

大规模培训
公务员系列教材

1

DAGUIMO PEIXUN
GONGWUYUAN XILIE JIAOCAI

处长 能力与素质读本

CHUZHANG NENGLI YU SUZHI DUBEN

主编 程连昌



中国人事出版社

大规模培训公务员系列教材

处长能力与素质 读本

主编：程连昌（原人事部常务副部长）

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

处长能力与素质读本 / 程连昌主编. - 北京: 中国人
事出版社, 2004. 2

(大规模培训公务员系列教材)

ISBN 7-80189-151-1

I. 处... II. 程... III. 领导学-公务员-培训-
教材 IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 009109 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京慧美印刷有限公司印刷

*

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.125 印张 256 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1-5000 册 定价: 18.00 元

若有印装质量问题, 请与印刷厂联系 (010) 82570299

前 言

党的十六大提出,要“形成全民学习、终身学习的学习性社会”,同时号召全党加强执政能力建设,提高领导水平和执政水平,在实践中掌握新知识,积累新经验,增长新本领,不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。曾庆红同志在 2002 年底召开的全国组织工作会议上强调,要树立大教育、大培训的观念,放开视野看教育,集中力量抓培训。中共中央组织部于 2003 年 7 月 18 日印发了《关于深入学习贯彻“三个代表”重要思想,做好大规模培训干部工作的意见》。《意见》强调,各级党委要从推动党和国家事业发展的战略高度,充分认识大规模培训干部的重要意义,把这项工作作为全党兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮的重要举措,作为建设高素质干部队伍的必要途径,作为开创新世纪新阶段干部教育培训工作新局面的良好契机。通过教育培训,使我们干部队伍的素质更高,领导班子的战斗力更强,党和国家的事业更加兴旺发达。

国家公务员是党政人才队伍的重要组成部分,培训是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作,是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国

家高度重视教育培训和人才培养工作,每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。推行公务员制度 10 年来,公务员培训工作取得显著成效,全国开展各类公务员培训超过 1700 多万人次,通过培训优化了公务员队伍的知识结构、提升了公务员队伍的学历层次,提高了公务员的依法行政能力、创新能力、学习能力和公共服务等能力。

进入新世纪,经济全球化趋势不断发展,科技进步突飞猛进,以经济为基础、科技为先导的综合国力竞争也日益激烈。面对新任务的要求和科学技术的飞速发展,公务员队伍的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力还不适应,出现了不同程度的“知识恐慌”和“本领恐慌”。要取得竞争的主动权,实现党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标,迫切 need 要加强和改进人才工作,进一步形成育才、引才、聚才和用才的良好环境,特别要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。培训承担着公务员能力建设的重要职责,是提高公务员队伍素质的重要环节。因此,要按照党中央关于大规模培训干部的要求,加大公务员培训力度,全面提高公务员队伍的素质,为全面建设小康社会提供组织保证。

加强培训用书建设,规范公务员培训内容,是大规模开展公务员培训工作一项重要的基础性、战略性和超前性工作。它有利于统一培训的水平和标准,加快培训的科学化、规范化进程;有利于提高培训质量。基于此,为了更好地落实大规模培训公务员的任务,我们委托中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共

管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写了一套大规模培训公务员用书,初步考虑6本:《公务员行政许可法读本》、《公务员公文写作与处理读本》、《公务员普通话读本》、《公务员实用英语读本》、《处长能力与素质读本》、《公务员能力建设读本》。随着培训实践的发展,还将逐步推出公务员培训用书。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精练、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点;二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

大规模培训公务员是一项长期任务,编写公务员培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成大规模培训公务员的任务而努力。

编 者
2004 年 3 月

目 录

第一章 处长及其工作概论	(1)
第一节 处长及职权职责	(1)
第二节 处长工作的特点	(10)
第三节 处长工作的基本原则	(13)
第四节 处长工作的基本方式	(22)
第五节 处长工作的基本方法	(30)
第二章 处长基本素质及其培养	(38)
第一节 政治素质及其培养	(38)
第二节 道德素质及其培养	(44)
第三节 知识素质及其培养	(49)
第四节 处长应具备的心理素质	(55)
第五节 处长的个人素养	(61)
第三章 处长工作能力及其提高	(65)
第一节 认知与预见能力	(65)
第二节 制定和执行决策能力	(69)
第三节 组织协调能力	(86)
第四节 语言表达能力	(94)

第四章 处长处事方法与艺术	(105)
第一节 处长工作思路的转变	(105)
第二节 处长的运权方法与艺术	(110)
第三节 处长上传下达方法与艺术	(118)
第四节 处长处理人际关系的艺术	(138)
第五章 处长用人方法与艺术	(153)
第一节 用人的基本原则	(153)
第二节 用人要断自己的后路	(156)
第三节 如何识别和任用下属	(160)
第四节 如何管理和激励下属	(175)
第六章 处长业务技能及其提高	(198)
第一节 公文写作技能	(198)
第二节 组织会议技能	(257)
第七章 处长的时间管理和高效艺术	(271)
第一节 处长的时间管理	(271)
第二节 提高工作效率的途径	(282)
第八章 处长的形象塑造和开拓创新	(290)
第一节 处长的形象塑造	(290)
第二节 处长的开拓创新意识	(299)

第 1 章

处长及其工作概论



第一节 处长及职权职责

一、处长的含义

“处长”，首先是一个职位，即处长在政府机构或其他行政组织机构中所处的位置，它是职权、职责的载体。我国公务员的职务分为领导职务和非领导职务，处长属于领导职务，担负着一定的组织、决策、指挥职能。

从社会主体角度讲，处长是指在国家各级各类行政机构中担任处级职位上领导职务的个人，包括正处长和副处长。

作为处级单位的负责人，处长大都兼任多重角色：相对上级领导来说，处长是执行者、参谋和助手；相对下属机构和人员，处长是领导、管理者和决策者；相对下级业务对口单位，处长则又成了业务指导者和服务者。

二、处长的地位

我国行政系统设置 10 个层次的领导职务（从副科级到国务院总理）以及相对应的 15 个级别的职位。职务与级别的对应关系是：（1）国务院总理：1 级；（2）国务院副总理、国务委员：2—3 级；（3）部正职、省正职：3—4 级；（4）部副职、省副职：4—5 级；（5）司正

职、厅正职、巡视员：5-7级；(6)司副职、厅副职、助理巡视员：6-8级；(7)处正职、县正职、调研员：7-10级；(8)处副职、县副职、助理调研员：8-11级；(9)科正职、乡正职、主任科员：9-12级；(10)科副职、乡副职、副主任科员：9-13级；(11)科员：9-14级；(12)办事员：10-15级。

从上可以看出，处长在我国行政系统中处于中层领导的地位，在我国习惯上称其为中层领导干部，其级别为县(团)级。

三、处长的作用

在我国的行政系统中，处级单位如同交通网络中的枢纽站一样，处于承上启下、沟通内外的重要位置。党和政府的方针政策与法律法规等，绝大部分要处级单位去部署落实，贯彻执行；基层情况也主要靠处级单位去及时收集整理，层层上报。处级党政领导干部不仅要起那种上传下达的疏通、传递作用，更重要的是要发挥执行、控制、协调、管理等能动作用。总之，处长是国家整体行政功能的一个极其重要的组成部分，在我国行政系统中发挥着举足轻重的作用。

四、处长的职权

1. 处长的职务权力

权力是指领导所拥有的影响和改变下属心理及行为的一种能力，包括职务权力₁和非职务权力₂两个方面。

所谓处长的职务权力，即“处长职权”，是一种职务性的影响力，主要是指处长由于在国家行政机关担任了处长职务而带来的影响和改变下属心理及行为的一种能力。这种职务权力是随着职务的授受而开始，以职务的免除而终结。职务权力与处长的个人素质、才能有密切联系。同时，由于职务权力受到法律的保护，因而它在处长权力结构中居于主导地位，也是处长实施领导、尽职尽责

责完成其使命的一个前提条件。一个人不管他能力有多强,威信有多高,如果没有这种职务权力,他也不可能成为一个真正的处长,自然也无法实施领导。职务权力通常包括决策权、指挥权、人事权、奖惩权和否决权等。

2. 处长的非职务权力

所谓非职务权力,也叫非职务的个人权力,它是一种非职务性的影响力。处长的非职务权力,主要是指处长在其担任的职务之外,由于他个人所具有的内在因素和品质而获得的影响和改变下属心理及行为的一种能力。这种非职务性的个人权力主要是由处长的人格、品德、知识、能力与功绩等因素引起的,与职务因素关系不大,因而是一种自然性的影响力。同时,它还具有一种内在的感召力,是建立在下属对处长的崇敬、钦佩基础上的一种影响力,没有强制性色彩,下属接受它不是被迫的、没有驱使感,而是心悦诚服、自觉自愿的。因此,它是衡量处长水平高低、能力大小的一个主要标志。

3. 处长职权的特点

(1) 双重性

权力是一把“双刃剑”,既可以服务于人,又可以腐蚀人。因而,具有“双重性”的特点。所谓“贤者用之则天下治,不肖者用之则天下乱”。处长职权同样具有这种“双重性”的特点。一方面,处长可以利用权力履行自己的职责,为人民办许多好事、实事,为广大公众服务。我们要推行改革开放政策,建立社会主义市场经济体制,没有权力肯定不行。另一方面,处长职权也可能被处长滥用,甚至被用来谋取私利。所以,处长必须正确地使用自己手中的权力。同时,更重要的是要建立、健全权力监督机制,加强对权力的监督与制约。

(2) 公益性

处长职权来源于人民,是人民授予的,不是什么人的恩赐。所以,任何权力都不得作为私人占有物,它是与人民的利益紧紧联系在一起的,体现了人民赋予的一种责任。行政领导者是人民的公仆,手中有了权力,就要努力维护公众的利益,而不能从个人或小集团的利益出发。

(3)有限性

处长所拥有的权力是与其职位和职责联系在一起的,因而是有限的。处长职权的大小要受职位高低和职责轻重的限制,而处长职权的行使则要受职务范围、职责目标和行政区域的限制。所以,处长必须以组织正式授予自己的权力为依据,在自己职位所拥有的权限与职责范围内行使权力,绝不能滥用职权。

4. 处长职权的形式

(1)法定权

法定权,也叫职位权,是根据国家的有关法律规定和有关的组织规则正式授予处长的一种权力。它是建立在法定职位基础上的一种权力,也是居于合法地位的行政领导所享有的支配他人、促使他人服从的一种权力。

法定权是一个处长拥有权力大小的标志,也是处长权威和其他各种权力的基础。当法定权被确定之后,就标志着一个行政领导的权力被法律所认可,并受到法律的保护,处长也就可以名正言顺地开展工作。

处长在运用法定权时,既要敢于独立负责,又要指挥好直接下属,还要正确地分权和授权,使用好副职,充分发挥助手的作用。

(2)奖惩权

奖惩权包括奖励权和惩罚权两方面。前者是建立在良好希冀心理上的一种权力;后者是建立在法定权基础上的一种强制权。处长掌握奖惩权,一方面可以对那些表现出色、做出突出成绩和贡献的下属给予及时的奖励,包括物质奖励和精神奖励,这既是对下

属良好行为或工作成绩的肯定,也是对他们的支持,有利于调动他们的积极性,增强其责任感和光荣感,提高工作效率。另一方面,可以对那些违法乱纪的下属给予必要的惩处,以纠正那些不良行为。

(3) 专长权

专长权,也叫特长权,是由于处长具有较高的智力、较强的才能和丰富的知识而产生的一种权力。通常说来,人们愿意接受那些比自己的能力强、水平高、知识面广的人领导。所以,那些博闻强识、思维敏捷、明察秋毫的领导,必然会使人产生一种折服力;那些才干卓绝、专业技能强、能运筹帷幄的领导,必然会使人产生一种信任力;而那些涉猎广泛、通古博今、学识渊博的领导,则必然使人产生一种钦佩力。凡此种种,共同构成处长的专长权,使群众心悦诚服。当然,处长在运用专长权时,要顺其自然,不要刻意表现自己,更不要对下属的任何意见和建议都加以否决,以显示自己的高明,否则,容易使下属感到压抑,从而产生一种逆反心理。同时,处长也要不断地加强学习,尤其是要注意向有关专家学者请教,向他们进行咨询,充分利用“外脑”,以便增强自己的专长权。

(4) 示范权

示范权,也叫影响权,是由于处长具有高尚的品德、良好的作风和表率作用而赢得下属的信任、支持和尊重的一种权力。处长要运用好影响权,必须做到:在工作中,要兢兢业业,勤勤恳恳,勇于改革,带头实践,要求下属做到的,自己首先做到;在作风上,要密切联系群众,深入调查研究,不搞形式主义、花架子的东西,真正做到实事求是;在生活上,要为政清廉,不搞特殊化,不以权谋私。此外,还可以通过表彰英雄模范的先进事迹,来激励下属和广大人民群众,从而发挥处长的影响力。

五、处长的岗位职责

职责是职务和责任的意思,职务包括工作任务、工作程序、权力权限等内容,责任包括应承担的义务、风险、受制因素之类。而岗位职责是指对特定领导、管理岗位的工作任务、工作程序、权限范围、纵横关系、相应责任等的客观描述及明确规定。

处长的岗位职责取决于处室的职责,处室的职责则是部门赋予的。例如,综合处是直接管理该机关所辖的公共事务,人事处是负责配合人力资源的开发和使用,财务处是负责财力资源的管理,总务处是负责后勤的保障。在横向上如果缺少各处室的配合,该部门的整体功能必然不能得到充分发挥。

1. 贯彻落实党和国家的路线、方针和政策

处长首要的职责就是要认真贯彻党的各项路线、方针和政策,执行党的决议,在政治上与党中央保持一致。尤其要贯彻以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放的基本路线。处长的另一个重要职责就是要努力贯彻落实上级行政机关的有关政策、决定和命令,保持政令畅通。

处长在贯彻落实政策过程中,既要坚持原则性,严格按照政策本身所规定的特定调控对象和作用范围,坚定不移地贯彻落实政策,又要坚持灵活性,在原则允许的限度内采取多种形式、因地制宜地贯彻落实政策,避免政策实施的教条和僵化。如果政策的原则性规定不符合客观实际的时候,即原则性与灵活性发生矛盾的时候,作为处长,一方面要及时向上级领导反映情况;另一方面,在上级未改变政策之前,则要坚决执行政策。

2. 贯彻执行国家权力机关制定的法律、法规和决议

(1) 要遵守宪法、法律和法规,执行有关决议

宪法是国家的根本大法,是国家意志的集中体现;法律、法规

也是国家意志的体现；而国家权力机关通过的有关决议同样具有强制性。普通公民和公务员都要遵守，处长作为国家行政事务的具体执行者和指挥者，较之普通公民和公务员，应具有更强的法律意识和更高的执法自觉性，不但自己要自觉地遵守宪法、法律和法规，维护法律的尊严，而且要教育下属遵纪守法。

(2)要依法行政

所谓“依法行政”，是指要以法律来约束行政权力，防止行政权力的滥用，以保证行政权力能依法运作。而不只局限于“严格执法”。作为行政领导，要依照国家的法律、法规来执行公务，不能随意行事。这既是对处长的规范性要求，也是衡量处长执行公务质量高低的一项重要标准，更是处长在执行公务过程中能否坚持正确方向的重要保证。处长只有依法行政，才能保证自己的公务活动符合国家和人民的利益，才能有效地行使行政权力，达到预期的行政管理目标。否则，违法就要承担一定的法律责任。当然，要实现依法行政，还需要建立一整套程序和机制，如权力制约机制、社会监督机制等。

3. 制定切实可行的工作计划

(1)处长在制定工作计划时，要树立全局观念，注意协调系统中各个部分之间的关系，无论是工作目标的确定和具体活动的安排，还是计划实施的步骤和人员的分工，都要进行综合的考虑，并注意各项工作安排的连续性。绝不能顾此失彼，主次颠倒，更不能不分轻重缓急，眉毛胡子一把抓。

(2)处长在制定工作计划时，必须从实际出发，充分考虑各项主、客观条件，计划指标既不能过高，也不能太低。尤其是要根据自己掌握的人力、物力和财力，对计划安排的各个环节进行认真的、科学的调查、分析和论证，使之切实可行，具有操作性。

(3)处长在制定工作计划时，要讲究时间效应，尤其是对各项工作的进度、程序的安排和工作的实施，都要有具体的时间要求，

明确规定在一定的时间内完成,以便对计划实施进行有效的监督、检查,也使得下属能够很好地执行,否则,就会失去工作计划的意义。

(4)处长在制定工作计划时,要充分考虑各项主、客观条件的发展变化,对人力、物力、财力和时间的安排都要注意留有余地,以便情况发生变化时,能够及时加以调整。如果条件允许的话,应该制定一些应变计划,采取一些应变措施。

(5)处长在制定工作计划时,要注意走群众路线,充分发挥广大人民群众的聪明才智,尤其是要注意发挥“智囊团”的作用,使制定的工作计划更加具有科学性。

4. 做好组织协调工作

(1)处长在协调过程中,要树立系统观念,从整体目标出发,以能否提高行政组织整体运作的效能作为标准,公正、合理地确定被协调各方作出让步或承受损失的幅度。只有追求整体目标的优化和行政组织整体运作效能的提高,才能使协调措施易于被各方所接受。

(2)处长在协调过程中,要按照组织管理层级原理,只对直接下属的工作进行协调,而不得越级协调。如果搞越级协调,就会侵犯下级领导的职权,伤害其自尊心,造成工作上的被动,反而会增加矛盾,并导致整个组织活动的失范。

(3)处长在协调过程中,要根据内外部环境的不不断变化,围绕既定的行政管理目标,对所出现的矛盾与问题及时地、连续不断地进行协调。

(4)处长在协调过程中,要做到兼听明辨,判明实质,弄清原因,实事求是地、公平合理地解决有关问题。行政机关中所要协调的问题大多是内部矛盾,作为领导,要注意深入实际,了解真实情况,尤其是要出以公心,不带任何个人偏见,抛弃那些个人恩怨,排除来自各方面的阻力和干扰,抵制一切诱惑,秉公而断。

5. 做好检查督促、总结反馈工作

处长通过检查督促,了解各方面的情况,不断地进行信息反馈,及时总结经验,吸取教训,发现问题,及时纠正,不仅能使工作任务落到实处,而且可以进一步改善领导,是转变领导作风的一种具体体现。

(1)要做好充分的准备工作。处长在检查督促之前,必须做好充分的准备,熟悉有关的方针政策,对所要检查的范围、内容、重点、步骤和方式等,都要加以认真的思考,做到心中有数,并作好相应的计划和安排。同时,要以既定的目标和工作计划作为标准,来衡量有关工作的进展情况及其成效。如果没有标准,督促检查就会无所遵循。

(2)要进行全面的、深入的检查。处长在检查督促过程中,要使检查的范围尽可能广泛一些、全面一些,做到点面结合,这样才能获得比较全面的、准确的、可靠的信息,了解真实的情况。所以,检查绝不能只注意工作做得比较好的单位,而忽视工作做得一般的单位,尤其是不能先入为主,戴着有色眼镜看问题。同时,在检查过程中,不能只满足于对那些表面现象的了解,而要透过现象抓住本质,特别是对检查中发现的一些疑难问题,要追根溯源,及时弄清真相。

(3)要慎重表态。处长在检查督促过程中,当然要发表意见,提出建议,表明态度,但要慎重,决不能信口开河、不负责任地乱发议论,滥作评价。尤其是对那些经过集体讨论决定的问题,不能轻易表态予以更改。同时,对下级的工作要作出实事求是的评价,既要肯定成绩,也要指出缺点和错误。尤其要敢于开展批评和自我批评,对于自己决策的失误,要勇于承担责任,决不能委过于人。

(4)要立足于解决问题。处长在检查督促过程中,不能只看病、不治病,只检查、不督促,而要在解决问题上多下功夫。检查督促的目的就是要发现问题、解决问题。所以,处长要重视解决落实