



行政管理学丛书

● 主编：徐继舜 袁德君

● 辽宁人民出版社

现代人事行政学

现代人事行政学

主 编 徐继舜 袁德君

副主编 娄成武 佟志武

孙成也

辽宁人民出版社

1990年·沈阳

现代人事行政学

Xian dai Ren shi Xing zheng xue

徐继舜 袁德君 主编

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市和平区北一马路108号)

沈阳606所印刷厂印刷

字数: 229800 开本: 787×1092 1/32 印张: 10.5

印数: 1—5000

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

责任编辑: 王丽竹

版式设计: 任 和

封面设计: 赵多良

责任校对: 张富娟刘亚杰

ISBN 7-205-01598-7/D·302(ZF)

登记号: (辽)第1号(定价: 4.30元)

前 言

《现代人事行政学》一书，是为了适应我国目前学习研究行政学的高潮，由辽宁省行政管理学丛书编委会组织本省部分专家、学者和具有一定实际工作经验的同志集体编写而成。

全书以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以党的基本路线为指针，坚持贯彻理论联系实际的原则，注意吸收了近年来国内有关这门学科的优秀研究成果，系统地阐述了现代人事行政管理的基本理论和知识，并且适当地介绍了我国古代和西方人事行政管理的经验和方法。在内容结构上力求系统全面、合理严谨。该书是辽宁省行政管理学专业函授大学的指定教材，同时也适合于各大专院校、电大、干部培训、自学考试或其它专业教学单位等行政管理学教学选用，也可供从事人事行政实际工作和科研人员阅读参考。

参加本书编写的有：姜成武（第一章）、李瑛（第二章）、袁德君（第三章）、刘细芷（第四章）、崔孝政（第五章）、仇黎明、张连波（第六章）、周尊安（第七章）、赵日晨、周尊安（第八章）、佟志武（第九章）、佟仁良（第十章）、黄丽华（第十一章）、王佩平、宋超（第十二章）、周志（第十三章）、孙成也（第十四章）、石云明（第十五章）。全书由中国行政管理学会理事袁德君、辽宁省行政管理学教学研究会副理事长、省委党校副校长徐继舜同志修改审定，姜成

武、佟志武、孙成也、张连波参加了部分统稿工作。在该书的编写过程中还得到了中共辽宁省委党校、大连经济管理干部学院领导同志的大力支持和关怀，一并表示诚挚的谢意。由于这门学科在我国还处于重设和开拓阶段，加上我们理论水平和实际工作经验的限制，时间仓促，错误和疏漏在所难免，恳请专家、学者、同行及广大读者批评指正。

徐继舜 袁德君

1990年4月于沈阳

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路，扩大视野，积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性、时代性、针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈地努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管

理, 机关行政管理与办公现代化, 行政领导学, 行政决策学, 行政监察, 人事行政, 现代公共关系学, 行政管理心理学, 现代管理哲学, 行政能力开发, 中国行政管理史, 外国行政管理史, 政治学, 行政组织学, 调查研究理论与方法, 决策实例分析等。显然, 这是一项专业配套的系统工程, 可见, 编委会给自己提出的任务不轻, 而且, 可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致, 即编书者也是教书者”的原则, 应该说, 这对教学本身具有积极意义, 同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识, 在编写工作中狠下功夫, 使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别, 即使已有同类内容和性质的版本, 也可以取长补短, 后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是: “政府行政管理必须讲科学、求效率、守法制、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在, 我们正面临改革的继续深化, 其中就有举足轻重的行政管理改革。因此, 在行政管理学研究中, 一定要坚持理论联系实际的原则, 既要在理论上有所创新和突破, 又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上, 任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说, 就是要力求学以致用, 学能致用, 不尚空谈, 不可空谈, 要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系, 从而也需要与此相适应的行政管理学

研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：

“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸耳听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直至整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然笔命，略抒所感，以求正于广大读者。

一九八九年三月于中山大学

目 录

前言

第一章 绪论	(1)
第一节 人事行政的基本概念	(2)
一、人事行政学基本概念	(2)
二、人事行政学的目的	(8)
三、人事行政学是一门新兴学科	(11)
第二节 人事行政的地位和作用	(13)
一、人事行政是国家政权建设的关键	(13)
二、人事行政是促进生产力发展的最积极因素	(15)
三、人事行政是培养人才、深入开发人才资源的有效途径	(15)
第三节 人事行政学的研究方法	(17)
一、系统研究法	(18)
二、比较研究法	(18)
三、统计分析法	(18)
四、心理学方法	(19)
五、定量描述法	(19)
第二章 人事行政的发展	(20)
第一节 中国古代人事行政沿革	(20)
一、中国古代选官制度的发展	(20)
二、考核制度的发展	(22)
三、人事行政监察制度的形成与发展	(23)

四、其他人事行政制度的演变	(24)
五、中国古代人事行政制度特点	(25)
第二节 西方人事行政制度的发展	(26)
一、英国人事行政制度的确立与发展	(26)
二、美国人事行政制度的改革	(27)
三、日本人事行政制度的演变	(28)
第三节 我国现行人事行政制度的特征与政策	(29)
一、新中国人事行政制度的演变	(29)
二、我国人事行政的特点	(30)
三、现行人事行政制度的弊端	(32)
四、建立具有中国特色人事行政制度的意义和方向	(33)
第四节 当代人事行政发展的趋势	(36)
一、人事行政管理的公开化	(36)
二、人事行政管理的科学化、现代化	(37)
三、人事行政管理法制化	(38)
四、录用形式多样化	(38)
五、考核办法的定量化	(39)
六、职业培训终身化	(40)
第三章 职位分类	(42)
第一节 职位分类的概念	(42)
一、职位分类的含义	(42)
二、职位分类相关的几个概念	(46)
第二节 职位分类历史沿革	(48)
一、职位分类的由来	(48)
二、职位分类产生的原因	(49)
三、职位分类的发展	(51)
第三节 职位分类的功能	(53)
一、人事行政管理的科学基础	(54)

二、为国家机关工作人员的选任提供客观标准	(54)
三、制定合理工资制度的依据	(55)
四、为考核提供了科学公平的尺码	(55)
五、为工作人员培训提供了明确的目标	(55)
六、明确升迁调转的方向和范围	(56)
七、有利于行政组织机构精简	(56)
八、为制定行政预算提供可靠依据	(57)
第四节 职位分类的步骤与方法	(58)
一、职位分类的原则	(58)
二、职位分类的步骤和方法	(59)
第五节 建立具有中国特色的职位分类	(67)
一、实行职位分类是我国人事制度改革的客观要求	(67)
二、我国实行职位分类的构想	(69)
第四章 选拔任用	(71)
第一节 选拔任用的地位和作用	(71)
一、选拔任用的含义	(71)
二、选拔任用的地位和作用	(72)
第二节 选拔任用的标准和原则	(75)
一、德才兼备、任人唯贤的原则	(75)
二、因事择人、适才适位的原则	(76)
三、公开、平等、竞争、择优的原则	(77)
四、资格条件及回避原则	(78)
第三节 选拔任用的方式和程序	(80)
一、选拔任用的方式	(80)
二、选拔任用的程序	(84)
第四节 考试任用的特点和方法	(86)
一、考试的特点	(86)
二、考试的方法、内容和程序	(88)

三、考试机构	(91)
第五节 西方国家选拔任用制度的概况及其发展 的趋势	(92)
第五章 考核	(95)
第一节 考核在人事行政管理中的地位和作用	(95)
一、考核是发现人才的重要途径	(95)
二、考核是知人善任的主要依据	(97)
三、考核是提高行政工作效率的有效措施	(98)
四、考核是完善和健全人事制度的基础	(99)
第二节 考核的基本原则和目标	(100)
一、考核原则	(100)
二、考核目标	(102)
第三节 考核内容与方法	(103)
一、考核内容	(103)
二、考核方法	(105)
第四节 考核的种类或类型	(107)
一、平时考核与定期考核	(107)
二、单项考核与全面考核	(108)
三、任前考核与使用考核	(108)
四、公开考核与推荐考核	(109)
第五节 中国古代和西方考核制度简介	(109)
一、中国古代的考核制度	(109)
二、西方国家的考核制度	(111)
第六章 培训	(113)
第一节 培训的意义	(113)
一、培训的含义	(113)
二、培训的意义	(114)

第二节 培训的基本原则	(117)
一、“德才兼备”的原则	(118)
二、培训和使用相一致的原则	(118)
三、全员培训与重点提高相结合的原则	(119)
四、文化知识教育与专业技术教育相结合的原则	(120)
五、理论联系实际的原则	(121)
六、“三个面向”的原则	(122)
第三节 培训的内容与形式	(123)
一、培训的基本任务	(123)
二、培训的形式	(124)
第四节 中国古代和西方培训制度简介	(126)
一、我国古代的培训制度	(126)
二、西方国家培训制度的特点	(128)
第七章 晋升	(130)
第一节 晋升的含义与功能	(130)
一、晋升的含义	(130)
二、晋升的功能	(131)
第二节 晋升的条件	(133)
一、德才兼备	(133)
二、具备规定的资历和身体素质	(134)
三、具备要求的组织领导能力	(135)
四、应注意的两个问题	(136)
第三节 晋升的类型与原则	(136)
一、晋升的类型	(136)
二、晋升的原则	(139)
三、晋升制度实施的观念转变	(141)
第四节 晋升的程序	(143)
一、晋升职位的提出	(143)

二、晋升对象的确定	(143)
三、晋升对象的考试	(144)
四、晋升对象的考核	(144)
第五节 中国古代和西方晋升制度简介	(145)
一、中国古代晋升制度	(145)
二、西方国家晋升制度	(147)
第八章 转任	(149)
第一节 转任的概念	(149)
一、转任的含义	(149)
二、转任与调任的区别	(150)
三、转任与交流的区别	(151)
四、转任与流动的区别	(151)
五、转任与岗位转换的区别	(152)
第二节 转任的意义和条件	(152)
一、转任的意义	(152)
二、转任的条件	(154)
三、转任的对象和范围	(155)
第三节 转任的基本原则	(156)
一、坚持严格按照编制员额和职位结构进行转任	(156)
二、坚持计划调节与自由选择相结合	(156)
三、坚持合理转任与相对稳定相统一的原则	(157)
四、坚持从工作需要出发，又要注意解决个人的实际问题	(158)
五、坚持利益保障原则，使其转任者的级别、待遇不能降低	(158)
六、坚持回避原则，以使工作人员放开手脚，开拓性地工作	(159)
第四节 转任的程序和方法	(159)

一、转任的程序	(159)
二、转任的方法	(162)
三、转任工作中应注意的问题	(164)
第五节 中国古代和西方转任制度简介	(166)
一、中国古代的转任制度	(166)
二、西方国家的转任制度	(167)
第九章 奖惩	(169)
第一节 奖惩的功能与意义	(169)
一、奖惩的含义	(169)
二、奖惩的功能和意义	(170)
三、奖惩的理论基础	(170)
第二节 奖惩的原则	(173)
一、奖惩的一般原则	(173)
二、奖励的具体原则	(175)
三、惩罚的具体原则	(176)
第三节 奖惩的形式与特点	(178)
一、奖惩的范围和对象	(178)
二、奖惩的形式与特点	(179)
三、奖惩形式使用应注意的几个问题	(180)
第四节 奖惩的条件与方法	(181)
一、奖惩的依据和条件	(181)
二、奖惩的程序和方法	(182)
三、奖惩的时机	(183)
四、实施奖惩应注意的几个具体问题	(184)
第五节 中国古代和西方国家奖惩制度简介	(186)
一、中国古代的奖惩制度	(186)
二、西方国家的奖惩制度	(187)
第十章 工资	(189)

第一节 工资的概述	(198)
一、工资的含义	(198)
二、社会主义工资的性质	(190)
三、建国以来工资制度的演变	(192)
第二节 工资的基本职能与形式	(194)
一、社会主义初级阶段工资的基本职能	(194)
二、工资的基本形式	(197)
第三节 工资的结构与标准	(199)
一、现行国家机关工资结构的组成	(199)
二、现行国家机关工资标准	(200)
第四节 国家机关工作人员工资改革的基本趋势	(202)
一、现行工资制度的利弊分析	(202)
二、对国家机关工作人员工资度改革的初步探讨	(203)
第五节 中国古代工资福利和抚恤制度简介	(205)
一、中国古代的酬劳制度	(205)
二、我国抚恤制度介绍	(206)
第十一章 离退休和退职	(210)
第一节 离退休与退职的概念和意义	(210)
一、离退休和退职的概念	(210)
二、建立离退休和退职制度的意义	(211)
第二节 离退休和退职的形式、程序和方法	(213)
一、离退休和退职的形式	(214)
二、离退休、退职的对象和条件	(213)
三、退职的对象和条件	(216)
四、离退休和退职的程序和方法	(217)
五、离退休和退职后的待遇	(217)
六、离退休和退职人员的管理	(221)

第三节 中国古代和西方退休制度简介.....	(222)
一、中国古代退休制度简介.....	(222)
二、西方国家退休制度简介.....	(225)
第十二章 人事行政法规.....	(227)
第一节 人事行政管理法规的概念与作用.....	(227)
一、人事行政管理法规的概念.....	(227)
二、人事行政管理法规的作用.....	(232)
第二节 人事行政管理法规的制定与实施.....	(234)
一、人事行政管理法规的制度.....	(234)
二、人事行政管理法规的实施.....	(237)
第三节 加强我国人事行政管理法规建设.....	(240)
一、目前我国人事行政管理法规建设概况.....	(240)
二、加强我国的人事行政管理法规建设.....	(242)
第四节 中国古代及西方人事行政法规简介.....	(245)
一、中国古代的人事行政管理法规.....	(245)
二、西方国家的人事行政管理法规.....	(248)
第十三章 人事行政监督.....	(250)
第一节 人事行政监督的地位和作用.....	(250)
一、人事行政监督的含义.....	(250)
二、人事行政监督的地位和作用.....	(251)
三、我国人事行政监督制度的沿革.....	(252)
四、恢复人事行政监督制度的现实意义.....	(254)
第二节 人事行政监督的基本原则.....	(257)
一、独立监督的原则.....	(257)
二、实事求是的原则.....	(257)
三、秉公执法的原则.....	(258)
四、惩处与思想教育相结合的原则.....	(258)