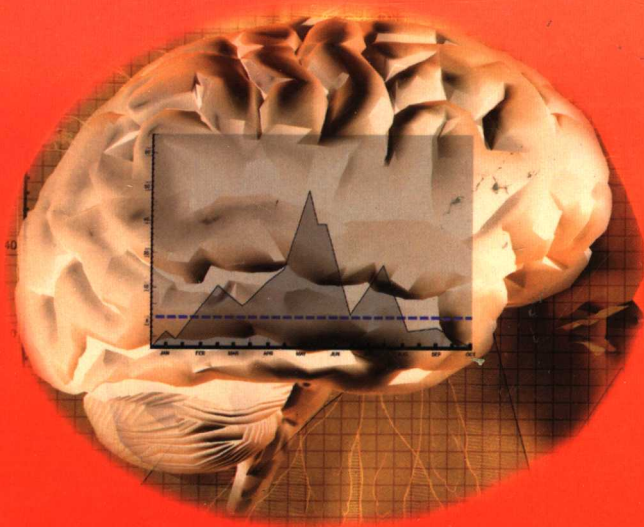


国家公务员培训教材

国家公务员通用能力教程

吴建刚 主编



中国人事出版社

国家公务员通用能力教程

吴建刚 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员通用能力教程/吴建刚主编. —北京: 中国人事出版社, 2004. 8

ISBN 7-80189-231-3

I. 国… II. 吴… 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 (2004) 第 081282 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

河北省〇五印刷厂印刷

2004 年 8 月第 1 版 2005 年 7 月第 2 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 9.875

字数: 250 千字 印数: 3000 册

定价: 26.00 元

主 编 吴建刚

副主编 张秀芬

撰写者 (按姓氏笔划)

王学义 孙凤仪 吕俊杰

李翠君 吴建刚 张 鹤

张秀芬 姚俊义 陶好飞

目 录

绪论 国家公务员通用能力概述	(1)
第一节 国家公务员通用能力标准框架的提出和时代要求	(2)
第二节 国家公务员能力素质是勤政行政的前提条件	(6)
第三节 国家公务员通用能力的解析	(13)
第四节 提高国家公务员通用能力的途径和方法	(20)
第一章 政治鉴别能力	(25)
第一节 提高政治理论素养	(26)
第二节 增强辨别是非的能力	(32)
第三节 把握时代发展 科学判断形势	(37)
第四节 贯彻执行党的路线、方针和政策	(44)
第二章 依法行政能力	(49)
第一节 依法行政能力概述	(50)
第二节 熟知依法行政的基本要求	(53)
第三节 掌握依法行政的主要依据	(59)
第四节 提高依法行政的实践能力	(71)
第三章 公共服务能力	(80)
第一节 执政为民 诚信行政	(80)
第二节 廉洁奉公 勤政尽责	(89)
第三节 降低行政成本 提高行政效率	(98)
第四节 维护群众权益 接受群众监督	(103)
第四章 调查研究能力	(111)
第一节 实践第一 实事求是的观点	(112)
第二节 掌握科学方法 提高调查能力	(120)

第三节	提高分析研究问题的能力	(125)
第四节	进行调查研究的程序	(133)
第五章	学习能力	(144)
第一节	树立终身学习观念	(144)
第二节	明确学为政所用的目标	(152)
第三节	掌握学习方法及时更新知识和技能	(159)
第四节	拓宽知识领域 加深认知深度	(164)
第六章	沟通协调能力	(173)
第一节	提高沟通协调能力的基本要求	(174)
第二节	加强语言沟通能力	(179)
第三节	营造良好工作氛围	(185)
第四节	科学进行沟通协调	(193)
第七章	创新能力	(204)
第一节	创新的内涵及意义	(205)
第二节	培养创新意识、树立创新精神	(213)
第三节	培养国家公务员创新思维能力	(219)
第四节	国家公务员创新能力的开发	(232)
第八章	应对突发事件能力	(239)
第一节	实行全过程管理 做好预防处理恢复工作 ...	(241)
第二节	建立统一应急系统 科学制定应对预案	(248)
第三节	正确分析事件态势 科学评估及时控制	(256)
第四节	应对突发事件的策略问题	(262)
第九章	心理调适能力	(270)
第一节	保持健康心理状态	(271)
第二节	适时调整 适应环境	(277)
第三节	正确对待顺境与逆境	(286)
第四节	心胸开阔 容人让人	(294)

绪论 国家公务员通用能力概述

本章要点

公务员是国家重要的人才资源，公务员的能力决定着政府的管理能力，公务员的水平决定着政府的管理水平。本章将从国家公务员通用能力标准的提出与时代要求、国家公务员能力素质是勤政行政的前提条件、国家公务员通用能力的解析、提高国家公务员通用能力的途径和方法等方面全方位阐释学习和建立国家公务员通用能力框架的必要性和意义，使得国家公务员树立起正确的行政观，自觉的提高九个方面能力，有效的增强政府的工作效力。

知识点：了解国家公务员通用能力建设与社会主义现代化建设的必然关系；国家公务员通用能力的九个方面；提高能力的基本途径和方法。

重点：提高国家公务员通用能力的意义；九个通用能力的基本内容。

难点：界定清楚能力与素质之间的关系；真正掌握提高通用能力的途径和方法。

当世界打开 21 世纪帷幕的时候，我们国家的公务员制度，从 1993 年 10 月国务院颁布《国家公务员暂行条例》算起已在社会主义市场经济体制中建立了 10 余个年头。党的十六大和党

的十六届三中全会以后，我国政府的执政目标更加明确。现在进一步完善公务员制度，加强国家公务员队伍建设，提高国家公务员的能力建设，已成为政府施政的当务之急。而国家人事部颁布的《国家公务员通用能力标准框架》正是提高国家公务员素质的必要举措。为此掌握和学习国家公务员通用能力是对每一个即将进入和已经进入我国政府机关国家公务员的必然要求。

第一节 国家公务员通用能力标准框架的 提出和时代要求

一、加强公务员能力建设，是新世纪的时代要求

政府的行政能力是政府全体公务员能力的总和体现。也就是说，国家公务员的每一个人能力是政府行政能力的基础和细胞，一国政府的行政能力有赖于一国政府全体公务员的能力。国家人事部为加强公务员的能力建设，由部公务员管理司组织成立了《国家公务员通用能力标准框架》起草小组，并在调查研究和充分论证的基础上于2003年11月下发了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》文件。

应该说，加强公务员能力建设，是我国不断加强对外开放，不断完善社会主义市场经济体制，全面建设小康社会，落实“三个代表”重要思想的时代要求。

跨越过2000年以后，整个世界出现了许多新的变化，原有的格局被打破，经济全球化和政治多极化，以及科技革命的浪潮使得人类正在经历深刻的变革。面对着新的世界态势，国与国之间的竞争加剧，实质上就是国力强弱的对比。而这种国力竞争，越来越表现为经济实力、科技实力、国防实力和民族凝聚力的竞争。说到底，是国之人才的竞争，而人才之间的竞争则表现在能力和素质的竞争上。诸上竞争，就包含着政府行政能力的竞争，从某种意义上说，就是国家公务员能力和队伍素质的竞争。在一

个国际化和全球化的时代，公共行政在提高国家竞争力方面起着重要的作用。许多国家把提高公务员能力作为迎接挑战、抓住机遇、增强竞争力的重要战略。

党的十六大之后，党中央根据国内外形势的变化与时俱进的做出一系列新的部署，我国政府的职能也随之进行了调整。在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。要落实党中央提出的科学发展观，就必须加快当前政府职能的转变，全面、正确地履行政府职能。毫无疑问新转变的四个职能的落实，最终也要依靠公务员能力的发挥来实现。所有这些说明，试行的《国家公务员通用能力标准框架》是进一步完善社会主义市场经济体制的需要，是全面建设小康社会的需要，是完成政府职能转变的基础性工程。

二、我国政治制度改革的必然要求

十一届三中全会以后，我国在确立了党的基本路线的基础上，提出经济体制改革与政治体制和其他体制改革要协调发展。这是以邓小平为代表的第二代领导集体根据马克思主义的基本原理和当代中国的国情作出的正确决策。我们知道，要完成我国现代化的宏伟目标，必须改变原有的不适合经济发展的旧的经济体制，而要改变旧的计划经济体制，就不能只在经济领域作调整。马克思主义原理告诉我们，生产关系一定要适合生产力的发展；上层建筑要适合经济基础的发展，这是社会历史发展的根本规律。对于我们国家来说，建设社会主义的根本任务是发展社会的生产力。为完成这一根本任务，适应党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的目标，就必须对我国现有的政治体制进行改革，加强党和政府执政能力建设。

所谓的政治体制是指，实现社会政治制度的具体组织形式及其运行机制的总和。我们讲的政治体制改革，重点是领导制度、组织形式和工作方式的改革。这里的组织形式所指的就是干部人事制度要转变为国家公务员制度。虽然我国在建国初期建立的干

部人事制度作为当时社会历史条件下的产物，曾经起过重要的历史作用。但是，随着历史条件的变化，它与全面进行的社会主义现代化建设，特别是与我们进行的社会主义经济体制改革愈来愈不适应。邓小平同志在分析政治体制弊端时指出：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”突出的弊端是权力过分集中，其他弊端的长期存在都不同程度地与权力过分集中相联系，可以说我国原有的政治体制是一种权力过分集中的政治体制。他还进一步指出了这种制度的危害性：“权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”铲除弊端的办法就是进行政治体制改革，其中包括干部人事制度的改革。干部人事制度改革的目标是建立我国特色的国家公务员制度。而进行这种制度改革的目的，正是要提高党和政府的执政能力。

三、对国家公务员素质的基本要求

作为一个完整的社会组织机构，必然对自己组织内部的构成人员要有基本的要求，国家的各级政府机构也不例外，它对国家公务员要求要有必备的基本素质。所谓素质，是指一个事物原来所具有的基本的性质。最初在心理学中认为素质是指人的神经系统和感觉器官上的先天的特点。后来素质的概念被广泛运用，在很多学科里素质除指事物原有的特质以外，也包括经后天培养的性质。这里所说的公务员的素质就是指包括经后天的学习和培养而具有的特质。国家公务员的基本素质应该有哪些方面呢？在《国家公务员暂行条例》和《国家公务员制度实施方案》虽无明确的规定，但从对国家公务员提出的义务、权力和责任的条款中可以看出，它们至少要包括思想品德、知识结构、基本能力和身体状况几个方面。在这四个方面中，思想品德是根本，知识结构

是基础，基本能力是核心，身体状况是前提，而且相辅相成，相互渗透构成有机整体。

1. 思想品德是根本

毫无疑问，思想品德是对国家公务员的根本要求，这包括两个方面，即政治思想与道德品质。在政治思想方面要求国家公务员要掌握相应的政治理论，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，认真实践邓小平理论和“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。在道德品质上国家公务员应当遵守基本职业道德，即遵守宪法、法律和法规；依照国家法律、法规和政策执行公务，忠于职守，勤政廉政，勤奋工作，尽职尽责，服从命令，保守国家秘密和工作秘密；密切联系群众，倾听群众意见，接受群众监督，努力为人民服务等等。

2. 知识结构是基础

必备的知识结构是对国家公务员的基本要求，一般国家公务员要掌握马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的基本理论、观点和思想；了解党的基本路线、方针和政策；懂得国家政府行政管理知识、社会公共管理知识；把握一切相关国际国内的法律法规；熟悉当前国际上政治与经济发展状况；通晓1~2门外语；具有计算机与现代网络技能和知识。至于专业部门的国家公务员还要具有相关的专业知识，例如外交、国防、财政、税务、公安、教育等等。居于领导层的公务员在知识结构上应更为丰富和深厚一些。

3. 身体状况是前提

身体状况也是国家公务员不容忽视的方面之一。也就是说，国家公务员要想做到高效率的执行公务，也必须具有强健的体魄和充沛的精力作保证。尽管国家公务员的工作并不是重体力劳

动,但是纷繁复杂的行政事务,也要靠国家公务员身体力行的去处理,如果没有健康的身体那是很难胜任的。所以,国家公务员要注意自身保健,通过锻炼维护身心健康。用强健的身体去保证完成各项执政工作和任务。

4. 基本能力是核心

能力是国家公务员基本素质的核心,也是本教程所要阐释的中心内容,为了节约篇幅,不至造成赘述和重复,在以下的章节中将详尽完整阐释。在此仅须提到,无论是高尚的思想品德,还是丰厚的知识结构,以及健康的身身体魄,最终都需要通过能力作用到具体的执行公务中才能体现出来。也就是说,作为一个完整的体系,要在要素之间的相互作用的前提下,才能发挥它的整体功能。没有思想品德、知识结构、基本能力和身体状况几个方面的相互渗透与作用,也就无以形成真正的符合我国社会主义特色的国家公务员制度。

第二节 国家公务员能力素质是 勤政行政的前提条件

国家公务员能力问题是党和政府执政能力研究的一个重要方面。所以,既要把它放在整个国家公务员制度中考虑,也要把它作为一个单独的问题进行研究。实际上它是选择执政治国人才的大问题。江泽民同志在2001年APEC人力资源——能力建设峰会上说:“人才和人的能力建设,在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。”“开发人力资源,加强人力资源建设,已成为关系当今各国发展的重大问题。”国家公务员是代表国家行使行政权力,执行公务的人员,在履行政府职能和社会公共管理中处于主体地位,扮演着非常重要的角色。因此,加强国家公务员通用能力建设,是建立健全国家公务员制度的关键所在,也是培养执政治国人才的必行之举。

一、国家公务员通用能力的涵义

关于能力，它是管理类学科常用的一个概念，它通常是指某类人具有的才干。但是在一些管理类学科里的实际运用中并不清晰，有的人常常把它与知识、智力、素质，甚至方法等概念混为一谈。这样难免造成阐释的困难，甚至在阐释中出现了南辕北辙的现象，例如有的教科书中，在讲到这个问题时，往往表面看起来是在说“能力”，实际却是在讲人的“素质”或“知识”。这种解释上的混乱必然造成认识上的混乱。应该说能力与这些概念有着非常密切的联系，然而一旦混淆起来就让人不得要领。归纳起来，对于人的能力至少有两个层次的理解：一种是从广义的角度认为，人的能力是指人所具有的知识、智力及素质综合运作的有机整体；另一种是从狭义的角度认为，人的能力则是指人所具有的知识、智力及素质在工作、学习和生活中的综合运用或表现。前者认为，人的能力是指包含知识、智力和素质在内的广义的能力；后者则认为是指不包含知识、智力和素质在内的一种运用。国家公务员的能力是指，国家公务员在履行国家和社会公共事务管理的过程中，对行政规程与策略操作的技巧和掌握程度。应当说这是国家公务员所独立具有的一种特殊的能力。当然这里增加的“通用”二字，又表明作为国家公务员应具有的一般能力。在这里我们需要从两个层次上理解，既要从广义上理解，也要从狭义上把握。

国家公务员通用能力建设的目标是要建设一支优化、精干、高效的公务员队伍，其内涵是十分丰富的。从知识层面上它应当涉及政治、经济、法律、管理、教育、文化、艺术、环保、民俗……从智力层面上它又需要国家公务员掌握认识问题的方法论，能够从群众中来，到群众中去，具有管理社会，驾驭政治走向宏观管理的大智慧。从素质层面上它是政治、思想、道德、科学、技术、文化、艺术、身心等整体优化整合后高质量的结合体。

既然国家公务员的能力具有这么丰富的内涵,那么国家公务员的能力与知识、智力和素质是什么关系呢?是不是可以说国家公务员只要具备了这些知识、智力和素质就是具备了国家公务员的通用能力呢?从一般意义上说,应该是这样的。但是,同时还要看到,事情并非如此简单,还需要进行深一步的分析。首先,我们知道知识与能力之间不是简单的必然关系,也就是我们常常说的,“有知识不一定就是有能力”。知识与能力之间是不能划等号的。然而,另外一方面又一定要懂得掌握知识对提高能力的重要性。从某种意义上说,知识又是提高和完善能力的重要条件或前提。其次,智力与能力也不能完全等同。能力中包含着智力,而智力并不就是能力,因为严格意义上的智力处于思想意识层,它缺乏一种操作性,而能力必须要有操作性。第三,能力与素质的不同在于,素质是一种内涵,能力则是素质的外化,素质是能力的基础,能力则是在素质的基础上的创造和发挥,仅仅具备了素质而不能发挥,同样是能力的残缺。为此,我们应科学地把握国家公务员通用能力的涵义。

二、国家公务员通用能力的特点

国家公务员的通用能力对于一般人的能力来说,它是一种特殊的能力,而对于具体部门的国家公务员来说,它又是一种通用的能力,是每一个国家公务员必备的一般能力。所以在对国家公务员通用能力的定位上,既不可以把它混同于一般人的能力,也不可以把它看作是对各个具体部门国家公务员的最终要求,任何偏颇的定位都是错误的。为此,在掌握国家公务员通用能力涵义的基础上,还需要了解它的特点。而它的特点又与国家公务员的职业特征密切相关。

由于国家公务员的职业是一种为国家政府服务的特殊工作,体现着国家和人民的要求及利益,所以国家公务员的一举一动,绝非是个人行为,也就是说国家公务员的职业特征带有很强的政治特点;同时,国家公务员又是公众的表率,在他们的执政行政

过程中,对每一项工作的操作都是既体现着严肃性,又充满着责任感,也就是说,所有的言行必须纳入法律允许的范畴之内。所以这种职业还带有明显的法治特征。另外,这种职业必须随着社会的发展变化,不断的调整、改革、完善自己的工作,跟上时代发展提出的各项要求,与时俱进地做好人民拥戴的政府工作。关于这一点,在2002年国家人事部颁布的《国家公务员行为规范》中作出了详尽的说明。具体提出了九个方面:政治坚定、忠于国家、勤政为民、依法行政、务实创新、清正廉洁、团结协作、品行端正。

所谓政治坚定,就是要求国家公务员要努力学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想,树立共产主义理想信念,坚持党的基本理论、基本路线和基本纲领,坚定地走建设中国特色社会主义道路,坚定不移地贯彻执行党和国家的路线、方针、政策,在思想上、政治上和行动上与党中央保持高度一致。

所谓忠于国家,就是要求国家公务员要热爱祖国、忠于宪法,维护国家安全、荣誉和利益,维护国家统一和民族的团结,维护政府形象和权威,保证政令畅通。遵守外事纪律,维护国格、人格尊严,严守国家秘密,同一切危害国家利益的错误言行做斗争。

所谓勤政为民,就是要求国家公务员要忠于职守,爱岗敬业,勤奋工作,钻研业务,甘于奉献。一切从人民的利益出发,热爱人民,忠于人民,全心全意为人民服务,密切联系群众,关心群众疾苦,维护群众合法权益,体察民情,了解民意,集中民智,珍惜民力,力戒形式主义、官僚主义,改进工作作风,讲求工作方法,注重工作效率,提高工作质量。自觉做人民公仆,让人民满意。

所谓依法行政,就是要求国家公务员要遵守国家法律、法规和规章制度,按照规定的职责权限和工作程序履行职责、执行公

务，依法办事，严格执法，公正执法，文明执法，不滥用权力，不以权代法，做学法守法用法和维护法律、法规尊严的模范。

所谓务实创新，就是要求国家公务员要解放思想，实事求是，理论联系实际，说实话，报实情，办实事，求实效，踏实肯干，勤于思考，勇于创新，与时俱进，锐意进取，大胆开拓，创造性地开展工作。

所谓清正廉洁，就是要求国家公务员要克己奉公，秉公办事，遵守纪律，不徇私情，不以权谋私，不贪赃枉法。淡泊名利，艰苦奋斗，勤俭节约，爱惜国家资财，反对拜金主义、享乐主义。

所谓团结协作，就是要求国家公务员要坚持民主集中制，不搞独断专行，不搞自由主义。认真执行上级的决定和命令，顾全大局，服从大局，相互配合，相互支持，团结一致，勇于批评和自我批评，与同志和其他部门齐心协力做好工作。

所谓品行端正，就是要求国家公务员要坚持真理，修正错误，崇尚科学，破除迷信。学习先进，助人为乐，谦虚谨慎，言行一致，忠诚守信，健康向上。模范遵守社会公德，举止端庄，仪表整洁，语言文明，讲普通话。

基于以上国家公务员的职业特征，国家公务员的通用能力必然要受到职业特征的影响，形成不同于其他行业的能力特点：

政治性。国家公务员在政府机构进行工作，要在行政管理和公共管理中运用自己的能力。尽管说能力是一种个体行为，但是这种个人行为必须和环境、条件相结合才能展现出来，才能构成操作化的能力。国家公务员的通用能力自然要受到政府机构的性质所制约。而政府机构隶属上层建筑，属于政治的范畴，这也就决定了国家公务员的通用能力必然带有政治的性质。而且无不体现出是一种为政治、社会服务的操作。

综合性。国家公务员虽然是在政府机构中工作，但是面对的却是整个社会，要组织社会，领导生产，要和社会的方方面面、

各行各业打交道。这就要求国家公务员必须在各项工作中贯彻执行党和国家的路线方针和政策，能够带领社会不同阶层、不同职业、不同民族共同参加到社会主义现代化建设之中。所以国家公务员的通用能力不能是某种单一的能力，而是能综合整个社会各方面要求的复合型能力。

规范性。国家公务员的通用能力的发挥要伴随人民赋予的权力产生影响和作用，在权力的映照下，切不可产生异化，成为危害人民群众的异己力量或以权谋私。也就是说，无论公务员其职务有多高，水平有多高，能力有多强，本事有多大，他也必须把自己的言行规范到我国的宪法、法律和法规之内，任何超越法律、法规或违反党纪国法，侵害人民利益的事情都是不允许的。

实践性。国家公务员的通用能力的运用一定要通过社会才能发挥作用，也就是要通过社会实践，而社会实践绝不是个人的事情。马克思主义告诉我们，社会实践是人民群众共同参与的实践，人民群众是社会实践的主体。国家公务员的能力体现在团结人民，组织群众带领广大人民群众来实现他们的愿望和利益。所以国家公务员的能力决不是只存在头脑中观念形态的东西，而是付诸于行动的正确理论与实践的结合体。

创新性。国家公务员面临的社会像一条湍流不息的长河，它处于永不停留的发展变化之中。随着时间的推移，社会的发展总会出现一些新事物、新情况，特别进入信息时代的今天，新事物、新情况层出不穷。国家公务员必须根据情况的变化，与时俱进的不断改变自己的策略，调整自己的步伐，跟上时代的要求，通过提高自己的能力，完成时代赋予神圣使命，创造性的搞好政府的行政管理工作。

三、勤政行政是对国家公务员通用能力的新要求

在党的十六大政治报告中提出《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》以及十六届三中全会上党中央进一步提出《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题