

职务职级并行 在改革中不断完善

■ 熊通成

2015年1月,《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》正式印发,全国县以下机关陆续开始实施。从实施情况来看,该项制度发挥了许多积极作用,但也出现了一些问题,需要进一步完善。

提待遇 稳队伍 新政实行利好多

县以下机关实施公务员职务与职级并行制度是对现行公务员管理制度尤其是工资制度的重要创新,实施以来受到了基层公务员的普遍欢迎和认可,对稳定基层公务员队伍、调动基层公务员工作积极性、加强基层组织人事管理发挥了重要的作用。

拓宽了基层公务员工资待遇提升的通道。长期以来,因职数限制,县以下基层公务员能够晋升到处、科级职务的机会很少,致使提升工资待遇缺乏途径。据不完全统计,实施该制度前至少有60%的乡镇一级基层公务员到退休时还是科员或办事员职务。该项制度提供了提高工资待遇的新途径,实现了晋升职务和晋升职级“双通道”的工资提升机制。基层公务员对此普遍表示非常满意,尤其对于即将退休的老同志,在临近退休的时候享受到高一职级的工资待遇,是很大的慰藉。

稳定了县乡基层公务员队伍。长期以来,因待遇和发展空间等原因,县、乡基层公务员都想方设法调动到市直

机关工作。实施该项制度后,基层公务员看到国家开通公务员晋升的“双通道”,在县以下的基层工作反而有提升工资待遇的优势,坚定了扎根基层的信心,人员比以前更稳定。据了解,不少在市直机关工作的公务员甚至希望调回县、乡机关工作,以获得职级的晋升。

减少了出工不出力的“新吃空饷”现象。治理“吃空饷”是前几年的一项重点工作,目前基层“吃空饷”现象基本得到遏制。但是,一些“新吃空饷”的现象却依然存在。某些基层公务员甚至是退居二线的基层领导占据行政编制并领取工资,却出工不出力,常常以各种理由点个卯就走,不正常上班。实施该项制度后,由于有了晋升职级的希望,鉴于晋升职级与年度考核挂钩,这些公务员又回来正常上班了。

解决了基层组织人事管理的许多历史遗留问题。过去许多年尤其是2000年以前,许多县乡基层的组织人事管理工作很不规范,经常出现诸如到了可任科员的时间未及时办理任职手续、有的工资套改上了科员工资但没有下达任职文件、有的任职文件未下达或遗失、未做年度考核或找不到考核表等问题。实施这一制度过程中,基层组织人事部门为了保证职级晋升的公平性,尽力解决了不少历史遗留

问题,提高了基层公务员的满意度。

推动了基层组织人事管理干部提升专业化水平。过去乡镇组织委员一方面由于人员变动频繁,业务衔接不好,另一方面往往事务繁杂,很难专职干组织管理工作,致使在为乡镇人员办理任职、工资定级、年度考核等方面都出现不少问题。实施该项制度后,基层普遍认识到组织人事管理的重要性,并规定组织委员及组织干事今后要专门从事组织人事管理工作,不再兼管其他事务。甚至许多基层还开始定期组织基层组织委员和组织干事的业务知识培训班,提升了专业化水平。

总之,该项制度的实施备受关注、广受欢迎,所发挥的积极作用既有制度本身题中之义,又有实施本项制度的意外收获。

职级

职级主要体现年功贡献和工作资历

职级主要通过设置任职年限、级别条件来控制和管理
与职级挂钩的主要是工资待遇

定级难 要求高 政策提升空间大

县以下机关公务员职务与职级并行制度是一项面向全国县乡基层公务员的制度,核心目的在于破解多数基层公务员长期无法晋升职务导致工资待遇过低的难题。从实施情况看,基本达到了这一目的。然而,我国不同地区基层的情况千差万别,该制度在实施过程中也反映出一些问题。

在实施的覆盖范围上,未对实际发挥县区职能的开发区作出界定。近年来,各地都建设了许多经济技术开发区,一般都为市政府派出的处级机构,但实际上发挥了县区职能,许多还直接管辖了若干乡镇,从工作性质上来讲,也属基层一线,应该纳入实施范围。但制度并未对这类实际发挥县区职能的开发区是否纳入实施范围作出明确的界定。

各职级晋升的条件要求过高,未来工资待遇提升的空间有限。该制度规定的职级晋升条件既有任职年限又有工资级别。不少基层公务员感到仅是任职年限的条件就已经很高,再加上工资级别条件,就更难以达到。即使是达到两个条件的要求,大部分人员均已接近退休年龄了。按照该制度规定的条件,如果没有职务晋升,年

青公务员在乡镇工作一辈子基本上也只能达到副科级的工资待遇。

对工龄因素考虑不足,对于年功贡献未能确定适当的报酬机制。该项制度考虑了将任职年限作为晋升的重要条件,但没有直接去考虑工龄因素。对于许多临近退休的基层公务员而言,尽管他们的工作年限很长,但由于担任现职务年限不足,到退休依然无法享受到上一职级的工资待遇,这令他们感到不公平。

对担任领导职务因素考虑不够,没有适当地体现领导职务所承担的责任和风险。乡镇基层工作具有“上面千条线,下面一根针”的特点,担任基层领导职务的任务重、责任大、工作难、风险大,上面一票否决的考核多,基层公务员每天战战兢兢。但目前制度在晋升年限上将领导职务和非领导职务同等对待,这让担任乡镇基层领导职务的人员感到不公平。

对公务员在事业单位工作期间的职务级别及年限缺乏合理认定,引起不满情绪。不少基层公务员在进入行政机关之前有一段工作经历是在事业单位。有的是从事业单位调入,有的是单位性质转为参公事业单位。而由于基层单位规格限制,无论他在事业单位是何职称,定级时若无行政级别,往往被定为科员甚至办事员,且年限从任科员起开始计算。该制度对公务员之前作为事业单位工作人员的级别和年限如何合理认定没有作出规定,故这类人员任科员的年限很少能够达到副科级晋升条件。

晋升职级的激励约束机制不足,主要依靠熬年头的方式,将造成新的大锅饭。目前制度在实施中,往往不需要凭工作表现,担任某一级别到达一定年限就可以自然获得职级的晋

升。晋升职级之后,即使表现不好,也不会被降级。这可能助长了基层公务员等年头、熬日子、不作为的思想倾向。

职级命名参照了职务名称,容易引起基层公务员晋升职级后的攀比心理。尽管制度明确规定“公务员晋升职级后,享受相应职务层次非领导职务的工资待遇”,但由于名称过于接近,容易引起攀比。不少晋升为“副科级”职级的基层公务员希望能够获得副科级非领导职务的各种其他待遇,例如车改补贴、列入乡镇班子成员、参会资格、座次排序等,由此给基层带来一些新矛盾。

下一步在地市级以上机关建立职务与职级并行制度,可能会对基层公务员稳定性再次造成影响。该制度实施以后,县乡基层公务员对未来的预期发生了较大的变化,人心明显稳定了。但是,不少基层领导很担心这只是短期的,因为一旦地市级以上机关也建立职务与职级并行制度,基层留人难的问题将再次凸显。

重激励 扩范围 具体问题细分析

基于实施中反映的问题和基层公务员的期望,为进一步做好该项制度的实施工作,兹提出以下几点建议:

改变职级的命名方式,以区别于职务名称,避免晋升职级后的攀比现象。将“科员级”“副科级”“正科级”“副处级”“正处级”,分别命名为如“职级一级”“职级二级”“职级三级”“职级四级”“职级五级”等。

对职级晋升的条件作出适当调整,以更好地体现基层公务员的价值贡献。鉴于已有任某个职级的年限要求,可以适当放宽工资级别的要求。考虑工龄每满一定年限可以在晋升职

职务

职务主要体现工作能力和职责大小

职务主要通过职数来控制和管理

与职务挂钩的包括政治、工作和生活等多项待遇

部分城市就业市场供求状况分析

■ 中国人力资源市场信息监测中心

2015年第四季度,中国人力资源市场信息监测中心对97个城市的公共就业服务机构市场供求信息进行了统计分析。本季度市场供求状况主要呈现出以下几方面特征:

劳动力市场需求略大于供给。与去年同期和上季度相比,市场供求人数均呈下降态势。

从供求对比看,用人单位通过公共就业服务机构招聘各类人员约439万人,进入市场的求职者约400万

人,岗位空缺与求职人数的比率约为1.10,比去年同期下降了0.05,比第三季度上升了0.01,市场需求略大于供给。

与去年同期相比,本季度的需求人数和求职人数分别减少了46.9万人和24.6万人,各下降了9.8%和5.9%。与第三季度相比,本季度的需求人数和求职人数分别减少了47.7万人和46万人,各下降了10%和10.5%。

分区域看,三大区域市场需求均

略大于供给。与去年同期相比,除东部地区求职人数略有增长外,其他区域的市场供求人数均呈下降态势,西部市场供求人数的下降幅度高于东、中部地区。与上季度相比,三大区域的市场供求人数均呈下降态势,中部市场供求人数的下降幅度高于东、西部地区。

东、中、西部地区岗位空缺与求职人数比率分别为1.08、1.13、1.13,市场需求均略大于供给。

级时缩短所需任职年限一定时间,任领导职务每满一定年限可以在晋升职级时缩短所需任职年限一定时间。

对职级升降均与实际工作表现挂钩,以更好地激励和约束基层公务员努力工作。在制度中明确规定即便符合年限条件,单位领导班子仍然有决定是否推荐其晋升职级的权力,同时建立能升能降机制,以更好地奖勤罚懒。

将县处级及以下实际发挥区县功能的各类园区管委会纳入实施范围。根据各类经济技术开发区、高新技术开发区以及其他各类产业园区、旅游管理区的工作性质,将其中实际发挥区县功能的各类园区管委会纳入实施范围。

授予地方尤其是各省份在处理具体问题时的自主权限,以灵活解决基层复杂的问题。允许各省份可以根据当地的实际情况制定实施细则,报国家主管部门备案即可。在处理一些基层特殊情况时,尤其需要给予地方自主权限。例如:在因组织原因造成缺乏任职文件时如何认定任职时间、基层领导被免去领导职务后继续享受工资待遇如何认定任职时间、被降职后又恢复职务如何认定任职时间等具体问题。

全面清理并解决历史遗留问题,规范基层公务员组织人事管理工作。针对基层公务员若干特殊情况,参照

专业技术职称重新确认的办法,根据实际条件重新确认担任科员、办事员职务的具体时间,并补办相关手续。根据相关资料和历史记录,补充完善基层公务员历年考核等级、工资定级等相关手续。

适当延后地市级以上公务员职务与职级并行制度的实施时间。考虑到维持当前县乡基层公务员队伍相对稳定局面,在各省乡镇工作津贴尚未普遍实施或者其他提高县乡工资待遇政策尚未出台、县乡基层吸引人才的优势还没有形成之前,适当延后地市级以上公务员职务与职级并行制度的实施时间。

(作者单位:中国人事科学研究院)