

1978—2008

中国人事制度改革

ZHONGGUO RENSHI ZHIDU GAIGE

徐颂陶 孙建立 主编

三十年

中国人事出版社

2008-2009

中国人力制度改革

2008-2009

张其成 著



中国社会科学出版社

中国人事制度改革三十年

主编：徐颂陶 孙建立

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人事制度改革三十年/徐颂陶,孙建立主编. —北京:
中国人事出版社,2009. 1

ISBN 978 - 7 - 80189 - 800 - 5

I. 中… II. ①徐…②孙… III. 人事制度—体制改革—
概况—中国 IV. D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 005270 号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号, www. renshipublish. com)

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷

开本:787×1092 毫米 1/16 印张:20.75

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价:38.00 元

编委会名单

编委会主任:徐颂陶 傅兴国

编委会副主任:毕雪融 孔昌生 尚春博 朱建平

张义全 谢庆奎 吴 江

编委:(以姓氏笔画为序)

孔昌生 毕雪融 朱建平 孙建立

张宝忠 张义全 陈 蔚 李 刚

李小虎 吴 江 尚春博 郝 斌

徐颂陶 贾 铭 曹兴信 傅兴国

蔡 郁 谢庆奎 薛 虹 燕继荣

主 编:徐颂陶 孙建立

执行主编:曹兴信 王 鼎

序

尹蔚民

干部人事制度是我们党和国家政治制度的重要组成部分,在党和国家政治生活和经济社会发展中发挥着重要的作用。毛泽东同志指出:政治路线确定之后,干部就是决定的因素。这是我们党在推进革命、建设、改革的历史进程中探索出的一条颠扑不破的真理。

30年改革开放波澜壮阔,伴随着改革开放的伟大历史进程,我国的干部人事制度改革取得了巨大的成就。回想30年前,党的十一届三中全会决定把全党工作的重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来,要求进行行政机构和国家领导制度的改革,从此揭开了中国干部人事制度改革的序幕。30年来,我们党始终高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持解放思想,实事求是,与时俱进,开拓创新,紧紧围绕党和国家工作大局,不为任何困难所惧,勇于改革不合时宜的干部人事制度,健全完善了有中国特色社会主义干部人事管理体制机制,为全面建设小康社会、建立完善社会主义市场经济体制,提供了坚强的干部人事和人才保障。

这30年,我们坚持拨乱反正,解放思想,改革计划经济体制下过分集中的干部人事管理体制,下放干部管理权限,建立了考试录用、考核培训、辞职辞退、离休退休、后备干部、工资保险和职称等一系列基本管理制度,推进了干部队伍的“革命化、年轻化、知识化、专业化”建设。

这30年,随着经济体制改革的不断深化,我们不断推进行政体制和机构改革,颁布《中华人民共和国公务员法》,推行建立公务员制度,引入竞争机制,加强民主监督,扩大群众在干部工作中的知情权、参与权、推荐权,实行依法行政,初步建立了一套与社会主义经济、政治、文化相适应的民主、科学、法制的干部人事制度。

这30年,我们坚持党管干部的原则,逐步推进干部人事分类管理,在机关实行公务员制度的同时,建立了现代企业人事管理制度,推行以聘用制和岗位管理为核心的事业单位人事管理制度,形成了机关、企业、事业单位各具特色的分类管理制度。

这30年,党和国家不断倡导“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的方针,提出“不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份”的科学人才观,实施科教兴国战略和人才强国战略,提出了党管人才的原则,制定了一系列加强人才工作的政策措施,初步形成了有利于人才脱颖而出和健康成长的良好环境,基本建成了一支规模宏大、门类齐全、素质较高的人才队伍。

30年干部人事制度改革树立了历史里程碑。当前我们又跨入了新世纪新时代。在新的形势下,干部人事制度改革站在新的历史起点上,面临着落实科学发展观、全面建设小康社会赋予的更加庄严繁重的职责。党的十七大提出,要“不断深化干部人事制度改革,着力造就高素质的干部队伍和人才队伍”。因此,在我们迎接改革开放30周年到来的历史时刻,坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,开展深入学习实践科学发展观活动,总结干部人事制度改革经验,找出并克服不符合科学发展的体制机制,全面深化干部人事制度改革,进一步描绘面向未来发展蓝图,更好地贯彻实施人才强国战略,为全面建设社会主义现代化的和谐社会提供坚强的组织人才保证。

为了总结30年干部人事制度改革经验,北京大学政治发展

与政府管理研究所(教育部人文社会科学政治学重点研究基地)与中国人事科学院组织一批长期参加干部人事制度改革与研究工作的专家、学者和实际工作者,共同编写了《中国人事制度改革30年》一书。该书内容涵盖了人事宏观管理、机关、事业单位、企业、专业技术人员、工资福利、人才资源开发、人事监督管理以及军转安置、大学生就业、国际职员等各个方面的人事管理制度,反映了干部人事制度改革的最新理论和实践成果,展望了未来干部人事制度改革的美好前景。我相信,此书的出版,对于目前深入开展学习实践科学发展观活动,全面深化干部人事制度改革,加强人才队伍建设将会发挥有益的作用。

是为序。

二〇〇八年十二月十一日于北京

序

3

作者系中共中央组织部副部长、人力资源和社会保障部部长、国家公务员局局长。

前 言

徐海楠

30年人事制度改革的历程,我们是参与者、实践者和见证者。把这段历史纪录下来,对我们来说,既是艰巨的任务,又是光荣的职责。不用扬鞭自奋蹄,我们勇敢地承担起这项重要使命,作为对改革开放30周年的献礼。

回顾历史令我们无比兴奋,30年人事制度改革的画卷,历历在目。自党的十一届三中全会以来,在党中央正确领导下,人事制度改革以下放权力、扩大企事业单位用人自主权开始,到实行人事分类管理,建立推行公务员制度、现代企业人事制度及以聘用制和岗位管理制为核心的事业单位用人制度,基本形成了一整套与社会主义市场经济相配套的民主、科学、法制化的人事制度;出现了尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造,有利于人才资源开发和优秀人才脱颖而出的社会环境;初步建立了一支规模宏大、门类齐全、素质高、战斗力强、贡献大的人才队伍;激发了各类人才的活力、效率、积极性,为实现社会主义现代化和全面建设和谐的小康社会提供了人事人才和智力保障。

正确地反映人事制度改革的实践,科学地总结改革的经验,是编委会对我们的要求,是我们编写组全体成员的共同愿望。但由于个人阅历、能力和资料收集困难等原因,从各章节到全书都难免存在不足甚至错误,对有些改革也有不同的解读。我们愿诚恳地倾听大家的意见。

本书各章的作者是:第一章徐颂陶;第二章曹兴信;第三章梁江、赵志宏、郭红怡;第四章孔昌生、王鼎、党晓捷、高永贤、袁山;第五章毕雪融、李小虎、杨文财;第六章孙建立、俞家栋、李金生、孙晓丽、申月、唐燕红、薛万里、颜晓庆、董雅婷;第七章常军;第八章毕雪融、贾铭、郝斌、陈二伟、杨文财;第九章李刚;第十章陈蔚、王国辉、王华、聂丽娟。附录中国人力资源制度改革大事记由王鼎、李海楠、吴姜宏编辑。曹兴信、王鼎对

全书作了统稿,最后由徐颂陶、孙建立修改审定。

我们首先要衷心感谢中共中央组织部副部长、人力资源和社会保障部部长、国家公务员局局长尹蔚民同志,感谢他对《中国人事制度改革 30 年》编写工作的关心和支持,并作序。

在编写过程中,北京大学政治发展与政府管理研究所所长、博士生导师谢庆奎教授、燕继荣教授,人力资源和社会保障部人事科学研究院吴江院长,中国人事出版社张宝忠社长,给了编写组很多指导和帮助;陈二伟同志除完成自己编写任务外,还做了大量的联络和稿件打字整理工作;中国人事出版社孔凡晶、杨建英同志,为本书出版提供了周到圆满的服务,我们在此一并表示感谢。

人事制度改革 30 年弹指一挥间。但它的震撼永远留在我们心间;它的功绩永远激励着我们前进。我们衷心祝愿祖国,祝愿人事工作战线,在今后的三四十年里,即到 2049 年,庆祝新中国成立一百周年的时候,取得更加辉煌的成就。

二〇〇八年十二月十八日

作者系原人事部副部长。

目 录

C O N T E N T S

第一章 总 论	1
第一节 我国人事制度的建立及其任务	1
第二节 人事制度改革的历史进程	6
第三节 人事制度改革的成就与经验	15
第二章 机关干部人事制度改革	31
第一节 机构改革与干部人事制度改革	31
第二节 建立推行公务员制度	40
第三节 党政领导干部制度改革	49
第四节 司法机关人事制度改革	58
第三章 事业单位人事制度改革	69
第一节 事业单位人事制度概述	69
第二节 事业单位人员聘用制度	80
第三节 岗位管理制度	88
第四节 事业单位人员考核奖惩制度	97

第四章 企业人事制度改革	103
第一节 企业人事制度概述	103
第二节 现代企业人事制度	110
第三节 建设高素质职业化经营管理队伍	117
第五章 人才资源开发制度	122
第一节 人才资源开发概述	122
第二节 人才资源开发制度	128
第三节 人才资源的市场配置	133
第四节 人事代理制度	140
第六章 专业技术人员管理制度	146
第一节 专业技术人员管理制度概述	146
第二节 专业技术人员职称制度	150
第三节 专家管理制度	154
第四节 留学人员管理制度	158
第五节 博士后管理制度	164
第六节 专业技术人员继续教育制度	170

第七章 工资福利制度	176
第一节 工资福利制度概述	176
第二节 机关工作人员工资制度改革内容	180
第三节 事业单位收入分配制度	184
第四节 机关事业单位福利制度	187
第五节 离退休人员管理制度	196
第八章 专项人事制度	203
第一节 军转安置制度	203
第二节 大学生就业制度	213
第三节 国际交流合作与国际职员制度	226
第九章 人事宏观管理制度	234
第一节 人事宏观管理制度概述	234
第二节 干部规划管理制度改革	239
第三节 工资总额计划管理制度改革	243
第四节 人事统计制度改革	247

C O N T E N T S

第十章 人事监督仲裁制度	252
第一节 公务员纪律惩戒与廉政建设	252
第二节 人事争议仲裁制度	261
结语	269
中国人事制度改革大事记	271
参考文献	316

第一章 总 论

党的十一届三中全会以来,我们党始终高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持解放思想,实事求是,与时俱进,勇于改革,敢于创新,不为任何风险所惧,不被任何干扰所惑,大胆改革干部人事制度,努力端正组织干部路线,健全完善中国特色社会主义干部人事管理体制机制,为建设中国特色的社会主义经济、政治、文化制度,建设社会主义现代化事业提供组织、人才保障,确保了中国特色社会主义道路越走越宽广。回顾总结改革开放30年干部人事制度改革的伟大历史进程,深深感到我们取得的一切成就和进步,其根本原因,归结起来就是:在党中央的坚强领导下,开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系。

第一节 我国人事制度的建立及其任务

历史是一面镜子。要真正了解改革开放中创建的中国特色社会主义干部人事制度,就必须弄清楚它的含义和形成发展过程。

一、人事管理的含义和作用

人事管理是国家管理的重要职能,人事制度是国家政治制度的重要组成部分。古今中外的历史证明,人事管理是国家管理的核心,决定着—个国家、一个政党、一个单位的兴衰成败,是建设中国特色社会主义的组织保证。

(一) 人事管理的含义

人事是指在政治、社会、经济活动中人与人、人与事之间的相互关

系。人是社会的主体。在社会生活和生产工作中,人与人、人与事之间必然发生密切联系,并结合成一定的生产关系。这种关系是由社会劳动分工所决定,并随着社会经济政治的发展而调整。人与人、人与事、人与组织的关系,构成“人事”的三个要素。我们常说的人事主要指用人治事,即如何选人用人,达到事得其人,人尽其才,才尽其用,事半功倍的效能。

人事管理,是指对人和事进行管理。在用人治事的过程中,对所属工作人员和人事工作进程,进行规划、组织、决策、指挥、监督、协调、控制等一系列综合管理活动,以达到人事相宜,有效提高人的积极性、主动性,促进生产、工作任务的完成。

人事管理制度是指有关人事管理所应共同遵循的路线、方针、政策和法律规定等一系列行为规范和工作准则。具体地说,就是对干部的录用、调配、任免、使用、升迁、交流、培训、考核、奖惩、监督、工资、福利以及离休、退休、退職等方面的管理活动的规定,使人事管理工作有章可循、有法可依、依法治事、违法必究。

(二) 人事管理的对象

人事管理的对象有广义和狭义之分。从广义来说,是指对所有职工的管理,既包括从事体力劳动为主的工人,又包括从事脑力劳动为主的干部。从狭义来说,主要是对干部的管理,具体包括机关的公务员,事业单位的专业技术人员和管理人员,企业单位的领导人员、职业经营管理人员和专业技术人员等。我们这里所说的人事管理是指对所有干部的管理,既包括国家人事部门管理的干部及其工作,也包括中央组织部和其他干部人事部门管理的干部及其工作。

根据上述对象,人事管理工作的具体内容有:一是制定和实施统一的干部路线、方针、政策和管理制度,建设革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化”干部队伍。二是构建健全完善的干部管理体制、机构,在坚持党管干部、党管人才的原则下,建立对机关、企业、事业单位不同特点的分类管理体制制度。三是做好干部的常规管理工作,如干部的录用、调配、晋升,日常的考核、培训、奖惩,工资福利待遇,以及离休、退休、退職等管理活动。四是开发人才资源,制定和实施中长期人才队伍建设规划,建设一支高素质、社会化的专业技术人才队伍。

(三) 人事管理的地位作用

中国人事管理的内涵,决定了它既是党的建设的重要部分,又是国

家行政管理和政权建设的重要组成部分,是建设中国特色社会主义事业的组织人才保证,在党和国家政治生活中具有重要的地位和作用,我们必须进一步加强干部人事工作。

加强干部人事工作,是增强党和政府执政能力,搞好政权建设,巩固党的执政地位的需要。政治路线确定之后,干部就是决定因素。这是被实践所证明的颠扑不破的真理。无论在建国时期,还是改革开放后,都需要加强干部队伍建设,特别在当前激烈的国际竞争和建设社会主义现代化事业中,我们面临很多新情况、新问题,需要我们解放思想,实事求是去解决。这就要求我们必须强化干部的培训 and 锻炼,培养造就一大批高素质的善于治党治国的领导人才,能够熟练驾驭市场经济和国际经济竞争趋势的企业家队伍,能够进入世界科技前沿的一大批科学技术专家,只有这样,才能不断提高创造力、凝聚力和战斗力,提高执政能力和巩固执政地位,才能领导全国人民完成建设有中国特色社会主义的伟大事业。

加强干部人事工作,开发人才资源,是实施科教兴国、人才强国战略的需要。当前,世界正迈向知识经济时代。知识经济说到底就是人才经济。人才资源已代替土地、机器、资本成为第一资源,成为最重要的战略资源,人才在综合国力竞争中越来越具有决定性意义。人才问题成为我们党和国家事业发展的关键问题。在全面建设小康社会的进程中,在中华民族伟大复兴中,我们加强干部人事工作,把人才资源开发放在头等重要地位,努力造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖、创新人才,建设一支规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍,开创人才辈出、人尽其才的新局面,把我国由人口大国转化为人才资源、人力资源强国。

加强干部人事工作,深化干部人事制度改革,是提高各项工作效率的需要。目前,我国有的政府机关、企事业单位,无论是公共服务还是生产、工作效率效益,都不能让人完全满意。其根本原因就在于各级领导和工作人员管理水平和责任心、事业心不够强。说到底还是干部人事工作上的问题。要提高政府机关、企事业单位工作水平,首先要提高干部人事工作水平。要深化改革,加强考核,奖优罚劣,人员能上能下、能进能出,激励大家做好本职工作。