

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

贾忠杰 王少华/编著

公务员行为规范知识 读本



中国人事出版社

地方初级公务员任职培训系列教材

公务员行为规范知识读本

贾忠杰 王少华 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员行为规范知识读本/贾忠杰、王少华编著. —北京:中国人事出版社,2004.1

(地方初级公务员任职培训系列教材)

ISBN 7-80189-123-6

I. 公…

II. ①贾…②王…

III. 公务员-道德规范-中国-教材

IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 117423 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

煤炭工业出版社印刷厂印刷

2004 年 1 月第一版, 2004 年 2 月第二次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10 625

字数: 284.5 千 印数: 5101—10100 册

定价: 20.00 元

前 言

国家行政机关是国家机关的重要组成部分,国家行政机关负有对国家政务和社会公共事务管理的职能。各级国家行政机关履行其行政职能的行政行为都是以其公务员的个体履职行为为基础的。

公务员是依法定方式和程序任用,担任国家公职的公民。公务员是各级国家行政机关的代表,其公务行为是行政行为的延伸。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人员。其行为方式、内容、作用、影响与后果也不同于一般社会组织成员或公民。公务员的行为不仅直接关系到国家行政机关的政风建设;直接影响国家行政机关的形象、声誉、权威和行政效能,而且对民风、行风和社会风气有示范和导向作用,对物质文明、精神文明和政治文明建设有巨大影响。因此,加强对公务员行为的规范,不仅是公务员制度建设的重要内容,也是现代人事行政管理和国家行政机关卓有成效地履行行政职能所不可缺少的。

为了进一步完善我国的公务员制度,加强公务员队伍的建设,国家人事部于2002年2月颁布了《国家公务员行为规范》。《国家公务员行为规范》以“三个代表”重要思想为指导,体现了依法治国与以德治国的紧密结合,贯彻了《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》、《公民道德建设实施纲要》和《国家公务员暂行条例》,对加强新时期公务员队伍的作风建设具有指导意义,是公务员在履行职责、执行公务和社会生活中所必须遵循的行为准则。

《国家公务员行为规范》的出台,标志着公务员队伍建设进入了新的阶段。我们要以此为契机,全面推进公务员队伍综合素质建设和机关作风建设。首先,要提高认识,宣传和学习行为规范。把开展行为规范教育活动,作为加强公务员队伍综合素质建设和机关作风建设的一项系统工程,以高度的政治责任感切实抓紧抓好,要从实现依法治国和以德治国基本方略,发展社会主义先进文化,建设廉洁、勤政、务实、高效政府,建设具有公仆意识、高素质专业化公务员队伍的战略高度,充分认识行为规范的重要性、紧迫性和必要性。其次,要认真落实行为规范。行为规范涉及各个地区、各个部门和各个行业,范围广泛,任务繁重,必须充分调动各方面的积极性,共同努力,各负其责,创造性地开展工作。要以重点行业、关键岗位和薄弱环节为突破口,研究制定具有部门特点和职位特点的行为规范,使行为规范落实到具体职位和每个公务员的具体行为之中。再次,要采取切实、有效措施,抓出实效。在开展行为规范教育活动中,要与“三个代表”和作风建设的学习教育活动结合起来,与公民道德建设纲要的贯彻实施活动结合起来,与开展做“人民满意的公务员”活动结合起来;要与公务员的常规培训工作结合起来,把行为规范列为公务员培训的必修内容,特别是抓好对初任公务员的行为规范培训工作,重点是帮助公务员了解和熟悉与本职工作相关的行为规范,提高遵守或遵循行为规范的自觉性;要与公务员的考核、奖惩、职务升降、辞退等日常管理结合起来,把遵守行为规范的情况作为考核、奖惩、职务升降、辞退的重要内容,对失范和违反行为规范的行为,要予以纠正、查处。

为配合《国家公务员行为规范》的宣传、学习和培训而编写的这本《公务员行为规范知识读本》,在理论与实践相结合的基础上,从政治、廉政、业务、社交和职业道德等方面,对公务员行为规范的内容作了较为详实的阐述和例举,并有重点地介绍了公务员在公务活动中经常碰到和需要处理的一些实务知识,每章之后附

有相关资料和案例。本书力求结构合理,观点准确,简明扼要,并兼顾理论性、知识性、可读性和实用性,为公务员的素质建设和机关作风建设提供了一本适用的学习资料。本书可供公务员培训之用,也可作为其他机关公职人员的培训教材和录用公务人员的考试辅导资料。

编 者

2003 年 12 月 10 日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 公务员行为规范概述	(2)
一、行为与行为规范	(2)
二、公务员的行为及行为选择的动因	(4)
三、公务员行为规范的涵义、特性和内容	(9)
四、规范公务员行为的意义	(14)
第二节 公共行政伦理与公务员行为规范	(20)
一、公共行政伦理概述	(20)
二、公共行政伦理体系	(21)
三、公共行政伦理与公务员行为规范	(23)
第三节 公职人员行为规范的沿革	(25)
一、中国历代官员行为规范简介	(25)
二、外国文官行为规范简介	(35)
第二章 公务员的政治行为规范	(41)
第一节 公务员的政治行为规范概述	(41)
一、政治行为规范的涵义与特性	(41)
二、政治行为规范的作用	(42)
第二节 公务员的政治行为基本规范	(43)
一、政治坚定,把握方向	(43)
二、忠于国家,维护政府	(46)
三、遵守法纪,执行政策	(47)
四、服从组织,服从领导	(50)

第三章 公务员的廉政行为规范	(56)
第一节 公务员的廉政行为规范概述	(56)
一、廉政行为规范的涵义与特性	(56)
二、廉政行为规范的作用	(60)
第二节 公务员的廉政行为基本规范	(63)
一、清正廉洁,克己奉公	(63)
二、艰苦奋斗,勤俭节约	(66)
三、克欲戒贪,品行端正	(69)
第四章 公务员的业务行为规范	(82)
第一节 公务员的业务行为规范概述	(82)
一、业务行为规范的涵义与特性	(82)
二、业务行为规范的作用	(84)
第二节 公务员的业务行为基本规范	(85)
一、恪尽职守,胜任本职	(85)
二、依法行政,公正文明	(92)
三、勤政为民,务实创新	(98)
四、团结协作,顾全大局	(102)
第三节 公文拟制和处理的基本规范	(104)
一、公文的涵义与作用	(104)
二、公文的种类及格式	(105)
三、公文的拟制	(119)
四、公文的处理	(139)
第四节 处理业务关系的基本知识	(144)
一、与上级的关系	(144)
二、与下级的关系	(152)
三、与同事的关系	(157)
四、与友邻的关系	(160)
五、与民众的关系	(161)

第五章 公务员的社交行为规范	(171)
第一节 公务员的社交行为规范概述	(171)
一、社交行为规范的涵义及特点	(171)
二、社交行为的基本形式与原则	(172)
第二节 公务员的语言行为基本规范	(172)
一、通俗易懂	(173)
二、确切简明	(173)
三、严谨文雅	(173)
四、规范适用	(174)
第三节 公务员的语言艺术	(176)
一、交谈的语言艺术	(178)
二、电话的语言艺术	(182)
三、演讲的语言艺术	(183)
四、述职的语言艺术	(189)
五、即席发言的语言艺术	(190)
六、谈判的语言艺术	(193)
第四节 公务员的仪表举止基本规范	(194)
一、常规性仪表	(195)
二、常规性举止	(198)
三、接待时的仪表举止	(201)
四、参加宴会、舞会的仪表举止	(203)
五、公共场所的仪表举止	(205)
第五节 公务员涉外交往的基本知识	(207)
一、涉外交往的原则与纪律	(208)
二、涉外出访要求	(208)
三、涉外接待要求	(213)
第六章 公务员的职业道德	(223)
第一节 公务员的职业道德概述	(223)

一、道德与职业道德	(223)
二、行政道德及其作用	(226)
第二节 公务员的职业道德基本规范	(229)
一、忠诚	(230)
二、负责	(232)
三、公正	(235)
四、廉洁	(236)
第三节 公务员的道德修养	(238)
一、职业道德修养	(239)
二、社会公德修养	(241)
三、恋爱、婚姻和家庭道德修养	(241)
四、公务员的个人品德修养	(243)
第四节 公务员心理调适的基本知识	(244)
一、心理调适的概述	(245)
二、心理调适的机制	(246)
三、心理调适的作用	(246)
四、心理调适的内容	(249)
五、心理调适的方法	(253)

附录

1. 中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定	(266)
2. 中共中央关于印发《公民道德建设实施纲要》的 通知	(281)
3. 中共中央关于印发《中国共产党党员领导干部廉洁 从政若干准则(试行)的通知》	(291)
4. 中华人民共和国国务院令《行政法规制定程序 条例》	(294)
5. 中华人民共和国国务院令《规章制定程序条例》	(299)

6.《国家公务员暂行条例》中有关公务员义务和权利、奖励和纪律的规定	(305)
7. 国务院关于发布《国家行政机关公文处理办法》的通知	(308)
8. 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于在国内公务接待工作中切实做到勤俭节约》的通知	(316)
9. 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《关于领导干部报告个人重大事项的规定》的通知	(317)
10. 关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定	(320)
11. 关于对党和国家机关工作人员在国内交往中接受的礼品实行登记制度的规定	(321)
12. 人事部关于印发《国家公务员行为规范》的通知	(324)
主要参考书目	(326)

第一章 概 论

国家的职能是通过国家机构履行和实现的，国家机构是国家的物化形式和国家权力的载体。国家行政机关是国家机构的重要组成部分，国家行政机关行使国家行政权力，负有对国家政务和社会公共事务进行管理的职能。我国的国家行政机关是根据宪法和法律，按照一定程序建立起来的，由中央和地方各级政府组成的行政组织体系。国家行政机关通常称为政府，它所处的特定地位和行使的权力及其功能，涉及国家和社会的政治、经济、文化与社会生活的各个领域。各级国家行政机关的行政职能是通过相应的行政组织系统分解、传递、落实到各个部门、各个层次以及每个职位和每个公务员的，并通过公务员的具体履职行为去实现或产生影响和发生作用的。也可以说，各级国家行政机关履行职能的行政行为，都是以其公务员的个体履职行为为基础的。

公务员是依法定方式和程序任用，担任国家公职的人员，公务员是行政职能的具体执行者、实施者，是行政活动的决策者、组织者、指挥者、执行者与操作者，是社会生活和经济活动的服务者、协调者和仲裁者，因此，公务员的职业性质、工作特点及社会责任，不同于一般社会职业或社会组织的成员。公务员在履行职责，执行公务的过程中，或者说在具体处理国家政务和社会公共事务的活动中，通常处于主导地位。其履行职责的公务行为直接体现国家行政机关的行政目的、目标和意图，直接影响国家行政机关的行政行为及其效果。现代社会的国家行政机关在重视公务员的选用与管理的同时，更注重对公务员行为的规范。通过科学、合理、严密、可行的“规范”去引导和约束公务员的行为，塑造公务员的良好形象，形成廉洁、精干、优化、高效的公

务员队伍和行为规范，运转协调，公正透明，廉洁高效的行政系统，这不仅是现代人事行政管理的重要内容，也是各级国家行政机关卓有成效地履行行政职能所不可缺少的。

第一节 公务员行为规范概述

一、行为与行为规范

正常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。简言之，人的行为是由动机推动的，动机是由需要引起的。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。

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，尤其是在涉及到社会活动的领域，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。

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”，是人们生活在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，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、公务员的行为及行为选择的动因

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，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比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（如，某些方面的言行与隐私权）等。但作为某种补偿，国家或行政组织也给予公务员比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障，等等。

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，也不具备上述法律意义的。

由于国家公务员具有一般公民所没有的行政职务关系，这就使其具有了“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，去预防、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