市按照省政府下发的《办法》，对于基层公务员队伍展开年度绩效考核，其中考核的责任主体是吉林省C市基层公务员局，执行部门是基层公务员所在的主管部门，考核的对象是副科级及以下的基层公务员队伍。具体的考核内容，除吉林省政府下发《办法》所规定的内容之外，各级主管部门可以根据实际工作要求设置考核标准。主管部门认定标准要求至少在十人及以上，其中副科级及以下的基层公务员不少于6人，即可按照考核办法设置考核内容。考核内容主要从“德、能、勤、绩、廉”五个方面制定执行。内容应当涵盖基层公务员的个人年度岗位绩效情况、工作完成情况、个人敬业爱岗情况、思想品德以及自律情况，以及应对各项突发任务或者临时交办任务的执行情况等。各项指标通过日常不定期抽查、月度、季度考核、年度汇总，填写考核跟踪卡加以确定。

吉林省C市每年建立专门的对基层公务员队伍绩效考核工作组，对于基层公务员考核的情况加以认定，并按照比例评出不同级别的绩效成绩，排出等次。其中，级别最高为优秀，其次分别是良好、称职、不称职等。评为优秀的人数原则上不超过总人数的20%，一般控制在10%左右，并且要求基层公务员形成书面报告，对于年度工作情况进行汇报，由所在部门负责人写出评语确认情况。

对于考核结果的运用，吉林省C市认真落实基层公务员队伍绩效考核结果的运用，对于评为优秀的基层公务员优先晋升，并于年终颁发奖金，对于评为不称职的基层公务员展开谈话，并视其情况进行处罚，使绩效考核落到实处。

5、取得的成效与经验

(1) 促进了公务员队伍作风建设

吉林省C市政府通过对于公务员激励机制建立与完善，对于C市的政府工作环境与作风建设方面起到了积极作用，有效激励C市公务员的工作积极性，并且

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/077056064150006133>