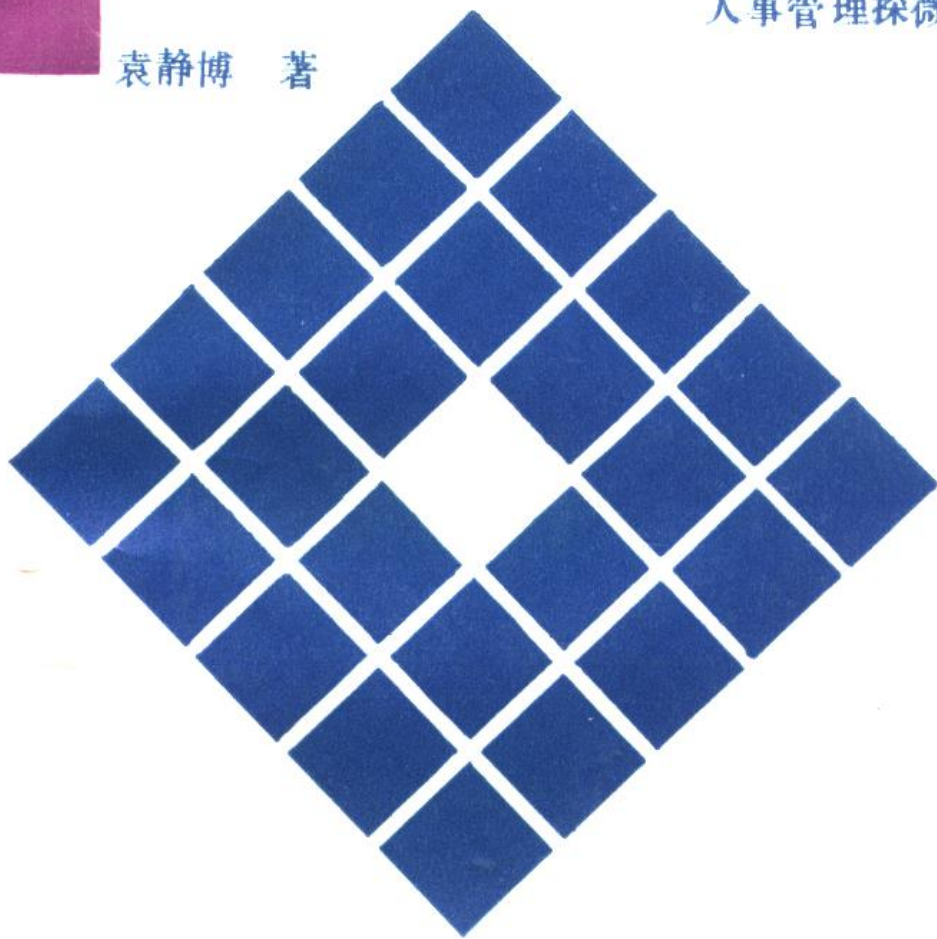


为人政

人事管理探微



袁静博 著



0.3

法 大 学 出 版 社

为 政 在 人

——人事管理探微

袁静博 著

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

为 政 在 人

——人事管理探微

袁静博 著

责任编辑：郭耀光

编 辑：陈惠敏 陈伟

*

中国政法大学出版社出版发行

(北京海淀区学院路41号)

北京市京东印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

787×1092 32开本 5.875 印张 129 千字

1992年9月第1版 1992年9月第1次印刷

印数1—5000册 定价：3.80元

ISBN 7-5620-0759-4/D·709

《行政管理学丛书》编委会

主 编：张 勤

副主编：江兴国，

编 委：（按姓氏笔划为序）：

田兆阳 江兴国 孙奎贞

张 勤 金国坤 袁静博

2/42/32

前 言

当今世界，充满了激烈的竞争。竞争的关键，归根结底是人才的竞争。因此，要想在竞争中取得优势，就必须抓住人才这个关键。而要抓住人才这个关键，造成人才汇聚、群星璀璨的局面，关键又在于人才的选拔、培养和使用。一言以蔽之，就是要有良好的人事管理。

如何搞好人事管理，充分发挥人才的作用，这是每个管理者，特别是行政管理者的，需要认真对待的问题。要搞好人事管理，首先就须了解人事管理的基本内容和方法，掌握一些必要的有关知识，加深对人事管理的认识和理解。作者正是基于上述考虑，撰写了《为政在人》一书。

在写作中，作者力求使内容简明扼要，深浅适度，既有一定的理论性，又使其具有较强的可读性和实用性。因此，作者着重抓住人事管理中的若干基本问题作深入的分析 and 阐释；同时还注意联系当前干部人事制度改革的实际，抓住若干引人关注的现实问题进行大胆探索。希望该书能够对广大管理者认识和思考人事管理方面的问题提供一些帮助。

作者在写作此书过程中，曾参考和吸收了国内外一些专家、学者的研究成果及报刊、杂志中的有关资料，在此谨表谢忱。

由于时间仓促，加之本人水平有限，书中错误和疏漏之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

作者

1991年12月于北京

目 录

前言

第一章 人事管理的地位和作用 …… (1)

一、人事管理是行政管理之本…………… (1)

二、管理的中心是对人的管理…………… (4)

三、加强人事管理有利于开发人力资源…………… (5)

第二章 人员选用 …… (10)

一、必须做到适才适用…………… (10)

二、人员结构要合理…………… (16)

三、关于选任制…………… (17)

四、关于委任制…………… (20)

五、关于聘任制…………… (22)

六、关于考任制…………… (28)

七、笔试和面试…………… (31)

第三章 人事考核 …… (38)

一、坚持客观公正原则…………… (38)

二、增加考核工作的透明度…………… (41)

三、关于考核的基本内容…………… (42)

四、考绩中的几个尚待解决的问题…………… (48)

五、考核要素体系的设计…………… (50)

六、导致考核产生误差的若干因素…………… (52)

七、写好考核材料…………… (55)

第四章 人员奖惩 …… (59)

一、奖惩要公平.....	(59)
二、提高奖惩的公开性和民主性	(62)
三、奖惩必须及时.....	(64)
四、物质鼓励与精神鼓励应相结合.....	(65)
五、坚持奖惩结合以奖为主.....	(67)
六、应制定严格的奖惩标准.....	(69)
七、表彰先进树立榜样.....	(71)
八、受惩处人员的几个心理特点.....	(74)
第五章 人员培训	(77)
一、管理国家事务必须要有丰富的知识.....	(77)
二、知识应该不断更新.....	(79)
三、智力投资是一种最有效的投资.....	(82)
四、要重视“人才断层”问题.....	(86)
五、鼓励人员在职自学成才.....	(87)
六、成人学习的几个特点.....	(90)
七、提高人员的学习能力.....	(92)
第六章 职务升降	(95)
一、内部晋升与外部升补.....	(95)
二、不要搞论资排辈.....	(98)
三、选拔人才必须把“德”放在首位	(101)
四、应注意按能授职.....	(103)
五、工作人员要能上能下.....	(106)
六、努力消除“官本位”现象.....	(112)
第七章 人员流动	(116)
一、人员调配工作仍需加强.....	(116)
二、建立人才流动机制.....	(119)

三、关于辞职问题·····	(126)
四、应建立严格的回避制度·····	(132)
五、认清当代国际间人才流动的特点·····	(137)
第八章 工资和社会保险·····	(144)
一、应重视定期增资问题·····	(144)
二、处理好工资与物价的关系·····	(149)
三、实行平衡比较原则·····	(151)
四、进一步加深对社会保险的认识·····	(154)
五、推进我国社会保险制度的改革·····	(159)
第九章 人员退休·····	(164)
一、人员队伍“出口”要畅通·····	(164)
二、千方百计帮助老同志排忧解难·····	(168)
三、让老年人继续发挥作用是社会发展的必然趋势·····	(171)
四、充分开发老年人才资源·····	(173)
后记·····	(179)

第一章 人事管理的地位和作用

一、人事管理是行政管理之本

古今中外，任何一个国家要按照统治阶级的意志去推行政治、军事、经济等方面的政策和法令，都离不开行政管理，而一切行政管理又都离不开人。道理很简单，一切政策和法令都必须由人去实现。因此，用什么人，怎样用人，如何协调人与人，人与事之间的关系，就成为行政管理中最关键、最核心的问题。

正是因为人事管理在国家行政管理中处于如此重要的地位，一切统治阶级都把人事管理作为行政管理之本。

1. 在我国古代。各个朝代的统治者大都把对官吏的管理放在首要的位置。例如，周朝时设立的六官，其排列顺序和职责是：

天官：总管百官，综理政事。

地官：掌管土地、户籍、百姓及法令。

春官：掌管宗庙、宴享、礼仪。

夏官：掌管军政、军赋。

秋官：掌管刑狱。

冬官：掌管修建。

隋唐以后设立的六部与上述的六官大致相当。六部的职责是：

吏部：掌管全国官吏任免、考课、升降、调动等事务。

户部：掌管全国土地、户籍、赋税、财政等事务。

礼部：掌管国家的典章法度，祭祀、学校、科举和接待四分宾客等事务。

兵部：掌管全国兵籍、军械、军令等事务。

刑部：掌管国家的法律、刑狱等事务。

工部：掌管各项工程、工匠、屯田、水利、交通等事务。

从以上六官和六部的排列中我们可以看到，无论是六官中的天官，还是六部中的吏部，都是居首的。由此可见，古代统治者对官吏的管理是何等的重视。

在我国古代统治阶级中，一些有识之人对人事管理的重要性曾有许多精辟的论述。例如，诸葛亮曾经明确指出：“治国之道，务在举贤。”唐太宗李世民也曾讲：“致安之本，惟在得人”。清代雍正皇帝则说得更为坦率，他说：“治天下惟以用人为本，其余皆枝叶事耳”。可见，他们都清楚地认识到，要想治国安邦，成就事业，就必须抓住用人这个根本。

从我国古代社会漫长的历史中，可以看到这样一个规律性的现象：吏治清明还是腐败，这是历代王朝盛衰兴亡的重要标志。凡是吏治清明，能选贤任能的政权，一般都比较稳固；相反，凡吏治腐败、奸臣当道的政权，大都危机四起，摇摇欲坠。

2. 在资本主义国家。资产阶级为了有效地进行统治，对人事管理给予了充分的重视。德国著名的管理学家韦伯曾指出：在现代的国家中，真实的政府所以能使其发生效力，不在于国会的辩论，而在于有关日常生活的行政事务的推行。这些事都操于公务员的手中。西方著名的行政学家梅耶士

在其所著《联邦文官制度》一书的序言中也说：不论政府组织如何健全，财力如何充足，工作方法如何精细，但如不能获取优秀人才到政府供职，仍不能对公务作有效的实际推行。

在资本主义国家里，大都建立了完整的文官系统，并制定了一系列人事管理制度，以加强对公务人员的管理，使其忠实地为维护资产阶级的政权和利益服务。

3. 在社会主义国家。无产阶级夺取政权建立了社会主义国家以后，对人事管理给予了高度的重视。列宁在十月革命胜利后曾多次强调说，整个关键不在于政权，而在于是否会管理。要管理好国家，就要有大批有知识、会管理的人。并严肃地指出，要研究人，要寻找能干的干部。现在关键就在这里，没有这一点，一切命令和决议只不过是些肮脏的废纸而已。斯大林也指出，人才、干部是一切宝贵资本中最宝贵的资本。毛泽东也曾有过许多精辟的论述，他曾多次告诫人们，政治路线确定之后，干部就是决定的因素。他还曾明确地把用干部作为领导者最重要的责任之一，要求每个领导者给以充分的重视。邓小平对人事管理也非常关心，近年来，他多次强调这个问题，指出，搞现代化建设需要大批人才。能不能发现人才，能不能用人才，这是事情成败的关键，是决定我们命运的问题。

综之，古往今来，所有统治者都是把人事管理作为一个关键性的问题来抓，因为只有抓住这个根本，才能有效地对国家进行管理。

二、管理的中心是对人的管理

现代管理学认为，管理客体的基本形式是人、财、物。在管理活动中，虽然人、财、物可以分别作为三种不同形式的客体同管理主体发生联系，相互作用，但实际上，对于一个组织来说，人、财、物从来都是不可分割的，它们作为一个具有内在联系的有机整体同管理主体发生作用。任何一个成功的管理者，他并不只是把眼睛盯在组织中人、财、物的哪一个部分，而是把它们当作相互影响、相互制约的系统看待。当他着手解决某一部分问题时，同时要考虑到它和其它因素的相互作用及可能产生的后果。所以，人、财、物是不可分割的整体。但是需要进一步强调的是，人、财、物三者不是平起平坐的。在管理客体系统中，人是最主要的。因为人是生产力和整个管理中最活跃、最能动、最积极的因素。组织活动的源泉在于劳动者的积极性、智慧和创造力。道理很明显，财和物之所以能够成为管理客体，是因为有人。财和物都是人所创造的，并被人用于生产和生活中去的，正是由于人的活动和满足人们的需要，财和物才作为社会系统的组成部分，成为一种社会现象。

同样的道理，对财和物的管理也是通过人来实现的。没有对人的管理，就根本谈不上对于财和物的管理，财和物管理的效果直接取决于管物理财的人的积极性。对此，毛泽东在《论十大关系》一文中讲得很清楚，他指出：“一切物质因素只有通过人的因素，才能加以开发利用。”所以，任何一个组织的管理者，他的首要的任务是对人的管理，通过对人的组织、指导和调节来实现对财和物的科学管理。管理的

中心，归根结底是对人的管理。

三、加强人事管理，有利于 开发人力资源

一个国家的资源通常包括自然资源和人力资源两个方面。

从自然资源来说，我们国家虽可以称得上地大物博，但由于人口多，按人均占有来算，我们的自然资源是比较贫乏的。

这里仅以我国的耕地为例。耕地是一个国家最重要的自然资源之一。据有关资料介绍，我们国家的耕地，人均仅一亩多一点，而世界人均耕地是四亩多，也就是说我们国家的人均耕地只有世界人均耕地的三分之一左右。而且，另据资料介绍，在我国的耕地中，海拔在五百米以上的占四分之三，海拔在三千米以上的占四分之一，我们有约一亿亩盐碱地，有六千万亩涝洼地。这些事实说明，我国的耕地资源是很贫乏的。其它自然资源的情况也大体一样，拿人均一算，几乎都是很贫乏的。

所以说，就自然资源来讲，我们国家是不占优势的。但是，一个国家的资源除了自然资源外，还有另一个方面的资源，即人力资源。目前，人力资源的开发越来越受到世界各国的重视。美国著名的管理学家杜拉克指出，人力资源是其他资源开发的先决条件。他还针对自然资源的有限性指出，在所有资源中，只有人力资源才是取之不尽，不断增殖的一种资源，开发人力资源可以弥补其他资源的不足。杜拉克的这些观点是有道理的。许多事实可以证明这一点，比如，日

本就是一个自然资源贫乏的国家，但是由于它很重视人力资源的开发，结果弥补了自然资源的不足，成为世界瞩目的经济大国。

在人力资源方面，应该说我们国家是有巨大潜在优势的。中国人素来以勤劳、聪明、勇敢著称于世。中国人的聪明才智是举世公认的。关于这一点，无论从历史上还是在当今时代都可以找到证明。历史上，中国是四大文明古国之一。在中世纪上千年的历史中，当欧洲还处在黑暗统治中的时候，中国人一直是举着文明的火炬，走在世界最前面。当今时代，中国人仍以其卓越的才能赢得了世界各国的尊重。1991年4月26日《天津日报》曾载文说，江泽民在参观北京科技成果展览时指出：“中国人是聪明的，不要妄自菲薄，要提高民族自信心。”文中还列举了近年来的大量事实，这里略摘录几段：

著名数学家陈省身预言：“世界数学中心将东移中国”过去有华罗庚，今天有陈景润（“陈氏定理”）、郑伟安（“郑氏定理”）闻名世界。在国际数学奥林匹克竞赛中，我国中学生1988年获总分第2名，1990年又以4枚金牌、2枚银牌跃居冠军。

爱因斯坦提出来的宇宙四维性问题，长期未能在理论上得到证明，1990年被我国华东化工学院李新洲教授证明了，这是宇宙学研究的突破。

国际著名科学家们在80年代久攻不下的物理难题，被西北大学30岁的周玉魁首先解决，受到杨振宁的称赞，李政道聘他为中国高科技中心成员，美国《数学评论》聘他为评论员。

长春光机所范朝明发明的“范氏快速台钳”，1989年在

巴黎国际发明展览会上获金奖，专家们认为，“这是螺丝史上的革命，具有划时代意义。”

困扰世界各国计算机的病毒被中国人清除。西安交大刘晓凤研制成功的软件，不仅可以清除计算机病毒，还可以免疫，避免重新感染。

我国的技术发明在1989年尤里卡世界发明博览会上获得15项金奖、11项银奖、10项铜奖及10项荣誉证书。其中采用航空技术的冲翼艇获最高奖，另一项抗癌药获最高研究奖。

我国以每年平均受理发明专利30000件的速度步入世界发明大国行列。

另据一个资料介绍，在海外的华人，以他们超群的聪明才智，得到了人们普遍称赞和重视。仅以在美国的华人为例：

在美国科技界，第一流的科学家和工程师大约有十几万人，其中，中国血统的占四分之一左右。

在全美80多所著名大学里，有1500多华人教授。在这些大学里，系主任有三分之一是华人。

在举世闻名的“阿波罗登月工程”中，有三分之一以上的高级工程师是华人或华裔。

美国电脑研究中心共19个部主任，其中12个是华人。

美国机械工程学会共12个分会，其中8个分会会长是华人或华裔。

美国最大的电子企业——国际商业机器公司中，担任各级领导的高级科技人员有800余人，其中百分之五十五是华人或华裔。

在美国的各个领域，到处都有华人在发挥杰出的作用。

美国人甚至说，“没有华人教授的大学，不成其为第一流的大学；没有华人医生的医院，不成其为第一流的医院。”美国政府不得不承认“华人有第一流的头脑”，是“最杰出的一群”。据说，现在每逢春节，美国总统都要亲自发表讲话，向华人表示敬意，称颂他们为美国的繁荣所做的贡献。

中华民族的子孙们之所以能取得如此引人注目的成就，除了勤奋刻苦之外，一个重要原因就是素质好、聪明智商高。

1926年，美国加州的各国移民子弟进行了一次智力测验，测验结果表明，华裔儿童的成绩大大超过了日本、德国、美国、瑞典、挪威等国家的儿童，排在第一位。

第二次世界大战以后，我国心理学家林传鼎利用比奈量表对中法日美英德六国儿童进行测验。在各项可比测验中，中国儿童都占绝对优势。

60年代，美国社会学家从人口普查资料中统计出一份智商表。在所统计的13个行业中，华人的智商在11个行业领先于其他美国人，其中在博物学家、物理学家和建筑师的智商比较中，华人的智商更高，高出其他美国人2~4倍。只是在律师和牧师两个行业中华人的智商略低一些。

前些年，我国心理学家对上海儿童进行了一次国际标准智力测验，一共12项，测验结果表明，上海儿童有7项超过美国儿童，有3项与美国儿童相仿，只有2项低于美国儿童。

以上大量事实证明，中国人是优秀的。问题在于如何把人们的聪明才智开发出来；把我们国家潜在的人力资源优势，变为现实的人力资源优势。试想，如果把我国的人力资源优势充分开发出来，那将会是怎样一种情况？毫无疑问，我们的国

家将成为世界上最强大的国家，我们的民族将成为世界上最令人自豪的民族。

那么，如何开发我们国家的人力资源呢？关键是抓住两点：一是要加强教育，提高全民族的科学文化水平；再一方面就是要加强管理，把人们的积极性调动起来，充分发挥每个人的聪明才智，做到人尽其才，才尽其用。

通过加强教育，为我们培养出高质量的可用的人才。但是，人才培养得再多再好，如果不能很好的使用，其结果只能造成浪费。据国家科委1987年11月所作的大规模抽样调查表明，目前，我国专业技术人员中，能力得到全发挥的只有14.6%。全国专业技术人员能力发挥程度平均只达65%左右。30岁以下的年轻专业技术人员能力发挥程度更低，仅为40%左右。按人才资源利用率推算，全国专业技术人员约有34%的潜力尚未得到发挥，这相当于344万名专业技术人员处于闲置状态。这个数字比我国近3年培养的大中专毕业生人数还要多。

从这个资料中可以看出，在我们国家，一方面缺乏人才，另一方面是现有人才的作用没有得到充分发挥，相比之下，后者更为严重。而使用人才，充分发挥人才的作用，正是人事管理要解决的问题，所以说，要充分开发人力资源，必须加强人事管理。