

公务员培训全国统编教材

主编 尹蔚民

# 公务员初任培训

# 读本

中国人事出版社

公务员培训全国统编教材

# 公务员初任培训读本

主编 尹蔚民

中国人事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公务员初任培训读本/尹蔚民主编. —北京: 中国人事出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 80189 - 754 - 1

I. 公… II. 尹… III. 公务员—基本知识—中国—干部教育—教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 082867 号

**中国人事出版社出版**

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

\*

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 13.375

字数: 300 千字 印数: 1—5000 册

**定价: 28.00 元**

# 《公务员初任培训读本》

## 编委会名单

主 编：尹蔚民

编委会：（以姓氏笔画为序）

王 德	王文铎	王龙江	王国辉	艾一平
刘 丹	刘 威	刘海涛	刘武斌	任 进
李红霞	李现曾	李春临	杨立华	杨爱华
张仁峰	陈 冰	陈 祎	林志春	周娜嘉
侯卫真	高光宇	高培勇	贾 瑾	崔 军
曹润芳	董振华	傅兴国		

# 与年轻干部谈成长

（代序）

张柏林

年轻干部的成长事关党和国家的前途命运，事关社会主义现代化事业的未来。党的十六大确立了“三个代表”重要思想在全党的指导地位，绘就了全面建设小康社会的宏伟蓝图。政治路线确定后，目标和任务能否顺利实现，就取决于我们的干部路线，取决于有没有一支优秀的干部队伍。在这里，我想结合学习党的十六大精神，就年轻干部的成长讲几点看法。

## 刻苦学习 提高素质

十六大报告强调指出，要形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。学习，是时代赋予我们第一位的任务。我们生活在一个充满挑战的时代，许多新事物需要我们去学习、去探索、去实践，许多新问题等待我们去研究、去回答、去解决。这对领导干部尤其是年轻干部的理论修养、领导能力和知识水平都提出了新的更高的要求。有的同志自我感觉良好，认为自己有文化、有经验、有能力，不用学习照样可以干好工作。这实际上是在吃老本。时代在进步，社会在发展，科技进步日新月异，知识更新日益加快，学习如逆水行舟，不进则退。正如古人所言，士三日不读书，便语言无味，面目可憎。一个干部不学习、不爱读书，就会缺少灵气、迷迷糊糊，就不能适应工作的需要，成长也不会快。人们经过的事情越多，越感到“书到用时

方恨少，事非经过不知难”的深刻含义。年轻干部一定不要虚度年华，要在有限的的时间里学到更多的东西。

学习，最重要的是加强理论学习。作为党的领导干部，只有理论上清醒、坚定，政治上才能清醒、坚定。要加强马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的学习，努力掌握理论体系和精神实质。当前，最重要的是要学习好十六大精神，深刻领会“三个代表”重要思想，用发展着的马克思主义武装头脑，指导工作。学习，还要学习本职工作所必备的知识，学习现代经济、科技、管理、法律等方面的知识，努力使自己成为某一方面的行家里手。

要学习的东西这么多，工作任务又很重，还有家庭负担，如何才能保证学有时间、学有所获呢？一是要挤时间学习，特别是挤业余时间学习。现在，有的年轻同志将大量业余时间用在了应酬上，赴饭局，打麻将，聊大天，时间就这样白白溜走了。如果我们每天能挤出1小时用来学习，一年就是365个小时，可以学到多少东西！二是要有刻苦钻研的精神。大多数人的智商都是差不多的，关键在于刻苦和努力的程度。只要我们多钻研，下苦功，有读书破万卷的精神，并且长期坚持下去，必有收获。三是要勤于思考，善于积累。大家都在学习，为什么效果却不一样？这里有个方法问题。要勤于思考，把脑筋开动起来。“学而不思则罔，思而不学则殆。”还要善于积累，从一点一滴做起。正如华罗庚所言：“聪明在于学习，天才在于积累”。四是要坚持理论联系实际，学以致用。要联系思想实际和工作实际。古人尚且讲读书养气，养浩然正气，党员干部更要联系自己的思想实际，解决好世界观、人生观和价值观问题，树立正确的权力观、地位观和利益观。学会用理论指导实践，提高分析解决问题的能力，增强工作的原则性、系统性、预见性和创造性。五是不仅要读书

本上学，还要向实践学习，向人民群众学习，向周围同志学习。

## 与时俱进 开拓创新

创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。新世纪新阶段，我们党确立了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的奋斗目标。实现这一奋斗目标，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措。这些新思想、新突破、新局面、新举措从何而来？只有通过与时俱进、开拓创新而来。

如何才能做到与时俱进、开拓创新呢？首先，要解放思想、更新观念。作为年轻干部，一定要有那么一股蓬勃朝气，那么一股冲劲、闯劲。现在，有的干部年纪不大，却暮气沉沉。这种状况要改变。全面建设小康社会，没有现成的经验可以借鉴，必须更新观念，大胆创新，勇于提出新的工作思路。各地的发展能否抓住机遇，很重要的一条，就是看领导干部能否解放思想、更新观念、开拓创新。其次，要克服自满思想。我们不能满足于已有的成绩，要进一步解放思想，增强政治责任感和历史使命感，以创新的意识、创新的精神、创新的思路开展工作，争取更大成绩。第三，要克服畏难情绪。有的同志在工作中看到问题，往往畏首畏尾，停滞不前。这种消极的思想情绪千万要不得。毛泽东同志说过，人是要有一点精神的。面对困难，要有战胜困难的勇气；面对问题，要有解决问题的决心；面对挑战，要有应对挑战的办法。

与时俱进、开拓创新，还要注意处理好几个关系：一是解放思想与实事求是的关系。我们强调解放思想、开拓创新，是建立在实事求是基础上的。离开实事求是谈解放思想，只能是不切实际的空想；离开实事求是谈改革创新，就会脱离实际。现实生活

中这样的教训很多。有的人标新立异、脱离实际、不求实效，最终损害了群众利益。二是继承与创新的关系。创新是扬弃，而不是全盘否定、推倒重来、割断历史。老祖宗不能丢，好的东西一定要继承下来，这样才能进步。我们一定要坚持马克思主义基本原理，又要谱写新的理论篇章；要发扬革命传统，又要创造新鲜经验。三是借鉴他人新鲜经验与结合本地实际的关系。借鉴他人新鲜经验为我所用，改进和完善自己的思路和做法，是创新的重要方式之一。但借鉴不等于照搬照抄。有的人也重视他人经验，但不注意与本地的实际相结合，盲目照搬，结果事与愿违。一定要把学到的先进经验和方法，与本地区的实际情况结合起来，创造性地开展工作。

## 牢记宗旨 服务群众

十六大报告指出，我们党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。目前，干部队伍的主流是好的，绝大多数人为党和人民的事业兢兢业业，任劳任怨，埋头苦干。但也有一少部分党员领导干部忘记了党的宗旨，形式主义、官僚主义作风和弄虚作假、铺张浪费行为相当严重。一个非常突出的问题就是浮躁。比如，有的工作浮于表面，喜欢大轰大嗡，热闹非凡，却政绩平平，面貌依旧；有的急功近利，搞一些脱离实际、华而不实的“形象工程”、“政绩工程”，甚至不为后人考虑，竭泽而渔；有的不愿意吃苦，高高在上，不关心群众，即使下基层，也是走马观花、蜻蜓点水，不解决问题。这些都是人民群众十分反感的，是和“三个代表”重要思想格格不入的。

牢记宗旨、服务群众，首先，要牢固树立马克思主义群众观。人民群众是历史的创造者，是推动历史前进的动力。我们党是深深扎根于人民群众之中的，离开了人民群众的支持与拥护，



我们党就失去了存在和发展的基础。这些观念要在我们的头脑中安家落户。其次，要摆正自己与群众的关系。有的群众将我们一些主要领导干部称为“父母官”。对这个称呼，我们要有清醒的认识。我们的衣食、权力，都是人民给的，人民群众才是我们的衣食父母。第三，要诚心诚意办实事。服务群众要出自真心，要在为群众办实事、办好事的实践中实现自己的人生价值和崇高追求。为群众服务要脚踏实地，不要急功近利，不要摆花架子，搞形式主义。要始终用群众赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应、满意不满意来检验我们的工作。

## 淡泊名利 积极进取

十六大报告指出，要大力弘扬求真务实、开拓进取的精神，始终保持共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气。这就要求每一个共产党员和领导干部，无论从事什么工作，担任什么职务，都要以“三个代表”重要思想为指导，淡泊名利，积极进取，全心全意为人民服务。对年轻干部来说，能不能正确对待名、权、位，是一个十分现实的考验。

绝大多数年轻干部都能正确对待名利、地位和职务升迁，但毋庸讳言，少数人的心态不平衡，有的看到别人提拔了，自己没有动静，就感到心情不舒畅，整天设计自己的“升官图”，到处拉关系，跑门子，结交一些“有用”的人，追名逐利；有的刚走上一个领导岗位，新的椅子没坐多久就耐不住了，就开始考虑下一步如何发展，到处去包装自己，推销自己。江泽民同志曾多次强调，共产党人要立志做大事，不要立志做大官。每一个领导干部都要经常想一想，过去参加革命是为什么？现在当干部应该做什么？将来身后留点什么？年轻干部一定要按照江泽民同志提出的要求，认真考虑这些问题，想清楚、想正确了，就能树立正

确的权力观、地位观和利益观，就能保持一种良好的心态。

有上进心是正常的，希望自己的工作得到承认、职务得到提升，也是正常的。问题在于怎样摆正个人目标和党的事业的关系？通过什么途径达到这些目的？有人说，升迁须有靠山，有关系。我认为，主要靠两条，一是个人条件，二是工作需要。这两条当中，关键还是要看个人条件。工作需要，也可以说是客观机遇，对每个人来说都是平等的。一个人平时不努力工作，不认真学习，工作能力和工作质量不高，上级不满意你的工作，同级不认可你，下级对你不服气，即使机遇来了也把握不住。当然也不可否认，当前在用人方面确实还存在一些不正之风和腐败现象，个别素质不高的人通过跑官要官达到了目的。但这只是个别的和暂时的现象。一个有人格的人，一个有雄心大志的人，决不能受这些歪风邪气的影响。应该相信，随着干部人事制度改革的不断深入，干部选拔任用机制和管理监督机制的建立健全，用人上的不正之风和腐败现象一定会得到有效的遏制。现在选拔任用干部，民主程度越来越高了，程序越来越规范了。选拔一个干部，要经过民主推荐、组织考察、讨论决定等几道程序。你素质不高、能力不强、政绩不突出，群众能推荐你吗？组织能信任你、任用你吗？因此，年轻干部一定要把个人进步与党和人民的事业有机结合起来，积极进取，增长本领，创造业绩。

## 艰苦奋斗 廉洁自律

我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。我国目前的综合国力，与发达国家相比还有较大的差距，特别是西部地区的发展更落后一些，少数地区贫困问题仍然比较突出。全面建设小康社会，还需要我们长期艰苦奋斗。

大多数领导干部工作扎实、深入，密切联系群众，艰苦奋斗。但也有少数干部，忘记了艰苦奋斗的优良传统，工作不深入，不刻苦，不细致，大而化之；生活上追求享乐，比吃、比穿、比车、比住房，奢侈浪费。这些问题如不及时加以纠正，任其发展蔓延开来，是很危险的。当前，社会上一些人利用金钱、美色等手段，拉拢腐蚀我们的干部。领导干部特别是年轻干部要提高警惕。同志们都比较年轻，有发展潜力，手中还有一定的权力，往往成为那些人研究和攻关的重点对象。年轻干部要警钟长鸣，自重、自省、自警、自励，在各种诱惑和考验面前把握住自己，万不可心存侥幸。要对党负责，对事业负责，对个人前途负责，对家庭负责，严格要求自己，时刻不忘廉洁自律。

做到艰苦奋斗，廉洁自律，一是要有坚定的理想信念。近几年，一些领导干部之所以走上违法犯罪的道路，一个根本原因，就是他们丧失了理想信念。“河北第一秘”李真，在剖析其犯罪根源时写道：“我对党的理想、信念产生了动摇。认为与其一旦江山易手自己万物皆空，不如权力在握之时及早作经济准备，如有不测也万无一失。”正是由于理想信念的倾覆，才使他一步步走上了犯罪的道路。二是要约束、克制自己的欲望。人有欲望是正常的，而有的欲望如不加以克制又是无止境的。在物质生活上必须克制自己过高的欲望，克服拜金主义和享乐主义。不义之财，断不可取。三是要自觉遵守廉洁从政的各项规定。领导干部不仅要严格要求自己，还要管好自己的配偶、子女和身边工作人员，防止他们利用自己的职权和影响谋取非法利益。希望年轻干部都要有为人民鞠躬尽瘁的精神，经得起权力、金钱、美色的考验，在工作圈、生活圈、社交圈都能做到一尘不染，一身正气。

（张柏林：中组部原副部长、原人事部部长、全国人大法律委员会副主任委员。本文摘自2003年第10期《求是》杂志。）

# 目 录

代 序 与年轻干部谈成长 .....	(1)
第一讲 中国特色社会主义理论体系 .....	(1)
第二讲 科学发展观 .....	(10)
第三讲 公共经济 .....	(36)
第四讲 中国政治制度与政府运作概况 .....	(61)
第五讲 依法行政 .....	(89)
第六讲 电子政务 .....	(121)
第七讲 公共政策 .....	(146)
第八讲 公务员制度 .....	(185)
第九讲 公务员义务权利与行为规范 .....	(211)
第十讲 公务员保守国家秘密行为规范 .....	(238)
第十一讲 机关公文写作与处理 .....	(255)
第十二讲 公务员工作方法 .....	(284)
第十三讲 公务员心理调适 .....	(308)
第十四讲 公务员谈成长 .....	(324)
附录1 中华人民共和国公务员法 .....	(352)
附录2 行政机关公务员处分条例 .....	(371)
附录3 公务员考核规定(试行) .....	(384)
附录4 国家公务员行为规范 .....	(390)

附录5	国家行政机关公文处理办法·····	(391)
附录6	中华人民共和国保守国家秘密法·····	(401)
附录7	校对符号及其用法·····	(406)
后 记	·····	(412)

# 第一讲 中国特色社会主义理论体系

## 【学习目的】

1. 了解马克思列宁主义中国化的发展历程；
2. 掌握中国特色社会主义理论体系的主要内容；
3. 在武装思想和指导实践两方面取得新成效。

## 一、中国共产党人的指导思想

### （一）指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义

领导我们事业的核心力量是中国共产党，指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义。这是近代以来中国社会发展的必然要求。历史经验表明，以马克思列宁主义为指导，必须实现马克思列宁主义的基本原理同实际相结合，不断进行理论创新。

马克思有一句名言，即哲学家们只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界。“解释世界”是改变世界的思想前提，“改变世界”则是解释世界的目的和归宿，同时也为更加科学地解释世界提供客观依据和新鲜经验。马克思主义是19世纪中叶西欧资本主义发展的产物，是人类文明成果的结晶，是工人阶级及其政党——共产党的指导思想。它不仅关注工人阶级的解放事业，而且也关注全人类的命运；不仅主张“每个人的自由发展”，而且强调“一切人的自由发展”。因此，它本身不仅具有鲜明的阶级性，而且也蕴涵着人类的普遍价值。社会主义的实

现，要靠工人阶级反对资产阶级革命斗争的推动，生产力和科学技术的巨大发展，以及一代新人的培养和造就。在当时的历史条件下，马克思主义主要关心的是工人革命的“第一步”，即如何使其上升为统治阶级，至于工人阶级在夺取政权以后如何建设新社会的问题则留给了后人，并一再嘱咐科学社会主义原理的实际运用，随时随地都要以当时的历史条件为转移。

列宁主义是马克思主义的重要组成部分，是马克思主义同20世纪初俄国实际以及时代特征相结合的产物。在列宁主义指导下，俄国共产党领导工人阶级取得了十月革命的胜利，实现了社会主义从理论到现实的历史性飞跃，并且首开经济文化相对落后国家建设社会主义之先河。但在如何过渡到社会主义的问题上形成了两种思路，即“战时共产主义政策”和“新经济政策”。多年之后，邓小平评价说：“可能列宁的思路比较好，搞了个新经济政策，但是后来苏联的模式僵化了。”这里所说的“苏联模式”，是在列宁逝世后通过社会主义改造和建设，形成的以“高度集中”为基本特征的社会主义经济政治体制。尽管如此，列宁的探索对经济文化相对落后的国家建设社会主义有着重要的指导意义。

社会主义从一国实践发展到多国实践以后，产生了马克思列宁主义的普遍原理、苏联经验如何在这些国家具体运用的问题。从中也产生了推动马克思主义新发展的动力。十月革命的一声炮响，给我们送来了马克思主义。在马克思主义与中国化的马克思主义之间，列宁主义搭起了重要的思想桥梁。

## （二）中国共产党人的长期探索过程

中国共产党从诞生之日起，就把马克思列宁主义确立为自己的指导思想。在把马克思主义的基本原理同中国革命的具体实践相结合的过程中，作出了自己的理论贡献。

以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思主义的基本原理同中国具体实际结合起来，创立了毛泽东思想，在马克思主义中国化的进程中迈出了重要的一步。在毛泽东思想指引下，中国共产党找到了一条适应中国国情的新民主主义革命道路，领导中国人民取得了新民主主义革命的胜利，建立了中华人民共和国，并在这个基础上确立了社会主义的基本制度，使中国进入了社会主义初级阶段。

20世纪50年代，中国的社会主义建设虽然沿袭了苏联模式，但自身的特点仍然十分明显。而且苏联模式的弊端也较早地引起了中国共产党人的注意。社会主义改造刚刚基本完成后，毛泽东就提出了以苏联经验为鉴戒，调动一切积极因素为社会主义事业服务的基本方针。在这个精神的指导下，我国的社会主义建设开局良好。但是，由于党刚刚走上执政地位，对全面建设社会主义的思想准备不足，也由于客观历史条件的制约，1958年以后党的指导思想逐步发生逆转，中断了社会主义道路的有益探索。即使如此，在此后的社会主义建设过程中，也一直存在着不同思路和方法的比较和争论，党也进行过纠正错误的努力。同时，也正是有了“文化大革命”那样的错误和挫折，才促使人们去思考和认识传统模式的弊端，更好地总结经验教训。因此，不论是成功还是失误，都为中国共产党继续探索积累了宝贵的思想财富。

党的十一届三中全会后，中国共产党在改革开放和现代化建设的实践中，领导人民开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据中国实际和时代特征为其赋予了鲜明的中国特色。党的十七大报告指出，中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系。这个理论体系坚持和发展了马克思列宁主义、



毛泽东思想，凝结了几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是马克思主义中国化最新成果。

马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系虽然产生于不同时期，面对不同任务，但都贯穿了唯物主义的世界观和方法论，体现了科学社会主义的基本原理，代表了社会历史发展方向和绝大多数人的根本利益，因此一脉相承。

### （三）中国特色社会主义理论体系的形成轨迹

党的十一届三中全会以来，以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，把马列主义、毛泽东思想同当代的中国实际和时代特征有机地结合起来，开辟了改革开放和社会主义现代化建设新时期，找到了一条适应当代中国实际的中国特色社会主义发展道路。1982年，邓小平同志首次提出了“中国特色社会主义”的命题，1992年党的十四大把“邓小平同志建设有中国特色社会主义理论”概括为九个方面，1997年党的十五大明确地把这个理论称为“邓小平理论”。邓小平理论是在和平与发展成为时代主题的历史条件下，在我国改革开放和现代化建设的实践中，在总结我国社会主义胜利和挫折的历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败历史经验基础上，逐步形成和发展起来的。邓小平理论第一次、初步地、比较系统地回答了什么是社会主义、在中国怎样建设社会主义的一系列问题，并指导我们党制定了社会主义初级阶段的基本路线。邓小平理论的形成标志着中国特色社会主义理论体系的初步形成。

进入20世纪80年代末90年代初，国际形势发生了深刻的变化，中国的改革开放和社会主义现代化建设也进入了一个新的发展阶段。和平与发展仍然是时代的主题，但世界范围内科学技术日新月异，各种思想文化相互激荡，综合国力竞争日趋加剧，国际共产主义运动步入低潮，形势逼人，不进则退；中国的改革