

财政干部岗位培训教材

能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

—— 处级干部读本

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

——处级干部读本

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

能力提升：处级干部读本 / 财政部干部教育中心组编.
北京：经济科学出版社，2006.4

ISBN 7-5058-5497-6

I. 能… II. 财… III. 财政机构-中国-干部教育-教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 025182 号

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：（以姓氏笔划为序）

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做出了《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做出了明确规定，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做出了重要指示，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。金人庆部长专门做出重要批示，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、建设学习型机关做出新贡献。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功夫，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 处级干部基本素质 / 1

- 一、 处级干部概述 / 3
- 二、 处级干部基本素质的特征 / 7
- 三、 财政部门处级干部应具备的基本素质 / 10

第二单元 依法行政 / 29

- 一、 依法行政概述 / 32
- 二、 依法行政的基本原则和基本要求 / 44
- 三、 依法理财对财政部门处级干部的基本要求 / 59

第三单元 政策制定 / 69

- 一、 什么是公共政策 / 71
- 二、 政策制定过程 / 75
- 三、 政策规划 / 85
- 四、 政策执行 / 106

第四单元 领导角色与领导艺术 / 127

- 一、现代领导行为的新范式 / 129
- 二、处级干部处理人际关系的技能与艺术 / 140
- 三、领导者推动事业发展的技能与艺术 / 157
- 四、召开会议 / 167

第五单元 团队建设 / 177

- 一、团队与团队精神 / 180
- 二、团队凝聚力 / 187
- 三、建设一个高效团队 / 194

第六单元 人际沟通协调能力 / 205

- 一、培养沟通协调能力为什么是必要的 / 207
- 二、矛盾冲突的缘由与协调策略 / 212
- 三、实施有效沟通的几个要点 / 227

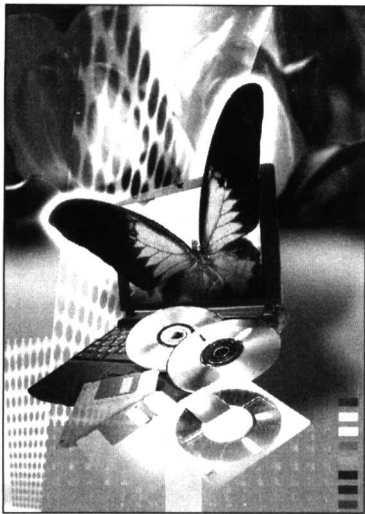
第七单元 演讲 / 239

- 一、认识演讲 / 241
- 二、演讲基础 / 246
- 三、演讲结构 / 255
- 四、实施领导的演讲 / 264
- 五、表达自我的演讲 / 270
- 六、各种场合的演讲 / 277
- 七、演讲技巧 / 284

第八单元 公文审核 / 297

- 一、 财政公文基本知识 / 299
- 二、 处级干部公文审核例说 / 304

后 记 / 345



第一单元

处级干部基本素质

- 处级干部概述
- 处级干部基本素质的特征
- 财政部门处级干部应具备的基本素质



在我国公务员管理体系中，处级干部处在承上启下的重要层面，职能广泛，责任重大，位置重要。作为处室工作的领导、管理活动的主体，其素质如何，直接关系到处室工作的绩效，进而影响到整体工作的进展。因此，认真研究处级干部素质在财政工作中的地位和作用，了解处级干部应具备的基本素质，对于提高处级干部的领导能力和领导水平很有现实意义。建设好这一层面的干部队伍，是我们发展财政事业的重要保障。

一、处级干部概述

● 解释“处级干部”

根据公务员职位分类制度，我国行政系统设置 10 个等次的领导职务（从副科级到国务院总理）和与之有一定对应关系的 8 个非领导职务序列（从办事员到巡视员）。对在我国行政职务等次序列中位于处级等次的公务员，我们统称为“处级干部”。根据在行政职务等次序列中所处的具体位置，处级干部又分为正处级干部和副处级干部；依照公务员职务分类，处级干部又细分为担任领导职务的处级干部和担任非领导职务的处级干部，每个处级干部都对应政府机关或其他行政组织机构中的一个职位，是其所处具体岗位职责、职责的载体。担任领导职务的处级干部依法行使领导职权，担负着一定的组织、管理、决策、指挥职能。担任非领导职务的处级干部可以独立负责或管理某一方面的事务，享受与处级领导职务相一致的待遇，同时与处级领导职务还可以相互改任，但不具有行政领导职责。

从社会主体的角度讲，处级干部是指在国家各级各类行政机构中担任处级职位以上一定职务的个人，包括处长、副处长、调研员、副调研员。

从对应职位的角度讲，处级干部担负着政府机关或其他行政组织机构分配给他们的职务和责任。职务和责任是职位的两个不可分割的基本要素。就职务要素来看，处级干部在某一处级职位上工作，就意味着他们将拥有与这个职位相匹配的职务，即负有相应的胜任这个职位的权限；从责任要素来看，处级干部占据某一处级职位，即相应承担与该职位相匹配的责任。

处级干部作为处级单位的负责人或独立负责处级单位某一方面事务的领导者，既要参与政务，又要管理事务，还要搞好服务。他们一方面起着承上启下的桥梁作用；另一方面又是本部门完成某项相对独立工作的组织

指挥者，大都兼任多重角色。相对上级领导来说，处级干部是执行者、参谋和助手；相对下属机构和人员，处级干部是领导、管理者和决策者；相对下级业务对口单位，处级干部则又成了业务指导者和服务者。

● 处级干部的地位

从我国国家公务员职务序列的设置上来看，处级干部在我国行政系统中处于中层地位，在我国习惯上称其为“中层干部”，其级别为县（团）级。处级干部是各部门、各行业的中层管理人员，处在联系上层管理人员和下级机构及人员的关键环节，在所在行业和部门中担负某一方面的管理职责。处级干部既要在司（局）级干部的一般指导下独立地承担各项专门领域的管理工作，完成所从事工作的决策、计划和拓展任务，又要承担起围绕工作任务对下属人员的组织、调配和管理工作。

从“处”在我国行政机构序列中的位置来看，在政府机关，“处”是最基本的单位，有其重要的业务工作范围，在一定程度上发挥着财政管理的基础性作用。处级干部一经任命，就被赋予这个基层单位的一定职权，并负有与其担负职务相对应的责任。

从“处”在财政业务工作流程中所发挥的功能来看，“处”在整个工作流程中处于一个枢纽站的位置，起着执行、控制、协调、反馈、传递等重要的能动作用。作为担负这个枢纽站一定指挥管理职责的处级干部，处于承上启下、沟通内外的重要位置。党和政府关于财政工作的决议、政策、法规等，均需经过逐级部署落实、贯彻执行；分管部门和地方的情况只有及时收集整理、层层上报、如实反映，才能为上级提供科学决策的依据；处室之间（甚至是司局和部门之间）横向联系需要及时沟通、互相合作、协调配合等等。以上这些工作能否顺利开展、圆满完成都取决于处级干部这一角色功能发挥程度如何。

● 处级干部工作的特点

1. 辅佐性

处级干部工作的辅佐性主要体现在其参谋、咨询功能的发挥上。在机关，处级干部所负责的业务工作，一切重大问题均由上级领导做决定，处级干部要当好上级领导的参谋和助手，协助主管领导制定计划、措施，通

过自己参谋、咨询功能的发挥,不同程度地参与上级领导的宏观或重大决策活动。目前,我国正处于现代高科技迅猛发展的时代,整个社会对政府行政管理的科学性和有效性要求日益提高,行政决策的频率逐步加快,决策的质量要求也不断提高。科学决策涉及的知识、能力很广,任何行政决策者光凭自己有限的知识、能力、经验、智慧是胜任不了的,只有借助于智囊技术才能弥补这一不足。实践证明,运用智囊技术是决策民主化、科学化的一项不可缺少的重要措施。处级干部工作具有专业性、前沿性,需要具有丰富的实际经验。而

上级领导对各处室的专业和具体工作又不可能都熟悉。因此,在决策过程中,涉及各处室专业问题的,必然要由负责处室全面或某一具体方面工作的处级干部为上级领导提供重要的参谋和咨询。

处级干部的辅佐性工作主要表现在:提供信息,包括信息收集、信息分析和信息反馈;出谋划策,即提出设想、设计方案、出主意、想办法等;起草文件,包括各类计划、报告、通知等文字材料。

处级干部的辅佐性工作特点决定了其必须要明确自己的职权、职责范围,防止越权行事和办事的随意性,要求严格做到事前请示、事后汇报。在辅佐上级领导决策时,处级干部要坚持科学性、严肃性。

2. 中转性

由处级干部在行政机关内部所处的位置决定,其工作必然带有鲜明的中转性。在机关,处级干部承担着承上启下、沟通协调的职责。由于处级干部的位置处于中层,因此也就决定了他们的工作具有上情下达,下情上报,沟通联系,使基层部门同上级部门、地方系统与中央机关相互联结,把上级精神与下级实际结合好,从而达到既把上级精神贯彻好,又把下级实际问题解决好的目的。也就是说,处级干部在上下沟通过程中扮演着信息传递的角色,或者说发挥着“中转站”的作用。处级干部的中转性工作主要表现在:上情下达,即把上级领导的指令(不论以文件形式或是口头形式)原原本本地向下层机构和人员传达,不得更改、删节,不得断章取义,随便解释,更不得有所歪曲;下情上报,即要及时将下属的执行情况和意见、要求等如实反馈给上级领导;贯彻落实,即把上级的宏观决策转变为本处局部的、具体的工作任务和方

法、措施；沟通协调，当上下级出现不协调的矛盾状态时，处级干部必须要根据实际情况做好沟通协调的工作，例如，上级决策不符合本部门或基层单位实际情况的，处级干部应及时、如实地向上反映，并提出解决问题的方案；或者有时为了全局利益和长远利益，本部门或基层单位的局部利益可能要做出某些牺牲。遇到这种情况，作为处级干部就要努力去找出把长远利益与局部利益、眼前利益结合起来的办法，同时要积极地向下级做好思想工作。处级干部既是领导者，又是被领导者；既是业务指导者，又是被指导者。这种中转性的工作特点，要求处级干部既要学会抓落实，又要学会妥善处理各方面的关系，发挥出全方位功能，这样才能把所负责的工作干得有声有色。

3. 执行性



处级干部的工作还具有很强的执行性。处级干部的工作以执行为主，这是处级干部很重要的一种角色特征。从工作内容上看，处级干部也在一定程度上参与宏观决策，不过这种决策多是通过参谋、咨询功能的发挥，从而对上级的宏观、重大决策形成一定影响力的间接决策。实际工作中，处级干部更多的工作是具体实施上级的决策，即便是由其直接做出决策的，一般也属于带有执行性的决策，是在执行过程中对具体事项（问题）的决策，即对本处室或分管工作的一些具体事务和问题的处置。如：某些工作怎样去落实；某些关系怎样去处理；某些问题用什么办法去解决；某些活动参加不参加等等。在我国政府行政机关中，部门或单位的一切重大事项，如长远工作规划、年度工作计划或某些重大改革等，须由上级领导统筹作出安排决定，并以其机关的名义发布文件或传达部署。处室的工作只是宏观规划或计划中的一部分，处级干部的主要任务就是认真落实根据职责划分由自己所担负的那一部分任务。即如何把上级的指导、决议、规划等结合实际情况进行具体的部署、实施，落到实处，通过严格贯彻执行以实现既定目标。就是说，处级干部的工作主要的不是做决策，不是要下属去干，而是要按照上级已经做出的决定，亲自动手带领部属去干。

处级干部的执行性要求其必须扮演好实干家的角色。执行性、务实性的工作特点要求作为一名处级干部必须具有实干精神。处级干部应该既是“实干家”，又是“指挥家”。就是说，处级干部必须培养实干作风，善于

亲自动手，狠抓工作落实，但并不是要处级干部陷入事务主义，出现“事必躬亲”、“越俎代庖”的行为。从辩证的角度分析，工作的务实绝不等于事务主义，更不是包办代替。强调处级干部工作的执行性、务实性并不是要分解工作目标，不讲究分工负责；并不是事无巨细，一概都由一个人包办，更不是每件事都要亲历亲为；并不是不要发挥下属的积极性、主动性、创造性。恰恰相反，强调执行性、务实性尤其需要具体贯彻和体现群策群力，是“抓落实”，而不是“干落实”。只有知人善用，合理分工，以身作则，狠抓落实，处级干部的工作才能扎实而有效。

二、处级干部基本素质的特征

● 处级干部基本素质的含义

财政部门处级干部的基本素质，是指财政部门在财政管理工作过程中从事领导、管理、指导、执行等活动所必须具备的内在基本条件，是他们在一定先天禀赋的基础上，通过后天的学习、教育和财政工作中的实践锻炼而逐渐形成，在其工作活动中经常起作用的那些内在要素，是政治、思想、道德、品格、知识、情操、能力、体质等诸要素的综合体现。就其外在表现形式来说，一般表现为某种能力或影响力，如决策参谋能力、团队建设能力、组织协调能力、分析判断能力、引领能力以及团队影响力等。处级干部素质的高低，一般都是通过这些能力和影响力综合地表现出来的。作为处级干部，如果仅仅依靠先天的禀赋，而不注意加强后天的社会实践去发挥拓展自己的天赋和才能，不注意后天的学习与修养，就不能成为合格的领导者、管理者，不能担负起一个处室或处室某一方面工作的重担。

● 处级干部基本素质的特征

1. 专业性

财政部门处级干部基本素质的专业性特征，是由其所从事的工作性质决定的。财政是社会主义市场经济条件下政府实施宏观调控的重要手