



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

青年公务员压力源 ——制度解决与行为回应

秦晓蕾 著

The Stress Sources of Young Civil Servants



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

秦晓蕾 著

青年公务员压力源 ——制度解决与行为回应



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

青年公务员压力源：制度解决与行为回应 / 秦晓蕾
著. —南京：南京师范大学出版社，2016.12

(当代中国国家治理丛书)

ISBN 978-7-5651-2570-6

I. ①青… II. ①秦… III. ①公务员制度—研究—中
中 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052568 号

书 名	青年公务员压力源：制度解决与行为回应
作 者	秦晓蕾
责任编辑	刘娟娟 于丽丽
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编：210097)
电 话	(025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
照 排	南京凯建图文制作有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	660 毫米×970 毫米 1/16
印 张	13
字 数	204 千
版 次	2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5651-2570-6
定 价	42.00 元
出 版 人	彭志斌

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究



当代中国国家治理丛书

国家“211工程”重点建设项目资助

江苏省高校优势学科建设工程资助项目

江苏省重点学科政治学一级学科资助项目

马克思主义生态文明理论与江苏生态文明实践协同创新中心资助项目

江苏省“十二五”重点图书出版规划项目

总 序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1) 经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划经济体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1) 政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题，一些亟待解决的重大民生问题被忽视，形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。（3）尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”，其中用于经济建设费用明显偏高，而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域，而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。（4）国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环，政府部门设置过多，部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是，在整个中国特色社会主义民主政治的框架下，依法治国，全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20世纪70年代以后，西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题，将治理理论引入了政治学领域，其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者，主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性，倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者，又提出了新公共服务理论，认为政府的职责是服务而非掌舵，追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心，推崇公共服务精神，重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治，试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型，也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而，西方国家治理理论，从一般理论设计到学科体系安排，都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的，其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题：一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是将其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为实现中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管制理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,完成由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现,导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社

会保障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守以民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是走出传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较良好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

和服务的质量，必须优化政府整体行为和公共服务质量，制定绩效战略，明确各个层面的绩效目标，来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要，作为治国理政重要手段的公共政策必须创新，而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节，其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言，政府职能就是处理公共问题，包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等，大量非公共性的问题应让位给市场，让位给社会。因此，必须转变政府职能，推进政府治理创新，从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系，强化政府公共服务职能，实施民生战略，提升政府公共服务能力，构建民生型政府。

基于以上考虑，我们不揣浅陋，编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读，试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制，深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平，一些观点可能存在疏漏和不当之处，我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到了江苏高校优势学科建设工程项目的资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助；本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

目 录

总 序	1
绪 论	1
第一节 新常态下我国政府治理模式的变迁与转型	1
第二节 我国干部人事制度改革的历史演变与制度推进	9
第三节 公务员角色定位与困境:规范与人性的冲突与失范	23
第四节 本书研究的基本脉络	28
第一章 青年公务员工作压力源的思想渊源	31
第一节 公务员群体的政治心理探析	31
第二节 认知—评价与应对理论	34
第三节 资源保存理论视角下的压力研究	39
第二章 国内外研究现状与理论架构的提出	43
第一节 公务员工作压力研究回顾	43
第二节 公务员胜任力研究回顾	52
第三节 公务员工作压力与绩效关系研究回顾	59
第四节 本书的理论框架	62
第三章 研究量表编制与测量	70
第一节 基于实证精神的研究方法	70
第二节 青年公务员工作压力源量表编制	76
第三节 青年公务员通用能力量表和工作绩效量表测量	83

第四章 青年公务员工作压力源与绩效关系:以胜任力为调节

变量 87

第一节 我国青年公务员工作压力源现状 87

第二节 我国青年公务员胜任力及工作绩效现状 92

第三节 青年公务员工作压力源对工作绩效影响研究 96

第四节 青年公务员胜任力对工作压力源与工作绩效关系调节
作用研究 100

第五章 基于行政人性—结构—行为平衡的制度解决与行为回应

..... 110

第一节 行政人性—结构—行为平衡模型构建 110

第二节 青年公务员心理援助计划的路径实现 116

第三节 推进青年公务员人岗匹配管理 122

第四节 基于胜任力的青年公务员培训体系构建 132

第五节 人本化管理模式下青年公务员职业生涯的困境与突破 ...
..... 138

第六节 压力管理视角下的青年公务员绩效评估体系创新 155

第七节 提升青年公务员胜任力的公共部门跨职能团队协作
系统的构建 161

第八节 压力管理制度解决上的行为回应 176

第六章 研究结论与展望 181

参考文献 185

附 录:调查问卷 192

后 记 200

绪 论

习近平总书记提出了“四个全面”，即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的总战略方针，强调全面提升治理能力，构建完整的治理体系，实现国家治理的现代化。然而，当前我国的经济体制和社会形态正处于深刻的转型期和变革期，此阶段表现出多重特征：一方面，政府外部的不确定性因素激增，国内国际经济形势发展错综复杂，社会结构快速分化，突发事件频繁发生，各种矛盾易于激化，分配正义面临挑战，网络监督逐步推进；另一方面，政府内部组织流程创新的强度加大，人力资源管理变革的力度加深，在法律约束下的公务员管理体制的规范性加强。国家治理能力现代化再加上内外形势的压力对政府治理能力提出了新的要求与挑战，青年公务员成为提升政府治理能力、执行“四个全面”的核心骨干与后备力量，青年公务员的组织与培养成为干部人事制度的可持续增长点。

第一节 新常态下我国政府治理模式的变迁与转型

一、新常态下我国的经济稳增长调结构模式

2014年的中央经济工作会议指出，我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，经济发展进入新常态，正从高速增长转向中高速增长，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构正从以增量扩能为主向调整存量、做优增量并存的深度模式转型，经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。认识新

常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。^① 李克强总理在做 2015 年政府工作报告时提到,2014 年我国经济社会发展总体平稳,稳中有进。“稳”的主要标志是,经济运行处于合理区间,体现在以下几个方面:一是增速稳,国内生产总值达到 63.6 万亿元,比上年增长 7.4%,在世界主要经济体中名列前茅;二是就业稳,城镇新增就业 1 322 万人,高于上年;三是价格稳,居民消费价格上涨 2%。“进”的总体特征是,发展的协调性和可持续性增强,体现在以下几个方面:经济结构有新的优化,粮食产量达到 1.21 万亿斤,消费对经济增长的贡献率上升 3 个百分点,达到 51.2%;服务业增加值比重由 46.9% 提高到 48.2%,新产业、新业态、新商业模式不断涌现。

然而,当前世界经济正处于深度调整之中,复苏动力不足,地缘政治影响加重,不确定因素增多,我国是世界上最大的发展中国家,仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。我国经济发展进入新常态后,经济下行压力还在加大,正处在爬坡过坎的关口,体制机制弊端和结构性矛盾是“拦路虎”,发展中的深层次矛盾凸显。同时,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,有巨大的潜力、韧性和回旋余地。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进,发展基础日益雄厚,改革红利正在释放,宏观调控积累了丰富经验。习近平总书记于 2014 年提出了“四个全面”的总战略方针,在此战略方针指导下,目前我国经济需要主动适应和引领,经济发展呈现新常态,坚持稳中求进,保持经济在合理区间运行,着力提高经济发展质量和效益,把转方式调结构放到重要位置;加强民生保障,推动增长、增加就业、调整结构,处理好改革、发展、稳定的关系,以应对复杂多变的国际政治经济环境和艰巨繁重的国内改革发展任务。

二、我国政府治理模式的变迁

(一) 以理性规范为主线的混合政府治理模式

在霍布斯的《利维坦》中,人类挣扎在一个基于情感规则的世界,为了

^① 中央经济工作会议在京举行[N/OL].新华网,2014-12-11.http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201412/11/t20141211_4103857.shtml.

让人类那种无法无天的和好斗的本性能够得到控制,人们臣服于一个单一的主权实体,因此秩序与和平得以维持。^①由此,政府存在的目的是为了满足不同公共需求,每个人都是追求个人利益的理性人,公共行动是利益完全不同的个体追求自己利益的行动,政府与社会秩序只是为个人的自由选择提供一种稳定的环境。契约式政府在不同的情境下呈现不同的模式。

1. 清晰的官僚制管理模式轮廓

韦伯的集权式传统公共行政模式虽受到中西方学者的批判,然而在现实中,我国政府官僚式治理体制的轮廓却依然清晰可见,强调形成自上而下的纵向层层权力分解的治理模式。这种治理模式与官僚制以理性为基础对组织运行模式进行构建的思想相一致,主要表现为强调规则,具有非人格倾向。具体体现为:组织内部的各种法律、法规,其实施和应用对所有组织的成员是一视同仁的;强调专业化与分工,行政管理者越来越以专业的技术与能力制定政策,并遵循严格的等级原则,管理以服从为基本原则;强调官僚制的集权、简化和统一;我国政府以法律及其他法规法纪的形式假定公共利益是公务员个人的唯一动机,公务员应做到公私分明;等等。^②官僚制的上述特点表明了其实际上是一种依靠内部规则制度程序化运行的封闭而稳定的组织结构,官员只要遵循组织内部按部就班的各种规定,就会沿着职业发展的设计前景稳步上升,而不必担心外部群众的意见会影响自己的升迁。^③唐斯基于经济学的公共选择理论解释了官僚体制,他认为要把市场经济规则引入官僚体制和公共行政领域。他认为,官僚体制相当于一个对个人的偏好进行理性计算的人。和人一样,官僚体制也是一种官僚意识形态。唐斯的官僚制思想契合了我国市场经济形式下政府治理模式的价值追求,如认为政府机构是:①强调官僚行为的正面收益,不重视成本。②强调官僚服务的扩张是众望所归的,而任何精简都是人们所不愿看到的。③强调官僚机构为社会提供的服务是

① [英]霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎廷弼,译.北京:商务印书馆,2010:3.

② 陈炳,高猛.结构主义与官僚制:对传统公共行政的话语透析[J].中国行政管理,2011(2).

③ 彭新武.从官僚制到后官僚制:当代公共组织范式的嬗变[J].哲学研究,2010(5).

面向大众的，而不是面向某些特殊的利益集团的。④ 强调官僚机构目前工作的高效率。⑤ 强调官僚机构的成就和能力，不提或少提失败与无能。所有的官员都对掌握着他们工作安全与职位晋升的行政组织表现得忠心耿耿。①

虽然官僚制缺乏效率、民主价值取向的弊端受到新公共管理、新公共服务的批判，但是长期以来我国的政府管理体制还是以理性规范的官僚体制为主要运行脉络。

2. 以绩效为导向的新公共管理成为打破传统政府治理模式的福音

20 世纪 90 年代以来，新公共管理风靡西方世界，以美国为代表的西方政府以企业家精神对政府进行了变革。产生于工业时代的旧式官僚制在知识信息时代显得有些过时，正如奥斯本所陈述的，政治治理指的是我们共同解决和满足我们社会需要的实施过程。政府是我们使用的一种工具，一旦工具过时了，重新发明的过程就开始了。从最广泛的意义上来看，新公共管理改革试图用以市场为基础的、由竞争驱动的策略来取代传统上以规则为基础、由权威驱动的过程。

21 世纪以来，新公共管理范式为我国政府的制度和管理体制创新提供了一个全新的视野，并在我国政府管理中蓬勃发展起来。我国地方政府正在尝试以经济、效率、效能为价值导向，借鉴企业管理先进的技术与手段，在僵化的、缺乏回应性的官僚体制中引入竞争，从而对当前面临的管理挑战作出回应。在奥斯本的《重塑政府》中，他提出了新公共管理的十项原则，其中笔者认为有三项原则符合我国目前行政管理体制改革的趋势。

第一，我国政府正在努力由划桨向掌舵转型。奥斯本认为，企业化的政府开始转向一种把政策制定（掌舵）同服务提供（划桨）分开的体制。掌舵的人应该看到一切问题和可能性的全貌，并且能对资源的竞争性需求加以平衡。划桨的人聚精会神于一项使命并且把这件事做好，掌舵型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。虽然我国政府的行政体制并不像美国那样实行政府企业化并对服务职能实施私有化，但是加强政府的掌

① [美]乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:46.