

新时代基层干部激励的影响因素与实践逻辑： 基于需求—时间的分析

郭定平 牛乙钦

摘要:完善干部担当作为激励机制,是新时代建成堪当民族复兴重任的高素质干部队伍的重要保障。文章沿着行为者中心理论路径,结合需求的内部性与外部性、时间的现时性和未来性搭建分析框架,以脱贫攻坚期间N州的基层干部激励为案例,探讨新时代基层干部激励的影响因素与实践逻辑。研究发现,现时—外部性激励通过保障物质待遇在提升组织吸引力的同时维持基本工作效率;现时—内部性激励能够强化干部身份认同,提升公平感知;未来—外部性激励为干部设定长期性目标,对党政领导干部的激励效果较为明显;未来—内部性激励增强了干部的使命感和责任感,但在实践中仍相对薄弱。本研究引入时间因素,关注干部个体差异,拓展了当前干部激励研究的深度;通过展现中国共产党在干部激励方面的微观实践,丰富了学术界对中国政党治理功能的理解。

关键词:基层干部;担当作为;激励机制;中国共产党

中图分类号:D035.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2025)03-0131-12

一、研究背景与研究问题

激励机制作为政治学、管理学、经济学研究的核心议题,一直备受理论界和实务界关注。激励研究旨在回答如何使个人以不同程度的热情去实现组织目标,涉及个体行为的驱动与管理。在干部治国的特定情境下,中国共产党是领导和管理干部的主体,如何有效激励干部,走好群众路线^①,已成为政治学研究的热点问题。习近平总书记在党的二十大报告中指出,要“激励干部敢于担当、积极作为”^②。近年来,党和国家为激励干部担当作为在制度建设方面持续发力。2019年,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代

作者简介:郭定平,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,政治学系主任,上海市政治学会会长;牛乙钦,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“坚持和完善党的领导制度体系研究”(20ZDA013)

^① 许江:《中国共产党革命语境中的“群众路线”》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2025年第2期。

^② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022版,第67页。

化若干重大问题的决定》提出,在提高党的执政能力和领导水平方面要“完善担当作为的激励机制”^①。2021年,《中国共产党组织工作条例》规定,要“建立健全崇尚实干、带动担当、加油鼓劲的正向激励体系,坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,加强对敢担当善作为干部的激励保护”^②。2023年底,全国组织工作会议强调,要拿出更加具体可行、务实管用的政策措施,激励引导广大干部奋发有为、担当作为。党中央的高度重视凸显了新时代干部激励研究的重要性。

在脱贫攻坚战中,党中央高度重视组织保障,出台一系列举措激励干部担当作为,各地踊跃响应积极落实,为干部激励理论与实践创新提供了丰富素材。在这一背景下,本研究提出的核心问题是:如何激励基层干部担当作为?有效干部激励的影响因素有哪些?又体现了怎样的实践逻辑?文章在梳理现有文献的基础上提出一个以激励对象为中心,结合需求和时间因素的四维分析框架,并结合N州脱贫攻坚中基层干部激励案例“深描”,分析新时代基层干部激励的实践逻辑,进而总结本项研究的理论意义,以期制定更加科学有效的基层干部激励政策提供实证支持和理论依据。

二、中国的干部激励研究:方法、结构和对象的视角

为便于讨论,本研究将干部担当置于干部激励研究主题之中。通过梳理发现,既有文献主要从以下三种视角研究中国干部激励问题。

第一,以激励方法为中心。现有研究主要通过分析实践中与干部激励相关的现象和案例,归纳出激励干部担当作为的政策工具、技术手段、工作方法和其他因素。在激励政策方面,徐刚较早提出科学的薪酬政策是影响干部激励的关键。^③此外,特定的晋升政策,如“火线提拔”,被证明能提升一线公务员工作绩效。^④贺芒和陈彪则指出,地方政府的“评比表彰”项目在激励政策执行方面发挥了重要作用。^⑤就技术和工作方法而言,新技术的应用,如数字化干部考核工具,能有效激励干部。^⑥加强心理和业务培训也被认为是缓解基层干部“能力躺平”问题的有效手段。^⑦然而,有学者指出单一激励形式不足以全面激励干部。唐皇凤认为,中国共产党通过物质、政治、精神和情感等多种激励形式,为基层干部提供了全方位支持。^⑧葛蕾蕾和保津认为,新时代干部激励应综合运用教育、考核、选拔任用、容错纠错、关心关怀等多种手段。^⑨上述研究实践导向性强,在总结常见干部激励方法的同时,提出了切实有效的政策建议,但理论层面的普遍性意义不足,限制了研究成果的适用范围。因此,更多研究者借鉴经济学、组织学的研究范式,力图超越激励方法的视角。

第二,以激励结构为中心。在这一视角下,组织中的上下级关系被简化为委托—代理关系,研究重点是设计与激励相容的制度结构以解决信息不对称导致的道德风险,组织结构、特性以及内外环境等因素受到高度关注。具体而言,周黎安发现层层加码的压力型体制催生了与发展政

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第9页。

② 《中国共产党组织工作条例》,人民出版社2021年版,第15页。

③ 徐刚:《公务员薪酬激励的多维联动机制探究》,《中国行政管理》2008年第9期。

④ 严颖琦、鲁敏:《基层公务员火线提拔激励政策研究》,《华北理工大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

⑤ 贺芒、陈彪:《“评比表彰”项目的地方执行逻辑:一个组织理论分析视角》,《中国行政管理》2020年第11期。

⑥ 李元珍、吕德文:《干部数字化考核:组织内部激励创新路径》,《理论与改革》2022年第2期。

⑦ 于乐、普宏伟、王俊程:《基层干部“能力躺平”问题探析》,《新西部》2024年第6期。

⑧ 唐皇凤:《为年轻干部扎根基层构建四重激励机制》,《人民论坛》2018年第29期。

⑨ 葛蕾蕾、保津:《新时代地方政府激励干部担当作为的探索与思考》,《行政管理改革》2019年第4期。

绩关联的晋升激励机制。^①在晋升空间有限的情况下,乡镇政府也会主动“制造流动”以激励干部。^②此外,练宏提出“隶属激励”概念,即任务所属委托方的权威地位发挥的激励效应。^③与之相似,在县级以下单位,“领导交办的事”往往比岗位工作的激励效应更强。^④在组织属性方面,姬生翔和乔元波指出,福利分配和人事雇佣关系等单位属性影响基层干部的工作参与强度。^⑤在组织环境方面,地方官员在多任务竞逐环境中,对不同任务注意力分配的差异影响着工作绩效。^⑥中国传统文化中“担当”伦理也会对干部激励产生影响。^⑦还有研究进一步从国家治理制度的总体性中特征发掘干部激励的影响因素。段哲哲和陈家喜划分了赋能放权、有限责任、压力型体制和晋升锦标赛四类激励机制。^⑧夏美武提出,在干部激励中应统筹考虑正向锦标赛激励制度和负向压力型约束体制,妥善处理专业自主与政治控制的关系。^⑨总的来看,基于激励结构的研究具有较强的理论普遍性,但对组织成员的研究相对粗略。这类研究通常基于“经济人”假定,将干部抽象为组织中以晋升为主要甚至唯一目标的行为者,忽视了人的社会性;同时把组织问题简化为信息约束问题,规避了组织的复杂性。^⑩

第三,以激励对象为中心。这类研究以人的需求和动机为核心,同时探究需求满足、动机产生及其转化为现实行动的过程。在需求方面,任剑涛认为干部激励机制构建应注重人在生理、安全、爱、自尊和自我实现等方面的需要。^⑪对于年轻公务员而言,个人价值实现和个性彰显尤为重要,为此激励机制设计应针对不同代际公务员特点进行调整。^⑫此外,公务员需求还具有多样性,不只存在单一的物质需求。^⑬在动机方面,历史责任感和使命感被认为是激励干部干事创业的重要因素。^⑭同时,公务员对工作中繁文缛节的感知也影响着工作效果。^⑮李景平和周海建提出,干部公共服务动机提升要全面考虑信念、能力、道德修养等因素。^⑯在需求满足和动机转化方面,马桑和李晨成根据干部能力和意愿将行政执行准备度区分为四个维度,指出行政执行准备度影响干部激励效果。^⑰范柏乃和盛中华把政绩考核、民众诉求、工作任务规范视为影响公务员行政动力的自变量,职业理想为中介变量,晋升前景为调节变量,构建了具有中国特色的第五代综合因素激励模型。^⑱汪曲与许愉提醒研究者,要重视影响干部激励的主体偏好、价值权衡、行

① 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 杨华:《“制造流动”:乡镇干部人事激励的一个新解释框架》,《探索》2020年第4期。

③ 练宏:《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》2016年第4期。

④ 杨华:《“领导交办的事”:任务性质与政治激励——对基层单位人事激励机制的一项理解》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

⑤ 姬生翔、乔元波:《单位组织属性如何影响干部在重大传染病疫情防控中的参与强度——基于符号感召与利益激励中介作用的分析》,《中国应急管理科学》2024年第1期。

⑥ 陈科霖、谷志军:《多元政绩竞赛:中国地方官员晋升的新解释》,《政治学研究》2022年第1期。

⑦ 庞明礼、陈念平:《担当:一种科层运作的效能转化工具》,《江苏行政学院学报》2021年第1期。

⑧ 段哲哲、陈家喜:《新时代地方干部担当作为激励机制分析》,《政治学研究》2021年第1期。

⑨ 夏美武:《统筹的逻辑:干部激励与约束平衡研究》,《政治学研究》2024年第3期。

⑩ 周业安:《重新理解组织行为:信息、理性和社会性》,《学术月刊》2018年第8期。

⑪ 任剑涛:《在正式制度激励与非正式制度激励之间——国家治理的激励机制分析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2012年第3期。

⑫ 朱俊庆:《基层公务员队伍中“新青年”的激励管理分析——基于行为科学理论的视角》,《中国人事科学》2023年第1期。

⑬ 毛诚著、黄达:《基层公务员激励困境对策研究——基于建设服务型政府背景》,《经济与管理》2023年第12期。

⑭ 郑崇明、黄志球:《改革初期官员激励的深圳经验与现实观照——一个政策企业家的视角》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

⑮ 郭金元、陈志霞:《双元激励偏好与公务员工作绩效:繁文缛节感知的抑制效应》,《公共管理与政策评论》2023年第1期。

⑯ 李景平、周海建:《“躺平式干部”成因分析与纠治对策》,《国家治理》2024年第7期。

⑰ 马桑、李晨成:《行政执行准备度视角下激励机制对干部绩效的影响研究》,《领导科学》2021年第9期。

⑱ 范柏乃、盛中华:《新时代我国基层党政干部行政动力的实际测度及激励机制研究——职业理想的中介作用和晋升前景的调节效应》,《管理世界》2022年第1期。

为激励、价值反馈、领导嵌入等方面。^① 丁辉侠和胡婷婷提出了一个包含需求、动机和行为的新的需求循环过程模型。^② 上述文献帮助研究者更好地认识了干部的需求和动机,也在理解干部动机的转化机制方面做出了贡献。

虽然以激励对象为中心的研究已相对成熟,但许多研究或是“侧重于运用党政文献、历史文献和学术文献等进行研究”^③,或是局限于 QCA 方法的定性比较分析,忽视了深入的田野调查^④,这可能导致研究得出的结论与实际情况存在偏差。具体而言,研究者常常缺乏对干部心理状态、特定工作环境的深度了解,难以全面捕捉激励机制在实际应用中的复杂性和多样性,也缺乏对干部激励过程的深入描绘。此外,多数研究缺乏对时间因素的考量。时间是影响干部需求和期望的重要因素。人不仅有现时性欲望,还有长期性期望,时间推动了人的需求从低层次向高层次的转变,引导了期望从短期目标向长期规划的过渡。因此有必要在干部需求分析中引入时间的因素。

三、分析框架与研究方法

(一) 分析框架

本研究将沿着行为者中心的理论路径,结合需求和时间两方面因素对个案进行细致分析。本研究同时还关注干部在年龄、职务职级等方面的个体差异,分析这些差异如何影响干部的动机和行为。

文章尝试结合需求的内部性和外部性,时间的现时性和未来性四个因素,构建影响基层干部激励效果的分析框架。需要说明的是,文中所指基层干部,既包括县级以下乡(镇)干部,村两委、村组干部,也包括直接参与基层治理的部门扶贫干部和驻村工作队干部。这一干部群体的特点如下:第一,基层干部通常承担多重职责,包括行政管理、公共服务、社会调解等,工作任务复杂多样,这使得他们面临较重工作负担,单一激励措施无法有效实现目标。第二,基层干部规模庞大且晋升空间有限,“科层天花板”的情境制约了晋升对基层干部的激励效果^⑤,需要寻求其他激励手段。第三,不同类型基层干部在工作动机和需求上存在差异,他们对激励的期望也有不同。

人的需求在行为激励研究中具有基础性地位。需求层次理论提出,人的需求从生理、安全到社交、尊重和自我实现逐步上升^⑥,理解人的需求层次对制定有效激励策略至关重要。人的需求可以根据激励的来源划分为外部性需求和内部性需求。前者主要指向物质激励,如薪资、职权等外在条件;后者涉及人的内在动机和心理需求,关注的是个体的自我成长、意义满足等内在体验。

时间是影响需求的重要因素。随着时间的推移,人的心理状态和价值观念会发生变化,这种变化与个人经历的累积、外部环境的改变以及生命阶段的发展密切相关。根据激励效果的持续性,可以把时间划分为现时和未来两个维度。现时维度着眼于激励措施的短期效应,关注激励在短期内对个体行为的直接影响;未来维度聚焦于长效激励,考量激励措施的可持续性及其对个体和组织的长期影响。

① 汪曲、许愉:《何以驱动基层公务员担当作为:基于扎根理论的质性研究》,《公共管理与政策评论》2022年第5期。

② 丁辉侠、胡婷婷:《驻村第一书记公共服务动机何以形成?——一个制度激励框架下的分析》,《治理现代化研究》2023年第6期。

③ 孙晓莉:《三十余年来的干部激励研究:问题检视与未来展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第8期。

④ 孔凡义:《群众路线:一种新型民主治理模式》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。

⑤ 陈家建、赵阳:《“科级天花板”:县域治理视角下的基层官员晋升问题》,《开放时代》2020年第5期。

⑥ [美]亚伯拉罕·H. 马斯洛:《人类激励理论》,载[美]史蒂文·奥特、桑德拉·帕克斯、理查德·辛普森编:《组织行为学经典文献》,王蕾、朱为群、孔晏等译,上海财经大学出版社2009年版,第161—173页。

通过把需求的外部性与内部性,时间的现时性与未来性相结合,我们可以提炼出一个四象限的基层干部激励类型学分析框架(图1):

1. 现时—外部性激励:该象限中,激励侧重提供短期的物质奖励,如薪酬调整、福利提升等。其核心在于为干部提供安全感和稳定性,减轻职业生涯中的不确定性和压力。这种方式强调即时性效果,依赖直接的物质奖励。例如,赫兹伯格“双因素”理论中的保健因素通过待遇的保障预防员工不满^①,斯金纳的强化理论强调通过外部奖惩实现行为控制^②。

2. 现时—内部性激励:该象限中,激励提供非物质短期奖励影响干部内在动机,提升其胜任感、归属感及成就感。例如,奥尔德弗指出,人除去生存需要还存在人际关系和成就需要^③。他人的鼓励和环境正反馈可以提升个体对完成特定任务的信念。类似的,自我决定理论认为,增强行为者在工作中的任务和决策自主权,能提升其在组织中的价值感和成就感^④。

3. 未来—外部性激励:该象限中,长期物质奖励,如晋升制度、退休保障等是激发干部工作动力的主要方式。与短期物质激励不同,未来—外部性激励强调激励对外部环境变化的适应能力和效果的可持续性。职业前景理论指出,长期激励可以强化成员的职业发展和个人成长动机,进而推动组织绩效提升^⑤。

4. 未来—内部性激励:该象限中,激励重在满足干部的长期内在动机,强调个人的自我实现和意义满足。例如,新公共服务激励模式强调使命感、目标愿景等内在因素的激发^⑥,通过不断强化内在动机,可以实现个人对组织的长期承诺,提升工作责任感^⑦。

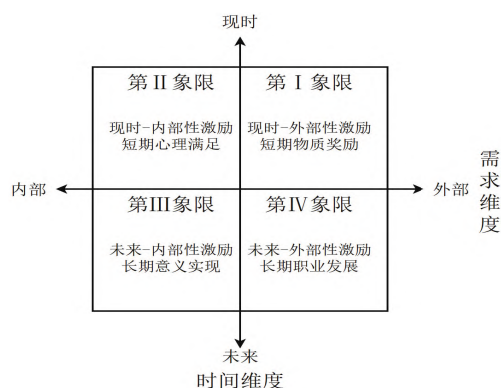


图1 基于需求—时间的四维激励分析框架

(二) 研究方法

本研究采用案例分析方法,选择D省N州脱贫攻坚期间的干部激励工作为研究对象,运用访谈法、问卷调查法、参与式观察法收集研究数据。笔者在2021年至2022年分两次赴N州调研,总时长超过6个月。笔者在参与当地组织部门、扶贫部门日常工作的同时,还旁听了相关会议,并参加调研考察。其间,我们半结构化访谈16人,非结构化访谈44人,访谈对象层级广泛,有在基层挂职的县级以上机关干部,也有乡(镇)、村干部;访谈对象类型全面,有地方党政领导干部,也有行业部门扶贫干部。访谈目的在于考察访谈对象对干部激励内容、方法和效果的主观评价,例如询问“您对目前的待遇是否满意,有何期待?”等。此外,在上述观察、访谈和问卷调查的基础上,笔者还收集了相关政策法规、机关文件、汇报材料、工作报告、工作手册等文本资料。这些一手数据和感性经验为理论检验提供了有力支持。

① [美]赫兹伯格:《赫兹伯格的双因素理论》,张湛译,中国人民大学出版社2009年版,第3页。

② B. F. Skinner: “Herrnstein and the Evolution of Behaviorism”, *American Psychologist*, 1977, 32(12), pp. 1006 - 1012.

③ J. S. Alderfer: “An Empirical Test of a New Theory of Human Needs”, *Organizational Behavior and Human Performance*, 4, 1969: 142 - 175.

④ J. L. Perry and W. Vandenabeele: *Behavioral Dynamics: Institutions, Identities, and Self-regulation*, in J. L. Perry and A. Hondelghem (eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford (UK): Oxford University Press, 2008, pp. 56 - 79.

⑤ Eugene Fama: “Agency problem and the theory of the firm”. *Journal of political economy*, 1980, 88, pp. 288 - 307.

⑥ Elise Boruvka and James L. Perry: *Understanding Evolving Public Motivational Practices: An Institutional Analysis*. Governance, 2019, pp. 1 - 20.

⑦ A. B. Bakker: “A Job Demands-Resources Approach to Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 2015, 75(5), pp. 723 - 732.

四、案例分析:N州脱贫攻坚中的基层干部激励

(一) 案例简介

N州位于D省西北部,总面积1.47万平方公里。截至2020年,共辖四个县(市)、29个乡镇、255个行政村、39个社区,总人口55.7万人。有22个少数民族,占总人口的93.96%。N州是国家级深度贫困地区,2014年以来该州识别贫困人口26.78万,全州255个行政村中有249个贫困村,贫困发生率56.24%,是全国平均水平的10倍以上。

N州高度重视通过干部激励为脱贫攻坚提供组织保障,州委、州政府先后出台《N州关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的实施意见》《关于开展关心关爱脱贫攻坚一线干部专项工作方案》《转发〈关于进一步关心爱护脱贫攻坚一线干部的通知〉的通知》等文件。上述文件明确提出要“切实做到对脱贫攻坚一线干部待遇上保障、心理上关怀、工作上支持、政治上关心,提振脱贫攻坚一线干部的信心和决心”。^①2020年底,该州实现消除绝对贫困的目标,州委获“全国脱贫攻坚先进集体”称号,全国获此荣誉的1501个集体中,地(州、市)级党委会仅有13个。因而,这一案例在基层干部激励方面具有典型性和代表性。

(二) N州基层干部激励的实际运作

1. “待遇上保障”

N州根据国家相关政策,结合地方实际,不断优化公务员待遇结构。一方面,该州公务员除基本工资外,还享有少数民族地区津贴、边疆津贴和艰苦边远地区津贴;另一方面,N州严格落实工资“倒挂”制度,即基层公务员基本工资原则上高于机关公务员基本工资。2015年,N州用于公职人员工资、津补贴发放,养老保险、职业年金缴纳的一般公共服务类支出为511.52万元,占一般公共预算财政拨款总支出的71.21%;^②到2020年,公职人员津补贴和绩效工资一般公共服务类支出992.73万元,用于职工基本医疗保险、养老保险,职业年金等社会保障和就业类支出80.08万元,合计1072.81万元,占一般公共预算财政拨款总支出近80%;五年增长率达52.3%。^③具体以2020年为例,该州公务员平均工资待遇居全省第二位,高于全国、全省平均水平。

除乡镇公务员外,N州也严格落实驻村工作队干部和村委会干部待遇。工作队干部在驻村期间继续享受原工资、福利和保险待遇,同时原单位还发放驻村补助。具体而言,各级派出单位为驻村工作队员提供每人每天50元的生活补助(每月1500元)。此外,N州于2017年和2019年两次提高村组干部补贴,村两委干部补贴从原来的每月1400元提高到2800元,村民小组党支部书记和村民小组长补贴从原来的每月50元提高到400元。同时,州委组织部牵头推动建立健全村干部医疗、养老保障机制,医疗保险由财政负担,养老保险按财政及个人分担50%缴纳。N州还出台了村干部退出保障制度,在2021年印发的《关于进一步做好为脱贫攻坚作出重要贡献离任村(社区)干部工作的指导意见》中明确要求为退休村干部购买养老保险。

2. “心理上关怀”

为激发一线干部斗志,N州多次对脱贫攻坚先进集体和工作者进行表彰。相关部门在2017年通报表扬优秀驻村工作队员14人、扶贫先进工作者20人;2019年州委组织部印发《关于做好

^① 中共N州委组织部等:《转发〈关于进一步关心爱护脱贫攻坚一线干部的通知〉的通知》,2019年7月。

^② N州财政局:《中共N州委组织部2015年度部门决算》[未刊资料],2016年11月8日。

^③ N州财政局:《中国共产党N州委员会组织部部门2020年度部门决算》[未刊资料],2021年9月30日。

N 州 2019 年度集中表彰基层评选推荐工作的通知》，设置“脱贫攻坚贡献奖”，通报表扬先进集体 50 个、先进个人 490 名；2020 年表彰先进集体 50 个、先进个人 102 名。此外，N 州积极推选代表参加国家和省级荣誉评比。2016 年以来，N 州 4 名先进个人获全国表彰，3 名先进个人和 2 个先进集体获全国脱贫攻坚贡献奖、创新奖和组织创新奖；十余个先进集体和数百名先进工作者获省级脱贫攻坚奖项。

在精神奖励的同时，N 州还设立了“扶贫暖心基金”，推出“暖心+”套餐，通过走访慰问、休假康养、救助抚恤等形式开展针对一线干部的暖心关爱行动。2019 年，州级党组织和机关派出单位领导干部下沉脱贫攻坚一线，帮助工作队解决问题；州委派出“舒心减压服务队”，到脱贫任务较重的地方巡回开展心理疏导。2020 年，州委对脱贫攻坚一线牺牲干部遗属、受伤致残患重病干部进行慰问，发放“扶贫暖心基金”慰问金 138 万元。同时，N 州按照地方实际，以及各乡镇重点工作推进情况，适当安排工作队员节假日休息，驻村工作结束后，给予工作队员一次性补假。此外，N 州于 2020 年印发《N 州脱贫攻坚一线工作人员抚恤救助关爱办法（试行）》和《“N 州扶贫暖心基金”管理使用办法》，细化相关人员救助抚恤标准（见表 1）。该州还积极争取省级机关支持。例如，2019 年，Z 乡驻村工作队员患重大疾病，州委向省总工会提交驻村扶贫工作队员意外伤害慰问申请材料并获批通过，省总工会慰问 1 万元。

表 1 脱贫攻坚一线工作人员抚恤救助关爱标准

	补助类型			
	因工住院	因工致残	因工致生活不能自理但无残疾证	因工去世
补助标准	轻伤一次性补助 2000 元 中伤一次性补助 3000 元 重伤一次性补助 5000 元	轻度残疾 3 至 4 级一次性补助 20000 元 重度残疾 2 级一次性补助 25000 元 重度残疾 1 级一次性补助 30000 元	一次性补助 30000 元	一次性补助 30000 元至 60000 元

来源：作者调研收集

3. “工作上支持”

为方便工作开展，省级财政和派出单位每年为驻村工作队员提供工作经费。该经费主要用于工作队员在村内的工作开销。经费在使用上较为灵活，实行提前预拨、年终凭据核验的审计制度，以提升工作队干部自主性。具体而言，省级财政每年为每个贫困村安排 1 万元第一书记（工作队长）工作经费，各级派出单位每年为本单位派出的工作队员提供不少于 2 万元（省级）、1 万元（市级）和 0.5 万元（县级）工作经费。2018 年至 2020 年，N 州按上述标准，为 249 名贫困村驻村工作队长每人每年提供 1 万元工作经费。^①

为减轻一线干部的工作负担，N 州于 2019 年出台《N 州专项整治脱贫攻坚中形式主义、官僚主义、不严不实问题的具体工作方案》，州委通过实地调研，总结出考评名目繁多、频率过高、多头重复、重留痕轻实绩等共性问题。为集中解决督查检查考核过多过频、过度留痕等问题，州委要求各级党政机关做好例会制度，减少会议往返，提倡合并开会、套开会议，多采用视频会议，减轻基层干部参会负担；严格控制检查考核总量，明确不得随意要求基层填表报数、层层报材料，明文规定由县级职能主管部门负责的工作职责不得交由驻村工作队员代办。

同时，N 州还积极完善干部容错纠错机制，对工作表现一般的干部约谈诫勉，对推进脱贫攻

^① N 州财政局：《中共 N 州委组织部 N 州扶贫办关于下达 2018 年贫困村第一书记（工作队长）工作经费的通知》，2018 年 7 月 19 日；N 州财政局：《中共 N 州委组织部 N 州人民政府扶贫开发办公室关于预拨 2020 年贫困县总队长（副总队长）和贫困村第一书记（工作队长）工作经费的通知》，2020 年 3 月 4 日。

坚不力的干部予以调整。2017年至2020年,全州15名干部因推动脱贫攻坚工作不力被调整,其中处级2名,科级13名。2020年,N州出台《N州容错纠错实施办法(试行)》,坚持“三个区分开来”,将“先行先试、缺乏经验”类错误和“明知故犯、违纪违法”等几类错误区分开。组织部门对予以认定容错的干部在考核时不作负面评价。以2020年第一季度为例,该州组织部门容错纠错1名乡镇党委负责人,澄清正名3名乡镇干部和1名村干部。^①

4. “政治上关心”

N州坚持在扶贫一线考察识别干部,完善公务员平时考核指标体系建设,把脱贫攻坚实绩考核、专项考察结果作为各级干部选拔任用、调整的重要依据。2015年,N州印发《N州乡(镇)党政领导班子和领导干部扶贫实绩考核办法(试行)》,把乡(镇)党政领导班子和领导干部的扶贫工作实绩作为考核重点,考核内容包括扶贫成效、扶贫工作、组织管理3个板块9个方面。2019年,《N州2019年度综合考核评价实施方案》进一步明确实行年度考核计划和审批报备制度,建立以日常动态考核管理为主的考核指标体系。2020年,州委组织部印发《关于全面开展N州公务员平时考核的通知》,建成以“德能勤绩廉”为核心的三级指标考核评价体系,实现干部考核工作的常态化、标准化和制度化。

干部选拔任用方面,N州建立了州委组织部领导班子成员分片联系服务干部的工作制度,要求组工干部“下沉式”、近距离对扶贫一线干部进行考察识别,发挥考察识别“指挥棒”作用,对有信念、有思路、有激情、有办法,实绩突出的干部大胆选拔使用。2018年至2020年,全州共提拔脱贫攻坚实绩突出的干部430名,其中,处级干部61名、科级干部369名。2019年公务员职务与职级并行制度实行以来,共有439名干部因脱贫攻坚工作实绩突出被晋升职级,其中一至四级调研员109名,一至四级主任科员330名。具体到基层乡镇干部,2017年至2020年,N州共提拔乡镇干部254名,其中,乡(镇)党委书记26名,占同期提拔同类型干部总数的89.66%。乡镇大队长中^②,提拔为正处级的10人,晋升职级的21人,占同期提拔、晋升同类型干部总数的72.41%;驻村第一书记中,职务提拔的有108人、晋升职级的有191人。驻村工作队员中,职务提拔的有361人,晋升职级或职称的305人。^③

(三) 需求—时间框架下的案例分析

1. 现时—外部性激励

脱贫攻坚期间,N州根据相关政策严格落实干部待遇,满足基层干部的基本性、现时性的物质需求。卡茨提出,有效激励的实现首先要考虑哪些因素使行为者愿意加入组织,并遵守组织规章制度。^④就本文所讨论的案例而言,首先,短期—外部激励吸引了更多年轻人才加入公务员队伍,为组织注入新鲜血液。一位刚参加工作的州级机关驻村工作队员表示:

我是2018年毕业的,之前在广东念本科。其实自己之前也犹豫过是要留在广州发展还是回来工作,毕竟和东部发达地区比这边还是太落后。最后我和家里商量,还是决定回来。(回来)生活质量也会更高,综合考虑还是回来发展。(访谈记录:ZJW-20210804)

此外,短期—外部性激励还来源于社会文化影响。唐艳华发现,中国传统文化中包含诸如

^① 中共N州委组织部:《N州抓党建促脱贫攻坚工作情况》,2020年。

^② 2017年开始,N州在乡镇一级增设1名工作队大队长,大队长由州直机关副处或正科级干部担任,挂任乡镇党委副书记或副镇长。

^③ 中共N州委组织部:《N州抓党建促脱贫攻坚工作情况》,2020年。

^④ D. Katz:“The Motivational Basis of Organizational Behavior”,*Behavioral Science*,1964,9,pp.131-146.

“学而优则仕”“光宗耀祖”“衣锦还乡”等伦理观念。^①因此,公职人员身份象征着一定的社会地位,这一现象在村干部群体中较为普遍。结合本案例来看,尽管近年来我国中、东部地区出现了农村“空心化”现象,年轻人更倾向外出务工而非留村任职,但这一现象在N州并不普遍。一位90后村组织委员解释了他选择成为村干部的原因:

我们这边交通不方便,周边经济落后又没什么产业。出去打工肯定赚得多,但一个就是离家远,出去一年都回不来几次。还有就是出去其实就是卖苦力,城里人看不起(我)。当村干部还算体面,讨媳妇有面子。(访谈记录:CGB-20220913)

不得不承认的是,调研过程中也发现部分干部将公务员工作当作安身立命的“铁饭碗”。对于这种不良心态,组织提供的外部性激励效果有限,还需要通过内部性激励补充纠正。

2. 现时—内部性激励

相较于外部激励,内部激励对基层干部具有最大的激励效果^②。除日常生活外,工作占据了基层干部生命活动的大多数时间,他们在工作环境中的遭遇和感受易对其工作主动性产生影响。通常情况下,单位领导,尤其是直接领导的表率作用及其对下属的态度,可能会决定成员对组织的认知。一位年轻的部门扶贫干部认为:

扶贫期间我们单位一年中起码有五六个月时间要跑在外面,我们副局长非常有魄力,每次都是跟着我们一起吃苦、一起熬夜。他的工作能力也非常强,人也谦虚,不熟悉的方面带我们一起学。他对我们的个人生活方面也很关心,在外面经常自己掏钱请我们吃饭,我结婚的时候还过来捧场。有好领导带头干,我们单位干劲都非常足。(访谈记录:ZFPB-202209012)

米切尔等研究者发现,对公职人员的绩效考核存在边际递减效应,过大的考核压力反而会挫伤公职人员的积极性。^③N州在脱贫攻坚过程中对官僚主义和形式主义问题的整治,在一定程度上提振了基层干部的信心。一位村党支部书记认为:

之前我们最怕就是填表,经常上面来检查也不看别的,就是看表填得对不对。每次要来检查村委所有人都挑灯夜战赶材料,表上还不能有修改痕迹,改了一个字表就全部作废,所以经常填完表第二天没心思做其他工作。减负以后确实是有一定效果,表是比以前少了。另外就是以前“一票否决”的事项特别多,不小心出点问题一年工作就白干了。现在除了“两不愁”“三保障”,其他否决事项都取消了,还是有效果。(访谈记录:CGB-202209232)

此外,干部对组织程序公平性的感受,及其在干部群体中产生的“同群效应”也影响了激励效果。如果在锦标赛模型中引入公平偏好因素,模型的解释力会显著降低。^④这意味着干部所处的群体对个体产生的激励不仅来源于群体交往,也源于群体内部的社会比较机制和地位压力。^⑤一位事业单位驻村工作队干部表示:

我们驻村之前其实也有顾虑,大部分(人)都担心(组织承诺)是不是真的能落实。听说其他地州有人下去(驻村),回来以后没有落实待遇。后来看身边之前下去的一个个回来以后都开始走(晋升)程序了,(我)才确实感受到组织的关怀,工作起来也更踏实。(访谈记录:ZRMT-20220927)

① 唐艳华:《国外基层公务员激励机制对我国的启示——以美国、日本、越南为例》,《探索》2017年第2期。

② 杨华:《县乡中国:县域治理现代化》,中国人民大学出版社2022年版,第249页。

③ M. S. Mitchell, R. L. Greenbaum, R. M. Voge, M. B. Mawritz and, D. J. Keating: *Can You Handle the Pressure? The Effect of Performance Pressure on Stress Appraisals, Self-Regulation, and Behavior*, *Academy of Management Journal*, 2019, 62(2), pp. 531-552.

④ Steffen Altmann, Falk Armin and Wibral Matthias: *Promotions and Incentives: The Case of Multi-Stage Elimination Tournaments*, *Journal of Labor Economics*, 2012, 30(1), pp. 149-174.

⑤ 周业安:《重新理解组织行为:信息、理性和社会性》,《学术月刊》2018年第8期。

3. 未来—内部性激励

米勒强调,任何激励制度都存在高额代理成本,因此有必要在组织内部塑造精神性共识。^①只有使干部在心理认知和价值判断层面持续地认同组织目标,使干部对自己的政治身份、岗位职责、工作使命产生强烈的认同感和荣誉感,才可能激励干部积极、能动地把组织的工作当成自己一生的事业去做。一些干部具有强烈的回应公众期望的动机,^②他们希望通过自己的职业实现人生意义,并时刻以符合组织评价的道德标准努力工作。一位村党支部书记表示:

扶贫的时候我积极响应党中央号召,按照组织安排配合驻村工作队搞好工作,当时组织和群众都非常肯定我的工作。我们提前一年实现整村脱贫,(我)还获得省级优秀扶贫工作者的表彰,这是组织对我的肯定,能拿到这个奖再苦再累我都不后悔。结果今年(2022年)因为一个小事情,县里面发了个通报批评我。现在年纪也差不多了,因为这个事情(我)就想等着退下来。(访谈记录:CGB-202209231)

另一方面,个人的意义感通常超越了短期的利益和满足,涉及对人生目的、个人成长、社会贡献和持久价值的深层次理解和认同。工作中意义感的缺失可能对干部的工作动机和积极性造成打击。如前文案例中所述,N州在脱贫攻坚期间组织力量关注基层干部心理状况,及时在价值和意义供给层面为产生负面情绪和心理问题的干部提供疏导。一位州级机关驻村工作队队长将自己比作美国电影《第一滴血》中的兰博,他认为:

脱贫攻坚确实是一场“战役”,打仗就有牺牲。这几年我身边认识的人有不少因为疾病、事故去世的,每次看到熟悉的人走了心里就有波动。和我一起驻村的是两个小姑娘,她们20多岁大学刚毕业就跑来驻村,一驻就是三四年,大好的青春年华全部奉献在大山里。村里与世隔绝,有时候看到她们躲着哭,觉得真的可怜。我自己这几年最对不起的就是家人娃娃,只能安慰自己也算是为国尽忠了。工作结束回去以后,真的有美国大片里兰博的感觉,疏离感特别强,看到城市里的生活灯红酒绿,街上年轻的男男女女一起逛街、谈恋爱,又想到驻村的小姑娘这几年过的都是什么生活。在村里也经常怀疑自己干这些的意义是什么。出来以后,单位给我们搞非常隆重的表彰大会,领导节假日也经常来谈心慰问,家人朋友也一直鼓励我为我骄傲,有做英雄的感觉。直到这几年才慢慢从那种(抑郁)情绪里面出来。(访谈记录:ZCZJ-20220928)

4. 未来—外部性激励

在本研究所述案例中,N州积极优化干部考察评价机制,根据考察结果选拔任用优秀干部,激励干部持续投入工作。实证研究表明,适当的考核与绩效压力能够有效激励组织成员工作^③。考察结果与干部未来选拔任用挂钩,尤其对年轻干部而言,能够为他们提供明确的“职业前景”^④。一位组织部门领导指出:

以前一个突出现象是好多干部宁愿不提拔都不到乡镇去,因为过去一旦下到乡镇可能一辈子回不到机关。最近几年,中央明确树立在一线考验、选拔干部的用人导向,一些优秀年轻干部还会主动要求给自己“压担子”。所以我们现在也一直提倡让有为者有位、吃苦者吃香,这个是现在的大方向,今后也会长期坚持。(访谈记录:ZZZB-20210703)

① [美]盖瑞·J.米勒:《管理困境:科层的政治经济学》,王勇等译,格致出版社、上海人民出版社2019年版,第208页。

② L. Eldor:“Public Service Sector: The Compassionate Workplace-The Effect of Compassion and Stress on Employee Engagement, Burnout, and Performance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, 28(1), pp. 86-103.

③ R. Kehoe, P. M. Wright:“The Impact of High-Performance Human Resource Practices on Employees' Attitudes and Behaviors”, *Journal of Management*, 2013, 39(2), pp. 366-391.

④ Eugene Fama:“Agency problem and the theory of the firm”, *Journal of political economy*, 1980, 88, pp. 288-307.

实践中,也出现过因没有干部主动报名而需派出单位出面做工作的现象。在此情形下,组织一般会通过谈话的形式说明政策并给予一定的承诺。一位2019年入职的州级机关公务员表示,他报名驻村是由于组织的鼓励:

州里没有明文规定新任公务员必须去驻村,但新来的选调生按规定是必须去的。领导和我说,我们不去那以后在发展上不能和人家比,这是第一;第二是我认为驻村工作对人的锻炼确实大,能学到东西;第三,退一万步讲,就算你不主动报名,最后肯定也要安排人去,你再坚持不去未来更没有发展,所以谈下来我就报名了。(访谈记录:ZGDJ-20221012)

此外,N州还有意识地通过乡土情怀教育,使本地干部认识到当下开展的工作有利于家乡未来的长远发展,而自己和家人正是家乡发展红利的最大受益者。一位籍贯为N州的驻村工作队员谈道:

我是本地人,从小最感慨这里山高路远。这里大部分是陡坡地,农作物产量低。但是我们生活在这里的人不是要去征服大自然,而是要努力去融入自然。我驻村以后就下了决心,我们就是要带着老百姓在坡上用锄头种下希望苗。脱贫攻坚胜利(我)一家人都觉得努力没白费。(访谈记录:ZZZB-20210702)

奥尔森认为,针对不同对象采取不同激励形式的“选择性激励”是有利于确保组织目标的达成。^① 本研究的问卷调查结果在为上述分析提供佐证的同时,也进一步说明不同类型干部对不同激励方式的看法存在差异。问卷要求干部在“工资福利待遇,职务、职级晋升,组织表彰奖励,领导关心肯定,组织监督问责”五个选项中,选出认为最能激励自己担当作为的前两项因素(前项为“A”,后项为“B”),调查结果如下(见表2):

表2 不同类型干部最关注的前两项激励因素

激励因素 干部类型	物质待遇	职务职级晋升	表彰奖励	领导关心	组织问责
乡(镇)领导干部 (N=7)	A=2 (28.6%) B=4 (57.1%)	A=5 (71.4%) B=1 (14.3%)	A=0 (0) B=0 (0)	A=0 (0) B=1 (0)	A=0 (0) B=1 (14.3%)
部门扶贫干部 (N=23)	A=21 (91.3%) B=2 (8.7%)	A=1 (4.3%) B=14 (60.9%)	A=0 (0) B=1 (4.3%)	A=1 (4.3%) B=4 (17.4%)	A=0 (0) B=2 (8.7%)
驻村工作队干部 (N=15)	A=8 (53.3%) B=5 (33.3%)	A=5 (33.3%) B=6 (40%)	A=0 (0) B=1 (6.7%)	A=1 (6.7%) B=2 (13.3%)	A=1 (6.7%) B=1 (6.7%)
村干部 (N=15)	A=14 (93.3%) B=1 (6.7%)	A=0 (0) B=0 (0)	A=0 (0) B=6 (40%)	A=1 (6.7%) B=7 (46.7%)	A=0 (0) B=1 (6.7%)
合计 (N=60)	A=45 (75%) B=12 (20%)	A=11 (18.3%) B=21 (35%)	A=0 (0) B=8 (13.3%)	A=3 (5%) B=14 (23.3%)	A=1 (1.7%) B=5 (8.3%)

来源:作者自制

问卷结果显示,全体受访干部最关注以工资和福利为主要形式的现时—外部性激励,75%的干部认为物质报酬是其工作的最大动力。其中,村干部(93.3%)和部门扶贫干部(91.3%)对物质报酬尤为重视。只有18.3%的干部认为职务和职级晋升能较好激励自己,而乡(镇)领导干部

^① [美]奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰译,格致出版社、上海人民出版社2014年版,第34页。

群体对晋升这一未来—外部性激励的关注程度较高(71.4%),这反映出他们在晋升空间上的优势。此外,36.6%的受访干部将领导关心和组织表彰等内部性激励视为重要激励因素,说明精神鼓舞和人文关怀对基层干部群体的激励作用不容忽视,但仍存在较大提升空间。

五、总结

干部是党和国家事业的骨干力量,建立并完善制度化的干部激励体系,是新时代建成堪当民族复兴重任的高素质干部队伍的重要保障,是党和国家充分调动广大干部干事创业热情的必然要求。本文以N州脱贫攻坚期间的干部激励为案例,在内部性和外部性需求、当下与未来时间相结合的分析框架下,展现了一个较为生动的新时代基层干部激励图景。研究发现,现时—外部性激励具有基础性激励功能,通过待遇保障、休假康养、救助抚恤等形式,在提升组织吸引力的同时保持了基本工作绩效;现时—内部性激励通过表彰奖励、完善容错纠错机制等形式,强化基层干部的身份认同,提升其对组织公平性的感知,增强了干部的工作投入感;未来—外部性激励的主要表现形式是职务、职级晋升,它有效地为基层干部设定和引导了长期性目标,但仅对基层党政领导干部的激励效果较为显著;未来—内部性激励旨在将基层干部的人生意义与组织目标相结合,增强他们的使命感和责任感。调查发现,这一方面的工作在实践中仍然相对薄弱。

本研究对于发掘政党在国家治理微观层面的重要功能和实践机制有重要贡献。本研究立足于中国本土政治实践,为中国政党研究提供了新的视角,即中国共产党对国家治理的全面领导和参与。通过揭示中国共产党在干部激励微观层面上的具体实践,本研究在一定程度上丰富了学术界对中国政党治理功能的理解。

责任编辑 许江

Influencing Factors and Practical Logic of Grassroots Cadre Incentives in the New Era: An Analysis Based on Demand-time Theory

Guo Dingping, Niu Yiqin

Abstract: Improving the incentive mechanism for responsibility of cadres is an important guarantee for building a high-quality cadre team worthy of the important task of national rejuvenation in the new era. This paper constructs an analytical framework combining demand and time, and takes the incentive of grassroots-level cadres in N state during the poverty alleviation period as a case study to explore the influencing factors and practical logic of grassroots cadre incentives in the new era. The study has found that the present-external incentive can enhance the attractiveness of the organization while maintaining the minimum work efficiency by guaranteeing material benefits. Present-internal incentives can strengthen cadres' identity and enhance their perception of fairness. Future-external incentive sets long-term goals for cadres, and has an obvious incentive effect on leading cadres in Party and government organizations; future-internal incentives enhance the sense of mission and responsibility of cadres, but they are still relatively weaker in practice. This study introduces the time factor and pays attention to the individual differences of cadres, which expands the depth of the current research on cadre motivation. By showing the micro-practice of the Communist Party of China in cadre incentives, it enriches the academic community's understanding of the governance function of China's political parties.

Key Words: grassroots cadres; responsibility; incentive mechanism; Communist Party of China