

干部结构管理

● 宿青平 著



山西人民出版社

卢 功 勋

序 言

在中国吏治史上，官吏管理长期沿袭着手工业方式，处于神秘状态。这一领域究竟有没有规律可循，具有怎样的规律，很少为人涉足。八十年代以来，随着我国社会主义现代化建设和改革开放的深入发展，干部管理科学化、民主化问题日益提上重要日程。改变传统观念，采用科学方法，已是历史的必然。适应这种趋势，在我国逐步推进干部人事制度改革的同时，理论上也划时代地对干部管理开始了多角度、多方位的科学研究与探索。几年来，广大组织、人事工作者和理论工作者从我国实际出发，在干部管理理论、干

部评测方法、干部制度改革等方面，做了大量研究探讨工作，取得了明显成效。现在向大家推荐的这本《干部结构管理》，就是近几年干部管理研究中的一项新的成果。尤其出自一位年轻组织工作者之手，它的问世确实值得庆贺。

干部管理科学化，既要靠合理的制度法规，也要靠科学的理论方法。以往，在干部管理研究上，普遍侧重于制度方面的静态考察，忽视管理方面的动态研究，因而对干部管理的规律性缺乏深入了解和系统把握，实践上的盲目性、随意性就无法避免，干部管理科学化进程也是缓慢的。几年来，宿青平同志在干部工作实践中，致力于这方面的研究，应用系统论、控制论等现代科学知识，积极探索干部管理制度研究与理论研究、静态考察与动态考察相结合的问题，提出了对干部系统进行结构分析和结构控制的观点与方法。尽管这些理论方法有待于继续深化完善，但毕竟在干部管理动态研究上作了有益尝试。

干部工作是一门科学，干部管理是一项系统工程，已为越来越多的人承认和接受。但究竟是一门什么科学，通过什么理论方法指导才能实现干部管理科学化？目前仍处于探索研究阶段。《干部结构管理》可说是比较明确回答这方面问题的一部理论作品。干部结构管理，顾名思义，是从组合构成上管理干部，或对干部系统实行优化组合控制。由于干部管理的实质，是发挥群体最佳效能，通过对干部系统组合构成的优化控制，既是产生系统功能的根本保障，同时也是研究干部管理过程、

揭示干部管理规律的重要途径。本书的特点,就在于把干部管理归结为对其构成组合的管理过程,提出了由结构设计、结构建立和结构控制三个环节构成的动态理论。这就把以往较为繁杂、不易把握的干部工作,从理论上纳入了系统工程轨道,总结概括出一系列明确可循的程序、规范和方法,从而为我们研究了解干部管理这门科学提供了一种新的思路。

从结构上分析、控制干部系统,虽然理论上还处于研究探讨之中,但近几年在干部工作的实践中已不断被采用。如领导班子中各种专业人员的配备、不同年龄干部的梯次组合、不同性格人员的匹配、不同能力干部的协调等,都是实际工作中从结构上控制调节干部系统的表现。《干部结构管理》一书,正是在对这一实践过程的直接参与、观察、研究中总结出来的理论方法。因而,对于实际工作中研究、选择领导班子最佳结构方案,实现干部系统的优化组合与管理,具有实用性和指导性。

实现干部管理科学化和民主化,已是我国干部管理的基本趋势。这一目标从根本上讲要通过改革实践而实现,但总是以思想观念的转变,理论方法的创新为先导。目前我们在这方面已经有了良好开端。希望广大组织人事工作者、理论工作者解放思想,勇于探索,拿出更好的研究成果,为促进我国干部管理科学的发展,实现干部管理科学化而努力。

一九八八年十一月

绪 论

社会发展依赖于管理进步。成千上万的管理者和领导者则是社会管理水平的决定因素。如何组织建设领导人员系统，是一切社会管理的首要问题，是国家政治行政管理的核心问题。当社会进入现代，各项社会管理普遍出现科学化趋势条件下，领导人员管理再难以继续沿用手工业方式、停留在神密封闭地步，必须依靠科学理论方法指导，实现领导人管理现代化。干部结构管理研究，就是适应现代社会对领导人员的管理要求而产生的一门新兴学科，是现代条件下探索领导人员系统管理的理论和方法。

对象与内容

象其它学科一样，干部结构管理作为干部管理的一门学科，也有其特定的研究对象和内容。

（一）干部结构管理研究的对象

干部结构管理以干部系统及其管理规律为研究对象。这里所谓干部，已不是传统或一般意义上的干部范畴，而是特指担任领导职务、从事领导与管理活动的人员。

在人类发展过程中，领导与管理活动始终是社会分工一个客观领域，领导人员也历来是社会人员系统的一个重要分支。封建社会有其官吏阶层，社会主义社会也有自己的干部系统。在任何条件下，这个系统都具有相对独立稳定的构成、职能和规律，在国家政治、经济及各项社会管理中起着重要职能作用。对于领导人员的管理也历来被作为人员管理最为核心、最为重要的内容。但是，长期以来人们并没有把领导人员作为专门研究对象，因而也未形成关于干部管理的专门学科。在西方，这部分人员是与整个文官队伍一起考察和管理，而文官以外的其它领导人员则无法包括在内；在我国则是与科技人员、一般管理人员相混合，也难以实现专门性的考察研究。这样，领导人员管理虽然在实践上是相对独立的，但在理论上却没有形成独立的学科，使领导人员管理长期处于封闭状态，笼罩着神秘气氛，人们难以科学考察领导人员的特殊规律，难以凭借科学理论指导推进领导人员管理的科学化进程。在现代化条件下，领导人员不仅作为一个相对独立的特殊系统有了长足发展，而且在现代社会管理和社会发展中的作用更为突出和重要。为了适应现代管理要求，建设强大功效的领导人员系统，必须从理论上把领导人员从社会人员系统中分离出

来，进行专门研究考察，建立领导人员管理的独立科学体系。

领导人员在我国曾被包括在传统干部范畴之内。通过实行公务员制度，已把包括领导人员在内的各类人员从传统干部体系中分解出来，无疑对于以往不分类型的人员管理是一种历史性突破。但是，这种分类仅仅是一种宏观职位分类，领导人员仍然分散于政务类、业务类及其它类型的人员系统中，并没有从制度上得到独立分解。这样，在实行公务员制度后，对于各类领导人员进行专门科学研究，并根据领导人员特殊规律进行科学管理，仍是一个有待解决的问题。

领导人员与公务员是两个相互区别而又相互交叉的概念。领导人员中的政务类、业务类人员属于公务员，而其它领导人员，如企事业单位的领导人员、群众团体的领导人员等，并不为公务员系统所包括；而公务员中只有担任领导职务的人员才属于领导人员，不担任领导职务的人员并不在领导人员之列。根据我国职位分类，由于各类人员的概念与关系已从制度上逐步理顺，而对于分散于各类人员系统之中、并未得到独立分解的领导人员，也应有一个特定的概念，才便于进行专门研究考察，以在人员分类管理中遵循领导人员特殊规律，加强对各类领导人员的科学管理。鉴于传统的干部概念已不再为各类人员所通用，为统一概括各类人员之中的领导人员，以干部概念特指领导和管理人员，既符合干部概念原意，也容易为人们所接受。其范围既包括党政机关领导人员，也包括企业和事业单位领导人员；既包括中央和地方领导人员，也包括基层领导管理人员。总之，凡是担任领导职务、具有领导管理职能、从事领导管理活动的人员，由于具有共同活动规律，都属于干部范畴，都是干部结构管理科学的研究对象。

干部结构管理主要研究干部的群体结构，即把干部作为一个系统，以干部系统的构成、功能及其运行管理规律为研究对象。由于干部系统的本质规律是一种群体相互联系，无论个

体，还是群体的作用与发展，归根到底是由干部系统整体构成决定的，而且这种系统构成历来不是自发的人员组合，始终是在管理与控制过程中形成和发展。离开管理过程的干部系统和离开干部系统管理过程都不存在。干部系统运行规律与干部系统的管理规律在本质上是同一的。因此，任何孤立、静止的研究考察都无法揭示干部系统及其管理过程的内在联系，必须通过系统结构分析考察，并在管理与被管理、控制与被控制的过程中才能揭示干部系统形成发展及其科学控制规律。干部结构管理科学就是通过干部结构研究干部系统，在干部结构与结构控制的联系中考察干部系统及其控制的新学科。其研究对象就完整意义而言，是干部系统结构及其管理控制规律。

以往对于干部问题和干部管理的研究，不仅普遍侧重于干部个体，忽视群体构成与功能，而且主要是一种制度研究，是以干部制度为对象，分为考试、录用、考核、选拔、晋升、解职、调动、奖惩、培训、待遇、退休等若干部分平列起来加以考察的。其贡献在于突出了干部系统及其管理规范，但由于是一种制度和静态的研究，难以了解干部系统和管理过程全貌，难以揭示干部系统的内在联系与管理规律，因而也很难形成关于干部管理的科学理论体系。干部制度作为干部系统及其管理活动规范，在干部管理研究中只能是研究结果，并不是研究对象。要揭示干部管理科学规律，必须对干部系统及其管理过程进行动态考察。而制度研究只能建立在干部系统与干部管理的客观规律上，作为控制规范纳入干部系统管理体系之中。

（二）干部结构管理研究的内容

干部结构管理的科学任务，是研究考察干部系统结构及其管理控制规律。研究内容主要包括三个方面：

（1）干部系统结构及其形成、发展规律。干部系统是有特

定结构和运行规律的客观系统，要对干部系统进行符合规律的有效考察，保持优化系统功能，必须科学认识干部系统的构成与规律。干部结构管理首先要考察研究干部系统结构性质、结构功能、结构机制、结构类型，从结构上全面深刻地把握干部系统；要研究考察干部系统与社会系统的关系，揭示干部系统及其结构运行过程和历史演变规律。

（2）干部系统结构管理控制规律。干部结构管理是对干部系统及其结构的控制调节过程，揭示干部系统结构控制管理规律是干部结构管理研究的重要内容和任务。首先要研究考察干部系统与控制过程的关系；研究干部系统结构控制的依据、过程、方式、方法和规范；研究考察干部系统结构设计、建立、控制等全程管理程序的具体规则和方法；研究选择干部系统最佳结构模式及其优化控制方式；研究考察干部系统结构分类管理控制的特殊规范和原则。

（3）干部系统结构的控制系统。干部结构控制系统是对干部系统发生控制影响的管理系统，干部系统结构管理过程是干部管理系统与干部系统发生相互作用的过程。对于干部系统有效的控制管理，必须具有与之适应的优化管理系统。干部结构管理要研究考察干部管理系统的性质、职能和类型；研究考察干部管理系统的体制、构成、机构、人员；研究考察干部管理系统的手段、效率与效益。

以上三方面的研究内容相互联系、相互制约，是在干部系统与系统管理的同一过程中进行的。干部系统结构研究是干部结构管理的基础理论，干部系统结构管理研究是干部结构管理的应用理论，干部管理系统研究则是干部结构管理学的辅助理论。只有通过以上三个方面的研究考察，才能在干部系统、管理过程、管理系统的相互联系中全面了解干部系统运行及其管理过程的规律。本书作为干部结构管理的一种理论形式，主要就是以

上述三个方面为研究内容的，由此形成了以干部结构理论、结构控制理论、控制系统理论三个部分构成的理论体系（如图）。

思路与方法

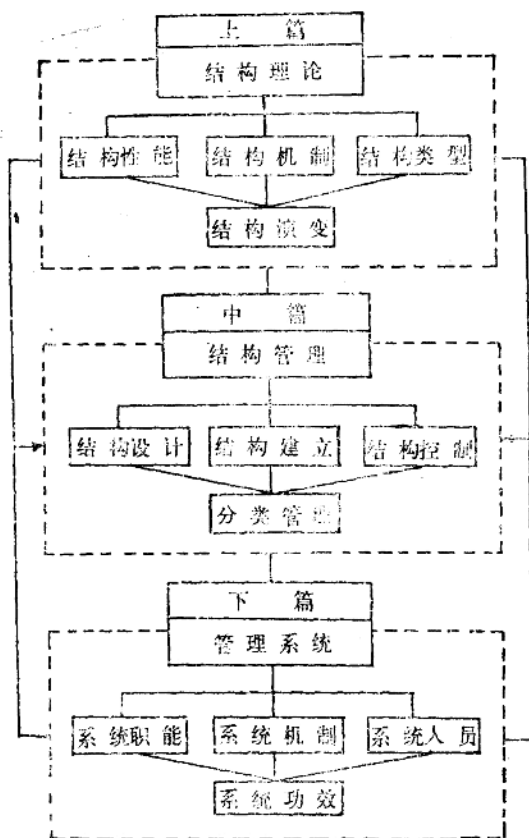
任何一门科学都有适应自身的研究方法。干部结构管理学的研究方法包括指导方法与技术方法两种类型。

（一）干部结构管理研究的指导方法

所谓指导方法，是指指导干部结构管理研究的基本思路与依据。即对于干部结构管理的研究考察是从那里入手，怎样进行的。本书的主要指导方法有以下四种：

（1）把干部系统置于社会系统中加以研究考察。干部系统作为社会分工一个特定领域，既是社会政治、经济、文化的综合产物，也是各种社会关系的集中体现。干部系统性质、功能、构成、来源以及运行演变规律，归根到底是由社会系统所决定，并在社会系统矛盾发展中进行。对于干部系统的考察研究，必须与社会紧密联系，在与社会政治、经济、民族、人口、文化、教育、科技、管理以及对外关系等各个系统、各种关系的相互制约中，揭示干部系统社会本质、内在构成及其功能运行规律；在干部系统与其所处社会系统的相互作用中，研究把握每个干部系统的特殊规律。这是干部结构管理研究的基本思路与途径。

（2）把干部作为一个系统从结构上加以研究考察。干部系统具有不同于其它社会系统的结构与功能。干部结构是干部系统性能的内在决定因素及其系统存在的根本标志。只有从干部系统结构入手，研究考察干部系统各种要素与构成，才能深入了解干部系统的性能、构成与类型，深刻认识干部系统内在机制，以及各个干部系统的相互联系，揭示干部系统构成运行的内在规律。



《干部结构管理》理论结构体系

(3) 在干部系统运行及其控制过程中进行研究考察。干部系统是一种动态系统，是在控制与被控制的相互作用中运动变化的人员系统。揭示干部系统的管理规律，不能够平面地、静态地进行研究，必须在干部系统历史演变中考察干部系统的现状，并在干部系统运动中研究干部系统的控制过程，在干部系统控制过程中考察干部系统的运动过程。只有这样，才能全面了解干部系统演变规律与运动规律，以及干部系统与控制系统相互作用规律。

(4) 从多学科角度对干部系统及其控制过程进行研究考察。干部系统是一种包含各种自然、社会因素，具有综合属性的人员系统，干部系统管理直接涉及到各个领域的管理和各种科学技术因素。无论对干部系统的研究，还是对干部系统管理的研究，都不是某一学科所能实现的，而是一种多学科的综合研究过程，需要从政治学、行政学、管理学、经济学、社会学、民族学、心理学、生理学等多学科、多角度进行，用多学科方法和多种技术手段才能实现。这是干部结构管理研究的重要指导方法。

(二) 干部结构管理研究的技术方法

干部结构管理不仅具有特定的指导方法，而且有具体实施研究的技术方法体系。根据本书的研究过程列举以下几种：

(1) 历史考察法：即通过对干部系统及其管理过程的历史考察，研究总结干部系统及其管理规律的方法。如考察干部系统历史演变过程，考察干部系统各种结构沿革过程，考察干部系统管理的历史过程，考察干部管理系统职能、机构、方式、方法的沿革，以及干部系统成员标准、规范的历史演变等，由此分析研究，借鉴经验，总结规律，全面了解干部系统及其管理现状，建立切合实际的管理理论。

(2) 比较研究法：即通过对各种干部系统、各种系统管理之间相互对照比较，研究揭示干部系统及其管理规律，寻求最

佳结构方案和控制模式的方法。如各个朝代、各个阶段的历史比较，国内外干部系统和干部管理的比较，各个领域、各个区域干部结构和干部管理的比较等。通过比较鉴别，总结规律，进行优化选择。

（3）分类研究法：即对不同类型的干部系统、不同性能干部结构及其不同干部管理控制过程进行分类研究的方法。如分类研究考察政党、政府、企业、事业等不同干部系统及其管理的特殊规律；分别研究考察干部系统政治、知识、专业、能力、个性、民族、性别、职能、行为等不同结构；分别研究考察不同系统干部素质、构成方式以及管理控制的不同程序与规范。通过分类研究，准确把握各个干部系统、各种干部结构、各种管理过程的特点与要求。

（4）调查研究法：即通过对干部系统、干部结构、系统管理的调查研究，分析总结干部系统及其管理规律的方法。如对于干部系统环境调查；系统功能目标调查；构成方式、人员素质调查；对于干部系统管理体制调查；管理机构、管理程序、管理人员调查等。可以通过观察、问卷、实地考察、查阅资料、座谈论证等方式进行。

（5）案例分析法：即通过对具有代表性、典型性干部系统、干部结构及其管理控制过程的深入解剖与分析，总结规律，提供实证的方法。如对某一干部系统环境、职能、规模进行全面分析；对某一领导班子各种结构及其人员素质进行深入研究；对某一干部系统管理体制、管理程序、管理机构、管理人员进行深入考察等。通过典型分析，掌握第一手准确资料，获得充分研究证据。

（6）要素分析法：即通过对于干部系统、管理过程各种构成因素的具体分析，深入细致地研究考察干部系统与干部管理的一种方法。如对于干部系统结构各种个体因素、人员素质分析研

究，对于干部系统管理体制、机构、人员、程序、手段等各种要素分析研究等。通过要素分析，准确严密地把握干部系统与干部管理的基本要素，透彻地了解研究对象。

（7）组合优选法：即通过干部系统结构及其管理过程各种要素的组合模拟，选择最佳方案的方法。如对于干部系统的人员组合模拟；对于干部系统政治、专业、能力等各种构成的组合模拟；对于干部系统人员素质规范的设计模拟；对于干部管理各种人员、手段、方法的组合模拟；对于干部系统管理过程各种程序、各个环节联系沟通方式的组合模拟等。通过组合模拟，从中选择最佳干部系统结构方案、最佳人员素质规范方案、最佳管理体制、管理程序方案等。

（8）技术量化法：即通过应用技术手段，对于干部系统和干部管理进行定量研究的方法。如应用数学方法、加权方法、排队论、优选法、计算机技术等，对于干部系统规模、数量进行定量化研究测定，对于干部系统人员素质进行标准化设计测评，对于干部管理程序、管理方式进行规范化研究，对于干部管理率效、管理效益进行测量、计算和量化控制研究等，以此保障干部结构管理研究的准确性、严密性、标准化和规范化。

性质与地位

干部结构管理科学是适应干部系统科学开发要求，在对于干部系统多学科研究的基础上所产生的一门新兴学科，不仅有其独立的学科性质，而且有着广泛学科联系。

（一）干部结构管理研究的学科性质

干部结构管理学，亦即干部系统管理学。由于干部结构是干部系统的标志，本书也主要是从结构上研究考察干部系统，所建

立的是干部系统结构理论及其结构设计、控制理论。因此，命名为《干部结构管理》更易具体体现研究内容、方法和特征。

干部结构管理是一门新兴的独立学科。从总体上讲，属于现代人员管理学的范畴。在现代人员系统中，包括各种不同类型的人员，如公务人员、党务人员、科技人员、企业人员、司法人员、领导人员等。而干部结构管理学则是以领导人员为对象，关于领导人员及其管理规律的科学，是关于领导人员系统科学开发的专门学科。以往对于领导人员管理的研究，大多分散在人事管理学、组织行为学、领导科学、人才学、政治学、行政学等学科之中，一直没有形成独立、完整的专门体系。而在现代干部系统科学开发提出新的理论和管理要求的条件下，在多学科对干部系统研究成果的基础上，把干部系统及其管理规律作为专门研究对象，应用与之适应的科学方法进行研究，也就必然产生关于干部系统管理的专门学科，并具有了独立的学科性质与地位。

干部结构管理是一门交叉性很强的边缘学科。干部系统结构及其管理过程包含多种自然、社会因素，涉及多种学科的知识。对于干部系统和干部管理的研究，历来不是某一学科的任务，也不是某一学科所能实现的，而是分散于多种学科，并在多学科相互交叉、联系、渗透中进行的。如政治学主要研究干部系统的政治构成与政治管理；经济学研究干部系统的经济关系与管理效益；心理学侧重研究干部系统个性构成及其构成人员的心理特征；行政学则研究干部系统行政职能与权力关系；人事管理学则提供的是人员管理的行政程序与规范等。干部结构管理科学本身就是应用多学科知识对干部系统管理进行交叉研究的产物，是以系统论、控制论原理为主导，与各部门自然科学、社会科学、技术科学交叉联系，应用多学科的知识和方法专门研究干部管理规律的边缘学科。

干部结构管理是一门理论性较强的综合学科。干部结构管

理学不仅由于多学科的交叉研究，在知识容量及研究方法上已经具有了明显的综合性，更重要的是具有较为系统完整的研究内容。它所研究的不只是干部系统的某一结构，而是各种结构的相互联系；不仅考察系统结构的性能与发展，而且考察干部系统结构的管理过程，以及干部管理系统的建设。由此形成的理论体系是一种既包括干部结构的基本理论，又包括结构管理的应用理论，同时还包括管理系统的建设理论在内的完整体系，能够解决干部系统管理过程一系列理论、实践和技术问题，具有较高的综合理论价值。

干部结构管理是一门实践性较强的应用科学。干部结构管理学虽然具有鲜明的理论特征，但主要的还是一门应用科学。在干部结构管理的整个研究过程和理论体系中，对于干部系统管理和结构控制规律的研究，是其核心内容与主要部分。干部系统结构基本理论的研究是为干部系统管理研究奠定理论基础、为研究考察干部系统管理规律而服务。干部结构管理科学不是为理论而研究，而是为实践而研究的，是在理论考察的基础上，重点研究干部系统管理、干部结构控制、以及干部管理系统建设规律的。其研究成果有着客观的应用领域，不仅能为干部系统管理的实践过程提供科学的理论观点，重要的则是提供科学可行的技术、方法与手段。

（二）干部结构管理研究的学科联系

干部结构管理研究是一门独立的边缘学科，是多学科交叉渗透的产物，在整个科学体系中，既具有独立性质与地位，又与各部门科学存在着有机联系。具体来讲，干部结构管理学是以系统论、控制论、信息论为主导，以管理科学、人事科学为基础，以政治学、行政学、经济学、心理学、生理学、民族学、人口学、地理学、行为学、社会学等为边缘，以数学、统计学、设计工程

学、电子计算机等为手段的新兴科学。系统论、控制论、信息论是干部结构管理学的直接理论方法依据，而管理科学和人事科学则为干部管理研究提供了基本的原理与规则。政治、经济、行政、法律、教育、人口、地理、民族、心理等是干部系统各种结构管理必然涉及的因素，这些学科是干部结构管理学具体解决干部系统各种结构问题的重要边缘学科与相关学科。干部结构管理正是应用多学科的知识与方法，综合研究干部系统的产物，与各部门社会科学和自然科学有着广泛学科联系。

功能与趋势

干部结构管理研究作为一门新兴学科，有着其它学科所不具有的理论、方法和社会价值，有着客观的适应范围与发展前景。

（一）干部结构管理研究的科学功能

（1）干部结构管理研究为科学认识干部系统及其管理过程提供了新的理论。干部结构管理学是根据多学科原理，对干部系统与干部管理进行专门研究的产物，它把干部作为社会分工的一个特定领域，从理论的高度对该系统的结构、性能、类型、演变及系统结构的控制管理过程进行了动态的、系统的、深层的研究考察，揭示了干部系统的发展规律和干部系统的管理规律，确立了现代条件下关于干部系统管理的科学理论体系。根据这种理论，领导人员不再是一种神秘莫测的政治力量，而是具有特定功能结构的人员系统；领导人员管理不再是少数人控制的神秘领域，而是具有高度民主性与科学性的系统组织工程。这就变革了传统、朴素、神秘的干部观念，为人们科学认识干部系统和干部系统管理打开了新思路，提供了新理论和新思想。

（2）干部结构管理研究为科学考察干部系统及其管理过程