

RENSHI GUANLIXUE XINBIAN

人事管理学

新编

卢嘉旗 刘锡桓 编著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人事管理学新编/卢嘉旗, 刘锡桓编著. —广州: 广东人民出版社, 2006.1 (2010.1 重印)

ISBN 978-7-218-02974-0

I. ①人… II. ①卢… ②刘… III. ①人事管理学
IV. ①D035.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 018110 号

责任编辑	谢海宁 周米亚
封面设计	张竹媛
责任技编	周 杰
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	广东信源彩色印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	12.25
字 数	250 千
版 次	2006 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 2 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-218-02974-0
定 价	28.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 电子邮箱: sales@gdpph.com】

图书营销中心: 020-83781020 83790604

目 录

第一章 绪论	1
第一节 人事管理是一门科学	1
第二节 人事管理的目标和原则	7
第三节 学习人事管理的意义和方法	13
第二章 我国人事管理制度的改革	19
第一节 深化我国人事管理制度改革势在必行	19
第二节 人事管理制度改革的借鉴和启迪	25
第三节 《中华人民共和国公务员法》是我国人事制度改革的新里程碑	29
第三章 人事管理的基础性工作和职位分类	38
第一节 人事管理的基础性工作	38
第二节 职位分类制的基本概念和形成	45
第三节 我国公务员的职位分类	51
第四章 公务员的新旧交替	61
第一节 公务员新旧交替的意义和原则	61
第二节 公务员的录用	64
第三节 公务员的卸任	71
第五章 公务员的考核与培训	77
第一节 公务员的考核	77
第二节 公务员的培训	82
第六章 公务员的职务任免、升降和公务员的奖励	90
第一节 公务员的职务任免	90
第二节 公务员的职务升降	96
第三节 公务员的奖励	105

第七章 公务员的惩戒和约束	111
第一节 公务员的纪律和惩戒	111
第二节 公务员的回避	115
第三节 公务员的监督	118
第八章 公务员的生活待遇	121
第一节 公务员的工资	121
第二节 公务员的福利保险	129
第九章 专业技术人员和专业技术职称职务的管理	137
第一节 专业技术人员的管理	137
第二节 专业技术职称的改革	142
第十章 参照公务员管理的机关和人员管理	148
第一节 参照管理的提出与推行	148
第二节 参照管理的主要内容	153
第三节 稳步推进参照管理工作	158
第十一章 国有企业的人力资源管理	166
第一节 国有企业人事管理向人力资源管理转变	166
第二节 国有企业人力资源管理的途径选择	171
第十二章 人事管理部门的自身建设	180
第一节 加强人事管理机构建设	180
第二节 加强人事管理队伍建设	183
第三节 实现人事管理现代化	186
后 记	191

第一章 绪 论

人事管理是一门科学，它有特殊的研究对象，有特殊的研究内容和独特的研究方法，在社会科学领域和社会发展中有其特殊的地位和作用。学习和研究人事管理，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观来指导人事管理工作的实践，提高人事管理工作的水平，提高人事管理工作的效率，对推动全面建设小康社会的发展，加快推进社会主义现代化建设具有极其重要的时代意义。

第一节 人事管理是一门科学

在经济全球化深入发展和科技进步日新月异的今天，人才是当今社会发展中各种核心竞争力中最重要的竞争力。对客观事物进行管理的人与客观事物是否相宜，是人事管理能否成功的关键，更是全面建设小康社会、社会主义现代化建设伟大事业能否成功的关键。所以人事管理是社会管理的核心部门，在整个社会管理中占有特殊的重要地位和作用。

一、人事管理的科学含义

人事管理是一门专门研究社会劳动过程中人与事之间、共事人之间、人与组织之间相互关系的产生、发展及变化的一般规律的科学。其目的在于谋求为人与事的科学结合、共事人与组织密切配合的人事管理活动提供理论依据。因此，人事管理包括两方面的内容：一是研究有关人事的管理理论，即人事管理学；二是人事管理工作，即人事管理的实践活动。人事管理的实践活动是人事管理理论的基础，而人事管理理论是对人事管理规律的概括和总结。

从上面的定义，我们不难看出，所谓人事管理是专门研究人事关系管理的一门学科。因此，要理解人事管理的定义，首先要弄清楚什么是人事管理。

人事管理的全部内容都是围绕人与事的关系来展开和进行的。它谋求在社会发展中人与事的相互适应，做到事得其人、人尽其才是人事管理的出发点和归宿点。所以

人事管理并不是简单的对人或事进行管理,更不是把人与事各自孤立起来,把人事管理看成是对人的管理或对事的管理,都是不正确的,它混淆了人事管理同其他管理的本质区别。可见,人与事的相互关系是人事管理所特有的研究对象。

人事管理对象包括三个基本要素:人、组织和事。这三者的关系表现为两个基本的方面:一方面是事业的发展、变化对人和组织提出的要求,另一方面是人本身的素质、能力发展变化对组织的素质和功能产生的影响,而人和组织的素质功能的发展变化又对事业产生着影响。事业对人和组织的要求及人与组织对事业的影响的相互作用,形成了人事管理活动所特有的规律。诸如人、组织与事相互适应的规律,人才竞争规律,职位转换规律,知识更新规律,劳酬相符规律等等。所以人事管理就是遵循人、组织与事的相互关系的特殊规律,通过组织、协调、控制、监督等手段来正确处理人、组织和事的相互关系,使它们实现有机的统一。

人事管理是一种独特的管理,它紧紧围绕人、组织与事这个核心,按照因事择人,因人任用等原则,通过录用、选拔、调配、流动、考核、奖励、培训、工资福利、辞职辞退、退休等管理活动来进行。人事管理并不是让人消极地、被动地适应事的需要,而要根据人、组织与事的动态适应性原理,人事管理必须是积极的、动态的管理,它要根据人的聪明才智和能力的不断提高,及时调整人的工作岗位,给人提供充分施展才华的机会和条件,从而在人与事有机统一的发展过程中,不断提升人的素质和才能,不断推动事业向前发展。

综上所述,人事管理是在社会实践过程中,对人与事、人和组织与事之间的相互关系进行管理的实践活动。其目的在于调整好各方面的人和组织与事的关系,使人和组织与事的相互关系达到最佳状态,以最优的方式和途径达到组织目标。具体地说,人事管理是指各级领导和人事部门运用科学的原理、原则和方法,规划和设置组织机构,合理配置人力资源,以谋求人、组织与事的科学结合和共事人之间的有机配合,提高办事效率,推动事业发展的管理活动。因此人事管理就是研究这种管理活动中的人、组织、事之间的相互关系及其产生、变化和发展规律的科学。它是通过制定合理的制度和办法,使人事管理实现科学化、现代化、民主化和法制化,不断提高现代人事管理的科学水平和有效性,使之更好地为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设事业的发展服务。

二、人事管理的地位和作用

(一) 人事管理的性质

人事管理一方面具有自然属性,另一方面又具有社会属性。自然属性源于它的科学性,而社会属性则源于它的政治性和阶级性。

人事管理的自然属性,是不为社会制度所制约的属性。因为不论在什么社会制度下的人事管理,都有着许多共同的地方。宏观方面如人事管理的综合性、实践性、科

学性等；微观方面如人事管理各个环节上的具体操作过程中的技术技能等。

人事管理的社会属性，属于上层建筑，是国家政治制度的组成部分。它必然受到社会制度的制约，具有浓厚的政治色彩。不同时代、不同社会制度下的人事管理有着本质的区别。封建社会的官吏制度是为地主阶级服务的，适应封建主义经济发展的需要；西方的文官制度是适应资本主义生产方式的需要建立起来的，为资产阶级的利益服务；我国的人事管理制度是为不断促进社会主义生产力发展，维护与其相适应的各个不同阶段的社会主义生产关系，为促进社会主义现代化建设事业的发展服务。

人事管理的二重性，是我们建立中国特色社会主义人事管理制度的理论依据。人事管理的自然属性告诉我们，在不同的历史阶段，不同的社会制度下，人事管理并没有不可超越的界限。因而不同社会制度、不同历史时期的人事管理方式和方法可以互相借鉴，取长补短。人事管理的社会属性告诉我们，社会制度不同，社会生产力水平的发展阶段不同，人事管理的目的以及人与事的关系有着本质的不同，也因社会发展阶段的不同有显著区别。它都带有占统治地位的社会生产关系和上层建筑的印记。因此，改革和完善我国人事管理制度，必须立足于当下的世情和国情，既要坚持走中国特色社会主义道路，又要有世界眼光，不断吸收人类发展的文明成果。那种对不同社会制度、不同历史时期的人事管理的进步和科学的理论、制度、经验、方法一概加以排斥，否定其可以互相借鉴、取长补短的观点和做法，是违背马克思主义的。相反，那种对国外的人事管理的理论、制度、经验、方法不加分析，盲目照抄、照搬的态度和做法，也是违背马克思主义的。

（二）人事管理的地位

人事管理部门在国家行政管理部门中有极其重要的地位。古今中外任何国家的统治阶级为了巩固自己的政权，保证国家机器的正常运转，管理社会生产和生活，总是依靠人事部门选择一批又一批忠诚的管理者和执行者。因为人为组织之本，历代统治阶级都把人事部门视为国家关键的重要部门。一个国家能否选好人用好人，关系到一个国家能否长治久安，关系到一个国家能否兴旺发达。所谓“人存政举，人亡政息”就是这个道理。因此人事管理工作是关系到事业兴衰存亡的大事，人事管理部门被视为行政管理的“心脏”。

人事管理处于整个社会管理的关键地位。社会是人的社会，社会的一切管理，都离不开人，人是所有社会活动的出发点和归宿点。一个国家的管理，首先是对社会进行组织、指导、协调、控制等活动的管理人员的管理。对管理人员的管理，是一切管理工作之本，是人对事进行管理的前提。对人的管理是否科学，用人是否得当，影响到人与人，人与事的关系，直接关系到人对事的管理效果。因此，人事管理是社会管理的关键。

人事管理处于整个社会管理的主导地位。毛泽东曾经说过，领导机关的主要任务，一是出好主意，二是用好人。也就是说在社会管理活动中，最重要的工作是对人的管

理和对事的管理，其中对人的管理起主导作用。只有用好人、管好人，才能管好事，也才能正确处理好人与事的关系。特别是在当下社会主义现代化建设中，人是生产力中最活跃的因素，随着现代科学技术的进步，科学领域已成为第一生产力，但是从这个角度看，不论是现代科学技术的发明创新还是对社会的科学管理，都要通过人去创造、掌握和发挥。人又是有思想、有感情、有创造力和控制能力的，人能否发挥最大的创造力和能动性去解决社会发展过程中出现的各种问题，又取决于人事管理部门如何去调动人的积极性和创造性。因此人事管理处于社会管理的主导地位。

（三）人事管理的作用

人事管理的特殊地位，决定了它对党和国家事业的发展有着重要的作用。人事管理关系到党和国家事业的成败。列宁说，无产阶级夺取政权以后，“整个关键不在于政权，而在于是否会管理”^①。这就是说，人民大众掌握了政权以后，就要学会管理国家，国家管理的好坏，就成为一个重要的问题。要管理好国家，就要制定和推行一系列正确的方针和政策，有效地组织和运用国家机器，促进生产力的发展，创造更多的物质和精神财富，不断满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。这一切都离不开人，必须由人去制定，同时要有一批忠于这条路线的人去贯彻实施。“为政之道，唯在得人”，就是这个道理。毛泽东曾经指出，政治路线确定之后，干部就是决定的因素。人事部门如果能善于把大批忠于党，热爱祖国，全心全意为人民服务的优秀人才，选送到党和国家的各级领导岗位上，并充分发挥他们的才干，党和国家的现代化事业就能兴旺发达。反之社会就会倒退，政局不稳，社会动荡。因此，人事管理的好坏决定着国家管理的成败，是关系到能否实现民富国强的根本问题。

人事管理关系着经济社会的发展。任何一种社会生产活动，只有通过一定的管理形式把人们组织起来，才能采取有效的共同行动，实现预期的目标。在近代史上，社会生产力得到迅速的提高，都是靠人才和对人才的科学组织来实现的。美国经济发达，美国人认为，三分靠技术，七分靠管理。日本经济的高速发展是从上世纪 60 年代开始，日本人同样认为经济腾飞是靠科技和管理两个轮子。所以有人认为当今世界是管理的世界。随着现代科学技术和社会化大工业的迅速发展，经济全球化的出现，知识和人才越来越突出，使人事管理越来越重要。实践证明，科学的人事管理，能够充分发现人才，培养和使用人才，使人才的积极性和创造性得到最大限度的发挥。反之，就会埋没人才，压抑人才。这样就必然阻碍生产力的发展。珠江三角洲地区流传这样一句话：“有才必兴，无才不富”。人才竞争力是当今社会最核心的竞争力已成为广泛的共识。因此，人事管理事关重大，事关全局。它是关系到生产力发展和经济社会能否全面协调和可持续发展的大问题。

人事管理决定人才管理的方向。我国要实现全面建设小康社会的伟大事业，就要

^① 《列宁全集》（第 33 卷），人民出版社 1956 年版，第 165 页。

合理开发和利用人才资源,加强人才建设,认真做好人才的管理工作。这对于我国经济和社会发展有着决定性的意义。正如邓小平所指出的:“现在我们国家面临的一个严重问题,不是四个现代化的路线、方针对不对,而是缺少一大批实现这个路线、方针的人才。道理很简单,任何事情都是人干的,没有大批的人才,我们的事业就不能成功。”^①发现人才、选拔好人才和加强人才建设,是人事管理部门最重要的任务。人事管理部门作为主管人事工作的职能部门,在一定程度上决定着干部和人才管理的方向和政策。能否科学地建立一个合理的人事管理制度,为人才的脱颖而出营造良好的社会环境,使我国真正能占领当今社会人才培养、储备和使用的制高点,这直接关系到人才管理的方向。因此,搞好人事管理工作,制定正确的人事管理方针和政策,对加强人才管理和建设有着决定性的作用。

三、人事管理的研究对象和范围

(一) 人事管理学的研究对象

任何一门科学都有自己的研究对象,有本学科所研究的特殊领域,人事管理的研究对象主要包括两方面:一是社会组织中的人、事以及人与事之间的关系及其变化规律;二是中外人事管理制度。其重点是研究人、事有机结合规律及其在人事管理实践中的应用。

1. 研究人、事以及人和事的结合。

第一是研究人。首先,它是从人的个体出发,研究人的思想、行为、知识和才能在一定社会环境下的产生、发展和变化过程,并在全面和历史地考察了解的基础上,根据人的能力和长处,来分配不同工作,做到知人善用。其次,它是从人的群体出发,研究人的群体结构与功能之间的关系,即人在群体中的合理分工与合作关系,纵向和横向的信息沟通关系,以及多种人才的适当比例及其智力、能力互补等关系,以求最佳群体功能的结合和发挥。再次,研究人与事的结合。人事管理就是用人治事。围绕着这个问题,研究职位的特点、人的行为特点,使人的行为规范与职位工作要求相统一。这种统一就是要求事在人先,以事求人,事得其人,以人治事,达到共同发展的目的。

第二是研究事。首先,它是研究社会各类各级管理组织的职能以及组织内不同工作职能的性质、任务、特点和研究与之相适应的任职者的资格、条件和要求等。其次,它是研究各级各类管理组织中人事管理的各个具体环节的特点和相互关系,并从中探索人事管理工作的规律。再次,它是研究各级各类管理组织中的事与社会环境、经济环境之间的相互影响和作用的规律。

2. 研究古今中外人事管理制度。

^① 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1983年版,第220—221页。

这就是对古今中外的人事管理制度、管理体制、管理原则和管理方法进行分析比较,去其糟粕,取其精华,古为今用,洋为中用,加以有选择地继承和吸收,为建立和完善适应全面建设小康社会的人事管理制度提供可借鉴的历史和现实经验。

(二) 人事管理学的研究范围

人事管理学的研究范围很广,内容很丰富。其研究的范围,当前主要有以下几个方面的内容。

1. 人事管理理论。

人事管理有其专门的指导理论。对于人们在社会关系中的人事关系的实质,进行理论分析,并作出理论上的说明。它着重对人事管理的基本概念、理论依据、原则、内容和主要方法进行科学的阐述。人事管理揭示和反映了人事管理的产生和发展的客观规律,及其在国家管理中的地位和作用。当前人事管理理论面临的任务是,根据党和国家的总任务和经济社会发展的需要,特别是全面建设小康社会任务的需要,坚持马克思主义的普遍真理同我国人事管理的具体实践相结合,通过对人事管理的综合考察、分析和研究,完善人事管理的总体结构及其理论依据,从我国的实际出发,探索和建立与社会主义市场经济和发展社会主义民主政治相适应的人事管理制度并依法管人,研究确定正确的人事管理的基本方针、政策、原则和方法。

2. 人事管理制度的改革。

人事管理是一切管理工作的关键。近年来,我国人事制度发生了一系列的变革,各级党政机关和多数企、事业单位领导班子的革命化程度有了新的提高,平均年龄有所下降,知识和专业结构发生了根本的变化,但是同社会主义市场经济体制的改革发展和全面建设小康社会的要求还有较大的差距,还有一些问题有待解决。特别是腐败顽疾久治不愈,已经给社会和谐和稳定带来了极大的隐患;用人的科学化、民主化和法制化还不完善,管人管事相脱节还存在,管理制度还不健全。党的十七大报告提出,坚持党管干部原则,坚持民主、公开、竞争、择优,形成干部选拔任用科学机制。规范干部任用提名制度,完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系,完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法。扩大干部工作民主,增强民主推荐、民主测评的科学性和真实性。加强干部选拔工作全过程监督。健全领导干部职务任期、回避、交流制度,完善公务员制度。健全干部双重管理制度。党的十七大报告精神为我们进一步深化人事管理改革指明了方向。一是优化人事管理技术,二是扩大人事管理民主,三是加强人事管理监督。这些都是我国政治、经济、文化和社会改革不断深化,对人事管理体制改革的迫切要求。因此,人事制度改革,应该是人事管理学研究的一个重要方面。

3. 人事管理中的基本环节。

人事管理由一系列互相关联的基本环节组成,每一个环节既有相对独立的功能和作用,又有区别于其他环节的原则和方法。同时各个环节之间又相互影响,相互作用。

只有科学地把握各个环节,按照科学规律办事,使人事管理中的各个环节在动态过程中紧密配合,协调一致,才能发挥其在人事管理中的组织、指挥、协调、控制作用,并取得最佳的效果。

人事管理的基本环节主要有:一是公务员的“进口”管理,即按照一定的标准,通过考试和考核等形式录用公务员。它包括从社会上招收公务员,安置军队转业人员。公务员的“进口”管理是人事管理的首要环节,它不仅与其他管理环节紧密相连,而且关系到公务员队伍的数量和质量。因此,如何进一步深化公务员录用的改革,把好公务员“进口”的质量关,就成为公务员“进口”管理的重要内容。二是公务员的使用管理。这部分内容包括机关工作岗位责任制、考核、奖惩、调配、任免、培训、工资、福利以及统计、档案管理等具体环节的管理工作。它是人事管理的主要内容。其各个环节既相对独立,各有其特点和要求,又相互联系,相辅相成。它是实现人事管理的功能,培养和造就一支宏大的适应全面建设小康社会需要的干部队伍,最大限度地调动广大干部的积极性,充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用的的重要内容。三是公务员的“出口”管理。这部分内容主要是公务员的辞职辞退和退休管理,如聘任制中的解聘、辞聘、辞职等工作的管理。公务员的出口管理主要是健全辞职和退休制度,彻底改变公务员队伍能进不能出的状况,疏通进出渠道,使公务员队伍在流动机制中保持活力,提高干部的素质,增强预防干部腐败的有效性。如何使人事管理工作遵循人事管理的客观规律,对人事管理的各个环节和各个要素,研究出科学管理的具体目标,并制定出一系列配套和切实可行的人事管理工作制度和法规,从而进一步实现人事管理的科学化、民主化和法制化,都是人事管理学研究的重要内容。

第二节 人事管理的目标和原则

目标是一切社会组织存在的目的和意义,目标关系到一个组织能否存在和发展的根本问题。没有目标,任何组织都没有存在的价值,失去目标,任何组织的行动都是盲目的。因此,任何社会组织都有它的目标,人事管理也有它的目标。可以这样说,人事管理也是为了某种目标而存在,为了某种目标而发展。如果说人事管理中的人和组织是人事管理实现目标的载体,那么人事管理的目标就是人事管理中的人和组织的灵魂。为了有效地进行人事管理,保证人事管理目标的实现,必须制定和遵循人事管理的正确原则。因此,通过研究和掌握人事管理的目标和原则,对于做好人事管理就有十分重要的意义。

一、人事管理的目标

（一）人事管理目标的含义

所谓人事管理目标，是指人事管理工作在一定的时间内预期获得的组织成果或所希望达到的某种状态。比如通过人事管理，达到机构设置合理，层次划分科学，工作人员精干，办事效率高，等等。与一般组织目标一样，它也是由目标主体、客体、任务和指标四个要素构成，但它又有着其特定的内容。

主体是指目标的责任承担者。人事管理目标的主体是指主管人事管理工作的部门、机构和管理者。每一个人事管理目标都必须有目标主体的明确规定，否则，就会因职责不明而导致管理主体真空现象的出现。

客体是指目标主体的工作对象。人事管理目标的客体是指受管理主体制约和影响的机构和人员。人事管理目标同样必须有严格而明确的客体规定。否则，在目标实施中就会出现无的放矢或找错对象的现象。

任务是指目标主体所担任的工作内容或所担负的工作责任。这是目标结构中最重要的重要组成部分。人事管理目标必须赋予实现其目标的明确任务和内容。如果目标任务不明确，就会使目标主体和客体不知所从，难以开展有效的工作。

指标是指实现目标所应达到的程度或标准，其中包括目标实现的时限、数量、质量等方面的要求。而且要使目标真正有意义，提高目标实现的有效性，就必须使目标和任务量化，使之有明确的标准，以便于执行和控制，并为检查其完成状态提供明确具体的标准。

（二）人事管理目标的分类

1. 长期目标和近期目标。

长期目标是人事管理部门在较长时间内所要完成的带有战略意义的任务和达到的目标。长期目标的时限一般比较长，较为原则，具有战略性和方向性。

近期目标是人事管理部门近期内所要完成的任务和所要达到的具体目的，它是长期目标在近期内的具体行动计划。如每年的干部培训目标、交流锻炼计划、岗位目标责任制等，都属于近期管理目标。近期目标的时限较短，比较具体，易于考核和体现目标效果。

长期目标和近期目标，是按时间序列构成的相互衔接的整体，彼此互相依存、互相促进。长期目标规定近期目标的基本发展方向，是制定近期目标的依据，对近期目标有着指导作用。近期目标是长期目标实现的基础，反映长期目标在各个阶段的要求，长期目标的最终实现是一系列近期目标实现结果的总和。所以，在制定人事管理目标的时候，既要着眼于未来，又要立足于当前，既不能好高骛远，又不能急功近利。

2. 宏观目标和微观目标。

宏观目标是指带全局性、总体性和战略性的目标。就组织人事管理来说，是指人

事管理总体上要达到的目标,或人事管理每一重要管理环节具有整体的、统率的和指导作用的目标。宏观目标具有理想性、整体性、战略性和指导性的特点。微观目标是指带有局部性、个体性和战术性的目标。就人事管理来说,是指人事管理中每一项工作、每一个环节、每一个计划所要达到的具体目标。微观目标具有现实性、单一性和指令性的特点。

宏观目标和微观目标是相对而言的,它们的关系是全局和局部、总体和个体、战略和战术的关系。宏观目标是制定微观目标的依据,微观目标是实现宏观目标的保障。宏观目标是整体利益的反映,任何微观目标都必须在宏观目标的指导下来制定,受宏观目标控制。同时宏观目标不能代替微观目标的作用,微观目标必须在宏观目标的调控下,根据局部、个体和战术的实际情况来制定具体目标。宏观目标必须要通过各个微观目标的实现而实现。当然,宏观目标和微观目标之间也有矛盾的一面,这就是整体利益和局部利益的矛盾。因此,必须正确处理好宏观控制和微观搞活的关系。在宏观上,必须加强对人事法规的研究,以法律手段来控制 and 调节组织的人事管理的运行,确保宏观目标的方向不变和任务的实现。在微观上,要充分发挥人事管理部门的积极性、主动性,把微观目标管好和管活。

3. 群体目标和个体目标。

群体目标就是确定共同的价值标准和行为准则,来整合组织成员的行为,形成组织的凝聚力和战斗力的共同目标。人事管理的群体目标,就是合理编制组织机构,使该组织保持协调一致的行动,发挥群体的结构效能,从而实现群体的共同奋斗目标。

个体目标是指组织成员个体希望通过他们在组织中的努力所要达到的目标。个体是在群体中存在的。个体目标的确定必须受群体目标支配,服从于服务于群体目标。失去了群体目标的制约,个体目标就没有统一的奋斗方向。群体目标有赖于个体去实现,如果个体目标不明确,不能使个体各尽其责,也就谈不上群体的最佳效能,群体目标就无法实现。人事管理中的个体目标,就是岗位目标。其核心就是使每个组织成员尽心尽责,在完成组织规定的岗位任务的过程中实现个体目标与群体目标的高度统一。群体目标和个体目标在本质上是一致的。但是群体目标和个体目标之间也存在矛盾的一面,关键是要正确处理群体目标和个体目标的关系。这里就有一个判断个体目标中个人利益部分的追求是否正当的标准问题,个人目标反映着一种特殊的组织和社会关系。

在我国,群体目标就是一种组织目标,所以判断个体目标正当与否的标准,是依据个人对组织所作的贡献,依据社会当时物质文化水平发展的实际情况,依据个人利益和现实组织整体利益之间应有的关系。具体表现在四个方面:①在一定社会条件下,个体维持自身正当生活和工作的物质和文化需要,就应被视为个人正当目标,组织应尽可能给予必要的保障。②在实现组织整体利益和目标的前提下和过程中,个人通过自己的贡献获得的利益和达到的目标,就应被视为个体正当的目标而应给予必需的保

证。③个人目标不允许损害组织的整体利益和目标,同样管理者也不能随意损害合理合法的个人利益和目标。④当组织整体利益和目标与个人利益和目标发生矛盾,并会危及整体利益和目标实现时,个体应自觉节制或做出自我牺牲,确保组织整体利益和目标的实现。

可以说,在社会主义条件下,所谓正当的个体目标,就是组织成员在发展组织整体目标的过程中,通过个人贡献的途径和方式,所谋取和发展的个体正常生活和工作的物质文化需要以及个人的目标,并按照共产主义道德原则,为了社会整体利益和目标而自觉节制乃至作出必要牺牲的个体目标。对于这种个体目标,组织应尽可能提供机会和可能,使每一个人在完成组织整体目标的同时也得以实现个体目标。这种个体目标是有益于组织整体利益和目标的,也为组织整体目标的实现提供了保证。为此,组织要努力找到组织整体目标和个体目标的共同点、结合点和平衡点。这种组织整体目标和个体目标的结合,是一种科学的有机结合。这样组织成员无需组织过多的“指导和关心”,就会努力完成组织规定的工作,这样做也正是他们个人目标所在。

二、人事管理的基本原则

(一) 党管干部原则

党管干部,是人事管理的一项根本原则,它是由党的性质、任务及其在革命和建设中的地位、作用所决定的。所谓党管干部,是指人事工作的大政方针的制定和制度法规的建立,都要置于党的领导之下。党的各级组织要管好干部路线、干部政策的贯彻执行,按照民主集中制原则和党的规定,选拔、使用、管理和监督干部。党管干部原则主要表现在:

第一,制定干部工作的路线、方针和政策,对干部工作进行统一领导。党对干部工作的领导,主要是通过制定和实施干部工作的路线、方针和政策来实现的,这是党管干部最重要的内容。制定干部工作的路线、方针、政策以及制度、法规的权力,只能集中在党中央手中。要坚持全党统一管理干部,不能政出多门、各行其是,以保证在人事管理上的思想统一和步调一致。无论是对哪类干部,采取什么方式管理,有关部门都必须自觉地按照党中央规定的干部工作路线、方针、政策和有关规定,管理好干部。

第二,坚持党的集体领导。凡属干部的录用、任免、调配、培训、奖惩等重大问题,均由各级党委根据党的统一政策,按照民主集中制的原则作出决定。党委形成的结论,任何个人都必须积极贯彻执行;上级党委决定了的,下级党委必须无条件服从。在干部问题上,任何偏听偏信、偏爱偏恶、个人决定现象,都是偏离党的干部原则的。

第三,选拔任用干部要严格按照制度和程序进行。选拔任用干部的一般要求是:在广泛听取群众意见的基础上,由党委组织部门或人事部门考察并提出意见;在党委集体讨论决定后,按干部管理权限实施;下级组织上报的任用干部,经上级组织部门或人事部门进一步考察后,提请党委审批。“如遇特殊情况急需起用干部,应向上级陈

明理由，经过批准，可以先行代职或任命，然后按规定程序办理。”^①

第四，对干部工作进行宏观指导和监督。各级党委要严格贯彻干部工作的路线、方针和政策，采取切实有效的措施，监督、检查有关部门、单位的执行情况。经常总结干部工作经验，以指导各部门和单位管好干部，发现问题应立即予以纠正。

（二）任人唯贤、德才兼备原则

任人唯贤、德才兼备，是我们党一贯坚持的选拔使用干部的最基本原则。认真贯彻任人唯贤、德才兼备的原则，是确保干部队伍素质优良和国家机关公正廉洁的重要保证。任人唯贤，就是任用的干部必须是德才兼备。德才兼备包括德才两个方面。德是指政治觉悟和思想品德，在现阶段主要是指热爱中国共产党，坚持党的基本路线，积极投身于社会主义现代化建设事业，锐意改革开放，全心全意为人民服务，忠于职守，公正廉洁。才主要包括文化程度、知识水平、专业特长及工作能力等。

德与才是辩证的统一，两者缺一不可。德是用人的首要条件，干部只有德好，才能最大限度地发挥才能，为党和人民多做贡献；才是干部发挥作用必不可少的条件，只有具备一定的专业知识和业务能力，才能胜任本职工作，实现为党和人民多做贡献的愿望。

不同的历史时期，德才的具体内容不尽相同。在新的历史时期，我们党提出了干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的方针，这一方针体现了干部德才标准的时代特色。同时，各类干部有职位和专业性质之分，对不同干部的德和才，除必须具备基本标准和条件外，在具体要求和衡量标准上应有所不同。因此，必须从实际出发，制定出一系列可测量、可操作的指标体系，作为考核干部的可行依据，并将其变成能够严格执行的法规，使德才兼备的原则具体化。

（三）依法管理原则

依法管理，是指在人事管理活动中，对各类工作人员的录用、任免、考核、奖惩、调配、工资、辞职辞退和退休等，都要依据法律、法规进行管理。法律具有规范性、权威性和约束性，人事管理工作只有依法办事，才能有效地避免主观随意性和不稳定性，实现其制度化、科学化和民主化。

人事管理要坚持依法办事，要求做好以下工作：

第一，制定和完善人事工作各项法规。要加强人事立法工作，制定一个能清晰表述和规范各类干部的权利和义务，以及录用、考核、任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞退、退休等人事管理机关职能的基本法律，研究制定与人事工作基本法律相配套的单项法规和具体实施规章，使人事管理工作有法律、法规作依据。

第二，在人事管理过程中自觉守法。^①人事管理部门和管理者，在从事人事管理

^① 《中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》，1986年1月28日。

的过程中,要始终按照法律规定的内容和程序办事,自觉遵守人事管理法规。②人事管理监察部门和其他国家机关、社会团体、新闻舆论界、公民个人,对人事管理部门和管理者的监督,必须依照法定的内容和程序进行,遵守有关法律规章。③司法部门必须遵照法律规定处理人事诉讼案件,处理人事诉讼纠纷。

第三,必须严格执行人事法规。人事管理、人事管理监督、人事管理的仲裁和司法机关在实施人事管理法律法规过程中,必须严明、严格,切实依法办事,以维护人事管理法律、法规的权威性和严肃性。

(四) 民主监督原则

人事管理中的民主监督,就是发扬民主,由监督者根据法律和法规,监察和督促人事管理组织和成员的活动,使之符合法律法规,以实现人事管理目标。实行民主监督,是人民当家做主的具体体现,是提高我们党科学执政、民主执政、依法执政,保证党领导人民有效治理国家的重要措施,是实现人事管理民主化的重要途径,也是克服人事管理工作中的官僚主义和不正之风的强大武器。

人事管理工作中的民主监督包括以下三个方面的内容:

第一,国家权力机关对国家人事行政的监督。国家的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。包括人事行政机关在内的国家行政机关,都是由国家权力机关产生,并对它负责,受它监督。国家权力机关对人事行政机关的监督,主要表现在国家权力机关制定和颁布有关人事管理的法律、法规和条例,监督人事行政管理机关对这些法律、法规和条例的执行,撤销人事行政管理机关制定的同宪法和有关法律、条例相抵触的行政法规、决定和命令。

第二,行政机关对人事管理工作的监督。我国各级行政监察机关有权监督各自职权范围内的人事行政管理工作,检查监察存在的违法失职行为,并建议有关机关对存在违法失职行为者给予处分或免职。在没有专门人事监督机构的情况下,其监督任务是由党的各级纪律检查委员会、国家监察部及其派生机构、各级人事部门承担。

第三,社会团体、舆论界及公民对人事管理工作的监督。社会团体、舆论界及公民对人事管理工作的监督,从本质上体现了社会主义制度下人民当家做主,直接行使监督权的民主精神。要充分调动他们的积极性,使他们积极参与监督工作。要加强这方面的立法,使这方面的监督有法可依,具有法定的效力。

(五) 分类管理原则

分类管理,就是根据工作的性质、职业的特点、人才成长和发展的规律,对不同类型的工作人员采用不同的管理方式,建立各具特色的管理制度。分类管理的主要依据是社会生活的每一领域都有自己的特点和规律,这些特点和规律在客观上要求干部管理制度要适合该领域的特殊性。因此分类管理是社会生活及其发展提出的客观要求,是人事管理工作科学化的基本内容,目的在于方便管理、区别政策、充分调动各部门人员的积极性。

对我国现有干部进行科学分类，主要分为宏观分类和微观分类两种。所谓宏观分类，是指按干部所在部门的工作性质和行业特点，将现有的国家干部大体分成以下三类：一是党和国家机关工作人员，包括党的机关工作人员、国家权力机关工作人员、政府系统工作人员、司法机关工作人员；二是企业单位的管理人员；三是事业单位除工人以外的人员。所谓微观分类，是按照干部从事工作的性质、难易程度、所需资格条件等，进行分类。微观分类主要有两种方法：一是品位分类法，它是以人为中心的分类方法，这也是我国过去的主要做法；二是职位分类方法，它是以职位为中心的分类方法，这是当今世界上较多发达国家采用的做法，我国公务员也主要是按职位分类的方式来进行分类。

当然，分类管理并不是各自为政。在实行分类管理的同时，还必须加强宏观管理，尤其要加强中央和各级党组织对人事管理的领导，做到分而不乱，分得科学，分得严密。

第三节 学习人事管理的意义和方法

人事管理是人事管理活动的理论概括。要真正掌握和运用人事管理理论，就必须明确学习人事管理的目的，认识学习人事管理的意义，掌握人事管理的特点和学习方法。只有这样，才能以正确的理论来指导人事管理工作的实践。

一、学习人事管理的目的

学习和研究人事管理的根本目的，是为了建立和完善社会主义人事管理体系，提高组织行政管理的效能，促进社会生产力的发展和社会的和谐发展。

科学发展、社会和谐是发展中国特色社会主义的要求，全面建设小康社会是党和国家到2020年的奋斗目标，是全国各族人民的根本利益所在。这是我们在各项工作中必须遵循的战略思想，也是社会主义人事管理工作的总目标。因此，要充分发挥社会主义制度的优越性，要大幅度地提高生产力；增强协调性，努力实现经济又好又快发展；扩大社会主义民主，更好保障人民权益和社会公平正义；加强文化建设，明显提高全民族文明素质；加快发展社会事业，全面改善人民生活，建设生态文明，实现我们现阶段的奋斗目标。只有先进的制度形式是远远不够的，还必须要有与之相适应的管理体制。正如列宁指出：“整个关键不在于下放权，而在于是否会管理。”^① 改革开放以来，我们党和国家在进行社会主义现代化建设中积累和创造了不少人事管理的好经验和好方法，但是在总体上还是落后于经济体制的改革发展，还缺乏一套完整而科学的

^① 《列宁全集》（第33卷），人民出版社1956年版，第165页。