

社会主义市场经济 与公务员制度

顾问 赵东宛

主编 苏廷林 朱庆芳

执行主编 曾毓敏 李如海



中国物资出版社

社会主义市场经济 与公务员制度

顾 问 赵东宛
主 编 苏廷林 朱庆芳
执行主编 曾毓敏 李如海

中国物资出版社

(京) 新登字 090 号

社会主义市场经济
与公务员制度

作 者	曾毓敏 李如海
出 版	中国物资出版社 (北京市西城区月坛北街 25 号)
发 行	全国新华书店
印 刷	中国科学院印刷厂
开 本	32 开 787×1092 毫米
印 张	10
字 数	200 千字
版 次	1993 年 4 月第 1 版 第 1 次印刷
印 数	11000 册
书 号	ISBN7-5047-0536-5/F·0228
定 价	6.50 元

社会主义市场经济 与公务员制度

顾问 赵东宛
主编 苏廷林 朱庆芳
执行主编 曾毓敏 李如海
编写人员

苏廷林	朱庆芳	李如海	初尊贤
石志夫	曾毓敏	吴德贵	陆振兴
张政	董志超	田彦征	徐月高
朱建平	罗华玲	申文杰	张有军
张红印	尹令华	梁喜生	罗宇
伍翰林	句华	王润贵	

目 录

序言	(1)
第一章 走出市场经济的误区	(11)
一、市场经济姓什么	(12)
二、市场经济排斥计划吗	(16)
三、商品经济与市场经济能分离吗	(21)
第二章 起步中的社会主义市场经济	(27)
一、社会主义市场经济的基本内容	(27)
二、社会主义市场经济的起步环境	(31)
三、建立我国社会主义市场经济的对策	(34)
第三章 社会主义市场经济与公务员制度的关系	(42)
一、市场经济是西方公务员制度的催生婆 ...	(43)
二、社会主义市场经济需要公务员制度	(46)
三、推行公务员制度必将促进市场经济的发展	(49)
第四章 走出公务员制度的误区	(53)
一、公务员制度不是资本主义的专利	(53)
二、公务员制度的本质特征不是政治中立 ...	(55)
三、我国的公务员制度有创新	(59)
第五章 我国建立公务员制度的现实国情	(63)

一、坚持党的基本路线	(63)
二、坚持党的组织路线	(69)
三、实行政府职能的转变	(72)
第六章 我国公务员制度的基本框架	(76)
一、公务员的“入口”	(76)
二、在职公务员的管理	(78)
三、公务员的“出口”	(84)
第七章 我国实行公务员制度面临的问题和对策	(87)
一、国家行政机关必须实行“三定”	(87)
二、如何形成有利于公务员制度推行的社会环境	(90)
三、怎样提高国家行政机关工作人员的整体素质	(94)
四、怎样组织实施公务员制度	(100)
第八章 公务员录用制度集萃	(102)
一、录用考试起源于中国	(102)
二、西方国家的文官考试制度	(105)
三、我国公务员录用考试的确定	(107)
四、公开考试，平等竞争，择优录用	(108)
五、录用考试的资格条件、内容与方法	(111)
第九章 公务员考核制度集萃	(118)
一、美国的考核员制度	(118)
二、美国的功绩考核制	(122)
三、英国的能力考核制	(125)
四、日本的综合考核制	(127)
第十章 公务员升降制度集萃	(130)

一、功绩晋升制	(130)
二、自荐晋升制	(133)
三、越级晋升制	(134)
四、各国公务员降职制度举隅	(135)
第十一章 公务员任免制度集萃	(137)
一、美、日的公务员任免法规	(137)
二、英、美等国公务员的任职条件	(141)
三、德、法等国公务员的免职制度	(143)
四、日、美等国公务员的任用制度	(144)
第十二章 公务员奖惩制度集萃	(148)
一、美、日等国公务员的奖励制度	(148)
二、日本、阿根廷等国公务员的惩戒制度	(153)
第十三章 公务员培训制度集萃	(160)
一、英、法公务员的职前培训制度	(160)
二、日本公务员的研究员制度	(162)
三、法国公务员的在职培训制度	(164)
四、美国公务员的培训方式	(166)
五、法国公务员的培训网络	(167)
第十四章 公务员交流与回避制度集萃	(170)
一、具有中国特色的交流制度	(170)
二、市场经济下的流动与稳定	(174)
三、日本公务员的借调制度	(177)
四、回避制度举隅	(178)
第十五章 公务员辞职辞退制度集萃	(181)
一、法、瑞(士)等国对公务员辞退辞职 的称谓	(181)

二、新加坡、阿根廷等国公务员的辞退辞职 制度	(182)
三、法、美等国公务员辞退辞职后的待遇 制度	(189)
第十六章 公务员退休退职制度集萃	(192)
一、公务员退休制度的功能	(192)
二、公务员退休的法定资格	(195)
三、各国退休制度的种类	(198)
四、西方国家公务员退休后的待遇规定	(200)
五、我国退休公务员的管理制度	(204)
第十七章 公务员工资制度集萃	(208)
一、英、美等国公务员的工资制度	(209)
二、中国公务员工资制度的选择	(216)
第十八章 公务员福利与保险制度集萃	(221)
一、公务员的休假制度	(221)
二、公务员的社会补助	(225)
三、公务员的公共福利设施	(230)
四、公务员的社会保险	(230)
第十九章 公务员权利保障	(233)
一、英、美等国公务员的权利保障机构	(233)
二、日、美公务员的审查制度	(238)
三、我国公务员的申诉控告制度	(240)
第二十章 公务员廉政建设	(246)
一、西方国家公务员的廉政建设	(246)
二、新加坡的反贪污制度	(251)
三、中国公务员的纪律	(257)
第二十一章 公务员监督机制	(262)

一、瑞典等国的监察专员制度	(262)
二、法、英等国的行政裁判制度	(267)
三、台、港地区的行政监察制度	(270)
四、中国的行政监督体系	(273)
第二十二章 公务员管理体制	(281)
一、英、美等国公务员的中央管理机构	(281)
二、英、法等国公务员管理机构的组织形式	(285)
三、西方国家公务员管理体制的发展趋势	(287)
第二十三章 公务员制度的发展趋势	(290)
一、发达国家公务员制度的发展趋势	(290)
二、发展中国家公务员制度的发展趋势	(296)
三、我国公务员制度的发展趋势	(300)
参考书目	(306)

序 言

党的十四大明确决定，我国下步经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这一决定符合我国社会主义建设发展的基本规律和要求，符合人民的愿望和要求，这是马克思主义同中国革命具体实践相结合的必然结果。

唯物主义辩证法告诉我们，“每一事物的运动都和它的周围其他事物互相联系着和互相影响着。”市场经济作为当今发展着的客观存在的一种社会经济形态，必然要和它周围的其他事物发生密切的联系和影响。这种影响鉴于它与其他事物（上层建筑、生产关系）联系的性质，经济基础的发展和革命必然影响和带来上层建筑和生产关系发生革命性变革。这种联系和影响在西方发达国家已经发生并结出了丰硕的成果。在我国社会主义市场经济及其相应体制建立后，这种革命性的影响也必然发生并结出丰硕的成果。因为这种联系和影响，完全符合马克思主义指出的“人类的生产活动是最基本的实践活动，是决定其他一切活动的东西”的客观规律的。社会主义市场经济及其相应体制建立后，对我国上层建筑、生产关系产生影响是多方面的，我们仅就涉及到干部人事制度的一些方面做一粗浅的分析，并在分析的基础上对我国干部人事制度进一步深化改革提出一些看法，以此作为本书写作的思想基础和理论依据。

一、社会主义市场经济体制的建立 给人们的思想观念带来新变化，这 种变化将直接影响到未来干部队伍 思想和行为和素质要求

1. “解放思想，实事求是”的思想路线和“一个中心，两个基本点”的基本路线，随着市场经济的发展，将深深扎根于广大干部之中。面对世界激烈竞争的经济、科技实际和我国发展经济的迫切要求，总结我国改革开放十四年的基本经验，广大干部将冲破对马列主义的教条主义理解和运用，冲破思想认识上的违背事物发展客观规律的各种禁锢，适应市场经济的特点和要求，实事求是地去认识中国的现实与未来，自觉清除“左”的思想影响，摆正上层建筑与经济基础、生产关系与生产力、政治与业务、精神与物质的关系；自觉地使自己的思想和工作服务于并服从于经济建设这个中心，把精力集中到发展生产力，集中到社会主义现代化建设上来。

2. 广大干部的价值观念将发生巨大的大变化。在社会主义市场经济的影响下，长期以来存在的用政治衡量一切，不敢重视物质利益的思想将被抛弃，邓小平同志关于“是否有利于发展社会主义生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民生活水平”的论断，将成为广大干部衡量工作和是非功过的新的标准。注重坚持党的基本路线的实绩，既注重思想教育，又注重启动利益机制调动人们的积极性，将成为干部管理的新课题。效

率和效益观念、奉献和成就意识、创新和开拓精神，将成为广大干部设计未来和塑造自己形象的价值尺度。

3. 服务思想将得到进一步加强。社会主义市场经济体制建立后，企业不再是政府的附属物，而成了自主经营的主体，政府的职能由单纯的管理转变为管理和服务，为基层、为用户（企业）、为经济建设主战场服务，是国家机关干部和政府新的历史责任。面对这一新形势，广大干部必须彻底转变过去那种只发号施令、你报我审批、你错我处理的老婆婆式工作方式和思想方法，主动走出机关大院，深入基层、深入生产、深入教学和科研第一线，为那里提供政策、提供信息、提供服务。我们党一贯提倡的密切联系人民群众的作风和为人民服务的宗旨，将在一个更高的层次上落实。

二、社会主义市场经济体制的建立， 要求政府职能必须发生相应变化，这种 变化将直接对未来干部人事管理体制、 运行机制产生影响

我们从市场经济所具备的市场关系的平等性、市场主体的自动性、市场活动的竞争性、市场发展的开放性、市场行为的规范性等基本特征和对市场经济的利弊分析看出，政府职能的相应变化，必将产生两个方面的情况：

1. 政府职能必须发生三个大的转变：一是要从原来的直接管理为主转向间接管理为主；二是要从原来管微观转向管宏观；三是要从原来审批项目、分钱分物，转向利用

经济杠杆，转到规划协调、监督和服务的轨道上来。目前这三个大的转变实际上已经开始，它是我国由高度集中的计划经济体制向市场经济体制转变的具体体现，这种转变已是不可阻挡的社会发展趋势。

2. 上述政府职能的转变，并没有削弱政府作为国家机器的作用，政府还必须充分运用行政的力量，从国家的社会发展和整体利益出发，进行必要的协调与控制。政府还要针对市场经济的弱点，为经济的发展和保证市场经济的运行肩负下列任务：一是要运用指导性计划，对国家经济运行总量进行平衡和对重大的经济比例结构进行积极有效的调节；运用产业政策对生产组织和产业结构进行合理调整，以使达到规模经济效益，确保经济的适度增长；二是要通过培育市场和健全市场机制，对微观经济进行调节，对经济发展中的不规律、不规则、不正确的趋向，积极地运用经济杠杆实现间接调控和引导；三是要强化经济立法，运用法制手段，确保经济发展和市场正常运行。国家政府要对劳动就业、货币稳定、防止商品过度集中和市场垄断以及重大资源的开发利用等发生的偏差，进行及时的干预和调整。

为了适应市场经济的需要和保证上述政府职能转变的完成，必须坚定不移地贯彻党的十四大的决定，“下决心对现行行政管理体制和党政机构进行改革”，“加快人事劳动制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制”，“尽快推行国家公务员制度”。

三、社会主义市场经济体制的建立，对干部人事管理任务提出了新的要求，这些要求的实现，必然促进干部人事制度改革进一步深化

从上述一、二两部分的分析中我们已经清楚地看到，社会主义市场经济体制建立后，直接涉及到了对干部思想观念和干部人事管理体制的影响，对干部人事管理提出了新的更艰巨的任务。

1. 必须紧紧围绕经济建设这个中心和政府职能的转变，配合国家行政体制和党政机构的改革，搞好政府人员及时分流、职业和职位调整以及权利义务的调整工作。

2. 改革的深化、开放的进一步扩大，特别是社会主义市场经济体制的建立，党的干部“四化”方针必然要加速贯彻，“德才兼备”的干部标准必然要赋予新的内容。今后各级领导班子在选人用人上将更加突出坚持党的基本路线、有高度革命事业心和为人民服务的强烈责任感，在改革开放和现代化建设中政绩突出、群众信任并掌握先进科学文化知识、有开创精神的要求。如何实现这种要求，这是干部人事管理面临的一项新的课题。

3. 社会主义市场经济体制建立及政府职能转变后，现有干部管理模式及方法必须加速改革。这种改革包括体制的调整、实行分类管理及相应配套制度的建立，这是干部人事管理面临的十分繁重的任务。

4. 干部培训制度作为一项更新机制和未来发展的重

大战略措施，随着社会主义市场经济的发展，将被提到更高的高度去认识。对培训的统筹规划和精心设计已成为干部人事管理当前的一项迫切任务。

5. 面对国内外人才竞争的新形势、新特点，特别是社会主义市场经济发展中人才竞争的紧迫现实，人才的开发和利用并确保优秀人才的稳定，已成为各级领导和企事业负责人注意的中心问题。干部人事管理部门必须协助各级领导和企事业负责人，抓紧研究有关政策和措施，并把它作为管理的一项经常任务认真抓好。

四、关于我国干部人事制度进一步深化改革的指导思想与目标

1. 关于改革的总的指导思想

基于上述分析和认识，我国干部人事制度进一步深化改革的总的指导思想应是以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的十四大报告为指针，转变观念，服务并服从于经济建设这个中心，坚定不移地贯彻党的基本路线，适应改革开放和社会主义市场经济的要求，把解放和发展生产力作为改革的根本目的，主要实现下述转变：一是由大集中、大统一控制性管理为主，转到放权于地方、基层、企事业单位；二是打破封闭式、神秘化、凝固式的管理，建立起开放式、竞争式的管理机制；三是各级人事部门由一般程序性管理为主转到人才的开发利用、推动人才更好地为社会主义现代化建设服务上来。

2. 关于改革的具体目标

干部人事制度改革经过近十年来的努力工作，已取得了很大的成绩，下一步深化改革的目标应是建立起适应改革开放和社会主义市场经济新体制的新的干部管理模式和运行机制，具体包括：

——在管理体制上，要按照各类干部的职业和职位特点，进行科学分类管理。对在各级政府中工作的人员实行公务员制度，按《国家公务员条例》进行管理；对党的机关工作者及工会、共青团、妇联系统的国家工作人员实行党的机关工作人员制度，并按《党的机关工作人员条例》进行管理；对人大和政协系统的机关工作人员实行适应于权力部门工作特点的人员管理制度，并按相应条例进行管理；对政法部门的干部按其职业特点和司法工作的性质制定相应条例进行管理；对事业单位的人员按他们的业务特点，实行以技术职务为主的职员管理制度；对国营大中型企业中的管理人员，结合市场经济特点和劳动制度改革，制定新的吸纳和管理制度；对三资企业中的管理人员，参照国际惯例进行管理。随着上述分类管理的确定：第一，上层组织、人事部门要处理好放权问题，实现管事与管人相结合的要求。中央及各省、市、自治区党委组织部门、国家人事部及各省、市、自治区人事厅（局），主要抓好干部人事政策和法规制度的制定、监督实施、选拔推荐、考察一定层次的主要领导干部以及干部、人才流向的调控和做好政策与信息的服务。第二，精简编制和压缩人员，搞好党的组织部门和人事部门的机构改革。第三，扩大和加强干部、人才的招考录用、流动、培训、人事劳动裁判等服务性机构，它们按市场需求调节自己的工作内容，运用经济手段为政府和社会各方面服务。

——在法规制度建设上，抓紧制定统一的干部人事管理的总法和各项具体配套法规制度，对各级各类干部的权利义务、行为及职业道德规范、权利保障、吸纳及任用、升降及奖惩、退休退职、培训、工资福利给予明确法律规定。为此，要尽快修改或废止与党的基本路线、与社会主义市场经济体制不相适应，阻碍生产力发展的现行干部人事法规制度；完善补充行之有效的现成法规制度，使之定型化；吸收发达国家人事管理经验和通行的国际惯例，总结我国改革开放以来的创新做法，制定新的法规，弥补我国干部人事规章的空白。在改革中，还要根据发展情况，逐步建立起符合我国国情的人事裁判法规制度、人事申诉控告法规制度、人事责任赔偿法规制度。要结合法规制度建设，加强以法进行干部人事管理的教育，消除干部人事工作中的人治现象。

——干部人事制度改革的又一项重要任务是建立有利于解放和发展生产力的有效的运行机制，它包括更新机制、激励机制和保障机制。更新机制主要是建立起一套科学的适应未来发展的吸收录用制度、退休退职与辞职辞退制度、灵活的流动制度；同时还要建立起适用于各项事业发展要求的知识更新及技能培训制度，它包括工作人员的在职培训、拟提升人员的任职资格培训、新人员上岗前的岗前培训和从事专项业务人员的专门业务培训。激励机制建设主要是将竞争机制引入干部的录用、职务晋升、岗位和职业选择，在这些环节中公开用人标准，公平竞争。同时，建立起与严格的考核相结合的奖惩制度。保障机制的建设，主要是启动利益原则，建立起能体现按劳分配的工资制度。企业的工资要充分地与企业经济效益挂钩；国家机关及各事