第一章

公共部门人力资源测评概述

【学习目标】

- 掌握公共部门人力资源测评的概念和特点。
- 掌握公共部门人力资源测评的内容及特殊性。
- 掌握公共部门人力资源测评的类型和作用。
- 了解西方公共部门人力资源测评的历史发展。

第一节　公共部门人力资源测评的概念和特点

一、公共部门人力资源测评的概念

（一）人力资源测评

人力资源测评多被称为人员测评、人才测评、人员素质测评、人才素质测评等，结合国内外有代表性观点，人力资源测评是指运用科学的测评技术方法（以下简称“方法”）对人力资源或人的素质特征进行测量与评价，为人力资源管理决策或组织人事决策提供科学依据或支持的活动或过程。它主要包括人力资源测量和人力资源评价两个环节。

1. 人力资源测量

人力资源测量是指运用一定的法则，用数字或符号对人的素质特征进行定量描述的活动或过程。一方面，测量需要根据“一定的法则”，即测量要根据规则、原理、方法、程序等进行，如测量人的智力，是根据智力理论编制测验，了解被测者在测验上的得分。另一方面，测量的是人的稳定的素质特征，这是测量的客体，即测评的内容（详见本章第二节），人力资源测量就是要确定人的素质特征的差异。因此，人力资源测量就是根据一定的法则，采用一定的程序，用数字或符号对人力资源素质确定出一种数理化的价值。[①]需要说明以下几点。

首先，有的将测量的参照点和单位称为测量的两个要素，还有的将法则（参照点和单位）、数字或符号、测量的事物称为测量的三要素或三元素。其中，参照点即计算的起点，分为绝对参照点和相对参照点。前者即绝对零点，如测量体重等使用的都是绝对零点；后

① 郑日昌，孙大强. 心理测量与测验[M]. 2 版. 北京：中国人民大学出版社，2013：19.

者是人为设定的零点，对人的心理和行为测量所用的参照点都是人定的，这有很大的限制，就是从该点起计算的数值不能以“倍数”的方式解释，如甲的智商为 100，乙的智商为 50，不能说甲的智力是乙的两倍，因为没有零智力。

其次，测量的结果总是对人力资源素质特征的量的确定。虽然有时人们把诸如“1”代表男、“0”代表女这样的做法也叫作测量，但这里的数字实际上仅是一种分类符号，并不是有意义的数量。而所谓“数量”不仅指描述事物特征的符号，而且指一种有序的量，具有四个特性：①区分性，即一个数（如“1”）不同于另一个数（如“2”）；②序列性，即 1＜2＜3＜4……；③等距性，即 2－1＝1，3－2＝1，所以，2－1=3－2；④可加性，即一个数加另一个数产生第三个数。数量的这些特点是一切数学运算的基础，也正是基于此，对包括人在内的测量对象特征差异的测量才成为可能。当然，有些测量的定量描述的精确度高些，而另一些的精确度就低些，这是正常的，既与测量对象的性质有关，也与测量所用工具有关。[①]

最后，测量分为直接测量和间接测量。前者是指用一个工具直接对测量对象进行测量，如测量身高，而后者是指对抽象概念的测量，无法对测量对象直接进行观察和测量，如测一个人的管理能力，无法直接拿某个工具去测，只能是通过某种方法观察他的言行举止，以此来“代表”其管理能力。在这个过程中，观察的是其言行举止，但测的是其管理能力。大多数人力资源素质特征都属于内在特征，对内在特征的测量都属于间接测量，即以行为为测量对象，间接地测量某个心理属性或社会属性，如能力、态度、价值观等。

2. 人力资源评价

人力资源评价是指依据定量描述或直觉经验来确定人的素质特征的价值的活动或过程，即以测量为基础，通过对测量环节得到的有关素质特征的信息进行概括和描述，结合组织和职位的要求等，做出价值评判。因此，这不是简单对测量得到的信息进行归纳总结，而是一个主观性和客观性的统一过程，基于分析信息又超越分析信息。定量描述、加权和价值判断被称为评价的三个要素。

由上可知，①测量是对人的素质特征进行定量分析，使其具有类似“数”的性质和形式，从而用数字对人的素质特征进行描述。这个定量的过程，是人力资源测评科学化的重要保证。而评价是定性的过程，是对测量的定量结果进行综合定性分析，即对前述定量描述进行主观分析、判断和推测，衡量其价值和意义。②测量和评价都要依赖某种法则，但区别在于：测量与评价的法则是不同的，测量并不关注人的素质特征的价值大小，但评价需要关注其价值，评价是一种价值判断，是为最终的人力资源管理决策服务的。③二者既有区别，又有联系。测量是评价的基础和前提，测量使评价有了可参考的证据，评价因此而变得科学客观；而评价是测量的目的和归宿，评价使测量有了现实意义，测量的结果因此有了存在的价值。例如，某人的工作效率测量得分为 20 分，20 分就是对他工作效率的描述；根据标准，20 分属于“良好”级，那么，良好就是其价值。二者有机结合为一个整体，那些将二者分离、等同或简单相加的认识都是片面的。

最后还要说明的是，与测量相关的一个概念——测验。简单地说，测验是一种测量某

① 戴海崎，张锋. 心理与教育测量[M]. 4 版. 广州：暨南大学出版社，2018：2.

一行为样本的系统性程序[①]，广义上可以概括测量的所有技术、工具或者程序，其系统性表现为内容、实施和计分[②]；测验是测量的工具之一，测验要求被测者对项目或任务做出反应，施测者可从中推断出所测属性的情况。[③]因此，在测验中必须要求个体完成某种任务，但测量中不必如此，测量是通过观察来完成的，在自然观察的过程中，测量并不要求个人做出任何反应。但的确在许多场合，二者被作为同义词使用。毕竟这两个概念的内涵在很大程度上是重叠的，但又存在显著的区别。如从心理学角度看，心理测验是了解人类心理的工具，主要在“名词”意义上使用；而心理测量是以测验为工具来了解人类心理的活动，主要在“动词”意义上使用。相对而言，心理测量的意义更为广泛一些。能被用于实际心理测量的心理测验才是真正有效的测验工具。当然，不应用规范标准的心理测验工具的心理测量活动也不能称为科学的测量。[④]从如下事例可以清楚地辨识测量、测验和评价之间的关系。例如，某单位招聘面试，用多种工具来测量应试者的相关素质，如以智力测验测其智力水平、以演讲测其语言表达能力、以文件筐测验测其信息处理能力等，得到若干测量结果，反映了每个应试者某些方面的属性，面试考官必须从这些测量结果或数据中评价或确定每个应试者的本质特征，为最终是否录用提供依据。在这个过程中，测量是指智力测验、演讲、文件筐测验等，根据这些测量的数据和结果，面试考官依据某个标准（类似于人们平时所说的“录取线”），对每个应试者的结果进行评价和判断，参照单位的用人原则和标准，判断其是否符合要求，是否达到标准，以作为提供客观可靠的决策的依据和建议，这个过程就是评价的过程。[⑤]

（二）公共部门人力资源测评

公共部门人力资源测评是指公共部门或其委托的其他组织机构或个人依据一定标准和程序，运用科学的方法，对公共部门人力资源或公共部门人员的素质特征进行测量和评价，为公共部门人力资源管理决策或组织人事决策提供依据或支持的活动或过程。这可视为人力资源测评的原理和方法在公共部门中的应用。当然，这需要充分考虑公共部门、公共部门人力资源及公共部门人力资源管理的特殊性。公共部门人力资源测评已成为公共部门人力资源管理的基础环节、科学依据和重要支持，是公共部门人力资源管理活动的重要工具和技术手段。

在我国，公共部门人力资源主要包括党政机关、事业单位、公益性国企等公共部门的各类各级工作人员，包括党政机关干部、企业经营管理人员、事业单位管理人员或职员、企事业单位专业技术人员和高技能人员、社会工作者等，以及作为上述部门工作人员后备力量的大中专学校学生。这些学生主要涉及公共部门人力资源的招录/招聘等。

作为一种有目的的活动，公共部门人力资源测评所涉及的基本要素有：一是人员，即

---

① BROWN F G. Principle of educational and psychological testing[M]. 3rd ed. New York，NY：Holt，Rinehart & Winston，1993.

② 卡西欧，阿吉斯. 心理学与人力资源管理[M]. 7 版. 北京：中国人民大学出版社，2017：98.

③ 萨克斯，牛顿. 教育和心理的测量与评价原理[M]. 4 版. 南京：江苏教育出版社，2002：17.

④ 郑日昌，孙大强. 心理测量与测验[M]. 2 版. 北京：中国人民大学出版社，2013：22.

⑤ 孙健敏. 人力资源测评理论与技术[M]. 2 版. 北京：首都经济贸易大学出版社，2014：8.

测评者与被测者；二是公共部门人力资源或人员的素质特征，包括生理素质特征和心理素质特征，当然主要是后者；三是测评——测量与评价。

公共部门人力资源测评是建立在测量学、心理学、管理学、统计学、计算机技术等基础上的一种综合技术方法体系，是社会测评基本原理在公共部门人力资源管理中的具体应用。它根据公共部门或公共组织的组织特性及其职位或岗位需求，采用笔试、面试、心理测验、评价中心、履历分析、民主推荐、同行评价等多种方法，对公共部门人员的品德、知识、能力、人格等进行测评，为公共部门人力资源的招录/招聘、公开遴选、公开选调、选拔任用、绩效管理、薪酬管理、教育培训开发、职务职级职称晋升等提供基本的依据，也为发挥公共部门人力资源的作用、促进公共部门人员的职业发展提供科学的服务。在公共组织和人力资源管理框架下，作为一种职能活动，公共部门人力资源测评具有相对独立性，同时又具有基础性——是公共部门人力资源管理的一块基石。

二、公共部门人力资源测评的特点

（一）公共性、政治性、法治性和公开性

公共部门人力资源测评是公共部门人力资源管理的一项基础性的职能活动，是公共部门利用公共权力，以实现公共利益为目的、围绕公共产品和服务的供给进行的，当然具备公共部门人力资源管理的公共性、政治性、法治性和公开性等特点[①]，既依法公开进行，接受公民监督与组织成员的监督，又要坚持党的领导。相关党内法规、国家法律法规较多，如《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）、《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》《公务员录用规定》与《事业单位人事管理条例》[②]，以及不同行业的法律法规等，如教育行业的《中华人民共和国教师法》《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》等[③]；医护人员的《中华人民共和国执业医师法》《护士条例》《公立医院领导人员管理暂行办法》等；城乡社区工作者的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》与《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》等。[④]其中明确规定，公务员制度坚持中国共产党领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主

① 滕玉成，于萍. 公共部门人力资源管理[M]. 上海：复旦大学出版社，2018：17-18.

② 还有《行政执法类公务员管理规定（试行）》《聘任制公务员管理规定（试行）》《公务员职务、职级与级别管理办法》等。另外，针对不同的公务员队伍，还有不同的法律法规，如《中华人民共和国法官法》《中华人民共和国检察官法》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国驻外外交人员法》《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国海关法》《中华人民共和国律师法》等。

③ 还有《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国学前教育法》《深化新时代教育评价改革总体方案》《关于深化职称制度改革的意见》《高等学校领导人员管理暂行办法》《中小学校领导人员管理暂行办法》等。

④ 还有《中国共产党农村工作条例》《中国共产党支部工作条例（试行）》《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《关于加强和改进乡村治理的指导意见》等。

义思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻新时代中国共产党的组织路线，坚持党管干部原则（《公务员法》第四条）；而对“公务员的管理，坚持公开、平等、竞争、择优的原则，依照法定的权限、条件、标准和程序进行”（《公务员法》第五条），对“公务员的任用，坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持事业为上、公道正派，突出政治标准，注重工作实绩”（《公务员法》第七条）。事业单位人事管理，坚持党管干部、党管人才原则，全面准确贯彻民主、公开、竞争、择优方针（《事业单位人事管理条例》第二条）。国有企业党组织工作坚持党管干部、党管人才，培养高素质专业化企业领导人员队伍和人才队伍[《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第三条（三）]，这是把握我国公共部门人力资源测评特点，区别公共部门人力资源测评与其他人力资源测评，如私营部门人力资源测评的根本点。下述特点与其他组织的人力资源测评基本相同。

（二）客观性

公共部门人力资源测评是以科学的测评理论、数据处理与统计分析、测评标准与程序为前提的，从而尽量减小了测评者和被测者无关的主观因素对测评结果的影响，保证测评结果的客观性。这是保证一切测评活动公正客观的基本要求。当然，这并非说公共部门人力资源测评达到了百分之百的客观准确，只是说尽可能达到客观、可靠。

（三）相对性

一方面，这是指测评结果具有相对性。同其他任何测评一样，公共部门人力资源测评也力求尽量客观准确地反映被测者素质的实际状况，但鉴于不同的测评者对测评的目标、工具的使用、结果的解释等都难免带有个人色彩，而被测者的个体素质构成又复杂多变且抽象模糊，何况任何测评方法都有其局限性，所以，测评结果总是存在一定的误差。另一方面，测评结果的评价标准具有相对性。从道理上讲，任何测评都应有参照点，但人力资源测评没有参照点，即没有绝对零点。通常情况下，每个人的测评结果，都会是在一个连续体上的某个位置，因此，测评也就是确定人与人在这个序列上的相对位置。例如，一个人能力的高或低，是以其所在群体中大多数人的能力或某种人为的标准相比较而言的，即在整个分数序列、行为序列中的相对地位，这个人为设计用来比较的标准，一般称之为常模，显然，常模不同，测评结果的意义也不同。所以，这是一种相对的测评。可见，标准或常模是需要及时修订的。

（四）抽样性

这是从统计学角度提出的。从理论上讲，测评的范围越广，获得的相关信息越充分、越全面，测评结果就越有效、越客观，但在实际测评中，这只是个理想情况，因为不可能在有限的时间内掌握被测者的全部表征信息。实际上这也没有必要，因为任何一种测评技术都不能百分之百地测出被测者的特征信息，只能本着“部分能够反映总体”的原理进行抽样测评，在保证足够的样本和代表性的前提下，从样本的测量结果来推断全部待测内容的特征。这就要求：第一，一次测评不可能也不需要涵盖反映该心理特征的所有行为表现；

第二，抽取的样本必须能够全面衡量该心理特征，不能有所遗漏；第三，抽取的行为样本确实是该心理特征的典型行为表现。

（五）间接性

人的素质特征多数是内在的，如态度、能力、人格、价值观等，目前尚无法直接对其测量，都是间接测量，即通过被测者在具体情境下所表现出来的外显行为进行推断，也就是从个体的外在行为模式来推知其内在的素质特征。这实际上暗含着一个假设：在其他条件一定时，个体内在的心理特征决定其外在行为表现，虽然不可能对其内在特征本身进行直接测量，但可以通过个体表现出来的行为特征对其进行间接的推测和判断。

需特别说明的是，第一，之所以用公共部门人力资源测评，是为了进一步强调人力资源是第一资源，突出公共部门人力资源测评是公共部门人力资源管理的一项重要职能。其中，这和人才测评的区别主要来自人力资源与人才的差异，但也常常混用。除此之外的测评理论、测评方法等是相同的。第二，有人常将测试、测验、测查、测度、测定、考试、考察、考查、考评、考核、评估、评定、评判，甚至测量、评价等，与测评做同义词或近义词而应用于不同的方法或情境，这有的是源于对 personnel assessment 与 assessment 的翻译不同，有的是基于中文在不同测评方法、工具或人力资源管理环节上的习惯用法，但也有个别用法不妥，本书尊重各习惯用法，在尽可能保证教材逻辑清晰和用语统一的前提下，沿用了在特定场合或情境、具体测评方法和工具下的习惯用法；同时，兼顾《公务员法》《党政领导干部选拔任用工作条例》《事业单位人事管理条例》等党规国法的规定。第三，在不同的测评方法、工具中，测评者即主试者还被称为考官、阅卷者（评阅人、评分者）、面试考官、评价者等，而被测评者即被试者也被称为被测者、考生、求职者、应聘者、报（应）考者、应试者、被试者、受测（评）者、被面试者、被评价者等，同理，本书也在保证逻辑清晰和用语统一——使用测评者和被测者的前提下，对特定场合或情境、具体测评方法和工具沿用习惯用法；同时，也兼顾《公务员法》等党规国法的规定。

第二节　公共部门人力资源测评的内容及特殊性

一、公共部门人力资源测评的内容

（一）公共部门人力资源测评的内容——素质的内涵

从一般意义上讲，测评的内容是公共部门人员或准公共部门人员（如学生）个人稳定的素质特征。“素”，《辞源》和《辞海》释为“白色生绢”，引为“白色”“始”“本”与“真情”等，也指构成事物的基本成分或带根本性的物质；“质”，《辞源》和《辞海》释为“实”“本质”“性质”“禀性”；“素质”，《辞源》释为白色质地、本质，《辞海》释为本质、素养，是人或事物在某些方面的本来特点和原有基础。在心理学上，素质是指人的先天的解剖生理特点，主要是感觉器官和神经系统方面的特点。它是人的心理发展的生理条件，但

不能决定人的心理内容和发展水平。实际上，不同的学科、不同的学者从不同的角度对其有不同的解释。

对于素质的构成，不同的学科也有不同的划分标准和结论。例如，毛泽东提倡德、智、体全面发展；有的将其分为德、识、才、学、体；有的又分为能力因素（如科学智能和社会智能）、动力因素（如兴趣、动机和价值观等）和个人风格因素（情绪、需要、气质、性格等），其中能力因素解决能不能干，动力因素解决为什么干，个人风格因素解决具体怎么干[①]；有的分成能力特征、动力特征、个人风格特征、知识技能特征与品德特征[②]，有的还分为自然素质（包括人体形态、健康状况、生理特征和运动技能）、心理素质（包括知识水平、智商与能力、人格素质、动机和倾向性）和社会素质（包括理想信念、道德操守、人际关系和价值观）[③]；有的分为品德、心智、能力、文化和身体[④]；还有的分为德、智、能、勤、绩、体[⑤]，或身体素质、心理素质（包括知识、技能，能力及潜能，个性倾向性与性格特征）[⑥]。

一般而言，素质包括身体素质或生理素质和心理素质两大部分。前者是个体的体质、体力和精力的总和。后者又分为狭义和广义两种，狭义的心理素质包括品德素质、智能素质、心理健康素质及其他个性素质，而广义的心理素质在狭义的心理素质基础上，增加了文化素质。其中，品德素质包括政治品质、思想品质、道德品质、法纪品质等，智能素质包括知识、智力、技能和才能，文化素质则包括文化的广度、深度及工作、生活的经验等。良好的身体素质是其他一切素质发展和事业成功的生理基础，心理素质是个体发展和事业成功的关键所在。

实际上，虽然不同学科对素质的解释不同，但有一点是共同的，即素质是以人的生理和心理实际做基础、以其自然属性为基本前提的。也就是说，个体生理的、心理的成熟水平的不同决定着个体素质的差异，因此，对人的素质的理解要以人的身心组织结构及其质量水平为前提。素质具有基础作用性、稳定性、可塑性、内在性、差异性、可分解性等特征，是遗传、教育与社会活动等的综合影响结果。毫无疑问，素质在个人的行为与发展、工作的完成和工作成就的提高等方面具有决定性的作用，这也验证了测评的价值所在。

（二）我国公共部门人力资源测评的主要内容

2003 年，国家人事部印发《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，提出了公务员九项通用能力标准：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、心理调适能力。随后，几个地方推出了地方的公务员通用能力标准框架，如 2004 年上海市推出了《上海市国家公务员

① 刘远我. 人才测评方法与应用[M]. 3 版. 北京：电子工业出版社，2015：16-19.
② 凌文辁，柳士顺，谢衡晓，等. 人员测评——理论、技术与应用[M]. 北京：科学出版社，2010：4-6.
③ 郭朝辉. 人才素质测评技术[M]. 北京：北京大学出版社，2018：5-6.
④ 赵曙明，赵宜萱. 人才测评——理论、方法、工具、实务[M]. 北京：人民邮电出版社，2019：9.
⑤ 苏永华. 人才测评概论[M]. 2 版. 北京：中国人民大学出版社，2016：10-11.
⑥ 王淑红. 人员素质测评[M]. 北京：北京大学出版社，2012：24-25.

能力素质标准》，广东省推出了《广东省国家公务员通用能力标准框架（试行）》。2006年，苏州市推出《2006年—2010年苏州市公务员能力建设纲要》；2007年，深圳市在上述九项通用能力标准基础上，补充了国际惯例认知能力、外语及跨文化沟通能力和信息处理能力。

2013年，甘肃省印发《甘肃省处级以下国家公务员公共能力建设标准（试行）》。2016年，《青海省党政干部通用基本能力标准（试行）》《青海省党政干部通用基本能力评价标准（试行）》《青海省党政干部基本能力测评办法（试行）》和《青海省党政干部通用基本能力训练大纲（试行）》和文秘、档案、教育管理、安全生产监管4个岗位干部专业基本能力标准办法大纲印发执行；各省直单位已制定46个标准办法大纲，以后全省党政干部都将参加基本能力训练、测评和任职，从而形成“先培训、后上岗，先测评、后任职”的基本能力准入机制。另外，山西省制定了统计从业人员专业能力标准：统计数据采集能力、统计数据整理能力、统计数据审核评估能力、统计预测预判能力、统计分析解读能力、统计咨询服务能力、统计资料管理能力和统计普法执法能力。

近几年，不少地方正在分类分级制定相应的干部通用能力和专业能力标准，进一步推动了干部能力标准的制定和完善，进而以此作为干部测评、任职和教育培训的依据。因此，综合相关理论和学术研究、中央有关要求和各地探索，我国公共部门人力资源测评的内容主要分为：

1. 品德

品德包括政治品德、社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德等（有关品德的界定和理论详见第三章第二节）。

2. 知识

知识是人们在生活、学习、工作等实践活动中所获得的认识和经验的总和，按教育心理学家本杰明·布鲁姆（Benjamin Bloom）1956年提出的认知领域教育目标分类，从低到高分为六个层次：知识（知道）、理解（领会）、应用（运用）、分析、综合、评价；2001年修订为记忆、理解、应用、分析、评价和创造（详见第八章第二节）。

3. 能力

能力是指成功完成某种活动所需的个性心理特征，包括现实能力和潜在能力、一般能力即智力和特殊能力等。这与知识、技能有一定交叉。为此，有的把知识、技能和能力合为一起，即KSAs（knowledge skills and abilities）（能力的概念和分类详见第三章第二节）。

4. 动力

动力包括兴趣、动机和价值观等。其中动机是指由特定需要引起的，激发和维持个体活动，使活动朝向一定目标的内部动力。动机是个体的内在过程，行为是这种内在过程的表现。动机四个基本成分之间的关系可以概括为：需要产生时，激活某种驱力，然后以一系列的行为反应来达到目标以满足需要。当目标得到满足时，需要就会消退，驱力的强度也开始减弱，当降低到一定程度，行为反应就会终止；然后，当需要再次产生，又会激

发驱力，并引发行为反应以达到目标。由此构成了一个循环往复的过程。从动机与行为的关系分析，动机具有激活、指向、维持和调整功能（关于兴趣、价值观详见第三章第二节）。

5. 人格

人格即个性，包括个性倾向性和个性心理特征。这里的人格与上述能力、动力等有一定交叉（详见第三章第二节）。

当然，第一，上述测评内容或素质的确定，就是要解决“测什么”的问题，可以通过职位分析、胜任力分析等获得（详见第三章第三节）。第二，具体施测还需要将测评内容——素质具体化，顺序确定测评目标、测评项目和测评指标，建立测评指标体系（详见第四章）。

二、公共部门人力资源测评内容的特殊性

我国公共部门人力资源及其测评，特别是党政机关干部、国有企事业单位公职人员，除具有公共部门人力资源及其测评的一般特点外，还具有如前所述的公共性、政治性、法治性和公开性等特点，这也就决定了我国公共部门人力资源测评内容的特殊性。

（一）全面的素质要求与高的政治素质相结合

我国公共部门人力资源中的干部都是党的干部，其中的共产党员必须拥护党的纲领，遵守党的章程，履行党员义务，执行党的决定，严守党的纪律，保守党的秘密，对党忠诚，不搞“政治中立”或“价值中立”。如《公务员法》第二条第二款规定：公务员是干部队伍的重要组成部分，是社会主义事业的中坚力量，是人民的公仆。《公务员法》第十三条规定了公务员应当具备下列条件：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，拥护中国共产党领导和社会主义制度；具有良好的政治素质和道德品行；具有正常履行职责的身体条件和心理素质；具有符合职位要求的文化程度和工作能力；法律规定的其他条件。同时，做出了不得录用的禁止性规定。《公务员录用规定》做出了不得报考的禁止性规定。《公务员法》第四十五条规定：公务员晋升领导职务，应当具备拟任职务所要求的政治素质、工作能力、文化程度和任职经历等方面的条件和资格。

《公务员公开遴选办法》第十二条规定，报名参加公开遴选的公务员，应当具备下列资格条件：政治立场坚定、政治素质过硬，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”；具有良好的业务素质，品行端正，实绩突出，群众公认；一般应当具有两年以上基层工作经历；一般应当在本级机关工作两年以上，年度考核没有基本称职以下等次；具有公开遴选职位要求的工作能力和任职经历；报名参加中央机关、省级机关公开遴选的一般应当具有大学本科以上文化程度，报名参加市（地）级机关公开遴选的一般应当具有大学专科以上文化程度；具有正常履行职责的身体条件和心理素质；公务员主管部门规定的其他资格条件；法律法规规定的其他条件。同时，第十三条做出了不得参加公开遴选的禁止性规定。

《党政领导干部选拔任用工作条例》强调：选拔任用党政领导干部，必须把政治标准放在首位；树立注重基层和实践的导向，大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部。并在第二章选拔任用条件的第七条对党政领导干部选拔任用条件做出了更加详细的规定[①]，第八条又规定了提拔担任党政领导职务的应当具备的基本资格。

要注意到，在我党历史上，从毛泽东的“又红又专”到邓小平的“革命化、年轻化、知识化、专业化”，都是当时的好干部标准。2013 年 6 月，习近平首次提出了新时代好干部标准：信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁；强调各级干部要做到“三严三实”，政法队伍要做到“三个必须”、民族地区干部要做到“三个特别”、立法执法司法干部要做到“五个过硬”和“四个忠于”等[②]；后于 2015 年 12 月提出了“培养造就一支具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当”的“四铁”干部队伍；又在 2018 年 7 月系统阐述了新时代好干部的标准：“我们落实党管干部原则，强化党组织领导和把关作用，着力培养选拔信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部。”同时还要注意“把政治标准放在第一位。政治标准是硬杠杠。这一条不过关，其他都不过关。如果政治不合格，能耐再大也不能用”。而所谓高素质，第一位的就是政治素质；所谓专业化，是指在政治素质过硬、具有较高领导能力前提下的专业化。高素质专业化，通俗地讲就是德才兼备、又红又专，就是政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬。建设高素质专业化干部队伍，既要政治素质过硬，还要本领高强，集多本领于一身。

---

① 《党政领导干部选拔任用工作条例》第七条规定：党政领导干部必须信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁，具备下列基本条件：（一）自觉坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，努力用马克思主义立场、观点、方法分析和解决实际问题，坚持讲学习、讲政治、讲正气，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，经得起各种风浪考验；（二）具有共产主义远大理想和中国特色社会主义坚定信念，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决贯彻执行党的理论和路线方针政策，立志改革开放，献身现代化事业，在社会主义建设中艰苦创业，树立正确政绩观，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩；（三）坚持解放思想，实事求是，与时俱进，求真务实，认真调查研究，能够把党的方针政策同本地区本部门实际相结合，卓有成效地开展工作，落实“三严三实”要求，主动担当作为，真抓实干，讲实话，办实事，求实效；（四）有强烈的革命事业心、政治责任感和历史使命感，有斗争精神和斗争本领，有实践经验，有胜任领导工作的组织能力、文化水平和专业素养；（五）正确行使人民赋予的权力，坚持原则，敢抓敢管，依法办事，以身作则，艰苦朴素，勤俭节约，坚持党的群众路线，密切联系群众，自觉接受党和群众的批评、监督，加强道德修养，讲党性、重品行、作表率，带头践行社会主义核心价值观，廉洁从政、廉洁用权、廉洁修身、廉洁齐家，做到自重自省自警自励，反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，反对任何滥用职权、谋求私利的行为；（六）坚持和维护党的民主集中制，有民主作风，有全局观念，善于团结同志，包括团结同自己有不同意见的同志一道工作。

② “三严三实”：严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。“三个必须”：面对重大政治考验，必须旗帜鲜明、挺身而出，绝不能当“骑墙派”；面对歪风邪气，必须敢于亮剑、坚决斗争，绝不能听之任之；面对急难险重任务，必须豁得出来、顶得上去，绝不能畏缩不前。“三个特别”：明辨大是大非立场特别清醒、维护民族团结行动特别坚定、热爱各族群众感情特别真挚。“五个过硬”：政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬。“四个忠于”：忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。“四有”：心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒。

因此，每个干部要按照新时代好干部标准，不断加强自身的党性修养，坚定理想信念，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，对党忠诚、个人干净、勇于担当。敢于担当是党的干部必须具备的基本素质，“面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争”。[①]建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。全面建设社会主义现代化国家，必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍。坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先、五湖四海、任人唯贤，把新时代好干部标准落到实处。树立选人用人正确导向，选拔忠诚干净担当的高素质专业化干部，选优配强各级领导班子。坚持把政治标准放在首位，做深做实干部政治素质考察，突出把好政治关、廉洁关。加强实践锻炼、专业训练，注重在重大斗争中磨砺干部，增强干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领。加强干部斗争精神和斗争本领养成，着力增强防风险、迎挑战、抗打压能力，带头担当作为，做到平常时候看得出来、关键时刻站得出来、危难关头豁得出来。[②]实际上，对公共部门人力资源来说，全面的素质要求与高的政治素质相结合，既是党规国法的基本要求，也是每个公共部门整体能力——组织能力持续提升和有效发挥的良好基础；既是提升公共部门管理文明的程度和水平的迫切需求，也是推进国家治理能力现代化和全面建设社会主义现代化国家的现实需要。

为此，要特别注意如下几点。一是关于选人用人标准，强调选干部、用人才既要重品德，也不能忽视才干，突出政治标准，“有才无德会坏事，有德无才会误事，有德有才方能干成事”，克服唯票、唯分、唯 GDP（国内生产总值）、唯年龄等倾向，使广大干部政治素养、理论水平、专业能力、实践本领跟上时代发展步伐。二是关于干部能力建设，注重专业能力和专业精神，落实《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中所强调的，“把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务”，全面增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领等八大本领[③]，年轻干部要注重提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力七种能力，勇于直面问题，想干事、能干事、干成事，不断解决问题、破解难题[④]；要通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，推动广大干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作。三是关于选人用人把关，强调要严把政治关、廉洁关、素质能力关，强调“不断提高政治判断力、政治领悟力、

① 袁建伟. 敢于担当是好干部的必备素质——学习习近平总书记关于好干部要敢于担当的重要论述[J]. 学习论坛，2015，31(5)：17-19.

② 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报，2022-10-26(001).

③ 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会的报告[EB/OL]. (2017-10-27). http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

④ 习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话[EB/OL]. (2020-10-10). http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/10/content_5550258.htm.

政治执行力”等政治能力[①]，“决不能让政治上、廉洁上有问题的人蒙混过关、投机得逞”，“围绕事业发展需要配班子用干部，及时把那些愿干事、真干事、干成事的干部发现出来、任用起来”[②]。四是关于培养选拔年轻干部，要大力发现培养年轻干部，强调要优中选优、讲求质量，“不能拔苗助长，更不能降格以求”，“推动干部能上能下、能进能出，推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的正确导向”。[③]显而易见，德才兼备是贯穿其中的一条主线。当然，这也是对我国传统“德才兼备、以德为本或德主才辅”“唯才是举”思想的继承和发扬。

（二）分类分级、按职务职位（岗位）确定内容

无疑，不同的职位、不同的测评目的，测评的内容是不同的，而我国公共部门人员种类多、层级多、级别复杂，测评内容需要分类分级，按职务职位（岗位）确定。如按中共中央、国务院印发的《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》，我国公共部门人员包括党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、社会工作人才等。按所在单位性质，包括公务员、参照公务员法管理的机关（单位）中除工勤以外的管理人员（以下简称参公管理人员）、机关中的工勤人员、国有企事业单位公职人员或干部编制人员（干部编制的管理人员和专业技术人员）和其他人员（如工人）、城乡社区工作者（包括专职工作者与其他劳动关系、劳务派遣等的工作者）。按公务员或干部的任用方式，既包括选任制、委任制人员，也包括考任制、聘任制人员；此外，还包括乡镇、街道和城乡社区的临时工作人员、与第三方企业签订劳动合同人员等。按公务员职务与级别，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、专业技术类和行政执法类等类别；领导职务层次分为：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职，从国家级正职到科员、办事员对应的级别从一级到二十七级；同时公务员职级在厅局级以下设置，综合管理类公务员职级序列分为：一级巡视员、二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员、一级主任科员、二级主任科员、三级主任科员、四级主任科员、一级科员、二级科员。按事业单位岗位分类，分为管理岗位、专业技术岗位和工勤技能岗位，其中管理岗位分为十个等级，即一级到十级职员，依次分别对应事业单位现行的部级正职、部级副职、厅级正职、厅级副职、处级正职、处级副职、科级正职、科级副职、科员、办事员；专业技术岗位分为一级到十三级，一级到四级是正高级，五级到七级是副高级，八级到十级是中级，余为初级。因此，行业不同、职务不同、职位不同，内容自然也有差异，这需要根据实际情况与相应的法律法规确定。

（三）强调“六不唯”，突出品德、知识、能力

公共部门人力资源测评内容，要坚持“六不唯”，即不唯学历、成果（论文、著作等）、

① 2020 年 12 月底，习近平同志在中央政治局民主生活会上提出了“政治三力”，其后又多次提到“政治三力”。

②③ 习近平在中央政治局第二十一次集体学习时强调 贯彻落实好新时代党的组织路线 不断把党建设得更加坚强有力[EB/OL]. (2020-06-30). http://www.12371.cn/2020/06/30/ARTI1593500647322703.shtml.

职称、资历、身份、奖项，破除“六唯”的消极作用。为此，2016 年，中共中央印发的《关于深化人才发展体制机制改革的意见》指出：突出品德、能力和业绩评价……坚持德才兼备，注重凭能力、实绩和贡献评价人才，克服唯学历、唯职称、唯论文等倾向。中共中央办公厅（以下简称中办）、国务院办公厅（以下简称国办）于 2018 年 2 月印发的《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》指出：根据不同职业、不同岗位、不同层次人才特点和职责，坚持共通性与特殊性、水平业绩与发展潜力、定性与定量评价相结合，分类建立健全涵盖品德、知识、能力、业绩和贡献等要素，科学合理、各有侧重的人才评价标准；坚持德才兼备，把品德作为人才评价的首要内容……坚持凭能力、实绩、贡献评价人才，克服唯学历、唯资历、唯论文等倾向；于同年 7 月印发的《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》指出：突出品德、能力、业绩导向，克服唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项倾向。

第三节　公共部门人力资源测评的类型和作用

一、公共部门人力资源测评的类型

公共部门人力资源测评的类型，按不同的标准有不同的划分。

（1）按测评范围分为单项测评与综合测评。前者是指对被测者的某一素质进行测评；后者是指有选择、有针对性地对被测者的多项素质进行测评，也称组合测评。

（2）按测评方法分为定性测评、定量测评；或笔试、面试、心理测验、评价中心等。

（3）按测评主体分为自我测评、他人测评，个人测评、群体测评，上级测评、同级测评与下级测评，内部测评和第三方测评。

（4）按测评时间分为日常测评、期中测评与期末测评、定期测评与不定期测评。

（5）按测评标准分为常模参照测评、标准参照测评或目标参照测评。常模（norm）是指被测者总体的分数分布，而标准或目标是指预先设定的某种标准或目标。常模参照测评关心的不是某位被测者的知识或能力的绝对水平，而是他在其所属群体的知识或能力连续体上的相对位置；标准参照测评只判断某位被测者的测评分数是否达到了相应的水平，而与其他人的分数无关。

（6）按测评目的与用途分为选拔性测评、配置性测评、开发性测评、诊断性测评与考核性测评。

1. 选拔性测评

这是以选拔相对优秀人员为目的。强调公平性、差异性、准确性，使人们可以接受的测评结果能够互相比较并进行价值判断，以筛选出相对优异者。这既包括对公共组织外部人员进行的招录/招聘、公开遴选等，也包括公共组织内部进行的职务、职级、职称等的晋升或公开选拔、竞争上岗等。

2. 配置性测评

这是以公共部门人力资源的合理配置为目的。强调严格性、客观性、合适性，以达到

人与职（岗）位匹配和团队成员组合优化之目的，并切实避免“大马拉小车”“小马拉大车”的现象。鉴于其是为职位选配合适的人员，故又称为资格性测评。

3. 开发性测评或发展性测评

这是以开发公共部门人力资源素质潜能为目的，即为公共部门人力资源的教育培训开发（以下简称培训）提供科学性与可行性依据。强调勘探性、针对性、促进性，并不要求面面俱到，目的在于调查、发现优势、劣势，能具体、实用，促进潜能开发和个人发展。例如将测评作为培训需求分析的一种工具，以及作为培训方法使用，如文件筐测验、无领导小组讨论等。

4. 诊断性测评

这是以了解公共部门人力资源素质现状或开发中的问题与成因，以及公共组织诊断为目的。强调系统性、准确性、非公开性，通过测评获得的信息对人员素质进行诊断，准确查找素质缺陷或不足及原因，提出改进对策方案。要说明的是，该测评所测的主要是负面的态度和行为，因此，对测评结果涉及组织成员个人权益和相互之间的关系的内容，一般不宜公开，尽量避免对个人和组织造成不必要的麻烦。

5. 考核性测评

这是以鉴定与验证某种（些）素质是否具备、程度大小为目的，往往需要通过鉴定行为及其结果来进行，强调公正性、充足性、可信性，保证测评依据充分、权威有效，还可以将测评的相关方法引入绩效考核。由于该方法常穿插在选拔性测评与配置性测评之中，故又称为鉴定性测评。

当然，这些类型的划分是相对的，实际上是交织在一起的，在一定条件下，某些测评结果也可为多种目的所使用。具体运用时，既可综合发挥，又要有所侧重。

二、公共部门人力资源测评的作用

公共部门人力资源管理的关键是实现人与工作或职位的有效匹配，而匹配的前提必须是对人和职位（事）两个方面的所有要素的充分了解和全面把握，通过职位分析，能够了解和把握“职位”，而对“人”的了解和把握就要借助人力资源测评。同时，公共部门人力资源管理还要借助一系列的管理技术，充分调动人们的积极性，最大限度地发挥每个人的潜能，做到人尽其才，以保证组织目标的实现和提高人们的工作满意度，这也需要依靠公共部门人力资源测评。因此，公共部门人力资源测评是现代公共部门人力资源管理的一块基石，在公共部门战略性人力资源管理和职能性人力资源管理两个层面都起到了基础性的作用，即通过影响公共部门人力资源的招录/招聘、配置激励、培训开发、选拔晋升、团队建设、职位调整、绩效管理、职业生涯管理等，有助于公共部门人力资源管理的科学化。其在公共部门人力资源管理中的作用也正是由此决定的。

（一）在人才强国战略实施与人力资源规划的作用

人才强国战略是我国的一项重大战略，核心是“人才兴国”。通过测评，公共部门可

以对人力资源进行普查或盘点，全面、清楚、客观、准确地把握人力资源现状，包括对后备人才或战略性人力资源候选人进行有效的评估、遴选，找准问题、查清原因，提高公共部门人力资源规划的效率和效果，发挥好公共部门人力资源测评的导向和基础作用，确保人才强国战略的实施，确保为公共部门未来发展提供数量、质量和结构都适宜、恰当的人力资源支撑。

（二）在公共部门人力资源招录/招聘和选配中的作用

世上本无无用之人，只有放错了位置的人才。公共部门人力资源管理要做到事适其人、人尽其才、才尽其用、人事相配，避免小材大用、专才偏用、歪才正用、埋才不用、大材小用造成的事不合人、人不称事、人事内耗，就需要广泛、系统地收集有关人员的信息，进而在充分占有材料的基础上进行分析、判断，实现用人的科学化。而测评既可以提供被测者准确而全面的信息及相互之间的客观差异，又可以发现其中的特殊能力者，从而为公共部门招录/招聘、选拔配置人力资源把好质量检验关。可以说，测评使公共部门人力资源招录/招聘、选拔配置有据、有序、有效，并能有效防止其中的不公平做法。研究表明，凡经过测评甄选录用的，其工作效率高，流动率、培训费用都比未经严格甄选录用的要低。可以说，招录/招聘乃至选拔的核心环节是测评，而且是测评使用频率最高、所用方法最多、应用最广泛的地方。

（三）在公共部门人力资源教育培训开发中的作用

公共部门人力资源教育培训开发既需要分析培训需求，也需要对培训效果进行评估，而测评可以得出公共部门人力资源的整体和个体素质现状，特别是与组织战略、人力资源规划、职位要求的差距，为确定培训需求提供有针对性的坚实依据，实现定向开发。同时，再测评培训后的素质状况，对比培训前后情况，既可以作为培训效果评估的依据，也可以为人员调整、流动决策提供可靠的信息。另外，像文件筐测验、角色扮演等评价中心技术，本身就是能力开发的良好工具，常被用于对高层次人员的培训开发。

（四）在公共部门人力资源绩效考核中的作用

公共部门人力资源绩效的影响因素比较多，但素质肯定是其中的一个重要因素，这就决定了绩效考核既要注重工作结果，也要注重工作能力和工作行为，所以，在这种意义上说，绩效考核的过程也就是测评的过程，这样就可以把测评的有关方法直接运用于绩效考核，如与工作相关的能力、个性特征方面的心理测验等。具体来说，一方面，这将组织成员的能力、行为与标准相比较，能够正确分析影响工作绩效的素质因素，为绩效改进提供具体帮助；另一方面，组织成员可以测评的内容和标准为导向，沿着组织和职位要求的方向，自觉培养自己的内在素质、调整自己的外在工作行为。

（五）在公共部门团队管理中的作用

公共部门的任何团队对其团队成员的能力、个性特征、角色意识、技术专长等，都有

明确的要求，高效工作团队建设尤其如此。测评可以通过提供每个团队成员的素质状况，为团队成员的甄选、搭配提供基本保证，有助于实现团队成员的有效配置、互补增值。同时，在团队发展过程中，测评还可以对团队成员的能力变化、角色配置合理性，以及团队的整体素质、发展中的有关问题等进行及时诊断，为团队发展提供合理的建议，实现团队动态管理的科学化。

（六）公共部门人力资源测评在职业生涯管理中的作用

公共部门人力资源测评可以帮助公共组织了解所有组织成员及帮助组织成员了解自己，实现双赢。一方面，测评可以帮助组织成员管理自己的职业生涯。测评就像一面镜子，将个体的优缺点展现在自己面前，帮助个体对自己有一个较全面的、正确的自我评价，充分挖掘个体潜能，为个人生涯设计、优化个人发展道路提供依据。特别是能够帮助个体更理智、更切合实际地认识自我，明确职业目标，选择合适的组织内职业生涯发展通道，以及调整自己的工作思路、工作态度、工作行为，达到更适合工作环境要求和个人的职业发展状况。另一方面，可以使组织更好地把握每个人的特点，进而结合组织战略要求，引导组织成员对其职业发展进行正确的纵向比较与横向比较，明确长期发展的方向和努力的重点，及时调整、优化个人职业发展方案。

（七）在公共部门人力资源薪酬激励中的作用

在某种意义上讲，激励是公共部门人力资源管理的核心功能，测评能使公共部门准确、精细地把握每个人的深层次的重要需求，有助于设计和实施良好的激励方式，实现激励的针对性、有效性和个性化。同时，测评能够有效、客观地评估每个人的能力状况、未来发展潜力、价值贡献等，为能力薪酬乃至绩效薪酬（包括个体绩效薪酬、群体或团队绩效薪酬）设计提供科学的依据，有助于实现职位薪酬、能力薪酬和绩效薪酬三者并重或一体化发展的薪酬体系。

（八）在公共部门组织能力和管理文明建设中的作用

前文提出了管理文明的概念，并与组织能力相联系，实际上从一般意义上说，一个公共部门或公共组织的整体能力——组织管理能力与该组织的管理文明程度和水平成正比例关系。从现实及未来一段时间看，提升我国公共部门的组织能力，加强公共部门管理文明建设（可分为组织制度建设和组织文化建设两个方面），或者说向公共部门的组织能力和管理文明要效能，还有相当大的余地。其中，公共部门人力资源的素质或能力，既是重要基础，也是关键变量。反过来讲，公共部门人力资源的素质或能力建设，极大地影响了公共部门的组织能力和管理文明程度，制约了我国制度优势向治理效能的转化，因此，需从公共部门组织能力和管理文明程度的提升，以及国家治理现代化和中国式现代化的高度认识、计划和推进公共部门人力资源能力建设，其中，充分发挥公共部门人力资源测评上述七个方面的作用，即是夯实了该能力建设的基础。

第四节　西方公共部门人力资源测评的历史发展

广义上讲，有了人类就有了对人的素质特征的测评活动，也可以说，对人的素质特征进行准确的测量与评价是人类活动的重要组成部分。当然，测评的目的、对象、标准、方法、应用领域等，是随着人类社会的进步与发展逐步演进的。这既受制于社会政治制度、生产力发展水平、生产方式及与之相对应的生产关系的制约，也是民族文化的产物。中国是人力资源测评的发源地和故乡！但可惜的是，作为现代意义上的人力资源测评，产生并成熟于西方国家。为什么要研究这一发展历史，正如美国管理学家雷恩（D.Wren）所说：今日不同于昨日，而明日又将不同于今日，但今天是我们所有的昨天协力作用的结果，明天也将是如此。对于管理学者而言，历史中存在许多教训，而其中最重要的一条就是，把过去作为序幕加以研究。[①]

虽然西方对人的测评最早可追溯到古希腊时代，当时一些学者，如苏格拉底、柏拉图等，在教学中使用一些在哲学层次进行讨论的单纯的心理测验作为教育的附加物——智力测验，既测智力技巧，又测运动才干，但是现代意义上的对公共部门人员的测评是随着公务员或文官考试制度建立、心理测验的产生和成熟、心理测验在军事、政府、工商企业的大力推进，以及心理学、统计学等学科的发展，逐步构建并完善起来的。

一、文官考试制度的建立

据著名史学家邓嗣禹考证：正式的文官考试制度，法国于 1791 年开始实行；德国则于 1800 年左右……英国则于 1870 年始将印度的制度完全适用于其国内。而在法国，不论是学校教育还是文官制度，其中的竞争考试都源于中国。法国文官考试制度源于中国，但在 1791 年实行十年之后渐趋于松弛，到 1840 年又借鉴德国制度。而欧洲普遍采行国家举办的考试制度，是 19 世纪的事。[②]尽管早在 18 世纪，普鲁士就建立了官员考试录用制度[③]，但鉴于其封建制度背景，考录范围又仅限于司法和与司法关系密切的官员，因此，该制度既无普遍意义，也谈不上是公务员考选制度，所以以资本主义为政治背景的公务员考选制，公认最早的是英国，美国也随后确立了这种制度。在英美影响之下，公务员考选制在西方国家得到普遍推广。正如孙中山先生所说：现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度原来是从中国学过去的，所以中国的考试制度就是世界上最古最好的选拔真才的制度。[④]这里“中国的考试制度”是指科举考试制度。其他考证和研究

① 雷恩. 管理思想的演变[M]. 北京：中国社会科学出版社，1986：568.

② 邓嗣禹. 中国考试制度史[M]. 长春：吉林出版集团有限责任公司，2011：298-308.

③ 顾立雅、莱茨考证出德国于 1693 年便采用了笔试方式选拔法官，但也曾受到中国科举的影响。见 CREEL H G. The origins of statecraft in China, “The Problem”, p. XII, Note 93.

④ 中山大学历史系孙中山研究室，广东省社会科学院历史研究院，中国社会科学院近代史研究所中国民国史研究室合编. 孙中山全集：第五卷[M]. 北京：中华书局，1985：498.

也证明，科举制作为一种选拔官员的制度，实际上是现代各国公务员制度的肇始。[①]

英国议会于 1833 年通过议案，主张对政府公职人员的任用进行公开竞争考试、择优录取。这是第一次在法律上确认了公开竞争考试选用政府官员的原则。1853 年，财政大臣格莱斯顿（W. Gladstone）委派诺斯科特（S. Northcote）和屈维廉（C. Trevelyan）调查英国任用官吏的情况，次年两人提出的报告（即《关于建立英国常任文官制度的报告》，通常称为《诺斯科特—屈维廉报告》）建议设立一个考试委员会，按照才能和教育程度录用应考的年轻人。该报告还就文官制度改革提出了四项原则。①将政府的行政事务工作分为智力工作和例行工作两大类，前一类指行政管理和政治性职务，由通过以大学课程为基础的考试选用的人员完成；任用例行工作人员也要考试，但只要求具有中学文化程度，大量的办公室工作由后一类人员完成。②凡初任人员都应按规定的年龄从学校毕业，通过竞争考试表明具有通才智力后才能被择优录用。1855 年英国成立了文官事务委员会（这是现代意义上的第一个独立的、职能化的人事行政机关），举行统一考试，从各部提名的候补人员中择优选拔。③对各部人员实行统一管理，各部之间人员可以互相转调和提升。④高级文官职位的提升以上级的年终考核报告为依据，低级事务人员的提升则多以年资为基础。

美国国会和总统从 1840 年开始，在小范围内进行小规模的考任制试验。1853 年和 1855 年，国会曾通过两个改革考任制的法案，内容包括成立全国考试委员会、通过公开竞考选用官员。1871 年，美国政府成立统一的文官事务组织——文官委员会。1883 年，国会通过了《文官制度法》（Pendleton Act，通常称为《彭德尔顿法》），开始实行以通过公开考试择优任用官员的“功绩制”为主要内容的现代文官制度。

总之，西方学习借鉴我国科举考试制度建立的现代文官考试制度，是西方现代公共部门人力资源测评的萌芽。

二、心理测验的诞生与发展

心理测验源于 19 世纪对智力落后者和精神病人治疗的需要。智力落后者需鉴别出来进行单独教育或训练，精神病人需诊断出来加以特别看护和治疗，在这样的背景下，当时许多人开始了个别差异的研究，也开始尝试去鉴别和测量这种差异。但很长一段时间，人们苦于找不到有效的指标和技术手段。就智力测验而言，刚开始人们曾想寻求个体的物理特征和智力之间的关系，如有人猜测头围的大小是否与智力有关，脑袋大的人是否比脑袋小的人聪明，后证实没有关系；又有人开始寻求个体的生理心理特征与智力的关系，诸如反应快慢、感觉灵敏度等因素，结果发现，这些因素与智力也没有关系。

---

① 刘海波. 英国文官制度与科举制的渊源[J]. 福建论坛（人文社会科学版），2010(S1)：218-219. 另外的研究结论是：1570 年至 1870 年间主要用英文出版的涉及中国科举的文献远不止邓嗣禹文所列的 70 余种，在此之外至少还可以找到近 50 种相关文献，总数当在 120 种以上。由于这些书刊广为流传，在 19 世纪中叶时中国的科举考试制度已为欧洲知识界普遍知晓，史料明确说明英美等国建立的文官考试制度曾受到科举制的启示和影响，科举西传说可以确立……在孙中山做出英美考试制度是从中国学过去的论断之前，康有为、梁启超等人也曾有过类似说法……科举考试西传欧美，是中国对世界文明进程的一大贡献[见刘海峰. 科举制对西方考试制度影响新探[J]. 中国社会科学，2001(5)：188-202]。

1879 年，有“心理学之父”之称的冯特（W.Wundt）在德国莱比锡大学建立了第一个心理学实验室。他发现了人的个别差异，并给出了定量的描述，这直接导致了心理测量的开展。英国科学家高尔顿（F.Galton）建立了“人体测量实验室”，设计了大量感觉能力的测验，对人的能力进行等级评定，把统计学方法运用到心理测量数据的分析中。美国心理学家卡特尔（J.Cattell）作为冯特的学生，设计了几十种心理差异的测验。综合了冯特和高尔顿的学说，对于个别差异进行了深入的研究。1890 年发表《心理测验与测量》一文，首创心理测验这个术语。1904 年，法国教育部组织了一个委员会，研究公立学校中低能儿童班级的教育管理问题，该委员会成员比奈（A.Binet）和他的助手西蒙（T.Simon）经过精心研究，于 1905 年提出了世界上第一个科学的心理量表——比奈—西蒙智力量表，使心理测验摆脱了对颅相、面相、手相的分析，步入运用科学量表的新时代。此后该量表经过三次修订，提出了智力年龄的概念，还建立了常模。比奈成为举世公认的智力测验的鼻祖。正如美国心理学家波林（E.Boring）所说，在心理测验领域，19 世纪 80 年代是高尔顿的 10 年，90 年代是卡特尔的 10 年，20 世纪头 10 年是比奈的 10 年。[①]

比奈—西蒙量表推动了研究者尝试设计编制了各类智力、人格、特殊能力、情感、心理健康、心理疾病诊断等方面的心理测验。其中较为著名的首推美国斯坦福大学心理学家推孟（L. Terman）修订的斯坦福—比奈量表，并首次使用了智商（intelligence quotient，IQ）的概念，其影响传及全世界。同时，美国医学心理学家韦克斯勒（D. Wechsler）也功不可没。他把智力定义为“智力是个人行动有目的、思维合理、应付环境有效的一种聚集的或全面的才能。之所以说全面，是因为人类行为是以整体为特征；之所以说聚集，是因为这是由诸要素或诸能力所构成。这些要素或能力虽非完全独立，但彼此之间有质的区别”。因此，他在设计测验结构时，分成一些分测验来测量各种智力能力。特别是他修正了推孟的“比率智商”的概念，提出了更科学的“离差智商”概念。韦氏智力测验已成为世界上最具权威性、使用最广泛的智力测验。1938 年，英国心理学家瑞文（J. Raven）出版了瑞文标准推理测验，这是一个著名的非文字智力测验，既可弥补语言文字量表在理论上的缺陷，又可用于测试文盲和有语言障碍的人；既可用于个别测验，又可用于团体测验。1947 年，瑞文又出版了彩色推理测验和高级推理测验。

美国心理学家桑代克（E. Thorndike）把统计理论引入心理和教育测量，为测验的编制奠定了理论基础，1904 年，发表了《心理和社会测量学导论》，这是关于测验理论的第一部著作。桑代克以其在测验原理及实践研究中的突出贡献被称为教育测量的鼻祖。在桑代克的推动下，各国相继成立了专门管理考试的机构，组织专家编制、实施和管理测验。如美国教育考试服务中心或教育测验服务社（Educational Testing Service，ETS）成立于 1947 年，为学校及政府机构编制了许多测验程序，如专门测量国外留学生的“作为外语的英语考试”（Test of English as a Foreign Language，TOEFL）、研究生入学考试（Graduate Record Examination，GRE），以及成立于 1959 年的以大学入学考试起家的美国大学测验中心或考试中心（American College Test，ACT）。

人格测验的先驱是克雷培林（E.Kraepelin），他最早用自由联想法诊断精神病人。人格

① BORING E G. A History of Experimental Psychology[M]. 2nd ed. Englewood Cliffs，NJ：Prentice-Hall，1950.

测验的产生最初也主要是出于对病理诊断的需要，后来才应用于测量正常人的人格。1917年，伍德沃斯（R.Woodworth）编制了第一个现代意义上的人格问卷——伍德沃斯个人资料调查表（Woodworth Personal Data Sheet），用于鉴别不能从事军事工作的精神病患者。问卷包括100多个关于精神病症状的问题，让被测者根据自己的情况回答，称为自陈问卷。该量表后来一直被奉为情绪适应调查表的范本，该方法被视为自陈式人格测验的发端。自陈量表被认为是客观化和标准化的人格测验，在人格测验中占主导地位。著名的人格测验如卡特尔（R. Cattell）的16种人格因素问卷（Sixteen Personality Factor Questionnaire，16PF）、英国心理学家艾森克（H. Eysenck）编制的艾森克人格问卷（Eysenk Personality Questionnaire，EPQ）、美国明尼苏达大学的哈撒韦（S. Hathaway）和莫肯利（J. Mckinley）编制的明尼苏达多相人格问卷（Minnesota Multphasic Mersonality Inventory，MMPI）及美国高夫（H. Gough）的加利福尼亚心理测验（California Psychological Inventory，CPI）等，这些人格问卷后来被翻译成多种文字，流行于全世界。

与自陈量表相对的是投射测验。1921年，瑞士精神病医生罗夏（H. Rorschach）发表了第一个投射测验，即著名的罗夏墨迹测验（Rorschach Inkblot Test，RIT），该测验通过被测者对墨迹图的反应来区分正常人和精神分裂症患者，也可区分不同人格类型的正常人。另一个著名的投射测验是莫瑞（Murray）和摩根（Morgan）于1935年发表的主题统觉测验（Thematic Apperception Test，TAT）。此外，还有句子完成测验、绘画测验等。后来，哈特松（H.Hartshorn）和梅（M.May）开创了品德测量的情境测验法，即通过观察被测者在特定情境中的行为以对其品德和人格进行测验。投射测验先被用于临床诊断，后也被用于测量正常人的人格和动机等。

总之，受心理学理论发展和统计学方法进步的推动，心理测验获得迅速的发展，为现代人力资源素质测评奠定了良好的基础。

三、心理测验在军事上的成功运用

1917年美国参加第一次世界大战时，许多心理学家开始研究为战争服务的方式。他们认为，选拔和分派官兵的任务必须考虑到官兵的一般智力水平。其中，鉴于当时大部分心理测验都是针对个体的——单独施测，心理学家开发了多种适合军队使用的团体测验。其中，美国心理学会会长耶克斯（R. Yerkes）偕同桑代克等人将奥提斯（A. Otis）尝试性编制的团体智力测验运用于军队选拔，修订后即成为陆军甲种测验。这是世界上第一个团体智力测验，曾对100多万军人进行了测验。包括知识、算术、常识、异同、语句重组、填数、类比和句子填充8个分测验。此测验为文字测验，易受被测者文化、教育以及知识经验的影响，只适用于具有一定文化水平的被测者。因此，又由奥提斯等人编制了陆军乙种测验，用于选拔母语为非英语及文盲士兵。由于克服了文化知识的影响，因此可做跨文化的比较研究。同时，针对美国士兵中出现的恐惧、多疑、失眠、紧张、过度疲劳等情况的增多，伍德沃斯个人资料调查表，对士兵的心理状况进行了调查。第一次世界大战结束后，团体测验被广泛应用于职业咨询、工业部门和军事领域，心理测验的名声也由此大振。

1929 年，德国迫切需要挑选和培养优秀的高级军事指挥人才，便集中了一批心理学家研究军事指挥人才。心理学家们提出了整体性、自然性的原则，并由多位测评者采用多种方法对被测者进行全面的综合测评，并建立了一套严密的测评程序，这实际上是评价中心最早的萌芽。第二次世界大战期间，这种方法被英国陆军和文官委员会借鉴使用。

1942—1946 年，英国军队仿效德国成立了“陆军部评选委员会”，除仿效德国的“情境模拟测试”外，也有所创新，如把候选人置于更现实的环境中去测查，采用了小组练习，以挑选军官。1945 年，英国将该思路和方法用于选拔中高级文职人员。1943—1945 年，美国中央战略情报局（美国中央情报局 CIA 的前身）针对战略情报局不同工作职位（包括秘密情报员、破坏人员、宣传人员、秘书和办公室职员等）建立了一套候选人选拔程序，创造性地将情境模拟方法用于测评之中。

由上可见，军事需求极大地推进了心理测验乃至现代人力资源测评的快速发展。

四、管理科学及其他科学的促进

科学管理创始人泰勒（F.Taylor）认为，企业应该采取科学和客观的方法挑选工人，提出了测评对生产活动的重要性。同时，由于测评方法在军事上的成功运用，社会各界也开始认识到心理学能够解决许多实际问题，心理咨询公司和研究所的数量大大增加，如 1921 年，卡特尔、桑代克等著名心理学家创立了美国心理学公司，目的是促进心理学的发展，并提升心理学在工业领域中的应用。

1922 年，美国文官服务委员会成立了以欧鲁克（L.O’Rouke）为领导的评估研究小组，将心理评价技术引入到文官考试制度中。1927 年，美国斯特朗（Jr. E. Strong）编制了世界上第一套职业兴趣测验问卷。

以芒斯特伯格（Hugo Munsterberg）、梅奥（G. Mayo）、马斯洛（A. Maslow）、赫兹伯格（F. Herzberg）等为代表的人际关系学派认为，不仅要对人员的知识和技能进行测评，还要通过测评对组织成员的需要、动机、性格、兴趣、价值观等进行了解，这既推进了测评理论的发展，也使得管理者对测评的价值有了正确的认识，推动测评进一步应用于政府和工商企业。

20 世纪四五十年代，心理学家开始在实践中评价求职者的“职位适合度”，越来越重视人与职位或岗位的匹配。为此，心理学家需要事先对求职者进行一次简单的面谈，然后进行一系列的纸笔测验，通常包括智力测验、能力倾向测验、投射测验等。

同时，20 世纪中期，心理学、统计学、计算机科学等学科的发展为测评理论的发展和实践的成熟奠定了多学科的基础。

20 世纪 60 年代以后，许多大公司开始运用评价中心。测评对象从一般人员拓展到中高层管理人员。像最早将现代测评方法应用于企业人员选拔与评价的美国电报电话公司，以及 IBM、福特等国际著名公司，都将现代测评技术应用于人事管理，并取得较好的效益。1971 年，美国联邦法院要求在与工作相关的领域使用测评技术，促进了测评在整个工业领域的广泛应用。一些社会化的现代人才测评机构或组织也相应建立，一个规模化、产业化、市场前景十分广阔的人力资源测评格局形成。

主 要 词 汇

测量　评价　公共部门人力资源测评　人力资源　人才　素质　能力
知识　品德　技能　动机　态度　价值观　人格特质

复习思考题

1. 什么是公共部门人力资源测评？
2. 公共部门人力资源测评主要有哪些特点？
3. 公共部门人力资源测评内容主要有哪些？
4. 公共部门人力资源测评主要有哪些类型？
5. 公共部门人力资源测评主要有哪些作用？
6. 谈谈西方公共部门人力资源测评的历史发展。

案例材料分析

能力测验前瞻一二

推荐进一步学习阅读书目

1. 彭剑锋. 战略人力资源管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2014.
2. 罗斯特，格伦博. 现代心理测量学[M]. 3 版. 北京：中国人民大学出版社，2011.