

# 非领导职务干部管理困境及破解策略

陶国根

(中共江西省委党校 江西 南昌 330003)

【内容摘要】非领导职务干部是我国干部队伍中一支比较特殊的群体,如何调动其积极性和能动性,促其履好职、发挥有效作用,是摆在各级党委面前的一个重大课题。当前,我国非领导职务干部管理还存在着对非领导职务干部发挥作用存在思想认识上的误区、非领导职务干部选任与考核管理机制不够健全、非领导职务干部选任与考核管理机制不够健全、非领导职务干部工作职责不够明确,造成人才资源的闲置和浪费等问题。要切实解决这些问题,必须着力营造非领导职务干部发挥好作用的良好氛围、规范完善非领导职务职数设置与管理、建立健全非领导职务选任和管理考核机制、为非领导职务干部发挥作用搭建平台等措施,充分发挥非领导职务干部的积极性作用。

【关键词】非领导职务 干部管理 破解策略

中图分类号: C931.3

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2012)09-0034-03

随着干部人事制度改革的推进,非领导职务干部队伍越来越庞大,如何对党政人才队伍中的这些比例不小、作用重要的阶层进行有效管理,调动其积极性和能动性,促其履好职、发挥有效作用,是摆在各级党委政府面前的一个亟待解决的重大课题。

## 一、非领导职务干部的来源与构成状况

1993年,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,在各级国家行政机关推行公务员制度,并在党的机关、人大机关、政协机关、民主党派机关和群团机关参照公务员制度管理。该条例第9条明确规定:“国家公务员分为领导职务和非领导职务。”2005年4月27日,十届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国公务员法》,自2006年1月1日起施行。这是我国第一部干部人事管理的综合性法规,该法继续保留了将公务员职务分为领导职务与非领导职务的规定。非领导职务层次在厅局级以下设置,享受相应级别和待遇,不具有行政领导职责。领导职务转任非领导职务,在领导职数有限的情况下,有利于解决那些没有担任领导职务的公务员的职级待遇,有利于精简人员,可从根本上解决班子臃肿状况,有利于培养青年干部,加快新老交替步伐,增强各级班子的活力。但在近二十年的实际操作中,非领导职务的来源千差万别、千变万化,远远超出了规定,出现了一些与设置非领导职务宗旨背道而驰的现象。其主要表现在非领导职务干部任职原因多样化方面。

第一,转任,由领导职务或其他职务转任而成。这其中又可分为:自愿性转任,即有些长期担任领导职务的同志因为工作压力、身体状况等原因自愿要求转任相应级别的非领导职务;到龄性转任,即有的地方为了推进机构改革,规定相应级别的领导达到相应的年龄后就改任非领导职务;

结构性转任,即在领导班子配备中,为了使班子结构符合上级文件的规定和要求,如必须配备非中共党员干部、女干部或少数民族干部等,而又不能超职数,于是把一些不符合这种结构要求的领导干部转任非领导职务;惩戒性转任,即一些担任领导职务的干部因种种原因,如工作不积极、不胜任现职,或者受党纪政纪处分后,从领导职务转任非领导职务;照顾性转任,如一些长期在基层工作的领导干部要求进上级机关,却又因年龄或文化所限,于是转任上级机关非领导职务;平行性转任,如一些因工作需要从事企业单位调到机关工作的人员,为了解决其待遇,于是按照其原有职称、职级、待遇转任为相应的非领导职务。

第二,提任,由下一级别的各类人员提任上一级别的非领导职务。这其中又可分为:补偿性提任,主要表现为对一些表现十分优异但班子结构不需要的干部,只好提任为上一级别的非领导职务;平衡性提任,表现为一些干部具备了提拔条件但班子无职位,只好任非领导职务;资历性提任,表现为把一些工作兢兢业业且任职时间较长的干部,提任为上一级非领导职务。

第三,降任,任领导职务或非领导职务的干部受处分后,改任或降级为非领导职务。近几年来,降任“转非”也成为了一些“问题官员”的神秘去向。据报道,在“华南虎照事件”中,朱巨龙、孙承骞虽被免去省林业厅副厅长的领导职务,但却转为非领导职务,仍享受与副厅长同级别的待遇。

第四,过渡任,因为种种原因不适宜立即提任领导职务的,先提任非领导职务,再转任同级领导职务。这其中可分为:缺学历过渡,一些干部由于达不到相应学历,先参照规定提任非领导职务,然后再转任同级领导职务;缺资历过渡,一些干部由于达不到在下一级两个岗位以上任职的要

\* 作者简介:陶国根(1982—),男,中共江西省委党校公共管理学教研部副教授,主要从事公共事务管理研究。

求,先参照规定提任非领导职务,然后再转任同级领导职务,缺经历过渡,一些干部由于达不到有基层工作经历的要求,先参照规定提任非领导职务,再转任同级领导职务。

我国公务员制度推行以来,随着干部人事制度改革的不深入,因年龄、身体、领导职数、岗位需求等原因提任或改任非领导职务干部逐年增加,非领导职务干部这一干部群体的规模数量日益扩大。目前,我国已经初步建立起了党政领导职务选拔任用管理机制和专业技术职务任职资格评审与认定机制,管理趋于规范。相比较而言,非领导职务干部管理呈现出滞后的局面,成为“管理木桶的短板”。

## 二、非领导职务干部管理中存在的不足与缺陷

(一)对非领导职务干部发挥作用存在思想认识上的误区。首先,部分单位领导班子对发挥非领导职务干部作用心存顾虑。有的认为非领导职务干部退二线了,应好好休息,安排他们干工作,怕被说不关心老同志,并担心这些同志不接受或发牢骚。有的认为让这些干部继续发挥作用,会干扰自己的工作,增加麻烦。其次,部分非领导职务干部对自身发挥作用存在模糊认识。有的“官本位”思想较严重,改任非领导职务后由领导者变为被领导者,角色转换和心理调整难以到位,产生较强的失落感和消极情绪,不愿接受新的工作安排;有的把提任或改任非领导职务当作退休或在岗休养,有一种“船到码头车到站”的想法,不再坚持正常工作;有的认为政治上已进步无望,仕途已告终结,思想上不思进取、学习上退步不前、工作上自由散漫,甚至满腹牢骚,说三道四,造成负面影响,有的对继续工作存在顾虑,认为自己已改任非领导职务,如常在原单位走动,一怕其他同志嘲讽,二怕妨碍新领导工作,造成不利影响。最后,社会舆论的负面影响。社会上不少人认为非领导职务干部是干部退休前的过渡,是二线干部,继续发挥作用是多余的。对那些积极干事创业、建言献策的非领导职务干部鼓励与尊重不够,有的人甚至在背后冷嘲热讽,把提建议说成是闲操心,让非领导职务干部觉得有舆论压力,不敢大胆开展工作。

(二)非领导职务职数设置不够科学合理,职数控制不够严格。现行的非领导职务职数,是根据非领导职务人员所在单位领导职数按比例设置,如我国《综合管理类公务员非领导职务设置办法》规定:“直辖市的区、副省级市的区、设区的市、自治州机关的调研员和副调研员职数,不得超过县处级领导职务职数的三分之一,其中调研员不得超过调研员和副调研员职数的30%;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%。县、自治县、不设区的市、市辖区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%。”这种设置方法还没有从根本上摆脱“官本位”思想的影响,造成非领导人员资源分布的不合理。且没有考虑不同机关规格的高低、机关人员基数以及工作性质的差异,用领导职务职数来确定非领导职务职数,致使部门之间出现不平衡。在实际中,出现相同规格部门之间非领导职务晋升的严重不平衡,机构建制多、规格低、人员基数大的基层单位出现“职业台阶少、发展空间狭”现象,不利于人才的吸引和激励<sup>[1]</sup>。同时,各地由于种种原因,对非领导职数的控制不够严格,超职数配备非领导职务干部的现象比较普遍。

(三)非领导职务干部选任与考核管理机制不够健全。在国家公务员非领导职务设置实施工作中,一些单位和干部对设置非领导职务的目的意义认识不清,认为非领导职务是个虚职,降低了对其选任和管理考核的标准,影响了设置非领导职务在激励干部方面作用的充分发挥<sup>[2]</sup>。首先,非领导职务晋升机制不能充分体现择优原则。许多文件规定,因机构改革等原因,由领导职务转任非领导职务的,不受非领导职务职数的限制。因此,一些表现不好、不能胜任现职,甚至受党纪政纪处分的领导干部,往往都转任非领导职务,享受相同的福利待遇。这在一定程度上堵死了领导干部“下”的渠道。另一方面,机构改革中转任了大量的非领导职务,有些单位的非领导职务多于领导职务,单位领导干部很难开展工作。其次,重设置轻管理,没有形成有效激励的管理与考核机制。一是缺乏考核奖惩制度。非领导职务干部工作完成与否、完成质量好坏,在年度考核、工资待遇、奖金福利方面没有什么影响。这使他们在心理上产生了“干与不干一个样”、“干好干坏一个样”的想法,工作积极性难免会受影响。二是缺乏待遇保障制度。在政治待遇上,有的单位不向其传阅重要文件,不通知其列席班子会议,涉及单位重大问题与决策没有征求意见。在工作待遇上,有的单位没有较好的保障其工作用车、办公条件等工作待遇,与同级领导职务差别较大,致使少数非领导职务干部内心产生不满情绪。最后,缺乏分类管理制度。由于非领导职务干部年龄跨度较大,有的接近退休,身体状况不佳,有的年富力强,干事创业愿望还很强烈,但目前对非领导职务干部的管理制度比较大而化之,没有区分不同对象提出不同的目标要求,并缺乏一种刚性的制度约束和必要的实用招法。

(四)非领导职务干部工作职责不够明确,造成人才资源的闲置和浪费。各地各单位在非领导职务职责安排方面存在两种不同的情况:首先,非领导职务实职化,成为超职数配备领导干部的变相手段。一些单位为了体现对老同志、老领导的尊重,或者迫于老领导的面子,往往给非领导职务干部安排一定的具体职责,甚至安排其参与领导班子的分工。有些还为级别较高的非领导职务干部配备了为数不少的“下属”,使这些非领导职务干部如同担任领导干部一样,参与领导工作,形同超职数配备了领导干部。其次,忽视对非领导职务干部的使用安排,非领导职务干部发挥作用的平台有限。有的单位对非领导职务不安排具体工作,不明确岗位要求,单位学习、开会或者工作决策,也不通知他们参加,客观上使非领导职务的同志处于“有职无责”、“有岗无职”、提前退岗状态;有的单位虽然安排了工作,但工作份量过轻,让想干事的非领导职务干部没有发挥作用的舞台。另外,有的新提任非领导职务的干部既不是班子成员,又不再担任中层干部,在领导没有授权的情况下,遇事不能表态、拍板,只能领导叫什么就做什么,对工作被动应付,反而不如担任中层干部时作用发挥得充分,造成人才资源的闲置和浪费。

## 三、加强和完善非领导职务干部管理的对策建议

(一)着力营造非领导职务干部发挥好作用的良好氛围。党的十七届四中全会指出,“要合理使用各年龄段干部”,这其中也包括对非领导职务干部的合理使用。我们要



努力破除种种思想障碍,在全社会形成鼓励支持非领导职务干部继续发挥作用的良好氛围。要把握领导干部改任非领导职务后的心态,完善谈心谈话制度,通过任职谈话、廉政约谈、部长约谈等形式,深入了解非领导职务干部的思想状况,教育引导非领导职务干部消除非领导职务干部的“二线”心理,让他们以平和的心态面对岗位与角色的转换,自觉规范自己的言行,在非领导职务岗位上履行好职责,做出应有的贡献<sup>[9]</sup>。要教育引导各级党委(党组)领导成员,特别是“一把手”要在思想上、政治上、工作上尊重、理解、信任和关心非领导职务干部,把安排好他们的工作,发挥好他们作用纳入议事日程。要教育班子成员学会换位思考,将心比心,多为非领导职务干部着想,积极创造条件,搭建平台,尊重并妥善处理非领导职务干部关系,为调动和发挥非领导职务干部创造良好环境。同时,要加强社会舆论宣传,利用广播、电视和报纸等新闻媒体开辟专栏,宣传党的干部路线、方针和政策,大力宣传报道非领导职务干部发挥作用的先进事迹和典型人物,教育广大干部群众端正对非领导职务干部发挥作用的模糊认识,营造非领导职务干部发挥作用的良好氛围。

(二)规范完善非领导职务职数设置与管理。要进一步修改完善非领导职务设置的范围、标准和条件,建立县乡基层干部领导职务与非领导职务并行的激励保障制度<sup>[10]</sup>。将科级非领导职务设置扩大到乡镇,在副主任科员与科员之间增设主办科员这一新的非领导职务,有利于发挥非领导职务对乡镇基层干部的激励功能。改变现行非领导职务按所在单位领导职数按比例设置的做法,增加对部门行政编制总数这一参考标准,建立公共部门的非领导职务调控管理机制,使公共部门非领导职务的职数设置更加科学合理。这有利于打破非领导职务在各部门分布不平衡的状况,有利于调动公安、城管等领导职数少但一般干部多的部门工作人员的工作积极性。对于行政执法类公务员,由于单位性质、工作职能的特点,应采取有针对性的管理制度,建立有效约束和激励机制;对于专业技术类公务员,要尽快建立专业技术人员的专业资格评定机制,通过建立健全评价机制来体现这类公务员专业技术水平的高低,对他们在专业技术领域所获得的成绩和贡献给予公正的社会评价。同时,各级党委、政府要加强对职数管理工作的领导,组织、人事和机构编制部门要按照各自的工作职责,坚持按政策办事,严格按照《综合管理类公务员非领导职务设置办法》等有关规定的职数限额设置领导职务职数和非领导职务职数,不得擅自超限额、超机构规格设置领导职务职数和非领导职务职数。

(三)建立健全非领导职务选任和管理考核机制。当前,各地普遍对于年纪大、资历老的同志照顾性提任非领导职务占的比重较大,忽视了非领导职务对优秀的中青年干部的激励作用。因此,我们在非领导职务选拔任用工作中,要参照《党政领导干部选拔任用条例》的规定,坚持德才兼备、注重实绩、公开平等的原则,严格把握非领导职务任职条件,严格按照民主推荐、组织考察、任前公示等规范程序进行选拔,从根本上解决论资排辈的问题,最大限度地发挥非领导职位激励干部,推动完成组织目标的应有功能。要教育引导非领导职务干部正确理解组织的安排,以健康的心态面对职务变化,自觉接受单位党组织的工作安排和日常管

理。要明确非领导职务的岗位责任、工作目标和奖惩办法,健全和完善非领导职务干部管理考核机制。根据不同非领导职务的岗位特点设置科学的目标考核体系,建立日常考核与年度考核相结合、晋升考核与专项考核相结合的考核管理办法,加强对非领导职务的考核管理。人数较多的单位,在年度考核时,可按规定的比例在非领导职务人员中产生优秀等次;非领导职务人数较少的单位,年度考核符合优秀等次条件的非领导职务干部,应与领导干部一样确定为优秀等次。对政绩突出、群众公认的非领导职务干部,要大力表彰,择优重用或晋升。同时,对平时工作中不服从组织管理,不认真履行职责、责任心不强、不能完成本职工作的不称职人员予以降职,打破非领导职务“铁交椅”,建立能上能下的考核管理机制,真正发挥出非领导职务的激励作用。

(四)积极为非领导职务干部发挥作用搭建平台。江泽民同志指出:“人才资源的浪费是最大的浪费。现代人事管理的基本要求是人尽其才。我们要破除许多人,甚至是有些从事组织人事工作的同志认为非领导职务是‘虚职’的观念<sup>[11]</sup>。我国所有的公务员,无论职务大小,级别高低,都是人民的公仆,都在各自的工作岗位上实践着为人民服务的宗旨,都有着实际的工作职责和与工作职责相对应的权利。各级各部门应重视明确非领导职务的岗位职责与权利,充分发挥非领导职务干部这一宝贵人才资源的作用。根据基层实践做法和经验,可以考虑从以下几方面发挥非领导职务干部的积极作用。第一,积极鼓励非领导职务干部参与调查研究。大多数非领导职务干部基层工作经验丰富,考虑问题比较全面,在重大决策、重要政策研究制定中,可组织他们开展综合性或专题性调查研究,发挥参谋助手作用。第二,积极鼓励非领导职务干部参与检查督促工作。受党委、政府和单位的委托,对重要政策、重大决策、重点议案的落实情况,重点工程、重点工作、重大活动的进展情况,党风廉政建设责任制、机关效能建设、干部作风和廉洁自律的落实情况等进行监督指导。第三,发挥非领导职务干部帮带年轻干部的作用。发挥非领导职务干部经验丰富、熟悉业务的优势,指导和帮助年轻干部尽快进入岗位角色。第四,服务中心工作,即组织非领导职务干部参与某一时期的中心工作、重点工作,负责某项工作或协助做好某方面的工作。第五,指导基层党建。受党组织委派,参与非公有制经济组织、新社会组织和农村、社区的党建指导工作。第六,开展政策理论宣讲活动。发挥部分非领导职务干部理论素质较高,实践经验丰富的优势,定期或不定期组织他们深入基层广泛开展理论政策宣讲活动。

参考文献:

- [1] 翔勇.警惕改任非领导职务造成的干部资源浪费[J].组织人事学研究,2004(6).
- [2] 贺喜灿.领导干部改任非领导职务后的使用问题[J].中国人才,2008(1).
- [3] 黄永跃,蒋永刚.管好用好非领导职务干部——对资源县非领导干部队伍现状的调查及建议[J].当代广西,2010(24).
- [4] 吴祖云.关于发挥非领导职务干部作用的思考[J].组织人事学研究,2004(9).
- [5] 彭亮.“非领导职务”不是什么“虚职”[J].人才资源开发,2009(12).