

徐颂陶  
著

四  
月  
眸

中国人事制度改革

28年

中国人事出版社

回眸

中国人事制度改革

徐颂陶 著

28年

中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

回眸人事制度改革 28 年/徐颂陶著. —北京:中国人  
事出版社,2007. 1

ISBN 978 - 7 - 80189 - 581 - 3

I. 回... II. 徐... 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(2006)第 140922 号

**中国人事出版社出版**

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

三河市欣欣印刷有限公司

开本:787 × 1092 毫米 1/16 印张:25

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

定价:46.00 元

---

联系电话:(010)84633949



作者近照

## 作者简介

徐颂陶，全国博士后管委会主任、中国人才研究会会长，原国家人事部副部长，曾兼任国务院学位委员会委员、国际行政科学学会副主席、北京大学政府管理学院教授。长期参与国家人事、劳动、工资制度改革方案的研究制定工作，是公务员制度相关法律法规的主要起草者之一。多年来致力于人事、行政法律以及人才理论研究，对马克思主义人才理论有较深造诣。

近年来完成的主要著作有《马克思主义人才论》、《马克思主义人才思想史》、《中国工资制度改革》、《中国公务员制度》、《中国人才战略》、《中国人才资源开发》、《现代人事管理》，主持编写了全国党政系统公共管理(MPA)系列教材。

责任编辑:孔凡晶  
责任设计:张化龙  
责任校对:陈子今  
封面设计:杨建英

# 自序

在人生的道路上,每个人都有自己的幸运和骄傲。初出茅庐,踌躇满志的青年时代恍如昨日,转眼之间耄耋将至。回顾过去,能有缘紧随改革开放的步伐,投身于我国干部人事制度改革的艰难历程,并为此做出自己一点点贡献,让我感到既幸运又骄傲。

我出身在长江口崇明岛上的一个普通农民之家。封闭的岛屿和艰苦的环境,从小养成了吃苦耐劳、勤奋学习的习惯。少年时代,我梦想当医生、当科学家,后来受同学的影响,当上了所谓“无冕之王”的新闻记者。也许造化使然,虽然我从来没有想过从政,更没有想过会从事干部人事工作。然而,这却成了我终身为之奋斗的事业,竟乐此而不疲。

1962年,从复旦大学新闻系毕业后,我被分配到哈尔滨铁路局报社做了一名新闻记者。1976年粉碎“四人帮”后调入铁道部政治部工作,此后又转到国家人事局政策研究室。至今我仍清晰记得,就是在一年的8月18日,邓

小平在中央政治局扩大会议上,作了关于党和国家领导制度改革的重要报告,提出要“改革不合时宜的组织制度、人事制度”,开创了我国干部人事制度改革的先河。

为了落实邓小平的重要指示,中央组织部随即抽调人员,着手研究干部人事制度改革方案。我有幸参加了这项工作。从此开始了参与干部人事制度改革的历程。先后参加了公务员制度法律法规的制定实施以及劳动制度改革方案、机关事业单位工资制度改革方案、事业单位人事制度改革方案、事业单位体制及其保险制度改革方案等的研究起草工作;还参与了劳动人事部和以后的人事部几次机构改革方案以及“九五”、“十五”、“十一五”人才队伍建设规划的起草工作。我还通过讲课讲学、演说报告等形式,在国内外积极宣传中国人事制度改革的经验成绩。

时光荏苒,二十几年过去了。中国的人事制度发生了深刻变化,取得了巨大的成就。这是在党的领导下,全国干部群众历经28年殚精竭虑、上下求索、大胆实践的成果。为了真实地记录中国人事制度改革发展脉络,生动呈现改革实践的历史进程,为新时期新阶段的干部人事制度改革提供经验,为今后的理论研究提供素材,我把过去写过的一些文章、材料,经过精心挑选,汇编成了这本《回眸:中国人事制度改革28年》。这本书所讲的人事制度,包括了行政、人事、工资、人才队伍建设等方面的内容,时间以党的十一届三中全会前为背景,以改革开放时期为重点,比较全面地反映了我国干部人事制度改革的历史发展概况,做到了历史性、理论性和资料性相结合,可以说是一本



人事制度改革的“历史教科书”。现将这本书奉献给读者，以期对我国的人事制度改革以及人事人才工作有所裨益。

书稿的编辑出版，得到了北京大学人才资源与公共管理发展研究中心的积极协助，也得到了中国人事出版社领导和编辑的大力支持和帮助，还有我的秘书陈二伟同志，做了大量的文字编辑工作，在此一并表示诚挚的谢意。

徐颂陶

2006年10月于北京

# 目 录

C O N T E N T S

<b>第一篇 行政体制与机构改革</b>	1
行政体制与机构改革的历史经验	3
加快公共行政改革应对经济全球化挑战	21
构筑面向新世纪的政府与公民关系	28
从集中控制到管理服务:中国公共行政改革新探索	37
建立公开透明的行政审批制度	46
<b>第二篇 干部人事制度改革</b>	49
世界公务员制度起源与中国公务员制度建立	51
关于建立和推行公务员制度中的过渡问题	72
中国公务员制度的法规建设	77
加快公务员法的立法步伐	86
公务员法是全面深化干部人事制度改革的纲领	91
积极稳妥地加快事业单位改革	115
全面推进事业单位人事制度改革	126
积极推行执业资格制度	132
深化国有企业人事制度改革	139

在国企改革中健全现代企业人事制度	145
抓紧构建职业经理人评价体系	165
健全完善人才市场体系	168
<b>第三篇 工资制度改革</b>	<b>177</b>
总结历史经验,深化工资制度改革	179
关于工资收入分配改革的几点意见	218
对事业单位工资制度改革的思考	223
关于事业单位养老保险制度改革的建议	228
<b>第四篇 人才工作与人才队伍建设</b>	<b>235</b>
实施人才强国战略是人才工作的根本任务	237
西部地区人才开发的目标任务	251
人才资源开发:中国现代化建设的战略选择	259
面向 21 世纪的人才资源开发	263
深入推进整体性人才资源开发	270
继续教育要适应知识经济需要	275
构建多主体参与的人才资源开发体系	283

C O N T E N T S

用科学人才观指导人才队伍建设	285
经济全球化对公务员队伍的挑战	292
公务员能力建设是治国理政的大事	300
切实加强公务员的义务、权利和纪律教育	302
加强对公务员的公共管理课程教育	313
专业技术人员工作要适应新形势	317
科技创新关键在人才	325
培养高层次创新人才的重要制度	328
在培养和使用中发现更高级人才	332
企业人力资源管理	339
加快建设职业经理人队伍	364
实现人才资源开发的战略转变	371
认真做好少数民族科技骨干特培工作	373
中国留学生事业的回顾与展望	378

# 第一篇

## 行政体制与机构改革



## 行政体制与机构改革的历史经验

行政管理体制与人事制度改革,是20世纪70年代以来世界各国的一个共同热门话题。经济社会变革的加快,新科技革命的迅速发展,经济全球化的到来,推动了世界范围内的公共行政和机构改革。以欧美为代表的西方国家,在公共选择理论和新公共管理主义的影响下,围绕政府管理职能、管理方式、运行机制、公务员管理等方面,开展了大规模的人事行政管理体制改革,转变政府职能,精简公共管理人员,创造了一些新的政府管理模式。美国著名行政学家彼德斯把这些管理模式概括为四种类型,即市场模式、参与模式、灵活政府模式和非管制政府模式。许多国家都将行政改革列入政府重要议事日程,提出了各种各样的改革方案。如:英国的“走向未来”计划,日本的“实现重视国民生活型的行政和适应国际化的行政”,美国的“重塑政府”改革,非洲一些国家的“良民政府”。我们国家为了适应改革开放和建立社会主义市场经济体制的需要,同样也进行了长期不懈的行政体制改

革、机构改革和人事制度改革,并且取得了重大的突破性进展。下面我从四个方面作个介绍。

## 一、中国行政体制与机构改革历史回顾

建国以来,我国政府机构改革与调整相当频繁,每次改革也都涉及到人事管理的改革和调整。从总体上说,这些改革与调整可以分为三个阶段。

### (一)新中国成立后到党的十一届三中全会为第一阶段

从1949年10月1日到1978年12月期间,主要是搞机构和人员的精简和调整。这一阶段精简调整的本质是建构适应计划经济需要的政府体制和人事管理制度,并对其进行改造完善。这期间先后进行了四次机构和人员的精简调整:

第一次是1951年至1953年。主要任务是精简人员和机构。1950年中央人民政府工作部门扩大到42个,人员编制达到2万多人。当时,国家正处于经济恢复时期,一方面庞大的行政开支难以维持,另一方面机构重叠,层次繁多,影响政府的工作效率。为此,中央于1951年发出《关于全党必须紧缩编制、精简机构的指示》。同年,政务院通过了《关于调整机构紧缩编制的决定》,要求各级政府“紧缩编制、调整机构、减少层次、精简人员、健全各级人民政府的组织”。中央还明确要求,中央和大区两级党政群机关编制员额减少20%,省一级党政群机关减少编制员额10%。经过这次精简整编,全国实际精简了15.2万人,撤销了一批重复机构,减少了机关内部层次,抽出一批干部充实县级机构及基层单位。

第二次是1955年至1956年。主要是解决上层领导机关机构重叠,编制庞大,人浮于事,工作效率不高,而基层组织又缺乏领导骨干和企事业单位人员过多的问题。1955年春季,党中央、国务院决定对国家机关进行精简,要求各部门总结经验,划清业务范围,明确工作职责和工作关系,按需确定机构,核定人员;精简可有可无机构,加强和建立急需机构;规定中央机关原则实行三级制,省、自治区、直辖市原则实行两级制;同时大力整顿国家机关的附属机



构,把它们从行政编制中划出来,分别改为事业或企业编制。经过这次精简整编,国务院系统共减少 2198 个处、科,占原有处、科总数的 38%;各单位内部层次,由四级制或五级制改为三级制或二级制;撤销或紧缩了中央派驻地方的机构,减少了部门和基层之间的中间层次。在这期间,国务院系统共精简 36270 人,占原有总人数 90498 人的 40.1%。对部门附属机构如托儿所、招待所等,划出行政编制,实事业费开支或企业化管理。据统计,共调出 34400 多名干部,充实基层或边远省份。

第三次是 1957 年至 1959 年。主要是解决机构臃肿,权力过分集中的问题。在机构改革和精简人员过程中,每次大的改革后,往往出现增设机构、增加人员编制的回潮现象。到 1956 年底,国务院工作部门达到 81 个,出现了建国以来第一个高峰。这种现象,实质上反映了权力过分集中,束缚了地方手脚,影响地方发展经济的积极性。为了改变这种状况,克服中央集权过多的现象,改进国家行政体制,党中央、国务院作出了关于改进国家行政体制的决定,明确规定给予省、自治区、直辖市有一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权。接着发出了《关于改进工业管理体制的决定》、《关于改进商业管理体制的决定》、《关于改进财政管理体制的决定》、《关于改进计划管理体制的决定》。按照这些文件的规定和要求,1958 年中央各部门把一部分计划、基建项目审批、财政、税务、劳动、商业、金融和教育管理等权限下放给地方,中央直管的 9300 多个企事业单位下放了 8100 多个,只保留了 1200 多个大型企业和军工企业;还向企业下放了内部人事安排权和机构设置权,以利地方各省、市、自治区尽快建立独立完整的工业体系。与此同时,对国务院机构进行精简、调整、撤并。国务院工作部门由原来的 81 个减为 60 个。这是建国以来中央第一次大规模向地方下放权力,也是第一次提出从改革国家行政体制入手解决机构设置问题。

第四次是 1960 年到 1965 年。主要是为了克服 3 年经济困难,对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,重新强调集