

# 一、积极建立和推行 公务员制度



## 积极进行人事制度改革

党的十三大的政治报告全面总结了党的十一届三中全会以来取得的历史成就，深刻阐明了我国所处的社会主义初级阶段的性质和党的基本路线，确定了经济体制改革、政治体制改革和加强党的建设的基本方针，提出了我国经济发展的战略任务。

政治报告是一份很好的历史性文件。好就好在提出和解决了我国所处的社会主义初级阶段的理论和实践问题，并运用这个理论确定了一条正确的党的基本路线和当前的经济体制、政治体制改革的基本方针政策。二十多年来，我们走过不少弯路，其主要原因就是没有认清社会主义初级阶段这个基本国情。我们所处的社会主义初级阶段，是脱胎于半封建半殖民地，而不是资本主义，它和马克思主义经典作家的设想不完全一样，因此，我们必须以邓小平同志建设中国特色的社会主义理论为指导，研究自己的具体情况，来确定自己的路线方针政策。要集中力量发展生产力，集中力量进行现代化建设，必须以经济建设为中心；因为我们搞的是社会主义，所以必须旗帜鲜明地坚持四项基本原则；因为我们长期闭关锁国，照抄照搬不切合我国实际的东西，形成了一种僵化的体制，所以必须坚持改革和开放的方针。总之，以一个中心和两个基本点为内

容的党的基本路线，是符合我国正处在社会主义初级阶段这个客观实际的，因而也是完全正确的。我们要自觉运用社会主义初级阶段的理论和党的基本路线，解决劳动人事工作中的实际问题，把党中央、国务院交给我们的劳动、工资、人事‘三大制度’改革推向前进。

这次代表大会把改革干部人事制度作为政治体制改革的一项重要内容提到议事日程上来，这是非常必要，非常及时的。小平同志早就指出，进行社会主义现代化建设，要造就更多更优秀的人才。党的十一届三中全会以来，党中央把尊重知识、尊重人才定为基本国策，十分重视人才的培养、发现、提拔和使用。1979年到1986年的8年中，全国培养大学毕业生216万人，中专毕业生332万人，并大力发展成人高等教育和初等教育，使干部的素质和结构发生的很大变化。去年底，全国干部总数为2760万人，其中各类专业技术人员1540万人，占55%。这支干部队伍是我们实现党的基本路线的组织保证。与此同时，在党中央的直接领导和推动下，开始改革不合理的干部人事制度，在实现干部四化方针，废除实际上存在的领导职务终身制和下放干部管理权限等方面，都取得了很大成绩。但是，现行干部人事制度管理权限过于集中，管理方式陈旧单一，管理制度不健全的缺陷和弊端，还没有得到根本的消除，需要在政治体制改革中认真加以解决。

根据政治报告的精神和几年来的改革实践，我认为，要搞好干部人事制度的改革，必须抓好三个环节：

#### 一、改革干部人事管理体制，实行分类管理

我国现行的干部人事制度是在革命战争年代和解放初期

逐步形成的，它是符合当时国情的。但是，随着战争的结束和社会主义改造的完成，我国开始进入社会主义初级阶段，党和国家工作重点需要逐步转到现代化建设上来。由于社会主义事业蓬勃发展，干部队伍越来越大，人员分类也越来越复杂。特别是党的十一届三中全会以后，我国的科技体制、教育体制、经济体制先后进行了改革，社会主义商品经济得到了很大发展，政府职能正在转变，企业逐步成为独立的经济实体，因此，过去那种利用单一的模式统一管理各类人员的干部人事制度，越来越不能适应变化了的情况，必须进行相应的改革。

要搞好干部人事制度改革，需要从改革干部人事管理体制入手，对庞杂的干部队伍进行合理的分类，实行分类管理。根据我国各类人员的实际状况，可以把现有的 2700 多万名干部分解为三种类型。一种是代表国家行使公共权力的国家机关以及党的机关工作人员；一种是与物质生产紧密联系的企业管理人员；一种是为社会生产和生活服务的事业单位工作人员。在科学分类的基础上，按照各类人员的特点，建立各具特色的管理制度。比如，政府机关工作人员，他们代表国家行使公共权力，责任重大，必须要有良好的素质和严格的要求。因此可以实行公务员制度，对录用、晋升进行严格的考核，依法进行科学的管理。企业的工作性质和党政机关不同，突出的特点是必须有竞争意识，可以考虑实行聘用制度。

## 二、建立国家公务员制度是干部人事制度改革的重点

改革干部人事制度关键是要建立分类管理制度，而实行分类管理首先要把国家机关工作人员从庞杂的干部队伍中分离出来，从建立国家公务员制度入手。所谓国家公务员，就是

指国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。他们依法行使国家行政权力，执行国家公务，在管理制度上，应该把他们从其他人员中分离出来，建立国家公务员制度，主要是着眼于建立一支高效、廉洁、稳定的行政管理队伍，以保证国家行政管理工作的连续性和稳定性。从这个特点出发，对公务员要按照国家法律、法规进行科学管理，并要体现公开、民主、竞争、择优的原则。具体包括：一是实行考试制，即他们的录用必须经过竞争性考试，择优任用。二是实行考绩制，考核要强调和注重工作实绩，并同本人的升降、奖惩和工资联系起来。三是实行法制化，进行依法管理，公务员的权利要依法得到保护。四是实行逐级晋升和严格的退休制度。很显然，国家公务员制度的这些内容和特点，是建立廉洁政府，提高行政效率的重要保证。

目前我国正处在社会主义初级阶段，迫切需要健全党和国家的领导制度，加强政权建设，以有效地领导和进行社会主义现代化建设。建立国家公务员制度，正是为了适应这个客观需要，促进国家行政机关工作人员管理制度科学化、法制化。对党的机关和国家权力、审判、检查机关的一般工作人员，也可以参照国家公务员法规分别建立自己的管理制度。从广义上说，这也是国家公务员制度的一个组成部分。

考虑到党的十三大以后，政治体制将要进行改革，特别是各级政府机构将要进行全面改革，这必然涉及到干部人事制度的改革。因此，当前是建立国家公务员制度的良好时机。我们应该抓住这个机会，积极做好准备工作，在政府机构改革的同时，建立和推行国家公务员制度。试行国家公务员条例，应选择考试和考绩两个方面首先着手。抓住这两个公务员管理

的关键环节，把国家公务员制度启动起来。

### 三、转变思想观念和工作方式，搞好配套改革

建立公务员制度和其它各具特点的干部人事管理制度，是一项重大的改革。要搞好这项改革，我想，还需要解决好两个问题。

首先，要转变思想观念和管理方式。一是转变原来的“干部”概念，树立分类管理的思想；二是破除论资排辈的思想，树立注重实绩、鼓励人才竞争的风尚；三是破除人才“部门所有”、“单位所有”的思想，树立人才交流和合理流动的观念；四是改变单纯依靠行政手段管理的传统方式，消除“人治”现象，树立法制观念，学会运用行政、法律手段相结合的方式进行管理。通过宣传教育工作，促进这些方面发生转变，统一思想认识，为干部人事制度改革提供良好的思想基础。

第二，搞好配套改革。不抓配套措施，再好的改革方案也无法实行。就拿建立公务员制度来说，就有许多配套工作要做。例如，需要尽快制定和颁布《国家公务员条例》，制定公务员录用、考核、奖惩、工资、保险等具体制度和办法；组建国家公务员管理机构，建立专门培训行政管理人才的行政学院，研究从现行国家机关工作人员制度向公务员制度过渡的办法等等。此外，还需要通过改革政府工作机构，建立人才的社会调节机制，调整大中专毕业生分配制度和军队转业干部的安置办法等，为实行国家公务员制度提供条件。同样，改革企业和事业单位的干部人事制度，也有不少配套工作要做。例如，关于招聘的条件和程序，被聘人员的待遇，未被聘用的人员和解聘后的人员如何对待等问题，都需要做出明确规定。

总之，改革干部人事制度是一项长期的艰巨工作，既要设计一个好的总体改革方案，又需要逐步实施，循序渐进，而且要做艰苦细致的思想工作和组织工作，积极稳妥地进行这项改革。我相信，在这次代表大会的文件和精神鼓舞下，干部人事制度改革一定会加快步伐，一定会取得新的成果。

## 深化人事制度改革 积极推行国家公务员制度

党的十三届三中全会确定，今明两年改革和建设的重点是治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革。深化改革是多方面的综合改革，其中包括干部人事制度的改革。按照党的十三大部署，搞好以建立和推行国家公务员制度为重点的干部人事制度改革，对于深化经济体制和政治体制改革，治理经济环境 整顿经济秩序 都有重要的意义。

### 十年人事制度改革取得的成绩

我国原来的干部人事制度，是在革命战争年代的干部制度基础上，逐步形成和发展起来的，是与高度集中的产品经济相适应的。它为巩固人民政权，建设社会主义起到了重要的保证作用。随着经济体制的改革和社会主义商品经济的发展，原来的这套干部人事制度显得越来越不适应了。党的十一届三中全会以后，干部人事制度进行了很多改革的探索，在一些重大问题上取得了突破性进展，特别是党的十三大做出了建立科学分类管理体制、推行国家公务员制度的决定，使干部人事制度的改革进入了一个新的阶段。

十年来，我国人事制度作了哪些改革呢？概括起来说，有以下几个方面：

(一) 确立了干部人事工作新的指导思想和“干部四化”的方针，干部队伍的面貌出现可喜的变化。党的十一届三中全会以后，随着党的工作重点的转移，干部人事工作的指导思想由过去“以阶段斗争为纲”、“为阶段斗争服务”转到为发展生产力、为现代化建设服务上来。这个转变，为干部人事制度改革提供了思想理论基础。在这个思想理论指导下，干部人事工作开始冲破了旧的框框，迈开了改革的步伐。1982年，党中央提出了实现干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针，并明确了新时期干部的德才标准，为新时期干部队伍建设指明了方向。经过近几年的努力，我国的干部队伍，特别是各级领导干部的状况发生了很大变化，目前，县级以上领导干部具有大专以上学历程度的已占总数的64%。

(二) 改革干部人事管理体制，确立了干部分类管理思想。大家知道，建国后一直实行高度集中统一的人事管理体制，不论是国家机关工作人员，还是党群组织的工作人员，不论是企事业单位管理人员，还是专业技术人员，都统称为“干部”，采取统一模式，进行统一管理。这种管理体制，虽然在一定历史时期发挥过重要作用，但随着社会经济的发展，其弊端也日益突出，正如党的十三大所指出的那样：“管理对象过于庞杂，缺乏科学分类，管理权限过分集中，管人与管事脱节，管理方式陈旧单一，阻碍了人才成长”。由此可见，从一定意义上来说，管理体制的改革是整个干部人事制度改革的关键。近几年来，管理体制的改革由浅入深，已有了重大突破，1984年中央决定，按照“管少、管好、管活”的原则，下放管理权限，由下管两级改为下管一级，同时扩大了企事业单位的用人自主权，企业领导有权自行任免中层干部，聘任人员。党的十三大

关于建立科学分类管理体制和在行政机关建立、推行国家公务员制度的决定，为干部人事管理体制的改革指明了方向，开辟了新的途径。根据这一决定，干部人事部门正在为建立新的科学分类管理体制而努力。目前，政府机关正在积极准备推行国家公务员制度，企事业积极引进竞争机制，实行招标选聘和层层优化组合，摆脱单一行政化的模式。其他系统也正在按照党的十三大的要求，探索建立符合自己特点的管理制度。一个政企分开、政事分开、管人与管事既紧密结合又合理制约的科学分类管理的体制正在逐步形成。

（三）各项管理制度的改革蓬勃发展。干部人事制度包括任用、调动、晋升、考核、培训和工资福利等多方面的内容。近十年，各方面改革都十分活跃，有些重大制度改革已取得了突破性进展。

一是废除了实际存在的领导职务终身制，党和国家各级领导人都实行了任期制和离退休制度，新老人员的正常交替的机制已基本形成。1982年机构改革以来，全国已有55万中青年干部担任了县级以上领导职务，有28万老干部离休。

二是改革了单一的任用制度。近几年除委任制外，聘任制、选举制、考任制等多种形式的用人制度有了很大发展。专业技术干部普遍推行聘任制；乡镇推行干部选聘合同制；企事业管理干部试行选聘制；行政机关将开始实行考试录用制。到目前为止，全国实行聘任制的中高级专业技术人员已有630万人；实行选聘合同制的乡镇干部已有二十多万人，约占乡镇干部总数的20%；有近30%的企业经营者实行了选聘制。

三是打破了“统包统配”制度，开始建立计划调配与市场调节相结合的人员流动机制。目前，全国有二十八个省、自治

区、直辖市的大部分县级以上单位都建立了人才交流服务机构，初步形成了纵横联系的人才交流协作网。人才市场也正在兴起。到人才交流服务机构联系工作的人，已超过百万，其中通过交流服务机构找到合适工作单位的约 20 万人。

四是建立健全干部教育和培训制度，初步实现干部教育培训工作的正规化、制度化。十年来，全国各级机关都先后制定了干部教育和培训规划，通过多种形式多种渠道定期地大规模地培训干部，已接受培训的人员达到了 109.6 万。

此外，在改革干部考核、奖惩、工资福利等制度推行岗位责任制方面，也进行过有益地探索。

（四）干部人事管理的观念及方式发生了很大变化。随着改革的深入，尊重知识，尊重人才的风气开始形成，公开、平等、竞争、功绩晋升原则等新的观念逐步深入人心，干部人事管理工作封闭的状况得到初步改变，开始向公开化、法制化、科学化发展。近几年，通过公开考试录用机关工作人员，民主评议干部，与人民群众协商对话等措施已在很多地方、部门实行，有些已经制定法规，形成了固定制度。干部人事管理的立法工作得到加强，颁布了一批法规，不少干部人事部门还建立了法制管理机构，有法可依、依法办事的局面开始出现。

上述改革，对于经济建设和民主建设起了一定的促进作用。没有这十年的改革，就没有今天干部人事工作的生动局面。它对于我们每一个人来说，虽然不像经济改革那样，通过市场、家庭物质生活直接感触到，但是，只要我们回顾一下十年干部人事制度的重大变化，感触也同样是深刻的。

## 建立和推行国家公务员制度，深化干部人事制度改革

深化干部人事制度改革，包括多方面内容，最主要的一是增加透明度，二是机会均等。要增加透明度，做到机会均等，要有科学的制度和法律来保障。我们要在总结十年干部人事制度改革经验的基础上，按照党的十三大的部署，加快建立科学分类的管理体制，包括建立和推行国家公务员制度，建立适应企、事业单位以及其他系统特点的管理制度，创造注重实绩、鼓励竞争、民主监督的社会环境。当前，重点要抓好建立和推行国家公务员制度。

### （一）什么是国家公务员制度

党的十三大政治报告指出，为了有助于形成高效能的行政指挥系统，应当建立国家公务员制度，即“制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理”。这一论述，揭示了国家公务员制度的目的、范围和基本特征。概要地说，国家公务员制度就是对政府中行使国家权力，执行国家公务的人员，依据法律和规章进行科学管理。具体内容包括：

1. 公开考试，择优录用。所谓公开考试、择优录用就是凡进入政府机关的人员都要进行公开考试，而不采取过去那种统包统配、选调或内招的方式，政府将报考的条件公开，凡符合条件者都可以参加考试，政府机关根据成绩高低，依次录取。
2. 实行职位分类制度。所谓职位分类，就是将行政机关的各个职位按工作性质、难易程度、责任大小及所需工作人员的任职资格条件，制定职位说明书，明确每个职位的任务、职

权、责任及任职条件等。这样，公务员的考试录用、考核、晋升、报酬等就有了科学的标准和客观依据。

3. 按法定的标准和程序，对每个公务员进行考核。考核内容包括德、能、勤、绩四个方面，重点考核工作实绩。考核结果作为对公务员升、降、赏、罚的基本依据。

4. 实行功绩晋升制。公务员职务的升降，以工作实绩和贡献作为主要依据。根据公务员的考核结果，优者升，劣者降。晋升领导职务的，还要考察其组织领导能力。

5. 实行正规的培训制度，所有在职公务员都要定期轮训。培训分为：对新录用人员的初级培训，晋升领导职务的资格培训，转换岗位的岗前培训，在职人员更新知识的培训。公务员培训不同于普通教育，也不同于党校教育，主要是更新业务知识，提高业务管理技能和领导管理能力。

6. 建立与公务员的地位、作用及工作特点相适应的工资制度，以吸引优秀人才进入公务员队伍，激励公务员努力工作，保持公务员队伍的稳定，提高工作效率。

在公务员的转任、辞退、辞职、退休等方面，也有相应的法律规范。这样使公务员的各项管理环节都做到有法可依。

从上述可见，国家公务员制度与传统的干部人事管理制度相比，具有以下几个明显的特征：

一是公开透明。国家公务员的录用是面向社会，公开考试，择优录用，公务员管理的政策法规，都公布于众。人民群众可以根据政策法规监督人事工作。

二是平等竞争。企事业单位都有平等的权利和同等的机会参加国家公务员考试，进入国家机关管理国家事务。

三是功绩晋升。以工作实绩和贡献作为评价公务员的重

要因素，以工作实绩和贡献的大小作为职务升降的主要依据。在严格考核的基础上，把公务员的工作成绩与其职务升降、工作待遇联系起来，防止和克服用人上的不正之风。

四是法制管理。对国家公务员的录用、考核、奖惩、晋升、任免、培训、转任、回避、工资福利、辞职辞退、退休等各项管理活动都要建立法律规范并严格依照法律进行任何个人、组织都不得违背消除人事管理中“人治”的现象。

五是纪律严明。公务员是执行国家公务的，公务员的行为直接关系到国家的利益和政府的声誉，公务员制度规定了严格的纪律，要求公务员做到奉公守法，为政清廉。

总之，国家公务员制度是符合国家行政机关特点的，有利于发挥政府工作人员积极性，提高政府工作效率的一种新的干部人事管理制度。

## （二）《国家公务员暂行条例》的主要内容

建立和推行国家公务员制度，必须制定《国家公务员法》等一系列法律规范。制定一部科学完整的《国家公务员法》需要一定的探索过程。所以，我们先拟定《国家公务员暂行条例》待逐步完善后再正式提请人大立法。目前的《国家公务员暂行条例》主要内容有：

### 1. 关于我国公务员的范围

对于公务员的范围由于世界各国的政治、经济、历史、文化的背景不同，其范围的大小也不一致。党的十三大政治报告把我国公务员的范围确定为政府系统中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，也就是各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。我国的公务员不包括企事业单位的工作人员，也不包括行政机关内的工勤人员。

这个范围，是根据当前我国的实际情况来界定的。具体来说，是从以下几方面考虑的：

第一，建立国家公务员制度是实行干部分类管理体制的第一步，需要有一个探索和实践的过程。在开始起步时，划定的范围适当小一些为好。国家权力机关、审判机关、检察机关的工作人员，也是行使国家权力、执行国家公务的人员。对于他们的管理，可以根据其工作性质和特点，参照执行公务员的制度。

第二，政府直属事业单位人员是否划入公务员范围，情况比较复杂，应区别对待。目前事业单位大体可分为三种情况：一是像学校、医院、科研等单位，它们基本上不行使行政权力，属于社会事业机构；二是隶属于行政机关，以为行政机关决策提供咨询服务为主的单位，如经济体制改革研究所、药品检验所等，它们行使部分行政职能，属于半行政事业机构；三是行使行政机关职能，但由于经费、编制等原因，划为事业单位的如工商行政管理所、税务所等，它们行使行政权力，执行的是国家公务。因此，对事业单位首先要进行科学分类，然后再研究确定哪些单位划入公务员范围。

第三，近几年，我国已推行了劳动合同制，机关中的不少工勤人员也实行这一制度。实践证明，劳动合同制，对于优化劳动组合，调动工勤人员的劳动积极性，具有重要作用。不把工勤人员划入公务员的范围，有利于保持现行改革的连续性。另外，工勤人员的工作性质和社会发展情况看，不把他们划入公务员范围，有利于建立符合他们特点的管理制度，有利于逐步实现机关后勤服务工作的社会化。

## 2. 公务员的具体管理制度

### 关于考试录用制度

考试录用制度是国家公务员制度的重要内容，是保证公务员质量、克服各种不正之风的关键。考试录用制度的好坏直接关系到人事工作的透明度。公务员条例规定：国家公务员的录用要实行公开、平等、竞争的原则，通过考试考核择优录用。

考试合格的录用候选人名单，须张榜公布；根据工作需要设立国家公务员考试委员会，吸收有关部门负责人和社会组织代表参加，协调和监督考试工作。

### 关于职位分类制度

职位分类是实现人事管理科学化的基础，同时又是一项十分复杂的工作。要建立适合我国国情的职位分类制度，需要有一定的时间进行探索研究，当前要在机构改革“三定”方案的基础上，通过职能分解和职位分析，搞好职位设置，制定职位说明书，作为各项人事管理的基础，然后再进行更深入的研讨，经过几年的努力逐步制定一套比较科学的符合中国国情的职位分类制度。

### 关于考核制度

考核是公务员管理的重要环节，是评价公务员政绩的主要手段。同时，也是激发公务员积极性、提高政府工作效率的重要措施。关于公务员的考核内容，《国家公务员暂行条例》强调了以下几点：第一，考核要依照法定标准和法定程序进行，体现公开性、民主性，做到客观公正、赏罚分明；第二，考核内容包括德、能、勤、绩各个方面，以工作实绩为主；第三，将考核结果作为对公务员岗位调整、晋升、奖惩和培训的依据。

### 关于职务晋升制度