

GONGWUYUAN
XINGWEI GUIFAN GAIYAO

公务员 行为规范概要

主 编 卓 越 黄 强
副主编 赖丽纹 朱仁显

公务员行为规范概要

主 编 卓 越 黄 强

副主编 赖丽纹 朱仁显

厦 门 大 学 出 版 社

1993·9

〔闽〕新登字09号

公务员行为规范概要

主 编 卓 越 黄 强

副主编 赖丽纹 朱仁显

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 9印张 225千字

1993年9月 第1版 1993年9月 第1次印刷

印数：1—5000册

ISBN 7-5615-0752-6/D·48

定价：5.40元

序

实行国家公务员制度是现代行政管理的基本要求。党的十四大指出，与我国现代化建设进程相适应，要尽快推行国家公务员制度。近年来，在推行国家公务员单项法规方面进行了一些改革探索，其中包括开展国家机关工作人员岗位培训工作。公务员行为规范是岗位培训的必修内容，它明确规定了公务员的义务、纪律和行为要求，对于增强公务员素质，树立政府形象，完善行政程序，提高行政效率，有着积极的作用。

公务员行为规范是国家人事部最新确定的岗位培训课程，它的内容和要求是全新的，比起其它几门课程，这门课程的教材建设时间紧，难度大，要求高。八十年代末国家人事部组织编写过《公务员行为规范教程》。进入九十年代以来，我国的形势发生了很大变化，改革开放进入了一个新的发展阶段。党的十四大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，要把机构改革、精兵简政作为政治体制改革的紧迫任务来抓，在新形势下，国家机关工作人员在执行公务中会不断遇到新情况、新问题。由黄强教授、卓越副教授主编的《公务员行为规范概要》，是一本适应形势要求，且有较强适用性的公务员岗位培训教材。

这部教材内容较丰富，简要地论述公务员行为规范的内涵、特

点、意义以及历史沿革，有针对性地对公务员在执行公务中的政治行为规范、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、业务行为规范、公文撰制和处理行为规范、言语行为规范、仪表行为规范、交际行为规范等都作了深入浅出的阐述。

这部教材由厦门大学政治学与行政学系几位中青年教授、讲师以及三明干部学校几位专业教师负责编写，并征求了有关实际工作者意见。这些作者长期从事教学和科研工作，具有扎实的专业知识和丰富的教材编写经验。这部教材观点鲜明，结构严谨，论证深入浅出，文辞简洁流畅，资料翔实丰富，是一本比较规范的公务员岗位培训教材。

福建省人事局 副局长 应稚
福建省行政管理学会 副会长兼秘书长

目 录

序	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 公务员行为规范概说	(1)
一、什么是公务员行为规范	(1)
二、公务员行为规范的构成要素	(4)
三、公务员行为规范的基本内容	(7)
第二节 中国古代和国外公务人员行为规范简介	(9)
一、中国古代官吏的行为规范	(9)
二、西方国家公务员行为规范	(12)
第三节 公务员行为规范的基本特点	(19)
一、刚性约束与柔性约束相结合	(19)
二、阶级性与非阶级性相结合	(20)
三、继承、借鉴与富有当代中国特色相结合	(22)
四、理论铺垫与便于操作相结合	(23)
五、针对性与兼容性相结合	(25)
第四节 公务员行为规范的意义和作用	(26)
一、有助于行政管理学学科体系的完善	(26)
二、有助于公务员制度的贯彻实施	(27)
三、有助于行政改革成果的巩固	(28)
第二章 公务员政治行为规范	(31)
第一节 公务员政治行为规范概说	(31)
一、政治行为规范的内涵	(31)
二、政治行为规范的特征	(32)

三、政治行为规范的作用.....	(35)
第二节 公务员政治行为规范中的两个核心问题.....	(38)
一、政治行为规范的核心是坚持四项基本原则.....	(38)
二、坚持党的领导是坚持四项基本原则的核心.....	(46)
第三节 公务员政治行为规范的基本要求.....	(47)
一、忠于国家、拥护政府.....	(47)
二、认真执行各项政策.....	(52)
三、遵守法律、服从政令.....	(54)
第三章 公务员廉政行为规范.....	(59)
第一节 公务员廉政行为规范概说.....	(59)
一、廉政行为规范的涵义.....	(59)
二、廉政行为规范的特点.....	(60)
三、廉政行为规范的作用.....	(61)
第二节 反腐倡廉是实现行政现代化的基本要求.....	(63)
一、腐败现象的产生及其危害.....	(63)
二、廉政建设是系统工程.....	(66)
第三节 公务员廉政行为规范的基本要求.....	(69)
一、不贪污受贿.....	(69)
二、不以权谋私.....	(70)
三、不奢侈浪费.....	(71)
四、不以权经商.....	(71)
第四章 公务员职业道德规范.....	(73)
第一节 公务员职业道德规范概说.....	(73)
一、公务员职业道德的涵义.....	(73)
二、公务员职业道德的特征.....	(76)
三、公务员职业道德的作用.....	(77)
第二节 公务员职业道德原则.....	(81)
一、道德原则在道德规范体系中居主导地位.....	(81)

《01二、全心全意为人民服务是公务员职业道德的基本	
原则·····	(82)
《02三、全心全意为人民服务的基本内涵·····	(85)
第三节 公务员职业道德规范的基本要求·····	(87)
《03一、忠于职守、开拓创新·····	(87)
《03二、廉洁奉公、艰苦奋斗·····	(89)
《03三、实事求是、公正诚实·····	(90)
《03四、尊重群众、平等待人·····	(91)
《03五、坚持原则、为人表率·····	(92)
第五章 公务员保密行为规范·····	(95)
第一节 国家秘密概说·····	(95)
《08一、什么是国家秘密·····	(95)
《08二、国家秘密的范围·····	(96)
《08三、国家秘密的等级·····	(98)
第二节 保守国家秘密是公务员应尽的义务·····	(99)
《09一、保守国家秘密的内涵及其特点·····	(99)
《09二、保守国家秘密的有关纪律规定·····	(100)
《09三、保守国家秘密的指导思想·····	(102)
《09四、保守国家秘密的责任·····	(105)
第三节 公务员保密行为规范的具体要求·····	(106)
《09一、会议与文书工作中的保密要求·····	(106)
《09二、涉外工作中的保密要求·····	(109)
《09三、通讯与计算机信息工作中的保密要求·····	(114)
第六章 公务员外事行为规范·····	(117)
第一节 公务员外事活动应遵循的一般原则·····	(117)
《11一、和平共处五项原则是公务员外事活动应遵循的	二
基本准则·····	(118)
《11二、宣传和贯彻我国的对外政策,是公务员从事活	二

动的一项基本责任·····	(119)
(三)、维护国家利益、维护国格人格, 是对公务员外事	
活动的基本要求·····	(120)
(四)、严格执行外事纪律, 是公务员外事活动的基本	
义务·····	(120)
(第二节) 公务员出访时的行为要求·····	(121)
(一)、熟悉、了解出访国的风俗习惯·····	(122)
(二)、注意日常交往中的礼节·····	(122)
(三)、注意仪容与服饰·····	(124)
(四)、注意见面时的礼节·····	(125)
(五)、注意交谈时的礼貌·····	(126)
(六)、熟悉进入外国人办公室或住所的礼节·····	(128)
(七)、掌握称呼上的礼貌要求·····	(129)
(八)、了解参加宴请的礼节·····	(130)
(第三节) 公务员外事接待的行为要求·····	(133)
(一)、我国外事接待的基本特点·····	(133)
(二)、迎客、送客的礼仪要求·····	(134)
(三)、安排会见、会谈的礼仪要求·····	(135)
(四)、宴请的安排及礼仪要求·····	(136)
(五)、参观、游览的安排及礼仪要求·····	(138)
(六)、舞会的组织及礼仪要求·····	(139)
(七)、接待外国国家领导人的礼仪要求·····	(140)
第七章 公务员业务行为规范·····	(142)
(第一节) 公务员业务行为规范概说·····	(142)
(一)、公务员业务行为的特点·····	(142)
(二)、公务员业务行为规范的主要特征·····	(144)
(三)、实施公务员业务行为规范的意义和作用·····	(145)
(第二节) 公务员业务行为规范的基本要求·····	(147)

（一）、遵从行政关系.....	（147）
（二）、谙熟业务知识.....	（149）
（三）、强化业务能力.....	（151）
（四）、提高工作效率.....	（153）
（五）、端正工作作风.....	（154）
（六）、执行各项工作制度.....	（155）
第八章 公务员撰制和处理公文规范	（159）
第一节 撰制和处理公文是公务员的重要职责	（159）
（一）、公文含义与作用.....	（159）
（二）、公文的种类与文种的选择.....	（163）
（三）、公文的体式规范.....	（167）
（四）、规范公务员办文行为的重要意义.....	（171）
第二节 撰制公文的行为规范	（173）
（一）、主旨要明确.....	（173）
（二）、语言表达要庄重、严谨、准确、精练.....	（174）
（三）、书写要清晰整洁.....	（175）
（四）、用纸要符合文体.....	（176）
（五）、程式要合理完整.....	（177）
第三节 处理公文的行为规范	（180）
（一）、收拆要认真周密.....	（180）
（二）、分送要准确及时.....	（181）
（三）、传阅要分清主次.....	（181）
（四）、拟办要周密切实.....	（182）
（五）、批办要明确具体.....	（182）
（六）、承办要认真落实.....	（183）
（七）、催办要严格及时.....	（183）
（八）、注办要简明扼要.....	（184）
（九）、立卷要符合标准.....	（185）

十、销毁要严肃保密·····	(185)
第九章 公务员言语行为规范 ·····	(187)
第一节 公务员言语行为规范概说·····	(187)
一、公务员言语行为规范的内涵·····	(187)
二、言语行为的一般特点·····	(191)
三、言语行为规范与言语能力基础·····	(192)
四、公务员言语行为规范的作用和意义·····	(194)
第二节 公务员言语行为应遵循的一般原则和要求·····	(196)
一、言语行为应遵循的一般原则·····	(196)
二、公务员言语行为规范的具体要求·····	(199)
第三节 公务员言语行为规范的基本内容·····	(205)
一、主持会议时的言语行为规范·····	(205)
二、谈判时的言语行为规范·····	(207)
三、演讲时的言语行为规范·····	(209)
四、个别谈话时的言语行为规范·····	(212)
五、打电话时的言语行为规范·····	(214)
六、答记者问时的言语行为规范·····	(215)
第十章 公务员仪表举止规范 ·····	(218)
第一节 公务员仪表举止规范概说·····	(218)
一、仪表举止规范的涵义和内容·····	(218)
二、我国公务员仪表举止规范形成的客观基础·····	(219)
三、规范公务员仪表举止的意义·····	(221)
第二节 公务员日常工作交往中的基本礼节·····	(223)
一、介绍时的礼节·····	(224)
二、握手的礼节·····	(226)
三、称呼的礼貌·····	(227)
四、守时与守约·····	(228)
五、拜访和告辞·····	(229)

六、接待的礼节	(230)
七、进入他人办公室应注意的礼貌	(233)
第三节 公务员的仪表服饰要求	(234)
一、服饰	(234)
二、仪容	(237)
三、姿态	(238)
第四节 公务员在公共场所的礼节	(239)
一、参加宴会的礼节	(239)
二、参加舞会的礼节	(240)
三、参加晚会的礼节	(241)
四、吸烟的礼貌	(242)
五、乘坐公共交通工具的礼貌	(243)
第十一章 公务员交际行为规范	(245)
第一节 公务员交际行为规范概说	(245)
一、交际行为规范的内涵	(245)
二、公务员交际行为的内容和特点	(248)
三、公务员交际行为规范的内涵和特点	(251)
四、公务员交际行为规范的作用	(252)
第二节 机关内部交际行为规范	(255)
一、与上级领导的交际行为规范	(255)
二、与下级的交际行为规范	(259)
三、与同事的交际行为规范	(264)
第三节 机关外部的交际行为规范	(266)
一、与邻居的交际行为规范	(266)
二、与群众的交际行为规范	(268)
后记	(273)

第一章 绪 论

公务员行为规范是与公务员制度密切联系但又具有相对独立性的一种制度样式，是与人事管理学有密切联系但又具有相对独立性的一门新设课程。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责任与行政责任。作为绪论，本章首先探讨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与实践中的意义和作用，并从纵和横的角度对中国历史上和国外的公职人员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

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，行为的过程也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动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。正如恩格斯所说，“就个别人来说，他的行动的一切动力都一定要通过他的头脑，一定要转变为他的愿望和动机，才能使他行动起来”。^①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。“在社会历史领域内进行活动的，全是具有意识的、经过深思或凭激情行动、追求某种目的的人，任何事情的发生都不是没有自觉的意图，没有预期的目的。”^②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

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第241页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第243页。

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，可以通过行为主体不断的学习和实践，提高认识、明确目的、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生理和心理动机、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。

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。《尚书·序》中就有“所以恢宏至道，示人主以规范也”之说。规范也就是标准、典范、规则的意思。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从政指导思想、基本准则和一般规则。

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）法律法令规范

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，具有普遍的强制性与约束力。法律最集中、最直接地反映统治阶级的政治，在一定意义上可以说，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的效力，是其他一切法律的立法依据。理所当然的，宪法也是公务员的立法依据。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诺的基本义务。公务员是从公民中产生出来的，是公民的分子，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。作为公民中持有特殊身份分子，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规范公务员的基本内容。例如，我国1954年的宪法曾这样规定：“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务。”1982年宪法第27条也明确规定：“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的法律规范的总称。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、监督等职能的管理主体，在行政关系中居于主导地位，公务员具体地代表管理主体，公务员的一切公务行为后果归属于国家，因此，公务员行为必须要符合行政法。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，行政法没有象宪法、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、工作方法和工作程序等；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方针、路线、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