

第一编

人事与人事管理

第一章 人事管理是一门科学

第一节 人事管理是一门科学

科学是通过对客观事物进行系统研究,揭示其研究对象所具有的特殊的规律而形成的理论体系。人事管理作为一门科学,有自己的研究对象和特点,有产生发展的历史和固有的发展规律。

一、人事管理学的涵义

(一) 人事的涵义

“人事”一词,在不同的情况下,有着不同的涵义。如《史记·太史公自序》上有“夫《春秋》,上明三王之道,下辩人事之纪。”这里讲的“人事”是指人世间的的事情。又如《后汉书·黄琬传》中:“时权富子弟,多以人事得举。”这里的“人事”是指交际应酬或送人礼物之意。再如《红楼梦》第六回里的“(袭人)近来也渐省人事”一句中的“人事”,是指男女之事。现凡有关人的事情,都可以叫做“人事”。我们所说的人不是孤立的人,而是社会的人。在社会生产和生活过程中,必然要发生人与人之间、人与事之间的相互联系,并结成一定的关系。只有这样,人类社会才能生存和发展。因此,作为一门科学的人事管理学所研究的“人事”,应该从社会生产、社会关系和社会管理角度上来理解。由于研究的角度不同,可分为广义和狭义的“人事”。广义的“人事”是指在社会生产和生活过程中,人与人,人与事,人与组织之间的相互关系。而狭义的“人事”是指用人以治事,力求人与事的协调。人人有事,事事有人,有事就要有人去做,人和事总是有关系的,要做到人尽其才,事竟其功,这就需要进行人事管理。

(二) 人事管理的涵义

所谓人事管理,是指要按照客观规律,运用科学的理论、原则和方法,对机关、企业、事业单位或其他社会团体中工作人员的录用、培训、考核、奖惩、任免、工资、福利、退休、退职等工作进行计划、组织、指挥、协调、控制、监督的活动。人事管理的对象是国家机关、企业、事业单位和其他依照法律从事公务的人员。人事管理的目的,是要谋求人与事的恰当配合,彼此协调。通过管理,做到因事求才、因材施用,人尽其才,才尽其用。并通过调整人与人之间,人与事之间的相互关系,使组织中所有人员都能积极进取,团结一致,充分发挥自己的积极性和创造性,从而收到最佳的工作效果,为社会主义事业做出较大的贡献。

在现实生活中，人们常把人事管理和人事行政混合使用，没有严格区别。

1. 从西方国家看。西方国家对人事管理涵义的解释分广义和狭义。广义的是指对各类机构和组织中的各种工作人员所进行的录用、选拔、考核、奖惩、晋升、工资、福利、退休、退职等项的管理活动。狭义的是对政府机关工作人员（公务员）和企业员工的上述管理活动。为了表示区别，人们往往把后者称为企业人事管理或企业人事劳动管理，而把政府机关工作人员的管理称之为人事行政管理。

本书所研究的人事管理，是指包括国家机关和企业、事业、团体的人事管理。即广义的人事管理。

2. 从层次高低看。认为人事行政层次较高，它是政府对人与事的关系所进行的规划、决策、组织、协调、控制等管理活动。层次较低的人事管理，一般是指人事管理活动中的各种实际操作的方法、技术与程序。在一定意义上来说，人事行政是一种高层次的人事管理。所以，人们通常也把人事行政称为人事行政管理。

（三）人事管理学的涵义

人事管理学是运用科学的理论，研究国家机关和企业、事业单位人事管理的规律和规范的一门学问。它的基本任务是在正确思想指导下，通过合理的制度和科学的方法，使人事管理科学化、现代化、民主化和法制化，不断提高人事管理的效率和效果，使之更好地为社会主义事业服务。

人事制度是国家政治制度的重要组成部分，人事管理是行政管理的重要内容。认真做好人事管理工作，对于调动广大干部的积极性、创造性，克服官僚主义，提高工作效率，保证党和国家的路线、方针、政策的贯彻执行，加速社会主义现代化经济建设具有十分重要的意义。

由于种种原因，过去我们忽视了对人事管理的研究。长期以来社会上有一种偏见，认为人事管理无非是掌管工作人员的家庭出身、个人成份、社会关系、政治历史、年龄、资历等情况，并按照管理权限对干部进行任命和调动，算不上是一种专业，更谈不上是一门科学。所以人事干部无需专业化、知识化，只要出身好，政治可靠，老实听话就行，这是对人事管理的误解和无知。

我国是一个拥有12亿人口的大国，其中有4亿多劳动者，1亿3千多万职工，3千万干部中，政府行政工作干部有5百多万。但又是一个生产力发展不够发达，财力短缺、人均收入很低的穷国。因此，合理开发和充分利用人力资源，对于我国经济和社会发展具有决定性意义，而建立科学的人事管理制度，正是有效地开发和合理使用人力资源的一个前提条件。

毛泽东、刘少奇、周恩来、邓小平、江泽民等把马克思列宁主义的普遍原理同中国的革命实践结合起来，根据中国革命和建设的实际情况，对国家机关的建设和党的干部路线、方针、政策及干部组织与管理等方面做过许多科学的论述。这些论述是学习和研究我国人事管理工作的重要依据。因此，人事管理学要以马列主义、毛泽东思想为理论基础，以人事管理各个环节包括培养、选拔、使用、考核、奖惩、工资和福利为主要内容，以建立具有中国特色的社会主义人事管理体系，调动一切积极因素，实现党的基本路线为根本目的。

二、人事管理学的研究对象和特点

(一)人事管理学的研究对象和范围

人事管理学的研究对象,是研究特定范围的人、人与人、人与组织、人与事之间的相互关系。我国人事管理的对象,是干部及其选拔、培养、使用等。因此,人事管理学,不但要研究干部的生理特性、性格特征、能力、心理,而且还要研究干部的政治素质、思想、品德以及在社会中某些政治、经济关系。我们通过对干部的综合研究和管理,以促进各项事业的发展。然而,不同的历史时期,不同社会制度的国家,其人事管理的具体对象和范围有所不同。我国的人事管理是指对国家各级各类干部的管理。按照干部的工作性质和基本职能,我国的干部大体可分为六类:

1. 行政干部。主要是指在全国和地方各级人民代表大会常务委员会及其工作机构,国务院和地方各级人民政府及其职能部门和派出机构,各级司法机关和各级政协委员会及其工作机构中从事行政工作的干部。

2. 党务干部。主要是指在党的各级委员会及其工作机构中从事党务工作的干部。

3. 军队干部。主要是指在中国人民解放军和武警部队内担任排以上职务的现役军人。

4. 人民团体干部。主要是指在工会、共青团、妇联和各种协会、学会、联合会等群众团体或民间团体中从事行政工作的干部。

5. 专业技术干部。主要是指在自然科学和社会科学领域中从事科研、技术、卫生、文化、教育、艺术、新闻、出版、翻译、会计、统计等专业技术工作的干部。

6. 业务行政管理干部。主要是指国家企业、事业单位中的各级主管干部和专职从事业务、技术行政管理的干部。

上述六类干部中,目前只有行政干部、人民团体干部、专业技术干部和业务行政管理干部是人事管理的对象和范围,党务干部由党的组织部门直接管理,军队干部由军队的有关部门管理。但军队干部转业到地方工作后,由人事部门管理。

(二)人事管理学的基本特点

1. 政治性。我国是社会主义国家,人事管理是以马列主义、毛泽东思想为指导,是为了适应社会主义生产方式而建立起来的。党的十一届三中全会以后,我国进入一个新的历史时期,我们的人事管理工作要为实现社会主义建设这个最大的政治服务。因此,以人事管理为研究对象的人事管理学,不仅要继承我国古代人事管理的好传统,借鉴外国人事管理一些先进经验,更重要是坚持为社会主义服务的方向,建立和发展我国现代人事管理学的体系。

人事管理学具有鲜明的政治性还取决于人事管理是上层建筑的重要组成部分,对经济基础具有一定的反作用。我们建立以马列主义为指导的人事管理学,为人事管理提供正确的理论依据,更好地为治理整顿经济环境和深化改革服务,使我国政治局势安定,经济稳步地向前发展,充分体现人事管理学及其实践对巩固和发展社会主义事业的重大作用。

2. 综合性。人事管理学涉及多种学科知识。它与政治学、行政学、经济学、管理学、社会学、心理学、行为学、教育学等各学科都有密切的联系。它是一门综合性的学科。

人事管理学的综合性取决于人事管理工作的复杂性,人事工作者需要集多种学科的知识才能胜任其工作。随着政府人事管理职能日益扩大,科学技术的发展,人事管理不仅需要先进的管理思想,而且还要有现代的管理方法和技术。因此,人事管理学要运用马列主义的基本立场、观点和方法,正确认识和解决人事工作中的实际问题;要渗透一定的经济理论知识,使人事管理工作更好地为经济建设服务,从人事制度和管理方法上保证我国社会主义四化建设的顺利进行;人事工作的根本任务,就是发现人才,培养人才,合理使用人才。人事干部不仅应有广博的知识,而且还要善于把这些知识在实践中加以科学的运用。因此,人事管理学还要吸收心理学、人才学的理论知识,阐明人才成长的规律和特点。人事管理工作与其他管理工作不同,既要管人,又要管事,而且只有通过管好人才才能管好事。为此,它需要研究人与人、人与事、人与组织之间的发展变化规律。而人是世界上最复杂的,有思想感情,有男女老少,婚姻家庭,有生死病衰,有物质和文化的需要。人的思想是随着主观条件和客观环境的变化而变化的。因此,人是世上最宝贵、但又是难发现、培养和开发的资源。而人事干部就是要善于及时发现一般人所不易发现或容易忽略的那些东西;善于分析观察干部的思想、认识、感情、性格、兴趣等方面的变化;善于发现管理过程中因客观环境或主观因素给人带来的影响;善于根据党的方针、政策和群众的要求,有针对性地做好人的思想工作,处理好人与人、人与事、人与组织的关系,使干部身心健康,愉快地工作。

3. 系统性。人事管理学自成一个完整的系统。由于人事管理自成系统,可以概括为“进”、“管”、“出”。所谓“进”,就是对招收干部进行公开考试、择优聘用或录用的管理;“管”就是对干部的考核、任用、调动、奖惩、培训、工资、福利待遇等的管理;“出”就是对干部的退职、退休、辞退、辞职等的管理。“进”、“管”、“出”,构成人事管理的系统工程,其中的各个环节是分系统。系统中的各环节存在着一种互为条件、互相依存、相互制约、相互联系的关系。人事管理学就是要研究认识和掌握这些内在联系的规律,减少人事工作的盲目性,增加自觉性。因此,人事管理学自成体系,具有完整的系统性。

人事管理学的系统性还体现在它具有二重性,即具有一般属性(自然属性)和特殊属性(社会属性)。所谓一般属性,它运用科学的方法对人事进行计划、组织、指挥、协调和监督,以实现人事的有效配合,具有普遍的指导意义。这种普遍性寓于它的特殊性之中。我国的人事管理学,是为适应社会主义的生产关系和上层建筑而建立的,为巩固和发展人民民主政权服务的。这两性融为一体,构成人事管理学的体系。

第二节 人事管理的产生和发展

一、人事管理的产生

在原始社会时,由于生产力低下,劳动产品除供给人们消费外,没有剩余产品,因此,不存在阶级和国家,当时虽有入事活动,但既简单又没有制度和方祛,所以也就谈不上有人事管理。

到了原始社会末期,奴隶社会初期,生产力有所提高,社会劳动产品除消费外还有剩余,这就为一部分人占有另一部分人的劳动剩余产品提供了物质条件,从而导致阶级和国家的产生。

为了强化国家管理,就必须建立相应的管理机构,配备了管理人员,制订人事法规,这就产生人事管理。

二、人事管理的发展

人事管理是伴随阶级、国家的产生而产生,也随着社会政治、经济形态的发展而发展,经历了一个由简单到复杂、由低级到高级的漫长历史过程。

(一)我国古代人事制度的演进

我国古代人事管理制度,概括地说就是用人制度。其内容主要有两个方面:一是官吏的选拔,包括培养、考试、选拔、任用;二是官吏的管理,包括使用、考绩、监察、奖惩、俸禄、退休。

(二)我国社会主义时期人事管理的发展

我国现行的人事管理制度,是在新民主主义革命时期人事工作传统和经验的基础上,逐步建立和发展起来的。在革命战争年代,干部的任职是以实践考察为主。任用方式以委任为主,其中较高层以选任为辅。确立党管干部的原则,把干部工作作为党的组织路线的重要组成部分。制定和执行了“任人唯贤”的干部路线和德才兼备的干部标准,把大批工农群众中的优秀分子选拔到干部队伍中来。同时重视干部培训教育,提高干部素质。在机构编制上,贯彻精简的原则。这些不仅对完成各个时期的革命任务发挥了重要作用,而且对后来人事管理制度的建立和发展产生了重大的影响。

我国人事管理制度随着社会主义革命和建设的发展而发展,经历了一个曲折前进的过程。

新中国成立以后,我们的人事管理,除了继承革命战争年代党的干部工作的经验以外,还仿照苏联人事管理的模式,逐步建立了与高度集权的经济体制和政治体制相适应的人事管理制度。

党的十一届三中全会以来,随着经济体制、科技体制、教育体制改革的相继开展,人事管理的改革也迈出了很大的步伐,如确立干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针,加强干部教育和培训,废除领导干部终身制,建立老干部离休退休制度,下放干部管理权限,对“国家干部”进行分类管理,以及把竞争机制引入人事管理方面进行了很多试验和改革,取得了显著成绩。

我国人事制度的改革,从总体上看,仍处在探索和试验阶段,还缺乏系统和配套的措施,今后还须进一步总结经验教训,不断深化改革。

第三节 人事管理的地位、作用和原则

一、人事管理的地位

人事管理部门在国家行政管理中占有极其重要的地位。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拔一批又一批忠诚的管理者和执行者。因为“人为行政之本”,我国周朝设有“六官”,其中“天官”被列为六官之首。隋唐至明清,国家机构改设“六部”,而主管官吏的“吏部”仍为“六部”之首。可见,历代统治阶级都把人事部门视为国家的首要部门。

国家有行政管理、企业管理和事业管理等,但各行各业的管理活动,都需要人去完成,能否科学地选人、用人,是关系到一个国家能否长治久安、兴旺发达的根本所在。所谓“人存政举,人亡政息”就是这个道理。因此,人事工作是关系着国家兴衰存亡的大事,是国家行政管理的“心脏”。

二、人事管理的作用

(一)人事管理关系国家的兴衰

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。”(《列宁全集》第33卷第165页人民出版社1956年版)这就是说,无产阶级和广大人民群众掌握政权以后,就要学会管理国家,国家管理好坏,成为一个关键问题。而要管好国家,就要制定和推行一系列正确的政策和法令,有效地组织和运用国家机器,促进生产发展,创造更多的物质财富和精神财富,不断满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要。古今中外,任何一个国家都要按照统治阶级的意志推行政治、经济、军事等方面的政策和法令,然而,这一切都离不开人,必须由人去施行。“为政之要,唯在得人”就是这个道理。正因为如此,人事管理部门用什么人,怎样用人,如何协调人与人、人与事之间的关系,直接关系到一个国家的兴衰。我国历代王朝的兴衰都与用人有关。汉高祖刘邦善于用贤才良将而得天下;唐太宗李世民广招天下人才而出现了“贞观之治”;南宋皇帝赵构重用奸相秦桧,杀害了爱国名将岳飞,断送了半壁江山。此类事实,在历史上不胜枚举,它告诫人们:人事管理决定着国家管理的成败。

毛泽东说,政治路线确定之后,干部就是决定因素。组织人事部门把大批忠于党,拥护社会主义,热爱祖国,全心全意为人民服务的优秀人才,选入国家机关、企业、事业的各个岗位,并充分发挥他们的才能,使我们的现代化事业很快兴旺发达,获得举世瞩目的成就。反之,“文化大革命”期间,由于选人、用人、管人不当,坏人乘机夺权,天下一时大乱,政局不稳,社会动荡,社会主义险些付诸东流。古今中外正反两方面的事实,反复证明了一条真理:人事管理是立国、富国的根本大计。

(二)人事管理推动经济起飞

马克思主义认为,生产力的进步,是推动经济和社会向前发展的基本动力,而人是生产力中最基本、最活跃、最关键的因素。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,人们才能采取有效的共同行动,实现预期的工作目标。为此,就需要加强人事管理工作,科学的方法,唯才是举,量才使用,就能调动人们的积极性和创造性,促进经济和社会的发展。

当今世界,各国间的经济竞争,主要表现为科技竞争,而科技进步,取决于人才。人才的选拔、培养全靠人事管理。因此,在一定的意义上说,经济竞争可归结为人才的竞争。人事管理搞

得好,大批人才脱颖而出。有了大批优秀人才,必将对经济发展产生巨大的推动作用。日本是个国土小,人口多、资源贫乏的岛国。在本世纪 50 年代时,其经济和科技发展水平和我国差不多,但却能在短短的 30 多年间,跻身世界经济强国之列,其成功秘诀,就在于高度重视人事管理,对人力资源进行了充分的开发和利用。改革开放才 10 年,广东省经济就发生巨变。其根本原因,是党中央的正确领导,执行了中央给予的“特殊政策,灵活措施”,大力发展社会生产力的结果。但也与广东省大胆改革人事管理制度,大量招聘人才,引进人才和智力分不开。广东省南海县十年经济腾飞,流传一句话:“有才必兴,无才不富”就是最好的说明。

(三)人事管理决定人才管理的方向

我国要摆脱贫穷落后的现状,就要合理地开发并充分地利用人才资源,加强人才建设,认真做好人才管理工作。这对于我国经济和社会的发展,有着决定性意义。正如邓小平说:“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。”(《邓小平文选》第 193 页,人民出版社 1983 年版)发现人才和加强人才建设,不仅是教育部门的重要任务,也是人事管理部门的重要任务。在一定程度上,人事管理决定着人才管理的方向、政策和成效。人事管理的主要任务,就在于发现人才,培养人才,合理使用人才。建立一个科学的人事管理制度,就为人才脱颖而出创造良好环境,开拓人才辈出,群星灿烂的新时代。因此,搞好人事管理,对于加强人才管理和人才建设有着决定性的作用。

三、人事管理的基本原则

所谓原则,是指人们观察问题和处理问题的准绳,是依据于一定原理和实践,并加以抽象概括的简明论断,成为指导实践的依据。要搞好人事工作,必须遵循下列基本原则。

(一)适应需要

人事管理是为经济基础服务的。要根据稳定政治局面,稳步发展经济和科学技术的需要,来确定人事管理工作的路线、方针、政策。并对行政工作人员的录用、培训和调动,以及机构、编制等,不断作出新的调整。

(二)任人唯贤

毛泽东指出:“在使用干部问题上,我们民族历史上从来就有两个对立的路线:一个是‘任人唯贤’的路线,一个是‘任人唯亲’的路线。”历史事实证明:任人唯贤,事业就兴旺发达;任人唯亲,事业就腐败衰落。在进行社会主义现代化建设的时期,更是如此。只有坚持任人唯贤,才能使大批优秀人才源源不断地成长起来。由于我国人事管理的指导思想是为社会主义四化建设服务,其根本任务就在于发现人才和合理地使用人才,因此,任人唯贤仍是一项重要原则。

(三)竞争择优

在人事管理中,要贯彻公开、平等、竞争、择优的原则。所谓公开,就是有关人事政策、法规和管理办法包括考试录用规则,必须向社会公开,争取最广泛的人员参加竞争考试,在最广大

的范围内选择最优秀的人才。所谓平等,就是公民在人事法规面前,人人平等。凡是符合条件的,不管是农民、工人、待业青年,都在同等条件下平等竞争。所谓竞争,就是在人事工作中,引入竞争机制,无论在考核、考试中,还是在录用、晋升时,都必须实行公平竞争。为优秀人才脱颖而出提供均等的机会。所谓择优,就是在竞争中举优汰劣,挑选最佳人才。

(四)适才适用

人们的专长和能力只有与他们的工作性质和职位相一致时,才能得到充分的发挥。要做到这一点,就要求人事管理必须做到适才适用。所谓适才适用,就是根据每个人的专长和能力、性格和品德、志趣与条件,把最合适的人安排在最合适的岗位上,各得其所,人尽其才。

人各有所长,各有所短,用人时要扬长避短。孙中山曾指出,教养有道,则天无枉生之才;鼓励有方,则野无郁抑之士;任使得法,则朝无幸进之徒。其三者不失其序,则人尽其才矣。因此,人事管理要做到知人善任。三国时孙权力排众议,拜年轻的周瑜为都督,孙刘联军只有7万(孙权5万、刘备2万)三江口一把大火,把曹操83万大军烧个精光,为东吴立下汗马功劳。可见“为官择人者治,为人择官者乱。”

(五)依法管理

建立健全人事法规,坚持依法办事,是搞好人事工作的重要保证。人事管理工作内容复杂,涉及面广,只有坚持依法办事,才能有效地抵制各种不正之风。现行的人事管理法规还不够完善。因此,不仅要制定和推行各种单项法规,使国家行政机关、企事业单位工作人员的选拔、录用、考核、任免、奖惩、培训、工资、福利、退職、退休等,都有法律准则,逐步实现人事管理的法制化,而且要积极创造条件,推行国家公务员制度。

第二章 人事管理学的未来与发展

第一节 人事管理学发展的必然趋势

一、社会环境巨变催促人事管理学的发展

人事管理学是行政学、管理学的分支,是一门新兴的应用学科,本世纪下半世纪以来发展尤为迅速,方兴未艾。

近半世纪以来,由于自然科学在理论上和应用上空前的发展,不断创造人间奇迹:“嫦娥奔月”的幻想已变成现实,电脑计算方法普遍使用,原子能成为宇宙间最大的动能,合成化学为人类社会创造越来越多的资源,人类对大自然的认识日益精确,创造的物质财富比任何一个世纪都多。科学技术进步日新月异,社会生产结构、经济结构的改善,物资财富大量涌现,使世界发生剧烈的变化,和平与发展成为时代的主旋律,改革、开放成为现实生活的主题歌。政治环境、经济环境、教育环境、社会工资福利环境的变化,给人事管理学提出许多迫切需要回答的问题:人事管理部门如何制定人事政策法规,进一步开发人力资源;如何调整领导班子,选拔优秀人才,适应治理整顿,改革、开放和经济建设的需要;如何培养、考选各种职务所需要的人才,使教育制度与人事制度配合精当;如何制定退休、养老、保险等福利政策,与不断扩增的社会福利范围和水准相适应,使社会分配日趋公平合理,以调动广大人民群众的积极性。此外,随着社会结构、经济结构的变化,需要调整原有组织结构,增减管理幅度、层次和人员;生产技术的改进和更新,必然要求变更组织人员结构和职务任用条件;现代社会信息频繁,政府职能扩大,人事管理目标、原则、程序和方法也要在弹性范围内作权变的选用和适应的调整。凡此等等,都需要在人事管理学领域内认真研究,作出科学的答案。现实需要是产生理论的源泉,推动理论发展的动力,人事管理学必将随着客观环境的需要而扩展自己的研究内容,不断揭示和论证人事科学的真理。

二、现代管理学科的发展丰富人事管理学的理论

现代管理学科群蓬勃发展,互相影响,互相渗透,互相促进。人事管理学吸收和综合行政学、管理学、人才学、心理学、行为科学、法学和统计学等学科的基本理论、知识和方法,逐步形成一门独立的学科。

本世纪以来,从科学管理到管理科学,这一学科随着科技的飞跃发展,由单一的学科已成为群体学科,系统学科,逐步走向成熟阶段。本世纪初,泰勒倡导科学管理,开始以事为中心的

管理方法,把人看成经济人,人性恶,天生懒惰,强调用强制手段,有效地用人,这是传统理论时期X理论的要点。本世纪30年代以后,管理发展成为一门科学,进入人际关系时期,以梅尧、马斯洛、麦葛格罗等为代表的各个学派,开始以人为中心的管理方法,把人看成是自动人,人性善,天生勤奋,强调民主式的领导,满足群众需求,善于待人,以调动人的积极性,这是Y理论的核心。本世纪70年代,美籍日本人威廉·大内以日本企业为典型,对比美国企业,扬X、Y理论之长,避免X、Y理论之短,认为人既有积极性一面,又有消极性一面,人性复杂,善恶并存,即复杂人,提出以人性为基础的Z理论。他们认为领导的责任就在于善于用人,扬长避短,让人自主地管理自己的工作,并互相关心、鼓励,培植亲密感、责任感和事业心。

本世纪以来,尽管管理学派林立,众说纷纭,莫衷一是。但是无论哪一个时期,哪一个学派,都有一个共同点,即潜心研究如何正确认识人,提高人的积极性。他们苦心探索、实验、论证,对人的认识愈来愈正确,提高人的积极性的方法,愈来愈科学。这些理论和方法直接或间接影响人事管理学的发展,例如科层组织理论、需要层次理论、激励保健理论、规划预算技术、霍桑实验方法,定性定量分析方法以及“9.9”工作方法,都被运用到政府人事工作中,并上升成为理论,在中外人事管理学中占有一席之地。现在,人事管理不仅自成体系,自成一家,逐步走向成熟阶段,而且“繁殖”了人事心理学、人事关系学、企业人事管理学等分支学科,出现人事科学小群体,开拓人事管理学新领域,既有深度又有广度,引起人们的高度重视。人事心理学着重研究人事管理活动中各环节人的心理状态,以便合理调整人的心理机制,充分地调动和发挥人的积极性,达到人事协调的目的。这样,把人事管理学的研究从表层引向深层,从研究行为人转向研究思维人,从研究事到研究人,从研究人的社会属性到研究人的二重性,全面正确地分析人、看待人和使用人。随着时间的推移和新兴学科的发展,人事管理学将不断从相关学科中吸取丰富的营养,充实和健全自身的科学体系,攀登新的理论高峰。

三、人事制度改革扩大人事管理学的理论源泉

人事管理实践,特别是近十年我国人事制度改革,为人事管理学的发展开辟了广阔的天地,提供了丰富的理论资源。人事管理工作的实践和制度的改革需要科学理论作指导,科学理论需要在改革实践中检验、补充、修正和创新,二者相辅相成,相得益彰。

新中国成立后,特别是改革、开放以来,人事部门在党委组织部门的支持下,不断改变封闭的人事管理意识,引入竞争机制,采取公开招收招聘、择优录用的办法,在全国范围内实行乡镇干部聘任制,从而打破了干部的终身制。在大学生分配上,改变以往单一而封闭的计划分配办法,供需见面。同时,在干部队伍管理上,下放管理权限,建立退休、退職和职称等制度,推行专业技术聘用制,全国建立29个专业技术人员职称系列,已有1000多万专业技术干部获得职称。还探索干部岗位责任制,培训教育制和升降、回避等制度,废除领导职务终身制,实行行政首长负责制,全国有300万老干部办理离、退休手续。此外,还改革微观人事管理制度,提倡人才合理流动,搞活人才服务工作,初步建立人员社会调节机制,开辟人才、劳力市场,努力创立宽松的人事社会环境。据统计,从1980—1988年,全国各省、市、区都先后建立了省级人才交流服务机构,109个地市、1395个县建立了人才交流服务机构,还有37个行业建立了相应的机构,从业人员成千上万。各级人才部门为74万人办理调动手续。近3年来,全民单位职工流到县以上城镇集体企业达81.3万人,全民单位有停薪留职的22.3万人,退職16万人,辞退23.5

万人。据调查,目前全国专业技术人员中 30% 的人有流动意向,但人才流动率只有 2.6%,全国专业技术人员一生人平流动 0.87 次,与一般发达国家相差甚远(《中国人才报》1989 年 7 月 5 日第 1 版)。可见,迫切需要强化人员流动服务、仲裁、待业、保险、养老等管理机构及其管理办法,为政府机关、企事业单位人事制度改革创造更好的社会环境。

大量事实证明,我国人事制度改革范围较广,触及了人事管理领域各个方面,对人事管理的主要环节进行了有益的探讨和大胆的尝试,取得初步成效,产生较大的影响,但是毕竟处于试验摸索阶段,发展不平衡,有得有失。无论成功与否,对于人事管理学者和实践者来说都是宝贵的。成功的经验在正确思想指导下,经过综合分析,加工提炼,上升为科学理论,成为人事管理学的一般原理和一定的法则,作为人事工作者进行推理、判断和治事的行动指南。不成熟的经验,催人深思,坚持正确的观点和方法,修正失误之处,在实践中不断完善和发展人事工作理论。通过实践,证明一些想法和作法是不符合国情和人们心理要求的,或操之过急,或把复杂问题简单化,或忽视事物发展的关联性,经过总结经验教训,从失误中同样可以领悟许多道理,把错误的东西转化为正确的先导,从而使人事管理学理论更加丰满、更加实用和更加正确,既符合人事管理发展的客观规律,又适应经济建设和改革、开放的需要。

第二节 国家公务员制度的建立和实施

一、我国公务员制度是在邓小平理论指导下积极进行干部人事制度改革的产物

党的十一届三中全会确立了正确的思想路线和政治路线之后,邓小平同志及时提出:思想路线、政治路线的实现要靠组织路线来保证。在 1992 年南巡谈话中,邓小平同志再一次强调:“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。中国的事情能不能办好,社会主义和改革开放能不能坚持,经济能不能快一点发展起来,国家能不能长治久安,从一定意义上说,关键在人。”正是从组织路线关系现代化建设的成败、关系党和国家的前途命运这样一个思想高度出发,邓小平同志提出必须“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度,大力培养、发现和使用优秀人才”,并作出了一系列关于干部人事制度和人才问题的重要论述,形成了一套“人才人事理论”。邓小平的人才人事理论同其他邓小平论述较多的若干领域的思想理论,如经济理论、军事理论等一样,都是整个邓小平理论的重要组成部分。正是在邓小平理论的指引下,我国的干部人事制度改革迅速地开展起来;也正是在邓小平理论的指引下,我国的干部人事制度改革逐步深入,取得了国内外瞩目的成就。

在邓小平同志关于改革干部人事制度的思想指导下,我国干部人事制度改革在短短几年内就取得不小的成绩,例如:按照干部“四化”的条件调整各级领导班子,实行老干部离休退休制度;一些部门和地区录用采取公开考试的办法;根据各类干部的不同特点,探索实行多种形式的任用制度;在干部考核中采用民主评议的办法;开展人才交流;开展干部培训为知识分子办实事;推行机关岗位责任制度等等。这些改革探索为干部人事制度改革的进一步深入提供了经验,打下了基础。到 1986 年,亦即中央作出《关于经济体制改革的决定》两年之后,政治体制改革(包括干部人事制度改革)与经济体制改革不相适应的矛盾越来越突出了。经济体制改革

的深入为干部人事制度改革提出了新的要求,而前几年改革的经验使干部人事制度改革的深入成为可能。

干部人事制度改革的目的是实现干部人事管理的科学化和法制化。过去干部人事制度之所以需要改革,从本质上说是因为它是与过去的计划经济体制相适应的,与我们逐步实行的社会主义市场经济体制不相适应。具体来说,过去干部人事制度的弊端主要是:“国家干部”的概念过于笼统,缺乏科学分类;管理权限过分集中,管人与管事脱节;管理方式陈旧单一,阻碍人才成长;管理制度不健全,用人缺乏法制,致使一些年轻优秀人才难以脱颖而出,用人问题上的不正之风难以避免,因此,改革与完善干部人事制度已是势在必行。

针对过去干部人事制度的弊端,关键是要对干部进行分类管理。如果不能按照各类人员的不同特点,分别制定不同的管理办法,形成各具特色的管理制度,就不可能实现科学管理,也不可能实现法制化管理。而要建立分类管理体制,首先应当建立起政府机关工作人员的管理体系。这样做,一方面能够适应工作重点转移,实现邓小平同志要求的“真正建立从国务院到地方各级政府从上而下的强有力的工作系统”;另一方面,解决了这个机关工作人员的大多数,实际上就解决了所有机关工作人员的科学管理问题,对企业、事业单位的人事制度改革会起到带动作用。建立政府机关工作人员管理体系的正确办法,只能是按照邓小平同志关于“关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定”的指示精神,建立健全各项人事管理法规,实现法制化管理。根据上述思路,我国干部人事制度改革的重点,首先就是要“制定法律和规章,对政府机关中行使国家行政权力、执行国家公务的人员,依法进行科学管理”(十三大报告语),也就是要建立公务员制度。公务员制度作为政治体制改革的一项重要内容,在党的十二届七中全会上讨论通过。1987年10月召开的党的十三大明确提出对干部实行分类管理,宣布在我国建立和推行国家公务员制度。随后召开的七届人大一次会议宣布要“抓紧建立和实施国家公务员制度”。经过几年的起草修改条例和试点论证之后,江泽民同志在1992年召开的党的十四大上进一步提出建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的分类管理体制,“尽快推行国家公务员制度”。经中央和国务院几次研究讨论,《国家公务员暂行条例》于1993年8月由李鹏总理签署正式发布。从此,公务员制度进入了正式实施阶段。

纵观这样一个过程可以看出,我国公务员制度是在邓小平理论的指导下,在党中央和国务院的直接关怀和领导下,干部人事制度改革逐步深入发展的结果。

二、建立公务员制度的意义

公务员制度的建立,适应了我国社会主义经济建设和各项事业的发展,适应了建立社会主义市场经济体制的需要,它是对我国传统的高度集中的干部人事管理制度的重大改革,标志着具有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步建立。它对于实现党的基本路线,建设有中国特色的机关人事管理制度,具有重要的意义。

第一,建立和推行公务员制度,把机关干部从大一统的干部队伍中分离出来,建立符合机关特点的科学的干部人事管理制度,有利于调整干部结构,提高机关工作人员的政治、业务素质,强化政府指挥系统,加强勤政建设,克服官僚主义,提高机关行政工作效率,以适应我国改革开放和社会主义市场经济体制的需要,促进我国社会的进步和发展,从而为坚持党的基本路线提供

组织保证。

第二、建立和推行公务员制度,有利于加强廉政建设。廉政建设关键是提高队伍素质和加强制度建设,而公务员制度正是从这两个方面为廉政提供保障。通过考试录用、严格考核、正规化培训等,提高公务员队伍素质;通过义务权利、纪律、回避、申诉控告等制度,保证和促进公务员依法行政,廉洁奉公;通过人事管理的法制化,避免用人上的不正之风。所以,建立和推行公务员制度,对政府机关的廉政建设能起到促进作用。

第三、建立和推行公务员制度,可以促进机关人事管理工作的科学化、法制化,同时,对其他机关以及企业、事业单位的人事制度改革,也必将起到推动和促进作用。

三、建立公务员制度的指导原则

第一、坚持“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放”的基本路线。从条例总则、公务员义务权利,到各个管理环节,都突出了这个根本指导原则。建立和推行公务员制度,要有利于公务员政治、业务素质的提高,有利于政权的巩固和国家的长治久安,有利于改革开放事业的发展,有利于解放和发展生产力,把经济搞上去。这是坚持党的基本路线的核心,也是公务员制度坚持党的基本路线的具体体现。

第二、继承和发扬我国干部人事管理的优良传统。长期以来,我们党在干部管理方面形成了很多好的管理经验和做法,例如,党管干部原则;干部“四化”方针和德才兼备的用人标准;为人民服务的宗旨以及群众路线、民主监督、重视教育培养等等。这些为几十年革命和建设的历史所证明行之有效的管理经验和优良传统,公务员制度都给予了很好的继承和发扬,在公务员具体管理环节中得到了充分的体现。

第三、吸收十多年来干部人事制度改革的成功经验。在十几年来的人事制度改革实践中,我们积累了丰富经验,例如在人事管理中引进竞争机制,实行考试录用、等次考核、竞争聘任等等,使人事管理增添了活力。改革的实践为公务员制度的建立提供了实践经验,而改革的成果也只有通过立法的形式,使之规范化、制度化,才能得到巩固和完善。从公务员制度的提出到推行,正是总结干部人事制度改革经验并不断深化改革的过程。

第四、从我国国情出发,学习借鉴国外人事管理方面的有益经验和做法。人事管理也有自身的发展规律,各国在自己的人事管理中都摸索出许多合乎规律的经验,对于科学的管理方法,各国都是互相借鉴的。我们在坚持公务员制度一定要适合中国国情、要有中国特色的前提下,应当充分吸收和借鉴各国有益的科学管理经验和方法,如公务员管理实行公开、平等、竞争、择优的原则;功绩制原则;法制管理的原则等。但是,各国的公务员制度又是与各国的政治体制、历史渊源、文化传统紧密相联的,因此对外国的制度又不能照抄照搬,对由于资产阶级政治制度派生出来的管理原则和制度,例如西方国家公务员管理中实行“政治中立”、政务官和业务官“两官”分途的做法,我们则不采用。

四、我国公务员制度的特点

(一)同外国公务员制度相比,我国公务员制度具有以下特点。

1. 坚持“党管干部”的原则,不搞“政治中立”

“政治中立”是西方公务员制度的基本原则,其涵义是公务员队伍(不含政治性任命人员)对各政党保持中立,不参加各政党的竞选、募捐等政治性活动,各政党也不得干涉公务员的任免。这是总结实行公务员制度之前“政党分肥制”(上台的政党占有肥缺分配权)的教训,防止因政党轮流坐桩引起公务员“大换班”的必要措施。而我国不存在这种政治背景。“党管干部”原则是我国人事制度中不可动摇的根本原则。实行公务员制度,正是为了加强和改善党对政府机关人事工作的领导,而不是摆脱、削弱或淡化党的领导。根据当前的实际情况,要加强和改善党对政府机关干部人事工作的领导,一是党委要领导和搞好干部人事制度改革。二是通过一定的程序,把党的干部路线、方针、政策转化为人事管理的法律和法规,依法对政府机关工作人员进行管理。三是推荐并管理政府机关的重要干部。四是加强对实施公务员制度的监督。

2. 我国公务员制度坚持德才兼备的用人标准,不回避政治要求

我国公务员的录用不是单纯考试,而是考试加考核,考核内容即包括政治思想和道德品质。公务员的晋升坚持德才兼备、用人唯贤的原则。公务员的考核坚持对德、能、勤、绩全面考核。这种要求既要有德,又要有才的全面用人标准,也是贯穿我国公务员制度中的一大特色。而西方国家出于某种需要,在用人方面不提政治标准,只强调“专才”或“通才”。

3. 我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨

公务员队伍不是一个独立的利益集团。这是由我国的政权性质、国家机关性质决定的。公务员的义务规定:公务员要“密切联系群众,倾听群众意见,接受群众监督,努力为人民服务”。公务员的考核、晋升中都要考察为人民服务的态度和政绩。而西方国家的公务员队伍是一个具有单独利益的利益群体和职业集团,他们对老百姓来说是官员,对政府来说是雇员,他们可以通过工会组织同政府进行谈判,以维护自身的利益。

4. 我国公务员制度坚持政治和业务相统一,不搞“两官分途”

西方国家实行所谓“两官分途”,强调政务官的“政治化”、事务官的“职业化”。政务官随政党的进退而进退,事务官职务常任,只管推行政令,保持“政治中立”。我们不搞多党竞争,因而没有政务官与事务官的截然分野,政府组成人员和非组成人员在产生方式上虽然不同,但所有公务员,不论职位高低,都是人民的勤务员,党和国家对他们的要求是一致的,他们必须既懂政治、又懂业务,做到又红又专,而且他们之间还可以根据工作需要按照法定程序互相转任。

(二)同传统的人事管理制度相比较,公务员制度具有以下特点

1. 体现了分类管理的原则

公务员制度适用于政府机关,与企业、事业单位的人事管理制度相区别,这就改变了以往无论什么干部,统统按一个模式管理的办法。因此,公务员制度的建立,不仅标志着具有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成,也标志着我国人事分类管理制度的确立和形成。

2. 具有科学的竞争激励机制

公务员的录用采用公开考试,严格考核,择优录取;对公务员进行严格考核并以考核结果作为依据,按照一定的程序对公务员进行奖惩、培训、职务晋升、晋级增资以及岗位调整;公务员的晋升坚持德才兼备,用人唯贤的原则,注重实绩,采用各种形式的竞争上岗办法,做到能上能下,优胜劣汰。在很大程度上克服了过去那种“干好干坏一个样”的现象。

3. 具有正常的新陈代谢机制

公务员制度一方面在人员录用上严格把关,要求公务员具备一定的素质;另一方面,在建立正常退休制度的同时,建立了辞职辞退制度,并规定必须进行人员交流,部分职务实行聘任制等办法,使公务员能进能出,增强了机关的活力。

4. 具有廉政的保障机制

勤政廉政作为对公务员的一项基本要求,贯穿在公务员各项制度和管理环节中,公务员的义务和纪律对廉政作了明确要求;同时实行严格的考核、奖惩,加强对公务员廉政情况的监督;另外,还专门规定轮换和回避制度,从制度上对公务员利用职权和亲属关系徇私枉法作出限制。

5. 体现了依法管理的原则

公务员制度具有健全的法律法规体系,除有总法规,即《国家公务员暂行条例》之外,还有各个单项法规及其实施细则,形成了一套健全的法规体系,使公务员管理有法可依,逐步走上法制化管理的轨道。

五、公务员制度的实施情况

《国家公务员暂行条例》于1993年8月发布,从同年10月1日起开始施行,11月国务院下发了《国家公务员制度实施方案》。各级国家行政机关在党中央、国务院的领导下,采取整体推进,重点突破,自上而下,稳步实施的方法,经过四年的努力,到1997年已在全国范围内基本建立起公务员制度。

(一) 职位分类制度和人员过渡工作已在中央、省、市(地)三级政府机关及

一部分县、乡机关完成

我国公务员制度的推行是结合机构改革进行的,行政机关首先按照“三定方案”合理设置职位,制定职位说明书,然后按照编制数额和职位要求,通过严格考核(或考核加考试)进行人员过渡、人员分流,完成职位分类、人员过渡的机关便意味着已全面推行了公务员制度,下一步即转入公务员管理工作的正常运行。

(二) 考试录用制度在社会上引起巨大反响

从1994年起人事部与中央组织部连续三年组织了中央国家机关录用考试,计划录用1700余人,前往咨询报名者4.8万人。有28个省、自治区、直辖市组织了省直机关公务员招考工作,计划录用1.9万人,报名考试者达21万人。还有11个省已将考试录用工作推进到市(地)以下政府机关。