

李和中 钱道赓等 著

ZHONGGUO GONGWUYUAN

中国公务员

素质建设研究

SUZHI JIANSHE YANJIU

中国社会科学出版社

李和中 钱道赓等 著

ZHONGGUO GONGWUYUAN

中国公务员 素质建设研究

SUZHJ JIANSHE YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员素质建设研究/李和中、钱道赓等著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-5004-7449-4

I. 中… II. ①李…②钱… III. 公务员—素质
教育—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 194167 号

责任编辑 刘 奕
责任校对 石春梅
封面设计 格子工作室
版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 16.625

插 页 2

字 数 430 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前言

对国家公务员素质的研究，是公务员制度建设，乃至我国当前社会政治生活中具有重大实践意义的课题。党的十六大报告、十七大报告都明确将“反对和防止腐败”作为一项重大的“政治任务”，并将其与执政党的前途和国家的命运紧密联系在一起。“反对和防止腐败”的根本途径在于实现国家公务员的“他律”和“自律”。“他律”必须立足于“制度反腐”；“自律”则有赖于国家公务员的素质。目前，学界针对我国的现实状况，提出了一系列“制度反腐”的建言和对策，这无疑是正确的。然而，如何通过提高公务员的整体素质来实现公务员的“自律”，却关注甚少，成为研究的空白。国家公务员是我国人才资源的重要组成部分。江泽民在北京 APEC 人力资源能力建设高峰会议上曾指出：当今世界，人才和人的能力建设，在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。加强人才资源开发，从来没有像今天这样重要、这样紧迫。人才能力是由人才素质决定的，人才资源开发的重点应该是人才素质的建设。在人才资源开发的战略中，人们关注得最多的是科技人才的开发，而对在国家社会生活中扮演重要角色的公务员的人才开发，则缺乏系统的研究。公务员制度是政府的行政效率和公共服务的载体，因而公务员的素质直接决定着政府能量的“有效性”发挥。改革开放以来，我国政府已经进行了多

次大规模的行政改革。我国历次行政改革的重点往往集中于“行政硬件”（如机构）的改革，对“行政软件”（如公务员素质）的改革，至今缺乏有效的对策研究。而西方当代政府行政改革却更多的侧重于“行政软件”的改革，即人员素质、管理方式与运行机制的改革，尤其是公务员素质的提升更被视为改革的重中之重。因为，西方“人本管理”认为，人类有着无限的智慧和创造力，这是文明进步不竭的动力源泉，开发人才资源，加强人才素质建设，是管理的本旨之所在。实践证明，西方各国致力于公务员素质的提升，“既能保证现行体制的核心价值，又不陷于官僚规则之中而降低公共服务效率”^①。有鉴于斯，就我国公务员制度的发展态势和今后一段时期的发展趋势而言，亦应将对国家公务员素质的研究作为一个重要的研究方向，通过借鉴发达国家提升公务员素质的经验，结合中国特点，提出符合实际的公务员素质建设的科学对策。目的是进一步提高公务员的公共服务质量和技术能力水平，建立更加廉洁、高效、优质的公共服务新范式。

《中国公务员素质建设研究》正是应上述要求有感而述的，其学术价值及应用价值表现为以下几个方面：

首先，推动我国人事科学研究范式的转换及研究视角的拓宽。有助于摒弃当前国内同类研究在偏重引进评介国外理论的基础上，脱离中国实际，教条式抒发“借鉴”或“启示”，而缺乏科学严谨、周密客观的调查等实证研究方法和经验的局限；为我国人事科学研究紧密联系实际、服务实际，创新研究方法，促进研究成果的转化提供新的思路和启示。

① [美] 罗纳德·桑德斯：《美国公务员队伍：是改革还是转型》，载国家行政学院国际合作交流部编《西方国家行政改革述评》，国家行政出版社1998年版，第264页。

其次，满足我国当前人事管理体制改革的迫切需要。对人事管理体制改革的理论与实践紧密结合的实证研究和创新探索，既与国内外学科发展的趋势相符合，也是占领学科前沿、提升我国人事管理理论研究，将理论贯彻于实际，服务于实践的正确路向，更是落实科学发展观，为构建和谐社会提供良好公共服务环境的迫切需要。本书在全面掌握现实需求的基础上，通过理论假设和反复实验，在实践中验证并实现理论研究，为我国人事管理体制的改革实践提供一套可行性较强的方法体系与模型框架。

再次，提升参与该研究地区的公务员素质。通过课题研究及调研、实验等研究环节，推动当地公务员提高素质，增强行政能力；通过吸收当地领导干部与公务员参与研究促使其更新观念、掌握现代管理技术，通过大面积的调研和实验向当地公务员宣传和灌输先进的管理理念，通过实务性成果的转化与培训帮助当地公务员利用研究成果改进自身工作质量，提升工作绩效。

《中国公务员素质建设研究》的主要内容共分为十章，十章内容又可归纳、整合为四个具有逻辑演绎特征的组成部分，以下逐一述之。

第一部分是基础理论部分，这一部分包括第一章至第三章的内容。第一章论述了中国古代人才观与官吏素质考评观的演变及其特征，介绍了古代官吏素质标准及从原始社会晚期至明清时期的官吏素质考评方法，指出：“科举考试在封建社会以德帅才、德才兼备人才观的导引下，以其具有的考试对象开放、标准统一、程序严密、竞争选优等特性，集中体现‘公开平等、竞争择优’的本质精神。其考评观中富有的超阶级性、超时代性内容，由于其符合官吏素质考评发展规律，不仅西传欧美，而且可为现行公务员素质考评所借取。”第二章主要介绍了美国、英国、澳

大利亚和法国四国对公务员素质的要求,综述了西方国家公务员素质测评的观念、管理体制、测评内容和测评方法。第三章探讨了现代公务员素质测评的六大基本原理、三大理论模型和四项主要技术(笔试、面试、评价中心技术和心理测验),现代公务员素质测评的理论与技术在第七章中得到了具体的应用。

第二部分是系统构建部分,这一部分包括第四章至第六章的内容。第四章主要概述了公务员素质系统的构成,认为公务员素质系统包括公务员个体素质系统和公务员群体素质系统,并在此基础上讨论了公务员个体素质系统与公务员群体素质系统的辩证关系,而第五章和第六章则分别探讨了公务员个体素质系统与公务员群体素质系统的含义、特征及构成。研究表明,公务员群体素质的提高有赖于公务员个体素质的提高,但仅仅认为提高了公务员个体素质就能提高公务员群体素质则是一种片面的认识,而相应的做法显然也是不够科学的;另外,评价公务员群体素质现状及其发展潜力,除了要分析其品质外,关键还要分析其结构上的优势,而不仅仅是衡量公务员个体素质的高低。

第三部分是素质评价部分,这一部分包括第七章和第八章的内容。第七章在前述各章明确公务员素质系统的含义、特征、结构、功能及子系统间关系的基础上,着重对公务员素质系统的综合评价(包括评价模型和评价体系)进行研究。所谓公务员素质系统的综合评价,就是按照特定的评价模型和评价体系对公务员素质系统的现实状况进行评估,是对公务员素质的认识由抽象、概念化到具体、实体化的过程。因此,本章在借鉴第一部分内容的基础上,构建了具有自身特色的公务员素质评价模型与评价体系。第八章主要是应用公务员素质评价模型,以实地调研数据为基础,对深圳市、武汉市、新疆博尔塔拉蒙古自治州和湖北省孝昌县的公务员素质现状进行综合分析,从整体上把握我国公务员

素质的基本状况，分析其中存在的若干问题，为探索公务员素质建设的改革路径提供科学合理的现实依据。

第四部分是政策建议部分，这一部分包括第九章和第十章的内容，主要针对公务员个体素质和公务员群体素质建设问题提出了相关的政策建议。第九章在论述提高公务员个体素质的现实意义的基础上，提出了三条政策建议：一是转变观念，保持公务员职务行为的廉洁性；二是加大公务员培训力度，提高公务员培训质量；三是完善公务员素质测评机制。第十章提出了加强公务员群体素质建设的四个对策，即提升公务员思想素质是公务员群体素质建设的先导；严格的考录制度是公务员群体素质建设的首要环节；培训是提高公务员群体素质的有效途径；科学化、民主化的公务员考核制度是公务员群体素质建设的重要内容。

最后，期待本书所设计的公务员素质评价模型及评价体系，能够较为准确地了解、评估公务员现实所具备的素质，有助于政府更好地选聘公务员、为公务员培训提供依据、为公务员职业发展提供帮助，促进整个政府部门人力资源的合理配置，并进而提高政府部门的办事效率，有利于实现廉洁、守法、负责任的服务型政府目标。

目 录

前言	(1)
第一章 中国古代官吏素质标准及其考评	(1)
第一节 中国古代人才观与官吏素质考评观	(2)
一、中国古代人才观与官吏素质考评观的演变	(2)
二、中国古代科举考试的人才观与考评观	(6)
第二节 中国古代官吏素质标准	(12)
一、“以德帅才”的总要求	(13)
二、官吏素质标准的具体内容	(14)
第三节 中国古代官吏素质考评方法	(16)
一、原始社会晚期的官吏素质考评方法	(16)
二、西周官吏素质考评方法	(17)
三、汉代官吏素质考评方法	(18)
四、魏晋南北朝官吏素质考评方法	(19)
五、隋唐官吏素质考评方法	(20)
六、宋代官吏素质考评方法	(21)
七、明清官吏素质考评方法	(22)

第二章 西方国家公务员素质要求及其测评	(24)
第一节 西方国家公务员素质要求	(24)
一、美国高级公务员的能力架构	(24)
二、英国公务员素质要求	(27)
三、澳大利亚公务员素质要求	(33)
四、法国公务员素质要求	(35)
第二节 西方国家公务员素质测评	(35)
一、测评观念	(35)
二、测评管理体制	(36)
三、测评内容	(39)
四、测评方法	(41)
五、各国公务员录用测评概述	(46)
第三章 现代公务员素质测评的理论与技术	(49)
第一节 现代公务员素质测评的基本原理	(49)
一、基本概念	(49)
二、素质测评的基本原理	(54)
第二节 现代公务员素质测评的测量理论	(63)
一、经典测量理论	(63)
二、概化理论	(67)
三、项目反应理论	(71)
第三节 现代公务员素质测评的标准体系构建	(78)
一、测评指标的构成	(78)
二、确定考评要素的基本方法	(80)
三、测评指标体系建构的步骤	(82)
第四节 现代公务员素质测评的主要技术	(86)
一、笔试	(86)

二、面试	(93)
三、评价中心技术	(99)
四、心理测验	(104)

第四章 中国公务员素质构成系统及要素 (113)

第一节 公务员个体素质与公务员群体素质	(113)
一、公务员个体素质	(114)
二、公务员群体素质	(116)
三、公务员个体素质与公务员群体素质的相互关系	(117)

第二节 公务员个体素质系统构成 (122)

一、公务员素质要求的根据	(122)
二、公务员个体素质系统的组成	(124)

第三节 公务员群体素质系统构成 (129)

一、公务员群体素质系统的含义	(129)
二、公务员群体素质系统的组成	(136)

第五章 中国公务员个体素质系统 (139)

第一节 公务员个体素质系统概述 (140)

一、公务员个体素质的内涵与特征	(140)
二、公务员个体素质系统的含义、特征	(143)
三、公务员个体素质系统的构成	(145)

第二节 公务员个体素质系统与环境的互动关系 (158)

一、公务员个体素质系统与外部环境的互动	(159)
二、公务员个体素质系统与内部环境的互动	(163)
三、环境与公务员个体素质系统互动的总结	(167)

第六章 公务员群体素质系统	(170)
第一节 作为分析前提的公务员群体素质	(170)
一、素质的内涵及构成	(171)
二、公务员群体素质的内涵、外延及分类	(172)
第二节 公务员群体素质构成与理论	(175)
一、公务员群体素质系统	(175)
二、公务员群体素质理论	(178)
第三节 公务员群体素质的总体性分析	(182)
一、道德素质	(182)
二、知识素质	(184)
三、创新素质	(186)
四、沟通素质	(187)
五、服务素质	(189)
第四节 公务员群体素质的系统性分析	(190)
一、公务员群体素质系统的结构性分析	(191)
二、公务员群体素质系统的关联性分析	(194)
三、公务员群体素质系统的层次性分析	(198)
四、公务员群体素质系统的开放性分析	(201)
第七章 中国公务员素质评价模型与评价体系	(204)
第一节 公务员素质评价模型	(204)
一、公务员素质评价模型的作用	(205)
二、公务员素质评价指标体系的构建	(206)
三、公务员素质要素的测评方法的选择与组合	(222)
四、公务员素质评价结果的计算方法与评价标准	(227)
第二节 公务员素质评价体系	(229)
一、公务员素质评价的准备阶段	(230)

二、公务员素质评价的实施阶段	(231)
----------------	-------

第八章 中国公务员素质现状分析 (235)

第一节 中国公务员素质现状述评	(235)
-----------------	-------

一、公务员的依法行政素质	(236)
--------------	-------

二、公务员的服务素质	(237)
------------	-------

三、公务员的道德素质	(238)
------------	-------

四、公务员的执行素质	(239)
------------	-------

五、公务员的知识素质	(241)
------------	-------

六、公务员的创新素质	(242)
------------	-------

七、公务员的决策素质	(243)
------------	-------

八、公务员的沟通素质	(244)
------------	-------

九、公务员的心理素质	(245)
------------	-------

第二节 深圳市公务员素质现状分析	(246)
------------------	-------

一、调研基本情况的说明	(246)
-------------	-------

二、深圳市公务员素质现状分析	(251)
----------------	-------

第三节 武汉市公务员素质现状分析	(287)
------------------	-------

一、调研基本情况的说明	(287)
-------------	-------

二、武汉市公务员素质现状分析	(290)
----------------	-------

第四节 新疆博尔塔拉蒙古自治州公务员素质	(326)
----------------------	-------

现状分析	(326)
------	-------

一、调研基本情况的说明	(326)
-------------	-------

二、博州公务员素质现状分析	(330)
---------------	-------

第五节 湖北省孝昌县公务员素质现状分析	(365)
---------------------	-------

一、调研基本情况的说明	(365)
-------------	-------

二、孝昌县公务员素质现状分析	(369)
----------------	-------

第九章 中国公务员个体素质建设..... (411)

第一节 新时代中国公务员个体素质建设的理论

与现实意义..... (411)

一、提高公务员个体素质是时代发展的必然要求..... (412)

二、提高公务员个体素质是加强党的执政能力

建设的关键..... (414)

三、建设一支素质高、能力强的国家公务员队伍，

是国家公务员制度建设与改革的出发点、

落脚点..... (416)

第二节 公务员个体素质建设的基本内容..... (417)

一、努力提高公务员的政治鉴别能力..... (417)

二、努力提高公务员的依法行政能力..... (419)

三、努力提高公务员的公共服务能力..... (420)

四、努力提高公务员的调查研究能力..... (422)

五、努力提高公务员学习能力..... (423)

六、努力提高公务员的沟通协调能力..... (424)

七、努力提高公务员的创新能力..... (426)

八、努力提高公务员应对突发事件的能力..... (427)

九、努力提高公务员的心理调适能力..... (429)

第三节 加强公务员个体素质建设的措施建议..... (430)

一、转变观念，保持公务员职务行为的廉洁性..... (430)

二、加大公务员培训力度，提高公务员培训质量..... (432)

三、完善公务员素质测评机制..... (437)

第十章 中国公务员群体素质建设..... (446)

第一节 概述..... (446)

一、建设服务型政府对公务员素质的要求..... (451)

二、公务员基本素质的问题分析	(456)
三、公务员群体素质建设基本情况	(462)
第二节 中国公务员群体素质建设的原则	(465)
一、公务员群体素质建设的原则	(468)
二、公务员群体素质建设的路径选择	(471)
第三节 中国公务员群体素质建设的重要环节	(474)
一、提升公务员思想素质是公务员群体素质 建设的先导	(474)
二、严格的考录制度是公务员群体素质建设的 首要环节	(476)
三、培训是提高公务员群体素质的有效途径	(479)
四、科学化、民主化的公务员考核制度是公务员 群体素质建设的重要内容	(499)
 结束语 以公务员精神引领公务员素质建设	 (504)
 参考文献	 (511)
 后 记	 (514)

第一章

中国古代官吏素质标准

及其考评

中国古代官吏素质标准 及其考评

任何历史阶段的人才观总是反映当时社会对人才的需求，它既反映于人才素质考评观，又体现于人才素质考评活动的各个环节。而人才素质考评观并不单纯是人才观的反映，它对人才观也产生一定的作用。

人才观，是人们对人才的总体看法，是人们如何确定人才标准，如何有效地考察、培养、任用和管理人才的理念、思想、原则的总称。而人才素质考评观，则是人们对测评这一社会活动的内部、外部关系的总体看法和基本观念。人才观和人才素质考评观作为一种意识形态，必然随着社会经济基础和上层建筑的变化而变化，它既受社会生产力发展水平的制约，又受社会经济、政治制度的制约，不同社会有不同的人才观和不同的考评观；人才观支配着考评观，考评观是人才观的体现，并对人才观的形成与发展有一定的影响。

第一节 中国古代人才观与官吏素质考评观

一、中国古代人才观与官吏素质考评观的演变

(一) 中国古代人才观的演变和对官吏素质考评观的制约

自古以来,人才的培养、选拔、使用都不是由人的主观意志决定的,而是社会和人自身发展的客观需要。原始社会人类为了征服自然、改造社会和求得生存,在原始公有制的社会条件下,选拔或推举人才的标准是有才能,并且以天下为公,真心实意地为大家办事。这种“天下为公”、“唯才是举”的选人、用人原则是当时社会历史条件下原始公有经济和原始民主制的反映。

在奴隶社会以及奴隶社会向封建社会转变时期,由于原始社会中部落或氏族首领的形象和影响尚存,奴隶国家的统治者出于巩固统治的需要,在加强对过去首领头的神化宣传,借以烘托和树立自己形象的过程中,对如何才能当好“人君”展开了积极探索,进而形成了这一时期具有代表性的人才观即君主型人才观。君主型人才观认为,人才之德是君主之德,人才之才是君主之才。在奴隶社会向封建社会过渡的改革中,出现了君主型人才观向官吏型人才观的演变。到了封建社会则以官吏型人才观为主要特征。这一人才观重视“官吏”在治理国家中的作用,不仅君主是人才,官吏是人才,凡有一技之长者也是人才,并主张“德才兼备”,明确提出“才者,德之资也;德者,才之帅也”^①。

^① 司马光:《资治通鉴》(第一卷)《周纪一》。