



河南省国家公务员培训系列教材

公务员通用能力教程

主 编 王 平

副主编 高 勇 陈昌芝 田 凯

群言出版社



行政院考選委員會特種考試

公務員通用能力教程

編者：李 志 宏
編審：李 志 宏 陳 國 華 等

河南省国家公务员培训系列教材

公务员通用能力教程

主 编：王 平

副主编：高 勇 陈昌芝 田 凯

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员通用能力教程/王平主编. —北京: 群言出版社, 2005.4

ISBN 7-80080-498-4

I. 公… II. 王… III. 公务员—招聘—考试—中国—自学参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 026142 号

公务员通用能力教程

责任编辑: 肖志刚 辛志海

封面设计: 刘文海

出版发行: 群言出版社

地 址: 北京东城区东厂胡同北巷1号

邮政编码: 100006

联系电话: 65263345 65265404

电子信箱: qunyanche; dem@xinhuanet.com

印 刷: 河南东方制图印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

版 次: 2005年4月第1版 2005年4月第1次印刷

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 14.25

字 数: 345千字

书 号: ISBN 7-80080-498-4

定 价: 19.00元

〔版权所有, 侵权必究〕

如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换。

河南省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主 任	王 平			
副主任	王 鑫	寇炳灿	刘京州	高 勇
	毛整岁	刘连超	梁银修	陈根明
委 员	王 平	王 鑫	寇炳灿	刘京州
	高 勇	毛整岁	刘连超	梁银修
	陈根明	夏继水	李海龙	孟庆华
	陈昌芝	王付林		

序

古人云：“人存政举”。中国是一个历史悠久的文明古国，人事行政作为公共行政的重要组成部分，随着奴隶制国家的建立而衍生，历经千年，演绎了今天充满生机和活力的人才兴国方略。进入新世纪新阶段以来，世界多极化和经济全球化快速发展，科技进步日新月异，知识更新周期日趋缩短，进一步提高广大公务员的知识水平、技能水平、政策分析和政策执行能力，对于加强党的执政能力建设至关重要。

胡锦涛总书记指出，干部教育培训工作是推动干部学习的一条重要途径，是建设高素质干部队伍的一个重要环节。省委书记徐光春同志在听取组织工作汇报时强调，抓好“三个一万”人才建设（即1万名党政领导人才、1万名经营管理人才、1万名专业技术人才），其中一项最重要的工作，就是要培训人才。所有这些，既给培训教育工作提供了难得的发展机遇，又对公务员能力素质提出了更新更高的要求。为适应新形势发展需要，国家人事部将政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、创新能力、沟通协调能力、应对突发事件能力、心理调适能力等九种能力列为国家公务员必须具备的通用能力，并专门印发了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，为建设一支“政治上靠得住、业务上有本事、作风上过得硬”的高素质公务员队伍指明了方向。

根据国家标准，我们组织专家学者编写了《公务员通用能力教程》，在全省启动了公务员“9+X”培训模式。其中，“9”是指九种通用能力，“X”是指专门业务知识。这本教程能在较好地把握九种通用能力科学内涵的基础上，联系案例阐述，围绕实践解析，结构严谨，内容翔实，深入浅出，有较强的针对性、实用性和可操作性，并在叙述上力求简洁明了，是专门针对公务员编写的一本“载体”教材。希望这本教程的编辑出版，能在推动我省公务员能力建设方面发挥它应有的作用，是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '王平' (Wang Ping).

二〇〇五年三月

目 录

绪 论

第一节 我国公务员制度建立的背景与发展·····	(1)
一、我国公务员制度建立的背景·····	(2)
二、我国公务员制度的发展·····	(3)
第二节 公务员能力概述·····	(8)
一、公务员能力·····	(8)
二、公务员能力的构成·····	(10)
第三节 公务员通用能力的构成·····	(14)
一、政治鉴别能力·····	(14)
二、依法行政能力·····	(14)
三、公共服务能力·····	(14)
四、调查研究能力·····	(15)
五、学习能力·····	(15)
六、沟通协调能力·····	(15)
七、创新能力·····	(15)
八、应对突发事件能力·····	(15)
九、心理调适能力·····	(16)
第四节 切实加强公务员能力建设·····	(17)
一、我国公务员能力建设面临的挑战·····	(17)
二、提高公务员能力的必要性·····	(19)
三、公务员能力的建设和开发·····	(22)

第一章 公务员的政治鉴别能力

第一节 公务员的政治鉴别能力概述	(27)
一、增强政治鉴别能力的必要性	(27)
二、政治鉴别能力的培养	(32)
第二节 培养坚实的政治理论功底	(35)
一、理论成熟是政治成熟的基础	(36)
二、我们党历来重视理论学习	(42)
第三节 培养敏锐的政治观察能力	(44)
一、提高观察分析能力	(45)
二、从政治上观察和处理问题	(47)
第四节 培养把握时代脉搏的能力	(50)
一、正确把握形势的光辉典范	(50)
二、科学判断形势	(53)
第五节 培养贯彻执行党的方针、政策的能力	(59)
一、坚持党的基本路线	(59)
二、深刻理解和把握“三个代表”的科学内涵	(63)

第二章 公务员的依法行政能力

第一节 提高公务员依法行政能力概述	(70)
一、提高公务员依法行政能力的必然性	(70)
二、依法行政应遵循的基本原则	(73)
三、提高公务员依法行政能力的途径	(75)
第二节 增强法制观念，提高依法办事的能力	(80)
一、培养法律意识	(81)
二、培育规则意识	(87)

三、严格遵守法律，依法办事	(92)
四、依权限和程序履行职责	(97)
第三节 提高维护宪法和法律尊严的能力	(101)
一、树立宪法意识，维护宪法权威	(101)
二、依宪治国	(106)

第三章 公务员的公共服务能力

第一节 培养服务意识，全心全意为人民服务	(112)
一、全心全意为人民服务	(112)
二、实践宗旨意识	(120)
三、强化公仆意识	(126)
第二节 坚持群众路线，接受群众监督	(133)
一、树立正确的群众观，坚持群众路线	(133)
二、实践群众路线	(138)
三、密切联系群众，接受群众监督	(143)
第三节 落实科学的发展观，树立正确的政绩观	(150)
一、发展观和政绩观上陷入的误区	(150)
二、公务员应树立正确的政绩观	(151)
三、落实科学发展观，树立正确的政绩观	(154)
第四节 树立行政成本意识，提高工作效益	(157)
一、树立行政成本意识	(157)
二、降低行政成本，提高工作效益	(161)

第四章 公务员的调查研究能力

第一节 公务员的调查研究能力概述	(166)
-------------------------------	-------

一、调查研究	·····	(166)
二、调查研究能力	·····	(169)
第二节 掌握调查方法,提高公务员的调查研究能力	·····	(171)
一、调查的基本形式	·····	(171)
二、调查的具体方法	·····	(177)
第三节 掌握研究方法,提高公务员的调查研究能力	·····	(197)
一、调查资料的整理	·····	(197)
二、调查资料的分析	·····	(202)
第四节 提高撰写调研报告的能力	·····	(209)
一、调研报告的类型	·····	(209)
二、调研报告的撰写准备	·····	(211)
三、调研报告的撰写	·····	(213)

第五章 公务员的学习能力

第一节 公务员的学习能力概述	·····	(217)
一、学习能力的内涵	·····	(217)
二、更新学习理念	·····	(220)
三、提高学习能力	·····	(223)
第二节 培养良好学习观	·····	(229)
一、毛泽东的学习观	·····	(229)
二、第五项修炼	·····	(230)
三、终身学习	·····	(236)
第三节 改进和端正学风	·····	(240)
一、端正学风	·····	(240)
二、改进学习	·····	(245)
第四节 提高学以致用能力	·····	(248)
一、毛泽东的学习目的	·····	(248)

二、在实践中磨练·····	(250)
第五节 学习的途径和内容 ·····	(252)
一、毛泽东的学习途径·····	(252)
二、深化理论，注重业务学习·····	(257)

第六章 公务员的沟通协调能力

第一节 公务员的沟通协调能力概述 ·····	(262)
一、沟通及其种类·····	(262)
二、协调及其种类·····	(265)
三、提高沟通协调能力的基本要求·····	(267)
第二节 培养和提高沟通能力 ·····	(271)
一、培养语言表达能力·····	(271)
二、注重非语言沟通·····	(279)
三、掌握沟通技巧·····	(282)
第三节 培养和提高协调能力 ·····	(287)
一、做好协调的要求·····	(287)
二、协调的基本方法·····	(288)
三、协调的基本技巧·····	(290)
第四节 沟通协调能力运用的技巧 ·····	(292)
一、与上级的沟通协调·····	(292)
二、与下级的沟通协调·····	(297)
三、正副职之间的沟通协调·····	(302)

第七章 公务员的创新能力

第一节 公务员创新的基础 ·····	(308)
---------------------------	-------

一、创新意识·····	(308)
二、思想解放·····	(314)
三、知识结构合理·····	(319)
四、培养实证精神·····	(323)
第二节 公务员创新的主要内容·····	(324)
一、明确创新思路·····	(324)
二、注重创新手段·····	(329)
三、加强管理创新·····	(332)
第三节 培养创新思维能力·····	(337)
一、培养逻辑思维与非逻辑思维的能力·····	(337)
二、培养逆向思维能力·····	(340)
三、培养发散性思维能力·····	(342)
四、培养模糊思维的能力·····	(344)
第四节 公务员创新能力运用过程中的方法与技巧·····	(345)
一、头脑风暴法·····	(346)
二、特尔菲法·····	(348)
三、“两面神”法·····	(349)
四、黑箱辨识法·····	(350)

第八章 公务员的应对突发事件能力

第一节 突发事件的一般概况·····	(352)
一、突发事件的特征·····	(353)
二、突发事件形成的阶段·····	(355)
三、突发事件的分类·····	(356)
第二节 我国政府和公务员应对突发事件能力的现状·····	(357)
一、政府开始设置专门应对突发事件的机构·····	(358)
二、局部的、针对某一方面的应急管理机制正在形成,	

但尚未建立全面的、全国性的责权明晰的 应急响应机制·····	(358)
三、应对突发事件的相关法律条文已经开始建设， 但和实践的要求比相对滞后·····	(360)
四、政府动员能力很强，而社会动员能力相对不足 ·····	(361)
五、政府和公务员应对突发事件的技术手段有待创新 ·····	(362)
六、尚需强化应对突发事件的国际合作·····	(362)
七、政府和公务员应对突发事件的科学研究和 培训刚刚起步·····	(363)
第三节 培养公务员应对突发事件的能力·····	(365)
一、培养制定危机应变预案的能力·····	(365)
二、培养准确判断危机的能力·····	(380)
三、培养果断行动的能力·····	(385)
四、培养整合资源处理危机的能力·····	(387)
五、培养做好危机善后工作的能力·····	(393)

第九章 公务员的心理调适能力

第一节 公务员的心理调适能力概述·····	(397)
一、心理健康·····	(397)
二、心理调适能力·····	(399)
第二节 培养情绪调适的能力·····	(407)
一、情绪·····	(407)
二、常见的不良情绪与心态·····	(409)
三、情绪的调适·····	(410)
第三节 培养挫折调适的能力·····	(419)

一、挫折的表现·····	(419)
二、引起挫折的原因·····	(421)
三、受挫折时的行为表现·····	(423)
四、挫折的调适·····	(424)
第四节 培养自信心调适的能力 ·····	(432)
一、自卑与自信·····	(432)
二、自卑的调控方法·····	(435)
三、自信心的培养·····	(436)
后 记 ·····	(440)

绪 论

理论和实践告诉我们，一个政府的工作水平、工作效率如何，一个国家的形象如何，在国内人们心目中的地位和威信如何，以及在国际竞争中的实力如何，很大程度上取决于公务员整体队伍的能力素质。由于公务员的特殊地位，公务员在我国是一支举足轻重的队伍，老百姓把他们看作是旗帜，其所起到的功能具有导向、集聚的作用，具有榜样和表率的作用。因此建立、健全公务员制度，提高国家公务员的能力素质是一个十分严肃严峻的问题，理应引起我们的重视。

第一节 我国公务员制度建立的背景与发展

中国古代尤其是封建社会形成了一整套当时世界上最完备、最庞大的官僚管理以及一般的行政管理制度，并积累了丰富的吏治和治国安邦的经验教训，特别是延续 1300 多年的官员选拔的科举制，成为西方文官制度产生的一个重要来源。20 世纪初，科举制在中国寿终正寝。而 20 世纪末，随着中国改革开放的推进，为克服传统公务员制度的种种弊端，为适应新时期社会经济发展以及政府管理现代化的需要，中国开始了国家公务员制度的理论与实践。

可以说，建立和推行国家公务员制度，是我国改革开放进程中干部人事制度的重大改革，是党和国家的重大决策，是邓小平人事人才理论的具体实践，是我国政治文明进步的生动体现。自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四

大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，到党的十六大提出健全国家公务员制度，充分说明了党和国家对建立健全关键公务员制度的高度重视，也说明了国家公务员制度在我国社会主义现代化建设中的重要地位和作用。

一、我国公务员制度建立的背景

我国公务员制度的建立有其深刻的经济、政治背景。可以说，没有十一届三中全会以来我国以市场经济为取向的经济体制改革的深入发展，政治体制改革尤其是干部人事制度改革的逐步推进，就没有与市场经济体制相适应的国家公务员制度。

党的十一届三中全会后，我国掀起了改革开放的浪潮，社会主义现代化建设进入了改革开放的新时期。随着党的工作重心转移和经济体制改革的不断深化，国家的经济基础发生了重大变化，人们的观念也发生了变化，人们自觉不自觉地把“官本位”、“论资排辈”、“铁饭碗”、“铁交椅”、“暗箱操作”、“因循守旧”、“不求有功、但求无过”等消极观念抛弃。而现代民主、法制观念，改革、开放观念，特别是公开、平等、竞争、择优观念逐渐深入人心。原有的适应计划经济体制的干部人事制度不能适应形势发展的需要。主要是“国家干部”的概念过于笼统，缺乏科学的分类；管理权限过于集中；管理方式陈旧单一；管理制度不健全，用人缺乏法治。经济体制改革迫切要求在公务员选拔上增加透明度、开放度和群众的参与程度。要求在更大范围内创造一个有利于人才脱颖而出的局面，公务员制度改革势在必行。

早在1980年，小平同志就明确提出“坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”的要求，并强调“关键是健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级领导干部（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期、以及离休、退休，要按照不同情况，作出