

IN
财政干部岗位培训教材

能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

—— 科级干部读本

财政部干部教育中心 组编



经济科学出版社

财政干部岗位培训教材

能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

——科级干部读本

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社

责任编辑：王东萍

责任校对：张春艳

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

能力提升——科级干部读本

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 21.75 印张 344000 字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

ISBN 7-5058-5597-2/F·4856 定价：40.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

CAPACITY ENHANCEMENT

财政干部岗位培训教材

能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

财政干部岗位培训教材

编写委员会

主 任：王 军

副 主 任：王建国

委 员：（以姓氏笔画为序）

王保安 刘祝余 李 赤 余蔚平

张 军 张 通 张秉国 周秉建

杨少林 贾荣鄂 郭宝正

秘 书 长：李 赤（兼）

副秘书长：穆赛男 韩 粤

序言

强化干部教育培训工作 努力建设一支高素质的 财政干部队伍

党的十六届四中全会作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》并明确指出，当前和今后一个时期，加强党的执政能力建设的主要任务是：按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、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。

最近，中共中央颁布的《干部教育培训工作条例（试行）》，从着眼于推进干部教育培训工作科学化、制度化、规范化的目标要求，对干部教育培训工作的各个方面作出了明确规定，成为干部教育培训工作必须遵循的基本规章。特别是胡锦涛总书记近日就加强干部教育培训工作作出了重要指示，并强调指出，加强干部教育培训工作，最重要的是要联系实际创新路，加强培训求实效，不断探索干部教育培训工作的新方法、新途径，

不断增强教育培训工作的针对性和时效性，不断提高各级领导干部的马克思主义理论水平和运用理论解决实际问题的能力。这对进一步做好干部教育培训工作具有十分重要的指导意义，同时对财政系统干部队伍建设工作也提出了新的更高要求。

财政事业是党的事业的重要组成部分。面对新形势和新任务，必须进一步加强财政干部队伍建设，全面提升财政干部综合素质，牢固树立社会主义荣辱观，不断提高财政工作的能力和水平。长期以来，财政部一直非常重视干部教育培训工作。为落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务，本届财政部党组始终把加强干部教育培训工作作为提高财政干部工作能力、加强财政干部队伍建设的一项重要举措。金人庆部长专门作出重要批示，要求干部教育培训部门再接再厉，不断探索，不断创新，不断总结，不断完善，不断前进，为提高财政干部素质、建设学习型机关作出新贡献。近年来，我们在坚持做好各类干部教育培训工作的基础上，积极探索并重点加强了具有财政部门特色的岗位培训，先后多次举办了不同级别的财政干部岗位培训班，取得了良好效果，得到了中组部和人事部的充分肯定，也受到了部内各司局和参训学员的一致好评。

教材是教育培训工作的重要载体，教材建设是干部教育培训的基础工作。为了充分安排好教学内容，便于广大学员学以致用，更好地推动财政干部岗位培训工作，进一步提高培训质量，我们在不断总结培训工作经验、精心选择培训内容和努力改进培训手段的同时，对岗位培训教材建设进行了系统深入的研究，组织编写了这套财政干部岗位培训教材——《能力提升》。这套教材主要体现了以下四个特点：

一是注重能力培养。这套岗位培训教材，打破了以往培训教材按照知识和专业进行纵向分类的传统做法，而是采用按照不同级别干部的岗位能力素质要求进行横向切分的新形式，既追求培训体系的完整性，更注重解决实际问题；既追求学科知

识的涵盖面，更注重培养行为能力。

二是注重案例分析。案例是培训教材的血肉。这套岗位培训教材特别注意避免“从理论到理论”的知识堆积，努力从财政实际工作中发掘案例素材，一些共性案例都尽可能贴近财政工作，从而使培训教材更加贴近学员的思想要求和财政工作实际。

三是注重形式创新。考虑到广大财政干部日常工作紧张繁忙的实际情况，这套岗位培训教材不仅在内容的选择上力求重点突出、精益求精，而且在每个单元的体例篇幅方面力求简洁明了、通俗易懂；同时，在版面设计上也下了很多工夫，注重增强培训教材的趣味性和可读性。

四是注重编用互动。本套教材的使用对象主要是财政部门干部，充分发挥他们在教材编写中的能动作用是使本套教材更具针对性和适用性的重要保证。因此，在岗位培训教材的编写过程中，不仅部内相关司局承担了编写任务，而且许多参加过岗位培训班学习的同志也提供了各自亲身经历的案例，极大地丰富了培训教材的内容。

当然，这套教材尚有许多需要改进和完善之处。如果说岗位培训的过程是一个“总结自己，学习他人，准备将来”的过程，那么，这套教材的编写也同样是一个“总结自己，学习他人，准备将来”的过程。我希望这套培训教材能够成为推动财政干部岗位培训的重要载体，成为提升财政干部综合素质、提高财政干部工作能力的重要手段，为推动财政改革和发展，为促使财政在全面建设小康社会及构建社会主义和谐社会中发挥重要作用。



2006. 4

目 录

能力提升 CAPACITY ENHANCEMENT

CONTENTS

第一单元 依法行政 / 1

- 一、 公务员依法行政能力概述 / 3
- 二、 依法行政对公务员行政活动的要求 / 10
- 三、 如何规范行政执法行为 / 19
- 四、 依法处理上下级之间的关系 / 33
- 五、 公务员的法律责任 / 36

第二单元 思维方法 / 41

- 一、 如何培养一流的思维品质 / 43
- 二、 如何提升逻辑思维能力 / 51
- 三、 如何提升创新思维能力 / 64
- 四、 团队思维能力提升技巧 / 76

第三单元 高效工作方法与艺术 / 85

- 一、 为何要当高效型干部 / 87
- 二、 高效完成任务 / 95
- 三、 高效管理时间 / 104
- 四、 高效与上级沟通 / 115
- 五、 高效解决问题 / 123

第四单元 调查研究 / 135

- 一、调查研究的地位 / 138
- 二、调查研究的内涵 / 141
- 三、调查研究的程序 / 147
- 四、调查研究的方法 / 157
- 五、提高调查研究能力的途径 / 166
- 六、走出调查研究的误区 / 168

第五单元 谈话与沟通 / 175

- 一、谈话沟通的氛围 / 178
- 二、引导与控制 / 187
- 三、说明解释 / 196
- 四、说服 / 205
- 五、化解矛盾 / 217
- 六、功能谈话 / 228
- 七、言谈魅力 / 236

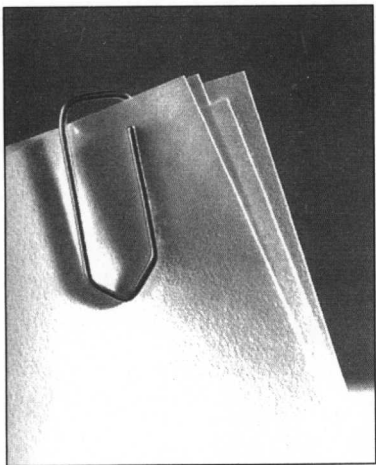
第六单元 对外交往 / 249

- 一、对外交往人员的素质要求 / 251
- 二、对外交往中公务活动的礼宾规范 / 259
- 三、对外交往中公务活动的组织 / 272

第七单元 公务应用文写作 / 291

- 一、 公务应用文写作要领一二三 / 293
- 二、 领导讲话稿写作 / 299
- 三、 工作计划和工作总结写作 / 313
- 四、 简报和调研报告写作 / 328

后 记 / 333



第一单元 依法行政

- 公务员依法行政能力概述
- 依法行政对公务员行政活动的要求
- 如何规范行政执法行为
- 依法处理上下级之间的关系
- 公务员的法律责任



在我国，依法行政表现为一种治理国家的方式，是政府运作方式的伟大变革。从 1984 年彭真委员长提出国家管理“要依法办事”，到 1993 年“依法行政”在八届全国人大一次会议通过的《政府工作报告》中正式确立，我国对依法行政的认可经过了十年历程。2004 年 3 月 22 日，国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》，该实施纲要确立了建设法治政府的目标，是指导各级行政机关依法行政的纲领性文件。由此，对行政机关及其工作人员的依法行政提出了明确而笃实的要求。

一、公务员依法行政能力概述

中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。

——《中华人民共和国宪法》

各级人民政府及其工作部门的领导干部要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定，不断增强法律意识，提高法律素养，提高依法行政的能力和水平，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节，列入各级人民政府经济社会发展的考核内容。

——《全面推进依法行政实施纲要》

（一）如何认识依法行政

正确理解依法行政对于全面推进依法行政具有关键性的意义。没有对依法行政的正确理解，我们推进的“依法行政”也只能徒有其表。对“依法行政”的正确理解至少应把握三点：

● 依法行政不仅仅是依行政管理法行政

依法行政要求政府依法律规定行政，这里的“法律规定”不仅仅指行政机关据以管理的行政管理法，依法行政还要求政府依行政组织法和行政程序法的规定行政。行政组织法规定政府的职责、职权，政府违反行政组织法的规定就会越位（政府内部越权）、错位（政府外部越权）、缺位（政府不作为）。行政程序法规定政府行为的方式、过程、步骤，政府违反行政程序法的规定就易导致专断和滥用权力。

政府严格按照行政管理法规定的范围、条件、标准和限度办事是依法行政的应有之义，比如实施拆迁要依照拆迁条例进行，城市规划要依照规划法进行等，但仅有这点是不够的。例如，你实施了规划许可行为和拆迁行为，虽然你是按照规划法和拆迁条例规定的条件、要求进行的，但你的行为不一定合法，行政诉讼中法院要问你，你有行政组织法规定的规划许

可行为和拆迁的权限吗？你按照行政程序法的规定向相对人说明了理由、听取了申辩，或举行了听证吗？如果没有，就不能算依法行政。完善的行政组织法是实施依法行政之必需，虽然我国行政组织法现在还不健全，但应首先在我国现有法律框架内确定自己的权限，现实中政府部门往往依靠自己制定的“三定方案”或“三定规定”来对行政机关的组织和职权进行规范，常常造成部门间的职能失调。有利可图时，可能出现部门职能交叉，无利可图时，则可能互相推诿。这样的行政是不能称为依法行政的。行政行为除遵守行政组织法之外，还应遵循行政程序法。行政机关即使具有相应职权，也按照行政管理法实施了行政行为，但如果违反了相关的行政程序，仍然不是依法行政。我国在《行政处罚法》和《行政许可法》中已建立起比较完善的行政程序制度，为政府的相关行政行为提供了依据。



案 例

某市一家集体所有制煤矿企业由该企业所在乡的矿山乡企业办、矿山中学等几家单位合办，后由于矿产资源、安全隐患等问题，该市人民政府召集乡镇企业局、市地矿局协商处理，矿山乡政府得知，便立即向该煤矿发出通知，决定从即日起对其停产整顿。该煤矿企业不服该行政决定向法院提起行政诉讼。法院审理认为，被告矿山乡政府的行政决定没有法律依据，行为超越了职权，依法予以撤销。



点评

《中华人民共和国行政处罚法》第15条规定：“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”；《中华人民共和国矿山安全法》第44条规定：“已经投入生产的矿山企业，不具备安全生产条件而强行开采的，由劳动行政主管部门会同管理矿山企业的主管部门责令限期改进，逾期仍不具备安全生产条件的，由劳动行政主管部门提请县级以上人民政府决定责令停产整顿或者有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。”本案中乡政府即使面对自己的乡办企业，在没有法定权限及履行法

定程序的情况下作出的行政处罚是违法的，应予撤销。

● 依法行政不仅仅是依法律规定行政

依法行政不仅仅要求政府依法律规定行政，还要求政府按法律的目的、原则、精神来行政。法律的目的、原则、精神是法的灵魂。依法行政如果离开了法律的目的、原则和精神就会失去目标、方向，法律规则也会异化成束缚执法者的僵死的教条，而不再是执法者为人民服务的行为规范。

行政行为不能背离法的目的、原则和精神，这是因为：

第一，法律的具体规定是有限的，而法律调整的社会关系和社会事务是无限的。现代社会需要法律调整的社会关系和社会事务尤其广泛和复杂，易变度也非常大，法律不可能对每一项社会关系和社会事务都作出明确、具体的规定。行政机关需要应对这纷繁复杂、日新月异的情况，法律会给政府行政留下一定的自由裁量空间，但对于自由裁量行为，依法行政对政府的要求是依据和遵守法的原理、原则，如公开、公正、公平、诚信、信赖保护、考虑相关因素和不考虑不相关因素等。

第二，法律规定受法的目的、精神和原则支配。法的目的、精神和原则不仅指导立法，而且也指导执法、司法，即指导法律的执行和法律争议的裁决。因此，政府实施行政行为，包括实施行政立法、行政执法、行政司法，都不仅要依据法的规定，而且要依据法的原理、原则，如果行政只拘泥于法的文字，机械依法，其行为就可能背离法的目的而产生负面的社会效应。

案 例

《治安管理处罚法》第 66 条规定：“卖淫、嫖娼的，处十日以上十五日以下拘留，可并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款。”第 97 条规定：“决定给予行政拘留处罚的，应当及