人事管理概论

刘淑珍　艾思同　主编

济南出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

人事管理概论／刘淑珍编著．—济南：济南出版社，2002.7
ISBN 7-80629-738-3

Ⅰ．人…　Ⅱ．刘…　Ⅲ．人事管理—概论

Ⅳ．D035.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2002）第037615号

责任编辑　冀瑞雪
装帧设计　史速建

出版发行　济南出版社
地　　址　山东省济南市经七路251号
邮　　编　250001
电　　话　6922073　　6116641
印　　刷　山东省恒兴实业总公司印刷厂
版　　次　2002年7月 第1版
印　　次　2002年7月 第1次印刷
开　　本　850×1168毫米　1／32
字　　数　230千字
印　　张　9.375
印　　数　1～5000
定　　价　14.80元

（如有缺页、倒页、白页，请直接与印刷厂调换）

中共山东省委党校教材编审委员会

主　　任　　李新泰

副主任　　冯硕余　　商志晓　　王士富　　衣　芳

委　　员　　魏茂明　　张朝谱　　时友敬　　于炳贵

王广信　　权恩奉　　张建国　　王延超

艾思同　　李永清　　孙占元　　朱兰芝

袁永新

说　　明

人事管理学是行政管理学科的专业课程之一。目前，国内出版的人事管理教材较少，而适合党政干部学习的教材更少。因此，根据教学需要，针对党政干部工作的实际，我们编写了这本书。在编写过程中，我们结合多年来教学和科研的体会，吸取了近几年研究界在这方面的成果，特别是密切追踪了我国干部人事制度改革的进展，力求使本书具有较为科学的体系，新颖而充实的内容，较强的现实针对性。

全书由刘淑珍统稿，并撰写绪论、第一至第六章；艾思同撰写第七至十二章。最后由山东省委党校教材编审委员会审定。

本书在撰写和出版过程中，得到了中共山东省委党校和干部业余教育学院的领导和同志们的大力支持，在此表示衷心感谢。

人事管理尚属较新的学科，人事制度的改革仍处于不断深化的过程中，因而该学科的体系和内容也处于不断建设和完善之中。本书虽在这方面做了一定的研究、探索，但限于经验和水平，不足之处在所难免，恳请专家和读者批评指正，以便进一步修订充实。

作　者

2002年8月

目　录

绪　论 …… (1)
第一节　人事管理的涵义和性质 …… (1)
第二节　人事管理的地位和作用 …… (9)
第三节　人事管理的原则和规律 …… (13)
第一章　人事管理的历史发展 …… (25)
第一节　我国古代人事管理思想与制度 …… (25)
第二节　西方文官制度 …… (41)
第二章　新中国人事管理体制的建立与改革 …… (55)
第一节　新中国人事管理体制的建立与发展 …… (55)
第二节　新时期中国人事管理体制的改革 …… (63)
第三节　人事管理体制改革的发展趋势 …… (68)
第三章　人事管理机制 …… (72)
第一节　人事分类管理的涵义及其意义 …… (72)
第二节　职位分类与品位分类 …… (74)
第三节　我国人事分类管理的原则与体系 …… (82)
第四章　人事更新机制 …… (90)
第一节　选拔任用制度 …… (90)
第二节　离退休、辞职、辞退制度 …… (103)
第三节　人事培训 …… (114)
第五章　人事调节机制 …… (123)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节　调配调整制度……（123）
第二节　人事交流与回避……（128）
第六章　人事激励机制……（140）
第一节　职务升降制度……（140）
第二节　人事考核与奖惩……（150）
第三节　人事任免……（165）
第七章　人事保障机制……（171）
第一节　人事保障机制的涵义和福利制度……（171）
第二节　保险制度……（174）
第三节　工资制度……（177）
第八章　人事监控机制……（183）
第一节　人事监控机制概说……（183）
第二节　人事监督和人事监察……（190）
第三节　人事立法……（197）
第九章　人事发展机制……（206）
第一节　人事发展机制的涵义和人事预测……（206）
第二节　人事规划……（209）
第三节　整体性人才资源开发……（215）
第十章　我国国家公务员的制度和管理……（224）
第一节　国家公务员制度的涵义、形成和意义……（224）
第二节　我国国家公务员制度的指导思想
和基本原则……（229）
第三节　我国国家公务员制度的主要内容和特征…（233）
第四节　我国国家公务员的管理……（237）
第十一章　事业单位人事管理……（243）
第一节　事业单位概说……（243）
第二节　事业单位人事制度的改革……（247）
第三节　事业单位的编制和管理人员的管理……（252）

第四节　事业单位专业技术人员的管理……（258）
第十二章　现代企业人事管理……（269）
第一节　现代企业人事管理及其制度概说……（270）
第二节　企业干部人事制度的改革……（276）
第三节　深化企业用工制度的改革……（281）
第四节　企业全员劳动合同制……（287）

绪　　论

第一节　人事管理的涵义和性质

◆　人事管理的涵义

（一）“人事”与“管理”

“人事”一词，在我国古已有之，但古人所说的“人事”，主要是指“人情事理”、“人间世事”、“交际应酬”及“男女之事”等。古人把人类社会生活中，许多与人有关的事理，都统称为“人事”。在现代，“人事”一般是指在社会生产活动中，人与所做的事之间的配合关系，包括人与事之间的总量关系，人与事之间的类型关系，人与事之间的资格关系等。由于人类活动的真正意义在于人们的共同活动，所以，在社会劳动过程中，人不仅与事发生相互关系，而且要与他人共事与协作。因而，还存在着人与人之间的共事关系及人与组织之间的相互关系等。

“管理”一词，从字义上理解就是管辖和治理。从管理科学的

意义上说，管理就是管理者为了达到一定的目标，对所管对象进行计划、组织、控制与监督等的一系列活动。它包括四个方面：（1）管理的主体，即实施管理职能的组织和人员。在管理过程中，管理者始终居于主导地位。（2）管理的客体，即管理的对象，既可以是人，也可以是事物。（3）管理的目的，即为什么进行管理。（4）管理的职能，主要包括计划、组织、控制等。

管理活动自古以来就有，是伴随着人类社会的共同劳动而产生的。人类从一开始就是以群体的形式进行活动的，而群体活动离不开社会分工，有分工就要有协作，就需要以某种方式来协调每个人的活动，这实际上就是一种管理活动。管理是一个动态概念，随着社会的发展，管理活动也不断的变化。管理是人的一种活动，人们为了达到一定的目的，总是根据客观规律的要求，不断的改进和完善管理方法，因此，不同时代具有不同的管理特点和管理水平。

（二）人事管理的涵义

所谓人事管理，从广义上讲，就是指人事管理主体以从事社会劳动的人和有关的事的相互关系为对象，通过组织、协调、控制、监督等手段，谋求人与事以及人与人、人与组织之间的相互配合，相互适应，以实现人事相宜，事竟其功。理解这一概念可以从以下几个方面考虑：

1．人事管理主体，即管理者。在管理过程中，管理者始终居于主导地位，是实施有关人事决策的执行者，承担管理职责。但人事管理者也是人事管理的对象，所以，它具有管理主体和客体的双重身份。在我国，人事管理的主体是各级组织部门、人事部和劳动部门及其工作人员。

2．人事管理的对象是人与事之间的相互关系。人事管理，顾名思义，其管理的对象涉及两个要素，即人与事。但人事管理的对象具有特殊性，就是人事管理既不是单纯地管理事，也不是单纯地

管理人，而是管理社会生产过程中人与事之间的相互关系，或者说是对人事关系的管理，以谋求事得其人，人尽其才，事竟其功。但在人与事的关系中，人是核心要素，处于主导地位。因为一切政策、制度、计划都是由人制定，由人执行的；一切财力、物力及时间又都是受人所支配和控制的；一切事业的成功都需要人的努力。所以，在人事关系中起决定作用的是人不是事。因此，人事管理不是让人消极地去适应事的需要，而是着眼于调动人的积极性，充分发挥人的才能，并在此基础上谋取事的成功。

3．人事管理的手段是组织、协调、控制及监督等。所谓组织，就是指根据因事择人的原则，把人与事有机地结合起来。组织的核心是对人的安排和使用。合理的组织使人员分工明确，责权利相统一，因而能够调动人员的积极性，充分发挥人的主动性和创造性。

所谓协调，就是指根据人与事的发展变化，不断调整它们之间的相互关系，从而保持人与事之间的和谐统一。因为人与事的结合是一种动态的结合，人与事都不是静止不变的，而是发展变化的。因此，人与事之间的相宜总是相对的，这就需要按照人尽其才、才尽其用的原则，不断地了解人与事的变化，及时调整人与事之间的关系，把人员调整到最能发挥其作用的岗位上去，使事得其人，人尽其用。协调还包括对共事人之间的关系协调，通过协调人与人之间的关系，减少人际摩擦，消弭群体内部的纷争，可以最大程度地发挥人才的作用；通过协调，保持合理的群体结构，可以最大程度地发挥整体的效能。

所谓控制，就是指采用各种有效方法，以防止人与事、人与人关系的对抗。

所谓监督，就是指对组织、协调、控制等人事关系活动的监察督促。

4．人事管理的目的。一是为了充分发挥人的潜能，调动人的

积极性和创造性，做到人尽其才。因此，科学的人事管理必须注意研究人。一方面从人的个体出发，研究个体的思想、行为、知识和才能在一定社会环境影响下的产生、发展和变化过程，从而根据个体的特点，做到知人善用，人尽其才；另一方面，从人的群体出发，研究群体中的分工与协作关系及制约与互补关系；研究群体结构对个体功能发挥的影响，以做到在充分发挥个体功能的基础上，实现群体功能的最佳发挥。从这个意义上说，人事管理也是一门研究人的学问。二是为了促进事业的成功。为政在人，人存政举。通过因事择人，人适其事，事得其人，人尽其才，谋求人与事的有效配合，人与人之间的密切协作，人与组织之间的协调一致，最终达到事竟其功的目的。

5．人事管理是由一系列活动组成的有机整体。首先，从过程来看，人事管理包括“进”、“管”、“出”三大环节。其中，“进”是指对工作人员的选拔录用等管理活动；“管”是指对工作人员在履行职责过程中进行的组织、协调、控制、监督等管理活动；“出”是指对工作人员因年老、疾病或其他原因而退出岗位或退出干部队伍的管理活动。三大环节共同构成一个动态的、开放的管理系统。其次，从内容看，人事管理包括选拔录用、考核、升降、培训、调配、工资、退休、辞职辞退等一系列内容，各项内容相互依存，相辅相成，共同组成一个完整有效的管理体系。

根据人事管理各项内容的不同功能、手段及方式，可以将其归纳为七大机制：管理机制、更新机制、调节机制、激励机制、监控机制、保障机制、发展机制等。后面将论述人事管理的主要过程和内容。

（三）我国人事管理的特定范围和涵义

从狭义讲，人事管理是指对特定的人与事以及在此基础上产生的人与人之间的关系所进行的协调与管理。据此，我们对人事管理概念的理解一般有两种：

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一是“劳动人事管理”，就是指国家对从事一定工作或已退休的各类社会成员的管理，具体指对工人的管理。在西方，对这部分人的管理一般归劳工部，而在我国则由劳动部门进行管理。

二是“组织人事管理”或“干部人事管理”，我们所讲的主要是干部人事管理。在西方，这主要是指对从中央到地方的各级政府机关和各部门的工作人员，即政府系统公务人员的管理，习惯上叫文官制度或公务员制度。而在我国，干部人事管理的范围要比西方的公务员制度广泛得多，不仅包括政府机关的工作人员，还包括人民团体干部，如在工会、共青团、妇联和各协会、学会、联合会等团体中从事行政管理工作的人员；专业技术干部，如在自然科学和社会科学领域专门从事科研、技术、卫生、文化、体育、艺术、教育、新闻、出版、翻译、会计、统计等专业的技术人员；业务行政管理干部，如在国家企业、事业单位中的各级主管人员和专职从事业务、技术行政管理的工作人员。由此可见，我国干部人事管理的范围要比西方文官制度的范围广泛得多，对象也更加复杂多样。

◆ 人事管理的性质

人事管理与其他管理活动一样，在阶级社会里，都具有二重性，即自然属性和社会属性。其中人事管理的自然属性源于其科学性，社会属性源于其政治性或阶级性。

所谓自然属性，就是指人事管理在一切社会形态下都具有的共同性质，它不为社会制度所制约，反映的是社会历史的发展对人事管理的客观要求，体现出人事管理与社会生产力相联系的一面。具体表现为任何社会形态下，人事管理所共有的一些管理职能，如组织、协调、指挥、控制等；表现在与生产力、科学技术发展水平相联系的一系列管理方法和管理手段；表现在人事管理作为一门科学有其内在的规律性和程序性。

所谓社会属性，是指人事管理作为国家政治制度的组成部分，

必然受到社会制度的制约，具有浓厚的政治色彩。它体现了人事管理在不同社会形态下的特殊性，反映了人事管理与生产关系和社会制度相联系的一面。进入阶级社会以后，人事管理便成为国家的一项基本职能，为统治阶级的政权服务，为统治阶级的利益服务。

人事管理的阶级性，首先表现在人事管理制度是国家政治制度的重要组成部分，是维护统治阶级利益的。封建社会的官吏制度是适应封建经济的发展，并为地主阶级服务的；资产阶级的文官制度是适应资本主义生产方式的发展，并为资产阶级利益服务的。而我国的人事管理反映了我国生产资料公有制的要求，并为我国社会主义经济基础服务，为广大人民的利益服务。其次，不同社会制度下，人事管理有不同的阶级标准和要求，这突出表现在不同的阶级对人才的政治要求有本质不同。封建阶级要求人才的政治标准是忠于君主，忠于朝廷，正如王阳明所说的，“朝廷用人，不贵其有过人之才，而贵其有事君之忠”。而在今天，我们对干部的政治要求是，坚持四项基本原则，为人民服务，为发展社会主义事业做积极贡献。

人事管理的自然属性和社会属性是手段与目的的关系。社会属性体现的是人事管理的目的，自然属性体现的是人事管理的手段。手段是为目的服务。在阶级社会里，属于人事管理自然属性的方法及手段，最终都是为统治阶级的政治和经济利益服务。在二大属性中，人事管理的本质是由其社会属性决定的。因此，在阶级社会里，不可能存在只有自然属性的、一般意义上的人事管理，而只有阶级性的人事管理。

我国人事管理从本质上说是社会主义性质的，是具有无产阶级阶级性的人事管理，其根本宗旨是为社会主义制度服务，为社会主义现代化事业服务。

人事管理的二重性说明，一方面，由于人事管理具有自然性，

因而不同的历史阶段、不同的社会制度下的人事管理方式和方法是可以相互借鉴的。我们要建立具有中国特色的人事管理制度，就必须吸取人类历史上一切先进的管理方法和管理经验，以不断改革和完善我国的人事管理制度。另一方面，由于人事管理具有阶级性，因此，学习古今中外的管理经验时，不能生搬硬套，必须立足我国的国情，有选择地引进、吸收，为我所用。因为在不同社会制度下，人事管理有着本质的区别。

◆ 人事管理的特点

（一）普遍性

从历史发展来看，自从有了人类社会，就产生了人事管理。人事管理随着社会历史的发展不断发展。从范围看，古今中外，任何国家都有相应的人事管理，而且随着社会的发展，人事管理越来越受到世界各国的重视。从层次上看，上至国家政府，下到各种民间组织、社会团体，社会各行各业都有自己的人事管理工作。从方法手段上看，人事管理与社会生产力相联系，具有在一切社会形态下，都共有的一些管理职能和方法。所以，人事管理作为一种社会管理是普遍存在的。

（二）阶级性

人事管理制度是政权建设的重要组成部分，是国家政治体制、经济体制、教育体制等方面得以正常运转的组织保证。在阶级社会里，人事管理都是为维护统治阶级利益、巩固政权服务的，所以，具有鲜明的阶级性。

（三）综合性

人事管理是以人事关系为对象的管理，而人是复杂多变的，事也是繁复多样的，而且人与事始终在随着社会的发展而不断变化。所以，人事管理工作广度大，内容多，具有复杂性。其次，人事管理不仅涉及人的问题，而且涉及国家的政治、经济、文化等各方面。

因此，要搞好人事管理工作，必须具有多学科知识，如政治学、经济学、行政学、管理学、社会学、心理学、人才学、教育学及统计学等方面的知识。

（四）发展性

首先，人事管理制度是与生产力的发展水平相适应的。因此，生产力的发展与社会生产方式的变革必然引起人事管理制度的变革；其次，人事管理的技术、手段随着经济与科技的发展在不断的更新。

一个国家的人事管理体制只有经过不断地改革，才能促进社会的政治和经济发展。我国当前正在进行的人事管理体制改革，是社会发展的必然结果，是我国经济、政治和社会、文化体制改革的客观需要，也是社会管理日益科学化、现代化、高效化的必然要求。

（五）服务性

人事管理必须为党和国家的路线、方针与政策服务，为政权建设服务，为社会主义物质文明和精神文明建设服务。此外，人事管理还必须为管理对象服务，为人才的成长和发展创造良好的条件和环境。

（六）政策性

人事管理与干部的切身利益密切相关，与党和国家的事业密切相关。所以，人事管理具有很强的政策性，各项管理工作必须依据人事政策，严格按政策规定办事，不能随意的变通，更不能用“关系”或“感情”代替政策。只有严格以人事政策为依据，才能调动广大干部的积极性和创造性，促进人事管理的规范化与科学化。

第二节　人事管理的地位和作用

◆　人事管理的地位

（一）人事管理是社会管理的核心部分，在整个社会管理中占有特殊重要的地位

人是一切管理活动的主体，所有的管理活动都需要人去实施，一切政策、制度、计划都要由人去制订和执行。所以，要想提高管理活动的效率，就必须首先致力于提高管理者的素质，没有人对财力、物力、信息及时间的合理控制和使用，它们就不可能发挥有效的作用。因此，要实现对事的管理，必须以实现对人的管理为前提。没有科学的人事管理，就不可能有高质量、高效益的社会管理活动。

（二）人事管理制度是国家政治制度的重要组成部分

人事制度自古以来就是国家政治制度的重要组成部分，是统治阶级实现其意志的重要手段。毛泽东曾说过：政治路线确定以后，干部就决定一切。因为用什么人，直接关系到政权掌握在什么人手里，决定着政权为哪个阶级服务。所以，任何一个国家的统治阶级为了巩固本阶级的统治地位，保证本阶级的意志得到实现，都力图把忠于本阶级意志、维护本阶级利益的人安排到国家机关的各个重要岗位上，并把人事部门视为国家政权机构中的首要部门。如我国古代，自周朝起就设有“六官”职位，其中管理人事的天官被列为六官之首；从隋唐到明清，历代都设有六部，而主管官吏事宜的吏部仍为六部之首。可见，历代统治阶级都把人事管理与政权建设紧紧联系在一起，并把人事管理作为政权建设的重要内容加以重视。历史经验也证明，用人得当，事业就成功，政权就稳固，国家就发展；否则，就会造成政权不稳或丧失。秦始皇依靠他的人才政策，成就统一伟业；汉高祖刘邦善于用人，信用贤才良将，故得

天下；唐太宗李世民广招天下英才，造就了“贞观之治”的盛事。而南宋皇帝赵构重用奸臣，杀害忠良，结果断送了半壁河山。

正由于人事制度是国家政治制度的重要组成部分，是实现政治目标的决定因素，所以，我们党历来重视干部队伍建设，并在革命战争时期就建立起相应的干部人事制度。新中国成立以后，新的人事制度作为新中国政治制度的重要组成部分，对新生的人民政权的巩固和发展，对社会主义建设事业的发展，都起到了重要的组织保证作用。自党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深化，干部人事制度改革作为实现经济体制改革的组织保证，又成为政治体制改革的核心和重要环节。社会、经济、政治改革及各行各业的改革，都与干部制度紧密相关，都必然涉及到人的问题、干部问题。所以，干部人事制度改革是关系到整个改革的全局性问题，这也是政治体制改革成败的关键问题。

（三）人事管理是国家行政管理的首要内容，人事管理在国家行政管理中占有举足轻重的地位

人是国家机关最基本的要素，是国家机器的操纵者，是实现国家管理职能的具体体现者和主体。实现对人的管理是保证和推动国家机器正常运转的关键。人的素质的高低，将直接影响着政府管理效能的高低，左右着各项决策的成败，关系着国家各项任务和计划的实现。所以，从古至今，任何国家的统治阶级，为了巩固政权，保证国家机器的正常运转，都把人的问题放在执政的首要地位。我国古代一些开明的政治家曾提出“治天下惟以用人为本，其余皆枝叶耳”、“为政之要，惟在得人”及“人存政举，人亡政息”、“人为行政之本”等，其旨都在说明人事管理在国家行政管理中的重要地位。资产阶级为了巩固阶级统治，同样把用人视为国家行政管理的关键。近代西方行政学家梅耶士曾提出，不论政治组织如何健全，财力如何充足，工作方法如何精细，如不能获取优秀人才到政府供职，仍不能对公务作有效的实际推行。无产阶级革命

需要全本请访问 www.ertongbook.com