国家行政学院专题教材

公仆意识概论

GONGPU YISHI GAI LUN

王伟 主编

国家行政学院出版社

国家行政学院专题教材

公仆意识概论

GONGPU YISHI GAILUN

王伟 主编

国家行政学院出版社

编写说明

为实现在本世纪头二十年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化伟大目标，中国共产党作出继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质的重大决策。行政学院是干部教育培训的主渠道、主阵地，贯彻落实党中央、国务院一系列文件要求，创新培训理念体现需求特色，创新培训内容体现学科特色，创新培训方式体现教学特色，创新运行机制体现功能特色，着力提高学员素质和行政能力，在整个干部教育培训工作中发挥了不可替代的重要作用。

培训教材建设是干部教育培训的基础性工作，是提高教育培训质量和水平的重要保证。党中央印发的《2010年—2020年干部教育培训改革纲要》和国务院颁布的《行政学院工作条例》、《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》，都明确要求制定干部教育培训教材开发规划，实施精品教材工程，形成有行政学院特色的教材体系。

国家行政学院党委高度重视教材建设，成立教材编审委员会，主要领导为主任、领导班子成员为副主任，各教学管理和教研部门负责同志为成员，下设办公室，定期研究、部署教材建设规划，审议教材编写大纲、书稿，有计划、有步骤地推进教材建设，逐步建立特色鲜明、针对性和实用性强的教材体系。

根据教学培训需要，国家行政学院组织有关力量，着力编写和完善通用教材、学位教育教材、专题教材、案例教材、电子音像教材以及港澳和涉外培训教材，使教材更加贴近建设学习型党组织的需要，更加贴近经济社会发展的需要，更加贴近公务员工作岗位的需要。新编培训教材在国家行政学院党委的领导和教材编审委员会的指导下，在各位编者辛勤写作、反复修改下，现已顺利出版。

本套教材具有以下特点：一是特色鲜明。行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”，本套教材努力彰显这一特色，内容体现了以提高公务员素质和行政能力为核心，以公仆意识、政府管理、依法行政为重点，以政府工作为主题，服务政府建设和政府工作。二是针对性强。教材主要面向国家公务员，按照“党和国家的事业需要什么就编写什么、干部履职尽责需要什么就编写什么”的要求谋篇布局，以帮助各级公务员提高素质和行政能力。三是实用性强。教材做到理论联系实际，既对学科基础理论、前沿理论作简要介绍，又对实践案例进行理论分析和提炼，有益于公务员改进工作、提高能力。

我们希望本套教材能够为学习型社会、学习型政党和学习型政府建设作出贡献，为广大公务员和各类领导人员学习新知识、增长新本领提供帮助。

欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2011 年 3 月

国家行政学院教材编审委员会

主任委员 魏礼群

常务副主任委员 周文彰

副主任委员 何家成 洪 毅 韩 康 杨文明 杨克勤

委　　员 （按照姓氏笔画排序）

王宝明 王 健 史美兰 乔仁毅 刘 峰
许耀桐 陆林祥 陈 岩 陈炎兵 邵文海
范 文 秦世才 郭晓来 龚维斌 慕海平
薄贵利

PREFACE 前言

“增强公仆意识”是近年来党中央反复强调的重大战略任务。

2006年3月，胡锦涛同志在十届全国人大五次会议期间明确指出：各级干部特别是领导干部要进一步增强公仆意识，始终牢记全心全意为人民服务的宗旨。温家宝同志在十届全国人大五次会议记者招待会上强调：必须秉持一种精神，这就是公仆精神。政府工作人员除了当好人民的公仆以外，没有任何其他权力。

2008年1月，胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话再次指出：我们要牢固树立群众观点和公仆意识，把群众呼声作为第一信号，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，切实保障人民权益，真正做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。2008年2月，胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议上的讲话再次强调：各级领导干部要树立忧患意识、公仆意识、节俭意识、开拓意识，带头学习新知识、增长新本领，提高贯彻落实党的理论和路线方针政策的能力和水平，提高推动科学发展、促进社会和谐的能力和水平，提高依法行政、依法办事的能力和水平，提高为人民服务的能力和水平，在各自的岗位上不断创造经得起实践、人民、历史检验的业绩。

2009年1月，胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话中又一次指出：要牢固树立公仆意识。

“增强公仆意识”是行政学院必须坚持的重要特色。2009年12月22日，温家宝总理签署国务院第568号令：“《行政学院工作条例》已经2009年12月14日国务院第92次常务会议通过，现予公布，自2010年1月1日起施行。”《行政学院工作条例》规定：“行政学院应当根据时代和形势发展要求，不断充实和更新教学培训内容，以提高公务员素质和行政能力为核心，以公仆意识、政府管理、依法行政作为教学培训的重点，构建具有行政学院特色的教学培训布局。”2009年12月25日，《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》（国发〔2009〕43号）也规定：“要适应国内外形势发展的要求，不断更新和充实教学培训内容，以提高公务员综合素质和行政能力为核心，以公仆意识、政府管理、依法行政为重点，丰富和发展具有鲜明特色的教学培训布局。”增强“公仆意识”主要是通过教学培训，解决公务员世界观、人生观、价值观和权力观、地位观、利益观问题，使公务员坚定中国特色社会主义信念，永做人民公仆。

CONTENTS 目 录

第一章 公仆意识与行政伦理 …… 1
第一节 公仆意识:行政伦理观的核心理念 …… 1
第二节 行政伦理规范体系:公仆意识的具体要求 …… 17
第三节 行政伦理选择:公仆意识的能力转化 …… 35

第二章 公仆意识与职业精神 …… 55
第一节 公仆意识:公务员职业精神的价值核心 …… 55
第二节 公务员职业精神问题:公仆意识异化研究 …… 70
第三节 公共行政伦理精神:公务员职业精神的升华 …… 87

第三章 公仆意识与公共服务 …… 111
第一节 公仆意识:公共服务的理论渊源 …… 111
第二节 强化公共服务职能:落实公仆意识的关键…… 132
第三节 公共服务评价:提高公仆服务能力的措施…… 145

第四章　公仆意识与廉政建设 …… 165
第一节　防止公仆变为主人:廉政建设的基点 …… 165
第二节　财产申报制度:公仆意识的法制保障 …… 179
第三节　教育修养人格:公仆意识的养成机制 …… 203

后　记 …… 227

第一章　公仆意识与行政伦理

《国家行政学院“十一五”期间建设与发展规划》指出：坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，把强化“公仆意识”和与之相适应的行政伦理教育作为教学培训的首要内容，努力把“公仆意识”转化为公务员行政过程中的思想品德和工作作风，成为人民满意的公务员。

第一节　公仆意识：行政伦理观的核心理念

1993年9月，江泽民同志为国家行政学院题词：“永做人民公仆”。公仆意识，是马克思主义行政伦理观的最核心的内容，最集中的体现。

一、行政伦理：公务员素质的灵魂

党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》指出：“坚持德才兼备、以德为先用人标准。把干部的德放在首要位置，是保持马克思

主义执政党先进性和纯洁性的根本要求和重要保证”。

早在1938年，毛泽东同志在延安提出了“才德兼备”的干部标准和“任人唯贤”的干部路线，为党的干部工作奠定了思想基础。70年后，胡锦涛同志在全国组织工作会议上提出，选人用人要“坚持德才兼备、以德为先”。深刻理解和全面贯彻这一重要思想，对于新形势下加强公务员队伍建设，具有十分重要的意义。

（一）“德才兼备、以德为先”

在长期革命、建设和改革实践中，我们党始终强调选人用人要坚持德才兼备，把德放在首要位置。毛泽东同志1938年在党的六届六中全会上指出：“中国共产党是在一个几万万人的大民族中领导伟大革命斗争的党，没有多数才德兼备的领导干部，是不能完成其历史任务的。”1940年，时任中共中央组织部部长的陈云同志具体阐述了德才兼备标准，强调“德才并重，以德为主。”1943年，周恩来同志强调，“挑选干部的标准，政治标准与工作能力，两者缺一不可，而政治上可以信任是先决问题。”新中国成立后，适应领导社会主义建设的需要，毛泽东同志形象化地提出，干部要“又红又专”。改革开放初，邓小平同志根据党的工作重心转移和干部队伍的实际状况，提出了干部队伍“四化”方针，并强调：“首先是要革命化。”“我们选干部，要注意德才兼备。”面向新世纪，江泽民同志提出了“以德治国”的重要思想，指出领导干部一定要树立和保持共产党人的高尚情操和革命气节，不仅讲学习、讲政治、讲正气，而且讲修养、讲道德、讲廉耻，要把人做好。在新的历史条件下，胡锦涛同志强调选人用人要坚持德才兼备、以德为先，真正把那些政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的干部选拔

到各级领导岗位上来，这更加鲜明地突出了德在公务员标准中的优先地位和主导作用。

坚持“德才兼备、以德为先”，抓住了当前公务员队伍建设的关键。在改革和发展的关键时期，党和国家面临的任务和公务员队伍的现状，要求我们在坚持德才兼备的同时，对公务员的德提出更高的标准和更严的要求。

一是世界上不同力量之间的政治、经济和思想文化竞争日益激烈，要求公务员要有更坚定的理想信念。现在，确有少数公务员在西方价值观念影响下，对中国特色社会主义信念发生动摇。要坚持和发展中国特色社会主义事业，保证我们党不走改旗易帜的路，必须对公务员尤其是担任领导职责的公务员加强理想信念教育，提高思想鉴别力，增强政治坚定性。

二是我国通过科学发展、和谐发展走向现代化的艰巨任务，要求公务员有更优良的政治素质。近年来，一些地方发生的较大规模群体性事件、重大生产安全事故、食品安全事故等，大都与少数公务员的为民意识淡漠、缺乏责任意识有关。实现科学发展、和谐发展，不仅要求公务员提高破解发展难题的本领，而且要求公务员牢固树立正确的政绩观，坚持以人为本、发展为民的价值导向。

三是长期执政和发展市场经济的考验，要求公务员有更严格的道德操守。改革开放和发展社会主义市场经济，为我国经济社会生活注入了强大活力，但市场经济中消极腐朽的东西对公务员的世界观、人生观、价值观产生了巨大冲击。少数公务员经不住形形色色的诱惑，放松党性修养，降低品德操守，甚至走上腐败堕落之路，严重损害了党的形象。因此，越是长期执政，越是改革开放，越要从严治党，越要对公务员严格要求。

四是在新形势下，广大人民群众对公务员的品德修养提出了更高的要求和期待。现在公务员出问题，多数不是出在“才”上，而是出在“德”上。人民群众对公务员的意见，主要集中在“德”上。古人讲，“德薄而位尊，智小而谋大，力少而任重，鲜不及矣。”意思是说，品德低却身居高位，智慧小却谋划大事，能力弱却担当重任，很少有不失败的。我们要密切与人民群众的血肉联系，必须坚持德才兼备、以德为先的用人导向，用人民群众拥护的人。

胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话中指出：“我们党的干部标准是德才兼备、以德为先，‘德’的核心就是党性。”

具体地说，在当前新形势下，强调公务员的德要突出三个重点：

一是坚定理想信念。举不举中国特色社会主义旗帜，信不信中国特色社会主义理论，走不走中国特色社会主义道路，能不能忠诚党的事业、坚持党的路线、维护党的原则，这是当代中国共产党人政治品质的灵魂。邓小平同志说过，“所谓德，最主要的，就是坚持社会主义道路和党的领导。”公务员一定要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚定中国特色社会主义信念，坚定不移地贯彻党的路线方针政策，任何时候、任何环境中都应站在党和人民的立场上想问题、办事情，自觉与党中央保持高度一致。

二是坚持执政为民。公务员从政必须正确对待权力、责任和利益。为政之德的核心是为民用权、为民谋利、为民守责。要牢记党的宗旨，密切联系群众，始终做最广大人民利益的代表。要对党对国家对人民高度负责，忠于职守，坚持原则，不回

避矛盾，不文过饰非，真正做到为官一任，富一方百姓、保一方平安。要求真务实，勇于革新，不怕困难，不怕挫折，兢兢业业，甘于奉献。

三是坚守清正廉洁。这是公务员做人做事的底线。古人说："廉者，政之本也。"在中华民族传统中，"清廉"是老百姓对官员最高的褒奖，"贪婪"是老百姓对官员最大的不满。公务员要严格廉洁自律，堂堂正正做人，干干净净干事，不以公权谋取私利，始终保持清廉的本色。

综上所述，公务员的德，就是行政伦理。

（二）公仆意识与行政伦理观

胡锦涛同志和温家宝同志多次指出：要加强从政道德教育。从政道德即是行政伦理。所谓行政伦理，就是伦理在公共行政关系、公共行政活动中的体现；是执政党、国家机构和公务员在公共行政领域，在实践执政为民，坚持科学执政、民主执政、依法执政，履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等职能的过程中，所形成的一种应然关系，以及调节这种应然关系的伦理规范，经执政党、国家机构和公务员由于内化伦理规范而形成的伦理品格。习近平同志2008年12月在全国组织部长会议上强调："思想道德素质是领导干部素质的灵魂。"同样，行政伦理就是公务员素质的灵魂。

行政伦理是公共行政领域中的伦理，是执政过程中的伦理，是关于治国的伦理；不仅属于精神文明范畴，而且是政治文明的重要组成部分。行政伦理没有专属自己的独特领域，但是它渗透在公共管理、公共行政与执政过程的方方面面，体现在诸如行政体制、行政领导、行政决策、行政监督、行政效率、行政

素质等等，也体现在行政管理体制与政府机构改革之中。行政伦理具有丰富的内涵、鲜明的特色和独特的价值导向功能。

在公共行政领域中，世界观、人生观和价值观即集中体现为公务员的行政伦理观。行政伦理观在根本价值层面上影响或指导着公共行政主体的行政行为。行政伦理观就是一种特定的价值观。具体地说，行政伦理观就是公共行政主体和公务员在公共行政领域中关于行政伦理之价值追求的总体观念，是其公共行政生活的伦理实践与行政伦理观念的凝结与升华，并具体表现为执政党、国家机构和公务员的行政伦理活动现象、行政伦理意识现象与行政伦理规范现象。

行政伦理观作为一种特定的价值观，其核心理念就是公仆意识。在第十届全国人大一次会议的闭幕式上，胡锦涛同志在首次当选国家主席之际即向大会代表和全国各族人民庄严承诺："担任中华人民共和国主席这一崇高职务，使命光荣，责任重大。我一定忠实履行宪法赋予的神圣职责，恪尽职守，勤勉工作，为民服务，为国尽力，决不辜负各位代表和全国各族人民的重托。"胡锦涛同志在中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第三次会议的讲话中，进一步强调："要牢固树立群众观点和公仆意识，把群众呼声作为第一信号，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，坚持问政于民、问需于民、问计于民，多办顺民意、解民忧、增民利的实事。"就是说，要着力增强宗旨观念，切实做到立党为公、执政为民。我们党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益是我们一切工作的出发点和落脚点。我们推进改革开放和社会主义现代化，实现科学发展，根本目的就是要做到发展为

了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。领导干部为党和人民事业奋斗，最根本的就是要为实现最广大人民的根本利益奋斗。为人民服务是共产党人的天职。能不能坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，是检验领导干部党性是否坚强、作风是否优良的首要标准。密切联系群众还是脱离群众，不仅是态度问题、感情问题，更是政治立场、政治本色问题。各级领导干部和广大公务员一定要牢固树立宗旨意识，坚持以人为本，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，正确行使人民赋予的权力，把人民的愿望和要求作为决策的根本依据，把解决人民最关心最直接最现实的利益问题放在工作首位。

二、公仆思想的历史考察

增强公仆意识是公务员，同时也是执政的中国共产党、国家机构等公共行政主体在加强行政伦理建设中首先要解决好的问题。

公仆思想大体上分为三种，即原始社会的公仆思想、资产阶级的公仆思想和马克思主义的公仆思想。

（一）原始社会的公仆思想

在湖南省株洲市炎陵县翠峦重叠的鹿原陂，长眠着中华民族伟大的人文始祖之一炎帝神农氏。炎帝和炎帝陵受到世世代代炎黄子孙的敬仰与祭祀。陈云同志在83岁时曾为炎帝陵题词："炎黄子孙，不忘始祖。"

炎帝神农氏是中华农耕文明的创始者。据《周易》、《吕氏春秋》等先秦文献的记载和对长江流域发掘古文化遗存的考证表明，洪蒙时代炎帝始种五谷以为民食，制作耒耜以利耕耘，遍

尝百草以医民恙，织麻为布以御民寒，陶冶器物以储民用，日中为市以利民生，剡木为矢以安民居，削桐为琴以怡民情；终因在南巡时为民治病，误尝断肠草而“崩葬于长沙茶乡之尾”。关于炎帝神农氏的丰功伟绩，炎帝陵基金会编辑的《炎帝文化丛书》从史籍中作出如下归纳：始作耒耜，教民耕种；遍尝百草，发明医药；治麻为布，制作衣裳；首辟市场，互通有无；削桐为琴，练丝为弦；弦木为弧，剡木为矢；作陶为器，冶制斤斧；台榭而居，安居乐业。由此而形成的炎帝文化，特别是炎帝所体现的公仆精神培育和激励一代又一代中华儿女为民族的崛起而奋斗不息。

舜帝也是中华民族的先祖和中华道德文化的创始人之一。湖南省永州市境内的九嶷山是舜帝的陵园，长眠着中华民族伟大的人文始祖之一舜帝。舜帝作为早期社会公仆的又一个杰出代表，同样受到世世代代炎黄子孙的敬仰。

据史记记载舜是德的化身。他曾耕于历山，把肥沃的土地让给他人；渔于雷泽，把经营好了的渔场让给他人。他带动河滨制陶的工匠精心制作，不粗制滥造。他在经商时亦以诚相待，不使假，不欺行霸市。正因为他谦恭礼让、与人方便、诚信待人的社会道德，人们都愿与之相处，以致“一年而所居成聚，二年成邑，三年成都”。舜执政后，以德感人，德泽众生。舜“齐七政”，定五年巡狩之制；辟四门，明通四方耳目；命十二牧论帝德，行厚德，远佞人；广开言路，倾听民众呼声而立诽谤之木（今演变为华表）。他推行以和为贵的方略，以德感化三苗，使他们弃恶从善。舜自强不息，大力刷新政治。初创国家雏形，开创了政治清明、千邦合和的太平盛世。舜为禹十三年如一日根治水患，三过家门而不入的精神所感动，而“豫荐禹于天”，禅位给