# 中国和外国人事制度

杨昭宝 刘伟寿 原 琪 编著

大连海运学院出版社

# 中国和外国人事制度

杨昭宝 刘伟寿 原 琪 编著

大连海运学院出版社

中国和外国人事制度
杨昭宝　刘伟春　原　琪　编著
大连海运学院出版社出版发行
（大连市凌水桥）
大连海运学院出版社印刷厂印刷
责任编辑：张宏声　封面设计：张秋民
开本：850×1168　1/32　印张：13.875　字数：349千
1991年7月第1版　1991年7月第1次印刷
印数：1—8 000　定价：5.60元
ISBN 7-5632-0317-5/D·33
登记证号：（辽）第11号

# 前　言

为了教学的需要，也为了给广大人事工作者、人事理论研究者提供必要的资料，我们经过较长时间的搜集、整理，研究了大量古今中外有关人事的文献资料、论著和论文，编写了《中国和外国人事制度》一书。

古与今、中与西人事制度与人类文明共存，它牵扯着历史，关系着今天，昭示着未来。鉴古而知今，继往而开来。

人事制度，是一定社会关系的产物，受着生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的影响和制约，反过来，又强烈地影响着社会形态的交替，国家的安危，民族的兴亡，人民的荣枯。"盛衰之理，虽曰天命，岂非人事哉。"（欧阳修：《新五代史》37卷）

千古兴衰事，"吏治"为首务。打天下时，借助于吏，成于吏；坐天下时，借助于吏，治于吏；国家衰落时，乱于吏，败于吏。吏治修明，必得人心，国家昌盛；吏治腐败，必失人心，国家败亡。真所谓兴有兴之吏，亡有亡之吏。王安石在上"时政疏"时说"官乱于上，民贫于下，风俗日以薄，财力日以穷"。吏治清浊，忠奸智愚，系关全局。

人事制度，蕴含着大量的兴衰治乱的哲理。所以，历朝历代都把"人事官"摆在"百僚之首，"地位最尊。改革，先改吏治，治事先治官吏。

所以，任何社会、阶级、政治集团想取得成功，必须首先谋求一个好的人事制度。否则，纵有奇谋良策，也会因吏治的失误，从沧桑巨变的历史舞台上跌落下来，全盘皆输。

所以，明眼人在观察一个国家、一个民族时，往往把其人事制度做为镜子。"明其异同，观其通变"，从中寻找和发现之所以兴、之

所以衰、之所以治、之所以乱的原因和发展趋势。在这方面，《中国和外国人事制度》一书为读者提供了丰富的研究素材和众多的研究课题。

历史进入了九十年代，高新技术日新月异，竞争更加形势逼人，"适者生存"再次成为摆在世人面前的严酷现实。"适者"到底指的是什么？答案固然随时代而异，依环境而别，但时至今日，纵观古今，横看世界，有识之士早已看到：

"技术竞争，归根结底是人才竞争、……美国之所以在世界各国经济发展中取得并保持领先地位，一个重要原因就是依靠人才。"（《人才与经济发展》第 21 页）

"越来越多的国家认识到，在所有国家资源中，人才资源是最可宝贵的资源，占有了人才资源，才能占有其它物质资源"。（《人才学通论》第 12 页）

"当今世界，各国间的经济竞争，主要表现为科技竞争，而科技进步，取决于人才。人才的选拔、培养全靠人事管理。因此，在一定意义上说，经济竞争可归结为人才竞争"。"日本是个国土小，人口多，资源贫乏的岛国。在本世纪 50 年代时，其经济和科技发展水平和我国差不多，但却能在短短的 30 多年间，跻身世界经济强国之列，其成功秘诀，就在于高度重视人事管理，对人力资源进行了充分的开发和利用……'有才必兴，无才不富'"。（《现代人事管理学教程》第 17 页）

"在当代，一个国家，一个民族的兴衰以至未来，归根结底取决于经济实力，取决于经济增长情况。……而所谓经济竞争，就是科学技术的竞争……。科学技术竞争，实际上就是人才竞争，科技竞争，最后要到培养人才的战场（教育）上进行较量。谁培养出足够数量的高质量的人才，谁就能够在竞争中取胜。……在发展经济中，资金、技术装备固然不可缺少，但人才是最重要的资本，最重要的资源……一般地说，有了人才就可以拥有、并得到一切，这不是夸



此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

张，而是现实。”（《科学——改变世界的主导力量》第129页－130页）

上述几段精辟、独具慧眼的论述，仅是仁人志士们呼喊中的几例，听起来全是老话，但它的确是当今世界“适者生存”的依据，是治国的警策，永恒的真理。它成为落后与发达的分水岭，是遇昧与文明的试金石，是世界各国有头脑有远见的政治家和领袖们的共识，是推动历史前进的一股强大的动力。

九十年代，也是中华民族大觉醒的时代，十一亿人民从传统的生活方式、传统的世情民隐、传统的文化欣赏、传统的思维定势中走了出来；改革的思想，开放的观念，商品的竞争意识，人才决胜的新思维等日益深入人心。当人们用新时代的眼光重新审视人事制度的价值观念时：一、密切注视人事制度改革的动态，热切希望人事部门在改革开放的大潮中解放思想、有所作为，有胆识、有魄力地举贤任能，量才任用，彻底摈弃任人唯亲等不正之风。二、要高标准，从严治“人事”，必须彻底改革人事部门本身，把那些政治水平高、思想意识好、工作作风扎实、坚持原则、忠于职守、公道正派、实事求是、廉洁奉公、不谋私利的人充实到人事部门工作，坚决把那些以“人事权”谋私利，坐食本职而家富身肥的人清除出人事部门；人事部门的任何腐败必将导致事业上的衰败，国家的弱亡，因此，是带根本性的腐败，必须予以高度的重视。三、从人事工作入手，廉洁党风、政风，破除常规，“奖廉惩贪，举贤退不肖”；从人事立法入手，进行一切改革工作，各行各业的成败得失应摆脱就事论事，自觉地和人事工作挂钩，就人事论得失，从选人、用人上找原因和问题。人事制度的成败得失，直接关系经济繁荣、社会安定、政权巩固，影响千万人的积极性和广大人民群众的切身利益。在人事价值观方面《中国和外国人事制度》一书有着丰富的内容，会给读者带来较多的收益，以飨众望。

《中国和外国人事制度》一书，实际上是一部中外人事制度史，

也是社会、国家、政治集团盛衰兴亡的历史写照，它共分三篇：

第一篇中国古代人事制度，第二篇中国近代现代人事制度。这两篇主要介绍中国人事制度的产生，发展变化的历史演变过程。其中有丰富的人事思想，系统的人事理论，完备的人事法律条文；有选人、用人、监察、考核、教育、致仕等一系列宝贵的经验；也有任人唯亲、裙带血缘用人等用人不当的深刻教训。它是我国贡献给全世界人事制度建设的一座丰富的宝库，特别是新中国"干部是人民公仆"的人事思想和人事工作实践必将在全世界人事史上产生深远的影响。

第三篇，外国人事制度，介绍包括欧、美、亚洲一些主要资本主义国家的近现代人事制度，苏联等国的干部制度。

资本主义国家公务员（文官）制度已有上百年的历史，它们有自己的形成过程和发展变化的历史，都打着各自民族的鲜明的烙印，起着不可替代的作用，积累了自己的经验。苏联的干部制度，也有几十年的历史，具有自己的特色。各国的人事制度有着相同的特点：政治的从属性；服务的公益性、非营利性和长期性；集中统一性和法制性；高效率性等。各国人事制度中有许多长处很值得我们参考、借鉴。

中国有句话叫"初生之物，其形必丑"，将中国和外国人事制度放在一起来介绍的著作很少，我们是初次试作，缺点错误之处在所难免，恳请读者不吝珠玉，惠赐匡正。

本书在编写过程中，引述了有关论文和著作，在此谨表谢意。

编　者

一九九一年四月

# 目　录

## 第一篇　中国古代人事制度


**第一章　先秦——人事制度的萌芽和形成** …… 1
第一节　从"选贤与能"到"世袭制" …… 1
第二节　西周和春秋战国的人事制度 …… 4
**第二章　秦汉——封建社会人事制度的确立** …… 9
第一节　秦代的人事制度 …… 9
第二节　两汉的人事制度 …… 11
**第三章　三国两晋南北朝——封建社会人事制度转换时期** …… 18
第一节　三国之主各能用人 …… 19
第二节　魏晋南北朝九品中正制的确立及其推行 …… 24
**第四章　隋唐——封建社会人事制度的完备** …… 29
第一节　隋朝的人事制度 …… 30
第二节　唐朝的人事制度 …… 33
**第五章　宋元——封建社会人事制度的发展变化** …… 54
第一节　宋朝的人事制度 …… 54
第二节　元朝的人事制度 …… 73
**第六章　明清——封建社会晚期的人事制度** …… 81
第一节　明朝的人事制度 …… 82
第二节　清朝的人事制度 …… 92

## 第二篇　中国近现代人事制度

**第七章　晚清时期的人事制度**…… 104
第一节　19世纪40年代至90年代清政府人事制度的变动…… 104
第二节　太平天国人事制度…… 107
第三节　戊戌变法期间的人事制度改革…… 110
第四节　20世纪初清政府推行的人事制度"改革" … 116
**第八章　民国初年的人事制度**…… 125
第一节　南京临时政府的人事制度…… 125
第二节　北洋政府的人事制度…… 130
**第九章　南京国民党政府的人事制度**…… 138
第一节　十年内战时期的人事制度…… 139
第二节　抗日战争时期人事制度的变化…… 149
第三节　"行宪"以后的人事制度…… 155
**第十章　民主革命时期中国共产党领导的人民革命政权的干部制度**…… 160
第一节　十年内战时期苏维埃政府的干部制度…… 160
第二节　抗日民主政府的干部制度…… 171
第三节　解放战争时期解放区的干部制度…… 181
**第十一章　中华人民共和国人事制度**…… 189
第一节　新中国人事制度的建立及特点…… 189
第二节　我国干部管理体制…… 191
第三节　中央及省级人事机构…… 198
第四节　干部的来源及吸收录用制度…… 207
第五节　干部的任免制度…… 214
第六节　干部的考核奖惩制度…… 221
第七节　干部的培训制度…… 229

第八节　干部的工资福利制度…… 233
第九节　干部的退休制度…… 239
第十节　我国干部人事制度的改革…… 246

## 第三篇　外国人事制度

**第十二章　西方国家公务员(文官)制度概述**…… 252
第一节　公务员(文官)及公务员制度…… 252
第二节　公务员制度的主要内容和特点…… 254
**第十三章　英国人事制度**…… 261
第一节　文官制度的建立…… 261
第二节　文官的分类定位…… 265
第三节　文官的选拔与培训…… 268
第四节　文官的考核、晋升与奖惩 …… 272
第五节　工资、退休与福利制度 …… 276
第六节　人事管理机构…… 280
**第十四章　美国人事制度**…… 282
第一节　文官制度的建立…… 282
第二节　文官的分类定位…… 286
第三节　文官的选拔与培训…… 295
第四节　文官的考核、晋升与奖惩 …… 298
第五节　工资、退休与福利制度 …… 303
第六节　人事管理机构…… 309
**第十五章　法国人事制度**…… 312
第一节　公务员制度的建立…… 312
第二节　公务员的分类定位…… 315
第三节　公务员的选拔与培训…… 316
第四节　公务员的鉴定、晋升与奖惩 …… 320

第五节　工资、退休与福利制度 …… 322
第六节　人事管理机构 …… 327
**第十六章　德国人事制度** …… 329
第一节　公务员制度的建立 …… 330
第二节　公务员的选拔、培训与晋升 …… 331
第三节　公务员的分类与工资制度 …… 334
第四节　公务员的考核与奖惩 …… 339
第五节　退休与福利制度 …… 340
第六节　公务员的权利与义务 …… 341
第七节　人事行政机构 …… 342
**第十七章　日本国人事制度** …… 344
第一节　公务员制度的建立 …… 344
第二节　公务员的考试任用与培训制度 …… 349
第三节　公务员的分类、考核与晋升 …… 351
第四节　工资、退休与福利制度 …… 354
第五节　公务员的权利、义务与奖惩制度 …… 360
第六节　人事管理体制 …… 361
**第十八章　南朝鲜、新加坡、菲律宾、泰国人事制度** …… 364
第一节　南朝鲜人事制度 …… 364
第二节　新加坡人事制度 …… 371
第三节　菲律宾人事制度 …… 380
第四节　泰国人事制度 …… 388
**第十九章　苏联人事制度** …… 394
第一节　人事制度的历史演变 …… 394
第二节　干部任用制度 …… 403
第三节　干部考核奖惩制度 …… 405
第四节　干部培训制度 …… 407
第五节　干部工资福利制度 …… 412



此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第六节　干部退休制度…… 415
**第二十章　中外人事制度的比较与借鉴**…… 418
第一节　中外人事制度的比较…… 418
第二节　我国社会主义人事制度对中国古代
人事制度和西方文官制度的借鉴…… 422

# 第一篇　中国古代人事制度

## 第一章　先秦——人事制度的萌芽和形成

中国历史的开端是先秦时期，所谓先秦时期，即约从170万年前，中国人类的起源直到公元前221年秦统一中国为止的历史。这一时期包括：中国人类的起源；原始社会；奴隶社会的夏、商、西周、春秋；封建社会初期的战国。

### 第一节　从"选贤与能"到"世袭制"

#### 一、选贤与能

原始社会是人类历史的第一个社会，是人类历史长河的源头。中国原始社会大约从170万年前的元谋人开始到大约公元前21世纪夏朝建立为止，分为原始人群和氏族公社两个时期，而氏族公社又分为母系氏族公社和父系氏族公社两个阶段。北京人处于原始人群阶段，半坡氏族和河姆渡氏族处于母系氏族的繁荣阶段，大汶口文化中晚期和黄帝尧舜禹传说时期，处于父系氏族阶段。

原始社会生产力低下，没有阶级，没有国家，没有压迫，但人类为了生存与发展，必须在同自然的斗争中形成一定的相互关系与社会结构，以解决人类的生产斗争与社会生活中的诸多问题。在生存斗争中，要求选择公共事物的管理者，从而产生选择、考察任用最能干的人为首领（或把不称职者罢免）。这种没有硬性规定，按照习惯的做法，实际上已经有了一套古朴的程序，这套程序就是我们

所理解的原始人事制度。

原始社会后期怎样识别和推举人才呢？孔子在《礼记·大同》中说："大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子。"尧、舜禅让贤才的做法成为古代帝王的典范，他们的禅让历来为人所称道。到禹晚年时，原始社会临近崩溃，私有制有了较大发展。禹的儿子"启"推翻了禅让于贤的制度，从禹那里接收王位。"夏传子，家天下"，建立了中国历史上第一个奴隶制社会——"夏王朝"。"世袭制"出现了。

**二、夏代的世袭制**

禹之子启于公元前21世纪，杀死了经过公选产生的继承人伯益，自立为王，建立了我国历史上第一个奴隶制王朝。奴隶社会是阶级社会的开始，它是以奴隶主占有生产资料和占有生产劳动者——奴隶为生产关系的基础的社会，它标志着文明时代历史的开始。从此，原始社会的"公天下"变成了阶级社会的"家天下"，"世袭制"取代了"禅让制"。夏朝"天下为家，各亲其亲，各子其子"。在用人上则是任人唯亲的原则。

传子世袭是建立在私有制基础上新的进步制度，正如奴隶制社会取代原始社会是一种进步一样。据《尚书》、《左传》等材料记载，夏代已设官分职，组织起一个初具规模的国家机构。设置的高级官吏有"六事"（六卿）、"三正"、"左"、"右"、"御"、"御正"，下级官吏有"车正"、"牧正"、"庖正"等。夏代以"天下为家"，政权与族权紧密结合，夏王是最高的专制家长，君位世袭，下面的臣工也必然以血缘的亲疏来分配政治权力，实行任人唯亲的人事制度。

夏经五百年，历十六帝而至夏桀。夏桀是一个暴君，荒淫无度，信用小人，疏远贤臣。百姓痛恨地说："时日曷丧，予及汝皆亡！"（《尚书·汤誓》）。阶级斗争尖锐，奴隶主阶级内部分崩离析，被地处商邱一带新兴起的"商"灭亡。

**三、商代的人事制度**

公元前16世纪，夏桀暴虐，黄河流域下游的商部落首领汤，起兵在鸣条之野打败夏军，夏桀逃走，死于南巢，夏亡，商朝建立，都于亳（今河南商丘）。此后屡次迁都。公元前14世纪，商王盘庚把都城由奄（今山东曲阜）迁到殷（今河南安阳西北），因此，商朝又称殷朝。商朝是我国奴隶社会的发展时期，也是迄今为止我们所见到的最早有文字（甲骨文和金文）记载的朝代。

商代的政权系统和宗法系统是紧密结合的，表现出亲亲尊尊的特点。从商王的继承情况看，王位的传世，在盘庚以前，大多实行"兄终弟及"；盘庚以后才变成以"父死子继"为主。商代称父子相传为"大示"（大宗），兄弟相及为"小示"（小宗），已强调宗子世袭和大、小宗统属关系。商代的分封，有"内服"的诸妇、诸子或其它同族的大臣，他们世袭职务，常驻一地，逐渐演变为比较独立的诸侯；"外服"的侯、甸、男、卫多以服属于殷的异性方国，不具有"裂土分封"的性质。商代的官制，带有亲亲的性质，几乎全部重要官职都由族长或显贵担任，不少人又是商族同姓，甚至王族，世代承袭官职。商代选官制度是任人唯亲，实行世卿制度。

据殷虚甲骨文记载，商代已有培养官吏的最初学校。《孟子·滕文公》说："夏曰校，殷曰庠，周曰序。学，则三代共之，皆所以明人伦也。"商人教子弟刻写文字、学干支、记月日、学射、学礼、学乐舞，还有向卜巫学习占卜。

商代学校教育的目的，是为奴隶主阶级培养人才，学成之后，按照父系家长制继承其父职位。商代奴隶主国家政权实行"亲贵合一"的组织原则，只有贵族才能参与政权管理，也只有他们的子弟才有资格进学校。贵族子弟上学，依世袭制出任国家官吏，是当时最主要的官吏任用途径。当然除奴隶主贵族集团内部世袭制外，商也还出现过一些"选贤与能"的例子，如商的创业者成汤请伊尹谋政，伊尹当了商朝二十多年的相国，成为我国历史上第一个著名的贤相。盘庚也主张任用贤才，他说，我不任用那些贪财的人，而任用

那些为民致富的人，凡能想办法使百姓安居乐业的人，我都按他们贡献的大小尊敬他们。总的讲，选贤任能的事例，在有商一代是极为稀少的。

商朝历三十一帝五百余年，到了商纣王时，纣王无道，不听劝谏，他"知足以距谏，言足以饰非。矜人臣以能，高天下以声，以为皆出己之下。"(《史记·殷本记》)比干因为对纣王提出劝告，竟遭到"剖腹观心"的酷刑。大臣微子数谏不听，微子与太师、少师等逃离商朝。纣王不知用人，刚愎自用，脱离贤臣，国势日衰，被西周灭亡。

## 第二节　西周和春秋战国的人事制度

### 一、西周时期的人事制度

公元前 11 世纪，商纣王统治残暴，国力削弱，泾水、渭水流域的周族首领武王带兵进攻商纣，最后双方大战于殷都朝歌外的牧野，商军临阵倒戈，纣败，自焚而死，商亡。周朝正式建立，都城镐京(今陕西西安西)，史称西周。西周是我国第三个奴隶制王朝，也是我国奴隶制发展到极盛时期后又开始衰落的历史时期。

(一)西周培养贵族子弟的"官学"

西周"学在官府"，学校教育是为贵族子弟学习统治本领而开设的，一般老百姓进不去。学校教育成为西周国学选士的重要途径。

西周学校分为乡学和国学，国学即大学，设在周天子王畿内的大学叫"辟雍"，设在诸侯国的大学叫"泮宫"。乡学即小学，是地方学校，称为庠、序。无论天子学、诸侯学，还是国学、乡学都属于官办。

学校教育内容主要是"六艺"：礼、乐、射、御、书、数。"礼"，即周天子推行的一切制度；"乐"，即舞和乐，主要不是为了娱乐，是利用乐做为思想统治工具；"射"，即射箭；"御"，即驾战车；"书"，指写

字；“数”，指算术，包括天文、历法之类。在当时，大学与小学的主要区别是小学只学书、数。大学才学礼、乐、射、御。西周“学在官府”，因此，学校的教师均由官员兼任。西周将教育与选官结合起来，这些特点，有利于文化教育事业的发展，为春秋士阶层的崛起准备了条件。

（二）西周的世卿世禄制

西周的世卿制，是和分封制、宗法制联系在一起的。分封制和宗法制成为西周统治的根本。它是族权和政权合一的统治制度。西周初年，周天子把土地分给自己的子弟或同姓子弟，是为诸侯国；诸侯又把自己分得的土地分给自己的子弟，是为“采邑”，任命他们为卿大夫；卿大夫又把自己分得的土地分给自己的子弟，是为“禄田”，任命他们为士。与分封制相适应的宗法制，内容是：天子世世相传，由嫡长子继承，奉祀始祖，这叫大宗。嫡长子是土地和权位的法定继承人，地位最尊，称为宗子。嫡长子的同母弟及庶兄弟封为诸侯，叫小宗。诸侯也由嫡长子继承父位，奉始祖为大宗，他的同母弟及庶兄弟封为卿大夫，为小宗。卿大夫也由嫡长子继承父位，奉始祖为大宗，他的同母弟及庶兄弟为士，是为小宗。士的长子仍为士，余诸弟为平民。诸侯对于天子是小宗，但对本封国是大宗。卿大夫对于诸侯是小宗，但在本族又是大宗。这种由嫡长子世袭的制度，在官制上，就是世卿世禄制。西周的大贵族们，就是按这种制度世代为官，掌握政权。

（三）西周的“乡举里选”

世卿制是统治阶级按血缘关系的亲近将其亲属分封为不同官职，世代相传，实际上是一种任人唯亲的官职终身制和世袭制。大夫以上的官职都是世袭，一般低级的，辅助性的官吏，还是要选贤的，实行“乡举里选”。周代国都百里之内为乡，二百里之内为遂。里是管二十五户的基层单位。从里到乡、遂，每一行政单位的长官，都要负责下属乡民的教化荐举工作。当时乡举里选分为三步：第一



此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com