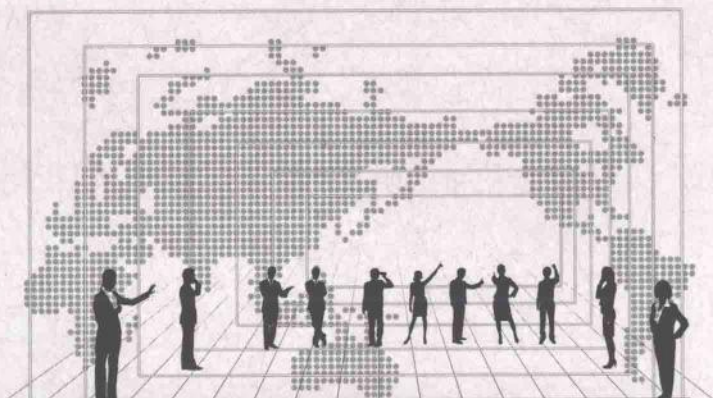




“十二五”上海重点图书
城镇化与社会管理丛书



ZHUANXINGQI JICENG GONGWUYUAN SUZHI JIANSHE YANJIU

转型期基层公务员 素质建设研究

李晓霞◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



“十二五”上海重点图书
城镇化与社会管理丛书

金项目：中央高校基本科研业务费专项基金资助项目（WE1223002）



ZHUANXINGQI JICENG GONGWUYUAN SUZHI JIANSHE YANJIU

转型期基层公务员 素质建设研究

李晓霞◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

转型期基层公务员素质建设研究/李晓霞著. —上海:华东理工大学出版社, 2014.1

(城镇化与社会管理丛书)

ISBN 978-7-5628-3772-5

I. ①转… II. ①李… III. ①公务员—素质教育—研究—中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 299504 号

“十二五”上海重点图书

城镇化与社会管理丛书

转型期基层公务员素质建设研究

著 者 / 李晓霞

责任编辑 / 刘 军

责任校对 / 张 波

封面设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地 址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电 话: (021)64250306(营销部)

传 真: (021)64252707

网 址: press.ecust.edu.cn

印 刷 / 常熟华顺印刷有限公司

开 本 / 890 mm × 1240 mm 1/32

印 张 / 10.125

字 数 / 252 千字

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次

书 号 / ISBN 978-7-5628-3772-5

定 价 / 68.00 元

联系我们: 电子邮箱 press@ecust.edu.cn

官方微博 e.weibo.com/ecustpress

淘宝官网 <http://shop61951206.taobao.com>



前 言

基层公务员作为公务员队伍的主体,是党的路线方针政策的具体贯彻者和实施者,是联系民众与政府的桥梁和纽带。其能力素质的高低直接反映了党的执政能力及政府管理效率的高低,并直接影响着党和政府同民众之间的关系。加强基层公务员素质建设,培养和造就一支高素质、专业化的基层公务员队伍是加强党的执政能力建设的重要组成部分,是切实把党和国家的路线、方针及政策转化成为人民服务实际行动的客观需要,也是全面落实和实践科学发展观,提高政府工作效率的前提条件。当前,随着我国政府由经济建设型向公共服务型政府的转变,政府运行机制的健全、政府行为的规范、行政权力的约束等方面的转型都对基层公务员素质建设提出了新的更高的要求。加强基层公务员素质建设,提高基层公务员队伍的整体素质,已经成为当前十分紧迫的现实问题。

基层公务员素质建设是一个系统的、全面的、动态的过程。本书在科学界定素质及素质模型概念的基础上,运用素质模型、职位分类、目标管理理论等与公务员素质建设直接相关的基础理论,前瞻性地把握当今世情国情之于基层公务员素质的时代要求,在调研基础上,分析我国基

层公务员素质的现状,提出存在的问题,进而对比分析、合理借鉴国外公务员素质建设的成功经验,就如何培养造就一支高素质的基层公务员队伍进行了深入研究。具体而言,本书主要包括五个方面内容。

一是对我国基层公务员素质“应然”与“实然”状态的对比与分析。不可否认,自从推行公务员制度以来,我国公务员管理体制得以不断完善,公务员的整体素质也在逐步提高。但是,随着当今时代变迁速度的大大加快,基层公务员素质逐渐暴露出种种缺失与不足,基层公务员素质建设显得任重而道远。本书分别从我国公务员素质建设的历史发展、当今世情和国情对公务员素质的要求出发,运用历史研究法、比较分析法、文献研究法等基本方法,探讨了我国基层公务员素质“应然”与“实然”状态的不同,并结合典型案例从思想理念、标准设定、制度建设等方面剖析了当前我国基层公务员素质建设存在的问题及其成因,从而为有针对性地开展基层公务员素质建设研究提供了理论依据。

二是对当今发达国家公务员素质建设的理性分析与合理借鉴。我国的国情和社会制度不同于发达国家,这决定了我国基层公务员素质建设不能简单地照搬国外的做法。但另一方面,公务员素质建设本身存在一些“类”的特征,合理分析、提炼当今国外公务员素质建设的某些方法论因素,能够为我国基层公务员素质建设研究提供一定的实践指导。本书在探讨如何加强基层公务员素质建设时,首先对比分析了美国、英国、加拿大、澳大利亚等国家公务员素质建设的实践,结合当今国外公务员制度的特点和时代环境的变化,深入分析并概括国外公务员素质建设的某些共性特征和基本趋势,从中提取可资参考或借鉴的合理因素,例如价值理念的转变、公务员素质模型的构建以及基于素质模型的公务员制度建设等,为加强我国基层公务员素质建设提供参考。

三是对基层公务员价值理念的阐释。价值理念是公务员实际行动的指针,它直接影响并决定着公务员具体行为的选择。本书从剖析“官

本位”的危害出发,着重阐述公务员主体观念、服务理念以及管理理念转变的重要性和必要性,总结归纳当今时代基层公务员所应具备的民本管理、能本管理以及公共服务理念等核心价值观念,旨在为我国基层公务员素质建设提供一定的价值导向。

四是基层公务员素质建设标准的设定。在基层公务员素质标准设定方面,本书运用实证研究的方法构建了我国基层公务员通用素质模型。通过对基层公务员素质建设的历史脉络分析、世情国情等时代特征分析以及发达国家公务员素质建设经验的合理借鉴,从理论上探讨了我国基层公务员的“应然”素质,并以此为基础开发设计了我国基层公务员素质要素问卷调查表,并对该问卷调查表进行了信度和效度检验,进而运用一元统计法、因子分析法、方差分析法等统计分析方法对收集的样本数据进行分析,构建了我国基层公务员通用素质模型,然后分别针对年龄、工龄、学历、行政级别、工作类别等相关变量进行了多视角的分析。

五是对基于素质模型的基层公务员制度完善的探讨。制度是人们共同遵守的办事规则和行动准则,公务员素质建设一系列措施的实施最终还需要依靠制度和法律来保障。通过对比分析国外公务员素质建设经验、回顾和总结我国公务员素质建设的历史与现状,可以看出,解决我国基层公务员素质建设存在问题的关键在于加强公务员制度的建设。因此,本书在构建基层公务员通用素质模型的基础上,探讨了基于素质模型的公务员分类、考试录用、培训、绩效考核等制度建设问题,用以指导基层公务员素质建设实践。基于素质模型的公务员制度建设对于促进我国年轻的公务员制度不断完善与发展,提高转型期公务员队伍整体素质都有着十分重要的意义。

目 录

前 言 /

第一章 导 论 / 1

第一节 研究目的和意义 / 1

第二节 国内外相关研究述评 / 8

第三节 本书架构和研究方法 / 20

第二章 基本概念和相关理论 / 28

第一节 基本概念 / 28

第二节 素质模型理论 / 45

第三节 职位分类理论 / 56

第四节 目标管理理论 / 64

第三章 基层公务员素质建设的现状研究 / 72

第一节 干部和公务员素质建设的历史发展 / 72

第二节 当今世情国情对基层公务员素质的 要求 / 90

第三节 基层公务员素质现状 / 100

第四节 基层公务员素质问题诊断 / 108

第五节 公务员素质建设存在问题之原因分析 / 112

第四章 国外公务员素质建设及其启示 / 119

第一节 美国公务员素质建设 / 119

第二节 英国公务员素质建设 / 125

第三节 加拿大公务员素质建设 / 128

第四节 澳大利亚公务员素质建设 / 133

第五节 新西兰公务员素质建设 / 137

第六节 国外公务员素质建设的启示 / 139

第五章 理念变革:基层公务员素质建设的价值导向 / 145

第一节 从“官本位”到民本位:基层公务员主体 观念的转变 / 145

第二节 从要我服务到我要服务:新公共服务 理念的引入 / 156

第三节 从人本管理到能本管理:基层公务员 管理理念的变革 / 166

第六章 模型构建:基层公务员素质建设的标准设定 / 178

第一节 基层公务员素质要素的来源 / 178

第二节 基层公务员素质要素问卷的编制与 施测 / 184

第三节 基层公务员素质模型的构建 / 189

第七章 制度完善:基于素质模型的公务员制度建设 / 229

第一节 分类制度:基层公务员素质建设的基础 / 230

第二节 考试录用:基层公务员素质建设的前提 / 236

第三节 培训与开发:基层公务员素质建设的
关键 / 245

第四节 绩效管理:基层公务员素质建设的保障 / 267

第八章 结 语 / 282

附录一 我国基层公务员素质现状问卷调查表 / 287

附录二 我国基层公务员素质要素问卷调查表 / 289

参考文献 / 295

后 记 / 313

导 论

第一节 研究目的和意义

一、研究的背景

党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，在把握党的十七大关于党的建设总体部署的基础上，认真总结了改革开放以来干部人事制度改革和干部队伍建设实践经验，把深化干部人事制度改革，建设善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质干部队伍作为当前党的建设中带有战略性、根本性、紧迫性的重大任务。公务员作为国家行政管理的主体，是党的干部队伍的重要组成部分，是推动科学发展、促进社会和谐的骨干力量，而基层公务员作为公务员队伍的主体，是联系民众与政府的桥梁和纽带。一方面，基层公务员是党的路线方针政策和国家各项法律法规的具体实施者和执行者，承担着国家行政权力最终实现和公共服务直接提供的职责；另一方面，基层公务员直接面对群众、服务群众，担负着团结群众、引导群众、建设基层和稳定基层的历史重任。在我国公务员队伍中，基层公务员与民众的关系最直接、最密切，其素质能力直接反映出政府管理的效率和政府改革的成败，直接关系到党和政府在民众中的形象，也直接

影响着党和政府与民众的关系。

我们党和政府历来重视公务员素质建设。2003年12月,原国家人事部在党中央关于加强党的执政能力建设理论的指导下,颁布了《国家公务员通用能力标准框架(试行)》。该框架从政治思想、行政管理以及公务员自身发展、心理调适等方面提出了我国公务员应具备的九项通用能力,为公务员素质建设提供了最基本的标准。该框架颁布之后,上海市、重庆市、深圳市、苏州市等各级地方政府结合本地实际,以人事部通用能力标准框架为参考依据,制定出更加细化的能力标准,为公务员素质建设的进一步开展提供了宝贵的经验。然而,近年来,随着经济全球化、信息化的迅猛推进,政府职能转变以及行政管理理念的更新,政府面临的形势发生了重大变化:一方面,经济快速增长,综合国力节节提升,政府公共服务水平不断提高;另一方面,经济发展的波动频繁,国内外突发事件层出不穷,公众的需求日益多样化。政府面临的复杂环境促使其对公务员,特别是作为其主体的基层公务员的素质要求愈益严格,基层公务员素质建设已然成为当前我国行政体制改革的重要内容之一。

自从《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)颁布以来,我国的公务员素质建设有了很大程度的提高,尤其是我国原人事部于2003年颁布实施的《国家公务员通用能力标准框架(试行)》为进一步加强公务员素质建设提供了一定的理论依据。然而,随着政府职能转变、政府行政管理理念的更新,公务员素质建设方面也遇到了一些新的问题。例如,在公务员素质建设过程中缺乏一定的价值理念作为指导,以至于“官本位”思想仍然存在,并在一定程度上有所强化;公务员素质建设缺乏一个客观的能力素质标准作为依据等。多年来,虽然党和国家的重要文件或领导人重要讲话中多次对上述框架进行补充和完善,但完整的、适应时代要求的、针对不同级别、不同类型的公务员素质框架至今仍未出台。在学术研究方面,当前学术界对公务员素质建设也进行了部分

探索性研究,但至今尚未形成统一认识。从一定意义上而言,当前我国公务员素质建设的理论和实践研究仍然远远落后于时代的发展。因此,探讨如何培养和造就一支高素质、专业化的基层公务员队伍成为当前党和政府以及学术界所关心的热门话题。

二、研究的目的

研究目的表明了本书写作的学术动机和价值取向,反映了研究者理论联系实际、学以致用思维向度。^① 本书关注基层公务员素质建设,这决定了本书的相关研究具有很强的现实性。本书写作的目的在于以我国基层公务员素质为研究对象,探讨如何借鉴当今国外公务员素质建设的成功经验,理性分析我国基层公务员素质现状,在此基础上提出适合我国国情的基层公务员素质建设路径与对策。具体而言,笔者撰写本书的目的主要包括三个方面。

其一,梳理并分析我国基层公务员素质建设的时代背景、逻辑路径及其方式选择,提出我国基层公务员素质建设应从价值导向、模型构建以及制度建设等层面展开,并进一步阐明我国基层公务员素质建设首先应克服传统的“官本位”思想,树立与时代相适应的民本管理、能本管理以及公共服务理念等核心价值观念。

其二,笔者初步设计开发了我国基层公务员通用素质模型。本书通过对历史和现实经验的总结、时代特征的分析以及国外公务员素质建设有益经验的借鉴,初步设计了我国基层公务员素质问卷调查表,并进行了信度和效度分析,进而运用一元统计法、因子分析法、方差分析法等对问卷收集的样本数据进行分析,构建了我国基层公务员通用素质模型,并深入探讨了年龄、工龄、学历、行政级别、工作类别等相关变量对素质

^① 刘厚金:《我国政府转型中的公共服务研究》,华东师范大学,2007年,第1页。

模型各维度的差异性分析,为有针对性地开展基层公务员素质建设奠定了基础。

其三,在对基层公务员素质模型理性分析的基础上,探讨基于素质模型的公务员制度建设。健全的公务员制度是加强公务员素质建设的关键,公务员素质建设一系列措施的实施最终还需要依靠制度和法律来保障。中国的公务员制度虽然是仅有近 20 年历史的新制度,在社会主义初级阶段我国改革和建设实践中也发挥了重大作用。但是由于中国公务员制度建立之初参考的是国外 20 世纪 80 年代以前的经验,其历史渊源是与计划经济体制相适应的大一统的干部人事制度。随着时代变迁,这一制度的弊端也不断显现。由此,本书在基于素质模型的公务员制度建设研究部分,将与绩效直接相关的公务员素质模型应用到公务员分类、考录、培训、绩效管理等各个领域,并主张将其上升到法律高度,以便在完善公务员制度的同时,也能够为基层公务员素质建设提供一定的法律保障。

三、研究的意义

公务员素质建设问题,既是一个理论问题又是一个实践问题。根据党中央关于加强和改进新形势下党的建设的总体要求,针对当前公务员素质建设中存在的问题,从当今的世情国情角度出发,通过借鉴和吸收一些发达国家的素质模型、职位分类、目标管理等相关理论基础,深入探讨加强我国基层公务员素质建设的方式与方法,必将具有重要的理论与实践意义。

(一) 理论意义

我国基层公务员素质建设研究的理论意义主要体现在三个方面。

一是基层公务员素质建设研究作为公务员制度研究的重要组成部分

分,对于完善公务员制度建设有着重要意义。正如前文所述,当前我国公务员制度的弊端正在不断显现,学术界对于公务员制度改革的呼声也不曾间断,在此背景下,本书从公务员素质建设的角度出发,审视世情国情对我国基层公务员素质建设所提出的新要求,实事求是地诊断出当前我国公务员素质建设中存在的热点、难点问题,并借用相关理论较为深入地分析产生这些问题的原因。根据世情国情所提出的新目标和新要求,针对当前“不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题”,^①围绕建设高素质基层公务员队伍这一主题,总结归纳出加强基层公务员素质建设的方式与方法,从而为推进我国公务员制度改革,加强公务员制度建设提供一定的理论指导。

二是基层公务员素质建设研究是对我国公共部门人力资源管理理论的丰富和发展。公务员素质建设是公共部门人力资源管理中的一个基本问题。曾有学者将当今时代公共部门的人力资源管理理论概括为新公共管理理论、人本主义思想和人力资本理论的有机组合,并认为人力资本理论的基本出发点是提高人口素质。由此可见,公务员的素质建设在公共部门人力资源管理中占有举足轻重的地位。而素质模型的构建作为现代人力资源管理系统的基础环节,是人才评价的前提,对任职资格体系的设计、培训与开发以及绩效考核体系的完善和发展等都有着非常重要的指导意义。

三是基层公务员素质建设相关研究是对素质模型理论的丰富和发展。自从1973年哈佛大学戴维·麦克利兰教授(David C. McClelland)提出“素质”概念之后,素质及素质模型(Competency Model)的相关研究逐渐成为人力资源管理领域的热门话题,相继涌现了诸如《才能评鉴

① 中共中央:《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,见中央政府门户网站 http://www.gov.cn/jrzq/2009-09/27/content_1428158.htm。

法——建立卓越的绩效模式》^{①②}、《胜任——员工胜任能力模型应用手册》^{③④}、《素质手册》^⑤等著作。由于素质及素质模型理论有较强的实践性,该理论提出后便在企业界得到了相当广泛的研究和应用,但在公共部门,尤其是公务员队伍建设领域的相关研究,可以说刚刚开始。本书对于素质模型理论而言,无疑是个很好的补充。

(二) 实践意义

在科学技术日新月异的今天,由于经济全球化、信息化的加速推进,现代公共管理对公务员素质的要求越来越高。我国基层公务员作为政府职能的具体承担者,其素质不仅直接关系到各级政府工作的成效,也关系到一方百姓的利益和各项社会事业的发展。培养和造就一支高素质、专业化的基层公务员队伍是实现中国特色社会主义宏伟目标的客观需要,是加强党的执政能力建设的重要内容,是提高政府工作效率的前提条件,也是加强我国公务员队伍建设的内在要求。

其一,加强基层公务员素质建设是坚持走中国特色社会主义政治发展道路,推进政治体制改革的客观需要。完善基层民主制度,深化行政体制改革,是党的十八大所提出的现阶段的重要任务。公务员队伍特别是基层公务员队伍的素质能力和工作作风,直接关系到国家的兴衰,关

① Spencer Lyle M. & Spencer Signe M. (1993), *Competence at Work: Models for Superior Performance*, New York: John Wiley & Sons, pp.1~348.

② (美) 莱尔·M. 斯潘塞:《才能评鉴法:建立卓越的绩效模式》,汕头大学出版社 2003 年版,第 1~400 页。

③ Lucia, Anntoinette D. & Lepsinger, Richard (1999), *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*, New York: Jossey-Bass, pp.1~181.

④ (美) 安托尼特·D. 露西亚:《胜任——员工胜任能力模型应用手册》,北京大学出版社 2004 年版,第 1~223 页。

⑤ Dubois, David D. & Rothwell, William J. (2000). *The competency toolkit*. Amherst, MA: Human Resource Development Press.

系到全面建设小康社会及和谐社会的成败,关系到党和政府在民众中的形象,直接影响着党和政府与民众的关系。当前,创新行政管理方式、推进政府绩效管理的崭新任务,无疑对政府公务员尤其是处于政府基层的公务员素质提出了新的挑战。因此,加强公务员素质建设,全面提升基层公务员的素质和能力,已成为当前一项十分必要和紧迫的任务。

其二,加强基层公务员素质建设是加强党的执政能力建设的重要保障。党的执政能力建设和先进性建设是执政党建设的根本任务。各级政府行政能力和管理水平是党的执政能力的重要组成部分。基层公务员作为中国共产党执政的重要力量,是党的路线方针政策的具体实施者和执行者,承担着国家行政权力最终实现和公共服务直接提供的重要职责,其素质状况直接关系到党的执政能力的强弱,反映出党的先进性程度的高低,并直接影响着一个地方的经济发展和社会稳定,影响着党和政府在民众中的形象。按照加强党的执政能力建设的要求,设计科学、合理的基层公务员素质模型,切实加强公务员素质建设,能为促进社会的持续、协调、快速发展,加强党的执政能力建设提供强有力的保障。

其三,加强基层公务员素质建设是提高政府工作效率的前提条件。政府工作效率的提高有赖于一支高效、精干、素质优良的公务员队伍作为保证。基层公务员作为基层政府的重要组成部分,是政府职能的具体承担者,也是社会公共管理和公共服务的直接提供者,其能力素质的高低直接决定着政府的管理水平和行政效率。随着人民群众物质文化生活水平的稳步提高,公众对政府及其公务员所提供公共服务的要求也逐渐增高,这无疑对公务员素质提出了更高要求。加强基层公务员素质建设,培养和造就一支适应时代发展的,技术精湛、素质优良的基层公务员队伍,能够为提高政府工作效率保驾护航。

此外,基层公务员素质建设研究作为公务员制度研究的重要组成部分,其本身也具有很重要的实践意义。

第一,基层公务员素质建设研究是加强公务员队伍建设的重要手段。我国基层公务员素质建设研究是在公务员管理中引进现代人力资源管理理论、技术及方法的一种尝试。将素质模型理论应用到我国基层公务员素质建设中,并借此为基层公务员的培训等提供参考,有助于激发基层公务员的潜能并提高他们的素质水平,对他们担负起团结群众、服务群众、引导群众、建设基层的重任,具有十分重要的意义。

第二,基层公务员素质建设研究是提升基层公务员自身素质的内在要求。随着以政府转型为重点的行政体制改革的进一步深化,社会各界对公务员的素质要求越来越高,然而,当前公务员素质建设中一个较突出的问题就是缺乏一套较为科学统一的标准。就我国基层公务员队伍的现状而言,基层公务员不仅人员众多,而且特征明显,集中在处级、科级以及科级以下等多个级别。不同职级的公务员尽管具有一些相同的能力素质要求,但由于不同级别、不同类别公务员的职责权限、职能特征等不同,对其素质要求也应当有所差异,因此,本书在构建基层公务员通用素质模型的基础上,对职务、级别、类别等相关变量与通用素质要素进行差异性比较,旨在为各级各类公务员自身素质的提高提供一定的参考依据,并为今后构建不同级别、不同类别的公务员素质模型奠定良好基础。

第二节 国内外相关研究述评

一、国外相关研究述评

自从1973年哈佛大学戴维·麦克利兰教授(David C. McClelland)提出“素质”这一概念之后,素质及素质模型(Competency Models)的理论研究和实践探索逐步成为人力资源管理领域的热门话题。