



社会主义国家 干部管理体制改革

全志敏著

光明日报出版社

政治体制改革研究丛书

社会主义国家 干部管理体制改革

仝志敏 著

光明日报出版社

社会主义国家干部管理体制改革

全志敏 著

*

光明日报出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

北京通县印刷厂

*

开本850×1168毫米 1/32 15印张 389千字

1988年7月北京第1版 1988年7月北京第1次印刷

印数 00,001—10,900册

ISBN 7-80014-145-4/D·0009

定价: 3.85元

前 言

改革的浪潮正在社会主义国家兴起，这是历史发展的必然。社会主义国家历经几十年的改革与发展，虽然取得巨大成就和长足的进步。但是，从世界范围来看，正在兴起的新的科学技术革命和产业革命，对社会主义国家既是一种机遇，又是一种挑战，新技术革命把人们带入一个高度信息化、技术化的社会；生产力的社会化、国际化已成为共同的发展趋势；国际经济联系已由单纯的商品交换，以物易物，变为包括合作生产、共同开发、技术交流、资金融通、提供劳务等在内的经济活动；资源流动、资本流动、人才流动、信息流动已跨出国界，在世界范围内展开，其中人才智力交流，“头脑”的流动，日益占据重要地位。发现人才，培养人才，吸引人才，为我所用，已成为当今世界各国科学技术竞争的核心，也是事业成败，国家兴衰，以及能否继续保持领先地位，或能否在短时间内赶上或超过发达国家的关键。换句话说，科学技术水平的竞争，实质上是发现人才，培养人才，使用人才，吸引人才的竞争，也是各国人事管理理论、人事管理体制、人事管理手段和人事管理方法的竞争。正如我国古语所说：“为政之道，首重得人，人存政举，人亡政息”。

面对新的机遇，新的挑战，社会主义国家都遇到一个如何赶上和超过世界上发达国家的问题。旧模式，旧体制、旧观念已不能适应现代科学技术革命的要求，其出路就在于改革。改革不是哪个人随意主观确定的，也不是哪个人愿意不愿意的问题，而是客观发展的需要、时代的命令，是历史的潮流。何况，社会主义社会，本来就不是一成不变的，而是“经常变化和改革的社

会”。^①它本身就有一个从低级到高级，从不完善到完善的历史进程。在这个意义上说，改革又是社会主义社会本身发展的内在要求，是社会主义各国的普遍现象，是共产主义运动发展的普遍规律。目前，社会主义国家，如果不进行改革，就违背了社会主义社会是经常变化和改革的社会的客观发展规律，就没有出路。同时，社会主义国家如果不进行改革，就无法应付西方发达国家的信息化和电子计算机化的挑战，就会进一步拉大同发达国家的差距，就难以在国际竞争中取胜。此外，社会主义国家如果不进行改革，就不能面无愧色地迎接21世纪的挑战。

当前，我国正处在建设社会主义初级阶段。随着经济体制改革、科技体制改革、教育体制改革的深入发展，政治体制改革也已出台，领导体制改革、干部体制改革业已列入紧急议事日程。为了顺利地改革我国现行的干部管理体制，逐步建立起一套具有中国特色的社会主义干部制度，使干部管理制度化、法律化、科学化、现代化和高效化，一方面，要认真总结和汲取新中国成立前后，特别是党的十一届三中全会以来干部制度改革的成功经验，并在新的基础上进行再认识、再提高，使之适应新时期的新要求、新特点，建立新制度，采取新措施，运用新办法；另一方面，也要正确地学习、研究和借鉴外国人事管理方面的有益经验，如苏联东欧国家和其他社会主义国家在干部管理方面的成功经验，以及西方文官制度方面的有益经验。当然，世界各国与我国的国情不同，在学习、研究和借鉴它们的经验时，一定要从我国实际情况出发，经过分析、比较，取其精华，为我所用。

我国正在开展的政治体制改革，其内容很广，包括党政分开，权力下放、机构改革、领导体制改革和干部管理体制的改革、民主与法制，等等。它是一个浩大的社会系统工程，涉及许多方

^① 《马克思恩格斯全集》，第33卷，第443页。

面、很多关系，涉及千家万户。但是，集中到一点，就是要通过领导体制改革和干部体制改革，克服官僚主义，提高办事效率，调动基层和广大人民的积极性，充分发挥社会主义制度的优越性，加速社会主义现代化建设事业的进程。就是说，领导制度、组织干部制度解决好了，我们事业的胜利就有了可靠的重要保证。正如邓小平同志所说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。^①同样，好的领导制度、好的组织人事制度可以保证不因领导人的更迭和领导人注意力的转变而发生社会动荡，引起经济混乱。也只有有了好的领导制度、好的组织人事制度，才能坚持好传统、好作风；坏人、坏事、坏毛病才能得到遏制；组织机构的生机、活力才能体现出来；广大干部群众的积极性才能得到充分的发挥；社会主义民主化和法律化才能实现。所以说，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。”^②

为了配合政治体制改革，搞好领导体制、干部体制改革，本书从国际共产主义运动大背景，从苏联东欧国家和我国体制改革的理论与实践，从体制改革经历的4个重要阶段，从宏观到微观，对社会主义国家干部制度的建立和发展，以及干部政策、干部标准、干部的选拔任用制度、后备干部机制、干部四化、考评、监督、奖惩、工资、福利、退休、人事立法等等方面，作了系统的介绍和分析，并提出了一些自己的看法。同时，对干部制度改革的发展趋势作出展望，还提出建立“当代人事管理系统学”新学科的设想。目的在于借鉴苏联东欧国家以及其他国家的改革经验，汲取它们改革的教训，以建立具有中国特色的社会主义干部

^{①②} 《邓小平文选》，人民出版社，第293页。

管理体制。这也就是本书写作的出发点。作者深信“我们的制度将一天天完善起来，它将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素，成为世界上最好的制度”。^①

由于社会主义国家的体制改革，领导体制和干部体制改革方兴未艾，正处在向前发展的过程中。在发展中它们的改革理论和实践会更加丰富、多采，因此，仍需继续进行跟踪性的研究。从这个意义上来说，本书的比较研究，只能是初步的和不全面的。为了进行比较分析，作者在撰写中参考了国内外有关研究成果。郭孝清同志曾对本书的内容提出许多宝贵的意见和建议，在材料的搜集、整理、加工、文字润色等方面付出大量辛勤劳动，顺致谢意。

限于水平和掌握的材料，难免有错，敬请读者指正。

全志敏

1987年6月30日完稿

1987年12月15日定稿

^① 《邓小平文选》，第297页。

政治体制研究丛书编委会

主 编：李盛平

副主编：刘在平(常务) 杨百揆

编 委：(按姓氏笔划为序)

王军涛	王志刚	王晓尔	白若冰
仝志敏	朱 勇	刘在平	刘庸安
孙立平	李 凡	李培华	李盛平
杨 明	杨百揆	吴知伦	闵 琦
肖金泉	沈国锋	怀效峰	陈 鹰
陈云生	郑 秦	张明澍	贺和风
贾 英	徐海宁	彭剑峰	缪晓非
黎 鸣			

目 录

前 言

第一章 新型的人事管理体制…………… (1)

第一节 巴黎公社干部制度的启示…………… (1)

一、巴黎公社干部制度的基本原则…………… (1)

二、巴黎公社干部的本质…………… (4)

三、巴黎公社采取的具体措施…………… (6)

第二节 十月革命后诞生的干部管理体制…………… (8)

一、苏联的集中管理干部体制…………… (8)

二、东欧国家的干部管理体制…………… (16)

三、新中国的干部管理体制…………… (17)

第三节 干部制度的功能及其意义…………… (23)

一、干部制度的功能…………… (23)

二、干部制度的意义…………… (25)

三、当代科学技术发展对干部制度的影响…………… (27)

第四节 创建社会主义干部队伍…………… (30)

一、组建以工农干部为主体的干部队伍…………… (30)

二、提高干部队伍素质…………… (33)

第二章 社会主义国家干部的涵义与干部

管理体制改革的…………… (36)

第一节 社会主义国家干部的涵义及其构成…………… (36)

一、社会主义国家对“干部”的理解…………… (36)

二、社会主义国家的干部与西方国家 文官的区别…………… (43)

第二节 不断改革干部管理体制——共同的

客观必然趋势…………… (44)

一、“政治体制”的涵义·····	(44)
二、政治体制改革的必然性·····	(49)
三、干部体制改革是政治体制改革的关键·····	(57)
第三节 体制改革的主要目标·····	(57)
一、实现社会主义自治和民主是改革的 主要目标·····	(57)
二、社会主义自治的实质·····	(61)
第四节 体制改革的核心·····	(63)
一、执政党的自我完善是政治体制改革的 核心·····	(63)
二、南共联盟自我完善的理论与实践·····	(73)
第三章 社会主义国家体制改革的进程和阶段 ·····	(82)
第一节 南斯拉夫率先改革——突破旧模式 的尝试·····	(82)
一、高度集中管理体制的弊病·····	(82)
二、实行工人自治制度·····	(85)
三、建立工人自治制度的干部管理体制·····	(95)
四、1974年宪法规定的干部制度及其发展·····	(100)
第二节 苏、匈、波体制改革——对旧体制 更大范围的冲击·····	(102)
一、50年代中期苏联的体制改革和反对 个人崇拜·····	(102)
二、1956年匈牙利事件和波兰事件·····	(107)
三、波匈事件与改革进程·····	(110)
第三节 “布拉格之春”——体制改革的继续 和发展·····	(111)
一、1968年捷克斯洛伐克事件·····	(111)
二、1968年匈牙利经济体制改革·····	(114)

三、改革成功或失败的启示·····	(115)
第四节 社会主义国家普遍掀起体制改革——意义	
深远的改革浪潮·····	(116)
一、70年代末80年代初改革高潮迭起·····	(116)
二、东欧国家的改革方兴未艾·····	(117)
三、苏联扬起“根本改革”风帆·····	(122)
四、中国改革世人瞩目·····	(127)
第四章 干部政策和干部标准 ·····	(131)
第一节 干部政策的涵义及其重要意义·····	(131)
一、干部政策的涵义·····	(131)
二、干部政策系统·····	(131)
三、干部政策的重要意义·····	(132)
第二节 干部政策的制定和基本原则·····	(136)
一、干部政策的制定·····	(136)
二、干部政策的基本原则·····	(139)
三、干部政策的特殊内容·····	(144)
四、具体的干部政策·····	(147)
第三节 干部标准的涵义和类别·····	(149)
一、干部标准的涵义·····	(149)
二、干部的一般标准和总的要求·····	(152)
三、干部的具体标准和特殊要求·····	(156)
四、正确掌握干部标准·····	(159)
第四节 各国的干部标准·····	(161)
一、苏联的干部标准·····	(161)
二、东欧国家的干部标准·····	(164)
三、中国的干部标准·····	(168)
第五章 干部的选拔与录用 ·····	(173)
第一节 选拔配备干部的原则·····	(173)

一、总的原则·····	(173)
二、苏联选拔配备干部的原则·····	(178)
三、东欧国家选拔配备干部的原则·····	(182)
四、中国选拔、配备干部的原则·····	(188)
第二节 改革、缩小任命制·····	(191)
一、任命制——录用干部的基本方式·····	(191)
二、任命制的积极作用与弊端·····	(194)
三、改革、缩小任命制·····	(195)
第三节 采用或试行招聘制·····	(196)
一、招聘制——录用干部的新方式·····	(196)
二、南斯拉夫的经理招聘·····	(199)
三、不断扩大招聘制·····	(202)
第四节 考任制和空缺职位竞选制·····	(206)
一、考任制·····	(206)
二、空缺职位竞选制·····	(211)
第五节 改革、完善选举制·····	(212)
一、选举制·····	(212)
二、实行差额选举·····	(217)
三、选民行使罢免权·····	(222)
第六节 废除终身制，实行轮换制·····	(224)
一、终身制的弊端·····	(224)
二、实行定期轮换制·····	(226)
三、限制兼职，扩大轮换·····	(234)
四、民主轮换制的积极意义和实施中的阻力·····	(239)
第七节 党政职务非职业化·····	(242)
一、党政职务职业化的危险·····	(242)
二、非职业化的发展·····	(243)
三、推行非职业化的措施及其成效·····	(244)

第六章 干部培训与后备干部机制	(248)
第一节 干部培训的意义及其趋势.....	(248)
一、干部培训的作用和意义.....	(248)
二、干部培训的发展趋势.....	(250)
第二节 运用多种形式培训干部.....	(252)
一、苏联的干部培训.....	(252)
二、东欧国家的干部培训.....	(257)
三、中国的干部培训.....	(261)
第三节 独具特色的干部培养.....	(265)
一、深有远见的战略决策.....	(265)
二、文理并重的指导思想.....	(266)
三、专业干部的培养.....	(267)
四、政治学校(党校)与经理学校.....	(270)
第四节 培训与晋升.....	(273)
一、干部定期接受培训与升职晋级.....	(273)
二、干部培训的法律保障与优待.....	(275)
第五节 干部的交流与流动.....	(277)
一、坚持干部交流与合理流动原则.....	(277)
二、合理流动与相对稳定.....	(282)
第六节 新秀辈出的后备干部机制.....	(285)
一、输送优秀干部的重要源泉.....	(285)
二、建立后备干部队伍的做法与步骤.....	(288)
三、后备干部与人才开发.....	(295)
第七章 干部的年轻化、知识化和专业化	(297)
第一节 干部年轻化.....	(297)
一、坚持干部年轻化原则.....	(297)
二、苏联东欧国家的干部年轻化.....	(298)
三、中国的干部年轻化.....	(304)

第二节 干部知识化·····	(305)
一、知识、知识分子和干部知识化·····	(306)
二、不断提高干部文化知识素养·····	(307)
三、当代科技发展对干部的新要求·····	(311)
第三节 干部专业化·····	(315)
一、专业化的涵义·····	(315)
二、专业结构趋向合理·····	(316)
三、优化的领导群体结构·····	(321)
第八章 干部的考评、监督和奖惩 ·····	(324)
第一节 干部的考评·····	(324)
一、干部考评的社会功能·····	(324)
二、干部考评的原则·····	(330)
三、干部考评的内容·····	(334)
四、干部考评的方法·····	(341)
第二节 干部的监督·····	(346)
一、干部监督的意义·····	(346)
二、干部监督的原则·····	(349)
三、干部监督的种类、内容和形式·····	(355)
四、干部守则·····	(360)
第三节 干部的奖惩·····	(361)
一、干部奖惩的功能和意义·····	(361)
二、干部奖惩的原则·····	(363)
三、干部的奖励·····	(366)
四、干部的惩罚·····	(367)
第九章 干部的工资、福利与社会保险 ·····	(370)
第一节 国家集中管理的工资模式及其改革·····	(370)
一、固定等级工资制·····	(370)
二、确定劳动报酬的原则·····	(373)

三、决定干部工资的因素·····	(375)
第二节 突破传统工资模式的个人收入制·····	(377)
一、“个人收入”的涵义及其实质·····	(377)
二、个人收入分配条例·····	(378)
三、个人收入分配原则·····	(379)
四、确定和衡量个人收入的标准与等级·····	(382)
五、个人收入中的各种扣除·····	(386)
六、干部的个人收入·····	(389)
第三节 工资改革新浪潮·····	(391)
一、东欧国家工资改革新动向·····	(391)
二、苏联开始对工资制度进行“根本改革”·····	(404)
三、中国加快工资改革步伐·····	(407)
第四节 职工福利与社会保险·····	(409)
一、社会保障制度·····	(409)
二、职工福利·····	(410)
三、社会保险·····	(412)
第十章 干部的退休制 ·····	(415)
第一节 干部退休的作用和意义·····	(415)
一、干部退休的作用·····	(415)
二、干部退休的意义·····	(416)
第二节 退休制的建立和发展·····	(418)
一、退休制——历史的产物·····	(418)
二、实施干部退休制的制约因素·····	(420)
第三节 退休的种类·····	(421)
一、退休的种类·····	(421)
二、南斯拉夫的农民退休制·····	(422)
第四节 退休年龄与退休金·····	(423)
一、退休年龄和条件·····	(423)

二、退休金额·····	(425)
三、退休金来源·····	(430)
四、按时退休的额外补贴·····	(431)
第十一章 干部管理法律化和规范化·····	(433)
第一节 重视人事立法·····	(433)
一、制定、颁布大量人事法规·····	(433)
二、干部管理逐步法律化、规范化和制度化·····	(433)
第二节 法律调节机制·····	(434)
一、法律需求与干部的法律管理·····	(434)
二、干部体制改革与法律调节机制·····	(436)
第三节 法制改革与人事管理立法·····	(438)
一、法制改革新动向·····	(438)
二、人事管理立法·····	(441)
第十二章 干部管理体制改革的的历史经验和 发展趋势·····	(444)
第一节 改革干部管理体制的历史经验·····	(444)
一、民主原则·····	(444)
二、平等原则·····	(445)
三、公开原则·····	(445)
四、择优原则·····	(446)
五、专家原则·····	(446)
六、效率原则·····	(446)
第二节 干部体制改革的未来发展趋势·····	(448)
一、选拔录用干部形式多样化·····	(448)
二、干部培训“终身化”·····	(449)
三、干部考试综合化·····	(450)
四、干部考评定量化·····	(450)
五、工资福利优厚化·····	(451)

六、领导班子群体结构最优化·····	(452)
七、干部管理系统(学)化·····	(453)
八、干部管理理论和方法现代化·····	(454)
九、干部管理手段电脑化·····	(455)
十、干部管理法律化·····	(456)
第三节 创建“当代人事管理系统学”新学科·····	(457)
一、创建“当代人事管理系统学”的构想·····	(457)
二、“当代人事管理系统学”的框架·····	(458)