

A TRAINING COURSE FOR THE FIRST-POST PUBLIC SERVANTS

国家公务员

初任培训教程

主 编 / 唐代望 王卫国

副主编 / 余 静

中国广播电视出版社

国家公务员的入门课

——《国家公务员初任培训教程》序

广州市人事局局长 潘潇

大力加强公务员的教育培训工作，努力造就一支高素质的公务员队伍，推动广州由人口资源大市转化为人才资源强市，是建成现代化中心城市的基本保证，也是为提高国际竞争力，在国际市场竞争中赢得胜利的重要条件。

初任培训，是公务员培训最基本的、最主要的形式之一，属于入门培训。它既是新录用人员取得上岗合格证书的基本要求，也是落实公务员录用制度的一个重要环节；既是丰富公务员知识层面，实现行政管理科学化的必要途径，又是为组织考核新录用人员表现提供可靠的依据。它以职位能力要求为标准，着重帮助公务员树立公仆意识，了解党和国家的大政方针、从政的基本理论、法规和业务技能、以及政府机关工作的性质和特点，明确自己将从事的工作内容、职责范围和服务对象，初步掌握行政管理的基本知识、工作程序和工作方式以及行为规范，以适应工作岗位的需求。初任培训的成绩，作为确定新录用人员能否任职定级的条件之一。因此，初任培训是把住公务员进口关的培训，至关重要。

要。我衷心地希望新录用的人员认真学好入门的必修课，为上岗作好必要的充分的准备。

市人事局认真组织有关专家、学者编写《国家公务员初任培训教程》，为初入门的公务员掌握必备的知识提供一本教科书，层次分明，论理得当，求实求新，可读性强，是作者辛勤劳动的成果。因此，我高兴为之作序。

当前，从中央到地方各级政府都十分重视人才资源的能力建设，确立了“人才资源是经济社会发展第一资源”的战略思想，特别是面对“入世”，把加强对公务员的培训，提高公务员依法行政能力和行政管理水平，作为当务之急。公务员培训工作从来没有像今天这么重要，这样紧迫。我希望理论工作者与实际工作者继续密切合作，以改革创新、与时俱进的精神，认真总结培训经验，编写更多更新、高水平、实用性强的公务员培训教材，为提高我市公务员队伍整体素质和业务能力做出更大的贡献。

二〇〇二年五月

目 录

序.....	潘 潇 (1)
--------	---------

第一讲 邓小平理论

第一节 邓小平理论的历史地位	(1)
----------------------	-----

一、邓小平理论是马克思主义与中国实际相结合的第二次历史 性飞跃	(1)
--	-----

二、邓小平理论是马克思主义在中国发展的新阶段 ..	(6)
---------------------------	-----

第二节 邓小平理论的精髓	(8)
--------------------	-----

一、解放思想、实事求是的思想路线	(8)
------------------------	-----

二、解放思想、实事求是邓小平理论的精髓	(15)
---------------------------	------

第三节 邓小平政治体制改革理论	(19)
-----------------------	------

一、政治体制改革及其重要性和迫切性	(19)
-------------------------	------

二、政治体制改革的目标和原则	(23)
----------------------	------

三、政治体制改革的主要内容	(25)
---------------------	------

第四节 坚持和发展邓小平理论，努力实践江泽民“三个代表” 的重要思想	(30)
---	------

一、“三个代表”重要思想的科学内涵和意义	(30)
----------------------------	------

二、“三个代表”重要思想在广东的实践·····	(35)
-------------------------	------

第二讲 依法行政

第一节 依法行政概述 ·····	(41)
-------------------------	------

一、行政法	(41)
-------	------

二、行政行为	(46)
--------	------

三、依法行政的必要性	(52)
------------	------

第二节 依法行政的具体要件 ·····	(54)
----------------------------	------

一、行政主体必须是依法成立	(54)
---------------	------

二、行政主体必须在法定权限范围内行使职权	(57)
----------------------	------

三、行政主体行使行政职权必须符合法律目的	(58)
----------------------	------

四、行政主体行使职权必须遵守法定程序	(61)
--------------------	------

五、行政主体作出具体行政行为必须有合法的证据	(63)
------------------------	------

六、行政主体行使职权适用依据要正确	(65)
-------------------	------

第三节 依法行政的保障制度 ·····	(67)
----------------------------	------

一、依法行政的监督	(67)
-----------	------

二、违法行政的责任	(72)
-----------	------

第三讲 社会主义市场经济

第一节 社会主义市场经济基本理论 ·····	(79)
-------------------------------	------

一、市场经济及其一般理论特征	(79)
----------------	------

二、我国社会主义市场经济的建立和发展	(87)
--------------------	------

第二节 社会主义市场经济体制的基本框架 ·····	(91)
----------------------------------	------

一、深化国有企业改革，建立适应市场经济发展要求的现代企业制度	(91)
二、加快市场体系的培育，建立统一开放、竞争有序的完善的市场体系	(93)
三、建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系	(96)
四、建立公平和效率相统一的分配制度和多层次的社会保障制度	(98)
第三节 “十五”计划与 21 世纪初期我国的经济发展 ...	(100)
一、“十五”计划时期我国国民经济和社会发展的指导方针和主要目标	(100)
二、“十五”时期我国经济发展的主旋律——经济结构调整	(103)
三、“十五”时期我国实施可持续发展战略的重头戏——科教兴国	(106)
四、广州“十五”计划与现代化中心城市建设	(108)

第四讲 公共行政与政府机构改革

第一节 公共行政简述	(113)
一、公共行政的涵义	(113)
二、公共行政的功能	(114)
三、公共行政的原则	(116)
第二节 公共行政理论与运作	(117)
一、公共行政基本理论	(117)

二、公共行政的运作	(129)
第三节 政府机构设置与管理	(140)
一、政府机构概况	(140)
二、政府机构管理	(144)
第四节 政府机构改革	(150)
一、我国政府机构改革的回顾	(150)
二、我国政府机构改革中的难点	(154)
三、我国政府机构改革的价值选择	(156)
第五节 政府职能转变	(157)
一、政府职能转变思想的形成	(157)
二、政府职能转变的主要内容	(160)
三、推进我国政府职能转变的对策	(161)

第五讲 电子政府

第一节 电子政府的内涵和主要特征	(167)
一、电子政府的内涵	(167)
二、电子政府的主要特征	(168)
第二节 电子政府的意义和基本构架	(170)
一、建立电子政府的意义	(170)
二、电子政府的基本构架	(172)
第三节 建立电子政府的基本途径	(180)
一、建立电子政府面临的问题	(180)
二、建立电子政府的原则	(182)

三、建立电子政府的主要对策	(183)
---------------------	-------

第六讲 国家公务员制度

第一节 国家公务员制度概述	(189)
----------------------------	--------------

一、国家公务员制度的涵义	(189)
--------------------	-------

二、我国国家公务员制度的主要特征	(189)
------------------------	-------

三、国家公务员制度的基本原则	(192)
----------------------	-------

四、建立国家公务员制度的意义	(193)
----------------------	-------

第二节 国家公务员制度的主要内容	(194)
-------------------------------	--------------

一、国家公务员的范围	(194)
------------------	-------

二、保障机制	(195)
--------------	-------

三、管理机制	(197)
--------------	-------

四、监督机制	(201)
--------------	-------

第三节 不断完善国家公务员制度	(203)
------------------------------	--------------

一、建立国家公务员制度的成效	(203)
----------------------	-------

二、完善国家公务员制度	(204)
-------------------	-------

第四节 国家公务员行为规范	(211)
----------------------------	--------------

一、国家公务员行为规范概述	(211)
---------------------	-------

二、国家公务员政治行为规范	(214)
---------------------	-------

三、国家公务员职业道德规范	(218)
---------------------	-------

四、国家公务员业务行为规范	(223)
---------------------	-------

第七讲 公文写作与处理

第一节 公文概说	(232)
-----------------------	--------------

一、公文的概念	(232)
二、公文的分类	(232)
三、公文的特点	(233)
四、公文的作用	(235)
第二节 公文的行文规则	(236)
一、行文的基本规则	(236)
二、部门行文的规则	(237)
三、协商一致的规则	(238)
四、联合行文的规则	(238)
五、向上行文的规则	(240)
六、抄送的规则	(241)
第三节 公文的格式	(242)
一、眉首部分	(242)
二、主体部分	(243)
三、版记	(245)
第四节 公文各文种的写作	(253)
一、命令（令）	(253)
二、决定	(254)
三、公告	(254)
四、通告	(255)
五、通知	(259)
六、通报	(265)
七、议案	(271)

八、报告	(272)
九、请示	(275)
十、批复	(279)
十一、意见	(281)
十二、函	(285)
十三、会议纪要	(288)
第五节 公文处理	(289)
一、公文处理的基本原则	(289)
二、公文处理的具体程序	(290)

第八讲 中国人世公共行政必须适应全球化的竞争

第一节 中国入世的形势	(295)
一、中国坚定不移入世	(295)
二、中国人世后的权利与义务	(298)
三、中国人世的机遇和挑战	(302)
第二节 建立与国际接轨的公共行政体制	(314)
一、领导体制必须从过分集权转到合理分权，各就各位， 各尽其能	(315)
二、法制建设必须从封闭内向转到开放外向，一视同仁， 平等待遇	(320)
三、政策制定必须从滞后补救转到先行预防，创立体系， 富国利民	(324)

四、行政行为必须从“暗箱操作”转到公开透明，群众参政，共商国事	(326)
第三节 健全和完善市场经济体系	(332)
一、我国市场经济的现状和对策	(332)
二、拓展和完善服务市场	(339)
三、把知识产权保护提到战略高度	(345)
第四节 在国际市场中依法反倾销	(348)
一、倾销与反倾销的涵义	(348)
二、反倾销是贸易保护的利器	(351)
三、中国高擎反倾销大旗	(353)
第五节 造就新型人才 应对入世挑战	(357)
一、人才推动社会进步，人才决定入世成败	(357)
二、全球打响争夺人才大战，我国力争占领制高点	(359)
三、加速教育改革，开发人才资源	(364)
四、广纳天下贤才，营造人才高地	(368)
后记	(375)

第一讲 邓小平理论

第一节 邓小平理论的历史地位

江泽民同志在党的十五大报告中指出：“在社会主义改革开放和现代化建设的新时期，在跨越世纪的新征途上，一定要高举邓小平理论的伟大旗帜，用邓小平理论来指导我们整个事业和各项工作。这是党从历史和现实中得出的不可动摇的结论。”他在庆祝中国共产党成立 80 周年的讲话中也指出：“在新的历史时期，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想，关键要坚持用邓小平理论去观察当今世界、观察当代中国，不断总结实践经验，不断作出新的理论概括，不断开拓前进。”

邓小平理论的产生，是中国共产党对于社会主义认识史上的一次巨大飞跃。它第一次系统地回答了在中国这样经济文化比较落后的国家如何建设社会主义，如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题，用新的思想、观点，继承和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想。邓小平理论是在和平与发展成为时代主题，我国改革开放和社会主义现代化事业不断前进，中国人民正在创造充满生机与活力的社会主义的条件下建立和发展起来的，是在总结了我国社会主义建设正反两方面的经验并借鉴了其他国家社会主义建设经验教训的基础上，逐步形成和发展起来的。邓小平理论是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是当代中国的马克思主义。

一、邓小平理论是马克思主义与中国实际相结合的第二次历史性飞跃

（一）两次历史性飞跃

中国共产党是在实践中坚持和发展马克思主义的党。在我们党 80 年的历史进程中，在马克思主义同中国革命、建设和改革的实际相结合的过程中，产生了两次历史性飞跃，形成了两大科学思想体系。

第一次飞跃发生在新民主主义革命时期，其理论成果是被实践证明了的关于中国革命的正确理论原则和经验总结，它的主要创立者是毛泽东，我们党把它称为毛泽东思想。毛泽东思想是马克思主义基本原理与中国革命的具体实际相结合的产物，它正确地回答了在中国这样一个东方大国如何进行新民主主义革命的基本问题，明确了新民主主义革命的性质、任务、动力、对象和前途等一系列问题，引导中国革命走向胜利。新中国成立后，以毛泽东为核心的第一代中央领导集体，又领导全党和全国人民实现了从新民主主义到社会主义的转变，建立了社会主义制度。因此，毛泽东思想是马克思主义在中国的新发展。

第二次飞跃发生在社会主义建设时期，其理论成果是建设有中国特色社会主义理论。党的十一届三中全会以来，以邓小平为核心的党的第二代领导集体，在总结新中国建立 30 多年正反两方面经验的基础上，在我国改革开放和现代化建设的实践中，找到了有中国特色的社会主义道路，对中国社会主义的发展阶段、根本任务、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等一系列基本问题作出了正确回答，形成了建设有中国特色的社会主义理论，把中国的社会主义建设事业推进到一个新阶段。我们党称这一理论为邓小平理论。党的十五大报告对这个理论作了全面深刻地阐述，指出“在当代中国，只有把马克思主义同当代中国实践和时代特征结合起来的邓小平理论，而没有别的理论能够解决社会主义的前途和命运问题。”十五大决定，把作为毛泽东思想的继承和发展的邓小平理论确立为中国共产党的指导思想，这是党在世纪之交的关键时刻作出的关系党和国家前途命运的历史性决

定。

如上所述，两次历史性飞跃都是在马克思主义基本原理和中国具体实际相结合的过程中实现的，都是马克思主义在中国发展的成果；毛泽东思想和邓小平理论都是我党和我国人民实践经验的科学总结，是集体智慧的结晶。两者所不同的是：第一，两大理论成果形成的历史条件不同。毛泽东思想是在党领导的将半殖民地半封建的旧中国变为社会主义新中国的革命过程中形成的；邓小平理论是在中国由不发达的社会主义国家变成富强、民主、文明的社会主义现代化国家的建设过程中形成的。第二，两大理论成果所承担的历史使命也是不相同的。毛泽东思想主要回答和解决的是半殖民地半封建的中国向何处去的问题，即中国的建国问题；邓小平理论是在中国进入社会主义社会后，继承毛泽东等党的第一代领导人的未尽之业，主要回答和解决的是“什么是社会主义，怎样建设社会主义”的问题。因此，邓小平理论对毛泽东思想的继承和发展不是在一些个别问题或具体论断上的继承和发展，而是整体上的推进。正是在这个意义上，我们说邓小平理论是马克思主义在中国发展的“新阶段”。

（二）邓小平理论形成的历史条件

为了深刻理解邓小平理论的历史地位和科学体系及其精髓，首先必须考察这一理论形成和发展的历史条件。

1. 马克思列宁主义、毛泽东思想的基本原理及其基本立场、观点和方法，是邓小平理论形成的理论基础

马克思列宁主义、毛泽东思想是科学理论体系与崇高价值体系的统一。作为一个科学的理论体系，马克思列宁主义、毛泽东思想揭示了整个世界包括自然、社会和人类思维发展的一般规律，特别是人类社会由资本主义向社会主义发展的规律，科学地表述了马克思主义者对世界的总的看法和根本观点，为无产阶级和广大劳动群众提供了认识世界和改造世界的伟大工具；作为一

个价值体系，马克思列宁主义、毛泽东思想则反映了无产阶级要求建立社会主义和共产主义社会，实现自身解放和全人类解放的崇高理想。邓小平指出：“我们搞改革开放，把工作重心放在经济建设上，没有丢马克思，没有丢列宁，也没有丢毛泽东。老祖宗不能丢啊！”^①“老祖宗不能丢”，最重要的是坚持马克思列宁主义、毛泽东思想的基本原理，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法，结合社会主义建设新的实践经验和时代要求，用新的观点发展马克思主义，说出老祖宗没有说过的符合客观实际的新话。邓小平正是在新的历史条件下，把继承、坚持与发展、创新辩证地统一起来，使马克思主义在当代进入了新境界，达到了新高度。

2. 对建国以后正反两方面历史经验的总结，是邓小平理论形成的历史根据

20 世纪 50 年代中期，以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体，在基本完成生产资料私有制的社会主义改造、建立起社会主义制度的同时，开始了对中国社会主义建设道路的探索，提出要逐步把我国建设成为社会主义现代化强国，要进行以发展经济和文化为主要内容的中国第二次革命，要从中国实际出发、走出中国自己的工业化和现代化道路等重要思想。但是，由于 1957 年以后党在指导思想上发生了“左”的错误，这一探索不仅未能坚持下去，而且造成了长达 20 年的曲折。从十一届三中全会开始，党所面临的任务异常艰巨，情况也极为复杂。很多旧问题需要继续解决，新问题更是层出不穷。以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体，坚持了解放思想、实事求是的思想路线，在实现指导思想的拨乱反正和全面改革中，认真总结和吸取我国社会主义建设正反两方面的历史经验，从本质上把握了中国

^① 《邓小平文选》，第 3 卷，第 369 页。

社会主义建设的客观规律，并创立了邓小平理论。

3. 我国改革开放和现代化建设的实践，是邓小平理论形成的现实依据

改革开放 20 多年来，国内形势发生了一系列极其深刻的历史性变化：第一，彻底实现了党和国家工作重点的转移，全面开展了社会主义现代化建设，实现了从“以阶级斗争为纲”到经济建设为中心的历史性飞跃。虽然我国的经济技术水平和人民生活水平还远未摆脱落后状态，但是我们所取得的成就是巨大的，实实在在的，是有目共睹的。第二，坚定不移地实行了改革开放，实现了从封闭僵化的旧体制到充满生机活力的新体制的转变。新时期最大的特点是改革开放。从十一届三中全会开始，中国的改革开放经历了从农村到城市，从经济到政治、科技、教育等各方面波澜壮阔的历史发展过程。第三，彻底摆脱了“文化大革命”十年动乱的消极影响，巩固和发展了安定团结的政治局面，为改革开放和社会主义现代化建设提供了可靠的政治保证。新的历史条件呼唤着新的理论。亿万人民伟大的、生动活泼的社会主义实践，为邓小平理论的形成提供了坚实的实践基础。

4. 当代国际局势的新发展，是邓小平理论形成的时代背景

20 世纪 60 年代末特别是 80 年代以来，国际政治、经济形势发生许多重大的变化。一是社会主义与资本主义之间的矛盾仍然存在，但其表现形式发生变化，两种社会制度已经进入了共处与竞争的相持阶段，斗争的方式也由过去的武力对抗为主变为和平竞争为主。二是经济和科技因素在各国对外关系和整个国际关系中的作用明显上升，国际竞争更依赖于科学技术的发展和综合国力的增强。三是世界经济国际化和区域化、集团化的趋势在发展。尤其值得注意的是，第三世界国家在国际政治舞台上的作用越来越大，由一两个超级大国主宰世界的历史已经过去，世界正向多极化发展，虽然世界依然很不安宁，霸权主义、强权政治依

然存在，但是，无论如何，时代主题已由过去的战争与革命转变为和平与发展。经过多年的思考，邓小平明确指出：“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题。”^①“中国对外政策的目标是争取世界和平。在争取和平的前提下，一心一意搞现代化建设，发展自己的国家，建设具有中国特色的社会主义。”^②

总之，正是这样立足中国而又面向世界，总结历史而又正视现实、放眼未来，把马克思主义基本原理同中国的国情和时代特征结合起来，在研究新情况、解决新问题的过程中进行锲而不舍的理论探索，才有邓小平理论的形成与发展。

二、邓小平理论是马克思主义在中国发展的新阶段

对于邓小平理论是马克思主义在中国发展的新阶段，是当代中国的马克思主义这一重要论断，江泽民同志在党的十五大报告中运用历史唯物主义和辩证唯物主义的科学方法，坚持理论和实践的统一、历史和逻辑的统一、基本国情和时代特征的统一，从四个方面进行了确凿的、有说服力的论证：

（一）邓小平理论坚持解放思想、实事求是，在新的实践基础上继承前人又突破陈规，开拓了马克思主义的新境界。实事求是马克思列宁主义的精髓，是毛泽东思想的精髓，也是邓小平理论的精髓。1978年邓小平《解放思想，实事求是，团结一致向前看》这篇讲话，是在“文化大革命”结束以后，中国面临向何处去的重大历史关头，冲破“两个凡是”的禁锢，开辟新时期新道路、开创建设有中国特色社会主义新理论的宣言书。1992年邓小平南巡谈话，是在国际国内政治风波严峻考验的重大历史关头，坚持十一届三中全会以来的理论和路线，深刻回答长期束

① 《邓小平文选》，第3卷，第105页。

② 《邓小平文选》，第3卷，第57页。