

国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

# 国家公务员

## 学习能力

杨成虎 张 伟 等著

Guojia  
Gongwuyuan  
Xuexi Nengli

中国社会科学出版社

国家公务员通用能力建设系列丛书

# 国家公务员学习能力

杨成虎 张 伟 等著

## 图书在版编目(CIP)数据

国家公务员学习能力/杨成虎等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004. 12

(国家公务员通用能力建设系列丛书)

ISBN 7-5004-4921-6

I. 国… II. 杨… III. 公务员-学习-能力的培养-中国-自学参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 130032 号

总策划 王淑清  
责任编辑 丁玉灵  
封面设计 肖辉  
责任校对 李学平  
责任印制 王炳图

---

出版发行 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编 100720  
电话 010-84029453 传真 010-84017153  
网址 <http://www.csspw.cn>  
经销 新华书店  
印刷 北京君升印刷有限公司  
版次 2004 年 12 月第 1 版 印次 2004 年 12 月第 1 次印刷  
开本 880 × 1230 毫米 1/32  
印张 9.25  
字数 258 千字  
定价 25.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

编 委 (按姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 马殿军 | 王江渝 | 王全文 | 王增祥 |
| 戈世平 | 王兴喜 | 左静春 | 龙观水 |
| 达 娃 | 兰其建 | 冯国发 | 刘 日 |
| 李念东 | 李明贵 | 李锡炎 | 吴国干 |
| 张肇敏 | 杨国林 | 周世康 | 周 旬 |
| 郑盛廷 | 赵淑华 | 赵成瑜 | 衷向东 |
| 夏连仲 | 奚洁人 | 高旭昇 | 高昭平 |
| 龚昌成 | 龚培兴 | 韩卫东 | 蔡志远 |

# 总 序

加强党的执政能力建设是全面推进党的建设新的伟大工程的极为重要的内容，是当前和今后一项十分重要的任务。面对错综复杂的国际形势和日益激烈的国际斗争，面对执政条件和社会环境的深刻变化，我们党要不辱使命，不负重托，就必须不断增强执政本领。随着改革开放的不断深入发展，新情况新问题新矛盾不断出现，我们要研究新情况，解决新问题，知难而上，开拓创新，就必须不断提高执政本领。为此，党的十六大根据新世纪新阶段党所面临的新形势，作出要加强党的执政能力建设的重大战略部署，并从提高党的领导水平和执政水平出发，提出各级党委和领导干部要提高“五种能力”。党的十六届四中全会进一步把加强党的执政能力建设问题作为中心议题，并作出了重大决定。正如胡锦涛总书记最近所指出的，加强党的执政能力建设，是我们党充分利用所面临的难得机遇，正确应对所面临的严峻挑战，从而完成所担负的历史使命的现实需要，也是关系到全面建设小康社会进程，关系到社会主义事业兴衰成败，关系到党和国家长治久安的重大课题。

提高各级政府行政能力和管理水平是加强党的执政能力建设的重要组成部分。随着社会主义市场经济体制改革的进一步深化，推进民主政治建设、加强各级政府自身建设和改革的任务十分紧迫。这就要求我们要认真贯彻党的十六大精神，紧紧围绕党和国家工作的大局，全面履行政府职能，建设廉洁、务实、高效的政府；大力推进依法行政，建设法治政府；坚持以人为本、执政为民，建设人民满意的政府。要全面落实科学发展观，按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，精简、统一、效能和依法行政的原则，进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本，逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。要完成上述各项任务，关键在党，关键在人，关键在公务员的素质和能力。各级公务员是党和国家各项事业的中坚，在各级政府中起着决策、指挥、组织、协调、服务的作用。他们是政府职能的具体承担者，也是行政体制和机构改革的具体实施者。公务员的素质和能力决定着政府的管理水平和效率。因此，要把提高公务员的素质和能力放在突出重要的位置，努力建设一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍。

根据党中央、国务院的有关精神，人事部制定了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（以下简称《框架》）。《框架》根据不同职务公务员的特点，把公务员素质和能力进一步细化为九种能力。《框架》的制定，对于贯彻落实党的十六大提出的加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平，加强公务员队伍能力建设，造就一支高素质、专业化的公务员队伍，具有十分重要的意义。《框架》的制定，也为各地、各部门在公务员培训、录用、竞争上岗、考核等工作，提供了依据。

《国家公务员通用能力建设系列丛书》就是从加强公务员素质和能力的迫切需要出发，按照《框架》的要求编写的。它以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据，以公务员工作职位和能力现状为基础，

以政府管理所需的实际能力为中心，以新形势新任务对公务员的能力提出的新要求为导向，以优化公务员队伍能力结构为主线，努力探索中国特色的公务员通用能力标准框架体系。

本丛书由部分副省级以上行政学院负责人组成编委会，由有关专家学者经过一年多的时间编写而成。有以下三个特点：一是紧扣政府工作，围绕提高公务员的能力展开论述，力求体现我国公务员队伍建设的最新成果。二是注重理论联系实际，注重从公务员的现实状况出发，力求解决公务员能力建设中的实际问题。三是深入浅出，简明通俗，具有较强的可操作性。

需要说明的是，公务员能力建设尚处于探索过程中，这方面的研究也颇具挑战性，有相当的难度，本丛书也难免存在一些不足。疏漏之处，敬请各位专家学者提出意见，俟日后修订时加以改正。

**本书编委会**  
**2004 年 11 月 15 日**

# 目 录

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 导 论 国家公务员学习能力建设概述 .....     | ( 1 )   |
| 第一章 树立终身学习的观念 .....         | ( 19 )  |
| 第一节 剧变的时代,学习的时代 .....       | ( 19 )  |
| 第二节 终身学习思想的形成与发展 .....      | ( 36 )  |
| 第三节 公务员要树立终身学习的观念 .....     | ( 49 )  |
| 第二章 国家公务员知识结构分析 .....       | ( 66 )  |
| 第一节 公务员的知识结构与层次 .....       | ( 66 )  |
| 第二节 建构公务员合理知识结构中的个体职责 ..... | ( 75 )  |
| 第三节 建构公务员合理知识结构中的政府职责 ..... | ( 82 )  |
| 第三章 国家公务员学习能力分析 .....       | ( 90 )  |
| 第一节 公务员学习能力的涵义与性质 .....     | ( 90 )  |
| 第二节 公务员学习能力模型 .....         | ( 97 )  |
| 第四章 国家公务员学习原理 .....         | ( 119 ) |
| 第一节 公务员学习原理概述 .....         | ( 119 ) |
| 第二节 公务员的学习动机、情感与态度 .....    | ( 135 ) |
| 第三节 公务员的学习特点与规律 .....       | ( 145 ) |
| 第四节 正确利用学习迁移,促进公务员学习 .....  | ( 149 ) |
| 第五章 国家公务员学习方法 .....         | ( 153 ) |
| 第一节 探索适合公务员特点的学习方法 .....    | ( 153 ) |
| 第二节 公务员积累资料的方法 .....        | ( 156 ) |
| 第三节 公务员合作学习方法 .....         | ( 165 ) |
| 第四节 公务员电子学习 .....           | ( 176 ) |
| 第五节 公务员科学记忆方法 .....         | ( 188 ) |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| <b>第六章 国家公务员的读书艺术</b> .....    | ( 197 ) |
| 第一节 公务员读书既是光荣传统，也是时代需求 .....   | ( 197 ) |
| 第二节 公务员读书要克服的一些障碍 .....        | ( 200 ) |
| 第三节 正确对待一些误区 .....             | ( 208 ) |
| 第四节 公务员读书的一些有益方法 .....         | ( 211 ) |
| 第五节 介绍一种现代阅读方法：SQ3R 法 .....    | ( 221 ) |
| 第六节 一种特殊的书：工具书 .....           | ( 227 ) |
| <b>第七章 国家公务员学习能力评估</b> .....   | ( 243 ) |
| 第一节 公务员学习能力评估目的 .....          | ( 243 ) |
| 第二节 公务员自主全面学习能力评估体系 .....      | ( 244 ) |
| 第三节 公务员学习进程评估 .....            | ( 251 ) |
| 第四节 克服各种消极因素，努力提高学习效果 .....    | ( 256 ) |
| <b>第八章 案例分析</b> .....          | ( 275 ) |
| 案例一 在行动中学习的美国军队 .....          | ( 275 ) |
| 案例二 中国首届公共管理高级培训班学员谈学习体会 ..... | ( 280 ) |
| <b>后 记</b> .....               | ( 283 ) |

# 导论 国家公务员学习 能力建设概述

## 一、国家公务员学习能力建设的基本原理

### （一）公务员学习能力的概念与内容

2003年12月，中华人民共和国人事部颁布了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（以下简称《通用能力框架》）。《通用能力框架》对公务员的学习能力从如下四个方面提出了构成要素：（1）树立终身学习观念，有良好的学风，理论联系实际，学以致用；（2）学习目标明确，根据自己的知识结构和工作需要，从理论和实践两方面积累知识与经验；（3）掌握科学学习方法，及时更新和掌握与工作需要相适应的知识、技能；（4）拓宽学习途径，向书本学、向实践学、向他人学。

2004年9月19日，十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》对公务员的学习能力提出了新的要求，“坚持把党的思想理论建设放在首位，大力弘扬理论联系实际的学风，增强把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的能力，提高全党的理论思维和战略思维水平。”

公务员学习能力有广义与狭义之分。狭义的学习能力，就是公务员汲取知识和信息的能力；广义的学习能力，即公务员个体汲取知识、运用知识，提高工作效率，改善公共服务水平的能力。公务员学习能力应当是广义学习能力。具体地说，包括如下四个方面：

#### 1. 内化知识的能力

包括个体公务员掌握基本的学习策略，利用多种渠道和途

径，独立地探求和吸纳新知识的能力；与自己头脑中已有的知识结构进行联系、沟通、举一反三的能力；以此为基础建构独特的新知识体系的能力。

### 2. 外化知识的能力

包括公务员在工作实践中根据自己面对的问题，灵活运用各种知识的能力，以及进一步创造新知识的能力。

### 3. 内省反思能力

包括公务员定期或不定期地对自己的整个学习过程进行审视、反省和调节的能力；善于结合工作实践，不断总结经验、汲取教训的能力。

4. 与他人合作学习的能力。包括公务员学会认真听取别人意见以达到相互启发、相互提高的能力；与他人合作建立一个高效学习群体，以提升自己学习效率的能力。

## (二) 公务员学习能力建设的提出

### 1. 公务员学习能力建设提出的时代背景

20 世纪 90 年代末期以来，随着知识与经济相互渗透、相互作用的不断加强与明显加快，人类在世纪转折之际迎来了继农业文明、工业文明之后的第三种文明形态——知识经济文明。这一新型文明形态的突出特征是：知识代替了土地、能源或资本，成为最重要、最关键的资源，成为支配社会资源流向与财富分配的“第四只手”；信息技术、网络技术的革命性变革使知识传播跨越了时空的限制与障碍，带来了全球化的狂飙突进。在信息技术、知识经济、全球化三重力量的推动下，处于不同经济发展水平、政治制度、民族文化的社会被纳入到同一交往与碰撞的“共时空”框架之中，形成了一个日益敏感的共振系统。民族国家之间的综合国力竞争，特别是政府之间在公共服务能力与治理能力之间的竞争，将在更大范围内、更大规模上持续展开，政府效能成为前所未有的检验政府合法性的决定性因素。

在这个“十倍速变化”、“超竞争优势”（hyper-competition Advantage）的变革时代里，“变”已成为这个时代惟一不变的法

则,“以不变应万变”开始让位于“用变化应付变化”。20世纪80年代以来,全球范围内掀起了一股宏大的行政改革浪潮和“重塑政府”(Re-inventing)运动,试图用现代企业管理的结构、战略方法冲击和“替代”传统的官僚制,通过私有化、减少政府管制等手段为政府“瘦身”,传统公务员制度的一些重要原则和核心特征正在被动摇,乃至抛弃。在“学习孕育观念、观念引导变革”的“学习革命”浪潮中,世界各国政府,无论是发达国家还是发展中国家,都纷纷致力于将传统的官僚制政府改造成成为“学习型政府”(Learning Government),将作为政府“细胞”的公务员个体学习能力建设提升到公共部门战略的高度来认识,并通过发表各种报告书,将公务员学习能力建设落实在具体的制度操作层面上。

## 2. 中国公务员学习能力建设的提出

中国共产党和中国政府历来高度重视学习问题,而且始终将党员干部的学习作为一项重要战略任务来抓。随着知识经济时代的到来以及学习型社会在发达国家初露端倪,江泽民同志多次反复强调要大兴学习之风,并多次号召“学习、学习、再学习”。2001年5月15日,在上海“亚太经合组织(APEC)人力资源能力建设高峰会议”开幕式上,江泽民同志指出,“当今世界,人才和人的能力建设,在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。人类有着无限的智慧和创造力,这是文明进步不竭的动力源泉。开发人力资源,加强人力资本能力建设,已成为关系当今各国发展的重要问题。”江泽民同志还从中华民族伟大复兴的历史高度,代表中国政府提出了“构建终身教育体系,创建学习型社会”等五点战略主张,对推进我国创新学习具有重大的现实意义和深远的社会影响。

在中共“十六大”报告中,江泽民同志深刻地指出,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。形势逼人,不进则退。为此,必须形成全民学习、终身学习的学习型社会,

促进人的全面发展。完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又进一步提出了“构建国民教育体系和终身教育体系，建设学习型社会”的具体要求。这是站在一个新战略起点上科学判断世界大转折和中国大发展的新形势以及我们党所肩负的历史使命后所提出的一个重要的社会发展目标。

胡锦涛同志在近年来也多次强调，要按照江泽民同志关于创建学习型社会的要求，牢固树立纵深教育、素质教育等现代教育思想观念；树立人才资源是第一资源、人才资源开发投入是效益最大的投入的新理念、新思想。

2003年12月，国家人事部颁布了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，将公务员通用能力标准概括为政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力、心里调试能力等九个方面，首次提出了“公务员学习能力”的概念，并对其内涵做了明确界定，为建构公务员学习能力提供了科学的指导原则和方向。

2004年9月19日，中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出，“重点抓好领导干部的理论和业务学习，带动全党的学习，努力建设学习型政党。围绕增强执政意识、提高执政能力，创新培训方法，提高培训质量，大规模培训干部。建立和落实领导干部的学习考核和激励机制。”

### （三）增强公务员学习能力建设的重大现实意义

1. 增强公务员学习能力建设是推动知识经济发展的基础性、战略性举措

自经济合作与发展组织（OECD）于1996年提出知识经济（Knowledge-based Economy）的概念至今，无论是发展中国家还是发达国家都第一次同步对一个重大的战略问题做出了一致

的回应。1998年2月2日,江泽民同志做出了“知识经济、创新意识,对于我们21世纪的发展至关重要”的指示,在北京大学百年校庆报告中,他再次强调了知识经济的战略地位。世界各国的实践表明,迎接知识经济的挑战,不仅需要国家层面的战略部署,更需要强化政府与公务员的学习能力。因为公务员是实践知识管理的主体,是社会发展的规划者、组织者与指挥者,公务员的学习能力直接决定了其素质与水平,进而决定了政府能否出色地在知识经济时代扮演“规划者”与“推动者”角色。

2. 增强公务员学习能力建设是迎接网络经济、全球化挑战的关键

对包括中国在内的后发现代化国家而言,网络经济与全球化可以说是一把“双刃剑”:它在带来“世界的压缩”、使知识与信息的瞬时传递与共享成为可能的同时,也使广大发展中国家与发达国家的“远距离”交锋变为“零距离”搏战;它可能是后发现代化国家实现突破性、跨越式发展的难得机遇,也可能是形成新的“马太效应”与“数字鸿沟”的重要力量。而将网络经济、全球化所带来的潜在凶险和不利影响转化为有利因素的关键在于强大的政府学习能力。公务员作为引领经济、社会发展的核心力量,他们的学习能力是一国成功应对网络经济、全球化挑战的关键性因素。特别是我国于2001年12月10日成为世贸组织(WTO)的新成员国后,政府驾驭经济和社会事务的能力受到了空前挑战,而要提高政府治理水平,就必须将公务员学习能力建设放在战略性地位,全面提升公务员队伍的整体素质。

3. 增强公务员学习能力建设是实践“三个代表”重要思想、建设中国特色社会主义事业的需要

21世纪前一二十年是我国经济社会发展的重要战略机遇期,也是完善市场经济体制、扩大对外开放的重要时期。抓住机遇、实现我国在新世纪转型发展的关键之一,就是要按照“三个代

表”的要求，建设一支适应现代化建设需要的高素质、专业化的公务员队伍。公务员的能力决定着政府的管理能力，公务员的水平决定着政府的管理水平。只有有了一流的公务员队伍，才能有一流的政府管理。因此，加强公务员能力建设，是增强公务员竞争能力的关键，是建设一个强有力政府的关键，也是现代化建设的关键。公务员能力建设的内容是多方面、多维度的，而居于整个能力体系的基础地位、发挥核心作用的能力则是公务员学习能力。因此，增强公务员学习能力建设既是今后公务员队伍建设的一个鲜明主题，也是实践“三个代表”重要思想的具体体现。

#### 4. 增强公务员学习能力建设是创建“学习型政府”的基础

政府本身就是一种独特的组织。政府的基本组织原则与组织内学习原理，与私人组织、第三部门组织没有根本性区别。因此，自美国麻省理工学院彼得·圣吉（Peter M. Senge）于1990年出版了其后续被称为“组织理论的圣经”——《第五项修炼：学习型组织的艺术和实践》以来，世界各国都试图运用学习型组织理论，积极探索将传统的官僚制政府改造为学习型政府的途径，以适应迅速变化的外部管理环境。为经合组织于2003年2月以“学习型政府：中央政府的知识管理”（The Learning Government: Managing Knowledge in Central Government）为主题，在巴黎举办了一场研讨会，各成员国的政府代表结合本国实践，就如何创建学习型政府进行了广泛的交流和讨论。所谓“学习型政府”，就是在政府机关内部形成浓厚的学习氛围，完善终身学习体系和机制，形成个体学习、团队学习、组织学习、组织间学习的局面，从而提高政府的整体能力。尽管学习型政府不是公务员个体学习的简单相加，但不可否认，公务员是政府组织的“细胞”，公务员个体学习是学习型政府的基础，公务员个体学习能力也是政府学习能力的基础。没有公务员的个体学习，学习型政府将无从谈起。

#### 5. 增强公务员学习能力是加强党的执政能力建设的基础

加强党的执政能力建设的根本目的是，使党成为立党为公、

执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。公务员是党和国家的路线、方针、政策和国家法律法规的执行者，也是团结带领广大人民群众全面建设小康社会的组织者。加强公务员学习能力建设，形成一支全心全意为人民服务的公务员队伍，不仅有利于党和政府的各项方针、政策、措施的贯彻落实，确保党的奋斗目标的实现，也有利于更好地把人民群众紧密团结在党和政府的周围，夯实群众基础，巩固党的执政地位，保证我们党在建设中国特色社会主义事业的进程中始终成为坚强的领导核心。因此，提高公务员学习能力，是加强党的执政能力建设的内在要求。实践表明，任何政党只有以学习能力为基础，才能获得持久的发展动力，才能提高自身的执政能力，也才能更好地担当起历史和时代赋予的庄严使命。

## 二、国家公务员学习能力建设的实践标准

《通用能力框架》中关于学习能力的规定，为国家公务员提高自身学习能力、改善知识结构、加快将知识外化为公共服务能力提供了科学的指导原则和方向，具有重要的理论意义与实践价值。

（一）树立终身学习观念，有良好的学风，理论联系实际，学以致用

知识经济时代就是终身学习的时代！在知识经济时代，知识总量以几何级数急剧增长，知识更新速度与折旧率迅速加快，信息呈爆炸式膨胀，特别是我国改革开放过程中层出不穷的各种新事物、新知识、新经验，要求国家公务员树立终身学习观念，不断充实、更新、优化自己的知识存量，才能够跟上时代步伐，才能做好行政管理工作，也才能做到与时俱进。

### 1. 树立终身学习的观念

终身学习观念具有丰富的内涵：（1）从时间上看，终身学习

观念意味着公务员要以“生命不息、学习不止”的理念，实现由“阶段学习”向“终身学习”的转变，特别是将学习贯穿于公务员的整个职业生涯。(2)从空间上说，终身学习观念意味着公务员学习是无围墙的，不限于在学校的学习，在行政学院和各类公务员（干部）培训中心接受的各类专业培训，还包括公务员的家庭学习、工作中的学习、生活中的学习、竞争中的学习、团体学习，等等。(3)从学习态度看，终身学习观念意味着公务员要深刻认识到学习的重要性，树立危机感、使命感和紧迫感，将学习提高到“生存与发展”的高度，树立“学习为本”的观念，实现由“要我学”到“我要学”的转变，由为取得一纸文凭而学习向为提高自身综合素质与能力而学习的转变，使自己成为学习的主人。(4)从学习习惯看，终身学习观念意味着公务员要养成良好的学习习惯。良好学习习惯需要长期规范和点滴养成。规范是他律，必须严格；养成是自律，必须自觉。公务员只有持之以恒，努力培养自己的学习自制力和百折不挠的精神，才能坚持终身学习，不断超越自我、创新自我。

### 2. 学习必须端正学风

早在延安整风运动时期，毛泽东就指出，学风问题是一个非常重要的问题。邓小平把学风问题上升到关系“亡党亡国”的高度来论述，江泽民同志强调学风问题“是关系党的兴衰和事业成败的一个重大政治问题”。所谓“学风”，就是对待马克思主义的态度问题，对待理论与实际的关系问题。学风的内涵主要包括：学习理论的动机和掌握理论的途径，解决实际问题的思想方法和工作方法，对待重大政治问题的立场和观点，对待群众实践活动的认识和态度，等等。学风是党风的重要组成部分，是党风建设的思想理论基础，因而，具有良好的学风是公务员学习的基本要求。

### 3. 良好学风的本质要求是理论联系实际，学以致用

学风问题说到底是如何认识和处理马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的问题，是一个思想路线问题，也是我们党一