

人事部中国高级公务员培训中心 组织编写
中国 国家 人事 人才 培训 网

[根据《国家公务员通用能力标准框架》编写]

★★★★★★★★★ **国家公务员** ★★★★★★★★★

九项能力培训教程

依法行政能力

丛书主编：徐颂陶

何修良 编著

- 能力标准
- 能力测评
- 能力培训
- 体例活泼
- 学练结合

人民出版社

人事部中国高级公务员培训中心
中国 国家 人事 人才 培训 网

组织编写

**国家公务员
九项能力培训教程**

依法行政能力

丛书主编：徐颂陶

何修良 编著

人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政能力/何修良 编著.-北京:人民出版社,2005.10

(国家公务员九项能力培训系列教程)

ISBN 7-01-005057-0

I.依... II.何... III.①公务员-干部教育-教材②依法行政-中国-干部教育-教材 IV.①D630.3②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076371 号

依法行政能力

何修良 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京富生印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 10 月第一版 2005 年 10 月第一次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:17.125

ISBN 7-01-005057-0 定价:36 元

公务员队伍创新能力的水平直接影响着政府的决策水平，决定了国家行政管理的发展水平。公务员必须与时俱进、开拓创新、不断进步。本书介绍了创新及公务员创新的基本知识及公务员创新能力培养的有效途径和方法，使公务员掌握创新能力培养原则方法，以提高工作效率。

为贯彻落实党的“十六大”提出的“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”的要求，进一步开发公务员人才资源，造就一支高素质、专业化的公务员队伍，人民出版社根据《国家公务员通用能力标准框架》，组织北京大学、中国人民大学、中央党校、国家行政学院的部分教授和研究人员，编写了公务员九项能力培训系列教程。

这套教程依照《国家公务员通用能力标准框架》提出的九项能力标准，按项编成教材，全套共九本。本系列教程坚持改革创新，吸收借鉴国内外培训教材的有益经验，打破了过去教科书式的传统编写方法，采用能力标准、学习教程、能力测评三个部分，增加了培训的针对性、实用性和可操作性，突出了案例分析，增强了学习的趣味性和培训的深度与广度，实为广大公务员更新知识体系，提高自身能力的必读图书。

封面设计:  建平设计室
13671397104



中国国家人事人才培训网

www.chinanet.gov.cn

感谢您的购买。

当您的睿智在您手握的书交谈时，您的本领、您的能力、您的素质正朝着一个更高的方向飞翔。当您还在字里行间苦思冥想时，您的愿望已在轻松愉快里得以实现。

为了更好地为您服务，让我们的读书更有效率，我们衷心地希望您能填写此表并回复给我们（网上填写同样有效）。

凡回复此《反馈表》的读者，将成为本俱乐部的会员，可以参加每月的幸运抽奖，中奖者将免费获赠一本新书。获奖名单将于每月25日在网上（www.chinanet.gov.cn）公布，欢迎您查询并在网上读者论坛上发表意见。

1. 您从事：

☐ 公共事务管理

☐ 企事业管理

☐ 其它

2. 您的职位是_____。

3. 您购书是为了：（可多选）

☐ 提高管理能力

☐ 提高专业技能

☐ 扩大知识面

☐ 送人

☐ 考取职业资格证书

☐ 其它

4. 影响您购书的因素是？（可多选）

☐ 报刊文章推荐

☐ 销售排行榜

☐ 书店推荐

☐ 图书封面设计

☐ 封底内容介绍

☐ 内容

☐ 作者背景

☐ 价格

☐ 出版社

☐ 装帧、纸张和印刷颜色

☐ 书中精彩片断

☐ 其它

5. 您购书在：

☐ 书店

☐ 网上

☐ 邮购

☐ 书展

6. 您是怎么知道本书的?

- ☐ 报刊介绍 ☐ 朋友推荐 ☐ 网上
☐ 书店广告 ☐ 书店翻阅 ☐ 其它

7. 您对本书的印象

① 图书的内容:

- ☐ 受益匪浅 ☐ 差强人意 ☐ 粗制滥造 ☐ 不堪入目 ☐ 其它

② 图书的封面:

- ☐ 清新的设计 ☐ 震撼的书名 ☐ 二者兼具 ☐ 其它

③ 图书的排版:

- ☐ 清爽舒畅 ☐ 平淡庸俗 ☐ 华而过艳

④ 图书的纸张:

- ☐ 特别好 ☐ 较好 ☐ 一般 ☐ 较差 ☐ 特别差

⑤ 图书的定价:

- ☐ 太高 ☐ 有点高 ☐ 合适 ☐ 很便宜

8. 您的更多的宝贵意见:

.....

.....

.....

.....

9. 您的资料:

姓名 电话 电子邮件

性别 邮编 通信地址

年龄 学历

10. 我们的联系方式:

中国国家人事人才培训网

地址: 北京市朝阳区育慧里5号

电话: 010-84643811

网址: www.chinanet.gov.cn

邮编: 100101

传真: 010-84643760

E-mail: zc13718760667@163.com

本丛书编委会成员：

主 编：

徐颂陶 原国家人事部副部长

副主编：

贾忠杰 国家人事部高级公务员培训中心主任

王浦劬 北京大学政府管理学院常务副院长

编委会成员：

董克用 中国人民大学公共管理学院院长

刘 峰 国家行政学院公共管理教研部副主任

赵永贤 中共江苏省委组织部副部长、人事厅厅长

陈仲方 中共浙江省委组织部副部长、人事厅厅长

苏仁华 中共湖南省委组织部副部长、人事厅厅长

焦连合 中共山东省委组织部副部长、人事厅厅长

谭璋球 中共广东省委组织部副部长、人事厅厅长

段余应 中共黑龙江省委组织部副部长、人事厅厅长

总序

徐颂陶

我国的公务员队伍是贯彻落实党的各项方针政策、加强党的执政建设的重要力量,是国家吏治所在。公务员直面人民群众,处理各种各样的公共事务,做出大大小小的决定。他们的能力素质,关系到国家管理的优劣和效率的高低,关系到人民群众的利益能否得到切实的维护和保证。正如古话所说:“官贤则民先受其利,官不仁则民先受其苦。”无论从哪一方面看,加强公务员能力建设,都是治国理政的一件大事。

我们党在取得执政地位以后,始终把加强执政能力建设,作为一个重要的探索课题。在2004年10月召开的十六届四中全会上,党中央深刻总结了我们党55年来的执政经验,提出了加强执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务,具体阐述了执政能力的含义和要求,并做出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(以下简称《决定》)。最近,第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议,通过颁布了《中华人民共和国公务员法》,对提高公务员的素质、能力提出了具体要求。这两个重要文件,是我们加强公务员能力建设的重要指导方针。

《公务员法》强调,要建设高素质的公务员队伍,提高管理效率和科学水平,必须对公务员进行分级分类培训。《决定》指出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方

法,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党、治军,建设社会主义现代化国家的本领。”《决定》还根据我国国情和当前实际,提出了加强执政能力建设的五个方面的能力要求,即:驾驭社会主义市场经济能力,发展社会主义民主政治的能力,建设社会主义先进文化的能力,构建社会主义和谐社会的能力,应对国际局势和处理国际事务的能力。这“五个能力”,充分体现了党的执政理念和执政使命,全面反映了我们党执政所面临的严峻挑战和现实要求。它既是加强执政能力建设的总体目标,也是加强公务员队伍能力建设的根本内容和具体要求。

遵照《公务员法》的要求和党中央、国务院的指示精神,人事部制定了《公务员通用能力标准框架》,把公务员的能力素质具体细化为九项标准。这九项标准的出发点,就是要提高公务员的“五个能力”,解决好为谁执政、怎样执政和靠什么执政的问题,努力把掌握执政规律、提高执政能力、完善执政方略、改进执政方式、完成执政使命结合为一个有机的整体,全面提高公务员科学执政、民主执政、依法执政的能力和素质,自觉地为人民群众执好政,掌好权、用好权。

为了贯彻落实《公务员法》的要求和党的十六届四中全会精神,全面推动公务员的能力建设,人事部中国高级公务员培训中心、国家人事人才培训网与人民出版社合作,组织北京大学、中国人民大学、中央党校、国家行政学院的部分教授和研究人员,编写了国家公务员九项能力培训教程。这套培训教程坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕贯彻落实《公务员法》、《决定》的要求,以公务员通用能力标准框架为依据,依照框架提出的九项能力标准,按项编成教材,全套共九本,构成了一整套公务员能力培训系列教程。



前言 |

我国公务员依法行政能力始终处在受传统的“人治”影响和不完善的市场经济的夹缝之中，很大程度上面临着先天畸形和后天发育不良的缺憾。如何改变公务员依法行政能力先天的负面影响？如何使公务员做到既尊重行政相对方的地位又遵守法律法规？如何与依法行政的国际理念衔接并体现出具有本土特色的依法行政能力？如何提高公务员在复杂环境中的办事能力和管理效率？这些都是摆在政府、公务员和理论工作者面前的难题。

随着公务员制度的不断完善，特别是各级政府对依法行政的日益重视，我国公务员队伍的整体素质有了很大的提高。同时，公务员也不断地审视自己，进行自我“充电”，提高自己依法行政的能力资本，以适应政府工作的需要和为人民服务的要求。党的“十五大”提出了建立法治国家的目标。国务院制定了《全面推进依法行政的纲要》，特别是《中华人民共和国公务员法》的颁布，对公务员依法行政提出了新的更高的要求。增强公务员依法行政观念和能力，是公务员能力建设的重要内容，也是全面推进依法行政和实现执政为民的要求。

在此背景下，本书通过详细地介绍依法行政的基础知识，通过对具体的有针对性的案例进行分析，以期达到全面地提高公务员依法行政能力的目标。本书尽量避免高深理论的阐释，而是力图使公务员较快地掌握依法行政能力的基本知识和技能，切实有效的



提高广大公务员依法行政的理论水平和在实际工作中的执行能力。

本书分三个部分,第一部分是公务员依法行政能力标准,主要是简要介绍公务员依法行政行为标准、知识标准和技能标准。第二部分是公务员依法行政能力的学习教程。本部分又包括八章。第一章介绍依法行政和公务员依法行政能力的基本知识,主要介绍依法行政提出的背景、依法行政的目标和依法行政应坚持的原则。通过本章的学习,公务员就会对依法行政的基本理论知识有一个大致的了解和明确的认识。第二章介绍公务员依法行政面临环境的变革,以及公务员依法行政知识结构的要求和进行依法行政的基本法律介绍。第三章和第四章主要是讲述公务员提高依法行政能力要遵循的原则、内容。第五、第六章是本书的主要内容,讲解了提高依法行政的核心能力,主要是决策能力和执行能力;及打造依法行政先进“生产力”,重在培养公务员依法行政能力的影响力、魅力和良好的工作作风。第七、第八章主要讲解提升依法行政能力的途径和技巧。第三部分是公务员依法行政能力的测评,主要讲解依法行政能力测评的标准和在此基础上公务员应该如何不断地改进措施提高自身的能力。

由于时间仓促,编者水平所限,书中瑕疵在所难免,恳请专家学者及广大公务员朋友批评指正。

作 者



中国国家人事人才培训网

www.chinanet.gov.cn

中国国家人事人才培训网是经人事部批准建立的国家级培训教育专业网,由人事部中国高级公务员培训中心和北京时代光华教育发展有限公司合作运营。

培训网的宗旨:

贯彻实施人才强国战略,紧密围绕人事部的中心工作,“放开视野看教育,集中力量抓培训”,全面履行高培中心的任务职责,充分运用计算机网络技术和卫星信号传输技术,建立多层次、高效率、广覆盖的远程培训体系,充分利用国内外最优秀的教学资源,为各级人事培训机构及时提供优秀的培训课程,为大规模干部培训和全民素质的提高做出贡献。

培训网的培训对象:

以国家公务员、人事岗位人员、企事业单位管理人员、专业技术人员和继续教育管理干部为主,有计划地开展以提高上述人员的能力、学历和综合素质为主要内容的培训教育。同时,中国国家人事人才培训网将根据社会需求,逐步开设各类培训认证课程,为各类社会成员提供多层次、多样化的培训教育服务。

培训网的培训手段:

利用卫星通信、计算机网络和多媒体手段等现代信息技术,统筹规划、合理布局,构建“天、地、人”相结合,覆盖全国的培训网络。

培训网的师资力量:

培训教师均来自政府的高级官员、国内外著名的专家学者和名牌大学的资深教授,使学员们不但能学习到最优秀的课程,并能随时得

到专家们的悉心辅导。凡参加培训并考试或考核合格的学员,均可以获得相关课程的权威证书。

中国国家人事人才培训网作为高培中心门户网站,将及时发布人事人才培训的动态信息,提供培训政策法规查询,推荐培训课程和教材(移动管理学院、网络管理学院、在线点播、多媒体课程包、有声产品、各类图书等),开发培训评估体系,进行培训经验的交流。

中国国家人事人才培训网本着“立足国内、面向世界,学以致用、讲究实效”的方针,奉行“优质服务、创新发展、广交朋友、合作双赢”的原则,竭诚欢迎国内外各界朋友成为我们培训事业的指导者、支持者和合作者。

专业网站 权威课程 一流讲师 高新技术

地址:北京市朝阳区育慧里5号 中国高级公务员培训中心一楼

网址:www.chinanet.gov.cn(邮编:100101)

电话:010-84643811 84643768 84643769

国家人事人才培训网卫星远程培训学院

卫星远程培训学院是国家人事人才培训网的重要组成部分,它由公共管理学院与企业管理学院两部分组成。

卫星远程培训学院借助现代卫星传播技术,在系统整合国家课程资源的基础上,形成了全新的培训模式,其特点是针对性强、互动性强,课程内容一流、讲师授课一流,直观快捷。

卫星远程培训学院在北京等地设立主播培训会场,针对公共管理与企业管理方面急需的培训课题,汇聚国家有关部门高级官员和国内外知名的经济学家、知名教授、知名企业家、知名培训师、知名跨国公司 CEO……通过卫星,面向全国进行现场直播,外地学员可在当地接收站点聆听名师名家授课。

全年 600 学时公共管理现场直播课程(每周周四、周五)、600 学时企业管理现场直播课程(每周周六、周日)、约 1000 学时录播(重播)课程。

在党政机关、群众团体以及企事业单位内部设立多媒体培训课堂(即各地的卫星远程培训学院分院),可以根据卫星课程的安排,一方面,选择相关课程进行全员培训;另一方面,根据本单位岗位职能的不同,制定相应的部门或年度培训计划。

公共管理培训课程的内容包括:

公务员培训课程系列:

依照《公务员法》的要求而设置,包括新录用公务员培训课程、公务员任职培训课程、公务员通用能力培训课程、《公务员法》学习课程、干部公推公选政策和操作实务课程等。

专项业务能力发展课程:

按照不同岗位的职责要求而设置,具有较强的针对性和实用性,

主要课程有:事业单位人事制度改革、人事管理技术操作实务、办公室主任岗位培训、新闻发言人培训、信息管理人员培训、财务管理人员岗位培训等。

管理能力提升课程:

本课程为帮助管理人员及时了解信息动态、学习新理论、更新知识结构、提高工作能力和管理水平而设计。该课程内容广泛,涉及组织管理、人力资源管理、城市管理、医院管理、教育培训管理、营销管理、财务管理及领导艺术等方方面面,可以全面提升学习创新、依法行政、公共服务、沟通协调、领导部属、危机处理、团队建设等方面的能力。

培训认证课程:

学历加能力是现代社会对人才的要求,各类职业能力培训深受欢迎。该课程系列选择国内外权威职业能力认证培训课程,凡参加培训并考试合格的学员,均可以获得相关课程的权威认证。

考试思维训练课程:

公务员录用考试和各种国家职称考试,要求严格、竞争激烈。该系列课程聘请一流师资,按照考试规律进行思维训练,帮助学习者准确把握考试动态,轻松应试。

学历教育课程:

按照教育部有关规定,与国内外著名高校合作,选择一些人才紧缺专业,开设在职学历教育课程,包括专升本课程、研究生课程及博士班课程等。

热点专题讲座:

国内外形势分析、政策方针解读、工作思路探讨、管理体会交流。政府高官论坛、企事业高管论坛和专家学者论坛,热点专题等等。



目录

前言	I
第一部分 能力标准	
公务员依法行政能力标准	2
第二部分 学习教程	
第一章 依法行政能力——新型公务员的时代要求	7
第一节 约束行政行为——依法行政的本质	8
第二节 依法行政的理论渊源	13
第三节 依法行政的目标和原则	14
第四节 依法行政能力的概述	19
第五节 公务员的素质与依法行政	25
第二章 进行依法行政,你准备好了吗?	38
第一节 适应不断变化环境的挑战	39
第二节 改进知识结构 增大知识存量	43
第三节 依法行政的基本法律知识简介	49
第三章 提高依法行政能力的原则	65
第一节 崇尚“法治” 法律至上	66
第二节 慎思笃行 防微杜渐	69