

公务员行为规范读本

李红星 主编



东北林业大学出版社

公务员行为规范读本

李红星 主编

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员行为规范读本/李红星主编. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2008.4

ISBN 978-7-81131-227-0

I. 公… II. 李… III. 公务员—道德规范—中国—学习参考资料
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 049868 号

责任编辑: 杨秋华

封面设计: 彭 宇



NEFUP

公务员行为规范读本

Gongwuyuan Xingwei Guifan Duben

李红星 主编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

东北林业大学印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 7.75 字数 200 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—2 000 册

ISBN 978-7-81131-227-0

D·109 定价: 29.80 元

前 言

国家公务员是国家公务的具体执行者,公务员的一言一行都代表着党和政府的形象,体现着党的宗旨、政权的性质和法律的尊严,在很大程度上还代表和直接影响着整个社会的道德水平,公务员队伍的素质直接关系到政府的执政水平和执政质量。公务员行为规范是实践“三个代表”重要思想的具体体现,是落实科学发展观的重要措施,是以德治国方略的基本保障,是改进作风,建设廉洁、勤政、务实、高效政府的客观需要。实现依法治国就要提高公务员的政治素质、道德观念和文明服务意识。

本书坚持以毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持历史和现实的统一,理论和实践的统一,融理论性、政策性、知识性和应用性为一体,从公务员的实际出发,结合《中华人民共和国公务员法》的基本原则,较全面地阐述了公务员各种行为规范的概念、意义、原则、内容和要求,深入浅出,通俗易懂,是一部对公务员进行规范教育的基础性教材。本书的主要特点是简明扼要,由浅入深,理论联系实际,适合于大中专院校行政管理专业的教师和学生及国家公务员阅读使用。

由于编者水平有限,书中不妥之处恳请专家批评指正!

李红星

2008年1月于哈尔滨

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 公务员行为规范概述	(1)
第二节 公务员行为规范的理论基础	(16)
第三节 公职人员行为规范的沿革	(23)
第二章 公务员政治行为规范	(38)
第一节 公务员政治行为规范概述	(38)
第二节 公务员政治行为规范的内容	(39)
第三节 公务员政治行为规范的作用	(48)
第三章 公务员廉政行为规范	(51)
第一节 公务员廉政行为规范概述	(51)
第二节 廉政行为规范内容与要求	(58)
第四章 公务员社交行为规范	(73)
第一节 公务员社交行为规范概述	(73)
第二节 公务员语言行为规范	(74)
第三节 公务员的语言艺术	(78)
第四节 公务员的仪表举止规范	(92)
第五节 公务员涉外交往基本知识	(105)
第五章 公务员职业道德规范	(117)
第一节 公务员职业道德规范概述	(117)
第二节 公务员职业道德基本规范	(123)
第三节 公务员的道德修养	(131)

第四节	公务员心理调适的基本知识	(137)
第六章	公务员业务行为规范	(151)
第一节	公务员业务行为规范概述	(151)
第二节	公务员业务行为规范内容	(154)
第三节	处理业务关系的基本知识	(172)
第七章	公务员公文处理规范	(190)
第一节	公文概述	(190)
第二节	公文的拟制	(198)
第三节	公文的处理	(212)
第四节	各类公文写作	(216)
参考文献		(242)

第一章 概 论

第一节 公务员行为规范概述

一、公务员行为

(一)行为的含义

人的行为是在思想意识支配下表现出的动作,它是人受内在或外在的动因刺激、影响所引发的运动和身心变化的外在表现。人的行为是由动机推动的,动机是由需要引起的。人的行为动因分为内因和外因两种,人的心理和生理需要构成了行为的内在动因,外部环境和客观条件构成了人的行为的外在动因,外在动因必须通过内在动因才能起作用。当然,一方面我们要认识到,没有动机就不会产生行为;另一方面我们也要看到,只有动机而没有可能或没有能力,则行为要么就无法发生,要么就达不到预期目的。

人的行为具有自主性、目的性、持续性和可塑性等特征。自主性是说,人的行为最终是在内因作用下的自主选择;目的性是说,人的行为指向通常有一定的目的或意图;持续性是说,人的行为是一个过程;可塑性是说,人的行为可以受到环境和条件的约束、影响甚至改变。

(二)公务员行为的含义

公务员作为国家公职人员在履行职责、执行公务的过程中,必然要发生相应的职务行为。公务员的行为方式、内容、作用、影响与后果,不同于一般意义上的社会组织的成员或公民。因此,公务员的行为更需要约束和规范。

任何公民都与国家构成基本的法律关系,这种关系是根据法

律规范而建立的一种社会关系,具体表现为法律关系主体之间的权利与义务关系。如果公民依法定方式和程序在国家行政机关中担任了国家公职之后,这就意味着他与国家在原有的基本法律关系的基础上又产生了另一种新的法律关系——行政职务关系。公务员行政职务关系的法律意义可以从以下五点去理解。

第一,公务员作为国家公职人员,必须对国家、社会、民众负责;必须服务于国家,维护国家的尊严和利益;必须服务于社会和民众,维护和促进公共利益;必须依法履行公职,行使权力和执行公务,廉洁奉公,忠于职守,尽职尽责。否则,将追究公务员的责任。

第二,公务员所具体任职的行政机关,应赋予公务员一定的职务、职责和职权,使公务员在履行职责、执行公务时,能以所在国家行政机关的名义进行,而且公务员履行职责、执行公务的行为受法律保护。

第三,公务员在执行公务时,代表的是某一国家行政机关,其行为是该机关意志的表达,或者说与该国家行政机关是一体的。因此,公务员作为个体不能独立对外承担行政行为的法律后果。如果公务员履行职责,执行公务有过错或过失,则责任应由该国家行政机关承担。然后,行政机关再根据公务员的过错或过失的性质和程度追究其个人责任。

第四,公民一旦成为公务员,就会有明确的职责要求和公众期许,国家或行政组织就要求其承担较公民更多的义务和责任,受到更多的约束和规范,故有时他们需要牺牲某些公民权利,例如公务员不得经营工商企业,不得在赢利组织中兼职,必须接受监督,甚至要放弃作为公民的部分自由及权利。但作为某种补偿,国家或行政组织也给予公务员较公民更多的权利和待遇,如履行职务的权力、较高的社会地位、优越的工作条件、稳定的职业与工资福利待遇和身份保等。

第五,公务员的公职人员身份、职业地位和工资、福利、保险等

合法权利受法律保护。非因法定原因,公务员不得被免职、降职、辞退或处分;非法定事宜任何人不得扣减公务员的工资福利待遇;等等。

需要指出的是,行政职务关系是公务员所特有的,其法律意义也是与其他职业相区别的内在标志之一。非公务员是不具有以上身份和职业地位的,也是不具备上述法律意义的。

国家公务员具有一般公民所没有的行政职务关系,这就使其具有“行政人”或“公共人”的身份。同时,公务员不论职位高低,他仍然是一个公民,但又不是一般的公民,而是担任公职的公民。这就给公务员带来了双重身份和相应的双重行为的问题。当公务员以个人名义或公民身份行为时,反映的是其个人意愿并享有公民的权利和义务,行为责任由个人承担;当公务员是以公务员的名义或身份代表国家或某一行政组织并表达其意志时,享有公务员的权利与义务,行为责任对外由所任职的行政机关承担。

公务员在履行职责、执行公务的过程中必然要产生相应的行政行为,而作为行为主体在行为之前必然有一个行为选择的问题。在实际生活中,公务员的双重身份使其在履行职责或执行公务时,在具体处理国家、社会、公众和个人利益或利益关系时,会出现矛盾或冲突,他们有时要在其中做出艰难选择。而不同的选择又会出现不同的过程和结果。如果公务员所选择的行为与其身份不符就会出现两种情况,一是把自己当做普通公民,以公民个人身份对待和处理公务,该作为而不作为或虽作为但不负责任,这就是渎职、失职。譬如,在某种危急或危险情况下,公务员应当而且可能提供救助,应当而且可能排除危险或防止有害结果的发生时,若不采取必要的作为去提供某种救助,预防、排除、阻止危险或危害的发生,而是临危退缩,漠然置之或以某种消极的方式逃避应作为的社会责任和道德义务,这对普通公民而言是道德问题,对一个公务员来讲既是失德又是失责行为。二是以公务员身份处理个人私事,不该作为而作为,如利用职权搞“卡、要、吃、拿、报”,收受贿赂、

参与赢利活动、为自己或亲友谋取私利等。

对同一个自然人身上的这种交叉、混杂的双重身份、双重角色的分辨和把握,不论从理论上,还是在实践上都比较困难。一般的划分原则是,与公务无关的行为是个人行为;以公务员名义从事的职务活动是公务行为。为便于分辨和把握,有的国家以履职时间划分,有的以职责划分,有的以法律适用标准划分;还有的规定了公务标识,如出示证件、言明身份,在着装或佩戴标志上显示的办法。当然,这些原则和办法也难以完全、准确区分每件事究竟是公务行为还是个人行为。其实,这一问题不仅与公务员的主观意识、责任精神、职业道德和自身素质有关,更重要的是也与行政组织的体制、法制程度和管理水平有关。

二、公务员行为规范

在社会实际生活中,人们一般都希望不受限制地确立和发展自己的个性,追求自己的目标和利益。同时,人的行为选择的一个基本规律是自利性的,而且常与他人发生联系并相互产生影响,这种联系与影响又是和其社会角色紧密关联的。任何一个社会角色,在社会关系中必然要表现为一定的社会行为,这种社会行为因个体在群体和社会生活中的角色及个体行为方式、程度、力度的不同差异很大。这就使人们在生活、工作和交往中难免会产生各种分歧、争议、矛盾与冲突。人们为了能获得良好的生存和发展环境,需要通过一定的规则对扮演不同社会角色的个体的行为予以约束、调整或控制,以避免个体行为的自利性或追求自身利益和效用的最大化,而侵害他人或群体的利益。同时,也使差异很大的个体行为在公共领域和社会生活中能有一个公认的衡量与评价标准。于是就产生了各种“规则”,这些规则为社会活动提供了规范和实践标准,制约着人们的行为及其相互关系,维系着一定的社会秩序。可见,规范是在社会实践中产生并普遍存在于社会生活中,尤其是在涉及社会活动的领域,总是伴随着相应的规范,甚至可以说,人们的行为总是与规范相联系的。在一个没有规则或不讲规

范的社会中,不确定性增大了社会生活的风险,人们会把把不讲规则、不守规范当作一种生存、发展的策略和智慧,并成为一种精明的选择。虽然,在此情况下有人有时会从不讲规则、不守规范的游戏或博弈中得益,但更多的可能是在不稳定的格局和预期状态下,人们将会付出高成本,甚至成为牺牲品。

(一) 行为规范的内涵

所谓行为规范是指人们的行为活动所应遵守的基本准则,也是人们行为活动的一般尺度和所应遵循的规则。行为规范一般有以下特性:一是普遍性。规范是理性的普遍有效的规则,可以表达、传递、推行一定的价值观念、行为准则和要求,它不是针对某一个人或某一件事,而是指同类的人或事应当受到同样的对待。二是公开性。规范是为了引导和限制人们的行为而制定的,规范只有公开,才能被人们了解,才有可能被认同和遵守。三是明确性。规范在表述上要明确,而且要简洁和通俗易懂。只有这样,才能被认同、接受、遵循和遵守。四是适度性。规范一定要适度,过度的约束会压抑、扼杀个性发展,适度规范对社会、群体和个体都有利。也就是说,规范的要求应当与社会发展、时代要求相适应,与人们的职责、身份和心理承受力相适应,不能要求过高,也不能要求太低。

总之,行为规范是人们在群体和社会中,为协调相互行为,维护秩序,共谋生存和发展而产生并经认同的“游戏规则”,是人们生活于群体和社会中的经验有选择的积累与传承而形成的,任何社会角色的行为都应受到相应规则的约束。换句话说,生活在群体和社会中的个体,一方面,只有懂得和遵守行为规范,才能正常地生活于群体和社会之中,才能有助于自身和群体的共同生存与发展;另一方面,只有当“规范”符合社会发展,反映现实社会公认的价值观念、伦理道德要求,才能对人的行为有倡导、提示、规劝、约束和调控作用,才能得到普遍遵循和遵守,人们的社会活动才能容易地、低成本地进行,并且才能产生安定的、愉快的成功结果。当

然,有无规范是一回事,规范能否得到广泛认同和普遍遵循与遵守又是一回事,这涉及遵循与遵守规范的成本和得益问题。主要有三个因素,一是遵循和遵守规范,权益能否得到保障;二是失范、违规是否会受到处罚而付出较高代价;三是遵循和遵守规范需要付出的代价(成本)有多高。因此,建立适当的机制,提高失范、违规的成本与代价,同时提高遵循和遵守规范的得益,是规范得以落实的关键。

(二) 公务员行为规范的内涵及特征

公务员行为规范是指公务员在担任公职期间应当遵守和遵循的从政指导思想和履行职责、执行公务的行为准则。或者说是国家和行政组织倡导或规定的活动原则、办事规则、业务程序、工作要求和言行标准的总称。

公务员行为规范是一个体系,一般由三个方面构成,一是国家、政府或组织制定的有关法律、法规、条例,这些规范具有法律效力;二是政令、政策、制度、纪律、规定、规则、守则,以及有关的行为标准和活动要求等,这些规范具有行政效力;三是从长期社会活动中经反复实践、概括而逐步形成的行政伦理、公职理念及普遍认同的活动原则和约定俗成的习惯、礼仪、规矩、道德等。这些规范对公务员的行为也具有影响力和约束力。前两者一般是成文的,并且是以法律手段或行政手段保证其实施,属于强制规范的性质,违者要被追究责任或付出相应的代价,例如警示、惩戒、处罚或惩办;后者则有成文的,也有不成文的,主要是通过职业习惯与规矩、公众舆论、群体压力、环境影响和道德作用等形式予以约束,违者也是会付出一定代价的。

任何规范都是在一定的社会条件、时代特征下产生的,任何规范总是离不开社会时代背景。自古以来,不同的社会和不同的历史阶段对公职人员的行为就有不同的要求。现代社会对公职人员的行为规范要求同样受社会存在和时代背景的影响,而且是内容更多、范围更广、标准更高、要求更严。

从总体上看,公务员行为规范有以下特性:

综合性。公务员行为规范涉及公务员行为的各个方面,包括政治、廉政、勤政、业务、语言、举止、社交、道德及日常生活的各个层面。各个层面又都有相应的具体规范,这些规范相互交织并形成体系。特别是在现代社会中,政府的行政活动已涉及和影响社会生活的各个层面,因此,公务员行为规范从范围到内容都具有综合性。

政治性。公务员行为规范与特定的社会政治、经济相联系,与占社会主导地位的主流价值观相联系,它体现了一个国家的性质、行政的本质,反映了国家和政府的政治意志及其行政目标与行政伦理,具有明显的政治性。

特定性。公务员是在行政机关中任职并代表政府履行一定行政职能的人员,具有特殊的身份和权力。对公务员的行为要求,主要是体现在行政活动之中。公务员在行政活动中,在履职和执行公务过程中的行为必须符合规范,不得随心所欲。因此,公务员行为规范只适用于调整和约束公务员这一特殊群体,不能完全套用公务员行为规范去约束其他社会成员。

层次性。公务员行为规范大致可分为三个层次:一是公务员普遍适用并应予遵循的基本规范;二是只适用于部门特点,本部门、本系统公务员应予遵守的规范;三是只适用于职位特点,某些职位上任职的公务员应遵守的规范。基本规范从普遍适用的角度对公务员的行为提出基本要求,对所有公务员都有约束力。但不同部门、不同职务和不同岗位的公务员往往又需要有具体的行为规范。对具体的职位而言,职位愈特殊,行为规范的内容愈具体;职位愈高,行为规范的标准亦愈高。

严肃性。公务员行为规范不同于一般的社会规范,它具有很强的正统性、严肃性和约束力。规范从外表上看是一种理性的工具,但其背后起支持作用的则是我们所提倡和追求的公共价值与行政伦理道德。公务员不论官职大小、地位高低以及隶属关系如

何,其行为都必须受到公务员行为规范的约束。无视行为规范、超越行为规范、违反行为规范的公务员,必然要承担相应的责任并付出一定的代价。

适变性。任何规范总是在一定的现实既定的条件下产生的,且规范体系一旦形成,就力图将所涉及的对象(个体及群体)的行为限制于一定的框架内。然而并非一切社会现实在任何时候都与规范相适应。鉴于世易时移及某些特殊情况,如由于人们认识的局限性,会使规范体系具有不完善性、滞后性和相对稳定性,加之社会的发展及其复杂性和易变性,特别是社会变革剧烈时期,规范与社会现实很容易发生冲突,规范与现实会处于某种暂时的不协调的矛盾状态。由于行为规范属于意识形态范畴,又受社会存在的影响,因而行为规范与社会存在有一个互相影响、互相支撑的互动关系。当规范不反映或不适应社会发展和社会存在时,规范就有一个调整变动过程,通过调整变动去继承优良传统和成果,去更新规范的内涵和体系,使规范能反映和适应社会的需求。同时也必须指出,任何形式的规范都是为了实现某种价值理念,规范实际上是一种控制手段,目的是维护既定秩序。规范与特定的社会政治、经济制度相适应,与社会的价值评价体系(社会诱导信号或评价标准)相联系,一个健康的、公正的价值评价体系是一个健康社会所必需,也是一个社会是否健康的标志。

(三) 公务员行为规范的内容

从公务员行为规范的内容上看,它反映了对历史、文化和传统的一定程度的继承。世界各国的国情不同,所表现出来的民族传统、文化习俗、心理特征、价值取向、伦理道德等因素各有所异,加之其行为规范建立在不同的行政伦理基础和社会背景之上,因而公务员行为规范的内容也有较大差异。但是从一般意义上说,公务员行为规范最基本的内容主要包括以下几点。

一是忠于国家。公务员是国家公职人员,必须忠于国家,而不能“依附”或“效忠”于个人或集团。忠于国家的主要表现是维护国

家的尊严,维护国家的主权和利益,遵守和维护宪法,依法履行公职,与政府保持一致,维护政府的权威、形象和声誉,不得有亵渎公职的言论和行为。

二是恪尽职守。公务员的职业、职责、责任要求公务员要有强烈的社会责任感和工作责任心,要有敬业精神和服务意识,要忠于职守,尽职、尽责、尽心、尽力地履行职责;不得玩忽职守,失职、渎职。

三是公正廉洁。公务员在公务活动中要秉公办事,执行公务,处理和解决问题,应当公道正派。不得利用职务和工作之便在处理公务和提供服务时以权谋私、徇私舞弊,索拿贿赂,敲诈勒索,贪赃枉法,不得利用任何形式和手段贪占、挪用、挥霍公共资财。

四是遵守法纪。公务员要带头遵守法纪,自觉维护法纪的权威。公务员不仅在执行公务的过程中要遵守法纪、依法办事、依法管理、依法行政,在日常生活中也要遵守法纪,不得做违法乱纪和有损公务员形象、声誉的事。

我国国家公务员行为规范的内容如下。

(1)政治坚定。努力学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想,树立共产主义理想信念,坚持党的基本理论、基本路线和基本纲领,坚定地走建设有中国特色的社会主义道路,坚定不移地贯彻执行党和国家的路线、方针、政策,在思想上、政治上和行动上与党中央保持高度一致。

(2)忠于国家。热爱祖国,忠于宪法,维护国家安全、荣誉和利益,维护国家统一和民族的团结,维护政府形象和权威,保证政令畅通。遵守外事纪律,维护国格、人格尊严,严守国家秘密,同一切危害国家利益的言行作斗争。

(3)勤政为民。忠于职守,爱岗敬业,勤奋工作,钻研业务,甘于奉献。一切从人民利益出发,热爱人民,忠于人民,全心全意为人民服务,密切联系群众,关心群众疾苦,维护群众合法权益,体察民情,了解民意,集中民智,珍惜民力,力戒形式主义、官僚主义,改

进工作作风,讲求工作方法,注重工作效率,提高工作质量。自觉做人民公仆,让人民满意。

(4)依法行政。遵守国家法律、法规和规章,按照规定的职责权限和工作程序履行职责、执行公务,依法办事,严格执法,公正执法,文明执法,不滥用权力,不以权代法,做学法、守法、用法和维护法律、法规尊严的模范。

(5)务实创新。解放思想,实事求是,理论联系实际,说实话,报实情,办实事,求实效,踏实肯干。勤于思考,勇于创新,与时俱进,锐意进取,大胆开拓,创造性地开展工作。

(6)清正廉洁。克己奉公,秉公办事,遵守纪律,不徇私情,不以权谋私,不贪赃枉法。淡泊名利,艰苦奋斗、勤俭节约,爱惜国家资财,反对拜金主义、享乐主义。

(7)团结协作。坚持民主集中制,不独断专行,不搞自由主义。认真执行上级的决定和命令,服从大局,相互配合,相互支持,团结一致,勇于批评与自我批评,齐心协力做好工作。

(8)品行端正。坚持真理,修正错误,崇尚科学,破除迷信。学习先进,助人为乐,谦虚谨慎,言行一致,忠诚守信,健康向上。模范遵守社会公德,举止端庄,仪表整洁,语言文明,讲普通话。

三、规范公务员行为的意义

公务员的职业性质、工作特点、社会责任不同于一般社会职业的工作人员,其行为方式、内容、作用、影响与后果也不同于其他社会组织的成员或公民。公务员的公务行为与国家、政府,至少是与一个部门相关,不仅影响行政的水平和质量,关系到政府和国家的形象,而且因公务员在公众心目中的心理定势和期许,使其行为对社会风气具有直接、特殊的影响。因此,对公务员的行为加以规范,建设一支政治强、纪律严、业务精、作风正、服务好的精干、高效、廉洁的公务员队伍,对国家、政府、社会具有重要意义。

(一)规范公务员行为是政府履行职能的需要

首先,政府的主要职能是依法制定与执行公共政策,管理公共

事务,提供公共产品和公共服务,维护公共秩序与安全,增进公共利益,促进经济、科技发展和社会进步。政府在履行职能时就必然要实施相应的行政行为,而且这种行为是以公务员的个体行为为基础的。可见公务员的公务行为与政府行政行为紧密相连,这种行为能直接或间接引起法律后果。因此,政府要履行职能,就必须对公务员的行为进行规范。

其次,规范是法治精神的体现,而不是以人为意志行事。公务员的行为规范反映了公共行政伦理与公职理念,反映了行政组织对其成员的要求,也反映了公务员与行政组织系统、工作对象和周围环境的关系及行为方式。通过行为规范确立公务员的行为准则和标准,以维系既定的秩序,实现预期的目标,并保障公务员履职行为的规范性和合法性。

再次,行为规范可以减少或防止公务员履行职责、执行公务时的主观随意性,这种主观随意性越大、越多,行政活动失范的可能性就越大、越多,当随意性造成严重失误,导致有害后果时,必然对政府有效履行职能产生干扰或破坏。在行为规范的引导和约束下,公务员在履行职责、执行公务时就能有所遵循,就能较准确地找到自己的“位置”,明确自己的“角色”,就能知道自己应干什么、不应干什么,可以做什么、不可以做什么,以及怎样去干、怎样去做。这样才能最大限度地避免差错和失误,提高行政质量和效率。

此外,理论和实践表明,官方组织或官办机构及其工作人员,因体制、机制和管理以及职业性质与工作特点上的原因,极易产生官僚主义、衙门作风、滥用权力、以权谋私等官场痼疾和陋习。甚至,当某些部门或某些人的利益与国家、与社会、与整体、与民众的利益相冲突时,某些部门或某些人为了自身的利益,有可能采取以损害国家、社会、整体或民众利益为代价的短期行为、利己行为、谋私行为等。如果公务员的行为缺乏行为规范的指导与约束,其行为就可能出现不同程度的随意性,就会产生“失范”或“越轨”现象,自觉或不自觉地做出一些与公务员身份不符的事情,就可能出现