

劳动人事干部专修科试用教材

人事管理学概要

劳动人事部人事教育局组织编写

主编 赵履宽

副主编 伍岳中 王胜泉

劳动人事出版社

劳动人事干部专修科试用教材

人 事 管 理 学 概 要

劳动人事部人事教育局组织编写

主 编 赵履宽

副主编 伍岳中 王胜泉

劳 动 人 事 出 版 社

人 事 管 理 学 概 要

劳动人事部人事教育局组织编写

主编 赵履宽 副主编 伍岳中 王胜泉

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北 京 印 刷 一 厂 印 刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 32开本 9.25印张 238千字

1986年9月北京第1版 1986年9月北京第1次印刷

印数：1—50,000册

书号：7238·0167 定价：1.65元

前 言

为了适应劳动人事干部专业学习的需要，加快劳动人事干部队伍的“四化”建设，由劳动人事部人事教育局组织并吸收北京经济学院、中国人民大学劳动人事学院组成了劳动、人事管理专业干部专修科教材编写领导小组。在广泛征求各省、自治区、直辖市劳动人事厅（劳动局、人事局）对课程设置的意见的基础上，约请有关专家、学者和教师编写了这套劳动、人事管理专业干部专修科两年制大专教材。

这套教材以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中共中央关于教育体制改革的决定》为指针，力求准确地阐述和介绍劳动、人事管理专业各门学科的基本原理和知识，注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性，并本着改革的精神，尽可能地吸收劳动、人事工作实践的新经验。

这套教材是全国劳动人事管理干部院校和中央广播电视大学劳动经济管理专业以及人事管理专业的专业教材；也可作有关院校劳动、人事管理专业的教材。同时可供全国劳动人事干部专业学习使用，它对于其他院校、科研单位从事劳动、人事教学、研究工作的人员，也是有益的参考材料。

协助编写这套教材的主要单位有：中国人民大学劳动人事学院、北京经济学院劳动经济系、中国社会科学院、湘潭大学、中国人民大学、北京大学、中国政法大学、外交学院、国家经委、国家统计局、中央党校和劳动人事部劳动科学研究所等。对上述单位给予的大力支持，谨表谢意。

《人事管理学概要》是这套教材中的一种。它是目前我国人事管理专业的第一本专业教材。本书试图阐述和介绍人事管理的

基本原理、方法和内容，共十八章，包括人事管理的概念、中外人事管理制度的历史、职位分类、干部任用、考试、考核、奖励与惩罚、晋升与降职、培训、人才流动、工资、保险与福利、退休、离休和退职、领导、人事管理现代化、人才预测、人事心理和人事统计等。全书由赵履宽同志任主编，伍岳中、王胜泉同志任副主编。参加编写的有赵履宽、伍岳中、王胜泉、杨河清、刘祖焄、曾强、李大雁、丁大健以及北京市人事局的部分同志。

本书初稿完成后，由中央组织部的刘俊林同志和劳动人事部的苏玉堂同志审稿，他们提出了许多宝贵的修改意见。劳动、人事管理专业干部专修科教材编写领导小组集体讨论并提出修改意见后由主编定稿。余炳荣、徐文俊、李俊庆和侯建良同志作了编辑加工工作。

由于劳动人事专业长期被忽视，基础薄弱。人事管理学在我国尚处于初创阶段，目前我国人事制度又正在改革过程中，许多理论问题和实践问题都有待研究和探讨，加上我们水平有限，时间仓促，缺点和错误在所难免，欢迎广大读者批评指正，以便在今后的修订中不断提高，日臻完善。

劳动人事部人事教育局

目 录

第一章 绪论

- 第一节 人事管理的含义..... (1)
- 第二节 人事管理的地位和作用..... (5)
- 第三节 人事管理是一门科学..... (10)

第二章 人事管理制度的历史

- 第一节 中国古代人事管理制度的演变..... (16)
- 第二节 西方国家人事管理制度的演变..... (26)
- 第三节 新中国人事管理制度的演变..... (32)

第三章 职位分类

- 第一节 职位分类的产生和发展..... (38)
- 第二节 职位分类的概念..... (40)
- 第三节 职位分类的原则和功能..... (44)
- 第四节 职位分类的依据..... (47)
- 第五节 职位分类的步骤和方法..... (50)
- 第六节 机关工作岗位责任制..... (54)

第四章 任用

- 第一节 任用的意义..... (56)
- 第二节 任用的原则..... (58)
- 第三节 任用方式..... (63)
- 第四节 选拔任用领导干部的程序..... (67)
- 第五节 新工作人员的录用..... (69)
- 第六节 免职..... (72)

第五章 考试

- 第一节 考任制的产生及其发展..... (74)
- 第二节 考试的意义..... (76)

第三节	考试的类别	(78)
-----	-------	------

第四节	考试的原则、内容和方法	(83)
-----	-------------	------

第五节	考试的科学性	(85)
-----	--------	------

第六节	应试人数与录用人数之间的合理比例	(86)
-----	------------------	------

第六章 考核

第一节	人事考核的意义	(88)
-----	---------	------

第二节	人事考核的基本原则	(91)
-----	-----------	------

第三节	人事考核的内容	(94)
-----	---------	------

第四节	人事考核的类别以及考核结果的表达方式	(97)
-----	--------------------	------

第五节	人事考核的方法	(100)
-----	---------	-------

第六节	人事考核中的几种错误倾向及其预防措施	(103)
-----	--------------------	-------

第七章 奖励与惩罚

第一节	奖惩的机制与功能	(106)
-----	----------	-------

第二节	奖惩的原则	(109)
-----	-------	-------

第三节	奖惩的条件、形式和实施办法	(113)
-----	---------------	-------

第四节	奖惩的程序	(116)
-----	-------	-------

第八章 晋升与降职

第一节	晋升的含义与功能	(119)
-----	----------	-------

第二节	晋升的种类	(121)
-----	-------	-------

第三节	影响晋升的因素	(123)
-----	---------	-------

第四节	选拔晋升者的方法	(126)
-----	----------	-------

第五节	降职	(127)
-----	----	-------

第九章 培训

第一节	培训的必要性	(128)
-----	--------	-------

第二节	培训的原则	(132)
-----	-------	-------

第三节	培训的渠道、层次和形式	(135)
-----	-------------	-------

第四节	改进培训工作的措施	(139)
-----	-----------	-------

第十章 人才流动

第一节	人才的概念与人才的类别	(141)
-----	-------------	-------

第二节	人才流动的必要性·····	(144)
第三节	人才流动应遵循的原则·····	(147)
第四节	人才流动的类型和方式·····	(150)
第十一章	工资	
第一节	工资的概念·····	(152)
第二节	工资的职能·····	(153)
第三节	工资形式·····	(156)
第四节	工资的结构·····	(158)
第五节	工资水平·····	(163)
第六节	工资差别·····	(170)
第七节	国家机关和事业单位工作人员的工资制度·····	(172)
第十二章	保险与福利	
第一节	劳动保险的概念及历史沿革·····	(175)
第二节	劳动保险的性质和作用·····	(177)
第三节	我国现行的劳动保险制度·····	(178)
第四节	福利的概念·····	(180)
第五节	福利的性质和分配原则·····	(182)
第六节	福利基金的提取和使用·····	(183)
第十三章	退休、离休和退职	
第一节	退休、离休和退职的意义·····	(185)
第二节	退休·····	(187)
第三节	离休·····	(188)
第四节	退职·····	(190)
第五节	做好离休、退休、退职干部的服务管理工作·····	(191)
第十四章	领导	
第一节	领导者的功能·····	(193)
第二节	领导者的素质·····	(195)
第三节	个人领导与集体领导·····	(199)
第四节	领导班子的结构·····	(203)

第五节	决定领导行为的因素·····	(209)
第六节	领导方法·····	(216)
第十五章	人才预测	
第一节	人才预测的重要意义·····	(223)
第二节	人才预测工作的研究对象和任务·····	(225)
第三节	人才预测的步骤·····	(229)
第四节	人才预测的方法·····	(233)
第十六章	人事心理	
第一节	人事管理的心理机制·····	(244)
第二节	人事管理中的心理学应用·····	(247)
第十七章	人事管理现代化	
第一节	人事管理现代化的概念·····	(256)
第二节	人事管理现代化的标志·····	(258)
第三节	人事管理的几种现代方法·····	(263)
第十八章	人事统计	
第一节	人事统计的概念·····	(268)
第二节	人事统计的意义·····	(269)
第三节	人事统计的特点和要求·····	(271)
第四节	人事统计的主要指标及其内容·····	(273)
第五节	人事统计工作的程序和统计方法的运用·····	(277)

第一章 绪 论

第一节 人事管理的含义

一、“人事”的含义

“人事”一词，在我国古已有之。在不同的场合，它有着不同的含义。我国1979年版的《辞海》对“人事”一词作如下解释：

①人情事理；人世间的事情。如：不懂人事。《史记·太史公自序》：“夫《春秋》，上明三王之道，下辨人事之纪。”杜甫《小至》诗：“天时人事日相催，冬至阳生春又来。”

②人为之事；人力。《孟子·告子上》：“今夫稊麦……虽有不同，则地有肥饶，雨露之养，人事之不齐也。”《六韬·农器》：“战攻守御之具，尽在人事。”

③旧指交际酬应之事；也指送人的礼物。《后汉书·黄琬传》：“时权富子弟，多以人事得举。”白居易《论于頔裴均状》：“窃见外使入奏，不问贤愚，皆欲仰希圣恩，傍结权贵，上须进奉，下须人事。”

④指男女关系。《红楼梦》第六回：“〔袭人〕近来也渐省人事。”

⑤特指机关团体内部工作人员的录用、培养、调配和奖惩等工作事宜。

由此看来，在人类社会生活中，许多与人有关的事情，都可以称为“人事”。从管理学的角度来看，“人事”是指社会劳动过程中人与人、人与组织、人与事（工作）之间的相互关系。也就是说，它大体近似上述第⑤种含义。

二、西方国家人事管理的含义

人事管理 (Personnel Administration 或 Personnel Management) 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(特别是产业革命)以后,随着资本主义工商业的大量出现,企业的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。不过,当时不叫人事管理,而叫劳动管理 (Labour Management), 主要涉及对工人的工资和其他劳动条件的管理。以后,逐步扩大到雇佣管理 (Employment Management) 和工业关系 (Industrial Relations) 管理。本世纪二十年代前后,人事管理(或人事劳动管理)的内容不断扩大和完备,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。

随着企业人事管理的迅速发展,英美等国相继把企业人事管理的某些制度和方法“嫁接”于政府行政机构的文官管理。

这样,西方国家的人事管理,在广义上,是指对各类机构和组织中的各种工作人员所进行的录用、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,又有两种含义:其一是指对政府行政机关工作人员(即文官)的上述管理活动;其二是指对企业职工的上述管理活动。

为了表示区别,人们往往把后者明确地称之为企业人事管理或企业人事劳动管理,而把对政府行政机关工作人员的管理称之为人事行政管理。本书在涉及国外的人事管理时,除个别注明者外,一般是指对政府行政机关工作人员的管理。

上述两种含义的人事管理,由于用人单位不同,各自管理的人员对象不同,因此,它们在用人条件、选拔标准、考核方法、奖励惩罚、工资福利等方面的具体做法也不尽相同。尽管如此,它们却有一个最重要的共同点,即都是以从事社会劳动的“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,这两种不同含义的人事管理所遵循

的许多基本原理，是相同或近似的。

三、我国人事管理的含义

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。但在管理的对象方面，同西方国家的文官不同，它是指对国家工作人员（国家干部）的管理。在我国，人事管理也叫干部管理。干部一词，源于法语（cadre），意思是框架、军官、高级管理人员等。后来，这一名词被许多国家采用，一般通指军政官员、社会团体和企业事业首脑等。我国现有的国家工作人员包括党政机关、群众组织、人民团体内办事员以上的工作人员以及国家事业、企业单位的管理人员和专业技术人员。^①按照干部的工作性质和基本职能，我国的干部大体可以划分为以下六类：

1. 行政干部：主要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职能部门和派出机构以及公安、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、妇联以及各种学会、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：主要指专门从事科研、技术、卫生、文化、教育、艺术、新闻、出版、翻译、会计、统计等专业技术工作的干部。

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

^①在本书中，“国家工作人员”和“干部”这两个概念的含义是相同的。以往，我国的社会劳动者被划分为“干部”和“工人”两大类。看来，我们应尽快完成科学的“职位分类”，并使之法制化。

管干部和专职的业务行政管理干部。

我国以上六类干部的总数达二千多万人。严格来说，上述六类干部并不都属于人事管理部门的管理对象。例如，党的工作干部由党的组织部门直接管理，军队干部由军队的有关部门管理。目前，我国人事管理部门的管理对象，主要是上述六类干部中的行政干部、人民团体干部、专业技术干部和业务行政管理干部。我国的人事管理，就是指对以上几类干部的吸收录用、选拔培训、调配交流、升降任免、考核奖惩、工资福利、退职退休以及大中专毕业生的分配、军队转业干部的安置等管理活动。

由上可以看出，目前在我国，干部的范围，是十分广泛的。导致这种情况的原因，主要有以下两点：

第一，受苏联管理体制的影响。1953年版的《苏联大百科全书》对干部的解释是：“党的、苏维埃的、经济的、工会的、共青团的和其他组织中主要的、固定的、受过训练的工作人员、科学、文化、军队和国民经济所有部门中受过训练的主要专业人员。”该书1973年版对“干部”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。广义地说，即指全部固定工作者。2. 国家武装力量中，指服役时期内的指挥人员和一般成员。”以上两种解释，时隔20年，但含义基本一致。干部一词在我国含义与苏联（以及东欧国家）的含义大体上是相同的。这种解释主要是表明干部与工人、农民的分工。

第二，基本上沿用了我国新民主主义革命时期的“干部”含义。在新民主主义革命时期，干部是指在中国共产党的领导下，从事公开或秘密的政治、经济、文化、教育等方面的工作人员以及人民军队中排级以上军政工作人员。全国解放以后，基本上继续沿用了这一“干部”概念，只是“干部”的范围有所扩大而已。

建国以来，我国的干部管理体制几经局部性的变化。但是，

由于社会经济管理体制未作根本性的改革，因而干部管理体制也不可能作根本性的改革。党的十一届三中全会以来，随着全国工作重点的转移和经济管理体制改革的日益深入，我国的干部管理体制，也必须作相应的改革。政府人事管理部门应本着“管少、管活、管好”的原则，把原来属于自己的一部分人事管理权下放给企业和事业单位，改变以往“管事的不管人，管人的不管事”的不合理现象，真正把管事与管人紧密地结合起来，更好地选拔、培养和使用干部。

第二节 人事管理的地位和作用

众所周知，世界上的任何事情都要靠人去做。因此，只有用人得当，充分地调动人的积极性和发挥人的聪明才智，才能取得良好的效果。也就是说，只有通过对人的合理管理，才有可能实现对事和物的合理管理。这个道理，小至管理一个班组，大至管理一个国家，都是普遍适用的。就这一意义而言，可以说，人事管理是一个国家或一个组织（单位）中最重要的管理活动。正是由于这一根本原因，古今中外的统治者，没有不重视人事管理的。一个国家、一项事业的兴衰成败，很大程度上取决于人事管理的水平。人事管理的重要性，随着社会生产力和科学技术的发展而不断增长。

在现代社会中，不论是对国家机关的管理，还是对企业、事业的管理，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。当今世界，国家与国家之间的经济竞争，主要是科学技术和科学水平的竞争，而科学技术和科学水平的竞争，实质上又是开发人才智力资源的竞争，也可以说是人事管理水平的竞争。这种客观形势，对人事管理提出了越来越高的要求。与以往相比，人事管理在国家的管理体制中，处于特殊重要的地位，发挥着特殊重要的作用。

一、人事管理是国家政权建设的重要组成部分， 是国家行政管理的核心和关键

自从人类社会产生了阶级和国家以后，随着国家政权的建立，也产生了相应的人事管理制度。人事制度作为国家政治制度的一部分，是统治阶级实现其意志的重要手段。任何一个国家的统治阶级，为了巩固本阶级的统治，为了维护本阶级的利益，都必然按照本阶级的意志制定和推行政治、经济、军事的路线、方针和政策。而一切政治、经济、军事的路线、方针和政策的制定和推行，首先需要解决用什么人和如何用人的问题。为此，任何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员安排到国家机关的各个重要岗位上。资产阶级是这样做的，无产阶级也必须这样做。例如，我国就实行党管干部的原则。按照这一原则，党负责制订有关干部工作的路线、方针和政策，并掌管高层次领导班子的建设。

人事管理是国家行政管理的核心和关键。自古以来，人事就是行政之本，“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，隋唐以后演变为吏、户、礼、兵、刑、工六部。其中，主管官吏任免进退的天官和吏部，始终位于六官或六部之首。我国宋朝的政治家和改革家王安石曾把教育、培养、选拔、任用人才作为基本国策，以推行新法。由此可见，我国封建统治阶级中的一些有识之士，对人事管理问题是高度重视的。我国几千年的历史证明：吏治清明还是腐败，这是历代封建王朝兴盛或衰亡的首要标志。凡是吏治清明、选贤任能的政权，一般都比较稳固；凡吏治腐败、奸臣当道的政权，大都摇摇欲坠。

在资本主义国家里，资产阶级为了有效地进行统治，也把人才的选拔和使用作为国家行政管理成败的关键。德国社会学家、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其所著《联邦文官制度》一书的序言中也说：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实际推行。可见，人事管理在资本主义国家行政管理中，是非常受重视的。

在社会主义国家，人事管理的对象是国家干部，其范围比资本主义国家文官的范围要大得多。社会主义国家的干部，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。毛泽东同志说：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”（《毛泽东选集》合订本第492页）

当前，科学技术的迅速发展，使国家行政管理日益复杂，管理范围越来越广，职能越来越多，分工越来越细。为了解决这些问题，除了适当增设机构和增加人员以外，最根本的出路，在于选好人才，用好人才，处理好人与事之间的关系。这样，不但可以节省人力、财力、物力，而且还能提高行政管理的效率。实践表明：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，就可收事半功倍之效；反之，如果选人、用人不当，则必然导致事倍功半的后果。

二、人事管理对经济和社会的发展具有重要作用

马克思主义认为，生产力的进步是推动经济和社会向前发展的基本动力，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，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，也就不可能实现预期的目的。英国著名的管理学家罗杰·福尔克认为：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”。（罗杰·福尔克《漫谈企业管理》第4页）的确，人事管理与其他管理相比较，具有更加重要的作用。历史实践还表明：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，能够调动工作人员的积极性和创造性，加速经济和社会的发展；而落后、保守的人事管理，则会束缚工作人员的积极性和创造性，阻碍经济和社会的发展。这是一条被历史所证明了的客观规律。

对于人事管理的这种重要作用，我们的前人曾经提出过一些很精辟的见解。例如，孙中山先生在《上李鸿章书》中把“人尽其才”列于“地尽其利、物尽其用、货畅其流”之首，并指出：“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。其三者不失其序，则人尽其才矣。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》第2～3页）

日本经济的崛起过程，有力地证明了人的因素在经济发展中具有至关重要的意义。众所周知，日本是一个国土狭窄、自然资源极度缺乏、而人口众多的岛国。日本真正充足的资源，就是人力资源。第二次世界大战以后，日本之所以能在较短的时间里一跃而成为世界第三位的经济强国，其根本原因，全在于它对人力资源的充分开发和利用。对人事管理的高度重视，既是日本经济成功的主要秘诀，也是日本与其他资本主义国家在管理上的主要优势。

在我国，生产资料的公有制为生产力的发展开辟了广阔的道路。但要实现生产力的巨大发展，仅有先进的公有制还不够，还必须要有与公有制相适应的现代化的管理体制和管理方法。正如列宁所指出的，要使社会主义制度的优越性得到充分发挥，关键在于是否会管理。我国的实践也证明，人事管理是否适应社会主义经济发展的规律，对社会主义现代化建设能否顺利进行有着重大的影响。正因为这样，在我国的经济体制改革中，人事制度的改革具有特殊重要的意义。邓小平同志指出：“各个部门、各条战线的改革都直接或间接地同人事制度的改革联系在一起，它们之间互为条件、互相促进。经济体制的改革，教育、工资制度的改革，都必然要求改革人事制度；人事制度不改革，其他制度改革