

J  
icengganbuzonghezhihiduben

# 基层干部综合知识读本

主 编 陈 华

副主编 乐国林 范学臣

中国人事出版社

# 基层干部综合知识读本

主 编： 陈 华

副主编： 乐国林 范学臣

中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

基层干部综合知识读本/陈华主编. -北京:

中国人事出版社,2006.7

ISBN 7-80189-530-4

I. 基…

II. 陈…

III. 农村-干部教育-中国-学习参考资料

IV. F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 075188 号

**基层干部综合知识读本**

---

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

全国新华书店经销

北京澎湃慧渊印务有限公司印刷

---

2006 年 7 月第一版

2006 年 7 月第一次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

印张:13

字数:300 千字

---

定价:19.80 元

# 基层干部综合知识读本

## 编委会

主 编 陈 华

副主编 乐国林 范学臣

撰稿人 (以姓氏笔画为序):

乐国林 孙 莉 朱 琳

陈 华 李 超 何 洁

范学臣 姚文全 董炳燕

# 前 言

现代政府在社会事务和经济建设中都扮演着重要的角色，政府工作的公平和效率深刻影响到一国的社会和谐程度和经济竞争力。基层公务工作人员的工作效率是政府运作效率的源泉，他们对国家政治、经济制度的理解，法律法规的掌握，政策尺度的把握，直接影响了政府形象和行政效果。他们的个人修养、知识品位和人文素养反映了政府部门的精神风貌。

乡镇干部作为农村的基层公务人员，他们的基本素质决定了乡镇政府的执政能力，关系到我国农村社会、经济发展目标的实现，关系到建设社会主义新农村，建设农村学习型、创新型、节约型和谐社会等伟大战略目标的实现。

我们编写的这本教材，针对我国的乡镇基层干部，内容既包括政治、经济、法律、人事等方面的基本常识，也包括县乡干部较为具体的工作内容。我们在每章都设计了引言和思考题，一些章节撷取

了相应的案例，希望能够便于理解，启发读者的思考。

本书共分十章，一至八章的作者分别是范学臣、陈华、孙莉、李超、董炳燕、何洁、朱琳、姚文全，乐国林撰写九、十两章并修改了后五章，陈华修改了前五章并对全书进行了校正。

作者

2006年6月

# 目 录

<b>第一章 政治常识</b> .....	1
第一节 政治概述.....	2
第二节 新的历史时期我国社会主义建设的指导思想.....	4
第三节 我国的政治制度 .....	23
<b>第二章 经济常识</b> .....	44
第一节 我国的市场经济体制 .....	45
第二节 政府与公共经济 .....	58
第三节 和谐社会与经济增长的关系 .....	67
第四节 加入 WTO 对中国经济的影响.....	73
<b>第三章 依法行政</b> .....	98
第一节 依法行政概述 .....	99
第二节 行政主体职权与职责.....	101
第三节 行政行为.....	104
第四节 行政程序法.....	130
<b>第四章 人事制度</b> .....	133
第一节 公务员制度概述.....	134
第二节 公务员的义务权利与行为规范.....	146

第三节	基层人事制度	163
<b>第五章</b>	<b>县乡干部工作内容</b>	<b>167</b>
第一节	县级干部工作内容	168
第二节	乡级干部工作内容	186
<b>第六章</b>	<b>农业政策</b>	<b>206</b>
第一节	农业政策	207
第二节	农业基本经营制度	210
第三节	农产品流通政策	214
第四节	农业产业化政策	218
第五节	农业财政投入政策	222
第六节	农村劳动力政策	227
第七节	农业科技教育政策	231
第八节	农村社会发展政策	238
<b>第七章</b>	<b>农村民主建设</b>	<b>243</b>
第一节	农村基层民主制度回顾	244
第二节	村务管理	255
第三节	公民意识	262
<b>第八章</b>	<b>社交礼仪和文化</b>	<b>268</b>
第一节	礼仪及其在基层政务活动中的作用	269
第二节	基层干部在行政活动中的礼仪规范	273
第三节	基层干部在涉外活动中的礼仪	281
第四节	我国少数民族的礼仪文化	314



<b>第九章 管理与心理学知识</b> .....	318
第一节 乡镇管理过程与乡镇组织.....	319
第二节 基层组织的领导和制度.....	339
第三节 领导的方法、方式与艺术 .....	350
第四节 组织和管理中的心理学.....	360
<b>第十章 危机或突发事件管理</b> .....	377
第一节 危机与突发事件.....	378
第二节 政府与危机管理.....	383
第三节 危机管理体系.....	393
<b>主要参考文献</b> .....	406

# 第一章 政治常识

## 学习目标：

通过本章的学习，你应当能够掌握：

邓小平理论和“三个代表”重要思想的主要内容；

有中国特色的社会主义；

科学发展观；

社会主义和谐社会；

创新型国家；

我国的国体和政体；

我国的政治体制改革；

依法治国的基本内容；

我国的民族与宗教政策。

## 引言

“政治”一词在我们的社会生活中有很高的使用频率。按照马克思主义的观点，政治是一定的阶级和社会集团为了维护自身的经济利益、为建立和巩固自己的国家政权，并运用这个政权的力量管理社会生活而进行的全部活动<sup>①</sup>。政治作为经济基础的上层建筑，是对经济

---

<sup>①</sup> 朱光磊：《政治学概要》，天津教育出版社，1992年8月，第7页。

的集中体现，是为经济基础服务的。适应经济基础的政治会促进经济的发展；反之，不适应经济基础的政治会制约经济的发展。

江泽民同志提出，党员和干部要“讲政治”，这里的政治指的是马克思主义的政治，建设有中国特色社会主义的政治。包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力、政治敏锐性<sup>①</sup>。讲政治是具体的，不是抽象的。衡量一个领导干部是不是讲政治，一个重要标准就是看他是不是时刻把人民群众放在心头，是不是诚心诚意地为人民谋福利<sup>②</sup>。

作为乡镇干部，系统地了解政治常识，不仅有助于增强对政策的领悟和判断能力，提高政治素质和施政水平，而且有助于地方经济的发展和政治生活的建设。目前我国正处于建设有中国特色社会主义新的历史时期，各种新事物层出不穷，各级乡镇干部只有在思想上与时俱进，不断学习掌握新的政治动向，把握社会生活的脉搏，才能在工作实践中更好地执政、施政。

## 第一节 政治概述

### 一、什么是政治？

政治是一定的阶级和社会集团为了维护自身的经济利益、为建立和巩固自己的国家政权，并运用这个政权的力量管理社会生活而进行的全部活动。

### 二、马克思主义的政治概念

一般认为，马克思主义的政治概念主要包括以下五方面内容：

第一，政治处理的是阶级关系。

---

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室：《江泽民论有中国特色社会主义》，中央文献出版社，2002年8月，第704页。

<sup>②</sup> 同上，第706页。

这里的阶级关系是指一个广泛的社会范畴，它包括阶级斗争，也包括阶级之间的合作或同盟关系，还有阶级内部的各种矛盾。对这些关系的处理，都可以叫政治。

第二，政治是经济的集中体现。

政治作为上层建筑的核心组成部分，是由经济基础决定的；同时，政治也对经济基础产生巨大影响。政治生活的主体是阶级、各种社会集团和从属于一定阶级、社会集团的个人，他们的全部政治活动归根到底，都是为了自己的经济利益而夺取、捍卫政权，政治是实现这种利益的最有效方法。

第三，政治的主要的、根本的问题是国家问题。

政治是伴随着阶级和国家的产生而出现的。各个阶级之间最重要的关系，即统治和被统治关系，是由国家政权的活动表现出来的。因此，只要抓住了国家问题、政权问题，也就抓住了政治中最本质的东西。国家的历史类型、国体、政体、公共权力、阶级、官员、革命等，都是在从各个不同的角度规定了国家这一范畴。因此，它们也都是现代政治学应该研究的重要内容。可以说，国家消亡以后，目前意义上的政治也就消亡了。

第四，政治是为通过国家管理社会而进行的全部活动。

阶级之间的统治与被统治关系，是政治生活的主要问题，但不是全部问题。国家作为一种权威，对物质资料的生产和人口的生产、对自然环境的调节、对教育文化、民族、宗教关系等公共事务的管理活动，都是通过国家的活动实现的。在社会主义历史阶段，大量的政治问题是处理不带有阶级斗争性质的人民内部矛盾和各种社会关系。

第五，政治是人类社会实践的一种形式。

政治生活是人们满足自己参与政治、管理社会要求以及提高自身社会地位的重要方式，是发挥人的创造性的重要领域，也是人类改造世界的基本途径之一，是人们参与社会实践的一种基本形式。政治生活与经济生活、精神生活构成了人类生活的三大主要领域。

## 第二节 新的历史时期我国 社会主义建设的指导思想

改革开放以来，在以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体的领导下，我国的社会主义事业向纵深发展，并逐渐形成了有中国特色的社会主义理论，成为新的历史时期我国社会主义建设的指导思想。其主要内容包括邓小平理论，“三个代表”重要思想，树立科学发展观，建设社会主义和谐社会和创新社会等内容。

### 一、邓小平理论的形成发展与基本内容

邓小平理论是在和平与发展成为时代主题的历史条件下，在我国改革开放和现代化建设的实践中，在总结我国社会主义胜利和挫折的历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败历史经验基础上，逐步形成和发展起来的。

党的十一届三中全会以后，邓小平同志坚持用马克思主义的宽广眼界观察世界，通过对当今时代特征、国际形势变化、世界上其他社会主义国家的兴衰成败、发展中国家谋求发展的得失、发达国家的发展态势和矛盾等综合因素进行分析后，做出了和平与发展是当今世界两大问题的科学判断。因此，党必须适应这样的历史条件，加快经济建设、改善人民生活，提高我国的综合国力；同时，在国际事务中，坚持维护世界和平、促进共同发展。与此同时，改革开放和社会主义现代化建设为邓小平理论的产生和发展提供了进行实践的客观基础。邓小平同志坚持解放思想、实事求是的思想路线，在新的实践基础上继承前人的理论和学说，结合中国的具体现实进行创造性地运用；开拓了马克思主义新境界，把对社会主义的认识提高到新的科学水平。

社会主义的历史经验是邓小平理论产生的又一重要依据。20世

纪80年代末90年代初，东欧和前苏联等社会主义国家相继解体，给国际共产主义运动造成了前所未有的冲击。社会主义发展进程中正反两方面的经验越来越清楚地呈现在人们面前。邓小平同志以科学的态度对其进行了认真总结，从中找到了兴利除弊、巩固社会主义的新途径。

### （一）邓小平理论的形成过程

邓小平理论的形成大体上经过三个阶段。

#### 1. 酝酿和准备阶段（从党的十一届三中全会到党的十二大）

1978年12月召开的党的十一届三中全会，开创了中国社会主义发展的新时期。在新的历史形势下，要求党重新认识社会主义，制定新的方针和政策。因此，以邓小平同志为核心的党中央，确立了以经济建设为中心的奋斗目标，提出了坚持四项基本原则和坚持改革开放两个基本点，初步规划了以富强、民主和文明为目标的现代化发展战略，从而勾画出具有中国特色社会主义的大致轮廓。

#### 2. 提出和形成阶段（从党的十二大到党的十三大）

1982年9月召开了党的十二大，邓小平同志在大会开幕词中第一次明确提出，把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的路，建设有中国特色的社会主义，这标志着邓小平理论的初步形成。此后，中国社会主义现代化建设全面展开。在此基础上，1987年10月召开党的十三大，系统地阐述了社会主义初级阶段理论，明确概括了党在社会主义初级阶段的基本路线，标志着邓小平理论的基本形成。

#### 3. 发展和完善阶段（从党的十三大到党的十四大）

1992年年初，邓小平同志发表了著名的“南巡谈话”，表明了邓小平同志对于社会主义的认识有了新的飞跃。同年6月9日，江泽民同志在中共中央党校发表重要讲话，概括了邓小平同志“南巡谈话”的中心思想。10月召开的党的十四大，对建设有中国特色社会主义理论做出了新概括，使邓小平理论进入了进一步完善、丰富和发展的新阶段。

1997年，邓小平同志逝世。同年召开的党的十五大，正式把邓

小平同志创立的建设有中国特色社会主义理论命名为邓小平理论，并确立了高举邓小平理论伟大旗帜，全面推进中国特色社会主义事业的主体。

## （二）邓小平理论的基本内容

邓小平理论围绕什么是社会主义、怎样建设社会主义这个主题展开，其内容包括九个方面。

### 1. 社会主义发展道路

强调走自己的路，不把书本当教条，不照搬外国模式，以马克思主义为指导，以实践作为检验真理的唯一标准；解放思想、实事求是，尊重群众的首创精神，建设有中国特色的社会主义。

### 2. 社会主义发展阶段

做出了中国还处于社会主义初级阶段的基本论断，认为这是一个至少上百年的长期历史阶段。一方面，中国已经进入社会主义社会，因此必须坚持社会主义的发展道路，任何否定社会主义的主张都是错误的；另一方面，中国的社会主义还处于初级阶段，即生产力不发达阶段，制定一切方针政策都必须以这个基本国情为依据，不能脱离实际，超越这个历史阶段。

### 3. 社会主义根本任务

指出社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。社会主义初级阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产力之间的矛盾，解决的途径是发展生产力，以经济建设为中心，推动社会全面进步。判断各方面工作是非成败的根本标准是三个有利于，即：是否有利于发展社会主义社会的生产力；是否有利于增强社会主义国家的综合国力；是否有利于提高人民生活水平。科学技术是第一生产力，经济建设必须依靠科技进步和劳动者素质的提高。

### 4. 社会主义发展动力

强调改革是社会主义社会的自我完善和发展，是一场新的革命，是解放生产力，使我国实现现代化和强国的必由之路。改革的目标是：在坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补

充的基础上，建立和完善社会主义市场经济体制；以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容，发展社会主义民主政治；与此相适应，以有理想、有道德、有文化、有纪律为目标，建设社会主义精神文明。

#### 5. 社会主义建设的外部条件

做出了和平与发展仍然是当代世界两大主题的新判断。为适应这个主题，中国必须坚持独立自主的和平外交政策，为现代化建设争取有利的国际环境。中国的发展离不开世界，对外开放对于我国的社会主义建设和政治、经济体制改革是必不可少的，社会主义要赢得和资本主义相比较的优势，必须大胆地借鉴和吸收人类社会一切文明成果。

#### 6. 社会主义建设的政治保证

强调要坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。这“四项基本原则”是立国之本，贯穿于改革开放和现代化建设始终。同时，四项基本原则也要从改革开放和现代化建设的实践中获得新的时代内容。

#### 7. 社会主义现代化的发展战略

中国共产党在认真分析国际、国内各种条件的基础上，从基本国情出发，提出了我国现代化建设大体分“三步走”的战略部署，即：第一步从1981年到1990年国民生产总值翻一番，解决人民的温饱问题；第二步从1991年到20世纪末，国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平；第三步到21世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。要抓住机遇，使经济的发展力争每隔几年上一个台阶。贫穷不是社会主义，同步富裕又是不可能的，必须允许和鼓励一部分地区、一部分人先富起来，以带动越来越多的地区和人们逐步达到共同富裕。

#### 8. 社会主义的领导力量和依靠力量

强调中国共产党是社会主义事业的领导核心，党必须适应改革开放和现代化建设的需要，不断加强党的领导，搞好党的自身建设。必须依靠广大工人、农民、知识分子，依靠全国各族人民的团结，依靠



全体社会主义劳动者、依靠拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的最广泛的统一战线。党领导的人民军队是社会主义祖国的保卫者和建设社会主义的重要力量。

## 9. 祖国统一问题

提出了“和平统一、一国两制”的创造性构想。主张在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，香港、澳门、台湾保持原有的资本主义制度长期不变，按照这个原则推进祖国和平统一大业的完成。

## 二、“三个代表”重要思想的创立及其基本内容

### (一)“三个代表”重要思想的创立

对中国共产党成立和发展经验的科学总结是形成“三个代表”重要思想的历史依据。在中国共产党80多年革命、建设和改革的历史进程中，完成了新民主主义革命的任务，实现了民族的独立和人民的解放，建立了社会主义基本制度，实现了中国历史上最广泛、最深刻的社会变革；开创了中国特色社会主义事业，走上了实现中华民族伟大复兴的正确道路。中国共产党由小到大、由弱到强的原因，在于她把握时代的脉搏，倾听群众的呼声，顺应历史规律，不断为生产力的解放和发展开辟道路，不断为中国文化的进步倾注心血，不断为实现人民的根本利益孜孜求索。党成立以来的历史经验，归结起来就是党要始终坚持“三个代表”。

中国共产党所处历史环境的变化是“三个代表”重要思想形成的时代背景。“三个代表”重要思想，是在科学地判断党的历史方位的基础上提出来的。80多年来，中国共产党从一个领导人民群众进行武装斗争、争取国家政权的党，转变成领导人民群众进行国家建设的执政党；从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，转变成对外开放和市场经济条件下领导国家建设的党。客观环境的变化，使党面对的任务发生了新变化，要求党的领导方法随之改变。

当代中国的发展变化和中国特色社会主义现代化建设的新实践是“三个代表”重要思想形成的实践基础。党的十三届四中全会以来，