

组织人事管理学纲要

中共上海市委党校行政学教研室编

一九八六年十一月

目 录

第一章 导言	(1)
第二章 中国历代人事行政制度	(7)
第三章 西方文官制度	(13)
第四章 苏联东欧干部制度	(20)
第五章 组织设计	(26)
第六章 人事心理	(32)
第七章 职位分类	(38)
第八章 干部考核	(44)
第九章 干部培训	(51)
第十章 我国干部制度的沿革与改革	(57)

第一章 导 言

组织人事管理，是一切社会管理活动和行为的中心内容；是实现国家的政治、经济利益，贯彻国家的政治制度、组织人事制度及其一系列方针政策的重要保证。组织人事管理的基本职责是做好人的工作，搞好人力资源的合理规划与使用，促进各类人才成长发展。这一职责完成得如何，直接关系到国家各项事业的发展前景和个人的发展前途。实践早已证明：科学的、有效的组织人事管理，能充分发挥人们的聪明才干与创造精神，从而进一步推动国家经济文化事业向前发展。而落后的组织人事管理则会压抑人才，压抑人们的积极性，进而影响国家事业发展的进程。

“为政之本，贵在得人”。当前，我国正在向社会主义现代化的新的里程迈进。时代需要并呼唤着一大批新一代的能人智士去为实现“四化”与改革的宏图建功立业。组织人事管理工作必须适应新时期新任务的要求，要积极搞好组织人事制度和管理工作的改革，实现组织人事管理的科学化、现代化和法制化，创造一个使大批人才脱颖而出的良好环境，以有利于“四化”伟业的建设与发展。

一、组织人事管理的一般涵义

(一)组织人事管理的定义。“组织”、“人事”这两个词可谓由来已久，流传甚广。在古籍《礼记·内则》所载“织组组紃”这四个字中，第一次出现了“组”和“织”的字样。究其本初之义，是指一种丝织品，亦可作动词“编织”解。以后沿用引伸为“组合”、“编制”、“团体”等多种涵义。英语中“组织”一词写作“organize”，兼有“筹划”、“组编”之义。“人事”一词在《辞海》中被释为“人情事理”。《史记》有云：“夫春秋，上明三王之道，下辨人事之纪。”后来“人事”又引伸解释为机关团体人员的录用、安排和调配等事宜。英语中“人事”一词写作“Personnel Matters”，也是指人员的安排、调配等事宜而言。所谓组织人事管理，是指组织人事管理工作部门和有关主管领导通过一系列措施和手段来妥善设置组织机构、合理运用人力资源，并对工作人员实行有效管理的一种行为与活动。这就是组织人事管理的定义。

(二)组织人事管理的对象。组织人事管理的对象是国家机关、企事业单位中属于干部编制的各级工作人员(通常称之为干部)。干部，应当是广大群众中有政治眼光、有工作热情和能力、富于献身精神的优秀分子。他们在各级党政机关、人民团体和经济文化组织中担负着

不同的工作职责，对人民群众起着组织领导作用，是四化建设的骨干力量。我们党和国家的性质又规定了各级干部都是人民的公仆。为人民服务，是我们社会主义中国干部队伍的光荣宗旨。党和国家的干部，不论职位高低、权利大小，都是人民的勤务员。当今之时，举国上下正在为建设一个具有高度的社会主义物质文明和精神文明的现代化强国而奋斗。“政治路线确定之后，干部就是决定因素”（《毛选》第二卷，第492页）。要搞好“四化”建设，就必须建立起一支精干优化的全心全意为人民利益服务的宏大的干部队伍。有了这样一支队伍来作为我们工作的组织基础和干部基础，就能保证党和国家的各级领导机关各企事业单位有效地贯彻党的路线和方针政策，发挥组织和领导作用，调动一切积极因素，去实现“四化”与改革的宏伟目标。组织人事管理以广大干部作为工作对象，怎样搞好干部队伍建设以及怎样提高广大干部的政治素质、管理素质等等，乃是当前组织人事管理工作的题中应有之义，也是组织人事管理学所亟需加以研究、解决的新课题。

（三）组织人事管理的内容。“组织”与“人事”是构成一切社会活动的基因。因此，组织人事管理的内容非常庞杂。现择要介绍如下：

1. 组织设计。即合理地制定组织机构的设计程序、选择优化组织模式，充分发挥组织功能，谋求“人”与“事”两大因素之间的最佳（或满意）的组合。

2. 干部任用。即通过委任、选任、考任、聘任等方式对人员加以录用或任命。这是组织人事管理的重要环节。

3. 职位分类。即按各种职位的工作性质、难易程度、责任轻重、资格要求、环境因素等条件，对其进行系统的分析比较和化繁为简、区异归同的工作，最后将各种职位归入适当的职级、职等。

4. 人事考核。即组织人事部门和主管领导运用各种考核测评方法对干部的德、能、勤、绩、识等各方面进行评估工作，据此确定干部的铨叙与黜陟。

5. 人事心理。即组织人事管理人员在客观地、正确地把握住人们在人事活动过程中的种种心理现象的基础上，采取激励管理措施来激发和鼓励工作人员产生积极的心理反应和行为反应，以成功地达到组织目标。

6. 干部培训。即组织人事管理部门根据社会发展和工作任务的客观需要，对在职干部进行多层次、多渠道和多种方式的轮训和培养训练，以提高干部的素质和能力。

7. 人事调配。即组织人事管理部门根据“适才适所”和“人尽其才、事竟其功”的原则，对各级干部实行正常的调动、分配，以调动其积极性，真正做到“事得其人、人得其所”。

8. 奖励惩戒。即组织人事管理部门根据工作人员的实际表现情况，分别采取奖励和惩戒的措施，以便“奖勤罚懒”，“褒优惩劣”，鼓励工作人员积极工作，酿成竞争向上和力争优质服务的风气。

9. 工资待遇。即按照“各尽所能、按劳分配”的社会主义分配原则和国家的工资、福利政策以及有关干部待遇的一系列规定，切实地搞好工作人员的定薪、增资、福利和退休、离休、补助、抚恤等各种待遇的管理与落实工作。

10、档案管理。即妥善地做好有关干部个人履历情况、思想品德、业务能力、工作表现、社会关系和考核情况等各方面的文字记录材料的保存与管理工作，以作为干部考察工作的一个重要依据。

11、人事法规。即各级组织人事部门在本职业务范围内，依据政府所制定的有关组织人事工作的法律规范性文件(包括决定、规定、章程、条例、通知、命令、办法等)从事工作，并积极地做好这些法规的贯彻落实工作。

12、干部统计。即通过对工作人员各方面情况的定量化调查和系统的分析、整理，掌握工作人员的整体现状，预测干部队伍的需求变化和发展趋势，为领导机关制定有关干部工作的方针政策，加强干部管理和搞好组织人事制度改革提供确切的数量化依据。

13、后备建设。即组织人事管理部门配合各级领导机关做好后备干部队伍的考察、甄别、铨选、调整、推荐、培训等各方面的工作，以保证党和人民的事业后继有人，各项工作能得到持续发展。

14、自身建设。即组织人事管理部门应不断地加强自身的思想建设、组织建设、业务建设和素质建设，不断地进行自我完善与更新，以适应社会主义现代化建设的要求，提供优质、高效的组织人事管理服务。

二、组织人事管理的基本任务

组织人事管理的主要工作目标是：运用多种切实有效的管理方式来谋求达到“事得其人，人尽其责，人尽其才，”使人的潜在能力得到最大发挥与利用，以最为经济的手段得到最优化的工作效果。缘此，组织人事管理的基本任务主要体现在以下三个方面：

(一)通过有效的组织管理活动，以最少的人力、财力、物力和时间来获得最大的工作效益。

(二)通过认真贯彻按劳分配原则，制定合理的报酬、奖惩与福利待遇制度来最大限度地调动工作人员的积极性。

(三)通过科学的组织设计和组织分析,将具有不同的才能、不同的素质与年龄条件的人才加以最恰当的搭配和使用,形成一个“互补型”结构和有效的工作群体,从而有利于工作效率的提高。

在全面进行四化建设和改革、开放的现阶段,组织人事管理工作的根本任务就是要服从服务于经济建设,积极贯彻执行党的政治路线、组织路线,搞好组织人事管理制度的改革,建成一个富于弹性与活力的、在科学化轨道上运作的现代化组织人事管理工作体系,促成人才的发展成长,力求“人”与“事”之间的有机配合,为四化与改革事业提供人才保证和一个和谐的良好组织人事“气候”。

三、组织人事管理的基本原则

(一)坚持民主集中制的原则。民主集中制是我们党和国家的根本组织原则。十二大通过的新党章指出:“党是根据自己的纲领和章程,按照民主集中制组织起来的统一整体”。宪法上也规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”组织人事管理工作是我们党政领导与管理工作的的重要组成部分,理所当然地应贯彻和遵循这项根本的组织原则。在组织人事管理工作过程中,各级组织人事部门应正确处理好民主与集中的关系,尤其是在考察、选拔干部和制定组织人事管理措施时,应充分发扬民主,走群众路线,注重基层群众的意愿,在此基础上实行有效的集中,真正做到民主与集中相结合。

(二)坚持党管干部的原则。党和政府要领导社会主义现代化建设事业取得胜利,就必须有一支坚强的、能干的干部队伍。这是因为各级干部在党和政府制定、执行正确路线与方针政策方面,在组织动员广大群众完成党的任务方面,起着骨干作用与桥梁作用。我们党自成立以来,一直重视干部队伍的建设和管理工作,在马克思主义的指引下,制定了一系列正确的干部政策与方针,从而培养造就了一支优秀的干部队伍,保证了党在各个历史时期的路线、方针和政策的贯彻执行,赢得了我国革命和建设事业的胜利。组织人事管理工作是党管干部的组织体现形式和实际活动过程,应努力贯彻党的组织路线和干部路线,积极执行党所制定的干部方针与政策,搞好干部管理,从而真正地体现好“党管干部”这一原则精神。

(三)坚持德才兼备的原则。我们党历来坚持德才兼备的用人原则。所谓德才兼备,是指干部兼有优秀的政治思想品质和杰出的才能。具体地说,德,是指干部的政治觉悟、工作态度、道德品质和思想作风;才,是指干部的工作能力、专业知识、领导才能和业务水平。不同的历史时期有不同的德才标准。当前,党对干部的德才要求是:坚持四项基本原则,坚决贯彻党的政治路线,全心全意投入现代化建设,具有共产主义品质与作风;具有较好的科学

文化知识与专业知识的基础、较高的智能结构和较强的工作能力,具有创造能力和开拓新局面的才干。组织人事管理部门应正确处理好德与才方面的辩证统一关系,坚持按照德才兼备的原则来考察和选拔干部,将一大批思想品质好、工作能力强的出类拔萃的人才及时输送到各级领导岗位上去。

(四)坚持适才适用的原则。组织人事管理的基本要求,就是谋求人与事之间的适当配合,使各种人才能够在合适的岗位上施展才能,事得其人,人尽其才。坚持适才适用的原则,正是为了使人员的才能与工作的要求客观地统一起来,使人得其所,事竟其功,从而更好地调动人们的工作积极性,更为有效地完成工作任务。要贯彻好这一原则,关键在于能否真正做到“知人善任”,即全面地了解干部的品性、才能、特长和优缺点等各方面的情况,正确地掌握具体工作的客观要求及其特点,让干部去做合适的工作,让工作得到合适的承担者。

(五)坚持合理流动的原则。人才流动,是商品经济发展的必然要求,也是改革和四化建设事业发展的客观需要。在人才问题上搞“部门所有制”或“单位所有制”的做法,阻挠合理流动的进程,将会对我们的事业产生不利的影响,甚至贻误大局。各级组织人事管理人员应在坚持合理流向、流程的前提下,纠正积压、浪费人才的不良现象,积极促进各类人才的合理流动。

(六)坚持激励管理的原则。组织人事管理者应发扬我们党所倡导的思想政治工作的优良传统,坚持实行物质鼓励与精神鼓励相结合,以正面鼓励为主的教育方法,积极地调动人们的工作热情和积极性。同时,应借鉴和吸取国外有关激励管理的人事心理理论和行为科学方法,结合本职工作实际,采用各种有益的措施来激发和鼓励工作人员产生积极的心理反应和行为反应,以成功地达到组织目标。

以上所列的原则均属组织人事管理工作的基本原则,就其具体的工作原则而论,还有很多方面,因囿于篇幅,这里恕不列举。

四、学习和研究组织人事管理学的目的、意义和方法

(一)学习和研究组织人事管理学的目的与意义

组织人事管理学是一门研究组织人事管理的现象与规律、方式与方法的学科,也是一门应用性、实践性很强的专业管理学科。其理论原则、研究内容和方法直接来源于组织人事管理实践,反过来又直接服务于这方面的实践,因而具有很强的针对性与指导性。组织人事管理学以马克思主义理论为指导,在系统地总结了我国组织人事管理工作的历史与现状的基础

上,广泛地汲取了古今中外人事管理的一切有益经验和各相关学科(如行政学、行为学、党建理论、社会学、政治学、心理学等)的有关知识,并运用系统论、控制论、信息论等现代科学技术方法研究了组织人事管理中的理论问题和实践问题。通过对这门学科的系统学习和研究,能使广大组织人事工作者进一步提高理论素养与业务素质,较全面地了解和掌握组织人事管理的由来和发展、地位与作用、责任与任务、原则与方法等各方面的概况,更为自觉地贯彻好党和政府所制定的一系列有关组织人事工作的路线、方针和政策,从而更好地从事社会主义现代化建设新时期的组织人事管理工作。

(二)学习和研究组织人事管理学的方法

1. 坚持理论与实际的统一。学习和研究组织人事管理学,是为了指导并服务于组织人事管理的实际工作,组织人事管理学的建设与发展也只有同组织人事管理的实际工作紧密结合在一起才有可能得以实现。因此,我们在学习和研究这门学科时,必须始终坚持理论联系实际的原则,从实际出发来掌握这门学科的一般原理与原则,将学科所阐述的基本方法运用到实践中去,在实际工作中进一步完善提高。只有这样,才能真正做到学好用活,学用一致。

2. 坚持历史与现实的统一。历史是现实的前提,现实是历史的延伸。我们在学习和研究组织人事管理学时,既要注意研究现实中的新问题,又要注意总结我们党所长期进行的组织人事工作的经验教训,加强对我党的干部管理和组织工作发展史的研究,从中获得启迪与新知,以作为我们研究新情况、新问题的最好的历史借鉴。同时,我们还要对中外人事制度和人事管理的起源和发展、成功与失败等历史状况作进一步的总结、比较,从而有裨益于我们组织人事管理的学科建设和实际工作。

3. 坚持“博学”与“专攻”的统一。就学科整体而言,组织人事管理学是一门综合性很强的边缘学科。它的很多理论原则与方法都与其它相关学科紧密关联、相互渗透。因此,我们在学习组织人事管理学专业知识的时候,还要广泛地学习政治学、行政学、管理学、经济学、历史学、社会学、党建学、心理学、管理数学、系统论、控制论、信息论、运筹学、行为学等各门学科和现代科学技术理论的有关知识,在“博学”的基础上更好地达到“专攻”,使自己既有宽广的知识面,又有坚实的专业理论基础。

总之,我们应采用多种切实有效的方法来学好这门学科,并在学习和研究的过程中不断地完善和深化这门学科,为建立起一个具有中国特色的社会主义组织人事管理学理论体系作出贡献。

思考题:

1. 组织人事管理的内容有哪些方面?
2. 在实际工作中应怎样贯彻组织人事管理的基本原则?
3. 您认为学好组织人事管理学有哪些方法与途径?

第二章 中国历代人事行政制度

中国历代逐步建立了比较完整并且形成中华体系的人事行政制度。了解和研究历代人事行政制度,对进行政治体制改革,建立有中国特色的社会主义主人事业行政制度有借鉴作用。

一、历代行政管理体制。

(一)释“官”、“吏”、“僚”

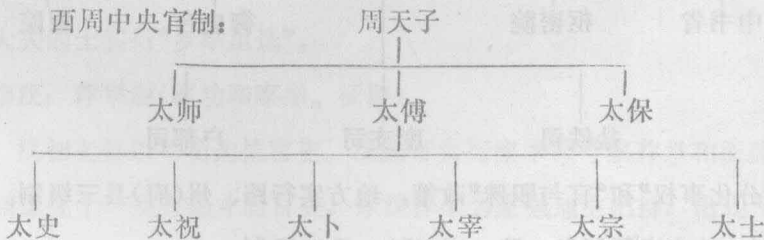
“官”是国家产生以后才有的。“官,吏事君者也”,“吏,治人者也”。(《说文》)“吏者民之所悬命也”。(《管子》)在同一部门做官的人称同僚。《国语》最早出现“官僚”一词。

(二)历代中央和地方行政机构。

1. 夏商周:世卿制——公卿制(三公六卿制)。

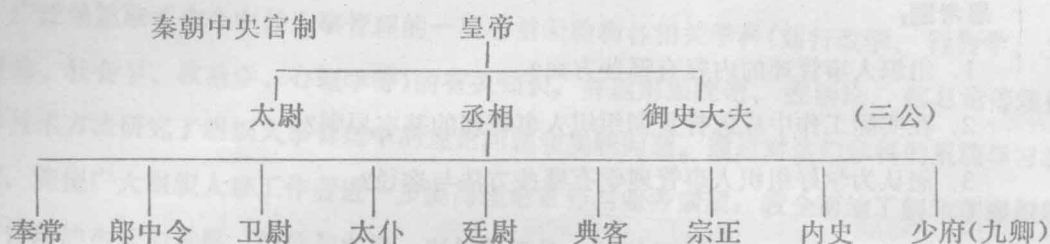
夏商周三代的政权体制是奴隶主专制主义的统治。西汉的《礼记》记载“夏后氏官百”,“大人世及以为礼”,王和贵族官吏实行世袭制。《大孟鼎》铭文记载“殷正百辟”、“殷边侯甸”,商朝开始实行分封。西周实行大分封,“立嫡以长不以贤”。(《公羊传》)

西周中央官制:



2. 战国秦汉:官僚制——丞相制(三公九卿制)

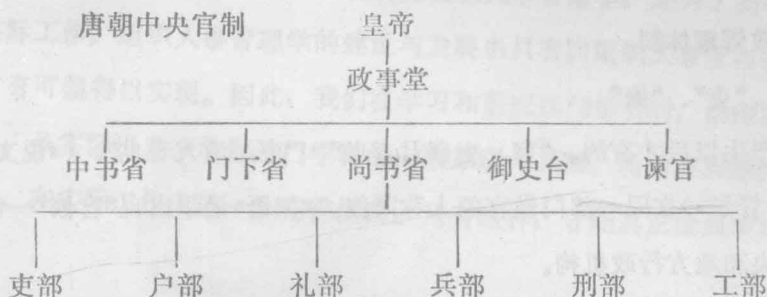
春秋战国是奴隶制社会向封建制社会转变的大变革时期。政治体制改革最主要是废除分封制和世卿制,实行封建郡县制和官僚制。世卿制是分权而治,分土而食;官僚制是设官而治,给俸而食。秦朝是第一个统一的封建中央集权专制主义王朝。中央是三公九卿制,地方是郡县制。



汉朝中央官制承秦制，地方实行郡国并行制。

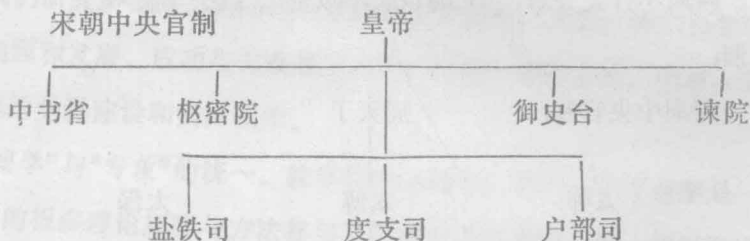
3. 魏晋至唐：官僚制——尚书制

魏晋逐步建立中央三省制和地方州郡县三级制。隋唐正式确立三省六部制。唐中央设政事堂，地方州县两级。



4. 宋辽金元：官僚制——尚书制

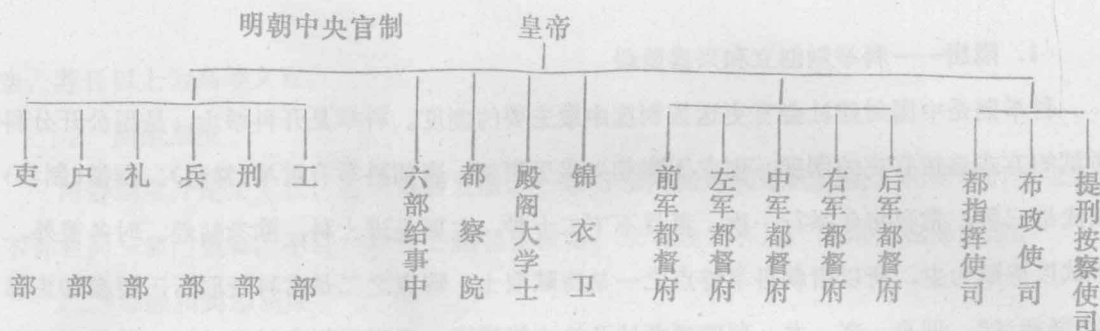
宋朝二府三司制代替了三省六部制。二府三司互不统辖，直接对皇帝负责，三省六部机构存在但无实权。



宋朝实行“分化事权”和“官与职殊”政策，地方实行路、州(府)县三级制。元朝中央实行一省即中书省制，地方实行行省、路、府(州)、县四级制。

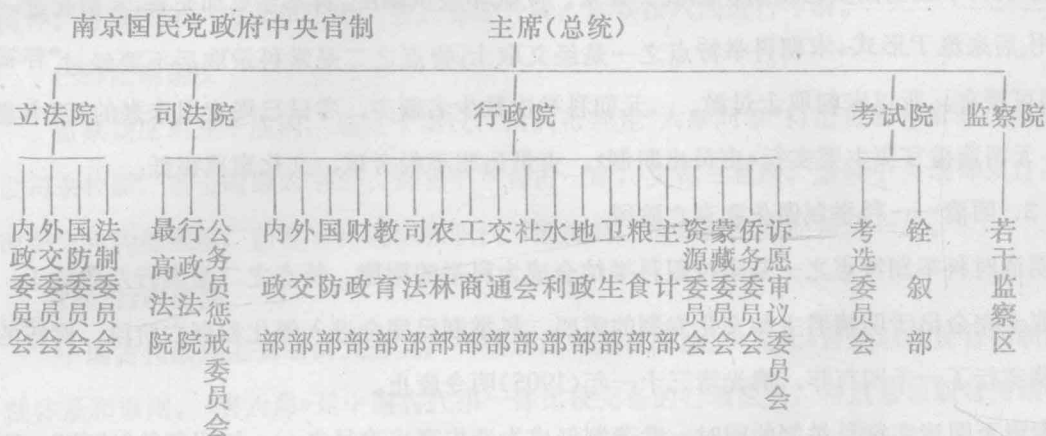
5. 明清：官僚制——内阁制

明朝内阁制代替了宰相制，皇帝直接统率六部，清朝军机处取代了内阁，形成绝对君主专制政治体制。地方实行省、府、县三级制。



6. 中华民国：官僚制——五院制

南京国民政府五院制是以西方资产阶级立法、司法、行政“三权分立”原则为基础，结合中国封建社会的科举制和监察制形成的。地方实行省、(市)县两级制。



二、历代职官选拔制度

(一)夏商周：世卿制

夏商周三代奴隶主贵族按血统关系的远近亲疏分封官职，诸侯、卿、大夫都实行嫡长子继承制，低于大夫的士实行“乡举里选”。

(二)战国秦汉：荐举制(军功和察举、征辟)

战国和秦、汉初主要以军功选拔官吏。汉武帝实行察举即考察荐举和征辟即征聘荐举官吏。西汉荐举制选拔了一些有德才的官吏，东汉荐举为豪强地主把持，出现“举秀才，不知书；察孝廉，父别居”的怪现象。汉朝“任子”制是世袭制的继续。

(三)魏晋南北朝：荐举制(九品中正制)

曹魏实行九品中正制，州郡中正根据德、才、门第将士人按九等评定报中央授予官职，曹魏时重视才能，有一定的积极作用。两晋以门第为唯一标准，选拔官吏被士族垄断，保证了士族世代做官的特权。

(四)隋唐至清：科举制

1. 隋唐——科举制创立和兴盛阶段

科举制是中国封建社会官吏选拔制度中最主要的制度。科举是开科举士，是用公开分科考试的方式选拔官吏的制度，创立于隋朝兴盛于唐朝。唐朝科举有贡举(常科)、制举(制科)和武举三种，常科每年举行一次，科目不下二十种，主要是进士科，除考帖经、时务策外，考试以诗赋为主，所以唐朝科举特点之一是诗赋取士，特点之二是常科录取后还要参加吏部的“释褐试”，即身、言、书、判四项考试及格才能授官。武则天创密封考试制。科举制对出现大唐盛世起了积极作用。

2. 宋元——科举制发展和完备阶段

宋朝科举已全面实行密封、锁院、誊录、复试和殿试制度，科举制更加完备，宋初起过一定作用，后来流于形式。宋朝科举特点之一是经义取士，特点之二是常科录取后不要经过“释褐试”即可授官，所以宋朝取士过滥。元朝科举次数少名额少，考试已规定用朱熹的《四书集注》。元朝选拔官吏主要实行《吏员出职制》，吏员出职不经考试，文化素质很低。

3. 明清——科举制僵化和衰亡阶段

明清时科举制特点之一是学校跟科举结合成为科举的附庸，特点之二是实行八股取士，八股取士完全出于明清君主和文化专制的需要，科举制已完全进入僵化和衰亡阶段。腐朽的科举制实行了一千四百年，清光绪三十一年(1905)明令废止。

隋唐至明清实行科举制的同时，世袭制仍成为选拔官吏途径之一，如明朝的“请荫”，清朝的“恩荫”。

(五)中华民国：文官考试制

南京国民政府考试院下设考选委员会，主管文官、外交官、法官和其它公务员及专门技术人员的考试工作。国民党政府1949年公布1953年修订的文件规定分三种考试，即普通考试、高等考试和特种考试。

三、历代职官管理制度

(一)任免和回避制度

1. 品阶和任免制度

品阶是官的等级。西周官阶九级称“九命”。秦汉以禄秩的多少表示等级，分万石、二千石、千石、八百石、六百石至百石和斗石。魏晋至清实行“九品”制。南京国民政府选任和特任官不分级，简任官分八级，荐任官分十二级，委任官分二十级。1949年修订选任、提任、特任官不分级，简任官三阶九级，荐任官三阶十二级，委任官三阶十五级，还有同委任不分

级，荐任以上为高等文官。

2. 回避制度

回避制度开始于东汉，唐宋以后发展。一般分亲属回避和地区回避。唐朝政府规定亲属不许在同一部门做官，不许在本州县和邻县做官。宋朝规定有地产的州县也要回避。

(二) 考课和奖惩制度

战国开始以“上计”考核官吏。秦简《为吏之道》规定“五善”和“五失”是考课和奖惩标准。汉朝的“上计”成为制度。魏晋南北朝时士族控制，考课成为空文。唐朝的考课是“四善”，“二十七最”九等考绩。宋朝考课规定很好，执行中仍是循资升迁。明清考课分“考满”、和“考察”两种。考满三年一考九年三考，分三等定升降，考察按八法进行考察。

(三) 监察制度

监察制度萌芽于战国，确立于秦汉，汉武帝规定“六条问事”打击贪官和豪强，东汉中央设司隶校尉，朝会时跟尚书令、御史中丞各占一席，史称三独座。唐朝中央设御史台，明朝改御史台为都察院，监察官员地位和职权不断提高，清朝都御史品阶从一品。

(四) 行政法规

中国古代法典主要有两大分支，一是刑法二是行政法。《周礼》首创以典设官明职的行政法体系和原则。《唐六典》是中国古代第一部比较完备的行政法典，特点是以职官为纲、礼法结合、干预工商、司法与行政合一，加强监察和重视效率。《明会典》和《清会典》更加详备。

(五) 退休制度

古代官吏退休叫“致仕”或“休致”。西周官吏七十岁致仕。西汉末二千石以上官员致仕给三分之一俸禄养老。唐朝官员退休时可加官一级，但未形成制度。唐五品以上官员退休给半俸，特例给全俸。宋朝时官员七十岁退休官加一级已形成制度。明朝规定官员六十岁退休。清朝官员退休称休致，按原品级不加官。

四、借鉴和反思

中国历代政权体制是“家天下”的专制主义统治，政府体制是“家天下”的官僚主义机构。

(一) 集权统死和集权统活

中国历史从夏朝至国民党政府一直是专制主义统治，一直缺少民主这个观念。“天下事无大小皆决于上”。中央集权有两重性，有维护统一的一面，北宋统得过死，行政效率不是提高

而是降低，军队战斗力不是提高而是削弱。明清废丞相，皇帝独裁。中国古代王朝也有相对统活的时候，唐太宗说：“以天下之广，岂可独断一人之虑”（《旧唐书》）。他实行政事堂制，不搞一言堂，对少数民族地区因地制宜，是出现大唐盛世重要原因之一。今天中央不主张统死主张放权是很有见地的。

（二）因神设庙和不在员多

历代王朝因神设庙，庙多菩萨多。宋朝庙多菩萨多，官员互相牵制，效率极低。唐太宗说：“官在得人，不在员多”，中央精简机构只留了643人，效率也提高了，是出现大唐盛世重要原因之一。精简机构是政治体制改革的大事，一要痛下决心，狠抓人事行政制度的改革，二要开通切实可行的渠道，缺一不可。

（三）任人唯亲和任人唯贤

任人唯亲和裙带风是封建社会的普遍现象，中国是宗法型的封建社会，血缘关系和家族关系一直起着重要作用。孔子主张“荐贤贤于贤”。个别王朝个别皇帝任人唯贤对封建开明政治起过一定作用。今天我们对“近亲共事”的现象应当引起重视，这是社会政治生活落后和封闭的一种表现，陕西省委解决“近亲共事”已有了好的开始。

（四）拖拉因循和严格时效

办事拖拉，不讲时效，不负责任，行政效率低也是封建社会的普遍现象。也有例外，《唐律》规定皇帝的制书转抄时间，两百张限两天，最多不许超过五天，超过十天徒刑一年。还规定三人会签限一天最多不许超过三天，否则要以法论处。拖拉因循，严格时效是政府体制改革的重要内容之一，想想《唐律》值得借鉴。

（五）循资升迁和考课治吏

中国古代王朝逐步建立了对官吏的考课制度，一般来说是循资升迁，特别是宋朝考课重年资，因此官吏大多不求有功，但求无过，致使政府机构暮气沉沉。最近中共中央组织部和国家劳动人事部拟订了《国家机关工作人员条例》，对干部的考核、升降、任免、退職和录用做了改革，考核制度是干部制度改革关键之一，也是政治体制改革成败关键之一。

（六）特权渎职和监察弹劾

中国古代官员不仅享有经济特权，还享有“八议”、“收赎”和“以官当刑”等特权。中国封建王朝十分重视监察制度，对加强吏治起了一定作用。今天对干部监督的机构和制度还不够健全，实行司法独立，加强和完善各级监察部门和制度是政治体制改革的大事之一。

（七）为民作主和人民作主

中国历代一直是专制主义统治，是“为民作主”，人民的政治希望只是希望出现“清官”。我国社会主义发展中的主要教训之一就是没有切实建设民主政治。政治体制改革就是要在坚持党的领导和人民民主专政的基础上，改革和完善党和国家的领导制度，进一步扩大社会主义民主，真正做到“人民作主”，干部公仆化。

所以当今政权体制改革目标是高度民主化；政府体制改革目标是高度效率化；干部体制改革目标是人民公仆化；政治体制改革保证是法制完备化。

思考题：

1. 中国历代职官选拔制度有哪些内容？
2. 在历代职官管理制度中包括哪些具体制度？
3. 通过学习古代人事行政制度后，您有哪些感想？

第三章 西方文官制度

一、文官制度的基本概念

要了解什么是文官制度，首先应了解什么是文官？在现代汉语中，文官是指“军官以外的官员。”西方国家文官中的“文官”一词是从英文“Civil Servant”意译过来的，这个词的原义本是“文职服务人员”或“公务员”，并无“官”的涵义。英文中“官”这个词称为“Mandarin”，是近代从中国传过去的，专指清朝官员，即“满大人”。

现代西方的“文官”有其特定的涵义。主要是指资本主义国家中一切不受政潮起落影响，不与内阁共进退的政府文职人员，他们一般需经过公开竞争考试，择优录用，无过失即可长期任职，故又称“常任文官”。文官制度，亦即有关各级常任文官的考试、任用、培训、考核、晋升、调动、薪俸、奖惩、福利、退休以及分类管理等各方面的一整套规章制度和管理办法。它既是西方国家的一种具体的人事行政制度，又是西方国家政治制度中的主要支柱之一。

二、文官制度的产生与发展

西方文官制度是工业革命后，为适应资本主义生产方式发展的需要，在欧美主要资本主义国家政权工作中先后逐渐形成的一种公共人事行政制度。其中英国文官制度不仅产生的最早，而且发展比较完备，在西方各国文官制度中具有一定的代表性。英国文官制度的产生和

发展大体经历了酝酿准备、正式确立和改革完备的三个阶段。

(一) 酝酿准备阶段:

十九世纪四、五十年代,首先完成了工业革命的英国工业资产阶级,在资产阶级革命所提倡的人人平等的思想,也就是资产阶级要求参政的思想的启发下,从改善国家机器,建立一个高效率政府的需要出发,对传统的“君主恩赐制”(由君主将官职赏赐给臣民,使官场人员庞杂腐朽。)以及两党制度形成后产生的“政党分肥制”(由大选得胜的政党将各类官职在党内实行“分脏”,使结党营私,卖官鬻爵之风大行。)的状况极为不满,产生了改革官吏制度的强烈要求,为英国文官制度的产生奠定了阶级基础和社会基础。而十九世纪三十年代,英国财政部等几个主要部相继设立了常务次官;产生了不受党派之争影响,不与内阁共进退,可永久担任实际行政职务的事务官,又为文官制度的产生准备了必要条件。

(二) 正式确立阶段:

一八五三年,英国首相格拉斯顿根据当时官吏制度的状况和资产阶级的利益要求,指令诺斯科特和杜维廉两人,负责对当时各类官员情况的调查,并研究探讨官吏制度的改革。他们通过调查后,草拟了《关于建立英国常任文官制度的报告》,对当时官吏制度的各种腐败现象进行了尖锐的抨击,并提出了公开竞争考试,择优录用文官等一套建立文官制度的建议,为文官制度的正式建立提供了直接的理论依据。一八五五年和一八七〇年,英国政府两次以枢密院名义颁布了改革官吏制度的命令,确立了公开竞争考试用人制度。从此,英国文官制度正式确立。

(三) 改革完备阶段:

一八七〇年英国文官制度正式确立,以后又随着时代的发展,以及资产阶级政治统治的需要,英国政府对文官制度不断进行了一些改革。其中一九六八年的富尔顿改革规模较大,内容主要是:成立由首相直接领导的文官事务部,加强文官的政治地位;调整录用文官的原则,以口试为主,扩大招考范围,广罗人才;重视专家的作用,强调政府工作的专业化、知识化;成立文官学校,开设行政管理等课程,专门培训文官。改革后的文官制度进一步完备,奠定了英国现代文官制度的基础。

英国首先建立并相继改革文官制度的做法,对其他资本主义国家建立和改革文官制度产生了颇为深远的影响。一八八三年,美国国会通过了《文官制度法》,标榜三项原则:(1)通过竞争性考试录用文职人员,任何一级,对任何人都开放;(2)凡考试录用的人员,不得因政治原因(政党关系)被免职;(3)文职人员在政治上保持“中立”,不得参加政党的竞选活动。

从而结束了五十年之久的“党派分赃制”，确立了美国文官制度。一九七八年，美国国会又通过了《文官制度改革法》，确定了“功绩制”的九项原则，并对文官管理机构进行了调整，使文官制度进一步完善。日本明治维新后，开始仿效英国的文官制度。二次大战后，搬用了美国文官制度，规定以“民主”与“效率”为文官制度的基本原则。法、德等其他资本主义国家也都相继在十九世纪末、二十世纪初建立了文官制度。

三、文官制度的特点

西方文官制度是工业资产阶级在反对封建君主的“恩赐官职制”和总结资产阶级政党“肥缺分赃制”教训的基础上形成，并通过不断的改革逐步完备起来的。综观西方各国文官制度，它们具有以下几个重要特点：

（一）设有专管机构，实行统一管理。

西方各国为了统一管理它的工作人员，都先后建立了专管机构。英国从一八五五年起，美国从一八八三年起，分别设置了文官事务委员会，对文官实行统一管理。但这种统一管理的程度，在各国和各个不同的历史时期是有差别的。

所谓统一，就是由中央集中指导和管理全国的人事行政业务。在二次大战前，西方国家的文官管理体制比较涣散，有些国家存在多头管理状况。战后为了加强统一管理，许多国家在改革文官制度中，通过改组原来的管理机构，新成立了单一的中央文官管理机构。例如，英国在一九六八年改革中，把原来的两个文官管理机构（财政部人员编制局与文官委员会）合二为一，新成立了文官事务部；日本在战后初期的改革中，建立了单独的中央人事管理机构——人事院；美国虽然在一九七八年改革中，把原来单一的文官事务委员会一分为三，分别成立了人事管理总署，功绩制保护委员会和联邦劳工关系局，但真正的文官行政管理机关也只是一个，即人事管理总署。

（二）公开考试，择优录用。

录用文官采取考任制度是西方文官制度中关键的一环，也是文官制度最根本的标志之一。考任制度是择优录用的基本前提。择优录用是在竞争考试的基础上以考试成绩优劣为标准进行筛选、录用。西方各国为推行这一用人制度，一般都强调贯彻三项基本原则：一是公开竞争原则，以便于最大限度地挖掘人才，英国一八五四年《关于建立英国常任文官制度的报告》中指出：要得到第一流人选，必须求助于竞争；二是一律平等原则，即公民在担任公职方面具有平等的权利与机会，不论个人政治派别、种族、宗教、信仰、年龄和婚姻家庭状况如何，人人在“分数”面前平等，对他们录用的条件主要视其是否具备任职所需的知识和技能；