



干部人事制度 改革研究

——分类管理与“三化”目标

薛立强 林弋 著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

干部人事制度改革研究

——分类管理与“三化”目标

薛立强 林弋 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

干部人事制度改革研究:分类管理与“三化”目标 /
薛立强,林弋著. -- 天津:天津人民出版社,2017.6
ISBN 978-7-201-12200-7

I. ①干… II. ①薛… ②林… III. ①干部—人事制
度—体制改革—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 152728 号

干部人事制度改革研究:分类管理与“三化”目标

GANBU RENSHI ZHIDU GAIGE YANJIU FENLEI GUANLI YU “SANHUA” MUBIAO

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 郑 玥
特约编辑 王 倩
装帧设计 汤 磊

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787×1092毫米 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 250千字
版次印次 2017年6月第1版 2017年6月第1次印刷
定 价 68.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

前 言

干部人事制度是中国特色政治体制中的一项重要制度。干部人事制度包括党政领导干部制度、党政机关干部人事制度即公务员制度、事业单位人事制度、国有企业人事制度等。中国干部人事制度与外国公共部门人力资源管理制度相比,既有共同点,又有不同点,其中党政领导干部制度是西方国家所没有的。而这些不同点,反映了中国政治体制与西方国家政治体制的根本不同。干部人事制度将政治体制中各项制度串联起来,并为各项制度的实施提供组织保障。中国政治体制的有效运行,在很大程度上有赖于干部人事制度的保障。干部人事制度的意义和重要性是不言而喻的。干部人事制度发源于中华人民共和国成立前的革命战争年代,形成于中华人民共和国成立后到改革开放之前的社会主义建设时期,对于保证党凝聚起各方面人才和力量进行革命和建设发挥了巨大的作用。然而改革开放以后随着各方面改革的展开,这项制度也表现出了很多不适应的地方,主要是:没有建立起正常的新老交替机制,不能大量选拔适合改革开放和社会主义现代化建设要求的人才;“大一统”的管理制度和管理方式不能适应现代化建设对各方面人才的管理需求。这样,改革开放之后就不可避免地开启了干部人事制度的改革进程。总体而言,干部人事制度改革是遵循着“分类管理”的路径,向着科学化、民主化、制度化的目标前进的,迄今为止(到2016年)可以分为四个阶段:改革的起步(1978—1987年)、分类管理的形成(1987—2000年)、在分类管理的基础上深化改革(2000—2010年)、干部人事制度改革的新进展(2010年以来),每个阶段都有不同的改革重点和特色。经过近四十年的不断

改革,干部人事制度改革取得了巨大的成就,积累了宝贵的经验,但同时还存在着很多不适应的方面和问题。因此可以说,中国的改革和发展没有止步,干部人事制度的改革和发展也就没有止步。

本书的缘起肇始于2010年。当时北京师范大学政治学与国际关系学院政治学博士后科研流动站招收“干部人事制度改革研究”的博士后,由于之前在教学中给本科生和研究生讲授“公务员制度”方面的课程,而且基于教学的需要,笔者认真研读了林弋老师主编的《公务员立法法研究》,所以就抱着试试看的态度进行了应聘,没想到招聘的正是林老师!由于有之前的基础,当时招聘会上谈得比较愉快,当晚北师大的朱光明老师就通知我被录取了。以后由于生活原因虽然没有到北师大读博士后,但林老师也没有再招其他人,而是选择指导我做这项研究。此后直到现在,一直在林老师的指导下做着干部人事制度改革方面的研究。这本书就是这项研究的一个阶段性成果。

林老师长期在人事部、中组部工作,曾任中组部政策法规局副局长(巡视员),是中国干部人事制度改革和公务员制度建设的权威专家。作为研究对象,书中所涉及的干部人事制度的法律、法规和政策文件,有相当一部分是林老师参与起草或主持起草的,例如《深化干部人事制度改革纲要》《公务员法》,等等。确定了这一研究课题之后,我即在林老师的指导下收集和研读了大量的文献资料,编写了干部人事制度改革大事记。随后按照林老师提出的框架结构和基本思路,开始了本书的写作。本书的主要观点,或者是林老师提出的,或者是我提出后由林老师进一步凝练的。能够遇到林老师,并且接受林老师无私的、全面深入的指导和帮助,是我此生的大幸!但是由于本书是由我独立执笔完成,许多方面尚不能达到林老师的要求,粗疏之处,在所难免,敬请专家、学者和读者不吝指正。

干部人事制度是中国政治体制中带有核心性、基础性的制度。在世界范围内的政治制度中,中国的干部人事制度也是独一无二的。但由于种种原因,国内学术界、理论界对这一制度的研究成果甚为鲜见。国外政治学界谈

到这一制度时,也是神龙不见首尾,有许多简直是不知所云。本书仅是从干部人事制度改革的发展过程和制度变迁的角度切入这一研究课题的初步成果。这一制度所包含的丰富的内涵和许多值得探究的问题,尚有待开发和深入研究。不揣浅陋出版本书,是希望引起学术界、理论界对这一制度研究的关注和重视,期望看到更多专家学者的研究成果。

薛立强

2017年5月

以1980年8月18日邓小平《党和国家领导制度的改革》的讲话为标志,正式开启了改革开放以来我国干部人事制度改革。迄今为止,干部人事制度改革已经走过了三十多个春秋。三十多年中,在党中央的直接领导和部署下,干部人事制度改革渐次展开并不断推进,已经取得显著成就。作为一项极具中国特色的制度改革和制度创新,这一改革的内涵是什么?包括哪些内容?是怎样一步一步地展开的?改革取得了哪些成就和经验?又包括哪些问题和不足?进一步推进这项改革应从哪些方面着手?这些问题,既是学界关心的重要问题,又是实践中的重大课题。本书的目的,即是对这些问题进行系统的研究和解答。

目 录

第一章 干部人事制度改革的若干基本问题 / 001

第一节 干部人事制度的性质和地位 / 001

一、基本概念 / 001

二、干部人事制度在国家治理体系中的地位和作用 / 007

第二节 干部人事制度改革的思路和目标 / 009

一、干部“四化”——改革开放时期的人才标准 / 010

二、分类管理——干部人事制度改革的基本思路 / 012

三、科学化、民主化、制度化——干部人事制度改革的基本目标 / 021

四、干部人事制度改革的发展阶段 / 030

五、本书的研究路径和研究框架 / 030

第二章 干部人事制度改革的起步 / 034

第一节 干部人事制度改革的提出 / 034

一、改革开放之初干部队伍中存在的问题 / 035

二、干部人事制度改革提出的过程 / 036

三、干部人事制度改革提出过程的几个特点 / 044

第二节 干部“四化”方针的确定 / 046

一、干部“四化”方针确定的过程 / 047

二、干部“四化”方针的初步实施 / 048

第三节 在机构改革中废除终身制 / 051

一、废除终身制的酝酿 / 051

二、机构改革与废除终身制的实施 / 053

三、补充与评价 / 054

第四节 干部管理权限的下放 / 055

一、干部管理权限制度及其问题 / 055

二、由“下管两级”调整为“下管一级” / 056

第五节 职称改革、干部吸收录用、干部流动等的探索和试点 / 058

一、职称改革的探索 / 058

二、干部吸收录用方式创新 / 060

三、专业人才合理流动的开展 / 063

第三章 分类管理的形成 / 066

第一节 分类管理思路的酝酿与提出 / 067

一、分类管理思路的酝酿 / 067

二、党的十三大、十四大对干部人事制度改革的论述 / 070

第二节 《国家公务员暂行条例》的制定实施 / 073

一、《国家公务员暂行条例》的制定 / 074

二、《国家公务员暂行条例》的实施 / 075

第三节 党政领导干部制度改革异军突起 / 079

一、党政领导干部的范围 / 080

二、继续推进党政领导干部制度改革的原因 / 083

三、党政领导干部制度改革的主要内容 / 084

第四节 国有企业、事业单位人事制度改革不断推进 / 090

一、国有企业人事制度改革全面展开 / 090

二、事业单位人事制度改革酝酿突破 / 095

第四章 在分类管理的基础上深化改革 / 098

第一节 《深化干部人事制度改革纲要》的制定 / 098

一、《改革纲要》制定的背景 / 099

二、《改革纲要》的主要内容 / 102

第二节 党政领导干部制度改革深入推进 / 105

一、进一步健全党政领导干部选拔任用制度 / 105

二、全面深化党政领导干部管理关键环节的改革 / 109

三、加强对领导干部的日常教育、管理和监督 / 115

第三节 《公务员法》颁布实施 / 119

一、制定《公务员法》的背景 / 119

二、《公务员法》的制定及其对《国家公务员暂行条例》的改进之处 / 122

三、《公务员法实施方案》与配套法规的制定实施 / 128

第四节 进一步健全国有企业领导人员管理制度 / 130

一、进一步健全国有企业领导人员管理制度的背景 / 130

二、进一步健全国有企业领导人员管理制度改革的内容 / 132

第五节 事业单位人事制度改革全面推进 / 137

一、全面推进事业单位人事制度改革的背景 / 137

二、全面推进事业单位人事制度改革的内容 / 138

第五章 干部人事制度改革的新进展 / 144

第一节 新阶段对干部人事制度改革的新要求 / 145

一、新阶段推进干部人事制度改革的背景 / 145

二、《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》的内容 / 148

三、党的十八大以来对干部人事制度改革的新要求 / 153

第二节 党的十八大以来干部人事制度改革的主要成果 / 156

一、继续推进党政领导干部制度改革 / 156

二、切实深化公务员分类管理制度改革 / 162

三、进一步规范国有企业领导人员薪酬制度和履职待遇 / 167

四、在推进事业单位分类管理中深化人事制度改革 / 169

第六章 干部人事制度改革的成就与问题 / 171

第一节 干部人事制度改革的成就 / 171

一、中央关于干部人事制度改革成就的总结 / 171

二、地方关于干部人事制度改革成就的总结 / 176

三、干部人事制度改革的成就:基于科学化、民主化、制度化的总结 / 194

第二节 当前干部人事管理中的主要问题 / 205

一、中央关于干部人事制度中的问题的认识和总结 / 206

二、地方对干部人事管理中的问题的认识 / 208

三、学界关于干部人事制度中的问题的探讨 / 211

四、当前干部人事管理中的问题:基于科学化、民主化、制度化的分析 / 214

第七章 进一步推进干部人事制度改革 / 223

第一节 干部人事制度改革的基本经验 / 223

一、中央关于干部人事制度改革经验的总结 / 224

二、主管部门和有关地方关于干部人事制度改革经验的总结 / 225

三、学界关于干部人事制度改革经验的总结 / 228

四、干部人事制度改革的经验:基于科学化、民主化、制度化的分析 / 232

第二节 进一步推进干部人事制度改革的思考和探讨 / 239

一、进一步推进干部人事制度改革的若干思考 / 239

二、关于当前应推进的干部人事制度若干改革重点的探讨 / 242

主要参考文献 / 265

图表目录 / 271

致 谢 / 272

第一章 干部人事制度改革的若干基本问题

中国的干部人事制度是中国政治制度的重要组成部分，有其鲜明的特点，甚至是最能体现当代中国治理体系特点的政治制度之一。要想了解中国的干部人事制度改革，首先需要了解中国干部人事制度的性质。

第一节 干部人事制度的性质和地位

性质是事物的本质，是一个事物所具有的区别于其他事物的根本属性。认识、研究某一对象，首先需要了解其性质。对于研究干部人事制度改革来说，首先就需要了解干部人事制度的性质。而要了解这一制度的性质，就需要了解相关的基本概念，以及这一制度在国家政治制度和治理体系中的地位。

一、基本概念

干部人事制度实际上是当代中国的公职人员制度，通俗地说，是对“吃公家饭”的人的管理制度。这一制度涉及的重要概念有“干部”“人事”“干部人事制度”等。在中国，这些概念都是人们经常遇到或者使用的词汇，但是对于到底什么是“干部”“人事”“干部人事制度”，并不是所有人都能解释清楚的。在系统论述中国的干部人事制度改革之前，本书首先对这些词汇的内涵进行厘清和解释。

(一) 干部

“干部”并不是中文里的固有词汇,而是一个外来词。例如1942年,毛泽东在《反对党八股》一文中说:“今天开的干部大会,这‘干部’两个字,就是从外国学来的。”^①那么“干部”一词从何而来?据考证,“干部”一词1539年第一次在法国大作家拉伯雷的作品中出现,借用意大利语的含义,指“方框”,后转义为一定的场所、环境;后又转为指作品的各部分安排;再后来又指领导一个军团的军官。几经翻译、发展之后,则主要指官方或企业中的高级人员。^②在英文中,“干部”相应的词汇为“Cadre”,是指政党或军队中的骨干分子。至于中国语言中用到的“干部”一词,据说是借用的日语,是指组织中担任管理和领导职能的人。党的文献中第一次出现“干部”一词,则是在1922年7月,中国共产党第二次全国代表大会通过的第一个《中国共产党章程》中,但其所指,乃是“党的支部”。例如第五条规定:“一地方有两个干〔支〕部以上,经中央执行委员会之许可,区执行委员会得派员至该地方召集全体党员大会或代表会,由该会推举三人组织该地方执行委员会,并推举候补委员三人(如委员因事离职时,得以候补委员代理之)。”此后随着党的组织和事业的发展壮大,对“干部”一词的使用也多了起来,其含义也确定下来,即指党组织和公共部门中脱离生产一线,主要从事管理工作的骨干成员。

中华人民共和国成立以后,随着中国共产党成为执政党、政治经济各方面制度的建立,以及干部人事制度的建立和发展,“干部”一词的使用越来越频繁,含义也越来越复杂。目前在中国的语境中,人们一般在三个范围内使用“干部”这个词汇。

一是身份意义上的干部。这是最小范围的“干部”,指的是计划经济体制下具有“干部身份”的社会群体。在改革开放前的计划经济体制下,身份意义

① 毛泽东:《反对党八股》,《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社,1991年,第837页。

② 孟铭:《干部一词的由来》,《新长征》(党建版),2011年第3期。

上的干部具有下述三大特点：一是分布在党政机关、事业单位和国有企业。^①二是实行编制管理，纳入行政、事业和企业的干部编制，具有干部身份。三是这些干部的工资和福利费用纳入政府预算。在计划经济体制下，“干部身份”意味着终身制的特定社会地位和生活待遇，甚至这些地位和待遇还能被后代“继承”。例如干部子女虽然不是天然地拥有干部身份，但是到20世纪70年代末期，干部队伍中存在着“接班”“顶替”等规则。因此身份意义上的干部反映了计划经济体制的特点，一定程度上具有阶层固化的作用。

二是职务意义上的干部。这是中等范围的干部，指的是履行一定的公共职责，工资福利等费用由政府财政或者集体组织负担，代表“国家”或者集体组织工作的人员。除身份意义上的干部范围之外，职务意义上的干部还包括军队和集体组织中处在干部岗位上的工作人员。^②在党和国家的历史上，军队干部及其工资福利一直实行单独的编制和预算管理，军队干部转业后按照其接收单位的性质享受相应的工资福利待遇。集体组织根据自身需要设置干部岗位并支付相应的工资和给予一定的福利待遇。除了这些职务意义上的干部外，20世纪六七十年代还出现过“以工代干”人员，这种人员能够很好地反映职务意义上的干部的特点。所谓“以工代干”人员，是指出于工作需要，选调工人从事干部岗位的工作，工作期间享受干部岗位的工资福利待遇，但并未办理提干手续，不属于身份意义上的干部的人员。根据1983年中组部、劳动人事部《关于整顿“以工代干”问题的通知》（中组发〔1983〕2号），对于历史上形成的“以工代干”人员，经认定符合干部条件的，转为身份意义上的干部；不符合干部条件的，原则上回原岗位；不能回原岗位的，可改做其他适当工作。年老体弱，符合退休、退职条件的，可以按退休、退职等情况处理。

三是政治意义上的干部。这是最广泛范围的干部，指的是对组织负有领导责任的骨干的通称。如村干部、班干部、“干部要带头”等。政治意义上的干部

^① 需要注意的是，党政机关、事业单位和国有企业中的工勤人员和工人不具有干部身份，不属于身份意义上的干部。

^② 军队和集体经济组织中的士兵和工人在严格意义上不属于职务意义上的干部。

实质上是身份意义上的干部和职务意义上的干部的引申和泛化,这些人员的共同特征是在组织中履行一定的领导职责,但不一定拥有干部身份,也不一定拥有干部编制和专门的工资福利待遇。由于政治意义上的干部所指范围过大且不明确,因此其主要是一个人们的日常用语,在研究的意义上较少使用这样的干部概念。

改革开放以来,随着干部人事制度改革的推进,干部的身份意义有所弱化,而职务意义则有所强化。基于此,如果没有特别说明,本书中的干部指的主要是职务意义上的干部,即履行一定的公共职责,实行编制管理,其工资福利等费用由财政或者其他公共组织负担的工作人员。

(二)人事

在汉语中,“人事”这一词汇有多重含义。第一,指人情事理,人世间的事情。如“不懂人事”。第二,指人为之事,人力。《六韬·农器》:“战攻守御之具尽在于人事。”第三,指交际应酬之事,也指送人的礼物。《后汉书·黄琬传》:“时权富子弟,多以人事得举。”第四,指机关团体内部工作人员的录用、培养、调配和奖惩等工作事宜。第五,指男女情欲。《红楼梦》第六回:“(袭人)近来也渐省人事。”^①在干部人事制度的意义上,“人事”一词显然指的是前述的第四个含义,即机关团体内部工作人员的录用、培养、调配、奖惩等工作事宜。相对于“干部”一词来说,“人事”的这一含义较为确切,并没有多层内涵。在英文中,相应的词汇为Personnel,其含义为全体员工、人事、人事部门。如人事处为Personnel Division,人事档案为Personnel File。

进一步而言,这一含义的“人事”来源于人力资源管理的理论。西方国家人力资源管理理论的发展可以分为三个阶段:人事管理阶段、人力资源管理阶段、战略人力资源管理阶段。

(1)人事管理阶段。早期的人力资源管理被称作“人事管理”,它是伴随

① 《辞海》“人事”条,上海辞书出版社,1979年,第303页。

着工业革命的产生而发展起来的。工业革命的爆发导致大机器生产方式的产生,出现了大规模的劳动力雇佣,因而必须有人专门处理组织中与员工有关的一系列事务和活动,例如福利计划、人事档案、上岗培训、工时记录、报酬支付等事宜。到第二次世界大战时,人事管理基本成熟,在招募、甄选、培训、考核、劳动关系管理方面发挥着越来越大的作用。在这一阶段,政府中的人事管理被称作人事行政,指的是政府中负责工作人员的职位设置、录用、考核、奖惩、任免、职务升降、培训、工资福利保险、辞职辞退、退休等事务性工作的部门及其人员。人事管理和人事行政工作的特点是照章办事,属于事务性的工作。

(2)人力资源管理阶段。20世纪60年代以后,随着行为科学学派等新的管理理论的出现,人事管理发展为人力资源管理。在这一阶段,人的重要性受到关注,人从机器的附属品转变为组织中一种重要的资源。同时,六七十年代,人力资源管理方面的立法急剧增加,有效的人力资源管理受到重视,相应的管理职能也大幅增加。在这一阶段,由于竞争日益激烈,使越来越多的企业认识到,其竞争手段成功与否几乎都与工作人员有直接的关系,由此推动了人力资源管理的发展。在西方国家,这一阶段政府中的人事行政也发展为公共部门人力资源管理。与人事行政相比,公共部门人力资源管理具有以下两大特点:一是更为强调人力资源管理的重要性。人力资源管理不仅是政府内部管理的一项事务性工作,而且还是决定政府管理水平的一项基础性工作。相应的,政府人力资源管理部门的地位也获得提升。二是更为强调发挥人的能动性。公共部门人力资源管理不是将人作为被动的管理对象,而是将人视为组织的宝贵资源,强调发挥人的能动性,以提升政府管理的效能。

(3)战略人力资源管理阶段。20世纪90年代以来,企业面临的竞争环境日益激烈。管理者们深切地认识到,在竞争性的环境下,战略性地管理人力资源能够为企业提供一种持续的竞争优势。与技术 and 资本等其他因素相比,只有人力资源可以创造更持久的竞争优势,因此对人力资源管理提出了更高的要求:它要求在组织战略实施过程中,人力资源管理和组织战略之间应

该保持动态协同,即人力资源功能通过规划、政策与实践,创造实施组织战略的适宜环境,从而使组织更具竞争力。^①相应的,公共部门战略人力资源管理更为强调人力资源管理与政府组织发展战略的契合性,强调从政府改革和发展的长远战略着眼做好人力资源的储备和管理。

从上述人力资源管理理论的发展来看,“人事”和“人事管理”还是比较传统的词汇,现代政府的人事管理已经发展到公共部门战略人力资源管理。

(三)干部人事制度

经过上面对“干部”“人事”概念的梳理和分析,已经能够较为明确地界定“干部人事制度”的内涵。具体而言,在中国,干部人事制度就是关于党政机关和国有企事业单位公职人员的录用、培养、调配、奖惩等管理事宜的一系列规程。理解这一含义,应把握以下四点:

一是干部人事制度的管理对象是党政机关和国有企事业单位的国家公职人员。“国家公职人员”即在公共职位上工作、履行公职、实行编制管理、工资福利等费用由财政负担的工作人员,不包括其他公共组织(如集体企业)中的工作人员。其判断标准有三:一是履行一定的公共职责,二是实行编制管理,三是工资福利等费用由国家财政负担。在中国,国家公职人员的范围包括党政机关、国有企事业单位,以及军队中拥有相应编制、工资福利等费用由财政负担的工作人员。但是由于军队职能的特殊性,一直以来实行单独管理,因此干部人事制度的管理对象就是党政机关和国有企事业单位中的国家公职人员。

二是干部人事管理的内容是对党政机关和国有企事业单位工作人员的录用、培养、调配、奖惩等管理事宜。管理事宜包括多项内容,如相关工作人员的条件、义务与权利,职务与级别,录用,考核,职务任免,职务升降,奖励,惩戒,培训,交流与回避,工资福利保险,辞职辞退,退休,退职,申诉控告,职

^① 参见刘浩然:《人事管理、人力资源管理与战略人力资源管理的比较分析》,《中国新技术新产品》,2011年第3期。