

社会主义 干部管理学



陈家超
袁文友 主编



社会主义干部管理学

主 编 陈 家 超 袁 文 友

编写组成员（按执笔先后顺序）

陈家超 袁文友 周永军

刘海平 余国瑞 刘永安

曹宏仁 张永安 游复生

朱治平

陕 西 人 民 出 版 社

社会主义干部管理

主编 陈家超 袁文友

陕西人民出版社出版

(西安北大街131号)

新华书店经销 西安新华印刷厂印刷

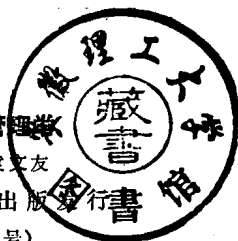
850×1168毫米 32开本 12.875印张 5插页 285千字

1988年1月第1版 1988年1月第1次印刷

印数：1—5,600

ISBN 7—224—00163—5/D·24

定价：4.10元



前 言

我国是一个拥有2700万宏大干部队伍的社会主义国家，如何对这支宏大干部队伍实行科学管理，充分发挥他们在社会主义现代化建设中的骨干带头作用，促进社会主义事业的迅速发展，这是一个意义重大、影响深远而又亟待研究的课题。为此，我们编写了这本《社会主义干部管理学》，对这一课题进行了初步的研究和探讨。

《社会主义干部管理学》一书的编写原则和指导思想，是以马列主义、毛泽东思想为指导，以党中央关于改革的一系列决定和有关干部管理的方针、政策为指导，总结我党、我国在社会主义革命和社会主义建设时期干部管理的历史经验，总结和概括各项改革实践中的新经验，同时也有分析地借鉴国外干部管理的成功经验，努力探寻具有中国特点的社会主义干部管理的规律、原则、方法与途径。为此，本书编写中力求做到科学性、准确性、系统性、实用性相统一。本书可供各级领导干部和组织人事部门的干部阅读、参考，也可作为各院校干部管理专业用书。

本书是由湖北省委党校、省委宣传部、省劳动人事厅、武汉市委组织部、市人事局、洪湖县委组织部等单位从事干部管理理论工作和实际工作的同志协作编写的。

中共中央委员、全国人民代表大会常务委员会副委员长王任重同志为本书题写了书名。

湖北省劳动人事厅厅长刘仁甫，湖北省委党校校长周大仁副校长万绍华等同志审阅了书稿。

本书在编写过程中得到省及有关部门的领导和一些同志的关心和支持陕西人民出版社竹守章同志为本书的编写、修改、出版付出了艰苦的劳动，本书编写中参考了国内外有关的研究成果及资料，在此一并致以衷心的感谢。

本书是由陈家超、袁文友主编并修改定稿。参知编写的有（以执笔先后顺序）：陈家超、袁文友、周永平、刘海平、余国瑞、刘永安、曹宏仁、张永安、游复生、宋治平。李健强同志参加了初拟提纲的部分工作。

《社会主义干部管理学》是一门新学科，而且我国干部管理制度正处在改革过程中，不断会出现新的理论和实践问题有待研究、探讨，加之作者水平所限，时间仓促，书中疏漏、不足甚至错误之处在所难免，肯切希望得到从事干部管理理论工作和实际工作的领导者、专家及广大读者的批评、指正。

作 者

1987年10月于武汉

绪 论

干部管理，自20世纪中叶以来，已越来越受到人们的高度重视。世界各国的实践表明，一个国家干部管理水平的高低，将直接影响到国家经济、文化的发展，甚至关系到国家前途的兴衰。因此，干部管理被列于现代国家社会的各项管理之首。

我国是一个发展中的社会主义国家，拥有2700万宏大的干部队伍，如何实行对这支队伍的科学管理，充分发挥他们在四化建设中的骨干作用，还有待于加强对干部管理的研究。

干部管理学正是顺应时代的要求，适应社会主义四个现代化建设的需要而诞生的一门新兴应用科学。

第一节 干部管理学的研究对象

毛泽东在《矛盾论》一文中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一科学的研究对象。”

（《毛泽东选集》合订本第28页）干部管理学是根据干部工作这一特殊的矛盾性来确定自己的研究对象的。干部管理学的研究对象，就是干部和干部管理工作，及其与之密切相关的问题。

一、干部

干部是一个内容非常丰富的概念。研究它的内涵，弄清它

的含义、性质，这是干部管理学的首要任务。

1、干部的含义

干部这一名称，经过了一个历史的演变过程，它起源于拉丁语系，原是“CADRE”，后来转入英语、法语和俄语之中。我国的干部名称是从俄文的“Кадры”音译而来。干部这一名称最早见之于党的文献是1922年7月中国共产党第二次全国代表大会通过的《中国共产党章程》，这一名称的广泛使用大概始于延安时期。解放后，干部名称取代了官吏、官员这一旧社会的习惯称呼，并在全国范围内得到了普遍的应用，成为社会主义国家各类工作人员的一种新型称呼。

干部的含义有广义和狭义之分。从广义说，干部是指经过组织人事部门认可，履行一定的提干手续，从事党、国家（即国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关）、群团、事业、企业等各项管理工作和技术工作的各类工作人员。从狭义说，干部是指经过组织人事部门审查批准，转干备案，从事党、国家（即国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关）的各级工作人员。为了避免两种含义的混淆，我们在本书只采用广义的干部概念。

2、干部的性质

社会主义的国家制度，从根本上决定了干部的本质是人民的公仆，职责是全心全意为人民服务。

干部是人民的公仆，这是马克思主义的一贯思想原则。1871年，马克思在总结巴黎公社的经验时指出：“旧政府权力的纯粹压迫机关应该铲除，而旧政府权力的合理职能应该从妄图驾于社会之上的权力那里夺取过来，交给社会的负责的公仆。”公仆要为“组织在公社里的人民服务”（《马克思恩格斯选

集》第2卷第376页）。1891年，恩格斯又明确指出，无产阶级取得国家政权后，必须采取有效措施，防止国家机关工作人员“追求升官发财”，“由社会公仆变为社会主人。”（《马克思恩格斯选集》第2卷第335页）十月社会主义革命胜利以后，列宁根据苏维埃政权的实际情况，不仅对党和国家的工作人员提出了明确的要求，而且采取了不少措施，防止党和国家的工作人员“由社会公仆变成社会主人”。毛泽东曾经指出：“我们的一切工作干部，不论职位高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务。”（《一九四五年的任务》）

干部是人民的公仆，是由党和国家的性质决定的。党章规定，党的干部是人民的公仆，是全国各族人民利益的忠实代表。中华人民共和国宪法第2条和第27条分别规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”一切国家机关和国家机关工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。党和国家的性质从根本上决定了人民是国家的真正主人，党和国家的干部只是人民的公仆。干部只有勤勤恳恳为人民服务的义务，没有在政治上、生活上谋取私利，搞特殊化的权利。干部的一言一行都必须反映广大人民群众的愿望和要求，一举一动都必须符合广大人民群众的根本利益。如果把人民委托给自己的那一部分权力作为凌驾于人民群众之上的资本，变服务者为统治者，在人民头上作威作福，那就从根本上颠倒了公仆和主人的关系，丧失了党和国家干部的应有本色。

二、干部管理

干部管理是什么，它在实践活动中的表现形式及其效果如何，这也是干部管理学研究的重要任务。

干部管理，主要是指干部管理的实践活动。干部的选拔、任免、调配、晋升、监督、培训、工资福利、奖惩、退休的整个管理过程。都是围绕着具体的人和事展开的。离开了这一特定范围内的实践活动，就不存在任何意义上的干部管理，当然也就无所谓干部管理学。恩格斯曾经指出：“科学的发生和发展一开始就是由生产决定的。”（《马克思恩格斯选集》第3卷第523页）这就是说，社会实践的需要是构成一门科学产生的基础。干部管理学正是适应干部管理实践日益发展的需要而产生的。干部管理是干部管理学研究的独特领域，因此，加强对于干部管理的研究，一方面可以指导干部管理的实践，服务于这种实践；另一方面又可以给干部管理学注以生机和活力，使这门学科不断丰富和发展，永葆长青。

干部管理的实践活动，是一项综合实施的人事系统工程，受其工作特点的影响和制约，有着它独特的表现形式。

首先，干部管理的实践活动是以人为中心的。人是万物之精萃，且干部又是人中之优秀，社会之精英。然而，由于每个人先天的差异，后天实践的不同，以及各人主观努力的程度和效果强弱等方面的原因，最终导致成为人与人之间在德、识、才、学、体上的距离，这是任何人都不容回避的客观事实。但这种才能上的大小同其社会中的作用并不完全等同，二者有联系亦有区别。俗语说，尺有所短，寸有所长，天生我才必有用，没有十全十美的完人，也没有无一用处的庸人，问题是

我们在干部管理的实践中能否面对现实，从实际出发，用干部之所长，避干部之所短，尽量做到各得其所。另外，人之所以称为人，就在于他具有自己的情感、理智、思想，但是，人的这种特点在各个人之间又是千差万别、各具特色。就是在同一个人身上，由于各种环境因素的影响和干扰，其表现形式也不尽相同，有时甚至变化莫测。鉴于上述原因，所以说，干部管理实践中的人是干部管理学需要研究的实践问题之一。

其次，干部管理的实践活动，是和事结合在一起的。择人为事，治事是干部管理实践的根本目的和最终归宿。干部管理实践中的事，受制于社会分工，因而决定了其领域的宽广性和多样性。纵的方面涉及到中央、地方、基层各种不同的层次；横的方面涉及到政治、经济、文化、教育、科技、卫生、体育等各个领域，并且每一个领域的事都有各自的特点，即使是同一个领域内的不同专业，情况也不一样。不同的事对于承担的干部又有着各自不同的素质要求，如能力、学历、资历、年龄、性格、性别、品质等。如何根据这些要求去挑选干部，调配干部，做到人尽其才，事竟其功，充分发挥每一个干部的积极性、主动性和创造性，这是干部管理学需要研究的实践问题之二。

第三，干部管理实践还综合体现为一种行为活动。行为科学认为，一切行为，都是在实践过程中物体作用于周围的环境所产生的结果，或者说是由物体的信息输出和输入所引起的变化。这种反映现代社会物质生产中带共同规律的学问，对我们的干部管理行为仍然有着启迪和一定的指导作用。所谓干部管理行为，就是在干部管理实践中，干部管理机构或干部管理者为了实现事业的发展目标，使其与被管理者干部及其环境

因素和谐一致的一种管理活动。不同的干部管理行为，会产生不同的作用和效果。对此，我们应该引起充分重视。当然，我们研究干部管理行为，不是拘囿于哪一种固定不变的模式，而是要着重看干部管理工作的实际，使干部管理行为适应相关环境的变化，以期达到所预定的工作目标。干部管理行为存在于干部管理的实践中，但这种行为是否和干部管理的客观机制相一致，则是干部管理学需要研究的实践问题之三。

第四，干部管理实践的结果，是干部管理绩效。干部管理的实践活动和人类其它的任何实践活动一样，都是有意识有目的的，不是为实践而实践，而是为了达到某一种目标，获得一定的效果去进行实践的。衡量干部管理实践的优劣，是干部管理绩效的大小，其它的结果都不在考虑之列。离开了这一点，就无法检验干部管理的实践。那种没有绩效、没有价值的干部管理实践越多，对国家、对党、对人民的损害就越大。因此，制定较为客观合理的干部管理的绩效准则，作为评价干部管理实践好坏的一种综合尺度，是干部管理学需要研究的实践问题之四。

三、干部管理学

1、干部管理学的定义

管理科学的创始人泰罗说过：“管理本来是一种技艺，它应该同技术一样，建立在有明确定义的基本法则上，而这个基本法则，经过长期科学而周密的思索和研究，是应该能够发现的。”干部管理也是一样，通过哲学的思考，信息的筛选，系统的分析，逻辑的推理，数据的判断，其科学定义亦是发现的。我们认为，干部管理学作为实践的花，知识的果，它的

科学定义应该是：干部管理学是关于研究国家党政机关、群众团体、企业、事业单位中的干部管理工作，探求其最一般规律的一门科学。

干部管理学的研究领域，是干部管理中一些共同的带规律性的东西。主要包括：

- 研究干部管理组织的理论、原则和方法。
- 研究干部管理者的理论、原则和方法。
- 研究干部选拔的理论、原则和方法。
- 研究干部任免的理论、原则和方法。
- 研究干部调配的理论、原则和方法。
- 研究干部考核的理论、原则和方法。
- 研究干部晋升的理论、原则和方法。
- 研究干部监督的理论、原则和方法。
- 研究干部培训的理论、原则和方法。
- 研究干部工资福利的理论、原则和方法。
- 研究干部奖惩的理论、原则和方法。
- 研究干部退休的理论、原则和方法。
- 研究干部管理法规的理论、原则和方法。

当然，这些研究领域仅是相对的，不是永恒不变的僵化模式，随着干部管理实践的不断深入发展，将会出现新的领域，新的科目，新的课题。

2、干部管理学的性质和特点

干部管理学作为一门新兴科学，它有着自身的性质和特点。

第一，干部管理学是科学性和社会性的统一。干部管理学作为一门科学，不是人们主观臆想的产物，而是干部管理实践的结果，有其内在的客观规律，具有严密的科学性。正因为它是科学，所以它反映着世界各国的干部管理中一些带共同性的规律。但是，干部管理作为国家上层建筑中的一个重要组成部分，又不能完全脱离国家政治制度的制约。世界各国干部管理的实践证明，各种干部管理学都不可能超越本国的社会政治制度，而是同各自的社会政治制度相结合的产物。正是这种科学性和社会性的统一，决定了不同社会形态中的干部管理学的属性也不尽相同。我们是社会主义国家，建立有中国特色的干部管理学，为社会主义四化建设服务，是我们的根本出发点。

建立具有中国特色的干部管理学，必须同我国的干部管理实践紧密结合。我们党在长期的革命和建设事业当中，有着极为丰富的干部管理经验，它对于干部管理学的建立无疑有着十分重要的指导意义。只要我们去认真开发，科学总结，坚持把这项工作做深、做细、做好，干部管理学就会建立在坚实的基础之上。

建立具有中国特色的干部管理学，必须坚持四项基本原则。干部管理学是一门政治性很强的科学。它是直接为党和国家的政治路线服务的，为社会主义的四化建设服务的，这就决定了干部管理学必须具有鲜明的政治原则。必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，自觉地运用马克思列宁主义、毛泽东思想的立场、观点和方法，去分析和解决干部管理工作中的理论和实践问题。必须坚持党的领导，在干部管理工作中，如果没有党的领导，就会迷失方向，误入歧途，因此，在任何时候，在任何条件下，都不能放弃党管干部这个总

的指导原则。必须坚持社会主义道路和人民民主专政，这是干部管理工作中带根本性和方向性的大问题。我们所讲的干部管理，不是脱离社会主义制度的一种空谈，只有扎根于社会主义的基础之中，才具有真正的科学价值，才能受到人们的欢迎和好评。

建立具有中国特色的干部管理学，必须虚心学习世界各国的长处。我国干部管理工作虽然有着不少的成功经验，但作为一门现代意义上的科学，同世界上一些发达的资本主义国家和东欧的一些社会主义国家相比起步较晚，这是客观存在的现实。因此，我们不能妄自尊大，孤芳自赏。所谓中国特色的干部管理学，总是同世界各国的干部管理科学相比较而存在的。这就需要我们走出国界和超越不同的社会制度，虚心学习世界各国干部管理科学中的长处。当然，我们学习别人的长处，不是否定自己，更不是全部照搬，而是有选择地吸收世界各国干部管理中的科学精华，为建立有中国特色的干部管理学服务。

建立具有中国特色的干部管理学，必须坚持改革。任何一门科学，都不是一蹴而就的，而是经过了一个从实践到理论的不断循环往复的艰苦创造过程。随着实践的发展，科学技术的进步，认识水平的提高，重新审视过去，对不合理的东西加以改革，这是历史发展的必然趋势。恩格斯指出：“社会主义社会不是一成不变的东西，而应当……把它看成是经常变化和改革的社会。”（《马克思恩格斯全集》第37卷第443页）干部管理学是从属于社会主义社会的，当然也需要改革。只有坚持改革，干部管理学才能得到发展；只有坚持改革，干部管理学才能日趋完善。

第二，干部管理学是共性和个性的统一。干部管理学作为一门新兴科学，是在行政管理学和人事管理学的母体中孕育而成的。在它身上有着和母体相一致的共性，也有着其独特的个性。下面我们就分析一下它们之间共性和个性的联系及区别。

干部管理学和行政管理学的联系和区别。行政管理学，顾名思义是关于国家组织活动的最一般规律的科学。如从理论部分看，可分为行政原理、行政组织、行政行为、管理方法、人事行政、财务管理、机关管理等七个方面。从实际应用部分看，可分为规划、组织、用人、指挥、控制、协调等六个方面。正是从这个意义上讲，干部管理学是行政管理学中的一个组成部分。但是，行政管理学是研究整个国家组织活动的一般规律，人事管理仅是其中的一个方面，而且又偏重于宏观研究，不可能象干部管理学那样，具体、深入、系统地研究干部管理工作中的最一般规律。正因为干部管理学具有它特殊的功能和作用，所以它能够从行政管理学中分离出来，并日益显示出其强大的生命力。

干部管理学同人事管理学的联系和区别。所谓人事管理学，是研究国家各类工作人员，包括干部、工人、职员所适用的人事法规及规章制度的科学。内容含人事规划、编制、选拔、任免、调配、奖惩、培训、退休等事宜，及其与之相适应的知识、技术、方法等，它力求对工作人员的心力、智力、体力作最恰当的利用和最有效的发挥，以做到人尽其才，事竟其功，促进工作效率的提高。根据上述，我们不难看出，干部管理学也是人事管理学中的一个重要构成方面。然而，人事管理学研究的是整个人事行政现象，领域较宽，不象干部管理学那样

重点研究干部管理活动。从研究的广度来看，前者优于后者，从研究的深度来看，后者胜于前者。虽说人事管理学可以包容干部管理学，但不能完全取代它，二者之间有联系也有区别，共性当中有个性。这正是干部管理学存在的价值所在。

第三，干部管理学是理论性和实践性的统一。毛泽东指出，真正的理论世界上只有一种，就是从客观实际中抽出来又在客观实际中得到证明的理论，没有任何别的东西可以称得起我们所讲的理论。斯大林曾经说过，脱离实际的理论是空洞的理论。空洞的理论是没有用的，不正确的，应该抛弃的。干部管理学作为一门科学理论，正是对干部管理实践的真理探索和经验总结。但是，干部管理学作为干部管理实践的产物，又不同于一般的基础科学，它是一门直接指导干部管理实践，并为其服务的一门应用科学，实践是它的源泉，实践是它的生命，溶理论性和应用性于一体，正是这门学科的最大特色。

第二节 干部管理学的体系结构

干部管理学的体系是一个不容分割的整体。从系统论的角度看，这种整体的内部结构如何，不仅关系到干部管理学的相对稳定程度，而且还会影响到干部管理学功能的发挥。这就要求我们在构划设计干部管理学的体系框架时，必须遵循其内在的有机联系，努力建造一个符合干部管理客观规律的体系结构。基于这样一种指导思想，我们试图从干部管理组织、干部管理者、干部管理职能、干部管理法规四个方面去建造干部管理学的理论大厦。

一、干部管理组织

任何意义上的管理，都离不开一定的组织。有效的管理来自有效的组织。如何科学合理地调配各类干部以满足社会的需求，就必须有一个健全的组织体系。所以说组织是主体。这就是我们为什么把干部管理组织放在干部管理学体系结构之首位的依据。

干部管理组织除了从属于干部管理学的体系结构这个大系统外，还有其组织内部的体系结构。现代组织学认为，组织不是一个静止的东西，而是一个运动着的有生命的机体，它从属于社会，是社会的一个单体，脱离了社会总体，就看不到组织的本质。这就决定了干部管理组织的体系结构，一要适应组织发展变化的动态性，二要从社会的角度兼顾组织的宏观性。鉴于上述，我们认为干部管理组织的体系结构为：

①干部管理的一般原则；②干部管理体制；③干部职务分类；④干部管理机构。

二、干部管理者

有了有效的组织，还需要有有效的管理者，才算构成一个较为完整的干部管理总体。干部管理组织向我们提供了一个近似的干部管理模式和干部管理规范化的组织程序。它一方面使人们的行为受到组织的限定和制约，另一方面又要求人们的行为适应于组织、服务于组织，这就是被大家所认为的通常情况下组织的积极作用。但是，组织的这种功能的最终得以发挥，还是要靠人来实现的。人是管理诸因素中最活跃的因素，在管理中有着非常重要的作用，有时甚至起着决定性的作用。离开