

ZHONGGUO

中国人事管理

RENSHI GUANLI

梁裕楷
邝少明 编著
陈天祥

中山大学出版社

中国人事管理

梁裕楷
邝少明 编著
陈天祥

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人事管理/梁裕楷, 邝少明, 陈天祥 编著. —广州: 中山大学出版社, 1999.4

ISBN 7-306-01526-5

I. 中… II. ①梁… ②邝… ③陈… III. ①人事管理—中国 ②人事制度—中国 IV. ①D630.3 ②D691.4

中山大学出版社出版发行

(地址: 广州市新港西路135号 邮编: 510275)

电话: 020-84111998、84037215)

广东省新华书店经销

广东南海系列印刷公司印刷

(地址: 广东省佛山市市东下路6号 邮编: 528200)

850毫米×1168毫米 32开本 13.375印张 336千字

1999年4月第1版 2005年5月第7次印刷

印数: 20001-23000册 定价: 19.80元

本书如有印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换

目 录

第一章 人事管理的基本理论	(1)
第一节 人事和人事管理	(1)
一、人事管理中的人和事.....	(1)
二、人事管理的主要特点.....	(6)
三、人在人事管理中的地位.....	(9)
第二节 人事管理目标、体制和功能	(16)
一、人事管理目标	(16)
二、人事管理体制	(18)
三、人事管理功能	(19)
第三节 人事管理的作用和人事管理学的理论框架	(27)
一、人事管理的地位和作用	(27)
二、人事管理学的理论框架	(30)
第二章 古代官吏体系和行政体制	(33)
第一节 古代人事制度及其演变	(33)
一、皇帝	(33)
二、官吏体系的结构和特点	(35)
三、官吏人事制度的演变过程	(39)
第二节 古代行政体制	(42)
一、中央政府行政体制	(42)
二、地方政府行政体制	(48)

第三章 官吏人事制度	(52)
第一节 官吏人事制度的主要内容	(52)
一、教育制度	(52)
二、选拔制度	(54)
三、考核制度	(66)
四、监察制度	(73)
五、品秩爵禄制度	(77)
第二节 古代人事理论	(82)
一、贤人行政	(82)
二、德才兼备	(87)
三、知人善任	(90)
第四章 干部人事制度	(103)
第一节 干部人事制度的建立、演变和改革	(103)
一、干部人事制度是新型的人事管理制度	(103)
二、干部人事制度的建立和演变	(105)
三、干部人事制度的全面改革	(114)
第二节 干部人事理论	(118)
一、党管干部	(118)
二、任人唯贤	(120)
三、干部队伍“四化”	(121)
四、新老干部合作和交替	(122)
五、尊重知识、尊重人才	(124)
第五章 公务员制度的基本理论	(126)
第一节 公务员制度的涵义与作用	(126)
一、公务员制度的涵义	(126)

二、公务员制度的作用·····	(127)
第二节 公务员制度的产生与发展·····	(128)
一、公务员制度产生的历史背景·····	(129)
二、公务员制度的建立·····	(130)
三、我国公务员制度的建立·····	(133)
四、公务员制度的发展趋势·····	(135)
第三节 公务员制度的原则·····	(138)
一、公务员制度的一般原则·····	(139)
二、我国公务员制度的原则·····	(141)
三、资本主义国家公务员制度的原则·····	(143)
第六章 公务员管理机构·····	(145)
第一节 公务员管理机构的涵义与作用·····	(145)
一、公务员管理机构的涵义·····	(145)
二、公务员管理机构的作用·····	(146)
三、公务员管理机构的组织形式·····	(147)
第二节 我国公务员管理机构·····	(149)
一、我国公务员管理机构的组织形式·····	(149)
二、我国公务员管理机构的职能·····	(150)
第三节 资本主义国家公务员管理机构·····	(152)
一、资本主义国家公务员管理机构的职能·····	(152)
二、资本主义国家公务员管理机构的发展趋势·····	(156)
第七章 公务员的义务和权利·····	(159)
第一节 公务员义务和权利的涵义和作用·····	(159)
一、公务员义务和权利的涵义·····	(159)
二、公务员义务与权利的产生、变更和消灭·····	(161)
三、公务员义务与权利的特点·····	(162)

四、公务员义务与权利的作用·····	(163)
第二节 我国对公务员义务与权利的规定·····	(165)
一、我国公务员义务的基本内容·····	(165)
二、我国公务员权利的基本内容·····	(168)
第三节 资本主义国家对公务员义务与权利的规定·····	(172)
一、资本主义国家公务员义务与权利的规定形式·····	(172)
二、资本主义国家公务员义务与权利的基本内容·····	(173)
第八章 公务员分类制度·····	(178)
第一节 公务员分类制度的涵义与作用·····	(178)
一、公务员分类制度的涵义·····	(178)
二、公务员分类制度的作用·····	(179)
第二节 公务员分类制度的种类·····	(180)
一、公务员的品位分类制·····	(180)
二、公务员的职位分类制·····	(184)
三、公务员的官职并立职位分类制·····	(188)
第三节 我国公务员的分类制度·····	(190)
一、建立我国公务员职位分类制的意义·····	(190)
二、我国职位分类的基本原则·····	(192)
三、我国职位分类制度的主要内容·····	(193)
四、我国职位分类的特点·····	(197)
第九章 公务员考试录用制度·····	(200)
第一节 公务员考试录用制度的涵义与作用·····	(200)
一、公务员考试录用制度的涵义·····	(200)
二、公务员考试录用制度的作用·····	(201)
第二节 公务员考试录用的基本原则·····	(203)
一、公开原则·····	(203)

二、平等原则·····	(203)
三、竞争原则·····	(204)
四、择优原则·····	(205)
第三节 我国公务员考试录用制度 ·····	(205)
一、应考的资格条件·····	(205)
二、录用考试的种类·····	(207)
三、录用考试的方法·····	(208)
四、录用考试的内容·····	(210)
五、录用考试的程序·····	(211)
六、考试主管机构·····	(212)
七、录用的程序和方法·····	(213)
八、择优录用的保障·····	(215)
第十章 公务员考核、奖惩、职务升降、任免制度 ·····	(217)
第一节 公务员考核制度 ·····	(217)
一、考核制度概述·····	(217)
二、公务员考核制度的涵义与作用·····	(222)
三、公务员考核的原则和内容·····	(225)
四、公务员考核的等次、标准、方法和程序·····	(231)
第二节 公务员奖惩制度 ·····	(237)
一、奖惩制度的涵义与作用·····	(237)
二、公务员奖惩制度的基本原则·····	(241)
三、公务员奖惩的条件、种类与程序·····	(246)
第三节 公务员职务升降制度 ·····	(252)
一、公务员职务升降的涵义及其重要性·····	(252)
二、公务员职务晋升的原则、资格条件和程序·····	(256)
三、公务员降职的原则、条件和程序·····	(261)
第四节 公务员职务任免制度 ·····	(266)

一、公务员职务任免的涵义及其重要性·····	(266)
二、公务员的任用方式·····	(270)
三、公务员任免机关、任免权限、任免条件和任免 程序·····	(273)
四、公务员任免的其他规定·····	(277)
第十一章 公务员培训、交流和回避制度·····	(280)
第一节 公务员培训制度·····	(280)
一、公务员培训的涵义与作用·····	(280)
二、公务员培训的原则·····	(287)
三、公务员培训的种类、内容和方法·····	(290)
第二节 公务员交流制度·····	(295)
一、公务员交流的涵义与作用·····	(295)
二、公务员交流的原则和形式·····	(299)
第三节 公务员回避制度·····	(305)
一、建立公务员回避制度的意义·····	(305)
二、公务员回避制度的基本内容·····	(308)
第十二章 公务员工资、保险和福利制度·····	(312)
第一节 公务员工资制度·····	(312)
一、工资的涵义和我国工资制度的历史发展·····	(312)
二、建立公务员工资制度的意义·····	(338)
三、公务员工资制度的基本原则·····	(341)
四、公务员工资制度的基本内容·····	(346)
第二节 公务员保险福利制度·····	(352)
一、公务员保险福利制度的涵义与作用·····	(352)
二、现行国家机关保险制度的主要内容及公务员保险 制度的改革·····	(354)

三、公务员福利制度的基本内容及其完善·····	(357)
第十三章 公务员辞职、辞退、退休制度·····	(360)
第一节 公务员辞职、辞退制度·····	(360)
一、公务员辞职辞退的涵义与作用·····	(360)
二、公务员辞职辞退的条件、程序和法律后果·····	(367)
第二节 公务员退休制度·····	(371)
一、公务员退休的涵义与作用·····	(371)
二、公务员退休的方式和条件·····	(375)
三、公务员退休后的待遇和管理·····	(378)
第十四章 公务员申诉、控告、监督制度·····	(381)
第一节 公务员申诉控告制度·····	(381)
一、公务员申诉控告的涵义与作用·····	(381)
二、公务员申诉控告制度的主要内容·····	(385)
第二节 公务员监督制度·····	(389)
一 公务员监督的涵义与作用·····	(389)
二、公务员监督的原则和监督方式·····	(392)
三、公务员监督体系和监督内容·····	(394)
四、公务员的管理与监督·····	(399)
附：国家公务员暂行条例·····	(402)
参考书目·····	(417)
后记·····	(418)

第一章 人事管理的基本理论

第一节 人事和人事管理

我国人事管理通常包括国家机关对其各级干部的管理和企事业单位对其管理人员的管理。前者称为人事行政或行政机关的人事管理，后者称为企事业单位人事管理。两者是人事管理活动的两个重要分支，虽各有特点，但都遵循人事管理运动的基本规律，有共通的管理思想和运作方式，因而两者并无根本的区别。

本书主要内容是研究和介绍我国的官吏人事制度、干部人事制度和国家公务员制度。因而我们着重从行政机关人事管理的角度来使用人事管理这一概念和论述人事管理的基本理论。当然在适当地方，我们也简略地介绍行政机关和企事业单位人事管理的区别。

一、人事管理中的人和事

“人事”是人事管理学的一个基本范畴。它的形成及其所包含的内容经历了一个变化的过程。

人类是社会性的群体。在这群体中，不管自觉与否，每个人都以社会一员的资格，同其他社会成员结成一定的关系，进行物质生活资料的生产，或保卫自身的安全。因此，人类从一开始，

就存在着人和人与人和事之间的关系以及处理这些关系的方式方法。原始社会的管理，是一种简单的、综合性的社会公共事务管理。不仅同现代管理不可同日而语，而且也还没有分化出一个人事管理领域。但正是人和人与人和事之间关系的调整构成人事管理活动的最初起点。

“人事”一词早在春秋战国时期就已经出现，其后又在不同意义上使用。^①但作为人事管理学的一个基本范畴并广泛使用，却是本世纪的事情。即使作为人事管理学的基本范畴，其涵义也有一个演变过程。人事管理学所讲的“人事”实际包括人和事以及两者的联结。下面分别加以说明：

（一）人

人是众多学科研究的对象。不同学科从不同侧面揭示人的不同内涵。人事管理学与其他学科不同的地方在于它把人看作是在社会劳动过程中，以业缘为纽带联结起来的管理主体和管理客体的物质承担者。所谓管理主体是管理过程中拥有职权而处于领导和指挥地位的管理者、领导者、组织者；而管理客体是接受管理者指挥的被管理者、被领导者，是管理的对象。两者的管理关系通过合约、委任或其他方式得到确认。在一个封闭的管理过程中，管理者与被管理者各处一端，一些人是管理者，另一些人是被管理者。两者职责不同，地位各异。但如果在一个开放的管理链条中，管理者与被管理者之间的位置又可以相互置换。原是某单位的管理者可能成了他的上级的被管理者，被管理者又成为他的下级的管理者。因此，人事管理学的人首先的涵义是作为社会劳动过程中的管理主体和管理客体，是管理者和被管理者。

但如果仅限于这种理解，还不能说明人事管理与行政管理、

^① 《辞海》（1979版）解释“人事”一词包含有人情事理、交际应酬、人员管理乃至男女情欲等。

教育管理、司法公安管理等的区别，因为这些管理类型同样存在管理主体和管理客体的关系问题。人事管理与这些管理区别的地方在于它所设定的管理者和被管理者是以业缘关系为主要纽带联结起来的。人事管理中的人是以业缘为主要内容和纽带联结起来的管理主体和管理客体。但是，人事管理的管理主体和管理客体具有这样的内容不仅经过了长期的历史演变，而且在实际生活中常常有非人事的因素和关系掺杂进来，使人事管理中的人和人与人和事的关系呈现复杂的情形。

在奴隶主贵族专政的奴隶制国家中，政权和族权，国家公務和奴隶主贵族的宗族事务融为一体。国家最高统治者同时又是奴隶主贵族的首领，王和臣之间除了上级和下级这些管理关系之外，还是奴隶主贵族的宗法关系，如父子、兄弟、叔侄、舅甥等。这后一方面甚至是关系的主导方面。所以，在奴隶制社会，管理主体和管理客体的关系实际上是以血缘而不是以业缘为纽带联结起来的，因而也不存在真正意义上的人事管理制度。

在封建社会，管理者与被管理者之间仍然严重地渗透着封建宗法关系，业缘关系与血缘关系、地缘关系、师生朋友关系等交错在一起，有些时候和地方，后面这些关系还支配着业缘关系。因此，封建社会的人事管理制度常被非人事的关系所扭曲，甚至变为任人唯亲的工具。这种情况在资本主义制度建立后才有根本的改变。

资本主义的社会化商品生产不仅要求严格的管理，而且使人与人之间的关系变得简单了。管理者与被管理者之间的关系主要是以职业或生产岗位为主要内容的雇佣关系。血缘、地缘或其他非人事的关系都不能成为商品经济中管理者与被管理者的主导关系。资本主义制度把人与人之间以业缘为主要内容的管理关系明朗化了，突出起来了，成为普遍存在的東西，这也使相对独立的人事管理成为可能。但这并不意味着资本主义社会人与人之间的

关系是纯粹的管理者和被管理者的关系而没有掺杂着其他的关系，如血缘关系、朋党关系、阶级关系等。事实上，在现实生活中其他非人事的关系总是以不同方式和在不同程度上渗入人事关系之中，人事关系与其他非人事关系常常交错在一起，如果不注意，就可能把人事管理中的人的涵义搞得模糊不清。

在复杂的行政管理和社会管理过程中，管理主体和管理客体往往以组织、集团等形式出现，如国家机关、政府部门、工厂、企业以及其他社会团体等。在这种情况下，管理者与被管理者之间的关系又表现为人与组织、组织与组织之间的关系。

综上所述，人事管理中的人是指社会劳动过程中以业缘为纽带联结起来的管理者和被管理者的物质承担者。这一定义包含有如下的意思：

1. 尚未社会化、不参与或不曾参与社会劳动过程的人不属人事管理的对象；

2. 在现实生活中，每个人都充当多种社会角色，包含多方面的关系，如血缘关系、地缘关系、党派关系、阶级关系等，只有以业缘关系为主要内容的管理关系才属人事管理的范围；

3. 人事管理是一种组织活动，必须通过一定方式确立了管理关系才发生管理效力，形成管理过程，产生管理效果。

（二）事

“事”的涵义十分广泛，包括事情、工作、职务、从事、侍奉等，大如国际交往、国家建设，小至家庭生活、个人起居，都可称为事。而人事管理所讲的事主要是社会劳动过程的工作对象或任务，但工作对象或任务不仅门类繁多，而且各有特殊的内容和操作方式。人事管理也不能逐一地研究这些工作对象或任务的具体内容和操作技术，因为这是各专业学科的任务。那末，人事管理研究工作的对象或任务是什么方面的问题呢？社会劳动过程中的工作对象或任务的具体内容虽各各特殊，但又存在共通的地

方，这就是工作性质、难易程度和责任大小的问题，并且都可以根据这些因素而区分出一个个包含着一定任务、责任和权力的职位系列，以作为选人、用人的根据。如工业、农业、交通、商业、教育、医疗卫生等工作任务各有其具体内容，但又可以根据上述原则将其区分出不同的职位或职位系列，如厅长、处长、科长、办事员，或厂长、经理、业务员、工人，或教授、副教授、讲师、助教等。所谓用人治事就是以科学确定的职位或职位系列为依据，选用适合职位要求的优秀人才去从事并完成职位规定的工作任务。因此，人事管理中的事是指：

1. 工作对象或任务的职位或职位系列以及与此相关的职位分类、录用、职务任免升降、考核、奖惩、培训、交流、工资福利、辞职辞退、退休等事宜；

2. 发生于社会劳动过程的事，纯属家庭和个人的私事，一般不包括在“事”的范围。俗语说，“清官难断家务事”，从人事管理角度看，这是合理的。因为家务事不属人事管理的范围，也不能用人事管理的手段如任免、升降等去处理家庭中的成员。

人事管理中人和事的特定涵义已如上述，但人事管理的特殊性还在于它把人和事联结起来的手段和方式。在现实的社会生活中，人需要做事，事也必须由人来做。两者联结起来才能创造人类生存繁衍和社会进步的物质财富和精神财富。如果每个人都自觉地做事，每件事都有合适的人选去做，并且都做得好，人事管理就成为多余的了。但这种理想状态不存在于现实生活之中，事实上，无论过去、现在还是将来都有人不愿意或没有能力去做事，也有事没有人或没有适当的人去做；即使人有事做，事有人做，也有一个如何做得更好、更有效益的问题。为了解决这一系列问题，人类发现并采取了許多办法，如思想教育、舆论推动、道德规范、法律约束等，而人事管理与这些方法不同的地方在于它通过职位分类、录用、考核、奖惩、培训、交流、回避、职务

任免升降、工资福利、退休等特定的手段和方式去促使和保证人和事的联结。这些手段和方式构成人事活动的主要内容，形成人事行为。

人和事联结的基本要求是用人治事。因此，人事管理学就是用人治事的科学。在日常生活的小范围内，用某个人去做某件事，凭个人经验也许能办到了，但在复杂的、大规模的社会劳动过程中，要用许多的甚至千百万不同专业和层次的人员去做许多不同性质的、纷繁庞杂的事情，而这些事情又关系到一个企业、一个地区、甚至一个国家的生存发展，在这个时候，用人治事就不能只凭经验，不能完全“跟着感觉走”了，必须要有科学理论的指导，有符合客观实际的法律、政策和制度的规范，还需有组织措施的保证和正确方法的运作等。所以，人事管理是一门科学，它在实践中有深厚的根基。它是人事实践活动经验的总结，又能指导人事管理的实践活动。

人事管理活动早已包含在人类的社会公共事务的管理活动之中，但分化出一个相对独立的人事管理领域并形成一系列的人事管理制度和方法则是近代的事情。在西方国家，人事管理首先在企业获得成功，尔后在国家行政管理中逐步推广。在它的演进过程中，曾经出现过“劳工管理”、“雇佣管理”和“人事管理”等名称。这些不同名称反映不同阶段的特点，而在当代，“人力资源开发和管理”又逐渐代替“人事管理”，许多人事管理部门已改名为“人力资源部”。这一名称的改变标志着传统的人事管理阶段的结束和人力资源开发及管理新阶段的开始。

二、人事管理的主要特点

国家行政机关的人事管理，是以国家行政人员为主要对象的一系列管理理论、法规、制度、政策、措施的总和，是国家行政机关对其工作人员依法管理的一系列活动。从这方面看，它是政

府行为。但另一方面，它同企事业单位人事管理一样，要用科学的制度和办法去对工作人员进行管理，和企事业单位人事管理又有密切联系。

1. 从它与行政管理的关系来看，我们认识到，行政管理是国家行政机关对社会公共事务和内部事务的管理，其中也就包括了人事管理。所以，人事管理与行政管理的关系是局部和全局、部分和整体的关系。行政管理的组织职能、运作方式、活动准则等都适用于人事管理；人事管理也应遵循行政管理的基本原则和规律。而它特殊的地方在于通过人事管理的方式来表现行政管理的组织职能、运作方式和活动准则，并为整个行政管理活动服务。关于人事管理的特点，可从如下两方面来说明：

(1) 人事管理的基本任务是通过培养、选拔、使用、管理等环节为国家行政机关提供充足和适当的人才资源，以保证国家和政府的法规、政令的顺利实施，保证国家行政机关的运作更有效率和更有创造性。这是国家行政机关人事管理的重要特点和崇高的历史使命，是行政管理的其他环节所不可代替的。正因这一点，使它在行政管理系统中居于关键的地位。也因这一点，使它具有鲜明的阶级性或政治性，从而与企业人事管理区别开来。

(2) 人事管理与行政管理其他子系统如行政决策、行政实施、行政监督等在管理职能、运作方式和活动准则有许多不同的地方。

2. 从它同企事业单位人事管理的关系来看，两者都遵循人事管理的基本规律和准则，但又各具特点，互相区别。主要区别有：

(1) 管理对象不同。在我国，干部人事制度的管理对象是党政机关、社会团体的领导人员和工作人员、企事业单位的管理人员。国家公务员制度建立后，国家行政机关人事管理将以国家行政人员为主要的管理对象，企事业单位的人事管理将由过去的限