

中国公务员制度之探讨

ZHONGGUOGONGWUYUANZHIDUZHI TANJI

● 辽宁省人才研究开发中心 编

目 录

干部人事制度改革与公务员制度	刘俊林 (1)
谈我国干部人事制度改革的基本思路	胡振民 (11)
关于我国公务员制度特色的几点思考	张子道 (25)
实施国家公务员制度几个问题的探讨	尚文化 (31)
关于建立国家公务员制度的若干思考	马 艾 (36)
——从西方文官制度的经验看我国公务员制度建设 中的几个问题	李永林 (45)
建立我国公务员制度的法律保障	张仁松 (51)
制定《职位分类法》是推行国家公务员制度的 基础	全志敏 (56)
建立国家公务员职位分类制度初探	赵 丽 (65)
职位分类及其沿革	袁德君 刘 莹 (74)
谈谈业务类公务员职位说明书的制定	王 骏 (81)
关于制定市级业务类公务员岗位规范的 探讨	戴铭久 臧玉璞 朱君亭 (88)
国家建材局的机构改革和公务员制度试点工作	赵金龙 (100)
谈政府机关现有工作人员向国家公务员 过渡的基础条件	唐洪仁 姬养州 (106)
政府机关现有工作人员向国家公务员过渡 的对策意见	修吉仁 南景宏 张金兰 (112)
谈国家行政机关工作人员向公务员过渡 问题	阎国玉 (122)
县政府机关工作人员向公务员过渡的对策 探讨	禹宾熙 肖凤清 史志刚 (129)

分段更新

——谈谈如何保持国家公务员队伍合理的

年龄结构 张松林 (136)

论公务员任用制度中的竞争机制 黄建国 (141)

业务类公务员考任制初探 刘铁岩 (150)

业务类公务员实行考试录用制度的理论与实践 ... 于秀芝 (155)

业务类公务员考试录用实践研

究 于文运 赵长敏 刘晓峰 (163)

关于建立具有中国特色的国家公务员考试制度的几点设想

——浙江省外经外贸业务人员招聘考务工作反

思 丁 坚 (183)

公开公正 平等竞争 择优任用 量才任用

——丹东市政府机关补充干部实行考任制度的

实践 王 均 (193)

论国家公务员的考绩晋升制

度 姚 强 吴 辉 杨志刚 (200)

试论建立有中国特色的公务员考核制度 高 虎 (212)

对建立国家公务员公务活动分析制度的探讨 李 一 (221)

谈谈政务类公务员实绩的可评性与模糊性 冯俊英 (229)

试谈建立国家公务员《考核法》 施留峰 张跃坤 (236)

试论我国公务员考核制度 赵 冬 王宏科 (241)

关于建立国家公务员培训制度的思考 曲 苏 (248)

公务员管理机构人员岗位培训试点的做法 姜齐楠 (254)

消除封建宗法宗族观念 建立新型的公务员回避

制 李 军 (271)

论国家公务员的监督制度 吴 江 (278)

论国家公务员制度中的监控机制 刘炳辰 (288)

试论对政务类公务员的民主监督 刘振伟 (293)

对公务员实行民主监督的思考	刘万斌 王兆奇 (300)
国家公务员要以德养廉	盛美礼 (308)
谈谈人事机构的结构优化	陈为玟 (314)
英国文官制度的深刻根源存在于经济之中	唐宏中 (324)
竞争·激励·监控三机制并举	
——战后日本国家公务员制度给我们的启	
示	徐 平 陈丽华 (328)
香港公务员制度和人事管理的若干特点	王高岑 (336)

干部人事制度改革与国家公务员制度

刘俊林

关于在我国建立国家公务员制度，是大家比较关心的一个问题。要正确地全面地理解国家公务员制度，又需要了解整个干部人事制度的改革。因为建立国家公务员制度，毕竟是我国整个干部人事制度改革的一个组成部分，要了解这一部分，就需要了解整体，从整体上来了解这一部分，就能比较清楚地知道它的来龙去脉。

一、干部人事制度改革的现状分析

党的十一届三中全会以来，特别是1982年机构改革以来，各地方、各系统、各部门，在干部人事制度改革方面，做了许多探索和实验，取得了许多好的经验，在某些方面有了比较大的突破。

第一，干部“四化”方针的确立和执行，使我们的干部队伍，特别是各级领导班子的状况发生了显著的变化，各级领导班子的年龄结构、专业结构、知识结构，都有明显的改变。据统计，全国共提拔56万名中、青年干部担任县以上领导职务，已有287万老干部离休退休，干部的新老交替基本上是实现了正常化。在新提拔的这大批中青年干部中，绝大多数同志工作朝气蓬勃，勇于开拓，富有成效，一时不适应工作需要或不胜任现职的，所占的比例很小。这几年改革、开放、搞活，各项事业的发展，所以取得伟大的成就，是和这几年各级领导班子卓有成效的工作分不开的。

第二，在废除领导职务终身制方面，有了比较大的突破。主要表现在三个方面：一是中央、国务院建立了干部离休退休制度，尽管在执行中还存在一些问题，但毕竟有了制度，因此才有

一大批老干部离休退休；二是从1986年到1987年这两年，各地在调整不胜任现职领导干部的工作上，取得了明显的成效，开始打破了领导职务只能升，不能降，只能上，不能下的局面；三是在许多地方和部门扩大了任期制的范围，不仅是选举产生的实行任期制，委任的一些干部也实行了任期制，任职期间不称职或表现不好的调整下来，安排其他工作。

第三，在改革干部管理体制、下放干部管理权限方面前进了一步，基本上做到了下管一级，特别明显的是企业有了用人自主权，而且，这种自主权有越来越扩大的趋势。

第四，在任用形式方面，也做了许多改革试验，开始打破了单一的委任制模式。乡、镇干部普遍实行了聘任制；不少地方又搞了公开招聘领导干部；全国的科技干部普遍实行了专业技术职务聘任制；不少事业单位，如学校、医院、科研所，实行了民主选举领导干部。

第五，在相当大的范围内，实行了机关工作岗位责任制。在此基础上，不少地方又发展为任期目标责任制。这种任期目标责任制，不仅在企业推广的比较广，而且在党政机关的某些部门也实行了任期目标责任制。

第六，干部人事工作的民主化，有了一个好的开端。在选拔干部时，不少地方实行民主推荐或民意测验办法确定选拔对象，用民主评议或民主考评的办法调正不称职干部。这项改革有很深远的意义，它标志着群众在选拔领导干部上，有了更多的发言权和选择权，使干部增强了群众观点和民主意识；为干部能升能降找到了一条出路；开始打破了干部人事工作的神秘化和手工业方式，提高干部人事工作的透明度。这项改革，在干部制度的历史上，是个成功的创造。

第七，不少地方和部门，在录用干部时，实行面向社会、公开考试、择优录用，效果很好。有些大学，改革了毕业生由国家统一分配的办法也参加招考，考不上的自找职业。转业军人也实行了岗前培训。

第八，在不小的范围内实行了干部交流。这种交流，多半是与机构改革、调整班子同时进行的，交流的面也是比较大的。现在县长、县委书记由本县人担任多年的比较少了，省一级干部交流的幅度也比较大。同时，有些地方实行了干部任职回避制度，社会反应也很好。

第九，干部培训开始步入正轨，规模大了，速度快了，而且开始向着岗位培训、专业培训的方向发展。

第十，在全国建立了一支数量比较可观、门类比较齐全、素质较好的后备干部队伍。这几年提拔的领导干部，有相当一批就是从后备干部中提拔起来的。

从以上可以看出在党中央的领导下，在各级党委和组织人事部门的积极努力下，干部人事制度改革进行了多方面的试验，取得了很大成绩，有了突破性的进展。但在肯定成绩的同时，也应当看到这些改革的局限性。主要表现在三个方面：第一，这些改革，多数属于单项改革，没有配套措施，因此，难以顺利推行；第二，大多数属于试验性、探索性的改革，定型的不多，还没形成全国共同遵守的统一规范；第三，虽然这些对改变现行干部人事制度的某些缺陷起了积极作用，但还没有根本触及干部人事制度的主要弊端。

二、干部人事制度改革的历史背景

首先应当明确，我国现行干部人事制度形成的历史渊源和所起的历史作用。我国现行的干部人事制度，是在民主革命时期、社会主义改造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，我们党明确地提出和确立了德才兼备、任人唯贤的干部标准，先后建立了干部考察了解制度、干部鉴定制度、干部交流调动制度、提拔干部集体讨论制度、退休制度、奖惩制度，等等。在这些政策、制度的指引下，培养造就了一批又一批治党、治国、治军的领导骨干，培养造就了大批各行各业的专门人才，由于他们的辛勤工作，我国社会主义改造、社会主义建设以及这

几年进行的各项改革，都取得了举世瞩目的成就。应当说，过去的干部人事制度，有成功的一面，也有不成功的一面，肯定一切或否定一切都是不对的，应当用辩证的观点、发展变化的观点，进行科学的利弊分析，继承好传统，革除旧时弊，改善、健全、发展我们的干部人事制度，使它适应新时期任务的需要。这是当前改革干部人事制度的主要任务。

其次应当看到，新时期对干部人事制度提出的新要求。以党的十一届三中全会为标志，我国进入了一个新的历史发展时期，全党的工作重点转移到建设四个现代化上来，特别是经济体制改革的深入发展，对干部人事制度提出了许多新的要求。第一，搞活经济要靠搞活人才来保证，这就需把人才管理搞活，统得过死，管得过多，难于把人才管活，经济也就活不起来。第二，四化建设要求培养造就大批各行各业的管理人才和专门人才，而且要有很高的素质，要使优秀人才脱颖而出，要有合理的干部队伍结构。第三，按照政治体制改革的要求，在干部管理上也要体现党政分开、政企分开。在党政、政企分开以后，既要加强党的领导，又要加强政府的宏观管理职能，建立强有力的政府工作系统，这就需要集聚一大批精英人才来从事行政管理工作。第四，随着各项事业的全面发展，要求把管人和管事既紧密结合又合理制约，在宏观管理的制约下，充分发挥地方、部门、单位用人的积极性和主动性，即解决管人和管事脱节的问题。第五，商品经济的发展，要求把竞争机制引入到干部人事管理制度中，使各种人才在竞争中脱颖而出，在竞争中做到合理使用，在竞争中各尽其能，各展其长。这些新的要求，是现行干部人事制度满足不了的，必须进行全面改革，形成一套适应新形势、新任务要求的新的干部人事制度。

第三，弄清现行干部人事制度的主要弊端。主要弊端究竟是什么？多年来说法不一，有人讲是能上不能下，能官不能民，能进不能出；有人说是考核不严、奖惩不明；有人说是任人唯亲、裙带关系；也有人说是铁饭碗、大锅饭。这些问题都反映了干部

人事制度上存在的缺陷。但都没有抓住主要缺陷或根本缺陷。主要缺陷，“十三大”报告明确概括为四句话：

第一句话是管理对象笼统庞杂。无论是党和国家机关工作人员，还是群众团体的工作人员，也无论是企事业单位的管理人员，还是各类专业技术人员，统统都做为“国家干部”来管理。干部概念这样笼统庞杂，各类人员又有各自的特点，用一种模式、一种办法去管理，无论如何是做不到科学管理的。

第二句话是管理权限过分集中。凡是国家干部，都由各级党委统一管理，造成党政不分、政企不分，管的过多、统的过死。建国以来，在干部管理体制、管理权限上曾经做过多次调整，但多半是管得多一点还是少一点，是一家管还是几家管的调整，都没有改变党委统一管理这个体制。这是在过去那种集中统一的政治体制、经济体制下形成的，在当时的历史条件下，是起了积极作用的。而在政治体制、经济体制实行改革以后，就越来越暴露出不适应新形势的需要了。

第三句话是管理方式陈旧单一。忽视各类人员工作性质、社会责任和职业特点的不同。用管理党政干部的办法管理各类人员，因而产生了一切以行政级别划线。对企业、事业单位、群众团体，都要定一个行政级别，即省军级、地师级、县团级，对这些行业的工作人员也要定部级待遇、厅局级待遇，或是处级待遇，以确定其工资、看文件、听报告、乘坐车船飞机、住宿等标准。我们的社会主义事业越来越发展，行业越来越多，分工越来越细密，用那种粗放的、陈旧的、大一统式的管理办法，是管理不好各行各业中的各种人员的。

第四句话是管理制度不健全，用人缺乏法制。我们现在选拔使用干部存在某种程度的人治现象，不是以法管人，而是以长官意志行事，主观随意性比较大。

由于存在上述弊端，就造成了三难：即优秀人才脱颖而出难；平庸无为者淘汰难；用人上的不正之风根除难。严重地挫伤了广大干部的积极性、主动性、创造性，使本来应该生机盎

然的社会主义干部制度，在很大程度上失去了应有的活力。

第四，明确干部人事制度改革的方向目标。干部人事制度改革总的要求是：要从我国的实际情况出发，认真总结和吸取历史经验，正确借鉴外国的科学方法，继承好传统，革除旧时弊，逐步建立起一套管理形式多样的、民主法制健全的、具有生机与活力的干部制度，逐步实现人事管理的民主化、科学化和法制化。在改革中，要贯彻和体现注重实际、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则，为优秀人才的脱颖而出与合理使用创造良好的社会环境，为国家的长治久安和四化建设提供组织保证。

根据这样的要求，整个干部人事制度改革的基本格局，可以大体上做这样的概括：（1）改变集中统一的管理体制，实行科学的分类管理；（2）建立有中国特色的国家公务员制度；

（3）把竞争机制引入干部人事管理制度。我个人理解，这个格局，也正是十三大报告中关于干部人事制度改革的基本思路和基本精神。在这个总的精神指导下，我们再来研究探讨国家公务员制度问题，就能够理解得更深刻一些了。

三、建立有中国特色的国家公务员制度

党的十三大提出建立国家公务员制度，国内国外反映强烈，令人耳目一新，为之振奋。在我国建立国家公务员制度，是一种创举，既没有现成经验，也没有现成答案，需要总结、借鉴国内外的经验，经过反复深入地研究探讨，提出可行性设想。十三大报告关于国家公务员制度的论述，就是经过一年多的研究探讨形成的。正确认识和积极推行国家公务员制度，必将对整个干部人事制度的改革起到推动作用，产生重大影响。

（一）公务员的含义和范围。国家公务员的含义，正如十三大报告所讲的，是指执行国家行政权力、管理国家公务的人员。这里不是讲的执行国家权力，而是讲的执行国家行政权力。国家权力与国家行政权力，是不一样的。执行国家行政权力、管理国家公务的，是各级政府的工作人员，不包括其他国家机关。有的文

章讲,国家公务员即国家机关工作人员,这种解释是不对的。国家机关包括了国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关。而我们的国家公务员,仅仅包括国家行政机关工作人员。为什么仅把国家行政机关亦即各级政府的人员作为国家公务员呢?主要有几个考虑:①这四大机关的性质各不相同。国家权力机关是立法机关,是国家的最高权力机关。而国家行政机关则是行政执行机关,审判机关是依据国家法律独立审判案件,检察机关是依据国家法律独立检察案件。机关性质、职能各不相同,机关工作人员的工作性质也有很大差别,不宜把四大机关的所有人员都作为公务员。②按照国外的惯例,公务员一般不包括法官,因为法官须向法律负责,而公务员是向行政首长负责。有些国家把法官也算做公务员,但作为特别职,不适用国家公务员法,实际上特别职公务员是个名义。③如果把四大机关的人员都作为公务员,那么,公务员的主管机关不好确定。现在我们成立国家人事部,作为国家公务员的最高管理机关,但是国家人事部作为国务院的一个职能部门,不便去管人大、法院、检察院的人员。如果四大机关都由一个部门统一管起来,要么还是党政不分,仍由党委管理,要么就要成立一个国家人事院了。这两种方法,都是不现实的。④我国建立公务员制度刚刚起步,在初创时期,公务员的范围宜窄不宜宽,目前,只是在政府机关建立公务员制度,比较稳妥。

(二)公务员的分类。十三大报告讲公务员分为政务类、业务类。政务类公务员是依据宪法和组织法进行管理,业务类公务员实行常任制。

公务员要实行职位分类,在未实行职位分类以前,先把业务类公务员划分成三类:①行政执行类,包括各级政府职能部门从事业务工作的人员;②专门技术类,主要指在纯技术岗位上工作的人员,如机关的医生、财会人员、档案管理人员、电子计算机操作人员、专门翻译等,不包括搞业务工作的工程师、高级工程师、经济师、高级经济师等;③机关事务类,即后勤管理人员。

为什么业务类公务员要分为三类？一是政府工作人员的工作岗位、工作性质不同。行政执行类人员是参与决策、执行政策、从事业务工作的；专门技术人员不参与行政业务工作；后勤工作人员就是管生活服务。不能把这些不同性质、不同岗位的人搅在一起。二是资格条件、录用方式不同。录用行政执行类人员的资格条件之一，应当是具有大学本科以上文化程度，还有其它条件；而录用机关事务类人员不一定要求本科毕业，高中以上就可以；而任用专门技术类人员，不一定主要看文化程度，只要有专门技术资格证书，符合要求就可任用。三是晋升的路线和方法不同。行政执行类人员的晋升，可由科员、主任科员向上升；机关事务类人员也可按此晋升，但要跨类晋升，就要受限制。如从机关事务类里选人到行政执行类里晋升处长、局长，就要经过行政学院的培训，考试合格后才能晋升，不能象现在这样，搞后勤工作的人随便拉到机关业务部门去当处长、当局长，或把医生提拔成业务局的处长、局长。行政执行类人员如到机关事务类部门晋升，可以不受限制。意思是从低类向高类晋升要有限制，由高类到低类晋升可以不受限制，目的是保证行政执行类人员的质量。这类人员的质量有了保证，行政效率的提高也就有了保证。四是实行分类后，有利于逐步向职位分类过渡。

（三）建立公务员制度的意义和必要性。在我国建立国家公务员制度，根本意义在于保证政府工作人员的优化、精干、廉洁、稳定、高效，提高政府工作人员的素质，提高政府工作效率，真正形成一个强有力的政府工作系统，卓有成效地管理国家的各项行政事务。具体地说：①建立国家公务员制度，是形成高效能的指挥系统的客观要求。邓小平同志1982年就提出，要建立从国务院到地方各级强有力的政府工作系统。要实现邓小平同志提出的这个要求，就需要在干部制度上提供一种保证，根据国外的经验，建立国家公务员制度是个比较有效的办法。有了高素质的国家公务员，就可以提高工作效率，就可以达到卓有成效地管理国家行政事务。②有利于造就一大批德才兼备的政务活动家和行

政管理家。行政管理既然是一门科学，就必须有大批懂得这门科学的人来从事行政管理。建立公务员制度，保证公务员职业的相对稳定，再加上培训，不断地更新知识，使他们成为行政管理的行家里手，就可以造就一批又一批的行政管理家。③有利于对国家公务员实行依法管理。整个干部人事管理都要逐步实现法制化，但比较起来在政府系统实施条件较好。可以预料，如能按现在设计的一套办法来做，有可能改变政府系统目前这种人员素质低、臃肿庞杂、人浮于事、效率低下的状况。

(四)、公务员制度的主要内容。现在搞的国家公务员暂行条例，从进口到出口的一系列环节都包括了。包括权利义务、职位分类、考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、调任转任、轮换回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告、人事监督、人事管理。其中，最主要的内容是：

①录用国家公务员，一律采取面向社会，公开考试，择优录用。这样做有利于优秀人才的脱颖而出，有利于把严进口。保证人员素质，有利于克服批条子、走后门、子女顶替、内招等不正之风，消除其滋生的土壤。这是首要的、核心的内容。

②实行功绩晋升制，克服论资排辈、任人唯亲、任人唯熟、裙带关系的现象。能不能晋升领导职务，就看功绩如何，功绩突出、贡献较大，才有资格晋升；工作平庸、无所作为，多年改变不了面貌的没有晋升资格。应当说，评价一个人的能力和水平，应当以功绩、贡献来衡量。坚持德才标准，作到选贤任能。

③按照法定的标准和程序，严格实行考核奖惩。真正做到优劣降，举贤任能，功过分明，赏罚得当，从制度上克服干好干坏一个样，干与不干一个样。

④强化培训。中央、国务院决定，建立国家行政学院和若干地方行政学院，任务有两条，一是培养本科生，毕业后进入国家行政机关；二是轮训一定层次的在职公务员，其中也包括部分职前培训、晋升培训。从企事业单位转到行政机关当处长、局长的，先到行政学院培训，考试合格才能晋升。

⑤建立同国家公务员地位和作用相称的工资福利制度。现在这种工资制度不可能吸引优秀人才来政府工作，要加以改革，使得政府有条件把各方面的优秀人才吸引到政府中来工作。

（五）实行国家公务员制度的主要措施。第一，七届人大已经批准建立国家人事部，作为国家公务员的主管机关。各省、市都要相应地把劳动和人事部门分开，建立独立的人事机构。人事部门的主要任务是建立和推行国家公务员制度。第二，建立国家行政学院。第三，制定国家公务员法。现在先搞一个国家公务员暂行条例，试行一段时间后，把条例变为法，提交全国人大通过。

（六）公务员制度的实施。公务员制度要建立起来，并在全国普遍实行，需要相当长的时间，必须采取积极慎重的方针，有计划、有步骤地进行。目前准备：第一，公布国家公务员条例，一边征求意见，一边试行；第二，选择几个部门和地方进行公务员制度的试点，取得经验，逐步推开；第三，为了有利于国家公务员条例的执行，要制定若干实施细则，包括考试办法、考核办法、奖惩办法以及现在政府人员向公务员过渡的办法等等。现有政府人员不能简单地转为公务员，但也不能都重新来一次考试，要采取一些过渡措施。对干部结构要进行调整，有些要改行，有些要经过培训，有些要经过考核认定等。要使得公务员制度在起步时，就保证工作人员的素质。

（作者单位：中共中央组织部研究室）

谈我国干部人事制度改革的基本思路

胡 振 民

一般说来，干部人事制度的全面改革可以分为两大部分：一是干部人事管理体制的改革。系指有关干部人事管理机构设置及管理权限划分的制度，也可以说是有关干部人事的领导关系和管理关系的制度，即通常人们所说的“管什么人”、“由谁来管”和“怎样管”的制度。二是具体的干部人事管理制度的改革。系指有关干部编制、录用、选拔、任免、升降、考核、奖惩、调动、轮换、交流、流动、监督、检查、工资、福利、退休、退職等的办事规程和行为准则。管理体制和管理制度是不可分割的整体，管理体制是骨架，具体的管理制度是血肉，两者有机地结合在一起，共同构成一套完整的干部人事制度。同时作为社会大系统中的一个子系统，干部人事制度又是与一个国家的经济、政治、文化、社会制度紧密联系在一起。因此，干部人事制度的改革，必然是一个“牵一发而动全身”的复杂艰巨的社会系统工程，既要考虑干部人事制度本身各个环节之间改革的相互配套，又要考虑干部人事制度的改革与社会其他方面的改革相互配套。因此，指导干部人事制度改革必须有一个统筹规划、综合设计、配套进行的总体构想和基本思路。

一、我国现行干部管理体制的确立和发展

任何一个国家的人事管理体制，都不是任意形成和孤立存在的。它既与各国的历史条件、地理环境、文化传统、社会观念有一定的关系，更与各国的经济体制、政治体制紧密相连，互为依存。一个国家有什么样的经济体制，必然有什么样的政治体制，而人事管理体制作为政治体制的重要组成部分，也必然与之相适

应。我国在建国初期和社会主义改造中，基本确立了与计划产品经济相适应的高度集中统一的经济体制和政治体制。与此同时，也基本确立了与这种经济、政治体制相适应的干部人事管理体制。

（一）现行干部管理体制的确立和沿革

革命战争年代，中心任务是打仗。为了适应战争的需要，我们党采取了党政军融为一体的领导体制，与此相适应采取了各级党委及其组织部门对一切干部实行集中统一管理的干部管理体制。1938年11月扩大的中央第六次全会作出的《关于各级党委暂行组织机构的决定》指出：在敌人后方区委以上各级党的委员会设立组织部，管理组织的发展、党员登记、干部的考察征调和分配以及征收党费等。自此，始有地方干部与军队干部在管理体制上的分离。1941年10月，中央政治局通过的《中央组织部业务和半年工作计划》进一步明确指出，除军队系统的干部实行单独管理外，其他干部均由中央及各级党委组织部统一管理。这种体制一直延续到1953年。

建国以后，随着形势的发展变化，干部队伍不断扩大，由组织部一个部门担负统一管理干部的任务，显得力量不足，不能完全适应工作的需要。为此，1950年12月安子文同志就干部管理问题向毛主席和刘少奇同志写了报告，提出了拟仿照苏联共产党的干部职务名称表的办法进行管理的意见，并在这个报告中初步拟就了中央管理干部的职务名单和各级党委管理干部职务的范围，同时还提出了管理的方法和实施这一制度的步骤。经刘少奇同志同意后，由中央组织部开始准备。

1953年11月，中央决定对干部管理办法加以改变，逐步建立在中央及各级党委统一领导下，在中央及各级党委组织部统一管理下的分部分级管理干部的制度，并确定管理的范围是下两级机构中担任主要领导职务的干部。

1957年2月8日，中央发出通知，将中央管理的部分干部委托给各省、市、自治区党委代管。

1957年5月20日，中央批准《中央工业工作部关于改进工业系统干部管理的报告》，对中央管理的干部范围重新做了调整，主要是把中央管理的部分工业系统的干部委托给地方党委管理。

1963年1月，中央批准《组织工作会议纪要》，提出在干部管理上，要加强集中统一，适当扩大中央管理干部的范围。中央组织部《关于改进干部管理制度的几点意见》指出：几年来，中央各部门和各级地方党委都下放了一部分干部管理权限，现在，应该根据中央集中统一的精神适当收回。今后，不再采取层层委托下级党委代管的办法。中央一级，仍然实行由中央领导，在中央组织部统一管理下分部管理干部的办法。

1980年5月20日，随着我国进入了一个新的历史时期，全党工作的着重点已经转移到社会主义现代化建设上来。为了从组织上保证新时期总任务的完成，经中央批准，重新修订和颁发了中共中央管理的干部职务名称表，并针对“文化大革命”的冲击和破坏，重申了分部分级管理体制方面的有关问题。

1984年，根据形势发展的需要，经中央批准，按照对干部管少、管好、管活的原则，中央组织部再次修订了中共中央管理的干部职务名称表，对干部管理办法进行了改革，适当下放干部管理权，原则上只管下一级主要领导干部。

在中央及中央组织部调整干部管理权限的上述过程中，地方各级党委及其组织部门也经历了大体相似的调整过程。从上面的变化过程中，我们可以看出，自1953年以来，我国的干部管理体制，根据形势的发展，虽在不断地进行调整，中央和地方各级党委管理的干部数量有增有减，权限有放有收，但这种增和减，放和收，都是在党委系统进行的，在中央及各级党委统一领导下，由中央及各级党委组织部统一管理下的分部分级管理干部的体制的基本格局并没有改变。

（二）政府人事机构的设置和变化情况

我国民主革命时期，没有政府人事机构，各级党委的组织部门统一管理除军队以外的干部。新中国成立后，组建了中央及各