

刘俊林 姜士林 等著

国家公务员制度

讲座

中国广播电视出版社

国家公务员制度讲座

刘俊林 姜士林等著

中国广播电视出版社

一九八八年·北京

国家公务员制度讲座

刘俊林 姜士林等著

※

中国广播电视出版社出版

济南槐荫印刷装订二厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

※

850×1168 32开 10.375印张 261千字

1988年7月第1版 1988年7月第1次印刷

印数1—3000册 定价3.80元

ISBN7-5043-0117-5/D·16

编者说明

1988年4月16日至29日，由中国行政管理学会（筹）和山东社会科学院联合发起的全国第一期国家公务员制度讲习班在山东省济南市举行。这次讲习班的主讲人刘俊林等同志曾先后参加了国家公务员法规的研讨和起草工作。他们共主讲了18个专题，全面地系统地论述了建设有中国特色的国家公务员制度的有关理论和实践问题，详细地介绍了关于国家公务员的权利义务、分类责任、考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、调任转任、轮换回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、人事监督和人事管理等方面的基本知识。

本书选编了13个专题，分别由以下同志主讲：**刘俊林**（第一讲）、**时希平**（第二讲）、**张焕光**（第三、四讲）、**沈梦霖**（第五讲）、**赵洪俊**（第六讲）、**蔡云九**（第七讲）、**皮纯协**（第八讲）、**苏玉堂**（第九讲）、**胡振民**（第十讲）、**吴江**（第十一讲）、**姜士林**（第十二讲）、**郭丙于**（第十三讲）。

由于我们水平有限，编辑工作中难免会有一些不当之处，欢迎读者批评指正。

1988年7月

目 录

第一讲 干部人事制度改革与国家公务员制度	(1)
第一节 干部人事制度改革的历史背景.....	(1)
第二节 干部人事制度改革的基本格局.....	(7)
第三节 建立具有中国特色的国家公务员制度.....	(12)
第四节 正确认识我国国家公务员制度的特点 和建立国家公务员制度的条件.....	(20)
第二讲 国家公务员的考试录用	(25)
第一节 考试录用制度的产生及其发展.....	(25)
第二节 国家公务员的考试录用应遵循的基本原则.....	(31)
第三节 国家公务员考试的前期准备和报考资格.....	(33)
第四节 国家公务员考试的种类.....	(37)
第五节 国家公务员考试的基本内容.....	(39)
第六节 国家公务员考试的基本方法.....	(42)
第七节 国家公务员的考试机关.....	(46)
第八节 国家公务员考试录用的保障.....	(48)
第三讲 国家公务员的权利义务	(50)
第一节 权利义务的概念.....	(50)
第二节 国家公务员权利义务的基本内容.....	(53)
第三节 国家公务员权益的保障.....	(62)
第四讲 国家公务员的奖惩	(67)
第一节 搞好奖惩工作的重要意义.....	(67)
第二节 我国奖惩制度的基本内容.....	(69)
第三节 我国奖惩工作中需要注意的若干问题.....	(76)

第四节	建立有中国特色的国家公务员奖惩制度	(81)
第五讲	国家公务员的培训	(84)
第一节	加强国家公务员培训的意义	(84)
第二节	培训国家公务员的方针、任务和 主要内容	(91)
第三节	培训国家公务员的组织机构	(98)
第四节	关于国家公务员培训的法律保障	(103)
第六讲	国家公务员的调动、回避和交流	(106)
第一节	国家公务员的调动	(106)
第二节	国家公务员的任职回避	(128)
第三节	国家公务员的交流制度	(133)
第七讲	国家公务员的工资福利制度	(139)
第一节	中国历代官吏的等级待遇制度	(139)
第二节	国外公职人员的待遇	(147)
第三节	建立有中国特色的国家公务员 工资福利制度	(156)
第八讲	国家公务员的辞职辞退	(163)
第一节	西方国家有关辞职辞退的规定	(164)
第二节	苏联东欧国家有关辞职辞退的规定	(171)
第三节	我国辞职辞退应当制度化	(179)
第九讲	国家公务员的退休退职制度	(188)
第一节	关于退休退职制度的概念	(188)
第二节	关于建立退休退职制度的意义和作用	(190)
第三节	我国古代官吏的退休退职制度	(193)
第四节	外国公务人员的退休制度	(197)
第五节	我国干部的退休退职制度	(208)
第六节	建立有中国特色的国家公务员退休 退职制度	(224)

第十讲	国家公务员的管理体制和管理机构 ·····	(230)
第一节	外国人事管理体制和管理机构的比较和借鉴	····· (231)
第二节	我国现行干部人事管理体制和管理机构的形成、发展及利弊分析	····· (247)
第三节	建立有中国特色的国家公务员管理体制和管理机构	····· (259)
第十一讲	国家公务员的监督制度 ·····	(266)
第一节	西方文官的监督制度	····· (266)
第二节	苏联东欧国家的干部监督制度	····· (275)
第三节	建立有中国特色的国家公务员监督制度	····· (282)
第十二讲	国家公务员的依法管理 ·····	(299)
第一节	实现国家公务员依法管理的重要性	····· (299)
第二节	对国家公务员实行依法管理的范围和内容	····· (302)
第三节	对国家公务员实行依法管理应注意的问题	····· (305)
第十三讲	国家公务员制度在国家行政管理中的重要地位 ·····	(310)
第一节	公务员制度在行政管理中具有的特殊重要性	····· (311)
第二节	建立和改革公务员制度是当代社会的一种趋势	····· (314)
第三节	我国建立的公务员制度是完成政治体制改革近期任务的关键	····· (319)
第四节	国家行政机关工作人员的历史使命	····· (321)

第一讲 干部人事制度改革 与国家公务员制度

首先，祝贺中国行政学会筹备组和山东社会科学院举办的国家公务员制度讲习班胜利开幕！预祝这个讲习班圆满成功！向来自全国各地参加讲习班的同志表示问候！

我认为，山东举办这次讲习班，是一件很有意义的事情。通过讲习班的同志共同进行研讨，可以帮助更多的同志，特别是组织人事部门的同志比较全面地了解国家公务员制度，深刻理解十三大关于干部人事制度改革的基本精神，推动国家公务员制度的实施，创造一个比较好的条件，奠定一个比较好的思想基础。

在我国建立国家公务员制度，是干部人事制度改革的重点，也是政治体制改革的一个重要组成部分。要了解这一部分，就要了解整体；不了解整体，就难于深刻了解这一部分。因此，有必要从整个干部人事制度改革谈起，来讲国家公务员制度。

第一节 干部人事制度改革的历史背景

首先，我们应该了解，我国现行干部人事制度形成的历史渊源和它所起的历史作用。同志们知道，我国现行的干部人事制度，是在民主革命时期、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。在这个过程中，形成了一套比较成功的经验和制度。我们党很早就确定了德才兼备、任人唯贤的干部标准，

先后建立了干部考察了解制度、干部鉴定制度、干部奖惩制度、干部交流调动制度、干部选拔集体讨论制度、干部退休制度和党管干部的制度，等等。在这些制度下，我们党培养造就了一大批治国、治军、治党的领导骨干和干部队伍。我们国家的整个干部队伍的不断壮大和干部素质的不断提高，就是在这些管理制度下所取得的结果。

同时，我们也应该看到，现行的干部人事制度，由于形成的历史条件不同和客观形势的发展变化，愈来愈暴露出它的某些局限性。达种局限性，随着经济体制改革和政治体制改革的深入发展，暴露得越来越明显。当我们在研究干部人事制度改革的时候，应该既肯定过去的好经验，又要敢于破除一些旧的方法，坚持好的传统，革除旧时弊。把我们现行的干部人事制度说得一无是处是不对的，而把它描绘得天花乱坠也是不符合实际的。马克思主义的一个重要观点，就是要把事物放在一定的历史条件下，用发展变化的观点加以分析。我们在观察现行干部人事制度的时候，也需要用发展变化的观点、历史发展的观点来观察。用这样一个观点来分析，我们就不难得出这样一个结论，就是我们现行的干部人事制度，确实有一些好的情况，今后还可以继续发扬，同时也确实存在着一些明显的弊端，不适应当前新形势新任务的需要。

我们提出改革干部人事制度，是在什么历史条件下提出来的呢？这个历史条件就是，从党的十一届三中全会以来，我们国家进入了一个新的历史发展时期。这一历史转折的一个重要标志，就是我们全党的工作重点转移到四个现代化建设上来。随着工作重点的转移，我们进行了经济体制改革、政治体制改革、教育体制改革、科技体制改革和其他诸多方面的改革。在全面改革的形势下，尤其是在政治体制改革的推动下，现行的干部人事制度必须相应地进行全面的改革。

干部人事制度属于上层建筑，随着经济基础的变化，上层建筑也要发生相应的变化。而在上层建筑中，在政治体制中，干部人事制度又是一个很重要的方面。不可能设想，整个政治体制改革了，尤其是领导体制改革了，干部人事制度可以不改，可以维持现状。这就是说，在经济体制特别是政治体制改革全面展开的条件下，迫切要求改革现行的一切不适应需要的干部人事制度。不仅要改革现行的具体的管理制度，更重要的是要从整个干部管理体制上进行改革。只有抓住干部管理体制这个重要关键，才能使整个干部人事制度适应经济体制、政治体制改革的需要。

我们有些同志曾经有一种看法，认为这几年经济体制改革发展很快，政治体制的某些方面的改革也在积极进行，相比之下，干部人事制度的改革落后了。对于这样一种说法，我个人认为，有其合理的一面，也有不全面的一面。所谓合理的一面，是说最近几年来，同经济体制、政治体制、教育体制、科技体制改革相比较，干部人事制度的改革，确实还不能说已经适应了，许多方面还显得和全面改革的形势要求不相适应。说这种说法不够全面，是因为从党的十一届三中全会，特别是1982年机构改革以来，我国干部人事制度的改革，的确进行了多方面的探索和试验，其中在某些方面有了突破性的进展，取得了很大成绩，积累了比较成功的经验。为了说明这个问题，我想简略列举一下这几年所进行的各项改革：（1）干部“四化”方针的确立和贯彻执行，使各级领导班子的状况发生了显著的变化，有54万中青年干部走上县处以上领导岗位，有270万老干部离休退休，基本上实现了新老交替的正常化；（2）在废除领导职务终身制方面有了较大的突破，开始打破了只能升不能降的局面；（3）改革干部管理体制，下放干部管理权限，下级和单位特别是企业的用人自主权扩大了；（4）在任用形式上，开始打破了单一委任制的模式，健全了选举制，乡镇干部实行了聘任制，专业技术职务实行

了聘任制，不少地方公开招聘领导干部；（5）在相当大的范围内推行了岗位责任制和任期目标责任制；（6）干部人事工作的民主化，有了一个好的开端，选拔干部实行民主推荐，对领导干部实行民主评议，根据民主考评的结果调整领导职务，考察了解干部广泛听取各方面的意见，所有这些，开始打破了干部工作上的神秘化和手工业方式；（7）不少地方在录用干部时面向社会，公开考试，择优录用，有些大学毕业生国家不包分配，转业军人实行职前培训；（8）在不小的范围内实行了干部交流，有些地方还建立了干部任职回避制度，效果很好；（9）干部培训开始步入正轨，规模大了，速度快了；（10）在全国建立了一支数量可观、门类较全，素质较好的后备干部队伍。

我们在充分肯定近几年改革所取得的成果的同时，不能不指出这些改革还有一定的局限性。这些改革，除中央已有文件规定的以外，大多还属于试验和探索性的，没有定型，更没有变成全国统一遵守的共同规范；各项改革还不配套，已经出台的改革措施，执行起来还比较困难；更重要的是，所有这些改革，都没有从根本上改变现行的干部人事管理体制，还没有从根本上消除干部人事制度的主要弊端。

那么，究竟什么是我们干部人事制度的主要弊端呢？有的说是能上不能下，能官不能民，能升不能降；有的说是考核不严，奖惩不明；有的说是任人唯亲，裙带关系；有的说是长官意志，个人说了算。所有这些说法，是不是反映了我们干部制度上的一些缺陷呢？我觉得所有这些说法，都反映了我们干部制度上存在的缺陷。但是，它还不能概括整个干部人事制度的主要缺陷。那么主要缺陷是什么呢？十三大报告已经把这个问题讲清楚了。概括起来就是这样四句话：一句话叫做管理对象笼统庞杂，不论党和国家机关的工作人员，还是群众团体的工作人员，不论是企事

业单位的管理人员，还是各类专业技术人员，统统都叫“国家干部”，都作为国家干部来管理。我们现在所讲的国家干部这个概念，包括了哪些人呢？既包括各级领导干部，也包括那些演员、运动员、打字员，还包括五种警察，中小学教员、医院的护士等等，都是国家干部。同志们可以想想，这样一个笼统庞杂的队伍，怎么可能用一种办法、一种模式、一种制度来加以管理呢？怎么能够做到科学管理呢？而且我们这支队伍又越来越大，年年增加。

第二句话是管理权限过分集中，凡是国家干部，都由各级党委统一管理，造成干部管理上的党政不分，政企不分，管得过多，统得过死，用人与治事相脱节。

第三句话是，管理方式单一，忽视各类人员工作性质、社会责任和职业特点的不同，基本是用管理党政干部的方法来管理各类人员。现在社会上有一种一切以行政级别划线的现象，什么意思呢？一个企业要定为县团级、地师级，一个研究所也要定为县团级、地师级，一个医院，一个学校都要定一个行政级别，定了行政级别以后，单位的人员也就随着行政级别走。这些年来，社会组织发展很快，各种学会、研究会、协会，有如雨后春笋。这些学会、研究会，有些是根据领导人的行政级别来定这个组织的级别，比如说，有哪一个副部长到这个学会、研究会任职，这个学会、研究会就定为副部级。同志们可以想一想，对于全国这样一些复杂的行业、部门，统统用行政管理的办法来进行人事管理，怎么能行呢？

第四句话是，管理制度不健全，用人缺乏法制。建国以来，我们党和政府，在人事管理上制定了许多的政策、规定、条例，但很少有法规性的规定，没有法律效力。1986年中央发的4号文件，上上下下反映都很好，但有些地方照样不执行，你又拿它没办法，追究法律责任追究不到他头上。尤其是在干部管理上缺乏以法办事，这就给个人意志提供了方便。选拔干部，在有些地方

就是领导个人说了算。我曾经讲过这样一个道理，就是以人治事治不好事，以人治人治不服人；只有以法治事才能治好，以法治人才治服人。

由于上述弊端的存在，就造成了三个“难”，一个是优秀人才难于脱颖而出，一个是平庸无为者难于淘汰，一个是用人上的不正之风难以根除，严重地挫伤了广大干部的积极性、主动性和创造性。

消除干部人事制度的主要弊端，是干部人事制度改革的一个主要出发点，另一个重要出发点则是使干部人事制度适应经济体制和政治体制改革的需要。那么，经济体制、政治体制改革对干部人事制度提出了那些新的要求呢？

第一，搞活经济，要靠搞活人才作保证；而要把人才搞活，就需要把人才管理搞活。如果还象过去那样管的过多，统的过死，人才还是搞不活；人才搞不活，要把经济搞活就有困难。

第二，四个现代化建设，要求培养造就一批又一批的各行各业的管理人才和专门人才，尤其需要各类人才都要有比较多的素质，需要各种优秀人才能够脱颖而出。

第三，在政治体制改革当中的一个核心问题，是领导体制的改革。在领导体制上要实行党政分开、政企分开，就需要在干部管理上也要体现党政分开、政企分开。不可能设想，在领导体制上实现了党政分开、政企分开，在干部管理体制上仍然实行集中统一管理。

第四，实行党政分开以后，既要加强党的领导，又要加强政府的宏观管理职能，建立起强有力的政府管理系统。这就需要积聚一大批精英人才从事行政管理工作，保证政府工作效率的提高，卓有成效地管理国家的各项行政事务。

第五，各项事业的全面发展，要求把管人和管事既紧密结合又合理制约，在宏观管理的制约下，充分发挥地方和部门管人用

人的积极性和主动性。

第六，商品经济的发展，要求把竞争机制引入干部人事制度，使各种人才在竞争中脱颖而出，在竞争中合理使用，在竞争中各施其能，各展其长。

要达到上述目的，适应客观形势的要求，就需要对干部人事制度进行总体设计，全面改革。

第二节 干部人事制度改革的基本格局

干部人事制度改革总的要求是，要从我国的实际情况出发，认真总结和汲取历史经验，正确借鉴外国的科学管理方法，继承好传统，革除旧时弊，逐步建立起一套管理形式多样的、民主法制健全的、具有生机与活力的干部人事制度，逐步实现人事管理的民主化、科学化和法制化。在改革中，要贯彻和体现注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则，为优秀人才的脱颖而出与合理使用创造良好的社会环境，为国家的长治久安和四化建设提供组织保证。

党的十三大报告，已经把干部人事制度改革的基本格局讲清楚了，这就是：改变集中统一的管理体制，对干部队伍进行分解，实行科学的分类管理；建立有中国特色的国家公务员制度；把竞争机制引入到干部人事管理制度。下面，分别就以上问题谈谈个人的体会和认识。

第一，改变集中统一的管理体制，实行科学的分类管理

实行科学的分类管理，是全面改革干部人事制度的基础和关键所在，是整个干部人事制度改革的一个重大突破，也是实现科学管理的一个重要前提。如上所述，我们现在干部人事制度中的一个突出弊端，就是管理权限过分集中，基本上是用管理党政干

部的方法来管理各类人员。现在看得很明显，如果还象过去那样“大一统”式的集中统一管理，无论如何做不到科学管理。因为我们的干部队伍包括了各行各业、各种职业、各种人员，它不仅具有工作性质，行业特点的不同，而且也有成长规律和岗位职业的不同。用一种办法、一种模式来管理各类不同人员，是很难管好的。因此，有必要对干部队伍进行分解，实行分类管理。

由此可以看出，实行分类管理的根本目的，就是为了改变集中统一的管理体制和陈旧单一的管理模式，根据各类人员的不同特点和成长规律，制定各具特色的管理制度和管理方法，用不同的制度、不同的方法管理各类不同的人员，为实现科学管理创造条件。具体地说，实行分类管理，有利于深化经济体制和政治体制的改革，把人员管理搞活；有利于在干部管理上体现党政分开，政企分开，用人与治事既紧密结合又合理制约；有利于把行政机关工作人员从干部队伍中分离出来，建立具有中国特色的国家公务员制度；有利于根据各类人员的不同特点制定不同的管理制度，逐步实现人事管理的民主化、科学化和法制化。

怎样实行分类管理呢？

实行分类管理，首先需要明确依据什么原则进行分类。关于这个问题，大体上有两种设想：一种是以人员的职业特点进行横向分类。如：不论是在党务机关工作的，还是在企业、事业、群众团体、国家机关工作的，凡是做党务工作的都划为党务工作者一类；不论是在那个行业、那个部门从事专业技术工作的，都划为专业技术一类，如此等等。第二种设想是，以人员的所在的行业特点和工作性质实行纵向分类。比如，凡是在党务机关工作的（不包括企业、事业单位、群众团体和国家机关从事党务工作的）都划为党务机关工作人员类；在企业单位工作的人员，就划为企业管理人员类，如此等等。经过反复论证和比较，我们采取了第二种分类办法，就是以人员所在的行业特点和部门性质，进行纵向

分类。这样分类有什么好处呢？它有利于形成各具特色的、相对独立的管理体系，有利于对人员实施管理。如果实行横向分类，最大的缺陷是不便于管理，一个单位，一个部门的人员，就会由若干个主管部门和多种管理制度进行管理，很难发挥单位、部门管理干部的积极性和主动性。

按照这个原则进行分类，大体上应该分成这样几类：一类是党务机关工作人员；一类是行政机关工作人员，也就是现在讲的国家公务员；一类是国家权力机关工作人员；一类是国家审判机关工作人员；一类是国家检察机关工作人员；一类是企业单位管理人员；一类是人民团体工作人员；再一类是事业单位工作人员。事业单位很多，可能还要再具体划分为教育、卫生、文化艺术、新闻出版、科研、体育等单位。到底分成多少类，各类人员的主管机关如何确定，各类人员怎么管法，还有待于具体化。

实行分类管理，要解决好分类管理和宏观管理相统一，相协调的问题，作到纵向分类管理和横向宏观管理相结合。如果没有宏观管理、宏观协调，实行分类管理后，势必造成各自为政。所以，实行分类管理以后，一定要加强宏观管理，特别是有关干部人事工作的方针、政策、制度建设，法规建设和检查监督以及在工资、职称评定，机构编制等方面，要由国家统一管理，统一协调，在统一管理和宏观协调的条件下，来实行分类管理。

第二，要把竞争机制引入干部人事管理制度

把竞争机制引入干部人事管理制度，必将引起现行干部人事制度的重大变革，其意义是深远的、不可低估的。

1. 把竞争机制引入干部人事制度，有利于克服论资排辈、压抑和浪费人才的现象，使各种优秀人才能够在竞争中脱颖而出。小平同志曾经讲过多次，要创造优秀人才脱颖而出的环境。什么环境呢？我个人的理解，主要是平等竞争的环境。没有平等竞争

这个环境，用人还是论资排辈，还是任人唯亲，优秀人才就难以脱颖而出。近几年许多地方的企业，实行指标承包、租赁承包以及其他各种承包责任制，指标选聘经营者，由企业的经营者提名决定副职，再由企业经营者层层聘任各种管理人员，比较彻底的体现了竞争机制。因此，职务终身制废除了，论资排辈、任人唯亲冲破了，铁饭碗打破了，干好干坏一个样的现象改变了，能上不能下这个难题解决了，干部和工人的界限破除了，人事制度真是发生了革命性的变化。

2. 引入竞争机制，有利于克服用人靠拉关系、走后门、批条子等不正之风，在公开平等的原则下，择优而任，不仅可以保证用人质量，而且可以减少以至杜绝用人上的不正之风。大学实行招考以后，基本上堵住了批条子、走后门的不正之风，真正体现了在分数面前人人平等，不管是谁，考试不够分数就不被录取。大学招考这样行之有效，我想录用干部也实行这种办法，应当是可行的。

3. 引入竞争机制，有利于打破干部的单位所有、部门所有的状况，减少人身依附程度，促进人才的合理流动，使各种人才有条件在各种适合的工作岗位上发挥作用，使他们各得其所、各展其才。这样，就可以使我们的干部人事制度成为一池活水，具有生机与活力。

4. 引进竞争机制，有利于打破手捧“铁饭碗”、混吃“大锅饭”的状况，真正做到举优黜劣，优胜劣汰，从制度上保证能上能下，能进能出，废除领导职务和干部身份终身制，使干部经常有一种内在的和外在的压力，激励他们奋发进取，使那些“做太平官”、“干太平事”的人没有市场，使人人竞相上进，争做贡献，在竞争中求成长，求发展，这样，才会形成一个人才辈出的局面。

把竞争机制引入干部人事制度，应对不同人员、不同行业、