



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（下）

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

2013-07-31

三、我国构建公务员胜任素质框架的探索

我国人事部门曾在2003年11月颁布了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，提出了国家公务员的九项通用能力，即政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力和心理调适能力。这一框架规定了公务员队伍的普遍通用能力，具有一定的指导作用。但对这些通用能力的抽象性说明使其难以发挥对公务员能力建设的指导作用，尤其是对基于不同工作领域和工作性质差异的公务员的专业技能缺乏框架标准。

祁光华从平衡计分卡、政府回应、知识管理和六西格玛管理的角度，通过问卷调查的方法，开发出了我国公务员胜任素质框架。该框架区分了领导类公务员和非领导类公务员的胜任素质。他把非领导类公务员胜任素质做了如下界定：（1）高层非领导类公务员应具备战略视野；（2）高层和中层非领导类公务员应具备政治鉴别能力、公共关系能力和公共财政意识；（3）中层和基层非领导类公务员应具备执行力、快速回应能力和技术应用能力；（4）高中基层非领导类公务员都应具备廉洁、专业知识、学习能力、分析能力、公共服务意识、调查研究能力、沟通协调能力、心理调适能力、依法行政能力、团队建设能力、基层工作经验、时间管理能力、口头与书面表达能力。而对于领导类公务员胜任素质构建了以下框架：（1）高层领导类公务员应具备战略视野和文化建设能力、动态思考能力；（2）高层和中层领导类公务员应具备政治鉴别力、公共服务能力、公共财政意识、变革推动力和战略管理能力、创新能力；（3）中层和基层领导类公务员应该具备的胜任能力与非领导类类同；（4）高中基层领导类公务员都应该具备的胜任能力除了非领导类公务员的十三点之外，还应具备决策能力、用人能力、授权能力、激励下属能力、团队建设能力以及对各种利益关系的平衡能力。

四、提升公务员胜任素质的制度构建

提升公务员胜任素质的核心之一就是在干部的选拔任用环节体现和落实胜任素质的价值取向。紧紧抓住公务员职位分析、录用、考核、晋升、薪酬、培训等环节，更新观念、完善法规、创新机制、系统改进，形成有利于具备优秀胜任素质的高素质公务人员成长和发挥作用的制度环境与社会氛围，推动政府部门整体核心能力的提高。为此，可以从以下几个方面着手：

（一）完善我国公务员职位分析与管理

公共部门职位分析是公共部门人力资源管理的基础，也是公务员胜任素质建设的根基。胜任素质研究的路径之一就是工作分析为基础的胜任素质，分析完成岗位职责所应具备的知识和技能。所以，从胜任素质管理角度而言，只有对公务员职位进行分析，才能回答拟录用之人应具备什么样的胜任素质，应把公务员培养成为具备什么样胜任素质的人，应提拔具有哪些方面胜任素质的人等一系列问题。完善的公务员

职位分类制度为公务员胜任素质建设提供了必须的基础。从目前我国职位分析的实际情况来看，需要从以下几个方面进行完善：

(1) 增设违规惩罚条款，完善职位管理法规。不能仅仅满足于机构编制条例、职位分类管理办法对职位管理的倡议性规范，必须增加惩罚性条款，让不执行条例和办法的机关和个人承担相应的责任。这样，对职位的管理才有了强有力的法律后盾和支持。(2) 划拨专项资金，对所有公务员职位进行专业化分析。要对公务员职位进行分析，就必须有专项的财政资金作为支持。缺乏资金的支持，职位分析这项工作就会流于形式。(3) 构建公务员任职资格和胜任素质架构。在职位分析的基础上提出该职位的任职资格，包括学历、知识、经验、能力的具体要求。胜任素质除了以上的模型可借鉴外，还可以加上每个行业领域的专业知识要求，依据不同专业领域的业务需要，确定胜任素质架构中的不同权重和优先次序。

(二) 改进公务员考试录用制度

录用制度是公务员胜任能力管理最为重要的环节。录用人员能力的高低直接决定了整个公务员队伍的素质状况，同时也决定了公共部门的绩效状况和组织的未来发展。我国现行的考试录用制度与公务人员胜任能力管理的要求尚有一定的差距，建立适应公务员胜任素质建设的考录制度需要在以下几个方面做出努力：(1) 以胜任素质测试为导向设计考试。科学合理的胜任能力框架必须既体现现代管理理念，又考虑未来公共部门所面临的挑战，具有可操作性。(2) 围绕胜任素质的测试进一步改进录用面试。首先，面试人员应是人力资源管理方面的专家，精通胜任素质相关知识。其次，面试应当形式多样化、能力导向化。并充分运用现代测评测试系统，采用人才测评软件，充分考察报考者的胜任素质。(3) 减少公务员报考中的资格限制，做到唯素质取人。需要对目前各个机关报考的限制资格条件进行梳理，对有碍于基本招录公平的因素比如性别限制、户籍限制等进行适当调整，为公共部门获取优秀人才创造公平的环境。

(4) 以录用形式多样化弥补考录制度的不足。在公务员招募中，可以适当加大聘任制等形式，用契约的形式确定政府机关与高素质专业性稀缺人才的法律关系，从而为具备高素质及胜任能力的人进入公务员队伍或走上领导岗位提供畅通的渠道。进一步完善调任制度，对调任条件和调任方式进行规范。

(三) 确立基于绩效和潜力的职务晋升标准

职务晋升是对公职人员的最大的鼓励，晋升的公平性直接影响到组织的管理文化和价值导向，同时也影响到公务人员工作的积极性。对公共部门来讲，职位晋升也是组织继任计划的重要组成部分，直接关系到组织的整体核心竞争力的强弱。现行职务晋升标准存在着诸多局限。比如公务员职务晋升时应有可操作性的能力资格要求，而我国恰恰正是缺乏可操作性的胜任能力资格要求，所以现实中职务晋升和公务员个人胜任能力的相关度不大。“人尽其才”、“选贤任能”、“重用老实人”等一系列用人理念是我们在选拔人才过程中的基本价值导向，但是这些价值层面的原则必须有相关的制度支撑来落实或体现。胜任素质冰山模型揭示出，胜任素质既包括水下的潜在的价值与能力，又包括水上可见的行为能力。所以，对于工作的胜任素质要求本身就是职务晋升的标准。国外高级公务员任职素质资格证书制度是一项很好的措施，值得我们借鉴。在晋升上一级职务之前，先应进行预任职务的胜任素质资格评价，符合要求则晋升，不符合者则不得晋升。本文中的胜任素质模型从几个层面分层级、分职位对公务员胜任素质作了分析，这些胜任素质应该成为公务员职务晋升的标准。以胜任素质框架为基础，形成我国不同级别官员的任职素质标准，建立胜任素质资格证书制度是我国干部任用迈向新台阶的必然选择。

(四) 实施绩效与胜任素质并重的公务员考核体系

没有评价就没有管理。我国的干部考核评价制度虽然在不断地变革与完善，但仍然存在着巨大的改进空间。(1) 依据考核的目的进行考核指标的区分。应依据不同的考核目标调整考核的维度和内容。以奖金发放、工资调整为目的的考核，应该单单考核绩效维度，其他维度不考核，这样可以突出奖金、薪酬的激励作用，培养行政组织中的绩效导向文化。而以职务晋升为目的的考核，可以对业绩突出的个体进行德、能、廉的考核，以判断其政治素养、胜任能力、清廉作风是否达到一个职位的要求。(2) 不光考核业绩，还要注重其胜任素质。目前的考核内容是以业绩为重，认为业绩是能力和态度的综合体现，是最公平的。但是业绩仅仅代表现在，并不一定代表未来。因此，在考核业绩时，既要评价当前业绩，还要评价个人、组织为应对未来挑战做了哪些胜任素质方面的准备。(3) 注重对公务员的行为考察。目前的公务员考核体系中存在较多的主观判断指标，解决这类问题的有效途径就是通过对行为的观察来判断，比如对“德”的评价，要将对“德”的主观判断改为对行为实施状况的判断。这类行为应是符合社会所提倡的道德标准要求的行为。通过这些行为发生的次数来判断一个人的道德水准。(4) 通过评价提升公务员的胜

任素质。应当将考核当作反思工作的契机，发现工作中需要改进的点，发现员工和组织哪方面的素质有待提升，并找出解决方案。

（五）完善竞争性选拔干部方式，提高选人用人公信度

竞争上岗制度对于推进干部工作的科学化、民主化、制度化，促进优秀人才脱颖而出具有重要意义。但由于竞争上岗尚处于起步阶段，实践中仍存在着一些问题与不足。据一项调查显示，有9.09%的被调查者认为公开选拔、竞争上岗是换汤不换药，和原来的任用制度没什么区别。有69.32%的被调查者认为是一种进步但完善的空间较大。这说明，大多数人对当前公开选拔竞争上岗制度是不满意的。究其原因，主要是公开竞争上岗实施过程中公开度不够，人们不了解，所以想当然地认为换汤不换药。当然，不排除有些单位的竞争上岗中存在用人的不正之风，这就又加重了人们对公开选拔竞争上岗的负面印象。所以，应重视公开选拔竞争上岗的透明度，为此，可以在竞争上岗制度的推行过程中重视候选人的任职资格，并对整个过程进行规范管理，比如对公共部门的职位进行招募分类管理，哪些职位的填充以委任为主，哪些职位的填充以内部竞争上岗为主，哪类职位的填充以社会公开选拔为主，出台成文的制度，明确类别、明确比例，使公开选拔竞争走向规范化管理的轨道，而不仅仅凭借某些领导者的个人热情 and 好恶来决定。其次，提升公开度，加大参与度。应重视公开选拔竞争上岗的透明度，特别是让媒体参与进来，让民众知晓，一方面可以减少公开选拔竞争上岗过程中的腐败现象，另一方面，媒体和公众的参与增加了他们对公开选拔竞争上岗的信任和知情度。最后还应增进专业化，改进选拔制度。公开选拔竞争上岗的效度有赖于选拔的专业化程度。选拔过程中的专业化，一是负责部门专业化，即应有专门的机构或部门负责公开选拔竞争上岗相关事务；二是要根据不同职位分类进行考试，依据不同职位的胜任能力要求来设计考试的内容；三是建立后备人才库。竞争上岗中进入考察阶段的候选人都是比较优秀的。在选拔任用干部时由于职位有限，优秀的也不一定必然被任用，可以将没能够任用的人才纳入后备人才库，以候用。

五、结束语

现代政府中的公务员是政府职能的践行者，是一切政府活动的主体，同时也是政府命运的操纵者。政府所有的制度都需要由公务员来具体实施。而政府工作作风，公务员行为、职业道德等等都体现在公务员素质上。如果不能提高公务员素质，即使政府职能安排再合理，机构设置再科学，技术手段再先进，工作运行制度和程序再健全，行政支出管理制度再严谨，公务员制度再完善，这一切都是枉然。因此，造就一支具有较高胜任素质的公务员队伍是解决问题的核心。公务员素质的完善与提升不光靠自身的伦理道德，还要靠制度来支撑，制度建设是基础。正如库珀所言，一个负责任的行为是由四个方面的因素构成的，不光要依靠公务员本身的素质，还需要组织制度、组织文化以及社会期待等因素的配合，用法律和制度的刚性约束来支撑素质的软性约束，只有相关的配套制度建立起来并严格执行，公务员的行为才能体现政府与社会的主导价值观。

参考文献：

- [1]McClelland, D.C. Testing for Competence Rather Than for Intelligence[J]. American Psychologist, 1973 (28) : 1-14.
- [2]We M. Spencer, Signe M. Spencer. Competence at work: Models for Superior Performance [M]. New York: John Wiley&Sons, 1993.
- [3]祁光华. 公共部门人力资源管理新聚焦[M]. 北京: 新华出版社, 2010.