

目 录

第十四章 专业技术干部队伍建设	1
第一节 专业技术干部队伍的发展	2
一、新中国成立初期专业技术干部队伍的组建 (一九四九——一九五二年)	3
二、“一·五”期间专业技术干部队伍的扩充 (一九五二——一九五七年)	7
三、开始全面社会主义建设时期专业技术干部队伍的 发展与挫折(一九五八——一九六六年)	9
四、“文化大革命”期间专业技术干部队伍的建设遭到 极大冲击(一九六六——一九七六年)	13
五、新时期专业技术干部队伍的调整与壮大 (一九七六——一九八九年)	15
第二节 中国共产党的知识分子政策	22
一、新中国成立初期为转变知识分子思想所作的努力 (一九四九——一九五六年)	23
二、开始全面建设社会主义后为调动知识分子的积极性 所作的努力(一九五七——一九六五年)	28
三、“文化大革命”期间中共的知识分子政策受到严重破 坏(一九六六——一九七六年)	33
四、实现历史性转变后对知识分子政策的重新调整和完 善(一九七六——一九八九年)	36

第三节 专业技术干部队伍的管理	43
一、管理体制与管理机构	44
二、专业技术人员的调配与流动	47
三、职称评定与职务聘任	52
四、工资和生活福利	57
五、专业技术人员的继续教育	62
六、智力引进	64
第十五章 干部工资	67
第一节 干部工资的作用与基本原则	67
一、干部工资的作用	67
二、干部工资工作的基本原则	69
第二节 新中国干部工资制度的建立	79
一、新中国成立以前干部实行供给制	79
二、新中国成立初期同时实行着供给制与工资制	80
三、一九五一年开始建立新的干部工资制度	82
四、由供给制逐步过渡到工资制	86
五、一九五五年全部实行工资制和改行货币工资制	89
第三节 一九五六年的工资改革	92
一、工资改革的任务、目的和基本政策	93
二、干部工资制度的改革与工资水平的提高	95
第四节 一九五七至一九六五年干部工资的调整	130
第五节 十年动乱对干部工资工作的干扰和破坏	135
第六节 新时期的工资调整与结构工资制的实行	138
一、按劳分配理论的拨乱反正	138
二、新时期干部工资的调整, 奖金、津贴制度的恢复和 建立	139
三、国家机关、事业单位一九八五年的工资改革和干部 实行结构工资制	144

四、国营企业的工资改革和企业干部基本上实行职务等级 工资制	151
五、工资制度改革的成效和问题	153
第七章 干部工资工作的主要经验	156
一、建立正常的工资增长机制，以保证干部和职工的工资 得到稳定的增长	157
二、逐步调整工资收入的结构，增加依据按劳分配原则支付 的工资部分的比重	158
三、从中国的实际情况出发，进一步改革和完善干部的 工资制度	160
四、建立正常的晋级增资制度，以发挥工资的激励作用	161
五、把工资制度的改革同其他方面的改革结合起来配套 进行	162
六、正确处理工资与物价的关系	162
七、加强工资的立法工作	163
第十六章 干部的保险和福利	179
第一节 干部保险福利工作概述	179
第二节 干部保险福利制度的建立和发展	187
一、干部社会保险制度	187
二、干部福利	197
第三节 现行的干部保险制度	206
一、医疗保险	207
二、病假期间的待遇	208
三、生育保险	209
四、负伤和残废保险	210
五、死亡保险	211
六、国营企业干部的待业保险	213
第四节 现行的干部福利制度	214

一、福利经费来源的规定	214
二、各种福利补贴制度	216
三、集体福利事业	222
第五节 干部保险福利工作的主要经验	226
一、坚持在发展生产、提高劳动生产率的基础上, 逐步 增加保险福利的方针	226
二、把保险福利制度的改革同人事制度、工资制度以及 其他方面的改革结合起来统筹安排	227
三、从中国的实际情况出发, 进一步改革和健全干部的 社会保险制度	227
四、继续发展集体福利事业	230
五、加强立法, 使保险福利工作制度化、法制化	230
六、在进行保险福利工作的同时, 应加强思想政治工作	231
第十七章 干部档案管理和干部统计	232
第一节 干部档案管理概述	232
第二节 新中国干部档案管理事业的发展	235
一、新中国干部档案管理事业的初建时期(一九四九年 十月——一九五六年)	236
二、干部档案管理工作步入正轨并蓬勃发展的时期(一九 五六年八月——一九六六年四月)	240
三、干部档案管理工作受到严重破坏的时期(一九六六年 五月——一九七六年九月)	243
四、干部档案管理工作得到恢复和发展, 不断向规范化、 科学化、现代化迈进的时期(一九七六年十月—— 一九八九年)	244
第三节 干部档案管理的原则和方法	249
一、干部档案管理的主要原则	249
二、干部档案管理的方法	252

三、干部档案管理工作的的发展趋势	254
第四节 干部统计的地位和作用	255
第五节 干部统计工作的历史发展	258
一、新中国成立初期干部统计制度的建立	258
二、第一次全国干部统计专业会议	259
三、第二次全国干部统计工作会议	260
四、“文化大革命”期间的干部统计工作	261
五、重新恢复干部统计制度及第三次全国干部统计工作会议	261
第十八章 国家机关机构编制现状	264
第一节 中国共产党的机构编制	264
一、中共中央及地方各级委员会的机构编制	265
二、中共顾问委员会的机构编制	266
三、中共中央及地方各级纪律检查委员会的机构编制	267
四、中共党委的派出机关	268
第二节 国家权力机关的机构编制	269
一、全国人民代表大会及其常务委员会	269
二、地方各级人民代表大会及其常务委员会	272
三、民族自治地方人民代表大会及其常务委员会	274
第三节 国家行政机关的机构编制	275
一、国务院	276
二、地方各级人民政府	278
第四节 国家的审判机关和国家的法律监督机关	281
一、国家的审判机关	282
二、国家的法律监督机关	284
第五节 中国人民政治协商会议、各民主党派和人民团体	286
一、中国人民政治协商会议	286
二、各民主党派	288
三、人民团体	294

第十九章 国家机关机构编制的历史演变	301
第一节 建国初期国家机关机构的设置和发展(一九四九—	
一九五四年)	301
一、中央国家机关	301
二、大行政区的国家机关	310
三、省、自治区国家机关	312
四、市国家机关	314
五、行政公署、专员公署	316
六、县级国家机关	317
七、县辖区、乡、镇国家机关	318
八、民族自治地方的自治机关	319
九、一九五一年开始的精简整编	319
第二节 全国人民代表大会的召开, 国家机构体制的确定	
(一九五四—一九五六年)	321
一、中国共产党各级机关	321
二、全国人民代表大会及地方各级人民代表大会	322
三、国务院及地方各级人民委员会	325
四、人民法院和人民检察院	332
第三节 经济管理体制进行改革, 机构设置相应调整变化	
(一九五七—一九六五年)	336
一、下放管理权限, 紧缩国务院机构, 加强地方管理机构	336
二、上收管理权限, 恢复强化上层管理机构	338
三、六十年代初期机构编制的精简下放	340
第四节 十年动乱, 国家机关遭到破坏(一九六六—	
一九七六年)	343
一、国务院机构大量裁并, 人员成批下放	343
二、地方党政机关被夺权, 普遍建立革命委员会	343
三、治理整顿, 调整体制, 恢复机构	344

第五节 国家机关机构的恢复和改革(一九七七—一九八九年)	347
一、各级国家机关的调整加强	347
二、国家机关机构的改革	349
三、中央国家机关的进一步改革与地方机构改革的试点	360
第二十章 国家机关的机构编制管理	370
第一节 机构编制管理的任务、作用和基本原则	370
一、管理的任务和作用	370
二、管理的基本原则	374
第二节 机构编制管理体制的建立和发展	376
一、统一领导与分级管理体制的建立	376
二、统一领导与分级管理的具体形式	377
三、机构编制的管理部门	378
四、机构编制管理的运行程序	380
五、机构编制管理部门的发展沿革	383
第三节 职能管理	384
一、职能管理的任务、地位和作用	384
二、职能分类	386
三、职能管理的原则和方法	393
第四节 机构管理	397
一、组织机构分类	398
二、政府机构设置原则	400
三、机构管理的内容与方法	403
四、设置机构的程序	406
第五节 人员编制管理	412
一、人员编制分类	412
二、行政编制的分类	413
三、编制分类的意义	414

四、人员编制管理的内容和方法	415
五、行政编制的审定与管理	419
第六节 机构改革	424
一、机构改革的含义	424
二、机构改革的内容	425
三、机构改革的方法、步骤	425
第二十一章 事业单位机构编制管理	428
第一节 事业单位的概念	430
第二节 事业单位的地位、作用和发展趋势	430
第三节 事业单位机构编制管理的历史沿革	436
一、准备和部分实施管理时期(一九五五— 一九六五年)	437
二、失控和相对失控时期(一九六六—一九八五年)	439
三、逐步实现全面管理时期(一九八六—一九八九年)	439
第四节 事业单位的类别	441
一、依据所有制形式划分的事业单位类别	442
二、依据业务性质划分的事业单位类别	442
三、依据经费来源划分的事业单位类别	443
四、依据行政隶属关系划分的事业单位类别	444
五、依据职能性质划分的事业单位类别	445
六、依据组织形态划分的事业单位类别	446
七、依据法人地位划分的事业单位类别	447
第五节 事业单位机构编制管理的范围	450
第六节 事业单位机构编制管理的原则	450
一、集中统一的原则	451
二、同国民经济和社会发展协调发展的原则	452
三、各类事业单位协调发展的原则	452
四、与各有关体制及其改革相适应的原则	453

五、精简与效益的原则	454
六、分类管理的原则	455
七、与有关管理密切配合的原则	455
第七节 事业单位机构编制管理的主要内容	457
一、职责任务的管理	457
二、机构设置的管理	457
三、机构规格的管理	458
四、内设机构及其层次的管理	459
五、编制员额和人员结构的管理	460
六、领导职数的管理	461
第八节 事业单位机构编制管理的主要方法和手段	462
一、制定和贯彻执行有关方针政策	462
二、制定和实施有关行政法规	463
三、制定和实施事业单位机构编制标准	463
四、运用工资基金及其他经济手段	463
五、清理整顿与改革	464
六、具体审批	465
七、业务指导	466
第九节 事业单位机构编制标准的研究与制定	467
一、机构编制标准工作的历史回顾	467
二、机构编制标准的主要内容	469
三、机构编制标准的基本模式	470
四、机构编制标准的指标体系和相关参数	470
五、机构编制标准的体系	471
六、制定机构编制标准的组织方式和工作方法	474
第十节 中央国家机关所属事业单位的清理审批	474
一、清理审批的原因和背景	474
二、清理审批的内容和原则	476

三、清理审批的成效	478
第十一节 事业单位及其机构编制管理改革的基本思路	479
一、改革的指导思想	480
二、改革的主要目标	481
三、将改革推向深入	485
结束语	489
后 记	495
附录一 新中国人事管理大事年表	496
附录二 新中国成立后中共中央组织部、国家人事管理 部门历任领导人简历	588
彩色插图目录	612
英文目录	623

第十四章

专业技术干部队伍建设

中华人民共和国的专业技术干部队伍，是指由国民经济与社会发展的各个部门、各种性质所有制的单位中从事专业技术工作的人员所组成的专业技术工作者队伍。中国通常所讲的“知识分子”，绝大多数是这支队伍的成员。

近代中国专业技术干部队伍的发展，从一八七二年清政府送出前往美国的第一批官派留学生为起点，已经有了一百多年的历史。新中国成立前，外侮内患的严酷现实，使中国人民及一部分较为开明的统治者产生了发展中国的专业技术队伍以自强的愿望。但是，由于帝国主义的侵略与旧中国历届政府的腐败、无能，中国专业技术队伍的成长步履艰难。新中国成立以后，在中国共产党和各级人民政府的领导下，随着社会主义建设事业的蓬勃发展，当代中国专业技术干部队伍的成長获得了空前的进步。经过四十年年的发展，已经形成了有史以来最强大的专业技术大军。截至一九八九年十二月三十一日，在全民所有制单位工作的专业技术人员已有 2314.65 万人；在集体所有制单位（含乡镇企业）工作的专业技术人员约 250 万人。这支队伍专业门类齐全，分布遍及文化、教育、科研、医疗卫生、工程技术、农林牧渔、

文学艺术、经济财贸、政治法律等各个学科和行业；人员素质较好，在全民所有制单位的专业技术人员中，受过中专以上专业教育的就占71.23%。他们在国民经济与社会发展中的地位和作用日趋重要，并已经作出了巨大的贡献。

但是，新中国成立四十年来，专业技术干部队伍的发展进程也不是一帆风顺的。曾经在一段时间里，由于受“左”的错误思想与小生产意识的影响，不信任、甚至排斥知识分子，轻视科学知识的思潮屡有发生。特别是在“文化大革命”期间，专业技术干部队伍建设遭受到极大的冲击。在改革开放的新时期中，也曾发生过物质文明建设和精神文明建设“一手硬、一手软”的情况，忽视和放松了对知识分子、特别是对青年知识分子的政治思想教育，也影响了专业技术干部队伍的健康发展。

新中国专业技术干部队伍成长壮大的历史，是中国共产党领导广大知识分子、全体中国人民与非无产阶级思想，主要是与“左”的错误思想进行不懈斗争并不断取得胜利的历史。也正是在与非无产阶级思想的斗争中，广大知识分子经受了锻炼，专业技术干部队伍建设获得了发展。

第一节 专业技术干部队伍的发展

早在新民主主义革命时期，中国共产党就对发展科学文化事业、建设专业技术干部队伍给予了充分的重视，并建设起一支与革命斗争密切相关——以无线电通讯、军事工业、医疗卫生、新闻等为重点——的红色专业技术干部队伍。而且先后派遣了110名学生留学苏联，学习机械工程、飞机制造、无线电技术等专业。这些努力，为建设新中国的专业技术队伍训练了骨干，同时

也为新中国成立后立即启动专业技术干部队伍的建设工作准备了必要的条件。

一、新中国成立初期专业技术干部队伍的组建(一九四九—一九五二年)

新中国成立以后，尽管旧中国的专业技术人员绝大多数留了下来，但专业技术干部队伍的家底还是太薄，高等学校毕业生仅18万人，科技人员仅5万人左右，科研机构40个，科研工作者只有650人。新兴学科和尖端技术基本上是空白。面对这种形势，中国共产党及时而正确地实施了一系列符合实际的政策，以原有的专业技术人员为基础，汇合革命根据地的专业技术工作者，很快组建起新中国的专业技术干部队伍，开始了新中国的建设。

(一) 妥善安置原有的专业技术人员。

新中国成立前后，中国共产党和中央人民政府领导人多次指出，要建设独立、民主、和平、统一、富强的新中国，就必须大力发展科学文化事业。而要做到这一点，就必须高度重视妥善使用可能争取到的所有专门人才，并充分发挥他们的作用。朱德形象地说：这些人是我们的“国宝”，是实现工业化不可缺少的力量。

为动员更多的知识分子尽快加入新中国建设者的行列，一九四九年五月，周恩来对参加中华全国第一次自然科学工作者代表大会筹备工作的205位科技界人士郑重宣布，凡从事自然科学研究或实际工作者，只要不反动，都将受到新中国科学团体的欢迎。针对一些人的思想顾虑，他还说，某些科学家在政治上纵然与我们有不同意见，但在长期的共同工作和学习中，一定会了解到中国共产党确是最尊重科学、拥护科学真理的革命党，就更加

信任，更加接近起来。本着这种热诚欢迎的态度，中国共产党和中央人民政府以“量才录用，妥善安排”为指导方针，对旧中国原有的知识分子作了妥善安置，并以他们为基础力量，组织起新中国的专业技术干部队伍。

由于当时条件的限制，全局性的统一调配无法做到，工作安置的基本办法是维持原职原薪。一九四九年十二月，中共中央在《关于保护与争取技术人员的指示》中明确，原属旧中国资源委员会的一批工程技术人员，“大部分为中国比较优秀的技术专家，必须妥为保护，尽量争取原职原薪任用，不得采取粗暴态度。”同年十二月十九日，中共中央在《关于改造旧职员问题给北平市委的指示》中又补充规定：“有一些技术较高，能力较好，但因与国民党负责人不和而位置和薪水明显降低的，则应适当地提高其位置和薪水。”这些指示，是妥善安置旧政府所属企业、事业单位中的科技人员的基本依据。

据统计，当时全国具有专科学校和大学资历的失业人员达数万人（其中58%以上是科技人员）。为使这些人尽早就业，政务院及中央人事部、劳动部发布了登记、招聘、招考办法，建立介绍职业的专门机构，这就使大部分具有专门技能、要求工作又确实能够参加工作的人员，在不长的时间里有了适当职业。

中央人民政府成立仅十九天，就在一九四九年十月十九日宣布成立中国科学院，调整全国科研队伍。原属旧中国中央研究院的11个研究所、北平研究院的9个研究所的科研人员以及科研辅助人员，绝大多数在中国科学院新组建的20个研究所、4个筹备处得到了适当的工作。他们当中的一些著名学者、专家还担任了中国科学院各研究部门的负责人，165名院内外知名科学家入选15个学科的专门委员会，担当起学术领导的责任。那些具

备专深学识、享有崇高声誉的爱国知识分子则被委以重任，或作了本学科的学术带头人。

这些措施，使知识分子们安下了心，愉快地参加新中国的建设事业。

（二）争取海外专家和留学生回国。

新中国的建立，不仅给国内的知识分子以巨大的鼓舞，而且牵动了海外华人学者的心。尽管他们当中的大多数人对中国共产党领导的新中国并不完全了解，仍有不少人放弃了国外较好的生活、工作条件，回归祖国参加建设。

为了帮助和争取海外学人回国，在周恩来直接领导下成立了专门机构——“争取还在资本主义国家留学生回国工作小组”。该小组一方面在国内通过个别走访和成立“留美学生家属联谊会”一类形式的活动，做深入的思想动员；另一方面利用国际活动与各国的中国留学生、科技工作者加强接触，宣传中国共产党的政策。

李四光、张文裕、华罗庚、赵忠尧、钱学森等学者在国外享有较高声望，加上这些人鲜明地把报国与事业联系在一起，其回归往往受到所在国的阻挠。特别是旅美学者，遭受的磨难更大。朝鲜战争爆发后，美国政府颁布法令，禁止中国旅美知识分子回国。为此，中国共产党和人民政府采取各种形式争取国际舆论，并在日内瓦会谈中据理力争，终于迫使美国政府于一九五五年与中国达成双方平民遣返回国的协议，放宽了限制。

由于美国政府及台湾当局的反动宣传，一部分留学海外的人员存在不少思想疑虑。为了打消这些思想障碍，中国共产党和中国政府不仅采取了一套切实可行的办法，对归国旅资、路线、安全诸方面都作了稳妥的统筹安排，而且形成了一系列的特殊

政策。

经过努力，海外学者、留学生的回归形成了热潮。一九四九年当年即有 175 人回国，一九五〇和一九五一年两年间回国的多达 1008 人。截至一九五六年底，由欧美、日本等国及港澳地区回国的知识分子共 1805 人。在这些人中，除一九五〇年以前有 458 人是以“协助介绍，自谋职业”的方式予以安置的以外，其余的全由人事部门统一分配到各个部门工作。到达工作岗位后，这些人很快成了各条战线的骨干。侯德榜、李四光、钱学森等还成为各自科学文化领域的事业开拓者、学术巨擘。

（三）发挥革命根据地专业技术人员的作用。

在以旧中国原有专业技术人员为基础组织新中国专业技术干部队伍的同时，充分发挥了民主革命时期革命根据地培养出来的和参加革命较早的专业技术工作者的关键性组织领导作用。第一所军医学校——红军军医学校的校长贺诚，在新中国成立当日即被中央人民政府任命为卫生部副部长兼党组书记，主持了新中国的卫生事业及其专业技术干部队伍建设工作。延安自然科学学院负责人吴玉章受命组建中国共产党创办的综合大学——人民大学并担任首任校长，为培养新一代知识分子作出了历史性贡献。在延安成功地试制出“马兰草纸”的科技工作者华寿俊，一九五五年筹建起中国科学院化学所后就任了副所长，为组织新中国化学科研队伍发挥了重要作用。抗日战争时期成为中共地下党员的汽车专家孟少农，是新中国汽车工业专业技术干部队伍建设者之一。他在担任新中国汽车工业筹备组副主任时，抓的第一件大事就是培训科技人员；长春第一汽车制造厂建成后，他作为总工程师，不仅重视对厂内人员的科技教育，而且积极促成了“长春汽车学校”、“长春汽车拖拉机学院”的成立，对汽车工业科技队伍

的建设贡献很大。

东北地区解放较早，并有相当的工业基础，新中国部分行业诸如钢铁、矿冶、电力、林业等方面的科技队伍是在这里起步的。人民解放军空军的航空技术队伍，也是在一九四五年由常乾坤、王弼等人创建的“东北民主联军航空学校”培养出的534名各类航空技术人员的基础上发展起来的。

更多的革命根据地培养的或参加革命较早的专业技术工作者则是以普通建设者的身分，在新中国专业技术干部队伍建设中自觉发挥政治骨干作用、模范带头作用。中国共产党的领导作用，很大程度上是通过这些人体现的。

二、“一·五”期间专业技术干部队伍的扩充(一九五二——一九五七年)

为了迅速改革旧中国高等教育的体制和格局以适应新中国经济建设的迫切需要，自一九五一年三月开始，国家对全国高等院校的院系设置进行了大规模的调整。这次调整撤销了由外国人主办的学校及私人学校，使全国大专院校都由国家主办，进一步确立了中国共产党在教育界的领导地位。通过调整师资队伍，重新组织和相对地集中了教学力量，使教学力量得到了更好的发挥，保证了重点院校和学科的建设。调整之后，各院系逐步地走上定质、定量、定向和有计划地为国家培养和输送专门人才的正常轨道。但是，由于这次调整过分强调专业分工，以致造成理、工、文分家，单科独进，阻碍了学科之间的相互促进和溶合，影响了毕业生的知识面和适应性，对人才的成长造成了一些不利的影响。

一九五三年一月，国家又对全国高等院校及中等专业学校全面地进行了改革和调整，提高了高等教育及中等专业教育的质