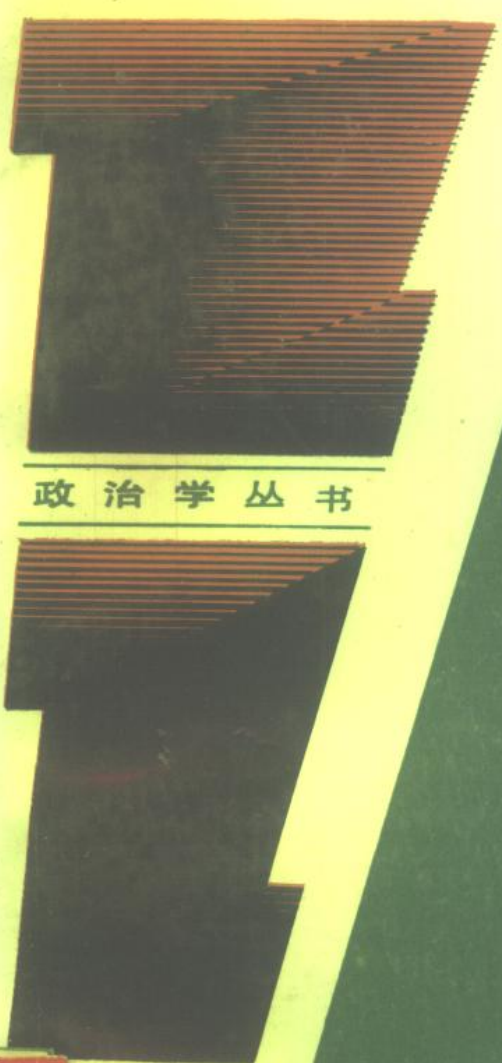




POLITICAL
SCIENCE
SERIES

政治学丛书

人事行政管理

四川人民出版社

520122

政治学丛书

人事行政管理

胡 原 王 端 程又中 等编著

四川人民出版社

一九八八年·成都

责任编辑：罗由沛
封面设计：曹辉祿
技术设计：何 华

政治学丛书

人事行政管理

胡原 王端 程又中 等编著

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店发行

成都印刷一厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张11.25 插页4 字数240千

1988年9月第1版

1988年9月第1次印刷

ISBN 7-220-00329-3/D·41 印数：1-2,065

定价：3.70 元

62F37/19

编者的话

人事行政管理有着悠久的历史。我国古代人事行政管理的思想和制度，对世界各国曾发生过重大的深远的影响。然而由于种种原因，我国近现代对人事行政管理的系统研究就比较落后了，新中国成立后，这种状况并没有得到根本的改变。在努力建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家，实现中华民族的伟大复兴的今天，人事行政管理在行政管理中的决定性作用日益受到人们的重视。没有人事行政管理的现代化、科学化和法制化，便不能提高国家各级各类行政管理的活力和效率，不能充分调动广大公职人员的积极性，不能为实现“人尽其才，各展所长，大家都有奔头”提供切实可靠的保证。

党的十三大为人事行政管理的研究和教学创造了前所未有的良好条件，同时也提出了新的更高的要求。为了适应形

势的发展，为了满足正在扩大的政治学、行政管理学等专业教学及进修和自学的需要，我们在久已酝酿、积极准备的基础上，编成此书。

本书为政治学丛书之一，各章的执笔人分别是：引论，胡原（华中师范大学）；第一章，王端（华中师范大学）；第二章，彭穗宁（西南师范大学）；第三章，姜永泉（华中师范大学）；第四章，贾应生（西北师范学院）；第五章，赵明俊（四川师范大学）；第六章，程又中（华中师范大学）；第七章，刘祖荫（武汉钢铁公司党校）；第八章，玉海（广西民族学院）；第九章，吴晋生（华中师范大学）；第十章，陈谋亮（湖北金融专科学校）；第十一章，张秉夫（华中师范大学）；第十二章，金安江（贵州民族学院）；结束语，王端。全书由胡原、王端、程又中任主编，负责修改和定稿。

人事行政管理无论是研究还是教学，在我国尚处在起步阶段。我们编写此书亦属尝试。限于学识水平，本书无论在体系安排、问题分析、史料运用或文字修饰等方面，缺点和错误肯定不少。我们热诚期望得到专家和读者的批评指正，以便日后加以修改和完善。

在编写过程中，我们曾参考有关的论著和教材，并得到许多同志的支持和帮助，在此一并致谢。

1987年11月

于武汉华中师大

目 录

引 论.....	(1)
一、人事行政管理概念.....	(2)
二、人事行政管理是一门科学.....	(7)
三、人事行政管理的地位和作用.....	(18)

上 编

人事行政管理的历史沿革

第一章 中国人事制度的演变.....	(29)
一、古代的人事制度.....	(29)
二、近现代的人事制度.....	(41)
三、新中国的人事制度.....	(50)
第二章 资本主义国家的文官制度.....	(58)
一、文官制度的形成和发展.....	(58)
二、文官管理的机构和方式.....	(68)

三、文官的权利和义务·····	(80)
四、对文官的保障和监督·····	(83)
五、对文官制度的评价·····	(87)
第三章 苏联、东欧国家的干部制度 ·····	(93)
一、苏联、东欧国家干部制度的产生和发展·····	(93)
二、苏联、东欧国家干部制度的内容和特点·····	(98)
三、苏联、东欧国家干部制度的作用和改革·····	(114)

中 编

人事行政管理的基本要求

第四章 人事行政管理的指导原则 ·····	(121)
一、服务原则·····	(122)
二、选贤任能原则·····	(124)
三、依法管理原则·····	(126)
四、系统原则·····	(128)
五、效率原则·····	(129)
第五章 人事行政管理的机构设置 ·····	(132)
一、人事行政管理机构的体系·····	(133)
二、人事行政管理机构的任务和职责·····	(140)

三、人事行政管理机构的地位和作用·····	(149)
第六章 人事行政管理中的统计和预测 ·····	(152)
一、人事统计·····	(153)
二、人事预测·····	(166)
第七章 人事行政管理中的档案 ·····	(180)
一、人事档案的含义、特点和作用·····	(180)
二、人事档案工作的主要任务·····	(187)
三、做好人事档案工作的基本要求·····	(198)

下 编

人事行政管理的主要环节

第八章 国家工作人员的录用、选任和聘任 ·····	(207)
一、新工作人员的吸收录用·····	(208)
二、领导人员的选拔任用·····	(217)
三、专业技术人员的聘任·····	(227)
第九章 国家工作人员的培训、调配和交流 ·····	(233)
一、培训·····	(233)
二、调配·····	(245)
三、交流·····	(256)

第十章 国家工作人员的考核、监督和奖惩 ·····	(264)
一、考核·····	(264)
二、监督·····	(270)
三、奖惩·····	(275)
第十一章 国家工作人员的工资、福利和保险	
待遇·····	(282)
一、工资·····	(282)
二、福利·····	(292)
三、社会保险待遇·····	(296)
第十二章 国家工作人员的离休、退休和退职 ·····	(302)
一、离休·····	(302)
二、退休·····	(321)
三、退职·····	(328)
四、完善离休、退休和退职制度·····	(332)
结束语 ·····	(338)

引 论

人事制度是国家政治制度的一个重要组成部分，人事行政管理是国家行政管理的重要内容。我国人事行政管理水平和效率的高低，直接影响着社会主义建设事业的成败和中华民族的兴衰。

人事行政管理是现代管理学的一个分支，在现代管理中占有特别重要的地位。它是一门实践性、应用性很强的综合性学科，其内容极为丰富，结构十分严密，具有自身的理论基础和特定的研究对象。我们健全、完善人事行政管理的最终目的，是为了实现人尽其才，才尽其用，事竟其功。

多年来，由于种种原因，我国对人事行政管理重视不够，研究不多，致使不少人把人事行政管理仅当作一项事务性的工作，而不是当作一门科学，把从事人事行政管理的干部视为无专业特长的“万金油”式干部。这些认识都是片面

的，错误的。事实上，人事行政管理历史悠久，内容广泛，大有学问；一名好的人事行政管理人员，需要具备多方面的理论素养和方法技能，以及娴熟的人事行政管理专业知识，说他是“万金油”式的干部，纯属误解。当前，我国正处在一个伟大的历史转折时期。根据党的建设有中国特色的社会主义的基本路线，加强对人事行政管理科学的理论研究和实际应用，建立科学的干部人事管理制度，已成为我们面临的一项紧迫而重要的任务。

一、人事行政管理的概念

1. 人事行政管理的内涵

为了弄清人事行政管理的内涵，首先要弄清什么是管理？所谓管理，我国的辞书认为，管理就是统辖、照管、料理、负责办理某项事务。管者，管钥，枢要之谓也；理者，治理、法则之意也。管理即“掌枢要而治之，依法则而行之。”西方国家认为，管理是指经营、安排、驾驶，即运用计划、组织、指挥、监督和协调等手段，达到“理顺关系，协同动作，事半功倍”之目的。随着世界各国科学技术的发展和生产社会化程度的提高，管理工作日益显得重要。第二次世界大战后，日本从一个战败国一跃而成为经济发达的国家，重要的原因之一就是采取了“引进技术与引进管理同时并重”的方针，他们认为，“管理与设备，管理更重要。管理出效率，管理出质量，管理可以提高经济效益，管理为采

用先进的技术准备条件。”我国要实现经济起飞，完成四化建设大业，也必须狠抓管理工作和管理人员水平的提高。现在有人把现代化建设比作一部开动的车子，而现代化装备和现代化管理，就是这部车子的两个轮子。由此足见管理的极端重要性。现代管理学领域广阔，门类繁多。如按不同领域可划分为政治、经济、思想文化等宏观管理，如按不同业务部门又可划分为企业管理、财务管理、市场管理、城市管理、教育管理、科技管理和人事行政管理等专业管理。

什么是人事？“人事”一词，在我国自古代以来就被广泛地使用，它在不同的场合针对不同的问题，具有不同的含义。我国的《辞海》（1979年版）解释为：“人事”是指，人情事理、人为之事、交际应酬之事、男女关系之事以及特指机关团体内部工作人员的录用、培训、晋升、调配、考核、奖惩、工资和福利等事宜。从广义上说，“人事”就是指在人类社会生活中，凡与人有关的人间的一切事情都可称之为“人事”。其内容主要分为两个方面：其一是关于人的自然特质，如人的生理特性、性格、品德、才能、素质和心理等。其二是关于人的社会特质，即人们在社会生产和社会生活中形成的人与人、人与事以及人与团体（组织）之间的相互关系。从狭义上说，“人事”不是研究人与人、人与事、和人与团体（组织）之间的全部相互关系，而是只研究其中一部分特定的相互关系，即主要研究国家机关、企事业单位及其它社会团体的工作人员的选择、录用、任免、培训、考核、奖惩、工资、福利和退职、退休等管理活动的动

态过程。

那么，什么是人事行政管理？它有一个从人事管理演变而来的过程。现代的“人事管理”最早始于英、美各国的企业界。资本主义社会生产力的发展，大量的工商企业相继出现，于是企业中对职工的使用、职工的工资福利待遇等的管理就成了突出的问题，企业的人事管理便应运而生。伴随着资本主义的进一步发展，管理范围也逐步扩大到企业管理、财务管理等领域。到本世纪20年代前后，企业人事管理逐步形成了一整套科学的制度和办法。随后，英、美等国又把企业人事管理的某些制度和办法引进到政府行政机构的文官管理中，这样就出现了与企业人事管理不同的人事行政管理。从广义上说，人事行政管理是指运用科学的原理、原则和办法，对党和国家的各级机关、企事业单位、和社会团体中的各种工作人员所进行的吸收录用、调配派遣、培训任免、考核奖惩、工资福利、退休退职等项事务的全部管理活动。狭义则是指对政府行政机关工作人员(文官)的上述事务的管理。

我国现行的人事行政管理，在管理的内容上与西方国家基本相同，也是包括对工作人员的吸收录用、调配派遣、培训任免、考核奖惩、工资福利、退休退职等事项的管理。在管理对象上与西方国家不尽相同，西方国家一般是指对文官的管理。在我国，人事行政管理就是指对国家干部的管理，其对象比西方国家要广，包括党政机关、社会团体内办事员以上的工作人员，以及国家企、事业单位的党政干部、管理人员和专业技术人员。本书将从中国的实际出发，主要从狭

义上，同时也从狭义与广义的联系上研究和探讨人事行政管理的问题。

2. 人事行政管理的对象范围

人事行政管理的对象是人。随着科技的迅速发展和生产社会化程度的提高，人的作用也越来越重要，对人的管理已成为一切管理中首要的、关键的、核心的部分。为了把人管好，调动人的积极性，使人能发挥最佳的工作效能，首要的任务是管理好干部（国家工作人员），建立和健全科学的人事行政管理制度。由于各国的社会制度和国情不同，所以各国的人事行政管理的对象和范围也不完全相同。目前，有些国家把对企业职工的管理叫人事管理，把对国家机关工作人员的管理叫人事行政管理。我国目前对国家干部的管理叫人事行政管理，对工人的管理叫劳动管理。

干部一词，源于法语，意指框架、军官、高级管理人员等，它现已被许多国家广泛使用。然而，由于各国社会制度、法律规定不同，干部的含义和所指范围也有很大差别。在一些资本主义国家（如英、美），干部一般指军队中的骨干。而在中央政府和地方政府机构中任职的行政官员，一般称之为文职官员（文官）；对在政府部门工作的一般人员称之为“政府雇员”。在苏联和东欧各国，干部一般是指国家各项事业的指挥人员或领导人员。1973年版的《苏联大百科全书》认为干部是：“1. 企业、机关、党的、工会的和社会组织或其他工作部门的（编制内的）受过训练的工作人

员。广义地说，即指全部固定工作者。2. 国家武装力量中，指服役时期内的指挥人员和一般成员。”在我国，干部在不同的历史时期，其含义和范围也有所不同。民主革命时期，把在党、军队及革命根据地政府中担任一定公职，从事政治、经济、军事、文化、教育等方面的工作人员统称之为干部。全国解放后，干部的范围又进一步扩大了。目前，国家干部一般泛指在国家行政机关、权力机关、司法机关、军事机关、党委机关、社会团体以及国营企、事业单位中任职，并从事公务的人员。可见，目前我国干部的范围甚广。

党的十三大指出：当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度。根据十三大干部人事制度改革的精神，我国工作人员大体上可分为八大类：

(1) 国家行政机关的工作人员：主要指行使国家行政权力，执行国家公务的工作人员，包括国务院和地方各级人民政府及其职能部门和派出机构的工作人员。

(2) 国家权力机关的工作人员：主要指在全国和地方各级人民代表大会常务委员会及其工作机构工作的工作人员。

(3) 国家审判机关和检察机关的工作人员：主要指在全国和地方各级审判、检察机关中的工作人员。

(4) 党委机关的工作人员：主要指在党的各级委员会及其工作机构从事党务工作的工作人员。

(5) 军队工作人员：主要指在人民解放军中担任排以上职务的现役军人。

(6) 社会团体的工作人员：主要指在政协、工会、共青团、妇联及各种学会、协会、联合会等社会团体从事行政工作的工作人员。

(7) 专业技术人员：主要指在自然科学，社会科学领域专门从事科研、技术、卫生、文化、教育、艺术、新闻、出版、翻译、会计、统计等专业技术工作的人员。

(8) 企、事业单位的行政管理人员：主要指企、事业单位中各级主管人员和从事业务、技术的专职行政管理人员。

上述八类工作人员，并不都归属人事行政管理的范围。目前我国人事行政管理的对象范围是：国家行政机关、权力机关、审判机关和检察机关的工作人员；社会团体的工作人员；专业技术人员及企、事业单位的行政管理人员等六类。党委机关工作人员归党的组织部门直接管理，军队的工作人员由其自身有关部门管理，但军队转业人员，则由地方人事行政部门管理。

二、人事行政管理是一门科学

1. 人事行政管理的研究对象

任何一门科学都有其自身的特殊矛盾，特殊规律作为自己的研究对象。人事行政管理就是专门研究人事管理的客观规律，也就是研究“用人之道”的一门学科。其主要任务在于揭示人事管理过程中客观规律显示出的科学原则和科学方

法，即运用哪些科学的规章制度和具体科学方法，实现有效的管理，以谋求特定范围内的人与人、人与组织（团体）、人与事（工作）之间关系的最适当的配合，以创造使人能发挥最佳效能的社会环境。具体说来，人事行政管理的研究对象包括三个方面：

第一，研究人与人之间的关系，以建立合理的群体结构。人事行政管理的对象是“人”，人是处于人事行政管理的核心地位，离开了人，就根本不存在什么管理，更没有人事行政管理。所谓“人”，又是社会的人。任何人，无论在社会生产和社会生活过程中都离不开社会，因而个人与社会的人们必然要发生这样或那样的联系，建立这样或那样的关系，这种联系和关系，将随着人类社会向前发展越来越频繁、紧密。为了使人们之间的关系配合得当，协调发展，就须研究和探讨人们之间存在的众多人际关系产生、发展的规律，进而用科学的原则和方法，规章和制度，使诸种关系恰当配合，建立最佳的群体结构，以便最充分的发挥人力资源的效用，促进生产和社会的迅速发展。

第二，研究人与组织（团体）之间的关系，创造人尽其才，才尽其用的最佳社会环境。在阶级社会里，人们分属于不同的阶级和社会集团，社会上也存在着许多组织或团体，如政治组织、党派组织、群团组织和生产组织等。人们是自觉不自觉地归属于不同的组织或团体。要处理好个人与组织（团体）、个人与他人以及组织间、团体间的关系，就需要有协调的人际关系，良好的社会环境，以保证人们的积极