

# 干部改任非领导职务现状调查



《廉政瞭望》2007年第11期封面

## 核心提示

许多领导干部因年龄等原因不再担任领导职务,改任非领导职务,简称“改非”。现实中,他们虽从领导岗位上退下来了,但又没到退休年龄,仍然“在岗”工作。近年来,随着我国干部人事改革的深化,这一干部群体的规模数量日益扩大,成为一个不可忽视的群体;因其身份管理的特殊性,也越来越引起人们的关注。

在我国金字塔形的干部队伍结构中,科级干部占公务员多数,在“改非”群体中也占有较大的份额。他们“改非”之后的状况,在这一群体中极具代表性。在此,记者通过对湖北一个普通县级的科级干部“改非”群体进行调查,为我们了解认识这一群体的生存状态提供一个标本。

这个县级市2000年前后开始推行“改非”制度,现有副科级以上干部700余人,其中在职300余人,非领导职务近400人,占57%,已经突破了50%的职数限制。其来源一是乡镇合并,多出的领导成员;二是乡镇班子领导职数减少,由原来的11至19人减至现在的9人,富余人员便向“改非”分流。

## “过去说别人,现在不能被人说”

记者走进该市纪委、监察局信访室时,尤先喜正在和来访群众谈话,温言细语,耐心开导。送走来访者后,他对记者颇不好意思:“让你等久了。”

尤先喜今年55岁,当过兵,转业后长期在乡镇工作,后从乡镇纪委调入市纪委、监察局任信访室主任,正科级。2002年机构改革中任主任科员,继续留在信访室工作。

尤先喜“改非”之后,热情不减,和以往一样勤奋努力,同志们都说信访工作“离不开他”。该市是“信访大户”,纪委、监察局每年的信访量都在150件左右,每一封信件都要经过他登记,送领导签批后再分流,有些还要他去办理。《来信登记簿》、《来访登记簿》、《办理信访件台账》等厚厚6大本,摆在他的办公桌上。记者边翻阅边问:“‘改非’以后应该轻松一些了吧?”老尤憨厚地笑笑:“担子轻了,事情不会减少;责任小些,工作量不一定少。”

“你心里是怎么看公务员‘改非’?”“我们都是从年轻走过来的,晓得通过这项制度,老同志为年轻人腾位置,是件好事。我当过兵,懂得一切行动听指挥的道理,自己进退,没多大必要过细地去想。”记者感佩他“改非”多年还能保持这样的工作热情。老尤谦虚地说:“比我认真的同志多的是,我们过去说过别人,现在不能让别人说。再则,我所从事的工作,来不得半点马虎和粗心,群众找上门来,要耐心说服人家;我们下去调查,结果要让群众服气。”

的确,当地不乏尤先喜这样的“改非”之后不松劲的干部。顾家店镇李进生是从村干部招聘到乡镇工作的,当过乡镇纪委书记、副镇长、副书记、镇人大常务主席等职,从事领导工作10余年,2005年改任镇人大干事时只有50岁,但他毫无怨言,一如既往地勤勤恳恳。问他“改非”前后有什么不同,同样也是这句话:“角色变了,工作态度不能变。虽然现在不在一线打拼,也不能让人看笑话。”

## “在党性和世俗的双重压力下”

不在其位不谋其政。传统的“官念”也使一些“改非”同志面临着思想上的考验。记者在调查中发现,一些干部从领导岗位退下来后,怕别人说“恋栈”,只能自我“收敛”,热情不再,处

处小心,不想多说一句话,也不多做一件事。用一个“改非”干部的话说,是参与不干预,出谋划策,做事不惹事。

见到易振荣,有些意外。那天,他来市里办事,因为过去的同事,便邀他来坐坐,很自然地回到他的近况,拉话。他今年44岁,先后在3个乡镇担任过副镇长,调到董市镇时37岁,当年以最高票当选镇长。一年后,乡镇机构合并,全市一下子多出几套乡镇班子,38岁的他被调整为镇政协联络处副主任。

“正是精力旺盛干事创业的时候,却从党政班子中退出来,任个‘养老的闲职’,当时的确有些想不通。说句自吹的话,与一些新进班子的同志比,自己的能力、水平、学历都不差,却退下来了,内心是不大情愿。但自己是党员,必须服从组织的安排。当时外面还有人议论,年纪轻轻的就退了,是不是有问题?是不是能力不行?听着这样的话,心里那个难受啊!”

改非后,镇里也并没有让易振荣“闲”着,因为他有搞企业的经验,安排他管企业改制。过去,这个镇集体企业发展较快,后来的包袱日益沉重。面对困难,他没有退缩,全镇几十家集体企业,在他的主导下,实现了全面改制,其间,苦没少吃,骂没少挨。“其实,工作的压力不可怕,最怕的是人言可畏,有人背后叽咕,有人怪自己还是那么认真,自己有时候也灰心,感觉低人一等,划不来。”

2005年,乡镇机构再次精简,42岁的易振荣,转任副科级镇长助理。回忆这些,他笑笑说:“别人是步步高升,自己是‘节节败退’,经过这几次改革,心理平衡了,想透了也就看淡了,习惯了。现在听派工,需要我‘助理’就‘助’,不需要‘助’我就不‘理’。”言语中流露出几分无奈,又似有几分不甘。

## “组织上安排我玩的”

记者在采访中,经常听到“改非”干部说“船到码头车到站”这句话。一些“改非”干部甚至对记者说,是“组织上安排我玩的”,或“领导需要我玩的”,听起来是心安理得,实则反映出一种莫名的失落。

记者发现,不少单位对“改非”干部管理很松散,考勤不用打,工作不过问,任务不分配,甚至连开会也不通知,“改非”干部成了编内“自由人”,无所事事。即使平时不上班,也没有人管,工

资奖金还一分不少。据调查,绝大多数单位领导干部默许“改非”干部不上班,有少数领导干部认为“改非”干部不上班反而好,个别单位的“改非”干部长时间不与单位联系,单位对他们在外干什么也不闻不问,“两不找”。

某单位领导私下对记者吐露,“改非”干部原来都是领导,资历老,架子大,难以驾驭。又怕他们心态不平衡,指手画脚,挑剔惹事,宁可让其玩得舒服,也不想让其“干政”。

茅均(化名),1973年11月生,在乡镇工作几年,调到市委办公室,担任过市委领导的秘书。2001年3月,他调回原来工作过的乡镇担任党委委员、办公室主任。“我出于工作责任心,经常向当时的镇党委书记提建议,无意中得罪了领导。”2005年5月精简班子职数,他转任副科级干事。

32岁便“改非”,茅均“怎么也接受不了这个现实”,“自己觉得待在这里没意思”,因而名在单位,人在外面,有人说他“在搞工程”,有人说他“在做生意”。记者问他“究竟在干什么”,他说:“什么也没搞,反正组织上安排我玩的。”一副“看破红尘”的神情。

1975年参加工作的李权(化名),从基层干起,当过10多年的乡镇党委宣传委员,后被提拔为党委副书记。2001年(46岁)转任主任科员后,工资和关系在单位,镇里以“招商引资”的名义,给了他“优惠”政策,实际上应聘到宜昌某企业办公室,成了专业“写手”。闲暇之余搞搞创作,出了一本散文集。因为过去的同事,记者电话采访了他,他回忆这段心路历程说:“组织上安排我们休息,本想就提前退休,免得别人闲话,现在很习惯,本想就这拖到退休,可去年换届后“改非”了。他感慨说,以前说是人走茶凉,现在是人没走茶都凉了。单位上有些人,在自己当领导的时候,跑前跑后,嘘寒问暖,那个热乎劲啊!“改非”后,马上就换了一张脸,见面皮笑肉不笑,话也不多说了,有的时候碰到还躲开,担心新领导看见了不高兴。“既然如此,我又何必去惹人嫌,眼不见为净,干脆就躲在家里享清福了。”

## 众说纷纭话“改非”

调查中,记者也就“改非”干部问题采访了一些在职的领导和干部。多数受访者都对“改非”制度持赞同态度,认为这是干部人事制度

上的一种进步,有利于精简人员,从根本上解决班子臃肿的状况;也有利于培养青年干部,加快新老交替的步伐,增添各级班子的活力。针对实践中产生的一些负面情况,一些干部也提出了自己的观点和看法。

原枝江市委书记、现宜昌开发区管委会主任王松华长期在基层工作、对基层情况有着充分了解,他对“改非”发表了一番自己的感慨:现在一些地方领导干部改非,通常是“给荣誉、保待遇、腾位子”,有的还要增加2-5级工资,财政负担不是轻了,而是重了,反而增加了行政成本。对于县乡“吃饭型”财政而言,无疑是一种新的负担。同时,干部年龄“一刀切”,过早地“改非”,也是一种极大的人才浪费。人的一生,工作的最佳时期应该是35岁至55岁之间,即使按处级干部53岁的“改非”年龄计算,也还有7年时光虚耗;40岁“改非”,更是让黄金期成了休息期,不能不说是一种资源浪费。

一些临近“改非”的同志也有不满:“涨工资再多,我也宁愿做事。”其中一个甚至说:“现在都说要建设节约型社会,一方面说缩减行政成本,一方面却花大笔钱来养闲人,这不是背道而驰吗?”一位退休的老领导也说,干部终身制不好,过早地不干事也不对。如果说50多岁的“改非”,还算“终究要退,早退与迟退关系不大”;那么,40岁左右就退下来不干事了,太不切合实际了。

一位在乡镇任职的同志对记者说,“改非”不仅没有达到精简人员的目的,甚至更加造成人浮于事的局面。现在乡镇干部40多岁“改非”的比比皆是,直接导致“消极层”扩大,少数人“不干事”,“不干事”,人浮于事的现象比过去更突出。

某局一个中层干部告诉记者,他们局原班子5个成员的年龄都差不多,“一刀切”下来,除了一个年龄较小的留任,其他集体下课。换上的新领导又都是外单位进来的,情况都摸不清楚,工作进展缓慢。他还抱怨,现在公务员编制数控制严,大部分单位人员比较紧张,而每个单位都有那么几个“改非”干部,长期占着编制不干事,年轻能干的人没编制又进不来。忙的时候,只好临时借用或聘用人员帮助工作。他举了一个极端的例子,某单位共有6个公务员编制职数,其中领导职数3个,“改非”干部占用2个,剩下仅1名干事。“5个领导1个兵,真算得上是创吉尼斯纪录了!”

据《廉政瞭望》

# 农民工第二代问题透视

## 教育缺失游走于城市边缘



外出务工二代农民工

2007年2月28日晚9时52分,江苏省无锡市新区梅村镇新梅广场发生一起杀人案。被害人王渊(化名),27岁,河南省商水县人。他在等候妻子下夜班时,被犯罪分子残忍地杀害在路边的人行道上。

3天后,警方破了案,凶手是几名外地青少年,跟死者无冤无仇。

现年20岁的陈宏(化名)、杨雨(化名)、刘竞(化名)、李君(化名)等来自贵州,父母在无锡打工。案发当天,陈宏和女友刚从广东来到无锡,在无锡打工的杨雨等老乡遂为其设宴接风。在喝得东倒西歪之后,陈宏、杨雨等人意犹未尽,又结伴前往一迪吧内跳舞。在跳舞狂欢过程中,同乡李君与场内舞客郑某等人发生争执并被对方打伤。

心怀恼怒的杨雨、刘竞两人当即来到附近超市,购得刀具7把。他们将刀具分发给同伙,伺机报复对方。

在舞厅外等候对方的过程中,因陈宏的女友说了一句“我不相信你们还敢打架、还敢杀人”,陈宏竟丧心病狂地持刀冲向正站在路边等人的王渊,对王连戳3刀,致其动脉破裂,失血性休克死亡。

无锡市公安局局长张跃进痛心地说,近年来,民工“第二代”犯罪的比重正逐步增加。由于他们大多文化程度不高,家庭经济不富裕,却又染上社会上许多不良习气,而父母由于工作繁忙疏于管教引导,因此民工“第二代”违法犯罪问题已日趋突出。

## 在城市里流浪

农民工“第二代”一般是指年龄在十几、二十岁左右的农民工子女,随父母在城市长大。他们受教育程度普遍不高,法律观念淡薄。上述案件中的杨雨曾于去年9月伙同他人盗窃摩托车,后被判处有期徒刑5个月。此前,他曾专门向同乡咨询过有关法律问题。但得到的答案是:“万一被抓住了,只要不交代以前的盗窃行为,最多是拘留几天。”

正是由于法制观念淡薄,促使他们在自己的权益受到侵害时,不是选择正当的法律途径

申诉,而是往往也采取违法犯罪的手段来维护权益。

农民工“第二代”具有较为明显的“边缘心理”。与他们的父辈不同的是,“第二代”群体中有相当一部分,从小就出生并生活在城市或城郊。他们对城市生活较为向往,融入现代城市生活的愿望更加强烈。但在现实生活中,他们却或多或少地受到来自各个方面的排斥与歧视。

客观地看,他们既不是传统意义上的农村人,也不是正宗的城市人。即使工作、生活在某个城市,他们的根仍不在这个城市,而处于城市社会的边缘,是现实社会的一



农民工子弟在城里接受教育

个边缘阶层。

农民工“第二代”居留方式具有不稳定性。与他们的父辈生存方式不同的是,农民工“第二代”在农村和城市都没有根。他们不是在城市与乡村迁徙的“候鸟”,而是在不同的城市或同一城市的不同地区间游走的“过客”,归属感普遍比较迷茫。

找不到好的工作,他们也不会返回家乡,而是继续在不同的城市、工厂中寻找机会。他们既游离于农村社会体系之外,也游离于城市社会体系之外,很容易成为社会游民。如陈宏从16岁起,每年都要到广东、福建等地打工,但他在每家工厂上班的时间都不超过3个月;杨雨在无锡打工的三四年时间里,就换了五六家工厂。

作为农民工“第二代”群体,他们比起第一代进城农民工,受教育程度稍高,因此职业期待也高,适应城市生活的能力也较强。但他们的综合素质和竞争能力远不及同龄的城市青年,这就形成了一个巨大的心理落差。

他们中的大多数虽然来自农村,但并没有正式干过农活,因此也称不上是真正的农民工。中国农民传统的吃苦耐劳精神在他们中的许多人身上很难找到。他们虽然生活在边缘和底层,但却看不上脏、苦、累的工作,而在现实生活中屡屡受挫后,很容易迷失自我,走上犯罪道路。

与父辈相比,民工“第二代”的消费观念有的已较为现代。他们穿着时尚,频繁出入娱乐场所,染上了吃喝玩乐、游手好闲的不良习气。2007年4月17日,无锡新区刑侦部门摧毁一伙由外来务工人员子弟组成的抢劫犯罪团伙,他们为了追求高消费的生活方式,在短短数月时

间内即抢劫作案8起,劫得财物总价值近万元。

## 学校、家庭教育缺失

农民工“第二代”是一个特殊的群体,由于学校和家庭教育的缺失,疏于管理的他们成为犯罪的危险群体。

他们跟用人单位除工作以外的联系很少,而跟父母的交流也很有限。农民工“第二代”群体多有“留守子女”的经历,即使成年后外出和父母在同一城市打工,也多因父母自身素质所限或工作、住宿上的原因,相互间缺乏交流、沟通。这种教育、引导、管理上的缺失,使得农民工“第二代”大多处于一种放任自流的状态,一旦受到外界不良因素的刺激和诱惑时,极易产生疯狂的举动。

以杨雨为例,在他小时候,父亲就因伤害罪被判刑。杨雨的父亲刑满释放后至无锡市打工,杨雨在15岁时才来无锡,跟随在父亲身

边。后杨雨因盗窃摩托车被判处拘役,释放回家后,其父母也没有做更多管教。这致使杨雨自由散漫的习气愈加浓厚,对生活和未来都抱着无所谓的态度。

农民工“第二代”具有较强的小群体意识。相同的境遇与类似的生活故事,使他们对自己身份的一致性产生了认同,也就很容易形成一种群体意识。这种群体意识形成一种向心力,使他们的交往、沟通更多地局限于同乡之间,从中寻找精神的归属、依托和认同感。

他们往往逃避城市生活方式、社会观念、人际关系等文化变迁给他们造成的心理冲突。从他们在城市间流动、务工的经历来看,他们大都是通过同乡介绍找到工作或相互认识,平时交往的圈子也多限于同龄的老乡之间。

浓厚的“乡党”意识和团体意识,是农民工“第二代”问题青少年犯罪的重要诱因。作为第二代农民工,由于年龄较轻,他们缺少社会经验,独立生活能力较低。在平时的交往中,往往以老乡、兄弟等名义混在一起,而在这个小团伙中往往会产生一两个“权威”、“中心”人物。小团伙中的权威人物,在沾染上不良习气后,又会迅速地将其传染给他人,形成连锁反应。刘竞等人就具有这样的思想,认为“大家都是老乡,其中一个人受欺负了,如果自己不帮忙出头,以后自己有事,也就没有依靠了。”

在此情况下,他们很容易达成“共识”和默契,并最终导致一人斗殴即“同仇敌忾”,共同犯罪。

## 户籍法解决不了所有问题

同“2·28”案中的陈宏、杨雨等相比,农民工“第二代”小伍就幸运多了。如今,他在无锡市一家中学读高一,他的理想是考取一所好的大学,为进城打工20多年的父亲争光。

在无锡,小伍和他的父亲一样,被亲切地称为“新市民”。

小伍的父亲叫伍先富,今年41岁,老家在四川省内江市资中县,种地喂猪,一年的收入也就几百元。后来来到无锡打工,并在这里结婚生子。小伍上中学时,伍先富找到当地派出所请求帮忙,没想到派出所很快就帮他把孩子上学的问题解决了。如今,伍先富觉得日子过得很快活。“我感觉这里是第二故乡,我现在一般两三年才回老家一次。”伍先富笑咪咪地说。

伍先富所住的东风社区地处城郊接合部,流动人口总数是常住人口数的3.7倍。2000年,该社区的刑事案件发案数曾占到全街道发案总数的四分之一。2003年4月,东风社区率先在无锡市建立起以流动人口为主体的流动人口服务站,把流动人口统一称为“新市民”,从市民待遇、就业、看病、教育等方面为流动人口提供各种帮助和优惠服务。



无人管理的子嗣

据《中国青年报》