

党政机关工作人员加班制度完善研究

——基于贵州省的实证调查

王国勇 黄田¹

(贵州民族大学, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】:以贵州省党政机关工作人员为研究对象,通过实地调查后进一步分析党政机关工作人员加班所面临的困境:如加班常态化、调休难以执行导致休息权被虚置、救济制度尚未建立等。针对这些问题,可从加强顶层设计及制度建设;实施人文关怀,完善加班餐补制度;参照新修订的《公务员法》及《劳动法》,给予加班补助;完善加班救济制度等方面来加以解决。

【关键词】:党政机关 加班 加班制度

【中图分类号】:C915 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2019)05-130-134

一、问题提出与研究设计

《公务员法》实施十三年期间,我国经济迅猛发展、政府治理能力不断提升,党政机关及参公事业单位工作人员的职能也发生了较大转变。不仅实现了从“一元”到“多元”的转变,也实现了从“管理”到“服务”的转变。这不仅是思想观念的变化,更是行动上的实践。而这一“服务”上的实践,也是公务员全心全意为人民服务的体现。随着社会进入转型期,社会治理进入深化期,公务员工作量增多、服务项目增多,在人员编制并没有大幅度增多的情况下,加班就是“全心全意为人民服务”的重要途径。贵州省党政机关工作人员^②加班情况如何?是否调休?针对这些问题,2017年5月至9日,课题组对贵州省部分党政机关及其工作人员进行了实地调研。调查对象为贵州省的各级各类党政机关工作人员,共发放320份问卷,回收问卷305份,其中有效问卷291份,有效比例为90.94%。数据录入前,对问卷进行二次复核与编码,再使用SPSS22.0进行数据录入、预处理以及后期的统计分析。在进行问卷调查的同时,课题组还对相关领导和工作人员进行了个案访谈。

二、党政机关工作人员加班现状及其对加班补贴的认知

根据问卷调查和个案访谈的结果,分别从工作人员加班现状、加班补贴及调休现状、对加班制度的认知三个方面来分析。

(一) 党政机关工作人员加班现状

¹**基金项目**:西南民族地区社会管理博士人才培养项目(国务院学位办[2012]40号);贵州省省领导指示圈协同创新课题“党政机关、国营企业及企事业单位员工加班如何补贴研究”(QSXTCXYB2017003)。

作者简介:王国勇,博士,贵州民族大学民族学与社会学学院教授,博士生导师,主要研究方向:社会治理与社会政策、政治社会学;黄田,贵州民族大学2016级社会学硕士研究生。

²①本文所指的党政机关工作人员是依据《公务员法》第二条规定的适用人群,即“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”本文使用的“工作人员”概念等同于“公务员”概念。

1. 党政机关工作人员的加班时段情况。由于岗位的特殊性,有些岗位会经常加班,在调研过程中,有52.8%的工作人员表示其所在的岗位经常加班,44.9%的工作人员表示其所在的岗位偶尔加班,仅仅有2.3%的工作人员表示其所在的岗位零加班。具体来看,党政机关工作人员加班时段主要有这样几种情况:有52.8%的受访者表示加班主要是在周末,在特殊活动时间加班的有72.4%,有的是在年末,有少部分的是在月末,占到27.6%。在周末和特殊活动时间均加班的比例为39.4%,在周末、月末都加班的占到18.6%,在周末月末和年末加班的占比为13.8%,有8.5%的工作人员不管是周末、月末、年末还是特殊活动时间,他们都在加班。具体到每天的加班时段,大部分党政机关工作人员每天在18:00到22:00加班,但是仍有不少(30.1%)的工作人员在晚上十点以后加班,长期这样下去,不仅对他们的身体造成很大的危害,也影响工作人员们正常的社会交往和家庭生活,甚至有可能影响他们的生命健康权。

2. 党政机关工作人员的加班地点情况。经过调研,发现79.5%的工作人员是在办公室加班,有35.4%的受访者会因工作需要而在其他特殊场合加班,有10.2%的受访者则选择在居住地加班。

(二) 党政机关工作人员加班补贴及调休现状

党政机关工作人员因为属于公务员,没有以现金、物品或购物卡形式发放的加班补贴,也就是说,他们加班没有任何形式的加班补贴,基本上是无私奉献。而对于调休,他们也基本上没有享受《公务员法》所规定的调休。

受访者A1^③:“作为一名共产党员,一名公务人员,应该服从党的领导,服从组织安排,并且作为政府公职人员,加班是常态。《劳动法》虽然规定了加班费,但是那并不适用于我们公职人员,我们只适合《公务员法》,按《公务员法》的相关规定,加班没有加班补贴,也没有安排调休。”

(三) 党政机关工作人员对加班制度的相关认知

1. 党政机关工作人员关于加班概念的认知。调研显示,绝大部分工作人员认为“在法定休息日、节假日上班”就是加班,这一比例达到80.3%;而50.2%的工作人员认为加班就是“下班以后个人继续未完成的工作”;49.6%的人将加班与“值班”等同,认为值班的情况属于加班;有23%的人认为“工会与个人协商后加班”的情况属于加班;而有受访者认为“8小时以外,与工作内容相关的有凭证或记录的工作”是加班。可见,工作人员对加班概念并未形成统一的认识。

2. 党政机关工作人员关于加班补贴的认知。调研显示,93%的工作人员认为目前没有加班补贴是很正常的现象。但是,85%党政机关工作人员认为应当有适当的加班补贴。

3. 党政机关工作人员关于调休的认知。调研显示,90%的党政机关工作人员了解《公务员法》中加班应当给予调休的规定。但是大部分受访者表示,他们在法定工作日之外加班并未得到相应的调休。

4. 党政机关工作人员关于《公务员法》与《劳动法》的认知。《公务员法》和《劳动法》里均有关于加班的相关规定,但是两者的适用对象不同。调研结果显示,85%的党政机关工作人员表示公务员只适用《公务员法》。有15%的受访者表示,《劳动法》和《公务员法》应该是相辅相成的关系,在《公务员法》中规定的法定工作日之外加班应得到相应的补休,如果不能实行,就应当参照《劳动法》的标准进行补偿。

5. 党政机关工作人员关于无私奉献的认知。党政机关工作人员是公务员,公务员是人民的公仆,应当全心全意为人民服务。在调研中,发现有68%的工作人员认为应当无私奉献,而有20%的则认为无私奉献是建立在自身身心健康、满足温饱的情况之下,有12%的则认为无私奉献基本不可能,认为每个人都有对美好生活的追求,美好生活是以物质条件为基础的。

^③①本次访谈是2017年8月11日于黔西南州与编号为A1的访谈者的记录。

三、党政机关工作人员在加班过程中面临的问题

(一) 加班常态化且不能拒绝

1. 党政机关工作人员不能拒绝加班。一是作为特殊的劳动者，党政机关工作人员更强调服务服从。党政机关工作人员的职权、范围、义务、责任均以《公务员法》进行了规范，也明确了党政机关工作人员是特殊的劳动者。根据《公务员法》第十二条：“全心全意为人民服务，接受人民监督；忠于职守，勤勉尽责，服从和执行上级依法作出的决定和命令。”规范了作为国家公职人员的党政机关工作人员应当全心全意为人民服务，服从和执行上级依法作出的决定和命令。作为中国特殊的劳动者，党政机关工作人员不同于其他普通劳动关系中的劳动者，其在劳动关系中，更强调服从与执行。调研显示，突发事件、重大活动、一般临时任务均需额外加班完成，这就需要党政机关工作人员以高度的使命担当立即投入工作，因此，对于加班指令，党政机关工作人员是不能拒绝的，否则就是违纪违法行为。

二是作为人民的服务者，党政机关工作人员必须尽职尽责。党政机关工作人员的工作性质决定其不得拒绝工作职责范围内的工作。尽管法律法规明确党政机关工作人员工作时间为8小时，但额外的工作、临时任务等都需要加班来完成，若党政机关工作人员不履行其工作义务，不仅违反规定，也影响人民满意度。调研过程中，一位信访工作人员表示：

受访者D1^④：“刚好下班的时候，来了一位上访人员，难道说要下班了，让他回去吗？要是这样糊弄，出问题了谁负责。所以不论是什么时候，只要有人上访，那我就要工作。这是我工作的性质决定的。”

调研显示，贵州党政机关工作人员在岗位上尽职尽责，最先考虑的并非休息，而是坚持首问责任制，及时处理各项事务。这不仅反映了公务员的职业素养，也是其职业能力的体现，更体现出顶层设计的重要作用，只要工作所需，无论是否是上班期间，他们都必须在其岗位上履行其义务。

2. 党政机关工作人员加班常态化。调研显示，没有党政机关工作人员拒绝加班的情况，且多有24小时开机，随叫随到的纪律规定。任何时间、任何情况，只要单位需要，均立即到岗到位，这反映出贵州省党政机关工作人员忠于职守，勤勉尽责，遵守纪律，恪守职业道德，全心全意为人民服务的奉献精神。在调研过程中，大多数工作人员均表示加班是一种常态，“5+2”、“白加黑”、“节日会”是家常便饭，甚至节假日直接取消假期，照常上班，难有真正意义上的休息。加班常态化大致表现在以下三个方面：

一是“白加黑”加班模式。调研显示，大多数党政机关工作人员都认为自己的工作是“白加黑模式”，用“白加黑”来形容工作的状态，这便意味着正常休息权的搁置，此种难有停歇的工作模式往往并非因为工作人员工作效率低下，而是工作任务较以往更加繁重，但人员有限，诸如紧急任务、重大活动等均要求额外加班完成。与此同时，24小时手机开机，随叫随到的规定，也演变成党政机关工作人员职业性质赋予的常态化规定。因此，党政机关工作人员的工作状态“白+黑”加班模式已然常态化。

二是“5+2”加班模式。调研显示，大部分党政机关工作人员的加班在周末，党政机关工作人员工作任务在五天的工作日内难以完成或上级领导临时下达任务要求及时完成，这都要求党政机关工作人员不得不在周末进行加班，周末加班，成为常态，也形成了“5+2”的加班模式。

三是“节日会”模式。国家法定节假日出现党政机关工作人员工作新态势，即他人放假，党政机关工作人员更忙，特别是单位领导。在重大节假日，为了保障人民群众的安全，确保人民群众安心愉快地过节，大部分单位都会安排部分人员上班。

^④①本次访谈是2017年8月3日于黔西南州与编号为D1的访谈者的记录，在访谈过程中，十分配合访谈工作的开展。

一些直接关系到人民群众的工作，确实是需要各部门去加以保障，而在保障人民群众快乐地享受假期的时候，相关的工作人员就要牺牲其假期。这种节假日正常上班的加班模式，是必须的，也是必要的。

（二）调休难以依法执行导致休息权被虚置

劳动者是具有劳动行为能力和劳动权利能力的公民。劳动者涵括的劳动权利能力和劳动行为能力共同决定公民参与劳动法律关系范围和享有并行使劳动权利、承担并履行劳动义务的范围。^[1]据此界定，毋论党政机关，亦或国营企业、事业单位的工作人员都属劳动者，从本质上来看，他们仅是分工不同，但均享有劳动权利，承担并履行劳动义务。因此，作为劳动者，他们依法享有休息权，任何单位或个人都不可侵犯劳动者依法享有的休息权，任何侵犯劳动者休息权的行为，都是违法行为。

劳动者休息权既然是法定权利，当然就应当受到各国政府及其司法机关的切实保护。^[2]毋庸置疑，党政机关工作人员享有法定的休息权。然而党政机关工作人员“不得拒绝上级命令”这一规定，使得党政机关工作人员面对周末、节假日加班的指令，却不得拒绝。尽管在一定程度上保证了工作的顺利开展，但是也使党政机关工作人员放弃了休息权。明明是宪法和法律规定的休息权，也在“执行”的指令中被无形的虚置化。

1. 党政机关工作人员加班后难以依法调休。《公务员法》明确规定公务员加班之后应给予调休，而实际工作中，党政机关工作人员本身加班就是因为工作任务繁重，没有更多的人员来分担相关的工作任务，调休则意味着加班的工作人员在其他工作日给予休假，这是难以执行的规定。首先，对于经常加班的党政机关工作人员来说，调休是不可能的，在工作任务只增不减的情况下，调休意味着工作的无法完成。其次，很多加班并非个人行为，而多是部门的集体行为，紧急任务、重大活动等加班并不是个人可以单独完成的，而是一个部门、或是多个部门、甚至所在区域内的各个机关部门来协调完成的。调休要在多个部门来进行，也是不可能实现的。尽管党政机关工作人员加班是常态，党政机关工作人员的周末、节假日也在保障人民群众安居乐业中被牺牲掉，但对于法律规定的调休，却是难以执行。

2. 党政机关工作人员在加班选择中处在弱势被动地位。特别行政权力关系决定了党政机关工作人员的弱势地位。特别行政权力关系是指根据特别的法律原因，以公法上的特别目的为界限，一方能够支配他方，他方也应服从这种支配。^[3]特别权力关系理论认为，党政机关工作人员天然存在弱势地位。上级对处在特别权力关系中的党政机关工作人员发布命令，以便更有效地管理行政事务，党政机关工作人员只有服从的义务。这种服从义务，是党政机关工作人员必须无条件地服从上级的命令，而自身并没有话语权。这种特别的行政权力关系导致了党政机关工作人员所处的弱势地位，是难以改变的。

（三）党政机关工作人员加班制度不完善

党政机关工作人员加班已经成为一种常态，但是加班制度并不完善。尽管各单位领导能够看到单位的工作人员都在任劳任怨、不辞辛劳的工作，但对于工作人员的调休却难以实现。《公务员法》并未规定未能调休应当通过何种方式来保障公务员的合法权益。

受访者D2^⑤：“公务员加班不可避免，作为领导，我们希望能够按照《公务员法》来进行调休。但不能调休时，希望可以给工作人员补偿，这是对他们劳动的认可，也是对于他们牺牲休息时间的一种补偿。但是，我们却不知道通过什么方式来补偿。没有政策性的指导，我们也不能进行补偿，不然也是一种违规行为。”

这说明，在党政机关工作人员加班成为常态的情况下，公务员加班制度有待进一步完善，这不仅是对党政机关工作人员的一种尊重，也体现了党和领导对工作人员的一种关怀。而对于工作人员本身来说，也应该是一份付出，一份收获。

^⑤①本次访谈是2017年8月3日于黔西南州与编号为D2的访谈者的记录。

(四) 缺乏加班救济制度

党政机关工作人员长期处于超负荷的加班状态，不仅侵犯了员工的休息权，还侵犯了生命健康权。加班严重影响员工的身心健康，“过劳死”的情况时有发生。在对于党政机关工作人员长期加班引起健康问题方面，目前没有建立合理的申诉渠道。比如，加班应进行调休，但在调休未能有效实施的情况下，应通过什么渠道解决？

四、完善党政机关工作人员加班制度的对策

笔者针对党政机关工作人员加班过程中存在的问题，特提出以下四个方面的政策建议。

(一) 加强顶层设计，完善加班制度

长期以来，我国对加班问题进行了制度上的设计，并颁布了系列的法律法规，但对加班的制度设计并不完善。从长远来看，长期加班严重影响了工作效率，侵犯了工作人员的休息权，生命健康权，不利于国家的长远发展。因此，应加强顶层设计，完善加班制度，使工作人员的休息权、健康权得到保障。作为党政机关，更应起到模范带头作用，营造良好的工作氛围。首先，依据相关法律法规，完善加班制度，对必须加班的行为进行规定，避免无限度、无节制的加班。其次，应对加班的时长进行规定。党政机关由于工作性质不同，确实需要加班的行为应进行时长规定，对于不能控制时间的特殊情况，也应进行调休规定。再次，对于不能调休的情况，相关法律法规应按法定程序完善法律制度，进一步完善《公务员法》。最后，对违规调休、违规补贴、滥发加班补贴的行为都应当进行相应的处罚，应不断强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，避免陷入补贴腐败。完善顶层设计，合理的制度建设，对于促进依法行政具有积极作用，并且对于创造和谐的工作环境有促进作用，更重要的是依法保障了劳动者的合法权益。

(二) 坚持以人为本，完善餐补制度

民以食为天，食乃人之本。公务员加班、企事业单位工作人员加班，往往都超过3小时，通常均是下班之后继续工作到晚上十点。而连续的工作致使工作人员没有时间回家吃饭，而长期加班，在外吃饭也增加了额外的开支，因此，应提供加班餐补，使其不因加班而增加更多的支出。但是，提供餐补也应有统一规定，即6点下班后需继续加班的，可提供晚上餐补，持续加班三小时以上，可提供加班餐补，补贴标准可按当地标准的职工工作餐进行补贴。需加班的工作人员应提供加班通知等文件确认，或者由单位统一制定加班台账记录，经由领导签字、纪委认定，才能发放加班餐补，防止滥发加班餐补。

(三) 参照新修订的《公务员法》及《劳动法》，给予加班补助

调研显示，没有党政机关工作人员因为加班而申诉，也没有党政机关工作人员因为用人单位未发加班补助申诉或通过其他方式来索要延长劳动时间工资报酬。被访者普遍认为，作为党政机关工作人员，加班是党政机关工作人员不可拒绝的义务，加班不计报酬也是党政机关工作人员作为特殊劳动者的基本职业操守。根据《劳动法》的规定，未能调休需支付200%的工资报酬。而最新修订的《中华人民共和国公务员法》第八十二条规定：“公务员执行国家规定的工时制度，按照国家规定享受休假。公务员在法定工作日之外加班的，应当给予相应的补休，不能补休的按照国家规定给予补助。”^①在公务员加班后且不能调休的情况下，应根据国家“依法行政，有法可依”的要求，并结合公务员的性质，可以参照最新修订的《公务员法》第八十二条及《劳动法》第四十三条规定来支付加班补助，发放延长劳动时间工资报酬，如可根据《贵州省最低工资标准》中每小时的最低工资标准，作为公务员延长工作时间的加班补贴标准^②。

^①①《中华人民共和国公务员法》第八十二条规定：“公务员执行国家规定的工时制度，按照国家规定享受休假。公务员在法定工作日之外加班的，应当给予相应的补休，不能补休的按照国家规定给予补助。”（2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常

(四)完善加班救济制度

党政机关作为国家公职部门，应知法守法，依法行政。首先，应尽量减少加班；其次，对于重大活动，突发紧急情况必须要加班的，也应做好备案，于事后安排工作人员调休。而当下各部门工作人员均表示调休不能实现的情况下，作为领导，在意识到长期过度加班会严重危害公务员身心健康的情况下，应完善加班救济制度。对于工作人员因工作劳累而引起的突发疾病应建立有效的鉴定程序，完善的救济制度，以保障他们的合法权益。当工作人员以“白加黑”、“5+2”的无限循环模式来加班，为了国家和人民的利益放弃休息权时，党和国家也应保障他们的生命健康权、休息权。

五、结论

当下，党和国家大力推进依法治国、依法行政。党政机关工作人员作为国家工作人员，作为人民的公仆，理应为国家和社会发展作出其应有的贡献。但也不能虚置《宪法》及其他法律所保障的“休息权”，对于党政机关工作人员无限加班的行为应加以控制，而因生产发展所需的加班，理应得到调休。而在调休无法进行、也无相关法律来指导的情况下，制度理应进一步加以完善。而《中华人民共和国公务员法》的最新修订，从制度上进一步保障了党政机关工作人员的休息权和健康权，保障了劳动者的合法权益，也将激励党政机关工作人员更加积极地工作。

参考文献：

- [1] 曹燕. “劳动者”的法律重释境况、身份与权利 [J]. 法学家, 2013(2):33.
- [2] 尹明生. 劳动者休息权制度的基础法理探析 [J]. 西南石油大学学报, 2015(7):86.
- [3] 黎军. 从特别权力关系理论的变迁谈我国对公务员救济制度的完善 [J]. 行政法学研究, 2000(1):4.

务委员会第七次会议修订，自2019年6月1日起施行。)

②根据《贵州省最低工资标准》，按分类不同，每小时工作的报酬为18元、17元、16元，虽然这一标准与《劳动法》规定的相关标准相比较低，但这一加班补贴不仅承认了公务员加班也是一种额外劳动，确认其延长了工作时间，也是公务员薪酬激励体系的一个有效补充，同时，这一加班补贴标准依据各地最低小时工资标准，低于《劳动法》规定的加班工资标准，其差额部分可认为是一种奉献。