

主 编 潘 潇
副主编 张伯仕
唐代望

科级公务员

KE JI GONG WU YUAN REN ZHI PEI XUN JIAO CHENG

任职培训教程

中国广播电视出版社

科级公务员任职培训教程

广州市人事局组织编写

主 编：潘 潇

副主编：张伯仕 唐代望

编 委：潘 潇 张伯仕 唐代望

刘 德 麦秀玲 陈大芳

唐晓阳 袁 忠 田 忠

中国广播电视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科级公务员任职培训教程/潘潇主编. —北京: 中国广播电视出版社, 2001.6

ISBN 7-5043-3665-3

I. 科… II. 潘… III. 公务员—培训—教材
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 032785 号

科级公务员任职培训教程

主 编:	潘 潇
副 主 编:	张伯仕 唐代望
责任编辑:	张志红
封面设计:	罗贻乐
责任校对:	陈大芳
监 印:	马 兰
出版发行:	中国广播电视出版社
电 话:	86093580 86093583
社 址:	北京复外大街 2 号 (邮政编码 100866)
经 销:	全国各地新华书店
印 刷:	广东省花城印刷厂
开 本:	850×1168 毫米 1/32
字 数:	208 (千) 字
印 张:	8.625
版 次:	2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷
印 数:	5000 册
书 号:	ISBN 7-5043-3665-3/G·1457
定 价:	20.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

序

广州市市长 林树森

建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，也是我国干部人事制度的重大改革。公务员培训，是指通过各种教育和训练，提高公务员政治和业务素质的活动，是国家公务员制度的重要组成部分。“十五”时期，是广州建设现代化中心城市，不断提高城市综合竞争力的关键时期。按照“三个代表”的重要思想，大力加强公务员教育培训工作，努力建设高素质的公务员队伍，是摆在我们面前一项重大而又迫切的战略任务。

自1993年10月《国家公务员暂行条例》实施以来，按照转变政府职能，依法行政，提高行政效率的要求以及职位和职业发展的需要，我市各级政府依据国家公务员制度和法规，有计划地分级分类对公务员进行培训。在培训的具体形式上，进一步规范初任培训，加强任职培训；晋升领导职务的公务员坚持先培训后任职；抓好包括更新知识和专门业务知识培训的在职进修，注重办公信息化、自动化等方面的技能培训。这些做法有力地推动了我市的公务员培训工作，促进了公务员队伍素质的提高。

迈进新世纪的广州，建设现代化中心城市是坚定不

移的发展目标，新形势、新变化对行政体制改革提出了新要求，对政府公共服务提出了新挑战。随着知识更新的加快和终生教育的发展，公务员培训的地位会越来越突出，作用越来越重要。增强公务员制度的活力和优化公务员队伍的素质，提高效率、减少开支、改善服务，已成为一个带普遍性的重大课题。把公务员培训摆在基础性建设的地位，高度重视并切实抓好，是把广州中心城市的人力资源潜在优势转化为现实的人才优势和竞争优势的迫切需要，是实施科教兴市战略的客观要求，是推进广州现代化中心城市建设的重要措施。因此，新时期广州公务员队伍的培训教育必须坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，认真落实江泽民同志“三个代表”的重要思想，坚持为全面贯彻党的基本路线服务，面向现代化、面向世界、面向未来，以提高思想政治素质为重点，用科学的理论武装公务员，用现代科学文化知识和人类创建的优秀文明成果充实公务员，用党的优良传统和作风教育公务员。每一个公务员都要学习、学习、再学习，努力做到与时代俱进，站到时代发展的前列，加强实践锻炼，不断提高创新能力，更好地为广州的改革开放和现代化建设服务和贡献力量。

培训教育必须做到有的放矢，才能保证培训效果。科级公务员任职培训是公务员培训的重要一环。科级是公务员晋升领导职务的“第一阶”，职位处于行政领导的第一线，编制占公务员领导职数的“第一位”，在行政管理中承上启下，处于“兵头将尾”。科级公务员大

多是风华正茂、年轻有为的青年人，且数量多，处于基层，接近群众，服务社会，集政务、事务于一身，是政府行政管理的基层领导者、组织者、协调者。其言行和能力直接影响政策法规的落实和行政效能的提高；他们的素质高低直接影响整个公务员队伍的素质。要提高公务员队伍的素质和政府行政管理水平，首先就要从培养和提高科级干部素质开始。

为适应公务员培训工作的需要，广州市人事局组织有关专家、学者编写了《科级公务员任职培训教程》，并公开出版发行。这是一本内容新颖、重点突出、实用性强的培训教材，是专为广大科级公务员提供的精神食粮。相信本教材在公务员培训教育工作中会起到良好的作用，并在实践中不断充实和完善。希望有更多的理论工作者和实际工作者在这一领域不断探索，取得新的成果。

2001年6月

目 录

第一篇 绪 论

第一讲 科级公务员的由来和特点	1
一、科级公务员的由来	1
二、科级公务员的对象及其晋升的程序和条件	4
三、科级公务员的特点	6
第二讲 科级公务员在行政管理中的地位和作用	9
一、在行政管理执行中处于“两重”地位	9
二、在行政决策中充当“三种”角色	11
三、在职务活动中凝结“四方”力量	16
第三讲 行政环境	31
一、政府职能转变与科级公务员的行政行为	32
二、政治体制改革与科级公务员的政治行为	36
三、传统行政文化与科级公务员的观念更新	38
四、依法治国与依法行政	42
五、社会转型与廉政建设	46

第二篇 行政理论

第一讲 系统管理理论	51
一、系统管理理论以系统论为基础	51
二、系统管理理论的主要内容	53
三、系统管理理论的应用	57

第二讲 组织激励理论	63
一、激励概述	63
二、基本理论及应用	64
第三讲 领导权变理论	83
一、领导权变理论的主要内容	83
二、评价及应用	90
第四讲 行政效益理论	93
一、行政效益及其评估	94
二、行政效益的提高	101

第三篇 行政能力

第一讲 信息管理能力	118
一、信息化时代的来临及其影响	118
二、信息管理能力的涵义及构成	128
三、科级公务员提高信息管理能力的途径	129
第二讲 行政决策能力	132
一、科级公务员与行政决策	132
二、行政决策的基本要求	135
三、科级公务员提高行政决策能力的主要途径	139
第三讲 组织执行能力	144
一、组织执行能力	144
二、组织执行的基本要求	146
三、提高组织执行能力的主要方法	151
第四讲 沟通协调能力	154
一、沟通协调与科级公务员的沟通协调能力	154
二、沟通协调的种类及其方法	156
三、科级公务员提高沟通协调能力的途径	162
第五讲 人力资源管理能力	168

一、慧眼识才 科学选才·····	169
二、真心爱才 视能用才·····	174
三、育用结合 造就人才·····	179
第六讲 开拓创新能力 ·····	181
一、开拓创新是时代的迫切要求·····	181
二、开拓创新的内容与科级公务员的开拓创新能力·····	183
三、科级公务员提高开拓创新能力的途径·····	185

第四篇 行政艺术

第一讲 用权艺术 ·····	196
一、行政权力·····	196
二、如何行使权力·····	198
三、树立权威·····	204
第二讲 思想政治工作艺术 ·····	206
一、做好思想政治工作的现实意义·····	207
二、新时期思想政治工作的要求·····	208
三、思想政治工作的原则·····	211
四、思想政治工作的具体方法·····	213
第三讲 语言艺术 ·····	216
一、谈话的艺术·····	216
二、做报告的语言艺术·····	223
三、即席讲话的艺术·····	230
第四讲 行为艺术 ·····	233
一、为人处世的艺术·····	234
二、处理业务的艺术·····	241
三、应对突发事件的艺术·····	243
四、做好群众工作的艺术·····	247
五、主持会议的艺术·····	251

第五讲 人际沟通艺术.....	253
一、如何与上级领导沟通.....	254
二、如何处理与下级关系.....	258
三、如何处理与同级关系.....	261
四、如何处理与非正式组织成员的关系.....	262
后记.....	266

第一篇 绪 论

在国家公务员职务层次中，科级是公务员晋升领导职务或非领导职务的第一个台阶，是人生仕途的“始发站”。晋升行政机关的领导职务，好比登金字塔，科级就是“基石”。科级职位虽低，但万丈高楼平地起，只有当好初（科）级官，才能晋升中、高级官。诚然，当“小官”不一定都是为了当大官，也不一定都能成为大官，但一切行政官员都是从科级“小官”开始的，否则就当不了大官。因此，公务员能否当好科级领导，能否为人民干出实绩来，关系着自己一生仕途前景和国家行政机关的正常运作及其工作效率。本篇将以翔实的资料论述我国科级公务员的由来，肯定他们在行政管理中处于“兵头将尾”两重性地位、三个“第一”的特点和在行政决策中发挥“三种”角色作用，并进而阐明他们所处的行政环境。学习这些职官知识，对于科级公务员提高自身的素质，发挥其应有的作用，争取做一个优胜者是很有裨益的。

第一讲 科级公务员的由来和特点

一、科级公务员的由来

我们常称科级公务员为科长，黄科、李科……。那么，科级这一职务是不是历来就有？在我国政府机关何时才有？科级这一职务以前叫什么？有何职能？

我国是现在世界上唯一有文字记载的具有五千多年历史的文明古国。经查历代职官资料，我国古代虽没有公务员制度，但有悠久的文官制度，“体国经野，设官分职”，管理官吏、农业、工商、财政、教育、民政、法令、士兵、户口、治安等。我国古代虽没有科级这一职务，但有类似的职位及其职责和职能。封建王

朝“坐曹治事”，分职办事，“曹”即官署或部门，是办事机构的统称，不代表哪一个级别，更不等于现代的“科级”。古代中央和地方官职中的“曹”，其规格在不同时期、不同地方、不同系列、不同层次是不同的，往往因时、因地、因人而异。东汉有六曹尚书，每曹一人。三国有尚书五曹即五部。明代按六部分为六科，即吏、户、礼、兵、刑、工六科。其官员品级都在正从七品以上。可是，现在有的著作在对“吏部”一词的解释中却说“曹相当于后世的科”^①，这一观点的准确性值得商榷。对“曹”要作具体分析，它是履行行政事务的机构，而不是官员的等级。有些“曹”属于基层的机构虽与“科级”机构相似，但不能与近代、现代的“科级”相提并论。这好比现在政府系统的办公室有省级、地级、县级之分，如把办公室说成相当于哪一级，都是不确切的。古代职官中的“曹”也是复杂的，规格有高低之分，不能以偏概全，或把官员与机构等同起来，混为一谈。

那么，古代是否有类似后世“科级”的官职呢？应该说是有的。从官职的性质、职权、地位和作用来看，从封建社会鼎盛时期隋唐以降辅佐县长掌管文书、簿籍、赋税、刑狱和社会治安等事务的“县丞”、“主簿”、“县尉”、“巡检”、“典史”等。^②诸如此类官职，虽名称不一，但其职能与现代“科级”颇有相似之处。

在我国行政机构中，正式有“科长”这一职称，是康有为7次上书倡导戊戌变法，推行新政的结果。康有为在上书中严厉批评清朝廷“万务所集也”，“多而无所责成，司员繁而不分委任，

① 墨脱园著：《历代职官表·历代职官简释》，第54页，上海：上海古籍出版社，1984年版。

② 祝马鑫主编：《中国行政史》，第169页，北京：高等教育出版社，1994年版。

拱而画诺，文书数尺，高可隐身”，“故虽贤智，亦皆束手”。清朝廷虽镇压维新运动，但改革趋势不可阻挡。1901年1月29日慈禧太后不得不以光绪帝名义发布变法上谕，声称三纲五常万世不变，但统治政体应顺时势，成立督办政务处，考察和借鉴西方宪政，颁布改革方案。1906年9月1日正式成立新官制编制馆，推行立法、行政、司法三权分立。从此，我国行政机构中设有部、厅（司）、处、科。如清末中央承政厅（相当于现代的办公厅）及各司，设有若干科，由员外郎、主事、七品小官分掌各种事务。其他各厅、局下属金事、艺师、艺士、录事等由8品官员担任。各省分科办事。督府官署“设交涉科、吏（人事）科、（民政科、度支（财政）科、礼科、学科、军政科、法科、农工商科、邮传科参事员各一人，承督府之命令分管有关事务”。各省督抚领导下的司都设科，如专管教育行政的提学使司，设总务、专门、普通、实业、图书、会计6科；专管司法行政的提法使司，设总务、民刑、典狱3科；专管外事的交涉使司，设有秘书、翻译两科，等等^①。

县级行政组织设有科房，分科理事。一般有8房（科）：吏房主管官制、官规等事；户房主管财务、地亩、粮租、契税、杂税和盐务等事；礼房主管学务、礼俗等事项；兵房主管缉捕、马政、邮传、递解诸事务；刑房主管狱讼；工房主管河道、水利、城工、桥梁及其他工程事项；仓房管存储粮谷；库房管保管银钱。此8房机构与事务中，前6房为中央六部的对口机关，体现了县级行政的基础地位，与中央机构相对应^②。辛亥革命后，南

① 参见祝马鑫主编：《中国行政史》，第362、376页，北京：高等教育出版社，1994年版。

② 参见祝马鑫主编：《中国行政史》，第362、376页，北京：高等教育出版社，1994年版。

京临时政府、北洋政府行政官员中都设有“科长”职位，但都沿袭文官系列。直至1928年10月五院制国民政府成立后，国民党标榜“为人民服务”、“作人民公仆”，而避讳“官吏”一词，“渐有采用公务员名词以代官吏之倾向”，从而中央和地方政府中的官吏都称为“公务员”。1930年考试院成立，我国政治制度史上遂正式出现科级公务员^①。

二、科级公务员的对象及其晋升的程序和条件

科级公务员包括具有领导职务的乡（镇）长、科长、副乡（镇）长（相当于副科级）、副科长和非领导职务的主任科员（相当于正科级）和副主任科员（相当于副科级）。上对处长负责，下对科员负责。公务员的领导职务从副科长到总理共10个等次，科级公务员处于第9、10等。公务员级别共分15级，分别与公务员12个职务等次相对应，上下职务等次对应的级别之间相互交叉。每一职务对应1至6个级别，职务越高，对应的级别越少，反之越多。正科长对应4个级别（9至12级），副科长对应5个级别（9至13级）。国家公务员职务与级别对应关系如下：

- （一）国务院总理：一级；
- （二）国务院副总理，国务委员：二至三级；
- （三）部级正职，省级正职：三至四级；
- （四）部级副职，省级副职：四至五级；
- （五）司级正职，厅级正职，巡视员：五至七级；
- （六）司级副职，厅级副职，助理巡视员：六至八级；
- （七）处级正职，县级正职，调研员：七至十级；
- （八）处级副职，县级副职，助理调研员：八至十一级；
- （九）科级正职，乡级正职，主任科员：九至十二级；

^① 郭宝平著：《民国政制通论》，第226—234页，太原：山西人民出版社，1995年版。

(十) 科级副职，乡级副职，副主任科员：九至十三级；

(十一) 科员：九至十四级；

(十二) 办事员：十至十五级。

按照我国公务员职位分类制度，职位设置是在职能分解的基础上，确定职位的名称、职责、层次和数量等属性的过程。职位设置坚持以“事”为中心，遵循系统化、最低数量和能级层次等原则。一般说，3人以下的科设一职；4至6人的科设一正一副；7人以上的科设一正二副；人数特别多的乡（镇）、公安等机关下设股、队、室的单位，副职可适当增加，但最多不得超过4人。

由科员晋升科级公务员必须遵循公务员职务晋升的程序，由有关部门公布职位空缺的任职条件。晋升正、副科级职务，应具有大专以上文化程度，晋升前年度考核连续两年优秀或连续3年称职以上；晋升正科需任副科两年以上，德才兼备，身体健康，能坚持正常工作；晋升副科需担任下一级职务3年以上；在群众推荐、个人自荐、领导推荐的基础上产生预选对象；有关部门对预选对象进行资格审查，提出初步对象；按照公务员的管理权限，由有关部门对初选对象进行全面考核或必要考试、民意测验，再确定晋升人选；任免机关在对晋升人选作进一步审核的基础上，公布任命。

《国家公务员暂行条例》第三章第九条规定：“国家公务员职务分为领导职务和非领导职务”。设非领导职务：一是有利于减少领导职数；二是有助于解决部分德才表现好、参加工作时间比较长的人员，由于领导职数少而在职务上难以晋升，在待遇上不平衡的问题，这样有利于调动广大公务员的积极性。

如何确定非领导职务？

国家行政机关非领导职务的设置要在机构改革的基础上，按照公务员制度的实施计划逐步进行，有利于精兵简政、提高效

率、理顺关系；

各级非领导职务设置要依据领导职务的设置情况，确定一定的比例；

非领导职务根据工作需要设置，是实职，不是虚职，但不具有行政领导职责；

各级非领导职务的设置不得突破《国家公务员非领导职务的设置办法》中规定的与领导职务的比例限额。各工作部门之间、各部门内设机构非领导职务设置的具体数额，应视其工作需要及难易程度的不同而异，不搞平均配置；

非领导职务设置，上级机关应多于下级机关，综合部门应多于专业部门，监督部门应多于执行部门；

主任科员、副主任科员在县级以上国家行政机关设置。县级国家行政机关需设置主任科员职务的，按干部管理权限审批。

各级国家行政机关非领导职务的任职条件，必须坚持德才兼备的标准，其政治素质、业务水平、工作能力应达到相应的任职标准，身体健康，能坚持正常工作。主任科员应具备中专、高中以上文化程度，任副科级职务3年以上。副主任科员应具备中专、高中以上文化程度，任科员级职务3年以上。

三、科级公务员的特点

科级公务员与其他公务员相比较，其特点可概括为三个“第一”：

（一）晋升公务员领导职务的“第一阶”

科级公务员处于领导职务的初级档次，是公务员晋升领导职务的第一个台阶。如果说一位同志被录用为公务员是进入政府机关的“大门口”，那么科级公务员就是进入领导职务的“楼梯口”。领导职务如一座十层的电梯，科级就是第一层，上有正副处（县）级、正副司（厅）级、正副部（省）级、正副总理。下有科员、办事员。被提升为科级的公务员，职位虽低，但进入了

公务员的领导职务系列，是组织和群众对自己的德、能、知、资、绩的肯定和鼓励，对自己寄予厚望，也是自己为实现崇高理想迈出可喜的一步。若正确掌权用权，为民办实事、办好事、造福一方，在群众中树立一个“带班人”的形象，就被公认为是有培养前途的“好苗子”。这样，就能为自己以后的进步奠定坚实的基础，开拓广阔的前景。不仅拥有良好的群众基础，而且有丰富的实际工作经验和较强的管理能力。届时，竞争上岗就会有令人信服的才智，令人鼓舞的实绩，令人喜悦的选票。随着自己资历的增长、智慧的升华、经验的积累、贡献的扩大，就能够使自己不断登上公务员领导职务的新台阶。但是“官”也是一把双刃剑，如晋升科长后，得意忘形，居功自恃，脱离群众，就有“夭折”、“早衰”的危险，这也是值得我们警惕的。

（二）职位处于行政领导的“第一线”

行政管理是垂直的层级管理，无论纵向或横向，每层都可分为决策、管理、执行和操作四个层次，一级管一级，无论哪一层级的科级领导，都是处于行政领导（管理）的第一线。他们了解民情，反映民意，集中民智，是最前线的指挥“官”，担负着最具体而又繁重的工作任务，既是领导者，又是执行者，可比喻为上级领导的“腿”，群众的“头”。

处于“第一线”的科级领导要把工作搞好，发挥自己的作用，关键要摆正位置，把该管的事管好。科长背靠领导，面向群众，左右有对手，许多事都要“亲自”干，如安排不好自己就会忙得团团转，费力不讨好，上下左右有意见。为此，科级领导要充分认识到，尽管工作千头万绪，但归纳起来可分两类：一是例行公事；二是例外公事。领导除抓好关系全局、紧急、复杂的大事以外，要按职权范围，责成有关同志遵循规章或计划，完成力所能及的例行公事，以提高部属的积极性和独立工作的能力，增强信任感。对那些新的、棘手的例外公事，领导者应“事必躬