

福建省国家公务员培训系列教材

公务员行为规范新编

- 福建省人事厅 组织编写
- 福建行政学院
- 黄 强 卓 越 主编

福建人民出版社



公务员行为规范新编

●福建省人事厅 组织编写
●福建行政学院

●黄强 卓越 主编

福建人民出版社

福建省国家公务员培训系列教材

公务员行为规范新编

GONGWUYUAN XINGWEI GUIFAN XINBIAN

福建省人事厅
福建行政学院 组织编写

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编:350001)

福建新华印刷厂印刷

(地址:福州市六印路 30 号 邮编:350011)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 10.125 印张 2 插页 238 千字

1998 年 4 月第 1 版

1998 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—10000

ISBN 7—211—03126—3

D·240 定价:14.20 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

福建省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主任委员：	陈训敬	王兴喜	
委 员：	陈训敬	王兴喜	朱立民
	叶明治	陈振华	郑绍增
	史 策		

序 言

王建双

世纪之交的最后几年，是福建省改革开放和现代化建设的关键阶段，也是我们全面建立、巩固和完善国家公务员制度的重要时期。推行国家公务员制度，培训教育是一项重要内容。搞好这项工作，对于提高国家公务员的整体素质，建设一支精干、廉洁、高效的国家公务员队伍，将起到积极作用。江泽民同志指出：“要保证我国改革和建设事业顺利发展，保证跨世纪宏伟目标的顺利实现，保证党和国家的长治久安，严重的问题在于教育干部。大力加强干部队伍建设，提高广大干部特别是领导干部的素质，已经成为摆在全党面前的一项刻不容缓的重大任务。”《国家公务员暂行条例》也要求国家行政机关根据经济、社会发展的需要，按照职位的要求，有计划地对国家公务员进行培训。我省各项事业蓬勃发展的新形势，也对国家公务员素质的提高和培训工作提出了更高的要求。根据中央的精神和发展的需要，省委、省政府决定，“九五”期间，我省要对各级政府机关的国家公务员按不同层次、不同职位、不同类别进行大规模的初任培训、任职培训。通过培训，不断提高国家公务员队伍的整体素质，为福建的经济繁荣和社会进步服务。

国家公务员培训的基础性工作是要搞好国家公务员培训教材建设。为适应我省“九五”期间国家公务员培训的需要，省人事厅、

福建行政学院组织各地市行政干校编写了这套国家公务员培训系列教材。整套教材紧紧结合国家公务员培训的特点及我省国家公务员队伍建设的实际需要，坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，集理论性、政策性、应用性和知识性为一体。我相信，这套教材对于提高我省国家公务员的整体素质将会起到很好的作用。

国家公务员培训是一项崭新的事业，国家公务员培训教材的建设更需要不断地进行研究和探索。愿这套系列教材在培训实践中不断总结、完善和提高，愿有更多的同志关心和研究这些问题，也愿有更多的力作问世，促进我省国家公务员培训教材的建设，提高国家公务员培训质量，为我省的改革开放和现代化建设服务。

1997年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公务员行为规范概说	(1)
第二节 中国古代官吏和国外公务人员行为规范简介	(8)
第三节 公务员行为规范的基本特点	(18)
第四节 公务员行为规范的研究意义和研究方法	(26)
第二章 公务员政治行为规范	(33)
第一节 公务员政治行为规范概说	(33)
第二节 公务员政治行为规范的核心内容	(39)
第三节 公务员政治行为规范的基本要求	(52)
第三章 公务员廉政行为规范	(57)
第一节 公务员廉政行为规范概说	(57)
第二节 公务员廉政行为规范的核心内容	(66)
第三节 公务员廉政行为规范的基本要求	(75)
第四章 公务员职业道德规范	(86)
第一节 公务员职业道德规范概说	(86)
第二节 公务员职业道德原则	(93)
第三节 公务员职业道德规范的基本要求	(99)
第五章 公务员保密行为规范	(107)
第一节 公务员保密行为规范概说	(107)
第二节 贯彻新时期保密工作的指导思想	(114)

第三节	公务员保密行为规范的具体要求	(124)
第六章	公务员外事行为规范	(132)
第一节	公务员外事行为规范概说	(132)
第二节	公务员出访时的行为要求	(136)
第三节	公务员外事接待的行为要求	(150)
第七章	公务员勤政行为规范	(162)
第一节	公务员勤政行为规范概说	(162)
第二节	公务员勤政行为规范的核心内容	(168)
第三节	公务员勤政行为规范的基本要求	(173)
第八章	公务员业务行为规范	(182)
第一节	公务员业务行为规范概说	(182)
第二节	公务员业务行为规范的基本要求	(189)
第九章	公务员写作行为规范	(203)
第一节	公务员写作行为规范概说	(203)
第二节	公务员写作行为规范的基本原则	(210)
第三节	行政公文类写作行为规范的基本要求	(214)
第四节	事务文书类写作行为规范的基本内容	(223)
第十章	公务员言语行为规范	(231)
第一节	公务员言语行为规范概说	(231)
第二节	公务员言语行为规范的基本原则	(235)
第三节	公务员言语行为规范的基本要求	(243)
第十一章	公务员仪表举止规范	(256)
第一节	公务员仪表举止规范概说	(256)
第二节	公务员仪表规范	(262)
第三节	公务员在公务交往中的基本举止规范	(268)
第四节	公务员在其他时间应注意的举止规范	(279)

第十二章	公务员交际行为规范	(283)
第一节	公务员交际行为规范概说	(283)
第二节	机关内部的公务员交际行为规范	(295)
第三节	机关外部的公务员交际行为规范	(307)
后 记		(314)

第一章 绪 论

公务员行为规范主要研究的是公务员应该履行的义务、应该遵守的纪律以及与之相对应的应该承担的法律責任与行政責任。作为绪论，本章首先探索公务员行为规范的基本内涵、基本特点，论证公务员行为规范在理论和实践中的方法与意义，并从纵和横的角度对中国古代官吏和国外公务人員行为规范作简单介绍。

第一节 公务员行为规范概说

一、什么是公务员行为规范

(一) 行为释义

行为是人类所特有的社会活动方式，行为的基本单位就是活动，行为的过程就是一系列活动的过程。行为可以划分为个体行为、群体行为、组织行为等不同的类型，本书是以个体行为作为研究对象的。

产生行为的直接原因是动机。动机是一种心理上处于兴奋状态的内在驱动力，是个体在一定时间内激发其行为的一种期望的整体倾向。动机是由人的需要引起的。从内部条件看，人的需要有维持生理活动的物质需要和保证社会生活的心理和文化需要；从外部条件看，人的需要还受环境因素的影响。概括地说，人的

行为机制是在生理、心理、文化、自然环境和社会环境等因素的相互影响、相互作用下形成的。有关研究人的行为机制的学科理论很多，尤以心理学、行为科学为甚，诸如需要层次理论、双因素理论、期望理论、成就激励理论、公平理论、挫折理论等等。历史唯物主义为科学地解释人的行为机制奠定了坚实的哲学基础。

人的行为带有自觉的意图和预期的目的。这是人类行为区别于自然界的物质运动、区别于动物式的本能活动的一个本质特征。但是人的行为的主体选择性又不是主观随意的，人的行为总是要受到社会条件及其规律的制约，人的主观能动性是在十分确定的前提下进行的。人的思想动机、目的及其所支配的活动，可以有不同的表现形式，但它不过是一定的历史条件和物质利益的反映。人的思想动机实现的程度和活动的成败，也取决于是否反映或表现社会发展规律的客观要求，取决于符合社会发展规律的程度。这也就是说，无论是个体行为，还是群体行为、组织行为，行为的形式是主观的，行为的内容却是客观的，行为的方式是服务于行为的目标的，行为的效果是决定于行为的目标性质的。

为了适合社会发展规律的内在要求，为了实现总体行为目标，在了解人的行为机制的基础上，还必须能够预测行为、引导和控制行为。人的行为的引导和控制可以通过多种渠道进行，诸如，可以通过行为主体的不断学习和实践，提高认识，积累经验，增长能力，逐步形成良好的自我约束能力；也可以通过榜样的力量，正面总结典型，弘扬先进人物事迹，起良好的行为示范作用等等。许多人文社会学科实际上都是从不同的角度，直接或间接地、程度不同地研究人的行为的引导和控制问题。心理学着重研究在一定的环境制约下个体行为的心理和生理动机、动因，为行为的引导和控制提供操作的前提；社会学侧重于研究社会行为、群体行为，即研究社会中个人与个人、群体与群体的共同行为及其联系；伦

理学研究人的道德规范,其分支学科也都与人的行为直接有关;法学通过法的权利义务方面的研究,来引导和控制人的行为。

（二）公务员释义

公务员可分为广义和狭义两种类型。广义的公务员是指经过法定程序选举、任命或经过考试而录用的在国家机关或公共事业单位执行国家公务的人员。狭义的公务员是指国家行政机关中执行公务的人员。严格意义上,我国公务员仅指狭义这一类型。但在实践中,人大、法院、检察院以及有关的党群机关的有关人员,也是参照国家行政机关的公务员进行管理的。

（三）规范释义

规范就是标准、典范、规则的意思。本书的规范有两种形式:一种是某一类行为应该遵从的具体要求;另一种是某一行为核心的规则。核心的规则寓于一般要求之中,又是从一般要求中抽象出来。核心规则在某一类行为规范中居统摄地位,这一类行为的具体要求,都是围绕这个核心规则具体展开的。公务员行为是国家公务员在任职期间为执行公务而产生的行动表现。作为政治学、行政学的应用性的具体分支学科,公务员行为规范是以规范的方式来研究如何引导和控制公务员行为,规定公务员必须干什么、不能干什么,使之符合公共管理的目标设计,按照合乎目的性的要求正向运作。公务员行为规范即指国家公务人员在任职期间执行公务的活动过程中必须遵循的核心规则和一般要求。

二、公务员行为规范的构成要素

公务员行为规范有三个基本的构成要素:

（一）法律规范

法是统治阶级意志的集中体现,是维护阶级统治的重要工具。

法律的制定经过法定的程序产生，得到国家的认可，以国家的政权作为中介和后盾，具有连续性和稳定性，具有普遍的强制性和约束力。法律最集中、最直接地反映统治阶级的意志，在一定的意义上可以说，法律是具有法律形式的政治，法律是实现国家政治任务最有效的形式。公务员代表国家和政府执行公务，是国家的意志、政府的职能的具体执行者，依法行政是公务员行为的最基本准则。

宪法是一个国家的根本大法，是最集中、最全面地将统治阶级意志上升为国家意志的表现。宪法具有最高的权威和最大的法律效力，是其他一切法律的立法依据。理所当然，宪法也是公务员行为规范的立法依据。制定公务员行为规范必须符合宪法的精神和内容，不能和宪法相抵触，否则无效。公民的权利和义务是宪法的基本内容，关于公民的权利和义务的规定，本质上反映了国家、集体和个人利益之间的关系。我国宪法在对我国公民基本权利进行规定的同时，还规定了公民应当承担的基本义务。公务员是从公民中产生出来的，公民的义务当然也就是公务员的义务。宪法中有关公民义务的规定，也就是公务员行为的指导思想，是规范公务员行为的基础，有的还直接成为公务员的行为准则和规范条文。例如，规范公务员的政治行为就必须以遵守宪法和法律为基础，以宪法中强调的坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持共产党的领导，坚持马克思主义、毛泽东思想为核心；规范公务员的廉政行为，也就是要以不得损害国家、社会、集体的利益为中心内容；规范公务员的保密行为也与公民保守国家秘密的义务的精神相一致。宪法中的有关条款还对公务员的义务作了专门的规定，这些规定也就直接成为公务员规范的基本内容。例如，宪法第 27 条明确规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建

议，接受人民的监督，努力为人民服务。”

行政法是调整行政关系及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。行政关系是指国家行政机关在行使职能的过程中发生的各种社会关系，是行政机关实现其管理职能的社会形式。行政机关是履行规划、协调、监督职能的管理主体，公务员的一切公务行为后果归属于国家，因此，公务员行为必须符合行政法。由于行政法涉及的社会领域十分广泛，内容纷繁复杂，行政关系的变动又相对比较快，因而，行政法没有像宪法、刑法等那样有一个完整的法典式的文件，只是以行政组织法、行政程序法、国家公务员法等局部性的法典形式出现。有关的行政法是规范公务员行为的指导思想，或直接成为规范公务员行为的内容。如，行政组织法规定了行政机关的职权地位、活动原则、会议制度、工作方式和工作程序等；行政行为法规定了行政机关的行政立法、行政执法和行政司法等方面的内容，公务员必须依照法律规范，认真履行公务。公务员法中对公务员义务的规定也就是公务员行为规范的重要内容。我国公务人员的主要义务是：忠实执行党和国家的路线、方针、政策，坚持四项基本原则，依照法律和政策执行公务；全心全意为人民服务，接受群众监督；忠于职守，不得擅离工作岗位；工作中服从领导，执行命令；公正廉洁，遵守职业道德；坚持实事求是，如实反映情况；不得利用职权谋取非法利益，保守国家秘密和工作秘密；遵守法纪，维护国家和群众利益，同一切违法乱纪行为作斗争；等等。

（二）政治纪律规范

政治纪律是为维护已确定的政治秩序，要求公务员执行命令和履行职责的一种行为规范，是具有一定强制性和约束力的行为规则。严明的政治纪律是公务人员坚决贯彻党的路线、方针、政策，保持人民公仆本色，有效地进行公共事务管理的基本保证。

建国以来，根据社会主义革命和建设的发展需要以及各个阶段不同的工作任务，我国政府陆续颁布了一系列有关的政府机关工作人员的行为准则。如，1956年、1957年国务院先后颁布的《关于国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》、《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》等等。1982年7月颁布的《国务院工作人员守则》，较为全面、集中地反映了新时期的要求。守则的主要内容有：①必须受政治纪律的约束，保持坚定正确的政治方向，坚持四项基本原则，模范地遵守法律、政令和有关规章制度，执行党和国家的各项方针政策。②必须认真履行工作职责，努力切实地完成国家和各级政府交给的各项工作任务，努力学习文化科学知识，积极钻研业务，不断提高知识水平和工作能力。③遵守保密纪律，不得以任何形式泄露国家机密。④遵守外事纪律，不得在对外活动中接受礼品、逃汇套汇等。⑤廉洁奉公，不以权谋私，不贪污受贿，不以权经商。⑥保持优良传统和作风，遵守社会公德和职业道德，理论联系实际，密切联系群众。开展批评和自我批评，同官僚主义和其他不良现象作斗争。⑦谦虚谨慎、不骄不躁，爱护公物，礼貌、和气待人。

在改革开放和社会主义现代化建设的新时期，党和政府同样重视以政治纪律的形式来对公务员的行为进行规范。如中纪委二次全会公报中为加强党风廉政建设，对党政机关县（处）级以上的领导干部重申和提出如下要求：①不准经商办企业；不准从事有偿的中介活动；不准利用职权为配偶、子女和亲友经商办企业提供任何优惠条件。②不准在各类经济实体中兼职（包括名誉职务），个别批准兼职的，不得领取任何报酬；不准到下属单位和其他企事业单位报销应由个人支付的各种费用。③不准买卖股票。④不准在公务活动中接受礼金和各种有价证券；不准接受下属单位和其他企事业单位赠送的信用卡，也不准在本单位用公款办理信

用卡归个人使用。⑤不准用公款获取各种形式的俱乐部会员资格，也不准用公款参与高消费的娱乐活动。

（三）办事规矩、办事习惯规范

在长期的行政管理实践中逐渐摸索、总结出来的一套公务人员办事规矩、办事习惯，有助于提高行政效率。办事规矩、办事习惯可以是为人们普遍认同的工作程序、工作要求，如公文写作的格式要求、文件收发的具体规范，也可以是约定俗成的行为举止、言语规范。办事规矩、办事习惯有成文的，也有不成文的，主要是通过公众舆论、群体力量、组织尊严等形式来保证实施。

三、公务员行为规范的基本内容

从系统论的观点看，公务员的公务行为是作为一个子系统而从属于更大的社会管理系统，公务员的公务行为受着其他环境因素的制约，是一个复杂的系统工程。公务员代表国家、政府履行职能，是行政管理的具体行为主体，而行政管理范围涉及社会的方方面面。行政组织的不同层级、不同部门各具特点，也就使得公务员行为复杂多样。本书是关于公务员行为规范的概要论述，因而暂且不论及与公务员行为密切相关的一些环境因素，诸如公务员的婚姻家庭、心理调适对公务员行为的影响，机关环境、卫生保健对公务员行为的作用等等，而只是集中阐述公务员行为本身的内容。暂且撇开不同层级、不同部门的一些特殊规范，而主要阐述所有公务员应该共同遵守的公务员个体行为规范。

本书将集中阐述公务员的政治行为规范、廉政行为规范、职业道德行为规范、保密行为规范、外事行为规范、勤政行为规范、业务行为规范、写作行为规范、言语行为规范、仪表举止规范、交际行为规范共 11 个方面的内容。在政治行为规范中，要求公务员

必须做到坚持“一个中心，两个基本点”，忠于国家、拥护政府，遵守法律、拥护政令，认真贯彻各项政策；在廉政行为规范中，要求公务员廉洁奉公，要遵纪守法，不以权谋私，要艰苦创业，不奢侈浪费，要忠于职守，不经商办企业；在职业道德规范中，要求公务员必须做到全心全意为人民服务，忠于职守、一心为公，廉洁奉公、不谋私利，实事求是、公正诚实，尊重群众、平等待人，坚持原则、团结同志；在保密行为规范中，要求公务员必须严格遵守保密守则，认真执行在会议、文书、涉外、经济、科技、通讯和计算机工作中的保密规范；在外事行为规范中，要求公务员必须遵循外事活动的原则和纪律，认真执行外事出访和外事接待的行为要求；在勤政行为规范中，要求公务员必须做到民主公开、严格依法、高效优质和勤奋创新；在业务行为规范中，要求公务员必须做到遵从行政关系，谙熟业务知识，强化业务能力，端正工作作风，贯彻工作制度；在写作行为规范中，要求公务员在行政类公文和事务类公文的写作中要符合规范要求；在言语行为规范、仪表举止规范和交际行为规范中，要求公务员注意自身行为举止，注意协调好行政内外部的关系。

第二节 中国古代官吏和国外公务人员

行为规范简介

一、中国古代官吏行为规范

我国从夏朝开始进入国家状态，数千年的文明历史，源远流长的礼仪典制，不乏有官吏行为的规定性要求。从本质上看，中国古代用以约束官吏行为的规范是为了维护奴隶主阶级、封建主