

干部 向公务员过渡 实务

顾问
主编

程连昌
李如海

曾毓敏

中国人事出版社

1112342
J 630.3
<26>

干部向公务员过渡实务

顾问 程连昌
主编 李如海 曾毓敏

撰写 李如海 余红辉
杨忠先 贾德臣
曾毓敏

徐州师院图书馆



22191753

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

图书在版编目 (CIP) 数据

干部向公务员过渡实务/李如海,曾毓敏主编。-北京:中国人事出版社,1994.11

ISBN 7-80076-488-5

I. 干… II. ①李… ②曾… III. 国家公务员制度-基本知识 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 12544 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

景山学校印刷厂印刷

1994 年 11 月 第 1 版 1996 年 3 月第 2 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 8.75

字数: 190 千字 印数: 1—4000 册

定价: 8.00 元

前言

《国家公务员暂行条例》的颁发实施，标志着我国干部分类管理的格局已经基本形成，我国公务员制度建设已进入一个新阶段。我国公务员主要是指国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。因此，与我国推行公务员制度同步，机构改革后各级国家行政机关中的绝大多数工作人员都将顺利过渡为公务员。

我国干部向公务员过渡是一个全新的课题，它既不同于西方国家由“恩赐官职制”或“政党分肥制”下的官员向公务员过渡，也不同于我国建国初期由战争年代革命干部向和平时期管理干部的转变，而是在总结建国40多年来干部人事管理丰富经验基础上的自我发展与完善，是干部分类管理的产物。其中既包括政府人事管理新旧体制的转换过程，也包括管理制度的重大改革，直接表现则是从“国家干部”向“公务员”身份转变的全过程。本书力求客观准确地反映干部向公务员过渡的全过程。全书共分9章。第1至5章着重阐述干部向公务员过渡的原则和基础、前提和保证，其中还包括干部向公务员过渡的可行性调查等丰富内容。第6至9章详尽地阐述了干部向公务员过渡的方式方法，具有较大的实用操作性。本书的写作目的是供各级政府人事部门建立和推行公务员制度参考，供即将由国家行政机关干部向公务员过渡的人员参考，为关心干部向公务员过渡的各行各业人士提供一本实用性读物。

目前国务院各部门的“三定”（定职能、定机构、定编制）工作正在进行，有关部门已经颁发了《国家公务员制度实施方案》、机关和事业单位工作人员的工资制度改革方案以及有关实施公务员制度的《国家公务员职位分类工作实施办法》、《国家公务员考核暂行规定》等一系列行政法规性文件，这给我们编写此书提供了启发和帮助。

本书由原国家人事部常务副部长、现国家行政学院副院长程连昌同志担任顾问，中国人民大学国家公务员研究所李如海、国家人事部人事科学院曾毓敏主编，参加编写的还有国家人事部的贾德臣、国家统计局的杨忠先和余红辉等同志。由曾毓敏执笔统修并增写了部分章节。在成书的过程中，国家统计局的郑德惠与赵恒斌、中国人民大学的潘宇和李铁燕等同志也对部分章节提供了资料和提出了修改意见。本书还吸收了国家人事部人事与人才研究所1993年6月完成的《中国公务员制度生态环境分析研究报告》课题成果，特向有关同志表示谢意。

李如海

1994年4月

目 录

第一章 干部向公务员过渡的必然性	(1)
第一节 干部人事制度改革的必然性	(1)
一、从 15 年社会变革回顾看改革的必然性	(1)
二、从干部人事管理回顾看人事改革的必然性	(5)
第二节 我国建立公务员制度的必然性	(24)
一、从回顾我国前期干部人事制度改革看建立公 务员制度的必然性	(24)
二、从发达国家的人事管理经验看我国建立公 务员制度的必然性	(34)
第三节 干部向公务员过渡的必然性	(36)
一、从行政机关工作人员的总体表现看干部向公 务员过渡的必然性	(37)
二、从行政管理的专业性看干部向公务员过渡的 必然性	(38)
三、从古今中外的经验借鉴看干部向公务员过渡 的必然性	(38)
第二章 干部向公务员过渡的基础	(40)
第一节 合理设置机构	(40)
一、机构设置的基本原则	(40)
二、我国历次机构改革的回顾	(41)
三、机构改革的新举措	(43)

第二节 合理确定编制	(49)
一、编制管理的基本原则	(49)
二、我国编制管理的回顾	(51)
第三节 合理设置职位	(59)
一、职位设置的基本原则	(59)
二、我国职位管理的回顾	(61)
第三章 干部向公务员过渡的前提	(65)
第一节 合理设计我国公务员制度的框架结构	(65)
一、建立国家公务员制度的指导思想和原则	(65)
二、建立国家公务员制度的操作难点和对策	(66)
三、我国公务员制度的总体框架	(79)
第二节 实行现有人员的合理分流	(83)
一、现有人员合理分流的紧迫性	(84)
二、现有人员合理分流的可行性	(86)
三、现有人员合理分流的途径	(87)
第三节 加强机关的廉政建设	(91)
一、某些国家公职人员和国有单位中存在着腐败 行为	(91)
二、反腐倡廉的对策	(95)
第四章 干部向公务员过渡的保证	(103)
第一节 机关和事业单位工资制度改革的必然性	(103)
一、从结构工资制的不足看机关和事业单位工资 制度改革的必然性	(103)
二、从实行干部分类管理的需要看机关和事业单 位工资制度改革的必然性	(104)
三、从适应社会主义市场经济要求看机关和事业 单位工资制度改革的必然性	(105)

第二节 机关和事业单位工资制度改革的总体思路	(106)
一、1993 年工资制度改革的指导思想	(106)
二、1993 年工资制度改革的总体思路	(107)
三、1993 年工资改革方案的主要特点	(110)
第三节 新工资制度实施中遇到的问题和对策	(114)
一、机关新工资制度简介	(114)
二、机关新工资制度实施中面临的问题和对策	(117)
三、事业单位新工资制度简介	(121)
四、事业单位新工资制度实施中面临的问题和对策	(139)
第五章 干部向公务员过渡的可行性调查分析	(142)
第一节 有关群体对推行公务员制度的态度	(142)
一、调查群体的选择	(142)
二、调查方式的选择	(143)
三、问卷调查表的设计	(143)
四、调查统计分析	(147)
第二节 国家行政机关工作人员向公务员过渡的意向	(149)
一、问卷调查表	(149)
二、基本情况	(151)
三、调查分析	(151)
第三节 干部向公务员过渡的思考	(154)
一、我国“公务员”范围界定的依据	(155)
二、现有行政机关工作人员向公务员过渡应遵循的原则	(156)
三、国家公务员工资水平应与企业大体持平	(159)

第六章 过渡考试	(163)
第一节 过渡考试的重要意义	(163)
一、从中外文官考试的历史回顾看文官考试的重要意义	(163)
二、从国家行政机关人员过渡面临的现实国情看过渡考试的重要意义	(172)
三、从过渡考试的自身特点看实行过渡考试的重要意义	(174)
第二节 过渡考试的实施	(175)
一、注意审查拟参试人员的基本资格条件	(175)
二、注意把握考题的难度	(177)
三、及时发出“安民告示”	(178)
第七章 过渡考核	(180)
第一节 过渡考核的重要意义	(180)
一、从中外文官考核的历史回顾看文官考核的重要意义	(180)
二、从行政机关的人力资源开发看人事考核的重要意义	(187)
三、从试行公务员制度的情况看过渡考核的重要意义	(191)
第二节 过渡考核的实施	(193)
一、明确规定过渡为公务员的条件	(193)
二、明确规定过渡考核的原则	(193)
三、明确规定过渡考核的方法	(194)
第八章 过渡培训	(197)
第一节 过渡培训的重要意义	(197)
一、从中国共产党诞生至新中国成立前的干部培	

训看人事培训的重要意义·····	(197)
二、从新中国成立至“文化大革命”前的干部培 训看人事培训的重要意义·····	(203)
三、从党的十一届三中全会以来的干部培训看人 事培训的重要意义·····	(206)
四、从试行公务员制度情况看过渡培训的重要意 义·····	(210)
第二节 过渡培训的实施·····	(211)
一、加强领导，提高认识·····	(211)
二、抓好骨干培训·····	(211)
三、抓好在职人员的岗位培训·····	(212)
四、建立、健全过渡培训的各项规章制度·····	(213)
五、形成以行政学院为主体、包括各级各类培训 机构在内的公务员培训网络·····	(213)
六、加强培训教材和师资队伍建设·····	(214)
第九章 任期过渡·····	(216)
第一节 任期过渡的重要意义·····	(216)
一、任期过渡有利于维护各级国家权力机关的权 威·····	(216)
二、任期过渡有利于任期尚未届满的行政机关在 职人员认真行使职权·····	(217)
三、任期过渡有利于实现从原有干部人事制度向 国家公务员制度的顺利过渡·····	(219)
第二节 任期过渡的实施·····	(220)
一、确保任期过渡人员的质量·····	(220)
二、严格界定任期过渡的范围·····	(220)
三、做好任期过渡人员的工资套改工作·····	(221)

附录：

国家公务员暂行条例..... (236)

国家公务员制度实施方案..... (253)

国家公务员考核暂行规定..... (258)

国家公务员职位分类工作实施办法..... (263)

第一章 干部向公务员过渡的必然性

随着《国家公务员暂行条例》的颁布，随着我国公务员制度从试点运行到步入实施，干部向公务员过渡已成为人们议论的热门话题。从历史发展的角度看，干部向公务员过渡更是一个必经的重要阶段。为此，有必要探究干部向公务员过渡的必然性问题。

第一节 干部人事制度改革的必然性

干部向公务员过渡的必然性首先表现在党的十一届三中全会以来我国社会所发生的深刻变革，表现在我国干部人事制度改革所包涵的丰富内容，表现在我国广大干部群众勇于开拓和创新的精神风貌。

一、从 15 年社会变革回顾看改革的必然性

我们首先对党的十一届三中全会以来所走过的改革历程作一简要回顾。

（一）关于农村的改革

谈到农村的改革，首先要提及的是我国农民的伟大创举——家庭联产承包责任制。现在市场上粮食供应充足、副食品丰富、日用百货应有尽有，生活水平已有很大提高。这在很大程度上要归功于我国农村的改革，归功于我国农村实行的家庭联产承包责任制。较长一段时间，我国的农业生产处于落后状态，农民的生产积极性调动不起来，产量上不去，生

活水平上不去，并制约着整个国民经济的发展。老办法已经行不通了。怎么办？答案只有一个——改革，改革农村原一大二公的大锅饭、大兵团作战的管理办法，做到农民能勤劳致富、经营致富、管理致富，实现劳动力与土地的优化组合，实行家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制率先在安徽省凤阳县农村出现。该县原是一个十年九荒的贫瘠之地，农民的生活一直很苦。可是实行家庭联产承包责任制之后，粮食产量翻番，农民交足了公粮，作了各项必要的社会扣除之后，自己还能得到很大实惠，收入大幅度提高。当地广大农民赞成实行农业家庭联产承包责任制，该项制度深得民心。于是，中央尊重群众的首创精神，充分肯定家庭联产承包责任制，并积极推广。仅几年功夫，家庭联产承包责任制即在广大农村推开。事实证明，家庭联产承包责任制是适合我国现实国情、调动农民生产积极性的可行途径，再加上基本取消农产品的统购派购，放开大部分农产品价格，使农业生产不断取得好收成，农业跃出低谷，农村经济逐步向专业化、商品化、社会化迅速发展，从而使广大城乡人民得到显著实惠。

15 年来的农村改革还包括一项重要内容，即大力发展乡镇企业。早在 60 年代，我国江浙地区的农村就兴办了一些小企业，长期以来这些企业虽被当作资本主义的东西而对之进行了批判压制、但终究没有绝迹党的十一届三中全会之后，随着改革的春风在广大农村吹送，乡镇企业亦像雨后春笋般地涌现出来。很快地，乡镇企业已发展壮大为一支活跃农村经济的生力军。乡镇企业的发展为农村富余劳动力寻找了出路，为农副产品的加工、转化找到了出路，为农民致富和农村逐步实现现代化开辟了一条新路。据统计，1981 至 1992 年间，

我国乡镇企业总产值、工业产值、上缴国家税金年均增长率分别为 31.3%、30.9%、30.7%。近 7 年来，乡镇企业出口产品交货总额年均增幅达 63%。到 1993 年，乡镇企业已实现总产值 3 万亿元，比上一年度增长 60% 以上，上缴利税 3000 亿元左右。据估计近年来农村社会总产值中有 2/3 来自乡镇企业，1/3 的农村劳动力在乡镇企业就业。进入 90 年代以来农民收入净增部分的一半以上来自乡镇企业。1993 年全国农民新增收入的 2/3 来自乡镇企业^①。时至今日，我国乡镇企业的集约化经营水平和综合生产能力已经大大提高，已经能与国有企业、三资企业等经营实体在激烈的市场竞争中一比高低，有的乡镇企业产品还打入了国际市场，为国家赚取了大量外汇。以乡镇企业为龙头的农业社会化服务体系亦得到很大发展，并进而壮大了集体经济实力，使不少地区的农民已经或正在迈向小康。

（二）关于城市的改革

城市的改革虽起步稍晚，但来势却锐不可当，且呈现出五彩缤纷的局面。城市的改革涉及诸多方面：实行简政放权、党政分开、政企分开、转变政府职能；转换国有企业经营机制，使企业逐步成为独立自主、盈亏自负、风险自担的独立经济实体；强化国有企业的资产管理，确保国有企业在改善经营和管理的情况下资产的保质增值；注意维护企业和职工个人的合法权益，逐步实行企业和职工的双向选择；实行劳动合同制、干部聘用制、优化组合制，做到干部能上能下、职工能进能出、工资随企业的效益而浮动；实行租赁经营、风险抵押承包、股份制、出口代理制；兴办经济特区和高新技

^① 引自《中国劳动报》1994 年 3 月 29 日。

术（产业）开发区；引进外资，发展三资企业；大力发展个体工商业和第三产业；实行价格改革，逐步理顺各种价格关系；实行利改税，大力组织国家的税收；实行金融体制改革；实行外贸体制改革；保护专利、保护知识产权、尊重知识、尊重人才；深化分配制度和保障制度的改革，促进人才的合理流动；大力培育和发展社会主义的市场体系，促进公平竞争；正确处理计划与市场的关系，加强和改善国家的宏观管理；合理确定国民经济和社会发展的战略目标，搞好经济发展预测、总量调控、重大结构与生产力布局规划，集中财力物力进行重点建设，综合运用经济杠杆，促进国民经济更好更快发展，等等。

城市的改革尽管头绪较多，涉及诸多利益调整问题，难度较大，常常是旧的矛盾尚未解决、新的矛盾又产生了，但归根结底，改革是在一步步深化，改革的成绩斐然。尤其是党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》之后，各项改革正在进一步向纵深扩展，我国的改革已进入整体推进的新阶段。今后，国家将立足于解决以下七个主要问题：

1. 做到国有企业能够根据市场经济的要求转换经营机制，采取多种多样的灵活经营方式，除属国家基础项目的企业直接由国家管理外，其余企业可成为股份公司。

2. 转变价格形成机制，由过去的政府定价、调价转为企业自行定价。要使价格的形成逐步符合市场规律，做到大部分中小型企业的产品主要根据市场制定价格。

3. 进一步培育发展生产要素市场，特别是要发展资金市场、技术市场、劳务市场，强化资本市场的法制观念，以法

制来规范市场行为。

4. 加快社会保险制度改革步伐,做到由国家、单位和个人合理负担保险费用,充分考虑各方面的承受能力,协调好企业、事业、机关三者的关系,注意新旧制度的衔接,允许地区之间有所差别,实行专项储存、专款专用,以支定收、略有结余,保证待业、医疗、养老等项保险待遇能够随物价的提高而提高,随人民生活水平的提高而提高。

5. 进一步转变政府职能,还权于企业。政府机构承担的社会事务性工作逐步由社会中介机构办理。

6. 做到科技与经济体制的配套,以发展科学技术提高企业档次,加强企业在国际国内市场的竞争力。

7. 加快诸如公司法、银行法、市场法等有利于改善经济运行机制的法规制定工作。

长达15年的丰富实践告诉我们:改革开放是我国社会主义现代化建设的必由之路,改革出速度、出效益、出成果、出财富、出人才,改革是推动我国经济和社会发展、增强综合国力的极大原动力。15年来的实践还告诉我们,原有建立在高度集权基础上的干部人事管理模式再也不能继续沿袭下去了。

二、从干部人事管理回顾看人事改革的必然性

我国的干部人事管理主要包括考试录用、考核、任免、升降、奖惩、培训、调配、工资、福利、退休等诸多内容,较长时期以来存在的主要问题有:

(一) 干部来源渠道单一,未形成公开、平等、竞争、择优的人才选任环境

长期以来,我国每年新增干部主要来自国家计划内分配的大中专毕业生和军队转业干部。通过公开考试、严格考核

方式直接从社会上录用（或聘用）干部所占的比例极小。通过推荐方式从各行各业中选任的干部也十分有限。对于国家计划内分配的大中专毕业生，国有单位无论编制是否已满，工作是否需要，都必须接收下来，缺乏用人自主权。而被分配的大中专毕业生也很少有选择工作地区、工作单位、工作部门的权利，缺乏择业、择工作环境的自主权。军队转业干部的派遣更是如此，基本上属于安置性质，属于指令性接收任务，极少考虑是否符合单位工作需要和本人意愿。国有单位从何年何月起开创直接从社会上考试录用干部之先例已无从查考。但直到1982年9月，原国家劳动人事部才第一次正式颁发较为正规的《吸收录用干部问题的若干规定》。1989年1月，中央组织部与国家人事部为贯彻公开、平等、竞争原则，把好“进口关”，为推行国家公务员考试录用制度创造条件，虽再次发出了《关于国家行政机关补充工作人员实行考试办法的通知》，该《通知》实际上对公开考试录用国家行政机关工作人员问题仍进行了很多限制，如不准全民所有制单位的工人报考、不准全民所有制单位以外的人员报考、没有本地户口的不准报考，等等。全民所有制单位具有干部身份的人员虽在报考之列，但由于受到原工作单位的种种限制，即使已经被录取也难以更换门庭，单位与个人的意愿往往难以协调一致。早在全国解放之前，党中央就不失时机地培养和调派了数万名干部去开辟新解放区。全国解放后的一段时间干部交流工作也搞得相当不错，“干部来自群众、领导来自基层”的做法受到普遍欢迎。但是后来由于受干部“部门所有制、单位所有制”管理格局的影响以及各地经济发展不平衡等因素的影响，致使干部交流形不成气候，往往只能在主要领导干部之间特别是中高级主要领导干部之间进行。因此近