

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公务员能力建设 培训教程

李勇进 张荣臣 孙国新 著

研 究 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

公务员能力建设培训教程/李勇进等著.

-北京:研究出版社,2004.2

ISBN 7-80168-112-6

I. 公…

II. 李…

III. 公务员-能力培养-中国-干部教育-教材

IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 013400 号

责任编辑:童 兴

责任校对:辛 馨

公务员能力建设培训教程

李勇进 张荣臣 孙国新 著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 100017 电话:010-63097512)

北京时代华都印刷有限公司印刷 新华书店经销

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:8.75 字数:200 千字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

印数 1-10000

ISBN 7-80168-112-6

定价:15.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

ZONGXI

总序

公务员制度推行 10 年来,在我国得到了进一步的巩固和完善。目前,我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设中国特色社会主义事业,完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,是行政功能网络的基点,在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后,我国与世界各国的交流和接触日益频繁,世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展,给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。

“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出:“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”,其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽,影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月



绪论

中国共产党领导中国人民，经过长期的革命斗争，建立了社会主义制度，实现了民族独立和人民解放。在新的历史时期，中国共产党领导中国人民，进行了伟大的社会主义革命和建设，取得了举世瞩目的成就。进入21世纪，中国共产党领导中国人民，进入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新阶段。在这一历史进程中，中国共产党始终坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，团结和带领全国各族人民，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设而努力奋斗。在这一过程中，中国共产党不断加强自身建设，提高领导水平和执政能力，始终保持同人民群众的血肉联系，为完成党的历史使命而不懈奋斗。中国共产党领导中国人民，在革命、建设和改革的各个历史时期，都取得了伟大的胜利，创造了辉煌的成绩。这是中国共产党领导中国人民，坚持马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，走中国特色的社会主义道路的结果。中国共产党领导中国人民，将继续坚持这一道路，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

党的十六大提出要“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”，这是中国共产党立足于我们党所处的历史方位和时代赋予的历史使命，着眼于中国特色社会主义事业的前进方向，从党和国家长治久安的战略高度，向全党提出的带全局性根本性的重大课题。这对从根本上加强执政党建设，推进党的建设新的伟大工程，全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，具有十分重要的意义。“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”，也包括公务员的能力建设。要从党和国家面临的历史任务和需要出发，进一步开发公务员人才资源，促进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。

一、加强党的执政能力建设的现实需要

国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员（包括国家行政机关中从事党团工作的专职工作人员）。促进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是加强党的执政能力建设的需要。当前，世界格局多极化趋势曲折发展，经济全球化进程不断加快，科技革命突飞猛进，以经济和科技实力为基础的综合国力的竞争日趋激烈。我们既面临难得的发展机遇，也面临严峻的挑战。在新的世纪里，我们党和国家要在世界新格局中处于更加主动、更加有利的地位，必须进一步提高执政能力和领导水平，增强综合国力，从而在激烈的国际竞争和斗争中牢牢掌握主动权。

20世纪90年代以来，国际上苏联东欧剧变，国内要建立和发展社会主义市场经济，领导的执政能力被作为一个重要的问题提了出来。2000年2月，江泽民在广东考察工作时强调，在新的历史条件下，我们党如何更好地代表中国先进社会

生产力的发展要求，更好地代表中国先进文化的前进方向，更好地代表中国人民的根本利益，要紧密结合国内外形势的变化，紧密结合我国社会生产力的最新发展和经济体制的深刻变革的实际，紧密结合人民群众对物质文化生活提出的新的发展要求，紧密结合我们党员干部队伍发生的重大变化，来深入思考这个重大问题。

同年5月，江泽民在江苏、浙江、上海考察时指出，在迈向新世纪的征途上，我们党要解决诸多复杂矛盾和困难，经受住新的考验和锻炼，把我们的伟大事业推向前进，必须按照“三个代表”的要求，进一步提高执政水平和领导水平。他强调每一个党的领导干部，都要结合自己所在地区、部门的实际，创造性地开展工作，使党的路线方针政策和中央的工作部署切实落到实处。要善于根据客观情况的变化，及时察觉和研究前进中的新问题新矛盾，不断从人民群众在实践中创造的新鲜经验中吸取营养，不断改进和完善自己的工作。

“三个代表”重要思想，是在科学判断党的历史方位的基础上提出来的。我们一定要从中国共产党所处历史方位的角度理解“三个代表”重要思想的历史地位。“三个代表”重要思想从党的历史方位出发，以马克思主义执政党建设理论为主体，以推进中国特色社会主义经济政治文化建设和社会全面发展为基本内容，以实现中华民族的伟大复兴为目标，全面体现了党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，是一个完备的科学理论。

中国共产党所处的历史方位，要求中国共产党人必须以执政党的理念看待今天党的建设问题。执政党应该是一个什么样的党，以往经典作家并没有给我们留下现成的答案。历史上，苏联的解体和苏共的垮台，也恰恰说明解决这一问题对共产党执政和发展的生死攸关性。我们说“三个代表”重要思想和马

克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论一脉相承，当然从基本立场、基本观点和基本方法上看，它们是一致的，表现的是一种传承关系。但更重要的，“三个代表”重要思想是对以往经典作家理论的创新和发展。从党的建设来讲，它解决或力求解决的是一个领导革命的党怎样转到执政的党这样一个党的建设的大问题，而这是以往经典作家没有解决或没有完全解决的问题。不从这一角度审视“三个代表”重要思想的重要性，就不能体会这一思想的重大意义。

十六大准确地判断了党的历史方位，从这一历史方位出发，提出要把党建成能体现“三个代表”要求的党，清楚地表明了 21 世纪党的建设的基本走向。可以说，从党的历史方位出发，最后落在“三个代表”的目标上，为我们思考和解决党的建设问题提供了一个基本思路，它是今后一个很长的历史时期，尤其是在实现党的建设历史性转型时期党的建设的指导性纲领。

“三个代表”的核心是坚持党的先进性问题，党的先进性从根本上关系着党的性质和历史地位问题。但先进性不是静止的，它是一个动态的过程。历史上的先进性不代表今天的先进性，先进性永远是变化和发展的。“三个代表”重要思想，正是从先进性角度，把党是否具有先进性和先进程度之大小的问题，放到当代中国先进生产力和先进文化的发展中去考察，放到同最广大人民群众的联系中去考察。要求按照“三个代表”这样的先进性来全面加强和改进党的建设，这就抓住了问题的实质。按照“三个代表”的要求去做，就是一个永葆先进性，始终走在时代前列的党。这样的党，就始终是全国人民的主心骨，始终是建设中国特色社会主义事业坚强的领导核心。

“三个代表”重要思想为我们以改革精神推进党的建设提出了很现实的问题，就是共产党的执政能力问题，就是能不能

做到“三个代表”，能不能始终成为中国特色社会主义建设的领导核心。2002年在党的十六大上，江泽民强调指出，要“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”。这是立足于我们党所处的历史地位和时代赋予的历史使命，着眼于中国特色社会主义事业的前进方向，从党和国家长治久安的战略高度，向全党提出的带全局性根本性的重大课题。这对从根本上加强执政党的建设，推进党的建设新的伟大工程，全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，具有十分重要的意义。

党的十六大面对党的执政条件和社会环境的深刻变化，以我们的党不辱使命，不负重托为目的，提出了党要适应新形势新任务的要求，在实践中掌握新知识，积累新经验，增长新本领。并进一步明确了当前党必须提高执政能力的基本要求，要求各级党委和领导干部必须以宽广的眼界观察世界，正确把握时代发展的要求，善于进行理论思维和战略思维，不断提高科学判断形势的能力；必须坚持按照客观规律和科学规律办事，及时研究解决改革和建设中的新情况新问题，善于抓住机遇加快发展，不断提高驾驭市场经济的能力；必须正确认识和处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系和克服各种困难，不断提高应对复杂局面的能力；必须增强法制观念，善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来，不断提高依法执政的能力；必须立足全党全国工作大局，坚定不移地贯彻党的路线方针政策，善于结合实际创造性地开展工作，不断提高总揽全局的能力。

二、进一步开发公务员人才资源

温家宝 2003 年在全国人才工作会议上指出：机遇难得，

人才难得。要抓住本世纪头 20 年的重要战略机遇期，加快发展自己，关键在于培养和使用好人才。我国现代化建设需要大批善于治党治国治军的领导人才，需要大批高水平的专业人才，需要大批熟悉国际国内市场、具有现代管理知识和能力的企业家，需要大批能够熟练掌握先进技术、工艺和技能的高技能人才。加强公务员队伍建设是实施人才强国战略的重要任务。要努力建设一支政治坚定、业务精湛、作风过硬的公务员队伍。这支队伍必须做到：一要牢固树立执政为民的思想观念；二要知法守法，依法行政；三要忠于职守，勤奋工作；四要清正廉洁，公道正派，全心全意为人民服务。

历史和现实都表明，一个政党，一个国家，能不能培养出优秀的领导人才，能不能不拘一格地选拔和使用人才，在很大程度上决定着这个政党、这个国家的兴衰存亡。中国共产党是领导中国特色社会主义事业的核心力量，掌国家之命运，系天下之安危。正因为如此，党的三代领导核心毛泽东、邓小平、江泽民都把党的组织建设特别是领导干部的培养、选拔和任用作为治党治国的根本大计。

毛泽东在领导中国革命的进程中强调，政治路线确定之后，干部是决定因素。进入改革开放新的历史时期，邓小平指出，办好中国的事情，关键在党，关键在人。江泽民强调，历史和现实都表明，一个政党，一个国家，能不能培养出优秀的领导人才，在很大程度上决定着这个政党、这个国家的兴衰存亡。党的三代领导核心所共同强调的归结到一点，就是我们事业的兴衰成败，关键在于能否拥有一大批善于治党治国治军的栋梁之材。这其中也包括我们的公务员队伍。

为政之道，要在得人。国家公务员是依法行使国家行政权力、执行国家公务的人员。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，是行政管理的主体。公务员对于提高一个地区、一个国家的竞争力和综合国力具有举足轻重的作用。当今世界，无论是发达国家，还是发展中国家，都面临着机遇和挑战。增强实力、创新发展，需要更精干、更有力、更富有成效的政府管理，需要公务员的更高素质和能力。

建设一支政治坚定、业务精湛、作风过硬的公务员队伍，必须以“三个代表”的重要思想为指针，全心全意为人民服务，诚心诚意为人民谋利益。各地区、各部门及所属基层的工作在第一线的公务员，其服务意识、服务效率和服务水平直接代表着党和政府的形象。必须认真贯彻党的路线方针政策，切实加强和改进我国各层公务员队伍的作风建设，改进服务态度，提高工作效率，努力建设一支纪律过硬、素质优良、法制观念强、群众信得过的公务员队伍。

加大教育培训力度，对于进一步提高公务员队伍整体素质具有重要意义。要通过教育，使国家公务员遵循其行为规范和应当具有的职业道德；具备必要的基本业务知识、法律法规知识和计算机知识；具备时代发展要求所需要的新知识、新技能等。要通过教育，使每一个公务员摆正个人与人民群众的关系，一切从人民的利益出发，一切向人民负责，忠于职守，秉公执政，自觉做人民的公仆，勇于同危害人民利益的言行和错误做斗争。通过行为规范教育，使广大公务员在政治上坚持党的基本路线，遵守法律，服从政令；在廉政方面严守法纪，廉洁奉公，不贪赃枉法，不以权谋私；在业务方面认真负责，一丝不苟，快速准确，讲求效率；在语言行为和仪表举止方面，力求标准、适用、确切、简洁、热情、礼貌。

三、切实加强公务员队伍能力建设

在对公务员的教育中，提高九项通用能力有其更重要的意义。这九项通用能力包括：

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。

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；敢于同违法行为作斗争，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，守信立政；责任心强，对工作认真负责，密切联系群众，关心群众疾苦，维护群众合法权益；有较强的行政成本意识，善于运用现代公共行政方法和技能，注重提高工作效率；乐于接受群众监督，积极采纳群众正确建议，勇于接受群众批评。

调查研究能力，即坚持实践第一的观点，实事求是，讲真话、写实情；坚持群众路线，掌握科学的调查研究方法；善于发现问题、分析问题，准确把握事物发展的历史、现状和产生的影响；积极探索事物发展的规律，预测发展的趋势，提出解决问题的建议；善于总结经验，发现典型，指导、推动工作。

学习能力，即树立终身学习观念，有良好的学风，理论联系实际，学以致用；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；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；拓宽学习途径，向书本学、向实践学、向他人学。

沟通协调能力，即有全局观念、民主作风和协作意识；语言文字表达条理清晰，用语流畅，重点突出；尊重他人，善于团结和自己意见不同的人一道工作；坚持原则性与灵活性相结合，营造宽松、和谐的工作氛围；能够建立和运用工作联系网络，有效运用各种沟通方式。

创新能力，即思想解放，视野开阔，与时俱进，具有创新精神和创新勇气；掌握创新方法、技能，培养创新思维方式；对新事物敏感，善于发现、扶植新生事物，总结新鲜经验；善于分析新情况，提出新思路，解决新问题，结合实际创造性地开展工作。

应对突发事件能力，即有效掌握工作相关信息，及时捕捉带有倾向性、潜在性问题，制定可行预案，并争取把问题解决于萌芽之中；正确认识和处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系；面对突发事件，头脑清醒，科学分析，敏锐把握事件潜在影响，密切掌握事态发展情况；准确判断，果断行动，整合资源，调动各种力量，有序应对突发事件。

心理调适能力，即事业心强，有积极、乐观、向上的精神状态和爱岗敬业的热情；根据形势和环境变化适时调整自己的思维和行为，保持良好的心态、情绪；自信心强，意志坚定，能正确对待和处理顺境与逆境、成功与失败；良好的心理适应性，心胸开阔，容人让人，不嫉贤妒能。

建立和推行国家公务员制度，是我国政治生活中的一件大事。它既是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、提高工作人员素质和政府行政效率具有重要意义。提高党的领导水平和执政

水平，要求进一步开发公务员人才资源，促进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。

不可否认，中国社会正进入一个社会转型时期，它首先表现在由计划经济体制向社会主义市场经济体制的重要转变。改革开放 20 多年，中国经济体制发生的变化是空前的。十一届三中全会以后，这种体制的改革先从农村开始，其后开始了以城市为重点的全面改革。党的十四大，正式把我国的经济体制定位于社会主义市场经济体制。市场经济体制，意味着交换主体的独立、自由以及不同社会分工之间的普遍协作，这种协作，更大程度上是一种由市场支配的秩序，而不是政府和其他权威力量所控制。作为执政党，要使这种市场秩序有序发展，必须提高自己的领导能力和领导水平，从而实现领导市场经济的作用，国家公务员制度建设在其中有着重要作用。

现代社会体制的基本框架，在经济上是市场经济，在政治上则是民主政治。市场经济的存在和运作，离不开民主政治的基础。民主政治作为现代社会的政治形式，也是建立在个体比较充分发展的基础上的。市场经济建立的过程也是公民逐渐摆脱对政治权力和行政权力依附的过程。更进一步地，随着市场经济的成熟，公民能够通过各种形式和渠道有效地监督约束公共权力的运作。因此，不能幻想市场经济的发展和民主政治的脱节，伴随着市场经济而来的就是人们彻底告别官本位和等级社会，走向民主、公正、自由平等。民主政治的发展要求党的领导方式和方法随之进行变革，而且，这种转变必须走在市场经济的前面，否则，在一个平等和民主成为人们共识的社会里，执政党如果落伍于时代，必然会被时代所抛弃。

我们所强调的公务员的九种通用能力，实际是在市场经济和民主政治发展进程中如何依法执政和依法办事问题。依法治国是党的领导实现形式、党的领导方式和执政方式的重大转

变。它要求党的领导是通过国家政权形式对国家政治生活的领导，即通过国家代议机关制宪、修宪以及其他立法活动，以及通过国家政权机关对法令的贯彻实施来实现。它要求党在宪法和法律的范围内活动，党的主张经过法定程序变为国家意志，在社会主义建设实践中把坚持党的领导，发扬人民民主和严格依法办事有机地结合起来，使党的领导方式和方法更加规范化和制度化。依法治国，就是广大群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

总之，在国际国内新的形势和任务面前，通过学习公务员的九项通用能力，有利于改进党的领导方式和方法，提高党的执政能力；有利于进一步改进政府管理方式，提高行政效率，降低行政成本，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，不断提高各级行政机关依法行政的能力和水平；有利于贯彻以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线，坚持为人民服务的宗旨，为全面建设小康社会贡献自己的力量。

绪 论	(1)
一、加强党的执政能力建设的现实需要	(2)
二、进一步开发公务员人才资源	(5)
三、切实加强公务员队伍能力建设	(8)
 第一章 国家公务员的政治鉴别能力	(1)
第一节 增强国家公务员的政治鉴别能力	(3)
一、中国国家公务员制度的特点	(3)
二、公务员政治鉴别能力的含义及重要性	(7)
三、公务员政治鉴别能力的培养和提高	(11)
第二节 提高国家公务员自身的政治理论水平	(12)
一、坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和 基本经验	(13)
二、“三个代表”重要思想是提高公务员政治理论水平的 强大动力	(17)
三、认真实践“三个代表”重要思想,做合格的公务员	(20)
第三节 坚持和发扬党的优良传统与作风	(24)
一、要坚持和发扬艰苦奋斗的革命精神	(24)
二、要自觉同各种歪风邪气和腐败现象作斗争	(25)
三、要坚持自重、自省、自警、自励	(26)
四、正确把握时代发展要求,科学判断形势	(28)