



中南财经政法大学
青年学术文库

公务员品德：

结构、影响及提升机制

Civil Servants' Moral Character:
Structure, Effect and Improving Mechanism

梅继霞 ○ 著

中国社会科学出版社



中南财经政法大学
青年学术文库

公务员品德：

结构、影响及提升机制

Civil Servants' Moral Character:
Structure, Effect and Improving Mechanism

梅继霞 ○ 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员品德: 结构、影响及提升机制 / 梅继霞著. —北京:

中国社会科学出版社, 2018. 9

(中南财经政法大学青年学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2760 - 2

I. ①公… II. ①梅… III. ①公务员—职业道德—研究—
中国 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 154384 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 徐沐熙
特约编辑 汤爱嘉
责任校对 单 宇
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13. 25
插 页 2
字 数 168 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营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《中南财经政法大学青年学术文库》

编辑委员会

主 任：杨灿明

副主任：吴汉东 姚 莉

委 员：（按姓氏笔画排序）

朱延福 朱新蓉 向书坚 刘可风 刘后振

张志宏 张新国 陈立华 陈景良 庞凤喜

姜 威 赵 曼 胡开忠 胡贤鑫 徐双敏

阎 伟 葛翔宇 董邦俊

主 编：姚 莉

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出与研究意义	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究意义	(2)
第二节 研究对象与研究变量	(4)
一 研究对象的界定	(4)
二 品德	(9)
三 能力	(11)
四 工作绩效	(14)
第三节 本书的结构安排、技术路线与研究方法	(16)
一 本书的结构安排	(16)
二 研究的技术路线	(19)
三 研究方法	(19)
四 主要创新之处	(21)
第二章 理论文献综述	(22)
第一节 公务员品德的内容与结构	(22)
一 伦理领导理论中的品德内容	(22)
二 胜任特征理论中的品德内容	(26)

三 人事行政领域的公务员品德研究	(28)
第二节 公务员胜任力模型	(35)
一 国外公务员能力模型	(35)
二 国内公务员能力模型	(38)
第三节 工作绩效结构	(42)
一 绩效结构的三种理论框架	(42)
二 国内工作绩效结构的实证研究	(45)
第四节 公务员品德、能力与工作绩效的关系	(46)
一 公务员品德与能力的关系	(46)
二 公务员品德对工作绩效的影响	(49)
三 公务员能力对工作绩效的影响	(50)
第五节 结语	(52)
 第三章 公务员品德的结构与测量	(54)
第一节 研究设计	(55)
一 公务员品德项目收集	(55)
二 公务员品德问卷开发	(59)
第二节 问卷调查与项目筛选	(62)
一 调查过程与样本概况	(62)
二 公务员品德项目筛选	(63)
第三节 实证研究结果	(72)
一 探索性研究	(72)
二 验证性研究	(77)
三 问卷信度分析	(82)
四 问卷效度分析	(85)
第四节 公务员品德人口学特征的差异性	(87)
一 测量项目描述性统计	(87)

二 公务员品德项目的单因素方差分析	(89)
三 职级与公务员品德项目的关系	(94)
四 结果分析	(102)
第五节 结语	(105)

第四章 公务员品德对工作绩效的影响及工作能力的

调节作用	(108)
第一节 理论假设与模型构建	(109)
一 公务员品德对工作绩效的直接效应	(109)
二 工作能力对工作绩效的影响	(112)
三 公务员品德与工作能力对工作绩效的交互作用	(113)
四 研究假设汇总与模型提出	(114)
第二节 实证研究设计	(115)
一 量表设计	(116)
二 数据收集	(120)
三 数据分析方法与工具	(121)
第三节 量表分析	(122)
一 探索性因子分析	(123)
二 信度分析	(125)
三 效度分析	(126)
第四节 公务员品德对工作绩效影响的实证研究结果	(129)
一 变量与测量项目的描述性统计	(130)
二 单因素方差分析	(133)
三 主要变量间相关系数	(147)
四 公务员品德与工作绩效之间关系的检验	(150)
五 公务员品德、工作能力与工作绩效之间关系的 检验	(152)

第五节 结语	(156)
--------------	-------

第五章 绩效导向的公务员品德提升机制	(158)
--------------------------	-------

第一节 完善“以德为先”公务员选拔机制	(159)
---------------------------	-------

一 正确认识“德才兼备,以德为先”选人用人原则	(159)
-------------------------------	-------

二 构建不同类别与层级公务员品德标准体系	(164)
----------------------------	-------

三 坚持人岗相适,探索公务员选拔的操作性办法	(165)
------------------------------	-------

四 坚持以德为先,注重考察实绩	(165)
-----------------------	-------

五 建立领导干部道德民主评议制度	(166)
------------------------	-------

第二节 完善公务员品德教育与培训机制	(166)
--------------------------	-------

一 公务员品德教育与培训内容完善	(166)
------------------------	-------

二 公务员品德教育与培训方法创新	(167)
------------------------	-------

三 公务员品德教育培训形式丰富	(167)
-----------------------	-------

四 内化与外化紧密结合,提升公务员行政人格	(167)
-----------------------------	-------

第三节 完善公务员品德考评机制	(168)
-----------------------	-------

一 公务员品德考评存在的问题	(168)
----------------------	-------

二 建立科学的品德考评指标体系	(168)
-----------------------	-------

三 探索公务员品德考评的方法创新	(170)
------------------------	-------

四 公务员品德考评主体多元化	(172)
----------------------	-------

五 完善公务员品德测评结果运用	(173)
-----------------------	-------

第四节 建立公务员品德问责机制	(173)
-----------------------	-------

一 强化领导干部品德全方位的监督机制	(173)
--------------------------	-------

二 完善公务员品德责任追究机制	(174)
-----------------------	-------

三 形成用人的正确品德导向	(175)
---------------------	-------

第五节 研究展望	(175)
----------------	-------

一 研究结论及意义	(175)
-----------------	-------

二 研究局限及未来研究方向	(176)
---------------------	-------

附录 1 公务员品德与工作绩效调查问卷	(179)
附录 2 公务员品德测量标准	(185)
参考文献	(187)
后记	(201)

第一章

导 论

“德才兼备，以德为先”是我国公务员选拔任用的根本标准。品德素质是公务员素质结构的核心部分，是能力的方向和能力发展、发挥的内部动力，对于公务员工作绩效乃至政府绩效具有关键作用。本书所呈现的内容有助于厘清德、才、绩之间关系，更好地把握公务员品德选拔、考评与培训理论与实践，指导公务员品德素质建设，推进公务员制度的完善。

第一节 问题的提出与研究意义

一 问题的提出

品德，简称为“德”，它是古今中外公职人员素质标准中的重要内容。“德才兼备、以德为先”更是我国选拔任用干部的根本标准和原则。公务员职业的公共性决定了执掌公共权力为人民服务，首要的就是要有一个好的品德。公务员品德直接关系到公务员素质的高低，也是政府形象的外化，并在社会道德建设中发挥着示范和引领作用。近年来，公务员队伍中暴露出的一些问题，也足以从反方面证明“德”的重要性。贪污腐化、虚荣浮夸，“庸”“懒”“散”等绩效不佳状况以及最近媒体集中曝光的多起官员艳

照、微笑表哥、房叔等事件，一定程度上反映了公务员品德方面的问题。一般来说，品德水平高的人自律能力与责任心强，犯罪与犯错误的概率相对较小。加强“德”方面的修养，是公务员提高政治素质，提升行政能力的内在要求，也是提升干部队伍和公务员绩效的现实需要。公务员品德素质研究的深入和细化将从根本上推进我国公务员品德素质建设，并联动公务员制度的完善，进而推进“干部清正、政府清廉、政治清明”，奠定责任型和服务型政府建设的基石。

品德素质是公务员素质结构的核心部分，是能力的方向和能力发展、发挥的内部动力，对于公务员工作绩效的取得具有关键作用。但已有研究多集中在定性分析，作为个人用来调节与处理对己、对人、对事的稳定行为特征与倾向的品德素质，在多大程度上可以预测公务员工作绩效，其与公务员工作绩效之间的关系、作用机制及条件很少从实证研究得到验证，而且在公务员品德素质的内容结构及揭示其对工作绩效的作用机理方面不够深入。本书基于实证研究探寻与工作绩效相关的公务员品德素质结构及标准，并揭示公务员品德对工作绩效的影响及能力的交互作用，对于公务员品德的研究将带来重要的理论启示，也会在很大程度上丰富和发展现有公务员品德素质建设的理论研究；而且将研究结论应用于实践，对于促进公务员品德提升及公务员选人用人机制的完善，具有重要的参考价值与实践指导意义。

二 研究意义

（一）理论意义

公务员品德素质和工作绩效是政府人力资源管理领域的两个难点问题，但将二者联系起来进行研究的成果还不多见。一方面，本书以处级及科级以下两个层级公务员为研究对象，基于实证研究探

寻与公务员绩效相关的核心品德项目，并以工作能力为调节变量揭示公务员品德素质对工作绩效的影响，对于公务员品德研究有突出的理论启示，在很大程度上可以丰富和发展现有的公务员品德素质的理论研究；另一方面，本书综合政治学、行政管理与人力资源管理等学科的理论与方法，进行多学科交叉性的研究，也会在很大程度上丰富和拓展公务员品德及“德才兼备、以德为先”选人用人机制的理论研究。

（二）现实意义

当前在公务员队伍中存在着不容忽视的部分品德失衡问题：职业理想不坚定，敬业程度不够高，职业态度不端正，忽视职业纪律，工作作风不良，缺乏责任意识，公仆意识淡薄，贪污腐败蔓延，本位主义严重。与领导干部有关的各类“门”事件频繁发生、各种“雷言雷语”层出不穷等，一定程度上是因为“德”的方面出了问题。部分公务员道德失范，很大程度上毁坏了社会道德风尚，丑化了领导干部群体的执政形象，降低了人民群众对公权的信任程度。公务员品德问题中很重要的一个原因，就是“德”的标准未能完全“量化”，“德”的考察未能“细化”，“德”的培养未能“经常化”，监督制约机制缺乏，道德考评标准泛化与科学考评机制缺失，道德自律失衡。而且选人用人实际上存在着“以才代德”“重才轻德”的倾向。公务员品德素质研究的深入和细化，将从根本上推进我国公务员品德素质建设的发展。本书通过实证研究探寻公务员品德要素及可操作性标准，并揭示公务员品德不同要素对工作绩效的影响，将研究结论应用于实践，对于促进公务员品德素质提升具有重要参考价值与实践指导意义。也可以为党的十八届三中全会提出的“构建有效管用、简便易行的选人用人机制”提供理论依据和实证支持。

第二节 研究对象与研究变量

一 研究对象的界定

公务员是公共部门人力资源的重要组成部分。国家公务员是指从事国家公务的人员,即代表国家从事社会公共事务管理,行使行政职权,履行国家公务的人员。由于各国社会历史、人文环境和文化背景的差异,各国公务员在称谓上不尽一致,有的国家称公务员为文官,有的国家称公务员为公职人员,有的国家称公务员为文职人员,有的国家公务人员直接被称为公务员。各国对公务员内涵的揭示,普遍采用范围描述法,即指出在哪些部门工作的哪些人员属于公务员。这种界定方法比较容易操作,边界比较清晰,有利于对公务员进行科学的分类管理。

(一) 公务员的内涵及范围

世界上实行公务员制度的国家,对公务员范围的界定大致可以分为小、中、大三种类型。^①英国的公务员属于小范围型。在英国,公务员被称为文官(Civil Servant)。它是指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的所谓“事务官”,它包括政府部门上至常务次官、下至清洁工在内的各类人员,甚至包括国防部及其机关警卫部队、狱警、狱官以及皇家兵工厂、皇家造船厂、海军码头、邮政系统等单位的职工。在范围上不包括由选举或政治任命产生的首相、国务大臣、部长等内阁成员,以及议员及各部政务次官、政治秘书等所谓“政务官”;不包括企业、事业单位文职人员;不包括半官方中央管理机构和地方政府官员以及法官、军警等。美国的公务员

^① 舒放、王克良:《国家公务员制度教程》,中国人民大学出版社2001年版,第3页。

属于中范围型。在美国，公务员亦称“文官”，一般仅指在美国联邦行政机构中执行公务的人员，其中包括总统、州长、市长等选举产生的官员、特设委员会人员、部长、副部长、部长助理以及独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员，不包括国会议员、国会的雇员以及司法部门的法官人员等。它包括联邦政府机关除军人以外的所有公职人员，即政务官与事务官均纳入公务员之列。具体说来，基本可分为两类：（1）职业文官，也称业务类常任文官，包括职类人员（如参加公开竞争考试录用的人员、政府雇用的律师、牧师、医师、护士、专门技术人员、邮政系统人员，行政 16—18 级人员等）和非职类人员中的部分例外人员（如工勤人员、机密人员等），但不包括政治任命官员（政务官）、临时职位人员、行政长官自行委派的人员（助理、秘书、司机等）和驻外机构雇用的外国公民等。（2）政治任命官员，也称政务官，或由民选产生，或由总统任命，通常是与总统共进退。但适用于国家公务员法规管理的却唯有事务官（也称为职业文官）。就这个意义而言，美国虽然扩大了公务员的范畴，但其管理实质与英国并无二致。法国和日本的公务员属于大范围型。在法国和日本，公务员的范畴更广泛，它包括从中央到地方政府机关的所有公职人员、国会中除议员以外的工作人员，司法、检察系统的工作人员、国有企事业单位的部分人员（法国）或全部人员（日本）。在法国，公务员在法律概念上分为国家公务员、地方公务员和医护公务员，但总的可以分为两类，一类是不适用于《公务员法》的公务员，如议会工作人员、法院的法官、军事人员、工商业性质的国家管理部门的人员、工商业性质的公用事业和公益机构的人员、市、乡（镇）、村公职人员、依照契约服务的人员等；另一类是适用于公务员法的公务员，如中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员等。其范围大体上与英国的常

任文官、美国的职业文官类似。在日本,公务员范围类似于法国,公务员在行政层级上被分为“国家公务员”和“地方公务员”,在任职属性上被分为“特别职”和“一般职”。“国家公务员”是指通过国家考试录用,在中央政府各机关、国会、司法、军队、国立学校、医院、国有化企业、事业等单位中任职的人员。“地方公务员”是指通过地方考试,在地方各级自治体、地方议会、公立学校、医院、公立企事业单位中任职的人员。“特别职”是指通过选举或政治任命的官员,不适用于“日本国家公务员法”,如内阁总理大臣、国务大臣、法官、国会议员、国会职员、检察官、侍从长、日本学士院会员、驻外使节等。“一般职”公务员是指政府系统中非选举产生和非政治任命的国家工作人员。适用于公务员法规的公务员,只是国家公务员中的“一般职”公务员。

纵观各国公务员的范围划分纷呈各异,但适用于国家公务员法规的人员都是国家政府系统中的事务官,即非选举产生和非政治任命的常任政府工作人员。在各国公务员制度中,公务员的范围虽然有宽有窄(例如,英国的公务员范围较窄,法国、日本的公务员范围较宽),但其核心或主体部分是国家行政机关内的行政官员。

我国根据1993年4月24日国务院第二次常务会议通过的《国家公务员暂行条例》,自1993年10月1日起开始正式实行公务员制度,公务员指的是各级国家行政机关中除工勤人员以外的所有工作人员。具体而言,公务员的范围包括各级国家行政机关中的工作人员。各级国家权力机关、审批机关和检察机关的工作人员不在国家公务员之列。非国家机构中的工作人员,如党的系统、各民主党派、各企事业单位、各社会团体的人员也不在国家公务员之列。另外,各级国家行政机关中的工勤人员因不行使国家行政权力也不属于公务员范围。2005年4月27日《公务员法》的颁布调整了公务员的范围,使公务员内涵更加丰富。《公务员法》第二条规定:公

务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制，由国家财政负担工资福利的工作人员。由此规定了公务员范围的三个要件：一是必须依法履行公职，二是使用行政编制，三是由国家财政负担工资福利。“依法履行公职”就是依法履行治理国家事务和社会公共事务职能的职位，这是确定公务员范围的实质性标准。“纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利”就是人们通常所说的“吃皇粮”，这是确定公务员范围的形式标准。因此，我国现行公务员范畴已不再局限于行政机关工作人员，而是扩大至符合上述三个条件的所有工作人员，即包括各级行政机关、各级中国共产党的机关、各级人大和政协机关、各级人民法院和检察院、各民主党派以及部分社会团体机关，如工会、妇联、共青团等社会组织等领域除工勤人员以外的所有工作人员。

（二）公务员的分类

公务员的分类管理是公务员制度的一个重要组成部分，是公务员管理的基础和出发点。我国 1993 年的《国家公务员暂行条例》没有对公务员进行分类管理的规定，只提供领导职务和非领导职务两个系列。这实际上是以公务员是否承担领导职务为标准进行的分类，并不是根据职位性质与工作特点进行的分类，而是一种没有职位区分的职务分类，是一种简单的职务分类。

《公务员法》按照公务员职位的性质、特点和管理需要，将公务员职位划分为综合管理、专业技术、行政执法、法官/检察官四大类别，并授权国务院可以根据本法，对于其有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别。行政执法类职位是指政府部门中直接履行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等现场执法职责的职位。行政执法类职位主要集中在税务、工商、质检、环保、药监等政府机关，且分布在这些机关在市、县两级处、科规格的政府部门中。专业技术类职位是指机关中履行专业技术职责，为

实施公共管理提供专门的技术支持与保障的职位。专业技术类职位首先体现为某些特有专业的技术岗位（如公安的法医、海关的商品归类、原产地管理专家、卫生系统的疾病控制专家等）。其次体现为一些社会通用性专业的技术岗位（如工程技术、化验技术等方面）。综合管理类职位则是指机关中除行政执法类职位、专业技术类职位以外的履行综合管理以及机关内部管理等职责的职位。这类职位具体从事规划、咨询、决策、组织、指挥、协调、监督及机关内部管理工作，是公务员队伍中数量最大的，是公务员职位的主体。法官、检察官类职位是作为国家审判机关的人民法院和国家检察机关的人民检察院特有的公务员职位，是直接和间接行使国家审判权和检察权的公务员职位，这是司法类职位与其他类别的公务员职位的本质区别。

《公务员法》将公务员进行了类别区分，无疑在公务员分类管理制度设计上前进了一大步。但这种分类方法远非完善。首先，分类过于简单、笼统，范围太小。公务员缺乏更为细致的分类，难以体现公共管理的复杂性、行政层级与工作岗位的多重型和多样性。其次，没有区分政务类和业务类公务员。从国外的公务员分类制度可知，确切意义上的职位分类和品位分类是建立在国家公务员“两官分途”的基础上，即职位分类和品位分类主要是针对业务类公务员而言。最后，无论政治党务工作，还是公共业务工作，随着管理专业化程度的提高，都需要专业化的人才。而我国公务员并未对两类公务员作出划分，这无疑忽略了这两类公务员的在任职资格、工作职责范围、评价方式、个人成就方向、晋升途径以及管理方式、方法等方面的差异。

对于公务员职务分类而言，本书选择处级和科级及以下两个层级公务员为研究对象。对于公务员职位类别而言，法官、检察官类职位是行使司法权力的特有职位，专业技术类和行政执法类数量很