

REN SHI XING
ZHENG FA
GAI LUN

人事行政法
概论

胡国政 张德元

中国人民大学出版社

人事行政法概论

胡建森 张焕光

劳动人事出版社

人事行政法概论

胡建森 张焕光

责任编辑：余炳荣

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京新源印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 8.5印张 188千字

1989年2月北京第1版 1989年2月北京第1次印刷

印数：5 120册

ISBN 7-5045-0294-4/D·055 定价：4.50元

前 言

国家工作人员，也称公职人员或公务员（下同），是构成国家机关最基本的要素，是国家机器的操作者，是实现国家管理职能的主体。因此，任用国家工作人员是否得当，他们的素质和潜能智慧发挥的程度如何，直接影响着国家的成败兴衰。特别在现代社会里，不论是对国家机构的管理，还是对企业、事业的管理，都日趋复杂，越来越取决于人的因素。当代国与国的竞争，在很大程度上是科学技术的竞争，而科学技术竞争的实质则是开发人才资源的竞争。从一定意义上讲，也是人事管理水平的竞争。所以，如何进一步提高人事管理水平，这是当代世界各国普遍重视的一个课题。

赵紫阳同志在党的十三大报告中阐述了我国政治体制改革的问题，明确指出当前干部人事制度改革的重点，是“制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理”。可见，进一步加强人事行政法制化的建设，是我们面临的一项十分艰巨而又极其重要的具体任务。

我国体制改革和法制建设的发展形势，呼唤着我国的法律工作者必须高度重视人事行政法这门行政法分支学科的研究。然而毋庸讳言，我国对人事行政法的研究起步较晚，从建国至今，尚无一部正式出版的此种专门著作。在这种情况下，我们试图就社会主义法学领域中的这一空白，为祖国法制园地献上一朵小花，同时也为贯彻落实党的十三大会议精

神贡献一份力量。

本书可供全国各高等院校政法专业、各级组织和人事管理干部培训班以及法律、人事、行政等函授院校教学使用，也可作国家公务员以及法学爱好者的自学读物。

本书在编写过程中，得到了劳动人事出版社编审李慎思同志的热情帮助和大力支持，责任编辑余炳荣担任了审编工作，提出不少宝贵意见，文沅同志也对本书作了编辑加工，在此深表感谢！

由于水平有限，加上这是我们的第一次尝试，因此，无论在编写体系、取材或内容上，定有不当和错误之处，敬希读者予以指正。

杭州大学法律系 胡建森

中国社会科学院法学研究所 张焕光

1988年4月

目 录

第一章 人事行政法概述.....	1
第一节 人事行政的概念、范围和作用.....	1
一、人事行政的概念.....	1
二、人事行政的特点.....	2
三、人事行政的范围.....	2
四、人事行政的作用.....	1
第二节 人事行政法的概念和调整对象.....	5
一、人事行政法的概念.....	5
二、人事行政法的调整对象.....	6
第三节 人事行政法的内容.....	7
一、人事行政法的内容与形式.....	7
二、人事行政法的形式.....	7
第二章 人事行政法的基本原则.....	10
第一节 人事行政法基本原则的概念和作用.....	10
一、什么是人事行政法的基本原则.....	10
二、人事行政法基本原则的作用.....	11
第二节 人事行政法基本原则的内容.....	12
一、坚持共产党领导的原则.....	12
二、人事行政民主化、法制化、科学化原则.....	13
三、为人民服务,接受人民监督的原则.....	18
四、德才兼备、任人唯贤的原则.....	19
五、职责权利相统一的原则.....	21

第三章 人事行政法律关系	23
第一节 人事行政法律关系概述	23
一、什么是人事行政法律关系.....	23
二、人事行政法律关系的特征和构成要素.....	24
三、人事行政法律关系的产生、变更和消灭.....	27
第二节 人事行政法律关系的主体、客体和内容	29
一、人事行政法律关系的主体.....	29
二、人事行政法律关系的客体.....	30
三、人事行政法律关系的内容.....	31
第四章 人事管理体制	35
第一节 外国的人事管理体制	35
一、部外制.....	35
二、部内制.....	36
三、折衷制.....	38
四、苏联、东欧社会主义国家的类型.....	40
第二节 我国的人事管理体制	40
一、我国人事管理工作的体制.....	40
二、我国的人事管理机构.....	42
第五章 人事行政行为	43
第一节 人事行政行为的涵义和性质	43
一、人事行政行为的涵义.....	43
二、人事行政行为的性质.....	45
第二节 人事行政行为的分类和内容	46
一、人事行政行为的分类.....	46
二、人事行政行为的内容.....	50
第三节 人事行政行为的法律效力	52
一、法律效力的涵义.....	52

二、人事行政行为的有效要件·····	54
三、无效人事行政行为的处理·····	56
第六章 国家工作人员的录用·····	58
第一节 资本主义国家的录用制度·····	59
一、资产阶级文官制度的建立, 公开考试、 择优录用办法的实行·····	59
二、当代主要资本主义国家 国家行政工作 人员的录用办法·····	60
第二节 苏联、东欧社会主义国家的录用制度·····	66
一、罗马尼亚干部的录用制度·····	67
二、南斯拉夫干部的录用制度·····	67
三、苏联录用科学工作者的一种形式——招聘·····	69
第三节 我国的录用制度·····	70
一、现行录用国家工作人员的方法·····	70
二、吸收录用国家工作人员的条件·····	71
第七章 国家工作人员的权利义务·····	73
第一节 权利义务的概念·····	73
一、权利义务的一般含义·····	73
二、国家工作人员权利义务的特点·····	74
第二节 国家工作人员权利义务的基本内容·····	76
一、资本主义国家关于公务员权利义务的规定·····	76
二、苏联、东欧社会主义国家关于国家干部 权利和义务的规定·····	79
三、我国国家工作人员的权利和义务·····	81
第三节 国家工作人员权益的保障·····	82
一、公务员权益保障的含义·····	82
二、几个国家的具体规定·····	83

第八章 国家工作人员的培训	86
第一节 资本主义国家对于国家工作人员的培训	86
一、把人员培训纳入法律规定	86
二、政府都有专管培训工作的领导机构	86
三、建立了全国公务人员培训网	87
四、初任培训与在职培训并重	88
五、培训同学历、学位及晋升密切联系	99
第二节 苏联、东欧社会主义国家干部的培训制度	90
一、建立和发展培训基地	90
二、大力培养专门人才	91
三、用多种形式培训	92
四、给参加培训者以各种优惠待遇	93
五、设立专管培训工作的领导机构	93
六、培训内容强调调结合 实际	94
七、培训和升职、升级密切联系	94
第三节 我国国家工作人员的培训	96
一、干部教育逐步走向制度化、正规化	96
二、明确规定了实现干部教育正规化的政策和制度	99
三、逐级建立领导机构	99
第九章 国家工作人员的调动交流和任职回避	100
第一节 资本主义国家公务员调动制度概况	100
一、调动原因	100
二、调动的原则	102
三、调动方式	104
第二节 苏联、东欧社会主义国家干部的调配制度	105
一、调动的种类	105

二、领导干部的轮换和 交流	106
三、干部的合理流动和相对 稳定	107
四、调动的 保障	108
第三节 我国国家工作人员的 调配	108
一、调配工作的 原则	108
二、国家工作人员调配的 做法	109
第四节 任职回避 制度	113
一、任职回避的 含义	113
二、我国历史上的任职回避 制度	113
三、现代国家的任职回避 制度	115
第十章 职位分类与岗位 责任制	116
第一节 职位 分类	116
一、什么是职位 分类	116
二、职位分类的实 施 程 序	118
三、职位分类的优 点和 不 足	119
四、各国职位分类 简 况	121
第二节 岗位 责任制	124
一、什么是岗位 责任制	124
二、建立国家行政机 关 工 作 责 任 制 的 意 义	125
三、我国国家行政机 关 实 行 工 作 责 任 制 简 况	128
四、我国国家行政机 关 实 行 工 作 责 任 制 的 做 法	131
五、国家行政机 关 现 行 责 任 制 的 几 种 形 式	136
第十一章 国家工作人员的 考核 制度	138
第一节 考核的含 义 和 作 用	138
第二节 外国的考 核 制 度	139
一、 名 称	139
二、考核年 限	139

三、考核内容	140
四、考核方法	141
五、考核等次	144
六、考核结果	144
第三节 我国的考核制度	146
一、考核的目的	146
二、考核的标准和内容	147
三、考核的方法和时限	149
四、考核组织	150
第十二章 国家工作人员的任免	153
第一节 资本主义国家公务员的任免制度	153
一、任命条件	153
二、任命方法	154
三、任命程序	155
四、任期任届	156
五、免职条件	157
六、任免手续	158
七、任命机关	159
第二节 苏联、东欧社会主义国家干部的任免制度	160
一、任命是配备领导人的基本方式	160
二、任命的原则和条件	161
三、免职的条件	162
四、任免机关	163
五、任期任届	164
第三节 我国国家工作人员的任免制度	166
一、1982年宪法的规定	166
二、国务院任免行政人员的范围	167

三、任届任期.....	168
四、任免程序和手续.....	170
第十三章 国家工作人员的奖惩.....	173
第一节 奖惩的概念和意义.....	173
第二节 外国的奖惩制度.....	173
一、奖惩的种类.....	174
二、奖惩的条件.....	176
三、奖惩的机构及权限.....	178
四、奖惩的程序和时限.....	180
第三节 我国的奖惩制度.....	182
一、奖惩的条件.....	182
二、奖惩的种类和权限.....	184
三、奖惩的程序.....	186
第十四章 国家工作人员的辞退与辞职.....	188
第一节 资本主义国家有关辞退、辞职的规定.....	189
一、辞退.....	190
二、辞职.....	192
第二节 苏联、东欧社会主义国家的辞退、辞职制度.....	193
一、辞退.....	193
二、辞职.....	197
第十五章 国家工作人员的工资福利.....	199
第一节 外国国家工作人员的工资和福利制度.....	200
一、工资制度.....	200
二、福利制度.....	203
第二节 我国国家工作人员的工资和福利制度.....	204
一、工资制度.....	204
二、福利制度.....	205

第十六章 国家工作人员的退休、离休和退职	208
第一节 退休、离休、退职制度的含义及其作用	208
第二节 外国退休制度概述	210
一、退休方式	210
二、退休年龄和工龄	210
三、退休金的种类及计发办法	212
四、退休金的增长办法	213
五、退休金的来源	213
六、其他待遇	213
七、退休人员的管理	214
八、退休人员继续发挥作用问题	214
第三节 我国的退休、离休、退职制度	215
一、退休	215
二、离休	220
三、退职	227
第十七章 人事行政争议和行政裁决	228
第一节 人事行政争议	228
一、人事行政争议的概念和特征	228
二、人事行政争议的种类	230
三、引起人事行政争议的原因	231
第二节 人事行政裁决	233
一、人事行政裁决的概念和特点	233
二、人事行政裁决的程序	235
三、人事行政裁决的法律效力	237
第十八章 人事行政法制监督	239
第一节 人事行政法制监督概述	239
一、人事行政法制监督的含义和种类	239

二、人事行政法制监督的内容和形式.....	241
三、人事行政法制监督的功能.....	243
四、人事行政法制监督的性质和特点.....	244
第二节 内部人事行政法制监督.....	245
一、一般监督.....	246
二、专门监督.....	247
第三节 外部人事行政法制监督.....	248
一、党和权力机关的监督.....	248
二、司法监督.....	252
三、社会监督.....	254

第一章 人事行政法概述

虽然并不是所有的国家均有“人事行政法”这种概念，但没有一个国家的法律不涉及“人事”及“人事行政”，尽管有的国家的行政法学家不愿承认“人事”与“行政法”之间的联系，如美国把文官法看成是独立的法律体系，其行政法不包括文官法，但这并不妨碍他们对“人事”的法律考察。在我国，人事行政法是行政法的一个重要分支，一个不可缺少的组成部分。

第一节 人事行政的概念

范围和作用

“人事行政法”顾名思义是有关“人事行政”的法。因此，讲“人事行政法”须先讲“人事行政”。

一、人事行政的概念

所谓“人事”，就是指有关“人”的“事务”，而“行政”则是“国家的组织活动”。因此，简单地说来，人事行政就是指国家对有关人的事务实施行政管理，如国家通过一定的机关，对有关人员进行录用、培训、调动、奖惩等。

抽象的人事行政，可以指过程或行为，也可以指领域。人事行政是指对人事进行管理的整个过程，它是国家行政机关

对有关人员进行录用、任免、辞退等全过程。人事行政也可以指国家行政机关有关人事管理的具体行为，录用也好，任免也好，均可称为人事行政行为。人事行政还可以指国家行政管理的一个具体的领域。相对于经济行政、公安行政、民政行政等行政管理领域而言，人事行政是一个相对独立的行政管理领域，是我国行政管理的一个重要的组成部分。

二、人事行政的特点

人事行政既不同于一般的社会管理，也不同于其他行政。这取决于人事行政的下述特点：

（一）人事行政，以有关人的事务为特定的对象。这一特点使得人事行政同经济行政、公安行政等相区别。后者分别以经济和公安为特定内容。

（二）人事行政是一种国家管理，体现了国家的意志。人事行政不同于一般社会自治管理，而是一种国家管理，因为只有特定的国家机关才有权从事人事行政，其他任何社会组织和个人都无权进行。

（三）人事行政是一种法律管理，因此具有强制性。国家从事人事管理，并不是人为地进行的，而是依法进行的。我国自解放以来，已经制定和颁布了大量的人事管理法规，为人事管理提供了行为准则。

三、人事行政的范围

人事行政法调整范围的大小取决于人事行政的范围。人事行政的范围可分为两个方面：“人”的范围和“事”的范围。

人事行政中的“人”并不是指所有的人，它仅指与国家构成职务关系的人，也就是国家工作人员。因此，个体行

业中的人、农民均不属于人事行政的范围，学生、社会团体成员亦不属人事行政的对象。在国营企业中工作的职工虽与国家构成了劳动关系，但没有职务关系，因此他们也不属于人事行政的范围。党的干部不属于国家工作人员（虽然某些党的职务与国家的职务有重叠），原则上不属于人事行政的对象。我国的国家工作人员，按《中华人民共和国刑法》（1979年）第83条的解释，是指“一切国家机关、企业、事业单位和其他依照法律从事公务的人员”。这就是说，我国人事行政的范围包括下列国家工作人员

——军职人员：指部队排级（包括本级）以上的干部，如排长、连长、营长、团长、师长、军长等。

——司法人员：指人民法院和人民检察院的工作人员。前者如院长、副院长、庭长、副庭长、审判员等；后者如检察长、副检察长、检察厅（处、科）长、副厅（处、科）长、检察员等。

——政府人员：指在从中央到地方各级人民政府中工作的人员。其主要负责人由同级人民代表大会选举产生或由同级人大常委会决定；其他工作人员由人事部门任命或配备。

——权力机关中由政府调配的工作人员。从中央到地方的各级人民代表大会及其常务委员会是国家权力机关。人民代表大会中的人民代表和在大会及常务委员会中担任职务的代表由《中华人民共和国人民代表大会组织法》（1982年，下同）和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（1982，年下同）、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（1982，年下同）调整，不属于人事行政的范围，但在权力机