

GONGWUYUANPEIXUNJIAOCAI 公务员培训教材

新编公务员 初任培训教程

李守林 闫观潮 主编

时事出版社



公 务 员 培 训 教 材

新编公务员初任培训教程

李守林 闫观潮 主编

时 事 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编公务员初任培训教程 / 李守林、闫观潮主编.
北京: 时事出版社, 2005

ISBN 7-80009-913-X

I. 新... II. ①李... ②闫... III. 公务员-
培训-中国-教材 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 076993 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sspublish.net

网 址: www.sspublish.net

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开本: 880×1230 1/32 印张: 13.5 字数: 360 千字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

前 言

2005年4月27日,第十届全国人大常委会第十五次会议通过的《中华人民共和国公务员法》规定:机关根据公务员工作职责的要求和提高公务员素质的需要,对公务员进行分级分类培训。公务员培训情况、学习成绩作为公务员考核的内容和任职、晋升的依据之一。《公务员法》还特别强调要全面加强公务员的培训工作,努力培养和造就一支具有公仆意识、廉洁、勤政、高效的公务员队伍。为了提高公务员培训工作的质量和水平,培训教材建设至关重要。按照公务员初任、任职、更新知识和专门业务四类培训的要求,我们在有关主管部门的指导和帮助下,组织了一些长期从事公务员培训教学和研究工作的专家、学者,编写推出了一套适应公务员初任、任职和更新知识培训的系列教材,以期对公务员培训工作做出积极贡献。

公务员初任培训是指机关对新录用人员在试用期内所进行的培训。培训的目的在于使这批新人了解党和国家的方针、政策,懂得公务员的权利与义务,熟悉政府机构与运作,初步掌握工作的一般方法与程序,提高新录用公务员适应职位要求和胜任本职工作的能力。因此,加强对公务员的初任培训,对于建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍具有十分重要的意义。

《新编公务员初任培训教程》(以下简称《教程》)是以党的十六大精神和“三个代表”重要思想为指导,根据我国改革开放和社会主义现代化建设取得的新成就、国际国内发展变化的新形势和对公务员培训提出的新要求而编写的。本《教程》内容丰富实用,编写体系新颖,有较强的针对性和适用性。特别是“中国公务员制

度”一讲是按照新颁布的《中华人民共和国公务员法》编写的。同时,对2003年11月人事部颁发的《国家公务员通用能力标准框架(试行)》,作为一讲进行讲解。另外,还新编了一讲“拓展训练”,这是一种现代人和现代组织全新的学习方法和训练方式,可使参训人员达到“磨练意志、陶冶情操、完善自我、融炼团队”的训练目的。因此,本《教程》是进行公务员初任培训的理想教材。

本《教程》由李守林、闫观潮主编。各讲的主要作者是:李守林(第一、七、十一讲);闫观潮(第二、四、五、十二讲);孙涛(第三、九、十讲);和金涛(第八讲);徐蓉(第六讲)。参加《教程》编写的作者都是多年从事公务员培训的教学和研究的专家、教授,其中多数作者曾参与过人事部公务员管理司规划审定的“国家公务员任职培训全国统编教材”的编写工作,具有丰富的公务员培训教学和教材编写经验。因此,《教程》也是各位作者培训教学实践经验的总结和理论研究的成果。

本《教程》在编写过程中,借鉴了国内外有关专家、学者的一些著作、文章和资料,恕未一一列述,谨在此致以谢意。限于编者的水平,难免有疏漏和不足之处,诚望读者不吝斧正。

编 者

2005年8月

目 录

前言

第一讲 深入学习“三个代表”重要思想	1
一、“三个代表”重要思想形成的理论基础和历史根据	1
二、“三个代表”重要思想是党的基本理论的最新发展	7
三、“三个代表”重要思想是对党的基本路线的最新要求	13
四、“三个代表”重要思想是党的基本纲领的最新体现	21
五、“三个代表”重要思想是党的基本经验的最新概括	26
第二讲 中国政府的架构与运作	33
一、行政区划与中国政府机构层次	33
二、中国政府在国家机构中的位置	34
三、中国政府的架构	34
四、中国政府的运作	54
第三讲 现代政府与政府职能	69
一、政府与国家的关系	69
二、现代政府职能	73
三、中国政府的职能转变	82
第四讲 中国公务员制度	89
一、中国公务员制度的涵义	89
二、制定《公务员法》的必要性和目的	91
三、中国公务员制度的原则	92
四、公务员制度的主要内容	93
第五讲 国家公务员行为规范	124
一、公务员行为规范概述	124
二、政治行为规范	129
三、廉政行为规范	135

四、业务行为规范	142
五、公务员职业道德规范	152
六、社会道德规范	155
七、着装仪表规范	157
第六讲 依法行政的基本知识	159
一、依法行政的内涵	159
二、对行政所依之法的认识	162
三、依法行政的基本要求	169
四、依法行政的保障	171
第七讲 公共经济学基础知识	184
一、公共经济学涵义与研究对象	184
二、资源配置与政府经济职能	188
三、公共产品理论与公共选择理论	193
四、公共支出理论与公共收入理论	200
五、收入分配与社会保障	204
第八讲 公文写作与处理	210
一、公文写作	210
二、公文处理	234
第九讲 世界贸易组织相关知识	244
一、世界贸易组织概述	244
二、WTO 的基本原则	246
三、WTO 关于货物贸易的基本规则	248
四、WTO 关于服务贸易的基本规则	252
五、WTO 关于知识产权保护的基本规则	255
六、WTO 关于与贸易有关的投资措施协议	259
七、世界贸易组织如何解决争端	260
八、WTO 的新议题与挑战	261
九、加入 WTO 与社会主义市场经济体制的完善	263
第十讲 电子政务与信息化知识	270
一、电子政务基础理论	270
二、电子政务与信息化	281

三、电子政务的业务模型	287
四、电子政务建设与政府管理创新	293
第十一讲 国家公务员通用能力标准框架	301
一、政治鉴别能力	301
二、依法行政能力	308
三、公共服务能力	315
四、调查研究能力	326
五、学习能力	339
六、沟通与协调能力	346
七、创新能力	352
八、应对突发事件的能力	370
九、心理调适能力	380
第十二讲 拓展训练	392
一、拓展训练介绍	392
二、组建并融入学习团队	402
三、拓展训练实际操作项目	407

第一讲

深入学习“三个代表”重要思想

党的十六大把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论一道,确立为必须长期坚持的指导思想,实现了我们党指导思想的又一次与时俱进。“三个代表”重要思想,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。通过这一讲的学习,有助于我们准确地把握“三个代表”重要思想的科学内涵、时代背景、实践基础、精神实质和历史地位,深刻领会“三个代表”重要思想的思想内涵和根本要求,始终做到在“三个代表”上取得新的成效,把思想和行动进一步统一到“三个代表”重要思想上来,把智慧和力量凝聚到实现十六大提出的各项任务上来。因此,我们必须站在时代发展的高度,认真学习、全面掌握“三个代表”重要思想对党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验的最新贡献。

一、“三个代表”重要思想形成的理论基础和历史根据

(一)“三个代表”重要思想的科学内涵

“我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。”这是对“三个代表”重要思想的高度概括。深刻把握这三句话的科学内涵,对于领会和实践“三个代表”重要思想具有十分重要的意义。

中国共产党必须始终代表中国先进生产力的发展要求,就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作,必须努力符合生产力发展的规律,体现不断推动社会生产力的解放和发展的要求,尤

其要体现推动先进生产力发展的要求,通过发展生产力不断提高人民群众的生活水平。社会主义现代化,必须建立在先进生产力的基础之上。我国要实现现代化,就必须把握我国生产力发展的趋势和要求,坚持以经济建设为中心,通过制定和实施正确的路线、方针和政策,采取切实的工作步骤,不断促进先进生产力的发展。这是我们党始终站在时代前列,保持先进性的根本体现。

中国共产党要始终代表中国先进文化的前进方向,就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作,必须努力体现发展面向现代化、面向世界、面向未来的、民族的、科学的、大众的社会主义文化的要求,促进全民族思想道德素质和科学文化素质的不断提高,为我国经济发展和社会进步提供精神动力和智力支持。我们要牢牢把握中国先进文化的发展趋势和要求,坚持以马克思主义为指导,立足于建设有中国特色社会主义的实践,着眼于世界科学文化发展的前沿,不断发展健康向上、丰富多彩的,具有中国风格和风格的社会主义文化。这也是我们党始终站在时代前列,保持先进性的根本体现。

中国共产党始终代表中国广大人民的根本利益,就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作,必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿,充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性,在社会不断发展进步的基础上,使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。全心全意为人民服务,立党为公,执政为民,这是我们党同其他一切剥削阶级政党的根本区别。在任何时候任何情况下,都必须坚持尊重社会发展规律与尊重人民历史主体地位的一致性,坚持为崇高理想奋斗与为中国人民谋利益的一致性,坚持完成党的各项工作与实现人民利益的一致性。这是我们党始终站在时代前列,保持先进性的根本要求。

代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国广大人民的根本利益,是统一的整体,相互联系,相互促进。发展先进生产力,是发展先进文化,实现广大人民根本利

益的基础条件。人民群众是先进生产力和先进文化的创造主体，也是实现自身利益的根本力量。不断发展先进生产力和先进文化，归根到底都是为了满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，不断实现广大人民的根本利益。

（二）“三个代表”重要思想形成的理论基础和历史根据

1. 马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论是“三个代表”重要思想形成的理论基础

第一，“三个代表”重要思想与马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论有着一脉相承的根本理论特征。

马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想虽然形成于不同的历史时期，面对着不同的历史任务，但都贯穿了辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论。辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论，是马克思主义最根本的理论特征。马克思主义坚持从社会物质生产特别是生产力和生产关系的矛盾运动来解释世界，把生产力作为推动社会前进最活跃、最革命的力量，认为生产力的总和决定着社会状况。始终代表中国先进生产力的发展要求，是对马克思主义关于生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的辩证关系这一基本原理的运用和阐发；始终代表中国最广大人民的根本利益，是对马克思主义关于人民群众是推动历史前进的动力这一基本原理的运用和阐发。“三个代表”重要思想所具有的基本点，马克思主义经典作家都有论述，但把发展先进生产力和先进文化、实现广大人民的根本利益同坚持党的先进性联系在一起，上升到党的性质和宗旨的高度，上升到党的指导思想的高度，构成一个完整的体系，这是当代中国共产党人对辩证唯物主义和历史唯物主义的创造性运用和发展。“三个代表”重要思想既坚定不移地坚持了马克思主义的世界观和方法论，又赋予我们鲜明的时代精神和实践要求。

第二，“三个代表”重要思想与马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论有着一脉相承的思想方法。

解放思想、实事求是、与时俱进是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的精髓，也是“三个代表”重要思想的精髓。列宁之所以是一个伟大的马克思主义者，就在于他没有把马克思主义教条化、神圣化，不是从书本上找现成的答案，而是坚持马克思主义基本原理，从实践出发，找到了俄国革命的道路，取得了“十月革命”的胜利。毛泽东也没有拘泥于马克思主义的个别论断，而是把马克思主义基本原理与中国革命的具体实际相结合，在一个半殖民地半封建的大国，领导我们党成功地进行了新民主主义革命，并把中国引上了社会主义道路。邓小平坚持马克思主义基本原理和毛泽东思想，坚决反对“两个凡是”，倡导解放思想、实事求是的思想路线，在实践中锐意进取，开拓创新，从而形成了邓小平理论。江泽民同志始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进，以我国改革开放和社会主义现代化建设的实际问题为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展，在许多重大问题上提出了新思想、新观点、新论断。“三个代表”重要思想是坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的成果，同时它又为我们进一步解放思想、实事求是、与时俱进和开拓创新指明了前进的方向。

第三，“三个代表”重要思想具有马克思主义与时俱进的理论品格。

马克思主义是随着时代、实践和科学的发展而不断发展的理论。坚持马克思主义，最重要的是在实践中丰富和发展马克思主义。坚持马克思主义，必须坚持马克思主义的科学精神和创新精神，以马克思主义的理论勇气和魄力，根据实践的发展和认识的深化，勇于突破旧观点、旧论断，不断融入新思想、新精神，使马克思主义顺应时代和实践的发展与时俱进，不断创新。“三个代表”重要思想既坚持了马克思主义的基本原理和马克思主义的立场、观点和方法，又不拘泥于个别过时的理论；既珍惜已有的成果和经验，又不断有所创新和发展，从而继承和发展了马克思主义。因

此,“三个代表”重要思想,是在新的历史条件下运用马克思主义的立场、观点和方法的典范,是我们学习马克思主义最现实、最生动的教材。在当代中国,坚持“三个代表”重要思想,就是真正坚持马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论。

2. 党成立以来的历史经验的科学总结是“三个代表”重要思想形成的历史依据

我们党历来非常重视总结经验,历史上我党两次大的飞跃都得益于对历史经验的及时总结。七大对党的历史经验的系统总结,奠定了新民主主义革命胜利的基础;十一届三中全会对社会主义建设正反两方面经验的系统总结,对于开创新时期社会主义现代化建设的新局面起到了十分重要的作用。改革开放以来,我们党坚持解放思想、实事求是的思想路线,总结实践经验,集中全党智慧,形成了党的基本理论、基本路线、基本纲领。党的十四大在总结改革开放伟大实践的基础上,概括了建设有中国特色社会主义理论的主要内容。在十四届五中全会上,江泽民同志提出了社会主义现代化建设必须处理好的十二个重要关系。1998年江泽民同志在纪念十一届三中全会召开20周年的大会上又总结了改革开放以来我们党取得的十一个方面的历史经验。2001年江泽民同志在“七一”重要讲话中指出,80年的实践启示我们:必须始终坚持马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,坚持科学理论的指导,坚定不移地走自己的路;必须始终紧紧依靠工人、农民、知识分子以及全体人民,诚心诚意为人民谋利益,从人民群众中汲取前进的不竭力量;必须始终自觉地加强和改进党的建设,不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力,永葆党的生机和活力。总结党成立以来的奋斗历程和历史经验,归结起来就是,我们党必须始终坚持“三个代表”重要思想。

(三) 江泽民同志对“三个代表”重要思想创立的贡献

十三届四中全会以来,以江泽民同志为主要代表的中国共产党人,在建设中国特色社会主义的实践中,积累了治党、治国、治军

新的宝贵经验,创立了“三个代表”重要思想。2000年2月25日,江泽民同志在广东高州考察党建工作时,第一次明确提出“三个代表”这一重要概念。他指出,我们党所以赢得人民的拥护,是因为我们党在革命、建设、改革的各个历史时期,总是代表着中国先进生产力的发展要求,代表着中国先进文化的前进方向,代表着中国最广大人民的根本利益,并通过制定正确的路线方针政策,为实现国家和人民的根本利益而不懈奋斗。2000年5月14日,江泽民同志在江苏、浙江、上海召开的党建工作座谈会上又进一步指出,始终做到“三个代表”,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源,必须把“三个代表”的要求贯彻落实到党的全部工作中去。2001年7月1日,江泽民同志在庆祝中国共产党成立80周年大会上,全面地阐述了“三个代表”重要思想的科学内涵,深刻地揭示了“三个代表”重要思想的重大意义。他指出,总结我们党80年的奋斗历程和基本经验,展望新世纪的艰巨任务和光明前途,我们党要继续站在时代前列,带领人民胜利前进,归结起来就是必须始终按照“三个代表”的要求,推进党的建设和社会主义现代化建设。2002年11月8日,江泽民同志在党的十六大报告中更加明确地指出,“三个代表”重要思想是对马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承和发展,反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器。始终做到“三个代表”是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。贯彻“三个代表”重要思想,关键在坚持与时俱进,核心是保持党的先进性,本质在坚持执政为民。

江泽民同志对“三个代表”重要思想的创立做出了卓越的贡献。他站在历史发展和时代要求的高度,敏锐地把握国际国内形势的发展变化,开辟了马克思主义发展的新境界。正如胡锦涛同志所指出:“江泽民同志高举邓小平理论伟大旗帜,以审时度势的领导才能、与时俱进的政治勇气和励精图治的工作精神,为中国特色社会主义事业的发展建立了卓著的功勋,赢得了全国各族人民

的衷心爱戴和国际社会的普遍赞誉。尤其是他集中全党智慧创立的‘三个代表’重要思想,对于我国各项事业的发展具有重大而深远的指导意义。”

二、“三个代表”重要思想是党的基本理论的最新发展

中国共产党是一个非常重视理论指导和善于进行理论创新的党。我们党从诞生之日起,就把马克思列宁主义确立为自己的指导思想,并在把马克思列宁主义和中国实际相结合的过程中,实现了两次历史性飞跃,产生了毛泽东思想、邓小平理论两大理论成果。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,高举邓小平理论伟大旗帜,面向新的实际和新的实践,坚持理论创新,提出了“三个代表”重要思想,其中关于大力弘扬与时俱进的精神、发展是党执政兴国的第一要务、全面建设小康社会三个部分的论述,丰富了马克思主义理论宝库,是对党的基本理论的新发展。

(一) 大力弘扬与时俱进的精神

关于建设中国特色社会主义的思想路线,也就是党的思想路线,“三个代表”重要思想是与时俱进的理论。坚持党的思想路线,解放思想、实事求是、与时俱进是我党坚持先进性和增强创造力的决定性因素。与时俱进,就是党的全部理论和工作要体现时代性,把握规律性,富于创造性。能否始终做到这一点,决定着党和国家的前途命运。

江泽民同志在新的历史条件下,强调马克思主义最重要的理论品德就是与时俱进。坚持与时俱进,就要正确回答如何认识社会主义发展的历史进程,如何认识我国社会主义改革实践过程对人们思想的影响?一定要看到《共产党宣言》发表 150 多年来世界政治、经济、文化、科技等发生的重大变化,一定要看到我国社会主义建设发生的重大变化,一定要看到广大党员干部和人民群众工作、生活条件和社会环境发生的重大变化,一定要充分估计这些变

化对我们党执政提出的严峻挑战和崭新课题。自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来,要善于在解放思想中统一思想,用发展着的马克思主义指导新的实践。

解放思想、实事求是、与时俱进是马克思主义的精髓。我们党正是把握和运用这个精髓,才有毛泽东思想、邓小平理论的创立和发展,才有“三个代表”重要思想的创立和发展。我们党也正是把握和运用了这个精髓,才使一代又一代马克思主义者在开创和发展社会主义事业的历史进程中,不断解决新课题、开拓新境界。把握了这个精髓,就把握了马克思主义最本质的东西,把握了马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的历史联系及其统一的科学思想体系。

坚持解放思想、实事求是、与时俱进,必须不断根据实践的要求进行创新。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。江泽民同志号召全党,在建设中国特色社会主义事业中要坚持创新、创新、再创新。创新,包括理论创新、制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新。其中,理论创新是前提,是关键。其他一切创新都是在理论创新的指导和推动下进行的。要使党和国家的事业不停顿,首先要在理论上创新。如果因循守旧、停滞不前,我们党就有丧失先进性和领导资格的危险。世界在变化,改革开放和现代化建设在前进,人民群众的伟大实践在发展,迫切要求我们党以马克思主义的理论勇气,总结实践的新经验,借鉴当代人类文明的有益成果,在理论上不断扩展新视野,做出新概括。通过实践基础上的理论创新,去推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新,永不懈怠、永不停顿,这是我们党要长期坚持的治党治国之道。

坚持解放思想、实事求是、与时俱进,要以科学的态度对待马

克思主义。马克思主义是我们立党立国的根本指导思想,是全国各族人民团结奋斗的共同理论基础。马克思主义基本原理任何时候都要坚持,否则我们的事业就会因为没有正确的理论基础和思想灵魂而迷失方向,就会归于失败。同时,马克思主义是发展的科学,必须随着时代、实践和科学的发展而不断发展,不可能一成不变。马克思主义是关于自然、社会和人的思维的真理性的认识,但不是终极真理。它为认识和发展真理开辟了正确的道路,提供了科学的方法。它不是教条,而是行动的指南。马克思主义是一个开放的体系,它总是把握客观情况的变化,总结人民群众的新鲜经验,吸取当代科学文化的最新成果,不断丰富自己,发展自己。坚持马克思主义的科学原理以及科学精神和创新精神,是当代中国共产党人对待马克思主义的根本态度。马克思主义的生命力,就在于在实践中不断创新。否定马克思主义、丢掉马克思主义、教条式地对待马克思主义,都是错误和有害的。江泽民同志始终强调要做到两个“坚定不移,不能含糊”:一是必须坚持马克思主义的立场、观点和方法,坚持马克思主义的基本原理。这一点要坚定不移,不能含糊。二是必须贯彻解放思想、实事求是的思想路线,坚持勇于追求真理和探索真理的革命精神。这一点也要坚定不移,不能含糊。江泽民同志指出:“这两个‘坚定不移,不能含糊’始终是检验我们是不是真正的马克思主义者的试金石。”

江泽民同志坚持和发展了邓小平理论,为我们树立了科学对待马克思主义的光辉典范。他始终强调,我们实现现代化和中华民族的伟大复兴,最重要最根本的,就是要坚定不移地高举邓小平理论伟大旗帜。在十六大报告中,江泽民同志强调,“三个代表”重要思想是发展的、前进的。实践没有止境,创新也没有止境。我们要突破前人,后人也必然会突破我们。这是社会前进的必然规律。要求全党必须在思想上不断有新解放、理论上不断有新发展、实践上不断有新创造,把“三个代表”重要思想贯彻到社会主义现代化建设的各个领域,体现在党的建设的各个方面,使我们党始终与时