

城乡统筹背景下重庆市农村干部激励机制研究

柏 群,谭 焱

(重庆工商大学 管理学院,重庆 400067)

摘要:建立有效的激励机制不仅是提高农村干部胜任力的中心环节,更是农村地区吸引人才、留住人才的迫切需要。通过分析城乡统筹背景下重庆市农村干部激励机制中存在的问题,着重探讨重庆市如何在新环境下构建有效的农村干部激励机制,以提高重庆市农村基层组织执政能力,推进重庆市农村地区政治经济快速发展。

关键词:城乡统筹;农村干部;激励机制

中图分类号:D262.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2010)11-0110-04

重庆市自从被批为直辖市以来,坚决贯彻中央的决策部署,努力实施西部大开发战略,经济社会发展取得了重大成就,但作为中西部地区唯一的直辖市和全国统筹城乡综合配套改革试验区,重庆市城乡二元结构特征仍很突出,集大城市、大农村、大库区、大山区和民族地区于一体的基本市情尚未根本改变,当前又面临应对国际金融危机的新挑战。新形势下,国家对重庆市统筹城乡改革和发展赋予了新的使命,国务院专门出台了《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》。意见明确了“坚持城乡统筹,促进城乡协调发展,始终把解决好‘三农’问题作为全部工作的重中之重”为推进重庆市统筹城乡改革和发展的基本原则之一。而农村基层干部在贯彻落实这一基本原则中起着举足轻重的作用,他们既是党的路线、方针、政策在乡村的贯彻者和执行者,又是农村公共产品和公共服务的主要提供者,更是建设社会主义新农村、推动城乡统筹发展的中坚力量,为社会主义新农村建设提供着强有力的保障。可见,在城乡统筹背景下构建和完善重庆市农村干部激励机制,引导和激励广大农村干部在各自岗位上积极进取,是新形势下提高农村基层组织执政能力、加快社会主义新农村建设的迫切要求和根本保障。

1 重庆市农村干部激励机制存在的问题

据《重庆市统计年鉴(2009)》统计结果表明,2008年重庆市总人口为3 257.05万人,其中农村人口为2 405.64万人,占总人口比例的

73.85%^[1]。统筹城乡发展的实质就是要打破城乡二元结构,形成城乡区域协调发展。为了促进农村的快速发展,对集大农村、大山区特征于一体的重庆市农村干部的素质提出了更高的要求,农村干部要能更好地胜任本职工作,发挥基层干部带头致富的作用。然而,重庆市农村发展的整体水平并不高,广大基层干部的工作、生活条件还比较艰苦,农村干部经济待遇不好、晋升机率低、保障机制缺乏等方面的问题仍大量存在。在此情形之下,重庆市并没有建立健全的农村干部激励机制,这在很大程度上影响了农村干部队伍的稳定及其作用的发挥,影响了农村基层组织的活力,导致农村干部的工作积极性不高,执政能力低下,问题繁多。

1.1 村干部的服务意识淡薄,效率低下

整体来说,重庆市农村干部服务意识淡薄,工作效率低下。许多村民反映村干部官本位思想严重,没有深刻意识到“服务”二字的内涵,宗旨观念淡薄,缺乏服务意识和奉献精神。“门难进、脸难看、事难办”成为了村民的普遍感受,有的部门和干部甚至互相推诿扯皮、推卸责任。2008年对重庆市石柱县南宾镇的调查显示,该镇27.6%的村民认为村干部办事不热情;36%的村民对找村干部办事时的处理结果不满意(见表1和表2)^[2]。

表1 重庆市石柱县南宾镇村民对找村干部办事时态度的反映 %

干部办事态度	频率	百分比	有效百分比	累计百分比
很不热情	31	10.5	10.7	10.7
不太热情	52	16.6	16.9	27.6
一般	118	37.7	38.3	65.9
比较热情	73	23.3	23.7	89.6
很热情	32	10.2	10.4	100.0
总计	308	98.4	100.0	

收稿日期:2010-08-04
基金项目:重庆社会科学规划资助项目(2009-jj18)
第一作者简介:柏群(1966-),女,重庆市人,学士,教授,研究生导师,从事管理学、人力资源管理研究。E-mail: tanyan_089@126.com。

表 2 重庆市石柱县南宾镇村民对找村干部办事效果的满意程度 %

满意度	频率	百分比	有效百分比	累计百分比
很不满意	32	10.2	10.4	10.4
不太满意	79	25.2	25.6	36.0
一般	117	37.4	38.0	74.0
比较满意	62	19.8	20.1	94.2
很满意	18	5.8	5.8	100.0
总计	308	98.4	100.0	

1.2 村干部报酬偏低,工作积极性不高

要实现城乡统筹发展,农村基层干部面临着更多的新问题和新的挑战。重庆市农村干部工作难度大,长期超负荷,但是报酬一直偏低,生活得不到保障,特别是落后的地区更是如此。据相关数据表明,重庆市村支书的月工资为 600 元,计生专干的工资每月由原来的 300 元调至 480 元。有些贫困山区村干部的报酬甚至更低,使村干部的工资报酬在当地社会群体中处于低水平状态,不仅削弱了村干部的地位,而且村干部人力资源的价值也受到了低估。村干部作为村里的精英力量,在经济效益的博弈上没有得到应有的回报,更没有得到期望的回报。长期如此使得不少村干部在工作上缺乏动力,精神上缺乏信念,从而影响他们带领群众发家致富的积极性。具体表现为工作上的消极对待,缺乏工作的主动性和创造性,有的地方甚至出现“做一天和尚,撞一天钟”的现象。

1.3 优秀农村干部流失现象严重

根据重庆党建的一项专题调查数据得知,自 2003 年并村合组以来,秀山县共流失村干部 18 名,占全县 263 个村(居)三职干部总数 785 名的 2.3%,其中,村支部书记 3 名,占流失数的 16.7%;村主任 4 名,占流失数的 22.2%;村文书 6 名,占流失数的 33.3%。流失去向:外出务工经商 13 名,占流失数的 72.2%;在家致富 5 名,占流失数的 27.8%。当前,重庆市农村经济改革在不断深化,农村工作尚在调整时期,有能力的合适人选认为村干部得不到应有的激励和保障,纷纷另谋途径去发家致富,导致村干部离职现象时有发生,后备干部严重匮乏,严重地影响了重庆市基层干部素质的进一步提高。根据经济学的资源配置规律,基层干部要考虑自己的经济利益,向报酬更加丰富、更具吸引力的岗位转移也是符合经济学的一般规律。

2 重庆市农村干部激励机制的构建

所谓激励,就是上级组织通过设计适当的外部奖励形式和工作环境,以一定的行为规范和惩

罚性措施,借助信息沟通,来激发、引导、保持和归化组织成员的行为,以有效的实现组织及其成员个人目标的系统活动。美国哈佛大学詹姆斯教授对人的激励问题进行专门研究后发现,在缺乏激励的环境中,每个人的潜力只能发挥一小部分,即 20%~30%;如果受到充分激励,每个人的潜力则可以发挥出 80%~90%^[3]。中央也反复强调,对基层干部要多肯定、多鼓励、多体谅、多支持,做到真正重视、真情关怀、真心爱护。关爱基层干部,重点要在建立健全保障激励机制上下功夫。用农村基层干部的话来说,就是要让他们“工作上有劲头,生活上有盼头,前途上有奔头”。

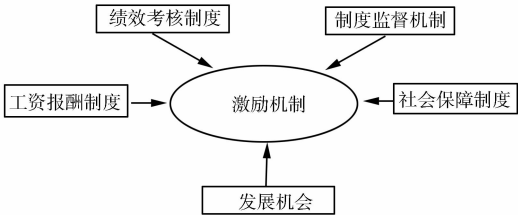


图 1 重庆市农村干部激励机制的构建

2.1 建立完善的绩效考核制度

管理理论认为成就感来源于人们对所取得的工作绩效的一种内在心理体验。村干部的工作绩效是核定村干部奖金的重要依据,对村干部进行有效激励,建立与工资报酬相挂钩的村干部工作业绩评价体系势在必行。重庆市村干部业绩考核体系必须体现奖罚勤懒、公平公正的原则,对工作绩效好的要鼓励,对工作绩效差的要扣除一定比例的奖金,拉开强弱、好坏之间的差距,坚决不能出现干多干少一个样、干好干坏一个样的局面。

建立完善的绩效考核制度,首先要将工作绩效考核指标分解为经济发展、社会事业、党的建设、社会评估等 4 个方面,分别按 4:2:2:2 进行百分量化,每个方面都制定详细的量化考评及评分标准,考核内容尽量能涵盖村干部德、能、勤、绩、廉等方面的表现,克服片面性。同时将涉及广大群众根本利益的重要事项等关键性绩效指标作为绩效考评的重点指标,并赋予较重分值,以增强考核的针对性与实效性^[4]。根据重庆市各村的具体情况,恰当地运用绩效管理中的 360 度绩效考评,通过上级、同事和部属 3 个方面进行评估,取 3 个分数的平均值,其好处是能够保证评价的客观性、公平性以及全面性。年初制定工作指标,年末安排考评,并且对考评结果做到公开、公正。考评结果优秀的干部要进行表彰,并加大宣传力度,以此扩大重庆市基层干部的名声以及增强基层干部的政治荣誉感。

2.2 健全工资报酬制度

良好的薪酬制度是无形的指挥棒,它指引着基层干部充分发挥能动性,在自己的岗位上尽力地展现其才能。因此应当根据经济社会发展水平,引导和推动重庆市基层干部工资报酬合理增长。制定鼓励发展村级集体经济的政策,发展壮大村级集体经济,不断增加村级集体经济和收入,从根本上解决村级组织无钱办事的问题,从而保证村干部的待遇;要加大财政资金投入,进一步提高农村基层干部的经济生活待遇,解决基层干部待遇偏低的问题;对工资报酬的构成进行重新设置,采取固定工资+浮动工资的方法对基层干部实行经济激励。固定工资是劳动力的基本价格,保证村干部维持其生活资料开支需要,是对村干部的长期激励;实现薪酬的弹性化,让获得收益变成对自己工作业绩的一种充分的肯定与鼓励,浮动工资是为了充分调动村干部的工作积极性,是有效的过程激励,也是对村干部长期激励的有效补充,保证了村干部激励的长期性和连续性。

宁泽逵通过相关性分析检验发现:村干部报告的名义工资越高,村干部工作越满意,村干部对工作难度的主观评价越低,村干部继续留任的态度越模糊(即留任意愿更偏向于无所谓态度);村干部名义工资兑现率与村干部工作满意度、村干部愿意继续留任意愿之间存在显著的正相关,说明村干部的工资兑现率越高,村干部工作的积极性也就越高。并且村干部名义工资兑现率对村干部工作积极性的影响要比村干部名义工资额对其工作积极性的影响更为显著、全面。所以在提高村干部工资报酬标准的同时应该保证工资发放的及时性^[6]。为保证重庆市村干部能够按时足额领取到工资,可以考虑将重庆市村干部工资报酬纳入财政预算,实行财政统发和专户管理,为村干部在银行开设个人账户,每月定期将工资支付到个人账户上。

2.3 提供良好的发展机会

根据马斯洛的需求层次理论,当底层的基本需要得到满足后,人们往往会追求更高层次的需要,在马斯洛的需求层次体系中,位于塔尖的是自我实现的需要。农村基层干部在获得预期的经济利益和社会利益的同时,也有不断提升自我层次、被社会认可的需要。这种需要主要通过晋升和培训两方面体现。但是,由于村干部不被列入国家公务员范畴,因此村干部在政治仕途上的晋升机率很少,所以重庆市大多数村干部普遍存在“政治上没盼头”的心态,觉得干多干少一个样,干好干坏一个样,任职期长了,对待工作越来越懈怠。面对这种情况,目前重庆市有的地方为了充分调动

村干部的积极性,采取从基层村党组织书记或村委会主任选拔到乡镇党政班子中来,把部分基层管理经验丰富、工作能力突出的村党组织书记或村委会主任选拔到乡镇党政班子中来。这种做法在村干部激励方面已经迈出了一大步,但是仍然有其局限性,选拔涉及的面应该更广一些,而不仅仅是村党组织书记或村委会主任,只要在本岗位上做出了突出贡献的,都应该有机会跻身于乡镇干部行列。

2007年中央一号文件提出,要“积极探索从优秀村干部中考录乡镇公务员、选任乡镇领导干部的有效途径,关心村干部的工作和生活,合理提高村干部的待遇和保障水平”。党的十六大报告中指出:“要加强对农村基层干部的培训,建立健全定期轮训制度,充分发挥县、乡、党校的作用,编写通俗易懂的教材。要把政治理论培训同业务能力培训、实用技术培训结合起来,突出政策和法制教育,提高基层干部正确执行政策、坚持依法办事、善于做群众工作的能力”。为村干部提供多渠道、多形式的培训可以激发重庆市村干部的工作热情,有利于对村干部实施有效的激励。一方面上级需要定期地选派出有经验的干部到农村进行面对面的培训,协助重庆市村干部解决实际工作中遇到的难点问题,传授实用技术以及普及市场经济相关方面的知识,增强重庆市村干部教育培训的实效性和针对性;另一方面选拔有发展潜力、业绩突出的干部派送到大专院校进行继续教育,考核合格者发给毕业证书,既增强了他们的自豪感,同时也进一步提高了重庆市基层干部的素质,为他们在本职工作上做出更加杰出的贡献奠定坚实的基础。

2.4 构建完善的激励保障机制

赫茨伯格提出的双因素理论认为激发人的动机因素有激励因素和保健因素两类。激励因素主要与工作本身有关,包括工作本身、认可、成就和责任;保健因素能够消除人的不满意感,具有保持人的积极性和维持工作现状的作用^[8]。借鉴赫茨伯格提出的双因素理论,为了使重庆市基层干部“在职有盼头、工作有劲头、离职有靠头”,迫切需要构建养老保险、医疗保险和退休补贴三位一体的激励保障机制。

2.4.1 健全农村干部的养老和医疗保险制度

国家干部以及公务员按规定享受养老保险和医疗保险政策,而基层干部由于自身身份的限制性,被拒绝在保险制度之外。鉴于农村的社会保障问题,国家在“十一五”规划中有了政策性的倾斜,在社会保险方面,要通过社会统筹的方法,健

全重庆市农村基层干部养老保险和医疗保险的长效机制,从根本上解决重庆市农村基层干部看病难、看病贵和“老有所依、老有所养”的问题。目前全国有些地区率先实施村干部养老保险制度,参保对象为村党支部书记、村主任、村会计,重庆市一方面要加快步伐紧跟时代潮流,另一方面要拓展村干部养老保险的参保范围。

2.4.2 建立退休干部的补贴机制 为了让重庆市村干部安心本职工作,保障村干部退休后的基本生活,需要解决他们的“后顾之忧”。根据任职期限的长短,采取不同的补贴方式。对于任职时间较短的,在其离职后采取一次性买断的方法给予一定的经济补偿;对于那些任职期限达到一定年限,且在任职工作业绩突出并正常离任的村干部,由省市财政补贴一点,区财政配套一点,街乡镇负担一点,发放一定数额的生活补贴,使他们的基本生活得到应有的保障。在村工作 10 a 以上的,实行定期生活补助:任期 11~15 a,每月补助 60 元;任期 16~20 a,每月补助 80 元;任期 21 a 以上的,每月补助 100 元^[6]。

2.5 加强对农村干部的制约监督

根据《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》,其中对村党支部领导村民自治的方式、内容、程序作出明确规定。建立农村干部任期目标考核和年度考核机制,对政绩平平、责任心不强的村干部进行批评教育或诫勉;对问题较多、群众意见较大的村干部,给予相应的组织处理。建立规范有序的监督约束机制。建立和完善支委会、村委会、“两委”联席会议、党员大会和村民代表会议制度,对重大问题及事项的决定,必须通过“两委”会研究通过,然后按照法定程序,提交村民会议或村民代表会议讨论决定。进一步加强村务公开制度、民主评议村干部制度、民主议政制度、财务审计制度,用制度来保证民主监督程序化。

具体可以从 2 个方面实施监督,即内部监督和外部监督。内部监督是指包括村民代表大会、村民议事小组等在内的村级组织对村干部行使公共权力的情况进行监督,村干部同事、上下级的监督也包括在内。在村领导干部内部,要坚持民主集中制原则,对涉及本村重大问题的决策应由村民集体讨论决定,扩大村民的知情权、参与权以及监督权。外部监督主要是指要自觉接受群众监督,通过群众监督,同时结合法律监督、行政监督、媒体监督,形成强有力的监督体系。外部监督不仅要落实村干部任前公示制度,还要对将离任的村干部进行离任审计,做好相应的交接工作,并将相关情况公之于众。同时要完善重庆市村级财务管理制度,将村干部补贴和办公经费纳入村务公开、民主管理的内容,增强财务的透明度,确保公开、公正性。监督制度的建立能够防止村干部权力过于集中带来的种种弊端,杜绝腐败现象的发生,从另一层面对村干部起到很好的激励作用^[7]。

参考文献:

- [1] 重庆市统计局. 重庆市统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2009.
- [2] 谭银清. 新农村建设背景下村干部职能形象外部调查与分析——以重庆市石柱县南宾镇为例[D]. 重庆:西南大学,2008.
- [3] 人民网-《人民论坛》. 基层干群关系调查:三大苦楚困扰基层干部[EB/OL]. (2008-10-10). <http://politics.people.com.cn/GB/30178/8156461.html>.
- [4] 苏东水. 管理心理学[M]. 上海:复旦大学出版社,2002:223.
- [5] 张朝峰. 我国农村基层干部激励问题研究——以村干部为例[D]. 苏州:苏州大学,2008.
- [6] 宁泽远. 村干部激励因素贡献分析——基于陕西省渭北地区 W 县的调查数据[J]. 中国软科学,2006(10):32-40.
- [7] 张良南. 完善激励保障机制 发挥村级干部作用[J]. 理论建设,2008(5):76-77.
- [8] Mauricio Bugarin, Laercio Vieira. Benefit sharing: An incentive mechanism for social control of government expenditure[J]. The Quarterly Review of Economics and Finance, 2008;48:673-690.

Study on Chongqing Rural Cadres' Incentive System under the Background of Urban and Rural Coordination

BAI Qun, TAN Yan

(Management School of Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067)

Abstract: Establishing an effective incentive system is not only the central part of improving rural cadres' competence, but also the urgent need of attracting and retaining qualified personnel in rural areas. By analyzing the existing problems of Chongqing rural cadres' incentive system under the background of urban and rural coordination, the question how to construct effective incentive system toward rural cadres in the new environment was focused on to improve the ruling ability of rural grass-roots organizations and promote the rapid development of political and economic in Chongqing.

Key words: urban and rural coordination; rural cadres; incentive system