



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

人事行政学

李德志 主编

5.2-43



高 等 教 育 出 版 社
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪 课程教材
Textbook Series for 21st Century

人事行政学

李德志 主编

柏维春 王育林

参编

李 靖 左振哲 宋 艳



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果,是面向 21 世纪课程教材。本书以国家行政机关人事管理的理论与实践为研究对象,上篇阐述了人事行政基本理论的缘起及其发展动态;中篇按照人事管理的六个机制完整地阐述了中国现行的国家公务员制度(含中国内地和港、澳、台地区);下篇对几个主要资本主义国家的公务员制度作了述评。宏观上注重把握现代人事管理的基本框架,微观上阐明了人事管理具体环节相互之间的逻辑联系,有助于人们加深对人事行政学或国家公务员制度的了解和认识,对我国公务员制度的进一步发展和完善,也具有一定意义。

本书可作为高等院校政治学专业的教科书,也可供行政学、法学等专业使用和社会读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

人事行政学/李德志主编. —北京:高等教育出版社,
2001.12

ISBN 7-04-010199-8

I. 人… II. 李… III. ①国家行政机关—人事管理—高等学校—教材②公务员制度—高等学校—教材
IV. D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 050278 号

人事行政学
李德志 主编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

电 话 010-64054588

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

邮政编码 100009

传 真 010-64014048

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京民族印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 18.5

字 数 340 000

版 次 2001 年 12 月第 1 版

印 次 2001 年 12 月第 1 次印刷

定 价 15.90 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

序

王惠岩

人事行政学是研究国家行政机关人事管理的科学,通常也称其为国家公务员制度。人们常说:事在人为,物在人管,财在人用。国家行政机关要办好事、管好物、理好财,首先要做好国家公务员自身的管理。正人先正己,只有建立一套行之有效的规范国家公务员的人事管理制度,国家行政机关的效率和效能才会得到明显提高。因此,百余年来,各国都在不断发展和完善本国的人事行政学或国家公务员制度。有关这方面的著述也是硕果累累。许多蜚声世界的大学都将人事行政学或国家公务员制度作为其公共行政管理的核心课程。

当然,随着时代的变迁,人事行政学或国家公务员制度的内容也在发生变化。在资本主义自由竞争时代,国家行政机关的职能多处于外抗强权、内维秩序的消极防范状态(有人形象地将此时的政府称之为“守夜人”或“守夜警察”),国家公务员执行公务主要凭借手中握有的权力。随着社会的发展进步,国家行政机关的职能愈来愈多地转向发展经济、开发资源、繁荣文化等建设性的事业,国家公务员执行公务仅凭手中的权力已显不够,他们还必须拥有相关的专业知识和较强的能力。不同时代的国家公务员素质的不同,所要求的人事管理制度也不同。百余年来,有关人事行政学或国家公务员制度的著述之所以层出不穷,其源盖出于此。

我国自决定实施国家公务员制度以来,全国各地出版了大量有关这方面的书籍,内容涉及世界诸多国家的公务员制度和公务员管理的各个环节。这些成果的问世,标志着我国人事行政学的研究步入一个新的阶段,也是我国行政机关人事管理走向法制化的开端。

近年来,随着《国家公务员暂行条例》的全面实施,我国行政机关的人事管理制度在实践中也得到充分发展,诸如公务员的录用、考核、工资、保险、福利、退休等管理环节已在全国广泛推行。国家公务员人事管理的实践反过来又促进了人事行政学理论研究的进一步深入。在此基础上,我国一些大学的行政管理专业将人事行政学或国家公务员制度列入本科教学的主干课程,并相继出版了一些

教材。

由吉林大学行政学院李德志教授主编的这本《人事行政学》是经多年学术研究和教学实践所取得的成果,与其他同类著述相比,该书具有一定的新意。

其一,该书将国家行政机关的人事管理的方式和方法同其理论渊源联系在一起。多数有关人事行政学或国家公务员制度的书籍主要是阐述国家行政机关人事管理的具体的方式和方法,突出其操作性。对于为什么采用这样的管理方式和方法、其理论依据是什么则很少阐释。本书的撰写弥补了这一缺憾。它不仅逐一地写明了国家行政机关人事管理的各个具体环节,而且以相当的篇幅论述了人事管理的理论渊源及其发展的脉络,使人事行政学更体现出其作为“学”的这一方面。

其二,本书完整地阐述了中国现行的国家公务员制度(包括中国内地、香港和澳门特别行政区、台湾地区的公务员制度)。这样的写法可以使人更加清楚地了解,在“一国两制”的前提下,中国内地、香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区公务员制度的基本状况及其各自的特点,从而便于人们对其作出比较,也利于相互之间的学习和借鉴。

其三,本书对中国内地国家公务员制度的写作,采取了与众不同的布局结构。在所见到的同类著述中,凡述及中国内地国家公务员制度时,都是按照义务、权利、分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资、保险、福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理机构的顺序逐一撰写。这样的写作布局固然可以清晰地勾勒出公务员从录用直至退休的各个人事管理环节,但是它没能反映出这些人事管理环节的内在逻辑联系。实际上,作为现代的人事管理,不论其设立多少个环节,都离不开一些固定的机制,即:科学的分类机制、激励竞争机制、严格的约束机制、完整的保障机制、新陈代谢机制和严密的法律机制。

本书的写作布局正是以这6个机制为核心而展开的。科学的分类机制写的是职位分类;激励竞争机制写的是录用、考核、奖励、职务升降、职务任免等环节;严格的约束机制写的是义务、纪律、回避等环节;完整的保障机制写的是权利、工资保险福利、培训、申诉控告等环节;新陈代谢机制写的是交流、辞职、辞退、退休等环节;严密的法律机制写的是公务员的总法规、子法规和具体实施细则等。这样的撰写体例使人不仅可以把握现代人事管理的基本架构,而且还可以认清各个具体人事管理环节相互之间的内在的逻辑联系。

其四,本书对几个主要资本主义国家公务员制度的撰写恪守客观简明、重点突出的原则,使人对书中所写的国家公务员制度的特点能够一目了然,也便于我们从中得到借鉴。本书专辟一章重点介绍了新加坡公务员制度中廉政约束方面的内容,这对我们国家反腐倡廉自有其非比寻常的意义。

其五,本书的撰写,固然借鉴和参考了大量已发表的同类著述,但是更重要的是坚持以法为本,即以相关国家公务员的法规为写作依据。作者尽其所能地搜集和运用了有关国家公务员制度方面的法律和法规,使本书的内容具备了坚实的法律基础。

总之,本书的问世从新的角度丰富了人们对人事行政学或国家公务员制度的了解和认识。这对本学科的发展,对提高教学质量,乃至对我国公务员制度的进一步发展完善,都具有一定的意义。特写此序。

目 录

上篇 人事行政学概论

第一章 企业人事管理对人事行政的影响与人事行政的概念	3
第二章 人事行政的演变与作用	7
第一节 人事行政的产生与发展	7
第二节 各国人事行政的共性与特殊性	10
第三节 国家公务员制度的作用	14
第三章 人事行政的理论依据及实践	16
第一节 人事行政的理论渊源	16
第二节 管理学理论在人事行政学中的具体运用	26
第四章 国家公务员	31
第一节 国家公务员的概念、范围及分类	31
第二节 国家公务员行为规范概述	33
第三节 国家公务员行为规范的基本范畴	36

中篇 中国公务员制度

中国内地公务员制度

第五章 内地公务员制度的建立	47
第一节 内地公务员制度建立的背景	47
第二节 中国公务员制度的确立	49
第六章 国家公务员制度的职位分类机制	51
第一节 职位分类概述	51
第二节 中国行政机关职位分类的实施	53
第七章 国家公务员制度的激励竞争机制	55
第一节 录用	55
第二节 奖励	59
第三节 职务升降与任免	60
第四节 考核	63
第八章 国家公务员制度的勤政廉政约束机制	67

第一节 反腐倡廉概述·····	67
第二节 国家公务员的义务·····	69
第三节 国家公务员的纪律·····	70
第四节 国家公务员的回避·····	72
第九章 国家公务员制度的保障机制 ·····	75
第一节 国家公务员的权利保障·····	75
第二节 国家公务员的物质财富保障:工资、社会保险、福利待遇·····	76
第三节 国家公务员的精神财富保障:培训·····	81
第四节 国家公务员的法律保障渠道:申诉、控告·····	84
第十章 国家公务员制度的新陈代谢机制 ·····	87
第一节 国家公务员的交流·····	87
第二节 国家公务员的辞职辞退·····	88
第三节 国家公务员退休·····	91
第十一章 国家公务员制度的法律机制与管理机制 ·····	93
香港特别行政区公务员制度	
第十二章 港英时期的公务员制度 ·····	96
第一节 港英时期公务员制度的建立与发展·····	96
第二节 香港公务员的范围与分类·····	99
第十三章 香港特别行政区公务员制度的主要内容 ·····	101
第一节 香港公务员的聘用·····	101
第二节 香港公务员的表现评核·····	103
第三节 香港公务员的晋升制度·····	105
第四节 香港公务员的奖惩制度·····	106
第五节 香港公务员的薪俸及服务条件·····	107
第六节 香港公务员的培训制度·····	109
第七节 香港公务员的廉政制度·····	112
第八节 香港员工关系·····	113
第十四章 香港特别行政区公务员制度的基本特点 ·····	115
澳门特别行政区公务员制度	
第十五章 澳门特别行政区公务员制度概述 ·····	119
第一节 澳门公务员制度的历史沿革·····	119
第二节 澳门公务员概况·····	121
第十六章 澳门特别行政区公务员制度的主要内容 ·····	126
第一节 澳门公务员的任职制度·····	126
第二节 澳门公务员的报酬福利制度·····	129

第三节	澳门公务员的纪律制度	132
第四节	澳门公务员的回避制度	133
第五节	澳门公务员的退休制度	135
第六节	澳门公务员的其他制度	137
第十七章	澳门特别行政区公务员制度的特点	140
第一节	澳门回归前后公务员制度比较	140
第二节	澳门特别行政区公务员制度的发展	143

台湾地区公务员制度

第十八章	台湾地区公务员制度概述	145
第一节	台湾地区公务员制度的历史沿革	145
第二节	台湾地区人事管理机关的组成及其职权	146
第三节	台湾地区公务员的范围及其类别	148
第四节	台湾地区公务员制度的特点	149
第十九章	台湾地区公务员制度的主要内容	151
第一节	台湾公务员的人事分类制度	151
第二节	台湾公务员的考试制度	153
第三节	台湾公务员的任用制度	155
第四节	台湾公务员的工资保险制度	157
第五节	台湾公务员的培训制度	161
第六节	台湾公务员的考绩制度	162
第七节	台湾公务员的纪律制度	164
第八节	台湾公务员的退休抚恤制度	166

下篇 主要资本主义国家公务员制度

第二十章	英国公务员制度	171
第一节	英国公务员制度的历史沿革	171
第二节	品位分类制度	175
第三节	英国公务员的录用与培训	177
第四节	英国公务员的考核、晋升与奖惩	180
第五节	英国公务员的工资、退休与福利制度	182
第二十一章	美国公务员制度	186
第一节	美国公务员制度的历史沿革	186
第二节	首创的职位分类制度	189
第三节	美国公务员的录用与培训	192
第四节	美国公务员的考核、晋升与奖惩	195
第五节	美国公务员的工资、退休与保险福利制度	198

第二十二章 法国公务员制度	201
第一节 法国公务员制度的历史沿革	201
第二节 法国公务员的范围与管理机构	203
第三节 法国公务员制度的主要内容	204
第二十三章 德国公务员制度	213
第一节 德国公务员制度的历史沿革	213
第二节 德国公务员的类别	215
第三节 德国公务员的录用与培训	217
第四节 德国公务员的考核、晋升与奖惩	220
第五节 德国公务员的工资、退休与福利制度	223
第二十四章 日本公务员制度	228
第一节 日本公务员制度的历史沿革与特点	228
第二节 日本公务员的范围和管理机构	233
第三节 日本公务员制度的基本内容	236
第二十五章 澳大利亚公务员制度	246
第一节 澳大利亚公务员制度的历史沿革与特点	246
第二节 澳大利亚公务员的范围和管理机构	249
第三节 澳大利亚公务员制度的基本内容	253
第二十六章 新加坡公务员制度	263
第一节 新加坡公务员制度概述	263
第二节 新加坡公务员制度的主要内容	265
第三节 新加坡公务员的廉政制度	274
主要参考资料	281
后记	283

上 篇

人事行政学概论

第一章 企业人事管理对人事行政的影响与人事行政的概念

一、企业人事管理对人事行政的影响

人事行政(Personnel Administration)一般是指行政机关的人事管理。而人事行政与企业的人事管理,则有着密切的联系。

(一) 企业人事管理概念

企业的人事管理是研究企业中人与人之间的关系如何取得和谐,人与事之间的关系如何达到协调,以及事与事之间的关系如何获得一致,以便充分发挥每个人之潜能,使企业得到发展。换言之,企业中之人事管理,是运用科学的原则与方法,来管理企业内员工的人力(Man Power)活动,也就是说,通过建立健全的制度,使之有规可遵,有矩可循,从而大大提高工作的效率,创造出更多的社会财富。所以人事管理不仅是要求人与事的恰当配合,事与事的密切联系,使事得其人,人尽其才,才尽其用,而更重要的是使人与人之间的关系和谐,进而增进人与人相互间的精诚合作,只有这样才能真正使工作效率得到极大提高。

综上所述,我们认为,所谓企业的人事管理,即指企业机构为谋求其组织的健全,人与事的配合,工作纪律的维护,人际关系的和谐,以增进协调合作,提高工作效率而实行的全部管理活动。由此不难看出,有效的人事管理是企业发展的关键之所在。

(二) 企业人事管理的发展阶段

企业的人事管理大体经历了3个不同的发展阶段:

在第一阶段,企业的人事管理称之为劳工管理。劳工管理,主要是指企业主为谋求利润,想方设法榨取劳动力。其管理的方法就是采取提高或增加工人的生产定额,加重工人的工作量、延长其工作时间,并注意防止工人的消极怠工或罢工。显而易见,劳工管理是一种消极防范的管理方式,主要是凭借权力通过自上而下的监督实施管理,还谈不上采用科学、规范的管理办法。

在第二阶段,企业的人事管理称之为雇佣管理。雇佣管理对员工的管理方式已不仅仅限于对员工的消极防范,而开始引入科学的方法,加强对员工选用、训练及考绩等方面的管理。因而,雇佣管理较之劳工管理已经有了较大的进步。

在第三阶段,企业的人事管理较之雇佣管理又有了长足的进步。其管理内

容开始注重于人与人之间,特别是劳资之间关系的调整,以及各生产部门之间的相互合作与协调。此外,劳工还可选举代表参与企业的行政,使员工获得心理上的满足。员工还有权利分红认股。所有这些管理方式上的变化有助于缓和劳资间的关系,也是人事管理的进步。

二、人事行政的概念

企业人事管理所取得的成功,对政府机关的管理产生了深刻的影响,尤其是政府机关在公务员的管理方面广泛吸收和借鉴了企业人事管理的最新成果,并逐渐形成了政府机关特有的人事管理制度。这就是我们通常所说的人事行政,也有人称之为公共人事行政(Public Personnel Administration),实际上就是指行政机关中对公务员的人事管理。因此人们往往也把人事行政或公共人事行政称为文官制度或公务员制度。其实就研究范围而言,人事行政应更宽泛一些。因为公务员制度基本上是研究对公务员管理的各项法律、法规,这无疑属于静态方面的研究。至于人事行政则不仅研究有关公务员管理的各项法律、法规,而且还要作动态的研究,即研究科学的管理方法对公务员内在潜能的激发和利用。

(一) 有关人事行政学的几种不同定义

对人事行政学如何来界定,历来说法不一,现择其要者列举如下:

1. 有的学者认为:人事行政学是指“在研究一个机关为完成其特定目的时,所必需有的各种活动的计划、监督、指导及调整,期以精诚无间的合作精神,使人的劳作及摩擦降至最小限度;并须适当的顾及这机关全体人员的福利。”他们还认为:“人事行政者乃一个机关中人的关系的指导与调整,其目的在以最低限度的劳力及摩擦,获得最高限度必要的生产。”^① 此定义对企业或政府机关的人事管理都是适用的。

2. 瓦特(J. E. Walters)等人认为:“人事行政学所涉及者,为雇主与雇工彼此的关系问题,其目的既在求得一组织中所期欲的有效率的人的力量,并维持此力量对于雇工、雇主皆为有利益的彼此和谐的健全的。人事行政原理是在应用科学方法,以谋求人的问题之解决。”^② 此定义显然是指企业机关中的人事管理而言,但就其内容来看,也适用于行政机关的人事管理。

3. 克洛若(A. C. Clothier)等人认为:“人事行政的目的在求人事效率。而人事效率乃是一复合物。这复合物就是将脑力、健康、指导、忠实、热诚、志向、人格、品质及合作力诸因素加以适当比例配合所构成的结果。”^③

4. 墨菽生(S. B. Mathemusor)等人认为:“人事行政学的意义在于研究及调整一组织中雇员与雇主间的关系,在以人事的调适来促进工业的生产效率。人

① ② ③ 转引自张金鉴:《人事行政学》,三民书局 1979 年版,第 3 页。

事行政学即在检讨能以创造及维持此调适关系的各种理论,并决定在工作上应用如何最有效方法与工具,使此理论或原则在人员管理上成为活动的并具有创造性的力量。”^①

5. 魏劳毕(W. F. Willoughby)等人认为:人事行政者系指“能以选用并保持最有效能的公务员为政府办理公务时,所需的各种程序与技术,及对公务员所为有效统制与指导的制度。”^②

6. 怀德(L. D. White)等人认为“所谓人事行政决非仅指人员的雇用与解除的机械工作而言,最重要者尚在分析人类的心理动机与趋向,并采用精巧熟练的方法与手段,使每个人在一组织中皆得到最适宜的安置,将其内部所有精能,得到最完全的实现与发挥。”^③

(二) 人事行政学所应涵盖的基本内容

综观上述各家定义,不难看出,人事行政或人事行政学应包括如下内容:

第一,人事行政学的研究是为了使每个工作职位都能得到合适的人选,做到因事择才,适才适所。因此,制定职位说明书,将职务名称、工作责任、所需资格条件确定下来,是人事行政学的重要内容之一。

第二,人事行政学的研究是为了更好地开发和利用人才,做到人尽其才,才尽其用。因此,发现人才,重视人才,培养人才,充分挖掘人才的潜能,是人事行政学所应包括的又一重要内容。

第三,人事行政学的研究是为了使从事行政机关工作的公职人员都能够安于本职工作,做到乐业、敬业,忠于职守。因此,为公务员提供公平、合理的晋升机会,建立完善的工资福利保障,也是人事行政学所应包括的重要内容。

总之,人事行政学是研究行政机关人事管理的科学。通过这门科学的研究,使行政机关能够以最小的人力、物力的投入,获取最大的效果。

三、人事行政学的宗旨

政府机关重视人事行政学的研究,基本目的有四:

一是出于经济方面的考虑。即通过人事行政学的研究,使政府机关能够以最低廉的成本或代价换取最高的效率,从而使政府机关能够迅速而顺利地完成了自己所承担的职责和使命。

二是出于社会方面的考虑。即通过人事行政学的研究,使政府与公务员之间,政府、公务员与人民之间,公务员与公务员之间,建立起和谐、融洽的关系,进而促使全社会良好风气的形成。在健全的社会关系下,生产或工作的成本都会降至最低限度,这也就是以集体的手段来完成社会的目标。

① ② ③ 转引自张金鉴:《人事行政学》,三民书局1979年版,第4页。

三是出于对个人发展的考虑。即通过人事行政学的研究,消除妨碍公务员合理发展的诸种因素,使每位公务员都能充分发挥其聪明才智,从根本上防止人才的浪费。

四是出于管理科学化的考虑。即通过人事行政学的研究,使政府机关的人事管理方法更加科学、更加规范,真正实现政府机关人事管理的现代化。

第二章 人事行政的演变与作用

第一节 人事行政的产生与发展

现代行政机关的人事管理的种种方法,虽与企业的人事管理紧密相联,但就人事行政本身的发展而言,却也是源远流长,并经历了一个漫长的发展过程。

一、人事行政的产生

(一) 人事行政的起源

人类最早的社会一般认为是图腾崇拜的社会。在这种社会中,无政府,也无家庭,政府的人事管理就更无从谈起了。因为此时的社会组织,不过是松散的行猎队群,游牧狩猎的头人虽类似于日后的统治者,然而由于他们尚不脱离群众生产,所谓的公务也极简单,与个人的私事几无所分。因此他们与日后的官吏还存在着本质上的区别。国家产生以后,高居于民众之上的统治阶级开始承担起社会管理的责任,同时对统治阶级自身也需要进行管理。尽管这些管理完全依神意行事,但是在统治者中间,特别是在掌管政府的官吏中间已经形成了一些具体的管理制度。比如确立官制的品位与俸给等等。虽然这些制度同现代的人事行政还相去甚远,但它毕竟属于政府范畴的人事管理行为,因此将其看成是现代人事行政的发端却也无妨。

(二) 人事行政的产生

名副其实的人事行政制度的诞生一般认为是在统一国家及专制政治形成之后。中国始自于秦汉;欧洲是在英法封建君主专制国家形成之后,正是从这个时期开始,一些国家才逐渐形成了一套选拔、任用官吏的制度,对官吏的人事管理也趋于系统化、规范化。但这种人事管理只是君主对臣属的一种驾驭手段。虽然有些帝王将相治理有方,如我国古代所说的“礼贤下士”、“信赏必罚”,这对于现代的人事行政管理确实具有借鉴作用,但也还没有形成专门的理论系统。此时的人事行政制度完全是官僚型的。专制君主为维持其专制统治,为维护民族国家的统一,通过各种方式甄选大批忠顺臣仆,在全国各地实行以权力为基础,以刑罚为运用的官僚统治。这种制度是一种由上而下、由内向外的层级节制的人事管理体系。在这种体系下,每一官吏都承担着君主赐予的某项责任,他们对