

全国高等教育自学考试指导委员会

高等教育自学考试行政管理专业

人事行政学
自学考试大纲

高等教育出版社

全国高等教育

高等教育自学考试行政管理专业

人事行政学 自学考试大纲

高等教育出版社

全国高等教育自学考试指导委员会
高等教育自学考试行政管理专业
人事行政学
自学考试大纲

高等教育出版社出版
新华书店总店北京科技发行所发行
北京印刷二厂印装

开本 787×1092 1/32 印张 1.75 字数 39 000

1991 年 3 月第1版 1991 年 3 月第1次印刷

印数0001—70 440

ISBN7-04-003409-3/G·236

定价 0.70 元

出版前言

为了适应社会主义现代化建设的需要，我国实行了高等教育自学考试制度。它是个人自学、社会助学和国家考试相结合的一种新的教育形式，是我国社会主义高等教育体系的组成部分。实行这种高等教育自学考试制度，是实行宪法规定的“鼓励自学成才”的重要措施，也是造就和选拔人才的一种新的途径。凡是干部、职工、群众按照高等教育专业考试计划进行考试合格后，国家承认其学历，与全日制高等学校相应专业毕业生同样对待。高等教育自学考试于1981年开始进行试点，1983年起逐步向全国推广。到1985年底，全国30个省、自治区、直辖市都开展了高等教育自学考试工作，现在已进入到加强、完善、提高、发展的新阶段。

为了大体上统一全国高等教育自学考试的标准，全国高等教育自学考试指导委员会陆续制定部分专业考试计划。各专业委员会按照有关专业考试计划的要求，从造就和选拔人才的需要出发，编写了相应专业的课程自学考试大纲，进一步规定课程自学和考试的内容、范围，使考试标准具体化。

政治管理类专业委员会根据国务院有关文件精神，结合自学考试的特点，编写了《人事行政学自学考试大纲》。现经全国高等教育自学考试指导委员会审定，国家教育委员会批准颁发试行。

这本大纲是各地都要贯彻执行的。它是该课程考试命题、自学和社会助学的依据。我们希望这个大纲的出版将对自学和考试起到应有的作用。

全国高等教育自学考试指导委员会

1990年9月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 人事和人事行政	(1)
第二节 人事行政管理的地位和作用	(2)
第三节 人事行政管理学的对象和任务	(2)
第四节 人事行政管理学的特点和研究方法	(2)
第二章 人事行政功能	(3)
第一节 人事行政功能的含义和特点	(3)
第二节 人事行政的基本功能	(3)
第三节 影响人事行政功能发挥的条件	(4)
第三章 人事行政体制	(4)
第一节 人事行政体制的含义与作用	(5)
第二节 人事行政体制的类型	(5)
第三节 我国的人事行政体制及机构	(5)
第四章 人事行政系统及规则	(6)
第一节 人事行政系统	(6)
第二节 人事行政系统中的主要机制	(7)
第三节 人事系统的基本原则	(7)
第五章 人事行政的历史演变	(7)
第一节 中国古代官吏制度的演变及特点	(7)
第二节 国外人事行政制度	(8)
第三节 我国近现代人事行政管理的发展	(8)
第六章 人事分类	(9)
第一节 品位分类	(9)
第二节 职位分类	(10)
第三节 人事分类的发展趋势	(11)
第七章 编制管理和岗位责任制	(11)

第一节	编制的含义及特点	(11)
第二节	编制的分类及管理	(12)
第三节	编制工作的方针及原则	(12)
第四节	岗位责任制	(13)
第八章	人员的任职资格	(13)
第一节	人员素质的含义和内容	(13)
第二节	人的能力	(14)
第三节	工作人员的基本能力	(14)
第四节	人员任职资格的评价方法和技术	(15)
第九章	工作人员的吸收录用	(15)
第一节	吸收录用的含义及意义	(15)
第二节	吸收录用中的竞争机制	(16)
第三节	任用方式	(16)
第四节	任用的原则	(16)
第十章	职务升降	(17)
第一节	职务升降的概念及意义	(17)
第二节	职务升降的程序及种类	(18)
第三节	实现职务升降的正常化、制度化	(18)
第十一章	人员计划调配	(19)
第一节	计划调配的必然性及其功能	(19)
第二节	人员计划调配的原则	(19)
第三节	人员调配的类型和方法	(20)
第十二章	人才流动	(20)
第一节	人才流动的含义及客观必然性	(20)
第二节	人才流动的类型和方式	(21)
第三节	人才流动的原则	(21)
第十三章	人事考核	(22)
第一节	人事考核在人事行政管理中的地位和作用	(22)

第二节	考核的内容	(22)
第三节	考核的种类和方法	(23)
第四节	考核程序、考核结果的表达方式和考 核中几种偏差的纠正措施	(23)
第五节	人事考核的原则	(24)
第十四章	辞职和辞退	(25)
第一节	辞职和辞退的含义	(25)
第二节	建立辞职辞退制度的意义	(25)
第十五章	人事回避制度	(26)
第一节	建立人事回避制度的意义	(26)
第二节	回避制度的基本内容	(27)
第三节	实行回避制度应遵循的原则	(27)
第十六章	调适共事人之间的关系	(27)
第一节	共事人之间的关系是人际关系的重要 组成部分	(28)
第二节	共事人之间关系的主要类型	(28)
第三节	调适共事人关系的原则和方法	(29)
第十七章	人事激励	(29)
第一节	人事激励的概念、特点及其功能	(29)
第二节	人事激励的类型、机制和基本形式	(30)
第三节	人事激励的原则	(31)
第十八章	人员培训	(31)
第一节	人员培训的性质和特点	(31)
第二节	人员培训的原则和内容	(32)
第三节	人员培训的形式和类型	(32)
第四节	人员培训的效益评价	(33)
第十九章	国家工作人员的工资与福利	(33)
第一节	工资的实质	(33)
第二节	国家工作人员的工资	(34)

第三节	处理工资问题的基本原则	(35)
第四节	国家工作人员的福利	(35)
第二十章	退休、离休和退職	(36)
第一节	退休、离休和退職的含义	(36)
第二节	退休、离休和退職的条件和待遇	(36)
第三节	退休、离休和退職人员的管理	(37)
第二十一章	人事档案管理	(37)
第一节	人事档案	(37)
第二节	人事档案管理	(38)
第三节	人事档案工作的改革	(39)
第二十二章	人事计划	(39)
第一节	人事计划的含义和意义	(40)
第二节	人事计划编制的准则及特点	(40)
第三节	人事计划的内容	(40)
第四节	人事计划的编制、实施和监督	(41)
第二十三章	人事统计	(41)
第一节	人事统计的意义	(41)
第二节	人事统计的特点和要求	(42)
第三节	人事统计指标	(43)
第四节	人事统计资料的整理和分析	(44)
第二十四章	人事监督	(44)
第一节	人事监督的必要性	(44)
第二节	人事监督的内容和原则	(45)
第三节	人事监督的类型	(45)
必读书目		(46)
后记		(47)

第一章 绪 论

学习目的和要求 通过本章的学习，重点掌握人事行政管理学的研究对象及理论框架。了解人事、人事关系、人事行政管理的概念，以及人事行政管理的特点。理解人事行政管理的地位和作用。理解人事行政管理学的对象与任务，掌握人事行政管理学的特点及研究方法。

第一节 人事和人事行政

一、人事和人事关系的概念。人事一词，指的是人与所做之事之间的关系。事要人去做，人要去做事，就必然发生人与事的关系，即人事关系。

二、人事行政管理的概念。由国家专门机构对国家政府行政干部有关人与事关系的管理即人事行政管理。从我国人事管理体制来看，人事行政管理除管国家行政机关的行政工作人员（或国家公务员）外，还管社会团体工作人员、事业单位行政管理人员和专业技术人员；以及企业中各级管理人员和工程技术人员，因此本书也将这部分干部划入研究范围。

三、人事行政管理具有以下特征：党管干部是人事行政管理的总原则；人事行政管理既是宏观管理，又有微观管理；人事行政管理具有统一性和稳定性。

第二节 人事行政管理的地位和作用

一、科学的人事行政管理是保证国家政权巩固和发展的主要条件之一。

二、科学的人事行政管理对于开发人的智能、充分调动人的积极性和创造性、推动经济和社会的发展有重要意义。

三、科学的人事行政管理是发现人才和合理使用人才的保证。

四、科学的人事行政管理是国家长治久安、社会安定团结的重要保证。

第三节 人事行政管理学的对象和任务

一、人事行政管理学的对象是：国家行政管理过程中人与事之间，以及共事的人与人之间相互关系产生、发展、变化的规律，以谋求人与事的科学结合和共事人之间的密切配合，以提高国家行政办事效率，推动事业发展。

二、人事行政管理学的任务包括：人事行政管理学将为我国干部人事制度改革，及建立具有中国特色的社会主义人事制度提供理论依据；为贯彻执行我国的改革开放方针服务；为加强人事管理队伍建设、提高人员素质服务。

第四节 人事行政管理学的特点和研究方法

一、人事行政管理学的特点为：人事行政管理学是一门实用性管理科学；它是一门综合性科学；它是一门政治性较

强的科学。

二、学习人事行政管理学应遵循的原则和方法有：要以辩证唯物主义的方法论为指导，从联系、发展的观点来阐明人事管理的各种活动；要及时吸收有关学科的新成就，不断充实、发展人事管理学；要注意借鉴古今中外，特别是新中国成立以来的经验；要坚持理论联系实际的原则。

第二章 人事行政功能

学习目的和要求 通过本章的学习，掌握人事行政功能的概念及其特点，进而了解人事行政各种功能的含义，明确影响人事行政功能发挥的外部条件。

第一节 人事行政功能的含义和特点

一、人事行政功能的概念。人事行政功能，就是指国家行政机关对行政工作人员进行管理所发挥的一系列功效。

二、人事行政功能的特点主要有：阶级性、统一性、服务性。

第二节 人事行政的基本功能

一、计划功能。计划功能是指国家人事行政机关为了保证国家行政目标的实现，而预先确定人事行政工作的内容和实施步骤。

三、决策功能。决策功能是指人事行政机关为保证政府机关管理社会公共事务的需要，在对工作人员进行管理的各

种方案中选择最佳方案。

三、组织功能。组织功能是指建立一种管理组织机构设置、组织控制体制、组织内部的职能划分、人员配备等内容的国家人事行政组织体制，并进行有效的指挥、沟通和协调。

四、控制功能。控制功能是指为保证人事行政目标与计划的实现，在人事活动过程中对现实与目标、实际成效与标准之间的偏差采用纠正措施。

五、开发功能。开发功能是指人事行政管理为不断开发人的能力来适应事业不断发展的需要而采用一些原则及方法。

六、维持功能。维持功能是指为保证工作人员进行有效的工作或劳动而提供物质前提和为此而采取服务措施。

第三节 影响人事行政功能发挥的条件

人事行政的基本功能不是孤立于外界社会大环境的，影响其功能发挥的条件主要有：政治条件、经济条件、文化条件等。在文化条件中，有一项重要的条件是行政文化。行政文化即政府官员或政府公务人员所应共同遵守的行为模式、生活方式、人际关系及价值观念。

第三章 人事行政体制

学习目的和要求 通过本章的学习，掌握人事行政体制的概念及特点、地位及作用。弄清人事行政体制的基本类型及特点，了解影响人事行政体制的因素。进而了解我国人事

行政体制现存的问题及改革对策。同时还要理解人事行政机构与体制的关系，掌握人事行政机构的类型。

第一节 人事行政体制的含义与作用

一、人事行政体制的概念。人事行政体制是指人事行政组织制度，其内容一般包括各级人事行政管理机构的外部形态、职责范围及其相互关系。它具有系统性、法制性、相对稳定性和民族性。

二、人事行政体制的作用有：科学的人事行政体制，有助于更好地发展社会生产力和充分发挥社会主义优越性；有助于克服官僚主义，增加人事行政的生机和活力；有助于选拔造就更多更优秀的行政人才；也有助于国家政策的顺利贯彻执行和领导集团对国家进行连续性管理，有助于国家的长治久安。

第二节 人事行政体制的类型

一、人事行政体制的基本类型包括官僚制、贵族制和民主制三种。

二、影响人事行政体制的因素有：行政体制总体上的影响；经济体制的影响；基本政治制度的影响；民族文化传统的影响；国外文化的影响；国家的地理环境、国际政治变化等因素的影响。

第三节 我国的人事行政体制及机构

一、我国人事行政体制现存的问题有：管理对象笼统庞

杂；管理权限过分集中；管理方式陈旧单一；管理制度不健全。要建立具有中国特色的人事行政体制，需遵循的原则有：统一领导与分级管理相结合的原则；用人与治事既相结合又相制约的原则；法制与民主相统一的原则。

二、人事行政机构。人事行政机构是人事行政体制的一个重要组成部分，它是人事行政体制运行方式的体现，又为人事行政体制所规定和制约。其类型从传统上可划分为部内制和部外制；按功能可分为决策和综合管理机构、协调咨询机构、监督仲裁机构和部门执行机构这四种类型。我国人事行政机构在传统的体制下暴露出不足，须科学设置。

第四章 人事行政系统及规则

本章学习目的和要求 理解人事行政系统的概念和特点，了解人事行政机制的概念，并弄清四种机制的内容及相互关系，在此基础上理解人事行政系统的规则及原则。

第一节 人事行政系统

一、人事行政系统的概念。人事行政系统是由机构、职位及工作人员等几个相互连接、相互依存的要素，根据某项法规、计划、体制有序地安排各个部分而组成的复杂统一体。

二、人事行政系统的特点。人事行政系统有着与一般系统的共同点：集合性、目的性、整体性、层次性、相关性。其特点则表现为：人事行政是一个概率性系统，是一个复合系统，是一个具有主动性、创造性和改造能力的系统。

三、人事行政机制的概念，在人事行政系统中，人与事的相互作用和相互联系构成的诸如录用、考核、奖惩、福利保障等联系和制约的方式即人事行政机制。

第二节 人事行政系统中的主要机制

人事行政系统中主要包含四种机制：竞争机制、更新机制、激励机制、监控机制。从总体上看，竞争机制作用于整个人事行政系统，具有综合的功能。

第三节 人事系统的基本原则

人事系统的原则可大致分为：民主原则、平等原则、公开原则、择优原则、适才适所原则、注重实绩原则、调动积极性原则，依法管理原则、功能整合原则。

第五章 人事行政的历史演变

学习目的和要求 通过本章学习，掌握古今中外人事行政管理的发展及演变。了解各时期人事行政管理的理论及实践，理解其特点和要义。尤其要掌握我国古代人事行政制度的演变过程及新民主主义革命时期和建国以来我国的人事行政管理的发展。

第一节 中国古代官吏制度的演变及特点

一、我国古代人事行政制度的产生和发展。早在太古叶

期，就有了最初萌芽状态的官吏制度。以官吏选拔方式的演变为线索，可将我国古代人事行政管理分为形成、初步发展、高度完备及日趋严密四个阶段。在此需弄清禅让制、世卿制、察举与征辟、九品中正制、科举制的定义。

二、我国古代人事行政管理的特点是：管理思想丰富、机构完备、管理制度和方法健全。

第二节 国外人事行政制度

一、西方文官制度。文官指国家政府中行使国家权力、执行各类公务的人员。文官制度（公务员制度）是指由政府制定的有关文官的权利义务、职位分类、考试录用等的法规性制度。它形成于19世纪中叶的英国，以后为其他资本主义国家纷纷效仿，并不断完备。文官制度的特点包括有：公开考试与择优录用；严格考核和论功行赏；职务常任；法律保障；强调官纪官风；较完善的工资制度和退休制度；标榜中立。

二、苏联及东欧干部制度的产生和发展。

第三节 我国近现代人事行政管理的发展

一、近代人事行政管理的演变。清末的人事行政制度趋于保守，反映了封建社会晚期地主阶级的腐朽性，从而受到资产阶级的抨击，被迫进行了一些改革。1911年，孙中山领导的资产阶级革命，创立了中华民国，按资产阶级三权分离原则组建了政府，整饬了吏治。1927年的国民政府则师承孙中山的理论，增设了考试院和监察院，建立起了考选制度和

铨叙制度。

二、自1927年我党开辟根据地起，正式开始了干部管理工作。其基本理论、原则和特点是：实行党管干部的原则；坚持干部工作为党的中心工作服务；确立和执行任人唯贤的干部路线和德才兼备的干部标准；强调吸收知识分子和非党干部；重视干部教育；贯彻精简的原则。这些原则对我国人事行政管理具有很大影响。

三、到目前为止，新中国人事行政制度可分为四个阶段。1949~1965年为形成和发展时期；1966~1976年为遭受严重破坏时期；1976~1987年9月为恢复、发展和探索改革时期；1987年10月以后为深化改革时期。

第六章 人事分类

学习目的和要求 通过本章的学习，要明确人事分类中的品位分类、职位分类、职位、职门、职组、职系、职级、职等和职位规范等概念，了解职位分类的步骤和内容，懂得品位分类和职位分类各自的特点及其当前人事分类的发展趋势。

第一节 品位分类

一、品位分类的概念。所谓品位分类，就是以公务员的个人条件如学历、资历等为分类的主要依据，强调以个人为中心进行分类。

二、品位分类的演变。品位分类作为文官的管理制度，和文官制度一样是适应一定的社会的经济、政治发展的需要