

国家公务员制度 讲话

刘俊林 戴光前 主编

Guojia
Gongwuyuan

能源出版社

21-117/33 24
国家公务员制度讲话

刘俊林 戴光前 主编

能源出版社

1988.9 46

责任编辑：郝紫莹

封面设计：志 龙

国家公务员制度讲话

刘俊林 戴光前 主编

能源出版社出版 新华书店总店科技发行所发行

北京东城印刷厂印刷

787×1092 1/32开本 11.0625 印张 250千字

1989年3月第一版 1989年3月第一次印刷

印数：1—21,000册

书号：ISBN7-80018-093-X/T·12 定价：4.40元

前 言

1989年6月，中共中央组织部研究室主任刘俊林、国家人事部考试录用司司长戴光前等十位同志应邀在“河北省国家公务员制度讲习班”授课。这本书就是根据他们在这个讲习班上的讲课稿整理修改而成。

本书深刻透彻地论述了在我国建立具有中国特色的国家公务员制度的意义和背景，详细地阐述了我国国家公务员的权利义务、职位分类、考试录用、考核奖惩、职务升降、职务任免、培训、工资福利、退休退职、申诉控告、监督等各类制度，还就我国公务员的管理体制及如何实施公务员制度，提出了有益的意见。

参加编写这本书的中共中央组织部和国家人事部的有关同志，多数都先后参加过干部人事制度改革专题组的研讨和《国家公务员暂行条例》的起草工作。他们对如何借鉴古今中外的有关历史经验，特别是当代世界各国的文官制度，紧密联系我国的实际，建立和实行具有中国特色的国家公务员制度，有比较深入的研究。他们的观点具有一定的权威性。所以，我们将他们撰写的这些文章汇编成书，以赠读者。还要特别提出的是，文章内容都是作者根据起草《国家公务员暂行条例》所列章节分别撰写的，针对性很强，文字精炼、通俗易懂，因此它是学习、理解、贯彻《国家公务员暂行条例》不可缺少且不可多得的参考书。

一九八八年十月

目 录

第一讲	干部人事制度改革与国家公务员制度刘俊林 1
一、	干部人事制度改革的历史条件..... 1
二、	干部人事制度改革的基本格局..... 6
三、	建立有中国特色的国家公务员制度.....10
第二讲	国家公务员的权利与义务侯建良16
一、	公务员权利与义务的基本含义.....16
二、	公务员权利与义务的基本内容.....18
三、	公务员权利与义务的特点.....29
第三讲	国家公务员的职位分类制度胡振民36
一、	关于职位分类的几个主要概念.....36
二、	关于职位分类制度的主要内容.....41
三、	关于职位分类的功能和作用.....47
四、	关于职位分类的程序和方法.....52
五、	关于职位分类制度的产生、发展及其 在我国的确立和实行.....59
第四讲	国家公务员的考试录用时希平67
一、	考试录用制度的产生及其发展.....68
二、	考试录用应遵循的基本原则.....76
三、	考试的前期准备工作.....78

四、考试的种类·····	83
五、考试的基本内容·····	85
六、考试的基本方法·····	89
七、考试机关·····	93
八、考试录用的保障·····	95
第五讲 国家公务员的职务任免与升降·····时希平	98
一、国家公务员的职务任免·····	98
二、国家公务员的职务升降·····	108
第六讲 国家公务员的考核制度·····侯建良	119
一、考核的含义与建立考核制度的意义·····	119
二、考核应当遵循的原则·····	123
三、考核的内容和标准·····	127
四、考核的主要方法·····	130
五、考核的程序·····	132
第七讲 国家公务员的奖惩制度·····侯建良	136
一、奖惩的意义·····	136
二、奖惩的原则·····	140
三、奖惩的条件和种类·····	147
四、奖惩的程序·····	150
第八讲 国家公务员的调动与回避制度·····赵洪俊	153
一、国家公务员的调动制度·····	153
二、国家公务员的回避制度·····	178
第九讲 国家公务员的培训制度·····沈梦熙	187
一、加强国家公务员培训的意义·····	187
二、培训公务员的方针、任务和主要内容·····	195
三、培训公务员的组织机构·····	203

四、关于培训的法律保障·····	209
第十讲 国家公务员的辞职、辞退制度·····杨文忠	212
一、国家公务员的辞职·····	213
二、国家公务员的辞退·····	213
三、辞职与辞退的特点·····	214
四、国家公务员的辞职、辞退制度·····	216
五、理解辞职、辞退概念应注意的几个问题·····	216
六、实施国家公务员制度为什么要加进 辞职辞退这一新内容·····	218
七、建立国家公务员辞职辞退制度的法律 依据和具体条件、程序规定·····	223
八、国家公务员辞职辞退制度的配套措施·····	225
第十一讲 国家公务员的退休退职制度·····沈梦麟	226
一、实行国家公务员退休退职制度的重要意义·····	226
二、国家公务员退休制度的主要内容·····	232
三、退职制度的演变及国家公务员退 职制度的主要内容·····	246
四、为实现国家公务员退休退职制度 积极创造条件·····	250
第十二讲 国家公务员的工资福利制度·····蔡云九	253
一、中国历代官吏的等级待遇制度·····	253
二、国外公务员的待遇问题·····	260
三、关于我国国家公务员工资制度的初步设想·····	263
第十三讲 国家公务员的监督制度·····吴 江	275
一、为什么要对国家公务员实行监督·····	275
二、建立国家公务员监督制度的基本目标·····	278

三、公务员监督的形式和方法·····	280
第十四讲 国家公务员的申诉、控告制度 ·····杨文忠	287
一、什么是国家公务员的申诉·····	287
二、什么是国家公务员的控告·····	289
三、国家公务员的申诉控告与公民的申诉 控告有什么区别·····	291
四、建立国家公务员申诉控告制度的意义·····	292
五、我国国家工作人员申诉控告制度 的历史回顾与分析·····	296
六、申诉控告的时限、程序及其处理·····	299
七、处理申诉控告应注意的三个问题·····	301
八、国家公务员申诉控告的监督保障措施·····	302
第十五讲 国家公务员的管理体制 ·····胡振民	303
一、我国现行干部管理体制的形成、 发展及利弊分析·····	304
二、外国人事管理体制的比较与借鉴·····	312
三、建立具有中国特色的国家公务员管理体制··	321
第十六讲 国家公务员制度的实施 ·····戴光前	329
一、国家公务员制度的主要内容·····	329
二、关于推行国家公务员制度可以从 哪些方面来考虑·····	339
三、关于在实施中可能产生的问题·····	341

第一讲 干部人事制度改革与 国家公务员制度

刘俊林

建立国家公务员制度，是我国干部人事制度改革的一个重要组成部分。要了解国家公务员制度，首先要弄清我国干部人事改革的总体布局；只有了解这个整体，才能深刻理解建立公务员制度这个组成部分。因此，我想首先从整个干部人事制度改革讲起，再讲国家公务员制度问题。

一、干部人事制度改革的历史条件

我国现行的干部人事制度，基本上是在革命战争年代、民主革命时期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，有些是照搬外国的经验，有些是根据我国的实际情况，在不同时期所作出的不同规定。这期间，我们党确立了德才兼备、任人唯贤的干部路线和干部政策，也先后制定了若干管理办法。尤其是建国以来，党中央、国务院有关干部人事工作的规定达几百项之多。在这些路线、政策和规定的指引下，我们党形成造就了一支数量可观的干部队伍，特别是造就培养了一批治党、治军、治国的领导骨干和各方面的专家。现在，我国的两千九百万干部，基本上是在

现行干部人事制度下形成的。对现行的干部人事制度，应该用发展变化的观点去看。把它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。特别是应当看到，随着经济体制、政治体制改革的深入和发展，随着全党工作重点的转移，新时期、新形势对干部人事制度提出了一系列新的要求。（1）我们现在的任务是搞四个现代化，搞改革，搞活经济。而要搞活经济，就必须依靠搞活人才来保证，要搞活人才，首先要把人才管理搞活。（2）四个现代化的建设，商品经济的发展，需要一批又一批各行各业、各种门类的专门人才及管理人才，而各行各业的各类人才，都需要是高素质的，否则，难以承担极其复杂艰巨的现代化建设任务。同时，也需要一个合理的人才结构，合理的干部结构，从而使各类人才脱颖而出，在各种岗位上施展才干。（3）政治体制改革的核心问题是在领导体制上实行党政分开。领导体制的改革，要求在干部管理上必须实行党政分开、政企分开。（4）实行党政分开后，既要加强党对干部人事工作的领导，又要加强政府的管理职能，建立一个强有力的政府工作系统。党政分开后，党的领导责任加重了，政府的管理职能加强了，这就需要政府建立一支强有力的的高素质的工作人员队伍，需要聚集一批精英人才从事行政管理工作。（5）各项事业的发展，要求把管人与管事既要密切结合又相互制约，在宏观管理的制约下，充分发挥各地区各部门管人用人的积极性。（6）商品经济的发展，需要把竞争机制引入到干部人事制度中来，使各类人才在竞争中脱颖而出。在竞争中施展才干。

正确分析研究这几年干部人事制度改革现状及其主要

弊端，对深入推动干部人事制度改革，完善现行管理办法，是大有好处的。党的十一届三中全会提出了干部制度改革问题，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中比较系统地提出了这个问题。后来，在党的十二大上又作为一项任务提了出来。从1982年以来，随着机构改革，调整领导班子，干部人事制度的改革，有了比较大的进展。这几年，在各级党委的领导下，各级组织人事部门做了许多探索和试验，取得了不小的成绩，在某些方面还有较大的突破。这些改革，可以归纳为十个方面：①干部四化方针的确立和执行，使各级领导班子的状况发生了明显地变化。年龄偏大、人数偏多、知识水平偏低的情况有了很大改变。1982年机构改革以来，全国提拔了55万名中青年干部担任县级以上领导职务，这期间，有287万老干部离休、退休。可以说，新老交替基本上走向正常化。在新提拔的干部中，实践证明，绝大多数工作朝气蓬勃，勇于开拓，富有成效。不胜任现职的比例很小。我国十年来各项成绩的取得，各项事业的发展，都和领导班子的努力工作分不开的。②在废除干部领导职务终身制方面有了较大的突破。党中央国务院建立了干部离、退休制度，最近两三年调整不胜任的领导干部，开始打破职务能升不能降的局面，部分地区和部门扩大了任期制的范围。③在改革管理体制，下放管理权限方面前进了一步，基本做到了下管一级，特别是企业的用人权明显地扩大了。④在任用形式方面，进行了许多试验，开始打破了单一的委任制模式，在全国范围内实行了乡镇干部选聘制，科技干部普遍实行了专业职务聘任制。⑤在相当大的范围内，实行了岗位责任制，并在此基础上发展为任期目标责任制。不仅在企业，而

且党政部门也实行了这种制度。⑥干部人事制度的民主化有了一个好的开端。在选拔干部时实行民主推荐或民意测验,根据民意,确定选拔对象,使群众有了更多的发言权、选择权。普遍实行了民主考评或民主评议干部,通过民主评议,调整不胜任的领导干部。⑦不少地方和部门在录用干部时实行了面向社会、公开考试、择优录用。⑧普遍实行了干部交流制度,有些省对党政领导干部的定期交流作出了暂行规定,近两年交流了相当一批干部。省级、部级干部,通过调整班子,有意识地交流了一批。有些地方还建立了干部回避制度。⑨干部培训开始步入正规,开始向岗位培训、专业培训方向发展,1982年以来,通过党校、各种干部学校及大学干部专修科,轮训干部达到了734万人次,占干部总数的1/4。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。这几年选拔干部中,相当一部分是从他们中选拔的。

对这几年干部人事制度改革所取得的成绩和经验,应当充分肯定。同时也应当看到,所有这些改革,还带有一定的局限性。主要表现在三个方面:一是这些改革多属单项改革,没有配起套来。因此,许多好的单项改革执行起来遇到困难。如中央有关文件发表后反映很好,但许多单位又不认真执行,又拿他没办法。还有人才流动问题,喊了几年,成效不大,仍然流不动。这些都是因为改革不配套造成的。二是所有这些改革,大多属于试性验、探索性的,真正定型的不多,许多措施还没有变成全国上下共同遵守的规范。三是所有这些改革还没有从根本上触及干部制度的主要弊端,也就是说,还没有从根本上解决问题。

关于现行干部人事制度的主要弊端,在党的十三大报告

中讲了四句话：“国家干部”这个概念过于笼统，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，阻碍人才成长；管理制度不健全，用人缺乏法治。

管理对象笼统庞杂。全国两千九百万干部，无论是党和国家机关的工作人员，还是群众团体的工作人员，无论是企事业单位管理人员，还是各类专业技术人员，都作为“国家干部”来管理。这样一支笼统庞杂的队伍，要想做到科学管理是很难的。

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。建国以来，曾经多次调整干部管理权限，但是，无论怎么调整，都没有改变党委集中统一管理的体制，只是一家管还是几家管的调整，始终未解决管理上的党政不分、政企不分的问题。

管理方式陈旧单一。忽视各类人员的工作性质、社会责任和职业特点的不同，基本上是用管理党政干部的单一模式管理所有干部，形成了一切以行政级别划线的现象。这种现象的形成，固然有思想方面的影响，但主要还是由制度造成的。一个工厂要定是县团级还是地师级，一个学会、一个研究所都要定出是哪一级。这些问题，在很大程度上是由单一的管理模式造成的。

管理制度不健全，用人缺乏法治。在用人上“人治”现象比较严重。建国以来，我们党制定了许多规定，但都是政策性的，不起法律作用。在当今社会，象中国这样一个大国，在人事管理法制化方面，大大落后于外国。法国人事管理，法制化非常健全，每件事情都有规定，遇到什么问题就按规定办。我们不

是以法治人，而是以人治人。我认为，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事，以法治人才能治服人。由于人事管理上缺乏法制，就造成在人事管理上无法可依、有法不依、违法不纠。

二、干部人事制度改革的基本格局

这个问题，十三大报告已经讲清楚了。我个人理解，关于干部人事制度改革，有三个较大的突破：一是分解干部队伍，改变集中统一的管理体制，实行科学的分类管理；二是建立有中国特色的国家公务员制度；三是把竞争机制引入干部人事管理制度。这就是整个干部人事制度改革的基本格局

下面，分别谈谈个人的认识和体会

（一）关于改变集中统一的管理体制，实行科学的分类管理

为什么要改变集中统一的管理体制，实行科学的分类管理？这种集中统一的管理体制，并非刚一实行就是一种弊端。干部人事制度属于上层建筑，而上层建筑是为经济基础服务的，有什么样的经济基础，就有什么样的干部人事制度。党的十一届三中全会提出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来，由过去集中统一的经济体制改变为现在的发展社会主义商品经济，这是一个根本性的改变。在过去产品经济的条件下，政治体制实行集中统一的条件下，干部人事管理体制必然是集中统一的，这是当时的历史条件决定的。现在，我国经济体制、政治体制发生了变化，特别是提出党政分开、政企分开。在这种情况下，干部人事管理体制需要相应地加以改变，如果继续实行集中统一的管理体制，那是不适应需要的，必须实行科学分类管理。这是不以人们的主

随意志为转移的，是现实情状的客观需要。

实行科学的分类管理的根本目的，是要按照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办法，为实行科学管理创造条件。党务机关工作人员的工作性质和成长规律，不同于企事业单位，不同于人民团体；国家行政机关又不同于党务机关，不同于法院、检察院，也不同于企事业单位；事业单位中教育、卫生、文化、艺术、新闻出版、科研、体育也各不相同。既然存在着差异，就不能企图用一种办法把各类人员统一管理起来。实行分类以后，对每一类人员，都要按照各自的工作特点和成长规律，制定出各类人员的管理办法。只有这样，才能做到科学管理。

分类的方法，大体上有两种，一种是以人员的职业特点实行横向分类。如党务人员算一类，包括党务机关、事业单位、企业单位、群众团体中从事党务工作的人员。这种分类办法，是以人的职业为中心。其好处是，突出了职业特点，便于向职位分类发展。但它有两个明显缺陷：一是职业太多，分不拢；二是这种分类不便于管理。第二种分类方法，是以人员所在的行业特点和工作性质，实行纵向分类。从上到下形成一个体系，横向不交叉。这种分类的好处是，便于管理，便于形成各类人员相对独立的管理体系，也便于党和国家的宏观管理。经过反复论证比较，我们采用了后一种分类法。按照这种分类方法，大体上可分为：党的机关工作者，从中央到县委的工作人员；国家行政机关工作人员，即国家公务员，从国务院到县政府的工作人员；国家权力机关即人大系统的工作人员；国家检察机关工作人员；国家审判机关工作人员；企业管理人员（包括一些企业性的公司）；人民团体工作人员；事业单位工

作人员分为：教育、卫生、文化艺术、新闻出版、科研、体育。

按照这种方法分类，就可以基本上形成纵向的相对独立的管理体系，可以比较好地制定出能体现各类不同人员的不同的管理法规，真正作到建立一种管理形式多样的、民主法制健全的、具有生机与活力的社会主义干部人事制度。

分类管理以后，要解决好分类管理与宏观管理的统一。各类人员可以有各自不同的管理办法，但涉及全国宏观管理的问题时，必须遵照国家的有关规定。如各类人员的工资形式可以有不同，但总的工资水平要由国家统一控制，不能悬殊太大，要有个大体平衡。再如职称评定，国家要有统一规定，不能愿怎样搞就怎样搞。还有职务限额、编制定员等，除企业外，国家也要有统一规定。否则，乱增编制、乱提职级，就会越搞越乱，使我们的改革前功尽弃。在人事管理上，该下放的要下放，该集中的要集中。今后，该集中的东西比过去大大减少了，但这种集中要强有力，否则会造成各自为政，五花八门。要实行宏观指导下的分类管理，而不是脱离宏观管理的各自为政。

实行分类管理，自然有一个管理权限的调整问题。对领导干部的管理，要按照下管一级的原则，来划分管管理范围。各类人员要有各类人员的主管机关，比如国家公务员，它的主管机关是国家人事部。再比如，党务机关工作人员就要有各级组织部门来管。各阶各类领导人员，由上级主管部门管理；各单位的其他人员，尽量扩大单位的用人自主权。这样就有个问题，在管理权限调整以后，党委组织部门，要由过去以微观管理为主，转向在搞好微观管理的同时加强宏观管理。这种宏观管理的内容主要包括：干部人事工作的方

针、政策、制度和建设、检查监督和人才的需求预测及规划。

实行分类管理以后，不管是哪一类人员，都要做到以法管理。这是实行分类管理的一个重要目的。分类管理有一个前提条件，就是各类人员形成相对独立的管理体系，必须有各类人员的管理条例。这次十三大宣布建立国家公务员制度，就是考虑现在已有一个国家公务员条例。从某种意义上说，各类人员管理条例的确定，也就是各类人员管理体系的形成。所以，目前比较急迫的，是要制定各类人员的管理办法和条例。

（二）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的根本目的，是要为各种优秀人才脱颖而出提供条件。如果用人还是论资排辈、任人唯亲，再优秀的人才也难以脱颖而出。近几年的实践经验表明，把竞争机制引入干部人事制度，将是干部人事制度的革命性变革，其意义是不可低估的。

1.有利于克服论资排辈、压抑和浪费人才的现象。使各类人才在竞争中脱颖而出。要创造一种平等竞争的环境，消除用人上的机会不均等。去年，许多地方企业实行招标选聘经营者，由应聘者自选副手，在企业内部层层聘任管理人员。这种改革，是比较彻底的竞争。这样，铁饭碗终身制打破了，干部能上不能下的问题解决了，也打破了干部、工人的界限。

2.有利于克服用人靠批条子、拉关系的不正之风，在社会上形成一种良好的风气。大学生实行招考后，走后门的风气煞住了。大学生尚能如此，我们录用干部为何不能面向社