

中外 人事制度方略 全书

主 编/苏玉堂



中国人事出版社

中外 人事制度方略 全书

主 编:苏玉堂

副主编:栾建平 陈 琼

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

中 外
人事制度方略
全 书

苏玉堂 主编

*

中国人事出版社出版
北京市朝阳区西坝河南里 17 号楼
新华书店经销
山东新华印刷厂临沂厂印刷

*

787×1092 毫米 16 开本 44 印张 1055 千字
1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷
印数 1—2000

ISBN7—80076—406—0/Z·048

定价 55 元(平)
65 元(精)

60784/10

序

《中外人事制度方略全书》问世于20世纪90年代,正是中国面临改革开放全面深入和经济迅速发展、一些深层次的变化随之而来之际。在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下,为适应建立社会主义市场经济体制的需要,更好地解放和发展生产力,就必须大力研究和改革我国的人事管理体制、管理制度和管理方法,并在全面吸取古今中外人事管理经验的基础上,借“他山之石,可以攻玉”的方法,结合我国的实际情况,制定出我国人事管理的方略。因此,可以说这部《中外人事制度方略全书》是时代的产物。在新的历史时期中,将会产生深远的影响,起到应有的作用。

《中外人事制度方略全书》这部建国以来罕见的专著有以下三大特点:第一、具有现代人事制度改革为经济建设这个中心服务、适应社会主义市场经济需求的特点;第二、具有古今中外人事制度比较研究的大范围的特色,涉及人事管理的理论、实践、体制、制度和改革方法等诸方面的探索;第三、具有分门别类提出并论述党、政、企业、事业、群众团体等系统人事分类管理体制的改革和对策研究的成果。

该书是国家“七五”哲学社会科学重点科研项目的一个成果。它是由国家人事行政管理科学研究所所长、研究员苏玉堂同志组织国内一些知名专家、学者和人事工作者经过三年多苦心钻研的新著。它的内容很丰富,其中包括中国人事制度改革研究,中国古代人事制度研究,西方国家文官制度比较研究,战后日本人事管理对策,日本的政策与行政,中华人民共和国人事工作大事记等诸方面的论著。该书在全面系统地总结我国各条战线传统人事制度利弊的基础上,根据党的“十四大”的精神和邓小平同志的有关论述,借鉴国内外人事管理的理论、思想和方法,提出了适应社会主义市场经济体制模式和发展需求。其总体思路,在增强我国人事制度为经济建设这个中心服务,在民主与法制建设、人事分类管理等方面,形成了崭新的构架,具有深邃的理论性、严密的逻辑性、丰富的实践性、现实的针对性与良好的可操作性,被专家们认为,这是我国近年来出版的一部具有中国特色的新的专著。它对于当前与今后的人事制度改革具有重大的参考价值,对从事本专业工作的各级干部,广大人事、人才工作者,理论研究者,具有重大的借鉴意义;对各级人事行政管理院校的有关专业,具有教科书和教学参考书的作用。

陈野革

1993年12月

《中外人事制度方略全书》

编 委 会

主 编 苏玉堂

副 主 编 栾建平 陈 琼

编 委 (按姓氏笔划为序)

白东明 祁嘉正 苏玉堂 杨庆祥 时希平
宋桂选 陈 琼 周世述 胡振民 赵宝煦
徐廷生 栾建平 郭文英 唐宏中 楚 刃
熊达云

撰 稿 人 (按姓氏笔划为序)

刘拥军 刘隶毅 祁嘉正 李小虎 孙建立
朱国斌 苏玉堂 杨文忠 时希平 陈东升
陈 琼 林 弋 胡振民 柏良泽 段余应
张显杨 栾建平 唐宏中 袁成玲 韩光耀
楚 刃 熊达云

责任校对 王夫哲 任众勇

责任编辑 马艾林

目 录

新中国人事制度改革研究

引 言	人事管理的性质和地位·····	(3)
第一章	新中国人事制度及其改革的评价·····	(6)
第一节	新中国人事制度的历史沿革·····	(6)
第二节	传统人事制度的特点·····	(7)
第三节	传统人事制度的弊端·····	(9)
第四节	十年来的人事制度改革·····	(11)
第五节	人事制度改革的问题和阻力·····	(13)
第六节	深化人事制度改革值得注意的几个问题·····	(15)
第二章	新中国人事制度改革的方向·····	(17)
第一节	几年来的实践探索·····	(17)
第二节	坚持实行分类管理·····	(18)
第三节	坚持强化竞争机制·····	(20)
第四节	坚持实现民主化、法制化和现代化·····	(20)
第三章	干部分类管理的社会基础和基本模式·····	(23)
第一节	干部分类管理的社会基础·····	(24)
第二节	分类的依据和类别的划分·····	(27)
第三节	人事管理大系统及其调控·····	(29)
第四节	分类管理的实施·····	(32)
第四章	国家公务员制度·····	(36)
第一节	现代公务员制度的基本性质·····	(36)
第二节	新中国公务员制度的特色·····	(38)
第三节	新中国国家公务员制度的目标及达到目标所需的条件·····	(40)
第四节	现状分析与国家公务员制度推行方式的选择·····	(42)
第五节	推行公务员制度的起步方式及若干对策·····	(45)
第五章	中共的机关干部人事制度改革·····	(50)
第一节	解放后中共机关干部人事制度的确立、发展及利弊分析·····	(51)

第二节	中共十一届三中全会以来中共机关干部人事制度改革及目前状况	(54)
第三节	继续深化中共机关干部人事制度改革的设想	(58)
第六章	司法机关人事制度改革	(64)
第一节	司法机关人事管理的现状及存在的问题	(64)
第二节	司法机关人事制度改革的指导思想	(65)
第三节	司法机关人事制度改革的主要内容	(66)
第四节	司法机关人事制度改革的途径	(69)
第七章	国家事业单位人事制度改革	(70)
第一节	事业单位人事制度的特点及改革的必要性	(70)
第二节	新中国事业单位人事制度改革历史的简要回顾	(73)
第三节	事业单位人事制度改革的方向及措施	(76)
第四节	事业单位人事制度改革的方法步骤	(80)
第八章	国营企业人事制度改革	(83)
第一节	企业人事制度改革的发展阶段与现状	(83)
第二节	深化企业人事制度改革的初步构想	(87)
第九章	群众团体人事制度改革	(94)
第一节	新中国群团组织和群团干部的基本情况	(94)
第二节	群团干部管理的现状和存在的主要问题	(95)
第三节	群团人事制度改革的基本思路及应遵循的基本原则	(96)
第四节	群团人事制度改革需要注意解决的几个问题	(98)
第十章	新中国人事监督	(101)
第一节	人事监督的含义和功能	(101)
第二节	自上而下的监督	(102)
第三节	专门机构的监督	(103)
第四节	民主监督	(105)
第五节	运动式监督与思想政治工作	(108)
第六节	完善人事监督	(109)
第十一章	新中国人事管理的社会协调与服务	(112)
第一节	人事管理的社会化趋势	(112)
第二节	人才流动与人事管理的社会协调与服务	(113)
第三节	社会协调与服务的两大前提	(113)
第四节	社会协调与服务的内容	(117)
第五节	社会协调与服务的原则	(119)
第六节	关于社会协调与服务发展阶段的预测	(119)
第十二章	新中国人事管理法制建设	(121)
第一节	应明确的两个认识问题	(121)
第二节	新中国人事管理法制建设及问题	(122)

第三节	人事管理法制建设的任务·····	(124)
第四节	人事管理法制建设中应着重解决的几个问题·····	(124)
第五节	人事管理法制建设应遵循的几项原则·····	(126)
第六节	关于人事管理法规体系的初步构想·····	(126)
第七节	加强人事管理法制建设应采取的措施·····	(127)

中国古代人事制度研究

绪 论·····	(131)
第一章 夏商西周时期的人事制度与理论·····	(133)
第一节 原始社会后期以民主选举为特点的人事制度·····	(133)
第二节 夏商西周时期以世卿世禄制为核心的人事制度·····	(136)
第三节 《太公六韬》的尚贤思想·····	(143)
第二章 春秋战国时期的人事制度与理论·····	(145)
第一节 由世卿世禄制向封建官吏制度的转变·····	(145)
第二节 春秋战国时期的人事制度·····	(149)
第三节 春秋战国时期人事制度改革的进步性·····	(151)
第四节 春秋战国时期的人事思想和理论·····	(153)
第三章 秦汉时期的人事制度和理论·····	(158)
第一节 秦汉时期封建官吏制度的确立·····	(158)
第二节 秦汉时期的人事制度·····	(163)
第三节 汉代人事制度的特点和弊端·····	(169)
第四节 秦汉时期的人事思想和理论·····	(173)
第四章 魏晋南北朝时期的人事制度和理论·····	(178)
第一节 九品中正制的建立与演变·····	(178)
第二节 魏晋南北朝时期的人事制度·····	(192)
第三节 魏晋南北朝的人事思想和理论·····	(195)
第五章 隋唐时期的人事制度和理论·····	(199)
第一节 隋唐时期人事制度的改革·····	(199)
第二节 隋唐时期科举制度的建立·····	(205)
第三节 隋唐时期的人事制度·····	(210)
第四节 隋唐人事制度的特点和弊端·····	(214)
第五节 隋唐时期的人事思想和理论·····	(218)
第六章 宋元时期的人事制度和理论·····	(223)
第一节 宋元时期人事制度的改革·····	(223)
第二节 宋代科举制度的发展·····	(230)
第三节 宋代的人事制度·····	(231)
第四节 宋代人事制度的弊端·····	(236)

第五节	辽、金、元时期的人事制度	(238)
第六节	宋元时期的人事思想和理论	(243)
第七章	明清时期的人事制度和理论	(250)
第一节	明清时期人事制度的改革	(250)
第二节	明清时期科举制度的腐朽	(261)
第三节	明清时期的人事制度	(263)
第四节	明清时期人事制度的衰败	(268)
第五节	明清时期的人事思想和理论	(270)

西方国家文官制度比较研究

前 言	(281)
第一章 概 说	(282)
第一节 公务员的概念及其范围	(283)
第二节 公务员制度的形成与发展	(283)
第三节 公务员制度的立法及借鉴	(288)
第二章 权利和义务	(290)
第一节 权利义务的概念及含义	(290)
第二节 权利义务和兼职的形式内容	(290)
第三节 关于权利义务的比较研究	(293)
第三章 任用制度	(295)
第一节 任用的概念及含义	(295)
第二节 考任的基本原则和主考机构	(296)
第三节 聘任制的一般要求和任用资格	(298)
第四节 任期任届和任免规定	(299)
第五节 关于考选制的比较研究与借鉴	(301)
第四章 职位分类	(304)
第一节 职位分类和品位分类的概念	(304)
第二节 美国的职位分类和英国的品位分类	(304)
第三节 职位分类的比较研究	(307)
第五章 培 训	(310)
第一节 培训的概念和目的意义	(310)
第二节 职前培训、在职培训和待遇	(311)
第三节 关于培训的比较研究	(314)
第六章 考 核	(316)
第一节 考核的含义和主要内容	(316)
第二节 考核的基本方法和主持考核的机构	(317)
第三节 考核同升降和奖惩的关系	(319)

第四节	关于考核的比较研究·····	(319)
第七章	奖 惩·····	(321)
第一节	奖惩的概念和制度·····	(321)
第二节	关于奖惩制度的比较研究·····	(322)
第八章	晋 升·····	(324)
第一节	晋升的概念及制度规定·····	(324)
第二节	晋升的形式、期限和主管机构 ·····	(325)
第三节	关于晋升的比较研究·····	(326)
第九章	调 动·····	(328)
第一节	调动的含义及目的意义·····	(328)
第二节	调动的概况·····	(328)
第三节	关于调动的比较研究·····	(329)
第十章	辞职辞退·····	(331)
第一节	辞职、辞退的概念及意义 ·····	(331)
第二节	辞退、辞职制度 ·····	(331)
第三节	关于辞职、辞退的比较研究 ·····	(332)
第十一章	工资福利·····	(334)
第一节	工资概念和福利含义·····	(334)
第二节	工资福利制度·····	(335)
第三节	关于工资福利制度的比较研究·····	(338)
第十二章	退休制度·····	(341)
第一节	退休的概念及目的意义·····	(341)
第二节	退休制度的有关规定·····	(341)
第三节	关于退休制度的比较研究·····	(343)
第十三章	保障与监督·····	(345)
第一节	保障监督的概念及含义·····	(345)
第二节	保障监督的主要内容·····	(346)
第三节	关于监督形式与方法的比较研究·····	(347)
第十四章	人事机构·····	(349)
第一节	人事机构的概念及其地位和作用·····	(349)
第二节	人事机构的设施·····	(349)
第三节	关于人事机构的比较研究·····	(351)
第十五章	关于主要资本主义国家文官制度比较研究的 归纳和总结·····	(353)
第十六章	附 录·····	(360)
一、英国文官制度变革的深刻根源存在于经济基础之中 ·····		(360)
二、全球人才流动的态势与我国的对策 ·····		(364)

三、十国功绩制的历史与比较考察	(369)
四、关于“战后日本人事管理对策”的考察报告	(374)

中华人民共和国人事工作大事记

一九四九年	(397)
一九六〇年	(445)
一九七〇年	(480)
一九八〇年	(505)
一九八九年	(562)

政策与行政

序	(575)
[开篇]政策的基本知识——问题的要点	(576)
序 章 政策的构成与行政	(579)
第一节 行政的政策作业	(579)
第二节 对社会变化的适应	(581)
第三节 变化与行政的适应方式	(583)
第一章 政策的基础	(588)
第一节 政策的作用与副作用	(588)
第二节 政策设计	(594)
第二章 决策的理论基础	(600)
第一节 决策中的专业知识	(600)
第二节 政策的理论研究	(604)
第三节 政治决定与信息分析	(610)
第四节 决策的合理性与政治性	(615)
第三章 现代行政与公共政策	(620)
第一节 市民社会与公共行政	(620)
第二节 行政与政策的关系及现代性	(625)
第三节 公共性与行政国家的政策	(628)
第四节 实现政策的手段	(630)
第四章 政策的政治理论与行政的发达	(633)
第一节 议会政治与公共政策的发达	(633)
第二节 保守主义的官僚行政和公共政策	(638)
第三节 城市化和公共政策的作用	(642)
第五章 政策的行政理论	(644)
第一节 公共政策理论和公共行政的发达	(644)
第二节 公共政策行政的政治性	(646)

第三节	政党内阁政治与行政·····	(649)
第六章	政策的性能与行政·····	(653)
第一节	关于政策实施的行政事务·····	(653)
第二节	政策行政中的决定·····	(655)
第三节	行政的本质转变和公开性·····	(658)
第四节	关于政策行政的质的改善——参与开放型管理改革·····	(660)
第七章	政策实施的体系与程序·····	(664)
第一节	行政改革与分析研究的前提·····	(664)
第二节	政策指标的标准·····	(665)
第三节	政策制定的程序·····	(668)
第四节	政策的系统·····	(672)
第五节	政策性对策与应力·····	(674)
第六节	结束语——政策行政管理性能·····	(677)
附 论	计划行政的理论分析·····	(680)
第一节	计划行政的课题·····	(680)
第二节	计划与行政的分析——旧模式的规则与新规则分析·····	(682)
第三节	居民要求与计划的关系·····	(683)
第四节	计划与行政的社会科学分析与理论·····	(685)
第五节	以居民评估形式的计划参与·····	(690)
后 记	·····	(692)

新中国人事制度改革研究

引 言

人事管理的性质和地位

以人为本是我国悠久的文化传统之一。我国古人早已认识到“人才”是世界上最宝贵、最难得的财富。如管子所云：“一年之计，莫如树谷；十年之计，莫如树木；百年之计，莫如树人。一树一获者，谷也；一树十获者，木也；一树百获者，人也。”在我国古代政治文化中，以人为本的特点更为突出。纵观先贤论政，十有八九在于如何知人，如何用人。究其原因，正如司马光所言：“为政之要，莫若得人，百官称职，则万务咸治。”在这种深厚的文化中以及当时的历史条件下，产生了我国古代形形色色的文官官制，如周代的官制官规，汉代的乡举里选，魏晋时期的九品中正制，隋唐以后的科举制度，等等，可谓源远流长。

从现代组织理论的角度看，人是社会的存在物，这意味着，个人只有在社会交往中才能存在和发展；同时，人是社会组织的人。社会组织，包括机关、企业、事业组织、社会团体，都具有各自的目标。组织目标的实现，依赖于组织成员的辛勤工作。个人在为组织而工作的过程中创造财富，维持组织和自身的生存，实现自身的价值。但是，并非任何人、任何人的组合都能圆满地完成任何一项工作；同时，个人也不是在任何条件下都能最大限度地发挥自己的能力。上述问题的存在，使人事管理作为一种组织功能应运而生。

人事管理，即各类组织依据各种规章制度用人以治事的活动。换句话说，是把人和事

结合起来的活动的。所谓“事”，就是指工作。工作千差万别，其性质、难易程度、责任大小各不相同。“用人以治事”包含三层含义，一是以相应的方式选用合适的人员来承担某项工作，并注意人员之间的组合；二是通过考核、培训、激励、工作保障等措施和手段使合适的人员以良好的体质和精神状态来工作；三是使那些因自然、人为因素不能再以良好的状态为组织工作的人离开工作岗位，并得到相应的生活保障。上述活动的目的在于寻求人与事的有机的更佳组合，以实现组织目标和组织成员的自身价值。

人事管理是社会管理活动的一部分，在最终目的上，同其他社会管理活动一样都是为了促进社会生产力和社会生活的发展。但是，由于人事管理的对象是人，即有思想和创造力的行为主体，因而人事管理又具有自身的特点。首先，人事管理的主体和客体在其本质规定性上是相同的，因此管理活动必然是双向性的；其次，人事管理的一系列制度、原则、方法、手段必须适应人的特性，因此与其他社会管理活动相比，人事管理要复杂得多；第三，人事管理具有自身的目标和标准，即通过一系列管理活动，充分发挥组织成员的能力以达成组织目标，并在这一过程中，满足组织成员在物质和精神上的需求。

人是组织中最重要财富，是构成组织的最基本因素，组织的效率以及组织目标的

实现最终依赖于组织中人的能力及其使用；人也是组织中最大的问题，若不能知人善任，不但组织目标无法达成，还会直接威胁组织自身的生存。人事管理承担着管理和开发人力资源的重任，它对发挥人的能力所产生的影响是最直接的，其作用主要表现在以下诸方面：

第一，人事管理能发现人的能力。人的能力包括两个部分，即潜能和已显化出来的能力，知人才能做到善任，这是人事管理的一条重要定律。人事管理工作者在选用组织工作人员之前，不但要对人有一般的了解，而且要对候选者的能力有全面的了解；不但要对人的现有的显在的能力有充分了解，而且要对人的潜在的尚未显化的能力有所了解。因此说，选人的过程是了解人的过程，是发现人的能力的过程。

第二，人事管理能给人发挥其能力提供合适的场所。人在未投入工作之前，其能力是潜在的；人在投入工作之后，其能力才有由潜在转化为现实的可能性。人事管理通过任用环节把人安排到合适的工作岗位上，使其具备发挥能力的场所。由于不是任何人随意做任何一项工作都能最大限度地发挥能力，也不是所有人都清楚地意识到自己的能力以及何种工作更有利于发挥其能力，人事管理在为人确定发挥能力的场所就显得十分重要。

第三，人事管理能激励人发挥能力。人的工作场所的确定，为人发挥能力提供了可能性，而要把这种可能性变为现实性，外在的激励是必不可少的。科学研究表明，一般健康人在一生中只运用着其能力的极小一部分。本世纪初，美国心理学家威廉·詹姆斯曾提出假设，一个正常健康人只运用其能力的百分之十。稍后，玛格丽特·朱德认为不是百分之十，而是百分之六。后来，美国心理学家奥托

又估计，一个人所发挥出来的能力，只占其全部能力的百分之四。虽然我们不能指望人的能力淋漓尽致地发挥出来，但克服阻碍因素，使人的能力得以最大限度地发挥，对组织、对个人，进而对社会是绝对重要的。人事管理通过考核、晋升、降职、奖励、惩戒、工资、福利等环节，对组织成员发挥能力起激励作用。

第四，人事管理能开发、强化人的能力。人的能力大部分是潜在的，犹如冰山，浮出水面的只是极小一部分。人的能力的开发需要通过学习的过程。人的某一方面的能力并不总停留在一个水平上，而是随着其分化和专业化而不断得到提高。人事管理通过其培训环节，可以使人的能力不断被开发、被强化。

第五，人事管理对人的能力将作合理的组合。一个人的力量是有限的，在现实生活中，即使人的能力得到较好的发挥，也毕竟不能使每个人在各方面都有较强的能力，因此对个人能力的群体组合是绝对必要的。对人的能力组合形成的合力大于每个人独自发挥能力的简单相加之和。而且，个人在与其他人的组合过程中其自身能力也将得到提高和加强。人事管理通过调配及人员的其他流动形式，对组织内部群体在年龄、知识、资历、政治素质加以组合，实质上是对人的能力的组合。

第六，人事管理能保留人的能力资源。在任何国家中，人的能力都是一种最宝贵的、不可替代的资源，这种资源是其他一切资源发挥作用的前提。当今世界各国、各组织之间的竞争起决定性作用的是人力资源。谁能在对人才的竞争中获胜，谁就有可能在其他竞争中获胜。因此保护和保留人才成为各国发展战略的重要组成部分。人事管理的各个环节都应该有对人才的吸引力，通过人事管理把人才留在本国或本组织内，就是保留了人的能力资源。人才大量外流将使一个国家或组织大伤元气。

第七,人事管理通过发挥人的能力把个人、组织、社会的发展结合在一起。人的能力发挥的过程既是个人也是组织的需求得以满足,价值得以实现的过程。这种双向作用形成合力促进整个社会的发展。如果把社会看成是一个大系统,那么各类组织就是这个大系统中的各个子系统;组织的运行及其互动形成社会系统的发展变化。如果各类组织都朝整个社会所要求的正确方向发展,那么,每个组织目标的实现都是社会总目标实现的具体步骤。社会要向理想形态迈进,而理想社会应该促进每一个人能力充分发挥,这是马克思在《共产党宣言》中早就提出的目标。不断发挥人的能力,在现有条件下不断实现人的价值,正是在为人类最终进入理想社会做准备。

人事管理活动以及在一定时期内形成的具有相对稳定性的管理原则、规则、方法——管理制度,对于发挥人的能力来说是重要的外部环境。然而,由于人事管理总是在一定的政治制度,一定的经济、文化状态等社会环境中进行的,人事制度又是这些社会环境因素综合制约和影响的产物。在政治方面,国家以及其他组织的人事制度要贯彻宪法及有关法律中规定的基本原则,要符合国家的政治发展方向;在经济方面,社会经济的状况会对人们的工作制度、工资制度、福利制度等产生直接的影响;在文化方面,社会价值观念的影响渗透到了人事管理的各个环节。如果社会的

价值观念推崇平均主义,那么过大的工资差距将引起人们的不满;如果人们趋向于工作表现上“不为先,不为后”,那么实行划分“好、中、差”的考核,大多会徒有形式;如果社会价值观念倾向于以物质报酬来表示对一个社会劳动成果的肯定,那么过小的工资差距则难以激励人们去承担更多更重要的工作责任……;另外,随着社会教育水平的提高,组织成员的素质将相应提高,参与和权利的意识与要求将愈益强烈,由此便会向人事管理提出新的要求。

人类社会是一个不断调适、演化、发展的过程,变化了的社会政治、经济、文化环境必然要求原有的人事制度发生相应的变革。同时,人事制度的变革又会反过来促进社会政治、经济、文化的发展。

另一方面,人事管理作为一个相对独立的领域,本身便是一个根据自身特定的目标和标准不断调适的过程。当人事管理活动及其管理制度的某些方面不利于更大限度地发挥人的能力甚至起阻碍作用时,变革的要求便会应运而生。

综上所述,人事制度改革的动力来自两个方面:外部社会环境的要求和内部自我完善的要求。我们应根据这两方面的要求,确定人事制度改革的方向和途径,并适时付诸实施,以促进社会生产力和社会生活的发展。