

程連昌文集

關於人事行政與經濟體制改革

葉選平題

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

程连昌文集:关于人事行政与经济体制改革/程连昌著,北京:中国人事出版社,1997.10

ISBN 7-80139-125-X

I. 程… II. 程… III. ①人事管理—中国—文集②经济体制改革—中国—文集 IV. D630.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 21979 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

三河市印刷一分厂印刷

1997 年 10 月 第 1 版 1997 年 10 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:17.5

字数:471 千字 印数:1—3000 册

定价:24.00 元

序

吕柳

20 世纪的八、九十年代,是我国改革开放和社会主义现代化建设的重要发展时期。1988 年初,组建国家人事部,程连昌同志从航天工业部常务副部长、党组副书记调任国家人事部常务副部长、党组副书记。程连昌同志在这一时期的这样一个重要工作岗位上,积极努力、开拓进取,为人事制度改革、建立和推行国家公务员制度、建设国家行政学院做了大量的开拓性的工作,撰写了不少有价值的文章。这本文集,既是程连昌同志发表文章的选编,又是组织领导工作经验的结晶。

首先,在人事制度改革的实践中,切实有效地贯彻了邓小平同志关于勇于改革不合时宜的组织人事制度的指导思想。在坚持党的干部路线和党管干部的原则下,针对人事制度、人事工作中的课题,善于探索,勇于改革,为建立新时期的人事管理体制做出了重要的贡献。

第二,在建立和推行有中国特色的国家公务员制度中,从调查研究,到制定法规,再到试点和组织实施,程连昌同志付出了极大的心血。在继承我国长期以来形成的组织人事工作优良传统的基础上,借鉴国外有益的经验,为形成有中国特色的国家公务员制度做了大量重要的工作。

第三,在国家行政学院的建设中,做了大量开拓性的工作。国家行政学院筹建之初,程连昌同志就是领导小组的重要成员,直到后来任副院长、副书记,长达八年的时间里,在国家行政学院的建设上,在教学管理、队伍组建等方面做了切实的、卓有成效的工作。

第四,在经济体制改革中,深入实际,调查研究,提出了一些重要的建议。程连昌同志谙熟经济工作,长期从事工业经济管理与研究工作,他围绕着社会主义经济建设、改革开放进行了一系列调研,提出了不少有价值的见解。

综上所述,这本文集的出版,是一件很有意义的事。我相信,这本书的出版对我国人事制度改革和经济建设的发展会有所助益。同时,也相信程连昌同志在今后的日子里会取得更多的新成就。

1997年9月22日

目 录

一、关于人事制度改革

不断完善职称改革工作(1988年9月13日)	(3)
坚持改革 认真做好新时期的干部退休工作	
(1988年11月11日)	(13)
贯彻十三届三中全会精神 深化企事业干部人事制度改革	
(1988年11月4日)	(18)
廉政建设是人事部门自身建设的一件大事	
(1990年12月5日)	(26)
关于国家机关工作人员待遇的对话(1992年5月)	(29)
在同考核奖惩司和政策法规司研究机关目标管理责任制	
工作时的谈话(1992年7月25日)	(32)
进一步推进企业人事制度改革(1992年7月26日)	(34)
人事工作必须为西藏的改革、发展和稳定服务	
(1992年9月6日)	(39)
做好干部退休工作 促进人事制度改革	
(1992年9月15日)	(46)
谈机关事业单位养老保险改革的思路	
(1992年11月22日)	(52)
关于普及人事专业法的几个问题(1992年12月2日)	(54)
紧紧围绕经济建设中心 开创干部退休工作的新局面	
(1992年12月)	(64)
干部退休养老制度也要改革(1992年12月27日)	(71)
答《党员干部之友》记者问(1992年12月28日)	(73)

深入做好企业人事制度改革工作(1993年3月)	(79)
高校毕业生分配制度必须改革(1993年3月)	(84)
贯彻江总书记题词精神 发挥离退休科技工作者作用 (1993年5月29日)	(95)
继续推进企业人事制度改革(1993年9月)	(98)
加快培育和发展我国的人才市场(1994年2月)	(102)
尽快改变人才市场发育相对迟缓的状况(1994年3月)	(107)
积极稳妥地推进现代企业人事制度的建立 (1994年3月)	(109)
建立分类管理的人事制度势在必行(1994年3月17日) ...	(123)
积极探索 加快建立辞退制度的步伐(1994年7月)	(129)
妥善解决离退休人员的待遇(1994年3月)	(134)
深化人事制度改革 促进社会主义市场经济体制的建立 (1994年12月)	(137)
加大干部人事制度改革的力度(1994年12月)	(140)
全心全意依靠工人阶级要落实(1995年3月21日)	(144)
建立有中国特色的机关和事业单位社会保障制度 (1995年6月)	(148)
干部人事工作要为“两个转变”服务(1996年8月30日) ...	(163)
贯彻邓小平同志人事制度改革的思想,构建人事管理的 新体制(1996年10月)	(166)

二、关于国家公务员制度

探索建立适合中国国情的公务员制度(1988年10月)	(177)
中国公务员制度构思(1992年12月20日)	(184)
建立和推行有中国特色的国家公务员制度(1993年3月) ...	(190)
人事制度的重大改革(1993年4月)	(197)
推行公务员制度的若干问题(1993年4月22日)	(202)
继承、吸收与借鉴(1993年5月)	(206)

改革机关人事管理 实行国家公务员制

(1993 年 5 月)	(214)
中国公务员制度(1993 年 7 月)	(221)
为实施好国家公务员制度而努力(1993 年 9 月 3 日)	(239)
《国家公务员暂行条例》答问记(1993 年 9 月 16 日)	(242)
公务员制度施行的几个操作问题(1994 年 4 月 6 日)	(245)
适应社会主义市场经济体制的要求,建立有中国特色 的国家公务员制度(1994 年 6 月 9 日)	(256)
提高自身素质,做一名优秀的国家公务员(1995 年 2 月) ...	(265)
做合格的国家公务员(1995 年 5 月)	(269)
适应新形势的需要 加快推行国家公务员制度的步伐 (1995 年 12 月)	(272)
关于实施国家公务员制度的若干问题与工作思考 (1996 年 3 月 20 日)	(293)
精神文明的建设与公务员制度的推行 (1996 年 10 月 15 日)	(305)

三、关于培训教育工作

编好百科全书之我见(1992 年 8 月 27 日)	(317)
大力发展职业技术教育(1993 年 3 月)	(320)
坚持开放办学方针 办好国家行政学院(1994 年 11 月)	(323)
论建立有中国特色的行政人员培训格局(1994 年 7 月)	(326)
国家行政学院要选招应届大学毕业生来深造 (1995 年 2 月 6 日)	(331)
办好国家行政学院 造就跨世纪领导人才(1995 年 3 月) ...	(334)
促进行政管理教学和研究上新台阶(1995 年 3 月)	(337)
行政管理教学的几个问题(1995 年 3 月 27 日)	(350)
把发展继续教育事业作为实现“关键工程”的新举措 (1995 年 1 月)	(354)

强化科研基础 抓好行政学院建设(1995年4月)	(360)
关于行政学院科研工作的思考(1995年5月9日)	(367)
加强领导科学研究 提高领导干部素质	
(1995年5月12日)	(373)
加强领导科学的建设(1995年6月)	(377)
中国国家行政学院的高中级公务员培训	
(1995年7月8日)	(381)
适应新形势 交流新经验 把行政学教学	
提高到一个新水平(1995年8月25日)	(387)
加强行政学的学科建设 建立新的培训机制	
(1995年8月27日)	(392)
为香港的繁荣和稳定做出我们的贡献	
(1995年11月6日)	(398)
论国家行政学院的培训(1995年11月7日)	(402)
关于国家公务员培训和行政管理教学工作的思考	
(1996年5月)	(412)

四、关于经济体制改革

论中央政府和地方政府的职责(1993年10月)	(421)
健全宏观调控体系 推进政府改革(1993年10月9日) ...	(436)
规范和发展中介组织(1994年3月)	(440)
进一步理顺政府与国有企业的关系,积极促进国有企业改革	
(1995年3月10日)	(443)
从洛阳三个工厂的调研情况 看搞好国有企业的道路	
(1995年3月24日)	(448)
贯彻积极、合理、有效的方针 切实做好利用外资的工作	
(1995年3月)	(453)
关于深化投资体制改革的几点认识(1995年7月30日) ...	(459)
高举质量管理的旗帜 切实抓好全面质量管理	

(1995 年 10 月)	(467)
实行“两个转变”面临的问题与对策(1996 年 3 月)	(470)
加强皖港经济合作 加速安徽社会主义现代化建设	
事业的发展(1996 年 6 月 18 日)	(475)
围绕实行“两个转变”参政议政(1996 年 6 月)	(477)
对房改和安居工程的考察报告(1996 年 7 月)	(482)
在'96 中国质量高层论坛上的演讲(1996 年 8 月 27 日)	(492)
关于“九五”计划实施的几个问题(1996 年 9 月 4 日)	(497)
江西国有企业的两个问题(1996 年 9 月 23 日)	(500)
对上海国有企业的几点看法(1996 年 10 月)	(504)
重庆工业经济运行态势的调查(1996 年 11 月)	(510)
当前国有企业的困难、原因、对策(1996 年 12 月 7 日)	(515)
国有企业走出困境的思考(1996 年 12 月 30 日)	(527)
迎接挑战 不断前进(1997 年 2 月)	(530)
深入改革政企不分、条块分割的体制是搞好国有企业的	
根本出路(1997 年 3 月 1 日)	(533)
抓住机遇 再接再厉 使 QC 小组活动再创佳绩	
(1997 年 9 月 1 日)	(539)
认真总结经验 更好参政议政(1997 年 9 月 12 日)	(547)

一、关于人事制度改革

不断完善职称改革工作

——在全国职称改革工作汇报会上的报告

(1988年9月13日)

第四次全国省、自治区、直辖市职称改革工作领导小组办公室主任会议今天开始。这次会议的主要任务有两个：一是总结、汇报各地区的职改工作；二是研究、讨论下一阶段职称改革工作的部署。

一、三年来全国职称改革工作的回顾

改革职称评定，实行专业技术职务聘任制度，1985年7月在51个单位首先进行了试点，在1986年初中央发出了3号文件、国务院发出了27号文件后，决定先从高教、科研、卫生三系统开始，继而在其余的事业和企业单位陆续展开。据职改系统的统计，全国约有各类专业技术人员1800万人，其中事业单位约1100多万（包括中、小学教师600万人），已基本完成首次评聘工作；企业单位约615万人，已完成20%左右，还有80%左右正在进行中。通过专业技术职务聘任，担任高级职务的将达80余万人，担任中级职务的将达560万人，分别比1983年底时的统计增加8倍和2.5倍，他们已成为我国振兴经济，发展科技、教育和卫生，繁荣文化艺术等各项事业的中坚力量。

三年来，专业技术职务聘任制引起了各方面的关注，对这一制度的评价也不尽完全一致。从总体上看，全国的职称改革方向是正确的，进展是健康的，方法步骤也是稳妥的，取得了相当的成绩，对于进一步落实党的知识分子政策，提高知识分子的地位，贯彻按劳分配的原则，促进各项事业的发展起了相当大的作用，取得的成绩主要表现在：

1. 有助于增强企、事业的活力，促进了教学、科研、生产的发展，

在大部分省(部)属高等学校里,通过专业技术职务聘任制,百分之七、八十的正、副教授承担了本科生、研究生的教学任务,改变了过去“教授不教、讲师不讲”的现象,他们教书育人,使学风、校风有了显著的好转。许多科研院所通过职称改革,引导广大科技人员投身经济建设的主战场,从事开发研究,创造了显著的经济效益。鞍山钢铁公司在职称改革中紧紧围绕深化企业改革和搞活企业,为鞍钢扩建200万吨钢的综合生产能力储备和开发了所需的技术力量,实现了增产不增人。

2. 促进了人才的成长,提高了知识分子的地位。企、事业单位普遍反映通过专业技术职务聘任工作,广大专业技术人员的学习、进修空气变得更浓了,抢课题、争项目、挑重担的现象相当普遍。不少高校和医院出现了“挂牌讲课”和“挂牌门诊”,就是同行之间也自然形成了比教学质量和医疗效果的好风尚。

3. 在一定程度上改善了知识分子的待遇,进一步贯彻了按劳分配的原则。由于实行专业技术职务聘任制度,相应地执行了职务工资为主要内容的结构工资制,国家一年投入了近7亿的财政开支,使全国大约600万专业技术人员不同程度地增加了工资。大多数专业技术人员反映,实行聘任制后自己的职务与岗位需要基本上是相符合的。

4. 稳定了专业技术队伍,发现了一大批中青年优秀人才,推动了专业技术队伍的结构的改善,促进了专业技术人员管理工作的科学化。通过职称改革,各基层单位普遍建立了专业技术人员的业务档案,建立并健全了考试、考核制度。不少省市和部委注意了克服论资排辈的倾向,为选拔优秀人才制订了特殊政策。因此出现了一批30岁左右的副教授、副研究员、高级工程师和一批40岁左右的教授、研究员,使这些地区和部门的专业技术队伍更加朝气蓬勃,富有活力。

但是,由于职称改革是在经济体制改革不断深化,政治体制改革尚未全面展开,各项改革措施很难同步和配套的情况下进行的,加上历史遗留问题太多,难以通过一次职称改革统统解决,因此在专业技

术职务聘任制的实施过程中,不可避免地存在着一些问题,归结起来主要是以下四点:

1. 聘任制要求按照工作需要设置岗位和确定各级职务的合理结构比例,但在许多单位专业技术人员的实际分布和素质与岗位设置、结构比例不相一致,又加上下达的限额指标不尽合理,因此,一方面,在一些人才密集的单位出现了具有担任高级职务能力和水平的人没有被聘上;另一方面,在一些人才短缺的单位又有降格以求的现象。这就势必挫伤一部分专业技术人员,特别是一些中年专业技术骨干的积极性。

2. 职称改革的目的之一是希望促进人才的流动,克服积压、浪费人才的弊端。由于种种历史的、社会的原因,除少数地方和单位外,没有达到预期的效果。实际上,仅仅通过职称改革来促进人才流动是困难的。这个问题需要各项配套政策的健全和实行综合治理才能逐步解决。

3. 由于多年来专业技术人员工资晋升工作不正常,许多人想通过专业技术职务聘任制来解决工资偏低的问题,因此,不同程度地出现了论资排辈、感情用事、降低标准等现象,使一批水平较高年龄较轻的技术骨干没有能晋升高级职务。据原中央职改办 1987 年对全国完成首次聘任工作的 248 个省(部)直属高教、科研、卫生单位的调查统计,目前在这些人才密集的单位,六十年代初、中期大学本科毕业中还有 50—60% 的人没有晋升高级职务,而其中有相当一部分人员是符合晋升的条件。在一些地区和单位出现了工资的大平台,引起了一些同志的不满,挫伤了这些同志的积极性。

4. 评审权力过于集中。高级职务的评审权基本上都集中在各省(市)、各部(委)。在这种情况下,评委们对被评审人员的实际情况了解不多,只能凭上报的“死材料”评定。因此,往往出现“评上了的,厂长、院(所)长不想聘;想聘的,又没有评上”的现象。这种权力过于集中的评审方法不仅与实行厂长负责制、院(所)长负责制相矛盾,同时由于工作量过分集中,评委们也非常紧张疲劳,也在一定程度上影响

了评审质量。

这些问题产生的原因有的是由于专业技术职务聘任制本身还不完善；有的是由于对政策规定的理解和执行方面的问题；也有的是由于传统习惯势力的影响；还有的是由于工作上经验不足造成的。总之，任何一项改革都有一个由不完善到逐步完善的过程，只要我们认真总结经验，就能够把职称改革推向深入，搞得更好。

二、关于下一阶段职称改革工作的指导思想和工作方针

在肯定成绩、总结经验的基础上，经过反复研究，对下一阶段职称改革工作，我们提出了分类指导、逐步完善的工作方针。总的指导思想是把职称改革作为整个人事制度改革的一部分，通过深入职称改革，进一步消除在人才评价、使用方面的种种弊端，调动广大专业技术人员的积极性，使他们在社会主义建设中发挥更大的作用。

（一）逐步完善和深化事业单位专业技术职务聘任制

专业技术职务聘任制逐步转入正常化，这是广大专业技术人员非常关心也十分耽心的问题，我们要认真解决好这个问题，要把聘任工作正常化、制度化，同整个人事制度改革结合起来，作为正常的人事管理工作的一部分，不再搞突击评聘。

要使聘任工作正常化，就必须把评审权下放到具备条件的基层单位，暂时不具备条件的要帮助他们积极创造条件。评审权不放下，正常化就是一句空话。评审权下放后，如何防止评乱评滥，就有个改善宏观调控的问题。我们认为，这就必须在定编定员的基础上，确定合理的高、中、初级结构比例，同时实行工资总额控制办法。怎样才能确定合理的定编定员和结构比例？这就必须将各类事业单位加以区分，划分类别，确定不同的结构比例。我们正在同有关部门协商，尽快拿出方案，以便使聘任工作正常化得以顺利进行。

从事业单位的职称改革开始到现在，“双轨制”的争议一直没停。当时，为了使专业技术职务聘任制尽早出台，专业技术人员早日受聘、领取职务工资，把这个问题留待以后研究解决。在职改的过程中，对这一问题的反映越来越多，人大、政协代表们的呼声尤为强烈，大

多数同志认为将评与聘分开,即按条件由专家评和按需要由首长聘的做法利大于弊。有的同志说:“‘单轨制’的想法很好,但解决不了历史遗留问题。这个遗留问题拖得时间越长,工作难度越大。实行‘双轨制’,就有条件搞正常化了。”为了解决部分人才密集单位岗位设置和人才分布实际情况之间不一致的矛盾,允许给确实具有水平和能力的人才评定与其水平和能力相适应的任职资格,使他们的学术、技术水平获得社会的承认和尊重。这样做,可缓解当前人才密集单位内部的矛盾,有利于解决知识分子的名誉问题,促进他们从事科技开发和学术交流的活动,事实上,在聘任制的进行过程中离退休人员、行政领导兼任专业技术职务和一批不再继续聘用的人都为资格的存在提供了例证。评定任职资格也必须保证质量,有些单位人才缺乏,够条件的都评聘上了,这样的单位就不必搞评定资格。因此,我们规定先在部、省属的科研、高教、卫生单位搞,暂仅限于高级职务,而且不与工资挂钩。其他系统和市属以下的单位是否有必要搞,实践一段再说。就是上述允许搞的单位,如果认为本单位搞起来弊大于利,也可以不搞。总之,允许评资格不等于一定要评,是否评,由单位根据自己的实际情况决定。从长远看,要考虑实行学位、学衔制和一些行业的起点任职资格考试制度等问题,那时的“双轨制”和上面说的含义就不是一回事了。

此外,目前职称改革中存在的问题有相当一部分与工资改革不同步有关,尤其是与没有建立正常的工资晋升制度有关,因此,职改必须与工资改革相结合。

(二)总结试点经验,把企业的职称改革工作做好

通过在20%范围内的试点,发现企业职改出现了一些问题,主要是企业的自主权太小,厂长难以行使聘任权,其原因是评审权过于集中,评、聘脱节,评、聘标准掌握不一。《企业法》的颁布,为企业由政府部门的“附属物”变为“独立的商品生产经营者”创造了十分有利的条件,有助于摆脱传统的产品经济管理模式,走上发展有计划商品经济的道路。在这样的新形势下,企业专业技术职务聘任制怎样与贯彻

执行《企业法》相配合,是我们当前亟待解决的问题。

企业的职称改革工作,要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力,应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的基本标准要把企业的职称改革与企业的各项改革和经营承包优化组合相结合,搞活企业,引入竞争机制,建立和完善包括新的企业人事制度在内的经营管理体制,充分调动和发挥专业技术人员的积极性和创造性,促进企业的技术进步、生产发展和经营管理水平的提高,为了解决当前企业职改中最突出的矛盾,我们认为应当把企业本来该有的权利还给企业,首先是下放评审权。

遵照放权、搞活,间接管理、自主经营的原则,企业可以根据自己的实际情况,按照国家规定的各类专业技术职务的基本任职条件和标准,制订本企业实施聘任制的细则和具体标准,以保证企业专业技术人员的实际工作能力和水平能满足生产和经营管理的要求。企业还可以在国家规定的指导性结构比例的幅度内,根据自己的特点和生产需要,科学地设置专业技术岗位,自主地确定本企业的结构比例和岗位数额。

(三)妥善处理好国家机关的职称改革工作与公务员制度衔接的问题。

国家机关中专业技术人员的专业技术职务任命工作,要慎重考虑。在国家机关搞专业技术职务任命工作与事业、企业有很大的不同。从一些单位反映的情况看,在机关中专业技术管理的范围比较模糊,难于划清,条件和标准难掌握,成果和贡献更难量化和考核。领导干部的工作难做,够不够条件都想评一个“师”,论资排辈,论“职”排辈的问题会比企、事业单位更严重。因此搞不好,出现评滥的情况会造成严重的后果,以致影响政府机关的声誉。最近部党组对此进行了研究,提出了两条基本原则,一是国家机关的专业技术职务任命工作,基本上要与推行公务员制度结合进行,二是在国家机关可以考虑设置非领导职务系列,与将来公务员制度中的专门技术类的专业技术职务相平衡。究竟怎么搞法?还要进一步具体化,也请同志们提出