

国家公务员任职培训全国统编教材

科长能力与素质读本

人事部公务员管理司规划审定

中央文献出版社

国家公务员任职培训全国统编教材

科长能力与素质读本

人事部公务员管理司规划审定

主 编：康博钧 荣 华

副主编：蔡吉臣 李守林

策 划：傅兴国 刘丽军 宋汝冰

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科长能力与素质读本/康博钧 荣华主编, 一北京: 中央文献出版社, 2001.4

ISBN 7-5073-0998-3

I. 科... II. 人... III. 国家机构—行政管理—工作—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第21227号

科长能力与素质读本

主 编/康博钧 宋华

责任编辑/吴少京

封面设计/邝嘉陵

版式设计/王金城

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾1号

邮 编/100017

印 刷/北京星月印刷厂

850×1168mm 32开 8.375印张 18.8千字

2001年4月第1版 2001年4月第1次印刷

印数 0001—10000册

ISBN7-5073-0998-3/C·90 定价: 15.00元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

前 言

公务员培训是事关高素质专业化公务员队伍建设的战略性、基础性工作。通过培训，可以提高公务员思想道德素质和科学文化素质，建设一支精干、廉洁、高效的公务员队伍，建立一个花钱少、效率高、服务好的、让人民满意的行政机关。我们党历来高度重视干部培训教育工作，党的三代领导核心都曾做过专门、系统的论述。毛泽东同志的《改造我们的学习》、邓小平同志的《军队要把教育训练提高到战略地位》、江泽民同志的《努力建设高素质的干部队伍》等等，既阐明了培训教育工作的重要意义和地位、作用，又指明了工作方向。公务员培训工作作为我国干部培训教育的重要组成部分，近几年取得了可喜成果。特别是《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的颁布，标志着公务员培训工作走上了法制化、规范化、科学化的轨道。各地积极进行公务员四类培训的探索。各级人事部门成功地组织了新录用公务员的初任培训，取得了良好的社会效果。国家行政学院和各地人事部门及省市行政学院都举办了不同层次的任职培训班。各级人事部门还针对公务员职位要求和社会经济发展需要，不断探索专门业务培训和更新知识培训，在全国范围内普遍开展了以外语、计算机、科技知识、知识经济等为主要内容的更新知识培训。公务员培训基地建设也有了很大发展，截止目前，已经在副省级市以上地方建立行政学院 47 所，此外，还有多种形式的管理干部院校、培训

中心等也承担了大量的公务员培训任务。现在，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训教育体系正在初步形成。

加强和改进培训教育工作，努力建设高素质的公务员队伍，是一项刻不容缓的重大任务。第一，是时代的呼唤。新世纪是知识经济、人才经济的世纪，是人才比资本更重要的时代。人才是发展的决定性因素。二十一世纪的竞争是人才的竞争，谁培养并拥有最优秀的人才，谁就会在国际竞争中占有优势，把握主动，就能取得最终的胜利。实现十五大提出的各项任务，实现中华民族的全面振兴，关键在人，在于一支能够坚决贯彻执行党的理论和路线的高素质的干部队伍。公务员是党的干部队伍中的重要组成部分，是国家行政管理的主体，是实现中华民族伟大复兴的主力军。公务员素质的高低，直接关系到建设有中国特色社会主义事业的成败。现在，公务员的政治业务素质、文化结构、专业结构和年龄结构等方面，与新世纪新形势的要求相比，还有相当大的差距，还不能很好地适应国民经济和社会发展的要求。如不高度重视，抓紧解决，势必影响党和国家的大局。第二，是人民的期盼。生活日趋改善的人民群众对政府服务的要求越来越高，不断满足这一要求，对于密切政府与人民群众的关系，树立政府良好形象以及加强民主政治建设具有重要意义。适应这一形势的一个重要任务，就是必须加大对公务员培训的力度，提升公务员队伍的素质和能力。第三，是队伍建设的需要。“高素质、专业化”是公务员队伍建设永恒的主题。党的十五大提出，要建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍。公务员只有不断地参加学习和培训，不断地补

充更新知识，完善知识结构，不断地丰富和提高自己，才能适应社会发展的要求，才能适应现代行政管理的需要。

对晋升领导职务的公务员进行任职培训，是公务员培训的重中之重，目的是提高领导者的政治和业务素质，适应领导职务的要求。科级公务员是我国公务员队伍的骨干力量，加强科长的任职培训非常重要。从职位分类理论的视角去分析，“科长”首先是一个职位，其次是指^①在科长岗位上的具体的人。科长在行政机关领导职务序列中所占比例较大、人数较多、分布较广。科长在各级政府机关中是最基层的领导者，处在兵头将尾的位置，他们的能力强弱、素质高低，直接关系到党和国家各项路线、方针和政策的落实。科长身处基层，直接面对人民群众，他们的形象好坏，直接代表着政府的形象。近年来各地、各部门都加强了对科长的任职培训，创造和积累了丰富的经验，取得了较大成绩。为了满足各地、各部门开展科长任职培训的需要，人事部委托天津市人事局组织有关专家和有实践经验的领导同志编写了这本教材。

这本教材是领导科学理论工作者和实践工作者密切合作、共同探讨的结果。全书从政府机关科长履行职务的实际需要出发，抓住科长工作中普遍存在的重点、难点问题，把着眼点放在提高“科长能力与素质”上，以比较系统的理论统率案例，以比较典型的案例证实理论，取材得体，分析得当，较好地做到了理论与案例的结合，具有较强的可读性、实用性和指导性。另外，本书在编写体例、篇章结构等方面也比较适应公务员任职培训的需要，能够保证培训教学活动的顺利进行。

这本教材由天津行政学院副院长康博钧同志和天津市人

事局副局长荣华同志任主编，人事部公务员管理司规划、审定。教材共包括十一讲内容：第一讲是科长职位分析和素质要求；第二讲是科长上任与新局面的开创；第三讲是科长的领导方法；第四讲是科长行政执行与决策；第五讲是科长怎样依法行政；第六讲是科长协调关系的方法与艺术；第七讲是科长对下属的激励；第八讲是科长的用人之道；第九讲是科长的语言艺术；第十讲是科长的形象塑造；第十一讲是当科长的酸甜苦辣。具体写作分工是：第一讲（陈爱池），第二讲（赵伟鹏），第三讲（阎观潮），第四讲（范建松），第五讲（徐蓉），第六讲（赵文娇），第七讲（张秉权），第八讲（傅恩来），第九讲（徐学礼），第十讲（和金涛），第十一讲（李守林）。初稿完成后，由康博钧和荣华修改、定稿。蔡吉臣、傅兴国、宋汝冰同志负责本书编写的组织、协调，并参与了定稿工作。

加强培训教材建设，统一公务员培训教材，是开展公务员培训的一项重要基础性、战略性和超前性工作。它有利于统一培训的水平 and 标准，加快培训的科学化、规范化进程；有利于加强培训教材的规范性、权威性，提高培训质量；有利于减少各地的投入，避免重复性劳动。近几年来，各地各部门普遍重视培训教材建设，编写了一批培训教材，对于推动培训工作起到了重要作用。同时，也必须看到，由于教材建设缺少总体规划，教材重复编写和出版现象严重，教材水平参差不齐，严重影响了培训质量。适应公务员培训需要，人事部公务员管理司经与各地、各部门多次研讨，在总结公务员培训实践和培训教材编写经验的基础上，确定公务员培训教材建设的总体目标是：建设适应新世纪经济和社会发展需要，适应机构改革后政府工作需要，适应公务

员分级分类培训需要的统一、规范、配套的教材体系。按照这一目标，集中全国高层次的专家、学者以及政府部门的领导，编写公务员四类培训教材，由人事部公务员管理司组织专家审定。

公务员培训工作中在实践中发展，统一公务员培训教材，既是工作的需要，也是发展的标志。这本教材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。

人事部公务员管理司

二〇〇一年四月

目 录

第一讲 科长职位分析和素质要求	(1)
一、科级领导职位分析	(1)
二、科级领导素质特点	(10)
三、科级领导素质要求	(12)
案例 李队长差在哪儿	(24)
第二讲 科长上任与新局面的开创	(26)
一、领导者上任的涵义和类型	(26)
二、领导者上任为什么要开创工作的新局面	(27)
三、科长上任怎样开创工作的新局面	(28)
案例 陈院长为什么打不开新局面	(41)
第三讲 科长的领导方法	(44)
一、基本领导方法	(44)
二、特殊领导方法	(65)
案例 下放权力	(88)
第四讲 科长行政执行与决策	(90)
一、行政执行的特点及要求	(90)
二、行政执行的程序	(95)
三、行政执行的方法	(103)

四、行政执行中的决策问题.....	(111)
案例 解决欠交征粮的问题.....	(118)
 第五讲 科长怎样依法行政	(121)
一、依法行政的基本原理.....	(121)
二、科长怎样依法行政.....	(125)
三、依法行政需注意的问题.....	(141)
案例 吴某为什么要起诉.....	(144)
 第六讲 科长协调关系的方法与艺术	(146)
一、与上级关系的协调.....	(146)
二、与下级关系的协调.....	(155)
三、与同级关系的协调.....	(162)
案例 办公室的接班人危机.....	(169)
 第七讲 科长对下属的激励	(171)
一、激励.....	(171)
二、激励理论.....	(174)
三、激励下属的原则.....	(177)
四、公共行政组织的激励资源开发.....	(180)
案例 小刘的变化.....	(188)
 第八讲 科长的用人之道	(190)
一、用人是科长的一项基本职能.....	(190)
二、科长应树立的用人观念.....	(192)
三、知人是科长用人的前提.....	(195)

四、识事是科长用人的基础·····	(199)
五、科长用人以治事的方法·····	(200)
案例 严科长与辛干事·····	(203)
第九讲 科长的语言艺术 ·····	(206)
一、科长语言表达应遵循的原则·····	(206)
二、说清事理的几种方法·····	(209)
三、提高语言艺术性的方法·····	(214)
第十讲 科长的形象塑造 ·····	(222)
一、科长形象塑造的涵义及原则·····	(222)
二、科长形象塑造举要·····	(227)
三、科长形象塑造的主要方法·····	(232)
第十一讲 当科长的酸甜苦辣	
——科长工作案例选编 ·····	(239)
案例一 干部 A 在争议中被任用为外联科长 ·····	(240)
案例二 办公室主任 C 与法制科长 D 对调 ·····	(241)
案例三 一个科级干部的苦恼·····	(243)
案例四 老科长为什么挑不起新担子·····	(245)
案例五 富乡清官·····	(246)
案例六 人员增加了，为什么工作效率没有提高 ·····	(249)
案例七 农业局领导班子的矛盾问题·····	(251)
案例八 B 科长调离业务科室转做行政管理工作 ·····	(255)

第一讲 科长职位分析和素质要求

科长在各级政府机关及其职能部门的组织机构中，是最基层的领导者。从我国各级政府组织机构与领导人员设置状况看，科级机构数量占总体比重较大，科级领导者分布面广，工作内容种类多，业务分工较细。科级领导在行政机关领导职务序列中所占人数多，比例大。据有关资料统计，科级领导占领导职务总人数的 35% 左右。因此，从某种角度说，科级领导的状况，直接反映着我国行政机关领导干部队伍的总体水平和整体形象。他们是我国领导干部队伍和政权建设的基石，是国家未来高层领导的后备人才。提高这一层领导者的素质，对国家未来的发展至关重要。

一、科级领导职位分析

对科级领导职位进行分析的目的，是为了使其认清自己在组织系统中所处的地位、作用与职位要求。这是提高其自身素质的前提，因为职位要求，是对领导者素质最基本最重要的要求。认清了职位特征与职位要求，科级领导才能找准自己在组织系统所处的位置，才能更清醒地认识自我，把握自我，也才能更准确地进入角色，做好工作。

在我国行政组织系统中，同样是担任科级领导职务的人员，称谓、职责、职权、业务特点、工作方式却有很大差

异。他们主要包括：从中央到地方各级政府机关职能科室的领导、各级职能部门下属的科室领导、乡镇政府的领导、以及政府及职能部门的派出机构的领导（如派出所所长、区公所所长、卫生防疫站站长等）。在此，对这些不同性质、不同类型的科级领导的职位特征、职责要求，不可能一一具体分析，这里仅就他们的共性特点及其基本职责要求加以分析。

（一）科级领导职位的主要特征

1、执行性

科级领导在行政机关所处的兵头将尾的位置及其工作内容和性质，决定了其基本职能就是执行。执行性是科长职位最明显，也是最重要的特征。行政机关的重大问题，一般由处级以上领导作出决定，并以其相应机关的名义发布或传达部署，科长的主要任务是贯彻执行、具体落实。当然，这绝不意味着执行工作不重要，执行绝不是简单的、被动式的低层管理行为。一般有效的成功的行政管理，有两个最基本的要素，一是决策正确，二是执行得力。从思维角度看，做出正确的决策是重要的；从行为角度看，实施好决策更为关键。正确的决策只有通过具体的实施才能变成现实。

科长工作的执行性，决定了他们的工作偏于微观务实，大多是操作性、政策性较强的具体任务。这就要求科长既要准确地吃透上级精神，把握好方针、政策，又要熟知本地区、本系统、本部门的实际情况，特别是上级决策与在落实中可能产生的差距；同时，还要掌握每项工作的具体操作程序、方法、标准要求等。只有这样，科长才能在执行工作中，把原则性与灵活性、对上负责与对人民负责有机地结合起来，在工作中既当指挥员，又当战斗员，率领下属完成好

组织下达的各项任务。

科长工作的执行性，要求他们既要注意求真务实，有实干精神，工作要勤恳、踏实、细心、谨慎，又要注意调动和发挥下属的积极性，防止事必躬亲、越俎代庖，陷入“事务主义”。

2、专业性

科长是各部门的一线管理人员，担负着各项具体业务的管理职责，工作内容有很强的专业性，这是科长职位的又一显著特点。在科级机构中，业务部门占绝大多数，这本身就决定了科长管理工作的专业性。他们必须精通本部门业务所涉及的专业知识、法规政策，熟悉实际情况和工作环境，精通专业技能和工作程序，成为本部门业务工作的行家里手，只有这样才能担当起一线管理工作的任务，履行科长的领导职责。否则，就不能以服众，甚至导致指挥失灵。即便是非业务性科室，也有其工作的规律性和规范性。更何况，随着行政管理现代化进程的推进，每个部门乃至每个人所承担的工作任务和完成方式，都较过去更加科学，讲究标准化、现代化，有些工作还要符合国际惯例与国际接轨。这些要求更加注定了科长工作的专业化特征。

3、多重性

多重性是指科长在工作中所扮演的角色而言。它集中体现在，科长既是人民的公仆，又是本部门的领导，既是上级的助手，又是本部门群众的代言人。他要同时为民众、上级和下属这三方面服务，这就有一个如何摆布好这三者之间关系的问题。特别是当这几方面的需求、态度、利益发生矛盾时，科长把握什么原则，如何处理、平衡他们之间的关系，是科长在现实工作中遇到的一个非常实际的问题。

对于下级来说，科长是本部门的负责人和代言人，要担当起领导主管的职责。关注下级的切身利益，为他们施展才能，提供良好的环境条件和学习机会，这是科长为下级服务的具体体现。当下属或本部门的工作出现问题或疏漏时，科长应敢于批评和管理，不能护短迁就。特别当本科室局部利益与全局利益发生矛盾或冲突时，科长应自觉地服从大局，服从整体利益，避免本位主义倾向。

对于上级来说，科长是下级、参谋与助手。所以科长必须服从、服务于上级机关和上级领导。科长为上级服务的工作特点，要求他们必须明确自己的职权、职责范围，防止越权行事和办事的随意性。在为上级决策服务时，要坚持科学性、严肃性，不应察言观色，一味迎合领导个人意图，而违背实事求是的原则，违背客观规律和民意，提供片面情况或作违心表态。

对于人民群众来说，科长是服务员、是公仆，要以群众满意不满意、答应不答应作为行为准则。科长是行政机关最基层的领导，他们接触人民群众最直接、机会也最多，从某种意义上讲，科长的工作质量、办事效率、服务态度如何，不仅反映科长本人的公仆意识，而且直接关系到政府与公务员队伍的形象，科长必须及时清醒地意识到自己的角色特征。

4、应急性

目前，我国经济体制与政府机构改革都到了攻坚阶级，在这样一个转轨变型时期，政府工作千头万绪，有许多不确定因素和未知因素，在日常工作中往往会遇到临时突发的事情与问题。由此，导致政府机关中临时性、应急性任务特别多。这些任务的特点是来得突然，群众关注，要求急迫，有

时又很难分清是属于哪一个部门的职责。完成这些任务，往往采取“短、平、快”的特殊手段，或抽调骨干、或交给某一个部门临时突击。科长处于政府工作的第一线，位在最基层，遇有突发事件或紧急任务，科长首当其冲。由于科长一般比较好调度、好指挥，他们年富力强，精力充沛，感悟能力与应变能力较强，又有一定的处事经验，因此，完成这些应急性任务的重担往往落到科级领导的肩上。这就要求科长平时注意学习，积累经验，成为多面手，不断提高自己的适应能力与应变能力，关键时刻才能独当一面顶上去。

5、决策作用的隐性性

决策是每个领导者都具有的职权，科长也不例外。但科长的决策一般属于执行过程中的具体决策，大都是对科室内部业务工作、人员分工安排等一些具体事务和问题的处置。对于行政机关重大问题的决策活动，科长通常是通过参谋咨询功能的发挥，在幕后、事前或局外起作用的。因此，有人称科长是上级领导的外脑，是隐性决策者。

科长对上级决策活动的影响作用主要来自四个方面：一靠信息占有的数量和质量。科长处在最基层，接触社会生活、实际工作、群众活动最多最直接，对社情民意、群众关注的焦点、热点问题，了解清楚感触深，这些信息对上级领导的正确决策至关重要；二靠业务骨干作用的发挥。科长是行政机关业务工作的带头人，他们一般熟悉本职业务的专业知识，掌握相关的政策法规和工作标准与要求，了解本地区工作的现状、差距及问题所在。因此，上级领导在遇到专项问题决策时，往往比较尊重或重视相关科长的意见；三靠经验提供。大多数科长工作经验丰富，有较强的分析判断能力和应变能力。在上级领导遇到重大问题决策时，科长往往凭

借多年对事物发展客观规律性的认识和冷静的价值判断，以旁观者的视角对问题作出独特的分析，给领导提出建设性的意见，以此扩充领导的视野和思路，影响他们最终的决策结果。四靠情感影响。科长凭着与上级共事多年建立起来的深厚感情，影响领导决策，一般多见于人事问题和利益关系问题上的决策。

（二）科级领导的基本职责

科长的主要职责就是主持本部门的全面工作，组织本科室人员完成上级组织下达的工作任务，保证本科室组织目标的实现。具体讲，他们的基本职责有以下几个方面：

1、执行本单位统一的工作部署

本单位工作部署主要有两种类型，一种是年度工作任务与工作目标，另一种是临时指派的科室职能范围内的工作任务。不管哪种类型的任务，科长都有责任组织科室人员认真完成。

按照现行行政管理运作方式，各级政府每年都要通过向人大作政府工作报告的形式，对本年度政府工作任务和预期目标做出安排，获得人民代表大会审议通过后就发生了法定效力，这就是政府各职能部门年度工作的基本依据。据此，研究拟定出本单位年度工作的主要内容和所应达到的工作目标。科长工作的首要职责，就是执行本单位统一的工作部署，有效地组织落实本科室承担的年度工作任务，保证组织目标的实现。在履行这项职责时，科长必须注意抓好三个环节：第一，依据部门整体部署，在广泛听取、吸纳本科室人员意见建议的基础上，制定本科室的年度任务与工作目标，并报上级主管领导或部门领导集体审批后，才算正式确定；第二，制定实施计划，主要是对任务进行分解，把任务落实