



中国 公务员 素质读本

(公务员能力篇)

红旗出版社

中国公务员素质读本

(公务员能力篇)

主 编：周永学 许德福 吴建成

副主编：袁 昭 牛新志 范虹轶

(3)

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员素质读本·公务员能力篇/周永学, 许德福, 吴建成主编.

—北京: 红旗出版社, 2006.1

ISBN 7-5051-1320-8

I. 中…

II. ①周…②许…③吴…

III. 公务员—能力培养—中国—学习参考资料

IV. D630 .3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第002680号

中国公务员素质读本

(公务员能力篇)

周永学 许德福 吴建成 主编

责任编辑: 肖景华 封面设计: 朱相峰

红旗出版社 出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街2号

E-mail: hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 84049774 发行部: 64037154

印刷: 石家庄市飞达印刷有限公司

2006年3月北京第1版 2006年3月河北第1次印刷

开本: 889毫米×1194毫米 1/32 印张: 10.5 字数: 210千字

ISBN 7-5051-1320-8

定价: 30.00元 (全三册)

前 言

2006年1月1日,《公务员法》正式施行。这是我国第一部属于干部人事管理总章程性质的重要法律,它的颁布实施,标志着我国公务员制度建设进入了一个崭新的阶段。作为治国理政主体的公务员队伍,依法履行公职,承担着管理国家事务和社会公共事务的职能,其素质和能力决定党的执政能力和国家的管理水平。中央领导同志在全国实施公务员法工作会议上,着重强调了不断提高公务员素质的重大意义和作为依法履行公职的工作人员要具有的精神、意识和能力。为了深入学习和贯彻落实公务员法,以提高公务员素质为切入点,全面落实科学发展观和“十一五”规划的战略思维,我们策划编写了这套共三册的《中国公务员素质读本》,以崭新的角度解读公务员的素质修养。

第一册《公务员精神篇》围绕着塑造公务员精神是社会发展与改革、构建和谐社会、提高执政能力的主题,着重论述了塑造公务员精神:内在动力是热爱祖国和忠于人民,现实要求是求真务实和开拓创新,实现前提是顾全大局和团结协作,永恒主题是恪尽职守、廉洁奉公四个方面的内容。

第二册《公务员意识篇》围绕着如何增强公务员意识的主题,着重论述了公务员的服务意识、大局意识、法制意识、创新意识、奉献意识五个方面的要求。

第三册《公务员能力篇》围绕怎样提高公务员队伍的行

政能力，着重论述了提高促进发展、推动改革、维护稳定的本领，提高公共行政、公共管理、公共服务的本领，提高组织群众、宣传群众、服务群众的本领，提高依法执政、依法行政、依法办事的本领，提高善于学习、善于调查研究、善于自主创新的能力五个方面内容。

我们希望这套书有助于广大公务员学习和领会新时期党和国家对公务员的新要求，有助于塑造公务员精神、增强公务员意识、提高公务员能力，有助于在实践中培育具有时代特征、中国特色的公务员形象，有助于公务员始终保持与时俱进、昂扬向上的精神状态，自觉创造一流的工作业绩。

本书适合各级组织人事部门、党校、行政学校和相关干部培训机构选作公务员培训的参考教材，也可供各级各类公务员平时自学时参考。

本书是集体智慧的结晶，中央党校、中组部、国家人事部、国家行政学院等单位的中青年学者组成了写作班子，同时邀请部分组织人事系统的实际工作者参加初稿的写作和讨论。选题由周永学同志策划，并组织编写和统改定稿。主要撰稿人有：周永学、许德福、吴建成、袁昭、牛新志、范虹轶、邹庆国、乔启国、任进、林学达、雷伟等同志。

在写作过程中，参考并借鉴了当前相关的理论研究成果，限于篇幅，恕不一一列出，在此一并表示感谢。由于时间较紧，书中定有许多不足和纰漏之处，恳请广大读者朋友批评指正。

编者

2006年1月

目 录

第 1 章 提高公务员适应新时期社会发展的能力 ···	(1)
一、提高公务员能力，促进经济社会 全面发展	(2)
二、提高公务员能力，推动改革逐步深化	(8)
三、提高公务员能力，维护经济社会 全局稳定	(12)
第 2 章 提高公务员公共服务能力	(19)
一、切实提高公共行政能力	(20)
二、提高公务员的公共管理能力	(25)
三、提高公务员的公共服务能力	(33)

第3章 提高公务员依法行政能力	(42)
一、依法行政的含义和原则	(42)
二、积极推进法治政府建设	(47)
三、不断提高公务员依法行政的能力	(52)
第4章 提高公务员调查研究能力	(59)
一、坚持实践第一的观点，实事求是	(59)
二、坚持群众路线的观点，求真务实	(65)
三、善于总结经验，掌握科学方法	(70)
第5章 提高公务员学习创新能力	(81)
一、全面建设学习型政府	(81)
二、提高公务员的学习能力	(88)
三、提高公务员的自主创新能力	(98)

第 1 章

提高公务员适应新时期社会发展的能力

2005年10月11日，中国共产党第十六届中央委员会第五次会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，这个建议的通过标志着我国“十五”计划的顺利完成和“十一五”规划的即将开始。“十一五”规划是全面建设小康社会进程中的重要规划，也是党中央在新时期适应国际形势变幻和国内经济发展需要的关键时期提出的总体部署。“十一五”规划建议明确指出，我国正处于改革的攻坚阶段，必须以更大决心加快推进改革，使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展。这就意味着我们各项工作的开展必须从经济社会发展的全局考虑，所以，行政体制改革作为改革的一个重要环节，必须适应新时期社会发展的要求。

当今，以科技为先导的现代经济、文化和社会以及以此为基础的政治构成了不同于以往的、高度复合的现代环境。

在这个环境下，公共力量发挥得越好，竞争和发展就越有独到的优势；否则，就会处处碰壁，处于竞争的劣势。因此，能否抓住和充分利用公共力量，就成为制胜竞争、实现发展的关键，而这样的公共力量最主要的就是公务员能力。这表明，正确把握公务员能力、加强公务员能力建设就成为事关强国富民的国家战略的一个核心。因此，十六大报告明确提出“改革和完善党的领导方式和执政方式”，“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”，“建设高素质的领导干部队伍，形成朝气蓬勃、奋发有为的领导层……特别是培养造就大批善于治党治国治军的优秀领导人才，是党和国家长治久安的根本大计”。我国“十一五”规划建议中也已经从国家发展战略的高度提出，加快行政管理改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。

一、提高公务员能力，促进经济社会全面发展

（一）审时度势，全面把握我国面临的国际国内环境

十六大报告指出：“当人类社会跨入二十一世纪的时候，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。国际局势正在发生深刻变化。世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。”这是新时期党中央高瞻远瞩地对我国所处环境的高度概括。

1. 国际政治经济环境

“十一五”时期正在向我们走来，和平、发展、合作已经成为当今时代的潮流，世界政治力量对比日趋有利于国际环境的总体稳定。首先，我们看亚太地区，中国靠近亚太高经济成长地带，在整个亚太地区发挥着越来越重要的作用，是亚太经济合作与一体化的主要动力源头。然而，亚太地区也存在各种不稳定因素，主要表现在这一带是亚太经济高速发展与亚太逆裁军扩张矛盾的集中所在。一些国家和地区自恃厚积的经济实力，将军事发展放到了重要的议事日程上；一些国家无视中国的和平外交政策，大肆宣扬“中国威胁论”；美日安保体制的扩大化时刻影响着中国的稳定统一。其次，我们再来看西方世界。我国坚决实行独立自主的和平外交政策，而且成为呼吁建立新的国际秩序的有力发起国之一，在各种国际事务中发挥着举足轻重的作用。但这并不意味着外界的环境对中国的发展形势一片大好，俄罗斯的外交选择方向、中亚地区的局势和北约东扩问题，是最直接对中国发展环境产生影响的三大因素。国际环境复杂多变，影响和平与发展的不稳定不确定因素增多。同时，世界某些角落存在的局部战争，威胁全球稳定的恐怖活动也时刻影响着中国的发展。

胡锦涛同志指出，“十一五”时期我们面临的仍将是一个机遇和挑战并存、机遇大于挑战的环境，一个总体上有利于我们促进经济社会发展、但不利因素可能增多的环境。当今的世界，科技进步日新月异，生产要素流动和产业转移加快，我国与世界经济的相互联系和影响日益加深，国内国际

两个市场、两种资源相互补充，外部环境总体上对我国发展有利。特别是经济全球化趋势的深入发展，将会扩大国际资本流动的范围和规模，世界各国的市场开放程度将出现突破性进展，商品和资本要素将在更大范围内自由流动，全球性市场需求的变化直接影响各国的经济发展和资源配置。随着金融创新与生物、信息和计算机技术创新的结合，金融一体化趋势加快，金融创新竞争和巨额资本流动将发展成为影响国际经济环境的重要因素，客观上将为发展中国家提供更多的发展机会。从这些因素来看，在市场开放的基础上通过吸引外商投资进入我国资本市场仍然具有广阔的空间和潜力。但是，由于发展中国家在资本市场、信息技术和服务业发展方面与发达国家之间存在着差距，因此对发展中国家来说，出让市场和提供优惠仍然是主要的引资竞争手段。而且，发达国家在经济、科技占优势的压力将长期存在，围绕资源、市场、技术、人才的竞争更加激烈，世界经济发展不平衡状况加剧，这些都对我国经济社会发展和安全提出了新的挑战。

2. 国内发展环境

21世纪，中国经济社会发展进入一个新的历史阶段。在党中央的正确领导下，我们坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，不断推进改革开放，我国的经济实力、综合国力和国际地位显著提高。社会主义市场经济体制逐步完善，居民消费结构逐步升级，产业结构调整 and 城镇化进程加快；基础设施不断改善，科技教育具有了较好的发展基础；党中央加大反腐力度，厉惩了一大批败坏共产党形象的党政干部，等等。中国的发展前途可

谓是一片光明。

同时，必须清醒地认识到，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，生产力还不够发达，经济结构不够合理，自主创新能力不强，城乡区域发展尚不平衡，“三农”问题仍然是阻碍经济社会发展的一个主要问题，就业形势严峻，教育卫生改革困难重重。而且，随着经济的发展，能源与资源环境的矛盾日益突出，影响发展的体制机制问题亟待解决，处理好社会利益关系的难度加大。这一切都表明，我们在改革前进道路上还面临不少困难和问题。

纵观今天发展的内外环境，可以引用江泽民同志说过的一句话：“形势越好，越要抓住机遇、用好机遇，努力发展自己。同时，也要保持清醒头脑，充分看到国际社会中国面临的挑战和国内前进中存在的问题，居安思危，更加兢兢业业地工作。”作为一名新时期的公务员，在这个阶段更要站在国家的全局的高度，审时度势，强化忧患意识。要以对利害得失有深思熟虑的远见去面对工作，面对未来；以充分的精神准备去应对挑战，克服困难。只有了解熟悉我们国家的现实环境，才能更好地把党中央和各级政府的相关政策真正落到实处，落到人民群众的心坎上。

（二）坚持以科学发展观统领经济社会发展全局

科学发展观就是十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展。坚持以人为

本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，是我们党以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想。我们要增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，扎实推进经济社会更快更好的发展。

公务员制度推行 20 多年来，在我国得到了进一步的巩固和完善。目前，我国已具备一支体系完善、素质较高的公务员队伍，他们是建设中国特色社会主义事业，完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量，是行政功能网络的基点，在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。加入 WTO 后，我国与世界各国的交流和接触日益频繁，世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展，给公务员应对各种复杂局势和提高公务员能力带来了严峻的考验。作为新时期的公务员队伍，贯彻落实科学发展观的根本出发点和落脚点，就是努力实现经济社会更快更好的发展，从而更好地满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，促进人的全面发展，这就要求公务员不断提高驾驭社会主义市场经济的能力。

1. **坚持以经济建设为中心。**我国正处在并将长期处在社会主义初级阶段，社会主义初级阶段的主要矛盾依然是人民日益增长的物质文化生活的需要同落后的社会生产之间的矛盾，根本任务是发展生产力。我们党执政兴国的第一要务是发展，首先就要集中力量把经济搞上去。只有不断解放生产力、发展生产力，才能为经济社会全面进步和人的全面发展

提供物质基础。因此，以经济建设为中心任何时候都不能动摇、不能放松。

2. **坚持经济社会协调发展。**坚持经济社会协调发展，是统筹经济社会发展的实质，是科学发展观的重要内涵和要求。经济发展是社会发展的前提和根本保证；社会发展是经济发展的目的和精神动力。我们必须按照科学发展观的要求，统筹经济社会发展，在推进经济发展的同时，更加注重加快社会发展，最终实现经济效益和社会效益的双丰收。

3. **坚持城乡协调发展。**统筹城乡经济社会发展，逐步改变城乡二元经济结构，是我们党从全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的全局出发作出的重大决策。必须下大力气解决“三农”问题，从根本上解决农民的现实生活困难，最终实现以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展的格局。

4. **坚持区域协调发展。**我国幅员辽阔，但是经济社会发展很不平衡。统筹区域发展，不仅是一个重大的经济问题，而且是一个重大的政治问题。中央提出的统筹区域协调发展的总体战略布局，规划了我国区域发展的宏伟蓝图，对于今后我国各地区充分发挥自身优势、形成相互促进共同发展的新格局，具有重要指导意义。

5. **坚持可持续发展。**可持续发展战略的提出是随着经济的迅速增长而出现的一系列环境恶化、人口膨胀、资源匮乏等问题的出现而逐渐进入人们视野的。特别是近年来在全球范围内出现的水灾、旱灾、台风、动植物濒临绝灭、资源接

近枯竭等等，对各国的经济、财产和人身安全都造成了严峻的威胁，可持续发展问题日益引起全球的关注。可持续发展是一种崭新的发展思想和发展战略，它要求人与自然的和谐发展，从而推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

6. **坚持改革开放。**改革开放已经提出二十多年了，我们已经取得了举世瞩目的成绩。在 21 世纪的今天，按照“五个统筹”推进改革开放，贯彻和落实科学发展观提供的体制和机制保障，促进社会资源的优化配置，充分调动各方面的积极性，已经成为新一轮改革开放的任务和目标。

7. **坚持以人为本。**坚持以人为本是科学发展观的本质和核心，是把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，从而不断满足人们多方面的需求和实现人的全面发展。人与社会是一个问题的两个方面，人是社会的人，社会是人的社会，全面发展的社会要求全面发展的人，并为人的全面发展创造条件。作为合格的公务员队伍，必须心里装着人民群众，时刻关心人民群众，团结和带领人民群众不断创造幸福生活。

二、提高公务员能力，推动改革逐步深化

（一）深化改革是全面落实科学发展观的重要内容

二十多年的改革告诉我们，在全面建设小康社会和整个现代化进程中，必须坚持统筹兼顾，保持经济社会协调发展，城乡协调发展，区域协调发展；必须坚持以人为本，提

高人民物质文化生活水平和健康水平；必须坚持人与自然是和谐相处，实现可持续发展；必须坚持改革创新，推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明的同步进步。

为此，我们必须着力解决深层次矛盾，注重制度建设和创新，注重整体推进和重点突破相结合，牢牢把握改革的进程。“五个统筹”的协调发展要求我们要把握好改革力度、开放节奏、发展速度和社会承受能力的协调统一，处理好各种关系，在全社会形成推动改革的高度共识和强大动力，实现稳中求进。

1. 正确处理推进各项改革的关系。要根据全面建设小康社会的要求和进展，统筹安排和推进各项改革，既积极推进经济体制改革、促进经济持续快速健康发展，又努力实现经济体制改革和政治体制改革、文化体制改革相协调，努力促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展。

2. 正确处理改革、发展与稳定的关系。改革是动力，发展是目标，稳定是前提。要坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来。我们必须坚持把维护和发展人民群众的根本利益作为一切改革的出发点和落脚点，把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定关系的重要结合点，正确把握各项改革的出台时机和推行力度，把广大群众的积极性、主动性和创造性充分调动起来，真正实现在社会稳定中推进改革发展、通过改革发展促进社会稳定。

3. 正确处理改革的阶段目标和总体目标的关系。目前，各方面改革任务十分繁重，有些改革难度也很大。经济结构不合理、分配关系尚未理顺、“三农”问题没有得到根本性

解决、就业矛盾突出、环境资源压力加大等问题仍然存在，生产力发展仍面临诸多体制性障碍。这就要求我们把需要和可能结合起来，抓住经济、政治、文化生活中的主要矛盾和矛盾的主要方面，合理确定改革的目标。要对那些根据经济社会发展要求必须立即执行、各方面条件又已经具备的改革，要在深入研究和周密部署的基础上不失时机地加以推进，通过坚持不懈的努力逐步实现改革的总体目标。

实践告诉我们，坚持走中国特色的改革道路，还要善于借鉴发达市场经济国家和其他国家经济体制转轨的有益经验，从中国国情出发，坚持与时俱进，不断探索与社会主义市场经济相结合的可行途径，建立起符合先进生产力发展要求的经济体制和运行机制，增强社会主义制度的活力和生机。

（二）着力推进行政管理体制变革

政府改革和政府职能转变既是经济体制改革的重要内容，也是决定经济体制改革进程的关键。从改革初期的“政企职责分开”、“简政放权”直到近年来提出“责任政府”、“法治政府”的理念，中国的政府改革大体保持了与经济体制改革近似的“渐进”过程和特征。因此，客观评价政府改革与经济体制改革深化的互动作用，对于进一步完善社会主义市场经济体制，为贯彻科学发展观奠定坚实的体制基础，具有重要的现实意义。

经过二十多年来的改革，市场经济的发展与政府职能转变相互促进，政府与市场的关系已经发生了重要变化，但由于经济运行中政府主导的特征，经济与社会发展不协