

現代人事行政學

何平立 袁維國 主編

TONGJI
UNIVERSITY
PRESS

同濟大學出版社

现代人事行政学

——中西人事管理制度比较研究

何平立 袁维国 主编

内 容 提 要

本书主要论述了人事行政管理制度的历史,以及现代人事行政中
组织机制、调谐机制、更新机制、激励机制、监控机制等的功能与作用。
本书在人才预测、人事统计、人事心理等章节中具有新的观念。全书内
容贯彻了现代人事行政科学化、法制化、专业化和永业化的特点,体现
了人事行政所具有的科学性以及鲜明的政治性和时代性。

责任编辑 陈晓东

封面题词 丁文魁

封面设计 王肖生

现 代 人 事 行 政 学

——中西人事管理制度比较研究

何平立 袁维国 主编

同济大学出版社出版发行

(上海四平路 1239 号)

上海广服电脑印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.875 字数:280千字

1995年7月第一版 1995年7月第1次印刷

印数:1—3000 定价 16.00 元

ISBN7-5608-1472-7/C·114

前 言

人事行政学既是政治制度的研究领域,又属于行政管理学的专业范畴,因此它是一门理论紧密结合实际的应用学科。

自古以来,为政在人,人随制举,事由法彰,人事乃是行政之本。人事行政工作的优劣,直接关系到国家行政管理水平和效率的高低。因此,人事行政可称为富国之道、治国之本、立国之基。

邓小平同志指出:“现在我们国家面临的一个严重的问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺少一大批实现这个路线、方针的人才。道理很简单,任何事情都是人干的,没有大批的人才,我们的事业就不能成功。所以,现在我们搞四个现代化,急需培养、选拔一大批合格的人才。”^①

在我们的事业中,人才的因素既然如此重要,那么以人为对象的人事管理工作,就必须经常不懈地注意改善和加强。当前我国人事制度改革的重点,是推行国家公务员制度,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。这不仅有利于加强和改善党对人事工作的领导,有利于造就德才兼备的政务活动家和行政管理干部,有利于激发公务员的进取心、创造性和责任感,有利于提高政府的工作效率和国家行政管理的稳定性,而且也

^① 邓小平:“高级干部要带头发扬党的优良传统”,《邓小平文选》,人民出版社,第193页,1983年7月。

有利于杜绝在用人问题上的不正之风和人事管理上的封建主义、官僚主义等弊端。在人事管理上要达到这些目标,现代人事行政学正是其科学基础。

人事行政学不仅是一门理论紧密结合实际的应用学科,而且同许多学科的关系十分密切。例如:首先,人事行政学是行政管理学的一个分支,行政管理学又是政治学的一个分支。因为任何一种人事行政工作,都是在国家的根本政治、经济、社会制度和政策之下进行的。而政府机关的人事工作,更离不开对国家机构的性质和大政方针等的理解,这些都属于政治学范畴。其次,学习人事行政学必须同时学点伦理学、心理学。因为人事工作者不仅要了解各类工作所必须具备的职业道德和人员素质水平,而且还要学会了解不同行业工种、不同年龄层次、不同情况特征下的各种各样的心理特点。惟有如此,方能使人事工作得心应手,使人与事达成最佳配合,以至融洽会通、相辅相成。再次,现代管理方法必须大量运用数理知识与方法。如办公室自动化,计算机信息储存,利用统计学来计量、分析情况与制定计划,运用运筹学、概率论来制定最佳方案,等等。其他诸如哲学、经济学、社会学、法学等,与人事行政学都是有密切关系的。在此就不一一举例。总而言之,现代学科是不可能孤立地存在与发展的。各行各业都有人事管理工作,人事干部对所在部门的专业,即使不能要求精通,至少也应有所了解,否则人事工作就很难做好。

在当代社会中,无论是对国家机关的管理,还是对企业、事业单位的管理,都日趋复杂。其管理成效,越来越取决于人的因素和对人的管理水平。因此,在当今世界各国之间的社会经济竞争,概括起来主要就是科学技术和管理水平的竞争。而科学技术和管理水平竞争,实质上又是开发人才智力资源的竞争,换句话说也可以说是人事管理水平的竞争。所以,我们必须认真学习各国人事行政的先进经验,以逐步实现我国人事行政的科学化、法制化、专

业化、永业化,提高行政效率,更好地服务于经济基础,为当前的改革开放形势和社会主义市场经济的发展努力作出贡献。

本书在撰写过程中,查阅了有关报刊书籍和档案资料,参考了国内外有关著作和论文,并注意吸收了近年来有关专家、学者的一些研究成果,恕不一一例举。谨在此表示深切的谢意。

本书的总体设计、章节结构和主要内容,以及全书的最后统稿、修改和审定,均由主编何平立、袁维国二人负责,张志孚也参加了其中部分主编工作。本书撰写者按姓氏笔划排序如下:元立慧、朱云明、何平立、张志孚、金育华、钱海梅、袁维国、黄忠华。

本书封面书名特邀请同济大学风景科学研究所所长、风景科学与旅游系系主任丁文魁教授亲笔题写,谨此表示衷心的感谢。此外,本书责任编辑陈晓东同志,为本书构划与主编工作提出许多建设性的宝贵意见,即此亦一并表示感谢。

何平立 袁维国

1994 年 12 月

目 录

绪论	1
第一节 人事行政的涵义和范畴	1
一、人事行政的涵义	1
二、人事行政的范畴	6
第二节 人事行政制度的类型和发展	9
一、人事行政制度的性质	9
二、人事行政制度的类型	10
三、人事行政制度的历史发展	14
第三节 人事行政学的原理和原则	19
一、人事行政学的原理	19
二、人事行政学的原则	24
第一章 人事行政的组织机制	27
第一节 人事行政机构的体制类型	27
一、部外制	27
二、部内制	30
三、混合制	31
四、原苏联解体前体制	33
五、原南斯拉夫体制	35
第二节 人事行政机构的组织型态	36

一、首长制与委员会制·····	37
二、集权制与分权制·····	38
三、直线制与职能制·····	40
第三节 各国人事行政的机构改革·····	41
一、折衷化趋势·····	42
二、部门化趋势·····	43
三、均权化趋势·····	45
四、国际化趋势·····	46
第四节 我国人事行政管理机构的建设与发展·····	47
一、我国人事行政管理机构的设置·····	47
二、建国以来干部管理体制的利弊分析·····	49
三、我国公务员管理机构和管理体制的建立与发展·····	52
第二章 人事行政的调谐机制·····	58
第一节 人事分类制度·····	58
一、人事分类制度的基本概念·····	58
二、品位分类制度·····	59
三、职位分类制度·····	63
四、我国现行人事分类制度·····	77
五、国家公务员的职位分类制度·····	82
第二节 人事调动、交流与回避·····	86
一、人事调动·····	86
二、人事交流·····	90
三、人事回避·····	94
第三章 人事行政的更新机制·····	99
第一节 人事任用·····	99
一、任用方式·····	99

二、任用的标准与原则	104
三、考试任用	105
四、现代人事任用的新趋势	110
第二节 人事培训	112
一、培训的目标、功用、原则	113
二、培训的种类、方式、内容	114
三、培训机构	123
四、我国公务员的培训制度	125
第三节 退休、离休与退職	133
一、退休、离休与退職的涵义和作用	133
二、退休、离休与退職的条件	135
三、退休、离休与退職的待遇	138
四、退休、离休与退職的管理制度	141
第四章 人事行政的激励机制	145
第一节 考核制度	145
一、人事考核的涵义和作用	146
二、人事考核的原则和种类	147
三、人事考核的内容和标准	150
四、人事考核的程序和方法	151
五、人事考核的管理机构和职责	153
第二节 奖惩制度	154
一、奖惩的涵义和功能	154
二、奖惩的原则与种类	156
三、奖惩的条件与程序	161
四、奖惩的权限与时限	164
五、惩处的补偿与解除	166
第三节 职务升降制度	167

一、职务升降制度的涵义	168
二、职务升降制度的意义	169
三、职务升降的原则	171
四、职务晋升的种类	174
五、职务晋升的条件	176
六、职务晋升的程序	177
七、降职制度	177
第四节 辞退制度	179
一、辞退的涵义	179
二、辞退制度的作用	180
三、辞退的条件	181
四、辞退的程序	182
第五节 工资、福利和保险待遇	182
一、工资制度	183
二、福利制度	193
三、保险制度	196
第五章 人事行政的监控机制	199
第一节 人事监控机制	199
一、人事监控的基本概念	199
二、人事监控的内容与原则	204
三、人事监控系统	207
四、人事监控的形式	214
第二节 人事立法	216
一、人事立法的涵义与原则	217
二、人事管理法规的内容与分类	222
三、人事立法的依据和程序	225
第三节 建立与健全人事监控机制	230

一、我国人事监控机制的现状	230
二、改革和完善我国人事监控机制	232
第六章 人事行政的综合机制	235
第一节 人才预测	235
一、人才预测的涵义与作用	235
二、人才预测的步骤与程序	238
三、人才预测的基本方法	239
四、我国现阶段的人才预测	242
第二节 人事统计	245
一、人事统计的涵义与作用	245
二、人事统计调查方法	247
三、人事统计资料的整理与分析	250
四、我国人事统计工作	253
第三节 人事心理	254
一、人事行政管理心理机制	254
二、人事心理的研究方法	257
三、人事心理学在管理中的应用	260
第四节 人事领导	265
一、选才用人	266
二、人事决策	270
三、人事协调	272
主要参考书目	275
附录一 国家公务员暂行条例	277
附录二 党政领导干部选拔任用工作暂行条例	292

绪 论

人事行政,指的是行政中的人与事的关系。

人事行政学,是研究人如何有效地从事行政事务的学问。它是行政管理学的一门分支学科。

为政在人。凡在执行政策,推行行政事务,提高行政效率,无论是行政的决策、组织、制度、管理、监督,或是执行、计划、方法、技术、程序,都需要行政工作人员去运行和操作。要做到事得其人,人尽其用,就必需对“人”与“事”进行科学的管理与协调。这也就是人事行政学的研究对象和宗旨。

第一节 人事行政的涵义和范畴

一、人事行政的涵义

1. “人员”与“政事”的统一

所谓人事,就是“人员”和“政事”的统一。对一般人员来说,就是“成才”和“善事”;对领导者来说,就是“知人”和“析事”这两项的综合。知道什么是人才,才能成为人才,善于从事才能成事。知人,即因才施用,知人而后才能善任;析事,即对工作的分析和评估,析事而后才能成功。知人与析事的统一,包括七项内容,可以用七个英文词的首字或尾字 W 来表示:

(1) *Who* (谁去做?) 指何人可以担任某项工作, 其年龄、性别、健康、素质、专长、资格等。

(2) *What* (做什么?) 指某项工作的名称、性质、内容、数量、要求等。

(3) *Why* (为什么?) 指某项工作目的和动机, 工作人员的物质和精神利益、报酬和待遇等。

(4) *How* (怎样做?) 指某项工作需要的人力、物力、财力、技术、工具、设备、方法、程序等。

(5) *When* (何时?) 指工作开始和完成时间, 所需的日期或时数, 地位和永久性或临时性等。

(6) *Where* (何地?) 指工作的地区、地点、场地、环境等。

(7) *Whom* (谁负责?) 指工作人员的地位和责任, 是处于指挥地位或从属地位, 是直接负责或间接负责等。

对“人事”的概念, 一般有两种理解: 一是把它定义为“人事管理”或“劳动人事”。如在美国, 一般称 *Personnel Management* (人事管理) 或 *Personnel Management and labor Relations* (人事管理和劳动关系)。在这里, 人事主要指国家对从事一定工作或已退休的各类社会成员实行管理, 而不包括儿童、各级学校的学生、以及未参加过工作的成年人或其他人员。对这些人员的管理, 归劳工部。我国则由劳动部管理。二是把它定义为“组织人事”或“干部人事”。主要指从中央到地方的各级政府机关和各部门的工作人员。对这些人员的管理, 其中央一级, 在美国属人事管理总署, 英国属文官事务部, 日本属人事院。我国则归中央组织部和人事部管理。本书所研究的“人事”, 主要属后一种管理范畴。

人事行政, 在现代化国家和某些西方国家, 也称“公务员制度”或“文官制度”。即是指政府机关为完成其使命, 对其所需人员所作的选拔、任用、管理等制度。政府机关所选用的各级各类人员统称公务员, 因此对公务员的一系列选拔、任用、管理的制度与办法往

往也称之为“人事行政”。其实，两者仍有区别，文官制度是静态的，偏重于行政人员的责权关系与法令规章等，有其国家和时代的限制，而人事行政却是动态的，超越时间性，也更为广泛，并且具有政治性。

人事行政与“人事管理”也有区别。人事管理指人事行政政策的具体执行和实际应用，其特点是程序性和技术性，范围也小些。企业、事业单位的人事工作也可称为人事管理，一般不称为人事行政。因为“行政”一词在严格意义上指的是政府业务。在英文中怕两者混淆，人事行政前往往加上“公共”一词，称“公共人事行政”(Public Personnel Administration)。在中文里，人事行政包括人事管理，而不能用人事管理来包括或代替人事行政。因为人事行政包括人事的方针、政策、制度，以及各种机制的运转等，范围比较广。

在“人”与“事”的关系中，“人”居于主导地位，有许多管理者着重于“事”，只知运用科学的方法去办事，把事务处理得尽量完善。如何建立与健全组织，如何制定与运用合理的制度，如何订立周详的行政计划，如何使办事方法系统化，如何使工作程序标准化，如何节省人力、财力、物力、时间等，这些是他们所努力的焦点。但是却忽略了另一方面，那就是“人”的因素。一切政策、制度、计划都是由人制定、由人去执行的，一切人力、财力、物力、时间又都是受人所控制与支配的，一切事的成功，必须以努力而善于工作的“人”为先决条件。所以，现代人事行政主要从“人”的方面去研究和谋求效率的增进与事业的成功。工作人员须得到适当的满足和相应的激励，才会负起责任，自觉地从事工作。事在人为，人与事之间关系的主要方面在于“人”而不在“事”。

美国著名学者西蒙(H. A. Simon)认为：“从广义上说，一切行政活动都是人事行政，因为行政所要研究的问题就是人的关系及行为。一般所说的人事行政是狭义的人事行政，即指组织中工作人员的选用、升迁、降免、调转、退休、培训、薪金、保健、安全和福利等

事项。”西蒙的说法阐明了人事行政的性质,强调了人事行政在行政管理中所占的重要地位,也明确了人事行政的基本范畴。

台湾的行政学权威张金鉴认为:“人事行政就是一个团体或机关为完成既定使命,对其工作人员作最适当、最有效的选拔、使用、培养、维持时所需的有关知识、方法与实施。其目的在使‘人尽其才’,即人的内在潜能的最高发挥与利用;使‘事竟其功’,即以最经济的手段获得最大的效果。”他的观点强调了人事行政的效率目的,并主张人事管理须有科学原理和方法来指导。

关于人事行政的涵义,国内外还有许多学者从不同侧面作了多种解说。尽管他们立论的视角与重点不同,但在重视“人”的看法上却是一致的。这里就不一一列举了。

总之,人事行政就是政府机关为推进工作,对其所需用人员的选拔、任用、培训与管理的一系列完整的制度。也就是研究如何使机关达到“求才、用才、育才、留才”目的的一门复杂的学问。它直接影响到一个机关的成败,而一个国家和兴衰也和人事行政有密切的关系。所以,世界各国对人事行政无不努力改进,以求完善。

2. 研究“人”的学问

由上所述,可以说,人事行政是一门关于“人”的学问。其研究目的有四个:

(1)社会目的。在政府与公务员之间、政府和公务员与公民之间、公务员相互之间,求得一种合理的关系及和谐的精神状态。现代人事行政特别注重人际关系的合理、和谐。

(2)个人目的。改善公务员的不适当待遇并消除他们的不佳心态,使他们的聪明才智得到最充分的使用和发挥。人事行政在于培养公务员的德、智、体、美四者的全面发展,使他们具有高尚的道德情操、丰富的知识和能力、健康的体魄和心理。

(3)技术目的。人事行政在于用科学的方法对人事作客观的研究与分析,以求得标准化、合理化、效率化的人事制度和管理方法。

(4)效率目的。研究如何以最小的代价获取最大的效果。一个行政机关或部门用人既不能少,也不可多。人手不够固然难以开展工作,人多了,人浮于事,既是浪费又容易增加矛盾。应使每一个人的才智和能量都能充分发挥出来。因此人事行政的目的就是“人”与“事”相适应,取得高效率。

总括四个目的,可以确立“人”在人事行政的中心地位。人的问题解决了,其他问题都可迎刃而解,所以人事行政目的又可概括为:

(1)求才。人事行政争取最优秀的人才为政府服务,只有最优秀的公务员才能认真负责地推进公务,政府的工作才能有效地完成。世界各国对人事行政的基本要求在于“为国求才”,其所涉及的因素很多,诸如待遇的高低、考选的方法、升迁的机会、社会的评价等等,要想求得真正的人才,就必须在这些方面多加改进。

(2)用才。求得人才以后,应当加以有效地使用,使人人发挥所长,个个得到重用。要尽量根据人员的专长、个性与潜力,给予最适当的工作。这就涉及到考核技术、职位分类、工务员培训等问题。

(3)育才。人才往往要靠培养,训练而成,如何使教育制度与人事制度相配合,实为国家走向现代化的一项重要目标。这也是长时间才能见效的工作,不仅需要政府在政策上引导,更需社会各界通力合作和支持。

对于人才的培养,可以通过岗前培训和岗位培训的方式来相辅相成。一个公务员固然可以在学校学到许多基本知识和技能,但是他一旦踏上工作岗位,在工作实践中还可学到更多的经验。如果再给一段时间予以岗位培训或岗前培训,公务员就能更具人才条件。现代政府对于公务员的训练,其主要目的是“育才”。

(4)留才。人才的培养、造就和运用实属不易,既然政府花了很大的力量来争取人才,培养人才,那么就要继续使这些人才留在政府,不使人才外流,这又和工资待遇、升迁、人际关系、福利、奖惩等

问题有密切联系。

3. 人事行政的要旨

所以人事行政的要旨是：

(1)人才主义。唯才是举，选贤任能实为人事行政第一要义。所谓人才是广义的，并不需要是“全才”，只要能具备一技之长，都可算作人才。人事行政的目的是把各种人才都作适当调配，因材施教，人尽其才。

(2)人道主义。要把人当作人看待，尊重人格，使人的心理与生理得到满足，使人的个性得到充分发挥。

(3)合作主义。现代行政的要旨是建立人的团结精神和整体观念，以集体的努力与协调步骤来完成机关任务。

(4)效率主义。要发挥每个人的最大潜力，使他成为一个有效率的人。要促使人去做更多、更好的事，要使各项事与物没有丝毫的浪费。

二、人事行政的范畴

人事行政目的的达成，须有人事行政的组织机制、调谐机制、更新机制、激励机制、监控机制、决策机制的协调运行和有机统一。这六大人事行政机制，由一系列人事行政范畴构成。这些范畴，也就是人事行政学研究的具体对象。

(1)人事行政组织。现代行政的职能日见扩展，人事行政的事务较为繁杂，公务人员的数量惊人增加，须有专门的人事行政来办理公务员的考选及其他人事管理事宜。这就需要认识人事行政的组织形式和权责范围，以实施有效的管理。如我国，人事部门与政府劳动部门的权责关系如何界别，与党的组织部门的工作关系如何协调，这就要对人事部门自身的组织体制与职能有明确的认识。

(2)人事分类。人事分类是全部人事行政活动中最重要和最复