

政管理类专业系列教材

# 人事行政教程

吴志华 江世平 施云华 编著

云南教育出版社



郭用宪 主编

行政管理学专业系列教材

# 人事行政教程

吴志华 江世平 施云华 编著

云南教育出版社

行政管理学专业系列教材

**人事行政教程**

吴志华 江世平 施云华 编著

---

云南教育出版社出版 (昆明市书林街100号)

云南新华印刷厂印装 云南省新华书店发行

---

开本: 850×1168 1/32 印张: 7.875 字数: 190,000

1989年2月第1版

1989年2月第1次印刷

印数: 1—12,200

---

ISBN 7-5415-0199-9/G·182 定价: 2.95 元

## 行政管理学专业系列教材编辑委员会

顾 问：罗徵启（深圳大学校长）

夏书章（中山大学教授）

丘 晓（苏州大学教授）

主 编：郭用宪（深圳大学行政学系主任）

编 委：黄卫平 全斗辉 林英男

## 总 序

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的。这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了《行政管理学专业系列教材》，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国销声匿迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显、越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中。高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥寥无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

《行政管理学专业系列教材》的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学技术知识和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

《行政管理学专业系列教材》的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人。他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有可为的。

中国行政管理学会（筹）副秘书长：郭丙于

一九八七年七月于北京

## 前 言

人事行政是行政管理的一大基本内容。随着行政管理学的发展，人事行政理论将逐步从行政管理理论体系中分化出来，趋向于成为一门相对独立的分支学科。如同行政管理学一样，人事行政学也是一门应用性较强的学科，在人事行政实践中和人事制度建设中，具有直接的理论规范或指导意义。当前，我国在经济体制和政治体制改革过程中，干部人事制度的改革也正在深入开展，学习和研究人事行政理论知识，加快人事行政学的学科建设，已成为我国干部人事制度改革的迫切需要。我们编写这本《教程》的目的，正是为了在我国的人事行政学学科建设以及人事行政知识的传播中，尽微薄之力。

本书由吴志华、江世平、施云华三位同志分章编写，单晓钢同志为本书撰写了“福利”一章，全书由吴志华统稿审定。由于作者学识水平有限，缺少人事行政工作的实际经验，加之时间仓促，书中难免有错误之处，恳请专家及读者指正。

作 者

1988年5月

# 目 录

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 绪 论 人事行政的历史发展.....    | (1)   |
| 第一节 中国古代人事制度的发展.....  | (2)   |
| 第二节 西方国家公务员制度的发展..... | (10)  |
| 第三节 中国干部人事制度的发展.....  | (17)  |
| 第一章 职位分类.....         | (26)  |
| 第一节 职位分类概述.....       | (26)  |
| 第二节 西方国家的职位分类制度.....  | (38)  |
| 第三节 社会主义国家的干部类别.....  | (46)  |
| 第二章 任用.....           | (55)  |
| 第一节 任用的形式.....        | (55)  |
| 第二节 考任的原则和程序.....     | (63)  |
| 第三节 考试的方法和内容.....     | (70)  |
| 第三章 考核.....           | (79)  |
| 第一节 考核概述.....         | (79)  |
| 第二节 考核的作用和原则.....     | (84)  |
| 第三节 考核的项目等次和种类.....   | (87)  |
| 第四节 考核的方法.....        | (97)  |
| 第四章 培训.....           | (101) |
| 第一节 培训概述.....         | (101) |
| 第二节 培训的种类.....        | (109) |
| 第三节 培训的方法和内容.....     | (115) |
| 第四节 培训基地.....         | (123) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| <b>第五章 晋升</b> ..... | (133) |
| 第一节 晋升的依据.....      | (133) |
| 第二节 晋升的方法和程序.....   | (138) |
| 第三节 晋升的种类和路线.....   | (142) |
| <b>第六章 奖惩</b> ..... | (149) |
| 第一节 奖惩概述.....       | (149) |
| 第二节 奖惩的原则和条件.....   | (153) |
| 第三节 奖惩的种类.....      | (159) |
| 第四节 奖惩程序和惩处补救.....  | (164) |
| <b>第七章 工资</b> ..... | (170) |
| 第一节 工资的基本概念.....    | (170) |
| 第二节 工资的原则和依据.....   | (176) |
| 第三节 工资结构.....       | (183) |
| <b>第八章 福利</b> ..... | (193) |
| 第一节 福利概述.....       | (193) |
| 第二节 福利的种类和内容.....   | (197) |
| 第三节 社会保险.....       | (203) |
| <b>第九章 退休</b> ..... | (215) |
| 第一节 退休的条件和方式.....   | (215) |
| 第二节 退休金的来源和种类.....  | (223) |
| 第三节 退休人员的管理.....    | (229) |
| <b>附录一</b> .....    | (236) |
| <b>附录二</b> .....    | (238) |
| <b>附录三</b> .....    | (240) |

## 绪论 人事行政的历史发展

“人事”一词在古代和现代有不同的涵义。在中国古代，人事一词大体包含三种涵义：一是指人情事理；二是指人为之事；三是指人际交往和应酬之事。在现代，人事（personnel）一词是作为人事学的中心概念而使用的，其最一般涵义，是指用人以治事，即指团体或组织中的工作人员的任用和管理。“人事行政”（personnel administration）一词是近三、四十年中广泛使用的人事学基本概念。目前，国内外学者对人事行政概念有各种不同的解释，可以归纳为广义和狭义两种。就广义的人事行政而言，是指所有正式组织中有关工作人员任用和管理的事务或活动，其外延包括企业或公司、社会团体组织和国家机关组织等；就狭义的人事行政来说，则是指国家机关行政系统的工作人员任用和管理的事务或活动，其外延仅限于国家机关的行政系统。近些年来，随着人事学学科的分化，人事行政更多地是用以指国家机关行政系统的人事活动，而企业或公司的人事活动可称之为人事管理。本书所说的人事行政一般限于国家机关行政系统的人事活动。

人事行政是由各个环节和方面所构成的人事活动。现代人事行政的基本环节和方面，包括职位分类、任用、考核、培训、晋升、奖惩、工资、福利、退休和人事机构等。人事行政也是一种制度化的人事活动，它通过相对定型的人事行政制度表现出来。在现代各国，人事行政制度主要包括两大类别：一类是西方国家的公务员制度，通常称之为文官制度；另一类是社会主义国家的干部人事制度，包括苏联东欧国家的干部人事制度和我国的干部

人事制度。本书在绪论外的各章中，除叙述一般概念和原理外，将以制度化的内容为主，对人事行政的各个基本环节和方面分别作一介绍。绪论这章将介绍中国古代人事制度、西方国家公务员制度和中国干部人事制度的历史发展情况。

## 第一节 中国古代人事制度的发展

从公元前21世纪起，至本世纪初的辛亥革命止，中国经历了近4,000年的奴隶制和封建制社会。在这漫长的历史中，伴随着君主制和君主专制政治制度的产生和发展，作为政治制度重要组成部分的人事制度（即官吏制度），也有一个逐步成形和完备的过程。中国古代人事制度包含丰富的内容，本节将分三个历史时期把其中主要的内容作一粗略而简单的介绍。

### 一、夏商至秦汉时期的人事制度

历史上，夏商两个朝代已初步建立起国家及其政治制度。这两个朝代在朝廷和地方上都设立了一些管理国家行政事务的官职。据史书记载，夏朝廷设“三正”官职，即掌管畜牧的“牧正”、掌管造车的“车正”和掌管王族膳食的“庖正”；地方行政区划“画为九州”，每州设一“州牧”主持政务。商朝廷设“百官”分管有关行政、军事和宗教等事务，他们统称“内服官”；地方上则由“外服官”主持政务。夏商两朝代的官职，最初都由君王授任于王族成员或其他贵族成员，授任官职后，官吏就可以按照“兄终弟及”或“父死子继”的原则，把官职传留其亲属或后代。这种任用官吏的制度，就是中国古代人事制度中最早的世袭制。

西周的政治制度在夏商两代的基础上有了进一步发展。周朝廷在周王之下，设有“三公六卿五官”等官职。三公即太师、太

傅、太保，他们辅助周王统辖其他官吏；六卿即太史、太祝、太卜、太宰、太宗、太士；五官即司徒、司马、司空、司士、司寇；六卿五官分工管理朝廷和社会事务。西周的人事制度是一种建立在分封制和宗法制基础上的世卿世禄制度。周王把土地和财产分给王族成员或其他大贵族，封他们为诸侯，而各诸侯又将部分土地和财产分赐给卿大夫。诸侯和卿大夫受封的财产和权力可以世代享有，并依据宗法制原则由嫡长子继承。朝廷的三公六卿五官等官职，同样可以世袭。为了使王族、诸侯、卿大夫的后代能继父从政，西周还创办了专门招收贵族子弟的官府学堂，按照任官的要求培养贵族子弟，使他们以后成为合格的官吏。开办学堂培养官吏的传统，从西周开始一直延续到清朝末年，成为中国古代培养官吏的主要途径。

春秋战国时期，各诸侯国在变法改制过程中，废除了西周的世卿世禄制度，创立了一套新的人事制度。这套新人事制度包含以下四方面内容：（1）按照选贤任能原则选用社会人才。选拔人才面向社会，凡是贤能者，均予以任用。当时，民间诸子百家兴办“私学”，实行“有教无类”，汇集和培养出一大批懂得治国之道的“士”，由此为各诸侯选任官吏提供了人才资源。（2）凭军功封官授职。在战争中立下军功者，按其功劳大小授予高低不等的官职。（3）实行俸禄制。官吏在位任职时，只领取官职俸禄（粮食）作为报酬，而不分封土地和享有采邑。（4）通过“上计制度”考核官吏政绩。上计制度是一种考核制度，即每年初由各地方官吏把本年度的赋税收入预算上报诸侯，到年终由官吏汇报执行情况，并由诸侯进行核查，以此考核地方官吏一年中的政绩。春秋战国时期创立的这套人事制度，不仅相对西周的人事制度而言具有进步意义，而且为后世人事制度的发展初步奠定了基础。

秦始皇统一天下后，建立了历史上第一个中央集权的君主专

制国家。中央行政机构中设置“三公九卿”等高级官职，三公即丞相、太尉和御史大夫，他们辅佐秦皇处理政治、军事、司法等要务；九卿指中央九个行政官署的长官，官名分别是奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、宗正、典客、粟内史和少府，他们分掌各方面的行政事务。地方行政区划分为郡县两级，郡设郡守，县设县令。中央和地方的官吏，均由秦皇统一任免，官职不能世袭。选拔任用官吏，除继续推行春秋战国时期的军功法外，主要实行荐举法，即由现任官吏向皇帝推荐官吏人选。在官吏的考核方面，仍沿用上计制度考核郡县长官的政绩。

汉朝沿用了秦朝的政制，中央设三公九卿，地方分郡县两级。但汉朝的机构设置分工较细，官吏队伍也更为庞大。据史书记载，两汉时期的全国大小官吏，西汉时有13万，东汉时有15万。为使这一庞大的官僚机构有效运行，需要建立一套较为完整的人事制度。因此，在春秋战国时期和秦朝人事制度的基础上，汉朝的人事制度有了新的发展，在官吏的选拔任用、官吏的培养、官吏的退休等方面，都形成了一套较为完整的制度。

（1）通过“察举”和“征辟”方式选拔任用官吏。察举和征辟由秦朝的荐举法发展而来，它们是汉朝选拔任用官吏的两种主要方式。察举就是由中央和地方的高级官吏向皇帝推荐人选后再由皇帝任用，分“诏举”和“岁举”两种，前者指皇帝不定期地下诏书指定一些官吏推荐某些特殊人才，后者指由地方长官每年定期向皇帝推荐一定数量的人才。征辟是指由中央的高级官吏和地方长官直接任用自己的下属官吏，通过征辟方式任用的官吏，以后还可以通过察举方式授任更多的官职。

（2）设立“太学”培养官吏。太学即由朝廷开办的规模较大的官学。汉武帝时开始创办，最初只招收太学生几十人，到西汉末年，太学生增加到数千人。太学的教学内容以五经（即《诗》、《书》、《礼》、《易》、《春秋》）为主，由博学儒士担任教

员，称为博士。太学生须通过考试后才能毕业，毕业后可经由察举和征辟等途径担任官职。

（3）实行官吏“致仕制度”。中国古代的退休制度称为致仕制度。在中国古代人事制度史上，汉朝最早开始实行官吏致仕制度。据《汉书》记载，在汉朝，官吏到70岁时就得退休，官吏退休后可享用原官职俸禄的三分之一。

此外，汉朝的考核制度和俸禄制度也有了进一步的发展。汉朝的考核分为中央考核地方和长官考核属官两种。中央对地方的考核，每年一小考，三年一大考，考核仍按“上计制度”进行，但考核的内容更为广泛，包括户籍管理、征收赋税、开垦农田、修筑道路、民间治安等。考核的结果决定官吏的升降赏罚，政绩好的官吏，可逐级或越级升官，还可得到田地、住宅、金银、车马、织锦、酒肉等实物奖赏；政绩差的官吏，则要被降职或扣俸。汉朝官吏的俸禄，按官职等级定量，每月发放，发放给官吏的俸禄是钱和粮食两种。

## 二、隋唐宋时期的人事制度

隋唐宋三朝代的政治制度前后沿袭。三朝代都设立了“三省六部二十四司”式中央行政体系。三省是地位平等的三个最高行政机关，隋朝的三省是尚书省、门下省和内史省，唐朝的三省为中书省、门下省和尚书省，宋朝的三省与唐代相同，但行政权已集中在中书省。六部即吏部、户部、礼部、兵部、刑部和工部，它们分工掌理各方面的行政事务，每部内设四司，六部共设有二十四司。地方行政区划上，隋唐和宋初时，均分为州县两级，宋朝后来又在州之上设了路一级。隋唐宋三朝代是中国封建社会的全盛时期，自秦汉开始形成的中央集权的封建专制政治制度，到这一时期趋于完备。同样，隋唐宋三朝代的人事制度，在秦汉的基础上也发展得更为完备。

三国两晋南北朝时期，选拔任用官吏实行“九品中正制”。九品中正制选拔任用官吏的方法是：先在现任官吏中委任一批负责选拔人才的“中正”官；再由中正官按家世和德才这两条标准把士人评定为九个品级，即上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下等九品，并上报朝廷；最后由朝廷按品级的高低任用大小官吏。九品中正制发展到后期，随着世家士族势力的扩大，评定品级只注重家世而不重视德才，形成了“上品无寒门，下品无世族”的局面，因而成为一种腐朽的选拔任用官吏的制度。

隋朝建立后，废除了九品中正制，创建了“科举制”。所谓科举制，简单地说，就是通过统一的分科考试来选拔人才和任用官吏的制度。科举制从隋朝开始创立，到唐宋两朝代已发展得较为完备。唐朝的科举分常科和制科两类。常科即每年定期举行的科举考试，常科的考试又分为八科；制科即由皇帝不定期下诏书举行的科举考试。科举考试及第者仅获得任官的资格，还须经过吏部的铨选才能授予官职。宋朝的科举制与唐朝相比有以下几个特点：一是应试者范围更为扩大，报考科举不受职业和门第限制，每次考试的录用人数也大为增多；二是考试规则更为严密，如答卷上的考生姓名在评卷时须糊盖掉等；三是科举考试及第后即可直接任官，不须再经过吏部的铨选。由于科举制一方面可以扩大选拔人才的范围，另一方面又可以使选用官吏的权力统一集中于中央，因此，这一选拔任用官吏制度一直为隋以后的各朝代所沿用。

隋唐宋三朝代都兴办培养官吏的官学和私学。中央设有专门机构国子监，“专掌天下之学校”。官学分中央和地方两级。中央的官学主要设有国子学、太学、四门学等综合性学堂，此外还设有培养专门人才的律学、武学和医学等专科性学堂；地方一级的官学，县有县学，州有州学，“州县无不有学”。除官学外，

私学也很普遍，诸家大师乐于招收弟子传授学业，书院、乡学、家塾、舍馆等私学堂遍布各地。宋朝的官私学堂尤为发达，“学校之设遍天下”，“学生总数之多”，“自古未有”，到宋徽宗时，全国在读学生总数达16万之多。遍布全国的官私学堂为官府输送了一批人才，成为官府选用官吏的人才基地。参加科举考试的考生，大多是各学堂的学生或毕业生，在宋朝，太学毕业的优秀生还可以免除科举考试而直接授任官职。

隋唐宋三朝代的中央机构中都设有“吏部”主管人事行政事务。早在东汉时期，中央机构中就设立了吏曹（后改称部曹）主管人事行政事务。到了三国时期，魏国把人事行政机构定名为吏部。隋唐宋三朝代，中央机构中都设有吏部，吏部的地位居行政六部之首。吏部内又分设若干官署分掌各个环节的人事行政事务，如唐朝的吏部内设吏部、考功、司封、司勋四司，分掌官吏的任免、考核、升降、赏罚等事务。吏部的权力较大，在唐代，科举及第者须通过吏部的铨选才能任官，而且六品以上的官职由吏部直接任命。

考核制度在唐朝有了较大的发展。唐朝初年制订出考核法，规定了官吏考核的方法和标准。考核的方法是：中央机关的官吏和州县长官由吏部的考功司负责考核，同时，门下省和中书省派出“监考使”监督考核工作；州县的一般官吏由州县长官负责考核；宰相等高级官吏则由皇帝亲自主持考核。考核的基本标准为“四善”，即德义、清廉、公正、恪勤。适用于不同官职的具体考核标准共有27条，如动合经典（适用礼官）、处断平允（适用法官）、训导有方（适用学官）、牧养肥硕（适用牧官）等。考核的结果定为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九等。各官吏的考核结果由吏部存档，并作为升降赏罚的依据。

此外，隋唐宋三朝代也形成了比较完备的官吏品位和退休制

度。从隋朝开始，官吏等次分为九品，每品有正从之分，由此九品又分化为若干级，如唐宋的官吏就分为九品三十级。不同品级官吏，不仅地位高低和俸禄多少不同，而且在服色、冠、带、佩、笏上均有区别。这种官吏品位制度从隋朝一直沿续到晚清。隋唐宋三朝代的官吏退休年龄也定为70岁。唐朝的官吏退休后，五品以上的官可领取原官职俸禄的一半，六品以下的官有口分田养老。在宋朝，有些官吏退休后，除了可领取原官职全部俸禄外，还可以得到粮食、绸布、酒肉等实物赏赐。

### 三、元明清时期的人事制度

元明清三朝代的行政机构设置各有变化。元朝改三省制为一省制，即由中书省为政务中枢，中书省长官称中书令，中书令下设左右丞相等。明朝为加强皇权，废除了沿用已久的三省制，也不设丞相官职，行政六部直接对皇帝负责，此外，新创设的内阁成为驾于六部之上的最高行政机关。清朝的行政机构设置大体沿袭元代，皇帝之下仍设内阁和行政六部，但行政实权掌握在新设的军机处。地方行政区划，元分为外省、路、州（府）、县四级，明分为省、府、县三级，清分为省、道、府、县四级。

元明清三朝代仍推行科举制度。元朝选拔任用官吏方式多样，科举仅为其中的一种方式，且时兴时废。明清两朝代仍以科举作为选拔任用官吏的主要方式。科举考试分童试、乡试、会试和殿试四级。童试为初级考试，在府县举行，考中者称为生员（也称秀才）；乡试为中级考试，在各省省会举行，考中者称为举人；会试为高级考试，在京都举行，考中者称为贡士；殿试为最高一级考试，在京都举行并由皇帝亲自主持，考试成绩分三甲等，一甲取三名次，即状元、榜眼、探花，称“进士及第”，二甲三甲人数不定，二甲称“进士出身”，三甲称“同进士出身”，三甲泛称进士。考试内容主要是四书五经，答题须以程朱学派的