

杨林◎主编

少数民族地区政府 人力资源开发研究

Shaoshu Minzu Diqu Zhengfu Renli

ZIYUAN KAIFA YANJIU



人 民 出 版 社

少数民族地区政府 人力资源开发研究

杨林◎主编



人 民 出 版 社

责任编辑:李 惠 pphlh@126.com

装帧设计:雅思雅特

图书在版编目(CIP)数据

西部少数民族地区政府人力资源开发研究/杨林 主编.

-北京:人民出版社,2013.11

ISBN 978-7-01-012668-5

I. ①西… II. ①杨… III. ①少数民族-民族地区-地方政府-人力资源开发-研究-西北地区②少数民族-民族地区-地方政府-人力资源开发-研究-西南地区 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 235543 号

西部少数民族地区政府人力资源开发研究

XIBU SHAOSHUMINZU DIQU ZHENGFU RENLI ZIYUAN KAIFA YANJIU

杨 林 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:225 千字

ISBN 978-7-01-012668-5 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

主 编: 杨 林

参 编: 骆华松 冯江平 武友德 杨永生 常志有
张晓燕 薛勇军 陈 虹 李 君 曹洪华
王俊程 陈长瑶 李云娇 李灿松 李 亚
李 艳 李 亚 李正升 杨 洋 曾 锐
刘春湘 李 广 史俊洋

★ 国家社科基金项目 (08BJY041)

★ 教育部新世纪优秀人才支持计划 (NCET-10-0909 NCET-10-0908)

★ 云南人力资源开发与管理云南省哲学社会科学研究基地

★ 边疆发展与地缘安全云南省创新团队

★ 云南师范大学中国西南对外开放与边疆安全研究中心

联合资助

目录

第一章 绪论	1
第一节 国内外研究现状述评	1
一、国外研究现状	1
二、国内研究现状	2
第二节 研究方法和技术路线	5
一、研究意义和价值	5
二、研究方法	5
三、技术路线	6
四、创新之处	8
第二章 少数民族贫困乡镇新农村 建设及政府职能转变	9
第一节 少数民族贫困乡镇新农村建设的目标	9
一、相关概念界定	9
二、对贫困乡镇新农村建设的研究述评	17

三、社会主义新农村建设的目标	23
四、少数民族贫困乡镇新农村建设的目标	24
第二节 少数民族贫困乡镇新农村建设的条件	26
一、自然环境特征	26
二、经济发展状况	29
三、社会发育状况	35
四、经济社会发展的主要制约因素	43
第三节 新农村建设对少数民族贫困乡镇	
政府人力资源开发的要求	44
一、数量要求	44
二、质量要求	54
三、结构要求	57
第四节 新农村建设中少数民族贫困乡镇政府	
职能转变与政府人力资源开发	59
一、职能转变	59
二、人力资源开发	73
第五节 少数民族贫困乡镇政府人力资源	
开发的价值体系和目标	81
一、价值体系	81
二、目标	88
第三章 少数民族贫困乡镇公务员胜任力模型构建	93
第一节 少数民族贫困乡镇公务员的岗位分析	93
一、公务员及乡镇公务员的界定	93
二、公务员及乡镇公务员的分类	94

三、基于职务分类的乡镇公务员的岗位分析	99
第二节 少数民族贫困乡镇公务员的	
工作绩效标准与评价	103
一、评价程序	104
二、评价内容	106
三、评价方法	108
四、评价标准	110
第三节 少数民族贫困乡镇公务员	
胜任力模型的构建	113
一、胜任力模型构建的基本思路	114
二、少数民族贫困乡镇乡镇长（书记）	
胜任力模型研究	116
三、乡镇一般公务员胜任力模型研究	125
四、关于少数民族贫困地区乡镇公务员胜任力	
模型的进一步讨论	133
第四节 基于胜任力的少数民族贫困乡镇	
公务员的评价系统	135
一、以往公务员评价内容和方法存在的问题	135
二、基于胜任力的公务员评价的特点与优势	136
三、少数民族贫困乡镇公务员工作胜任力	
评价系统的应用价值	138
第五节 公务员廉政品德的测量研究	141
一、国内外公务员品德测评的研究现状	141
二、公务员廉政品德测量指标结构体系的建构	144
三、公务员廉政品德测量量表的初步编制及修订	146

四、公务员廉政品德测量正式量表的	
测试与质量评估	148
五、公务员廉政品德测量的研究结果与探讨	154

第四章 少数民族贫困乡镇政府人力资源

状态及公务员胜任力现状评价	157
---------------------	-----

第一节 少数民族贫困乡镇政府人力资源现状评价	157
------------------------------	-----

一、数量特征	158
二、质量特征	160
三、结构特征	164
四、绩效评价	169

第二节 少数民族贫困乡镇政府	
----------------	--

人力资源供需分析	173
----------------	-----

一、少数民族贫困乡镇政府人力资源供给分析	173
二、需求分析	183
三、供需均衡分析	187

第三节 少数民族贫困乡镇政府公务员	
-------------------	--

胜任力现状评价	195
---------------	-----

一、研究对象及分析方法	195
二、少数民族贫困乡镇公务员胜任力模型	196
三、少数民族贫困乡镇政府一般公务员胜任力分析	198
四、少数民族贫困乡镇政府乡镇长（书记）	
胜任力分析	207

第五章 少数民族贫困乡镇政府

人力资源系统开发研究	219
第一节 政府公务员的选拔任用	219
一、我国公务员录用现状	219
二、少数民族贫困乡镇政府公务员考录任用办法	226
三、少数民族贫困乡镇政府领导干部选拔任用	228
第二节 能力建设	230
一、政府公务员能力要求	230
二、开发培训	253
第三节 新农村建设中少数民族贫困乡镇政府	
人力资源开发模式与途径	261
一、人力资源开发模式	261
二、人力资源开发的基本理念	265
三、人力资源开发途径	266
第四节 少数民族贫困乡镇政府人力资源	
开发与管理相关制度构建	270
一、完善政府人力资源管理制度	270
二、探索企业化政府人力资源管理体制	276
三、建立行政组织体系的自我调节机制	278
四、健全人力资源的激励机制	280
五、加强组织领导和宣传工作	284
参考文献	293

第一章 绪论

第一节 国内外研究现状述评

西部少数民族地区政府人力资源尤其是乡镇政府公务员是全面推行社会主义新农村建设的重要力量,但是现有乡镇政府公务员无论素质还是能力,都难以满足全面推行社会主义新农村建设的需要。因此,通过研究少数民族地区乡镇政府公务员人力资源开发状况,在此基础上加快少数民族地区乡镇政府公务员人力资源开发,对于全面推行社会主义新农村建设具有重大的理论与现实意义。从目前国内外研究现状来看,学者们对此问题也展开了一些研究。

一、国外研究现状

公务员是政府部门人力资源的重要组成部分,是政府部门人力资源管理的主要中心目标之一,西方发达国家在政府行政改革过程加强了对政府部门人力资源开发的研究。从 19 世纪中后期英美等国公务员制度的建立开始,对公务员管理与开发的研究就一直未停止过,美国学者罗纳德·克林德勒 (Donald E · Klingner) 和约翰·纳尔

班迪 (John Nalbandian) 的《公共部门人力资源管理：系统与战略》就对公共部门人力资源管理进行了系统的阐述和总结，同时公务员制度也在进行着积极的改革。虽然西方各发达国家国情不同，但是政府部门公务员人力资源开发的基本理念是一致的，比如：实行公开的考试制度、依法管理、按绩效晋升、政务官和事务官分开而治、实行政治中立以及高薪高福利制度等。

随着政府部门人力资源开发理念的进一步发展，政府部门人力资源开发越来越重视效率和效益。以美国和英国为代表的西方发达国家针对不同层次的公务员群体发起了政府公务员胜任力模型研究项目，美国在 1990 年发起了迄今为止规模最大的政府公务员胜任力模型研究项目，英国随后也发起了较大规模的此研究项目。斯本色 (Spencer L.M) 经过研究总结出了一些与公务员绩效相关的优异工作行为。美国人事管理办公室工作人员以及荷兰的 ABD 组织于 20 世纪 90 年代中后期研究了公务员胜任力模型的构建方法。

二、国内研究现状

中国学者傅小随、狄星华和朱谣、王晓晨和孙健探讨了美国地方政府人力资源开发与管理的特点、危机及其实践。卓越、林泽炎、李秀芳和梁永田、金判锡等分别阐述了新加坡、瑞典以及韩国等政府人力资源管理改革趋势及经验。吴新文将中外政府人力资源管理理念与战略进行了比较研究。

北京大学的萧鸣政和中国地质大学的宋斌、鲍静、谢昕、龙朝双等所组成的研究团队对我国政府人力资源进行了较早研究。萧鸣政在其《中国政府人力资源开发概论》一书中对中国政府人力资源开发问题进行了详细研究。明章华、谢昕、陈春萍、李人杰、李东、曹晓寒、荣浩、雷雨若等将柔性管理、法治管理、

公共关系以及职位分权等理念应用于政府人力资源开发与管理过程中。宋斌、鲍静探讨了政府部门人力资本投资—收益的运行规律、投资的风险防范机制、投资的成本补偿机制、投资的保障机制以及投资的绩效评估机制。宋斌从人力资本投入、人力资本开发机制、人力资本配置与流动机制等分析了政府部门人力资源开发问题。孙柏瑛分析了政府战略性人力资源管理的动力与体现形式。冉小毅探讨了政府人力资源管理的引进制度、使用制度、培养制度以及输出制度等方面的特点。肖平提出了服务型政府人力资源管理的制度构建。政府人力资源开发与管理价值体系与测评方面,杨钰、杜兴艳构建了我国政府部门人力资源管理的价值体系。杨鑫阐述了政府人力资源管理中人员测评的规范性、严密性和同一性的特性。缪雄提出政府部门人力资源的360度绩效考评体系。周海玲从历史与比较的双重视野审视了我国政府人力资源管理范式的建构。朱余斌及潘军海等从人才的选拔、培训、激励以及配置等方面为重心探讨了我国政府人力资源开发管理。何艳、刘宏杰及孙华章分析了入世对我国政府人力资源管理的影响与转变。王巍应用绩效理论对我国政府人力资源绩效评估进行讨论。王平结合我国政府人力资源的管理模式,重点对乡镇政府人力资源管理现状进行剖析,针对其人力资源管理存在的问题,深刻分析其深层次的原因,就加强我国乡镇政府人力资源管理问题作了初步探索,并提出了要转变观念、强化考核、构建人力资源培训与开发体系等建议。王立甲总结概括了基层政府人力资源管理中存在的问题,提出了一些相关政策建议,以期对优化基层政府人力资源管理有所裨益。李柴非从建立健全相关政策法规、科学确定绩效考评指标以及实施综合型绩效考评方法这几个方面着

手,对我国政府绩效考评方式进行了深入研究。

在公务员胜任力研究方面,王娟将胜任力测评的方式渗透到政府人力资源管理的各个环节,形成了系统的以胜任力为核心的政府人力资源管理体系。何杰从加强公务员能力建设、建立合理的公务员流动机制和创建学习型政府部门三个核心方面来研究政府部门人力资源开发。肖余春等、薛育余、佟胜凯提出了县处级党政领导干部公务员胜任力模型。王刚认为组织机构的气氛对政府公务员胜任力水平具有重要的影响。郑烨立足于少数民族地区公务员人力资源能力建设的现实,以新疆维吾尔自治区的五个行政区域作为研究对象,构建出少数民族地区公务员胜任力模型的三个维度和二十一项胜任特征因子,从而提高少数民族地区公务员人力资源能力提供依据。马灿认为,公务员胜任力模型与企业胜任力模型不同,公务员胜任力模型适用于政府部门,因此应该注重通用能力,分析方法应该注重事件访谈法等。张健构建了乡镇基层公务员的胜任力模型,利用层次分析法确定各层次胜任力指标的权重,在此基础上对乡镇基层公务员的胜任力水平进行综合评价。王伟英分析了胜任力模型在我国公务员管理体系应用中存在的问题,用科学的方法确定公务员的胜任力标准,在此基础上改进和完善了我国公务员胜任力模型。

综上所述,国内外在公务员胜任力模型、政府人力资源开发与管理方面已取得了丰富的研究成果,但在政府职能转变下的政府人力资源开发的研究中还存在明显不足。这些不足体现在:理论探讨比较多、实证研究比较少;针对西部少数民族贫困乡镇政府人力资源开发的研究尚未见研究成果报道;公务员胜任力评价方面集中在公务员胜任力模型构建的理论与方法和县处级干部胜任力模型的实

证建模，对具体岗位模型的差异关注欠缺；模型构建方法方面区域发展要求和政府部门自身建设规划体现不足；基于胜任力评价的少数民族贫困乡镇政府人力资源开发与管理研究尚属空白。这些是本书所重点关注的。

第二节 研究方法和技术路线

一、研究意义和价值

理论意义：本书对少数民族贫困乡镇公务员胜任力进行评价，系统探讨少数民族贫困乡镇人力资源开发问题，在政府人力资源开发研究的类型和层次上增添新的内容。在研究过程中注重政府职能转变和新农村建设下政府人力资源开发与管理的新变化，是对传统政府人力资源开发理论的拓展。

实践意义：本书的研究将为少数民族贫困乡镇政府人力资源开发提供科学的决策依据和可操作的政策建议，进而提升乡镇级政府的服务能力，加快少数民族贫困乡镇脱贫致富和新农村建设的进程。

二、研究方法

1. 资料收集与野外调研。在公务员胜任力评价以及政府人力资源开发与管理研究方面，国内外已经有比较丰富的相关研究成果，我们首先广泛收集这些成果资料，然后对这些资料进行综合分析，最后进行必要的野外调研，以获取第一手资料和数据。

2. 定性与定量相结合的方法。在宏观背景分析及政府人力资源系统开发研究中，应用实证分析方法开展研究；同时在政府人力资源评价、胜任力模型构建及胜任力评价时，拟结合定量分析的方法

进行，如采用多元统计分析方法、定量预测等。

3. 问卷调查、访谈与案例分析。问卷调查与访谈是本项目的基本研究方法，典型少数民族贫困乡镇案例分析贯穿整个研究过程。

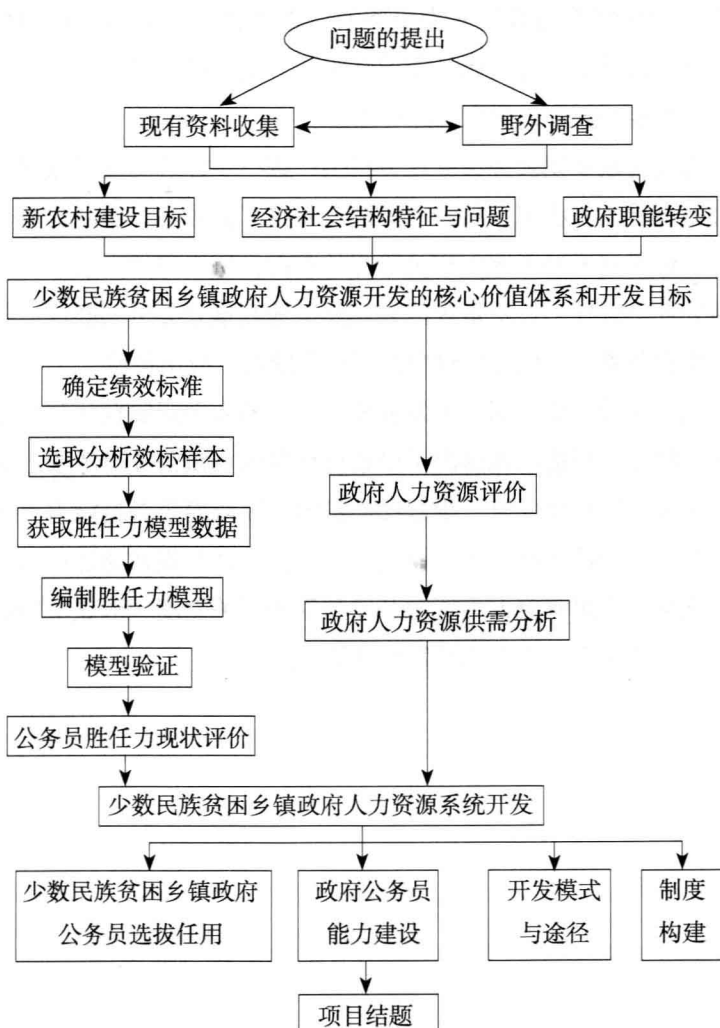
三、技术路线

以公务员胜任力模型构建和胜任力评价结果为基本依据，结合不同类型少数民族贫困乡镇新农村建设目标、少数民族贫困乡镇经济社会结构特征与问题、政府职能转变等对政府人力资源开发的要求，以政府人力资源现有状态为基础，深入研究少数民族贫困乡镇政府人力资源的系统开发。（见图 1.1）

根据上述技术路线，首先，本书编写成员在昆明市晋宁县进行了实地调研后，设计了乡镇公务员绩效评价标准和胜任力模型构建的访谈提纲，并在昆明市盘龙区联盟街道办事处进行了预调查及评价标准和访谈提纲的修订完善。其次，抽取了云南省 3 个少数民族自治州的 6 个县（文山壮族苗族自治州的文山县、丘北县；德宏傣族苗族自治州的陇川县、潞西县；怒江傈僳族自治州的泸水县、福贡县）和昆明市的石林彝族自治县，共 7 个少数民族贫困县的 83 名乡镇公务员（其中乡镇长（书记）42 名，一般公务员 41 名）。开展访谈调查，构建少数民族贫困乡镇公务员胜任力模型，设计了胜任力评价量表（问卷）。同时，收集这些乡镇新农村建设及政府职能转变方面的资料。第三，抽取了云南省西双版纳州、红河州、迪庆州的 16 个少数民族贫困乡镇的 194 名乡镇长（书记）及一般公务员（其中乡镇长（书记）67 名，一般公务员 127 名）。按预定程序，运用量表进行问卷调查，以验证胜任力模型并进行少数民族贫困乡镇公务员胜任力评价。最后，依据评价结果和公务员现状特征，结合少数民族贫困乡镇新农村建设及政府职能转变对政府人力

资源开发的需求，对少数民族贫困乡镇政府人力资源系统开发开展了综合研究。

图 1.1 技术路线



四、创新之处

1. 政府人力资源开发是少数民族贫困乡镇发展中的关键问题，本书对少数民族贫困乡镇政府人力资源开发进行系统研究，将少数民族贫困乡镇发展要求、公务员胜任力评价和少数民族贫困乡镇政府人力资源现状作为政府人力资源开发的依据，宏观与微观相结合，探索乡镇政府人力资源开发的新路径，是对新形势下政府人力资源研究内容的拓展，研究思路有新意。

2. 通过构建乡镇公务员胜任力模型，进一步评价少数民族贫困乡镇公务员胜任力状态，从研究方法上看具有新颖性。乡镇公务员胜任力评价研究填补了国内相关研究的空白，所构建的少数民族贫困乡镇公务员胜任力评价量表能客观公正地测量公务员的胜任力状态，在乡镇公务员胜任力评价中具有较强的推广应用价值。

3. 基于少数民族贫困乡镇发展要求、政府人力资源现状和公务员胜任力状态，创造性地提出了少数民族贫困乡镇公务员考录办法和领导干部选拔任用要求、少数民族贫困乡镇政府公务员能力要求和培训方案、少数民族贫困乡镇政府人力资源开发模式与途径以及少数民族贫困乡镇政府人力资源开发与管理相关制度，形成了少数民族贫困乡镇政府人力资源开发的系统思路。