

管理干部院校行政管理专业教材

人事 行政教程

RENSHI XINGZHENG JIAOCHENG RENSHI

XINGZHENG JIAOCHENG

李生宝主编

湖南科学技术出版社

管理干部院校行政管理专业教材

人事行政教程

主 编：李生宝

副主编：吴俊生 郑毓敏

编写者（按撰稿章节为序）

生宝	郭英杰	满运起	吴荣奎
树建	吴俊生	任厚祥	巨荣云
洪凯歌	郑毓敏	范宝章	邹建新

湖南科学技术出版社

湘新登字004号

人 事 行 政 教 程

主 编：李生宝

副 主 编：吴俊生

责任编辑：郑毓敏
龚绍石

•

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华书店经销

湖南省新华印刷一厂印刷

(印装质量问题请直接与本厂联系)

•

1990年12月第1版第1次印刷

开本：787×1093毫米 1/32 印张：8.125 字数：204,000

印数：1——3,600

ISBN7—5357—1270—3

D·12 定价：6.80 元

地科130—087

序

中国共产党第十四次全国代表大会的政治报告明确指出，进行行政管理体制和机构改革、精兵简政，是建立社会主义市场经济体制和深化经济改革的重要条件。在第八届全国人民代表大会第一次会议审议的政府工作报告中，再一次强调了进行行政管理体制和机构改革的重要意义，并明确提出要用三年时间基本完成改革各级政府机构的任务。这表明我国行政管理体制和机构改革，作为政治体制改革的重大举措，已由政策规划，进入部署实施的阶段。正是在这样的大背景下，中央国家机关各部委所属部分管理干部院校中从事行政学科教学和研究的同志，编写了这套《管理干部院校行政管理专业教材》。

实践在变化发展，理论亦应补充更新。《管理干部院校行政管理专业教材》的编写，应该说是适应了我国行政管理体制和机构改革的需要，因此，是一件很有意义的事情：一是对传统的行政管理体制、政府机构及其行政行为进行了较为具体的分析，并使人们对我国行政管理体制及机构改革的方向、目标、意义有进一步的了解；

二是对形成于传统的行政管理体制条件下的行政管理理论,进行了较为全面的梳理,并结合改革的需要和当前的行政管理实践,进行了必要的修正、补充和更新,有助于行政管理理论体现新的要求,内容更加充实完备;三是对我国市场经济体制形成过程中行政管理出现的新问题,进行了初步的探讨和研究,并结合这些问题,就政府如何适应社会主义市场经济体制的需要,进行机构改革及行政行为调整等问题,作了有益的探索,为我国行政管理的研究朝着新的方向发展,作了初步的尝试;四是就行政管理的学历教育和相关的各种形式的培训来说,由于该教材反映了行政实践的发展,观点、内容较新,因而有可能符合新时期的行政管理学历教育和有关培训工作的需要。

在较好地满足实践发展的要求的同时,编写者们又力求体现行政学科的特点,适应教学的需要,使该教材具有以下比较明显的特点:

一、指导思想明确。邓小平同志关于建设有中国特色的理论是我国各方面改革的指南。党中央、国务院关于我国行政管理体制和机构改革的方针、政策,就是这一理论在政治体制改革方面的具体体现。该教材以邓小平同志的理论为指导思想,并力求把它贯穿于相关问题的探讨、研究之中。

二、实用性强。该教材的参编者大都在国家行政机关的管理干部院校从事过较长时间的成人学历教育和

干部培训工作，既比较了解行政学科的理论，又具有和各部委联系密切、较多了解具体的行政管理实践的优势，因而在教材编写过程中，能够较好地把握行政管理的有关理论同国家机关的管理实际结合起来，避免了理论的空泛，突出了行政学科实用性、操作性强的特点。

三、知识介绍和问题研究的合理把握。作为教材理应着力于对行政学科的知识作系统、全面、准确的介绍，而不应费力于对某些概念化问题的研究。然而，由于这套教材形成于体制转换，机构、人事改革、调整的特殊时期，因而不可避免地要遇到一些人们尚未着手研究，或已着手研究，但还没有定论的新问题，并必须在理论上给予一定的回答。因此，把握好知识介绍和问题研究的关系，使两者相互协调，相得益彰，确是编写者们面临的必须处理好的问题。但愿经过编写者们各自努力和通力合作，这个问题的解决尚令读者和同行满意。

以上特点，也可以说是这套教材的优点。当然，这并不意味着它就尽善尽美，无可挑剔。事实上，由于某些主观的原因，特别是由于许多问题尚在研究、探讨之中，各家持论不一，这套教材尚有欠缺，有待日后补正、完善。基于此，同时也是因为以上的优点，我希望有志于行政管理的教学、研究、学习的同志，去具体了解它，或许能从中得到一些教益。

成银生

1993年7月1日

《管理干部院校行政管理专业教材》编辑委员会

主 任 彭发祥

副主任 蒋翰庭 王永杰 钟家干 刘守恒
田淑荆

委 员 (以姓名笔划为序)

马志强 王永杰 刘守恒 巨荣云
田淑荆 李生宝 吴俊生 钟家干
贾煜虎 彭发祥 程 涛 蒋翰庭

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 人事行政的基本概念.....	(1)
第二节 人事行政的地位和作用.....	(5)
第三节 人事行政的基本原则	(10)
第四节 人事行政学是一门科学	(15)
第五节 研究人事行政学的意义和方法	(20)
第二章 人事行政的历史发展	(26)
第一节 中国人事行政的历史发展	(26)
第二节 西方人事行政的历史发展	(39)
第三章 人事行政体制和机构	(48)
第一节 人事行政体制的概念和类型	(48)
第二节 我国人事行政体制的现状	(51)
第三节 人事行政机构	(58)
第四章 编制管理	(69)
第一节 编制管理的概念及其特点	(69)
第二节 机构设置及其管理	(71)
第三节 人员编制及其管理	(77)
第五章 人事计划	(85)
第一节 人事计划的概念和作用	(85)
第二节 人事计划的种类和内容	(88)

第三节	人事计划的制定和实施	(95)
第六章	人事分类	(102)
第一节	人事分类的概念及其形成和发展	(102)
第二节	品位分类与职位分类	(113)
第三节	建立适合我国的人事分类制度	(124)
第七章	人事录用	(132)
第一节	人事录用的概念	(132)
第二节	人事录用的原则与标准	(135)
第三节	人事录用的程序和方法	(137)
第四节	人事录用制度改革	(142)
第八章	人事考核	(145)
第一节	人事考核的概念与作用	(145)
第二节	人事考核的原则	(147)
第三节	人事考核的类型	(150)
第四节	人事考核的方法	(156)
第五节	人事考核的质量	(163)
第九章	人事培训	(169)
第一节	人事培训的概念、特点和作用	(169)
第二节	人事培训的原则和类型	(174)
第三节	人事培训的内容	(178)
第四节	人事培训的方式	(182)
第五节	人事培训管理机构、网络和制度	(187)
第十章	升降与奖惩	(191)
第一节	升降与奖惩的概念	(191)
第二节	晋升与奖惩的基本原则	(195)
第三节	升降与奖惩的条件、类型	(201)
第四节	升降与奖惩的程序、权限	(208)

第五节	我国现行干部升降和奖惩制度存在的问题 及其对策·····	(213)
第十一章	工资、福利与保险·····	(219)
第一节	工资的概念和作用·····	(219)
第二节	工资的原则和形式·····	(222)
第三节	工资制度和结构工资制·····	(227)
第四节	福利与保险·····	(232)
第十二章	退休、退职与辞职、辞退·····	(240)
第一节	退休、退职制度的建立及意义·····	(240)
第二节	退休、退职的条件和待遇·····	(245)
第三节	退休和退职人员的安置和管理·····	(252)
第四节	辞职、辞退·····	(255)
第十三章	人事档案管理·····	(260)
第一节	人事档案的概念·····	(260)
第二节	人事档案的收集和鉴别·····	(265)
第三节	人事档案的整理和保管·····	(270)
第四节	人事档案的利用和转递·····	(276)
后记	·····	

第一章 绪 论

人事行政就是人事行政部门运用考察、选拔、任用、监督、奖惩、升降等行政管理手段，使行政机关的人与事相适，人与人相谐，以实现人尽其才，才尽其用，进而维持行政机关高效率运作的过程。因此，人事行政在整个行政管理中具有十分重要的地位和作用。借鉴国内外人事行政理论的研究成果，结合我国人事行政的实践，探讨、研究人事行政区别于其他行政工作的独特内容、规律、方法及发展趋势，在我国进行机构改革，全国推行公务员制度，以提高行政效率的今天，具有很大的现实意义。

第一节 人事行政的基本概念

一、人事与人事关系

在管理学中，“人事”这个概念主要是指劳动者在社会劳动过程中所发生的人与事、人与人之间的相互关系。具体地说，人事关系包括四个主要内容：首先是事（工作）与做事（工作）的人在数量上要相适应，即一定数量的工作要有一定数量的人去做。要在规定的时间内完成某工作任务，如果人数少了，就会有一部分事情没人去做；如果人数多了，就会有一部分人无事可做，产生“人浮于事”。只有事的数量与人的数量相适应，才

不致于造成人与事的脱节。其次是完成工作的要求与人的资格条件相适应。社会中的事情千差万别，多种多样，各种事情由于其性质、特点以及繁简难易程度的不同，对做事的人的资格条件要求也就不同。这里的资格条件主要指身体状况、受教育程度、经历深浅、专业知识、心理特征、理论水平、实践能力等。只有人员的各项条件与其所从事的具体事情的要求相互适应，才能做到人尽其才，事竟其功。第三是人与事在结构上要相适应。世间的事，大的可分为政治、经济、军事、文化等种类，它们又可分为若干中类和小类。同样，社会上的人，由于所处的环境不同，受教育程度各异，有各自的性格、脾气和爱好等，形成不同类型的人，因此要处理好事的种类与所做事的人的类型的关系。第四是做事的人与人之间要相适应。人类劳动具有社会性，也就是说人都不能离开他人而孤立存在，任何一个人都不能离开他人而孤立地行动；人与人之间关系如何，可对人们的行动结果产生直接的影响。因此处理好共事人之间的关系，是做好事情的必要条件。

二、人事管理与人事行政

人事管理与人事行政是两种具有不同管理内容的管理活动。人事管理是运用适当的管理方法和手段，对社会劳动中形成的人与事的相互关系加以组织、协调、控制，以求得人事相适、人尽其才、提高工作效率的一系列管理活动。人事管理有广义和狭义之分。广义的人事管理是指对社会劳动过程中全部人事关系的管理；狭义的人事管理是指对一部分特定的人事关系的管理。在我国，通常是根据人们在社会劳动过程中的劳动特征和职业特点，把广义的人事管理分为劳动管理和干部管理两大类。对以体力劳动为主要特征的人事关系的管理称为劳动管理；对以脑力劳动为主要特征的人事关系的管理称为人事管

理，即通常讲的干部管理。

按照我国国家机关、社会团体等工作人员的工作性质和基本职责，“国家干部”分六大类，按三块管理：

1. 党的工作干部。指在党的各级委员会及其工作机构中从事党务工作的人员。

2. 政府机关的行政干部。指在全国和地方各级人民代表大会常务委员会及其工作机构、国务院和地方各级人民政府及其派出机构、全国各级司法机关以及各级政协委员会及其工作机构中工作的人员。

3. 军队干部。指在中国人民解放军（含武警、公安等）内担任排级以上职务或相当于排级以上职务的现役军人。

4. 社会团体干部。包括在工会、共青团、妇联和各类各级协会、学会、联合会等群众团体中从事管理工作的人员。

5. 专业技术干部。指专门从事科研、技术、卫生、文化、体育、艺术、教育、新闻、出版、翻译、会计、审计、统计等专业工作的技术人员。

6. 业务行政管理干部。指在国家企业、事业单位中的各级主管人员和专职从事业务、技术行政管理的工作人员。

人事部门仅限于对政府机关行政干部、社会团体干部、专业技术干部以及业务行政管理干部的管理；党的工作干部归组织部门管理；军队干部由军队的政治部门管理。因此，严格来讲，我国现行的人事管理也是狭义上的人事管理。

人事行政更是狭义上的人事管理，是指国家行政机关运用适当的管理方法和手段，对国家行政活动中形成的行政事务和行政人员的关系，进行组织、协调、控制，以实现人事相宜，人尽其才、才尽其用，提高行政效率的一系列管理活动。这就是说人事行政只是对国家行政机关行政人员的管理。

人事行政的内容和范围大致是：行政机构职位的最佳设置，行政人员的合理分类、科学选用、能力开发，工资福利保险待遇的合理制定，科学的考核、培训方法，合理制定退（离）休制度等。

由此看来，人事行政又不同于通常说的人事管理，就我国当前的实际来说，它具有以下较为明显的特征：

1. “党管干部”是我国人事行政的总原则。中国共产党是我国的执政党，对国家实行政治领导。为了保证党的政治路线、方针和政策在实践中得以全面贯彻和执行，党必须从组织上对各级行政干部进行领导和管理。党管干部原则是党对国家实行政治领导的具体体现，也是我国人事行政的一个显著特征。遵循党管干部的原则，在实际人事行政管理中就要做到以下几点：①按照党的组织路线和新时期党关于干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的战略方针进行人事行政管理。②在选拔任用干部，尤其是选拔任用各级领导干部时，必须在“德、能、勤、绩”全面考核的基础上，经党组织研究和审定。③人事行政机构要主动配合协助党的组织部门进行干部管理工作，尊重党的组织部门所做出的决定，主动争取党组织对各级各类干部的政治审查，尊重党组织的审查意见。

2. 人事行政是宏观调控和微观管理相结合的管理活动。人事行政宏观上要研究制定有关的政策、法律、条例和措施；确定国家行政机关的编制；制定和颁布职位规范；制定录用和选拔干部的标准与程序；控制工资的总额；制定人才培养、调配计划等。在此基础上为了贯彻实施各种宏观上的路线方针政策、法规和条例，各级人事行政部门就要进行复杂具体的微观管理活动，使干部的吸收录用、调配、考核、培训、奖惩、工资福利等管理活动得以顺利进行。宏观控制和微观管理是人事行政

不可分割的两个方面，忽视宏观管理，就会导致人事行政的失控，造成混乱和盲目性；忽视微观管理，就会导致日常人事行政工作的瘫痪，不可能做到事得其人，人适其位，事毕其功。只有将二者有机地结合起来，才能使人事行政工作有条不紊地进行。

3. 人事行政具有统一性、稳定性。政府行政机关是一个具有法律权威的既有明确分工又有紧密联系的统一整体。政府行政机关的工作人员之间存在着互相影响、相互制约的关系，只有对他们实行统一管理，才能保证政府功能的完整及其行为的一致，克服各自为政的混乱现象，进而才能保证政府工作的高效率。此外，为了适应政府管理工作的连续性的需要，行政人员队伍必须保持相对的稳定性，这样才能保证人事行政具体措施的稳定。人事行政措施相对稳定，反过来又有助于行政人员队伍的稳定，有助于保证政府工作的连续性，提高行政效率。否则，行政人员无所适从，人心涣散，政府工作难以正常开展和顺利进行。

第二节 人事行政的地位和作用

人事行政是国家行政工作重要的有机组成部分，是国家机器和整个社会生活得以正常运转的重要的组织保证，在整个国家行政管理中，处于关键和核心的地位。它在维护和巩固国家政权，振兴和发展社会经济，推动和促进社会各项事业蓬勃发展的过程中占有特殊的地位，发挥着极为重要的作用。具体地说，表现在以下四个方面：

一、科学的人事行政是巩固国家政权和维护社会安定团结的重要条件

国家产生以后，统治阶级为了维护自身的利益建立了国家政权，“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”。构成这部机器和操纵这部机器的都是具有一定技能，代表一定阶级意志的人。国家政权需要人来掌握，行政管理工作要由人来推行。因此，任何国家的统治阶级为了进行有效的统治，都必须通过人事行政选用得力的工作人员，掌握国家政权，来维护本阶级的切身利益。自古以来治国在政、为政在人，人为行政之本，人事行政在整个社会管理中有着特殊的重要性。因此，古今中外，一切有作为的政治家都十分重视人事行政工作。

在我国古代，从周朝开始便设六官之典，以后演变为吏、户、兵、礼、刑、工六部，并为历朝所沿用。其中吏部就是人事行政机关，列六部之首。从战国时代起，便实行了由国君任免文武官吏的制度，由此足见封建统治阶级对选用人才的重视。我国历史上就有不少具有远见卓识的政治家非常重视招揽人才。春秋战国时期，齐桓公因为重用了管仲而称霸天下。秦国因为招揽任用了商鞅、张仪、范雎、韩非、李斯等一批人才而转弱为强，最终吞并了六国，统一了天下。汉高祖刘邦也因为善于团结聚集人才，充分发挥其各自的特长，而打败了实力远远超过自己的项羽，建立了西汉王朝。

近代，世界各国尤其是西方各主要资本主义国家对于人事行政同样十分重视，制定了许多行之有效的管理制度和办法，其中实行时间最长、影响最广的就是文官制度。

人才辈出、人才济济，是国家兴旺发达的重要标志之一。无产阶级要完成自己的历史使命、实现共产主义的崇高理想，就应注重人事行政，重视人才的选用。今天，我们贯彻党的十四大会议的精神，建立社会主义市场经济体制，建设有中国特色的社会主义，重视人事行政，按“四化”（革命化、年轻化、知

识化、专业化)的要求选拔优秀人才,就具有更为重要的现实意义。正如邓小平同志指出的“现在,我们国家面临的一个严重问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺乏一大批实现这个路线方针的人才。”没有这样一批人才,“不只是四个现代化没有希望,甚至于要涉及到亡党亡国的问题”。这充分说明,做好人事行政工作,对于保证国家政权的巩固、维护社会的安定团结具有十分重要的意义。

二、科学的人事行政有助于开发人的潜力,充分发挥人的聪明才智,调动人的积极性

历史唯物主义认为,生产力是推动社会发展进步的根本动力。而生产力中最基本、最活跃、最关键的因素是人。提高人的素质,充分调动人的积极性和创造性,合理利用和开发人才资源,是提高生产力水平的主要途径。如同对自然资源的开发和利用需要组织管理一样,对于人力资源的开发利用也需要进行科学的管理。具体地说,人事行政在开发利用人力资源,促进经济和社会发展方面的重要作用表现在以下几个方面:

1. 人才只有通过人事部门录用、选拔、任用等一系列管理活动,才能同相应的事结合起来,发挥其聪明才智,做到人尽其才。因此,人事行政,直接关系到人才是否“学以致用”、“人适其职”、“职得其人”,关系到人才资源是否能够得到最大限度的开发利用。那种“用非所学”,人事不适的现象,不仅妨碍事业的发展,对人才自身也是一种浪费和埋没。

2. 人事部门通过经常性的调整活动,如:职务的升降、转任等,使人事相互适应的关系得以经常保持。众所周知,人事关系就像其他事物间的关系一样变易不居,而不是凝固不动。因此,通过选拔、任用等人事活动得以协调的人事关系,由于人的素质、能力等任职资格条件以及事的内容和量上的变化,而