

人事行政 管理学

● 青 岛 出 版 社

人事行政管理学

主 编 孙锡鹏

副主编 周林法

青 岛 出 版 社

特约编辑 焦乐天
责任编辑 李忠东
封面设计 王悦玉

人 事 行 政 管 理 学

主 编 孙锡鹏
副主编 周林法

*

青岛出版社出版
(青岛市徐州路 77 号)
山东省新华书店发行
青岛新华印刷厂激光照排
青岛崂山印刷制品厂印刷

*

1989 年 11 月第 1 版 1989 年 11 月第 1 次印刷
32 开(787×1092 毫米) 9.5 印张 2 插页 200 千字

印数 1—6000

ISBN 7-5436-0402-7/D·11

定价:3.60 元

内 容 简 介

本书对我国和西方国家的人事行政制度的历史发展、行政组织的设置与分类做了考察，对行政人员的录用、任免、培训、考核、调配、工资福利制度、离退休和离职以及各类专业技术人才的宏观管理加以系统地论述，并对我国行政制度的改革进行了有益的探讨。

前 言

我国行政管理科学发展的初期,曾在这门学科的概念上出现过分歧。一部分人从西方行政学的概念出发,认为“行政”和“管理”是两个不同的范畴,行政是推行政务、研究国家行政机关对整个社会事务的管理和对行政机关本身的管理,而管理是指企业的经营管理,即经济管理,因此不宜用“行政管理”的名称。另一部分人从我国所有制的特点出发,认为在社会主义公有制条件下,政府和企业追求的目标表现出明显的同一性,管理规律没有明显的差异,因此不必像西方那样把行政和管理分成两门学科来分别研究。

早期的行政管理学理论,表现出“行政”和“管理”的综合性,即兼顾行政机关和企事业单位的管理规律和特点,侧重行政机关和企事业单位管理的同一性,比较真实地反映了我国在产品经济体制下行政管理的特征,内容丰富,跨度大。

随着经济体制和政治体制改革的日益深入,党政分开、政企分开的管理原则得到落实。人们发现,价值规律到处在起作用,效益观念、时间观念越来越受到重视,开始了对政企职责的更深层次的思考。在商品经济条件下,政府和企业追求的目标,并不像原来那样简单和含糊,各有其不同的内容和规律。于是,更多的人又重视和强调“行政”和“管理”两个概念的差

异和各自的特点了。

行政管理实践的推进,必然反映到行政管理学科的发展中来。越来越多的行政学者认为,“行政”和“管理”除了共性以外,又表现出更明显的个性来。他们侧重于探讨政府行政事务的规律和特征,而较少论及企业管理。在这种情形下,“行政管理学”的名称虽然依旧,但概念的内涵和外延已发生了重大的变化。

作为行政管理的重要分支学科——人事管理学,与行政管理学脉络相通,大体上经过了同样的发展历程。早期的人事管理学,将行政机关的人事管理和企事业单位的人事管理放在一起论述,反映了当时人事管理的面貌,符合我国当时人事管理实践的要求。随着干部分类管理概念的提出,把行政机关干部和企事业单位干部的管理分开,进行单项研究,探讨其各自不同的特点和规律,已成为人事管理学向纵深发展的重要任务。我们编写的这本《人事行政管理学》,就是在这一思想指导下所作的一次尝试。

建设具有中国特色的国家公务员制度,是中央已经明确的国家行政机关人事管理的改革方向。我们在书中对公务员制度侧重于介绍国外的情况,同时对我国实施公务员制度的有关问题也进行了探讨。

本书由上海市行政管理学会组织编写,撰稿人有王祚岩、马种会、孙锡鹏、张国辉、周林法、周贤行、钱明涛,由孙锡鹏、周林法负责全书的统稿。

编 者

1989年11月

目 录

前 言

第一章 绪 论

第一节 人事行政的意义	1
第二节 人事行政的地位和作用	10
第三节 政府人事管理机构的设置及其功能	21

第二章 中国古代人事行政制度

第一节 古代人事行政制度的产生	31
第二节 古代官吏选拔制度	34
第三节 古代官吏其他管理制度	42
第四节 古代人事行政制度评价	53

第三章 资本主义国家文官制度

第一节 文官的概念和特点	56
--------------------	----

第二节	西方文官制度的形成和发展	57
第三节	西方国家文官制度的特点	64
第四节	正确评价和借鉴西方文官制度	71

第四章 行政组织与职位分类

第一节	行政组织的设置原则	76
第二节	行政组织的职位分类	79
第三节	行政组织的岗位责任制	85

第五章 行政人员的录用

第一节	现行人员录用制度的弊端	92
第二节	大力推行考试录用制	94
第三节	考试录用的程序、方法和内容	98
第四节	公务人员录用的保障措施	106

第六章 行政人员的任免

第一节	行政人员任免的历史发展	108
第二节	行政人员任免的原则	110
第三节	行政人员任免的方式	114
第四节	行政人员任免的权限与程序	117

第七章 行政人员的培训

第一节	行政人员培训的历史发展·····	121
第二节	行政人员培训的任务和原则·····	127
第三节	建立以行政学院为主体的培训体系·····	135
第四节	行政人员培训的几种主要类型·····	140

第八章 行政人员的考核

第一节	各国现代人事行政考核·····	143
第二节	我国干部考核工作的历史发展·····	148
第三节	对公务员考核制度的探索·····	150
第四节	对专业技术人员的考核·····	154
第五节	行政人员考核中模糊数学原理的运用·····	156

第九章 行政人员调配和人才流动

第一节	行政人员调配和人才流动的重要意义·····	172
第二节	国外行政人员调配和人才流动的情况 介绍·····	176
第三节	我国行政人员调配和人才流动制度的 改革·····	184

第十章 行政人员的工资福利制度

第一节	与社会平均工资相协调·····	193
第二节	以职务工资为主的结构工资·····	200
第三节	行政人员的福利待遇·····	204

第十一章 行政人员的离休、退休和退职

第一节	离休、退休制度的建立	211
第二节	离休、退休的条件和待遇	215
第三节	发挥离休、退休干部的作用	222
第四节	行政人员的退职	226

第十二章 对各类专业技术人才的宏观管理

第一节	我国人才宏观管理面临职能转变	228
第二节	人才规划与市场调节	230
第三节	政府间接管理人才的手段	243

第十三章 人事管理现代化

第一节	确立以人才开发为主体的人事管理 新观念	248
第二节	现代科学技术在人事管理中的运用	256
第三节	人事管理现代化展望	268

第十四章 中国人事制度改革的发展趋势

第一节	加快人事制度改革的步伐势在必行	275
第二节	我国人事制度改革的目标和任务	280
第三节	建立具有中国特色的国家公务员制度	283

第四节	创造优秀人才脱颖而出的 良好社会环境.....	290
-----	----------------------------	-----

第一章 绪 论

第一节 人事行政的意义

一、人事行政的概念

“人事”一词在不同的地方可作不同的解释，具有不同的含义。一般说来，有以下5种情况：一是指人情事理，人世间的的事情。《史记·太史公自序》中讲：“夫《春秋》，上明三王之道，下辨人事之纪。”杜甫《小至》诗中写道：“天时人事日相催，冬至阳生春又来。”二是指人为之事，人力。《孟子·告子上》：“今之辨麦……虽有不同，则地有肥磽、雨露之养、人事之不齐也。”《六韬·农器》：“战攻守御之具，尽在于人事。”三是指交际酬应之事，亦指送人的礼物。《后汉书·黄婉传》：“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。”四是指男女之事。《红楼梦》第六回讲到：袭人“近来也渐省人事”。五是指机关、团体、企事业单位对其工作人员的录用、培训、调配、考核、奖惩等工作事宜。尽管“人事”的含义广泛，但是概括起来，它大体可分为两个方面：一方面指生理特性、性格、才能、品

德、素质、心理等人的自然特质；另一方面指在社会活动中人与人之间、人与事之间的相互关系，即关于人的社会特质。

所谓“行政”，在不同的时代、不同的国家，用不同的观点，可以作出不同的解释。据《纲鉴易知录》记载，西周时期，周厉王因“国人发难”而逃走，太子靖年幼，由“召公周公行政”。这是我国历史上最早出现的“行政”一词。由于当时国家管理的事务有限，国家管理机构比较简单，因此我国古代所讲的行政，不但指国家的行政管理，而且包括国家管理活动的全部内容。

随着生产力的发展，人类的进步，社会分工越来越细，社会组织形式和活动方式也不断发生变革，各国对行政的解释亦不尽相同，比较有代表性的有以下几种：①用三权分立的观点解释行政。18世纪法国启蒙学家孟德斯鸠提出“三权分立学说”，把国家权力划分为立法、司法、行政三权，分别由3个独立机关执掌并相互制约。这一学说把政府组织中所掌握的事务，亦即国家立法、司法以外的国家机关的活动称为行政。②用政治和行政分离的观点解释行政。西方早期的某些学者主张把政治与行政分离。他们认为，在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。美国行政学家和法学家古德诺在1890年写的《政治与行政》一书中指出：“政治是民意的表现，行政是民意的实行。”“政治在决定政策，行政在实行政策。”这种观点把行政视作仅仅是一种对法律和政策的执行活动。③用管理的观点解释行政。西方某些学者主张，管理就是事务处理的方法、程序与技术，不过行政较之管理范围广、层次高，具有通盘筹划

的完整性，除了工作方法、程序与技术外，还应包括决策、组织指挥和领导。芝加哥大学教授怀德在《行政学导论》中说：“行政的最广泛意义，包括为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切动作。”④用生态行政管理学观点解释行政。生态学派认为，行政乃是指公务人员依照法律凭能力、智慧、知识、技术推行职务的活动，这种活动不是个人的独立行为，而是组织成员的集体活动与合作努力。1947年，西蒙教授在《行政行为》中写道：“行政乃是组织行为，即决策的过程。”⑤用马克思主义观点解释行政。马克思在《普鲁士人“的”普鲁士国王和社会改革》中指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”在进一步分析行政与资本主义国家的政治关系时，他又指出：“要消除在行政机关的任务、它的善良意愿和它能够采取的手段、办法之间的矛盾，国家就必须消灭自己，因为国家本身就是以这个矛盾为基础的。”可见，西方资产阶级学者提出政治与行政分离、行政仅仅是消极的执行活动的观点，是不符合马克思主义的。其实，资本主义国家也不是理想中的三权分立，存在着各种权力的相互渗透。诸如，行政机关既有委托立法权，又有一定的司法性质的裁决权，而且国家行政机关是国家重大政治决策的积极参与者，有人称之为行政中的政治。对此，马克思在《黑格尔法哲学批判》中强调指出：“在行政权中我们总是看到两个环节，即现实的活动和对这种活动所做的政治论证。”任何体现国家意志的决策，都离不开行政过程。正如马克思所说：“对人民来说行政权本身应当比立法的形而上学的国家

职能具有更大的吸引力。”因此，行政权在国家职能中居于重要地位，这是毋庸置疑的。

人事行政的主要对象是国家行政机关的干部，西方国家称为文官、公务员等。“干部”一词来源于拉丁文，原文为“Cadre”，后转入法语、英语、日语、俄语之中。我国“干部”这一名词从俄语“Кадров”音译而来。我国干部的概念是：凡是中华人民共和国公民，依照法律规定，通过选举、任命或批准程序，在国家机关和企事业单位、人民团体担任行政职务的人员。既包括选任和委任的领导人员，又包括辅助人员。我国现有干部 2900 多万人。

人事行政与人事管理有相同之处。它们都是指机关或团体在开展工作的过程中，对有关“人与人”及“人与事”的关系进行适当调整，对各个工作人员身心才力进行利用，也就是说，完成有关人力的招聘、培训和使用等任务，以达到最高效率所需的各种知识、方法和技术。但从严格意义上讲，两者仍有区别。人事行政指人员选拔使用的政策、组织及程序，层次较高，范围较广，系一组织中人事上全局关系的调整，包括决策、设计、组织、联系、沟通等，属于人事总体规划，具有法律性质和运筹帷幄的战略意义。人事管理指人员选拔、使用上的技术与方法，层次较低，范围较狭，系既定人事方案及决定的具体执行以及执行时所涉及的实施方法、技术与程序等，具有实行的、技术的战略意义。

人事行政管理的范围很广，诸如人事规划、选拔、考试、考核、使用、教育、福利、奖惩等，是多学科相互交叉、相互渗透的综合性科学。它与教育制度、工资制度等有密切关系，可称之为一个复杂的系统工程。我们研究国家行政管理

系统工作人员的职位分类、录用、调配、培训、考核、升迁、奖惩、工资、福利待遇、退休等项工作的主要任务，在于从极其复杂的人事关系中找出规律性的东西，用以指导和管理人事工作，达到人尽其才、事竟其功的目的。

二、人事行政的特点

人事行政具有鲜明的政治性和时代性，是随着政权的性质和社会发展的需要而不断变化的。纵观古今中外的历史，可以清楚地看出，各个时期的人事行政都有自己的特点。

我国人事行政历史悠久，对世界各国产生过一定的影响。汉代的乡举里选制，魏晋南北朝的九品中正制，由隋唐开始延续到明清的科举制，都曾发挥了时代应有的功能，有着以下特点：①人事行政机关（多称吏部）列于百僚之首，周朝开始设六官，以后演变为六部（吏、户、礼、兵、刑、工），“仕为国之宝，儒为席上珍”，重视任用人才。②遴选官吏，重视考试用人，择优录用。③考试、培训、使用三结合，即举即用，边训边用。④人事行政由吏部统筹，权责分明。⑤量才授职，计绩提升，适才适所。⑥考绩特别注重廉能及政绩，作为选优重用的依据。⑦有上下交流的轮调推荐制度。⑧注重官员福利待遇，安抚遗孤。⑨唯才是举，不拘一格降人才。⑩具有选用、教育、奖惩、考核直至休恤等一套法规。

为了维护资产阶级统治的稳定性、连续性，近现代西方诸国不断改革人事制度，不少经验值得我们借鉴。大略说来，其共同特点是：①公开考试，广招人才，择优录用，机会均等。这是西方文官制度的核心。日本“一切官职都对考试成绩优秀者敞开大门”，1945～1982年共举行554次录用考试。

美国 1977 年考试录用公职人员 256.7 万多人，占联邦文官的 90.9%。②严格考核，论功行赏。对各项行政工作的质量和数量进行具体分析，定性定量，制定科学定额，作为考核标准，以便计分评等，择优晋升。③文官知识化、专业化程度日益提高。据英国 1979 年统计，在 1499 名高级官员中，有 1033 人具有大学学历，占 69.3%，其中毕业于牛津、剑桥两所名牌大学的有 689 人，占 66.3%。④工资福利待遇比较优厚。⑤政务官随选举而变动，事务官则取终身制。⑥普遍进行人事改革，但由于资本主义制度的局限性，改革进展不大。

苏联及东欧各国的人事制度从积极方面讲，有以下特点：

①《劳动法》是人事制度的基本法规。苏联、东欧各国都有《劳动法》。除波兰外，其他国家还制定了有关国家工作人员的综合法规。《劳动法》的有关规定和依据该法颁布的各项制度的总和，构成这些国家完整的人事制度，即干部制度。②党管干部是干部制度中的一项基本原则。党管干部的范围和具体制度各有差异，但党管干部路线、方针、政策，管监督检查，讨论和批准重要领导干部的任免，是一致的。③普遍坚持德才兼备的干部标准，注意选拔各方面的优秀人才。④重视干部培训工作，注重各级领导班子成员和整个干部队伍的知识化和专业化。苏联、东欧国家的干部队伍，特别是各级领导班子成员，文化水平和专业知识水平普遍比较高。据 1976 年统计，苏联市、区级干部绝大多数是大学毕业生，其中 1/2 甚至 2/3 是有技术职称的学者或专家。⑤有定期的考核制度，把干部考核与干部升降紧密结合起来。考核的主要内容是德才，衡量德才的主要标志又主要是工作成绩，考核方法一般是领导与群众相结合、专门考核委员会与本单位领