

劳动人事部人事教育局  
哈尔滨市社会科学研究所

编

# 公务员 手册

黑龙江人民出版社

劳动人事部人事教育局 编  
哈尔滨市社会科学研究所

# 公务员 手册

黑龙江人民出版社

责任编辑：周学俭 关德民  
封面设计：张乙迪



## 公 务 员 手 册

Gongwuyuan Shouce

劳动人事部人事教育局 编  
哈尔滨市社会科学研究所

定价 7.20 元

出 版 黑龙江人民出版社

发 行 黑龙江人民出版社

哈尔滨市道里地段街179号

制 版 黑龙江新华印刷厂

印 刷 黑龙江新华印刷厂

开本787×1092毫米1/32·印张13 2/16·插页2

字数：500,000

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数：1—40,000

ISBN 7-207-00537-7/D·63

编 委

(以姓氏笔划为序)

王小夫

王晓晋

吕中光

李述笑

李贵德

陈文清

周立伯

胡志刚

贾云江

高殿喜

崔德华

蒋琪

韩鹏

彭发祥

薛恩华

主 编

周立伯

李述笑

副 主 编

彭发祥

王晓晋

王小夫

韩鹏

## 执 笔 人

(以姓氏笔划为序)

王 毅  
王晓晋  
刘晓波  
何一凡  
苏衍坤  
张 竞  
尚文化  
郭景汉  
彭发祥  
熊佰健

王小夫  
李 晶  
刘惠娟  
陈文清  
何敬德  
张光彩  
范德武  
姜作任  
崔德华  
张士伟

王恩来  
刘丽军  
宋 军  
何秀华  
沈霍夫  
林卫国  
胡志刚  
韩 鹏  
熊 娟

# 目 录

## 一、总 论

社会主义初级阶段	1
党的基本路线	1
中国特色的社会主义 理论轮廓	2
社会主义初级阶段经济 发展战略	3
社会主义初级阶段经济 体制改革	4
社会主义初级阶段政治 体制改革	4
政治体制改革的關鍵是 党政分开	5
政府工作机构改革	7
社会主义有计划商品 经济体制	7
建立国家公务员制度的 必要性	8
建立中国特色的 公务员制度	9
社会协商对话制度	10
社会主义民主政治制度	11
社会主义法制	12

## 二、公务员制度知识

国家公务员制度	12
建立公务员制度的目的	13
政务类公务员	14
业务类公务员	15
公务员的权利	16
公务员的义务	16

国家公务员录用的原则	17
公务员的必备资格	17
公务员的录用方式	18
试用	18
编制	19
公务员考核的原则	19
公务员考核的内容	20
公务员考核的方法	21
公务员的奖励	21
公务员的惩处	22
公务员的晋升	23
公务员的降职	24
公务员的任职	24
公务员的免职	25
公务员的培训	25
公务员的调任	26
公务员的转任	26
公务员的回避	27
公务员的工资	27
公务员的福利	28
公务员的保险	29
公务员的辞职	29
公务员的辞退	30
离职前的财务审计	30
公务员的退休	31
公务员的退职	32
公务员的管理机构	32
公务员的监察	33
公务员的申诉	33
公务员的控告	33
人事行政	34
人事工程	34

人事调查	35
人事记录	35
人事统计	36
人事档案	36
人才互补	37
人才开发	38
人才预测	38
人才规划	39
人才交流	40
选任	40
委任	41
聘任	41
考任	41
任期制	42
常任制	42
终身制	43
复职	43
测验	44
职务分析	44
工资制度	45
地区工资差别	45
岗位责任制	46
离休制度	46

### 三、公务员素质

公务员素质	47
公务员个体素质结构	48
公务员的心理素质	48
公务员的政治素质	49
公务员的理想和事业心	50
公务员的理论修养	50
公务员的思想方法	51
公务员的职业道德	52
公务员的知识素质	52
公务员个体的知识结构	53
公务员的专业素质	54
公务员的身体素质	54

公务员的思维能力	55
公务员的记忆能力	56
公务员的观察能力	56
公务员的分析综合能力	57
公务员的调查研究能力	57
公务员的交流表达能力	58
公务员的协调能力	59
公务员的组织管理能力	59
公务员的思维方式	60
公务员应树立的新观念	61
公务员的法制观念	61
公务员的工作作风	62
公务员的工作方法	62
公务员个体素质优化	63
公务员的素质提高	64
公务员的岗位职务培训	65
公务员素质测评	65
公务员群体结构	66
公务员群体年龄结构	67
公务员群体智能结构	67
公务员群体知识结构	68
公务员群体气质结构	69

### 四、公务员道德修养

道德	70
共产主义道德	70
社会主义道德	71
社会公德	72
职业道德	72
爱情、婚姻家庭道德	73
“五爱”	74
道德评价	75
道德修养	75
义务	76
作风	76
节操	77
尊严	77

人生观	78
人的价值	79
共产主义理想	79
共同理想	80
公务员职业道德	81
公正廉洁	81
忠诚积极	82
做人民公仆	82
求实精神	83
大公无私	83
光明磊落	84
坚持原则	84
全局观念	85
民主作风	85
批评与自我批评	86
以身作则	87
艰苦奋斗	87
竞争意识	88
创新精神	88
尊重人才	89
团结同志	89
谦虚谨慎	90
能上能下	91
官僚主义	91
特权思想	92
个人崇拜	92
家长制作风	93
庸俗关系学	94
个人主义	94
主观主义	94
本位主义	95
宗派主义	95
弄虚作假	96
嫉贤妒能	96
平均主义	97
自由主义	97
拜金主义	98

## 五、公务员行为

公务员行为	99
公务员行为特点	99
影响公务员行为的	
心理因素	100
公务员行为规范	101
公务员行为评价	101
公务员自我概念	102
公务员态度	102
公务员动机	103
影响动机模式的	
决定性因素	104
动机激励因素	104
激励因素方式	105
挫折	105
挫折对公务员行为的影响	106
怎样从挫折中吸取教训	106
我国公务员的需求	107
群体行为	107
群体行为的规律性	108
从众行为	108
人际关系	109
处理人际关系的基本原则	110
建立人际关系的	
基础和障碍	110
公共关系	111
领导行为	111
有效的群体领导者	112
领导的影响力	112
上下级关系	113
权力和权力的运用	113
组织行为	114
途径与目标领导理论	115
马斯洛需要层次论	115
行为强化理论	115



丰富工作内容理论 .....	116
成就激励论 .....	116

## 六、公务员保健

### “2000年人人享有卫生保健”

——世界卫生组织(W·H·O.)

的战略目标 .....	117
中国初级卫生保健 .....	118
公务员保健 .....	118
现代人的保健 .....	119
身心健康的标准 .....	120
心理健康的自我保健 .....	120
情绪与健康 .....	120
笑与心理健康 .....	121
自我消除紧张状态 .....	122
不良情绪的心理调整 .....	122
如何控制精神压力 .....	122
摆脱逆境的良方 .....	123
情绪与生活 .....	123
心理保健与强身益寿 .....	124
公务员的最佳保健	
生活方式 .....	124
八小时内工作保健操 .....	125
八小时外保健操 .....	125
公务员日常生活保健 .....	126
夜班与保健 .....	127
休息与保健 .....	127
睡眠与保健 .....	128
劳动与保健 .....	128
运动保健 .....	129
自我按摩保健 .....	129
灸法保健 .....	130
气功保健 .....	131
饮食卫生保健 .....	132
消除每天疲劳的保健 .....	132
大脑保健 .....	133
头面部保健 .....	134

眼睛的保健 .....	134
口齿的保健 .....	135
咽喉的保健 .....	136
心脏保健 .....	136
肺功保健 .....	137
肝脏保健 .....	138
腹部保健 .....	138
坐与腰部保健 .....	139
步行(散步)保健 .....	140
足部保健 .....	140
皮肤保健 .....	141
旅行保健 .....	142
脑供血不全的信号与保健 .....	142
预防脑血管病的保健 .....	143
冠心病的保健 .....	143
“办公室综合症”的保健 .....	144
看电视的保健 .....	145
预防感冒的保健 .....	145
“食疗”保健 .....	146
“补药”保健 .....	147
煎中药(汤剂)知识 .....	147
定期进行健康检查 .....	148
中医保健学的展望 .....	149

## 七、行政管理知识

行政管理 .....	150
行政管理学 .....	150
行政组织 .....	151
组织目标 .....	151
组织原则 .....	152
组织结构 .....	153
组织设计 .....	154
组织理论 .....	155
非正式组织 .....	155
组织的信息沟通 .....	156
组织的冲突与变革 .....	157
国家机关与国家行政机关 .....	157

行政组织的领导机关	158
行政组织的辅助机关	159
行政组织的职能机关	159
行政组织的派出机关	160
帕金森定律	160
行政计划	161
行政授权	162
行政协调	162
行政监督	163
行政信息	164
行政效率	165
现代咨询	165
公共关系	166
机关管理	167
科学管理法	167
目标管理	168
工作简化法	168
计划评审法	169
工作要径法	170
参与管理法	170
系统原理与整分合原理	171
封闭原理与反馈原理	172
弹性原理与能级原理	173
动力原理与控制原理	173
交易理论与博弈论	174
场论与力场分析	175
不成熟——成熟理论	175
生态理论	176
权变理论	176
激励理论	177
马斯洛的需要层次论	178
X理论和Y理论	178
Z理论与S理论	179
社会系统理论与环境	
系统理论	180
行政管理现代化	180

## 八、行政领导

行政领导	181
行政领导的类型	181
行政领导的职能	182
领导预见	183
领导预测	183
预测程序	184
预测方法	184
领导决策	185
决策类型	185
决策原则	186
决策程序	186
决策方法	187
决策实施	187
追踪决策	188
规划职能	188
组织职能	189
指挥职能	189
革新职能	190
领导体制	190
领导结构	191
领导者素质	192
领导才能	193
领导艺术	193
用人的艺术	194
处事艺术	195
语言艺术	196
演讲的艺术	197
激励的艺术	197
提高工作效率的艺术	198
协调人际关系的艺术	199
运筹时间的艺术	200
开好会议的艺术	200
运用权力的艺术	201
塑造自身形象的艺术	202
领导方法	203

基本工作方法	204	会计核算	220
系统方法	205	会计人员职责	220
信息方法	206	会计人员权限	220
控制论方法	206	单位预算会计	220
调查研究	207	领拨经费	221
典型调查	208	领拨经费方式	221
抽样调查	208	领拨经费核算	221
专家调查法	209	代管经费	221
民意测验	211	经费存款	221
领导绩效考评	211	银行转帐结算	221
问卷调查	212	经费往来款项	222

## 九、行政财务与财务行政

行政财务	213	工资	222
行政事业财务管理	213	补助工资	222
行政事业支出	213	工资总额	222
行政事业收入	213	平均工资	222
行政事业财务制度	214	工资统计	222
行政事业财务计划	214	职工福利费	222
行政事业财务管理方式	214	业务费	223
行政事业预算管理	215	公务费	223
行政成本预算	215	设备购置费	223
行政费用支出标准	215	修缮费	223
行政事业经费支出分类	215	固定资产	223
行政事业财务监督	216	材料	223
行政事业财务监督形式	216	物材管理	223
行政事业财务监督方法	217	物材的折旧与报废	224
会计	217	财务行政	224
会计方法	217	财政资金	224
会计科目	218	财政收支原则	224
会计凭证	218	财务活动分析	225
会计帐簿	218	财政监督	225
会计报表	218	预算	225
会计制度	218	预算年度	226
会计交接	219	预算管理体制	226
会计分析	219	预算包干	226
会计检查	219	统收统支	226
		预算执行原则	227
		预算程序	227

预算外资金 .....	227
追加预算 .....	227
追减预算 .....	227
决算 .....	227
控制社会集团购买力 .....	228
虚假性财政收入 .....	228
税收 .....	228
税制要素 .....	229
税制分类 .....	229
我国金融体系 .....	229
现金管理 .....	230
银根 .....	230
银行结算 .....	230
信贷资金 .....	230
外汇 .....	231
保险 .....	231
审计 .....	231
审计任务 .....	232
审计方法 .....	232
审计工作程序 .....	232

## 十、行政法

行政法 .....	233
行政法学 .....	233
行政法规范 .....	234
行政法的体系 .....	234
行政法规 .....	235
行政法规的效力 .....	236
行政法律关系 .....	236
行政法主体与客体 .....	237
国家行政机关 .....	237
国家行政机关的法律地位 .....	237
设定义务与免除义务 .....	238
设定权利与撤销权利 .....	238
行政权与行政特权 .....	239
行政行为成立要件 .....	239
行政法律行为 .....	239

准行政行为 .....	240
规则行政行为 .....	240
行政活动 .....	240
行政立法 .....	241
行政司法 .....	241
行政契约 .....	242
行政措施 .....	242
行政决定 .....	243
行政纠纷 .....	243
行政案件 .....	244
行政民事侵权行为 .....	244
行政调解 .....	245
行政裁判 .....	245
行政处罚 .....	245
行政拘留 .....	246
劳动教养 .....	246
行政裁量权 .....	247
行政强制执行 .....	247
代执行 .....	248
执行罚 .....	248
行政救济 .....	248
行政损失补偿 .....	248
行政损害赔偿 .....	249
许可 .....	249
认可 .....	249
控告 .....	249
仲裁 .....	250
申诉 .....	250
公证制度 .....	251
律师制度 .....	252
行政监督 .....	252
社会监督 .....	253
行政法制监督 .....	253
行政诉愿 .....	254
行政诉讼 .....	254
行政诉讼规范 .....	255
行政诉讼法律关系 .....	255

完全管辖权诉讼	255
行政法官	256
行政审判庭	256
行政裁判所	256
行政法院	257
行政习惯法	258
行政程序法	258
行政组织法	259
国际行政法	259
苏维埃行政法	260
美国行政法	260
英国行政法	261
法国行政法	262
《中华人民共和国义务教育法》	
.....	262
《中华人民共和国邮政法》	263
《中华人民共和国土地管理法》	
.....	263
《中华人民共和国海关法》	263
《中华人民共和国治安管理处 罚条例》	264

## 十一、部门行政

国民经济行政管理	264
工业行政管理	264
工业管理工程	265
工业部门结构	265
企业管理	266
经营计划管理	266
农业行政管理	267
农业生产责任制	267
农业技术承包责任制	268
农村经济联合体	268
农业布局管理	269
城市规划	269
城市建设管理	270
城乡环境保护	270

工商行政管理	270
市场管理	271
经济合同管理	272
企业登记管理	272
商标管理	273
食品卫生管理	273
个体工商户的管理	274
税收制度	274
税收管理体制	275
税收征收管理	275
公安行政管理	276
司法行政管理	276
商业行政管理	276
对外经济贸易行政管理	277
民政工作	277
婚姻登记	278
社会抚恤	278
信访工作	279
信访工作的原则	279
来信处理	280
来访接待	280
处理信访案件的基本要求	281
信访问题综合研究	281
科技行政管理	282
科技成果的评议和鉴定	282
科技人员管理的要求	283
对外科技交流与合作管理	283
教育行政管理	283
招生制度	284
学位制度	284
文化行政管理	285
文学艺术行政管理	285
卫生行政管理	286
体育行政管理	286

## 十二、文秘工作

文秘工作	287
------	-----

秘书	287
文书	288
公文	288
公文体式	289
行文规则	291
公文撰写	291
命令(令)、指令	292
决定、决议	293
指示	294
布告、公告、通告	294
通知、通报	295
报告	297
请示	297
批复	297
函	298
会议纪要	298
章程	299
计划	299
规划	300
总结	300
条例	301
办法	302
细则	302
规定	302
批转、转发	302
政府工作报告	303
议案	303
提案	304
会议记录	305
调查报告	305
简报	306
讲话稿、祝辞	307
公文处理	307
文书立卷	308
档案	309
档案收集、整理	310
档案鉴定	310

档案保管	311
档案管理现代化	312
机要工作	312
文秘部门的保密工作范围	313
会议	314
会议安排综合协调	315
会务	315
未来公文学探索	316

### 十三、相关知识

国家公务员应具备的知识	317
马克思主义基本知识	318
社会主义有计划的	
商品经济	319
宪法	319
经济法	320
刑法	320
民法	321
涉外经济法	322
政治学	322
国际政治学	323
政治经济学	324
社会主义价格理论	324
财政与税收	325
货币、信用与银行	325
统计学	326
计划经济学	327
发展战略学	327
运筹学	328
技术经济学	329
凯恩斯革命	329
尤里卡计划	330
社会学	331
应用社会学	331
政治社会学	332
决策科学	333

领导科学 .....	333	致仕制度 .....	356
管理科学 .....	334	仪服制度 .....	357
行为科学 .....	334	民主议事制 .....	358
科学学 .....	335	推举制 .....	358
潜科学学 .....	336	世袭制 .....	359
人类工程学 .....	336	终身制 .....	360
未来学 .....	337	宗法制 .....	360
创造学 .....	338	世官制度 .....	361
人才学 .....	338	翰林院制度 .....	362
情报学 .....	339	荐举制度 .....	362
传播学 .....	339	客卿制度 .....	363
现代咨询学 .....	340	诏举郡察制度 .....	364
心理学 .....	341	九品中正制 .....	364
人事心理学 .....	342	察举制 .....	365
教育管理学 .....	342	三公九卿制 .....	365
逻辑学 .....	343	三省六部制 .....	365
世界新技术革命 .....	344	宋朝的三省制 .....	366
电子计算机技术及办公 室自动化 .....	344	宋朝的六部制 .....	367
系统论 .....	345	保举制度 .....	368
信息论 .....	346	制举征聘制度 .....	369
控制论 .....	346	辟举制度 .....	370
耗散结构论 .....	347	唐代科举制度 .....	370
协同论 .....	348	宋元的科举制度 .....	371
突变论 .....	348	明清的科举制度 .....	371
中国近代史 .....	349	武举制度 .....	372
世界近代史 .....	349	考课制度 .....	373
中国地理 .....	350	宋朝的升迁制度 .....	373
世界地理 .....	351	宋朝的考课制度 .....	374
		巡狩、述职 .....	374
		八法六计 .....	375
		两汉的上计刺察 .....	375
		铨选制度 .....	376
		隋以前的御史制度 .....	376
		唐宋元的台院之制 .....	377
		明清的都察之制 .....	378
		给束制度 .....	378
		宋朝的恩荫制度 .....	379

#### 十四、中国古代官制

中国古代官制 .....	352
中国古代官制沿革 .....	353
职官制度 .....	353
品秩制度 .....	354
封爵制度 .....	355
俸禄制度 .....	355

宋朝的荐举制度 .....	380
文武臣的品阶制度 .....	380

## 十五、国外公务员制度

公务员 .....	381
公务员系统 .....	381
公务员制度 .....	382
国外公务员立法 .....	383
英国公务员制度特点 .....	384
美国公务员制度特点 .....	385
国外公务员的录用 .....	385
国外公务员的考绩 .....	386
国外公务员的晋升 .....	387
国外公务员培训 .....	387
国外公务员的工资 .....	388
国外公务员的惩戒 .....	389
国外公务员的弹劾 .....	390
国外公务员的退休 .....	390
国外公务员身份的规则 .....	391
国外公务员行为的规则 .....	392

国外公务员流动的规则 .....	392
国外公务员的管理组织 .....	393
国外公务员工会 .....	394
国外公务员学院 .....	395
部外制 .....	395
部内制 .....	396
职位分类 .....	396
品位分类 .....	397
侧面进入 .....	397
政党分肥制 .....	398
国外公务员考试选用 .....	398
富尔顿委员会 .....	399
惠特利委员会 .....	400
公务员制度改革法 .....	400
彭德尔顿公务员法 .....	401
苏联的人事制度 .....	402
南斯拉夫的干部轮换制 .....	402
罗马尼亚的干部培训 .....	403
波兰国家机关工作人员法 .....	404

后记 .....	405
----------	-----



## 一、总 论

**社会主义初级阶段** 中国正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，是建设有中国特色的社会主义的首要问题，是我们制定和执行正确路线和政策的根本依据。社会主义的初级阶段，它的含义是：第一，我国社会已经是社会主义社会。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段。我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。在近代中国的具体历史条件下，不承认可以不经过资本主义充分发展阶段而走上社会主义道路，是革命发展问题上的机械论，是右倾错误的重要认识根源；以为不经过生产力的巨大发展就可以越过社会主义初级阶段，是革命发展问题上的空想论，是“左”倾错误的重要认识根源。

经过三十多年来我国社会主义的发展，一方面，以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度、人民民主专政的社会主义政治制度和马克思主义在意识形态领域中的指导地位已经确立，剥削制度和剥削阶级已经消灭，国家经济实力有了巨大增长，教育科学文化事业有了相当发展。另一方面，人口多，底子薄，人均国民生产总值仍居于世界后列。生产力的落后，决定了在生产关系方面，发展社会主义公有制所必须的生产社会化程度还很低，商品经济和国内市场很不发达，自然经济和半自然经济占相当比重，社会主义经济制度还不成熟不

完善；在上层建筑方面，建设高度社会主义民主政治所必须的一系列经济文化条件很不充分，封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响，并且经常侵袭党的干部和国家公务员队伍。这种状况说明，我们现在远没有超出社会主义初级阶段。

我国的社会主义初级阶段，是特指我国在生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的特定阶段。从50年代生产资料私有制的社会主义改造基本完成，到社会主义现代化的基本实现，至少需要上百年时间，都属于社会主义初级阶段。这个阶段，是逐步摆脱贫穷、摆脱落后的阶段；是由农业人口占多数的手工劳动为基础的农业国，逐步变为非农业人口占多数的现代化的工业国的阶段；是由自然经济半自然经济占很大比重，变为商品经济高度发达的阶段；是通过改革和探索，建立和发展充满活力的社会主义经济、政治、文化体制的阶段；是全民奋起，艰苦创业，实现中华民族伟大复兴的阶段。

因此，集中力量进行现代化建设，坚持全面改革，实行对外开放，发展商品经济，建设民主政治和建设精神文明，是社会主义初级阶段应当确立的具有长远意义的指导方针。

**党的基本路线** 在社会主义初级阶段，我们党的建设有中国特色的社会