

论人事制度 改革

赵东宛 著

中国人事出版社

93723

D630

7

2417/119



200140524

论人事制度改革

赵东宛 著



中国人事出版社

自序

离开人事工作已有一年多的时间了，但我对人事工作一直怀着深厚的感情，对人事部门的同志怀有一种特殊的亲切感，也许是作为一个老人事工作者特有的感情吧：

每当我与一些人事部门的同志交谈的时候，总有人建议我把过去有关人事工作方面的一些材料汇集起来，以供研究探讨，工作参考。正是应这些同志的要求和厚望，我把过去报刊上发表的以及一部分内部讲话、材料，汇集成册，整理出版。

汇集中收编的材料，大多是集体智慧的产物，是群众改革实践的总结。党的十一届三中全会以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论指导下，全国人事、编制部门，对机构改革、人事制度改革、工资制度改革和职称改革，进行了大量的调查研究和改革的试点工作，创造了一批新的经验。特别是小平同志南巡重要谈话和党的十四大召开，作出了建立社会主义市场经济体制的决定，标志着我国改革开放进入了一个新的历史阶段。按照建立社会主义市场经济体制的要求，由党中央、国务院决定的一批改革方案，如中央和地方的机构改革方案，国家公务员制度，以及机关、事业单位的工资制度改革方案等先后出台实施，这是党中央、国务院对人事、编制工作的关怀，是人事、编制部门的同志长期努力的成果，同时也必将推动着人事、编制工作进入一个新的历史时期。

长江后浪推前浪，人事和编制工作必将在改革开放的历

史大潮中不断创新,不断前进。我汇编出版这个册子,正是为进一步推进人事制度改革,建立与社会主义市场经济体制相配套的人事管理体制鸣锣敲鼓,为开创人事工作新局面助威呐喊。这也是我为人事制度改革进一步发展尽点微薄之力。

由于个人思想水平、认识能力以及历史的局限性,所以文章中难免有缺点和错误,欢迎读者批评指正。

赵东宛

1994.6

目 录

序

一、积极建立和推行公务员制度

积极进行人事制度改革	(3)
深化人事制度改革 积极推行国家公务员制度	(9)
推进人事制度改革 实现人事管理法制化	(24)
积极推行有中国特色的公务员制度	(31)
人事部应该是个改革部	(42)
要加快企业人事制度改革步伐	(51)
关于建立和推行国家公务员制度	(56)
进一步贯彻邓小平南巡讲话精神 加快干部人事制度 改革和工资制度改革步伐	(70)

二、进行行政管理体制和机构改革

调整干部结构 控制机构编制 推进机构和干部人事 制度的改革	(95)
机构改革势在必行	(106)
建立具有中国特色的行政管理体系	(111)
积极推进行政管理改革	(118)
认真总结经验 进一步推动县级机构改革试点工作	(121)

抓紧做好行政管理体制和机构改革·····	(136)
转变职能 理顺关系 精兵简政 提高效率·····	(150)
三、工资制度改革	
关于工资改革问题·····	(161)
对企业工资改革的几点意见·····	(175)
关于工资工作的汇报提纲·····	(187)
在全国工资工作会议上的报告·····	(200)
改善社会分配不公状况 解决机关、事业单位工资偏低 问题·····	(218)
关于机关工作人员工资制度改革·····	(229)
四、关于知识分子工作	
关于改善知识分子待遇问题的汇报提纲·····	(241)
就国家提高中小学教师工资答新华社记者问·····	(253)
关于职称改革问题·····	(256)
解决知识分子待遇问题的意见和措施·····	(262)
为知识分子施展才能创造良好的社会条件·····	(268)
五、关于军转工作	
把军转工作当作一项政治任务来抓·····	(275)
军转工作必须坚持为国防建设和经济建设服务的方针 ·····	(280)
总结经验 交流情况 认真做好军转安置工作·····	(287)
充分发挥军队转业干部在社会主义现代化建设中的模范 作用·····	(298)
六、关于劳动制度改革	
在中国人民大学劳动人事学院首届干部专修科学员毕业 典礼上的讲话·····	(317)

关于我国的劳动工资制度改革…………… (324)

关于劳动制度改革问题…………… (343)

七、综合论述

积极探索 勇于开拓 把劳动工资人事制度改革推向前进
…………… (355)

选拔和使用干部必须坚持德才兼备的原则…………… (372)

搞好人事工作治理整顿 深化干部人事制度改革…… (377)

关于人事部门的自身建设问题…………… (399)

认真贯彻落实党的十三届七中全会精神 把人事工作稳步
推向前进…………… (406)

要坚持和完善干部聘用制度…………… (430)

学习十三届八中全会决定的体会…………… (433)

以经济建设为中心 搞好“四项改革”、“四项管理” … (437)

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社会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,下放了管理权限,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