

学校编码: 10384

分类号

密级

学号: 20051300599

UDC

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公务员制度改革与服务型政府建设

The Reform of Civil Servant System and the Construction of the
Service-oriented Government

冯 洁 丽

指导教师姓名: 朱芳芳 讲师

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2008 年 5 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2008 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书
- 2、不保密（ ）文献

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

摘要

服务型政府建设已成为我国行政管理体制改革的重要目标。作为服务型政府建设的主体性因素，培养一支高素质的公务员队伍成为关键，而这需要良好的公务员制度的构建。2005年《中华人民共和国公务员法》的颁布实施后，我国公务员制度在实践中不断地改革与完善，取得了一定的成就，但仍与服务型政府建设的要求相距甚远，并日益成为服务型政府顺利推进的制度瓶颈。本文尝试对此问题进行深入的探讨。

全文共分为三个部分：

第一部分对公务员制度与服务型政府的关系进行分析。从服务型政府的基本内涵出发，分析了公务员在服务型政府建设中的主体地位及面临的新的要求。

第二部分从以事为本，公务员的主体地位难以体现；制度缺陷，公务员的管理机制亟待完善；文化制约，公务员的能力体系不够健全等方面分析了当前公务员制度与服务型政府的不适应性。

第三部分提出了进一步深化公务员制度改革，以推进服务型政府建设的具体思路，即以人为本，更新公务员管理理念；改革创新，健全公务员管理机制；规模培训，加强公务员能力建设等。

本文在明确公务员在服务型政府建设的主体地位的前提下，把目前国内学者对公务员制度存在问题的分析引入到了服务型政府建设中去，从理念、制度和文化的三个层次对公务员及其制度在服务型政府建设中的不适应性进行了分析并提出了相应的对策，具有一定的系统性和创新性。本文不足之处是在全文的论述过程中缺乏具体的实证分析，使得具体对策的论述略显薄弱。

关键词：公务员制度；服务型政府；主体性

Abstract

Constructing a Service-oriented Government has become one of the important goals of public administration reform in China. The key to the success of the Service-oriented Government is by building a good civil servant system with a matching group of educated civil servants. The promulgation and implementation of *The Civil Servant Law of PRC* in 2005 has made the civil servant system a strong and lively one. Furthermore, with constant endeavor of improvement, the system has accomplished some achievements. However, it is still far away from the claim of building a Service-oriented Government, and increasingly becoming the institutional bottleneck to push forward the process of Service-oriented Government.

This paper consists of three parts:

The first part analyzes the relation between the civil servant system and the Service-oriented Government. Starting from the view of the basic theory of the Service-oriented Government, it finds that civil servant is the main body to construct a Service-oriented Government. Moreover, it poses new requirements to the reform of civil servant system.

The second part discusses the incompatibility between the reform of civil servant system and the construction of the Service-oriented Government from three different angles: the dominant status of civil servants; the deficiency of system and the restriction of cultural factors.

The third part proposes a few suggestions to the ongoing reforms, including: shifting the mindset of civil servants into a people-oriented one; strengthening the civil servant system by reform and innovation; increasing civil servants' ability through massive capacity-building.

On the premise that civil servant is on the dominant status of the construction of service-oriented government, This paper brings the current analysis by domestic scholars on the defect of the civil service system into the construction of a service-oriented government; and then discusses the inadaptability of civil servants and its system in the process of the construction of the Service-oriented Government

from the perspective of mindset, culture and institution. Furthermore, it gives some suggestions accordingly. From this point of view, it has some values on innovation and systematicness. However, this paper is still lacking some specific empirical analysis throughout the whole discussion, which makes the suggestions seem somewhat weak.

Keywords: The Civil servant system; Service-oriented Government; Dominant Status

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目录

前言.....	1
一、服务型政府建设的主体性因素.....	3
(一) 服务型政府的基本内涵.....	3
(二) 公务员是服务型政府建设的主体.....	6
(三) 服务型政府对公务员制度改革提出的新要求.....	10
二、当前我国公务员制度与服务型政府的不适应性分析.....	14
(一) 以事为本，公务员的主体地位难以体现.....	14
(二) 制度缺陷，公务员的管理机制亟待完善.....	15
(三) 文化制约，公务员的能力体系不够健全.....	21
三、深化公务员制度改革，推进服务型政府建设.....	24
(一) 以人为本，更新公务员管理理念.....	24
(二) 改革创新，健全公务员管理体制.....	25
(三) 规模培训，加强公务员能力建设.....	30
结束语.....	35
参考文献.....	36
后记.....	39

Contents

Preface	1
I. The main body of the construction of the Service-oriented Government	3
i . The basic content of the Service-oriented Government	3
ii .Civil servant is the main body to the the construction of the Service-oriented Government	6
iii. Constrcting Service-oriented Government poses new requirements to the reform of the civil servant system	10
II. The incompatibility between the reform of civil servant system and the construction of the Service-oriented Government	14
i . Case-oriented, the main status of civil servants can't be shown.....	14
ii . System defects, the management mechanism needs to be perfected	15
iii. Cultural restriction, the ability system of civil servants is uncomplete ..	21
III. Deepen the reform of the civil servant system to boost the construction of the Service-oriented Government	24
i . People-oriented, update the eidos of the management of civil servants..	24
ii . Reform and innovation, better the management mechanism of the civil servant system	25
iii. Massive capacity-building, strengthening the building of the civil servants' abilities	30
Concluding remarks	35
References	36
Postscript	36

前言

20世纪80年代以来西方各国掀起了政府改革的浪潮，代表工业化国家的经合组织在公共管理发展报告《转变中的治理：OECD国家的公共管理改革》中称：经合组织国家的公共管理改革具有一个已经发展起来的共同议事日程，这就是“新公共管理”，它往往被人们描述成一场追求“3E”（economy, efficiency and effectiveness, 即经济、效率和效益）目标的管理改革运动。如美国克林顿政府的“全国绩效评估委员会”（National Performance Review, NPR）、英国的“下一步行动方案”（Next Step Program）、加拿大的“政府公共服务计划”（Public Service 2000）、澳大利亚的“文官改革法”（Public Service Reform Act），新西兰的“行政文化重塑运动”（Reshaping Administrative Culture）等。此波全球性的公共管理革命是希望提高政府效率与服务品质的改造运动，其最终目的在于建立一个“成本最少，做的最好”的“企业型政府”。此次政府改革浪潮，其重要价值导向之一就是实现由过去“以公共权力为核心”的消极行政向“以公共服务为核心”的积极行政转变，服务型政府已经成为世界各国普遍认同的理念。^①

改革开放后，我国经历了几次行政改革，关于建立什么样的政府成为广泛关注的问题。我国受传统的计划经济的影响很深，“管制行政”模式所带来的问题一直困扰着改革的发展与深入，机构臃肿、行政效率低下的问题十分突出。随着经济体制改革与政治体制改革的深入，这些问题越来越凸现出来。当前公众对物质文化生活的需求日益提高，政府公共物品及公共服务的提供成了现阶段社会经济发展的主要任务。为此，我国政府顺应时代潮流，在借鉴西方国家的发展经验的同时结合我国自身改革的实际需要，提出要树立以人为本的科学发展观，促进社会的和谐发展。而实现社会和谐发展的根本途径就是转变政府的治理理念与方式，转变过去家长式的“管制行政”模式，建设以“服务”为导向的服务型政府。

近年来，由于受到西方新公共管理和新公共服务理论的影响，“服务行政”逐渐成为学界的研究热点，形成了一整套具有重要价值的理论阐释和现实安排框架。借鉴“服务行政”的理论成果，并结合中国共产党“全心全意为人民服务”的根本宗旨，我国于2004年首次提出“服务型政府的理念”，掀起了一场持续的、全面的、多方位的服务型政府建设浪潮，并在实践中不断对其内涵进行丰富和完

^① 沈荣华，钟伟军．论服务型政府的责任体系[A]．谢庆奎，佟福玲．服务型政府与和谐社会[C]．北京：北京大学出版社，2006：22．

善。2007年中共十七大把服务型政府建设提到了我国行政管理体制改革的归宿的战略高度，提出要“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”等一系列的服务型政府建设思路，为今后我国服务型政府建设指明了方向。但是，目前我国服务型政府建设仍然存在着诸多的问题，因此，如何通过对影响服务型政府建设诸多因素的研究，发现问题，并加以补充完善，以更好的促进服务型政府建设就成为时代发展的重要理论与实践课题。

在现代国家中，有关日常生活的行政事务的推行都掌握在公务员的手中。正因为公务员所担负的重要使命以及公务员制度所承载的特殊价值，各国都非常重视公务员制度的设计与建设，甚至将其治国理念、政治意图以及行政伦理等都镶嵌在公务员制度当中。换言之，公务员制度不仅是完成国家和政府使命的必要工具和手段，更是政府实施其价值目标的主要载体以及政府存在合法性的具体体现，公务员制度的设计和构建的优劣直接影响到现代国家和政府使命的完成与否。因此，认真研究公务员制度，尤其是《中华人民共和国公务员法》实施后的公务员制度与服务型政府的关系，对其与当前服务型政府建设的不适应性进行分析，从而总结经验，以更好地促进服务型政府的建设，也就具有着重要的意义和价值。

在建立服务型政府的目标下，国内学者对服务型政府进行了广泛的研究，对服务型政府的内涵与实现的路径进行了初步的探讨，并取得了有益的成果。然而，从现有的研究成果来看，学者们基本上都是对公务员制度改革与服务型政府建设进行独立的研究，对公务员及其制度在服务型政府建设中的主体性作用只是略有涉及，对公务员主体地位的阐述也只是从价值层面上切入，散见于服务型政府建设的相关研究中，不具有完整性。因此，本文尝试从公务员在服务型政府建设中的主体性地位出发，通过对现有的研究成果的阅读与梳理，把目前国内学者对公务员制度存在问题的分析引入到服务型政府建设中去，分析了当前公务员制度与服务型政府建设的不适应性，并以此为基础，提出了深化公务员制度改革、推进服务型政府建设的建议，以期提供一个解决公务员制度与服务型政府建设不适应问题的可行框架。

一、 服务型政府建设的主体性因素

（一）服务型政府的基本内涵

我国服务型政府理念的渊源颇深。毛泽东时期提出的“全心全意为人民服务”的宗旨；邓小平时期提出“三个有利于标准”；江泽民时期“三个代表”重要思想；胡锦涛时期“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”等重要思想都深刻体现了我国政府执政理念中为人民服务的本质。因此，服务型政府是党和国家根据时代发展的要求，所提出的“创新政府管理方式，寓管理于服务之中，更好地为基层、企业和社会公众服务”^①的特色政府管理新理念，并已经成为加快中国行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务^②。一般来说，国内学者对公共服务型政府的探讨，是从西方新公共服务理论着手的。他们认为，新公共服务理论所提倡的“政府的职能是服务而不是掌舵、为公民服务而不是为顾客服务、公共利益是目标而非副产品、公民权和公共服务比企业家精神更重要、在思想上要具有战略性而在行动上要具有民主性、责任并不简单以及重视人而不只是效率”^③等主张，为当代公共服务的优化发展和公共服务型政府的建设提供了有力的理论支撑。

在此基础上，国内学者对公共服务型政府的理解大致分为三种：

第一种观点认为，服务型政府是在公民本位、社会本位理念的指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序、按照公民意志组建起来，以为公民服务为宗旨，实现着服务职能，并承担着服务责任的政府^④。

第二种观点从技术性的角度认为，那些在工作中注重服务理念、改进服务方法和服务态度、增加服务项目，设立阳光大厅、一站式服务、一条龙服务、审批中心等政府，就是服务型政府^⑤。

第三种观点从服务型政府建设的必要性切入，从经济、政治和社会三个层面对其进行界定，认为所谓公共服务型政府，从经济层面上讲，就是为社会提供公共物品和服务、制定公平的规则、加强监管，从而纠正市场失灵，确保市场竞争

^① 温家宝. 政府工作报告[R], 十届人大三次会议. 2005-3-5.

^② 胡锦涛. 建设服务型政府是现代化事业发展的需要[EB/OL], 中国机构网, 2008-3-21.

^③ [美] 罗伯特·B·登哈特, 珍妮特·V·登哈特. 新公共服务: 服务而非掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 159.

^④ 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理. 2002, (7): 5.

^⑤ 尹戈等. 建设廉洁、高效的服务型政府[J]. 中国行政管理. 2003, (3): 35.

的有效性和其在资源配置中的基础性作用的政府；从政治层面上讲，就是切实履行人民赋予的权力，确保为社会各阶层提供一个安全、平等和民主的制度环境，从而全心全意为人民服务，实现有效治理的政府；从社会层面上讲，则是从社会长远发展出发，提供稳定的就业、义务教育和社会保障，调节贫富差距、打击违法犯罪等，确保社会健康发展的政府^①。

其中第一种理解通常被国内学者所认同，本文也采用这种解释，因为它揭示了服务型政府的本质所在，即以体现公共利益为基础、以提供公共服务为重心和以履行政府责任为保障的统一。具体而言：

首先，体现公共利益是服务型政府建设的基础。公共利益可以看作是体现大多数人利益要求的，具有公共性的以及“社会分享性的、为人们生存、享受和发展所需的资源和条件”^②，它是一个国家处理公共事务的政策合法性的基础。建设服务型政府必须要以体现公共利益为基础，因为根据社会契约论的观点，政府的权力来自于人民，是人们明确或默许的委托以使政府为他们谋福利和保护他们的财产，那么政府就应该“以公民为导向、为中心，为公民服务”，“政府一切行为的目的只能是而且必须是为了推进公民的利益，包括公民个人的合法利益和所有公民共同的利益”^③。即，政府的目的在于保障公共利益。其实，这也是我国政府“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”执政理念的具体体现。

其次，提供公共服务是服务型政府建设的重心。公共服务一般理解为经济学概念的行政学延伸，即由法律授权的政府、非政府公共组织、非公共组织，在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责和履行的职能，以为社会提供基本的、非盈利性的、社会全体成员共享的生存和发展所需要的服务^④。服务型政府建设以提供公共服务为重心，因为政府本质上就是为公民提供服务的服务机构，为公民提供公共物品服务，满足社会公共需求，是政府存在的理由和目的，是现代国家政府的根本职能和本质所在。尤其是对于转型中的中国而言，公民对公共服务的需求随着社会经济的发展而呈现出不断增长的趋势，公民不仅对公共服务的种类和数量要求越来越多，而且对其质量要求也越来越高，在这种情况下，建设服务型政府就必须把提供充足的和高质量的公

^① 迟福林. 适时推进公共服务型政府建设[N]. 经济研究参考. 2003-7-16.

^② 陈庆云等. 论公共管理中的公共利益[J]. 中国行政管理, 2005, (7): 18.

^③ 褚添有. 构建服务型政府: 多维理论之考察[J]. 南京社会科学, 2007, (9): 82.

^④ 李向京, 赖明勇. 经济全球化趋势下公共服务“市场化”需求分析[J]. 求实, 2006, (6): 43.

共服务作为核心，以满足社会公众日益增长的需求。从这个角度上来看，服务型政府就是“具备现代服务理念和能力，能够满足社会公共需求，提供充足优质公共产品与公共服务的现代政府”^①。

再者，履行政府责任是服务型政府建设的保障。服务型政府必须首先是有限的政府，政府在社会资源的配置中，应该充分发挥市场和民间社会的力量，从繁杂的日常事务和直接参与的经济活动中退出，将政府的职能主要转变到经济调控、市场监管、弥补市场失灵和提供公共服务上来。此时，政府的作用是掌舵而不是划桨，其法定服务义务是提供维护性公共服务、社会性公共服务、必要的公共设施以及完成为数不多的管制任务，并通过制定标准、实时加强管制和监督，以保证公众利益，防止欺诈和风险发生。于是，公共服务市场化也就成为高效率和高效益服务型政府建设的必然路径。但是，由于市场机制也存在着自身的缺陷——市场失灵，由市场主体提供公共服务可能会出现以牺牲“公平”而实现“效率”的情况，这不符合公共服务市场化“公平和效率有机统一”目标，也难以保证公共服务的生产和提供符合公众的要求，这必然要求政府承担起对市场主体公共服务生产监督的职责。其实，有限政府必须有法治政府作为保证，必须通过合法的行政程序积极履行公共服务职能，并接受来自权力机关、非政府组织和人民群众的监督和人民群众的监督，这是服务型政府成功建成的基本保障。

综上所述，从服务型政府的内涵出发，建设服务型政府，需对政府行政理念、行政体制、行政流程和行政文化等的全面重塑。首先，在行政理念上，服务型政府要求树立以人为本，执政为民的服务行政理念。在实现公共管理理念以及政府和公民角色重大转换的基础上，服务型政府建立的是以公民为中心，以服务公众日益多元化的公共需求为导向的新的治理模式，服务而不是管制，成为界定政府职能的核心价值；其次，建设服务型政府须把提供充足的和高质量的公共服务作为核心，以满足社会公众日益增长的需求，这就需要政府通过行政体制、行政流程和行政文化的重塑，全面提升政府公共服务能力；最后，以满足公众需求为目标，服务型政府建设要始终把公共利益的放在首位，在公共管理的过程中切实履行政府责任，以保障公共服务的有效提供。公共服务质量或公众满意度将成为服务型政府绩效考核的核心。

^① 李和中，钱道赓. 公共服务供给视角下的服务型政府建设[J]. 郑州大学学报（哲学社会科学版），2007，（4）：87.

（二）公务员是服务型政府建设的主体

服务型政府是以为民服务为宗旨并承担着服务责任的政府，而公务员作为政府工作人员，是政府职能的具体执行者，在国家行政管理运行中起着决策、组织、协调、控制的重要作用，直接影响着政府的管理水平和工作效率等。“人是行政之本，人力资源是政府能力中的前提性因素，也是主导性因素。人力资源包括量（公务员的数量）与质（公务员的体质、知识、技能、价值观、团队精神等）两个方面。与数量相比，对政府能力高低产生决定影响的是人力资源的质的方面，这不仅是因为一定的质量可以弥补数量的不足，而且是因为它直接影响政府能力的其他因素效能的发挥。”^① 因此，公务员是服务型政府建设的主力军，公务员队伍的素质能力也决定了服务型政府建设的速度和质量。只有服务型的公务员才有服务型政府，服务型公务员是服务型政府的组织基础和力量基础，是服务型政府建设得以顺利贯彻执行的关键。公务员在服务型政府建设中的主体地位，主要是从四个方面来考虑的：

1. 政府服务理念塑造应以公务员为主体

服务型政府建设目标的提出，是我国政府治理理念的一次深刻变革。我国的服务型政府建设是自上而下的“政府推进型”，而非自下而上的“自然生成型”，而公务员作为国家权力的行使者，其行政理念的转变自然是首当其冲。

（1）公务员对政府服务理念的认同是服务型政府建设的前提。公务员对服务型政府建设的理解和认识不足，观念的错误、消极的情绪等等都会阻碍服务型政府建设的速度和质量。因此，树立以人为本的理念是公务员进行服务型政府建设的根本前提，这不仅仅是认识问题，还包括坚定的信念和积极的行动，公务员只有树立为人民服务的理念，才会在其日后的工作中沿着正确的方向发展前进，才能确保服务型政府建设的顺利推进。

（2）加强公务员的伦理道德建设是政府服务理念塑造的保障。公务员具有双重的身份，既是具有自利性的普通公民，又是具有公共性的公共管理主体。显然，一个人作为公共管理主体与作为普通社会成员的职责会发生冲突碰撞，即公共利益和个人利益之间的冲突，这也是公务员面临的伦理困境。面对这样的困境，

^① 汪永成. 政府能力的结构分析[J]. 政治学研究, 2004, (2): 105.

究竟作何抉择，“在根本上取决于两种基本因素：公共管理者所受到的制度监督与控制，公共管理者自身的价值观”，^①换言之，在实施公共权力的过程中，公务员是将权力用于促进和实现公共利益，还是将权力用于谋取私利，既取决于宪政制度的安排，也取决于公务员的伦理道德水准。只有两者有机结合，才能确保公共权力不背离公共性。因此加强公共伦理道德建设的重要性不言而喻。从这个意义来讲，“构建服务型政府不仅需要完善政府的治理体制和工作机制，而且依赖于中国整个政府的公职体系和公职人员的伦理价值的重塑。”^②

我们的政府曾经存在着这样一个认识误区，即政府是由那些德才兼备的内圣之人或特殊材料制成的人组成的，他们都有坚定的理想信念，崇高的道德品质，大公无私。然而现实并非如此，现实社会中，官派作风，官本位思想仍根深蒂固。因此，政府服务理念塑造在赢得公务员的认同的同时，还须加强公务员的伦理道德建设，只有这样才能把政府的服务理念落到实处。

2. 政府服务规划的设计应以公务员为主体

如何设计政府服务规划是服务型政府建设的核心问题，需要政府制定合理有效的公共政策、采取有效的措施以改进公共管理水平，而承担这一重要的职责的便是掌握公共权力的公务员。显然，公务员是政府服务规划设计的主体。

公务员是一种社会精英层次的人力资源^③形式，具有制定公共政策、维持法律执行、影响社会资源的分配的重要角色。他们能够在政府规划的设计中利用先进的理念和价值观，运用先进的工作方法和管理手段，决定社会资源的流动方向，从而影响着公共服务供给的规模和质量。人力资源的不断开发是政府综合管理能力和绩效持续提高的源泉，因此，公务员设计合理的政府服务规划，对公共服务供给效率和质量的提高，促进服务型政府建设起了决定性的作用。同时，公务员由于其所处的特殊地位，也使他们成为了社会变革与发展的先知力量、社会行动的先导者，能及时对政府服务规划进行前瞻与调整，以引导着社会发展的方向，带动社会整体力量的选择。

此外，随着公共行政的发展，公务员在政府服务规划的主体地位将日益增强。

^① 万俊人主编. 现代公共管理伦理导论[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 247.

^② 服务型政府建设中伦理困境与对策研究[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/40557/65752/65755/4449866.html>.

^③ 洪富艳, 刘西涛. 建设服务型政府的现实回应: 加强公务员队伍建设刍议[J]. 今日科苑, 2007, (6): 150.

从战略规划的角度来看，“公共部门战略规划已不再仅被看作是高层管理者所关心的事，现在它常常涉及一个更大和更广泛的战略管理小组，包括整个组织的计划人员和运作管理者。这个战略管理小组沟通了高层管理者和中层管理者以及一线员工，打破了计划机构和运作机构之间的‘官僚障碍’，在其中，组织的运作管理者扮演了关键的角色，他们或者参加了组织的战略计划和目标定位的构思，或者成为战略规划顾问”，^①因此，当前政府服务规划不仅是少数专业计划人员的职责，更需要各层次、各领域公务员的共同智慧与努力。我国《公务员法》将公务员的范围从行政机关扩大到党委、人大、政协、审判、检察、民主党派七大机关工作人员，这也必将使其在政府规划中的主体地位进一步增强。

3. 政府服务能力的提升应以公务员为主体

政府效率和行政质量是政府能力的集中体现。公务员履行公共权力、实施公共政策、承担公共责任的主体，强调公务员队伍的专业化，直接指向行政效率和行政能力，因此，公务员的能力得提升是服务型政府建设得关键，公务员的服务能力水平直接决定了政府提供公共服务的能力和水平。

公务员的服务能力是由其思想品质、知识水平、业务素质、技能水平、工作方法等体现的。一方面，作为人力资源，公务员的品德素质、行为能力与行为规范构成了政府能力水平提高的基础、条件和手段^②，直接作用于服务型政府建设。其中，公务员的政治品德和道德良心关系到他是否按照目标的规定，兢兢业业地为公众服务，以其责任心客观、公正地执法，势必影响到服务型政府建设的成效；而公务员的知识水平、业务素质、技能手段、工作方法，则关系到他是否有能力胜任政府的各项管理工作，能否高效率地提供公共物品和服务以满足公众的需求。公务员的工作效率和质量是政府服务效率和质量的综合反映。另一方面，公务员对企业人力资源、科技人力资源也有着较大的制约和影响作用，其知识、能力和素质是在管理社会公共事务之中，通过提高政府的管理效率和效益而整合、优化配置整个社会的资源，创造整个社会的收益，推动经济以及社会的发展，从而实现其价值增值的。这是公务员通过提高管理效益而实现服务型政府建设的间接的人力资源形式，是和前面直接的作用力相互补充和配合的。

随着服务型政府建设的推进，公务员提供的产品和服务要与时俱进，满足人

^① 陈振明. 公共管理学（第二版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003：439.

^② 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，2006：16.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库