



河南省国家公务员培训系列教程

公务员初任培训教程

主 编 王保存

副主编 程传兴 焦国栋 郑子健

河南科学技术出版社

河南省国家公务员培训系列教材

公 务 员 初 任 培 训 教 程

主 编 王保存

副主编 程传兴 焦国栋 郑子健

河南科学技术出版社

河南省国家公务员培训系列教材

公务员初任培训教程

主 编 王保存

副 主 编 程传兴 焦国栋 郑子健

责任编辑 王茂森 刘 嘉

河南科学技术出版社出版发行

(郑州市经五路 66 号)

邮政编码: 450002 电话: (0371) 5737028 5724801

郑州胜岗印刷有限公司印刷

全国新华书店经销

开本: 850mm×1 168mm 1/32 印张: 9.375 字数: 240 千字

2002 年 9 月第 1 版

2003 年 4 月第 2 次印刷

印数: 3 001—5 000

ISBN 7-5349-2023-X/G·537

定价: 18.00 元

河南省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主 任 王菊梅

副主任 刘连超 杨国功 陈根增

王保存 寇炳灿 毛整岁

程传兴 焦国栋

委 员 王菊梅 刘连超 杨国功

陈根增 王保存 寇炳灿

毛整岁 程传兴 焦国栋

郑子健 孟庆华 夏继水

刘京州 李海龙 郭水满

序

随着经济全球化的发展，人才全球化趋势进一步增强，世界各国间的人才竞争日益激烈，全球范围内的经济结构调整对人才素质也提出了更高的要求。为了做好加入世界贸易组织后的应对工作，实现“十五”计划确定的宏伟目标，把建设有中国特色社会主义事业不断推向前进，我们必须树立“人才资源是第一资源”的发展新理念，认真贯彻落实《2002—2005 年全国人才队伍建设规划纲要》，积极实施“人才强省”战略，紧紧抓住培养人才这一关键环节，加快构建终身化、网络化、开放化、自主化的终身教育体系，着力建设好公务员、专业技术人员和企业管理者三支队伍，为我国的改革开放和现代化建设提供强有力的人才保证。

公务员培训是建设勤政、廉洁、高效、务实的专业化公务员队伍的基本途径，是实施人才战略的重要组成部分。初任培训是公务员四种培训形式之一。其目的是通过对新录用的公务员进行上岗前的培训，使他们坚定共产主义的信念，树立为人民服务的思想，了解国家机关的运作规律，掌握机关工作的基本知识和技能，以适应机关工作的需要，成为一名合格的国家公务员。我相信，《公务员初任培训教程》的出版，将推动我省公务员初任培训进一步规范化、科学化，对提高全省公务员初任培训的质量必将发挥积极的作用。

王 菊 梅

2002 年 8 月

目 录

第一部分 政府机构和政府职能	(1)
一、政府机构	(1)
(一) 政府机构概述	(1)
(二) 政府机构设置原则	(5)
(三) 我国政府机构概况	(8)
(四) 我国政府机构改革	(13)
二、政府职能	(19)
(一) 政府职能概述	(19)
(二) 政府职能体系	(23)
(三) 政府职能的变迁	(28)
(四) 我国政府职能的转变	(32)
第二部分 公共管理基本知识	(39)
一、公共管理概述	(39)
(一) 公共管理的涵义与特点	(39)
(二) 公共管理的原则与目标	(43)
二、公共管理的主体——公共组织	(45)
(一) 公共组织的涵义与类型	(45)
(二) 政府与非政府公共组织	(48)
(三) 公共管理人员	(53)
三、公共管理的过程	(56)
(一) 公共管理问题的确认和目标的的确立	(56)

(二) 公共管理运作方案的决策·····	(57)
(三) 公共管理运作方案的实施和修正·····	(62)
四、公共管理的手段·····	(64)
(一) 公共管理的基本手段·····	(64)
(二) 公共管理手段的创新·····	(67)
五、公共管理绩效的评估·····	(71)
(一) 公共管理绩效及其评估的必要性·····	(71)
(二) 公共管理绩效评估的标准和方法·····	(72)
第三部分 国家公务员制度基本知识 ·····	(76)
一、国家公务员制度的建立·····	(76)
(一) 建立公务员制度的意义·····	(76)
(二) 《国家公务员暂行条例》的制定和实施·····	(77)
(三) 我国公务员制度的特点·····	(78)
(四) 我国公务员制度的运行现状和发展趋势·····	(81)
二、国家公务员的义务和权利·····	(83)
(一) 国家公务员的义务·····	(83)
(二) 国家公务员的权利·····	(85)
三、国家公务员的职位分类·····	(86)
(一) 职位分类的涵义·····	(86)
(二) 职位分类的原则·····	(88)
(三) 职位分类的主要内容·····	(89)
四、国家公务员的录用·····	(91)
(一) 国家公务员录用的条件和原则·····	(91)
(二) 国家公务员录用考试的主要程序·····	(92)
五、国家公务员的考核·····	(94)
(一) 国家公务员考核的作用和内容·····	(94)
(二) 国家公务员考核的原则和方法·····	(95)
六、国家公务员的奖惩·····	(97)

(一) 国家公务员的奖励·····	(97)
(二) 国家公务员的纪律·····	(98)
七、国家公务员的职务升降和职务任免·····	(101)
(一) 国家公务员的职务晋升 ·····	(101)
(二) 国家公务员的职务降低 ·····	(102)
(三) 国家公务员的职务任免 ·····	(103)
八、国家公务员的培训·····	(105)
(一) 国家公务员的基本素质 ·····	(105)
(二) 国家公务员培训的类型、原则和内容 ·····	(106)
(三) 我省公务员培训工作的总体要求和基本目标 ·····	(108)
九、国家公务员的交流和回避·····	(109)
(一) 国家公务员的交流 ·····	(109)
(二) 国家公务员的回避 ·····	(111)
十、国家公务员的工资、保险和福利·····	(112)
(一) 国家公务员的工资 ·····	(112)
(二) 国家公务员的保险 ·····	(113)
(三) 国家公务员的福利 ·····	(113)
十一、国家公务员的辞职、辞退和退休·····	(114)
(一) 国家公务员辞职 ·····	(114)
(二) 国家公务员辞退 ·····	(115)
(三) 国家公务员退休 ·····	(117)
十二、国家公务员的申诉和控告·····	(117)
(一) 国家公务员申诉和控告的涵义及区别 ·····	(117)
(二) 国家公务员提起申诉和控告的条件 ·····	(118)
(三) 国家公务员提起申诉和控告应承担的义务 ·····	(119)
第四部分 国家公务员行为规范·····	(120)
一、国家公务员行为规范概述·····	(120)
(一) 国家公务员行为规范的涵义及特点 ·····	(120)

(二) 国家公务员行为规范的内容	(122)
(三) 规范公务员行为的意义	(123)
(四) 规范公务员行为的指导原则	(124)
二、国家公务员行为规范	(127)
(一) 政治坚定	(127)
(二) 忠于国家	(132)
(三) 勤政为民	(136)
(四) 依法行政	(141)
(五) 务实创新	(143)
(六) 清正廉洁	(146)
(七) 团结协作	(149)
(八) 品行端正	(153)
第五部分 行政法学基本知识	(157)
一、依法行政与行政法	(157)
(一) 依法行政的涵义与本质	(157)
(二) 加强行政法制建设是实现依法行政的制度保障	(158)
二、行政法概述	(159)
(一) 行政法的概念和特征	(159)
(二) 行政法律关系	(160)
(三) 行政法的基本原则	(161)
(四) 行政法的地位和作用	(163)
三、行政主体法	(164)
(一) 行政主体的概念及其与相关概念的区别	(164)
(二) 行政主体的分类	(165)
(三) 行政机关	(166)
四、行政行为法	(167)
(一) 行政行为的概念和特征	(167)
(二) 行政立法	(167)

(三) 行政执法	(168)
(四) 行政司法	(173)
五、行政救济法	(178)
(一) 行政监察	(178)
(二) 行政诉讼	(183)
(三) 行政赔偿	(186)
第六部分 WTO 基础知识	(188)
一、WTO 的成立	(188)
(一) 从关贸总协定到 WTO	(188)
(二) WTO 的法律框架	(190)
(三) WTO 的组织结构	(194)
二、WTO 的职能	(195)
(一) 监督 WTO 的各项多边贸易协议的执行和运作	(195)
(二) 为成员方提供谈判的场所	(196)
(三) 按照争端解决机制解决成员方之间发生的 贸易争端	(196)
(四) 监督和审议各成员方的贸易政策和规章	(196)
(五) 与国际货币基金组织、世界银行等国际经济 组织进行合作, 以更好地协调全球经济政策	(196)
三、WTO 的基本原则	(197)
(一) 贸易自由化原则	(197)
(二) 非歧视性原则	(198)
(三) 公平贸易原则	(199)
(四) 透明度原则	(203)
(五) 允许例外和保障措施原则	(204)
(六) 发展中国家优惠待遇原则	(205)
四、“入世”是我国开放经济发展的客观要求	(205)
(一) 加入 WTO 是我国政府长期不懈追求的目标	(205)

(二) 加入 WTO 为我国带来的机遇	(207)
五、加入 WTO 对我省经济发展的影响及对策	(209)
(一) 加入 WTO 对我省经济发展的主要影响	(209)
(二) 加入 WTO 与地方政府的职能转变	(211)
(三) 公务员如何应对加入 WTO 的挑战	(214)
第七部分 国家公务员公文写作知识	(217)
一、行政公文概述	(217)
(一) 行政公文的特点	(217)
(二) 行政公文的作用	(218)
(三) 行政公文的种类	(219)
(四) 行政公文的格式	(219)
(五) 行政公文写作的基本要求	(221)
二、行政公文写作	(222)
(一) 命令(令)	(222)
(二) 决定	(224)
(三) 公告	(226)
(四) 通告	(228)
(五) 通知	(230)
(六) 通报	(233)
(七) 议案	(236)
(八) 报告	(237)
(九) 请示	(241)
(十) 批复	(244)
(十一) 意见	(246)
(十二) 函	(250)
(十三) 会议纪要	(252)
三、事务文书写作	(255)
(一) 计划	(255)

(二) 总结	(257)
(三) 简报	(260)
(四) 调查报告	(263)
附录一.....	(266)
附录二.....	(282)
后 记.....	(284)

第一部分

政府机构和政府职能

关于政府机构和政府职能的理论和实际知识，是每个政府公务员都必须了解和熟悉的。根据初任公务员的实际，这一部分将在介绍和论述政府机构和政府职能基本知识的基础上，理论联系实际地介绍和分析我国政府机构改革和政府职能转变问题。

一、政府机构

(一) 政府机构概述

1. 政府机构的涵义

政府机构有广义和狭义之别。广义的政府机构，是指一个国家的立法机关、行政机关和司法机关等所有国家机关的总称。狭义的政府机构，仅指国家的行政组织或系统，即依据国家法律设立，享有行政权力，担负行政管理职能的那部分国家机构，在我国，也称国家行政机关。我们这里取政府机构的狭义用法。此外，政府机构也指国家行政机关的各构成部分，如国务院的各部、委机构，各部委的司、处机构等。对上述狭义的政府机构概念，应当把握以下四层涵义：

(1) 政府机构是国家机构的重要组成部分。根据我国宪法规定，国家机构包括国家权力机关（全国和地方各级人民代表大会及

其常务委员会)、国家行政机关(中央和地方各级人民政府)、国家审判机关(各级人民法院)、国家检察机关(各级人民检察院)、国家军事机关等。所以,政府机构即中央和地方各级人民政府是整个国家机构的重要组成部分。

(2) 政府机构是国家行政权力的行使者。国家权力由立法权、行政权、司法权等构成一个完整的国家权力体系。我国宪法在規定由各级人民代表大会选举产生各级人民政府的同时,按照分工将国家行政权力授予各级人民政府行使,并要求各级人民政府在行使行政权力时必须接受国家权力机关的监督,对其负责并报告工作。

(3) 政府机构是国家和社会公共事务的管理者。搞好对国家和社会公共事务的管理,是国家和社会有序运行和健康发展的根本保证。而行使国家行政权力,担负国家行政管理职能的政府机构,便是国家和社会公共事务的管理者。

(4) 政府机构是一个完整的有机系统。各级各类政府机构虽然各有相对独立的行政权力和行政职能,但并不是彼此孤立、互不相干的。我国宪法规定,地方各级人民政府除对本级国家权力机关负责并报告工作外,还要对上一级国家行政机关负责并报告工作;全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。因此,任何政府机构都是国家行政机关这个完整的有机系统的组成部分。

2. 政府机构的要素

政府机构是由一系列要素合理组合而成的集合体。

(1) 职能目标。职能目标是政府机构组建和运行的基础和根据。职能目标的多少和重要程度,决定着政府机构的内设机构和职位的数量。为了提高行政效率,实现行政管理的合理化,任何政府机构都必须有明确、清晰、恰当的职能目标,并紧紧围绕其职能目标开展活动。职能目标是一个由总目标、分目标和具体工作目标组成的职能目标体系。

(2) 机构设置。政府机构是一个总概念,它总是要通过设置一

定的职能机构并使其合理分工、相互协调、密切配合来实现其职能目标。如果其机构设置不合理，过多、过少或分工、协调、配合不当，都会影响政府机构的行政效率和工作效果。

(3) 权责体系。政府机构要实施管理活动，完成被赋予的职能目标，就必须拥有相应的权力。如果政府机构不拥有相应的权力，是不可能有效开展管理活动并完成其职能目标的。与此同时，政府机构拥有行政权力，就必须承担相应的责任，并做到各种政府机构的权力与责任相一致，形成合理的权责体系。

(4) 运行规则。政府机构要正常运转，尽量减少各种摩擦，保证各部分之间相互衔接、协调和配合，就必须制定一套行之有效的科学的运行规则。这些运行规则有的是成文的各种法律、法规、规章、制度等，有的则是约定俗成的传统习惯。

(5) 人员配置。人是政府机构各构成要素中最活跃的要素。无论政府机构的职能目标再明确，机构设置再恰当，权责配比再合理，运行规则再科学，如果没有高素质且科学配置的人员，政府机构也不可能有效发挥其功能或作用。

(6) 物财资源。必要的物力、财力资源，是政府机构开展工作的物质保证。所谓“巧妇难为无米之炊”，如果没有必要的物力、财力作保证，各级政府机构就难以正常地开展工作。

3. 政府机构的分类

可以依据一定的标准对政府机构进行分类，以加深我们对政府机构的认识。目前，一般都按照政府机构的功能或作用对其进行如下分类：

(1) 领导机关。领导机关是指行政系统中领导统辖全局的决策和指挥中心，即首脑机关。领导机关的主要任务是确定组织目标，制定政治、经济、文化及社会的发展规划和方针、政策，并负责贯彻和推行，统一协调和控制整个政府机构的运转。

(2) 职能机关。职能机关是指在领导机关的统一领导下，负责和管理某一方面行政工作的政府机构。从行政管理的运行过程看，

职能机关主要包括计划、执行、监督等机关；从行政管理的业务内容看，有财政、金融、经贸、政治、文化、社会等部门。职能机关的主要任务是执行领导机关的决定、命令、计划、方针政策等，同时负责领导和指导业务性质相同或相近的下级部门的工作。

(3) 辅助机关。辅助机关就是为领导机关和职能机关提供综合服务的政府机构，如各级政府的办公厅（室）、机关事务管理部门等。辅助机关的主要任务是搞好服务，参与政务，管好事务，以保证领导机关和职能机关更好地集中精力做好领导工作和职能工作。

(4) 咨询参谋机关。咨询参谋机关在本质上也是一种辅助机关，只是由于它在现代行政管理中的作用日益重要，故常单被列为一类政府机构。其主要任务是领导机关的决策进行调查研究和分析论证，以提供多种备选方案。

(5) 直属机关。直属机关（机构）是各级政府为完成某些专门性工作而设立的一类特殊机构或机关，其工作性质与职能机关近似，只是所承担任务较职能机关更单一些，且其设立由政府首脑自主决定，不必由权力机关批准。

(6) 派出机关。派出机关是由其他政府机构派往某个地区或部门代表自身开展某些工作的政府机构。派出机关不具有完整的独立性，其设立与否、职权大小应由负责派出的原政府机构决定。

4. 政府机构的作用

政府机构是最重要的国家和社会公共组织之一，其作用可以从多方面加以认识。

(1) 政府机构是执政党的方针、政策和国家的法律、法规的重要执行者，对于执政党的方针、政策和国家的法律、法规的实施具有重要作用。

(2) 政府机构是国家和社会公共事务的重要管理者，对于国家和社会各项事业的发展具有重要作用。

(3) 政府机构是人民群众的重要服务者，对于向人民群众提供周到、全面的服务具有重要作用。

(4) 政府机构是国家和社会秩序的重要维护者，对于维护一个国家和社会的良好秩序具有重要作用。

(5) 政府机构是国家主权和民族独立的重要维护者，对于维护国家主权和民族独立具有重要作用。

(二) 政府机构设置原则

政府机构并不是随意设置的。为保证政府机构设置的科学性，进而对国家和社会提供良好的管理和服 务，政府机构的设置必须遵循如下重要原则：

1. 职能必需原则

所谓职能必需原则，就是政府机构的设置必须严格依据政府机构所应承担的职能的多少和复杂程度，既不能有职能而无机构，也不能有机构而无职能。它具体包含以下几层意思：

(1) 职能是机构存在的前提。即必须因职能而设机构，而不能因机构而设职能。凡是没有明确职能需要的，就不能设置机构。如果硬设置，这样的机构只会给国家和社会添乱。

(2) 科学界定、划分和配置政府职能是设置政府机构的起点或第一步。即只有对政府到底应当承担哪些职能界定清楚，并在此基础上加以科学地划分和配置，才能真正搞清楚究竟需要设置哪些政府机构并规范其相互关系。

(3) 以政府职能是否顺利实现作为检验政府机构设置是否科学合理的客观标准。即判断一个国家、地区或部门的政府机构的设置是否科学合理，不能凭主观，只能以政府职能是否顺利实现作标准。如果政府职能实现得好，则证明政府机构的设置是科学合理的。反之，则说明政府机构的设置需要进行某些调整或修正。

2. 完整统一原则

所谓完整统一原则，是指在政府机构设置中既应坚持合理划分层次和部门，更要保持各层次和各部门的相互协调和配合，并形成具有完整功能和统属关系的政府机构系统，尽力避免因政府职能、权力和机构的不合理分割和缺乏统属关系而引发的矛盾和内耗。它