

特稿：解读国家公务员局亮相背后的体制变迁 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/505/2021\\_2022\\_\\_E7\\_89\\_B9\\_E7\\_A8\\_BF\\_EF\\_BC\\_9A\\_E8\\_c26\\_505860.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/505/2021_2022__E7_89_B9_E7_A8_BF_EF_BC_9A_E8_c26_505860.htm) “就是干干净净、纯粹粹地管理公务员的事务，就管这800万公务员队伍，更专业化了”北京市西城区月坛街道社会路社区居委会的李振兴老人年过古稀，自从退休后一直在居委会“打工”，向居民传达上级文件，在小区打扫卫生，每月的酬劳是50元。“其实不给工资我也会在这帮忙的，我当干部的时候我们就提倡为人民服务。”李振兴老人1952年考上了国家公务员。“那时候我们叫干部，不叫公务员。”李振兴18岁就成了“北京市新华书店”一名令人羡慕的“国家干部”，那时候的新华书店是中央直属单位，归新闻出版总署管。李振兴解释说：“我们当时像现在考公务员一样，也要考试，不过当时叫考干部。”如今，“干部”被纳入人力资源管理。根据今年两会上通过的国务院机构改革方案，负责管理800万公务员的公务员局组建，隶属于人力资源和社会保障部。有评价称，过去中国的人力资源管理分为劳动和人事两个部门，“劳动者带着不同‘身份’，人力资源市场难以统一。这次人力资源和社会保障部的组建，更加体现公平就业的取向”。在北京市东城区和平里中街7号原国家人事部大楼向东约200米，矗立着一座刚建成不久的13层白色大楼，这就是新组建的人力资源和社会保障部的办公所在地，国家公务员局也在其中。据工作人员介绍，这座大楼刚建成不到一个月，正在装修，即将投入使用。不稳定的人事管理机构正如李振兴所说，从新中国成立初期到中共十三大召开，近40年时间，我国的公

务员一直叫“干部”。新中国成立之初，在坚持党管干部的原则下，我国政府系统中一直没有统一的人事管理机构，只有政务院人事局、内务部干部司、政法委人事局和文教委人事处等几个条块分割的设置，协助中共中央组织部管理干部。1950年11月，中共中央决定将这几个部门合并，成立中央人民政府人事部；4年后，中央人民政府人事部被撤销，缩编为国务院人事局；又过5年，到1959年，国务院人事局又被撤销，仅在内务部设政府机关人事局。中国人民大学公共管理学院教授孙柏瑛向《望东方周刊》记者介绍说：“这一时期中央人事管理机构变动频繁，内设机构单薄。政府人事部门和党的组织部门的相互关系和权限划分没有很大的变化。”从新中国成立初期到“文革”前这段时间，虽然人事管理机构不稳定，但是新型的干部管理体制的基本框架已经确立。逐步加强了党中央各级干部的管理，建立了从中央到地方的各级人事管理机构和一套比较完整的人事法规和制度。李振兴原是私营商店的一名店员，根据国家当时人事法规的规定，“从工人、农民、社会闲散人员和待业青年中吸收录用干部”，他参加了考试，成了一名令人羡慕的“国家干部”。他回忆说：“那个年代国家干部到哪都受欢迎，我们出差，只要拿着新华书店印有中国地图的图章，就可以白吃、白住。”李振兴刚开始工作，挣的是“折实单位”，就是当时在大部分国家机关干部中实行的供给制和包干制(把伙食、服装等折成米或钱包干供给)。1956年工资改革，统一实行职务等级工资制，实行直接统一按货币规定工资标准的制度。那时候李振兴已经成了“门市部主任”，工资是62元。“当时可以养活一家三代人了。”这一工资制度维持了20多年。“文

革”时期，从中央到地方的各级人事管理机构全部被撤销。新中国的干部人事工作也遭到了严重的破坏和损失，人事工作陷于瘫痪。大批管理和技术骨干都被下放，长期从事体力劳动，接受贫下中农再教育。“那时候没有领导了，我被下放到西直门，去挖城墙。”谈到那段历史，李振兴说得最多的两个字就是“乱了”。据《当代中国的人事管理》一书介绍，1969年12月，中共中央将原各部政府机关人事局的全部业务转由中共中央组织部办理。1972年以后，各地开始陆续恢复人事管理机构。1978年3月，国务院批准成立民政部人事局。“1978年改革之前，国家人事部不稳定，人事管理一直是双重管理，干部人事管理的主管单位主要还是在各个层级党委领导下的组织部门，从高到低都是党委负责，人事部的权限不大，一直没有一个独立的管理功能。”孙柏瑛介绍说。

100个干部中专以上文凭不到5个 中共十一届三中全会以后，我国的工作重点转移到以经济建设为中心上来，全面推行了经济体制改革和行政体制改革，旧的干部人事制度的弊端也日益显露，改革已势在必行。但是1978年到1982年期间的改革，一直没有把人事制度改革作为一种制度性安排，只是希望能够改变干部的构成。据孙柏瑛介绍，“当时干部的年龄非常老化，这个数字是很恐怖的。1978年到1979年间，当时3600万国家干部，中专、大专、大本学历的年轻人占3.6%，不超过5%，100个干部中只有不到5个是中专以上文凭，其他基本上只是接受过干部工农速成班、脱盲班等教育。”据李振兴回忆，“我仅在职工业余学校学习过初中文化，当时我45岁，我的同事基本在我这个年龄以上，虽然也招了一批年轻人，但还是很少。”1978年改革开放，一些事业单位的

工资待遇也做了调整，实行“事业单位，企业管理”，李振兴的工资已经跟经济效益挂钩了，除了69元的基本工资(1978年涨了一级工资，一级工资是7元钱)之外还有奖金，奖金最多的时候一个月可以拿200多元。1980年邓小平有一篇非常重要的文章《党和国家领导制度的改革》，文中第一次提出了我国的人事工作有些机构存在人浮于事、效率低下的问题。邓小平提出要改变干部人事制度的结构，要实现干部队伍的“革命化、年轻化、知识化、专业化”，废除实际存在的领导职务终身制，设定退休年限，强制实施。1982年政府机构改革中，将国家人事局与国家劳动总局、国务院科技干部局、国家机构编制委员会合并，成立了劳动人事部。“1984年11月，《干部管理条例》第十一稿开始就出现了一个比较新的概念，就是国家公务员制度，也就是我们现在看到的雏形。实际上公布的时间是1987年十三大，十三大提出了我们要对公务员的政绩观业务观进行分割，要建立国家的公务员管理体制。”孙柏瑛向本刊记者介绍说。“1988年把劳动人事部分开，专门成立人事部，人事部的一个重要职责就是推行公务员制度，也是管理公务员的主要机构。”刘俊生介绍。这段时间干部制度不断完善，1985年，国家建立了以职务工资为主的结构工资制。当时国家机关、行政事业单位按照不同职务，将工资分为基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资四个部分。“当时各个单位的工资要统一，高的要降低，少的要增加。”李振兴说。李振兴的老伴王尔英也是公务员，1980年开始在国家工商总局当会计，1986年的时候，实行福利分房，分到了一套三居室房子。实际上，从1980年开始，我国就为建立国家公务员制度开展了大量的理论探

讨和法规准备工作。在对干部人事制度进行深刻反思和系统总结的基础上，将现有国家干部队伍分解为中共各级组织的领导人员和工作人员，国家行政机关的领导人员和工作人员，国家权力机关、审判机关和检察机关的领导人员和工作人员，群众团体的领导人员和工作人员，企事业单位的管理人员等。中国政法大学法学院院长薛刚凌向本刊记者介绍说，1984年有关部门起草《国家工作人员法》，1985年改为《国家行政机关工作人员条例》，1986年改为《国家公务员暂行条例》。在进行理论探讨和法规准备的同时，积极稳妥、从点到面地推行国家公务员的试点。经过理论和实践的长期准备，全面推行国家公务员制度的时机逐渐成熟。从国家主席到普通办事员都纳入公务员体系 1993年10月1日，《国家公务员暂行条例》正式颁布，标志着我国公务员制度的诞生。此后，全国各地自上而下逐步开始建立和推行国家公务员制度。“争取用三年或更多一点时间，在全国范围内基本建立起国家公务员制度，然后再逐步加以完善。”当时国务院这样提出。按照中央部署，各级组织人事部门秉承“整体推进，突出重点，分步到位”的思路，从1994年重点抓考录制度的建立实施、严把公务员队伍“进口”开始，一年一个重点，公务员制度建设稳步推进：凡进必考机制基本建立；激励机制开始运行；奖励制度发挥有效作用；竞争上岗制度逐步推开；轮岗、回避初见成效；“出口”初步畅通；培训开始步入轨道；廉政约束机制发挥作用；公务员权利有了保障。李振兴的女儿也在国家工商总局工作，属于国家公务员。“1993年以后，单位实行奖励制度，女儿工作压力比较大，工作积极性也比以前高，工作业绩高，奖金也比以前多了。

” 1993年以后，以《国家公务员暂行条例》为主，与之配套的几十个单项法规和实施细则相继颁布，设计公务员录用、考核、奖惩、职务任免等多个方面。“如果按制度建设来分阶段的话，1993年的《暂行条例》和2005年的《公务员法》是进入公务员体制以后两个重要的分界点。”中国政法大学政治与管理学院教授刘俊生说，“《公务员法》中公务员的范围进一步扩大，党政机关、政协、政党都进入到公务员的系统当中了。”国家行政学院教授应松年认为，《公务员法》的颁布，使政治体制改革中非常重要的干部人事制度改革产生了实质性飞跃。“《公务员法》可以说是公务员管理的‘宪法’。”自2006年元旦开始执行的这部法律中，把公务员分成三大类：综合管理类、专业技术类和行政执法类。两大层次：领导职务和非领导职务。领导职务分为十个档次，非领导职务分为八个档次。“可以说，上至国家主席、国务院总理，下至普通办事员全部包括在公务员的范围内。”参与草案起草的国家行政学院宋世明教授认为。800万公务员队伍的专业化管理 新组建的国家公务员局，除了已任命的主要领导外，其他人员及机构的设置情况目前尚不清楚，但其神秘的面纱正在逐渐揭开。“更好地通过制度建设来促进公务员队伍的建设”---人力资源和社会保障部部长兼国家公务员局局长尹蔚民，这样向媒体阐述建立国家公务员局的宗旨。人力资源和社会保障部副部长兼国家公务员局党组书记、副局长杨士秋介绍说，国家公务员局将于今年上半年组建完毕，首先要确定三定(定职能、定机构、定编制)方案，之后报国务院审批，然后人员到位。“这将是一个部委管理的国家局。”刘俊生分析说：“公务员局的构成，应该是一个副部级

的直属局，局长将来也有可能是副部长，原来人事部下面有20个司(局)，其中七八个都是管理公务员事务的，未来可能都将划在公务员局旗下。”公务员局的主要管理职能应当包括公务员的录用、考核、职务任免与升降、奖惩、培训、交流与回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、聘任管理等。“公务员局的主要构成也应当是根据以上各个环节成立的相应的司局部门。”刘俊生说。公务员局和原人事部最重要的区别就是，原人事部当时管的是三支干部队伍：公务员、事业单位干部和企业经营管理人员，现在这个局只管公务员，“就是干干净净、纯纯粹粹地管公务员的事务，就管这800万公务员队伍，更专业化了。”刘俊生说。孙柏瑛认为，成立公务员局，并且放在人力资源和社会保障部这样一个部委里，主要有两方面的好处：其一，成为局以后，主理公务员事务，职能更加清晰和收缩了；其二，可以把劳动和公务员在人力资源这一块建立一个总体性的规划部门，统一劳动力市场，对中国需要什么样的人，需要什么级别的人才，什么结构的人才，做一些非常精确的统计，“实际上体现出人力资源管理越来越向战略规划调整”。据孙柏瑛介绍，中国人力资源有一个非常重要的问题，就是供给很多，但国家到底需求什么样的人力资源并没有一个统一的部门去规划，比如目前高校不停地培养大学生，社会究竟有什么需要？国家整体的人才需求模块到底是什么样的？“我们一直缺乏对中国人力资源的一个总体布局 and 规划”。专家指出，公务员局将公务员独立出来进行专门管理，遵循了分类管理的原则，管理将更为科学。转贴于：100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)