



公务员能力建设大讲堂

公务员 通用能力读本

GONGWUYUAN
TONGYONG NENGLI DUBEN

主编 张相林



中国人事出版社

公务员能力建设大讲堂

公务员通用能力读本

主编 张相林

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员通用能力读本/张相林主编. —北京: 中国人事出版社,
2015

(公务员能力建设大讲堂)

ISBN 978-7-5129-0998-4

I. ①公… II. ①张… III. ①公务员-能力培养-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 278143 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

三河市华骏印务包装有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 8.125 印张 212 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 24.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前 言

公务员是贯彻落实党的各项方针政策，承担管理国家事务和社会公共事务重要职能的重要力量，其能力水平直接关系到国家各项事业的兴衰成败。习近平总书记在中央党校2013年春季开学典礼上强调：“全党同志特别是各级领导干部，都要有本领不够的危机感，都要努力增强本领，都要一刻不停地增强本领。只有全党本领不断增强了，‘两个一百年’的奋斗目标才能实现，中华民族伟大复兴的‘中国梦’才能梦想成真。”在经济发展新常态和全面深化改革的新形势下，深刻领会和认真贯彻这一重要讲话精神，必须大力推进公务员能力建设，努力打造一支为党分忧、为国干事、为民谋利的高素质专业化公务员队伍，这对于巩固党的执政地位、提高党的执政能力和政府行政管理水平具有重要意义，为协调推进“四个全面”战略布局、构建社会主义和谐社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”提供了坚强保证。

当今世界，人才是宝贵的资源。公务员是国家的重要人才资源，其能力建设状况直接影响和决定着党的领导水平和执政能力，公务员通用能力是公务员应当具备且直接关系到实际工作水平的能力，在新形势下，要实现国家治理体系和治理能力现代化，广大公务员就必须大力加强能力建设，全面提高自身素质，适应时代发展的新要求。2003年出台的《国家公务员通用能力标准框架（试行）》提出了九种公务员通用能力，即：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、应对突发事件能力和心理调适能力。《国家公务员通用能力标准框架（试行）》对我国公务员的通用能力进行了清晰界定，对未来公务员通用能力的培养给出了一定的要求，对公务员通用能力建设具有一定的指导意义。

随着科技的进步，国际经济结构调整加速，市场和社会对于政府服务的期望有所增强，对于公务员自身的工作能力的要求有所提升。党的十八大强调，要坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革，深化干部人事制度改革、建设高素质执政骨干队伍，健全社会主义协商民主制度，全面推进依法治国，深化行政体制改革，健全权力运行制约和监督体系，完善公务员制度，等等，这些对我国公务员队伍的建设无疑提出了更高要求。

基于此，加强和提高公务员的能力水平，就显得尤其重要。本书从加强公务员素质和能力的迫切需要出发，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据，以公务员职位和能力现状为基础，以机关工作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，步步紧跟党和国家对公务员培训的相关要求，努力探索中国特色公务员通用能力的提高途径。

本书主要知识点：公务员通用能力建设与社会主义现代化建设的必然关系；公务员通用能力基本内容和相关知识；提高公务员能力的基本途径和主要方法。主要难点：公务员通用能力之间与诸种能力涉及的要素之间的关系；提高通用能力过程中如何实现理论与实践的良性互动。

本书由中央财经大学副教授、中国人力资源开发研究会人才测评分会副秘书长张相林主编并撰写前言，由王娜编写第一、二、三

章，王艳君编写第四、五、六章，牛晓婧编写第七、八、九章。本书在编写过程中参考借鉴了多位学者的相关文章或著述，在此表示深深谢意！

相信本书一定能为广大公务员和机关工作者提供工作和学习上的指导与帮助！

编 者

2015年6月

目 录

绪论 公务员通用能力：建设高素质的公务员队伍 …	(1)
第一章 政治鉴别能力：练好“金刚身” ……	(18)
第一节 公务员政治鉴别能力概述…	(18)
第二节 不断提高公务员政治理论水平…	(23)
第三节 正确把握时代发展要求，科学判断形势…	(38)
第四节 自觉贯彻执行党的路线、方针和政策…	(41)
第五节 公务员政治鉴别能力培养的原则与方法…	(43)
第二章 依法行政能力：适应依法治国“新常态” …	(49)
第一节 公务员依法行政能力概述…	(49)
第二节 牢固树立法治思维、法律意识、规则意识、 法制观念…	(62)
第三节 严格遵守行政执法的具体要求…	(65)
第四节 宪法法律至上，坚决维护宪法法律权威…	(68)
第五节 自觉接受行政法制监督…	(71)
第三章 公共服务能力：推动服务型政府建设 ……	(74)
第一节 公务员公共服务能力概述…	(74)
第二节 牢固树立宗旨观念和服务意识…	(84)
第三节 遵守公务员职业道德、公务员纪律与 行为规范…	(88)

第四节	提高公共服务效率的方法与途径	(92)
第四章	调查研究能力：筑牢谋事之基	(102)
第一节	公务员调查研究能力概述	(102)
第二节	掌握科学的调查研究方法	(112)
第三节	掌握调查资料的分析技巧	(121)
第四节	调研报告的撰写及调研成果的应用	(124)
第五章	学习能力：克服“本领恐慌”	(129)
第一节	公务员学习能力概述	(129)
第二节	树立终身学习、全程学习和系统思考的理念	(138)
第三节	掌握学习技巧，提高理论素养	(141)
第六章	沟通协调能力：搭建和谐心桥	(153)
第一节	公务员沟通协调能力概述	(153)
第二节	掌握沟通协调的基本要求	(159)
第三节	掌握科学的沟通协调方式与技巧	(166)
第四节	营造宽松、和谐的沟通协调氛围	(171)
第七章	创新能力：紧握竞争优势的“密钥”	(177)
第一节	公务员创新能力概述	(177)
第二节	掌握创新的方法和艺术	(182)
第三节	营造良好的创新环境	(192)
第八章	应对突发事件能力：信步疾风骤雨	(200)
第一节	公务员应对突发事件能力概述	(200)
第二节	突发事件的预防与应急准备	(209)
第三节	突发事件的应对	(212)
第四节	突发事件的处理	(216)

第九章 心理调适能力：塑造健康人格	(223)
第一节 公务员心理调适能力概述.....	(223)
第二节 树立正确观念，塑造良好个性.....	(228)
第三节 掌握科学有效的心理调节方式.....	(239)
参考文献	(247)



绪 论

公务员通用能力：建设高素质的 公务员队伍

我国公务员是指“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。按《公务员法》的界定，列入我国公务员范围的机关工作人员具体包括：一是中国共产党各级机关，二是各级人大机关及其常委会机关，三是各级行政机关，四是政协各级委员会机关，五是各级审判机关，六是各级检察机关，七是民主党派和工商联的各级机关。据统计，截至2013年年底我国公务员总数已达717.1万人。

一、加强公务员能力建设的重要意义

加强公务员能力建设，是加强党的执政能力建设的必然要求。党的执政地位是通过党对国家机关的领导来实现的。加强公务员能力建设，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。

加强公务员能力建设，是贯彻落实科学发展观的必然要求。坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，是我们党对社会主义现代化建设指导思想的新发展。要紧紧抓住发展这个党执政兴

国的第一要务，加强公务员能力建设，使广大公务员在实际工作中更好地坚持五个统筹，即统筹城乡发展、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，把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点，正确履行好政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面的职能。

加强公务员能力建设，是协调推进“四个全面”战略布局、实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。“四个全面”立足治国理政全局，抓住改革发展稳定关键，统领中国发展总纲，是坚持和发展中国特色社会主义道路、理论、制度的战略抓手，是聚焦发展中国特色社会主义、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦、着力破解当前党和国家事业发展中必须解决好的主要矛盾而提出的治国理政重大战略布局。在全面深化改革的关键时期，广大公务员作为党的理论和路线方针政策的具体执行者，必须加强自身能力建设，认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，提高法治思维和法治能力，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供坚强的保证。

加强公务员能力建设，是建设高素质、专业化公务员队伍的必然要求。随着社会主义市场经济的发展，复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务对公务员的能力提出了新的更高的要求。要按照加强党的执政能力建设的要求，不断提高公务员特别是担任领导职务的公务员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、推动社会主义和谐社会建设的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力，努力提高公务员队伍的整体素质，确保公务员队伍与时俱进，更好地承担起全面建成小康社会和推动社会主义和谐社会建设的艰巨任务。

二、我国公务员制度概述

建立和推行公务员制度，既是我国政治体制改革的一项重要内

容，也是建立社会主义市场经济体制的需要，对于加强勤政廉政建设、提高公务人员素质和政府行政效率具有重要意义。

1. 我国公务员制度的发展历程

我国的公务员制度发展经历了三个阶段：

第一阶段，公务员制度的萌芽期。随着社会主义建设事业的发展，新中国成立后形成的干部人事制度曾经制约了政府内部机制的优化。1978年后，在邓小平同志改革思想指导下，对干部人事制度进行了重大调整：废除了领导职务终身制，到1987年为止，基本完成了新老干部的交替，围绕干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”方针，确立了全面提高领导干部素质的改革方向，实现集体交接制，加强了对后备力量的培养。

第二阶段，公务员制度的发展期。党的十三大首次提出建立和推行国家公务员制度，并将其作为干部管理制度改革的重点与突破口，以便实现人治向法治的转变。从1989年4月开始，在国家审计署、海关总署、国家统计局、国家环保总局、国家税务总局和国家建材局6个部委进行国家公务员制度试点。1990年又在深圳、哈尔滨两市进行试点。在此基础上，1993年召开的八届全国人大一次会议进一步明确提出：“在完成机构改革的地区和部门，实行国家公务员制度。”同年召开的国务院第二次常委会审议通过的《国家公务员暂行条例》为公务员制度走向法制化、规范化奠定了基础，标志着我国公务员制度正式建立。

第三阶段，公务员制度的逐渐完善期。自《国家公务员暂行条例》实施以后，我国公务员制度在人事制度建设、政治体制改革以及对社会经济的发展等方面，都发挥了巨大的作用，取得了十分显著的成效。但由于各方面的客观原因，还存在不尽如人意的地方。多年的干部人事制度改革以及政治、经济、文化发展的客观需要，为《公务员法》的诞生提供了肥沃的土壤。2006年1月1日，《中华人民共和国公务员法》正式实施，这使得法治精神进一步在公务员管理的实践中得到落实，对保障公务员的合法权益，加强对公务

员的监督和管理，建设高素质的公务员队伍，促进勤政廉政，提高工作效能等无疑具有很强的指导意义和实践意义。

我国公务员制度已经走过了 20 多年的发展历程，公务员管理法律法规体系基本形成，公务员管理法制化迈上新台阶；公务员管理机制日益健全，激发了公务员队伍的生机和活力；公务员队伍建设全面加强，整体能力素质不断提升。20 多年的发展历程充分表明，我国的公务员制度是中国特色社会主义制度的重要内容，是符合中国特色社会主义发展方向的好制度，我国的公务员队伍是一支优秀人才密集、能够担当重任、值得党和人民信赖的队伍。

2. 我国公务员制度的指导思想

第一，公务员制度以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导。

第二，公务员制度贯彻社会主义初级阶段的基本路线。公务员管理要服从和服务于经济建设这个中心，围绕发展生产力这个根本任务来运行，公务员制度内容既要坚持和体现四项基本原则，也要坚持和体现改革开放的精神。这是公务员制度正确的政治方向。

第三，公务员制度贯彻中国共产党的干部路线方针政策，坚持党管干部原则。公务员制度要贯彻党的“五湖四海、任人唯贤”的用人原则，按照“德才兼备、以德为先”的标准选拔干部，贯彻党的“革命化、年轻化、知识化、专业化”的干部方针，保证党对干部工作的领导权和对重要干部的管理权。

3. 我国公务员制度的基本内容

第一，“进口”环节的主要内容是：（1）考试录用。指国家机关按照一定的标准和法定的程序，通过考试和考核等方法，从社会上选拔优秀人才到机关担任主任科员以下的非领导职务。（2）调任和聘任。调任是公务员交流制度的具体方式之一，是根据国家机关工作需要和职位空缺，按照法定条件和程序，将在国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员调入机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当层次的非领导职务。聘任是指国家行

政机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，对专业性较强的职位和辅助性职位以合同制形式实行聘任，但涉及国家秘密的，不实行聘任制。

第二，“管理”环节的主要内容是：（1）职位分类。按公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别，进而按职务类别设置公务员职务序列，区分为领导职务和非领导职务两类。（2）考核。指国家机关依据有关法律法规，按照管理权限，对公务员的政治思想品德、业务知识能力、工作实绩和工作态度等进行阶段性考察与评价，并以此作为对公务员进行奖惩、任用、培训、晋级、增资等的依据。有平时考核和定期考核两种。（3）职务升降。指国家机关按照有关法律、法规和工作需要和公务员本人的表现，提高或降低公务员原有职位和级别。（4）职务任免。指国家机关根据有关法律、法规和任职条件，在其任免范围内，通过法定程序，任用或免去公务员担任的某一职务。（5）惩戒。是公务员监管的重要手段，是以法律、法规为依据设立的指导、调整、约束、规范公务员行为的准则，用以保障公务员按其职责履行公务，保障工作的正常进行。公务员的纪律规定包括两方面的内容，即公务员应遵守的行为规范和违反行为规范应受到的处分。（6）交流与回避。交流是指国家机关根据工作需要或公务员个人愿望，通过调任、转任、挂职锻炼等形式，将国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员调入机关任职，或者将所属公务员在本机关内或跨地区、跨部门转换工作岗位，以及选派到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位挂职锻炼的一种制度。回避是指为了防止公务员因某种亲情关系而不能秉公执行公务，甚至徇私枉法，而对其任职和执行公务加以限制的制度。包括职务回避、地区回避和公务回避。

第三，“激励”环节的主要内容是：（1）培训。指国家机关根据经济、社会发展的需要及职位的要求，有计划、有组织地开展旨在提高公务员政治和业务素质的一种教育、训练活动和提高过程。

(2) 奖惩。指国家机关在管理活动中,依据公务员管理法规,对在 工作中表现突出、有显著成绩和贡献的公务员,以及有其他突出事迹的公务员给予荣誉或物质奖励;对玩忽职守、违法乱纪的公务员给予惩罚或处分。(3) 工资福利保险。工资是指国家根据按劳分配原则分配给公务员个人消费品的货币表现;保险是指国家通过立法程序建立的对因老、病、伤、残等原因而暂时或永久丧失劳动能力的公务员给予物质帮助的制度;福利是指国家机关为改善和提高公务员的物质文化生活水平,在工资报酬和劳动保险以外,通过举办集体福利设施、提供服务以及发放补贴等形式,给予公务员的一种生活保障和生活享受,用以满足他们带有共同性或普遍性的消费需要,解决公务员个人或家庭难以解决的某些困难。(4) 申诉控告。这是指公务员对涉及本人的处分、降职、工资福利等有关事项的人事处理不服的,可在规定时间按法定程序向有关部门申请复核或者提出申诉。

第四,“出口”环节的主要内容是:(1) 辞职辞退。辞职是指公务员根据本人意愿提出申请,并经任免机关或主管部门批准,终止其与国家机关任用关系的行为或事实。公务员辞职后,即自动失去公务员的身份。另外,领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者社会影响恶劣的,或者对重大事故负有领导责任的,应当引咎辞去领导职务。辞退是指国家机关依照法律规定,通过法定程序作出的解除公务员全部职务关系的行为或事实。(2) 退休。退休是指公务员达到规定的退休年龄,为国家服务达到一定的工作年限,或因病残丧失了工作能力,离开工作岗位,依法办理退休手续,由国家给予生活保障,并给予妥善安置和管理。

三、公务员通用能力的基本范畴

1. 能力的内涵及分类

能力,是指个体顺利完成某一活动所必需的主观条件,是直接 影响活动效率,并使活动顺利完成的个性心理特征。能力是在人的

生理素质的基础上，经过教育和培养，并在实践活动中吸取人民群众的智慧和经验而形成和发展起来的。按照马克思的说法，能力是“体力和智力的总和”。能力一般包括两种含义：一是指已经表现出来的实际能力和已达到的某种熟练程度；二是指尚未表现出来的心理能量。前者指实际能力，后者指潜在能力；前者是后者的转化和展现，后者是前者的基础和条件。它们是有机统一、不可分割的整体。人的能力是多方面的，职业不同、工作性质不同、所担负的任务不同，对能力的要求也不同。

能力和素质是相辅相成、密切联系的。素质是以人的先天禀赋为基础，在后天的环境与教育作用下形成的顺利从事某种活动的基本品质或基础条件。素质的基本要素是知识和能力，核心是能力和价值观。而能力总是和活动联系在一起，是素质的外显形式，素质诉诸实践即表现为能力。可以说，能力是素质的外化，属于实践活动范畴，离开能力，素质就无从表现、确证和把握。

根据不同的标准，我们可以对能力进行以下分类：

第一，根据能力的范围可将其划分为一般能力和特殊能力。一般能力是指不同的人在不同实践活动中表现出来的比较一致的能力。例如，思维力、想象力、记忆力、观察力、创造力等都属于一般能力。特殊能力只在特定的专业活动中发挥作用，是顺利完成某种专业或特殊活动所必需的能力。例如，音乐能力、艺术能力、运动能力、绘画能力等均属特殊能力。一般能力是特殊能力的重要组成部分，特殊能力的发展则有助于一般能力的发展。

第二，根据能力的形成方式可以将其划分为模仿能力和创造能力。模仿能力是通过长期观察他人的示范性行为，而逐渐形成的对事物作出相仿反应的能力。创造能力是利用已知信息，产生出某种新颖、独特、有社会或个人价值的产品的能力。创造能力的核心是创造性思维能力，也包括创造性想象能力。尽管模仿能力和创造能力的形成方式不同，但二者有一定的内在联系。一般来说，模仿在前创造在后，因而模仿能力是创造能力形成的前提和基础。

第三，根据能力的特殊功能可将其划分为认知能力、操作能力和社交能力。认知能力是接收、加工、储存与应用信息的能力，它反映在人的认识活动中，是获取各种知识的心理潜能。操作能力指操纵、制作能力，它以具体的操作实践为基础，又成为顺利掌握操作技能的重要条件。社交能力反映在人际交往中，是指加强人际沟通、正确处理人际关系的能力。言语表达能力、组织管理能力、判断决策能力等都是社交能力的重要组成部分。

2. 公务员通用能力的内涵

通用能力，指从事某一岗位应当具备的一般能力。公务员通用能力是指公务员在履行国家和社会公共事务管理的过程中应具有的一般能力。公务员作为政府工作人员，是国家行政管理人才，是党的路线、方针、政策和国家法律法规的具体执行者，担负着社会主义现代化建设的规划、组织和指挥的重要责任。根据《公务员通用能力标准框架（试行）》，我国公务员通用能力主要包括政治鉴别能力、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、心理调适能力等。近年来，随着我国公务员制度的发展以及公务员规范的建立，公务员通用能力的内涵不断发展和丰富。

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，深入贯彻落实中国特色社会主义理论体系；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。

依法行政能力，即有较强的法律意识、规则意识、法制观念；忠实遵守宪法、法律和法规，按照法定的职责权限和程序履行职责、执行公务；准确运用与工作相关的法律、法规和有关政策；依法办事，准确执法，公正执法，文明执法，不以权代法；敢于同违法行为做斗争，维护宪法、法律尊严。

公共服务能力，即牢固树立宗旨观念和服务意识，诚实为民，