

# 双重领导模式下公务员挂职锻炼失灵表现及应对之策

刘雨蝶

西南交通大学公共管理学院，四川成都市，610031；

**摘要：**干部培养历来是党和政府十分重要的工作，打造一支适应社会发展的公务员队伍，为推动各项工作厚植了人才基础。在公共部门中，一直以来都有一整套系统成体系的公务员培养模式，近几年，“挂职”更是成为干部成长过程中必经的一个环节，为此，各地各部门开展多种形式的公务员挂职实践。然而在挂职锻炼过程当中也存在许多问题值得我们深入关注和探讨。因此本文从挂职锻炼涉及主体和挂职干部本身的特质属性出发，发现在挂职锻炼的实施过程中存在着挂职失效的问题，而后笔者针对问题分析其深刻原因，再基于制度建设、行政文化以及交流互动的角度对其存在的问题提出了改进方向，为推进我国公务员交流制度的完善和进步一发展提供一定的借鉴。

**关键词：**双重领导；公务员；挂职锻炼

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.01.078

## 1 问题的提出

“条块结构”是中国行政运行的组织框架，在我国，地方职能部门除了要接受本级政府的领导以外，还必须接受国务院对口部门的业务指导与领导。因此，这体现出中国政府管理当中的一个特色，即“双重领导”。公务员挂职锻炼是我国公务员交流制度中的重要内容，挂职干部由于其特殊性，既受到挂职单位的领导，同时还依然受到原单位的领导，呈现出“双重领导”的特质。这与我国“条块关系”政府管理模式中的“双重领导”有着异曲同工之妙。

在公务员挂职期间存在着许多现实问题，其中，由于挂职干部受到挂职单位与原单位的双重领导，其中又会产生怎样的问题表现？其背后的内在原因机理又是什么？本文便从“双重领导”视角出发去探讨公务员挂职锻炼中存在的问题，分析其深层原因，然后提出针对性建议，为挂职锻炼的相关研究提供一定的借鉴。

## 2 文献回顾

关于挂职锻炼的缘起与发展历程研究。梅杰（2016）在其研究中表示，中国现代意义上的挂职干部相关工作应该起源于二十世纪三四十年代的延安时期。<sup>[1]</sup>从官方的角度来看，2006年，《中华人民共和国公务员法》正式施行，对干部挂职锻炼提出了更为具体的界定和要求。这是首次从法律角度上明确了挂职锻炼是我国公务员交流制度的重要形式，具有里程碑意义。此后，挂职锻炼的选派、接收程序、工作安排等便按照中央以及各地方的官方条例规定进行专门的、规范性的管理。

关于挂职锻炼的功能及作用研究。尹冬华（2008）认为国家推行干部挂职工作主要有三个方面的目的，即有利于锻炼干部、有利于发展经济、有利于建设国家政权，并且干部挂职的目的不仅仅只是局限于某一项内容，而是以上三个目的以不同的比例汇集而成。<sup>[2]</sup>吴德贵（2016）研究发现挂职锻炼会对官场带来巨大的正效应，如干部们在挂职锻炼过程中可以增长阅历、拓宽眼界、增进交流理解、提升能力素养；但同时也不可避免的存在选派人员时的主观负面行为等官场负效应。<sup>[3]</sup>

关于挂职锻炼的困境研究。王炳权（2019）认为干部挂职锻炼中存在的问题主要有三方面，分别为一是挂职干部缺乏归属感、二是存在监管盲区；三是选派和接收脱钩，存在供需不匹配、打击本单位员工积极性的问题。<sup>[4]</sup>赵聚军（2022）等人以嵌入性理论为支撑，从政治、关系、认知的三维框架为我们呈现出挂职干部处于临时性、边缘性的工作地位，与群众和挂职单位的同事们难以建立高信任关系、思想观念与当地文化思想的矛盾冲击的三方面问题。<sup>[5]</sup>

关于提升挂职锻炼效率的要求及对策研究。易丽丽（2018）在对信访岗位的挂职制度进行研究时发现该岗位挂职锻炼中存在双重目标难以兼顾、供需匹配困难、激励与反馈机制不健全等问题。<sup>[6]</sup>崔建民（2021）等人建议完善制度机制建设，加强各方统筹兼顾推进，激发组织活力，从而提高挂职干部在进行挂职锻炼期间的积极性和主观能动性，培养出高素质水平的干部人才队伍。<sup>[7]</sup>

从文献资料可以看出我国学者对于挂职干部的研究有着不俗的进展，但现有研究的内容形式不够深入，研究的视角层次不足，缺乏一些问题现象的深度原因剖析。因此，本文根据挂职干部的特殊性质发现其存在双重领导这一特征，并以此为切入口，探讨在挂职干部在挂职单位与原单位双重领导下公务员在挂职期间所存在的问题表现，并试图从其学理层面深入挖掘其原因机理，最后针对问题提出相应的、可行的对策建议，促进建立一支高素质的领导干部队伍，努力实现挂职锻炼的效用最大化。

### 3 双重领导模式下公务员挂职锻炼的失灵表现

#### 3.1 挂职干部“两头操心”导致工作效率低下

挂职干部因为其自身的特殊性经常受到原工作单位的事务工作安排，由于许多挂职干部还期望回到原来的工作单位继续任职甚至升迁，就不舍得、也不愿意放弃原本的工作，希望能时刻掌握原单位的工作进度，不与原单位的领导、同事的关系脱节，所以愿意继续接受原单位的工作任务，并期望以高质量的工作效果得到原单位的积极正向反馈。人的精力是有限的，双方单位若都要求挂职干部参与工作达成，导致其出现工作任务“两头抓”的现象，容易造成两头工作都没完成好、“赔了夫人又折兵”的窘境。综上而言，在双重领导之下，不管是挂职干部只是一味追去完成原单位的工作要求，还是对于双单位工作任务的两手抓，都会在一定程度上使得挂职干部工作的效率低下，原本是想让挂职干部帮助挂职地区改善其治理，促进其发展，同时还加强自身基层经验的积累与工作能力的锻炼，但双重领导造成的工作任务繁重、角色认识不清等问题使得公务员挂职锻炼出现失灵现象。

#### 3.2 对挂职干部的监管存在“盲区”

挂职干部主要受到挂职地区以及原单位的双重领导管理，从表面上来看挂职干部由于受到双重管理，其监管力度肯定也是双重加倍，甚至压力远超于普通公务员的任职压力，实则不然。第一，由于挂职方式多样、干部数量较多，加之组织部门因本身工作繁忙，多以调度挂职干部工作进展的方式代替管理工作，因此组织部门在乡村振兴挂职干部管理上存在“没空管”的现象；第二，派出单位虽然还保留着挂职干部的人事关系和工资关系，但是由于挂职干部与派出单位存在一定的脱产

关系，并且日常考核工作改由挂职单位负责，因此，除了为挂职干部发放工资及其他福利待遇，派出单位很难进行有效管理，存在“不好管”的现象；第三，挂职单位则因为挂职干部在本单位知识进行暂时性工作，终究还是会离开本单位，所以对乡村振兴中挂职干部的日常管理要求并不严格，也不愿意因为管理过于严格而造成人际关系的僵化，对于双方都不利，因此存在“不愿管”的现象。正是因为这三方在管理中的“没空管”、“不好管”、“不愿管”，导致了对于挂职干部的监管存在“盲区”。若是对挂职干部的各方面监督存在盲区，那很有可能会导致部分挂职干部的权力观扭曲、权力滥用，从而造成工作失误、行政作风跑偏，最终可能将会导致廉洁出现问题。

#### 3.3 管理相关方权责不明导致挂职干部保障不足

挂职干部有双重管理，却容易出现管理真空，派出单位与挂职单位之间出现权责不明、责任不清的现象导致挂职干部权益也难有效保障，这也说明这两个管理单位之间的工作沟通反馈机制、相关的制度规定等仍待完善。第一，生活保障方面。很多挂职干部在挂职地都面临着资源掌握不足、风俗习惯不同、条件艰苦等问题，还出现了有的挂职地因种种原因难以按时、足额发放生活补助的现象。第二，考核保障方面。考核评价对于挂职干部的工作效果如何尤为重要，挂职干部的评价考核主要是由挂职单位来进行，派出单位和挂职地考核标准不一致，使得挂职干部左右为难，不知道到底应该按照哪一方的标准来进行，双重领导下的模糊考核机制显然会对挂职干部的有效工作产生负面影响，考核制度的不科学、不健全则必然会使工作效率降低、工作质量下降。

### 4 完善双重领导模式下公务员挂职锻炼失灵表现的应对之策

#### 4.1 完善挂职锻炼的具体管理制度

在双重领导下的公务员挂职锻炼的失灵表现中，应当理顺制度逻辑，政策制度制定者应当明确在挂职期间选派单位、挂职干部、挂职单位之间的逻辑关系，深入思考制度设计的思路始末，以其明确各个主体之间的关系、责任、职责等，加强各主体之间的通力合作、协同创新，促进流程优化再造。第一，在制度建设当中要明确公务员挂职锻炼的管理主体，理顺双重甚至多头管理

之间的逻辑关系、交叉管理的问题，明确管理权限、管理范围和管理内容。除此之外，应当逐步完善挂职干部的考核制度。第二，应逐步完善挂职干部考核制度。针对挂职锻炼的不同类别设计有针对性的考核体系，明确挂职干部的考核标准，在双重领导下应该按照哪一个单位的考核指标来进行，或是以怎样的具体办法来进行。不管是短期挂职还是长期挂职挂职干部的成效如何需要相应的、完善的评价指标体系来进行评估，因此加强相关评估体系设计势在必行。通过完善公务员挂职锻炼的制度建设，有利于明确各管理单位的职能职责，加强挂职锻炼的监督管理、绩效评估的高质量发展。

#### 4.2 加强行政伦理文化的构建

挂职干部在双重领导下缺乏对双方管理单位的责任意识培养，双方单位在管理挂职干部等方面存在权责界定不清晰，主动承担责任以及进行管理的能动性不足，对于挂职干部不能形成很好的监督、管理与保障，在一定程度上将阻碍挂职锻炼工作的开展。在实际工作当中，公务员的职责清晰是各项工作任务开展规范性、规制性与合法性的基本前提，否则管理单位之间的职责不明确，具体业务办理不知道该找派遣单位还是挂职单位，将会导致挂职工作的效率低消，成果低微。在公务员个人层面，加强行政伦理建设，要以行政监督为基础，以培养公务员责任意识为关键，加快引导公民对干部挂职锻炼的舆论监督。派出单位应当承担起自身的管理责任，可以适当同原单位保持紧密的联系和畅通的交流，减少挂职干部的心理负担，安心在挂职地区干实事、求创新、促发展。挂职单位也不能够将挂职干部当作局外人，也不应该出现因为来挂职的公务员干部没有过多的资源可以提供就对其进行排挤、孤立、“穿小鞋”等行为。挂职干部应该明晰自身的职责与定位，充分利用好挂职干部的各项作用，帮助挂职干部更快融入当地工作，发挥挂职锻炼目的的最佳效能，从而促进本地区工作的开展与未来发展的进步。

#### 4.3 打破双方管理单位的互动壁垒

派遣单位与挂职单位的最优化目标的实现双赢，从而才能使得挂职锻炼真正实现其效果和目的。挂职交流应当逐渐转变交流互动的方向，由单向的交流逐渐转向双向交流发展，加强双方之间的互动沟通，实现信息共享，根据挂职锻炼期间所存在的问题实现共同商讨、共享

同解决，而不仅仅是某一个单位的独立决策或是“一刀切”。双方管理单位的交流互动越多，对于挂职锻炼的健康发展有着极大益处，挂职干部也能够在其中起着较为核心的桥梁作用，同时，由于管理单位之间的互动越多，则对于挂职干部的关注度也会越高，根据挂职工作的具体内容提供一些业务指导和专业培训，避免挂职干部的埋头苦干、走错方向，这样还能够对挂职干部的工作起着一定的促进、监督和激励作用。通过管理单位之间的交流，可以适当促进挂职锻炼相关领域的规范化、专业化发展。此外，双方的互动交流频繁可以更加明晰各自的管辖范围、职责权限等内容，减少模糊性处理情况的出现。

### 5 总结

本文主要从派遣单位与接收单位的双重领导视角来对公务员挂职锻炼进行研究，通过查阅、研读资料，阐述了在双重领导模式下公务员挂职锻炼所存在的失灵表现、分析其背后的机理原因，并针对问题原因给予合理的意见和对策。

我国挂职锻炼最早可以追溯到上世纪三四十年代的延安时期，时至今日，挂职锻炼已经成为我国公务员的一种重要交流制度之一，然而，由于挂职干部的特殊性质使得挂职干部在工作中主要受到双重领导，并非否认这种制度，而是我们需要有问题导向意识，要透过现象看本质。本文发现，在双重领导模式下，公务员挂职锻炼存在挂职干部两头兼顾造成工作效率低下、管理单位监管不力造成挂职锻炼的监管盲区、管理单位双方权责不明对挂职干部各项保障不足等问题。通过对干部挂职锻炼精准扶贫出现的问题进行全面分析，本文提供一些可行的措施和对策。首先，要建立相对完善的干部到贫困地区挂职锻炼的相关程序，包括选拔程序、培训程序、考核程序；其次，要建立健全干部到贫困地区挂职锻炼的相关制度机制，明确各管理单位的职责权限、管理内容及范围等；最后，要加强管理单位双方的交流互动，为挂职干部提供充足的后勤保障和十足的安全感，从而推动挂职锻炼工作更有效率的开展。

### 参考文献

- [1]梅杰. 干部挂职锻炼制度研究[J]. 党政论坛, 2016(12): 41-44.
- [2]尹冬华. 当代中国挂职现象解析[J]. 中共天津市委党校学报, 2018(01): 10-14.

- 委党校学报, 2008(03): 16-24.
- [3] 吴德贵. 干部挂职带来的官场效应 [J]. 人民论坛, 2016, 522(18): 52-54.
- [4] 王炳权. 多头发力, 加强挂职干部作风建设 [J]. 人民论坛, 2019(21): 77-79.
- [5] 赵聚军, 张哲浩. 干部挂职: 基于政策目标变迁的“嵌入”问题三维呈现与发生机理 [J]. 中国行政管理, 2022, 446(08): 59-66.
- [6] 易丽丽. 增强信访岗位挂职制度效果的有效途径探讨 [J]. 行政管理改革, 2018, 112(12): 75-80.
- [7] 崔建民. 干部挂职锻炼制度的发展历程与完善路径 [J]. 中国井冈山干部学院学报, 2021, 14(02): 122-126.