

侯建良 著

公务员制度 发展纪实

GongwuyuanZhidu
Fazhan Jishi

中国人事出版社

公务员制度发展纪实

侯建良 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员制度发展纪实/侯建良著. —北京:中国人事出版社,
2007. 4

ISBN 978 - 7 - 80189 - 608 - 7

I. 公… II. 侯… III. 公务员制度—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 040377 号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

保定市中画美凯印刷有限公司印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.625

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷

字数:230 千字 印数:1—4000 册

定价:28.00 元

联系电话:(010)84633949

前 言

我知道,很多同志看书是不看“前言”的。其实,“前言”往往介绍写书的目的、背景、材料来源、必要提示等,看了对全面了解书的内容大有裨益。不管是不是有人看,“前言”我还是要写的,就权当本书的一个“引子”。

从1987年5月研究提出在我国建立公务员制度的方案,同年10月党的十三大宣布建立公务员制度,到1993年10月实施公务员条例,再到2005年4月全国人大常委会审议通过公务员法,共经历了18个春秋。我有幸参加了从研究提出公务员制度,起草公务员暂行条例,到起草公务员法的全过程,而且是唯一一个参加了全过程的人。正因如此,有些同志建议我写一本书,将这一段不算短暂的亲身经历及个人体会记录下来,这无论是对个人,还是对社会,都将是一件很有意义的事。经过一番思考,我觉得这本书可以写,既有必要性,也具备可行性。

恩格斯有句名言:“世界不是既成事实的集合体,而是过程的集合体”。世界上任何事物的存在都是一个过程。我国公务员制度的发展也是一个过程。对这样一项重要制度,如果仅看到它的最新面貌,仅用现在已掌握的新理论成果去阐释它,往往还不能使人完全认识它、理解它,体会往往不深刻。只有用历史的眼光、过程的观念,去审视公务员制度从研究提出、试点论证、实施条例直至起草制定公务员法的全过程,才能不但“知其然”,还能“知其所以然”,才能更深刻地理解它的特点、本质和重点。本书的特点,

就是把我国公务员制度当作一个过程来写。读者可以通过这一过程,对公务员制度有新的认识、新的体会。

从这一过程中,我们可以看到,我国公务员制度是在三代中央领导集体的直接领导和关心支持下发展起来的。我国公务员制度是在邓小平同志关于改革干部人事制度的思想指导下,逐步深化干部人事制度改革的产物,邓小平同志要求在党的十三大上拿出政治体制改革蓝图的指示又直接催生了公务员制度;在以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体的关心支持下,公务员制度进行了试点论证,公务员条例经过江泽民同志亲自主持的中央政治局常委会和中央政治局会议研究讨论,经过国务院会议审议批准颁布,并在推行中逐步得到完善;党的十六大之后,以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体对公务员法的立法工作极为重视,胡锦涛同志多次主持中央政治局常委会研究讨论,确立制定公务员法的重大原则、审议公务员法草案、审议工资制度改革方案、审议公务员法实施方案等,胡锦涛同志与其他中央领导同志对公务员法的起草、审议与实施,分别作出了重要批示和口头指示,并在有关会议上发表讲话,保证了公务员制度的正确方向和顺利发展。

从这一过程中,我们还可以看到,我国公务员制度是在干部人事制度改革不断深化中逐步完善起来的,是全国上下集思广益的成果。我国公务员制度总结了长期以来我国干部人事管理的经验,借鉴了古今中外人事管理的科学方法,并在深化干部人事制度改革过程中不断总结、不断完善。从公务员制度的研究提出到颁布公务员法,每个发展阶段都进行过充分调研论证,前后十数次在全国范围内征求意见,它凝结了各级党政机关领导、全国组织人事部门、广大机关干部、有关专家学者及关心公务员制度的社会各界人士的集体智慧。当然,这其中更包括在各个阶段直接参与其事的工作班子同志们的才智学识和辛勤努力。

自我国宣布建立公务员制度以来,有四位人事部部长毫无选择地把建立和推行公务员制度当作了自己的主要工作,他们以自己的称职工作为公务员制度的不同发展阶段,作出了别人无法替代的贡献。第一任是赵东宛部长,他顶住了1989年政治风波给推行公务员制度带来的不利影响,坚持试点,坚持正面宣传,终于迎来了全面推行的春天;第二任是宋德福部长,他在公务员条例实施中坚持创新,结合实际情况及人民群众关心的问题,一年突出一个重点,有节奏地全面推进,用四年时间基本完成制度入轨工作,以后逐步完善;第三任是张学忠部长,他长期分管过公务员制度推行工作,根据中央有关领导的指示,担任了中组部、人事部“公务员法起草领导小组”第一任组长,选定了工作班子,领导确定了起草工作的指导思想和公务员法的基本框架;第四任是张柏林部长,他接任公务员法起草领导小组第二任组长,他坚持正确的立法思想,领导完成了公务员法(草案)的起草任务,出色地完成了公务员法审议期间上下左右的协调沟通工作,并按照中央有关领导的要求,担任公务员法实施协调小组组长,具体领导了公务员法实施的开局工作。

作为一本以亲身经历为线索的书,自然在写法上与其他介绍或阐述制度的书不同,为了记叙的方便,我采用了第一人称的方法,顺其自然,有叙有论,夹叙夹议。在阐述观点体会时,我采取的办法是:过去说过的,不再泛泛地重复。公务员条例出台后、公务员法出台后,我先后作为副主编参加了《〈国家公务员暂行条例〉释义》、《新编国家公务员制度教程》、《〈中华人民共和国公务员法〉释义》、《〈中华人民共和国公务员法〉教程》等书的编写,并承担了统稿或“统一审改”工作。在这些集体著作里,我已融入了自己的基本观点和认识。如果在本书里再大段重复过去说过的话,对读者来说没多大意思;对我来说,也难以记叙在当初研究时的实

际思考,难以发表在集体著作里不好表述的一孔之见。所以,本书不拘体例,求真求实,记叙往事,直陈拙见。当然也要说明,我的一些观点和体会并不是我头脑里固有的,而是在长期的研究和实际工作中,受了其他同事的启发和影响才形成的。

书稿写成后,本打算请一位德高望重的领导同志写篇“序”。但另一想,领导同志大都很忙,如果要认真对书稿看上一遍,恐怕这时间搭不起;如果大致浏览一下,恐不放心,因为本书既有记事,也有议论,其中难免有写多写少的不足之处、或对或错的不当之言。这样想来,倒不如“自编自导”,写一个“前言”更为妥当。顺便说一句,我现在已从部门副职的领导岗位上退下来了,说话再无“代表单位”之嫌,这“文责自负”自然也成为现实的唯一选择了。

在书稿付梓之际,我仅代表我个人,向在研究公务员制度、起草公务员条例和公务员法过程中,曾给我指导教诲的各位领导、曾给我启发帮助的各位同事,表示感谢!另外,我写书仍用的是旧式的“爬格子”方法,打字任务是由秘书张健同志承担的,在此亦表示感谢!还要感谢中国人事出版社的领导与有关同志为本书顺利出版所作出的努力!

作 者

2007 年 1 月

目 录

前 言	(1)
第一章 公务员制度的产生	(1)
一、干部人事制度改革势在必行	(1)
二、邓小平同志关于干部人事制度改革 的重要思想引导改革逐步深入	(5)
三、公务员制度提出前的干部人事制度 改革专题研究	(12)
四、干部人事制度改革专题组的成立与 第一阶段工作	(19)
五、公务员制度的提出与确定	(26)
六、需要说明的几个观点	(52)
第二章 公务员制度的论证与试点	(59)
一、研究并适时调整推行公务员制度的 工作思路	(60)
二、关于建立和推行国家公务员制度的 汇报提纲	(65)
三、积极开展试点工作	(86)
四、修改《国家公务员暂行条例》(草案)	(94)

第三章 公务员条例的实施	(116)
一、印发公务员制度实施方案并相应 进行工资制度改革	(116)
二、宣传培训掀起高潮	(121)
三、一年一个重点,推动实施工作不断深入	(123)
四、采用多种形式促进推行工作	(128)
第四章 公务员法的起草与审议	(138)
一、公务员法起草工作的启动	(138)
二、党中央、国务院高度重视	(149)
三、草案的形成充分体现集思广益精神	(154)
四、全国人大常委会一审公务员法草案	(169)
五、两次会议审议之间的草案修改	(172)
六、公务员法二审表决通过	(179)
第五章 公务员法对条例的发展及其立法思想 (以公务员法章次为序)	(188)
第六章 收尾的话	(254)
一、公务员法实施工作顺利展开	(254)
二、祝公务员制度健康发展	(258)
 附 录	
(一) 中华人民共和国公务员法	(261)
(二) 国家公务员暂行条例	(282)

第一章

公务员制度的产生

一、干部人事制度改革势在必行

新中国建立以后,党和国家在总结革命战争年代党的干部工作经验和革命根据地政权建设中干部工作经验的基础上,适应社会主义革命和社会主义建设的新情况,同时借鉴了苏联的一些干部管理工作经验,逐步确定了我国干部人事工作的方针和原则,制定出台了一系列干部人事管理的政策、规定,形成了一套基本符合当时需要的干部人事制度。一些重要的管理制度,如任免制度、奖惩制度、退休退职制度、调配制度、工资福利制度、高等学校毕业生分配制度、军队干部转业安置制度等,都相继建立起来,使干部人事管理工作基本有章可循。“文化大革命”期间,干部人事管理工作已无法正常进行,干部人事制度遭到严重破坏。“十年动乱”结束后,干部人事管理的正常秩序逐步恢复。

应当说,新中国成立后逐步形成的干部人事制度,曾在“文化大革命”前的社会主义革命和社会主义建设中发挥过重要作用,为巩固人民政权、恢复国民经济、完成国家在工业、农业、国防和科

学技术等方面的建设计划提供了各类人才保证。但是,党的十一届三中全会以后,随着国家工作重点的转移、经济体制改革的逐步深入和政治体制改革逐步展开,原来这套传统的干部人事制度的弊端就逐渐暴露出来,越来越不能适应形势,改革势在必行。

改革开放之初,传统干部人事制度与新形势不相适应的矛盾突出表现在三个方面:

第一,“十年动乱”后矛盾突显,机构膨胀,干部老化,不改革难以为继。据有关资料显示,“文化大革命”中国家干部被立案审查的占到当时干部总数的17.5%,其中中央和地方党政机关副部长、副省长以上的干部被立案审查的达75%。粉碎“四人帮”后,党和国家的政治生活与社会秩序逐渐恢复正常,大批冤假错案相继得以平反,全国约有300万名干部被平反,其中大批干部恢复了工作或得到重新安排,大批老干部担任了中央和地方的领导职务,领导干部职数大量增加。例如,从1977年至1981年的5年中,国务院增设了48个机构,部委、直属机构和办公机构达到100个,有的部有正副部长几十个(见迟福林、田夫主编《中华人民共和国政治体制史》中央党校出版社1998年版,第342、380、405、406页)。当时机构编制和干部人事管理方面所表现出来的突出问题就是:机构膨胀,人浮于事,干部队伍年龄偏大、文化偏低。这种状况,必然带来党政机关官僚主义严重,效率低下,缺乏活力,不只是四个现代化毫无希望,就连国家机器的正常运转也难以为继。造成这一情况的原因虽然与“文化大革命”这一特殊历史背景直接相关,但从制度上说,则暴露出传统干部人事制度新陈代谢机制不健全,干部能进不能出,缺乏正常的退休制度和新老交替办法,实际存在着领导干部终身制等问题。

第二,现代化建设急需各类大批人才,干部人事制度缺乏科学的培养选拔和竞争择优机制,不能适应需要。国家工作重点转移

到以经济建设为中心的轨道上后,各行各业急需大批的适应现代化建设需要的高素质人才。而长期以来,传统干部人事制度存在着“大锅饭”、“铁饭碗”的弊端,窒息人才积极性的发挥;干部不能流动,学非所用、用非所学的现象比较普遍;培训制度不健全,人才知识老化;选拔办法不科学,压制竞争,优秀人才缺乏脱颖而出的渠道。如不解放思想,勇于改革不利于人才成长的干部人事制度,大力开发人才资源,那么四个现代化就会因为得不到大批合格人才,而成为一句空话。

第三,与计划经济相适应的干部人事管理体制,难以适应经济体制改革逐步深入的新要求。这一矛盾在改革开放之初就有所暴露,以后则成为干部人事制度改革不断深化的本质原因。新中国成立后,我们一直将所有“国家干部”实行高度集中统一的管理,统一录用,统一调配,统一工资福利制度。这种管理体制是与计划经济相适应的,但在经济体制改革逐步走上建立社会主义市场经济体制的轨道后,上层建筑一定要适应经济基础的客观规律便要求干部人事制度进行根本改革,以建立与社会主义市场经济相适应的干部人事管理体制。

传统干部人事制度与改革开放后的新形势不相适应的矛盾,是在改革中逐步暴露出来的,随着改革的逐步深入,深层次矛盾逐步显露。人们对传统干部人事制度弊端的认识也经历了一个由浅入深的过程。开始人们对传统制度的批评主要集中在干部人事管理所明显表现出来的问题上,如“大锅饭”、“铁饭碗”、干部“部门、单位所有制”、“干部队伍年龄偏大、文化偏低”,“能进不能出、能上不能下”等等。随着改革的逐步深入,人们开始从制度原因上思考传统制度的弊端。归纳起来,传统干部人事制度的弊端主要有四:一是干部队伍庞杂,缺乏科学分类。在计划经济条件下,凡是在党政群团机关、国有企事业单位工作的,以从事脑力劳动为

主的工作人员统称为“国家干部”，用一套制度实行统一管理。这种管理体制是与计划经济相适应的，但无法适应在社会主义市场经济条件下的政企分开、政事分开、政社分开的新情况。这种“大一统”的管理体制也难以做到管理制度的科学化。二是管理权限过分集中，管人与管事相脱节。这种管理权限过分集中的问题，既有革命战争年代管理习惯（那时需要高度集中统一的管理）的影响，也有苏联管理模式的影响。各级干部主管机构直接管理的干部层次多、数量大，主要精力用在微观管理上，用人单位缺乏用人自主权，在一定程度上造成了“管人的不管事，管事的不管人”。三是管理方式陈旧单一，阻碍人才成长。在 20 世纪 50 年代和 60 年代初制定的管理办法，经过“十年动乱”的停滞，又在改革开放之初恢复使用，必然是陈旧不合时宜。这套适用于机关、企业、事业单位所有工作人员的制度，显然难以兼顾各类人才的不同特点，加上制定这些办法时所处时代的局限、体制的束缚，制度不科学、不合理之处在所难免，一套以“管”为主而不是以培养开发为主的办法肯定是阻碍人才成长的。四是管理制度不健全，用人缺乏法治。这是我国干部人事管理工作中长期存在的一大痼疾。管理制度不健全，自然是用人缺乏法治的一大原因。所以，干部人事制度改革深入到一定程度后，录用制度和领导干部选拔任用制度便成了改革的重点。但从我国实际情况看，有了相应制度后，由“领导说了算”的人治现象仍然比较严重。因此，解决用人上的人治现象是一项长期任务。

在深刻指出传统干部人事制度弊端的同时，还应该指出，传统干部人事制度并不是从一开始就是一套百弊丛生的制度，即使进入改革开放的新时期之后，这套制度也不是已经一无是处，其弊端主要是老规定与新形势之间的矛盾，是重点转移、体制转轨所带来的不适应。传统制度所包含的正确的干部路线和方针政策及用人

原则,都是需要继承和发展的。

说到底,我国的干部人事制度改革是属于社会主义制度的自我完善。改革的实质是一种“扬弃”,即对传统干部人事制度既克服又保留,既变革又继承。不继承我们就失去了基础,不变革我们就不能前进;只有辩证地把握这种不断“扬弃”的改革实质,正确认识改革内涵,才能全面认识干部人事制度改革所走过的路,正确把握干部人事制度改革继续深化的方向和原则。

二、邓小平同志关于干部人事制度改革的重要思想引导改革逐步深入

邓小平同志是我国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师。他在领导我国改革开放和现代化建设的进程中,始终强调正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。这一思想在他 1992 年南方谈话中有一段非常经典的概括:“中国的事情能不能办好,社会主义和改革开放能不能坚持,经济能不能快一点发展起来,国家能不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”正是从这样一个高度出发,邓小平同志从改革开放之初就十分重视干部人事制度改革和人才队伍建设问题。长期以来,干部人事工作一直强调保密性,在广大人民群众面前始终蒙着一块神秘的面纱。可以想象,如果不是邓小平同志发出一系列高屋建瓴、振聋发聩的重要指示,干部人事制度改革将是改革开放之初很难敢于触及的一块领域,即使触及了也很难深入,更难以作出带有根本性意义的重大改革。所以,我国公务员制度的诞生,首先要归功于邓小平干部人事制度改革思想的指导。

邓小平同志关于干部人事制度改革的思想有着十分丰富的内涵,举其要者,有下列几方面:

(一)从关系我们事业兴衰成败的高度来认识干部人事制度改革问题

四个现代化的目标确立之后,邓小平同志就一再强调要建设一支适应需要的干部队伍。他说,思想路线、政治路线的实现要靠组织路线来保证,“现在我们面临的问题,是缺少一批年富力强的、有专业知识的干部。而没有这样一批干部,四个现代化就搞不起来”,“搞四个现代化就会变成一句空话”(《邓小平文选》第2卷,第221页)。1981年,他在省、市、自治区党委书记座谈会上语重心长地说,“选拔培养中青年干部这个问题太大了”,“这是个战略问题,是决定我们命运的问题”(同上,第384页)。1982年他又讲,如果不搞机构改革和干部制度改革,就只能眼睁睁地看着党和政府机构缺少朝气、缺少效率,工作不能得到更大的成绩,这样下去,“不只是四个现代化没有希望,甚至于要涉及到亡党亡国的问题”(同上,第397页)。1984年,中央作出了《关于经济体制改革的决定》。邓小平同志说:“《决定》共十条,最重要的是第九条,当然其他各条也是非常重要的。第九条,概括地说就是‘尊重知识,尊重人才’八个字,事情成败的关键就是能不能发现人才,能不能用人才”(《建设有中国特色的社会主义》增订本,第78页)。

邓小平同志不仅把人才问题看成是实现四个现代化的保证,而且把它看成是社会主义制度优越性的基本要求之一。他认为,充分发挥社会主义制度的优越性,就要实现三方面的要求:第一,“经济上赶上发达的资本主义国家”;第二,“政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主”;第三,组织上,“造就比这些国家更多更优秀的人才”(《邓小平文选》第2卷,第322页)。邓小平同志并把实现第三条要求看作是实现前两条的组织保证。他指出:“人才问题,主要是个组织路线问题”(同上,第323页)。

(二) 实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化和专业化

1980年前后,邓小平同志等老一辈无产阶级革命家,经过反复酝酿,集思广益,提出了要实现干部队伍革命化、年轻化、知识化和专业化的方针。这是党的任人唯贤、德才兼备的干部路线和标准在新时期的发展。邓小平同志在解释“选贤任能”时说:“贤就是德,能无非是专业化、知识化,有实际经验,身体能够顶得住”(同上,第400页)。因此,在新时期贯彻德才兼备、任人唯贤的原则,就是要全面执行干部“四化”的方针。

邓小平同志一贯强调“革命化”,早在1977年他就说:“要选用什么人呢?要选那些认真学习马列主义、毛泽东思想,在斗争中经得起考验的人;要选那些党性强,能团结人,不信邪的人;要选那些艰苦朴素,实事求是,说老实话,办老实事,做老实人,作风正派的人;要选那些努力工作,联系群众,关心群众疾苦,有魄力,有实际经验,能够办事的人”(同上,第75页)。以后又多次讲到选拔干部的政治标准。1980年初,根据社会主义现代化建设的基本任务,针对1979年一度出现的自由化思潮,邓小平同志指出:“有必要反复强调,我们的干部队伍,必须坚持社会主义道路”,“我们选拔干部,必须要注意了解他是不是坚持社会主义道路”(同上,第261~262页)。后来在《党和国家领导制度的改革》这篇重要讲话里,他明确地概括说:“所谓德,最主要的,就是坚持社会主义道路和党的领导。”提出了要以革命化、以坚持社会主义道路为干部“四化”的前提。

在强调“革命化”的同时,对其他“三化”,邓小平同志也十分强调。特别是针对“文化大革命”后干部队伍严重老化的问题,他在多种场合下强调要实现年轻化,并批评那种对年轻干部求全责备的观点,要求“老干部第一位的任务是选拔中青年干部”。他

说,“年龄的条件不能说得过死”,“但是要看到,这是一个战略问题”(同上,第361页)。“今后的干部选择,特别要重视专业知识。我们长期都没有重视,现在再不特别重视,就不可能进行现代化建设”(同上,第264页)。“不管你搞哪一行,你不专,你不懂,你去瞎指挥,损害了人民的利益,耽误了生产建设的发展,就谈不上是红”(同上,第262页)。因此,“我们的干部队伍总要变得比较年轻些,比较有知识,比较懂得业务”(同上,第361页)。

(三)勇于改革,使干部人事制度充满活力,为优秀人才的脱颖而出创造有利的环境

改革干部人事制度,首先要解放思想,这是邓小平同志反复强调的一个问题。1980年1月在中央召集的干部会议上,他在讲到选拔培养人才的问题时就说:“我看还是要开明一点”(同上,第265页)。以后又在《党和国家领导制度的改革》里讲:“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。”要求我们“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,大力培养、发现和破格使用优秀人才,坚决同一切压制和摧残人才的现象作斗争。”1982年又说:“选贤任能也是革命”(同上,第401页)。

不管是对机关干部,还是对专业技术人员,邓小平同志都主张“不能论资排辈”。他说,“我们说资本主义社会不好,但它在发现人才、使用人才方面是非常大胆的。它有个特点,不论资排辈,凡是合格的人就使用,并且认为这是理所当然的。从这个方面来看,我们选拔干部的制度是落后的。论资排辈是一种习惯势力,是一种落后的习惯势力”(同上,第225页)。对于提拔干部,邓小平同志针对“文化大革命”中的错误做法,曾反对“用坐火箭、坐直升飞机的办法提拔干部”,但也强调指出,要“打破那些关于台阶的过