

中国第二轮改革丛书

丛书提要 这套丛书瞄准中国第二轮改革中的热点问题和已经出现的新成果进行实证分析，她既是对改革进程的写照，又是对进一步改革的探索。

改革的现实是她研究的出发点，丰富、翔实的经验资料是她提炼观点的素材，邓小平南巡谈话是她的一个重要思想武器，改革中遇到的问题是她的主攻点，与第一轮改革的比较是她研究的新角度，为第二轮改革服务是她研究的目的。

国家公职人员的重新安排 公务员制度

主编 牛仁亮 宋光茂
朱建平 徐月高 赵敏 贺汲泉 著

中国财政经济出版社

D630
5

021161
《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 宋光茂 主编

公务员制度： 国家公职人员的重新安排

朱建平 徐月高 赵 敏 贺汲泉 著

中国财政经济出版社

(京) 新登字038号

《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 宋光茂 主编

*

公务员制度：

国家公职人员的重新安排

朱建平 徐月高 赵 敏 贺汲泉 著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

河北涿州新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 6.875印张 159 000字

1992年11月第1版 1992年11月北京第1次印刷

印数：1—4 000 定价：4.70元

ISBN 7-5005-1967-2/F·1858

(图书出现质量问题，本社负责调换)

前 言

面对世界新格局，基于中华民族的根本利益，以邓小平南巡谈话为标志，我国的第二轮改革拉开了帷幕。

与第一轮改革相比，第二轮改革具有四个显著特征：一、有明确的战略指导。第一轮改革中，人们在减少计划是否削弱了社会主义，发展市场是否发展了资本主义这些概念上徘徊。第二轮改革，则是从实践出发，明确了改革的实质就是全面发展社会主义市场经济，推进我国的现代化进程；二、改革进入攻坚阶段。第二轮改革是第一轮改革的继续。如果说第一轮改革是一种粗放式改革，即改了一些容易改的、浅层的、表面的东西，则第二轮改革就是一种攻坚式、集约式的改革，它要完成第一轮改革中没有完成也不可能完成的历史使命；三、社会承受能力增强。改革必将对利益格局重新调整。经过第一轮改革，一方面人们的经济收益普遍增加，另一方面，物价不能上涨，工人不能失业等传统神话被打破，从而人们对改革的心理承受力和经济承受能力大为加强；四、在广度和深度上，全面超越了第一轮改革。在广度方面，沿海、沿江、沿边各地纷纷推出开放新举措；而地处内陆的各省市则相继制定改革新政策。在深度方面，传统体制下公有基本生活资料——住房，已迈步市场；土地产权的市场评价初露端倪；生产资料股份制改造风靡全国；个人储蓄资产化的证券浪潮更是此起彼伏。

改革是另一种意义上的革命，而革命就不可能没有风险。第二轮改革的力度大大超过了第一轮改革，因此，它也具有比第一轮

改革更大的风险。风险之一：可能引起新的经济过热，因为深入的改革固然需要全体人民的不懈努力，但在现有体制下，这种动员很容易把改革搞成“大跃进”式的运动，自上而下地为改革定指标，自下而上地超额完成那些人为指标，盲目投资，仓促上项目，最终可能导致新的通货膨胀，这将给改革帮倒忙；风险之二：在不成熟条件下或在侵权基础上搞产权重组，同样威胁着改革的正常进行；风险之三：在没有社会保障条件下，搞企业破产或压缩企业冗员，搞不好，它将置改革于困境。

不搞第二轮改革，墨守常规似乎风险最小，但事实恰恰相反。因为不搞改革固然可避免上述种种风险，然而其自身将面临着中华民族被现代文明淘汰的最大风险。由此看来，搞改革有风险，不搞改革风险更大。可见，第二轮改革是历史的选择。

改革有风险，并不等于这种风险绝对不可避免，通过科学地努力，至少可把它降低到最低限度，这就需要全面研究第二轮改革的各个主要方面及其内在联系，需要让广大改革者时刻把握这一改革的脉搏，从而顺利推进改革。为此，我们设计、构思和组织了这套丛书。本丛书从农村改革、圈层开放、股份制度、证券投资、住房改革、公务员制度及配套改革等方面讨论第二轮改革的条件、困难、关键和步骤。本丛书不是从概念出发，构筑某种学究式的理论体系，而是采取了单刀直入、切中实际问题的方法，讨论改革的操作问题。每本书都是以实证分析为主，深入浅出，通俗易懂。

本丛书在编写过程中，得到了袁宝华同志的支持，他为丛书题写了书名；在出版过程中，得到了中国财政经济出版社领导的重视和大力支持，出版社的其他有关同志对本丛书给予了具体指导与热情帮助，特在此一并表示谢意。

《中国第二轮改革》丛书编委会

1992.7.30

目 录

第一章 中国公务员制度的孕育	(1)
第一节 现实与思考	(1)
一、干部人事制度改革缘起.....	(1)
二、颇具成效的探索.....	(4)
第二节 借鉴与启迪	(7)
一、古为今用——历史遗产的继承和发展.....	(7)
二、洋为中用——西方文官制度的批判与吸收.....	(10)
第三节 历史的选择	(18)
一、改革目标的定位.....	(18)
二、酝酿和准备.....	(22)
 第二章 公务员资格的认证——考试录用与培训	(27)
第一节 “铁面法官——考试录用	(27)
一、选官办法的改进.....	(28)
二、考试录用在我国的实践和思考.....	(29)
三、考试录用的基本原则.....	(31)
四、考试制度.....	(33)
五、录用制度.....	(36)
第二节 沿途“加油站”——培训	(38)
一、助你一臂之力.....	(38)

二、培训制度	(42)
--------	--------

第三章 公务员的评价体系 (47)

第一节 “制度伯乐”——考核与职务升降 (47)

一、回顾与反思	(47)
---------	--------

二、“制度伯乐”的构想	(49)
-------------	--------

三、“行”与“不行”自有公断	(55)
----------------	--------

第二节 行为规范的双重保证——奖惩 (57)

一、奖惩制度的特征	(57)
-----------	--------

二、奖惩制度的基本框架	(62)
-------------	--------

三、对奖惩制度的价值判断	(67)
--------------	--------

第三节 走出“官本位”——工资 (69)

一、困境与选择	(70)
---------	--------

二、制度走向	(72)
--------	--------

三、工资水平的界定与增资机制	(78)
----------------	--------

第四章 公务员的约束机制 (82)

第一节 适时地易位——转任与轮换 (82)

一、制度效应	(82)
--------	--------

二、制度规范	(86)
--------	--------

第二节 关系网的破裂——回避 (90)

一、网中人与人之网	(90)
-----------	--------

二、破除关系网	(91)
---------	--------

三、“裙带”的断裂	(95)
-----------	--------

第三节 警钟长鸣——监督 (96)

一、走出权力的误区	(96)
-----------	--------

二、监督系统	(98)
--------	--------

三、监督原则·····	(104)
第五章 公务员的卸任 ·····	(105)
第一节 为有活水话源头——辞职与辞退·····	(105)
一、“强扭的瓜不甜”——辞职·····	(106)
二、“铁饭碗不好端”——辞退·····	(113)
第二节 必然的归宿——退休与退职·····	(118)
一、退休与退职概说·····	(118)
二、退休·····	(120)
三、退职·····	(124)
四、退休退职后的管理·····	(127)
 第六章 时代的选择：具有中国特色的国家公务员	
制度·····	(129)
第一节 植根国情——特点和原则·····	(129)
一、特点·····	(130)
二、原则·····	(134)
第二节 公务员的权利与义务·····	(136)
一、公务员的权利与义务概述·····	(136)
二、公务员权利与义务的内容·····	(144)
 第七章 问题与展望 ·····	(159)
第一节 成功的信息·····	(159)
一、从理论到实践·····	(159)
二、成功的信息·····	(162)
第二节 任重而道远·····	(168)
一、制度转换本身的难度·····	168
二、外部环境的制约·····	(170)

第三节 展望前景.....	(172)
附录一 英国文官制度简介.....	(176)
附录二 美国文官制度简介.....	(186)
附录三 日本公务员制度简介.....	(195)
附录四 澳大利亚公务员制度简介.....	(203)

第一章 中国公务员制度的孕育

一种新制度的诞生，总要经过较长一段时间的酝酿和准备。中国公务员制度作为一种全新的制度，从1984年开始，就进入了其自身的孕育时期。期间，人们曾为之兴奋，也曾一度存有怀疑，而今，历时数载，经过对古今中外文官制度的批判与吸收，经过现行干部人事制度自身的“扬弃”，她的降生已是指日可待。

第一节 现实与思考

多年来，“人治”的迷雾遮住了“法治”的光芒，人们似乎迟钝了，社会也好象迟钝了。随着一个时代——具有历史意义的改革时代的到来，一切都在发生变化。发轫于经济领域的改革，在向纵深推进的同时，对政治体制改革形成了越来越强有力的驱动，使包括干部人事制度改革在内的政治体制改革变得势在必行。改革极大地拓宽了人们的思路，活跃了思想，人们开始大胆地思考现行体制的弊端，寻求解决问题的出路。

一、干部人事制度改革缘起

真理是绝对的，又是相对的。之所以绝对，是因为它反映了客观事物的本来面目；之所以相对，则在于它的产生离不开一定的物质条件。我国的干部人事制度是在适应高度集中的经济体制

和政治体制的基础上产生的。历史证明，这一制度在其初创时期，对培养一支德才兼备的干部队伍、促进我国社会主义革命和建设曾起过积极的作用。但是，随着社会主义经济的发展和形势的变化，现行干部人事制度的弊端日益明显地暴露出来，具体表现在：

（1）管理对象庞杂，“国家干部”概念模糊，缺乏科学分类。所谓“国家干部”，包括所有在党政机关、国家权力机关、检察机关、审判机关、人民团体以及全民所有制企事业单位工作的公职人员。即无论是党务工作者、政府工作人员，还是企事业管理人员、专业技术人员，一律被称为“国家干部”，致使整个干部队伍极为庞杂，五花八门。

（2）管理方式陈旧单一，严重阻碍各类人才的成长。所有被冠之以“国家干部”的人员，不论其工作性质、职业特点和社会责任如何，毫无区别地套用党政机关干部的管理模式，致使干部管理严重僵化、缺乏活力。在干部的使用上，不论国家机关、群众团体，还是企事业单位，人员的增补依靠单一的渠道吸收录用；大中专毕业生分配，军队转业干部的安置，全由国家统包统分，用人单位与个人无权选择。在干部调配上，不管哪类、哪级干部，统统由组织、人事部门计划调配。结果是机关、企事业单位冗员无法及时调整，用非所学的人员不能合理流动。不仅如此，干部的各种政治待遇、生活待遇的统一标准，诸如看文件、听报告，出席列席会议、配备办公用品、交通工具、差旅标准、接待规格、工资级别、住房标准、医疗保健、解决家属农转非和夫妻两地分居、去世后的丧葬规格、抚恤标准甚至骨灰的安放地点和位置等等，均以干部的行政级别划线，形成“官本位”。

（3）管理权限过分集中，责权分离，管人与管事相脱节。凡是“国家干部”，都由各级党委组织部门统一管理，不分党政，不分政企，管得过多，统得过死。一方面，干部的使用部门即各

业务部门，无权对干部进行全面考察与管理；另一方面，组织部门又往往是通过间接的手段了解干部，因而实际中往往仅凭一次发言、一次汇报、一件事情的处理等一鳞半爪的印象提拔和重用一个人、以一俊遮百丑的现象时有发生。加之组织部门考核干部多半神秘进行，接触上层多，接触基层少，或是重视领导意见，忽视群众意见，致使干部的任命缺乏群众基础。结果是命令一下，名单公布，群众目瞪口呆，心灰意冷。

（4）管理制度不健全，用人缺乏法制，主观随意性大。干部的录用、任用、考核、升降等等，缺乏规范化、科学化的标准和程序；既无干部人事管理的总法规，单项法规也不健全，干部人事管理上的无法可依，无章可循，必然导致用人的主观随意、缺乏法治的现象，各类优秀人员难以脱颖而出，平庸无为者难以淘汰，使得干部的积极性、主动性和创造性受到严重挫伤。

现行干部人事制度的弊端，就象一张无形的网，把干部队伍结构不合理、素质差、领导职务终身制、论资排辈等弊端牢牢地保护住。整个干部队伍成了近乎封闭的系统，一大批新的人才被拒之系统之外。这种失去活力的管理体制，由于缺乏科学、合理的录用、奖惩、退休、退职、淘汰的内在运行机制，必然导致干部能进不能出，能上不能下，造成机构臃肿，官僚主义泛滥，行政效率低下。目前，低效率和官僚主义已相当程度地成了行政机关的通病。对此，如不及时地加以改革，势必阻碍各方面改革的进行，阻碍现代化建设的进程。这一切充分说明，现行的干部人事制度改革已经刻不容缓，势在必行了。

正是在这种历史背景下，中国改革开放的总设计师邓小平明确提出，必须改革干部人事制度。

1978年10月在中国工会第九次全国代表大会首次倡导改革的时候，邓小平就指出：既要大幅度地改变目前落后的生产力，就

必然要多方面地改变生产关系，改变上层建筑。不仅需要进行技术上的重大改革，而且需要制度上、组织上的重大改革。

1979年11月在中央党、政、军机关副部长以上会上邓小平明确地说：现在的庙很多，每个庙里的菩萨也很多，老同志盖住了，年轻人上不来。所以，我们要改革现行的干部工作制度。建立有利于提拔年轻干部的制度。

1980年8月在中央政治局扩大会议上邓小平再一次强调，现行的组织制度和为数不少的干部的思想方法，不利于选拔和使用四个现代化所急需的人才，因此，要坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。在邓小平关于改革干部人事制度思想的导引下，我国干部人事制度的改革终于起步了。

二、颇具成效的探索

干部人事制度的改革，“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类领导干部（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定”。在小平同志这一重要思想的导引下，我国进行了一系列干部人事制度改革的探索。

——废除领导职务终身制、建立离退休制度。尽管我国早在60年代初就制定了退休政策，也有退休年龄的限制，但由于当时的干部普遍年轻，思想上未充分重视，特别是“文化大革命”的冲击，此规定实际上成了一纸空文。对此，国务院于1980年作出了《关于老干部离职休养（简称离休）的暂行规定》，并于1980年9月经第五届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，具有法律效力，同年10月正式颁布实施。1982年2月，中共中央专门发出了《关于建立老干部退休制度的决定》，对老干

部的离休退休和退居二线作了明确的规定。同年4月，国务院制定并下发了《关于老干部离休退休制度的几项规定》。干部离休退休制度的推行，对于废除实际上存在的干部职务终身制，实行新老干部的交替，具有重要意义。据有关部门统计，1982—1987年，有287万名老干部离休退休，有55万名中青年干部走上县处级以上领导岗位。

——确立干部“四化”方针，调整充实各级领导班子。80年代初期，我国干部队伍的状况令人忧虑，拥有2100万人的干部队伍面临两方面的严重问题。一是干部队伍严重“老化”。据国务院经济口的调查统计，1982年机构改革前，正副部长的平均年龄为63.63岁。我国29个省、市、自治区的党政领导班子，平均年龄为62.2岁。50岁以下的只占总数的15%。二是相当多的干部缺乏文化科学知识，缺乏专业训练。根据国家统计局1982年人口普查10%的抽样汇总资料推算，各级国家机关、党群组织、企事业单位的负责人共81万人，其中大专的只占6%，高中、中专22%，其他72%是初中以下（包括文盲、半文盲）。按照干部“四化”方针，经过几次大幅度的调整，我国干部队伍发生了重大而深刻的变化。到1986年，中央国家机关部委领导班子成员的平均年龄已从原来的63.8岁下降到54.6岁；省、地、县三级党政领导班子的平均年龄也分别由原来的62、56、49岁下降到53、49、44岁。1988年我国县以上领导班子中具有大学文化程度的成员增加到62%。

——改革干部管理体制，下放干部管理权限。为了改变干部管理上管得过多、统得过死的局面，减少管理层次，提高工作效率，实现权、责、利的紧密结合，1984年，中共中央决定改革高度集权的管理体制，采取分级管理，层层负责的办法，适当下放干部管理权限，中央从原来下管两级改为原则上只管下一级主要领导

干部，做到管少、管好、管活。中央管理干部的范围大大缩小，中央直接管理的干部比原来减少2/3。在企业、高等院校和科研单位，授予行政首长 in 定点定编的范围内提名副职与任命中层干部的权力，以发挥中央、地方、部门和基层搞好干部队伍“四化”的积极性，加强各级党组织和干部部门管好用好干部的责任心，提高干部任免工作的效率，使管人与管事结合起来。

——改革干部任用制度，实行考任、聘任、民主推荐等多种形式选拔干部。1987年3月，中共中央组织部、劳动人事部《关于补充乡镇干部实行选任制和聘用制的暂行规定》，决定乡镇党政机关及人民团体的领导人员，一律选举产生，补充乡镇干部实行聘用制，打破干部“铁交椅”。在这之前，1984年底，全国就有25个省、市、自治区全面或部分实行，选聘乡镇干部6万余名。针对职称评定中的种种问题，1983年9月，中央决定暂停职称评定，进行整顿，改职称评定制为专业技术人员职务聘任制度。1986年正式推行专业技术人员聘任制。此外，各地还进行了多种形式选拔干部的试验。如群众推荐和自我推荐相结合，面向社会，公开招贤；用人部门对被推荐者和自荐者进行多角度、多层次的立体考核，择优任用，干部任用制度取得了较大突破。

——克服职责不清和官僚主义，建立机关岗位责任制。各地各部门结合1982年的机构改革逐步建立起岗位责任制，对干部进行考核。据统计，到1985年底，全国已有60%的县级机关、50%的地市级机关，20%的省、自治区、直辖市机关建立了岗位责任制。实践证明，岗位责任制有利于干部在其位谋其政，克服官僚主义，提高办事效率。

尽管改革的探索富有成效，然而单项制度的改革毕竟难以发挥整体的效应，也无法实现人事管理的科学化、法制化。实践提示我们，要从根本上解决问题，必须进行系统配套改革，全面改

革现行的干部人事制度，在此基础上建立起一种科学的人事管理制度。

第二节 借鉴与启迪

在中国，实现干部人事制度的重大变革，建立和推行公务员制度，既有本国宝贵的历史遗产可以继承，也有西方现代文官制度可资借鉴。

一、古为今用——历史遗产的继承和发展

在中国人事制度史上，科举制，即分科考试选拔人才，堪称一大宝贵的遗产。肇始于隋朝，确立于唐代，历经宋朝、明朝，至清朝废止的科举制，曾是最完备的选拔人才的制度，它对世界各国人事管理制度的形成和发展，有着非同寻常的影响。中国革命的先行者孙中山曾说：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度，原来还是从中国学过去的，所以中国的考试制度，就是世界上最早最好的制度。”曾任美国人事总署署长的艾伦·坎贝尔教授也不得不承认：“当我接受联合国的邀请来中国向诸位讲授文官制度的时候，我是深感惊讶的。因为在我们西方所有的政治教科书中，当谈及文官制度时，都把它的创始者归于中国。”

考试作为一种选官办法，早在我国汉朝就开始了，不过那时只是作为一种辅助形式出现，主要的选官制度是察举。到魏晋南北朝时期，改行“九品中正制”，与汉朝察举一样，“九品中正制”仍属于推荐选拔。由于推荐选拔制度存在着难于避免的弊端，并且日益突出，因此，通过考试选拔人才的方法越来越为后

来的统治者所重视。

科举产生于中国再次走向统一的隋朝。隋炀帝大业年间设进士科，一般认为是科举制创立的标志。科举始行于隋，却成就于唐。唐朝的成就在于它完备了二级程序、三级考试：第一级程序是确定入仕资格，包括解送（即推荐）考生、科举类型、考试科目与及第录取等内容；第二级程序是在取得入仕资格基础上分别授予官职；三级考试是解试（州、县考试）、省试、殿试。就科举类型而言，分常科和制举两种。常科是礼部每年定期举行，由生徒和乡贡参加的考试；制举是唐皇下诏不定期举行的，旨在选拔拔尖人才的考试。宋代的科举制度较唐朝更加完备和严密，具体表现在应试者的范围扩大，录取人数的增加，录取程序的简化，主考官权力的限制，考试规则的严格，等等方面。明清时期的科举制在继承唐宋遗风的基础上又有新的发展，明代科举考试分童试、乡试、会试、殿试四级。凡应考者必须首先经过童试（即初级考试）取得生员资格（俗称秀才），才能参加乡试、会试和殿试。乡试是省一级考试，每三年举行一次，由于多在秋季举行，又称秋闱，通过者称举人，前五名举人称五魁，第一名称解元。会试是中央一级的考试，也是每三年举行一次，一般是乡试后的第二年春天在京城礼部举行，因而又称春闱，考中者称贡生，第一名称会元。殿试是最高级考试，由皇帝亲自主持，由贡生参加，通过殿试的便是进士，第一名为状元，第二名为榜眼，第三名为探花。

清朝晚期，随着封建帝制的腐败没落，科举制也日趋衰落：一些官宦子弟假科举之名，行舞弊之实，败坏了考风；呆板的八股文考试，泯灭了人们的意识，把考选制引上了绝路；荫生（靠父辈余荫得官）和捐钱买官的盛行，对科举制造成了极大的冲击，终于在光绪三十一年（1905年）被废止。