责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年12月15日

公共行政

激励公务员从“谋官”转到“谋事”

□张　弦

现代社会的政府管理工作庞杂繁复，需要依赖不同领域的专业技术人才完成。依然沿用粗放的干部大一统管理思路，采用“一张卷子考天下”，不但造成晋升通道拥堵，更导致专业人才招不进、留不住、人岗不匹配等突出问题，严重影响政府管理效能。



2014年12月2日上午，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》，指出要在职务之外开辟职级晋升通道，调动广大基层公务员的积极性。职务与职级并行，是针对我国现行公务员管理主要问题的切实之举，符合公务员成长发展的规律和现实需要，也为国外公务员管理实践所普遍遵循，应当在今后的改革中加以切实推进。

晋升通道狭窄：现行公务员管理的突出矛盾

2005年4月颁布的《中华人民共和国公务员法》第十九条明确规定：“公务员的职务应当对应相应的级别”，“公务员的职务与级别是确定公务员工资及其他待遇的依据”。为完善公务员职务与级别相结合的制度，增加级别对公务员的激励作用，2006年4月，《国家公务员职务与级别管理条例》颁布，将公务员级别由1993年《国家公务员暂行条例》规定的15级增加到现行的27级，并与综合管理类的领导职务和非领导职务序列进行了对应，如县处级正职（调研员）对应十八级至十二级，县处级副职（副调研员）对应二十级至十四级。

但是，在实践中，级别的激励作用并未得到体现。首先，公务员的实际待遇主要由职务决定。据统计，目前各地公务员工资构成中，职务工资整体占比近七成，级别工资仅占两成。住房、医疗等待遇则均与职务挂钩。其次，级别激励力度不够。主要体现在级别工资档差太小，例如，相当于调研员最高级的12级与13级公务员最高档次级别工资仅相差79元，难以形成物质上的有效激励。再次，职务和级别联系过于紧密。级别主要由职务决定，未能体现职务与职级并行。

职级的激励作用被弱化，带来的最突出问题，是公务员晋升通道过于狭窄。由于级别晋升不能带来收入的明显增加，使得公务员谋求职业发展只剩下一条通道，即综合管理类的领导职务和非领导职务序列，通俗说就是“做官”。但是，职务是职权与职责的载体，受到机构规格、编制限额、职位等因素的限制，不可随意设置。中央《综合管理类公务员非领导职务设置管理办法》更对非领导职务的职数做出严格规定，如规定县级政府机关的主任科员和副主任科员职数不得超过乡科级领导职务职数的50%。根据2013年底的统计数据，我国共有公务员717.1万人。只有一条晋升通道，必然导致“僧多粥少”，“千军万马过独木桥”。尤其基层公务员的晋升空间更加有限。据统计，全国公务员队伍中90%是科级以下干部，60%在县乡一级。深圳市公安系统实施专业化改革前，主任科员以下层级人员占所有非领导职务人员的96%，其中科员和办事员占60%，副调研员以上职务人员仅有3.78%，基本上都集中在市局或分局机关中，压职压级现象十分普遍。

基层公务员是履行政府公共管理职能、对社会提供公共服务的主要力量，能否对其进行有效激励，直接影响基层公务员队伍的稳定性和政府工作的效能。当前基层公务员“一科难求”、晋升通道狭窄的现状，一方面造成一些基层公务员“谋官”不谋事，一心向上看，不能踏实在本职岗位上发挥主动性创造性，另一方面导致许多基层公务员职业倦怠感明显增加，工作消极被动，甚至大量流失。以公安系统为例：由于压职压级现象严重，民警缺乏工作激励和职业荣誉感，2006年到2013年，因辞职、调离等原因，公安系统流失民警17.8万人，其中地市级以下15.2万人；一些贫困边远地区招警职位长期空缺。更为严重的是，一些基层领导干部由于在政治系统中居于偏远位置，升迁无望，将个人追求转向不正当私利，导致严重的贪腐行为。

为公务员提供多样化的发展通道，允许公务员在同一岗位逐年晋升级别并获得待遇的增长，既是对公务员工作业绩和个人能力的认可，也是对其职业忠诚度的肯定与回报，有助于提升公务员队伍的士气，进而提升政府组织的效率。从国际公务员管理改革的趋势来看，将以工作内容和责任为主的职位因素，与以资历和能力为主的品位因素相结合，已经成为各国公务员制度改革普遍遵循的路径。在我国，对县级以下公务员实行职务与职级并行的制度，符合公务员管理的科学规律，有助于调动广大基层公务员的积极性。

职务与职级并行：重点问题待厘清

自2005年公务员法颁布以来，已有一些地方和行业系统率先开始了公务员分类改革的实践。2009年12月16日，《公安机关执法勤务机构人民警察警员职务套改方案》出台，根据规定的职务高套政策，一个工作满三十年的副科级警员可套改为三级警长，享受相当于主任科员的工资待遇。作为地方探索的先行者，自2006年起，深圳就开始推行公务员分类改革，按照职务与职级并行的思路，对新划出的行政执法类和专业技术类公务员规定了相应级别，并配套建立薪级工资制度，根据个人年功积累和实际表现进行年度考核，每年考核称职以上等次公务员均可在一定职务层次范围内晋升一个薪级。

从试点行业和地区的实践来看，建立职务与职级并行的制度，拓宽公务员晋升的职业发展通道，有以下三个重要问题需要厘清。

级别是职位因素与品位因素的统一。《公务员法》第19条第3款规定：公务员的级别根据所任职务及德才表现、工作实绩和资历确定。这句话有两层含义。首先，级别与职务相对应，是能力和业绩的体现，这是职位因素。一定的职务层次必然对应一定的级别，职务晋升应当在级别晋升中体现。但是，级别同样要体现资历，这是品位因素。因此，公务员晋升职务可以带来级别晋升，不晋升职务也可以带来级别晋升。一定的职务层次可以对应多个级别。同一职务层次内，年资高的人一般应当比年资浅的人职级高。

级别应与待遇挂钩。级别必须能够为公务员带来物质上的激励，才能有效体现对其工作业绩与个人价值的肯定，并相应地为公务员带来职业满足感和社会地位的提升。也只有如此，级别的激励作用才能得到实现。级别与待遇挂钩，不仅要体现在工资收入上，也应当相应地体现在住房、医疗等其他待遇上。在地方改革中，由于级别仅与工资待遇挂钩，大大限制了级别的激励作用，如公安系统改革中就出现了民警因待遇不能与级别配套对接，由警员序列转回非领导职务序列的情况，套改的初衷难以达到。此外，级别待遇的档差应合理设置，以强化级别晋升的激励作用，从而减少公务员对职务晋升的依赖。

应扩大职务与职级的交叉范围，体现向基层倾斜原则。2011年的一项调查表明，县处级领导干部普遍呈现“忙、重、累”的工作状态，周平均工作时长达47.56小时。基层工作量大面广，但受县乡两级政权机构的规格所限，县级以下公务员普遍职级偏低。适当扩大基层公务员职级与职务的交叉范围，对一定级别以下公务员仅实行任职资格管理，不强加比例限制，允许少数优秀基层公务员的级别适当高于机构规格，有利于激励优秀人才长期稳定在基层岗位工作。

下一阶段：推进分类改革，完善配套政策

应当看到，推行“职务与职级并行”仅仅是公务员管理制度改革的第一步。建立完善现代公务员制度，关键在于推进公务员分类改革。

一方面，公务员制度设计的出发点不仅是激励，更是科学管理。现阶段社会普遍关注“职务与职级并行”对提高待遇的意义，忽略了对公共部门人力资源进行科学有效管理的需求。公共行政学的基本观点认为，全部人事行政制度的基础和起点都建筑在分类及标准之上，有效的人事行政离不开科学的人事分类。现代社会的政府管理工作庞杂繁复，需要依赖不同领域的专业技术人才完成。依然沿用粗放的干部大一统管理思路，将700多万公务员均划分到综合管理类别，采用“一张卷子考天下”，不但造成晋升通道拥堵，更导致专业人才招不进、留不住、人岗不匹配等突出问题，严重影响政府管理效能。因此，必须严格依照《公务员法》规定，加快推进行政执法类、专业技术类公务员管理制度的建立，为广大基层执法人员和部分专精技术类人员设计符合其职业特征与规律的职务类别，提高公务员队伍的专业性。

另一方面，只有分类，才可能从根本上解决晋升通道拥挤的问题，增强级别激励的有效性。级别不可能脱离职务序列单独存在。根据现行分类，职级晋升仅仅是在综合管理类的框架下，给公务员在职务晋升之外增设了一条职级晋升通道，作用必然有限。只有增加分类，设置除领导职务序列之外的多个职务层次序列，并与职级对应，才能进一步拓宽公务员的职业发展通道，实现“条条大路通罗马”；也才能更有效地破除“官本位”思想，激励更多公务员由“谋官”转为“谋事”。

下一阶段，深化分类管理，推进“职务与职级并行”，仍需完善多种配套政策。如：强化财政支持，大幅提升级别待遇和档差，以增强其激励作用；合理配置编制资源，推进新类别公务员积极“入轨”；调整干部人事政策规定，明确不同类别之间人员的对接转换问题，等等。各地组织、人社、财政、编制等改革部门之间，以及改革部门与被改革部门之间，应加强沟通协商，本着增进共识、合理有效的原则，稳步建立完善“职务与职级并行”制度，推动公务员分类改革逐步深化。

依法治国

法治中国需要公共理性

□陈　朋

党的十八届四中全会提出，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，促进国家治理体系和治理能力现代化。这向人们描述了法治中国建设的美好画卷。毫无疑问，法治中国建设，是全面深化改革的重要内容，也是实现中华民族伟大复兴的中国梦的有力保障。它是党在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中的经验总结和务实探索，凝聚着新时期党治国理政的智慧和共识。

法治中国建设，自然离不开法律体系的科学架构和法律制度的健全完善。但是，很多事例也一再提醒人们：对于法治中国建设来说，我们缺乏的并不仅仅是法律在数量上的扩充和制度在文本上的优化，更为缺乏的乃是对法律的敬畏和遵循。尤其是在基层，司法权威开始下降，“信访不信法”和“闹大”的思维甚嚣尘上，“黑头抵不住红头、红头抵不住领导签字的无头”等怪状时常上演。

之所以出现这种情况，同当前法治建设过程中公共理性的匮乏直接相关。所谓公共理性，它本质上是对所有公共活动参与者的一种规范和约束，也是现代社会的一种精神原则和公共领域的行为准则与道德风尚。从人类历史的发展来考量，一个健康、成熟的国家，都是在公共理性指引下运行的。这是人类政治社会生活的基本经验。因而，对于当前的法治中国建设来说，培育公共理性自然不可缺少。这种公共理性具体表现为政府的“政治理性”和公众的“社会理性”。

就政府的“政治理性”而言，它意味着作为公共权力的执行者要始终坚信“权力服从法律的支配，乃是政治管理上最重要的事情”。从公共权力机构的产生来源而论，在“委托—代理”的关系链条下，它严格按照人民群众的意愿来行为是最自然不过的事情。而人民群众的意愿，于规范意义上讲，就是经整理而格式化的法律。因而，在法治建设的过程中，首先需要公共权力机构树立这种政治理性，自觉充当法治的先锋。这是公共权力机构应该遵循的基本准则，而不是“可选动作”。所以，如何引导公共权力机构秉承法治思维、如何规范公共权力运行是重中之重。

所谓法治思维，就是一种公共权力依法运行的思维，就是一种责任担当、以保障权利和控制权力为准则的思维。只有当法治逻辑内化为权力机构的思维方式之后，才能确保公共权力机构的行为是于法有据、于情合理。现代国家治理从根本上要求规则治理、依法进行，那种仅凭主观好恶来行为的人治方式，不仅与现代民主化浪潮背道而驰，而且也与日益复杂、变动频繁的社会格格不入。因而，法治思维是法治建设极为重要的影响因素。从实践来看，以法官和检察官为核心的法律职业共同体，是人们检验公共权力机构是否树立法治思维的直接窗口，法律至高无上的神圣性和权威性也需要这个共同体来维护与昭示。因而，他们理应成为秉承法治思维的表率。

一定意义上讲，法治的重要任务就是对权力形成制约和监督，就是要依法治权。历史经验表明，权力愈受到规范和约束，法治建设就愈有保障。在约束公共权力和维护公共权利上形成合理均衡，是法治现代化的关键环节和着力点。因此，必须把依法治权摆在突出位置，强化权力运行制约和监督体系，杜绝权力的骄横及随之而来的对社会的损伤、对法治的践踏。唯有规范公共权力运行，形成公共权力的监督和制约机制，才能夯实法治建设良好的社会基础。

与政府要秉承“政治理性”相对应的是，努力培育公众的“社会理性”同样重要。这种社会理性，说到底就是要引导公众树立起对法律的敬畏和信仰，进而让法治成为公众的一种生活方式和状态。无数实践表明，缺乏对法律的情感和信仰，必将直接影响法治的效果和法治精神的形成。当前基层治理中的信访乱象、法治不彰、人治仍行等情况均与此密切相关。

培育公众的“社会理性”，首先需要培育公众的法治意识。法治意识反映了公众对法律的认知水平以及基于这种认知所形成的对法律效用和功能的基本态度和尊崇程度。作为公众的理性品质，法治意识构成法治国家的精神底蕴和重要驱动力。因此，要通过进一步的普法教育、法治宣传等途径来激发和引导公众树立法治意识，消除对法治的疏远和隔阂。“法律只有受到信任并且因而并不要求强制力的时候，才是有效的”。因此，还需要引导公众树立对法律的敬畏之情。应通过营造积极的法治文化氛围，培育公众信法、知法、守法的精神，促进公众树立对法律的敬畏之情。

总而言之，法治建设需要不断追求、不断完善、不断捍卫，而远非一劳永逸。从法治体系形成而论，当前我们在法治中国建设征程中逐渐搭起了一个架构。但是，从法治的本质和要求而论，还任重道远。唯有积极培育法治建设的公共理性，让法治既成为一种制度形态，也成为一种生活方式，才能实现法治中国建设的重要目标。

参考与建议

推进基层协商民主制度化建设

□廖清成　冯志峰

习近平总书记《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》中指出：“按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”这就要求党的基层组织，必须着眼于保障公民权利和提高治理能力，不断规范协商民主运行机制、健全协商主体参与机制和完善民意吸纳机制，推进基层协商民主制度化建设，激活和调动广大基层民众的积极性、创造性、主动性，凝聚实现中国梦的“正能量”。

规范协商民主运行机制

推进协商民主制度建设，必须将基层协商民主工作作为推进社会主义法治建设的重要内容，明确基层协商民主的构成要素，从法律制度上规定协商民主运行机制，为顺利推进协商民主提供法律保障。

选定协商主题。即何种情况可以将之列入协商程序，此为“协商”的触发机制。当前各地的协商活动，往往是根据上级的要求或工作难点提出的，这仅仅是将“协商”作为一种弥补机制而不是常态化运行机制。一项活动的生命力在于其制度化效果。基层协商民主应自觉主动地将本地的经济社会发展战略的重大事项和涉及群众利益的各种决策提交到“民情协商”会议上来。协商的议题应具有广泛性，既要有党委、政府“点题”，也要有非政府组织的“送题”，更要有群众的“报题”，以提高协商主体的“协商”积极性。

确定协商内容。基层协商民主应把重大民生问题列为协商的重要内容，并对其进行相应的细化和分解，主要就广大人民群众关心关注并期盼解决的热点、难点问题建言、对话和商讨，积极地反映社情民意，努力推进这些问题的解决。要在实际工作中，对经济社会重大问题真正做到“不经协商、不能决策”。

厘定协商预算。在社会主义市场经济条件下，任何一项活动的开展都需要有相应的资金作为运行基础，基层协商民主的发展也需要相应的经费对之予以保障。为此，各地党委政府应该根据当地的经济发展水平，开展调查研究，因地制宜地核定一个较为合理的比率，设立基层协商民主专项经费，列入每年财政预算，其数额根据经济发展水平作相应的调整，确保“民情协商”能够持续长久地运行，并不断地积累经验、发展成熟。

健全协商主体参与机制

协商民主，最主要的特征就是代表特定的利益主体，以高度组织化形式，及时准确地表达利益主体的诉求，通过协商形成体现多数利益主体意愿的决策。

发挥人民政协主渠道作用。人民政协协商民主的实现形式不仅包括委员之间的议事协商、委员与党政部门之间的咨政协商，还包括委员与群众之间的社会协商。值得注意的是，随着新型城镇化建设的步伐日益加快，各地乡村相继出现许多新情况新问题新矛盾。但是，目前乡镇一级政协组织已没有议事职能，只有委员联络职能，这就不能有效满足社会治理的客观需要。这就要求各地应积极探索政协委员深入群众的有效机制。

强化界别协商功能。基层党组织应积极完善支持基层协商民主的议事规则和工作规程，积极搭建民主协商、行政协商、参政协商、社会协商、企业协商、劳资协商、民主听证会等协商平台。各地基层组织应将界别联系群众作为推进协商民主工作的重要抓手，围绕界别群众思想认识困惑点、利益关系交织点、社会矛盾易发点，召开界别信息会、界别座谈会、界别约谈会、界别调查会等形式，反映界别群众的愿望、要求和批评意见，形成某一领域或者某一界别的“界别意见”，使基层协商民主成为发扬民主、反映民意、集中民智、增进共识的重要平台，把协商民主作为决策过程的必要环节，有效形成基层协商民主制度的长效机制。

扩大协商主体的代表性。协商的一个首要前提就是保证协商主体的广泛代表性。就协商主体而言，应尽量吸纳不同阶层、不同群体的代表人士，扩大团结面，增强包容性。如协商人数太多，可运用随机抽样确定会议代表，保证协商民主的公平开展。抽样方式还可以克服由领导人指定会议代表人员所带来的弊端。在实际工作中，随机抽样还有可能抽到一些本来不大可能参加的人，如文盲、社会边缘人物等，这有利于增加干群之间相互理解，切实体现协商民主的广泛参与原则。

完善民意互动吸纳机制

发展协商民主，必须顺应社会发展日益加快、社会阶层日益分化、群众素质日益提升、利益诉求日益多元、维权意识日益强烈和参政愿望日益增强的实际情况，不断提高民意吸纳提取能力。

提高党组织的民意提取能力。基层协商民主的发展需要基层党组织以及各类社会组织的支持，而基层党组织也应以协商民主为内在的追求动力。基层协商民主是群众进行集中讨论的公共平台，因而群众参与的实践及其发展对深化协商民主的建设有直接的推动作用。群众参与的意愿是随着利益诉求的提升与体制吸纳参与水平的提高而不断增强的，政府对群众参与的主动吸纳无疑会起到推进群众参与的积极作用。为此，各级党委政府应该按照信息时代民意传播的特点，根据相关法律法规的精神，通过人大、政协或有关部门，积极推行协商民主，畅通民意诉求渠道。

促进基层党组织与群众的双向互动交流。作为一种协商对话过程，协商民主鼓励群众通过互动交流的形式参政议政，促进了基层政府与群众的信息沟通。这种沟通方式，既能够让政府将协商视为民意收集的渠道，又能促使群众更好地把握政府的决策动机和决策过程，使不同的利益群体之间建构起良性的政治互动机制，这既增强了政府工作的有效性，又提升了国家政权的合法性。

发挥网络协商的互动功能。协商民主应充分发挥互联网民情传播迅速的优势，不断完善网络民意收集机制、协商互动机制、问题解决机制和结果反馈机制。通过这些机制，把各种不同的合法利益诉求纳入有序化、规范化、制度化、法治化轨道，最大限度地汇聚民情民意，减少群众诉求表达的随意性和无序性，以形成社会共识，凝聚社会力量。