

GONGWUYUAN ZHIYEHUA SUZAO YU YANGCHENG

公务员职业化塑造与养成

韩秀景 著

上海三联书店

· 014003805

D630.3
362

GONGWUYUAN ZHIYEHUA SUZAO YU YANGCHENG

公务员职业化塑造与养成

韩秀景 著



上海三联书店



北航

C1691395

D630.3
362

图书在版编目(CIP)数据

公务员职业化塑造与养成/韩秀景著. —上海:上海三联书店,
2013.7

ISBN 978-7-5426-4222-6

I. ①公… II. ①韩… 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(2013)第 107508 号

公务员职业化塑造与养成

著 者 / 韩秀景

责任编辑 / 张大伟

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 喻 萍

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2013 年 7 月第 1 版

印 次 / 2013 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 260 千字

印 张 / 21.75

书 号 / ISBN 978-7-5426-4222-6/C·478

定 价 / 48.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题。请与印刷厂联系 021-66019858

内 容 提 要

实现公务员职业化即职业标准化,是我国公务员队伍建设过程中必须解决的历史命题,走职业化道路,进行职业化建设是我国公务员队伍发展的必然途径,也是构建服务型政府的必然要求。我国虽然已经确立了公务员制度,但从现实来看,公务员队伍远未实现职业化,这一点无论是从公务员队伍的职业意识、职业素质,还是职业能力、职业行为等方面都能显现出来。如何实现我国公务员队伍的职业化,以提高公共行政的效能和效率,提升公共服务的水平,这既是一项艰巨的任务,也是一项系统的“行为习惯养成”工程。这一工程必须借助有目的、有意识、系统的、全方位的塑造来完成。本书比较系统、全面地阐述了公务员职业化的基本概念,梳理了公务员职业化的历史进程和发展趋势,分析了公务员职业化的理论基础和思想资源,探索了公务员职业化实现的基本路径:以刚性的制度安排进行外在规约,以行政组织力量进行模塑,通过向内用功达成自我养成。

目 录

概 说 篇

第一章 公务员职业化概览	3
第一节 公务员及公务员职业化	3
第二节 公务员职业化的现实动因	17
第二章 公务员职业化的历史溯源	26
第一节 公务员职业化的历史考察	26
第二节 我国公务员职业化发展进程	38
第三章 公务员职业化塑造的提出	48
第一节 公务员职业化塑造的本质追求	48
第二节 公务员职业化塑造的现实诉求	54
第三节 公务员职业化塑造基本内容	60

理论与经验借鉴篇

第四章 公务员职业化塑造的理论依据	67
第一节 组织理论与分类理论	67
第二节 新公共管理理论与新公共服务理论	75
第三节 服务型政府与行政效能理论	80
第四节 行政自制理论与自我管理理论	85
第五节 素质模型理论	87
第六节 目标管理理论	91
第五章 公务员职业化塑造的经验借鉴	96
第一节 美国以制度为基础推进公务员职业建设	96
第二节 英国以运动为依托培育公务员职业精神	99
第三节 韩国以法治推动公务员职业化	101
第四节 新加坡以廉政助推公务员职业化	101

制度规约篇

第六章 立足公务员制度确保职业素养	111
第一节 通过科学招录规范公务员职业准入	111
第二节 创新选才途径提升公务员职业化程度	122
第三节 完善退出机制确保公务员的职业水准	123
第四节 英美公务员考录制度介绍	125
第七章 健全职业发展规划激发职业追求	129
第一节 我国公务员职业发展规划扫描	130
第二节 健全职业发展规划坚定职业理想	134

第八章 优化培训制度提高职业能力	142
第一节 我国公务员职业化培训现状	143
第二节 优化培训制度提升职业素质与能力	144
第三节 西方国家公务员培训经验	152

第九章 依托激励机制规范职业行为	159
第一节 当前公务员激励机制扫描	159
第二节 完善激励机制引导规范职业行为	163
第三节 国外公务员激励制度简介	183

自我养成篇

第十章 生成职业意识	196
第一节 公务员职业意识问题扫描	196
第二节 厘清公务员职业属性	201
第三节 确立职业意识	205

第十一章 提升职业素质	213
第一节 公务员职业素质概述	213
第二节 公务员职业素质问题审视	217
第三节 公务员职业素质六项修炼	224
第四节 公务员职业素质三项提高	241

组织管理篇

第十二章 打造职业能力	255
第一节 公务员职业能力建设概览	255
第二节 公务员职业对公务员能力的要求	263

第三节	公务员职业能力打造	266
第四节	公务员职业能力拓展	276
第十三章	模塑职业行为	288
第一节	公务员职业行为问题透视	288
第二节	以行政价值观引领职业行为	295
第三节	公务员职业行为模塑	298
第十四章	培育职业精神与道德	304
第一节	行政组织文化与公务员职业化塑造	304
第二节	以优秀行政组织文化滋养职业道德	307
第三节	以先进行政组织文化培育职业精神	324
第四节	西方公务员职业精神内涵及其培育	333

概说篇

实现公务员职业化是我国公务员队伍建设过程中必须解决的历史命题,走职业化道路,进行职业化建设是我国公务员发展的必然途径,而公务员职业化建设是一项系统的“行为习惯养成”工程。这一工程必须借助有目的、有意识、系统的、全方位的塑造来完成。

第一章 公务员职业化概览

纵观我国公务员制度改革及诸多管理措施的实施,一言以蔽之,公务员正在走向职业化,那么究竟什么是公务员职业化?为什么要实行公务员职业化?公务员职业化的表现形式如何?

第一节 公务员及公务员职业化

一、相关概念界定

1. 公务员

公务员,是一个舶来词,其从英文“Civil Servants”或者“civil service”翻译过来的,原意是“文职仆人”或“文职服务员”。即公务员是国王的奴仆。有人将其意译为“文官”或者“文官制度”,也有人译作“公务员”“公务员制度”,还有人译作“文职公务员”。在英国,Civil Servants 后来被约定俗成为与政务官相对的事务官,即“文官”。在美国被称为“政府雇员”,在日本第二次世界大战前称为“文官”,战后改称为“公务员”;法国称为“公务员”;联邦德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。当今世界,许多发达国家以及一些发展中国家都建立起了自己的公务员制度,把政府中从事公务活动的人员称为“公务员”。我国官方文件中最早正式使用“公务员”称谓的,是1987年由《国家机关

工作人员条例》草案更名而来的《国家公务员暂行条例》(该条例于同年8月19日公布,10月1日起实行)。2006年1月1日实施的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)总则第二条中,将依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员法定为公务员。各国对公务员在行政关系上的法律地位界定不尽一致,各国依据本国的政治背景均有不同的解释。^①

在不同国家,公务员所指范围不尽相同。在美国,美国联邦政府公务员的范围仅指在美国联邦政府行政机构中执行公务的人员、国会雇员和法院法官。法国将从中央到地方的所有公职人员统称为公务员,大致包括中央政府公务员、地方政府公务员和公立公益机构(如医疗卫生机构)的公务员,但不包括议会工作人员和法院工作人员。日本的公务员分为国家公务员和地方公务员。英国的公务员一般是指政府中常务次官以下的文职人员。公务员经公开考试择优录用,不与内阁共进退;经选举或政治任命的工作人员和地方政府工作人员不是公务员,许多英联邦国家属于此类型。其特点是:政治中立:公务员不会因政权(执政党)的更替而更换,公务员主要的工作是执行政策,而非制订政策,政策失败,公务员亦不用下台,以确保社会稳定;择优而任:公务员由一相对中立的考试制度招聘,以确保公务员的才能。

在我国,公务员指的是在中华人民共和国政府中行使国家权力、执行国家公务的人员。最早出现于我国的官方文件是由《国家机关工作人员条例》草案更名而来的《国家公务员暂行条例》。条例规定国家公务员是指国家各级行政机关中除工勤人员以外的工作人员(包括国家行政机关中从事党团工作的专职工作人员)。依照2006年1月1日开始实施的《中华人民共和国公务员法》对公务员的内涵和外延作

^① 参见李和中.比较公务员制度[M].北京:中央党校出版社,2003:14—15.

出了规定。该法规定,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”。^① (本文所研究的职业化公务员即是指国家公务员法中对公务员的界定)根据《中华人民共和国公务员法》的规定,我国公务员包括中国共产党机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关和民主党派机关的工作人员。此外,公务员法还根据我国的实际情况保留了“参照管理”的形式,即法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照公务员法进行管理。公务员分成三大类:综合管理类、专业技术类和行政执法类。两大层次:领导职务和非领导职务。领导职务分为十个档次,非领导职务分为八个档次(综合管理类的非领导职务分为:巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员)。

2. 职业

按照美国社会百科全书的定义,职业是人们为了获得经常性的收入而从事的连续性的特殊活动,这种活动具有市场价值,并且决定着人们的社会地位;而我国社会科学百科全书则对职业进行了如下界定:职业是个人所从事的不同性质的劳动类别,体现为一定的劳动岗位或劳动者不同的社会身份与角色,由社会分工所引起,由经济发展水平所决定。从以上职业的定义中,可以看出,所谓职业就是人们为了获取主要生活来源所从事的社会工作的类别,是个人谋生的手段。无论是何种职业,无不具有以下特征:(1)目的性。从事职业活动的目的在于获得现金或实物等报酬;(2)社会性。从业人员在特定社会生活环境中进行的执业活动,是一种与其他社会成员相互关联、相互服务的社会活动;(3)稳定性。职业是在一定的历史时期内形成的,一

^① 龚祥瑞. 文官制度[M]. 北京:人民出版社,1985:5.

般都有较长的生命周期;(4)规范性。职业活动须符合国家法律和社会道德规范;(5)群体性。作为一种职业,须具有一定的从业人数。

从历史的角度看,职业是随着人类社会的进步和劳动分工而产生和发展起来的。一个国家的经济体制、产业结构和科技水平决定着社会的职业构成;而一个社会的职业发展变化又客观地反映着这个社会经济、社会 and 科技等领域的发展和结构变化。

3. 职业化

职业化即职业标准化。“化”指在社会和历史发展过程中逐渐形成的具有高度社会认同感并具有某一模式的过程,是变革,是扬弃,是发展。职业化的界定一直是个颇具争议的问题,目前尚无统一的界定。有人认为,职业化是指从业人员具有专业技能,并且能够按职业规范行事,进而体现出来的是一种职业素养;有人认为,职业化是一种工作状态或生存状态,是一种潜在的文化氛围,更多的是一种生活方式;有人认为,职业化是人们专门从事某项工作所具有的职业意志、职业知识、职业能力和职业道德所构成的职业素质,符合职业标准与规范,并取得职业资格的过程;还有人认为,职业化最重要的标志是其工作方式与管理方式区别于其他职业,充分呈现其职业特性;著名学者孙柏瑛在其《公共部门人力资源开发与管理》一书中对职业化进行了概括,他指出,“职业化是指以某种特定的、专门的知识或技能而形成的特定的职业领域,并以此形成的专门的知识权威和相关的职业操守状态。”^①以此为基础,我们可以对职业化进行广义和狭义的区别。广义的职业化是指一个群体所应具备的特定职业素质及其在社会中的特殊地位、声望及相关的制度保障。它包括对职业主体特定的职业标

① 孙柏瑛.公共部门人力资源开发与管理[M].北京:中国人民大学出版社,2004: 43.

准要求、职业在社会中特定的职业地位以及两者得以实现的制度保障。狭义的职业化是指从事某一职业的主体所应具备的特定的素质和技能,是某一特定的职业对于从业者的一种本质要求。简言之,就是一种工作状态的标准化、规范化、制度化,即在合适的地点,用合适的方式,做合适的事,说合适的话。

职业化应该是一个过程,具体表现为专门从事某项工作所应具有由职业意识、职业知识、职业能力和职业道德所构成的职业素质,符合职业标准和规范,并获得职业资格的过程。职业化的根本特征是某种特殊的专业技术能力和高度职业自治的要求。它包括职业技能、职业道德、职业意识。职业化是对组织和个人综合而言的,职业化实质上要完成组织职业化和人员职业化,其程度的高低须以职业要求的知识和能力的专业化程度高低、职业规范程度高低以及从业人员学到知识的难度、获得职业资格的难度和人员可替代性程度等来衡量。

职业化有一个历史演进的过程。众所周知,西方古典管理理论是建立在理性法律权力之上的,通过制度规范来管理和通过工作流程进行作业的企业管理和动作方式。在古典管理理论中,最为人们所熟悉的是科学管理。科学管理是20世纪初,美国工程师F. W. 泰勒在传统管理基础上首创的一种新的企业管理制度,又被称为泰勒制。当时的美国在经历南北战争后奴隶制消亡,西部资源被开发,工业得到了迅速发展,企业日趋扩大,小生产的传统管理方式越来越难以适应当时经济、社会和生产技术发展的客观需要。基于此,泰勒等人开始探寻新的管理方法,他们对工厂、车间、作坊进行了一系列调查和实验。在此基础上,泰勒结合多年的研究成果,在1911年出版的《科学管理原理》一书中,阐述了科学管理的基本原理和方法。科学管理的主要内容和方法包括劳动方法标准化、制定标准时间、有差别的计件工资、挑选和培训工人、管理和分工。科学管理通过使工作标准化、规范化,大

大提高了生产效率,对当时资本主义企业管理产生了巨大影响。

二战前在美国就已经有了职业化观念。1964年哈罗德·威伦斯基在《美国社会学杂志》上发表了一篇题为《全员职业化》的文章,正式提出了职业化的概念,他把职业的演化过程划分为五个阶段:(1)拥有一定数量、全日制的从业人员;(2)建立旨在培训从业人员的专门学校;(3)成立职业组织;(4)寻求诸如皇家特许或其他形式的法律保护;(5)制定职业道德。这一论述被后来的学者广泛地引述为职业化的基本要素。

而今职业化已经成为社会发展的一种必然趋势,著名管理学家德鲁克甚至断言:“职业化已成为21世纪的第一竞争力。”

研究职业化不可避免地要涉及专业化,而谈专业化又不得不涉及专业。关于什么是专业,著名社会学家卡尔桑德斯是这样定义的:“所谓专业是指一群人在从事一种需要专门技术的职业。专业是一种需要特殊智力来培养和完成的职业,其目的在于提供专门性的服务。”^①1933年,另一位学者布兰德斯提出:专业是一个正式的职业;为了从事这一职业,必要的上岗前的训练以智能为特质,包括知识和某些扩充的学问……。而按照现代广泛运用的“专业化”标准来解释,所谓“专业”,须满足以下基本条件:一是范围明确,垄断地从事于社会不可缺少的工作;二是运用高度的理智性技术;三是需要长期的专业教育;四是从事者个人、集体均具有广泛自律性;五是专业自律性范围内,直接负有做出判断、采取行为的责任;六是非营利性,以服务为动机;七是拥有应用方式具体化了的伦理纲领。专业的主要特征是:工作实践以专门知识和专门技术为基础;工作过程需要心智和判断力;工作需要自主权。除此之外还应包括:工作需要不断更新知识、掌握工具方法;

^① Carr-Saunders, A. M. The Profession. Oxford. Clarendon Press, 1933.

从业资格不易获得;强调服务社会等。与一般工作者相比,专业工作者更需要接受高等教育,学习高深学问和专门知识。

由此可见,专业化指的是一种需要以长时间训练和学习作基础、可以终身从事的职业或工作领域。它需要从业者对这个领域有系统的知识和精熟的技能。这种知识包括两个层面:一是在具体工作事务方面的技能和判断力,一是对整个行业的认识和是非辨别力。当然,这种能力包括在原有专业知识的基础上不断学习和改进的能力。^①专业化的标识包括:专业规范(职业组织本身的一些对自我进行约束的规范条例),工作范畴的相对自主性(职业标准由职业化协会制定),有相当的社会地位,有对职业发展和行为的影响,有行业发展史(包括专业化人员的教育和工作经历),有行业本身的礼仪程序等等。他们社会上有得到承认的合法性。从业人员不以工作单位而以行业为工作范畴,专业化程度高,在行业内流动性强。^②

专业化是一种高度的社会分工的结果,现代市场和社会组织的分工,使得人们能够集中精力,实现高度专业化,进而用丰富的专业知识、技能、灵巧性和判断力从事生产和社会活动。如此,不仅有利于社会专业人才的成长、发展、流动和发挥才能,同时也减少了他们在工作更换过程中时间、技能、工作业绩方面的交易损失。

专业化与职业化紧密相连而又有区别。职业化要比专业化的外延宽广,专业化不一定是职业化,但职业化一定是专业化的。专业化只是职业化的一个方面或一个阶段,专业化更加注重专业知识和业务能力,强调怎样造就和保护专业人员,进行标准化专业服务产品、发展和维持一个专业特定的知识和服务等。而职业化除了要求做到专业

① 参见蓝志勇、胡威. 人力资源管理工作中的公务员的专业化问题[J]. 中国行政管理, 2008(6).

② <http://en.wikipedia.org/wiki/Profession>. Visited: March 28, 2008.