



### 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

## 廖显辉：乡镇公务员素质建设研究

——以广东省Y县为例

2013-07-26 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-07-23

**摘要：**本文在阐述乡镇公务员素质建设理论的基础上，以广东Y县为例分析了存在的突出问题，提出了乡镇公务员素质建设整体推进的思路。

**关键词：**乡镇公务员，素质建设，考察

近年来，随着改革开放的深入，广东各地乡镇公务员队伍建设取得了可喜成绩，但与新农村建设的要求尚有一定差距，特别是一些山区乡镇，公务员素质建设还面临某些困境。为突破这一困局，笔者以Y县为样本，对该县乡镇公务员素质建设情况进行了专题考察。这次调研共发放问卷500份，回收485份，其中有效问卷480份，问卷有效率98.97%。通过调研，文章提出了乡镇公务员素质建设整体推进的思路。

### 一、乡镇公务员素质概论

#### (一) 概念界定

《辞海》对素质一词的定义为：人的生理上的原来的特点；事物本来的性质；完成某种活动所必需的基本条件。在本文的研究语境中，显然取第三种定义。目前，对公务员素质这一概念尚无统一的说法。

《中华人民共和国公务员法》第十一条的规定，公务员应具备：具有中华人民共和国国籍；年满十八周岁；拥护中华人民共和国宪法；具有良好的品行；具有正常履行职责的身体条件；具有符合职位要求的文化程度和工作能力。后面四项规定，实际上指出了公务员应该具备的基本素质。学界对这一概念也有自己的看法，任健雄（1989）认为公务员素质就是“公务员在执行公务和行政管理的实践中所形成的公务员应具备的生理特点、心理特征、思想行为相潜在机能的总称”，它既包括“科学文化和管理知识方面的内容，也有思想品德、组织能力、协调人际关系能力等方面的要求，还含有身体健康、身体素质等因素”。陈耀锋（2007）认为，公务员素质是指公务员顺利履行国家行政管理职能所应具备的，由知识因素、能力因素、生理因素、思想道德因素、心理因素、观念因素等构成的特殊综合体。李和中和钱道赓（2008）从公务员的个体素质和群体素质方面进行了研究，认为公务员个体素质是指“公务员个体在一定时间、空间条件下履行自身职责、发挥职业功能所必需具备的基本条件及在行政管理工作中经常起作用的内在要素的总和。它包括政治素质、道德素质、理论素质、智力素质、知识素质、业务素质、能力素质、心理素质等”。公务员的群体素质是个体素质的有机综合的同一，是品质、结构、能力诸要素组成的。尽管由于研究角度不同，对公务员素质的表述不尽相同，但其内涵的理解还是具有相通性的。本文对公务员素质这一概念作如下表述：公务员为履行国家行政管理职能所应具备的与个体绩效或组织绩效相关的知识、能力、个性特质的总称。显然，乡镇公务员素质，就是处在乡镇一级的公务员履行所在乡镇行政管理职能应具备的知识、能力和个性特质的总称。

#### (二) 支撑理论

一是素质模型理论。素质模型（Competence Model）是指为完成某项工作，达成某一绩效目标所具备的系列不同素质要素的组合，包括不同的动机表现、个性与品质要求、自我形象与社会角色特征以及知识与技能水平。这些行为和技能必须是可衡量、可观察、可指导的，并对个人绩效以及组织的成功产生关键影响。素质模型理论是基层公务员素质模型设计的直接理论来源。素质模型动态性和差异性的特点决定了基层公务员素质模型的设计需要与时代特征、职位要求等相对应。

二是职位分类理论。我国自1993年正式建立公务员制度以来，一直明确规定要实行职位分类制度。1993年颁布的《国家公务员暂行条例》规定“国家行政机关实行职位分类制度”。按照《暂行条例》的规定，国家行政机关根据职位分类设置国家公务员的职务和等级序列，职务分为领导职务和非领导职务，共设12个职务层次，级别划分为15级。2006年1月1日开始实施的《公务员法》再次规定，“国家实行公务员职位分类制度”。并规定“公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类、行政执法类等类别”，“对于具有职位特殊性，需要单独管理的，可以增设其他职位类别”。同时，2006年4月下发的《公务员法实施方案》中，对公务员的等级序列做了调整，由原来的15级增加到27级。职位分类理论的应用为制定不同层级、不同类别公务员素质模型提供了理论依据。

三是目标管理理论。目标管理理论是由现代管理大师彼得·德鲁克根据目标设置理论提出的目标激励方案。其基础是目标理论中的目标设置理论。目标管理强调组织群体共同参与指定具体的可行的能够客观衡量的目标。通过目标的制定，把每一位公务员在不同时期、不同部门、不同职位上所应具备的素质做出具体地规定和要求，为公务员提高自身素质提供一个参照系。

### （三）文本规范

2001年10月，国务院办公厅转发的人事部《2001—2005年国家公务员培训纲要》中最先提出“研究制定各级各类公务员的能力标准”问题。2002年5月，中央办公厅、国务院办公厅印发的《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》提出，“围绕科学决策能力、驾驭全局能力、开拓创新能力，构建党政领导干部核心能力框架，研究制定不同层次党政领导干部的具体标准。”同年，原国家人事部颁发了《国家公务员行为规范》，其内容包括政治坚定、忠于国家、勤政为民、依法行政、务实创新、清正廉洁、团结协作、品行端正等8条，为国家公务员通用能力标准的设定提供了依据。2003年，原国家人事部颁布了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》的通知，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据从政治思想、行政管理工作、自身发展、心理调适等方面着眼，提出政治鉴别能力、公共服务能力、依法行政能力、调查研究能力、创新能力、学习能力等9项公务员通用能力。在此基础上，全国部分省市相应颁发了适合本地的公务员素质建设文本规范。如2004年1月广东省人事厅颁发了《广东省国家公务员通用能力标准框架（试行）》。该框架在人事部9项公务员通用能力之外，补充了处级、科级正职领导职务和处级、科级副职领导职务公务员的通用能力标准。处级、科级正职领导职务公务员应具备的通用能力为组织管理能力、计划统筹能力、激励示范能力；处级及科级副职领导职务公务员应具备的通用能力为组织执行能力、参谋辅助能力。

## 二、Y县乡镇公务员素质建设现状与问题

### （一）现状

自推行国家公务员制度以来，Y县已经初步形成了一支能够适应形势发展需要的、充满生机与活力、勤政务实的乡镇公务员队伍。一是严格执行考录制度，把好“入口”关。Y县严格执行国家公务员法的有关规定，坚持“凡进必考”和“公开、平等、竞争、择优”的原则，严把“入口”关，保证了新录用公务员的质量。二是强化培训，全面提升公务员素质。健全完善了培训工作机制。2006年以来，该县共举办了培训班45期，培训乡镇公务员2015人次。三是大力推进竞争上岗工作。结合当地实际，制定了《党政机关推行中层干部竞争上岗和轮岗交流的实施办法》，严格竞争上岗和轮岗交流的范围、对象、条件及实施程序，乡镇机关中层干部空额职位基本实现了竞争上岗。四是继续深化公务员考核工作。乡镇结合各自实际，积极探索建立以业绩考核为导向、服务对象有效参与评价、体现科学的发展观和正确的政绩观要求的公务员实绩考核标准。五是加强公务员的监督管理，坚持能上能下、能进能出制度，严格执行《行政机关公务员处分条例》。

### （二）问题诊断

首先，乡镇公务员整体素质与新农村建设的需求不相适应。一是文化素质与科学发展不相适应。Y县乡镇公务员队伍素质参差不齐，高学历和全日制大学毕业生不多，理论基础不够扎实，对政策和法规知识

掌握不够全面，与现代农业的要求存在较大差距；从专业结构看，基础性学科专业的较多，而涉及“三农”的专业型人才较少，许多业务量大和专业性较强的工作岗位公务员严重缺乏。二是工作能力与社会发展不相适应。面对新形势新任务，不少乡镇公务员存在着经济发展能力、创新能力与所承担的职位和工作不相适应的问题；面对复杂局面，有的公务员不懂分析、不会处理，不善于做群众工作。三是依法行政和服务水平与现实需求不相适应。个别乡镇和部门存在不按制度办事、有法不依、执法不严的现象。有的公务员依法行政意识不强，沿袭着计划经济条件下的工作方式方法，习惯于发号施令。

其次，乡镇公务员管理体制与新形势下的基层组织建设不相适应。一是考核激励机制不够健全。现有的公务员考核通常沿用过去的年度考核的方式进行，对公务员的德、能、勤、绩、廉五方面考核仅有定性评价，没有量化标准，评价标准不够科学客观，制度操作性、刚性也不够，存在着“干多干少一个样、干好干坏一个样、干与不干一个样”的问题。二是干部“进出口”不畅。“入口”主要以公开招考为主，渠道单一，人员能进不能出的问题仍然存在，乡镇之间、乡镇内设机构之间公务员交流轮岗的渠道和力度不够。三是培训的针对性和实用性不强。适合乡镇公务员工作需要和能力开发的培训不多，培训效果不理想。

第三，乡镇公务员的现实权益与实际生活需求不相适应。一是工作环境苦。乡镇财政有限，办公、食宿条件较差。调查显示，14.29%的公务员认为，工作环境与自己的期望有较大差距。近半数公务员认为乡镇工作和生活条件艰苦是公务员流失的主要原因。二是工资待遇低。受县镇经济实力的制约，Y县乡镇公务员工资和福利待遇仍普遍较低；同时，不同乡镇公务员之间工资待遇差异也较大。据调查，经济条件较好的乡镇公务员年收入达4—5万元，较落后的镇才3—4万元。50%的调查对象对自己的工资待遇不满，28.57%的调查对象认为工资待遇低是造成相当一部份乡镇公务员心理失衡的主要原因。三是职业风险增大。在目前体制下，乡镇公务员的权利责任不对称，在处理各种矛盾纠纷的具体工作中只能做深入细致的思想工作，没有最终决定权。而农民群众对当前政策理解上的偏差，导致公务员的协调工作容易陷入被动。如在征地拆迁时，国家给农民的补偿往往是一个弹性的标准，而经济落后地区由于财力有限只能补偿低限值，这一补偿标准由上级政府界定，但老百姓并不买账，导致了干群关系的紧张。

### （三）原因分析

一是传统行政文化的影响。在官本位、权本位意识的驱使下，人们的“逐官”意识不断增强，促使着人们瞻前顾后于人际关系之间，忙于对“长官意志”的“领悟”和仕途的追求，而对于群众事务的处理则采取哄、推、拖、压，明哲保身的做法，造成了民众的高度不满。

二是社会转型期的价值选择。当前我国正处在社会转型期，这是一个旧的社会价值体系消解或失效，新的社会价值体系生成并发展的过程，公务员价值选择不可避免会受到来自新旧体制、文化传统、生活习惯、多元思潮、西方文化等多种因素的影响和冲击。

三是素质建设指标缺失。我国公务员通用能力标准框架颁布至今已近10年的时间，但完整的、适应时代要求的公务员素质框架至今仍未出台，这在一定程度上导致了乡镇公务员录用、培训、考核等方面缺乏明确的参考标准。

四是公务员成长环境制约。乡镇公务员缺少关注、关心和激励，使其丧失积极进取的热情和干劲。比如镇级干部职数结构不合理，形成“两头大、中间小”的“中层瓶颈”。如Y县某镇有公务员职数34个，其中科级领导职数12个，科级非领导7人，科级以上人员占到56%；享受中层股级待遇的只有6人，其他9人为科员待遇，比例占到44.1%。按照现行规定，只有股级干部才能晋升到科级。

五是制度尚不健全。制度不完善是乡镇公务员素质建设中存在的另一重要原因。比如职位分类制度尚不完善、公务员考录制度仍然存在论资排辈现象、公务员绩效考核制度还没形成量化的考核标准等等。

### 三、推动乡镇公务员素质建设的措施

#### （一）理念变革：乡镇公务员素质建设的价值导向

理念变革主要是实现“三个转变”：一是从“官本位”到“民本位”理念转变。实现从官本位到民本位的转变就要牢固树立为人民服务的观念并躬身践行。要求各级公务员主观上摒弃官本位思想，牢固树立为人民服务的意识，问政于民、问需于民、问计于民；同时加强民主法治建设，通过法律机制约束和规范公务员行为；不断完善公务员管理机制，包括选拔、监督、考核、退出机制等；此外必须深化政治、经济、文化、社会体制改革，彻底铲除官本位存在的土壤。二是从“要我服务”到“我要服务”理念转变。新公共服务理论要求公务员转变传统公共行政下视行政活动为行政监管、行政管制等传统思想的束缚，树

立以民为本、为民服务的公仆意识，切实实现从“要我服务”到“我要服务”的转变。包括服务意识、责任意识、效能意识的转变和加强。三是从“人本管理”到“能本管理”理念转变。所谓“能本管理”是指一种以人的知识、技能和能力为核心的管理，其实质是建立一种“各尽所能”的运作机制。能本管理是人本管理发展的新阶段，它源于“人本管理”，但又高于“人本管理”。其总目标是通过采取各种行之有效的办法，最大限度地发挥每个人的潜能，从而实现能力价值的最大化。

## （二）标准设定：乡镇公务员素质建设的指标建构

乡镇公务员素质建设综合评价指标设立步骤如下：第一步，确立评价指标体系的设立原则：主要有系统性、科学性、可运算性、可比较性、相互独立性、可操作性六大原则。第二步，确立乡镇公务员素质建设指标。利用多元统计的因子分析方法，以基本指标的特征值对总方差的贡献大小来确定因子，来为我们选择基本指标。根据方差包含系统信息的原理，我们也可以用历史数据，可用两种方法简化对基本指标的筛选，一是最小均方差法，二是极小极大离差法。在选出的基本指标中剔除那些均方差接近零或小于我们事先设定的一个小值指标。如果条件不具备，还可用专家法（Delphi法）。接着就要对评价指标进行预处理。一般说来，指标 $\times 1$ ， $\times 2$ ， $\dots$ ， $\times m$ 之间由于各自特性，存在着成本型指标和效益型指标等指标类型的区别，另外，即使相同类型的指标也会由于各自量纲及量级不同而存在着不可公度性，所以需要对这些指标值进行类型一致化和无量纲化处理。第三步，确定指标权重。根据不同权重评价乡镇公务员素质状况。各指标权重可以采用中位数作为统计量进行描述。在统计学中，中位数代表一个样本或概率分布中的一个数值，它将数值集合划分为相等的上下两部分。对于有限的的数据，将所有数据按大小顺序进行排列后形成一个数列，居于数列中间位置的那个数据即为中位数。当数据总数 $N$ 为奇数时，中位数等于数列中第 $(N+1)/2$ 个数据；当数据总数 $N$ 为偶数时，中位数为数列中第 $N/2$ 个数据与第 $N/2+1$ 个数据的算术平均值。最后参考相关文献，最终确立三大因子，42个基本指标所构成的乡镇公务员素质建设综合评价指标体系：

其一是知识素质因子指标及其权重（8项）：政治理论知识（4.16）、法律法规知识（4.27）、公共管理知识（4.18）、岗位专业知识（4.44）、一般科技知识（3.40）、经济基础知识（3.71）、心理学知识（3.66）、外语知识（3.09）；

其二是能力素质因子及其权重（24项）：政治鉴别能力（4.31）、公共服务能力（4.32）、战略思维能力（4.27）、把握形势能力（4.17）、统筹规划能力（4.34）、依法办事能力（4.21）、行政执行能力（4.34）、组织协调能力（4.34）、调查研究能力（4.26）、科学决策能力（4.27）、开拓创新能力（4.24）、群众工作能力（4.10）舆论引导能力（4.09）、信息处理能力（4.02）语言表达能力（4.20）、公文写作能力（4.11）、应对变革能力（4.07）、应急管理（4.24）、不断学习（4.12）、自我认知（4.01）沟通合作（4.14）、团队建设（4.24）、心理调适（4.14）、知人善任（4.17）；

其三是个性特质因子指标及其权重（10项）：诚信意识（4.51）、公平与公正（4.36）、行政成本意识（4.06）、事业进取心（4.25）、工作责任心（4.54）、工作主动性（4.24）、廉洁自律性（4.57）、心胸包容性（4.15）、情绪稳定性（4.06）、思维逻辑性（4.25）。

## （三）制度完善：乡镇公务员素质建设的重要保障

一是理顺权责关系。根据不同类型社会保障和公共服务的特点，调整完善市、县、镇三级政府在社会保障和公共服务上的决策、投入、执行和监督责任，明确责任主体，基本形成市级决策、县级监督、镇街执行的行政管理体系。强化市、县两级政府的监督责任，目标及考核标准由市级政府制定，具体监督考核的实施主要依靠县级政府。明确投入责任，按照“事财一致”原则，进一步改革和完善费用分担机制，强化市、县两级政府对镇（街）的一般性转移支付。

二是改进考核办法。采用平时考核与年度考核相结合、量化考核与定性考核相结合的办法，特别是要运用综合评价指标体系进行科学的量化考核。以民主测评形式完成年度考核；变“软指标”为“硬指标”，变弹性目标为刚性目标。注重考察干部的德行，把考德贯穿培养选拔的全过程。在日常全面“察德”，了解干部工作圈、生活圈、社交圈的表现；在年末公开“验德”，接受干部群众监督；在选用时认真“审德”，使选出来的干部组织放心、干部服气、群众认可。强化考核结果运用，把公务员的职务升降与考核结果挂钩，真正发挥年度考核在公务员培训、职务升降、晋级、工资福利方面的激励作用，不让基层公务员干部淡出组织视野。

三是完善培训制度。要加强对基层公务员进行培训，形成基层与机关交流互动、互学互促的良好局面，全面提升基层公务员队伍的综合素质和业务能力。其一，统筹培训资源。各级组织人事部门要加强领导，统筹协调，统一规划，统筹教育培训资源。其二，注重分类培训。根据基层公务员的不同特点和需求，确定培训内容，切实增强培训的针对性和实效性，让基层公务员愿意学、学得懂、用得上、用得好。其三，创新培训方式。充分运用各类大讲堂、专题培训、学习论坛等形式实行集中专题培训。坚持主导式、启发式教育，不断增加参观学习、案例分析、讲座交流、社会调研等新方法。采用电化教学、远程教育、网络教学等现代手段，增强培训的针对性。

本文受韶关市哲学社会科学规划项目《农村基层党组织建设与农村社会稳定关系研究——以韶关市为例》（z201207）资助。

#### 参考文献

1. 任健雄：《公务员素质概论》，天津人民出版社，1989版。
  2. 陈耀锋：《试论公务员素质的内涵、构成及特征》，载《管理》，2007年第9期。
  3. 李和中、钱道赓：《中国公务员素质建设研究》，中国社会科学出版社，2008年版。
  5. 中共中央、国务院：《关于进一步加强人才工作的决定》，新华网  
<http://news.Xinhuanet.com/zhengf-u/2003-12/31/content-1256070.htm>.
  6. 原国家人事部：《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，百度文库  
<http://wenku.baidu.com/view/0Te85dea551810a6f52486e3.html>.
  7. 广东省人事厅：《广东省国家公务员通用能力标准框架（试行）》，广东省人事厅网  
<http://www.gdrst.gov.Cn/info/Information.asp?InfoID=105133241122052001>.
  8. 韩庆祥：《建构能力社会——21世纪中国人的发展图景》，广东教育出版社，2003年版。
  9. 李晓霞：《中国公务员素质建设研究》，华东师范大学博士论文，2010年。
  10. 欧阳建国：《社会主义和谐社会综合评价体系研究》，载《浙江社会科学》，2006年第2期。
  11. 郭亚军：《综合评价理论、方法及拓展》，科学出版社，2012年版。
- 作者：中共韶关市委党校党建教研室主任副教授 廖显辉 来源：《中国人力资源开发》2013年第9期

[>>返回](#)

#### 新闻评分

#### 相关新闻

- 闫芳：浅析我国电子政务及其发展对策 2013-07-26
- 余仲华：事业单位养老保险制度改革的六大困境 2013-07-26
- 打破引才数量崇拜 2013-07-25
- 吸引海外人才归国 中国建立创新型产业集群试点 2013-07-25
- 人才是企业创新的源泉 2013-07-25
- 建立国家荣誉制度研究 2013-07-24
- 公务员考试录用公平性研究 2013-07-24
- 人才公共服务体系基本功能与组织流程研究 2013-07-24

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