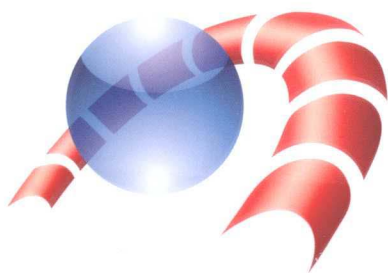




微时代·领导力提升丛书

公务员 通用能力提升

东方治 ◎主编



消除“能力恐慌”，增强“能力自信”，助力“中国梦”

着力提高自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力

成为学习型、服务型、创新型公务员

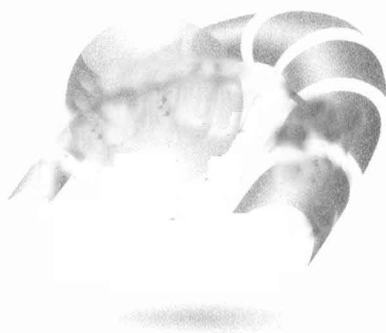
国家行政学院出版社



微时代·领导力提升丛书

公务员 通用能力提升

东方治 ◎主编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员通用能力提升 / 东方治主编.
—北京: 国家行政学院出版社, 2012.11
ISBN 978-7-5150-0583-6
I. ①公… II. ①东… III. ①公务员—能力培养—
中国 IV. ①D630.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 259400 号

书 名 公务员通用能力提升
作 者 东方治
责任编辑 李少军 汤中方
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68928745
经 销 新华书店
印 刷 北京中印联印务有限公司
版 次 2013 年 1 月北京第 1 版
印 次 2013 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 16
字 数 221 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0583-6/D·0212
定 价 36.00 元

消除“本领恐慌”，增强公务员“能力自信”

公务员是国家重要的人才资源，公务员的能力决定着国家机关的管理能力，公务员的水平决定着国家机关的服务水平。党中央从党和国家事业的全局出发，高瞻远瞩，着眼于全面推进党的执政能力建设和全面建设小康社会，特别强调要建设一支高素质的干部队伍、提高公务员队伍的整体素质，并出台了相关法律法规和重要文件，如《公务员法》《公务员公共管理核心内容培训大纲》《2011—2015年行政机关公务员培训纲要》等。这对加强公务员队伍建设提出了基本要求和努力方向。

党的十八大强调，要坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革，深化干部人事制度改革、建设高素质执政骨干队伍，健全社会主义协商民主制度，全面推进依法治国，深化行政体制改革，健全权力运行制约和监督体系，完善公务员制度，等等，这些对我国公务员队伍的建设无疑提出了更高要求。

基于此，加强和改进对公务员的培训，提高其能力水平，就显得尤其重要。我们要认真贯彻落实党的十八大精神和公务员相关重要文件精神，全面加强公务员能力建设，努力建设一支专业化、高素质的公务员队伍，为深入贯彻落实科学发展观、全面建成小康社会和不断夺取中国特色社会主义新胜利提供强有力的人才保障和智力支持。

毛泽东曾在《在延安在职干部教育动员大会上的讲话》中指出，“我们队伍里边有一种恐慌，不是经济恐慌，也不是政治恐慌，而是本领恐慌”，“好像一个铺子，本来东西不多，一卖就完，空空如也，再开下去就不成了，再开就一定要进货。我们干部的‘进货’，就是学习本领，这是我们许

多干部所迫切需要的”。在新的形势下，公务员应消除“本领恐慌”，坚持不懈地深入学习贯彻中国特色社会主义理论体系，增强能力自信，以良好精神状态为实现“中国梦”而努力奋斗。

这本《公务员通用能力提升》由来自中共中央党校、国家行政学院、国家人事部人事科学研究院的权威专家联合完成。本书从加强公务员素质和能力的迫切需要出发，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据，以公务员职位和能力现状为基础，以机关工作所需的实际能力为中心，以新形势新任务对公务员的能力提出的新要求为导向，以优化公务员队伍能力结构为主线，步步紧跟党和国家对公务员培训的相关要求，努力探索中国特色公务员通用能力的提高途径，内容涉及各层次公务员工作的各大环节。

本书的主要知识点是：公务员通用能力建设与社会主义现代化建设的必然关系；公务员通用能力的基本内容和相关知识；提高公务员能力的基本途径和主要方法。主要难点是：公务员通用能力之间与诸种能力涉及的要素之间的关系；提高通用能力的过程中如何实现理论与实践的良性互动。

本书有以下四个突出特点：一是紧扣机关工作，围绕提高公务员的能力展开论述，力求体现我国公务员队伍建设的最新成果；二是注重理论联系实际，从公务员的现实状况出发，力求解决公务员能力建设中的实际问题；三是深入浅出，简明通俗，具有较强的可操作性；四是以哲理故事开篇，语言生动、说理透彻，章后设有思考题，可以帮助广大公务员拓宽思路，进一步学习。

“好雨知时节，当春乃发生。随风潜入夜，润物细无声。”相信本书一定能为广大公务员和机关工作者提供工作和学习上的指导与帮助。

编 者

2012年11月

目 录

CONTENTS

前 言 消除“本领恐慌”， 增强公务员“能力自信”	001
第一讲 公务员通用能力：全面提升素质	001
一、我国的公务员队伍与公务员制度	003
二、公务员通用能力的内涵	007
三、西方国家公务员培训的基本情况	010
四、以公共服务型政府建设力促社会和谐	015
五、实现公务员队伍的观念转型	017
第二讲 政治鉴别能力：点亮指路明灯	020
一、政治的内涵	022
二、讲政治的内涵	023
三、公务员政治鉴别能力的内涵	025
四、不断提高自身的马克思主义理论水平	026
五、树立正确的政治观念	033
六、掌握公务员政治鉴别能力培养的原则与方法	039
七、正确把握时代发展要求与科学判断形势	044
八、自觉贯彻执行党的路线、方针和政策	047

第三讲 依法行政能力：树立法治标杆 049

- 一、依法行政的内涵、重要原则、
基本要求与指导思想 051
- 二、公务员依法行政的相关法律法规及相关制度 055
- 三、公务员依法行政能力的基本内涵 059
- 四、树立法律意识、规则意识和法制观念 060
- 五、正确处理政策执行与依法行政的关系 062
- 六、遵守行政执法的具体要求 064
- 七、坚持公正执法与文明执法 066
- 八、敢于和善于同违法行为作斗争 067

第四讲 公共服务能力：练就新型角色 069

- 一、公共服务的内涵及其分类 071
- 二、中国特色的公共服务模式 072
- 三、公务员公共服务能力的内涵 075
- 四、牢固树立宗旨观念和服务意识 077
- 五、遵守公务员职业道德、公务员纪律与行为规范 080
- 六、掌握现代公共管理的方法与技术 083
- 七、控制公共服务的成本与培养高效工作意识及技能 086
- 八、掌握应用电子政务的知识和技术 090

第五讲 调查研究能力：争取发言权利 092

- 一、调查研究的内涵与要素 094
- 二、党和国家领导同志高度重视调查研究 097
- 三、公务员调查研究能力的内涵 103

四、调查研究要树立实践第一的观点·····	103
五、调查研究要坚持党的群众路线·····	107
六、掌握科学的调查研究方法·····	108
七、掌握调查资料的分析技巧·····	112
八、撰写调研报告与运用推广调研成果·····	113
 第六讲 学习能力：完善自我修为 ·····	118
一、学习的意义与本质·····	120
二、公务员学习需要实现的转变·····	121
三、公务员学习能力的内涵·····	125
四、树立终身学习、全程学习和系统思考的理念·····	127
五、弘扬理论联系实际的马克思主义学风·····	130
六、合理安排学习时间·····	132
七、掌握科学的学习方法·····	135
八、建立和融入学习型组织·····	137
 第七讲 沟通协调能力：搭建和谐心桥 ·····	140
一、沟通协调的内涵·····	142
二、影响有效沟通协调的因素·····	143
三、公务员沟通协调能力的内涵·····	146
四、沟通协调要树立全局观念和协作意识·····	147
五、沟通协调要坚持民主集中制·····	149
六、沟通协调要锤炼语言文字技能·····	151
七、掌握科学的沟通协调方式与技巧·····	153
八、营造宽松、和谐的沟通协调氛围·····	157

第八讲 创新能力：增强前进动力	162
一、创新的内涵	164
二、公务员创新活动的程序	165
三、公务员创新能力的内涵	167
四、培育创新意识	167
五、培养创新思维方式	170
六、钻研创新方法	173
七、投身创新实践	175
八、营造创新环境	177
第九讲 应对突发事件能力：信步疾风骤雨	184
一、突发事件的内涵	186
二、国内外应对突发事件的经验	189
三、公务员应对突发事件能力的内涵	192
四、科学制定应急预案	194
五、及时发现带有倾向性和潜在性的问题	196
六、快速分析突发事件的原因、影响和应对措施	197
七、处理各种社会矛盾、协调不同利益关系的 方法和技能	203
八、积极培养有序应对突发事件必需的心理素质	205
第十讲 与媒体打交道能力：与媒体良性互动	207
一、公务员与媒体打交道能力的内涵	209
二、高度重视媒体的作用，加强舆论引导	210
三、自觉接受媒体的监督	213

四、建立健全新闻发言人制度·····	214
五、高度重视运用新兴媒体·····	217
六、不断加强网络媒体诚信建设·····	218
 第十一讲 心理调适能力：塑造健康人格 ·····	 220
一、心理压力的内涵、来源和作用·····	222
二、心理健康的标准·····	223
三、公务员心理调适能力的内涵·····	226
四、坚定马克思主义的世界观、人生观和价值观·····	227
五、树立正确的权力观、地位观和利益观·····	230
六、塑造良好的个性与提升自尊自信自爱·····	234
七、掌握科学有效的心理调节方式·····	236
八、增强人际关系的处理能力·····	239

第 4 讲

公务员通用能力：全面提升素质

能力标准

公务员要不断提高政治鉴别能力、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、与媒体打交道能力、心理调适能力等通用能力，以提升为人民服务的水平。

核心概念

通用能力 公务员制度 公务员培训 公务员法

故事与思考

据《韩非子》记载，齐宣王爱听吹竽，又好讲排场。为他吹竽的就三百人。他常常叫这三百人一齐吹竽给他听。有个南郭先生，根本就不会吹竽，看到这个机会，就到齐宣王那里去，请求参加这个吹竽队。齐宣王就把他编在吹竽队里，并且给他很高的薪水。这位根本不会吹竽的南郭先生，每逢吹竽，就混在队里，拿着竽装腔作势。这样一天天混过去，不曾被人发现。等到齐宣王死了，齐闵王接替王位。他和齐宣王不同，不喜欢听大家一起吹竽，而是喜欢叫吹竽的人一个一个地来吹给他听。南郭先生听到这个消息，只好逃之夭夭，不敢再冒充吹竽人了。故事中的南郭先生既没有真才实学，又不善于运用良好的学习条件提高自身能力。在齐宣王三百人的吹竽队里，与其他乐师相处，学习资源还算丰富，但他没有意识到这一点，满足于滥竽充数，自欺欺人，只能落个逃之夭夭的下场。



- 南郭先生最终逃之夭夭的根本原因是什么？
- 公务员应该从南郭先生身上吸取什么教训？

我国公务员队伍是贯彻落实党的各项方针政策、加强党的执政能力建设、推动中国特色社会主义事业继续前进的重要力量。国家公务员队伍能力建设状况直接影响和决定着党的领导水平和执政能力。在当今知识经济时代，南郭先生那样的人是无法适应，只能被时代所抛弃的。广

大公务员只有抓住一切有利时机和条件，不断加强能力建设，增长真本领，全面提高自身素质，才能适应时代发展要求。

一、我国的公务员队伍与公务员制度

1. 我国的公务员队伍

2012年11月9日，十八大新闻中心举办的首场记者招待会上，中共中央组织部副部长王京清在介绍党的建设工作时透露，根据经济社会发展需要，推进公务员队伍建设，2011年底全国公务员已达702.1万人。

我国公务员法第二条规定，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”。按公务员法的界定，列入我国公务员范围的机关工作人员具体包括：一是中国共产党机关的工作人员，二是人大机关的工作人员，三是行政机关的工作人员，四是政协机关的工作人员，五是审判机关的工作人员，六是检察机关的工作人员，七是民主党派机关的工作人员。

根据我国公务员法第十一条的规定，取得公务员身份必须具备以下基本条件：第一，具有中华人民共和国国籍；第二，年满十八周岁；第三，拥护中华人民共和国宪法；第四，具有良好的品行；第五，具有正常履行职责的身体条件；第六，具有符合职位要求的文化程度和工作能力；第七，法律规定的其他条件。

2. 我国的公务员制度

我国的公务员制度发展经历了三个阶段：

第一阶段，公务员制度的萌芽期。随着社会主义建设事业的发展，新中国成立后形成的干部人事制度曾经制约了政府内部机制的优化。1978年后，在邓小平同志改革思想指导下，对干部人事制度进行了重大调整：废除了领导职务终身制，到1987年为止，基本完成了新老干部的交替问题，围绕干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”方针，确立了全面提高领导干部素质的方向，实现集体交接制，加强了对后备力量的培养。

第二阶段，公务员制度的发展期。党的十三大首次提出建立和推行国家公务员制度，并将其作为干部管理制度改革的重点与突破口，以便实现人治向法治的转变。从1989年4月开始，在国家审计署、海关总署、国家统计局、国家环保总局、国家税务总局和国家建材局等6个部委进行国家公务员制度试点。1990年又在深圳、哈尔滨两市进行试点。在此基础上，1993年召开的八届全国人大一次会议进一步明确提出：“在完成机构改革的地区和部门，实行国家公务员制度。”同年召开的国务院第二次常委会审议通过的《国家公务员暂行条例》为公务员制度走向法制化、规范化奠定了基础，标志着我国公务员制度正式建立。

第三阶段，公务员制度的逐渐完善期。自暂行条例实施以后，我国公务员制度在人事制度建设、政治体制改革以及对社会经济的发展等方面，都发挥了巨大的作用，取得了十分显著的成效。但是，不可否认，由于各方面的客观原因，有些方面还存在不尽如人意的地方。十几年的干部人事制度改革以及政治、经济、文化发展的客观需要，为公务员法的诞生提供了肥沃的土壤。2006年《中华人民共和国公务员法》的实施，使得法治精神进一步在公务员管理的实践中得到落实，这对保障公务员的合法权益，加强对公务员的监督和管理，建设高素质的公务员队伍，促进勤政廉政，提高工作效能等无疑具有很强的指导意义和实践意义。

我国公务员制度的基本内容主要包括以下几个方面：

第一，“进口”环节的主要内容是：（1）职位分类。在吸收和借鉴职位分类与品位分类各自优点的基础上，按公务员职位的性质、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，进而按职位类别设置公务员职务序列，区分为领导职务和非领导职务两类。（2）考试录用。指国家机关按照一定的标准和法定的程序，通过考试和考核等方法，从社会上选拔优秀人才到机关担任主任科员以下的非领导职务。（3）调入和聘任。调入是公务员交流制度的具体方式之一，是根据国家机关工作需要和职位空缺，按照法定条件和程序，将不具备公务员身份的国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员调入机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务。聘任是指国家机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，

对专业性较强的职位和辅助性职位以合同制形式实行聘任，但涉及国家秘密的，不实行聘任制。

第二，“管理”环节的主要内容是：（1）考核。指国家机关依据有关法律法规，按照管理权限，对公务员的思想品德、工作成绩、工作能力和工作态度等进行考察，作出评价，并以此作为对公务员进行奖惩、任用、培训、晋级、增资等的依据。有平时考核和定期考核两种。

（2）奖惩。指国家机关在管理活动中，依据公务员管理法规，对在工作中表现突出、有显著成绩和贡献的公务员，以及有其他突出事迹的公务员给予荣誉或物质奖励；对玩忽职守、违法乱纪的公务员给予惩罚或处分。

（3）纪律。指以法律、法规为依据设立的指导、调整、约束、规范公务员行为的准则，用以保障公务员按其职责履行公务，保障工作的日常进行。公务员的纪律规定包括两方面的内容，即公务员应遵守的行为规范和违反行为规范应受到的处分。

（4）职务升降。指国家机关按照有关法律、法规和工作的需要，提高或降低公务员原有职位和级别。

（5）职务任免。指国家机关根据有关法律、法规和任职条件，在其任免范围内，通过法定程序，任用或免去公务员担任的某一职务。

（6）交流与回避。交流是指国家机关根据工作需要或公务员个人愿望，通过调任、转任、挂职锻炼等形式，将国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员调入机关任职，或者将所属公务员在本机关内或跨地区、跨部门转换工作岗位，以及选派到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位挂职锻炼的一种制度。回避是指为了防止公务员因某种亲情关系而不能秉公执行公务，甚至徇私枉法，而对其任职和执行公务加以限制的制度。包括职务回避、地区回避和公务回避。

（7）培训。指国家机关根据经济、社会发展的需要及职位的要求，有计划、有组织地开展旨在提高公务员政治和业务素质的一种教育、训练活动和提高过程。

（8）工资保险福利。工资是指国家根据按劳分配原则分配给公务员个人消费品的货币表现；保险是指国家通过立法程序建立的对因老、病、伤、残等原因而暂时或永久丧失劳动能力的公务员给予物质帮助的制度；福利是指国家机关为改善和提高公务员的物质文化生活水平，在工资报酬和劳动保险以外，通过举办集体福利设施、提供服务以及发放补贴等形式，

给予公务员的一种生活保障和生活享受，用以满足他们带有共同性或普遍性的消费需要，解决公务员个人或家庭难以解决的某些困难。（9）申诉控告。这是指公务员对涉及本人的处分、降职、工资福利等有关事项的人事处理不服的，可按规定时间和法定程序向有关部门申请复核或者提出申诉。

中国	美国
加强制度建设，强调规范	人事权下放，弹性政策，强调灵活
推行“凡进必考”	公务员的考试范围越来越小
建章立制、不断补充细化法规	取消繁琐的法律规则
职位分类趋于细化	职位分类趋于简化、粗化
严格考核程序，增强考核等次	简化考核程序，减少考核等次
委任制、聘任制相结合	大量采用聘用制

中美两国公务员制度的特点

第三，“出口”环节的主要内容是：（1）辞职辞退。辞职是指公务员根据本人意愿提出申请，并经任免机关或主管部门批准，终止其与国家机关任用关系的行为或事实。公务员辞职后，即自动失去公务员的身份。另外，领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的，或者对重大事故负有领导责任的，应当引咎辞去领导职务。辞退是指国家机关依照法律规定，通过法定程序作出的解除公务员全部职务关系的行为或事实。（2）退休。退休是指公务员达到规定的退休年龄，为国家服务到一定的工作年限，或因病残丧失了工作能力，离开工作岗位，依法办理退休手续，由国家给予生活保障，并给予妥善安置和管理。

我国公务员制度的指导思想体现在以下方面：

第一，公务员制度以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导。

第二，公务员制度贯彻社会主义初级阶段的基本路线。公务员管理要服从和服务于经济建设这个中心，围绕发展生产力这个根本任务来运行，公务员制度内容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。这是公务员制度正确的政治方向。

第三，公务员制度贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干

部原则。公务员制度要贯彻党的五湖四海、任人唯贤，按照德才兼备、以德为先的标准选拔干部的干部路线，贯彻党的革命化、年轻化、知识化、专业化的干部方针，保证党对干部工作的领导权和对重要干部的管理权。

二、公务员通用能力的内涵

1. 能力的内涵

能力是在人的生理素质的基础上，经过教育和培养，并在实践活动中吸取人民群众的智慧和经验而形成和发展起来的。按照马克思的说法，能力是“体力和智力的总和”。能力一般包括两种含义，一是指已经表现出来的实际能力和已达到的某种熟练程度；二是指尚未表现出来的心理能量。前者指实际能力，后者指潜在能力；前者是后者的转化和展现，后者是前者的基础和条件。它们是有机的统一、不可分割的整体。人的能力是多方面的，职业不同、工作性质不同、所担负的任务不同，对能力的要求也不同。

第一，根据能力的范围可将能力划分为一般能力和特殊能力。一般能力是指不同的人在不同实践活动中表现出来的比较一致的能力。例如，思维力、想象力、记忆力、观察力、创造力等都属于一般能力。特殊能力只在特定的专业活动中发挥作用，是顺利完成某种专业或特殊活动所必需的能力。如音乐能力、艺术能力、运动能力、绘画能力等均属特殊能力。一般能力是特殊能力的重要组成部分，特殊能力的发展则有助于一般能力的发展。

第二，根据能力的形成方式可以将能力划分为模仿能力和创造能力。模仿能力是通过长期观察他人的示范性行为，而逐渐形成的对事物作出相仿反应的能力。创造能力是利用已知信息，产生出某种新颖、独特、有社会或个人价值的产品的能力。创造能力的核心是创造性思维能力，也包括创造性想象能力。尽管模仿能力和创造能力的形成方式不同，但二者有一定的内在联系。一般来说，模仿在前创造在后，因而模仿能力是创造能力形成的前提和基础。