

国家行政机关工作人员

初任培训教程

辽宁省人事厅 编

辽宁大学出版社

PDG

序 言

徐廷生

国家机关补充工作人员，实行公开考试录用的办法，是干部人事制度的一项重大改革，是即将推行实施的国家公务员制度中的一项重要制度。通过公开考试、平等竞争，择优录用国家机关工作人员，对广泛发现和选拔优秀人才，加强政府机关建设，克服用人问题上的不正之风，更好地为经济建设服务，都有着十分重要的意义。几年来，我省各地通过考试录用的办法，为国家机关补充了数以千计的年龄较轻、文化较高，有一定基层工作经验的人员，改善了机关干部队伍结构，给机关带来新的生机与活力。实践证明，考试录用办法是成功的，得到社会普遍的承认和欢迎。

国家机关工作人员担负着重要职责任务，他们的政治、业务素质如何直接关系到政府机关的形象和工作的成效，因而要有较高的政治业务素质。不仅政治要强、业务要精，而且作风要好，能够胜任本职工作任务。新进入国家机关的工作人员，由于他们缺少机关工作经验，缺乏必要的行政管理知识和能力，应进行初任培训。坚持先培训后上岗，这是一项重要的制度，必须认真贯彻执行。通过初任培训，使其了解将从事的工作性质、职责、任务，具备完成工作应有的态度，熟悉工作环境和工作程序，掌握基本工作方法，为正式任职做好准备。

初任培训应以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持理论联系实际方针，贯彻按需施教的原则。初任培训是干部培训工作的一个重要组成部分，有它自己的规律和特点。应根据它的规律和特点，确定培训的内容和方法。这本《国家行政机关工作人员初任培训教程》，是1990年省直初任培训班上几位讲课同志的讲稿汇编成的。担任讲课的几位同志有丰富的政府工作经验，讲课内容联系实际，符合省情，是初任培训的较好教材。当然，它也有许多缺欠和不足，需要在今后实践中不断加以补充和完善。

初任培训是一项经常性的工作，它应和考试录用相衔接，和实际需要相符合。各级人事部门领导同志应当重视这项工作，不断总结经验，加强师资队伍建设，把初任培训工作搞的更好。

1992年2月

目 录

第一讲 坚持走具有中国特色的社会主义道路	1
一 中国特色的社会主义概述	1
二 社会主义制度的确立,是人类历史的伟大变革	5
三 社会主义制度是不断发展不断完善的制度	9
第二讲 廉政与廉政建设	26
一 廉政与廉政建设概述	26
二 廉政建设的重要意义	27
三 廉政建设的作用	36
四 进一步加强廉政建设	44
第三讲 辽宁省省情	50
一 自然概况	50
二 经济社会发展概况	54
三 今后发展的战略构想	67
第四讲 省级政府行政管理体制与改革	76
一 省级政府在我国行政管理体制中的地位和作用	76
二 我省政府的行政管理体制及现状	80
三 省级政府的机构改革	83
第五讲 行政法知识	88
一 行政法概述	88
二 行政组织法和行政行为法	91
三 行政立法	97
四 行政执法	100
五 行政司法	115
六 行政违法与行政法律责任	118

七 行政法制监督	121
八 行政复议和行政诉讼	124
第六讲 行政管理学基本知识	128
一 行政管理学概述	128
二 行政管理的功能	133
三 行政管理的主体	140
四 行政管理的实施	152
五 行政管理的保障	157
第七讲 国家公务人员行为规范	168
一 公务人员行为规范的涵义和特点	169
二 公务人员业务行为规范	174
三 公务人员职业道德规范	183
四 公务人员的仪表举止和语言行为规范	192
第八讲 公文处理工作基本知识	203
一 公文的特点与作用	203
二 公文处理工作的基本程序及要求	205
三 公文种类及适用范围	211
第九讲 世界与我国高新技术现状及发展趋势	235
一 高技术的概念	236
二 高技术的特征	238
三 六大高技术群体	245
四 世界高技术的五角格局	255
五 我国高技术发展和战略	261
第十讲 行政能力的开发	267
一 能力的概念和能力的发挥	267
二 事务能力的开发	274
三 设想、筹划、形成方案能力	283
四 交流、说服能力	290
五 推动实际工作的能力	299

第十一讲 国家行政机关工作人员的培训·····	305
一 终身培训教育的必要性·····	305
二 培训教育的重点·····	309
后记·····	322

第一讲 坚持走具有中国特色的社会主义道路

党的十一届三中全会以来，我们党的全部理论和实践，都可以用“建设具有中国特色社会主义”这一句话来高度概括。江泽民同志在十三届七中全会讲话中指出：“党的十一届三中全会以来，包括十二大、十三大，总结我们的经验，集中到一点就是把马克思主义普遍真理同我国具体实践相结合，走自己的路，建设有中国特色的社会主义。”在我们党的历史上有两次飞跃，一次是在新民主主义革命时期，找到了中国特色的革命道路；一次是在社会主义建设时期，找到了建设有中国特色的社会主义建设道路。这两次飞跃，都是马克思主义普遍真理与中国实践相结合的产物。邓小平同志在1982年指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习外国的经验。但是照抄照搬别国的经验、别国模式，从来不能得到成功，这方面我们有过不少教训。把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”^①

一、中国特色的社会主义概述

“建设有中国特色社会主义”这一命题是共性与个性、

^① 邓小平：《建设有中国特色社会主义》增订本，第3页。

普遍性与特殊性的统一。它包含着互相联系的三层含义：一是社会主义；二是各国有各国的特性；三是中国特性。

（一）社会主义共性或本质属性

社会主义的共性，就是社会主义区别于资本主义的本质属性。也就是说，凡是社会主义制度的国家必须具备的共同属性。不具备这些共同属性，就不是社会主义国家。

社会主义经济的属性：一是生产资料公有制。这是社会主义区别于资本主义的最本质特征。公有制是对私有制的否定，是社会主义优越于资本主义的根本所在。否定公有制就是否定社会主义。衡量一个国家是不是社会主义，这是最根本的原则；二是按劳分配。由于生产资料公有制，其分配形式必然是按劳分配的。三是经济的宏观运行是有计划的。这也是由生产资料公有制这一根本特性决定的。生产资料既然公有，社会的宏观生产就必然会按广大人民的社会需要有计划的进行。这是对资本主义为了利润而无政府生产的否定。

社会主义政治的属性：由生产资料公有制所决定，人民必然是国家的主人，政权掌握在劳动人民的手中，实行无产阶级专政。

社会主义文化的属性：其指导思想是马克思主义。马克思主义指明了人类发展的客观规律，只有坚持马克思主义，才能坚定不移地走社会主义道路。

（二）我国的特性

我国的特性，也就是我国的基本国情，可以从经济、政治两个方面来分析。

经济方面的国情有四个特点：一是生产力总体水平低下。“十亿人口，八亿农民”说明我国生产力结构的低层

次；二是工业水平的总体落后和多层次性。一部分现代化工业同大量落后于现代化水平几十年甚至上百年的工业同时并存；三是科技水平的总体落后和高层次性。少数具有世界先进水平的科技同普遍的科技水平不高，文盲半文盲还占 1/4 的状况同时并存；四是地区梯度结构。即东部发达地区与中部次发达和西部不发达地区同时并存。

政治方面的国情有两个特点：一是社会主义制度已经确立，并显示了优越性，但还不成熟，不够完善，生产关系和上层建筑还存在不适应生产力的方面和环节；二是阶级斗争已经不是我国社会主义主要矛盾，但阶级斗争在一定范围内还长期存在。斗争的核心问题是政权问题。

中国这样的国情，照搬外国的不行，照搬东方的不行，照搬西方的也不行。必须从中国实际出发，把马克思主义基本原理同中国实际相结合，在实践中开辟有中国特色的社会主义。

（三）中国特色的社会主义

中国特色的社会主义，就是既坚持社会主义的共性，又从中国的国情出发，保持中国的特色。是把马克思主义的普遍真理与中国的实践相结合，建设有中国特色的社会主义。

中国特色社会主义的经济：在所有制上，我们坚持以公有制为主体，允许和鼓励其他经济成分的适当发展；在分配制上，我们坚持以按劳分配为主体，多种分配形式并存；在经济体制和经济机制上，我们坚持计划经济与市场调节相结合。这其中公有制为主体、按劳分配为主体、有计划经济等是社会主义本质属性方面的特点。多种所有制形式并存、多种分配形式并存、发挥市场的调节作用等是由于我国

的特性所决定的。即我国生产力总体水平的低下，而且多层次性，我们还处在社会主义初级阶段。因此，我国的所有制不能搞单一的、纯而又纯的公有制，应该允许和鼓励其他经济成分适当发展。这些其他经济成分包括：个体经济、私营经济、国家资本主义经济、资本主义经济。这些经济成分在我国公有制这一主体经济成分的制约下，在国家法规和计划指导下，是作为社会主义经济的有益补充，是为社会主义经济服务的经济。由于所有制是多种所有制形式并存，所以分配制也是多种分配形式并存。即有利息、股息、分红等资金带来的收入，还承认商品经济的风险收入，以及政策允许的合法剥削收入等。但这些分配形式只是按劳分配的补充形式，绝不能动摇了按劳分配为主体的地位。在计划经济的指导下，充分发挥市场调节的积极作用，这既克服过去那种过分集中，管得过死的弊端，又不能过于分散和削弱宏观调控。

中国特色社会主义政治：坚持工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；坚持和完善人民代表大会制度，不能搞西方那种议会制度；坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度，不能搞西方那种多党制。这既能保证人民当家作主，又结合我国的国情。

中国特色的文化：以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，不能搞指导思想多元化；坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和“百花齐放、百家争鸣”的方针，继承发扬民族文化优秀文化，立足本国而又充分吸收世界文化优秀成果，不允许搞民族虚无主义和全盘西化。其中，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想的指导地位，是我们立党立国的根本，也是社会主义文化建设的根本，决定着我国文化事业的性质和方

向。

有中国特色社会主义经济、政治、文化，是有机统一、不可分割的整体。加强这三方面的建设，根本目的是为了充分调动广大人民群众的积极性、推动社会生产力的发展和社会的全面进步。党的十一届三中全会以来，我们党基于对基本国情的正确分析，确立了以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线。党的十三届七中全会在总结贯彻执行基本路线经验的基础上，又指出了建设有中国特色的社会主义的十二条原则，江泽民总书记《在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话》全面论述了中国特色的经济、政治、文化，标志着我们党对社会主义现代化建设规律的认识更加深刻了。党的基本路线总地来说，就是要通过社会主义制度的自我完善和发展，建设有中国特色社会主义经济、政治、文化，以适应和促进社会生产力的不断发展和社会的全面进步，实现我国社会主义现代化。

二、社会主义制度的确立，是人类历史的伟大变革

（一）社会主义制度的确立是我国历史的必然

唯物主义史观认为，生产力是推动历史发展的根本动力，生产力与生产关系这一对矛盾推动人类社会由低级向高级发展。资本主义社会这一对矛盾表现为生产力水平的社会化大生产与生产关系的生产资料私有制之间的矛盾。社会化大生产要求的是社会宏观生产按比例进行。但私人占有恰恰使社会生产无法按比例进行。这一矛盾的解决是用公有制

代替私有制。马克思指出：设想一个自由人联合体，他们用公共生产资料进行劳动，并自觉地把许多个人劳动当作一个社会劳动来使……这个联合体的总产品就是社会产品。所以，社会主义代替资本主义是历史的必然。不管历史的进程出现多少曲折，人类美好的明天必然就是共产主义制度。

社会主义制度的确立是人类历史的必然，那么社会主义制度在中国的确立是不是中国历史的必然呢？马克思预想社会主义是在生产力高度发达的资本主义国家中取得成功的，而中国是生产力极不发达的半殖民地半封建的国家，所以有人说，“中国社会主义搞早了”，“应该补资本主义制度的课”等。这些说法一是脱离中国的实际，二是偏面的理解马克思的观点。社会主义之所以必然代替资本主义，马克思说是因为在资本主义社会里创造了推翻了这种制度的两种力量：一种是物质力量——社会化大生产；一种是政治力量——无产阶级。说中国社会主义制度的正确是历史的必然，就看当时中国是否存在这两种力量。首先，当时中国已经具备了社会化大生产的物质力量，已经具有现代化的企业，如官僚资本在工矿业、交通业的固定资产占80%，这说明将这些固定资产转为人民占有，国家就掌握了国民经济的命脉。当然应该看到我国这种社会化的生产力水平是低下的。但尽管低下，它已经进入了社会化大生产的层次；其次，从政治力量来看，国内无产阶级已经形成，并受三座大山的压迫。受压迫最深，反抗力也最强，并有农民这样一支天然的、广泛的同盟军；在国际上还有社会主义苏联的支持，然而当时的帝国主义是不允许中国独立和统一。而是要维持瓜分中国的利益。综上所述多种因素，中国只有走社会主义革命的

道路，这是中国历史的必然。“只有社会主义才能救中国。”

（二）社会主义国家的伟大实践，说明社会主义具有强大的生命力

从1917年世界大战以后第一个社会主义国家诞生和成长，到第二次世界大战以后中国等一大批社会主义国家的诞生和成长，这本身就足以说明社会主义具有强大的生命力和无比的优越性。下面用几组具体数字对比说明社会主义的生命力。

苏联从1921年到1951年工业增长了11.7倍，而同期美国只增长了1倍，英国只增长了60%，法国只增长了40%。苏联经济增长这样快，令西方学者瞠目结舌。

回顾我国走过的40多年，是翻天覆地的40年，说它是翻天覆地的40年，因为：1. 结束了几千年的剥削统治，建立了第一个东方社会主义大国；2. 新中国成立后仅用三年时间，1949年到1952年就治愈了战争的创伤，把国民经济恢复到旧中国历史的最高水平；3. 用四年时间即从1952年到1956年实现了生产资料私有制的社会主义改造，建立了以生产资料公有制和按劳分配为基本特征的社会主义经济制度。4. 1956到1966年是进行社会主义建设的十年，是为社会主义打下物质基础并在理论上重要建树的十年。旧中国的100年积累的工业固定资产只有128亿，新中国成立之后，1950—1980年全民所有制固定资产投资总额达21 538亿，增加近200倍。5. 1980年到现在是社会主义建设实现历史性飞跃的十年。

再从中国和其他资本主义国家比较看，1950到1987年我国工业总产值增长率为13.2%，而同期主要资本主义国家，

英国为2.4%，美国为3.9%，法国为4.4%，西德为5.5%，意大利为5.6%，日本为10.2%；1951到1981年我国农业生产平均年增长4.2%，而同期主要资本主义国家，美国为1.5%，日本为1.7%，西德为2%，英国为2.3%，法国为2.6%。我们在仅占世界7%的耕地面积上，养活了占世界23%的人口。国外有识之士称之为“世界的奇迹”，就连竭力反对社会主义制度的美国著名经济学家萨缪尔森，在其《经济学》一书中，也不得不承认：“它向每一个人提供了粮食、衣服和住房，使他们保持了健康并且大多数人受到了教育……以此而论，中国的成就超过了世界上任何一个发达国家”。

再看中国与资本主义制度的印度比。解放初期印度的经济基础比中国好。1949年印度的钢产量比中国多7倍（中国只有15.8万吨，而印度是137万吨），到1986年我国的钢产量却是印度的4.5倍（我国的钢产量达5205万吨，而印度是1142万吨）；从农业上看，中国耕地15亿亩，印度为22亿亩，中国耕地只有印度的68%，而产量却是印度的2.7倍。而且印度是走典型两极分化的道路，据1975—1976年度统计，印度20%的上层家庭占全印度家庭收入的49.4%，而20%的底层家庭只占全部家庭收入的7%。

两极分化是资本主义制度的必然结果，在日本占总人口4%的资本家却占有1/3的国民收入；美国10%的上层人的净收入高于50%，下层人的净收入，最富有的20%的人拥有82%的公司股票和83%的市政公债。

综上所述，我们用小平同志的一段话来结论，“我们尽管犯过一些错误，但我们还是在三十年间取得了旧中国几百

年、几千年所没有取得过的进步。”^①

江泽民同志在国庆40周年讲话中指出：“任何怀疑、否定我们成就的观点，都是没有根据的，是错误的和有害的。”同时他又指出：“我们又必须充分认识和坚决纠正我们工作中的失误，不承认失误的观点，同样是没有根据的，是错误的和有害的。”所以，社会主义制度，是一个不断发展和不断完善的制度。

三、社会主义制度是不断发展不断完善的制度

恩格斯说：“我认为，所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。它同现存制度的具有决定意义的差别当然在于，在实行全部生产资料公有制（先是单个国家实行）的基础上组织生产”。^②

社会主义是史无前例的。从1843年《共产党宣言》诞生的那一天算起，至今只有140多年，出现一些暂时的困难和失误是难免的。马克思主义认为，人类社会历史从来不是直线发展的，而是在曲折中前进的。特别是社会主义和共产主义事业，是人类历史上最艰巨、最复杂的伟大事业，她不仅要砸碎以私有制为基础的旧世界，而且要建设以公有制为基础的新世界，不但同各种敌对势力进行长期、复杂的斗争，而且要同旧社会遗留下来的各种落后的传统观念进行长期的、艰苦的斗争。因此科学社会主义创始人早就指出，社会主义、共

① 《邓小平文选》辽宁人民出版社出版，第153页。

② 《马克思恩格斯全集》第37卷，第443页。

产主义的“最后胜利仍然是确定无疑的，但是迂回曲折的道路，暂时和局部的误入迷途，这是难免的。”可见，现在国际共产主义运动出现反复，这也是符合规律的。

但应该明确，社会主义出现的失误和挫折，并非社会主义根本制度造成的。在这里我们应该明确这样两个不同的概念，既社会主义本质属性和社会主义优越性，这是两个不同的概念。本质属性，是指事物的规定性，既一事物区别于其他事物的根本依据。社会主义制度与其他任何社会制度的根本区别，在于生产资料公有制，这是社会主义的最本质特征，如果没有公有制就谈不上社会主义。由这个本质特征所决定的，社会主义社会能够创造出比资本主义高得多的劳动生产率，这是社会主义的优越性，也可以说是社会主义优越性的集中体现。那么为什么社会主义公有制就能创造出比资本主义高得多的劳动生产率呢？这是由于这样两个方面的原因所决定的：一是生产资料公有制能够最大限度的调动广大劳动人民生产的积极性。因为公有制决定了，人们之间有共同利益的物质基础，没有对立的阶级存在，劳动人民是国家的主人；二是社会主义国家对资源能够进行合理地有效地配置。因为公有制决定了国家可以代表人民的利益来科学的管理和开发资源。可见，社会主义的优越性是由生产资料公有制这一本质属性所决定的。但优越性的发挥是需要人参与的，而人的主观是否反映客观，是否按客观规律办事情，就决定了社会主义优越性发挥的如何和发挥的程度。如果人们的主观反映了客观，并按客观规律行事，就会充分发挥社会主义优越性，反之，就不能充分发挥社会主义优越性。

我们搞清社会主义本质属性和社会主义优越性两个概念的意义，在于要以全面的、发展的眼光来总结社会主义的实

践，我们不能只看胜利，只陶醉于已经实现的生产资料公有制；也不能把某些具体制度上的不完善夸大成是社会主义制度不科学。

社会主义几十年的实践，使我们明确了一些有关中国特色社会主义的重大的理论问题。

（一）我国处在社会主义的初级阶段

正确认识我国社会现在所处的历史阶段，是建设有中国特色社会主义首要问题，是制定和执行正确路线和政策的根本依据。

社会主义初级阶段包含两层含义：1. 我国已经是社会主义，不同于社会主义经济基础和上层建筑尚未奠定的过渡时期；2. 我们是社会主义初级阶段，不同于已经实现社会主义现代化，我国生产力水平还很低，这就决定了我们必须经历一个很长的历史时期，去实现别的许多国家在资本主义条件下实现的工业化和生产的商品化、社会化、现代化。如果说补课，我们是需要补生产力不发达的课，恰不是补资本主义制度的课。但是，长期以来我们没有能够充分注意这一点，也就没有能够认清我国社会所处的历史阶段，从而使社会主义事业遭到了不少挫折。

针对我国现实的生产力水平，党的十三次代表大会提出了，我国社会主义初级阶段分三步走的战略。这三步战略，就是我国生产力发展水平的三个阶段。即从十一届三中全会到1980年为第一阶段，这一阶段的任务是解决温饱问题；到本世纪末为第二阶段，这一阶段是要达到小康水平；到下个世纪中甸为第三阶段，要赶上中等发达国家的水平。社会主义初级阶段需要一百年，那么社会主义建成还需要中级阶段、高级阶段，由此可见，社会主义建成，是跨世纪的事情，需