



doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.06.026

欢迎按以下格式引用:李志,李雪峰,向征.对基层公务员素质缺陷公众容忍度的实证研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(6):210-220.

Citation Format: LI Zhi, LI Xuefeng, XIANG Zheng. Study on the public's tolerance to the qualification defects of grass-roots civil servants and its inspiration[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(6):210-220.

# 对基层公务员素质缺陷 公众容忍度的实证研究

李志<sup>1</sup>,李雪峰<sup>1</sup>,向征<sup>2</sup>

(1.重庆大学公共管理学院,重庆 400044;2.成都信息工程大学管理学院,四川成都 610103)

**摘要:**公众容忍度是公务员约束机制研究的重要内容,文章在分析基层公务员胜任素质模型和“零容忍”理念的基础上,主要采用问卷调查法探究了中国公众对基层公务员素质缺陷容忍度的现状及影响因素。研究一对1022名基层公务员、企事业单位员工和大学学生的问卷调查结果表明,公众对基层公务员素质缺陷容忍度的结构包括工作能力不足的容忍度、工作态度不端的容忍度、服务意识不佳的容忍度、贪污腐败的容忍度和工作作风不实的容忍度等五个维度;不同类型人口学变量的容忍度比较发现:除性别外,容忍度在身份、学历和收入等变量上均存在显著差异。研究二探讨了公众对公务员上述五种素质缺陷不同组合的容忍度,476份问卷调查结果显示:公众容忍度与公务员素质缺陷的数量呈负相关;相对而言公众最能够容忍工作能力不足,最不能容忍贪污腐败;影响公众容忍度的主要因素包括素质缺陷的危害性、可纠性、普遍性、原则性以及公众利益的关联性。文章最后基于公众容忍度的视角,对构建有利于提高中国基层公务员队伍整体素质的社会伦理环境提出了对策建议。

**关键词:**基层公务员;素质缺陷;容忍度

**中图分类号:**K828.2

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2015)06-0210-11

## 一、公务员素质及素质缺陷研究的意义

努力建设廉洁、高效的政府,是中国政府和人民不断追求的重要目标,而基层公务员则是实现这一目标的关键因素。基层公务员既代表了政府形象,又是国家各项政策的具体执行者,其素质决定了公共服务的效率与质量,直接影响广大群众的切身利益,因此基层公务员的素质历来备受国家重视。《国家公务员行为规范》明确指出,公务员必须具有的八项素质是:政治坚定,忠于国家,勤政为民,依法行政,务实创新,清正廉洁,团结协作和品行端正。近年来,在中国建设服务型政府的背景下,为了强化政府的社会管理和公共服务职能,格外强调基层公务员的服务素质。党的十八大以来,中央提出要把人民对美好生活的向往作为党的奋斗目标,实现伟大的中国梦,这更是对广大基层公务员的综合素质提出了新的更高的要求。然而,当前基层公务员的实际素质却并不能达到党和政府的要求及满足时代发展的需要。

修回日期:2015-07-12

基金项目:国家社科基金西部项目“提高选拔任用干部公信度的心理综合模型”(09XDJ006)

作者简介:李志(1964-),男,重庆大学公共管理学院教授,博士,博士研究生导师,主要从事公共服务与公共政策、公共人力资源管理研究;李雪峰(1985-),男,重庆大学公共管理学院博士研究生,云南师范大学讲师,主要从事公共服务与公共政策、公共人力资源管理研究。

党的十七届四中全会曾指出:“公务员素质存在不少不适应新形势新任务的要求,不符合党的性质和宗旨的问题,例如有的党员忽视理论学习、学用脱节,有的领导干部法治意识、纪律观念淡薄,有的领导班子推动科学发展、处理复杂问题能力不够等”。基层公务员的部分素质跟不上新时代的要求,在相关理论和实践探索中也得已证实。李和中对中国四县市 2 298 名基层公务员的素质现状调查显示,在道德素质、知识素质、创新素质、服务素质和沟通素质等公务员核心胜任素质上,基层公务员都不同程度地存在欠缺,其中最突出的素质“短板”是服务素质和创新素质<sup>[1]</sup>。李晓霞基于对官民冲突事件的案例分析认为,基层公务员在知识、能力和个性特质等素质上均存在缺陷,分别具体表现为知识发展不平衡和知识体系不健全、沟通协调能力和群众工作能力不强、服务理念和责任意识缺失等问题<sup>[2]</sup>。而反腐实践活动所曝光的基层公务员素质问题更是令人堪忧,如有的官僚主义作风,公仆意识淡薄;有的不思进取,固步自封;甚至有极少数基层公务员思想道德下滑,私欲心理膨胀,出现了小官大腐的现象。据统计,在近年涉案金额上千万的贪污腐败案中,科级和科级以下的官员至少有 17 个,其中有 6 个涉案金额近亿元或上亿元<sup>[3]</sup>。以上事实都为基层公务员的素质问题敲响了警钟,而如何约束基层公务员素质缺陷则成为近年来理论界和实践界最为关心的话题。

许多国家和地区的实践表明,社会环境与公务员素质缺陷有着不可分割的联系,尤其是公众“零容忍”理念对公务员素质缺陷起到十分关键的制约作用。以公众容忍度对贪污腐败现象的影响为例,亚洲最清廉的新加坡、日本和中国香港,公众对腐败普遍持“零容忍”态度。在新加坡,人们把担任公职贪污受贿的人看成社会公敌<sup>[4]</sup>;日本民众普遍接受“耻感文化”,对腐败等破坏名誉的行为持强烈的鄙视态度<sup>[5]</sup>;中国香港市民对公务员贪污的容忍度接近于零<sup>[6]</sup>。而反观亚洲最腐败的一些国家,腐败文化却被广泛认同,甚至认为腐败是一种生活方式,人们对送礼及礼尚往来习以为常,几乎没有哪个官员是清廉的<sup>[7]</sup>;贪污腐败衍生为社会风气,就连马科斯、苏哈托等所谓领袖人物都自甘堕落<sup>[5]</sup>。上述国家和地区公众对腐败容忍度的差异,致使公职人员的廉政素质存在天壤之别。而究其原因,主要是因为腐败容忍度低的社会,官员腐败的法律风险和道德成本太高,因而往往能够自觉遵守法律,拒绝贪腐;而社会氛围如果偏向容忍腐败,就会使腐败者失去约束,变得无所顾忌<sup>[8]</sup>。正因为如此,本研究认为要有效解决公务员素质不足的问题,就必须致力于影响公务员素质提升的社会环境因素的研究,而在众多因素中,公众对公务员素质缺陷的容忍度问题是一个不可忽视的重要方面。

本研究所指基层公务员素质缺陷的含义是:处级以下基层公务员在履行自身职责时,在与个体绩效或组织绩效有关的素质上存在不足,主要包括政治素质、道德素质、能力素质、业务素质等方面的素质缺陷<sup>[1]</sup>。公众容忍度则是指人们对于感知到的基层公务员素质缺陷,在态度上的默许和宽容程度<sup>[9]</sup>。公众对公务员素质缺陷的容忍度不仅体现了公务员素质建设的外部监督环境状况,而且反映出公众要求公务员提升素质的具体内容,具有十分重要的研究价值。从当前的研究看,公众容忍度的研究主要集中在腐败容忍度方面,研究结果主要表现为两种观点:一种观点认为中国公众对公务员腐败的容忍度较高,并且从社会经济发展水平、公民意识和心态、社会转型期国情民情等多角度进行了解释<sup>[10,11]</sup>;另一种观点认为公民对腐败的态度其实都是“零容忍”,只是受到一些不利因素的影响而不能付诸行动,轻微的腐败行为到处横行,影响了群众的反腐信心<sup>[12]</sup>。也有人借用海登海默的腐败类型观点,把公众容忍度从高到低将腐败依次划分为白色、灰色和黑色三种类型<sup>[13]</sup>,认为中国公务员队伍的用人腐败开始从“灰色腐败”走向“黑色腐败”,越来越不为人们所容忍<sup>[14]</sup>。还有研究注意到,伴随着中国公众日益觉醒的公民权利意识,公众对腐败的容忍度会越来越低,而对廉洁政府的期望却越来越高<sup>[15]</sup>。

根据以上分析可知,公众对公务员素质缺陷容忍度的相关研究,在内容上腐败容忍度研究较多,对公务员其他素质缺陷以及各种素质缺陷组合的容忍度研究很少;而在方法上大多局限于主观经验描述,实证研究较少。为此,研究一拟探讨公众对基层公务员素质缺陷容忍度的结构与现状,并比较和分析容忍度在不同人口学变量上的差异;研究二拟探讨公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度,并初步讨论公众容忍度的影响因素。综合两个研究的结论,以期深入揭示公众容忍度的特点与规律,从而为构建有利于公务员素质提升的良好生态环境提供路径依据。

## 二、研究一:公众容忍度的结构和测量

### (一) 问卷设计

问卷的编制历经了条目的收集与评估、问卷试测、项目分析等步骤。第一步,根据李和中对基层公务员

胜任素质模型的实证研究成果<sup>[1]</sup>,以及查阅公务员素质的有关研究文献,从中提取涉及公务员素质缺陷的条目;第二步,对107名大学生和企事业单位员工进行开放式问卷调查,调查内容是“你能够容忍公务员的哪些素质缺陷”和“你不能容忍的公务员素质缺陷有哪些”,采用内容分析法提取公务员素质缺陷的相关条目;第三步,请一位行政管理学教授和三位心理学教师(其中教授、副教授、讲师各一名)补充公务员素质缺陷的条目,并对条目进行必要的合并、删除后得到54个条目;第四步,对156位大学生进行试测,根据试测结果对部分条目的表述方式进行修改完善,最终形成57个条目。

正式问卷包括两个部分的调查内容:第一部分是个人基本信息,主要包括性别、学历、收入状况等人口学信息;第二部分是基层公务员素质缺陷的57个条目,请调查对象依次作出容忍度判断,测量尺度采用Likert五点法,从1到5分别代表完全不能容忍和完全能容忍。

## (二) 样本选取

本次调查对象主要包括企事业单位员工、大学生和公务员,之所以选择这三类群体,主要基于以下两个原因:首先考虑样本量应足够大,由于企事业单位员工、大学生和公务员大都具备良好的文字理解能力,便于采用问卷调查法进行团体施测,因此能够确保获得足够多的样本量;二是考虑调查对象对公务员素质的关注度和熟悉度,企事业单位员工、大学生和公务员这三类群体不但获取公务员素质信息的渠道广,更重要的是这部分人群代表了制约公务员素质缺陷的核心力量,因此调查其容忍度对于构建公务员素质建设的外部生态环境意义重大。

正式调查一共向重庆、云南、山东、广东四省市发放问卷1200份,回收有效问卷1022份,有效回收率为85.2%。问卷的分布情况是:重庆大学、云南大学、云南师范大学、昆明理工大学、昆明医科大学等5所学校的大学生共382人,重庆市某区经济和信息化委员会、重庆市某县委统战部、云南省某县国税局、云南省某县森林公安局、云南省某县委组织部等5家行政机关的基层公务员共212人,重庆市某通讯信息技术产业有限公司、重庆某科技有限公司、云南某制药集团股份有限公司、云南省某县农村信用社、云南省某人民医院、山东省某商业集团有限公司、广州某汽车有限公司、重庆大学、云南师范大学等9家企事业单位员工共428人。调查对象的年龄在18-55岁之间,文化程度从大专以下到博士学历,其中男性占41.2%,女性占58.8%。

## (三) 问卷的信效度检验

### 1. 探索性因子分析结果

使用SPSS 18.0统计软件,对回收的其中511份问卷作探索性因子分析, $KMO = 0.935$ ,Bartlett球形检验值是6761.951, $p < 0.001$ ,说明样本非常适合作探索性因子分析。对样本数据进行主成份分析和方差最大正交旋转,提取特征根值大于1的5个因子共23个项目,累积方差贡献率达67.91%,各项目的载荷量在0.549~0.862之间,根据因子所包含的项目将其命名为:(1):工作能力不足的容忍度,包括5个条目,主要涉及公务员“沟通表达能力不足、创新能力不足、调查和研究问题的能力不足、计划统筹能力不足、学习能力不足”等内容,反映了公众对基层公务员工作能力不足的容忍度,该因子方差贡献率为17.88%;(2)工作态度不端的容忍度,包括5个条目,主要涉及公务员“上班迟到早退、经常请假不上班、上班时间做与工作无关的事情、对待工作不积极努力、无过便是功的工作态度”等内容,反映了公众对基层公务员消极工作态度的容忍度,该因子方差贡献率为14.51%;(3)服务意识不佳的容忍度,包括5个条目,主要涉及公务员“为民服务意识淡薄、公共服务态度冷漠傲慢、对群众反映的问题漠不关心、为人处事不公道正派、为群众办事时互相推诿”等内容,反映了公众对基层公务员服务意识不佳的容忍度,该因子方差贡献率为13.62%;(4)贪污腐败的容忍度,包括5个条目,主要涉及公务员“贪污腐败、公款吃喝玩乐、铺张浪费、滥用职权、徇私舞弊、挪用公款、吃拿卡要等违规行为”等内容,反映了公众对基层公务员贪污腐败的容忍度,该因子方差贡献率为12.90%;(5)工作作风不实的容忍度,包括3个项目,主要涉及“工作不能有效提升当地的公共服务质量、不干实事不讲实效、工作表现达不到岗位要求”等内容,反映了公众对基层公务员工作作风不实的容忍度,该因子方差贡献率为9.00%。各主成分对应的特征根、方差贡献率及因子载荷见表1。

### 2. 信效度检验

问卷的克隆巴赫 $\alpha$ 系数为0.94,分半信度为0.95,一般认为信度系数在0.8以上就非常好了,因此问卷的信度较高。

使用AMOS 7.0对回收的另一半511份问卷作验证性因子分析,可以看出,五因子模型的各项拟合指数

为: $X^2/df=2.083 < 5$ ,  $RMSEA=0.046 < 0.06$ ,  $NFI$ 、 $RFI$ 、 $IFI$ 、 $GFI$ 、 $CFI$ 、 $TLI$  等指标均接近或超过 0.95,说明五因子模型结构效度较好。总体来说,问卷的信效度均较高,说明问卷能够作为测量公众对基层公务员素质缺陷容忍度的有效工具。

表1 公众对基层公务员素质缺陷容忍度问卷的因素项目及载荷表

条目	因子				
	1	2	3	4	5
沟通表达能力不足	0.825				
创新能力不足	0.862				
调查和研究问题的能力不足	0.854				
计划统筹能力不足	0.792				
学习能力不足	0.708				
上班迟到早退		0.745			
经常请假不上班		0.763			
上班时间做与工作无关的事情		0.789			
对待工作不积极努力		0.710			
无过便是功的工作态度		0.567			
为民服务意识淡薄			0.735		
公共服务态度冷漠傲慢			0.797		
对群众反映的问题漠不关心			0.768		
为人处事不公道正派			0.549		
为群众办事时互相推诿			0.648		
贪污腐败				0.787	
公款吃喝玩乐,铺张浪费				0.805	
滥用职权,徇私舞弊				0.789	
挪用公款				0.609	
吃、拿、卡、要等违规行为				0.555	
工作不能有效提升当地的公共服务质量					0.608
不干实事不讲实效					0.742
工作表现达不到岗位要求					0.774
特征值	4.113	3.336	3.132	2.967	2.069
解释变异量百分比	17.88%	14.51%	13.62%	12.90%	9.00%

#### (四) 数据分析与讨论

通过对 1 022 份问卷的数据分析,可以探讨公众对基层公务员素质缺陷的容忍度现状以及容忍度在人口学变量上的差异。

##### 1. 公众容忍度的总现状与分析

从图 1 可以看出,当前中国公众对基层公务员素质缺陷的容忍度总体较低。有学者曾比较东亚地区不同国家民众的社会宽容度,发现中国民众对反常的社会现象宽容度最低<sup>[16]</sup>,这从侧面论证了本研究的结果。从各项得分看,公众对公务员贪污腐败和服务意识不佳的容忍度,比对公务员工作作风不实、工作态度不端和工作能力不足的容忍度更低,这表明公众的容忍度主要取决于公共利益的直接受损程度。一般认为,官德官风很大程度上能够影响民德民风,官德好,官风正,则带动好的民德民风;官德败坏,官风不正,就会导致民德滑坡、民风败坏,正所谓“凡上者,民之表也”。国家公职人员的公共服务精神和思想道德状况,不仅影响政府的执政效果,更对整个社会的文明进程具有重要的导向功能,而一个社会的堕落,往往是从国家官员的腐败开始的<sup>[17]</sup>。从这个意义上来说,与工作态度、能力和作风的不足相比,公务员的服务意识不佳和贪污腐败对公共利益的危害要重大且深远得多,所以公众最不能容忍公务员服务意识不佳和贪污腐败也在情理之中。

##### 2. 不同类型人口学变量的容忍度差异比较与分析

###### (1) 性别因素的容忍度差异比较与分析。

从表 2 可以看出,男性和女性的容忍度总体上不存在显著差异( $P > 0.05$ ),但男性比女性更能容忍公务

员工作能力和工作作风的不足。社会角色理论(Social Role theory)较好地解释了这一结果,认为一个人的行为通常取决于公众的角色期望,由于人们普遍对女性的道德伦理水平和亲社会性有更高的预期<sup>[18]</sup>,所以女性对违背职业伦理的现象容忍度更低。实践表明,增加女性官员的比率能够降低腐败水平<sup>[19]</sup>,联合国更是提出女性在议会中至少应该占30%,可见女性领导对公务员队伍整体素质的提升起到重要作用。而男性领导对公务员下属工作能力和工作作风不足的容忍度相对较高,可能会滋生公务员绩效管理的中庸文化,让低能力、低业绩的公务员有一定的生存空间,而在这种管理文化的导向下,公务员可能放宽自我要求,造成自身素质的退化,并最终导致整个公务员队伍素质的降低。从目前国情看,县处级以上女干部的比例过低(中组部2008年统计数据为16.5%),而且多为副职,影响力有限,这将严重制约女干部在公务员素质建设中发挥特有的优势作用。因此,未来应该更加重视党政人才队伍中女干部的选拔和培养。

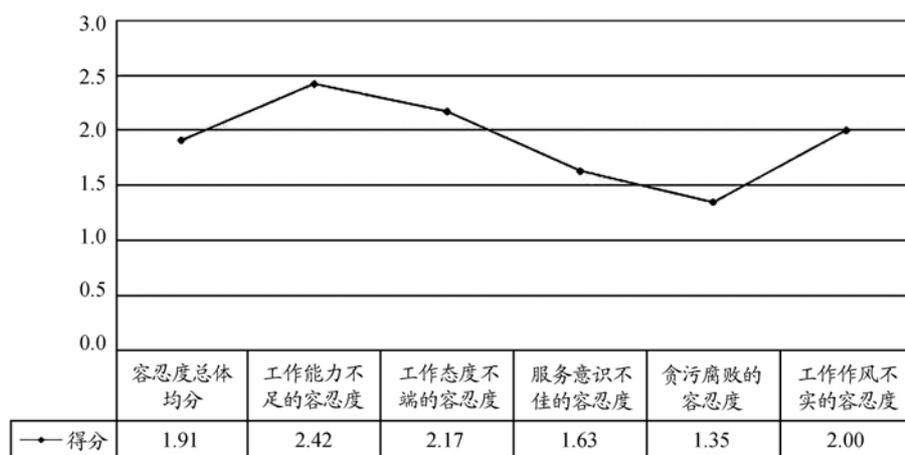


图1 公众的容忍度总体现状

表2 男性和女性容忍度的差异比较

	男性	女性	t
	M ± SD		
工作能力不足的容忍度	2.49 ± 0.88	2.37 ± 0.71	2.214 *
工作态度不端的容忍度	2.16 ± 0.85	2.18 ± 0.74	-0.454
服务意识不佳的容忍度	1.66 ± 0.66	1.61 ± 0.62	1.308
贪污腐败的容忍度	1.35 ± 0.54	1.35 ± 0.46	0.010
工作作风不实的容忍度	2.05 ± 0.73	1.97 ± 0.68	1.979 *
容忍度总体均分	1.94 ± 0.59	1.90 ± 0.50	1.332

注: \*表示  $P < 0.05$ , \*\*表示  $P < 0.01$ , 下同。

#### (2) 身份因素的容忍度差异比较与分析。

从表3可以看出,主要由企事业单位员工组成的社会群体的容忍度显著高于公务员和大学生( $P < 0.01$ ),而公务员和大学生的容忍度不存在显著差异( $P > 0.05$ )。这与当前社会流行按“潜规则”办事有一定关系,“办事要送礼,送礼才办事”成为惯常的社会交往方式,公众对某些腐败行为见怪不怪,从心理上对一些腐败行为默认和容忍<sup>[20]</sup>,因而社会人群对公务员素质缺陷的容忍度相对较高也就不足为奇。值得一提的是,虽然在校大学生目前的容忍度较低,但他们迟早要走出象牙塔,接受社会的洗礼,即使现在对腐败问题义愤填膺,在不良社会风气的影响之下,他们最终可能对各种腐败现象逐渐变得麻木不仁,这必须引起警惕。而公务员对自身素质缺陷的容忍度较低,这一定程度上反映了当前舆论监督对公务员的约束效果明显,现实中经常有官员因为言行不当遭到曝光,而公务员为此承受的政治风险和代价较为严重,因此公务员往往会注意避免出现过失;另外,由于所调查的公务员样本主要是中青年人群(年龄在35岁以下的占47%,45岁以下的占81%),表明广大中青年基层公务员能够正确看待自己或同事的素质缺陷,心理上不能容忍公务员的低素质现象,这为公务员的素质建设在队伍内部提供了思想基础。

表3 公务员群体、社会群体和大学生群体容忍度的差异比较

	1 公务员群体	2 社会群体	3 大学生群体	F	事后检验
	M ± SD				
工作能力不足的容忍度	2.34 ± 0.88	2.51 ± 0.90	2.42 ± 0.70	2.432	—
工作态度不端的容忍度	2.01 ± 0.85	2.25 ± 0.92	2.19 ± 0.69	5.682 * *	1 < 2、3
服务意识不佳的容忍度	1.63 ± 0.75	1.74 ± 0.75	1.59 ± 0.53	4.988 * *	2 > 1、3
贪污腐败的容忍度	1.26 ± 0.49	1.37 ± 0.58	1.36 ± 0.44	3.452 *	1 < 2、3
工作作风不实的容忍度	2.00 ± 0.74	2.13 ± 0.81	1.95 ± 0.64	5.452 * *	2 > 1、3
容忍度总体均分	1.85 ± 0.59	2.00 ± 0.64	1.90 ± 0.46	4.877 * *	2 > 1、3

## (3) 学历因素的容忍度差异比较与分析。

从表4可以看出,高学历群体的容忍度显著高于低学历群体( $P < 0.01$ )。这一结果意味着,在价值观念多元化的当今开放时代,人们的批判精神和忧患意识并没有随着学历的提高而相应增强。由于高学历群体更容易掌握社会话语权,因此他们对公务员素质缺陷的视而不见或沉默,将对社会的进步产生巨大的负面影响,如果不采取任何有效措施降低高学历群体的容忍度,那么在中国高等教育大众化、国民学历水平越来越高的趋势下,这种负面影响将变得广泛而深远。另一方面,高学历群体通常是社会各个领域的精英,对全社会的示范效应非常显著,这部分人对公务员素质缺陷的容忍度高,势必会影响到社会其他阶层的态度,降低全社会对公务员的素质要求,不但不利于公务员队伍的建设,还极大地冲击了传统的伦理标准,引发社会价值观念的倒退。从各项得分看,高学历群体对公务员工作能力不足的高容忍度最让人担忧,高学历群体对公务员工作能力不足持低容忍态度(得分低于3分)的仅占53.7%,这一比例远低于本科的74.2%和专科的78.2%,公务员的能力素质是为公众提供优质公共服务的基本保障,高学历精英群体忽视公务员能力素质的重要性,可能造成公务员缺乏进取的内生动力,进而导致能力素质退化,从长远看会对公共行政构成潜在的挑战。

表4 不同学历群体容忍度的差异比较

	1 大专及以下	2 本科	3 硕士及以上	F	事后检验
	M ± SD				
工作能力不足的容忍度	2.19 ± 0.85	2.43 ± 0.75	2.69 ± 0.92	10.198 * *	3 > 2 > 1
工作态度不端的容忍度	1.90 ± 0.78	2.19 ± 0.76	2.36 ± 0.98	10.240 * *	1 < 2、3
服务意识不佳的容忍度	1.64 ± 0.69	1.61 ± 0.60	1.83 ± 0.86	4.774 * *	3 > 1、2
贪污腐败的容忍度	1.24 ± 0.54	1.36 ± 0.46	1.42 ± 0.66	4.021 *	1 < 2、3
工作作风不实的容忍度	1.97 ± 0.80	1.99 ± 0.68	2.13 ± 0.76	1.622	—
容忍度总体均分	1.79 ± 0.60	1.92 ± 0.50	2.09 ± 0.70	7.860 * *	3 > 2 > 1

## (4) 收入因素的容忍度差异比较与分析。

从表5可以看出,高收入人群的容忍度显著高于中低收入人群( $P < 0.01$ )。这是一个令人担忧的结果,从西方国家的财富发展史看,富人始终在国家政治生活中扮演主要角色,富人群体总是会通过多个层面直接或者间接地干预政治,影响政府制定或做出能够帮助他们攫取更多财富的决策<sup>[21]</sup>。著名经济学家吴敬琏认为,随着中国经济的腾飞,权贵资本主义已经成为一种现实的危险<sup>[22]</sup>。因此,财富一旦与政治结合,中国的富裕阶层不但对公务员的素质缺陷视而不见,相反认为这是获取更多财富或发展实力的捷径和机会,这将对国家的根基产生致命的影响。从本次调查的样本看,高收入人群主要是企业精英和高校高级知识分子,作为分别为社会进步提供动力和方向的两大社会精英群体,他们比普通民众对公务员素质缺陷的容忍度更高是一个危险的信号,这间接地反映了不同阶层对公务员的素质缺陷既不满又容忍的矛盾心态:当公务员的素质缺陷伤害到自身利益时会感到不满,而公务员的素质缺陷与自己无关甚至能利用时又能容忍。针对这样的民众心态,中央对问题公务员的“零容忍”态度和相关处理措施很有必要,另外还应当提高全社

会对公务员素质重要性的认识,形成有利于公共行政监督的社会伦理环境。

表5 不同收入群体容忍度的差异比较

	1 低收入	2 中等收入	3 高收入	F	事后检验
	M ± SD				
工作能力不足的容忍度	2.34 ± 0.87	2.38 ± 0.83	3.00 ± 0.88	10.070**	3 > 1、2
工作态度不端的容忍度	2.02 ± 0.87	2.16 ± 0.85	2.66 ± 0.97	8.980**	3 > 1、2
服务意识不佳的容忍度	1.63 ± 0.77	1.69 ± 0.67	2.00 ± 0.86	3.977*	3 > 1、2
贪污腐败的容忍度	1.30 ± 0.59	1.33 ± 0.49	1.40 ± 0.52	0.560	—
工作作风不实的容忍度	2.03 ± 0.82	2.04 ± 0.70	2.45 ± 0.70	5.244**	3 > 1、2
容忍度总体均分	1.87 ± 0.63	1.92 ± 0.55	2.30 ± 0.62	8.639**	3 > 1、2

注:低收入指≤3 500元/月,中等收入指3 501~5 500元/月,高收入指≥5 501元/月。

#### (五) 小结

研究一的结果表明,公众印象中基层公务员的素质缺陷主要包括工作能力不足、工作态度不端、服务意识不佳、贪污腐败和工作作风不实等5个方面。但在现实中,公务员可能是一项或多项素质存在缺陷,因此在研究一的基础上,研究二继续探讨公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度,并初步分析公众容忍度的影响因素。

### 三、研究二:公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度

#### (一) 调查工具与样本选取

根据前面的研究结果,设计了用于调查公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度问卷。问卷的第一部分按照“廉洁自律、服务意识、工作作风、工作态度和工作能力”5个方面是否存在缺陷,得到了31种素质缺陷组合(表6),首先请调查对象阅读指导语中对5项素质具体内涵的解释,然后依次对31种类型的基层公务员进行容忍度判断。问卷采用Likert五点法,从1到5分别代表完全不能容忍和完全能容忍。同时,为了初步探讨公众容忍度的影响因素,问卷的第二部分设计了以下三个问题:(1)你最能容忍基层公务员的哪一项素质缺陷,为什么?(2)你最不能容忍基层公务员的哪一项素质缺陷,为什么?(3)还有哪些因素会影响你对基层公务员素质缺陷的容忍度?通过频数统计并分析容忍度的影响因素。

本次调查一共发放问卷508份,回收有效问卷476份,有效回收率93.7%,调查对象包括重庆大学、云南师范大学等2所高校的大学生115人,重庆市某区经济和信息化委员会、重庆市某县委统战部、重庆市某区委党校等4家行政机关的基层公务员135人,重庆某储蓄银行、重庆某公路集团有限公司、重庆大学、西南政法大学等6家企事业单位员工226人。

#### (二) 公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度

从表6可以看出:(1)总体而言,公务员的素质缺陷数量越少,公众的容忍度越高,反之则越低。(2)比较而言,公众容忍度最高的是在廉洁自律、服务意识、工作作风和工作态度方面均表现良好,但能力存在不足的基层公务员;而对5个方面都不足的基层公务员容忍度最低。(3)公众对能力不足的基层公务员容忍度最高,对贪污腐败的基层公务员容忍度最低。这一点从问卷第二部分问题的回答中也得到了印证,统计显示有49.0%的人认为自己最能容忍的公务员素质缺陷是工作能力不足;而有44.3%的人认为自己最不能容忍的公务员素质缺陷是贪污腐败。究其原因,很可能是因为基层公务员身处服务群众的第一线,需要经常为群众解决实际问题,如果不公道正派,甚至受贿索贿,将会严重损害公共利益。联合国的调查报告指出,全世界的腐败官员平均每天要贪污16.43亿美元,而且每个国家都有官员利用行政权力收取贿赂和佣金<sup>[25]</sup>。这说明贪污腐败现象是世界共同面临的严重问题,也充分反映出基层公务员廉洁自律的重要性,一旦基层公务员的品行败坏,那么能力越强对社会的危害反而越大。正因为如此,公众对基层公务员的素质要求表现出了“重品行,轻能力”的倾向。(4)即使对于贪污腐败的基层公务员,在某些特定的前提条件下公众仍会一定程度上选择容忍。例如表6中对于廉洁自律表现不足,但在其他方面都表现较好的公务员,公众的容忍度分数为3.13分。而分析原因发现,公众之所以有条件地容忍腐败,是因为有不少人赞成以下一些观点:“如果公务员只是廉洁但没有能力,那么他无法为公众谋福利,相反要是他创造的价值远远大于贪污

数量,这会促进社会进步”;“公务员能力越强,就越能为公众服务,而群众就能够更加受益,公务员贪污点也就可以理解”;“只要贪污不算过分同时能力又很强,能把工作做好那么也是可以容忍的”。这些观点反映出对于公务员的任一单项素质缺陷,公众都不是绝对的“零容忍”,而是会综合考虑公务员的整体表现,这就不难解释为什么对于“两手干部”(干工作有一手,搞腐败也有一手),公众并不非常排斥的原因。也有研究表明,当腐败问题以抽象的方式呈现时,公众很容易将其视作一件坏事,但当腐败在某种特定的情景下出现时,有些人就比较容易接受腐败行为<sup>[8]</sup>,这实际上也反映了公众有条件地容忍腐败的心理,这与本研究的结果相吻合。

表6 公众对基层公务员不同素质缺陷组合的容忍度

编号	廉洁自律	服务意识	工作作风	工作态度	工作能力	容忍度评分
1	×					3.13 ± 1.22
2		×				3.59 ± 1.09
3			×			3.72 ± 1.06
4				×		3.66 ± 1.11
5					×	3.82 ± 1.12
6	×	×				2.76 ± 1.09
7	×		×			2.81 ± 1.13
8	×			×		2.79 ± 1.08
9	×				×	2.81 ± 1.11
10		×	×			3.08 ± 0.97
11		×		×		3.11 ± 1.86
12		×			×	3.15 ± 0.95
13			×	×		3.18 ± 1.03
14			×		×	3.24 ± 1.00
15				×	×	3.13 ± 1.03
16	×	×	×			2.38 ± 1.01
17	×	×		×		2.36 ± 0.99
18	×	×			×	2.35 ± 1.01
19	×		×	×		2.43 ± 1.05
20	×		×		×	2.47 ± 1.00
21	×			×	×	2.33 ± 0.97
22		×	×	×		2.59 ± 1.02
23		×	×		×	2.60 ± 0.91
24		×		×	×	2.51 ± 0.91
25			×	×	×	2.66 ± 0.97
26	×	×	×	×		1.88 ± 1.02
27	×	×	×		×	1.96 ± 0.98
28	×	×		×	×	1.85 ± 0.89
29	×		×	×	×	1.99 ± 0.98
30		×	×	×	×	2.03 ± 0.97
31	×	×	×	×	×	1.25 ± 0.52

注:打“×”表示公务员在某项素质上存在不足。

### (三) 公众容忍度影响因素的初步探讨

对问卷第二部分的回答进行频数统计,结果见表7。可以看出,公众容忍度主要受到素质缺陷以下5个特征的影响,即:(1)素质缺陷的危害性。公务员的某项素质缺陷对社会的危害程度越高、危害面越广,则公众的容忍度越低。(2)素质缺陷的可纠性。素质缺陷越容易被纠正或得到改善,公众的容忍度就越高。(3)素质缺陷的普遍性与受关注度。某种素质缺陷在公务员队伍中越是普遍存在、越受到公众的关注,则公众的容忍度就越低。(4)素质缺陷是否违反原则性。对于违反职业道德、违纪违法等原则性的素质缺陷,公众的容忍度较低。(5)素质缺陷与公众利益的直接关联性。公务员的某项素质缺陷越是直接影响公众的切身利益,则公众的容忍度就越低。总之,对于违反原则性、危害大、直接伤害公众利益以及在公务员队伍中普

遍存在的素质缺陷,公众的容忍度较低,而对于容易得到改善的素质缺陷,公众的容忍度相对较高。

表7 公众容忍度的客观影响因素

特征	频数	频率	代表性观点
A. 素质缺陷的危害性	117	24.7%	贪污腐败导致社会风气败坏;贪污腐败不利于社会公平;能力不足只会造成办事效率低下;能力不足的后果在公众承受范围之内。
B. 素质缺陷的可纠性	108	22.8%	能力可以通过培训、学习、锻炼等方式得到提升;能力不足是正常现象,容易改变;能力不足可能是短暂的;能力不足可能是多种因素导致。
C. 素质缺陷的普遍性与受关注度	96	20.2%	贪腐现象盛行;公务员被曝光的多是贪污腐败的问题;公众对公务员的能力不敏感;公务员的能力与公众的关系不大。
D. 素质缺陷是否违反原则性	83	17.5%	贪污腐败丧失职业道德底线;贪污腐败违反法律;贪污腐败是品质败坏的表现;贪污腐败违背了公务员最基本的廉洁素养。
E. 素质缺陷与公众利益的关联性	70	14.8%	贪污腐败背离了为人民服务的宗旨;贪污腐败导致公务员只会谋求自身利益;贪污腐败的公务员不会真正为公众谋福利;贪污的都是百姓的血汗钱。

#### 四、基于容忍度视角下社会伦理环境构建的相关启示

研究表明,虽然公众对基层公务员素质缺陷的容忍度总体不高,但是容忍度在各人口学变量上表现出了一系列让人担心的问题。这反映出在改革开放所带来的观念冲击下,人们的价值观发生了深刻的变化,对于公务员的素质人们不再是“高标准、严要求”,即便对于公务员的腐败问题公众也不再是“零容忍”。这在很大程度上表明公众对公务员素质不足的监督力度在削弱,这种力度的削弱势必会降低公务员提升自身素质水平、抵制腐败行为发生的自觉性和主动性。研究表明,公众对腐败行为的容忍度高,会提高公务员的腐败动机,诱发公务员的腐败行为;而当社会腐败成风时,又会反过来大幅提高公众对腐败的容忍度,如此社会将陷入一个恶性循环<sup>[24]</sup>。实践表明,加强公众廉政文化教育,降低公众对公务员素质缺陷的容忍度,有利于形成良好的行政伦理生态,督促公务员队伍素质的提高<sup>[25]</sup>。因此,围绕降低公众容忍度为中心的社会伦理环境的构建,对建设优秀的基层公务员队伍有着十分重要的积极意义。

##### (一) 唤醒公众的社会主人翁意识,全面降低公众对公务员素质缺陷的容忍度

研究表明,公众认为公务员的有些素质并不重要,因而降低了对这些素质的期望和要求,即使公务员在这些方面明显表现不足,公众也往往不太关注或习以为常,这种心态实际上无意间纵容了公务员的素质缺陷。因此,当务之急是提高公众对公务员素质重要性的认识与关注,主要包括三方面的措施:首先,加大对公务员素质重要性的宣传力度。通过电视、报纸、杂志、互联网等媒体向公众宣传公务员素质缺陷的具体危害,消除公众对公务员素质缺陷事不关己的片面认识,纠正部分人认为“‘好人’就是好公务员”的错误观念,引导全社会高度关注公务员队伍素质的全面发展。其次,要畅通公众意见表达、利益维护的渠道。对于公众反映的问题公务员,相关主体要及时处理并向公众反馈,从而增强公众的社会主人翁感受,激发更多人政治参与的愿望和热情,从过去对公务员素质缺陷不闻不问的心态,转变为态度上的坚决零容忍和行动上的积极主动监督。最后,净化社会风气。要在全社会弘扬积极向上的政治文化,倡导政治清明、政府清廉、干部清正的社会主流价值观念,消除“有权不用,过期作废”、“千里做官只为财”等腐败观念,让公务员的廉洁、高效成为一种公众习惯,降低全社会对公务员素质缺陷的容忍度。

##### (二) 完善和落实公务员的培训与考评制度,加大对素质缺陷公务员的惩治力度

研究发现,公务员的素质缺陷越多,则公众越难以容忍,对此必须通过组织培训、强化管理等方式方法全面提升公务员的综合素质水平。一是要将公务员的培训工作制度化、常态化,定期对公务员进行素质培训。各级行政机关应高度重视公务员素质培训,结合本单位的实际情况合理制订年度、月度培训计划,防止培训的随意化和形式化,保证培训的针对性和实效性,要着重培养公务员的廉洁自律、服务意识、工作作风、工作态度和工作能力等素质,全面提高公务员的综合素质,因为只有基层公务员队伍的整体素质越来越高,公众对有素质缺陷公务员的容忍度才会越来越低。二是要在公务员的考评中加大群众测评所占的比重,把群众满意不满意作为衡量基层公务员工作好坏的第一标准。从考评过程到考评结果的每一个步骤都应该及时向公众公开,对于考评结果的具体运用等问题,也应向公众作出详细的解答,切实加强公众对公务员整个考评的监督,用实实在在的考核措施解决公众最关心的基层公务员“四难”(门难进、脸难看、话难听、事难

办)和“四风”(形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风)问题。三是要加大对公务员素质缺陷的惩治力度。由于受政策和宣传的影响,公众更容易将目光聚焦在公务员贪污腐败等原则性问题上,“老虎”、“苍蝇”一起打等反腐政策已广为人知,但是对于公务员工作态度不端、工作能力不足的后果如何,则知晓甚少。调查中发现,有人认为即使公务员的工作态度不端,也不会受到任何形式的处罚,甚至少数公务员自己也认为“只要大错不犯,小错不断也不会拿我怎么样”,这让公务员的态度、能力等素质处于群众监督的真空状态。因此,要加强宣传《公务员法》、《国家公务员考核规定》对公务员考核的相关规定和要求,各机关单位必须依法认真贯彻落实考评结果的运用,尤其对于培训之后素质仍不达标或一犯再犯的素质问题,要对公务员予以警告、严重警告、降职、直至开除的严肃处理,发挥警示和教育作用,只有让公众强烈感受到政府对素质缺陷公务员的惩治决心,公众才会上下同心,一致对公务员的素质缺陷“零容忍”。

### (三)降低精英群体对公务员素质缺陷的容忍度,发挥精英群体的社会示范效应

反腐实践表明,社会价值观念可以对公务员腐败构成重要约束,而无疑精英群体的价值观念对全社会起到举足轻重的示范作用,特别是高级知识分子在思想上、社会各行业精英在行动上,都将对整个社会的伦理规范产生重要的影响。但研究发现高学历、高收入群体对基层公务员素质缺陷的容忍度较高,因此迫切需要采取措施以降低这部分人群的容忍度。首先,培养高级知识分子独立的批判精神和正确的价值观。要动员知识分子围绕公务员的素质建设广泛开展课题研究、学术讲座、学术交流会,以研究如何降低公众容忍度和公务员腐败行为发生频率为己任,特别是批判对民众有较大思想冲击的腐败有益论观点<sup>[26]</sup>,要充分论证并说明该观点在中国国情下的局限性与不足之处,为全社会反腐败、反平庸的文化建设提供思想保证。其次,提高社会各行业精英的公共责任感。对于精英分子,要加强公共责任意识教育、公共情怀和使命感的培养,提高其参与公共事务管理的积极性,为全社会共同参与监督公务员的素质的行动作表率。最后,围绕规范行政权力运行,完善权力运行机制,严防官商勾结、官学勾结等潜在问题。必须指出的是,极少部分精英分子之所以容忍度较高,不排除这部分人丧失良知,想利用基层公务员的素质缺陷钻空子,谋取一己之私的可能性。因此必须要加强对公务员的权力制约,规范行政权力运行,使权力运行流程公开透明,让权力运行在阳光下,从源头上遏制以权谋私、权力寻租的现象,让少部分投机倒把的人“欲为之而不能为”。

### (四)加强对大学生的廉洁教育,增强大学生抵抗腐败的免疫力

研究发现,大学生群体对基层公务员素质缺陷的容忍度显著低于社会职业人群,从积极的角度看,利用大学生容忍度低的特点,可充分发挥大学生在公务员素质提升中的积极作用,而从当前反腐实践看,网络反腐中大学生往往扮演着十分重要的角色<sup>[27]</sup>。但值得注意的是,当前大学生自身抗拒腐败的能力并不强。事实上,当前腐败行为低龄化倾向明显<sup>[28]</sup>,频频发生的“二十六岁现象”已经说明了刚毕业大学生对腐败行为的免疫力还不够,因此仍需要十分重视对大学生的廉政教育。一是要让廉洁文化走进校园。要以社会主义荣辱观教育为主线,通过廉政教育与课堂教学结合、与学生德育结合、与校园文化活动、与社会实践相结合等多种形式,倡导廉洁光荣、腐败可耻的思想,提升大学生的廉政意识,并通过发掘一批优秀学生干部尤其是党员学生干部,发挥示范作用,激励广大大学生见贤思齐,让大学生从态度上和行动上都做到对腐败“零容忍”。二是要加大社会、学校、家庭等多方合作,共同塑造大学生廉洁品质的人格特征。大学生的廉政教育是一个系统工作,要探索学校、家庭、社会、政府等多方合作教育机制。要形成大学生廉洁教育的网状结构,切实增强大学生廉政教育的实效,学校的评优、评奖、入党,社会各行各业的人才观、用人观,政府机关对公务员、事业单位招聘的条件设置,都应当修正过去只以能力论英雄的做法,要把对大学生的品行考察放在首要位置,通过建立大学生品行记录档案,对考试舞弊或有其他不诚信行为记录的大学生予以一票否决,以此引导大学生加强自身的品德修养。此外,家庭廉洁教育也应该发挥更大的作用,要通过家庭成员的言传身教和以身作则,使大学生耳濡目染并养成洁身自好的良好习惯,促进大学生牢牢树立廉洁价值观,真正提高大学生对腐败行为的免疫力。

## 五、结论

在本研究条件下,可以得到以下五点结论:(1)公众对基层公务员素质缺陷容忍度问卷包括工作能力不足的容忍度、工作态度不端的容忍度、服务意识不佳的容忍度、贪污腐败的容忍度和工作作风不实的容忍度等5个维度,问卷具有较好的信度与效度。(2)公众对基层公务员素质缺陷容忍度总体较低,其中对工作能力不足的容忍度最高,对贪污腐败的容忍度最低。(3)除性别外,容忍度在身份、学历和收入等人口统计学变量上均存在显著差异。(4)公众容忍度与公务员素质缺陷的数量呈负相关,但同时受到公务员整体素质表现的影响。(5)影响容忍度因素包括素质缺陷的危害性、可纠性、普遍性、原则性以及公众利益的直接关联性等五个方面。

## 参考文献:

- [1] 李和申, 钱道康. 中国公务员素质建设研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 175-410.
- [2] 李晓霞. 中国基层公务员素质建设研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2010: 75-80.
- [3] 苏永通. 科级腐败已成隐患, 千万级“小官巨贪”十年查处愈多[N]. 南方周末, 2011-03-31(A01).
- [4] 李光耀. 李光耀回忆录[M]. 北京: 外文出版社, 2001: 162.
- [5] 孙晓莉. 国外廉政文化概略[M]. 北京: 中国方正出版社, 2011: 227-303.
- [6] 任建明, 杜治洲. 腐败与反腐败: 理论、模型和方法[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009: 191.
- [7] 王沪宁. 腐败与反腐败: 当代国外腐败问题研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 1990: 99-100.
- [8] 公婷, 王世茹. 腐败“零容忍”的政治文化——以香港为例[J]. 复旦公共行政评论, 2012(2): 169-186.
- [9] 李学迎. 宽容的典籍解释、学者解读与比较分析[J]. 云南行政学院学报, 2012(4): 133-137.
- [10] 刘玉琰. 两手干部”考验公众腐败容忍底线[J]. 人民论坛, 2011(12): 42-43.
- [11] 侯小丰. 我国反腐败的文化困境[J]. 浙江学刊, 2011(6): 14-24.
- [12] 龙大江, 盛欣. 中国实施腐败“零容忍”策略探论[J]. 求索, 2010(6): 72-73.
- [13] HEIDENHEIMER A J, JOHNSTON M, LEVINE V T. Political corruption: A hand book [M]. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1993: 149-164.
- [14] 何增科. 创新体制从源头上预防和治理腐败[J]. 公共管理学报, 2004, 1(3): 20-26.
- [15] 柯红波. 腐败与公众信任——基于政府官员的调查与解读[J]. 中共杭州市委党校学报, 2009(6): 72-78.
- [16] 马得勇. 东亚地区民众宽容度比较分析[J]. 北京行政学院学报, 2008(5): 9-13.
- [17] 张萃萍. 困境与重建——当代中国公务员行政道德建设研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 27.
- [18] PRICE D. Society and bureaucracy in contemporary Ghana [M]. Berkeley: University of California Press, 1975.
- [19] SWAMY A, STEPHEN K, YOUNG LEE, OMAR A. Gender and Corruption [J]. Journal of Development Economics, 2001, (1): 25-55.
- [20] 吴海红. 困境及出路: 反腐倡廉建设中的社会监督机制研究[J]. 探索, 2012(1): 1-5.
- [21] 凯文·菲利普斯. 一本书读懂美国财富史[M]. 北京: 中信出版社, 2010: 326.
- [22] 吴敬琏. 当前中国面临的最严重危险是权贵资本主义[J]. 领导文萃, 2012(7): 23-26.
- [23] 许连纯, 徐洪波. 中国现代化进程中的腐败问题研究[M]. 郑州: 河南人民出版社, 2005: 1.
- [24] 过勇. 经济转轨、制度与腐败[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 121-122.
- [25] 廖晓明, 罗文剑. “零容忍”反腐败: 内涵、特征与进路[J]. 中国行政管理, 2012(1): 57-60.
- [26] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 北京: 华夏出版社, 1988: 69.
- [27] 李志, 杨笛. 国外电子治理反腐探究及中国反腐环境的构建[J]. 云南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2013(2): 102-108.
- [28] 中国犯罪学研究会预防职务犯罪专业委员会. 中国职务犯罪预防调查报告[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2004: 576.

## Study on the public's tolerance to the qualification defects of grass-roots civil servants and its inspiration

LI Zhi<sup>1</sup>, LI Xuefeng<sup>1</sup>, XIANG Zheng<sup>2</sup>

(1. School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China;

(2. Department of Management, Chengdu University of Information Technology, Chengdu 610103, P. R. China)

**Abstract:** Public tolerance is an important factor of civil servants constraint mechanism. This paper, based on the quality of the grass-roots civil competency model and the “zero tolerance” concept, uses questionnaires to explore the current situation and influencing factors of public tolerance to the quality of the grass-roots civil servants defect. The first research that studies on 1 022 persons shows the public's tolerance to the qualification defects of grass-roots civil servants consists of five dimensions: tolerance to capability defects, tolerance to bad attitudes, tolerance to moral deficiencies, tolerance to corruption and tolerance to low achievements; different demographic variables have different effects, but there is no difference for the gender factor. The second research on 476 respondents shows that people have a relative higher tolerance to capability defects, but lower tolerance to corruption; influencing factors of public tolerance are harmfulness, plasticity, universality and discipline of the qualification defects of grass-roots civil servants and its direct connection with public interest. In the end, this paper puts forwards some suggestions as to constructing a social and ethical environment for improving the qualification of grass-roots civil servants from the perspective of tolerance.

**Key words:** grass-roots civil servants; qualification defect; public's tolerance

(责任编辑 彭建国)