



公务员能力建设论

GONGWUYUANNENGLIJIANSHELUN

张国臣 程伟 等著



人民出版社



公务员能力建设论

GONGWUYUANNENGLIJIANSHELUN

张国臣 程伟 等著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员能力建设论/张国臣等著. - 北京: 人民出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 01 - 008101 - 4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 130493 号

公务员能力建设论

GONGWUYUAN NENGLI JIANSHILUN

作 者 张国臣 程 伟

责任编辑 姚劲华 车金凤

装帧设计 鼎盛怡园

出版发行 人 民 出 版 社

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网 址 [http: //www. peoplepress. net](http://www.peoplepress.net)

经 销 新华书店总店北京发行所经销

印 刷 北京集惠印刷有限责任公司印刷

版 次 2009 年 9 月第 1 版

2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1 / 16 印张 21

字 数 280 千字

印 数 0,001 - 4,000 册

书 号 ISBN 978 - 7 - 01 - 008101 - 4

定 价 36.00 元

序

党的十七大报告明确指出，“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业全局，必须把提高领导水平和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好”，“提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家”。公务员作为国家公职人员，是中国共产党的执政主体，肩负着管理国家和社会公共事务的重要使命。公务员能力直接决定着政府的管理能力，进而也影响和决定着党的领导水平和执政能力。在改革开放和社会主义现代化建设新时期新阶段，各级政府能否适应新形势下经济社会发展的时代要求，进一步深化行政体制改革，切实履行公共服务职能，树立良好的政府公信力，巩固党的执政地位，关键取决于公务员队伍的素质和能力。正是从这个意义上说，公务员能力是党的执政能力在政府行政领域的具体体现和生动实践，加强公务员能力建设就是加强党的执政能力建设，公务员能力建设寓于党的执政能力建设之中，是党的执政能力建设的重要内容。

在当前我国面临经济国际化、新型工业化和城市化带来的巨大机遇与严峻挑战并存的复杂形势下，真正抓住历史机遇，迎接挑战，把握先机，实现科学发展，就必须努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的国家公务员队伍。坚持以科学发展观为指导，以提升公务员素质与能力为主线，以教育培训和实践锻炼相结合为原则，不断创新公务员能力建设体系，健全和完善公务员能力建设机制，进一步优化公务员能力建设环境和氛围，通过公务员能力的全面提升，为中国特色社会主义建设事业提供坚强的党政人才保障。所以，系统而深入地研究

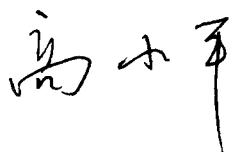
公务员能力建设问题，科学解答新形势下如何全面提升公务员队伍的整体素质和能力这一时代课题，对于丰富和发展公务员能力建设理论，探索加强公务员能力建设路径，建构科学化、合理化、规范化的公务员绩效考评体系，推进政府管理现代化进程，进而实现经济社会又好又快的发展具有极其重要的意义。

河南理工大学党委副书记、硕士生导师张国臣教授以河南省政府决策研究招标项目——《公务员能力建设研究》为载体，带领课题组全体成员系统、深入地研究了公务员能力建设这一重大时代课题，并撰写出《公务员能力建设论》这部著作。该书坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，以《中华人民共和国公务员法》和《国家公务员通用能力标准框架（试行）》为依据，在充分借鉴国内外公务员能力建设实践经验的基础上，密切结合我国基本国情和国家公务员队伍实际情况，全面、准确地分析和探讨了新时期新形势对公务员能力提出的新要求，系统阐述了加强公务员政治鉴别能力、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建设等九个方面之间的内在互动关系与实践优选路径，揭示了其中诸多丰富深刻的内涵，为健全公务员能力建设运行机制、构架公务员能力建设考评体系奠定了坚实的理论基础。

该书既是一部很有特色、很有见地、很有学术价值的理论创新著作，具有很强的针对性和可操作性，又是一本与时俱进、体现时代特征、反映中国特色的学习资料和文献，对于各级政府和广大公务员认真总结经验，学习理论知识，提升能力素养，塑造良好品行，更好地领导、组织和推动经济社会发展具有极为重要的理论价值和现实意义。

加强公务员能力建设，同深化行政体制改革，建设服务型政府一样，是一个需要不断推进的历史过程，需要通过长期的探索和不懈的努力才能取得明显成效。我深信，在这样一个新的更高的起点，张国臣教授带领的河南理工大学课题组将会在以后的科研过程中，继续以崭新的

姿态和良好的精神状态投入理论研究的大潮，进一步深化对公务员能力建设的专题研究，不断开拓公务员能力建设研究的新局面，在未知的探索道路上一定会有更大的进步，更多、更新的收获。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '高小平' (Gao Xiaoping) in a cursive, stylized script.

（注：高小平，管理学博士，研究员，中国行政管理学会执行副会长兼秘书长。）

目 录

第一章 公务员能力建设概述	(1)
第一节 公务员能力	(1)
一、能力的涵义及其特征	(2)
二、公务员能力的内涵及其特征	(3)
三、公务员能力建设与党的执政能力建设的关系	(9)
第二节 公务员能力建设是党的事业取得成功的关键因素	(11)
一、公务员能力建设是发展中国特色社会主义的需要	(11)
二、公务员能力建设是构建社会主义和谐社会的必然要求	(16)
三、公务员能力建设是实现经济社会又好又快发展的内在要求	(21)
第三节 公务员能力建设的指导思想、目标和任务	(24)
一、公务员能力建设的指导思想	(24)
二、公务员能力建设的总体目标	(31)
三、公务员能力建设的主要任务	(36)
第二章 强化政治意识，提高公务员政治鉴别能力	(40)
第一节 公务员政治鉴别能力的内容与现实基础	(40)

一、公务员政治鉴别能力的内涵与构成要素	(41)
二、公务员政治鉴别能力与党的执政能力建设的关系	(45)
三、公务员政治鉴别能力的现实基础	(48)
第二节 政治鉴别能力是党的执政能力建设的首要问题	(52)
一、提高公务员政治鉴别能力是巩固党的 执政地位的内在要求	(53)
二、提高公务员政治鉴别能力是提升公务员应对复杂 局面能力的重要保证	(54)
三、提高公务员政治鉴别能力是维护社会 稳定的基本前提	(57)
第三节 提高公务员政治鉴别能力的途径	(59)
一、加强理论学习, 提高政治理论水平	(59)
二、加强党性修养, 增强党性意识	(62)
三、加强实践锻炼, 提高认知能力	(64)
第三章 强化法制理念, 提高公务员依法行政能力	(68)
第一节 公务员依法行政能力的内涵与现实基础	(68)
一、公务员依法行政能力的内涵和构成要素	(69)
二、公务员依法行政能力与党的执政能力建设的关系	(73)
三、公务员依法行政能力的现实基础	(75)
第二节 公务员依法行政能力是党的执政能力 建设的重要内容	(78)
一、提高公务员依法行政能力是社会主义政治文明 建设的必然要求	(79)
二、提高公务员依法行政能力是构建社会主义和谐 社会的内在要求	(82)
三、提高公务员依法行政能力是提升政府管理 水平的现实需要	(84)

第三节 提高公务员依法行政能力的途径	(86)
一、加强法制教育, 强化公务员依法行政的思想观念	(86)
二、加强制度建设, 严格规范公务员行政执法行为	(90)
三、加强公务员职业道德建设, 增强依法行政的自觉性	(94)
第四章 强化服务意识, 提高公务员公共服务能力	(101)
第一节 公务员公共服务能力的内涵与现实基础	(101)
一、公务员公共服务能力的内涵与构成要素	(102)
二、公务员公共服务能力与党的执政能力建设的关系	(105)
三、公务员公共服务能力的现实基础	(108)
第二节 提高公务员公共服务能力是实现党的 宗旨的重要保证	(113)
一、提高公务员公共服务能力是构建社会主义	
和谐社会的现实需要	(113)
二、提高公务员公共服务能力是建设服务	
型政府的必然要求	(115)
三、提高公务员公共服务能力是适应社会主义市场经	
济体制的根本要求	(117)
第三节 提高公务员公共服务能力的对策措施	(119)
一、明确公共服务职责, 培养公共服务精神	(119)
二、把握公共服务本质, 创新公共服务理念	(122)
三、加强公务员教育培训, 提高公共服务水平	(126)
第五章 传承党的优良传统, 提高公务员调查研究能力	(130)
第一节 公务员调查研究能力的内涵与现实基础	(130)
一、公务员调查研究能力的内涵与构成要素	(131)
二、公务员调查研究能力与党的执政能力建设的关系	(134)
三、公务员调查研究能力的现实基础	(137)

第二节 调查研究能力是党的执政能力建设的基本要求	(140)
一、提高公务员调查研究能力是适应新形势、新任务、新要求的迫切需要	(141)
二、提高公务员调查研究能力是实现决策民主化、科学化的必然选择	(143)
三、提高公务员调查研究能力是提升公务员素质的内在要求	(145)
第三节 提高公务员调查研究能力的基本路径	(146)
一、强化公务员责任意识,提高其提升调查研究能力的自觉性	(146)
二、不断学习科学文化知识,奠定调查研究的知识基础	(148)
三、加强相关能力培养,为提升调查研究水平奠定能力基础	(151)
第六章 树立终身学习理念,提高公务员学习能力	(155)
第一节 公务员学习能力的内涵与现实基础	(155)
一、公务员学习能力的内涵与构成要素	(156)
二、公务员学习能力与党的执政能力的关系	(157)
三、公务员学习能力的现实基础	(160)
第二节 学习能力是党的执政能力建设的内在要求	(163)
一、提高公务员学习能力是构建学习型政府的需要	(163)
二、提高公务员学习能力是构建学习型社会的需要	(167)
三、提高公务员学习能力是加强党的执政能力建设的基础	(171)
第三节 提高公务员学习能力的途径	(173)
一、加强学习制度建设,增强公务员提高学习能力的自觉性	(174)
二、端正学习态度,明确学习目的	(176)

三、掌握学习方法，提高学习能力	(181)
第七章 树立和谐理念，提高公务员沟通协调能力	(186)
第一节 公务员沟通协调能力的内涵与现实基础	(186)
一、沟通协调能力的内涵与构成要素	(187)
二、沟通协调能力与党的执政能力建设的关系	(194)
三、公务员沟通协调能力的现实基础	(196)
第二节 沟通协调能力是党的执政能力建设的内在要求	(199)
一、提高公务员沟通协调能力是构建社会主义和谐社会的必然要求	(199)
二、提高公务员沟通协调能力是实现科学、民主决策的必要前提	(203)
三、提高公务员沟通协调能力是建设高效政府的内在需要	(205)
第三节 提高公务员沟通协调能力的途径	(208)
一、加强对公务员的民主集中制原则教育	(209)
二、强化公务员全局观念、民主作风和协作意识	(212)
三、加强对公务员沟通协调能力的基本知识和基本技能培训	(215)
第八章 坚持与时俱进，提高公务员创新能力	(220)
第一节 公务员创新能力的内涵与现实基础	(220)
一、公务员创新能力的含义与构成要素	(221)
二、公务员创新能力与党的执政能力建设的关系	(225)
三、公务员创新能力的现实基础	(228)
第二节 提高公务员创新能力是加强党的执政能力建设的需要	(232)
一、提高公务员创新能力是社会和时代发展的迫切需要	(232)

二、提高公务员创新能力是提高政府工作效能的需要	(234)
三、提高公务员创新能力是巩固党的执政地位的需要	(236)
第三节 提高公务员创新能力的途径	(238)
一、强化公务员创新意识,增强其创新的自觉性	(239)
二、完善激励机制,营造创新的良好环境	(240)
三、加强创新方法、技能培训,提升创新素质	(243)
第九章 增强危机意识,提高公务员应对突发事件能力	(248)
第一节 正确理解和把握应对突发事件问题	(248)
一、突发事件的内涵、特点、类型及其演变规律	(249)
二、应对突发事件能力与党的执政能力建设的关系	(256)
三、公务员应对突发事件能力的现实基础	(262)
第二节 提高公务员应对突发事件能力是党的执政能力建设的应有之义	(268)
一、提高公务员应对突发事件能力是加强党的执政能力建设的迫切需要	(268)
二、提高公务员应对突发事件能力是构建社会主义和谐社会的现实需要	(271)
三、提高公务员应对突发事件能力是确保社会安全稳定的必然要求	(273)
第三节 提高公务员应对突发事件能力的方法途径	(275)
一、勤于学习,加强演练,努力掌握应对突发事件的知识和技能	(275)
二、深入实践,扎实工作,全面提升综合应对能力	(279)
三、完善机制,提高应对突发事件的水平	(283)
第十章 加强心理健康教育,提高公务员心理调适能力	(287)
第一节 公务员心理调适能力的内涵与现实基础	(287)

一、公务员心理调适能力的内涵与构成要素	(288)
二、公务员心理调适能力与党的执政能力建设的关系	(292)
三、公务员心理健康存在的问题及其原因	(294)
第二节 提高公务员心理调适能力是加强党的执政能力 建设的内在要求	(299)
一、提高公务员心理调适能力是构建社会主义和谐 社会的现实需要	(299)
二、提高公务员心理调适能力是深入贯彻落实科学 发展观的重要保证	(302)
三、提高公务员心理调适能力是加强公务员行政能力 建设的重要内容	(308)
第三节 提高公务员心理调适能力的途径	(309)
一、加强思想修养，树立正确的世界观、人生观 和价值观	(310)
二、自觉培养心理健康意识，不断提升自我 心理调适能力	(311)
三、加强政府自身建设，营造良好的行政环境	(316)
参考文献	(319)
后 记	(323)

第一章 公务员能力建设概述

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业全局，必须把提高领导水平和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好。”^① 公务员作为中国共产党执政的重要主体，肩负着管理国家事务和社会公共事业的主要责任。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。按照加强党的执政能力建设的要求，全面加强公务员能力建设，努力建设一支高素质、专业化的公务员队伍，对于提升党的执政能力和执政水平具有重要意义。

第一节 公务员能力

公务员能力是国家机关履行管理国家政务和社会公共事务职能的基础。公务员能力决定着党和国家的管理能力和管理水平。

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《光明日报》，2007年10月25日。

一、能力的涵义及其特征

公务员的能力是以人的基本能力为基础的，研究探讨公务员能力有必要了解能力的涵义与特征。

（一）能力的涵义

能力是一个广泛应用的概念。不同学科对能力概念的界定也不尽相同。但一般认为，能力是掌握和选用知识技能的条件并决定活动效率的一种个性心理特征。从广义上来讲，能力是指完成一定活动的才能和本领，包括一个人的知识、品德、技能、经验、智力、体力等内在要素。

能力可分为一般能力和特殊能力。凡是为大多数活动所共同需要的能力，称之为一般能力，如观察力、记忆力、思维力、想象力、注意力等。凡是为某项专门活动所必需的能力，称之为特殊能力，如绘画能力、音乐能力、写作能力、体育能力等。素质是能力的前提，与能力的形成和发展有密切关系。但能力的形成和发展，主要还是决定于人的社会生活条件，特别是教育和长期从事的社会实践活动。

人的能力是综合性的，多方面的，职业不同、工作性质不同、所担负的任务不同、对能力的要求也不一样。

（二）能力的一般特征

（1）能力具有内在性。人的能力是人的内在综合素质外化为有效行动的结果。只有把这种内在性转化为一种外在的力量，才能形成活动的才能和本领。

（2）能力具有潜在性。人的能力是以潜在的形式存在于人的生理或心理状态中，只有遇到社会实践活动，人的能力才能显现出来。

（3）能力具有可塑性。人的能力是一个渐进发展的过程，只有在人的生理素质的基础上，经过教育和自我培养，并在实践中吸取他人的

智慧和经验，才能不断发展和提升。

(4) 能力具有实践性。一个人只有积极投身于社会实践，在实践活动中总结经验，刻苦学习，提升综合素质，才能不断提高能力，增长才干。

(5) 能力具有时代性。人的能力既有稳定性，又有可变性，经常要受到时代和外部环境的影响。在不同的时代背景下，人们参加的社会实践活动也不尽相同，获得的能力也不同，具有很强的时代特点。社会发展了，形势和任务变了，能力也会随着时代的变化而变化。

(6) 能力具有层次性。人们所处的地位不同，工作性质不同，参加的社会实践活动不同，获得的能力也不同。处在高层次的公务员与基层工作的公务员，其能力的差异性是很大的。他们的能力既有相同的一面，又有其特殊的一面，同时对他们能力的要求也不一样。

(7) 能力具有效用性。能力是潜在的，但一遇到社会实践活动，它的效力和作用就会表现出来。能力与工作效能成正比，能力越高，取得的实际效果就越大。

二、公务员能力的内涵及其特征

公务员能力是公务员基本素质的核心，它直接决定着公共行政的效率、效能和效果，反映出政府的能力和施政的状况。

(一) 公务员的概念

《中华人民共和国公务员法》指出：“本法所称公务员，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。”

根据这一“规定”，界定是否属于公务员，有三个条件：一是依法履行公职，即从事公务活动的人员，他们不是为自己工作，也不是为某个私人企业或组织工作，而是为国家组织和人民大众工作。在我国，依

法履行公职的人员不仅包括国家机构的工作人员，也包括党政机关、人民政协机关的工作人员等。二是纳入国家行政编制。仅以履行公职为标准，还不能作出明确的界定。如有一些国家事业单位里的工作人员，他们从事的也是公务活动，但并未被纳入国家的行政编制序列，因而不能被认定为公务员。公务员必须是纳入国家的行政编制序列的履行公职的人员。三是由国家财政负担工资福利。也就是由国家为他们提供工资、退休和福利等保障。公务员属于国家财政供养的人员，但并非所有国家财政供养人员都是公务员。由国家财政供养且又符合另外两个条件的才属于公务员。

按照上述界定标准，公务员的范围主要包括以下七类机关的工作人员：一是中国共产党机关的工作人员；二是人大机关的工作人员；三是行政机关的工作人员；四是政协机关的工作人员；五是审判机关的工作人员；六是检察机关的工作人员；七是民主党派机关的工作人员。

（二）公务员能力的内涵

公务员作为政府工作人员，依法履行公职，承担着管理国家事务和社会公共事务的职能。因而，公务员能力的概念是一个特定综合的概念。概括地说，公务员能力是指在现代行政环境中依法运用公共权力和其他公共资源，科学有效地履行行政职能、治理国家、服务群众、推进社会可持续发展、实现公平与效率的专门才干。简言之，公务员能力是公务员在履行国家和社会公共事务管理的过程中，对行政规程和策略操作的技巧和掌握程度。

公务员能力是公务员在履行公职的过程中，应对不同情境所必须具备的职业能力。无论是公务员具有健康的身心体魄，还是具有良好的智力开发，无论是具有丰富的知识体系和工作经验，还是具有坚定的理想信念和高尚的思想道德，最终都要通过能力的整合，作用于具体的行政过程中才能得以发挥和实现。