人事行政概论

主编　王　军

中共中央党校出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

说　　明

人事行政学是一门崭新的学科。近年来，随着我国人事行政制度改革的启动和发展，人事行政工作的规范化、科学化日益受到关注。在党员干部中间迅速普及人事行政学的基础知识，提高他们的人事行政理论素养，对于加强党政机关人事管理工作的制度化建设，促进社会主义民主政治的发展，无疑具有十分重要的意义。

这本《人事行政概论》教材，由中共中央党校政法教研部政治学教研室有关教研人员集体合作写成。全书由王军副主任主持编写。王军、黄小勇首先拟订写作计划和写作提纲，然后分工撰写初稿。王军撰写第一章、第二章、第三章和第十九章；黄小勇撰写第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章和第十六章；肖立辉撰写第十一章、第十二章、第十三章、第十四章、第十五章、第十七章、第十八章和第二十章。最后由王军负责统稿、修改和定稿，并重写了部分章节的内容。

本书在撰写过程中，参考、吸取了国内外人事行政理论研究的成果，并针对函授学习的特点，力求做到结构合理、内容全面、简明通俗、便于自学。书中难免有缺点和不足，恳请广大读者提出批评和建议，以便今后进一步修改完善。

中共中央党校出版社
中共中央党校函授学院
2001年3月

目　　录

第一章　绪　　论……1

第一节　人事行政概述……1
第二节　人事行政学的基本任务……7
第三节　学习人事行政学的意义和方法……12

第二章　人事行政的发展……17

第一节　人事行政的产生……17
第二节　发达资本主义国家人事行政的历史沿革……21
第三节　社会主义国家人事行政的发展过程……26

第三章　人事行政现代化……32

第一节　人事行政现代化的涵义与内容……32
第二节　政府部门人力资源的管理与开发……35
第三节　现代人事行政方法……42

第四章　人事行政法治化……46

第一节　人事行政的法治化要求……46
第二节　政府公职人员的权利义务和行为规范……50
第三节　我国的人事行政立法及其实施……55

第五章　人事行政制度化……60

第一节　人事行政制度的涵义……60
第二节　人事行政制度的主要内容……65

第三节　中国人事行政制度的改革和发展……69
第六章　人事行政机构……74
第一节　人事行政机构的职权和组织形式……74
第二节　我国的人事行政机构体系……81
第七章　人事行政规划……88
第一节　人事行政规划的涵义……88
第二节　人事行政规划的内容……92
第三节　人力资源供求预测方法……98
第八章　人事分类……102
第一节　品位分类……102
第二节　职位分类……104
第三节　职位分类的步骤……107
第四节　我国的职位分类制度……112
第九章　职位评价……116
第一节　职位评价的涵义……116
第二节　工作分析……119
第三节　职位评价的方法……125
第十章　共事人关系……130
第一节　共事人关系的涵义……130
第二节　上下级关系和同事关系的协调……134
第三节　调整共事人关系的原则和方法……138
第十一章　人员录用……143
第一节　人员录用的涵义……143

第二节　人员考试录用制度……148
第三节　人员考试录用的方式……152
第十二章　人员变动……158
第一节　晋职……158
第二节　降职……163
第三节　免职……167
第十三章　人员流动……171
第一节　调配的涵义……171
第二节　调配的形式和程序……175
第三节　回避……180
第十四章　人员考核……186
第一节　人员考核的涵义……186
第二节　人员考核的方式……190
第三节　人员考核的程序……196
第十五章　人员激励……200
第一节　人员激励的涵义……200
第二节　奖励……206
第三节　惩处……210
第十六章　人员监察……215
第一节　人员监察的涵义……215
第二节　人员监察的内容……221
第三节　人员监察的原则……224
第十七章　人员培训……229

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节　人员培训的涵义……229
第二节　人员培训的方式……234
第三节　人员培训的组织实施……239

第十八章　人员待遇……244
第一节　工资……244
第二节　保险……250
第三节　福利……254

第十九章　人员保护……259

第一节　人员保护的涵义……259
第二节　申诉……266
第三节　控告……269

第二十章　人员离退……273
第一节　辞职……273
第二节　辞退……278
第三节　退休……283

第一章　绪　　论

人事行政也就是政府的人事管理工作，它是国家行政管理活动的一个重要组成部分。人事行政学是专门研究人事行政要素、关系和过程的内在规律的科学，是指导人事行政健康发展的理论体系。随着社会的进步，民主政治的发展，人事行政的重要性越来越引起人们的关注。在我国社会主义现代化建设的历史进程中，加强人事行政工作的制度化、法律化建设，提高政府机关人事管理的规范化、科学化水平，对于巩固和发展社会主义制度，实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图具有重要意义。要做到这一点，当务之急是要加大人事行政理论研究的力度，尽早形成有中国特色的人事行政学科体系，同时抓紧对党和国家各级领导干部和一般工作人员的培训，提高他们的人事行政理论素养。

第一节　人事行政概述

一、人事行政的涵义

人事行政现象古已有之，但是，作为一个专门术语和系统理论，则是20世纪以后的事。虽然人事行政学的专家们普遍认同，人事行政就是政府机关的人事管理工作，但对人事行政概念的界定，却并没有形成一致的看法。有关人事行政的定义各不相同。

美国学者魏劳毕认为：“人事行政乃是指用以选用并保持最有效能的公务员为政府办理公务时，所需的各种程序与方法，以

及对他人所施行的有效管理与指导的制度。”①这个定义主要是从制度方面来认识人事行政的内涵。

美国学者奈格鲁认为：“人事行政是新进人员的选拔与原有人员的运用的一种艺术，因而可以使机关人员的工作的质与量达到最高的境界。”②这个定义从美学的角度，着重揭示了人事行政是一种具有明确目的性的用人技巧和手段。

美国学者怀德认为：“所谓人事行政决非仅只人员的雇佣与解除的机械工作而言，最重要者尚在分析人类的心理动机与趋向，并采用精巧熟练的方法与手段，使每个人在一组织中皆得到最适宜的安置，将其内部所有潜能，皆得到最完全的实现与发挥。”③这个定义则从心理学的角度，侧重强调人事行政是一种根据人的不同特性，明智有效地利用人力资源的组织方法。

中国学者对人事行政的定义视角和内容也是有所侧重的。

“人事行政也就是人事管理。但它不是一般意义上的人事管理，而是指国家行政机关通过一系列法规、制度和措施对行政工作人员的管理。这种凭借国家政权的权威，依靠政府的权力而进行的人事管理活动，目的在于选用合格的行政工作人员，使他们尽职尽责，充分发挥工作积极性，不断提高工作效率，更好地实现政府的职能。”④这个定义的独到之处在于揭示出人事行政的实质是一种依靠政府权力进行的人事管理活动。

“人事行政就是国家的人事管理机关对国家工作人员的职位、

① 参见张国庆著《行政管理中的组织、人事与决策》，北京大学出版社1990年版，第313页。

② 参见张国庆著《行政管理中的组织、人事与决策》，北京大学出版社1990年版，第313页。

③ 参见曾繁正等人编译的哈佛大学行政管理学院教程《人事行政管理学》，红旗出版社1998年10月版，第4页。

④ 黄达强、刘怡昌主编《行政学》，人民大学出版社1988年版，第272页。

选任、培训、考核、奖惩、工资及福利待遇等方面通过一系列规范、制度和措施所实施的管理。”①这个定义的特点是明确指出了人事行政是主体——国家的人事管理机关所实施的管理行为。

从以上中外学者对人事行政的定义中，我们可以对人事行政的涵义作出以下几点概括：

第一，人事行政是政府内部的人事管理活动。这里应明确三个问题，一是所谓“人事”，就是与人的社会活动有关联的问题。人要活动，就不可避免与周围环境发生联系，产生这样那样的问题，所以，“人事”实质是一种关系。二是所谓“管理”，就是有目的地运用某种手段和方法进行的组织活动，行政也是一种管理活动。在现实社会中，与人的活动有关的事情都可以称为“人事”，但能够纳入管理活动范围的“人事”，则是在组织活动的过程中发生的。三是所谓“政府”，也就是掌握和运用国家权力的政治机关。人类社会中各类组织中都有人事管理问题，人事行政只是政府这个组织中的人事管理活动。

第二，人事行政是政府的有关部门所实施的组织行为。这里需要明确的是人事行政是一种组织行为，而不是个人行为。人事行政的主体是政府的有关部门，客体是政府部门的公职人员。政府各部门的领导者也有如何“用人和管人”的问题，即根据领导职责的需要，发挥自己的主观能动性，采取最佳和有效的方法，调动下属人员的工作热情和积极主动的负责精神，更好地实现政府对社会的管理职能。但这种“用人和管人”是领导方法和领导艺术问题，不属于人事行政范畴。

第三，人事行政是政府的一种制度化、规范化的行为。人事行政作为政府的人事管理活动，其任务是安排好公职人员的进出和任用问题，协调好各种人事关系。由于政府的性质决定，其公

① 夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社1985年版，第187页。

职人员的进出和任用以及政府的人事关系的协调活动不能随意进行，也不能受任何个人的喜好所左右。人事关系格局的确立必须要有严格的制度规定；人员的进、用、出各个环节也必须要有明确的程序规定。

根据上述对人事行政涵义的理解，我们对人事行政概念作如下定义：所谓人事行政是指政府主管部门和人事行政机构为了更好地发挥政府对社会事务的管理作用，按照国家的有关法律规定，根据政府职能需要，对政府的人事关系构成与人员进出任用的方法和过程进行的制度化、规范化和科学化的管理活动。

二、人事行政的特性

人事行政是一种社会政治现象，属于社会上层建筑的组成部分。人事行政之所以不同于一般人事管理，就在于它是凭借国家政权的权威，依靠政府的权力进行的人事管理活动。因此，人事行政具有鲜明的阶级性，不同时代、不同社会制度下的人事行政有着本质区别。

人事行政的性质决定了人事行政的特征，并通过这些特征具体展现着不同国家人事行政所具有的不同质的规定性。

首先，人事行政要服从和服务于阶级统治的需要。

人事行政实质是统治阶级掌握和运用国家政治权力，表达和维护统治阶级意志和利益的重要手段。按照马克思主义的基本观点，国家是实现阶级统治的工具。但统治阶级不可能都来直接使用这个工具，只能选择少数人作为自己的代表掌管国家机器，为统治阶级的整体意志和利益服务。所以，选用什么样的人，怎样来选用人，对于统治阶级来说就有着决定性的意义。阶级统治的目的，就是把统治阶级的意志和利益表现为国家的法律和政策，然后运用国家的行政手段加以强制推行。而一切法律、政策的执行，一切行政手段的实施，都离不开人，都要通过政权机关组成人员的活动。因此，任何一个国家都十分重视政府机关的选人用

人问题，都要根据统治阶级利益的需要确定用人标准、选人程序。

其次，人事行政是一种社会公共关系的实现过程。

人事行政是政府的人事管理活动，而“人事”实质是一种关系，即人与组织、人与事、人与人的关系，政府的“人事”也是如此。不同的是，由于政府是一种凌驾于社会之上的公共力量，政府的活动是一种管理社会公共事务和公益事业的公共行为，因此，政府的人事关系就具有“公共性”，也就是说人事行政虽然也只是表现为少数人的活动，但这一活动过程却是在各种社会利益关系的互动中实现的。无论是用人标准的确定，还是选人程序的执行，都要在一定的社会层面上进行，都要具有一定程度的公开性。人事行政实际上是社会各利益群体相互斗争和协调的产物。

第三，人事行政必须严格依法进行。

正因为人事行政是统治阶级掌握和运用国家政权的重要手段，是一种社会公共关系的实现过程，所以，人事行政必须严格依据宪法和法律，遵循国家的人事行政法规。任何政府部门和个人都不能在法律法规之外，另搞一套选人用人的标准和程序，任何违背国家法律法规的人事行政过程都是无效的，并且要承担法律责任。有国家就有法，法律实质上是统治阶级的共同利益所决定的意志。人事行政严格依法进行，统治阶级才能够通过法律形式来实现他们的共同利益，并且确保这种共同利益的实现过程“不受他们之中任何一个单个人的任性所左右”。①任何一个国家，无论什么社会制度条件下，都不例外。

第四，人事行政的内容和形式是不断发展变化的。

社会是在不断进步的，国家的阶级本质和统治形式也在不断地改变，人事行政的用人标准、选人方法、法律制度、程序规范

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第378页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

以及技术手段等，也必将随着社会的进步、国家的改变而变化。从奴隶社会、封建社会，到资本主义社会，再到社会主义社会，人事行政的本质内涵和现象展示都有根本性的改变。即使是在同一社会形态中，由于统治阶级的利益实现条件和手段的改变，国家政权的运行机制和组织形式的革新，人事行政的内容和形式也会随之进行调整。特别是在社会转型时期和大变革年代，社会的经济、政治以至文化的变迁，都将具体体现在人事行政的发展变化之中。

三、人事行政的地位和作用

人事行政是国家法律和政策执行活动的重要内容，在整个国家行政管理过程中，人事行政始终居于关键的核心地位。在一定意义上可以说，人事行政决定着全部“国家机器”的本质内涵和运转状态。因为，国家政权作为统治社会的政治力量，是由人来掌握和行使的。统治阶级只有选择自己的真正代表人物进入国家政权机关，才能保证本阶级的利益和意志得以实现，才能巩固和发展阶级统治的地位。

人事行政在国家行政管理中的地位和作用可以具体从以下几个方面来认识：

首先，人事行政对国家政权的稳固和效能起着关键性作用。

政府是社会活动的管理者，是生活秩序的维护者，而政府的一切工作都是由政府的官员来进行的，因此，政府官员的品质如何，直接决定着政府管理工作的好坏，进而影响着政权的巩固和社会的稳定。中国的历史都证明，凡是做到选贤任能，吏治清明的王朝，政权一般都比较稳固，国泰民安；凡是奸臣当道、吏治腐败的王朝，政权大都危机四伏，社会动荡不已。所谓为政在人，得人者昌、失人者亡就是这个道理。西方学者也认为：不论政府组织如何健全，财力如何充足，工作方法如何精当，但如果不能获得优秀人才到政府中供职，仍不能对公务作有效的实际推行。

其次，人事行政对社会经济的发展和进步起着促进性作用。

无论在过去还是现在，政府在社会生产过程中都有着举足轻重的作用。但是，在不同的社会生产方式条件下，政府对社会经济发展的作用程度和形式是不同的。如在资本主义社会，自由资本主义时期需要的是有限政府，而国家垄断资本主义时期则强调政府干预经济；在社会主义社会，计划经济体制下政府直接管理生产经营活动，而在市场经济体制下政府对社会生产实行宏观调控。人事行政就是根据政府在社会经济活动中作用方式的变化，选拔任用相应的优秀人才进入政府，以保证政府作用的有效发挥，促进社会经济的健康发展。

第三，人事行政对民族素质的改善和提高起着主导性作用。

人事管理的任务是发现人才、培养人才、使用人才，而所谓人才，不过就是能够适应社会发展的需要，对社会进步有所贡献的人，民族素质的状况都是由人才的质和量决定的。由于政府在社会中居于特殊的地位，政府部门公职人员的选拔任用工作，对整个社会的人才培养和利用也就有极大的导向作用。人事行政不仅为政府发现、培养和任用适应社会发展需要的合格人才，同时也必将推动社会其他方面的人事管理朝着积极的方向发展，从而使尽可能多的优秀人才在适当的岗位上为社会进步做贡献。

第二节　人事行政学的基本任务

一、人事行政学研究的目的

人事行政学是以“人事行政”为研究对象，探索并揭示人事行政的基本要素、相互关系以及行为过程的客观规律的科学。作为一门学科，人事行政学不同于人事行政活动，它主要是通过对各个国家不同时期的人事行政现象进行理性分析和抽象概括，从而形成关于人事行政的系统、深刻和科学的思想观点。社会科学

理论研究一般都有着明确的目的性，人事行政学也是如此。简要地说，人事行政学研究的目的有以下几点：

首先，探索和揭示人事行政的内在规律性。

所谓规律是指事物内在的、本质的、必然的联系。规律是客观存在的、不依人的主观意志为转移。正确地认识和掌握事物的规律，是人类社会不断进步的标志和基础。人事行政作为人们的社会活动，其本身存在规律性。但是，人事行政的规律性并不能自然而然地、直截了当地为人们所认识和掌握，必须要对错综复杂的人事行政活动进行深入细致的观察、综合、凝炼和检验，也就是对大量的人事行政现象进行理性加工，才能发现规律，把人事行政的规律明白无误的展现在人们面前。

其次，为人事行政活动提供理论指导。

人事行政是一种有组织的行为，是国家行政管理中起核心作用的组成部分，因此，人事行政必须要谨慎从事，其活动方式和管理手段必须符合客观规律的要求。在人事行政理论的指导下开展人事行政，是世界各国人事行政发展的大趋势。多年以来，我们国家片面强调人事行政的政治意义，忽视对人事行政规律性的科学研究，致使人事行政工作长期处于靠经验办事、依领导意识管理的状况，严重滞后于改革和现代化建设各项事业的发展，加强人事行政理论研究已经成为一项十分紧迫的任务。

再次，为人事行政营造良好的社会环境。

人事行政是一种社会公共关系的实现过程，对于每一个社会成员来说，人事行政都会产生不同程度的联系和影响，各种社会群体也必然会对人事行政活动形成关注和约束。无论在什么时候，社会成员对人事行政的观念态度和行为取向，都是人事行政发展的不可忽视的社会环境因素。开展人事行政理论研究，引导人们正确地认识人事行政现象，理性地对待人事行政过程，积极地协助人事行政管理，将有助于人事行政的健康发展，特别是有利于我国当前正在进行的人事行政制度改革。

二、人事行政学研究的内容

人事行政学的研究内容是由人事行政活动的内容决定的，但也有所不同。人事行政学研究的是具有一定普遍性的规律，更多关注的是人事行政活动中带有共性的一些现象，是对深层次的关系进行抽象和概括。由于人事行政学是一门比较年轻的学科，又是正在蓬勃发展的学科，因此，人事行政学研究的内容还没有形成思想成熟、观点一致的体系。综合各种有关的教材和著作的论述，人事行政学研究的主要内容集中在三个方面：

第一，人事行政的要素。

任何人事行政活动都离不开三个最基本的要素，即人事行政主体、客体和方法。所谓“主体”，就是负责制定、执行并监督人事行政法规和制度运行过程的政府主管部门和人事行政机构。由于人事行政的特殊性，其行为主体具有限定性的要求，一般行政部门的领导虽然也“管人用人”，但他们不具有人事行政主体的功能。所谓“客体”，就是人事行政的管理对象。简单地说，人事行政的客体就是政府公职人员。所谓政府公职人员，也就是在政府部门的某一行政职位上任职并有一定行政级别的工作人员。但是，在不同的国家及不同的历史时期，“政府公职人员”这一概念的内涵有很大的不同。在我国，长期以来把人事行政的管理对象称为“干部”，其范围涵盖了所有党政机关、企事业单位的行政工作人员、专业技术人员，以及军队中排级以上的现职人员。目前，这一客体范围和内涵正在改革过程中。所谓“方法”，就是人事管理的手段、途径和步骤，包括法律的、组织的以及经济的等各个方面，人事行政方法是连接主体与客体，使二者相互作用形成统一整体的纽带。

第二，人事行政的关系。

前面讲过，所谓“人事”的实质就是关系，人事管理实际上就是协调关系，使其处于一种适当、和谐、平衡的状态。人事行

政涉及的关系主要有三个层次：一是人与组织的关系，政府是一个庞大的组织体系，人事行政首先要协调的就是个人与这个组织体系的联系，即通过任职来实现对公职人员的组织。二是人与事的关系，这里的事也就是政府所承担的管理社会的职能，事情总是要由人来做的，如何把一个庞大的组织职能转变为相互联系、不可分离的个人行为，就是人事行政需要协调的第二个层次的问题，即通过工作设定确定每个人的职责。三是人与人的关系，组织中的人是有职位、级别和职责的差别的，组织中的人的行为是相互联系着的，只有搞好上下级之间、同级之间的人的团结，才能完成共同的工作。

第三，人事行政的过程。

人事行政是一个动态过程，一方面，人事行政是一个由许多相互联系的环节组合成的系统工程，人与组织、人与事、人与人的关系是具体体现在这些环节中的，从人员的录用、考核、升迁、调配、培训到人员的离退，每一个环节都有特殊的规定性。人事行政的效果好坏、水平高低、科学与否，归根到底要看各个环节的工作情况。另一方面，人事行政的内容和形式经常不断地变化，人事行政的环境也在经常不断地变化，所以，人事行政的关系准则、程序安排、行为规范以及管理方式，都必须要结合变化着的情况随时进行调整，以便使政府的人事始终与内部条件和外部环境保持尽可能完美的结合。

三、人事行政学研究的原则

人事行政学是一门政治性、综合性、应用性很强的学科，因此，进行人事行政的理论研究必须要遵循正确的原则，否则，理论研究就会偏离方向，研究成果也不可能在实践中得到较好的应用。根据中国社会发展的实际需要，人事行政学研究应该遵循以下几点原则：

第一，阶级属性与社会属性相结合。

按照马克思主义哲学的基本观点，任何事物都是个性和共性的统一。人事行政也是如此。人事行政的个性也就是它的阶级属性，即人事行政是阶级统治的手段，它服从和服务于统治阶级的利益。人事行政的共性也就是它的社会属性，作为政府的人事管理，它具有一般人事管理的共同特点。研究人事行政问题，必须要把二者结合起来。我国的人事行政学必须遵循社会主义性质，符合工人阶级当家做主的需要；同时也要体现人事管理的一般规律和要求。

第二，理性思维与实证分析相结合。

人事行政学研究需要运用多门学科的理论知识。国内外学者普遍认为，人事行政学要建立在哲学、管理学、经济学、政治学、社会学、逻辑学、心理学、历史学等学科基本理论的基础之上。但是，运用多种学科的理论知识，并不等于人事行政学的研究就是缜密的推理和演绎。事实上，人事行政学的理论和观点首先是来自于对人事行政实践过程的考察、综合、分析和论证。多学科理论知识只能在这个实证过程加以综合运用。

第三，本国实际与国外经验相结合。

人事行政学首先兴起于20世纪初的西方国家，目前，人事行政学的新发展也是西方国家居于领先地位。虽然我国人事行政的历史久远，但人事行政学却迟迟没有得到发展。近几年来，西方国家的人事行政学理论大量引进，推动了我国人事行政学研究的开展。不过，我们必须清醒地认识到，西方国家的人事行政理论实际上是对他们的人事行政经验的总结，我们需要汲取和借鉴，但中国的人事行政学研究必须立足于中国的实际，才会有真正的生命力。

第四，保持传统与发展创新相结合。

人事行政是一个具有较强的历史继承性特点的社会活动，不论时代怎样变迁，人事行政的内容和形式如何变化，我们总是能够在现实人事行政活动中看到历史传统的沉积。今天，我国正处

需要全本请访问 www.ertongbook.com