

《文化与管理》教学丛书



文化人事管理简论

李金旺

文化艺术出版社

《文化与管理》教学丛书

文化人事管理简论

李 金 旺

文化艺术出版社

一九八九年二月

《文化与管理》教学丛书编辑委员会

主编：王卫国 杨志杰

编委：（以姓氏笔划为序）

王卫国 邓正堂 史柳坡

杨志杰 洪永平 张绵厘

梁玉民

文化人事管理简论

李金旺 编著

文化出版社出版 出版

（北京前海西街17号）

外文印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张11.25 字数243千

1989年3月北京第一版 1989年3月北京第一次印刷

印数00, 001—2,000册

书号 I S B N T7—5039—0404—6/G·53 定价3.00元

目 录

序

第一讲 文化人事管理的地位和作用	(1)
第一节 人事管理的基本概念	(1)
第二节 文化人事管理的意义及作用	(8)
第三节 加强对文化人事管理学的研究	(13)
第二讲 文化人事制度改革	(22)
第一节 略谈西方的公务员(文官)制度	(22)
第二节 建立具有中国特色的公务员制度 的几个问题	(31)
第三节 改革中应注意的几个关键性问题	(36)
第三讲 文化干部队伍的群体优化	(42)
第一节 干部群体优化结构及其功能	(42)
第二节 干部队伍群体优化的基础	(48)
第三节 干部群体结构类型和群体优化的 几个保证措施	(57)
第四讲 文化干部的选拔和使用	(64)
第一节 干部选拔和使用的意义	(64)
第二节 干部选拔和使用的几个基本原则 的讨论	(69)
第三节 选拔和使用干部的方法和重点	(72)
第五讲 德才兼备标准的继承借鉴和发展	(81)
第一节 德才兼备标准继承了我国古代用 人的优良传统	(82)
第二节 外国的德才思想丰富了我们的德	

才兼备标准·····	(86)
第三节 德才兼备标准的发展和重点人才 的选拔·····	(96)
第四节 对影响德才兼备标准落实的简析·····	(101)
第六讲 文化人事的考核工作 ·····	(112)
第一节 人事考核的目的和意义 ·····	(112)
第二节 古今中外都重视人事考核 ·····	(117)
第三节 人事考核的基本原理 ·····	(126)
第四节 人事考核的基本原则 ·····	(132)
第五节 人事考核的基本内容 ·····	(134)
第六节 考核的基本方法和注意事项 ·····	(137)
第七讲 文化干部的奖励与惩戒 ·····	(147)
第一节 奖惩的概念及意义 ·····	(147)
第二节 奖惩工作的有关理论 ·····	(152)
第三节 奖惩工作的基本原则 ·····	(161)
第四节 奖惩的实施 ·····	(165)
第八讲 文化干部的培训和教育 ·····	(175)
第一节 国外的在职培训和我国成人教育 的发展趋势 ·····	(175)
第二节 干部培训的意义 ·····	(184)
第三节 干部培训应坚持的原则 ·····	(189)
第四节 文化干部培训的主要任务 ·····	(194)
第五节 干部培训的制度、方法和应注意 的几个问题 ·····	(661)
第九讲 文化干部的调配和任免 ·····	(207)
第一节 干部调配的概念和意义 ·····	(207)

第二节	干部调配工作的基本原则、程序 和方法	(214)
第三节	干部任免的若干概念	(218)
第四节	我国的任免制度及任免工作的重 要意义	(224)
第十讲	文化干部的专业职务聘任	(230)
第一节	专业职务的性质和我国专业职务 聘任制的建立	(230)
第二节	专业职务的内容分类及条件	(238)
第三节	任职资格评审	(241)
第四节	专业职务管理	(250)
第十一讲	工资、福利和劳动保险	(254)
第一节	工资的基本概念	(254)
第二节	工资的作用和制定工资政策的原则	(267)
第三节	福利与劳动保险	(276)
第十二讲	认真研究和做好老干部工作	(288)
第一节	老年学和老干部的概念及其重 要意义	(288)
第二节	做好干部的离退休工作	(296)
第三节	重视老干部的管理工作	(305)
第十三讲	文化人事部门的自身建设	(314)
第一节	人事部门的重要地位和作用	(314)
第二节	组织建设	(320)
第三节	思想建设	(326)
第四节	业务建设	(338)
后记		(347)

第 一 讲

文化人事管理的地位和作用

人事管理是国家主要的组织管理活动之一，文化人事工作是人事管理的重要内容。数以百万的文化工作者，是党和国家工作人员的重要组成部分。各类文化艺术工作者从事的是文化方面的公务活动，是坚持“二为”方向和“双百”方针及建设社会主义精神文明的主力军。因此，他们既有党和国家工作人员的基本素质，又有自己的特点。建设和管好这支队伍，对于繁荣祖国的百花艺苑，加快和深化文化领域的改革，落实党的十三大精神，实现党的伟大战略目标，具有重要意义。在科学技术飞速发展和各项改革事业胜利进军的今天，系统地研究文化人事工作的规律、特点及其管理科学，认真总结经验，发扬成绩，改革和加强管理工作，以开创文化人事工作的新局面，是当今政府工作和行政管理科学领域中，迫切需要研究和解决的新课题。

第一节 人事管理的基本概念

什么是管理？有的说管理是一种文化活动，有的说管理就是领导，有的说管理就是决策等等。我们认为，管理是人类为了使系统功效不断提高所从事的一系列的活动。人事管理，就是按照客观规律，运用科学的理论、原则和方法，对人事工作进行计划、组织、指挥、监督、协调的活动。为了正确地实施文化人事管理，有必要弄清楚有关的基本概念。

一、人事管理概念的讨论

人事管理这一术语，最早使用于英、美等国的企业界。欧美国家进入资本主义社会以后，随着资本主义工商业的大量出现，企业劳工管理成为一个很突出的问题，因而产生了企业人事管理。当时不叫人事管理，而叫劳动管理，主要是对工人的工资和其它劳动条件的管理，以后逐步扩大到雇佣管理和工业关系管理。到本世纪20年代，管理的内容不断扩大、完备，并逐步形成了一整套管理制度和管理方法。与此相适应，“人事管理”一词也广泛流行起来了。

西方国家人事管理，广义上是指对各类机构和组织中各种工作人员进行录用、选拔、考核、奖惩、晋升、工资、福利、退休、退职等项管理活动。在狭义上，一是指对政府行政机关中工作人员（即文官或称公务员）的上述管理活动；二是指对企业职工的上述管理活动。前者称人事行政管理，后者称人事劳动管理。

上述两种含义的人事管理，由于用人单位不同，各自管理的对象不同，因此，在用人条件、选拔标准，考核方法、奖惩、工资、福利等方面的具体做法也不相同。但是，有一个非常重要的共同点，即都是以从事劳动的“人”和与其有关的“事”为管理对象，都是谋求“人”与“事”以及“人”与“组织”相协调，以达到发挥工作人员的最大潜能和提高工作效率的目标。这说明人事管理所遵循的许多基本原理，是相同或相近的。

我国现行的人事管理，在管理范围上，与外国基本相同，也是包括工作人员的录用、选拔、考核、奖惩、晋升、工资、福利、退休、退职等。但是，在管理对象上，同西方

国家的文官不同，它是指对国家工作人员的管理。我国人事管理，也叫干部管理。文化人事管理，现在，主要指的是对各类文化艺术干部的管理。

二、什么是干部

(一) “干部”一词来历诸说。“干部”一词是外来语，从哪里来，说法不一，有的说是从俄、英、法等语中译过来的，最初是在苏区和解放区使用；有的说大约主要是从苏联引进的；也有的说干部最早出现在法语中，随后才为英、德、日、俄等国所引用，我国是从日语中引进的。还有的说，日本有干部一词，我们也有，究竟是日本转译了我们的，还是我们从日本译来，说不清楚。至于这个词何时引进，怎么引进的，无一定论。

(二) 外国对“干部”一词的使用及含义。干部一词，许多国家都使用，但是，由于各国的社会制度不同，法律规定也不相同，它的含义和范围，也就有了较大的差异。在英国、美国，干部一般是指担任一定的领导职务的人员或行政负责人员。德国干部一词，最早是指军队里的中、下级军官，后来指在国家政府部门中或政党机关中担任一定职务的人员，但是，这个词在德语中不经常使用。在日本，干部（写繁体“幹部”）一般是指一个社会团体或组织的首脑人物，但是，不包括在国家政府部门中任职的人员。在苏联和东欧各社会主义国家，干部一般是指国家各项事业的指挥员或领导者。“党的干部是党的指挥员，并且因为我们是执政的党，所以他们也就是国家的领导机关的指挥员”。（《斯大林选集》下卷458页）在1973年出版的《苏联大百科全书》中，对干部一词的解释是：“1.企业、机关、党的工会的和

社会组织或其他工作部门的主要的（编制内的）受过训练的工作人员。广义的说，即指全国固定工作者。2.国家武装力量中，指服役时期的指挥人员和一般成员。”

（三）我国“干部”的范围。在我国，不同的历史时期，干部的含义和范围也有所不同。在新民主主义革命时期，在我们党和军队内以及革命根据地的苏维埃政府中，把担任一定公职，并从事政治、军事、文化、经济、教育等方面工作的人员，统称为干部。全国解放后，基本上沿用了那个时期的干部概念，但是范围又进一步扩大了。现在，我们所说的干部，是指党政机关、军队、人民团体中的公职人员，不包括士兵、勤杂人员、工人、农、牧、渔、猎民等。狭义的讲，是指担任一定领导工作或管理工作职务的人员。概念比较大，含义也不甚固定，因此，有些学者提出，干部这个词应停止使用，因为概念太模糊。党的十三大提出改革干部人事制度，建立国家公务员制度。

三、人事管理的对象、范围和制度

国家是一个系统，文化部门是国家的子系统。文化人事管理的对象、范围及其管理制度，都是国家人事管理的组成部分，同时，又有自己的特点。

（一）管理对象。我国现行的人事管理，其管理对象是国家工作人员，现在也通称为干部。按工作性质和基本职能的不同，一般分为六类：

1.行政干部：一般指各级人大常委会及其工作机构和各级政府及公安、司法机构中从事行政工作的干部。

2.党的工作干部：主要指在党的各级委员会及其工作机构中从事党务工作的干部。

3.军队干部：主要指人民解放军中担任排级以上职务的现役军人。

4.人民团体干部：主要指在工会、共青团、妇联及各种学会、协会、联合会等群众团体中从事行政工作的干部。

5.专业技术干部：指各类专业干部。

6.业务行政管理干部：主要指国家企业和事业单位中各级主管干部和专职的业务行政管理干部。

目前，在文化系统中，除了军队干部外，其它5类干部都有。按文化部门的行业分，当前主要有以下12类：

1.文化行政干部：主要指各级机关的行政领导干部和管理干部。

2.党的工作干部：主要指文化部门各级党的领导干部和在其工作机构中从事党务工作的干部。

3.艺术专业干部：主要指艺术系统中各类文艺工作干部。

4.文物专业干部：主要指在文物、博物系统中的各类专业干部。

5.艺术教育干部：主要指在艺术教育系统中各类从事教学工作的干部。

6.文化外事干部：主要指从事对外文化交流和从事外文翻译出版工作的干部。

7.新闻出版干部：主要指从事新闻和出版工作的专业干部。

8.民族文化干部：主要指从事民族文化工作的各类干部。

9.文化科技干部：主要指文化部门各系统中从事科学研

究工作的干部。

10. 社会文化干部：主要指从事群众文化工作的各类干部。

11. 图书管理干部：主要指各级图书管理和发行部门的各类专业干部。

12. 少儿文化干部：主要指从事少儿文化工作的专职和兼职干部。

另外，电影、电视工作干部，也应在文化干部之列。

目前，我们文化人事管理的对象，主要是上述12类干部，以后将进一步搞科学分类。

（二）管理范围。文化人事部门是政府系统中综合管理人事工作的重要部门。它的管理范围主要是根据党的干部路线、方针、政策的要求，研究制定和贯彻实施文化人事工作的具体方针、政策、条例、规章、办法，对整个文化人事工作，实行统筹规划和综合平衡，保证人事工作方针、政策的落实。同时，负责对管理权限内的干部的录用、选拔、调配、考核、奖惩、任免、升降、培训、工资、福利、退休等方面的管理。按照人事管理的科学体系和管理权限，管理范围主要是干部的“进”、“用”、“出”三个方面。

1. “进”，即按照标准，通过考试或考核，选拔、录用干部。包括：（1）根据需要，经过主管领导机关批准，从社会上招收干部；（2）接受经过双向选择分配来的大、中专毕业生；（3）安置军队转业干部；（4）选聘和聘任管理干部。进干部是人事管理的首要环节，直接关系到干部队伍数量和质量。改革干部录用制度，把好进干部的质量关，是人事管理的重要内容。

2. “用”，即量才用人，合理的使用干部。包括建立岗位责任制，考核、奖惩、调配、任免、培训、工资、福利等，以及统计、档案管理等具体管理工作。用干部是人事管理的重点，是体现人事管理功能的主要环节，是衡量人事管理水平的重要标志。它关系着文化干部队伍的成长壮大和整个文化事业的兴衰，是文化人事管理的头等重要内容。

3. “出”，即根据政策规定，使干部退出文化工作岗位。内容包括：（1）到了规定年龄或丧失工作能力的人员去职；（2）解聘、辞聘、辞职；（3）不适合继续从事文化艺术工作的人员调出；（4）各种转岗、转轨等。干部适时退出文化艺术工作岗位，是保持文化干部队伍老中青结构的重要措施，是使文化干部队伍战斗力强大和生命力旺盛的重要保证。

“进”、“用”、“出”是文化人事管理的一个连续、系统的动态过程，是文化人事工作的一条生命的锁链，必须保持它不断不停。

（三）人事管理制度。文化人事制度，是对文化人事进行管理的制度，也就是文化部门在用人治事的过程中，为了正确的处理有关人与人、人与事，人与组织之间的关系，所应遵守的一系列的行为准则和管理规范。它是国家政治制度的重要内容。国家文化工作人员的主体是国家的文化工作干部，即经国家特别认可，在国家文化机关、企业、事业单位担任某种职务，并有一定权责的公职人员和其他依照法律从事文化公务的人员。因此，文化人事制度，也可称为文化干部制度。

第二节 文化人事管理的意义及作用

任何一个国家，要想按照统治阶级意志去推行他们的路线、方针、政策、法令，都必须通过行政手段去管理。一切行政管理都离不开人，都必须由人去组织、实施、实现，在文化领域也是如此。古人讲“为政在人”，就是这个道理。无产阶级为了实现自己的历史使命，实现共产主义的崇高理想，同样重视人的作用。文化具有文治教化的意思，“人文成化”。文化是构成一个民族的基本要素，它关系着民族的继存。对于执政者来说，是关系着是否能够真正实行领导的问题。所以，“人才，干部是世界上所有宝贵的资本中最有决定意义的资本”。（《斯大林文选》第31页）在文化行政管理的各项组织活动中，人事管理是最重要最关键的组织活动，是国家在文化领域实现其职能的重要方式。

用什么人，怎样用，是一切行政管理之本，关系着国家盛衰存亡，古今中外无殊，文化领域岂能例外。我国春秋时期，燕国昏庸的子哂，受人愚弄，沽名钓誉，妄想做唐尧式的传贤圣君，传王位于奸臣之子，使燕国大乱，几乎为齐国所灭。燕昭王礼贤下士，信任乐毅，一举攻下齐城七十余座。其子燕惠王不识贤愚，用骑劫代替乐毅，致使前功尽弃，国势顿衰。三国时代的诸葛亮不会孙大圣的分身术，事必躬亲，在用人实践上有不少缺点。但是，他对用人重要性的论述是很精辟的，如：

“燕哂以辞国为祸，尧舜以禅让为圣……桓公以管仲为霸，秦王以赵高丧国”。（《诸葛亮集》第75页）

 美国总统罗斯福的前任，在经济危机面前，束手无策。

罗斯福推行新政，挽救了危机，并加强了总统的权力。以上都说明了用人的重要。所以，我国古代常常把国家大事和政治领袖的活动，归纳为“用人、行政”两桩大事。

在文化事业管理的实践中，我们充分认识到文化人事管理的重要性主要在于：

一、文化人事管理是国家文化行政管理的核心和关键

（一）文化人事管理是统治阶级在文化领域实现其意志的重要手段。人事制度是国家政治制度的一部分。任何一个阶级，为了巩固自己的统治，维护本阶级的利益，都必然要按照本阶级的意志制定和推行政治、经济、军事、文化路线、方针及政策。要办这些事，就必须解决用人问题，否则便无法行事。为此，任何一个掌握国家政权的统治阶级，都总是把忠于本阶级意志和利益的人安排到国家机关的重要岗位上，无产阶级是这样，资产阶级也是这样。在其它领域是这样，在文化领域也是这样。我们是共产党执政的国家，党的十三大以后，党政分开，党仍负责制定有关干部工作的路线、方针和政策，并掌管高层领导班子的建设。文化部门，也必须实行这些原则。

（二）文化人事管理是文化行政管理的核心和关键。在国家行政管理中，自古以来，人事管理就是行政之本。“为政在人”，“人存政举，人亡政息”。我国古代，从周朝起，开始设六官，隋唐以后，变为吏、户、礼、兵、刑、工六部，其中，主管官吏任免进退的天官和吏部，始终是六官或六部之首。宋朝的政治家王安石把教育、培养、选拔、任用人才作为基本国策，以推行新法。可见，我国封建社会统治阶级中的一些有识之士，对人事问题也非常重视。历史证

明。吏治清明或腐败，是兴衰的首要标志。吏治清明，选贤任能，政权就巩固。吏治腐败，庸愚当道，政权就摇摇欲坠。

在资本主义国家里，资产阶级也把选用人才当作国家行政管理成败的关键。德国的社会学家、管理学家韦伯说：

“在现代的国家中，真实的政府所以能使其发生效力者，既不在于国会的辩论，亦非由于皇帝的敕令，而实系于有关日常生活的行政事务的推行。这事自必操于公务员的手中。”

（张金鉴：《各国人事制度概要》第8页）近代西方行政学家梅耶士在《联邦文官制度》一书的序言中也提到，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推行。我们文化系统在用人治事上的很多经验教训，也充分说明了这一点。

（三）文化人事管理是国家文化行政管理的主体。在社会主义国家，现在人事管理的主要对象是干部，他们既是国家行政管理的主体，又是联系政府与人民群众的桥梁。因此，有效的人事管理，对于提高社会主义国家行政管理的水平和效率，尤为重要。我们在文化事业管理实践中也证明：在工作任务、人员数量以及其他条件相同的情况下，如果选人、用人得当，就可以收到事半功倍的效果；反之，则必然事倍功半。

二、文化人事管理对文化事业的发展具有重要作用

（一）合理的人事管理能加速文化事业的发展。生产力的进步，是推动社会经济和文化进步的基本动力，而人是生产力中最基本、最活跃、最关键的因素。任何一种社会生产

活动（包括物质的和相当一部分精神的），如果不通过一定的组织形式把人们组织起来，人们就不可能采取有效的共同行动，也不可能实现预期的目的。因此，外国有的学者认为：管理的本质就是人的问题，“管理中的‘规章制度’问题必须始终受人事这个更大问题所制约”。（英国管理学家罗查·福尔克：《漫谈企业管理》第4页）人事管理与其它管理相比较，具有更加重要的作用。

对于人事管理的重要作用，革命先驱孙中山先生也曾有过很精辟的论述。他说：“教养有道，则天无枉生之才；鼓励以方，则野无郁抑之士；任使得法，则朝无幸进之徒。三者不失其序，则人尽其才。人既尽其才，则百事俱举；百事俱举则富强不足谋也。”（《孙中山选集》2-3页）在经济领域里，日本崛起，就是有力的证明。日本人口众多，国土狭窄，自然资源极度缺乏。日本真正充足的资源是人力。由于他们高度重视人事管理，因此，在战后比较短的时间里成为世界第三经济强国，主要秘诀，就是搞好人事管理，发挥人的优势。

文化事业管理的实践证明，不同的人事管理，可以产生截然不同的效果，科学、合理的人事管理，能够调动文化艺术工作者的积极性和创造性，加速文化的发展；落后、保守的人事管理，会束缚工作人员的积极性和创造性，阻碍文化发展，妨碍社会的进步。这是一条客观规律。

（二）文化人事管理对社会主义精神文明建设具有重大影响。我国是社会主义国家，社会制度先进、优越。但是，光有先进的社会制度是不够的，必须有与之相适应的现代化的管理体制和管理方法，才能使优越性得到充分发挥，关键