

公务员 通用能力教程

安徽省人事厅 组编

GONGWUYUAN
TONGYONG NENGLI
JIAOCHENG



安徽人民出版社

● 安徽省人事厅 组编

公务员 通用能力教程

GONGWUYUAN
TONGYONG NENGLI
JIAOCHENG

安徽人民出版社

责任编辑:秦 闯

装帧设计:王国亮

图书在版编目(CIP)数据

公务员通用能力教程 /安徽省人事厅组编. —合肥:安徽人民出版社,
2008.5

ISBN 978-7-212-03296-8

I. 公... II. 安... III. 公务员—能力培养—中国—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 077647 号

公务员通用能力教程

安徽省人事厅 组编

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场

邮 编:230071

发 行 部:0551-3533258 0551-3533292(传真)

编 辑 室:综合编辑室

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:安徽新华印刷股份有限公司

开 本:889×1194 印张:12.25 字数:320 千

版 次:2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03296-8

定 价:25.00 元

印 数:00001-05000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

序

自党的十六大以来,党中央一直强调要提高党的领导水平和执政水平,提高拒腐防变和抵御风险的能力。胡锦涛同志在党的十七大报告中强调指出:“必须把党的执政能力建设和先进性建设作为主线,坚持党要管党、从严治党,贯彻为民、务实、清廉的要求,以坚定理想信念为重点加强思想建设,以造就高素质党员、干部队伍为重点加强组织建设……使党始终成为立党为公、执政为民,求真务实、改革创新,艰苦奋斗、清正廉洁,富有活力、团结和谐的马克思主义执政党。”党要提高领导水平和执政能力,关键是要建设一支高素质的干部队伍。公务员队伍是党的干部队伍的重要组成部分,公务员队伍素质的高低是提高党的干部队伍素质的关键和保证。

在我们高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗的新的历史进程中,为使政府各项工作能够依法、民主、科学、规范、高效地开展,必须全面提高公务员队伍整体素质。首先,要求公务员在公共管理实践中大力弘扬热爱祖国、忠于人民,求真务实、开拓创新,顾全大局、团结协作,恪尽职守、廉洁奉公这一具有时代特征、中国特色的公务员精神,始终保持昂扬向上的精神状态,自觉创造一流的工作业绩。其次,要“不断提高公务员队伍促进发展、推动改革、维护稳定的本领,提高公共行政、

公共管理、公共服务的本领,提高组织群众、宣传群众、服务群众的本领,提高依法行政、依法办事的本领,提高善于学习、善于调查研究、善于自主创新的本领”。第三,要根据国家人事部 2003 年颁布的《国家公务员通用能力标准框架(试行)》的要求,大力开展公务员通用能力建设和培训工作,着力提高广大公务员的通用能力,以使公务员能胜任工作需要、依法履行公职、高效完成公共管理任务。

为贯彻落实党中央、国务院的有关精神,进一步加强公务员队伍素质建设,依据国家人事部的有关规定和要求,安徽省人事厅和安徽行政学院联合开展了“公务员通用能力要素指标体系”和“提高公务员通用能力途径和方法”等课题的研究。在其科研成果的基础上,为适应全省大规模培训干部、大幅度提高干部队伍素质的要求,组织编写了这本《公务员通用能力教程》。该《教程》坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持以科学发展观为统领,紧紧围绕贯彻落实《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、《中华人民共和国公务员法》的要求,以公务员通用能力标准框架为依据,按照框架提出的九项通用能力,结合调查研究的结果编写而成。《教程》坚持改革创新,吸收、借鉴国内外关于公务员能力研究和培训教材的新成果、新经验,以理论概述、通用能力要素构成及其提高途径与方法为主体框架,在坚持理论性、创新性、系统性的基础上,更加突出了应用性和可操作性,对加强公务员通用能力建设和提高公务员队伍整体素质具有较强的现实指导意义,是一本难得的公务员培训教材。

当前,全省各级各类公务员正在按照党中央、国务院关于建设学习型政党、学习型政府和学习型社会的要求,树立终身学习的理念,不断强化自身的政治、经济、文化、公共管理和专业技术知识学习。我相信,《教程》的出版将为公务员通用能力的培训提供一部很好的教材。对公务员通用能力的培训,一定有益于公务员素质

能力的提高,一定有助于广大公务员按照省委八届五次扩大会议的要求,为全面贯彻落实党的十七大精神,扎实推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设,加快推进我省奋力崛起,实现跨越式发展,作出自己更大的贡献。

中共安徽省委组织部副部长
安徽省人事厅厅长 张耀文
安徽省编办主任

2007年11月9日

目 录

序	张耀文 1
第一章 绪论	1
第一节 公务员概述	2
第二节 新时期对公务员的时代要求	13
第三节 开展公务员通用能力建设的时代意义	23
第二章 公务员政治鉴别能力	30
第一节 公务员政治鉴别能力概述	31
第二节 公务员政治鉴别能力的要素构成	36
第三节 提高公务员政治鉴别能力的途径与方法	47
第三章 公务员依法行政能力	64
第一节 公务员依法行政能力概述	65
第二节 公务员依法行政能力的要素构成	84
第三节 提高公务员依法行政能力的途径与方法	95
第四章 公务员公共服务能力	106

第一节	公务员公共服务能力概述	107
第二节	公务员公共服务能力的要素构成	128
第三节	提高公务员公共服务能力的途径与方法	138
第五章	公务员调查研究能力	154
第一节	公务员调查研究能力概述	155
第二节	公务员调查研究能力的要素构成	164
第三节	提高公务员调查研究能力的途径与方法	182
第六章	公务员学习能力	191
第一节	公务员学习能力概述	192
第二节	公务员学习能力的要素构成	198
第三节	提高公务员学习能力的途径与方法	211
第七章	公务员创新能力	229
第一节	公务员创新能力概述	230
第二节	公务员创新能力的要素构成	245
第三节	提高公务员创新能力的途径与方法	253
第八章	公务员沟通协调能力	275
第一节	公务员沟通协调能力概述	276
第二节	公务员沟通协调能力的要素构成	285
第三节	提高公务员沟通协调能力的途径与方法	292

第九章 公务员应对突发事件能力	312
第一节 公务员应对突发事件能力概述	313
第二节 公务员应对突发事件能力的要素构成	325
第三节 提高公务员应对突发事件能力的途径与方法	338
第十章 公务员心理调适能力	347
第一节 公务员心理调适能力概述	348
第二节 公务员心理调适能力的要素构成	353
第三节 提高公务员心理调适能力的途径与方法	361
主要参考文献	377
后记	381

第一章

绪 论

〔学习目的与要求〕 通过本章学习,正确理解公务员的概念与范围;熟悉我国公务员的条件、义务与权利,我国公务员制度的特点、原则和实施的意义;明确知识经济时代政府公共管理的主要模式、主要职能和政府构建和谐社会中的主要任务,知识经济时代政府公共管理对公务员的素质和能力要求;领会加强公务员能力建设的重要意义。

第一节 公务员概述

一、公务员的概念与范围

(一) 公务员的一般概念

“公务员”一词,是从英文 Civil Service 翻译而来。从世界各国的情况看,各国公务员的范围不尽一致,大体分三类:第一种是以英国为代表的小范围,即公务员是指中央政府系统中非选举产生和非政治任命的事务官,不包括由选举或政治任命产生的内阁成员及各部政务次官、政治秘书等政务官。许多英联邦国家的公务员也基本属此类型。第二种是以美国为代表的中范围,即政府机关中的所有公职人员,包括政务官与事务官都称为公务员,但适用于国家公务员法规的只是事务官。第三种是以法国为代表的大范围,把中央到地方行政机关的公职人员、各级立法机关、审判机关、检察机关、国立学校及医院、国有企业等部门的所有正式工作人员都统称为公务员。总体看,各国公务员的范围不尽相同,都是根据本国的政治制度、文化传统和人事管理的实际情况确定的。

(二) 我国公务员的定义与范围

《中华人民共和国公务员法》第二条规定:“本法所称公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利

的工作人员。”由此条规定可知,我国公务员必须符合三个标准:一是依法履行公职,二是纳入国家行政编制,三是由国家财政负担工资福利。依法履行公职,“依法”是指依据广义的“法”,包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章;履行公职是指依据职责从事公务活动。在我国,依法履行公职的人员不仅包括各国家机关的工作人员,也包括政党机关、人民政协机关和民主党派机关工作人员等。纳入国家行政编制,我国行政编制不仅仅是行政机关使用的编制,而是各类机关工作人员使用的编制。由国家财政负担工资福利,就是由国家为他们提供工资和福利等保障。

根据公务员法草案说明、全国人大法律委员会关于公务员法草案审议结果的报告,按照上述界定标准,我国公务员的范围主要是以下七类机关的工作人员:(1)中国共产党机关的工作人员;(2)人大机关的工作人员;(3)行政机关的工作人员;(4)政协机关的工作人员;(5)审判机关的工作人员;(6)检察机关的工作人员;(7)民主党派机关的工作人员。

《中华人民共和国公务员法》第一百零六条规定:“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。”值得注意的是,参照公务员法进行管理的工作人员,可以享受公务员的相关政治、生活待遇,与公务员在权利、义务、工资、考核、奖惩等方面同等对待,但不属于公务员。

(三)我国公务员管理

公务员管理是国家和公务员所在的机构组织对公务员的工作行为所进行的管理活动,就是国家和机构组织通过对公务员的组织、激励、约束、监督等,使公务员按照国家和机构组织的需要履行职责和发挥作用,从而保证国家和机构组织目标的实现和管理任务的完成。一般来说,公务员管理的目标主要是:第一,保证国家

机器和机构组织的正常运转并提高效能,促进国家和机构组织职能的有效实现。第二,实现人才资源的优化配置,全面提高公务员的素质和能力,促进人才的成长和脱颖而出,尽可能最大限度地开发和利用人才资源。

我国公务员管理是指党和国家通过制定法律、法规和制度规范,依法对公务员的录用、职务与级别、考核、职务任免、奖惩、培训、交流、工资福利、辞职辞退、申诉控告和退休等方面开展的管理工作。其基本内涵是:(1)公务员管理的主体是公务员主管部门和法定机构组织。根据《中华人民共和国公务员法》规定和现行体制,我国公务员的主管部门是各级党委组织部门和政府人事部门。党委组织部门和政府人事部门按照分工,各有侧重,相互协调共同负责公务员综合管理工作。(2)公务员管理的对象是公务员法所明确规定的机构组织中的全体公务员和参照管理的工作人员。(3)公务员管理的目的是开发和优化配置人才资源,调动公务员的积极性,依法、规范地履行公共管理职能。(4)公务员管理的基本依据是国家的宪法、组织法和《中华人民共和国公务员法》等法律以及关于公务员管理的各项行政法规。

二、公务员的条件、义务与权利

(一)公务员的基本条件

公务员的条件是指担任公务员应当具备的资格。公务员承担着依法任职、服务公众的职责。公务员所管理与服务的领域涉及国家经济、社会发展与社会公众生产与生活的方方面面,公务员体系一旦停止运转或运转出现了问题,就会对公民的权益甚至国家的发展与安定造成重大影响。因此,保证公务员队伍的基本素质

至关重要,这就需要国家严格规定公务员的条件,以从源头上严把公务员队伍质量关。根据《中华人民共和国公务员法》第十一条规定:“公务员应具备下列条件:(一)具有中华人民共和国国籍;(二)年满十八周岁;(三)拥护中华人民共和国宪法;(四)具有良好的品行;(五)具有正常履行职责的身体条件;(六)具有符合职位要求的文化程度和工作能力;(七)法律规定的其他条件。”

(二)公务员的基本义务

公务员的义务,是指国家法律对公务员必须作出一定行为或不得作出一定行为的约束和强制。公务员是行使公权力、执行公务的人员,对其手中掌握的权力如果不加以严格规范和限制,就可能滥用权力。所以,必须严格规定公务员的义务。义务具有强制性,公务员不得放弃或不履行自己的义务,否则,要承担相应的法律责任。根据《中华人民共和国公务员法》第十二条规定:“公务员应当履行下列义务:(一)模范遵守宪法和法律;(二)按照规定的权限和程序认真履行职责,努力提高工作效率;(三)全心全意为人民服务,接受人民监督;(四)维护国家的安全、荣誉和利益;(五)忠于职守,勤勉尽责,服从和执行上级依法作出的决定和命令;(六)保守国家秘密和工作秘密;(七)遵守纪律,恪守职业道德,模范遵守社会公德;(八)清正廉洁,公道正派;(九)法律规定的其他义务。”

(三)公务员的基本权利

公务员权利的含义:一是公务员的权利以其身份为前提;二是国家规定公务员的权利,是为了使公务员有效地行使职权,执行公务;三是公务员权利的具体内容,就是公务员在履行公职的过程中,公务员本人可以为一定的行为,可以要求他人为或者不为一定的行为;四是公务员权利的具体内容是由国家明文规定,并且公务

员权利的行使是由国家法律加以保障的。根据《中华人民共和国公务员法》第十三条规定,公务员享有下列权利:“(一)获得履行职责应当具有的工作条件;(二)非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分;(三)获得工资报酬,享受福利、保险待遇;(四)参加培训;(五)对机关工作和领导人员提出批评和建议;(六)提出申诉和控告;(七)申请辞职;(八)法律规定的其他权利。”

三、公务员制度及其实施的意义

(一)我国公务员制度的指导思想

公务员制度是国家人事管理制度,是国家为履行公共管理职能而依法制定和颁布的用以规范、约束和激励公务员行为的法律、法规和规章、政策体系。它是国家对公务员进行管理的基本依据,涉及公务员管理的全过程和各方面。根据《中华人民共和国公务员法》第四条规定,我国公务员制度的指导思想是:“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,贯彻社会主义初级阶段的基本路线,贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。”

马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,是我国宪法规定的我国社会主义建设各项事业的指导思想。公务员制度坚持这一指导思想,就是要运用马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的立场、观点和方法指导公务员管理的实践,研究、分析、解决在建立健全公务员制度中所遇到的问题。党和国家社会主义初级阶段的基本路线是宪法明确规定的,其核心是以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放。我国公务员管理就是要服从和服务于经济建

设的中心,既要坚持和体现四项基本原则,也要坚持和体现改革开放的精神。党的干部路线和方针内容丰富,涉及干部队伍建设的各个方面,主要体现为各项具体的干部政策。公务员是党和国家干部队伍的重要组成部分,公务员制度必须贯彻党的干部路线、方针和政策,坚持党管干部原则,必须将其体现在公务员管理的各项制度中,并使之法律化、制度化。

(二)我国公务员制度的特点

1. 坚持党的领导是我国公务员制度的政治特点

中国共产党是执政党,在我国宪法的序言中也明确规定了中国共产党在我国各项社会主义事业建设中的核心和领导地位。坚持党的领导,是我国政治制度和政治体制的主要特点。公务员制度作为政治制度重要组成部分,也必须体现和反映这一特点。西方国家实行“三权分立”和多党制,为革除“政党分肥制”的弊端、保持国家机器正常运转、维护资产阶级的整体利益,主张政治与行政分离,要求公务员不得参加政党的竞选活动,只对政府负责,在公务活动中不得带有“政治倾向性”,对各党派保持“中立”。“政治中立”是西方国家公务员制度的重要特点,是与其政治制度和政治体制相适应的。我国实行的是共产党领导的多党合作制,党和国家的根本利益是一致的,公务员是党的干部队伍的重要组成部分,必须坚持党的基本路线,在政治上与党中央保持一致,在公共管理活动中坚持党的领导。

2. 我国公务员制度不实行“两官分途”

西方公务员制度的另一个特点是实行“两官分途”,其公务员分为两类:一类是政务类公务员(政务官),一类是业务类公务员(事务官)。政务类公务员由选举或政府任命产生,代表选民和执政党领导或参与政府工作,对选民和执政党负责。他们实行严格的任期制,与政党共进退,不适用于公务员法。业务类公务员是通

过竞争性考试进入公务员队伍,实行职务常任,非法定事由不被解职,对行政首长负责,实行“政治中立”,不与政党共进退。两者在产生方式、任用条件、职责范围和管理办法等方面均不相同,互相之间也不能交替任职。我国公务员根据其所任职务分为领导成员和非领导成员,都适用公务员法的规范和约束。《中华人民共和国公务员法》第三条规定:“法律对公务员中的领导成员的产生、任免、监督以及法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定。”这就表明在我国公务员管理中,虽然在任用条件、方式、考核、交流、辞职等环节上有所区别,但都实行德才兼备、任人唯贤的标准和原则,对其管理的基本原则和基本方法是一样的。两者之间相互交换任职是经常的,非领导成员凭借自己的努力和工作实绩,也可以经选举而成为领导成员,担任党和国家机关的领导职务。

3. 继承和发展了我国人事管理的优良传统

我国公务员制度是在继承我国干部人事管理优良传统的基础上逐步建立和发展的:通过对已经推行十多年的公务员制度的经验与教训的总结,吸收近年来干部人事制度改革的新成果,借鉴国外公务员制度发展的经验教训,逐步发展成具有中国特色的公务员制度。它在公务员管理活动中具体体现为以下特点:(1)具有健全的法律、法规体系。以《中华人民共和国公务员法》的颁布实施为标志,我国公务员制度已由单纯依靠党和政府人事管理政策转向法治管理。以宪法、组织法和公务员法为核心,以党和国家公务员管理法规、规章、政策、制度为主要内容的公务员管理法律、法规体系基本健全,使得公务员管理有法可依,全面走上法制管理的轨道。(2)具有较科学的竞争激励机制。在公务员录用、考核、奖惩、职务升降等方面都充分体现了公平竞争、注重工作实绩的精神。通过对公务员义务、权利的设置,既保证了公务员的基本物质和精神需求,又充分体现了调动公务员工作积极性的功能,以使广