

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

政治鉴别能力

龚维斌 张萃萍 等著

Guojia
Gongwuyuan
Zhengzhi Jianbie 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

国家公务员政治鉴别能力

龚维斌 张萃萍 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员政治鉴别能力/龚维斌等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2005. 1

(国家公务员通用能力建设系列丛书)

ISBN 7-5004-4916-X

I. 国… II. 龚… III. 公务员-政治工作-能力培养-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 130040 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 2005 年 1 月第 1 版 印次 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本 880×1230 毫米 1/32

印张 9

字数 251 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。

提高各级政府行政管理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	(1)
第一章 用先进的政治理论武装头脑	(19)
第一节 学习先进的政治理论的重要意义	(19)
第二节 认真学习马列主义毛泽东思想	(24)
第三节 深刻领会邓小平理论的精神实质	(39)
第四节 全面践行“三个代表”重要思想	(46)
第二章 准确把握党和国家的大政方针	(56)
第一节 坚持党的基本路线、纲领和经验	(56)
第二节 树立和落实科学的发展观	(71)
第三节 树立和落实正确的政绩观	(79)
第三章 提高科学判断形势的能力	(89)
第一节 科学判断形势的能力的必要性与培养方法	(89)
第二节 科学认识和判断当前的国际形势	(93)
第三节 科学判断国内形势的能力	(103)
第四章 提高观察和思考问题的能力	(126)
第一节 学会观察事物	(126)
第二节 学会思考问题	(145)
第五章 提高处理实际问题的能力	(160)
第一节 为人民掌好权、用好权	(160)
第二节 严格依法行政	(171)
第三节 正确处理各种利益关系	(180)

第六章 提高贯彻执行党的路线方针政策的能力	(189)
第一节 贯彻执行党的路线方针政策是公务员政治立场的重要体现	(189)
第二节 提高贯彻执行党的路线方针政策能力的重要性	(197)
第三节 执行党的路线方针政策能力的基本内涵	(204)
第七章 提高政治鉴别能力的途径	(218)
第一节 加强理论学习	(219)
第二节 加强和改进公务员培训	(231)
第三节 积极进行实践锻炼	(241)
第八章 案例选编	(252)
案例一 “河北第一秘”李真的堕落毁灭之路	(252)
案例二 视群众的生命如草芥:悲惨的广西南丹矿难	(257)
案例三 公仆本色——新时期领导干部的优秀代表郑培民同志	(264)
案例四 贫困县上马 30 个工业项目:“生态灾民”出现	(270)
案例五 发言人与信息公开两举并进:上海打造“透明工程”	(274)
后 记	(278)

导 论

国家公务员是人民的公仆，是国家行政公务的执行者。公务员政治素质的高低直接关系到他们履行职责的效率和效果，关系到社会主义现代化建设，关系到人民群众的利益能否很好地得到维护、实现和发展。公务员政治鉴别能力是公务员素质的一个重要内容和重要体现，提高公务员的政治鉴别能力对于全面建设小康社会，实现现代化意义重大。

一、我国公务员要讲政治

我国公务员制度不同于西方的公务员制度，有自己的特点，我国公务员必须讲政治。西方公务员制度强调所谓的政治中立，要求公务员不得以公务员身份参加党派活动，在公务活动中不得带有党派的政治倾向性等。我国《国家公务员暂行条例》“总则”中规定，坚持党的基本路线是建立国家公务员制度的根本指导原则。国家公务员必须执行党的路线、方针和政策，公务员中的共产党员必须参加党的组织生活，执行党的决议，遵守党的纪律，发挥党员的模范带头作用。^①另外，在公务员管理中，我国坚持党管干部原则，这是我国公务员制度中的一个重要原则。这一原则是党的民主集中制组织原则在干部管理工作中的体现，是以党的群众路线作为基础的。实行国家公务员制度，是党的干部制度在新的历史条件下的自我发展和自我完善，不是摆脱、削弱

^① 部风涛、谭伟：《国家公务员暂行条例宣传讲话》，法律出版社1993年，第258页。

或者淡化党对政府机关干部人事工作的领导，而是适应现实的需要，改进党管干部的方法，进一步加强和完善党的领导。

我国公务员必须讲政治，是由国家性质和中国共产党的性质所决定的。我国是中国共产党领导的社会主义国家，中国共产党是执政党，它是建设中国特色社会主义的领导者，它代表着全体中国人民的根本利益。中国共产党领导中国人民建设社会主义的路线、方针、政策，通过国家政策法律的形式得以体现，由各级政府公务员在实践中加以落实。因此，我国的公务员制度是在中国共产党领导下的公务员制度，公务员必须与党的路线、方针、政策保持一致，忠实地贯彻执行党的路线、方针、政策，与党中央保持高度的一致。中央和地方各级公务员是行使国家行政权力，执行国家公务，负有忠实义务的国家行政行为的主体。各级公务员必须按照我国社会主义政府的政治要求，以经济建设为中心，坚持党的四项基本原则，坚持改革开放，发展社会主义经济，执行党和国家的路线、方针、政策；实行民主集中制，遵守各项组织纪律；遵守宪法和法律，严格依法行政；维护国家尊严和政府声誉，保护人民利益不受侵害。

讲政治，就是要求各级公务员有坚定的政治立场、正确的政治方向和政治观点，严格的政治纪律、高度的政治鉴别力和政治敏锐性。江泽民同志曾经指出：“我们讲政治，是马克思主义的政治，是建设有中国特色社会主义的政治。我在五中全会讲过，政治包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力、政治敏锐性。政治是经济的集中表现，是为经济服务的，这是马克思主义的基本原理。没有离开政治的经济，也没有离开经济的政治。没有强有力的政治保证，经济建设是搞不好的。只有讲政治，才能保证把党的基本理论、基本路线、基本方针和各项政策，把国家的法律、法规，贯彻到经济建设和各项工作中去，防止和排除各种错误思想、错误倾向的干扰，保持正确的发展方向；只有讲政治，才能动员、鼓舞和团结全国各族人民，为实现党和国家确定的经济建设和社会发展的宏伟目标而共

同努力奋斗；只有讲政治，才能正确认识和处理两类不同性质的社会矛盾，有力地打击国内外敌对势力的破坏活动和各种形式的犯罪活动，为经济的发展创造良好的社会政治环境；只有讲政治，才能妥善处理各种利益关系，最大限度地调动各方面的积极性，并把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好；只有讲政治，才能提高广大公务员特别是各级领导干部的思想政治素质，增强总揽和驾驭全局的能力，从而提高领导经济建设和现代化建设的水平；只有讲政治，才能坚持党的全心全意为人民服务的宗旨，保证党的坚强团结、党同人民的坚强团结，保持党同人民群众的血肉联系。总之，坚持讲政治，是党的基本理论、基本路线的必然要求，是建设有中国特色社会主义伟大事业的必然要求。”^① 江泽民同志的讲话虽然是针对广大共产党员讲的，但是它同样适用于作为党的路线方针政策执行者的各级公务员。江泽民同志的讲话深刻地揭示了讲政治对于各级干部的重要性，也指明了讲政治的具体要求。

讲政治，要求各级公务员在政治上能够坚持马克思主义和社会主义的正确政治方向，把握大局，明辨是非，坚持党的宗旨。各级公务员要纠正陷入日常事务，不关心政治，不注意社会思想政治动态的现象。要提高政治敏锐性和洞察力，善于从政治上认识问题、处理问题，在事关方向、事关原则的问题上保持清醒的头脑和坚定的立场。各级公务员在原则问题上要旗帜鲜明，要注意分清一些基本界限。比如马克思主义同非马克思主义的界限，社会主义民主同西方资产阶级民主的界限，辩证唯物主义同唯心主义形而上学的界限，学习西方先进东西同崇洋媚外的界限，文明健康生活方式同消极颓废生活方式的界限，等等。在这样一些重大问题上，我们的各级公务员不能是非不辨、美丑不分，不能对那些同党的主张背道而驰的言论听之任之，不能让那些同党的

^① 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年，第704～705页。

宗旨和纪律不相容的歪风邪气滋长起来。分清这些界限，保持清醒头脑，才能保证建设有中国特色社会主义事业的健康发展。

讲政治，并不是抽象空洞的口号，它是具体的，体现在日常的本职工作中。它要求各级公务员以经济建设为中心，促进经济社会全面发展，实现现代化，满足人民群众日益增长的物质文化需要。衡量一个公务员是不是讲政治，一个重要标准就是看他是不是时刻把人民群众放在心头，是不是诚心诚意地为人民谋利益。以经济建设为中心，实现现代化，这是当今中国最大的政治。坚持改革开放，坚持四项基本原则，都是为经济建设这个中心任务服务的，为经济发展开辟道路和提供保证的。四项基本原则是什么？就是专门讲的政治问题、政治原则，是搞好经济建设和现代化建设的根本保证。因此，如果不注意政治，忽视政治，是不符合党的基本路线要求的。公务员讲政治，最重要的就是要通过自己的实践，把讲政治的要求落实到推动建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化等各个方面，体现在自己的日常工作和学习上，贯彻到党内生活里去。

讲政治是公务员政治素质的直接表现，而政治素质是公务员整体素质的一个重要基础，政治素质决定着公务员行为的方向，它关系到公务员能否很好地履行国家和人民赋予的职责，关系到他们能否为人民掌好权、用好权、谋好利。

二、公务员要具备和培养政治鉴别能力

政治鉴别能力是政治素质的一个重要方面，也是公务员政治素质高低的直接反映。《国家公务员通用能力标准框架（试行）》中把政治鉴别能力作为公务员必须具备的九种能力之一，而且放在所有能力之首。根据《国家公务员通用能力标准框架（试行）》的规定：“政治鉴别能力，即有相应的政治理论功底，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，认真实践‘三个代表’重要思想；善于从政治上观察、思考和处理问题，

能透过现象看本质，是非分明；具有一定的政治敏锐性和洞察力，正确把握时代发展要求，科学判断形势；贯彻执行党的路线、方针、政策。”^①当前，我国正处于建设中国特色社会主义的关键时期，公务员提高政治鉴别能力，对于顺利推进社会主义现代化建设具有非常现实而重要的意义，公务员要具有良好的政治鉴别能力，必须具备和培养以下一些素质。

（一）要具有扎实的政治理论功底

培养造就一支政治立场坚定、全心全意为人民服务，德才兼备、适应改革开放和现代化建设需要的高素质公务员干部队伍，首先需要用先进的政治理论武装他们的头脑，使他们具有扎实的政治理论功底。第一，只有加强理论武装，才能用宽广的眼界观察世界，适应时代发展的潮流。当今世界正在发生许多深刻的变化，一是新的霸权主义和政治多级化趋势并存，二是经济全球化趋势深入发展，三是知识信息化趋势方兴未艾，人类正迈入一个信息社会时代。面对这些深刻的变化，公务员要保持清醒的头脑，既抓住机遇发展自己，又沉着应付严峻挑战，就迫切需要深刻的理论武装和理论指导。马列主义、毛泽东思想特别是邓小平理论和“三个代表”重要思想，是我们正确认识形势的根本理论武器，只有深入学习这些科学理论，掌握科学的立场、观点和方法，才能透过现象抓住本质，在复杂多变的世界局势中立于不败之地。第二，只有加强理论武装，才能用正确的观点分析现实，把改革开放大业继续推向前进。当前我国现代化建设正处在一个极其重要的历史关头，改革进入攻坚阶段，发展处于关键时期，稳定面临新的情况，例如，收入差距与社会主义本质问题、新时期人民内部矛盾问题、社会主义民主问题。对于这些问题，必须认真学习、深刻领会和牢牢掌握先进的政治理论，以此作为公务员正确认识形势、明辨是非、统一思想、坚定信心、开拓前进的理论指导和根本依据，并联系实际回答和解决问题，把有中国特

^① 新华网（2003—12—16）。

色社会主义的伟大事业继续推向前进。

公务员要想具备扎实的政治理论功底，就必须认真学习和掌握马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。马克思主义是一个内容极为丰富深刻的理论体系，由马克思主义哲学、政治经济学和科学社会主义组成。毛泽东思想是马克思列宁主义与中国革命和建设的具体实践相结合的产物，大大丰富了马克思主义的理论宝库。邓小平理论是马克思主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想的继承和发展，是马列主义在当代中国发展的最新成果。邓小平理论是在和平与发展成为时代主题的历史条件下，在我国改革开放和社会主义现代化建设的实践过程中，在总结我国社会主义胜利和历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败的基础上逐步形成和发展起来的。在新的历史时期，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人，站在历史发展和时代要求的高度，敏锐地把握世界发展趋势和中国社会深刻变化，全面总结中国共产党的历史经验和实践经验，在邓小平理论的基础上，进一步回答了什么是社会主义、怎样建设社会主义的问题，创造性地回答了建设什么样的党、怎样建设党的问题，深化了对中国特色社会主义的认识，形成了“三个代表”重要思想。因此，“三个代表”重要思想是面向 21 世纪的中国化的马克思主义，它全面体现了党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，是毛泽东思想、邓小平理论之后马克思主义中国化的又一个伟大的理论成果。

（二）要善于从政治的角度观察和思考问题

面对纷繁复杂的客观世界，各级公务员需要学会从政治的角度观察和思考问题。

公务员要想学会观察事物，就要有学习和提高观察能力的意识，自觉地进行经常性的锻炼。提高观察能力一要有明确的观察意向和观察目的，二要有正确的世界观作为指导，以渊博的知识作为基础，三要掌握科学的观察方法，有顺序、有系统地进行观察。公务员观察事物具有其职业的特点：第一，要从工作出发进

行观察。观察群众的需要，观察法律适应性和法律政策执行的效果，观察群众的满意度。群众的需要是政府制订路线、方针和政策的依据和前提，也是公务员工作的出发点和归宿。法律和政策是实现群众利益的工具，是公务员为人民服务的手段，而群众的满意度则是检验公务员工作好坏的最终标准，也是改进工作的依据。第二，要密切联系群众。只有与人民群众密切接触，近距离地与他们交谈，进行实地调查研究，才能知道他们在想些什么，他们真正的需要是什么。第三，要善于调查研究。在调查研究中，要坚持客观性、实践性、群众性和科学性原则，反对先入为主、主观主义，反对走马观花、形式主义，反对弄虚作假、自由主义，反对居高临下、官僚主义。

公务员既要学会观察，掌握科学的观察事物的方法，提高观察事物的能力，又要学会思考，在观察中思考，在思考中观察，互相促进，提高政治鉴别能力。首先，公务员在处理日常事务中要学会用马克思主义唯物辩证法辩证地分析问题，做到用全面的观点和发展变化的观点分析问题。所谓用全面的观点分析问题，就是要求用普遍联系的观点，而不是孤立的观点分析问题。分析一个问题，首先要分析产生这一问题的背景，这一问题与相关问题的联系，把它放在一个全局的、整体的格局中加以思考，而不是就事论事。所谓用发展变化的观点分析问题，就是既要静态地看，又要动态地看；既要的现状，还要看历史；既要当前，又要看长远。这就要求各级公务员在分析问题时，不能固守一成不变的观点，既要把某一具体问题放到特定的历史条件下去考察，又要以变化了的现实为基础，用发展的眼光看问题。只有这样，才能够与时俱进，不被时代所淘汰，符合历史发展的规律，符合社会前进的方向。第二，要学会创造性地思考问题。创造性地思考问题就要求公务员具有创新性思维。创新性思维是在思维过程中，冲破各种思想障碍和束缚，打破常规，拓展思路，发现别人未有之发现。在常人、前人的基础上，有新的创见、新的发现和新的突破。提高创新性思维能力，要求公务员平时在工作中注意

强化自己的创造意识，掌握创新原理，注重创新技法，勤于积累知识和信息，注意研究新情况、新问题，吸纳新观点，愿意开动脑筋，善于总结和反思，做到丰富知识、更新观念、拓展视野，追求新的目标，学习科学的创新思维方法。

（三）要善于从政治的角度处理实际问题

从政治的角度处理实际问题，就是要求各级公务员为人民掌好权、用好权，严格依法行政，正确处理各种利益关系。

公务员要为人民掌好权、用好权。公务员掌握的公共权力来源于人民，权力的使用就要为人民服务。第一，树立和落实科学发展观和正确的政绩观。科学的发展观是从改革开放后多年社会主义现代化建设实践经验教训中得出的科学结论，是中国共产党和中国政府对发展本质、发展道路、发展战略深入思考的成果。它对于指导各级公务员的实践活动具有方向性、全局性的重大意义，它关系到社会的全面、协调和可持续发展，关系到社会的稳定和全面进步。科学的发展观必须要有正确的政绩观作为保障。第二，发扬求真务实、真抓实干的精神。反对官僚主义和形式主义，反对虚夸浮华、欺上瞒下，反对作风飘浮、华而不实。第三，要防止和反对腐败。在制度建设和思想道德建设两个方面下功夫，从源头上防止腐败，做到公务员不敢、不能、不想腐败，净化社会空气，树立清廉政府形象。第四，加强政风建设，解决群众关心的突出问题。当前和今后一段时间，要认真推行政务公开，严格规范行政执法行为，加快行政审批制度改革，深入开展专项治理，要集中力量围绕解决损害群众利益的一些突出问题进行专项治理。权力的使用服务于人民，还要求公务员坚持群众路线、虚心向群众学习，做到“从群众中来，到群众中去”，做到尊重群众的首创精神，善于向群众做细致的工作，教育和引导群众前进。

公务员要严格依法行政。公务员依法行政是建设社会主义法制国家的本质要求和必然体现。中共十五大提出了依法治国的方略，这一方略实现的关键在于公务员能否严格依法行政，忠实地