

乡镇公务员

通用能力建设与提升

主编 吴爱明 刘文杰

国家行政学院出版社

乡镇公务员 通用能力建设与提升

主编 王守明 杨永清

中国人事出版社
CHINA PERSONNEL PRESS
（北京）

乡镇公务员通用能力 建设与提升

主 编 吴爱明 刘文杰

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇公务员通用能力建设与提升/吴爱明, 刘文杰主

编. —北京: 国家行政学院出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-80140-667-5

I. 乡… II. ①吴… ②刘… III. 乡镇—公务员—能力培
养—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆/CIP 数据核字 (2008) 第 027876 号

书 名 乡镇公务员通用能力建设与提升

主 编 吴爱明 刘文杰

责任编辑 李锦慧

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京市通县华龙印刷厂印刷

版 次 2008 年 4 月北京第 1 版

印 次 2008 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开

印 张 11.25

字 数 304 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-667-5/D·322

定 价 20.00 元

前言

2007年2月7日，国务院办公厅转发了人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》中提出：“十一五”期间，围绕建设社会主义新农村和促进社区事业协调发展，要大力实施基层公务员培训工程，加强基层公务员培训，重点加强乡镇公务员和街道公务员的培训工作，通过培训不断提高公务员整体素质和为人民服务的水平，不断提高执行政策、服务群众、依法办事、社会管理等本领。2007年3月，人事部召开了全国行政机关公务员培训工作会议，为结合新农村建设，会议提出：要认真贯彻落实《“十一五”行政机关公务员培训纲要》内容，在“基层公务员轮训工程”中，大力加强基层公务员队伍能力和作风建设，要求每名基层公务员应参加不少于12天的轮训。至此，乡镇公务员培训工作作为一项战略性、基础性工作被列入各地党政机关的议事日程，被纳入各地区经济社会发展规划或各部门工作计划。

为配合实施乡镇公务员培训规划，使《“十一五”行政机关公务员培训纲要》和中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》落到实处，结合我国乡镇公务员队伍建设和培训工作实际，我们组织编写了《乡镇公务员通用能力建设与提升》一书。本书全面总结分析了乡镇公务员应具备的9种通用能力，提出了提升乡镇公务员通用能力的主要途径。本书既有理论概括，又有实践指导；既可作为乡镇公务员培训用书，又可作为乡镇公务员的自学读物。

本书主要有以下几个方面的特点：

(1) 在内容上，围绕乡镇公务员的工作实际，体现了丰富的时代内涵。本书以党的十七大精神为指针，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，把科学发展观、和谐社会和社会主义新农村建设等当前一些重点与热点问题，贯穿于本书内容的全过程，做到了理论联系实际。

(2) 在结构上,突出乡镇公务员的能力建设,反映了更高的时代要求。《“十一五”行政机关公务员培训纲要》对公务员的素质提出了更高的要求。本书把乡镇公务员应当具备的政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调研能力、学习能力、沟通能力、创新能力、应对突发事件能力、心理调适能力等九种通用能力,以及社会主义新农村建设等作为主线,作为每章结构的主要内容来安排,这样对提高乡镇公务员的综合素质有很强的针对性。

(3) 在操作上,结合乡镇公务员的工作特点,做到了共性和个性相结合。乡镇公务员和机关公务员有其相同点和不同点。我们在材料的处理上既体现共性,又突出乡镇公务员和其他公务员不同的地方。乡镇公务员工作在最基层,他们面向的是农村、农民和农业工作。他们的工作对象决定了其工作方式、工作方法有自身的特点。我们按照新思路,本着与乡镇公务员素质现状及需求相结合的原则,在本书的写作中,强调学用一致、按需施教、讲求实效,具有可操作性。

(4) 文字简洁,通俗易懂,可读性强。作者在写作过程中特别注意处理好专业性与通俗性之间的关系,努力从实际工作出发讲解相关知识。为了满足广大读者深入探讨、研究的需要,本书还在各章结尾附有少量思考题以及书尾附录相关文件、通知,这样将更便于广大乡镇公务员和街道公务员的在职教育培训。在编写过程中由于时间紧、任务重,本书疏漏之处也在所难免,希望各地、各相关培训单位和广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见及建议,以便使本书日趋完善。

编 者

目 录

第一章 社会主义新农村建设与乡镇公务员能力	1
第一节 社会主义新农村建设的内容和目标	1
第二节 新农村建设对乡镇公务员通用能力提升提出了 新要求	5
第三节 弘扬公务员精神, 促进新农村建设	11
思考题	14
第二章 乡镇公务员的政治鉴别能力	15
第一节 乡镇公务员应当具备的理论素质	15
第二节 坚持用正确的方法观察、思考和处理问题	26
第三节 提高科学判断形势的能力	31
第四节 乡镇公务员要忠实执行党的路线、方针和政策	38
思考题	42
第三章 乡镇公务员的依法行政能力	43
第一节 依法行政是乡镇公务员必须树立的观念	43
第二节 按照法定的职责权限和程序履行职责、执行公务	47
第三节 学会运用与工作相关的法律、法规和有关政策	56
第四节 依法办事 准确执法 公正执法 文明执法	60
第五节 要敢于同违法行为作斗争	74
思考题	91
第四章 乡镇公务员的公共服务能力	92
第一节 把握公共服务及其相关基础知识	92
第二节 把握乡镇公务员的公共服务能力, 重视重点服务 能力的学习和提高	101
第三节 具有较强的责任心, 能够密切联系群众	111

第四节	具备行政成本意识, 提高高效行动能力	121
思考题		124
第五章	乡镇公务员的调查研究能力	125
第一节	实事求是检验乡镇公务员调研能力的重要标准	125
第二节	掌握科学的调查研究方法	130
第三节	善于发现问题、分析问题	140
第四节	提高解决问题的能力	146
第五节	善于总结经验、发现典型	150
思考题		153
第六章	乡镇公务员的学习能力	154
第一节	树立终身学习的观念	154
第二节	明确自己的学习目标	159
第三节	掌握科学的学习方法	164
第四节	拓宽学习途径	172
思考题		176
第七章	乡镇公务员的沟通协调能力	177
第一节	增强全局观念、民主作风和协作意识	177
第二节	提高语言文字表达能力	186
第三节	注意培养与人相处的能力	190
第四节	营造宽松、和谐的工作氛围	194
第五节	学会运用各种方式进行沟通	197
思考题		204
第八章	乡镇公务员的创新能力	205
第一节	乡镇公务员应当具有创新精神和创新勇气	205
第二节	掌握创新方法、技能, 培养创新思维方式	211
第三节	扶持新生事物, 总结新鲜经验	218
第四节	结合社会实际, 创造性地开展工作	223

思考题	234
第九章 乡镇公务员的应对突发事件能力	235
第一节 善于发现问题，防患于未然	235
第二节 正确处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系	246
第三节 随时保持清醒的头脑，密切掌握事态发展情况	251
第四节 乡镇公务员如何应对突发事件	256
思考题	278
第十章 乡镇公务员的心理调适能力	279
第一节 乡镇公务员应当具有爱岗敬业精神	279
第二节 保持良好的心态和情绪	286
第三节 正确对待和处理顺境与逆境的能力	293
第四节 做一个有涵养、高品格的乡镇公务员	299
思考题	306
附 录	307
人事部关于印发《国家公务员通用能力标准框架（试行）》 的通知	307
干部教育培训工作条例（试行）	310
中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见	319
中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义 新农村建设的若干意见	332
国务院办公厅转发人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》 的通知	346

第一章

社会主义新农村建设与乡镇公务员能力

第一节 社会主义新农村建设的内容和目标

一、中央高度重视社会主义新农村建设

社会主义新农村建设，是全面建设小康社会的重要内容，也是广大乡镇公务员必须贯彻执行的重大政策。胡锦涛同志在党的十七大政治报告中，将农业、农村和农民问题放到突出位置，他在提出“实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求”时，强调要使“社会主义新农村建设取得重大进展”；提出要统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。

新农村建设的近几年我国乡镇党委和政府工作的重要内容。早在2005年10月，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中就指出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”。新农村建设提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”这20个字的目标，充分表明我们要建设的新农村，是社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设协调推进的新农村，是农村“三个文明”共同发展的新农村，是富裕、民主、文明、和谐的新农村。

建设社会主义新农村，是在全面建设小康社会的关键时期、我国总体上经济发展已进入“以工促农、以城带乡”的新阶段、以人为本与构

建和谐社会理念深入人心的新形势下，中央作出的又一个重大决策，是统筹城乡发展，实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针的具体化。“三农”问题始终是关系我们党和人民的事业发展的全局性和根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。全面建设小康社会，最艰巨、最繁重的任务在农村。“十一五”时期是我国改革发展的关键时期，也是我国农业和农村发展的一个重要机遇期，我们必须下更大的决心、拿出更多的投入、进行更扎实的努力，推动现代农业建设迈出重大步伐，在构建新型工农城乡关系方面取得突破性进展，为建设社会主义新农村打下坚实基础。

我们党历来重视农村建设和农民问题。跨入新世纪，农民收入问题在党的十五届五中全会上受到高度重视。党的十六大第一次提出要统筹城乡经济社会发展；2003年中央农村工作会议要求对农业实行“多予、少取、放活”的方针；党的十六届三中全会提出科学发展观，强调以人为本；党的十六届四中全会，胡锦涛总书记提出“两个趋向”的重要论断，指出我国从总体上已经到了工业反哺农业、城市反哺农村的发展阶段。近年来，中央高密度兑现“重农”承诺，以城带乡、反哺农业的步伐已经启动，并不断加快。2005年初，中央发出1号文件——《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》。10月，党的十六届五中全会提出的“十一五”规划《建议》，专题叙述了建设社会主义新农村的目标和任务。同年11月28日，国务院常务会议在研究2006年农业和农村工作时指出，2006年要坚持以发展农村经济为中心任务，全面推进社会主义新农村建设。2006年和今后几年要进一步调整投资方向，加大对农业和农村基础设施建设投入。国务院各部门在制定发展规划、提出政策措施、安排建设投资和事业经费时更多地向农村倾斜，把各项任务落到实处，2006年要在建设社会主义新农村方面迈出有力的一步。12月20日，胡锦涛总书记主持中共中央政治局会议，专题研究了推进社会主义新农村建设工作。2005年仅中央财政用于“三农”的支出就超过3000亿元，2006年国家“三农”

的支持力度空前。

2007年1月29日,《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》下发,这是改革开放以来中央第9个1号文件。文件要求,发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务,要用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业,提高农业水利化、机械化和信息化水平,提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率,提高农业素质、效益和竞争力。

社会主义新农村建设的意义非同寻常,我们要站在战略的高度来领悟其重要意义。温家宝总理在中央农村工作会议上指出:建设社会主义新农村,不仅关系到农业、农村的发展和农民的富裕,而且关系到实现国家的长治久安和民族的伟大复兴。党的十七大报告进一步明确提出,要求“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”。我们必须站在全局的高度,用十七大精神和科学发展观作为指导,把建设社会主义新农村作为我们在现代化进程中的一项重要历史使命,使之成为全党全社会的共同认识和共同行动。由此可见,全国广大乡镇公务员承担着建设社会主义新农村这个艰巨而光荣的重任。

二、认识和领会社会主义新农村建设的目标和思路

农业、农村和农民问题,始终是关系我国经济社会发展全局的重大问题。当前,我国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段,初步具备了加大对农业和农村支持保护的条件和能力。我们要总结和借鉴国内外的成功经验,加快建设社会主义新农村,实现城乡和农村经济社会的协调发展。

社会主义新农村的概念改变了过去单纯的经济观点,把过去单纯地、片面地强调加快城市化进程的观念,转变为更加重视如何调动农民的积极性,如何让广大农民参与进来,如何让农民在建设社会主义新农

村的过程中得到实惠和好处。

新农村建设的目标是什么呢？归纳起来，就是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，乡镇公务员应当全面理解建设社会主义新农村的20字目标，这是一个全面考量的综合目标。对于直接面对农村基层管理的各地乡镇政府，当前最重要的是观念的转变，采取切实有效的措施来转变政府职能，加快建立全社会参与的激励机制，保证新农村建设的财政资金。

乡镇公务员应当了解社会主义新农村建设的基本思路。这个基本思路就是坚持“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，努力改善农村生产生活条件，提高农民生活质量，促使农村整体面貌出现较大改观，逐步把农村建设成为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村。当前新农村建设还面临着四大难题：村级集体经济薄弱，农民增收乏力，村庄建设规划滞后，尚未建立长期投入机制。我们要关注广大农村最需要解决的问题，即农村家庭教育负担沉重，农民看病难、医疗保障程度低，财政支农资金难以统筹使用，城市对农民工“经济接纳，社会排斥”；低价征地损害农民利益；农村金融机构难以满足农民的信贷需求；市场谈判地位低，自我服务组织的发育缓慢。

新农村建设的标志是什么呢？就是要做到村民居住集约化，生产方式合作化，生产工具机械化，农民享受公共产品公益化，农民素质知识化，农民流动市场化，农民医疗、教育制度化，农民养老保险普及化，城乡服务一体化。建设现代农业是新农村建设的重要内容，深化农村改革是建设新农村的重要措施，发展农村公共设施是新农村建设中必须突出解决的问题，发展农村公共事业是新农村建设中要解决的又一个重点问题，增加农民收入是建设新农村最重要、最关键的目标，培育新农民、提高农民素质是建设新农村的前提和首要环节，加强党的领导是建设新农村的重要保证。“新农村建设”的关键是要树立统筹城乡发展的新观念，跳出“就三农抓三农”的传统定势，打破城乡分割的体制障

碍，把农业发展放到整个国民经济的大格局中，把农村进步放到整个社会的进步中，把农民增收放到国民收入分配和再分配中，进而统筹规划政策、公共资源、基础设施及产业布局。

围绕新农村建设，各地乡镇应当调整政府职能。乡镇政府作为我国最基层一级的行政机关，处于建设社会主义新农村的第一线，必须以转变体制、改变机制为重点，进一步深化乡镇机构改革，围绕农村经济、政治、文化和社会建设，科学调整乡镇政府经济职能，加强社会管理和公共服务职能，增强组织动员能力，提高乡镇公共服务水平。要尽快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制，促使广大乡镇公务员在社会主义新农村的建设中发挥重要的作用。

目前，我国公务员人数超过 500 万，其中相当部分是工作在乡镇基层一线的公务员，在乡镇代表着乡镇党委和政府行使权力，承担着艰巨的工作任务。由于工作职位不同，工作性质、内容、职责以及资格条件等方面存在很大差别，各地乡镇公务员的通用能力也不尽一致。我们要根据乡镇公务员群体的成长规律，推进对乡镇公务员这个特殊队伍的科学管理，促进乡镇公务员队伍的建设，着重抓好乡镇公务员通用能力的提升。

第二节 新农村建设对乡镇公务员通用能力提升提出了新要求

党的十七大报告提出，要“不断深化干部人事制度改革，着力造就高素质干部队伍和人才队伍”。为了推进建设社会主义新农村的进程，构建和谐社会，我们要建立高素质的乡镇公务员队伍，大大提升乡镇公务员的通用能力，这就要求我们认真学习国家人事部提出的公务员通用能力标准，并以此指导我们的公共行政、公共管理和公共服务工作，提高我们的行政效率。

一、认真学习公务员通用能力标准

2003年，国家人事部为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”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，颁发了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，要求各地、各部门在公务员培训、录用、竞争上岗、考核等工作中，要以标准框架为参考依据，体现其通用能力，并根据不同职务公务员的特点，制定出细化的标准；要求各地、各部门在实践中不断完善公务员通用能力标准，切实加强公务员队伍能力建设。

国家人事部从政治鉴别、依法行政、公共服务、调查研究、学习、沟通协调、创新、应对突发事件以及心理调适9个方面，对各级公务员的通用能力提出了综合标准。

在政治鉴别能力方面，要求公务员具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；要善于从政治上观察、思考和处理问题，能够透过现象看本质，是非分明；具有一定的政治敏锐性和洞察力，正确把握时代发展的要求，科学判断国内外形势；要贯彻执行党的路线、方针、政策。

在依法行政能力方面，要求公务员具有较强的法律意识、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；能够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。

在公共服务能力方面，要求公务员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，注重提高工作效益；乐于接受群众监督，积极采纳群众的正确建议，勇于接受群众的批评。

在调查研究能力方面，要求公务员坚持实践第一的观点，做到实事求是，敢于讲真话、写实情；坚持走群众路线，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，能够提出解决问题的对策和建议；善于总结经验，发现典型，指导、推动工作。

在学习能力方面，要求公务员树立终身学习的观念，有良好的学风，理论联系实际，做到学以致用；学习目标要明确，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；能够掌握科学的学习方法，及时更新和掌握与工作需要相适应的知识与技能；拓宽学习途径，向书本学、向实践学、向他人学。

在沟通协调能力方面，要求公务员具有全局观念、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；能够尊重他人，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。

在创新能力方面，要求公务员思想解放，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，善于发现和扶植新生事物，总结新鲜经验；善于分析新情况，提出新思路，解决新问题，并能结合实际，创造性地开展工作。

在应对突发事件能力方面，要求公务员有效掌握工作相关信息，及时捕捉带有倾向性、潜在性的问题，制定可行性预案，并争取把问题解决于萌芽之中；能够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，要做到头脑清醒，科学分析，敏锐把握事件的潜在影响，密切掌握事态发展情况；能够准确判断形势，果断行动，整合资源，调动各种力量，有序应对突发事件。

在心理调适能力方面，要求公务员事业心强，有积极、乐观、向上的精神状态和爱岗敬业的热情；能够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；具有良好的心理适应性，心胸开阔，容人让人，不嫉贤妒能。

广大乡镇公务员一定要认真学习国家人事部颁布的上述标准，结合自己的工作实际，从学习和工作实际中，努力提升自己的综合能力，大大增强自己的执政水平，提高行政效率，为新农村建设事业贡献自己的力量。

二、在新农村建设中提高乡镇公务员的通用能力

在新时期新形势下，建设社会主义新农村、构建和谐乡镇，是乡镇党委和政府工作的重要内容，对乡镇公务员的通用能力也提出了更高的要求，面对各种复杂的社会矛盾，我们的任务更加艰巨，许多工作作风需要改进，不能总是“老办法不适合，新办法不会用，硬办法不能用，软办法不顶用”。我们要抛弃传统的习惯性思维方式，改变过去那种简单的工作方法，努力提高自己的综合素质。在构建和谐社会、建设社会主义新农村的过程中，乡镇公务员怎样发挥自己的积极作用，并作出自己应有的贡献呢？这是广大基层公务员能力建设方面所面临的重要挑战。在乡镇地方，民众的素质参差不齐，经济相对不发达，社会矛盾比较突出，乡镇公务员保持着与人民群众的关系最直接、最紧密的联系，担负着服务群众、团结群众、引导群众、稳定农村的重任。乡镇公务员的工作表现与综合能力如何，直接影响着新农村建设的进程，影响着构建和谐乡镇社会的成败。因此，乡镇公务员要从以下几个方面提高自己的综合能力。

1. 提高自觉学习能力

在学习条件相对落后的乡镇地区，公务员要提高自己的自学能力并不容易，相当部分乡镇公务员不重视学习，平时学习往往流于形式，或者不认真听课，或者考试前临时抱佛脚，效果可想而知。我们不仅要学习基本的政治理论知识、科学发展观以及构建和谐社会等知识，同时也要重视法律知识以及其他领域知识的学习和更新。例如，可以学习各种