

地方干部的隐性退出现象及其成因^{*}

高翔^{**}

摘要：前些年，地方治理中出现了部分干部的隐性退出现象。隐性退出是指富有才干的在职干部缺乏工作积极性，但既辞职也不发声的行为模式。隐性退出不同于形式主义、避责行为等干部在特定情境下的生存策略，它是干部对个人组织成员身份的重新考量。综合运用访谈和问卷资料，本文发现地方干部的隐性退出现象值得引起重视，表现为一些干部存在较强的辞职倾向、较弱的职业认同，且两者都表现出了“能者出”的特征。其中，地方干部的辞职倾向是短期的现实考量，它与工作压力、职业回报和组织环境显著相关；干部的职业认同感则更注重长远，它与职业回报、工作压力显著相关。关于干部隐性退出行为的讨论深化了学界对党政机关组织平衡的理解，增加了对地方干部多样化生涯激励的认识，也呼应了普遍理论对转型国家公共部门人才招聘和干部激励的分析。

关键词：地方干部；隐性退出；辞职倾向；职业认同；生涯激励

Abstract: This article demonstrates an unexpected strategy of cadres' "invisible exit" in local governance. Invisible exit refers to a strategy of the unsatisfied talented local cadres, who are no longer proactive in work but neither exit nor

* 本文系国家自然科学基金项目“信息技术驱动的地方政府治理能力现代化研究”(项目号: 19BZZ066)和浙江省哲学社会科学规划之江青年理论与调研专项课题“数字社会与技术治理”(项目号: 22ZJQN01YB)的阶段性成果。]

** 高翔,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员。]

voice opinions. Invisible exit implies local cadres' identity crisis, which is substantially different from their strategic behavior, such as formalism and blame avoidance. Based on a combination of in-depth interviews and a questionnaire survey, this article warns that well-educated cadres with higher competence are more likely to have the intention of resignation or a weak commitment to public office. Specifically, the overwhelming work pressure, the decline of career paybacks, and the unfair organizational environment would increase local cadres' self-reported resignation intention. In the meantime, the decline of career paybacks and the overwhelming work pressure are also positively related to cadres' declining commitment to public office. This study contributes to a better understanding of the party-state system and cadres' career incentives. Moreover, the findings echo the general theory on public sectors' talent recruitment in transitional countries.

Key words: Local cadre, Invisible exit, Resignation intention, Career commitment, Career incentive]

部分干部工作积极性不足或不作为,是地方治理中的突出问题。如在2016年11月东部某县撤村建居工作座谈会上,在20多名参会的乡镇政府和县主要职能部门负责人中,有近一半干部以“不清楚情况”“我是临时代班”为开场白,草草应付发言。只有一位农村工作办公室的干部仔细分析了该县城乡统筹的发展前景和可能路径。^①各级党委更直接地指出了在职干部不作为的突出问题。北京市委组织部认为,干部队伍中广泛存在履职不积极、不到位现象。^②2013年,浙江省委发布了《调整不适宜担任现职领导干部办法(试行)》,并在2018年因“不担当、不作为”调整了1082名市管干部和35名省管干部。^③

① 本项研究使用了作者近年来在基层调研的一手资料。作者在行文中隐去了受访者的姓名、岗位等有可能会透露受访者身份的具体信息。文章开头的案例源于作者于2016年11月在浙江省的调研。]

② 北京市委组织部课题组《领导干部“为官不为”的表现、原因和对策》,《中国延安干部学院学报》2016年第3期。]

③ 董鑫《1082名干部被调整下去,省委书记这样解释》,《北京青年报》2019年7月12日。]

不少研究刻画、分析了地方干部工作积极性不足的现象。陶鹏、童星呈现了简政放权改革中基层干部的避责行为。^① 倪星、王锐指出了基层干部从“邀功”到“避责”的转变，即干部会以“忙而不动、纳入常规、隐匿信息、模糊因果关系、转移视线、找替罪羊”等方式应对工作。^② 研究者认为，不以绩效为基础的激励机制^③、反腐败带来的物质回报降低^④，以及基层工作中的冲突任务^⑤，是降低干部工作积极性的主要因素。这些研究多把“懒政”理解为地方干部在特定情境下的生存策略。但另一些研究则表明，干部工作积极性不足背后还隐含着更加长远的组织均衡挑战。如赵树凯指出，20世纪90年代以后，县乡干部既不满于上级政府与基层争利，也疲于应对民众频繁上访，巨大的工作压力耗费了基层干部的精力，影响了他们的心理状态。^⑥ 王亚华、舒全峰发现，工作压力大、实效性不足导致基层干部产生了职业倦怠。^⑦ 在一些情况下，干部心理状态的变化直接引发了他们退出党政部门的辞职行为。^⑧ 在更多时候，地方干部的职业倦怠则会导致更为隐蔽的退出行为。如史密斯指出，改革开放后，一些乡镇干部晋升无望，又未能退休，工作对他们而言“只不过是漫不经心打发时间的活计罢了”^⑨。这些研究启发我们，地方干部的工作积极性不足并非只是他们应对问责压力的生存策略，而是隐含了干部对自身组织成员身份的重新考量。在实践中，这些干部往往已经产生了辞职等退出工作岗位的愿望，只是由于各种原因尚未采取实际行动。

① 陶鹏、童星《分权、争功与避责：简政放权改革风险的生成及消减》，《中国高校社会科学》2016年第2期。]

② 倪星、王锐《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017年第2期。]

③ 欧阳静《提高乡镇干部积极性、增强乡镇治理能力》，《中国党政干部论坛》2017年第4期。]

④ Wang, P. & Yan X., "Bureaucratic Slack in China: The Anti-Corruption Campaign and the Decline of Patronage Networks in Developing Local Economies," *The China Quarterly*, Vol. 243, No. 1, 2019.]

⑤ 宋小宁、佟健《“懒政”、综合政绩考核与政府机构改革》，《经济社会体制比较》2019年第2期。]

⑥ 赵树凯《县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构性调整》，《人民论坛·学术前沿》2013年第21期。]

⑦ 王亚华、舒全峰《脱贫攻坚中的基层干部职业倦怠：现象、成因与对策》，《国家行政学院学报》2018年第3期。]

⑧ Li, L., "The Cadre Resignation Tide in the Wake of the 18th Party Congress," *China: An International Journal*, Vol. 17, No. 3, 2019.]

⑨ Smith, G., "Measurement, Promotions and Patterns of Behavior in Chinese Local Government," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, No. 1, 2013.]

换言之,干部不作为可能是一种“徐庶化”的隐性退出行为。徐庶是三国名士,却以“不献一计”闻名。干部徐庶化指的是富有才干的干部不愿为所在部门建言献策、贡献智慧的隐性退出现象。

以隐性退出为特征的干部徐庶化是一个组织均衡问题。组织成员的辞职、抱怨是应对、遏制组织衰退的积极策略,干部的隐性退出却鲜有正面价值:徐庶化的干部既没有减少组织的人员成本,又未能警示组织调整其运行方式,会对组织绩效产生长远的负面影响。当然,任何组织都只能保持动态平衡,在一些组织成员萌生退意的同时,会有其他成员谋求加入。干部徐庶化本身是一个正常现象。研究的关键不在于干部徐庶化这一现象的有无,而在于其广度和深度:隐性退出究竟是少数边缘成员的特殊状态,还是大量核心骨干的共同选择?更重要的是,地方干部徐庶化是一个长期、广泛存在的普遍现象,并且是一个可以扭转的现象。这就要求研究者深入判断地方干部徐庶化的性质和成因。一名受访干部表示“我很不喜欢原来的部门,……在那里得不到重视,领导不让我做重要的工作,开会的时候也不听大家的意见。现在就很好,(我)要学新东西,也可以做一些核心工作。”^①这意味着我们应区分地方干部徐庶化的不同性质,鉴别因不满单位小环境而出现的短期辞职倾向和体制机制因素引发的长远职业认同下降。深入研究地方干部徐庶化现象的范围、类型和影响因素,有助于我们更好地判断地方干部工作积极性不足问题的性质,从而提出有针对性的解决方案。

一、数据与资料

2016年12月以后,我们采用半结构化的方式访谈了浙江、广东、福建、安徽等地的三十余名干部。访谈一方面讨论了干部工作积极性不足的具体表现,另一方面也与受访者交流了引发这一问题的可能因素。此后,我们设计了调查问卷,采用目标式便利取样的方法面向浙江、广东、河北、山东和安徽等五个省份的干部实施了问卷调查。该次调查的对象既包括普通干部,也包括副科级至正处级等

^① 2017年11月,在北京市的访谈。]

担任了地方党政领导职务的干部（见表1）。为减少区域差异带来的影响，河北（9%）、山东（28%）和安徽（39%）的受访者均来自同一个设区市，广东（16%）的受访者则来自经济社会发展水平相近的两个设区市（东莞、深圳）。^①问卷调查于2017年5—6月间实施。研究者现场发放、回收问卷，解答受访者的疑惑，并与部分受访者做了非结构化访谈。这保证了较高的问卷填写质量，也使研究者能够更加准确、深入地解读问卷数据。调查回收问卷411份、有效问卷379份，样本结构与县乡干部的实际结构特征较为吻合。

表1 2017年五省份地方干部调查的样本描述

变量	最小值	最大值	均值	标准差	N
性别（男=0）	0	1	0.30	0.46	370
年龄	23	58	38.0	7.83	347
民族（汉族=0）	0	1	0.00	0.052	364
政治面貌（中共党员=0）	0	1	0.10	0.29	355
职务级别*	1	6	2.69	1.19	355
学历**	1	4	2.83	0.65	359

注：* 职务级别为定序变量，其中科员=1，按科员、股级、副科、正科、副处、正处依次递增。

** 学历为定序变量，其中高中=1，按高中、大专、本科、硕士依次递增。

资料来源：笔者2017年所开展的五省份地方干部调查。

二、徐庶化：地方治理中部分干部的隐性退出

个人是否参与有组织群体的行为选择是组织均衡研究的重要命题。西蒙刻画了理想的组织成员，即他们一方面充分认同组织目标，高度忠诚，另一方面自觉坚持效率准则，积极工作。^②现实中的组织成员并不总是“模范员工”。赫希曼指出，倘若对组织不满，个人可能采取退出、呼吁等策略，以便遏制组织衰退。^③退出即辞职，是以寻找替代工作的方式来改善自身境遇；呼

① 括号中的百分比为该地区问卷数量占样本总量的有效百分比。]

② Simon, H.A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: The Free Press, 1997.]

③ Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.]

吁即发声,是以抱怨、请愿等方式影响管理者,谋求改变工作环境、提高薪酬回报等。近年来,地方干部中已经出现了这两种行为。就辞职而言,2012年以来国内媒体多次报道了干部辞职的新闻,如原浙江省温州市平阳县80后副县长周慧,原全国优秀县委书记、湖北恩施州巴东县委书记陈行贾,以及山东济宁市原市长梅永红等。就发声而论,“上面千条线,下面一根针”一直都是地方工作的常见状态,地方干部对此也并不讳言。日常行政的顶格管理既引发了地方干部的形式主义^①也带来了基层疲惫的呼声。^②不过,以上两种行为选择在干部群体中的占比并不高。中国每年大约有1万名公务员辞职,占700万公务员的0.14%,一直稳定在相对较低水平。^③舆论关注干部辞职,关键不在其数量,而在其岗位。辞职干部不多,发声干部更少。此前,基层疲惫虽已成为地方干部的共识,体制内人士却很少在公开场合表达不满,也几乎没有采取有组织的行动来谋求改善工作状态。^④本文的主要理论来源如表2所示。

表2 地方干部徐庶化:个人在组织中隐性退出的新行为

行为	描述	理论来源
退出	主动离开组织,另谋职业	西蒙、赫希曼
隐性退出	已产生辞职倾向,或有较弱的职业认同感,但暂未找到替代工作或未把辞职看作现实选择	本文
呼吁	以抱怨等方式向管理者施压,迫使其回应,以改变自身处境	赫希曼
忠诚	高度认同组织目标,高效完成组织工作	西蒙、赫希曼

资料来源:作者自制。

- ① 房宁《没有条件硬要上,怎能不形式主义》,2019年4月,观察者网(https://www.guancha.cn/FangNing/2019_04_03_496159.shtml)。]
- ② 王恩学《基层疲惫“十九大”后亟须重视的问题》,2017年12月8日,英国金融时报中文网(<http://www.ftchinese.com/story/001075391?full=y&archive>)。]
- ③ 郭超《中组部:公务员每年辞职约1万,不存在“辞职下海潮”》,2017年10月,新京报(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1581666493878230758&wfr=spider&for=pc>)。]
- ④ 需要指出,干部的不发声是指他们不主动、不公开发声。党的十九大后,各级党委开始更加强调“严管与厚爱并重,激励与约束并重”。我们在调研中注意到,多省的组织部门或党校、共青团等都组织了以干部激励为主题的调研项目,以较为充分地了解基层干部的工作状态。在组织部门直接安排或委托课题组安排的各类座谈会上,地方干部也会表达基层工作困难。换言之,基层干部尽管较少主动、公开发声,但依旧有在体制内反映工作状态的渠道。]

地方干部大多没有辞职，也鲜有发声，并不意味着他们就是“模范员工”，他们有可能采用了一种以往理论中较少注意到的“隐性退出”新策略。在地方治理中，不少干部认为工作没有意思，不值得付出足够多的时间和精力，甚至由此萌生了辞职倾向。在2017年五省份调查中，有59%的干部同意，“如果有机会，我愿意放弃现在的工作，在党政系统外谋求发展”，反对这一说法的干部只占21%。地方干部的辞职倾向与他们的性别、年龄、受教育程度和是否担任领导职务没有显著相关，但对自身就业竞争力更有信心的干部会有显著更强的辞职倾向，党员的辞职倾向则显著更弱。有辞职倾向并不意味着干部会立刻辞职，他们可能会骑驴找马，在保留现岗位的情况下寻找、等待新的工作机会。^①

地方干部开始把体制外工作视作替代职业，表明他们对已有工作有所不满，但辞职倾向受到了诸多现实因素的制约，并不能充分反映他们对于党政机关工作的真实看法。一方面，没有表现出辞职倾向的干部可能不是因为“不想辞职”，而是“不能辞职”。一些干部尽管不再认同这份职业，但因年龄、专业能力等因素，认为自己很难找到更好的新工作，因而不会把辞职当作现实选择。当然，他们也不会放多少心思在工作上，而是会得过且过。^②另一方面，表现出辞职倾向的干部也不见得没有职业认同，可能是因为同事关系不佳、事业发展不顺等才想辞职。^③换言之，辞职倾向是地方干部综合考虑后的现实选择，其影响是个别的、短期的。职业认同则刻画了个人是否同意某一职业值得付出时间、精力的价值观念。它不仅会影响组织成员当下的工作表现，更会经由群体观念、代际更替等产生更为广泛、长远的影响。“父母之爱子，则为之计深远”，父母对子女职业选择的态度可以作为我们判断干部职业认同感的观测指标。五省份调查中，超过半数（51%）的地方干部并不认同“我希望我的孩子今后也能加入党政系统，担任领导职务”，只有22%的受访者表达了同意的意见。

与辞职倾向相似，地方干部的职业认同也存在“能者出”的趋势。高学

① 2017年10月 在浙江省的访谈。]

② 2017年10月 在浙江省的访谈。]

③ 2017年11月 在北京市的访谈。]

历干部相比低学历干部的职业认同感更低,且担任了副科级及以上职务的干部则比普通干部的职业认同感更低。在县乡治理中,副科级以上干部已经掌握了较大决策权限,是地方治理中的关键行动者。然而,普通干部与地方党政领导干部的职业认同感却出现了“围城”现象,即地方党政领导干部更不愿意子女进入党政系统,普通干部中则有相对较高比例的受访者支持子女谋求党政领导职务。分地区来看,来自山东的受访者(36%)比浙江(23%)、河北(17%)、广东(16%)和安徽(15%)干部表现出更强的职业认同感。中国幅员辽阔,区域间有差异是正常的,但这种差异的来源仍然值得重视。如果是各地文化传统不一导致的多样性,则要求我们注意地方治理研究中的“盲人摸象”问题;但若是发展阶段、发展模式不同造成的结果差异,就意味着我们要明辨趋势并审慎应对。

总而言之,徐庶化已是地方干部群体中较普遍的现象。徐庶化是指地方干部的隐性退出,它意味着富有才能的在职干部已经产生了一定的辞职倾向,或出现了较弱的职业认同,但尚未采取退出、呼吁等显性行为。与辞职、抱怨相比,地方干部隐性退出对组织的伤害更大。干部辞职后,组织可以招募新人来填补空缺岗位;面对干部抱怨,组织也可以及时调整运行方式,解决管理问题。然而,面对隐性退出的地方干部,组织仍然需要支付薪酬,却难以有的放矢地改善组织运行。在地方,隐性退出的徐庶化干部不在少数。五省份调查中,同时表现出较强辞职倾向、较弱职业认同的干部比例为34%。这些干部仍然在岗却缺乏职业认同,心存不满却沉默不语,可见地方干部的徐庶化现象需要引起重视。

三、地方干部的多样化生涯激励: 常识与超越常识

成员流动是组织均衡的正常现象,但地方干部群体中广泛存在的徐庶化现象却会影响地方治理绩效。普遍观点认为,工资收益不高^①、职务晋升无望是降低地方干部工作积极性的主要因素,因而隐性退出的徐庶化干部更有

^① Wu, A., *Governing Civil Service Pay in China*, Copenhagen: NIAS Press, 2014.]

可能是临退休人员^①。不过，事实并不完全符合这些推断：不少表现出辞职倾向的地方干部是仍然具备较大晋升机会的年轻干部，且担任领导职务的副科级以上干部表现出比普通干部更低的职业认同。看似反常的“能者出”现象源于地方干部日益多样的生涯激励。这种多样化首先是指生涯激励的多样化，即地方干部并不会只从晋升空间与薪酬回报评价其工作。这种多样化也是指地方干部的多样化，即不同干部对于各个维度生涯激励的重要程度排序不同。“甲之蜜糖，乙之砒霜”，地方干部生涯激励不同，才会在同一个制度体系、组织环境中做出差异选择。基于访谈，本节着重呈现地方干部的多样化生涯激励。

（一）薪酬福利等物质回报

薪酬福利待遇是个人评价工作的重要维度，五省份调查中有63%的地方干部不满薪酬福利待遇。新中国成立后，中国的公务员工资始终保持在相对较低的水平。20世纪90年代后，为了保证党政机关工作的市场竞争力，政府开始提高公务员工资，使它逐步稳定在了社会中等偏上水平。2006年，中央政府实施了以公平为导向的公务员工资制度改革，较大幅度地提高了低收入公务员的薪酬水平。不过，此轮改革并未提高公务员工资收入的整体水平，部分公务员的收入甚至还出现了下降。^② 实践中，一些地方政府会采用奖金、福利等方式激励干部，增加他们的收入。如某设区市政府规定，街道在按时完成拆迁任务后可获得千万元奖金自由支配。^③ 某县规定，干部在成功招商后可获得奖金（百万元封顶）。^④

乍一看，地方干部薪酬回报额度惊人，但这些奖金既不普惠，也不阳光。就分配方式而言，地方政府的奖金多按职务级别分配。职务级别较低的干部只能获得较少的奖金和福利。就分配性质而言，这些奖金、福利也多处于灰

① Smith, G., "Getting Ahead in Rural China: The Elite-Cadre Divide and Its Implications for Rural Governance," *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, Issue 94, 2015.]

② Wu, A., *Governing Civil Service Pay in China*, Copenhagen: NIAS Press, 2014.]

③ 2018年1月 在浙江省的访谈。]

④ 2018年2月 在浙江省的访谈。]

色地带。党的十八大后,伴随着反腐败的持续推进,不少地方党政机关大幅度压缩了奖金、福利。在东部沿海某经济发达市,乡镇街道一级党委会成员的年终奖从2010年的约500 000元下降到了2013年后的200 000元左右。^①在五省份调研中,副科级以上干部对薪酬福利的满意度(均值2.59)并不比普通干部(均值2.29)要高多少。

(二) 职务晋升的组织环境]

党政机关的组织文化使得我们很难通过访谈准确了解干部的职务晋升空间与其辞职倾向、职业认同之间的关系。不过,绝大多数干部都表达了对职务晋升组织环境的关心,即组织在晋级方面是否公平公正。然而,五省份干部调查中只有37%的受访者认为所在单位的干部选拔任用是公正的。在考虑了年龄、学历等因素后,干部的职务级别与他们对干部选任情况的评价并不存在显著相关,表明地方干部的上述评价并非只是基于自身得失的判断。

在放权改革后,地方干部对党政机关选拔任用是否公正的评价主要是对所在单位用人之风的评价。不少干部认为他们所在单位的绩效考核往往缺乏客观标准,考核结果也并不总是职务晋升的参考标准。考核虚化,就为人事权的私人化预留了空间。这意味着在一些地区和一些单位,人,而不是制度、规范,成了影响干部选拔的最重要因素。倘若地方党委书记在选人用人中公正持平,地方干部就更有可能认为干部选拔任用风清气正;倘若单位领导滥用人权,那么地方干部就会明显感受到人事任免不公平、不公正。

(三) 顶格管理: 过高的工作强度和工作压力]

地方干部往往用“上面千条线,下面一根针”来形容基层的工作处境。这种处境对应了放权改革后“中央治官,地方治民”的纵向政府间治理体系。^②在这一框架之下,地方干部既要做事,也要担责。做事是指地方干部需要充分履职,并完成上级交代的各项任务。担责则意味着地方干部需要承担推进善治和维护社会稳定的责任,甚至需要为一些本地难以预期、控制的

^① 2016年11月在浙江省的访谈。]

^② 曹正汉《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。]

社会治理风险负责。多样任务、多重目标加大了地方干部的工作难度。

除此之外，地方干部还要参加大量会议，完成许多文书工作。会议的本意是保证地方干部充分、准确地理解上级意图。文书工作中包含了许多台账，意味着地方政府特别是乡镇（街道）需要以翔实的图片、文字资料向上级证明它们的确按要求开展了各项工作。在实践中，不少地方政府未能高效组织会议以及精简不必要的繁文缛节，导致原本用于监督、管理地方政府的做法再次转化为地方干部的工作负担和工作压力。综合各种因素，“白加黑”“5+2”就成了地方干部的工作常态。^①在2017年五省份调查中，高达73%的干部表示要经常加班，82%的干部表示日常工作中的压力非常大，61%的干部则表示他们在工作中经常出现力不从心的情形。

（四）日益降低的职业成就感

随着行政文书逐渐成为地方工作中的重点，不少干部出现了忙而无当的感觉。在地方治理中，地方干部缺乏工作成就感是一个新现象。改革开放之初，地方政府常常“像董事会一样管理辖区内企业”^②。地方干部（特别是担任了一定领导职务的干部）有很强的职业成就感，因为他们可以推进产业发展，改善基础设施建设，提高公共服务水平等。就像一名副处级干部所说：“我起草的这个文件，要影响当地五年、十年，甚至三十年，这种成就感（相比赚钱）是不一样的。”^③然而近年来，地方干部的职业成就感正在消退，挫败感却在增加。

地方干部成就感的消退首先来自地方政府科层化程度的提升。在改革开放早期，地方干部不仅可以深度干预辖区内土地等资源的分配，甚至可以直接参与辖区内企业的内部管理。经过四十年的市场化改革，中国各类法律法规体系逐渐完善，形成了对地方政府的更大制约。地方政府被迫转变策略，对经济社会事务的干预逐渐从微观管理走向了宏观管理。更进一步来看，纵

① “白加黑”“5+2”是中国地方干部自嘲工作状态的常用表述。“白加黑”表示“白天与黑夜”都要上班，“5+2”则表示从周一到周五以及周六和周日都要工作。]

② Oi, C.J., “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992.]

③ 2017年11月，在浙江省的访谈。]

向政府间的权力集中也会进一步减少地方政府的自主行为空间。近年来,一些地区的高层级党委、政府也开始以下达重点任务等方式直接干预地方治理的具体事务,^①甚至以数字督查等方式深度监督地方干部行为。^②地方干部表示“当前工作局面,创新有几个领导支持你?风险又有谁来帮你承担?”^③上述变化减少了地方党政机关的自主空间,使地方干部更多表现为上级政策的执行者,而不是地方治理的主持者。在五省份调查中,只有21%的干部表示他们在日常工作中可以影响公共政策。以往,地方干部可以“因地制宜、因时制宜”,灵活执行上级政策。现在,他们参与地方治理的自主空间正在变小,在一些情况下他们关于善治的理解甚至还会与上级政令产生冲突。这一“失控感”进一步降低了他们的职业成就感。

一般而言,组织科层化程度的提升会带来一定程度的专业化,也能通过发挥干部的业务专长来提升他们的职业成就感。但地方党政机关不仅未能完成公务员的专业化管理,日常工作中的非核心业务数量和比例也在持续增加和提高。^④如有干部表示,税务系统的核心业务应当与税收的征收、预测和优化等有关,但真正影响绩效的考核内容反而是媒体发文等比较虚化的考核指标。地方干部说“感觉政府的工作更多的是应付上级的检查,完成那些条条框框的任务,没有更多时间去做一些有意义的事情,比如多跑地方指导、调研等。没有时间、机会思考改进工作。”^⑤在工作中认为自己的才华未能得到充分发挥,有这样感受的干部在地方干部群体中所占的比例虽然不是最高,但也绝非孤例。在2017年五省份调查中,有28%的干部并不认为“工作能够发挥我的专长”。

综合访谈和问卷调查,地方干部大致会从职业回报、工作体验和组织环境等三个维度评价党政机关的工作(见表3)。^⑥其中,职业回报既包括薪酬、

① 高翔、蔡尔津《以党委重点任务为中心的纵向政府间治理研究》,《政治学研究》2020年第4期。]

② Gao, X. & Tan, J., “From Web to Weber: Understanding the Case of ‘One-Go at Most’ as ICT-Driven Government Reform in Contemporary China,” *The China Review*, Vol. 20, No. 3, 2020.]

③ 2017年5月,与山东省干部的访谈。]

④ 2018年3月,在浙江省的访谈。]

⑤ 2017年6月,在浙江省的访谈。]

⑥ KMO和Bartlett检验显示,10个问题的球形度检验中,显著性为0.000,KMO值为0.714,表明研究数据的取样较为适当,数据适合用于因子分析。]

福利回报，也包括价值感、意义感等非物质激励。工作体验则是地方干部日常工作的切身感受，包括是否超时加班、是否有过高的工作压力和力不从心的感觉等。组织环境是地方干部对党政机关能否客观尊重其付出、肯定其价值的综合判断。

表3 地方干部评价党政机关工作因子分析的旋转矩阵

维度	题项	成分		
		1	2	3
职业回报	我的工作能够发挥我的专长	.774	.108	.150
	我的工作能够为社会做出贡献，非常有意义	.748	.041	.083
	我的工作受到老百姓尊重的	.721	.084	.044
	我的工作能够影响政府政策	.696	-.082	.039
	我对我当前的工资和福利待遇是满意的	.470	.008	.056
工作体验 [*]	我经常感觉工作压力很大	.021	.870	.058
	我经常加班	-.051	.766	-.214
	我在工作中常常会有力不从心的感觉	.153	.742	.134
组织环境	党政系统内的工作做好做坏一个样，不犯错误比出成绩更重要 [*]	.022	.197	.847
	我们的干部选拔任用是公正的	.238	-.229	.665

注：^{*} 为保证数据含义一致，工作体验和组织环境的第一个题项在降维前曾重新编码，以确保每个题项都符合高分代表正面评价。

地方干部会从多个维度评价党政机关工作，表明他们的生涯激励是多元而非单一的。以往，有关地方干部的研究多假定薪酬福利、职务晋升是地方干部最为关心的生涯激励。毫无疑问，任何职业都会关注岗位的薪酬水平和晋升空间，但干部在评价党政机关工作是否值得付出时间和精力时，所关注的内容要比薪酬、职务级别更为广泛。第一，地方干部所关注的职业回报不限于薪酬、福利等物质激励，也包含了工作成就感、价值感等非物质激励。地方干部有着参与、影响公共政策，改善地方治理的生涯激励。第二，地方干部的确关心职务晋升，但不只是自己的职务晋升，也包括所在组织选拔干部的方式是否公平、公正。总的来说，地方干部期待合理的薪酬回报、富有

成就感的职业发展、一个公平公正的组织环境，以及在自身能力掌控范围内的工作内容。

四、干部徐庶化的两种逻辑：短期的现实主义和长远的理想主义

地方干部倾向于从职业回报、工作体验和组织环境三个维度评价地方党政机关的工作。那么，哪些因素会与地方干部的徐庶化现象有关呢？针对辞职倾向和职业认同两个不同因变量，多元 Probit 模型分析显示^①，地方干部的辞职倾向与他们感知到的职业回报、工作体验、组织环境显著正相关（见表 4），地方干部的职业认同与他们感知到的职业回报、工作体验显著正相关（见表 5）。

表 4 地方干部辞职倾向的有序 Probit 回归模型

辞职倾向	模型 1		模型 2		模型 3	
	B	S. E.	B	S. E.	B	S. E.
职业回报	0.137**	0.068	0.193***	0.070	0.210***	0.080
工作体验	0.163**	0.068	0.232***	0.070	0.282***	0.076
组织环境	0.154**	0.067	0.206***	0.069	0.187**	0.075
自评能力			-0.546***	0.072	-0.547***	0.076
性别（男性=0）					0.089	0.165
学历（高中和大专=0）					0.262	0.196
年龄					0.007	0.014
政治面貌（党员=0）					-0.562*	0.296
领导职务（副科级以下=0）					0.187	0.203
N	247		247		222	
R ²	0.0207		0.1064		0.1219	

注：* 表示 $p < 0.1$ ，** 表示 $p < 0.05$ ，*** 表示 $p < 0.01$ 。辞职倾向经过重新编码，分值越高代表辞职倾向越弱。

① 各变量的 VIF 值均小于 3，表明变量之间的共线性在可以接受的程度。模型通过了共线性检验。]

表5 地方干部职业认同的有序 Probit 回归模型

职业认同	模型 1		模型 2		模型 3	
	B	S. E.	B	S. E.	B	S. E.
职业回报	0.351***	0.071	0.345***	0.071	0.421***	0.082
工作体验	0.267***	0.069	0.261***	0.069	0.163**	0.074
组织环境	-0.019	0.067	-0.024	0.067	0.006	0.074
自评能力			0.088	0.066	0.069	0.070
性别 (男性=0)					-0.189	0.164
学历 (高中和大专=0)					-0.396**	0.194
年龄					-0.018	0.013
政治面貌 (中共党员=0)					0.320	0.286
领导职务 (副科以下=0)					-0.435**	0.202
N	248		247		222	
R ²	0.0547		0.0569		0.0824	

注: * 表示 $p < 0.1$, ** 表示 $p < 0.05$, *** 表示 $p < 0.01$ 。

如何理解上述发现? 首先, 影响地方干部辞职倾向、职业认同的因素并不完全相同。辞职倾向是干部对职业生涯的短期现实考虑, 职业认同则反映了他们对于党政机关工作的长远价值判断。短期来看, 职业回报、工作体验、组织环境都会成为触发地方干部辞职倾向的可能因素。不过, 那些在意组织环境的地方干部并不必然会降低对于体制内工作的职业认同。工作体验虽然与干部的辞职倾向、职业认同感都显著相关, 但它与辞职倾向的关联要比与职业认同的关联更强。相比较而言, 职业回报, 包括薪酬、福利回报和工作成就感、意义感, 不仅与地方干部的辞职倾向显著正相关, 与他们职业认同感的关联也显著更强。

以上发现符合个体在职业选择和生涯规划中的决策常识。大多数人在面临长远抉择时更倾向于理性选择, 在短期决策时则容易受到情绪等因素的影响。在有关职业选择的问题上, 职业回报是长期理性决策的关键, 工作时长和工作压力等工作体验也是个人在职业生涯发展中的考虑因素。相比之下,

更加微观、具体的组织环境是个人在当下决策中会更加重视的因素。地方干部徐庶化的两种逻辑可以概括为“短期的现实主义者”和“长期的理想主义者”，即地方干部在短期职业选择中不仅会受到职业回报、工作体验的影响，也会更加关注所在组织的小环境；在长期生涯规划中，地方干部则会超越微观，更加关心职业回报的长期愿景。

上述发现能够帮助我们更好地理解地方治理中的干部徐庶化现象。目前，有关党政机关人才流失的讨论，在现象上多集中于已经发生的干部辞职，而较少关注地方干部介于辞职和发声之间的隐性退出策略。在分析干部辞职的原因时，也较多关注基层疲惫，较少关注地方干部的工作成就感和他们所在组织的公平性等。然而，基层疲惫可能只是引发地方干部辞职或认同感降低的因素之一，我们还要重视组织环境的短期影响和职业回报的长期影响。从短期影响来看，职业回报以及所在单位是否能在选人用人中做到风清气正，与干部的辞职倾向显著相关。就长期影响而言，职业回报，包括合法合规的薪酬回报，以及个人自我实现的职业成就感，都与地方干部的职业认同感显著相关。我们应区分讨论地方党政机关所面临的干部辞职现象与党政组织长期面临的人才流失隐忧。基层疲惫可能是导致部分地区出现干部辞职现象的主要因素，但并非长期威胁党政机关人才招募的关键。

地方干部可能由于各种不同的生涯激励因素表现出辞职倾向，表明地方党政机关可能面临着一些需要重视的治理问题。寻求恰当的职业回报、较好的工作体验以及健康的组织环境，都是正常的生涯激励。正常的生涯激励却无法在地方党政机关得到满足，且这一现象并非个别人的独有体验，而是群体中半数以上干部的共有认知，这一问题值得引起关注。少数干部不满地方治理的某些方面，可能是偶然的、个别的现象。但是，当有着不同生涯激励的地方干部都不约而同地表达不满，则要求我们更多检视他们所处的制度环境。对于更加重视良好工作体验、公正组织环境等的地方干部，地方党政机关可以通过管理创新给予解决。在放权体制下，地方党政机关特别是地方党政负责人尽管也面临来自上级的各种压力，但仍然可以通过自身努力来缓解地方工作压力，并营造风清气正的选人用人环境。在体制内，地方干部也深谙地方治理的灵活空间。也正因此，这些由于工作体验、组织环境不佳而产

生辞职倾向的干部，并不必然会马上采取辞职的行动，也未必会立刻降低对体制内工作的认同。

更值得重视的是那些以合法合规薪酬回报以及工作成就感等为主要生涯激励的地方干部。在意职业回报的地方干部不仅更有可能在短期内表现出辞职倾向，也会显著表现出更弱的职业认同。它表明职业回报将是影响党政组织长期均衡的关键所在。以往，地方干部普遍富有很强的职业成就感，但这是在地方放权程度深、上级干预范围小，且法律法规制约明显不足的情况下产生的独特现象。只有在数量庞大的地方干部都可以直接参与、影响资源配置等重要决策的情况下，地方干部才会普遍富有相当强的职业成就感。现在，由于市场化改革的持续推进、政府法治化水平的持续提升，地方政府正在日益走向科层化、集中化，地方干部作为地方治理主持者的角色正在持续减弱。如何重建地方干部生涯激励与党政机关职业回报之间的平衡？这是政府治理现代化进程中各级党政机关需要同时调整人才招聘政策和开展组织变革才能解决的重要问题。

五、结论与讨论

“我们这代人（20世纪五六十年代出生的中国人）中最出色的都在党政系统内。”^① 改革开放之后，党政系统汇集了中国最出色的人才，使得各级党委、政府能够较为明智地干预、引导经济社会发展，但这种情况正在发生变化。本文考察了部分地方干部工作积极性缺失的现象，提出了“干部徐庶化”的新概念。干部徐庶化是指富有才干的在职干部已经产生辞职倾向，或出现了较弱的职业认同感，但尚未采取退出、呼吁等显性的行为表达不满，而是以骑驴找马、得过且过等方式隐性退出的行为模式。徐庶化现象的产生凸显了地方党政机关正在面临组织平衡的突出挑战，它不仅影响了当前地方党政机关的运行绩效，也表明党政部门面临着人才流失的长远隐忧。

干部徐庶化的提出深化了学界对地方干部懒政现象的理解，也推进了关

^① 2017年12月，在浙江省的访谈。]

于地方党政机关人才招聘和组织平衡的研究。不少研究都把避责等现象视作干部在特定制度下的策略性应对行为,未能意识到一些干部工作积极性的消退源于他们已经在重新考量自身的组织成员身份。此前,有研究注意到地方党政机关正在面临人才流失的突出挑战,如一些地方党政领导干部已经采取了辞职行为^①,以及前些年部分高等院校毕业生不再把报考公务员视作优先选项^②。干部徐庶化呈现了党政机关在维持组织平衡中的另一个紧迫问题,即一些富有才干的在职干部尽管尚未辞职,但已经萌生了辞职倾向,或不再具备很强的职业认同感。通过指出地方干部的隐性退出策略,本文表明,有关地方党政机关的研究不能仅仅关注人才招聘、干部辞职等明显可见的部分,还需要关注在职干部的工作状态。

本文对地方干部徐庶化现象的成因分析丰富了关于干部生涯激励的学术讨论。此前,不少研究着重分析了职务晋升、薪酬回报、工作压力等对地方干部行为的影响。本文基于访谈扩展了干部的生涯激励范畴,指出职业成就感等非物质回报以及公平的选拔任用等组织环境也是干部生涯激励的组成部分。在此基础上,本文区分讨论了影响干部辞职倾向和职业认同的因素。其中,职业回报下降、工作压力过大和组织环境不公不仅与地方干部的辞职倾向显著相关,还与地方干部职业认同感的消退显著相关。在地方党政组织平衡这一特定议题上,包括物质激励和生涯成就感等在内的职业回报是影响地方干部长远职业认同的最重要因素。

本文也呼应了转型国家公共部门人才招聘的普遍理论。在计划经济向市场经济转型的过程中,公共部门可能会由于相对经济回报降低^③、特权消失而面临突出的人才流失问题^④。本项研究证实了职业回报是引发干部隐性退出的重要因素,表明中国需要及时应对转型发展的普遍挑战。但本文也指出,

① Li, L., "The Cadre Resignation Tide in the Wake of the 18th Party Congress," *China: An International Journal*, Vol. 17, No. 3, 2019.]

② 高翔、黄张迪《大学生选择党政机关就业的生涯激励:公共服务动机还是政治效能感》,《治理研究》2018年第2期。]

③ Nee, V., "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 5, 1989.]

④ Walder, A. G., "Elite Opportunity in Transitional Economies," *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 1, 2003.]

地方干部关注的职业回报不仅有经济利益，也有职业成就感等非物质激励。实际上，不少党政人才都会把优化公共政策、改善地方治理视作重要的职业回报。但近年来党政部门法治化、科层化和集中化程度的提高都在压缩地方干部影响公共政策和改善地方治理的空间，由此加快了地方干部的徐庶化趋势。

对地方干部徐庶化现象的刻画及其成因分析，有着较强的政策意义。不少干部认为，“党政机关最不缺的就是人才了”。的确，以 700 万公务员为基数，选择辞职的干部只是少数，但干部徐庶化的隐性退出却会对党政机关的治理能力产生长远的负面影响。近年来，党委、政府已经注意到了干部的隐性退出现象，并发布了尊重人才、爱惜人才的新政策。2017 年 11 月，习近平在党的十九大报告中指出，要“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，完善干部考核评价机制，建立激励机制和容错纠错机制，旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲”。中央新政有助于适度减轻干部的工作压力。在全面深化改革的转型发展时期，地方政府的制度化程度还会持续提升，它的权力会受到更多约束，其相对私人部门的经济回报也会继续下降。这些国家治理现代化进程中的应有变化都不可避免地会使公共部门面临人才流失的挑战。换言之，干部的隐性退出现象是中国经济市场化转型、政府治理现代化的伴生后果，并不必然是个负面现象。对中国来说，全面深化改革的进程不可停滞，党政部门要维持高治理绩效，一方面需要针对党政人才的独特生涯激励有的放矢，重建党政部门的职业回报，另一方面也需要及时应对日益激烈的跨部门人才竞争，及时调整党政机构的组织方式。