



# 地方公务员能力框架 与能力建设研究

Research on Local Civil Servants' Competence  
Framework and Competence Building

张广科 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



# 地方公务员能力框架 与能力建设研究

Research on Local Civil Servants' Competence  
Framework and Competence Building

张广科 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

地方公务员能力框架与能力建设研究 / 张广科著

· 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 7

国家社科基金后期资助项目

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0919 - 2

I. ①地… II. ①张… III. ①公务员制度 - 研究 - 中国  
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126694 号

· 国家社科基金后期资助项目 ·  
地方公务员能力框架与能力建设研究

著 者 / 张广科

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王婧怡

责任编辑 / 王婧怡 刘 翠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.5 字 数: 329 千字

版 次 / 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0919 - 2

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

# 国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

## 中文摘要

发展经济学的最新理论认为，地方政府的“机构能力”差异决定了处于大体类似发展水平的国家或区域的发展实绩差异。地方政府“机构能力”的本质是使地方政府具备制定出切合地方实际的政策，有效地推行和贯彻这种政策，并最终持续稳定地将这种政策不断深化的能力。显然，地方政府的“机构能力”由地方公务员具体承担，地方公务员个体能力是地方政府“机构能力”的微观基础。

从横向来分析，地方公务员的通用能力建设包括两大维度，即能力框架体系和能力激发体系。能力框架体系是基础和前提，能力激发体系是能力的激发和驱动，二者相辅相成。

实践中，我国人事部制定并出台的《国家公务员通用能力标准框架（试行）》本质上属于原则性的指导框架，没有区分行政机构公务员与市县乡公务员任职资格或能力框架的层次性与类别性。

在上述背景下，本书重点研究地方公务员通用能力框架、能力样态及其激发体系。

具体而言，在国家公务员九项能力框架和项目组调研的基础上，本研究细分、构建了H省地方公务员（包括省直机关公务员、市县乡公务员）的通用能力框架和能力标准体系，实证测查了H省地方政府公务员能力的现状及能力激发样态，量化探讨了实践中“人岗匹配度”测查、甄选与考试、绩效考核、薪酬激励等地方公务员通用能力激发的四大路径的现状与问题。最后，项目组实证考察了反腐倡廉、公务员职务职级工资并行、公务员养老金并轨、规范公务员津补贴制度以提升地方公务员边际贡献率等新形势下，地方公务员薪酬水平和能力激发情况的变化。

本研究的数据来源主要包括四个方面。一是地方公务员（包括省直机关公务员和市县乡公务员）能力框架和能力标准方面的数据、公务员能力测查实证分析以及公务员绩效考核方面的实证分析都来源于项目组2012年前后在中部H省的大规模一线调研和访谈数据。二是公务员薪酬激励方面的实证分析数据则来源于项目组在2009年依托世界银行进行中部三省

(包括 H 省)的大样本薪酬问卷调查建立的公务员和企业员工的薪酬数据。三是项目在 2014 年 12 月获得立项后,项目组 2015 年 7~9 月在 H 省 X、H、Y 三个地市的统计、农业、民政、公安、人社、财政、教育、卫生和计划生育委员会八大部门进行的市县乡公务员能力标准和能力激发情况 500 份样本的跟踪调研数据。四是 2016 年 3 月对新形势下 H 省 M 系统 2013 年、2014 年以及 2015 年三年的公务员薪酬福利变化进行了追踪调研,获得的 315 份有效数据。

依托上述大样本数据和访谈资料,本研究采用了编码技术、Logistic 回归和分位数回归等多种分析方法,设计、评价了 H 省地方公务员的通用能力框架、能力样态及能力激发状况。

本研究的主要观点及可能的创新之处包括以下几点。

(1) 以 H 省为例,细分、构建了地方政府省直机关公务员的通用能力框架和能力标准,尝试构建了省直机关公务员能力测查的指标与方法体系,对省直机关公务员能力激发的样态进行了检验和实证分析。

(2) 以 H 省为例,基于扎根理论的编码技术,将市县乡公务员按照“两类六层”标准进行了创新性划分,构建了 H 省市县乡公务员“两类六层”通用能力框架并进行了检验。

(3) 本研究对地方公务员通用能力样态与能力激发样态进行了测查和分析。尝试运用“人岗匹配度”测查来度量地方公务员的能力样态,采用直接指标(自我评价在本岗位上能力发挥了多少、评价岗位工作难度高低等)和间接指标(每周有效工作时间、周末主动加班时间等)来衡量地方公务员的能力激发程度。

(4) 将地方公务员能力激发界定为四大路径,即“人岗匹配度”测查、甄选与考试、绩效考核、薪酬激励,项目组结合 H 省的一线数据对地方公务员通用能力激发路径的现状与问题进行实证分析。

(5) 基于能力激发影响的视角,探讨开发了地方公务员薪酬在企业中“相当人员”的界定方法,量化评估公务员货币工资与津补贴累加后可比名义薪酬外部公平的实现程度,甄别了公务员薪酬中的“合理”差距和“不合理”差距等。

(6) 基于 2013 年、2014 年和 2015 年的 H 省 M 系统的公务员薪酬跟踪调研数据,对新形势下地方公务员能力发挥偏差(为官不为、为官慢为、为官乱为等)的原理进行了分析,并提出了将福利型职业年金转变为

廉政型职业年金等政策建议。

本研究的相关视角和结论是对公务员通用能力框架在地方公务员管理实践应用中的延续和深化。本研究提出的省直机关公务员和市县乡公务员能力框架和标准体系，丰富了地方公务员任职资格体系；建立的地方公务员能力样态测查体系，以及地方公务员能力框架与能力激发的路径分析，为地方政府公务员能力建设实践提升提供了理论支撑。

相关研究方法和结论也可为医院、高校等事业单位员工的通用能力框架、能力标准和能力激发提供理论支撑和经验借鉴。

项目研究的不足之处在于地方公务员薪酬水平和工作行为等敏感数据的调研获取难度颇高，项目提出的地方公务员通用能力框架模型、绩效考核指标体系、薪酬激励政策等主要局限于H省的一线数据，样本数据来源的局限性可能会降低研究结论的普适性；调研时公务员一般都有防范心理，可能会影响数据的信度和效度；本研究对信任、认可、授权、自我驱动等内在激励路径对地方公务员通用能力激发的涉及较少。上述缺憾是项目未来研究和补充的重点。

**关键词：**地方公务员；通用能力框架；能力样态；能力激发

## Abstract

In the view of current development economics theory, various development performance differences of countries or regions in the same general development stage depend on the institutional capacity of local government. The construction core of local government's institutional capacity provides government at all levels the ability to set realistic policies, of what the ability to implement and carry out effectively, and of what the ability to take further steadily. Individual capability of local civil servants is the micro foundation of local government's institutional capacity and administrative level.

To analyze horizontally, general competence construction of local civil servants includes two dimensions, competence framework system and competence excitation system. Competence framework system is the foundation and precondition of general competence. Competence excitation system means to stimulate and actuate general competence. These two dimensions supplement each other.

In practice, national public servant general competence standard framework (Trial), issued by Personnel Department of China in 2003, has obvious weaknesses that levels and types of qualification or competence framework between Civil administrative institutions servants and city, country, village civil servants are not in consideration.

On the above - mentioned background, this research focuses on general competence framework, competence modality and its excitation system of local civil servants.

In this regard, on the foundation of national public servants' nine items competence framework and program team investigation, this study subdivides and builds the general competence framework and competence standard system of local civil servants of H province, including civil servants in provincial authorities, cities, counties, townships. This research investigates competence realistic and its excitation modality of local civil servants of H province in order to dis-



cuss quantitatively the realistic and question of four paths, human – post matching degree, selection and examination, performance assessment and compensation incentives. Finally, in order to realize the change of civil servants' compensation level and competence excitation cases, this program empirically studies current situation of anti – corruption bid, civil servants' post rank and wage in parallel, civil servants' pension combination, specification of civil servants' subsidies system, which devote to promote civil servants' marginal contribution ratio.

The main source of this research data covers four aspects. Firstly, the data of competence framework and competence standard of civil servants, including civil servants in provincial authorities, cities, counties, townships, the empirical study of civil servants' competence and civil servants' performance assessment all originate from program's on the spot investigation and interview data in the H province in the middle of China in 2012. Secondly, the empirical analysis data of civil servants' compensation incentives comes from the civil servants' and enterprise employee's salary data, which builds from program's large sample of salary questionnaire supported by World Bank in 2009 in three provinces in the middle of China, including H province. Thirdly, after project approval in Dec. 2014, the data is the tracing survey from 500 samples of competence standard and competence excitation situation of civil servants at a city, county or town level. The statistics are collected from eight departments, agriculture, civil administration, public security, human society, public finance, education, health and Family Planning Committee in X, H, Y in H province from Jul to Sep. 2015. Fourthly, in Mar. 2016, 315 valid data acquired currently from tracing investigation of M system from H province's civil servants' salary and welfare change in three years from 2013 to 2015.

With the support of large sample data and interview material, this research designs and evaluates local civil servants' general competence framework, competence modality and competence excitation of H province with many analyze methods, such as coding technology, logistic regression, quantile regression, and so on.

Main opinions and possible innovations of this study contain six aspects as follows.

(1) Take H province for example, this research subdivides and builds general competence framework and competence standard of local civil servants and provincial authorities servants, of whom It tries to establish competence test index and method system as well as test and analyze competence excitation modality.

(2) For H province with coding technology based on ground theory, this research Innovatively divides civil servants in cities, counties, townships, according to “two type and six layer” standard, of which establishes general competence framework of H province civil servants at a city, county or town level then put into test.

(3) This research tests and analyzes the competence excitation modality of local civil servants, of which it tries to use “human-post matching degree” to test the excitation degree with direct indexes (self-assessment of the competence play in the post, self – assessment of work difficulty, etc. ) and indirect indexes (effective working time per week, initiative working overtime per week, etc. ) .

(4) This research defines competence excitation of local civil servants into four paths, human-post matching degree, selection and examination, performance assessment and compensation incentives. It empirically analyzes the realistic and questions of general competence excitation modality paths with forefront data of local civil servants of H province.

(5) In the view of the influence of competence excitation, this research discusses and develops salary definition methods of local civil servants with enterprise-corresponding persons. In order to discriminate the gap of reasonable and unreasonable, it quantitatively evaluates the realization degree of accumulation of money wage with subsidies compared to the equality of Nominal salary.

(6) Based on the tracing investigation data of civil servants’ salary of M system in H province from 2013 to 2015, this research analyzes the principle of ability utilization deviation (officer inaction, officer delay-action, officer care-less-action) of local civil servants, and then proposes policy suggestions, such as changing “welfare-type” occupational pension into “honest-type” occupational pension, etc.

The angle of view and conclusion of this research is continuing and deepen of civil servants' general competence framework in the local civil servants' management and practice. The competence framework and standard system of administrative civil servants and those at a city, county or town level promoted in this research enrich the qualification system of local civil servants. The measurement system of competence modality and analysis of competence framework, as well as competence excitation path can provide theoretical support to promoting competence construction practice of local civil servants.

Relevant research methods and conclusions can also provide theoretical support and referential experience to public institution (hospital, university, etc.) employees' general competence framework, competence standard and competence excitation.

The shortage of this program research is the high difficulty of acquiring sensitive investigation data of local civil servants' salary level, work action, etc. The limitation of sample data origination will probably reduce the universality of research conclusions. Civil servants' psychological defense will possibly influence the reliability and validity of the data. Local civil servants' general competence excitation through internal excitation paths such as trust, acceptance, self-driven, and so on, are less involved in this research. Defects mentioned above are the importance of future research and supplement.

**Keywords:** local civil servants, general competence framework, competence modality, competence excitation

# 目录

## Contents

第一章 导论 .....	1
第一节 选题背景与意义 .....	1
第二节 地方公务员通用能力框架与能力外在激发的四大路径 .....	6
第三节 地方公务员通用能力框架及能力激发研究综述 .....	13
第四节 研究内容与思路、创新点与不足之处 .....	35
第二章 省直机关公务员通用能力框架及标准体系 .....	46
第一节 国内外公务员通用能力框架及其政策实践 .....	46
第二节 H省省直机关公务员能力框架及能力标准 .....	52
第三节 H省省直机关公务员能力框架重构的检验 .....	66
第三章 市县乡公务员通用能力框架及标准体系 .....	70
第一节 市县乡公务员通用能力框架构建的背景与思路 .....	70
第二节 H省市县乡公务员“两类六层”的划分 .....	72
第三节 H省市县乡公务员“两类六层”通用能力框架的构建 .....	75
第四节 H省市县乡公务员通用能力框架的跟踪研究 .....	97
第四章 地方公务员通用能力样态与能力激发样态 .....	104
第一节 “人岗匹配度”测查与H省地方公务员通用 能力样态 .....	104
第二节 H省地方公务员的能力激发样态及其影响因素 .....	130
第三节 能力激发视角下地方公务员“人岗匹配度”测查 路径的完善 .....	141

第五章 地方公务员遴选考试与公务员能力激发 .....	147
第一节 地方公务员遴选及地方公务员能力激发的遴选路径 .....	147
第二节 能力激发视角下地方公务员遴选考试的现状与趋势 .....	154
第三节 能力激发视角下 H 省地方公务员遴选考试路径的 设计与完善 .....	157
第六章 地方公务员绩效考核与公务员能力激发 .....	174
第一节 地方公务员绩效考核与公务员能力激发的考核路径 .....	174
第二节 能力激发视角下 H 省公务员“能+绩”考核的 现状与问题 .....	182
第三节 能力激发视角下地方公务员“能+绩”考核 路径的完善 .....	197
第七章 地方公务员薪酬激励与公务员能力激发 .....	217
第一节 公务员薪酬与公务员通用能力激发的薪酬路径 .....	217
第二节 H 省公务员薪酬决定机制与内部差距合理性评估 .....	224
第三节 H 省行政机关公务员薪酬外部差距合理性评估 .....	245
第四节 能力激发视角下地方公务员薪酬与津补贴路径的 完善 .....	257
第八章 新形势下地方公务员能力激发的薪酬路径及其优化 .....	265
第一节 新形势下地方公务员能力激发的薪酬新路径 及其评价 .....	266
第二节 新形势下地方公务员能力激发的新政策的优化 .....	280
主要研究结论与研究展望 .....	285
主要参考文献 .....	292

# 第一章 导论

## 第一节 选题背景与意义

### 一 地方公务员通用能力框架及能力激发研究的背景

(一) 政府机构能力亟待提升，省直机关与市县乡公务员能力标准亟待细分

发展经济学的最新理论认为，地方政府的“机构能力”差异决定了处于大体类似发展水平的国家或区域的发展实绩差异。地方政府“机构能力”的本质是使地方政府具备制定出切合地方实际的政策，有效地推行和贯彻这种政策，并最终持续稳定地将这种政策引向深入的能力。<sup>①</sup>显然，地方政府的“机构能力”由地方公务员具体承担，地方公务员个体能力是地方政府“机构能力”的微观基础。

公务员的个体能力与地方政府整体的“机构能力”并不等同，但公务员个体能力的高低直接决定“服务型”政府的效率和质量。在提高地方政府“机构能力”的过程中，我国地方公务员队伍中的部分人员出现了不同程度的心理恐慌，地方公务员能力建设已经上升到了国家战略和竞争力的高度，并成为目前我国公务员制度改革的核心内容之一。

我国在公务员能力建设方面已经进行了卓有成效的探索和实践。2003年人事部出台的《国家公务员通用能力标准框架（试行）》指出，我国公务员需具备九种通用能力，包括政治鉴别能力、公共服务能力、依法行政能力、应对突发事件能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力等。

以九种通用能力为基础，理论界进行了大量实证研究，部分省市也尝试进行了理论拓展和政策创新。例如，上海市于2004年根据不同层次、不同岗位的要求，构建了上海市国家公务员的三级指标体系；深圳市于

---

<sup>①</sup> 张广科、梅继霞：《公务员能力席位的内涵及其要素分解》，《湖北日报》2009年7月3日。

2005年构建了深圳市公务员能力标准框架和要素体系；湖北省在2009年提出了公务员应具备的八种能力，即推动科学发展的能力、应急和谋远的能力、创造性工作的能力、统筹协调的能力、团结和谐的能力、廉洁从政的能力、化常为专的能力、服务基层与服务企业的能力。<sup>①</sup>

上述实践和研究是开创性的，但总体而言，地方公务员的通用能力建设还存在诸多不足，需要进一步完善。

首先，我国目前通用的公务员能力框架过于笼统，所包括的能力要素过于抽象，不够细，可操作性差。能力要素界定了能力指标的内涵和外延，是地方公务员能力建设指标的直接来源。相对于美国高级公务员五大模块、近30个能力要素的指标体系而言，仅仅包括政治鉴别能力、依法行政能力等九个能力要素的我国公务员通用能力框架显然有待进一步细化和丰富。由此引致的问题之一就是，到目前为止各级政府在公务员招录过程中还无法做到根据不同的职务体系考测不同的内容，在考试内容设计上“重文轻理”的倾向浓厚，测评实质上更偏重于知识而非能力。<sup>②</sup>

其次，我国目前为各级公务员提供的能力框架基本上是通用型的，没有考虑行政机构公务员与市县乡公务员能力的层次性与类别性。办事员、科员、局长、部长都适用此九项能力架构，机关内的科长与乡镇镇长的能力要求也没有体现出差异。实践中，省直行政机构与市县乡公务员能力标准存在重大差异，不同机构同样级别的岗位或相同机构不同级别岗位的能力指标亟待完善和建立。

最后，地方公务员能力框架及能力要素划分的标准并不一致，能力要素确定或分解的理论依据并不明确。例如，国家人事部公布的公务员九项通用能力框架中的“调查研究能力”突出了对地方公务员了解实际情况能力的要求，但该能力要素又与九项能力中的其他指标，如公共服务能力、依法行政能力等存在一定的交叉。同时，实践中北京、上海、武汉等各地政府对当地公务员能力框架的界定存在较大差异，也从另一个侧面验证了公务员能力确定依据和分解技术的匮乏。<sup>③</sup>

① 张广科、梅继霞：《公务员能力席位的内涵及其要素分解》，《湖北日报》2009年7月3日。

② 张广科、陈芳：《公务员“能力席位”框架及其建设路径——基于湖北省行政机关公务员的实证分析》，《中国人力资源开发》2010年第9期。

③ 张广科、陈芳：《公务员“能力席位”框架及其建设路径——基于湖北省行政机关公务员的实证分析》，《中国人力资源开发》2010年第9期。

因此,我国公务员能力建设亟待解决的问题包括:如何合理对公务员的职类进行划分,如何确立、论证不同类型公务员的任职资格或任职标准。

## (二) 公务员能力及能力建设的样态亟待识别

一方面,通过公务员招录政府机构每年甄选一大批本科、硕士和博士人才进入公共部门。2010年、2011年和2012年国家公务员招录的录报比分别为59:1、59:1和53:1;2014年公务员国考最终152万人通过审核,报录比则达到了77:1,创历史新高。<sup>①</sup>2016年的公务员总报名人数则超过128万,对比招录的27817人,总竞争比达46:1。<sup>②</sup>

另一方面,公共部门存在大量的忙闲不均现象,部门之间、岗位之间普遍存在人浮于事、职责不清、相互推诿等问题,同时又存在报酬均等、按资排辈、缺乏退出机制等现象,导致公务员队伍的工作积极性普遍不高、人才能力浪费严重。

亟待探讨和考察的问题包括:公务员岗位的任职资格或任职标准是什么;公共部门每年招录的人才是否符合岗位的需要;大量层层筛选出来的硕士、博士是否“人岗匹配”;这些人才在公共部门中的能力发挥程度如何;什么因素影响了公务员能力的发挥;目前的公务员考核、薪酬激励、职业发展激励等措施能否促进公务员能力的发挥,如果不能,根源是什么,如何进行制度和政策的优化。

## (三) 八项规定、反腐倡廉背景下公务员能力激发的动力机制亟待建立

2012年12月中央整顿党风、惩治腐败八项规定,以及2013年反“四风”(形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风)等政策出台之后,公务员的收入水平、工作氛围和工作行为都出现了新的变化。

目前在各种政策和反腐败措施的约束下,公务员队伍中办事时的“吃拿卡要”和“体制外”消费现象大大减少。进入公务员队伍的群体,往往是大学中最优秀的人才,微薄的收入与较高的社会地位、审批权力严重

① <http://hunan.kds100.com/gwy/20131028-61221.html>.

② 《2016年国家公务员考试报录比为46:1,江苏国税岗位最热》,新华报业网, <http://www.chinagwy.org>, 2015-10-26。



不相称的心理落差，往往导致其心理失衡，产生“公务员是高风险职业”等思想，以及消极怠工（如不愿多管闲杂事、不愿多惹麻烦事），“为官不为”，“宁愿不做事、只要不出事”，不作为、慢作为、乱作为，庸、懒、散等消极的工作行为。

显然，在政府职能并没有彻底转变，公务员岗位职责弹性较大等背景下，部分公务员往往觉得自己的工作态度已对得起工资，把自己的工作态度、工作行为与工资福利相挂钩，产生了“不干事、不贪污、不犯错”就是好官等心态。那么，在八项规定、反腐倡廉背景下公务员能力的有效激发机制有哪些？目前的政策设计有哪些弊端？这些政策与制度供给与公务员的实际需求有何差异？如何基于公务员自身需要的视角进行公务员能力激发的激励因素设计？

## 二 地方公务员通用能力框架及能力激发研究的意义

### （一）理论意义

（1）建立省直机关公务员和市县乡公务员通用能力框架和标准体系，丰富公务员任职资格体系。本课题在国家公务员九项能力框架和上海、深圳等地公务员能力建设的基础上，拟基于大量一线调研数据，探索建立省直机关公务员（厅级、处级、科级、科员及以下）的通用能力框架和能力标准，以及市县乡公务员的通用能力框架和能力标准。

（2）建立地方公务员能力样态测查体系。本课题将基于地方政府的一线调研数据，建立地方公务员能力测查的指标和标准体系，并以H省为例，测度该省省直机关公务员能力的样态及其与岗位的匹配情况。

（3）研究公务员通用能力框架与能力激发的对接技术，建立地方公务员工作动力的理论和方法体系。本课题基于能力激发的视角，在探讨地方公务员招录管理、绩效考核、薪酬激励和廉政年金激励的基础上，以中部三省的调研数据为依据，为地方公务员招录、公务员绩效考核、薪酬与职业年金激励的优化提出建议。

### （二）现实意义

（1）为地方政府（包括省直机关及市县乡政府）公务员能力建设实