

王际欣 陈玉荣 蒋笃运 编著

# 新时期干部管理 概论

河南人民出版社

D630

50

# 新时期干部管理概论

王际欣 陈玉荣 蒋笃运 编著

河南人民出版社

## 新时期干部管理概论

编 著 王际欣 等

责任编辑 牛亚和

\*

河南人民出版社出版发行

河南省实验小学印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.75印张 260千字

1996年5月第1版 1996年5月第1次印刷

印数 1-2800册

ISBN7-215-03719-3/C·73

平装定价: 14.50元

精装定价: 17.50元

## 序

邓小平同志强调指出：“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。……要注意培养人，要按照‘革命化、年轻化、知识化、专业化’的标准，选拔德才兼备的人进班子。我们说党的基本路线要管一百年，要长治久安，就要靠这一条。真正关系到大局的是这个事。”干部作为构成国家机关和党组织的最基本的要素，是实现国家职能的主体和体现者，是贯彻落实党的基本路线的根本保证。干部选用是否得当，管理是否科学，直接影响着国家机器的正常运转和效能，决定着国家的兴衰和党的奋斗目标的实现。因此，以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，以党的干部路线和政策为依据，管好用好各级各类干部，加速干部管理科学化的进程，达到人尽其才，事竟其功的目的，具有十分重要的意义。

干部管理是一门科学，是一门阶级性、实践性、综

合性、政策性很强的科学。干部管理作为社会管理和国家管理的重要组成部分，具有特殊的使命和社会功能。它既要遵循管理科学的一般规律，又要根据干部队伍的状况和特点，有针对性地实施管理，具有自己独特的管理对象、原则、程序和方法。同时，干部管理过程是一个动态的复杂过程，它由一系列相互联系、相互影响、互相制约、相互促进的环节构成，如干部的选拔、任免、考核、奖惩、交流、教育、监察、弹劾等。这些环节的有机结合，协调一致，才能取得最佳的管理效能，实现干部管理的科学化。

我党从事干部管理已有 70 多年的历史，积累了丰富的宝贵经验，形成了具有自己特色的理论。但从整体上看，目前我国的干部管理仍处在实践探索中，还有许多感性认识没有上升为理性认识，还有许多实践经验没有系统地归纳总结。在当前深化改革，扩大开放，建立社会主义市场经济体制的新形势下，干部管理工作面临着许多新情况和新问题。研究这些新情况，解决这些新问题，建立与社会主义市场经济体制相适应的干部管理体制，完善具有中国特色的干部管理理论，是当前干部管理工作面临的艰巨任务。

没有革命的理论，就没有革命的运动。党在新时期所处的地位和肩负的历史使命，要求党的各级干部管理部门的同志，比过去任何时候都要更加注重对党的干部

路线的政治理论的学习，注重研究和解决干部管理工作面临的新情况和新问题，不断提高自身的理论素养和管理水平。王际欣、蒋笃运、陈玉荣同志编著的《新时期干部管理概论》，在总结我党70多年干部管理经验的基础上，批判地继承了我国几千年官吏管理的精华，借鉴发达国家人事管理的先进经验，从中国的国情出发，在理论与实践的结合上进行了较为系统的探讨，这种探讨是很有价值的。我相信，只要我们以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，坚持党的干部路线和政策，深入实践，不断努力，具有中国特色的、科学的干部管理理论体系将会逐步完善和发展。我希望从事领导工作和组织人事工作的同志们齐心协力，集思广益，不断总结经验，大胆开拓创新，加速干部管理科学化进程，以更加丰硕的成果奉献给我们这个伟大的时代。

任志礼

1996年1月

(60)	.....	去衣交府查閱	廿二章
(60)	.....	去衣餘承	廿三章
(61)	.....	<b>目 录</b>	去衣息計 廿四章

剋順既不，立順既率凡 章六第

(1)	<b>第一章 适应市场经济，加速建立有中国特色</b>	.....	(1)
(1)	<b>干部管理理论体系</b>	.....	(1)
(1)	第一节 干部、干部管理与干部管理学	.....	(1)
(8)	第二节 干部管理学的研究对象、任务及内容	.....	(8)
(13)	第三节 建立干部管理学的科学依据	.....	(13)
(19)	<b>第二章 社会主义市场经济与干部管理体制的变革</b>	.....	(19)
(19)	第一节 新中国干部管理体制的形成与发展	.....	(19)
(26)	第二节 适应市场经济，建立科学的干部	.....	(26)
(26)	分类管理体制	.....	(26)
(35)	<b>第三章 以史为镜 批判继承</b>	.....	(35)
(35)	<b>——干部管理的历史沿革</b>	.....	(35)
(35)	第一节 中国古代的官吏制度	.....	(35)
(49)	第二节 近代的人事管理	.....	(49)
(58)	第三节 现代的干部管理	.....	(58)
(67)	<b>第四章 选贤任能 人尽其才</b>	.....	(67)
(67)	<b>——干部管理的基本原则</b>	.....	(67)
(67)	第一节 党管干部的原则	.....	(67)
(71)	第二节 民主集中制原则	.....	(71)
(78)	第三节 德才兼备原则	.....	(78)
(84)	第四节 能级能质对应原则	.....	(84)
(87)	第五节 民主监督原则	.....	(87)
(91)	<b>第五章 “桥”、“船”与“过河”</b>	.....	(91)
(91)	<b>——干部管理的基本方法</b>	.....	(91)
(92)	第一节 群众路线方法	.....	(92)

第二节	调查研究方法 .....	( 96)
第三节	系统方法 .....	(106)
第四节	信息方法 .....	(114)
<b>第六章</b>	<b>凡事预则立、不预则废</b>	
——	<b>干部管理预测与规划</b> .....	(121)
(1)	第一节 预测与规划在干部管理中的功能作用 .....	(121)
(1)	第二节 干部管理预测 .....	(123)
(8)	第三节 干部管理规划 .....	(130)
<b>第七章</b>	<b>公开、平等、竞争、择优</b>	
——	<b>干部的选拔与任用</b> .....	(135)
(9)	第一节 干部选拔任用是干部管理	
	科学化的关键环节 .....	(135)
(9)	第二节 干部选拔任用的基本原则 .....	(138)
	第三节 干部选拔的方法与任用方式 .....	(144)
<b>第八章</b>	<b>知人善任 赏罚分明</b>	
——	<b>干部的考核与奖惩</b> .....	(151)
(6)	第一节 适应形势发展, 强化考核功效 .....	(151)
(8)	第二节 客观公正, 严格奖惩 .....	(171)
<b>第九章</b>	<b>完善法制 依法管理</b>	
——	<b>干部的监察与弹劾</b> .....	(179)
(7)	第一节 干部的监察 .....	(179)
(1)	第二节 干部的弹劾 .....	(191)
<b>第十章</b>	<b>广泛交流 多岗锻炼</b>	
——	<b>干部的回避与交流</b> .....	(199)
(4)	第一节 干部的回避 .....	(199)
(7)	第二节 干部的交流 .....	(205)
<b>第十一章</b>	<b>学马列要精, 要管用</b>	
——	<b>干部的教育管理</b> .....	(216)



第一节	干部教育是提高干部素质的重要途径 .....	(216)
第二节	干部教育的类型与内容 .....	(222)
第三节	干部教育的形式与基地 .....	(229)
<b>第十二章</b>	<b>老有所养 老有所为</b>	
——	<b>离退休干部的管理</b> .....	(235)
第一节	干部离退休制度的确立是我党 干部管理史上的一次革命 .....	(235)
第二节	离退休干部的生理、心理特点 .....	(241)
第三节	离退休干部的科学管理 .....	(245)
<b>第十三章</b>	<b>百年大计 后继有人</b>	
——	<b>后备干部的管理</b> .....	(255)
第一节	后备干部队伍建设是一项跨世纪系统工程 ...	(255)
第二节	后备干部的选拔配备 .....	(260)
第三节	后备干部的科学管理 .....	(267)
<b>第十四章</b>	<b>优化群体结构 强化整体功能</b>	
——	<b>领导班子建设与管理</b> .....	(273)
第一节	坚持“四化”方针和德才标准， 优化领导班子整体结构 .....	(273)
第二节	加强思想作风建设，把领导班子建设成 忠于马克思主义的坚强集体 .....	(281)
第三节	选好“一把手”，形成坚强的领导核心 .....	(288)
<b>第十五章</b>	<b>面向世界 面向未来</b>	
——	<b>干部管理的现代化</b> .....	(296)
第一节	干部管理思想观念和理论的现代化 .....	(296)
第二节	干部管理方法和手段的现代化 .....	(303)
第三节	建设一支高层次的干部管理队伍 .....	(305)
附录：	党和国家领导人论干部制度改革 .....	(314)



宽泛，主要是指“在党和国家机关、人民团体、经济和文教组织中，担负一定领导职务和一定管理工作或专业技术工作的公职人员。”<sup>①</sup>由此可知，我国通常所说的“干部”，不仅包括了党政机关、群众团体的干部和企事业单位的管理人员，也包括医生、教师、科技及文艺工作者和各类专业人员等；不仅包括各机关、团体经选举产生的人员，也包括任命、聘用的人员。实际上，在我国“干部”已经成了除工人以外所有在职人员的统称。本书所讲的“干部”除了通常意义上的干部外，更主要的是侧重于那些在党和国家机关、人民团体和国家企事业单位中，担负一定的领导职务和一定管理工作的公职人员。

必须指出，我们所说的“干部”与西方资本主义国家的“文官”无论其地位、作用或肩负的历史使命都有本质的不同。这是由国家的性质及其社会、经济、政治制度所决定的。除此之外，还有以下几点区别：一是我们所说的“干部”范围比资本主义国家的“文官”要宽泛。我们所说的干部包括党的干部、法官、军官等，而西方的文官中却不包括这些人。二是我们所说的“干部”不包括工人，而西方的文官中有的国家把工人包括在内，如英国的清洁工等。三是我们所说的“干部”，有权参加宪法和法律允许的一切政治、经济活动，而西方的文官却要保持所谓的“中立”，不得参加政党，不准参加政治、经济活动。

## （二）干部的分类

我国目前有各级各类干部 3300 多万人，由于对其涵义和范围的理解不十分明确，故对其进行科学分类亦十分困难。按照我国干部工作的性质和职能，我国干部可分为以下六种：

1. 党的干部。主要指在各级党组织中担任一定职务，专门从事党务活动的干部。他们是保证党的路线、方针、政策得以贯彻

<sup>①</sup> 史遵衡《干部教育概论》第71页，山东大学出版社1988年版。

执行的中坚力量，是搞好党的各项工作，充分发挥组织的政治核心和战斗堡垒作用的骨干力量。

2. 国家行政干部。主要指在全国和地方各级人民代表大会及其所属机构，国务院和地方各级人民政府及其所属机构、司法、检察、监察部门，以及全国和地方各级政协委员会及所属机构中从事行政工作的干部。

3. 群团干部。主要指在工会、妇联、共青团、各种学会、协会、联合会等群众团体中从事行政工作的干部。

4. 军队干部。主要指在中国人民解放军中担任排以上职务的现役军人。

5. 业务管理干部。主要指在国家企、事业单位中的主管干部和专门从事业务、技术、行政管理工作的干部。

6. 专业技术干部。主要指在技术领域中从事科研、技术、卫生、文化、教育、艺术、新闻、出版等工作的专业技术干部。

干部的分类还有多种形式。比如，按照年龄分有：老干部、中年干部、青年干部；按照领导职务分有：高级干部、中层干部、基层干部等；按照是否党员分有：党员干部、非党员干部等等。通常情况下，一个干部从不同的角度来看，他有不同的身份，如某一干部，他既是党员干部，同时还可能是少数民族干部，青年干部，任命制干部、业务干部、中层干部等。这样就使得干部分类变得十分复杂，从而增加了干部管理工作难度。所以江泽民同志在党的十四大报告中强调指出：“必须加快人事劳动制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制。”

## 二、干部管理

### (一) 管理与干部管理

管理是人类社会活动的产物，是一种既古老又崭新的社会现象，它伴随着人类社会的产生而产生，且随着人类社会的发展进

化而不断发展和完善。当今时代，管理的动机和作用日益显著，已被人们普遍接受，已经成为一种巨大的社会资源，与教育、科技并驾齐驱，成为现代文明的三大支柱。所谓管理，就是人们为了实现一个确定的目标而不断进行计划、组织和控制的过程。它贯穿于人类社会活动的始终，是人类社会发展、变革的关键。在现代社会中，要实施有效的管理，必须具备管理者、被管理者、机构体制、政策与法、财、物、时间信息等若干要素，离开这些要素，管理就无从谈起。现代管理具有十分宽泛的内容，分类极多，三百六十行，各行各业都需要一种或若干种管理。尽管管理的对象和职能多种多样，但在所有的管理中，最核心的是对人的管理。这是因为人是社会活动的主体，是构成社会系统的最基本的要素，一切管理都离不开人，都直接或间接地涉及着人，都是为人及其社会活动服务的。

干部管理作为管理活动之一，在实施管理的过程中，既要遵循管理的一般规律，又要根据干部管理的特点，有针对性地实施管理。干部管理是一个动态的复杂的过程，它由一系列相互联系、相互影响、相互制约的双环节组成，如干部的选拔、考核、奖惩、任免、交流、教育、监督等，这些环节的有机结合，构成干部管理的全过程，同时每个环节又具有相对独立性，具有自己的功能作用。只有使这些环节紧密配合，协调一致，才能取得最佳的管理效益，才能真正实现干部管理的科学化、民主化和现代化。

## (二) 干部管理的重要性和必要性

干部管理作为社会管理和国家管理的重要组成部分，负有特殊的使命和社会功能。这是因为干部是构成国家机关最基本的要素，是国家机器的操纵者，是实现国家管理职能的体现者和主体，是贯彻落实党的路线、方针和政策的基本保证。干部选用是否得当，其政治品质好坏，工作能力强弱，业务和其他素质高

低，工作成绩，工作态度以及是否有创新和奉献精神，能否主动、果断地处理各种复杂问题，并敢于承担责任等，都直接影响着整个国家机器的正常运转和效能，决定着党和国家各项任务和规划的实现，甚至关系到国家的兴衰和党的奋斗目标的实现。正如毛泽东同志所说：“政治路线确定之后，干部就是决定因素。”<sup>①</sup>因此说，以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导，遵循干部管理的客观规律，管理好各级各类干部，科学、有效地选拔使用干部，客观、公正地评价干部，合理地奖惩和有效地监督干部，使每一个干部都能充分发挥自己的聪明才智，达得事得其人，人尽其才，才尽其用的目的，是具有十分重要的意义。

我们党从事干部管理工作已有70多年的历史，积累了十分丰富的经验，也有一定的教训。但目前从整体上看，我国的干部管理工作还处在实践、探索阶段，有许多感性认识还未上升到理性认识，许多实践经验还没有进行科学地归纳和总结。特别是在当前改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下，干部管理工作面临着许多新情况和新问题。如何研究这些新情况，解决这些新问题，切实加强和改进干部管理工作，使党更好地为社会主义现代化建设服务是当前干部管理工作面临的重要课题。因此，加强干部管理实践与理论方面的研究和探讨，不仅是重要的，而且是十分必要的。

干部管理学是研究干部管理规律的科学。干部管理学是党的干部管理工作的理论概括，是干部管理理论的高度综合和概括。干部管理学以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导，以党的干部路线、干部政策为依据，以干部管理

①《毛泽东选集》第2卷第514页。干部党已指策如指干的商五宝编改，西末的斗制赋出

活动现象本身所具有的特殊的矛盾性为研究对象的一门科学。与其他学科相比，干部管理学具有以下几个方面的鲜明特征：

### (一) 鲜明的党性

马克思主义认为：人在其现实性上，是一切社会关系的总和。在阶级社会中，人具有鲜明的阶级性。干部作为群众中的优秀分子，作为贯彻执行党的路线、方针、政策的中坚力量，更具有鲜明阶级性。干部管理是以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导，以党的干部路线和政策为依据，以促进干部队伍“四化”，发展生产力、促进祖国社会主义现代化建设为目的的管理活动。它公开申明，为无产阶级政治服务，为实现党的十四大提出的宏伟目标服务，为贯彻执行党的“一个中心，两个基本点”的基本路线一百年不动摇，加速社会主义现代化建设提供干部和组织保证。因此说，干部管理学与其它管理学科相比，具有更加鲜明的党性特征。

### (二) 政策性

干部管理作为党和国家管理的重要组成部分，它始终是围绕着党的路线、方针和政策而进行的，特别是在党的干部政策和制度的规范指导下进行的。在不同的历史条件下，党的干部政策和制度是不同的，从而使干部管理活动也具有不同的时代特色，此即干部管理的政策性。我们所说的干部管理学的政策性特征，主要是指干部管理学理论体系所体现出的政策性，即干部管理学的理论体系中必须认真研究党的干部路线和政策，并在具体的管理环节中科学地反映党的干部路线和政策的内容与规定，保证党的干部政策的贯彻执行。但是这种“反映”和“贯彻”，不是机械地抄录干部政策条文或对政策作具体注释，而是通过对干部管理工作实际情况地分析研究和探讨，从理论的高度进行总结和概括，找出规律性的东西，为制定正确的干部政策提供理论依据。由此可见，干部管理学的政策性与党的干部政策既有密切的内在联系，

又有严格的区别。就其相互联系来说，干部政策是干部管理的依据，也是干部管理学建立的基础，而干部管理学一旦建立，又可为制定正确的干部政策提供理论依据。二者的区别主要在对于干部管理工作机制的影响。对于干部管理人员来说，干部政策对于干部管理工作具有直接的指令性和严肃性，它一经颁布就具有法定的约束力，干部管理人员必须严格执行。而干部管理学的理论、方法以及所揭示的规律，是干部管理人员必须学习和遵循的，但无法定的约束力。

### (三) 综合性

干部管理是一个动态的、多变量的复杂的活动过程。因为干部管理的对象都是有一定觉悟、有文化、有思想、有个性的各级各类干部，所以干部管理的原则和方法，既不同于对时间和信息的管理，也不同于对一般群众的管理。其管理过程必须是一个多维的、多层次的、高度综合的过程，其管理人员不仅要有扎实的马克思主义理论和较强的管理能力，而且还要具备各相关学科的理论 and 知识。干部管理活动和研究对象的复杂性，决定了干部管理学学科的综合性和综合性。干部管理学学科的综合性和综合性，一方面体现在该学科是在管理科学、领导科学、人才学、人事管理等学科的边缘地带发展起来的新兴学科。另一方面体现在开展该学科理论研究时，需要广泛吸取、引进其他相关学科的理论和方法，以充实完善自身的内容体系。比如教育学、人才学、心理学、伦理学、社会学、领导科学、行为科学、管理科学、以及控制论、系统论、信息论等一系列学科和理论，对干部管理学的建立和发展都具有不可忽视的影响。

必须指出，我们所说的干部管理学的综合性，是指该学科为完善发展自己的理论体系而吸收、引进和借鉴其他有关学科的理论 and 知识，是取百家之长，为己所用，自成一体，绝非其它学科和知识的胡乱堆砌，简单拼凑的“大拼盘”。



(四) 实践性。干部管理学的实践性特征有两个方面的含义。首先是指干部管理学是产生于干部管理活动的实践之中，建立在丰富的干部管理活动实践经验的基础之上，是干部管理实践活动发展到一定历史阶段的产物。干部管理学的产生与其他学科的产生发展一样，也是在实践、认识、再实践、再认识、多次反复、感性认识不断上升到理性认识的过程中，逐步形成和发展的。我党从事干部管理70多年的实践与探索，积累了十分丰富的经验，为干部管理学的产生奠定了坚实的基础。此即干部管理学来源于干部管理的伟大实践。其次是指干部管理学一旦形成，它必然在更高的层次上指导干部管理的实践活动。在思想上、理论上和方法上对于干部管理工作具有指导意义，并在干部管理的具体方式、方法和手段方面，具有直接运用的价值，从而保证干部管理工作沿着科学化、民主化和现代化的轨道健康发展，使之始终处在最优化的工作状态。

## 第二节 干部管理学的研究对象、任务及内容

干部管理学的研究对象。毛泽东同志曾明确指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”<sup>①</sup> 干部管理学作为一门党性、政策性、综合性、实践性很强的应用学科，它具有自己独特的研究对象、研究方法和内在的规律性。概况起来说，它的研究对象就是干部管理活动现象本质的、内在的联系及其发展变化规律。也可以说，它是以马列主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导，以党的干部路线和政策为依

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》（一卷本）第297页，人民出版社1966年版。