

山东省公务员必修课程

公务员 通用能力 读本

GONGWUYUAN TONGYONG NENGLI DUBEN

山东省人事厅 组织编写
山东行政学院

 山东教育出版社

山东省公务员必修课程

公务员 通用能力 读本

GONGWUYUAN TONGYONG NENGLI DUBEN

山东省人事厅 组织编写
山东行政学院

山东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员通用能力读本/《公务员通用能力读本》编辑委员会编. — 济南: 山东教育出版社, 2008

ISBN 978-7-5328-5969-6

I. 公... II. 公... 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 098164 号

公务员通用能力读本

山东省人事厅

山东行政学院

组织编写

主 管: 山东出版集团

出版者: 山东教育出版社

(济南市纬一路 321 号 邮编: 250001)

电 话: (0531)82092663 传真: (0531)82092661

网 址: <http://www.sjs.com.cn>

发行者: 山东教育出版社

印 刷: 山东新华印刷厂

版 次: 2008 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

规 格: 850mm×1168mm 32 开本

印 张: 9.75 印张

字 数: 245 千字

书 号: ISBN 978-7-5328-5969-6

定 价: 21.00 元

(如印装质量有问题, 请与印刷厂联系调换)

《公务员通用能力读本》编辑委员会

主 任 焦连合

副主任 孙 矩 马殿平 郑忠德 赵 丽

委 员 刘建生 翟桂珍 马绍波 杜江先 刘士竹

主 编 赵 丽

副主编 翟桂珍 马绍波

序 言

林廷生

由山东省人事厅、山东行政学院组织有关专家学者编写的《公务员通用能力读本》出版了。这是根据中共中央组织部、国家人事部关于加强干部教育培训工作的指示精神,结合我省公务员学习的实际需要、加强全省公务员队伍能力建设的一项重要的基础性工作,很有意义。

加强公务员能力建设,是加强党的执政能力建设的重要组成部分。党的十六届五中全会提出,要加强党的执政能力建设,根本目的是使党成为立党为公、执政为民的执政党,成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党,成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。党的十七大又强调指出,“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局”。公务员是党和国家的路线、方针、政策和国家法律法规的执行者,也是团结和带领广大人民群众全面建设小康社会的组织者。加强公务员能力建设,形成一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的全心全意为人民服务的公务员队伍,不仅有利于党和政府的各项方针、政策、措施的贯彻落实,确保党的奋斗目标的实现,也有利于更好地把人民群众紧密团结在党和政府的周围,夯实群众基础,巩固党的执政地位,保证党在建设中国特色社会主义事业的进程中的核心地位。

加强公务员能力建设,是落实科学发展观的必然要求。坚持以人为本,全面、协调、可持续的科学发展观,是我们党对社会主义

现代化建设指导思想的新发展。要紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务,加强公务员能力建设,不断提高公务员的素质和能力,使广大公务员在实际工作中能够正确履行职责,迅速有效地处理各种问题,应对各种复杂局面,完成好党和人民交给的各项工作任务。

加强公务员能力建设,是公务员队伍建设必须长期坚持的永恒主题。随着对外开放的不断扩大,我国与国际社会的联系越来越密切,对各级领导干部统筹国内国外两个大局提出了更新更高的要求,对公务员的素质和能力提出了新的挑战。加强公务员队伍的能力建设,提高执政能力和行政水平,始终是公务员队伍建设的一项根本性建设,也是全世界各国公务员队伍建设的时代潮流。加强公务员能力建设,就是要按照加强党的执政能力建设的要求和国家人事部颁发的《国家公务员通用能力标准框架》,努力提高公务员的政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习创新能力、沟通协调能力和应对突发事件能力和心理调适能力,确保公务员队伍与时俱进,更好地承担起推进改革开放和现代化建设的艰巨任务。

加强公务员能力建设,可以促进社会主义和谐社会建设。构建社会主义和谐社会,是我们党从中国特色事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重大战略任务,反映了建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的内在要求,体现了全党全国各族人民的共同愿望。公务员在构建和谐社会中承担着理论宣传、组织领导、引导带路和榜样示范的作用,就要不断提高自身的素质,不断强化自身的能力水平,从理论和实践的结合上,深入研究解决制约和谐社会建设的重大问题,从而有重点、有步骤地推进和谐社会建设。

《公务员通用能力读本》的出版,为全省公务员加强自身建设提供了一套好的学习教材。希望全省公务员能够结合各自的工作实际,认真学习研究,不断提高素质和能力,正确履行职责,推动我省经济社会又好又快发展。

目 录

第一章 概 论 /1

- 第一节 公务员能力的内涵及一般特征 /1
- 第二节 公务员能力建设的地位与作用 /10
- 第三节 公务员能力建设的途径与方法 /12
- 第四节 国外公务员能力建设的基本情况 /21

第二章 政治鉴别能力 /30

- 第一节 政治鉴别能力的内涵及构成要素 /30
- 第二节 政治鉴别能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /43
- 第三节 政治鉴别能力的评价标准 /49
- 第四节 提高政治鉴别能力的方法和途径 /59
- 第五节 案例分析 /65

第三章 依法行政能力 /71

- 第一节 依法行政能力的内涵及构成要素 /71
- 第二节 依法行政能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /76
- 第三节 依法行政能力的评价标准 /79
- 第四节 提高依法行政能力的方法和途径建立 /83
- 第五节 案例分析 /85

第四章 公共服务能力 /89

- 第一节 公共服务能力的内涵及构成要素 /89

第二节 公共服务能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /98

第三节 公共服务能力的评价标准 /101

第四节 提高公共服务能力的方法和途径 /114

第五节 案例分析 /117

第五章 调查研究能力 /123

第一节 调查研究能力的内涵及构成要素 /123

第二节 调查研究能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /133

第三节 调查研究能力的评价标准 /136

第四节 提高调查研究能力的方法和途径 /147

第五节 案例分析 /152

第六章 学习和创新能力 /159

第一节 学习和创新能力的内涵及构成要素 /159

第二节 学习和创新能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /164

第三节 学习和创新能力的评价标准 /167

第四节 提高学习和创新能力的方法和途径 /179

第五节 案例分析 /186

第七章 沟通协调能力 /190

第一节 沟通协调能力的内涵及构成要素 /190

第二节 沟通协调能力在公务员能力素质构成中的地位和作用 /199

第三节 沟通协调能力的评价标准 /206

第四节 提高沟通协调能力的方法和途径 /216

第五节 案例分析 /229

第八章 应对突发事件能力 /234

第一节 应对突发事件能力的内涵及构成要素 /234

第二节 应对突发事件能力在公务员能力素质构成中的地位

	和作用	/242
第三节	应对突发事件能力的评价标准	/246
第四节	提高应对突发事件能力的方法和途径	/252
第五节	案例分析	/262
第九章	心理调适能力	/267
第一节	心理调适能力的内涵及构成要素	/267
第二节	心理调适能力在公务员能力素质构成中的地位和作用	/271
第三节	心理调适能力的评价标准	/273
第四节	提高心理调适能力的方法和途径	/277
第五节	案例分析	/295
后记		/302

第一章 概 论

提要 本章主要阐述公务员能力的含义与一般特征,以及公务员能力建设的地位与作用、途径与方法;介绍国外公务员能力建设的基本情况。

第一节 公务员能力的内涵及一般特征

本节将从一般能力入手对公务员能力的内涵、特征和内容进行探讨。

一、能力概述

(一) 能力的内涵和种类

1. 能力

能力是指个人能够胜任某项工作或任务而必须具备的人格特征。这种人格特征是由先天因素和后天学习训练综合作用而获得的,它是顺利实现某种活动的心理条件。

对于能力的认识,应注意以下三个方面:

(1) 我们平常所说的能力一般包括两个方面的内容:一是指对某项任务或活动的现有成就水平,因而人们已经掌握的知识和技能,就代表了他的能力;二是指个体所具有的潜质与可能性,即经过适当训练才能具有的完成某项任务的人格特征,也就是能力倾向。

(2) 人的能力总是和人的活动相联系并表现在活动之中。能力表现在所从事的活动中,并在活动中得到发展。只有从一个人

所从事的活动中,才能看出他具有某种能力。而且人们要完成某种活动,往往不是依靠一种能力,而是多种能力的组合,正是这些相互联系的能力保证了活动的顺利进行。

(3) 许多能力不是天生就有的,而是后天学习和培养的结果。

2. 能力的分类

人的能力是各种各样的,可以从不同的角度对其进行分类:

(1) 一般能力和特殊能力。一般能力是在许多基本活动中都表现出来的、进行各种活动都必须具备的能力。如观察力、思维力、记忆力、想象力、创造力等。即我们所说的智力,就是指一般能力。人们的日常生活、学习、工作、创造发明等活动的顺利进行,都离不开这些能力。特殊能力是指在某些专业活动中表现出来的能力。例如,数学能力、音乐能力、绘画能力、机械操作能力等,每一种特殊能力都是由受所完成的特定活动的性质制约的几种基本的心理特质构成。个体要顺利完成某种活动,就必须具备一般能力和该活动所必需的特殊能力。一般能力愈是发展,就愈能为特殊能力的发展创造有利条件,而特殊能力的发展也会促进一般能力的发展。

(2) 流体能力和晶体能力。根据能力在个体一生中的不同发展趋势以及能力与先天禀赋和社会文化因素的关系,可分为流体能力和晶体能力。流体能力是指人们在信息加工和问题解决过程中表现出来的能力,如公务员所必须具备的分析能力、推理能力等。它是由个人的禀赋决定的,主要与神经系统的生理机能发展状况有关,而较少受教育和文化环境的影响。流体能力的发展一般在 20 岁后达到顶峰,30 岁后将随着年龄的增长而降低。晶体能力是指获得语言、文化知识的能力。这种能力依赖于知识经验的多寡,主要受教育与文化环境影响。晶体能力在人的一生中一直在发展,只是到了 25 岁以后,发展的速度才渐趋平缓。晶体能力与流体能力有着密切的联系。一方面,晶体能力的发展依赖于流体能力。具有相同经历的人,流体能力高者,晶体能力发展得也较

好。另一方面,对于晶体能力的发展,只有流体能力是不够的,还需要环境的作用。

(3) 认知能力、操作能力和社交能力。认知能力是指个体接受信息、加工信息和运用信息的能力,也就是个体获取和保存知识的能力,如注意力、观察力、记忆力和思维力等。操作能力是指操纵、制作和运动的能力,如运动能力、操作机械的能力、制作能力等,是人们适应或改变环境、协调自己动作、掌握和施展技能所必备的心理条件。如公务员运用计算机实现电子办公的过程很大程度上需要借助于操作能力。社交能力是指在人们的社会交往活动中表现出来的能力,如组织协调能力、人际沟通能力、调解纠纷的能力、处理复杂局面的能力等。这种能力对于公务员有效处理人民群众遇到的问题以及协调与民众的关系具有重要意义。

(二) 能力的结构

能力是由多种心理品质所构成的系统,具有复杂的结构。分析能力的结构,对于深入了解能力的本质,合理设计能力的测量工具,科学拟定能力的培养计划,都具有重要的意义。

心理学家对人类能力的结构提出了许多假设,大体上可分为三种理论模型:因素说、结构说和信息加工说。

1. 因素说

英国心理学家查尔斯·E·斯皮尔曼运用因素分析的方法,提出能力结构的二因素理论。他认为能力包括两个因素,即一般因素(又称G因素)和特殊因素(又称S因素)。G因素是每种心智活动所共同具有的,它是人的基本心理潜能,是决定一个人能力高低的主要因素;S因素则因心智活动不同而各异,指从事专门领域的的能力。

2. 结构说

美国心理学家乔伊·保罗·吉尔福特在二十余年研究的基础上创立了智力三维结构模型理论,认为智力结构应从操作、内容、产物三个维度去考虑。智力活动就是人在头脑里加工(即操作过

程)客观对象(即内容),产生知识(即产物)的过程。智力的操作过程包括认知、记忆、发散思维、聚合思维、评价五个因素;智力加工的内容包括图形(具体事物的形象)、符号(由字母、数字和其他记号组成的事物)、语义(词、句的意义及概念)、行为(社会能力),共四个因素;智力加工的产物包括六个因素,即单元、类别、关系、系统、转换、蕴含。这样,智力便由 $4 \times 6 \times 5 = 120$ 种基本能力构成。

美国心理学家 P·E·阜南提出了智力层次结构理论。阜南把斯皮尔曼的一般能力因素作为最高层次,在这个层次之下包含了两大因素群,即言语和教育方面的能力因素、操作和机械方面的能力因素;第三层是小因素群,包括言语、数量、机械、信息、空间信息、用手操作等;第四层是特殊因素,即各种各样的特殊能力。

3. 信息加工说

20 世纪 70 年代以来,有研究者提出了能力的信息加工论,其中有代表性的是美国心理学家罗伯特·J·斯腾伯格提出的智力三元理论,即智力包括三个方面:成分智力、经验智力和背景智力。它们在智力活动的信息加工中起着不同作用。

(三) 影响能力形成和发展的因素

能力的形成和发展受到多方面因素的影响,正确认识这些因素,有利于在实践中促进能力的发展。

1. 先天素质

先天素质构成了一个人能力发展的自然基础,决定着一个人能力的发展潜力。

2. 环境 and 教育

家庭环境、学校环境和社会环境都会对人们能力的形成和发展产生影响。尤其是早期环境,对能力的形成和发展更有着重要的影响,有些影响甚至是不可逆的。教育在能力形成和发展的过程中起着至关重要的作用。

3. 实践活动

人的各种能力是在社会实践活动中最终形成的。个人直接经

验的积累在人的能力发展中有着不可替代的重要作用。

4. 主观能动性

个人自身是能力的载体,一个人能力的提高,离不开他的主观努力和主观能动性。他追求的目标越远大,付出的努力越多,经历越广、程度越深,他的能力也会相应地获得越大、越多、越广和越深的发展。

二、公务员能力的内涵及特征

(一) 公务员能力的内涵

公务员能力是指公务员能够履行公共行政职能、胜任岗位职责而必须具备的人格素质,包括一定的认知水平,也包括价值观、态度、自我形象、社会动机等个性品质。其具体含义可以从以下几个方面理解:一是公务员能力的构成受公共行政环境、公共行政职能、公共行政体制、公共行政机制等许多因素的影响。二是公务员能力要求主要由公共行政职能所决定。三是公务员能力包括认知能力和社会适应能力。认知能力用于分析解决问题,是完成工作任务的基础,智商是反映认知能力的重要指标。社会适应能力反映的是适应社会的能力以及自我调适的能力。

(二) 公务员能力的特征

1. 公务员能力具有极其突出的政治性

公务员从事的工作涉及经济、社会的各个方面,直接为改革、发展、稳定服务,为社会、基层和群众服务,公务员必须善于从政治上分析问题、研究情况、提出建议、开展工作。

2. 公务员能力具有规范性与特殊性

一方面,公务员能力要求是由《公务员法》和其他有关法规严格规定的,不依任何个人的意志为转移,是一种法定能力和素质要求,具有规范性特点。另一方面,由于我国社会主义制度产生的特殊历史条件和经济条件,以及推动科学发展和促进社会和谐艰巨任务,客观上要求国家公职人员必须熟练掌握管理国家与社会公共事务的专门知识和技能。因此,公务员的能力又具有特殊性。

3. 公务员能力具有较强的适应性

公务员能力具有较强的适应性,表现在它对现实行政环境具有高度的敏感性、自省性和自我调适、自我改变的适应力、生存力和发展力。在知识大爆炸、信息化、全球化等外在环境变化和科学化、民主化、法制化等内在环境变化中,各级公务员必须紧随科技发展而及时地采纳和运用新的理念、知识和科技手段,不断提高自身的适应能力,确保整个公务员队伍始终走在时代的最前沿。

4. 公务员能力具有相对稳定性

从公务员能力的内涵看,尽管不同的历史发展时期对公务员能力有不同的内在规定性,但在特定的时间内,它是相对稳定的。

5. 公务员能力具有双重性

一方面,公务员掌握着人民赋予的公共权力,执行国家的法律和大政方针,在社会价值的权威性分配中起重要作用;另一方面,公务员与普通社会公民一样,要遵从社会要求的基本规范,如遵守宪法、法律、法规以及风俗习惯、伦理道德等。公务员必须在职责和法律范围内强化和运用行政权威,但又必须同时受法律、社会公众、政治系统和专职监督机构的规范、约束和检查监督,这就决定了其能力具有双重性。

6. 公务员能力具有复合性和可塑性

公务员能力是由各种因素相互作用复合而成的,具有复合性的特点。作为一名公务员,必须努力成为具备多种能力的复合型人才。公务员能力是国家对有志于公务员职业者提出的最基本的要求,其特殊性、差异性、适应性特点都表示国家公务员能力是一个发展提高过程,即公务员通过自我教育、自我修养和组织的引导、培训、激励,使公务员素质不断得到提高,具有可塑性特点。

7. 公务员能力具有较高的战略性

公务员是国家和社会事务的决策者、管理者和执行者,不是国家机关的勤杂工人,绝不能湮没于机关的日常琐事之中。与之相适应的是,公务员应具备较高规划与协调水平,管理、监督、执行水

平,宏观决策水平以及研究新情况、解决新问题的能力。各级公务员需要依靠这种能力来预测和把握社会发展趋势、现实公共需要和社会心理,提出政治、经济、文化和社会等诸方面的发展方向、目标和战略,制定和执行相应的行政法规和公共政策,引导、组织、调节和推动整个国家更加全面、理性、稳步地向前发展。

三、公务员通用能力的内容

(一) 公务员通用能力内容的演变

确定公务员核心能力框架既有利于公务员自身努力,也有利于公务员的培训、选拔、任用及考核,我国对公务员核心能力构成的认识过程集中体现在不同时期公务员培训目标及重点的变化上。2000年底,人事部在全国人事厅、局长会议上明确指出,对公务员管理和建设必须突出能力建设,要“研究提出不同层次公务员的能力素质标准”。2001年初,全国政协副主席、原国务委员王忠禹提出了国家公务员队伍和高中级公务员培训必须努力提高五种能力,即:政治鉴别能力和抵御腐朽思想侵蚀的能力、总揽全局的战略思维能力、领导经济工作和驾驭市场经济的能力、科学决策和依法行政的能力、统筹协调的组织能力和处理复杂问题的能力。2001年9月,全国政协副主席、原国务委员王忠禹和原人事部长张学忠在全国公务员管理工作暨人民满意的公务员表彰会议上,又提出重点提高全体公务员七个方面的能力,即:政治鉴别力和抵御腐朽思想侵蚀的能力、培育和发展社会主义市场经济的组织领导能力、依法行政能力、专业化行政管理能力、调查研究能力、创新能力、学习能力。“七种能力”较之“五种能力”的表述有所进步,是对前者的继承与发展。2003年11月,国家人事部下发了《国家公务员通用能力标准框架(试行)》,明确公务员必须具备九种通用能力,即政治鉴别能力、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、应对突发事件能力和心理调适能力。

从以上对公务员能力的介绍中可以看出,我国对公务员所应

具备的通用能力的认识是一个渐进和变化的过程。公务员核心能力的内容既相对稳定,又与时俱进,顺应了政治文明建设的方向,体现了新的时代背景和特点的要求。我国公务员能力的内容体现了稳定与发展的统一,在一个特定的社会历史时期,公务员核心能力的主要内容应保持相对稳定,但随着政府职能的转变和公共行政环境的变迁,又须不断跟进、及时调整。

(二) 公务员九项通用能力

1. 政治鉴别能力

政治鉴别能力,即有相应的政治理论功底,坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验,认真实践“三个代表”重要思想;善于从政治上观察、思考和处理问题,能透过现象看本质,是非分明;具有一定的政治敏锐性和洞察力,正确把握时代发展要求,科学判断形势;贯彻执行党的路线、方针、政策。

2. 依法行政能力

依法行政能力,即有较强的法律意识、规则意识、法制观念;忠实遵守宪法、法律和法规,按照法定的职责权限和程序履行职责、执行公务;准确运用与工作相关的法律、法规和有关政策;依法办事,准确执法,公正执法,文明执法,不以权代法;敢于同违法行为作斗争,维护宪法、法律尊严。

3. 公共服务能力

公共服务能力,即牢固树立宗旨观念和服务意识,诚实为民,守信立政;责任心强,对工作认真负责,密切联系群众,关心群众疾苦,维护群众合法权益;有较强的行政成本意识,善于运用现代公共行政方法和技能,注重提高工作效益;乐于接受群众监督,积极采纳群众正确建议,勇于接受群众批评。

4. 调查研究能力

调查研究能力,即坚持实践第一,善于发现问题,分析问题,准确把握事物发展的历史、现状和产生的影响;积极探索事物发展的规律,预测发展的趋势,提出解决问题的建议;善于总结经验,发现