



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

干部人事制度改革

中共中央组织部研究室(政策法规局) 编写

中国方正出版社



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

干部人事制度改革

中共中央组织部研究室(政策法规局) 编写

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

干部人事制度改革/中共中央组织部研究室(政策法规局)编写. —北京: 中国方正出版社, 2004.9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-903-5

I. 干… II. 中… III. 干部-人事制度-体制改革-中国
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093088 号

干部人事制度改革

中共中央组织部研究室(政策法规局) 编写

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: XXJ@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 6.625

字 数: 112 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-903-5

定价: 11.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革，严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标投标挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度，建立健全社会信用制度，深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出，反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下，随着反腐败各项部署和措施的落实，一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生，把消极腐败现象减少到最低限度。对此，我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长，撰写了这套丛书，有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知识和，也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作，是一件有意义的事情。

吴官正

二〇〇四年九月八日

《改革、制度建设与反腐倡廉 知识读本》丛书编委会

编委会主任

刘峰岩 中央纪委副书记

编委会委员

于以胜 中央纪委常委、秘书长

李建华 中央组织部副部长

李玉赋 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室主任
监察部副部长

姜伟新 国家发展和改革委员会副主任

陈杰昌 全国村务公开协调小组副组长
民政部副部长

楼继伟 财政部常务副部长

金莲淑 中央纪委驻财政部纪检组组长

肖捷 财政部副部长

王寿祥 中央纪委驻国土资源部纪检组组长

黄卫 建设部副部长

张志刚 全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室主任
商务部副部长

王洪章 中国人民银行纪委书记

黄丹华 国务院国有资产监督管理委员会纪委书记

黄家全 中国银行业监督管理委员会纪委副书记

李小雪 中国证券业监督管理委员会纪委书记

赵杰兵 中国保险业监督管理委员会纪委书记

周玉清 全国厂务公开协调小组成员

中华全国总工会副主席

肖建国 中央纪委中国方正出版社社长

丛书执行主编

王 伟 中央纪委副秘书长、办公厅主任
王树民 中央纪委宣传教育室主任
刘明波 中央纪委中国方正出版社副社长

目 录

第一章 干部人事制度改革的历史进程和	
基本经验	(1)
第一节 干部人事制度改革的历史进程	(2)
第二节 干部人事制度改革的基本经验	(11)
第二章 干部人事制度改革的意义、目标和	
指导方针	(15)
第一节 深化干部人事制度改革的重要	
意义	(15)
第二节 深化干部人事制度改革的	
目标和指导方针	(20)
第三章 党政领导干部选拔任用制度改革	(23)
第一节 民主推荐制度	(23)
第二节 干部考察制度	(26)
第三节 讨论决定表决制度	(37)
第四节 领导干部任职前公示制度	(40)
第五节 领导干部任职试用期制度	(45)
第六节 领导职务任期制和聘任制	(48)
第七节 公开选拔和竞争上岗制度	(51)

第八节	党政领导干部考核制度	(60)
第九节	党政领导干部辞职制度	(69)
第十节	党政领导干部交流制度	(75)
第十一节	调整不称职、不胜任 现职干部制度	(80)
第十二节	党政领导干部监督制度	(85)
第十三节	党政领导干部选拔 任用工作监督制度	(88)
第四章	党政机关干部人事制度改革与 公务员制度	(98)
第一节	我国公务员制度的建立和发展	(98)
第二节	公务员职位分类制度	(103)
第三节	公务员录用、考核和培训制度	(105)
第四节	公务员职务任免和职务 升降制度	(111)
第五节	公务员奖励与纪律惩戒制度	(115)
第六节	公务员交流和回避制度	(120)
第七节	公务员工资、保险和福利制度	(123)
第八节	公务员辞职辞退和退休制度	(128)
第九节	公务员申诉和控告制度	(133)
第五章	国有企业人事制度改革	(137)
第一节	国有企业领导人员的 选拔任用制度	(138)
第二节	国有企业领导人员考核制度	(143)

第三节	国有企业领导人员激励制度·····	(144)
第四节	国有企业领导人员监督 约束制度·····	(148)
第五节	国有企业内部人事制度·····	(156)
第六章	事业单位人事制度改革·····	(162)
第一节	事业单位人事制度改革的 目标任务和基本思路·····	(162)
第二节	事业单位人员聘用制度·····	(164)
第三节	事业单位岗位管理制度·····	(171)
第四节	事业单位收入分配制度改革·····	(174)
第五节	专业技术人才队伍建设·····	(175)
附 录:	·····	(181)
	深化干部人事制度改革纲要·····	(181)
后 记	·····	(197)

第一章 干部人事制度改革的历史进程和基本经验

干部人事制度是党和国家干部人事工作规章制度的总称。它包括干部人事管理体制和具体规章制度两个方面。我国的干部人事制度，是在民主革命、社会主义改造和社会主义建设时期逐步形成和发展起来的。在长期的革命和建设实践中，我们党确立了任人唯贤的干部路线，并形成了一套相应的干部人事制度，培养造就了一批又一批治党治国治军的领导骨干和各行各业的专业人才，为革命和社会主义建设提供了组织保证。党的十一届三中全会以后，随着党和国家工作重心的战略转移和改革开放的深入，原有的干部人事制度难以适应新形势新任务的要求。于是，干部人事制度改革被作为一项重大任务提到了重要的议事日程。20多年来，随着经济体制改革和政治体制改革的推进，干部人事制度改革逐步展开和深化，干部人事工作科学化、民主化、制度化程度不断提高，中国特色的干部人事制度正在逐步形成。

第一节 干部人事制度改革的历史进程

党的十一届三中全会以来的二十几年，干部人事制度改革的历史进程大致经历了四个阶段。

一、党的十一届三中全会到十二大前后，在实现干部新老交替方面迈出重要步伐

随着拨乱反正和全党工作重心的转移，我们党重新确立了正确的思想路线、政治路线和组织路线。1980年8月，邓小平同志发表了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，提出要“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才。”同年12月，针对干部队伍年龄偏大、文化程度偏低，不适应新的形势和任务的状况，中央提出了干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针。1982年2月，中央作出了《关于建立老干部退休制度的决定》，提出“老干部离休退休和退居二线的制度，是保障党和国家政治生活正常进行和健全发展的一项极其重要的制度，必须立即着手有系统地建立和健全起来，使之经常化，并且严格地加以实行。”在随后的机构改革中，有大批老干部离休退休或退居二线，废除了实际存在的干部领导职务终身制，一大批德才兼备的优秀年轻干部先

后走上各级领导岗位，在实现新老干部合作与交替方面迈出了重要步伐。到1983年6月，全国29个省区市和港澳工委的领导班子，平均年龄由原来的62.2岁降到55.5岁，具有大专文化程度的由原来的20%提高到42%；国务院38个部委的正副部长、正副主任（除兼职部长、主任外），平均年龄由原来的64岁降到58岁，具有大专文化程度的由原来的37%提高到52%。党政领导班子的结构有了明显改善。

二、党的十二大前后到党的十四届四中全会，在改革干部管理体制、实行分类管理方面取得重大突破

这一阶段，干部人事制度改革从改革干部管理体制入手，围绕实行分级分类管理，主要从纵向和横向两个方面展开。

1983年10月，经中央批准，中央组织部下发《关于改革干部管理体制若干问题的规定》，提出了“管少、管好、管活”和分级分类管理的原则。1984年7月，中央决定改革现行干部管理体制，适当下放干部管理权限，确定了下管一级的管理体制。各级组织部门重新修订了党委管理干部的职务名称表，调整了干部管理范围，扩大了下级党委的干部管理权和企事业单位干部人事自主权，在一定程度上改变了统得过死、权力过分集中的状况，调动了多方面的积极性。

1987年10月，党的十三大提出对“国家干部”进行合理分解，对干部队伍进行分类管理，着力解决长期以来对党政机关工作人员和企事业单位管理人员及专业技术人员统统称之为“国家干部”、统一用一种模式管理的问题。十三大前后，围绕形成各具特色的管理制度，党政机关、企业、事业单位人事制度改革全面展开。

1. 党政机关干部制度改革方面，率先实行了考试录用制度、年度考核制度等。经过较充分的酝酿和准备，1993年8月，国务院颁布《国家公务员暂行条例》，并从当年10月1日起实施。与此同时，中央决定党的机关、人大机关、政协机关和人民团体机关参照国家公务员制度进行管理。此后，人事部相继下发了公务员职位分类、录用、考核、职务任免、奖励、辞职辞退等配套法规文件，形成了较为完备的公务员管理法规体系。1995年，全国人大常委会通过《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》，公务员制度、法官制度、检察官制度初步建立起来。

2. 党政领导干部制度改革方面，按照中央建设“第三梯队”的要求，建立了后备干部制度，加强了对后备干部的选拔、培养和管理。同时，着力规范干部选拔任用工作程序，积极探索在干部工作中扩大民主的新途径。1983年，中央组织部下发《关于领导班子“四化”建设的八年规划》提出，选拔优秀中青年干部“必

须充分走群众路线，实行群众推荐、组织考察、党委集体审定的三结合制度。”1986年2月，中央下发《关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》，提出选拔任用各级领导干部，都应先在本人所在单位干部和群众中进行民意测验或民主推荐，干部选拔任用工作得到初步规范。此外，还试行了干部考核、调整不称职和不胜任现职干部等制度。

3. 国有企业人事制度改革方面，1984年5月，国务院下发《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，扩大了企业的用人自主权，企业可以从工人中选拔干部，干部与工人的身份界限逐步打破。1991年，中央组织部和人事部联合下发了《全民所有制企业聘用制干部管理暂行规定》和《关于全民所有制企业评聘专业技术职务工作的原则意见》，企业管理人员聘用制和专业技术人员评聘制度普遍推行。企业领导人员的选拔，实行委任、民主选举、公开招聘等多种方式，企业干部与行政级别逐步脱钩。

4. 事业单位人事制度改革方面，逐步推行了专业技术职务聘任制、事业单位人员辞职辞退等制度，专业技术人才市场等新生事物开始出现，专业技术人才流动机制开始建立。

总之，通过这一阶段的改革，下放了管理权限，逐步形成了符合党政机关、企业和事业单位不同特点的分类管理体制，探索建立各具特色的管理制度，干部分级

分类管理的格局初步形成。

三、党的十四届四中全会到《深化干部人事制度改革纲要》颁发前，党政领导干部选拔任用等制度改革取得重大进展

随着形势的发展和改革的深入，党政领导干部制度的改革逐渐成为社会各界关注的焦点。1994年9月，党的十四届四中全会通过《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，提出要加快党政领导干部选拔任用等重要制度的改革，扩大民主，完善考核，推进交流，加强监督，逐步形成优秀人才脱颖而出、富有生机与活力的用人机制。随后，中央又颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》。这部条例是规范干部选拔任用工作的重要党内法规。1997年9月，党的十五大要求加快干部制度改革步伐，尤其要在干部能上能下方面取得明显进展。各级党组织按照中央的要求，积极推进党政领导干部选拔任用等重要制度的改革。

1. 在扩大民主方面。把民主推荐、民主评议、民意测验，作为选拔任用和考核干部的重要程序和方法，选拔任用干部听取群众意见的范围不断扩大。1998年至2000年，中央组织部先后下发了《关于党政机关推行竞争上岗的意见》（与人事部联合下发）、《关于进一步做好公开选拔领导干部工作的通知》和《全国公开选拔党政领导干部考试大纲（试行）》，公开选拔和竞争上