



在线资源

- ▶ 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

人事管理

伏燕 刘兰华：我国公务员胜任素质建设的制度探索（上）

2013-07-31 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-07-31

摘要： 公务人员的素质与能力是任何一个效能型政府获得内动力的根本途径，对于政府管理机制的优化，降低政府管理成本，提升政府形象都有着极其重要的作用和意义。各个国家的行政改革，都将提升政府公务员胜任素质作为改革的重要目标。胜任素质研究的理论模型以及美国、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰等国的公务员胜任素质模型建设的实践，为中国政府公共管理以及公务员素质提升提供了有益借鉴，分析我国公务员的职位与管理、考试录用、绩效考核、职务晋升以及公开选拔等方面制度的建设，有利于保证公务员胜任素质的价值取向落到实处。

关键词： 公务员，素质模型，行政能力，人事制度

一、引言

公共行政系统的高效运行，离不开包括领导者在内的公务员群体素质的优化和能力的提升。联合国人类发展研究报告指出：“在新经济和全球化的条件下，决定各国发展的因素是国民素质，而对广大发展中国家来说，公务员的素质和胜任能力尤其重要”。在目前中国的公共行政管理中，公务员胜任素质缺失已经成为制约公共管理活动的短板，并在一定程度上阻碍了和谐社会构建与经济社会的平衡发展。在目前公务员的素质管理中主要存在着以下现象：第一，对公务员素质管理的重要性认识不足，人力资源还停留在管人、控制人的阶段，胜任素质管理缺乏应有的基础，只能停留在口号层面。第二，公务员素质建设缺少可操作性的系统性规划。某种意义上说，目前的公务员素质建设还是“供给制”而非“需求制”，而公务员自身对其素质提升的方向与途径可能有更确切的认识。第三，缺乏胜任素质管理的体制和机制环境，仍然存在着明显的传统管理色彩。第四，公务人员服务、回应意识不足，提升素质动力不强。主要表现在人治与法治的碰撞，以言代法、以权压法、执法犯法的现象还在一定范围内存在。这些现象反映出，在我国公共部门中，公务人员的服务意识、回应社会及民众需求的意识都有所不足，自然提升自我胜任素质的需求也不足，这与社会对政府的基本要求存在差距。因此，可以说，提高我国公务员胜任素质是形成政府效能的内在动力和首要环节。

二、胜任素质的理论与国外实践

（一）素质概念及其理论模型

素质是素质模型的核心概念，国内学者也将其称为能力、胜任力、资质、才干等，是驱动组织成员产生优秀工作绩效的各种个性特征的集合，它反映的是可以通过不同方式表现出来的员工的知识、技能、个性与驱动力等。素质是判断一个人能否胜任某项工作的起点，是决定并区别绩效差异的个人特征。素质模型也因此被称为“能力模型”、“胜任力模型”。被称为素质理论和实证研究的开创性人物美国著名心理学家麦克利在《重要的是个人能力而不是智力》一文中把直接影响工作绩效的个人条件和行为特征称为胜任力。胜任力是指能将某一工作中有卓越成就者与普通人区分开来的个人的深层次特征，它可以是动

机、特质、自我形象、态度或价值观、某领域知识、认知或行为技能等任何可以被可靠测量或计数的并且能显著区分优秀与一般绩效的个体特征。麦克利兰经过研究提炼并形成了21项通用素质要项，并将21项素质要项划分为6个具体的素质族，同时依据每个素质族中对行为与绩效差异产生影响的显著程度划分为2-5项具体的素质。6个素质族及其包含的具体素质如下：（1）管理族，包括团队合作、培养人才、监控能力、领导能力等；（2）认知族，包括演绎思维、归纳思维、专业知识与技能等；（3）自我概念族，包括自信等；（4）影响力族，包括影响力、关系建立等；（5）目标与行动族，包括成就导向、主动性、信息收集等；（6）帮助与服务族，包括人际理解力、客户服务等。而美国学者理查德·博亚兹（Richard Boyatzis1982）则使人们广泛认识到领导者的素质是导致高绩效的一种潜在特质，并开发出了著名的素质洋葱头模型。所谓素质洋葱模型，是把胜任素质由内到外概括为层层包裹的结构，最核心的是动机，然后向外依次展开为个性、自我形象与价值观、社会角色、态度、知识、技能。越向外层，越易于培养和评价；越向内层，越难以评价和习得。

而美国学者莱尔·M.斯潘塞和塞尼·M.斯潘塞认为，素质是在工作或生活中产生高效率或高绩效所必需的人的潜在特征。同时，只有当这种特征能够在现实中带来可衡量的成果时，才称之为素质。为此他们提出了领导者素质的“冰山模型”。“冰山模型”认为领导者的素质可以分为浮在水面上的素质与潜在水下的素质两类，浮在水面上的素质易于察觉与测量，而水下的素质则是看不到的，并且越往下隐藏越深。它们相对不容易被观察和测量，也难以改变和评价，是区分绩效优异者和平庸者的关键因素，被称之为鉴别性素质（Different Competence），职位越高，鉴别性素质的作用比例越大。整座“冰山”从上到下分别是：技能与知识、角色定位与价值观、自我认知、品质与动机等五个领域，它们也就是构成领导者素质的核心要素。其中，技能与知识属于水上的部分，其他则属于水下部分。相对于知识和技能而言，鉴别性素质不容易被观察和测量，也难于改变和评价，这部分素质很难通过后天的培训得以形成。

（二）公务员胜任素质框架的国外实践

20世纪90年代中后期以来，由于素质模型理论的流行以及21世纪所面临的管理挑战，尤其是经济全球化趋势的不断加强，各个国家都主动进行了公共行政改革，其中提升政府胜任能力是这场改革的重要目标。这场改革影响深远，以至于被归纳为“财政压力是最初原动力，经济信息化是内在推动力，经济全球化是外在压力”。而作为改革重要一环的公务员胜任素质管理引起了各改革国的普遍重视。西方国家及一些发展中国家公务员素质指标体系、公务员素质模型的建立，不仅体现了“能力本位”的要求，增强了人-职位-组织的匹配程度，也为公务员的录用甄选、绩效管理、职位发展、培训开发等流程提供了客观的依据。

早在1993年，美国就制定了涵盖各层级公务员的素质框架，又称为能力框架。该能力框架包括口头表达能力、书面表达能力、解决问题能力、示范能力、人际沟通能力、自我肯定能力、应变能力、判断能力以及技术应用能力等9项能力，这是所有公务员都必须具备的能力，该框架还区分了不同层级公务员分别应当具备的若干能力。2003年，在小布什政府的“总统改革议题”中，又专门制定了新的高级公务员素质框架。该框架把美国高级公务员所应具备的能力划分为五个方面，即领导变革的能力、领导他人的能力、成果驱动能力、业务管理能力、合作沟通能力。框架还对这五种能力的考核指标进行了界定。

1999年，英国公务员学院提出了高级公务员9项能力标准，包括领导能力、战略规划能力、完成工作任务的能力、管理人力资源的能力、沟通能力、管理财务及其他资源的能力、个人能力、创造力和判断力、专业知识和业务能力等。2005年，英国政府开始实施基于PSG胜任力框架的公务员能力建设战略行动，并于2008年以PSG胜任力框架为基础，制定了公务员能力建设的推进战略及具体举措。PSG胜任力框架由四个能力维度组成，即领导力、核心技能、专业技能以及广泛的经验，并形成了一个网络化的胜任力框架。

2004年，澳大利亚颁布了高级公务员素质框架，将高级公务员应当具备的素质概括为：实现成果、培育高生产力的工作关系、形成战略思考、与相关的人和事沟通、示范个人的进取和正直感等5项素质，该模型对每项素质的考核指标进行了详细界定。实现成果包括：创建组织能力和回应公众需要的能力，集合专业技能的能力，把握实施变化、处理不确定事件的能力，确定结果并传达既定目标的能力；形成多元工作关系能力包括：培育内部和外部合作关系能力，促进合作与外部关系能力，重视个体差异和多元化的能力，引领、指导和发展下属的能力；战略思考能力包括：激发下属对目标和方向的灵感的能力，用战略眼光关注问题的能力，利用信息和机遇的能力，体现公正、智慧和共识的能力；与相关人和事沟通的能力包

括：与人清晰交流的能力，倾听、理解和适应不同听众的能力；示范激励和正直感包括：证明公务员的专业性和正直感的行为。

此外，加拿大政府于1998年制定了《公务员领导素质模型》，经过更新和简化，2005年颁布了《公务员关键领导素质模型》，以及与关键领导素质相关的有效行为和无效行为。新西兰国家公务员委员会也于2004年颁布了《新西兰公务员通用和特定素质》，将公务员的素质概括为：通过合作成就政府整体目标、以服务精神服务于公众与社会、以正直而道德的言行维护政府的公信力、按照公共服务框架以及法律规定和机构职能履行职责、维护怀唐伊条款第5项，并分别规定了各素质要素之于普通人员、团队领导和基层管理者以及中高级管理者三个层次的不同要求。新西兰还颁布了高级公务员素质模型，政府机构可以根据国家制定的公务员通用素质模型制定本机构的素质模型。

作者：中国人民大学公共管理学院 华东师范大学政治学系 伏燕 刘兰华 来源：《北京行政学院学报》2013年第3期

[>> 返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 伏燕 刘兰华：我国公务员胜任素质建设的制度探索（下） 2013-07-31
- 宋晓红 袁素娟：新形势下高校毕业生就业新模式探究 2013-07-30
- 人社部回应毕业生就业热点问题 2013-07-30
- 深圳市创新人才引进综合评价指标 2013-07-30
- 我院起草的《珠海经济特区人才开发促进条例（草案）》获珠海市人大常委会表决通过 2013-07-29
- 《第一资源》和《国际行政科学评论(中文版)》编委专家座谈会召开 2013-07-29
- 刘三秋：人社部门要扮演好四个重要角色 2013-07-29
- 人才驱动升级中国第一资源 2013-07-29

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号