

*Public Administration*

# 行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



# 第六讲 人事行政

- 第一节 人事行政概述
- 第二节 现代人事行政制度：国家公务员制度
- 第三节 现代人事行政中的职位分类
- 第四节 现代人事行政的更新机制：考任、退休与培训
- 第五节 现代人事行政的激励—保健机制：考核、奖励、晋升与工资福利
- 第六节 现代人事行政的行为调控机制：义务、道德、监督与惩戒
- 第七节 中国公务员制度



# 第一节 人事行政概述

- 一、人事行政的涵义及相近词语辨析
- 人事行政(Personnel Administration), 是指政府为达成其职能、推行其工作, 通过一定的人事机关及相应的制度、法规、方法和手段等, 对其所任用的国家工作人员进行选拔、任用、培训、奖惩、考核、调配、工资福利、退職退休等方面的管理活动。具体来讲, “人事行政”这一概念包含以下几个方面的要义:
  - 1. 人事行政是指政府对其所任用的工作人员的管理活动, 人事行政的范围仅限于政府系统内部。
  - 2. 人事行政的内容主要体现为政府的人事管理机构通过相应的人事行政制度, 对政府人事问题所做的规划、决策、组织、指挥、协调、控制等管理活动。
  - 3. 人事行政的总体目标是力求政府中“人”与“事”的协调, 是为了使政府中的人力资源得到充分利用, 达到人尽其才, 才尽其用, 并在适才适所的情况下, 达到事竟其功。
  - 4. 人事行政的核心是行政人才的管理问题, 它包括“取才、用才、育才和留才”四个环节, 体现在人事行政的实际运作中, 即包含了更新、激励—保健、行为调控三个机制。



## 二、人事行政的管理机构

- 在我国，人事行政的管理机构主要是依据干部人事管理体制而设置的。在革命战争年代和建国初期，我国的干部(包括在政府部门中工作的干部)，除了军队系统实行单独管理以外，其余的都是由党中央和各级党委组织部门统一管理。建国以来，人事行政的管理机构随着历史条件的不同发生过多次较大的变动，其具体演变如下：
  - 政务院人事局(1949.10—1950.11)
  - 中央人事部(1950.11—1954.9)
  - 国务院人事局(1954.9—1959.7)
  - 内务部政府机关人事局(1959.7—1969.12)
  - 民政部政府机关人事局(1978.3—1980.7)
  - 国家人事局(1980.8—1982.5)
  - 劳动人事部(1982.5—1988.4)
  - 国家人事部 (1988.4—现在)

### 三、现代人事行政的主要趋向及特征

- 1. 人事行政中出现政务官与业务官在结构和功能上的分化，对这两种官员开始实行分类管理。政务官指的是以政党选举成败和政策成败为进退标准的政府官员，主要包括政府首脑和政府各部门的行政首长，政务官主要由国家有关的政治制度(如选举法)来管理；业务官指的是政府中除政务官以外的其他常任的职业公务人员，亦即文官(Civil Servant)，也称公务员，业务官主要由公务员制度来管理。
- 2. 由以恩赐官僚制和分赃制为核心的贍恩徇私式的人事行政，向以人才主义和功绩制为基础的现代人事行政的演化。
- 3. 从随意性、或然性很强的人治式人事行政，发展到系统化、规范化的法治式人事行政。
- 4. 人事行政的范围日益扩大，出现了许多旧的人事行政所没有的业务内容，如考任、培训、职位分类、保险、抚恤等等。
- 5. 在管理方法上，从非科学的经验管理发展到崇尚理性和效率的科学管理，许多科学的管理理论和方法被逐渐引入到实际人事行政过程中，如职位分类方法、激励理论和计算机管理等。
- 6. 人事行政由以往只重视通才，发展为通才与专才的并重。日益精细的政府事务，需要大量的行政专才来参与管理，行政通才多集中于政府上层，中、低级政府官员中行政专才所占比例越来越大，发展到今天，有所谓“专家行政盛行”之说。



## 第二节 现代人事行政制度：国家公务员制度

- 一、西方国家国家公务员制度的概念与特征
- “公务员”一词是外来语，最初译自英文的Civil Servant(或Civil Service)一词，中文也有译作“文官”。
- 19世纪中叶，公务员制度首先在当时最发达的资本主义英国得到确立。1883年，《彭德尔顿法》的颁布，奠定了美国公务员制度的基础。迄今为止，绝大多数西方资本主义国家都实行了国家公务员制度。
- 在西方国家中，所谓“国家公务员”，一般是指通过非选举程序(主要是通过竞争性考试)而被任命担任政府公职的国家工作人员。



## 二、西方国家公务员制度的基本特征

- 西方国家公务员制度具有以下7个基本特征：
  - 1. 实行职业常任。
    - 把公务员从事的公务工作当作一种职业性工作，不随政党选举的更迭而进退，无过失即可长期任职，不得被随意辞退。
  - 2. 公共权力依附于公务职位。
    - 公务员的权力大小是由公务员所在职位决定的，权力不随人走，公务员只能利用所在职位赋予的权力来完成本职工作。
  - 3. 贯彻用人唯贤原则。
    - 用人根据才能，而不是依据个人背景和人际关系，保证人们具有均等的任官机会，公开竞争考试，按考试成绩择优录用。
  - 4. 实行功绩考核制。
    - 严格按照工作任务等较为客观的标准来确定公务员的工作成效，并以此作为决定公务员升降和奖惩的参考。
  - 5. 对公务员进行统一管理。
    - 由全国统一的公务员人事管理机构，依据全国统一的公务员法规和政策，对各部门的公务员实行直接或间接的综合管理。
  - 6. 注重专业技术人才。
    - 把是否具有现代公务职位所需要的专门知识和技能作为录用公务员的重要标准。
  - 7. 讲究职业道德。
    - 要求公务员培养团结合作精神，增强荣誉感和责任心，要忠于国家、廉洁奉公、严守机密、克制言行、不参加任何经商赢利活动等。



### 三、西方国家公务员制度的确立标志

- 西方国家公务员制度得到确立的标志之一是常任的职业公务员制的建立。
- 西方国家公务员制度确立的第二个标志是公开考试、择优录用制的建立。考任制是西方各国公务员制度得到确立的最显著、最关键的标志。



## 第三节 现代人事行政中的职位分类

### 一、职位分类的缘起和发展

- 所谓职位，是指公务员担任的职务和责任。把公务员的职位按照工作性质、业务内容、简繁难易、责任轻重以及所需资格条件等，区分为若干规范化的种类，以此作为公务员管理的依据，这就是职位分类。
- 管理科学的理论研究和实际应用
- ——“工作分析”和“工作评价制度”产生和发展起来，并首先运用于美国的工商企业中
- 与工作分析和工作评价制度精神实质相同、内容形式相近的职位分类制度，便被引入到美国公务员的管理领域之中。
- ——1908年，美国芝加哥市政府首次采用职位分类制，随后，其他一些城市也相继仿效实行。
- ——1923年，美国国会正式通过第一个联邦政府职位分类法案，规定成立联邦人事分类委员会，办理联邦公务员的职位分类。这是世界上最早的公务员职位分类制度。
- ——在美国采行职位分类制度以后，一些国家如日本、加拿大也相继仿效实行职位分类。以后，菲律宾和我国的台湾地区(国民党到达台湾后)也建立了公务员的职位分类制度。



## 二、职位分类的基本概念和程序步骤

- 职系：根据工作的业务性质，把业务性质相同的所有职位划分为一个职系。如办事员职系、机械工程师职系等。
- 职组：工作性质相近的若干职系集合而成为职组。如办事员职系、速记员职系和打字员职系集合到一起构成文书职组。
- 职类：又叫职门。由工作性质大致相近的若干职组构成一个职类。它是职位分类中最粗略的单位。如行政执行职类、专门技术职类等。
- 职级：在工作性质相同的基础上，也就是在同一职系中，按照工作责任大小、业务的简繁难易程度和所需资格条件等，把职位划分为不同的职级。如把速记员分为一级速记员、二级速记员和三级速记员等。
- 职等：把不同的职系中，工作难易程度和责任大小相同的职位划分归类为同一等级，这些等级就是职等。同一职等的所有职位在工资待遇上相同。
- 公务员职位分类的具体过程，一般都是由职位调查、职系区分、职位评价、制定职级规范和职位归级等五个程序组成。



## 三、职位分类与品位分类的比较

- 职位分类制度与品位分类制度相比，二者有着明显的不同之处和各自的优劣，概而言之：
  1. 职位分类是以“事”为中心，以公务员所在职位的工作、责任为分类的依据，以工作的多少来定待遇，按事设职，按职择人；品位分类是以“人”为中心，以公务员个人的资格条件为分类的主要依据，以品位的高低来定待遇。
  2. 职位分类制中，公务员本人的等级就是所在职位的等级，职位变动，等级也就变动，等级是随职位而定，而不是随人走；品位分类制中，等级与职位是分开的，同样职位的公务员可能品位等级不同，而同样品位等级的公务员也可能职位不同，当职位变动时，品位却可以不变。
  3. 职位分类制中工资差别与职位工作的难度、责任大小和资格深浅成正比，是同工同酬；品位分类制中则以品位等级定工资，存在同工不同酬、同酬不同工的现象。

# 职位分类与品位分类的比较

4. 职位分类制重视专家作用，利于专才成长，实行专才专用原则，非经考试合格，一般不得晋升，而且每一次晋升，几乎都得经过相应的考试，不能“一步登天”式地跨级晋升；品位分类制主要不以考试来确定是否晋升，比较注重公务员的资历，由下级升到上一级比较容易，而且可以有较大的晋升幅度。
5. 职位分类制中，公务员分类较复杂，职类、职系、职级、职等划分较多，办理职位分类的程序比较复杂，技术性要求较高；品位分类制中，公务员只做大体上的分类，分类较少，较为简单，不需很高的技术性。
6. 职位分类制下，任何公务职位都经调查、评价和划分等级，都有规范性的职位说明，公务员的升迁调转范围和程序都有严格的规定，易于对公务员进行科学管理，但是管理方面缺乏灵活性，公务员流动与调转的限制条件较严格，流动与调转的范围也较小；品位分类制下，公务员的管理具有伸缩性，人事管理机构拥有灵活和富有弹性的管理权限，但在品位分类制下，对公务员的管理带有更多的经验色彩和主观性。



## 第四节 现代人事行政的更新机制

- 一、更新机制的涵义
- 国家公务员的更新，包括两方面的涵义，一是公务员人员的更新，二是公务员人员素质的更新。
- 公务员的考任制和退休制分别管理着公务员在政府人事系统中的“进”和“出”，履行着公务员新老交替、人员更新的功能；而公务员的培训制，目的是为了提提高公务员的业务知识水平和增强公务员的实际工作能力，履行着公务员自身素质更新的功能。
- 考任制、退休制和培训制就一同构成了现代人事行政的更新机制。



## 二、考任制

- 所谓考任制，就是政府为推行公务，采用公开竞争考试的科学方法，来测量并判断其所需要的人员是否合乎标准，进而按照考试成绩的优劣进行挑选，取其优者来加以任用为政府工作人员的一套制度。
- 基本原则包括：
  - 1. 平等原则。
    - 凡具备报考资格的公民均可有平等机会报名考试，录用时只能以考生的品德和考试成绩为标准，不得以种族、性别、宗教信仰、政治倾向、年龄、家庭背景等因素为理由歧视或优遇某些人。
  - 2. 公开原则。
    - 考试程序、录用条件以及考试成绩都向社会公布，考试事先都公告知，公开进行。
  - 3. 竞争和择优原则。
    - 参加考试的人员一般都多于实际录用的人员，因而考试具有竞争性，经过考试后，主要依据考生考试成绩的优劣，同时参考考生个人的资历、学历、品德等方面的情况，由录用单位来加以择优录用。
  - 4. 长期任用原则。
    - 公务员一经考试录用便可以长期任职于政府，任用期间只要无大过失，一般不予免职处分，直到依法正式退休。
  - 5. 独立和超然原则。
    - 主持考试事务的机构一般都是自成系统，独立地行使职权，不依附于任何政治势力(包括政党、政府等)，超然于各种政治利益与政治斗争之上，以保证考试的公正性和客观性。



## 三、培训制

- 现代人事行政中所谓的培训，就是通过有关的培训机构，由具有实际行政工作经验和行政科学理论知识的人员，教导政府公务人员掌握和提高行政工作所需的特定知识和技能的过程。
- 公务员的培训，一般分为职前培训和在职培训两大类。
- 国家公务员的培训制大体上具有以下几个特点：
  - 1. 培训制度法律化。
    - 把公务员的培训制度以法律的形式确定下来，给以法律保障，明确规定，接受培训既是公务员应享受的权利，也是公务员必须履行的义务。
  - 2. 领导机构专门化。
    - 设立专门主管公务员培训的领导机构，以便加强对公务员培训工作的领导、组织、协调、监督和研究。
  - 3. 培训机构多元化。
    - 没有全国统一和整齐划一的培训单位，而是以行政学院或类似行政学院的培训机构为主体，配以专业部门公务员的培训组织(如日本的国税厅培训学校、法国的财政部税务学院)以及普通的高等院校等，形成经纬交织多渠道的培训网络。
  - 4. 公务员培训的终身化和实用化。
    - 公务员只有接受“终身教育”，经常参加培训，才能在任职期间不断掌握新的知识和技能，才能适应工作的变化；在公务员培训的课程方面，强调实用性的内容、方法和技术，使公务员能够用培训中学到的知识、技能和技巧，迅速地改变工作面貌，提高行政工作效率。
  - 5. 培训、任用和晋升的一致化。
    - 注意把公务员的培训与公务员的任用和晋升挂钩，做到训、用、升的互相配套，这样可以鼓励公务员在培训中努力学习和展开竞争。



## 四、退休制

- 当公务员因年老或其他原因(如因公致残等)而不适宜继续工作时,由政府机构发给该公务员一定的退休金,并使之退出政府公务职位,这就是公务员的退休。
- 公务员的退休条件包括以下三项内容:
  1. 年龄条件。
  2. 工龄和缴纳退休保险金的年限。
  3. 身体与精神状况。
- 公务员退休的方式可以分为以下几种:
  1. 按公务员本人的主观愿望来划分,可分为自愿退休和强制退休。
  2. 按公务员本人身体状况来划分,可分为正常退休和特殊退休。
  3. 按公务员退休后是否还再参加工作来划分,可分为终身退休和暂时退休。



## 第五节 现代人事行政的激励—保健机制

- 一、激励—保健机制的涵义
- “激励因素”：如晋升、赏识、责任、工作成就、荣誉等，这些因素可起到激发人的工作动机、使人产生一种内在的工作动力的作用；
- “保健因素”：如工资福利、安全保障、管理监督等，正如卫生保健不能直接激励人们努力工作，但可以防止产生不满的工作情绪，维持最低的工作标准。
- 随着国家公务员制度的建立健全而逐渐发展完善起来的公务员的考核制、奖励制和晋升制，能够增加公务员在工作中的责任感、自尊感和成就感，能够为公务员创造和提供被赏识、被肯定、被重视的机会，从而能够激发公务员的工作积极性，起到激励因素的作用；而公务员的工作福利制度，则可以保障公务员有安全、良好的正常生活，可以稳定公务员的工作情绪，因而起到保健因素的作用。这几种制度在人事行政系统的实际运行过程中，就共同构成了现代人事行政的激励—保健机制。



## 二、考核制

- 考核，是指各级行政机关根据法定的管理权限，在一定的时间内，对公务员的工作成绩和服务情形进行一定定期和不定期的考察与评价。考核制是公务员制度的重要组成部分，其功用在于可以了解和识别公务员，为公务员的奖惩和晋升提供客观依据，可以发现和选拔优秀的公务员，合理地使用人才，可以激励公务员的奋发向上的工作精神，调动公务员心理中的积极因素，从而保证行政工作效率的提高，增强人事行政体系的生机和活力。
- 考核的内容在各国有所不同，但一般都有考勤和考绩两个方面，其中以考绩为重点。
- 从目前各国考核制的实践来看，存在的一个主要问题就是考核的客观公正性问题。



## 三、奖励和晋升制

- 奖励，是指对成绩优秀的公务员，由上级行政机关或行政首长给予的精神上的表扬和物质上的嘉奖。
- 1. 精神奖励。
  - ——荣誉方面的表彰，包括口头表扬、书面嘉奖、记功、授予荣誉称号、授予奖章勋章等形式
- 2. 物质奖励。
  - ——奖金、奖品或工资晋级
- 3. 晋升。
  - ——考试晋升制、功绩晋升制、年资晋升制和越级晋升制



## 四、工资和福利制

- 公务员以其能力、技术、学识以及时间和精力为政府服务，政府按一定的标准发给其报酬，是谓公务员的工资。
- 公务员的福利，主要是指政府举办的、为公务员提供生活优惠的各项福利设施和各种福利补贴，还包括一些其他福利措施。
- 比较各国的公务员工资制度，可以发现较理想的工资制度一般都体现下述4项重要原则：
  - 1. 平衡原则。
    - 公务员的工资水平应和社会上其他行业的工资水平(主要是工商企业界的工资水平)基本保持平衡。
  - 2. 平等原则。
    - 不论什么行政机关，凡是工作性质相同和等级相同的工作人员，其工资应平等一样，在工资待遇上，公务员不得因家庭出身、性别、种族、民族、政治信仰与派别、宗教、社会关系等因素而遭受歧视和不平等待遇。
  - 3. 与物价相适应原则。
    - 国家应定期根据社会物价上涨指数的变动，对公务员的工资做出调整，使公务员的工资增长率高于或等于物价上涨率，这样才不至于使公务员的实际生活水平下降，从而引起公务员的不安情绪。
  - 4. 定期提薪原则。
    - 国家根据公务员年资的增加而定期提高公务员的工资，目的在于奖励公务员的辛苦，鼓励公务员为政府服务。
- 公务员的福利大体上包括社会补助、休假和社会保险三项内容。



## 第六节 现代人事行政的行为调控机制

- 一、行为调控机制的涵义
- 在现代公务员制度中，有关公务员义务、道德的规定，以及公务员的监督和惩戒制，就恰恰构成了现代人事行政中的行为调控机制，起着从外在行为上调节、控制、约束和限制公务员种种行动的功能，使公务员的各种行动更加符合国家行政的要求。



## 二、义务与道德规范

- 在各国公务员的法律规则中，大多明确了公务员所应享受的权利和必须履行的义务。
- 公务员的权利一般有：(1) 身份保障权利；(2) 获得职业培训的权利；(3) 晋升机会均等的权利；(4) 领取法定工资和合理报酬的权利；(5) 辞职的权利；(6) 个人信仰自由的权利；(7) 享受法定保险福利和社会救济的权利；(8) 提出申诉、控告的权利；等等。
- 公务员的义务一般有：(1) 为国、为民竭诚服务，将国家和公共利益置于个人利益之上，不得损公肥私、损人利己；(2) 忠实于国家和政府；(3) 服从法律、服从上级命令；(4) 严守国家机密，维护国家利益；(5) 克尽职守，忠实地完成本职工作，言行谨慎，保持职业尊严；(6) 限制或严禁从事经营性和赢利性的兼职活动；(7) 严守“政治中立”，在执行公务时，不得因政治因素(如所属政党不同，政治观点不同等)而偏袒某方。公务员不得接受政治捐款，不得参与或主持具有明显政治倾向性的活动等等。



# 道德规范

- 各个国家对公务员的道德要求大体上都是一致的，包括：
- (1) 应当模范遵守法律；
- (2) 公正无私，廉洁奉公；
- (3) 尽自己最大努力，运用自己的才能与学识去勤勉工作，忠于职守；
- (4) 以最有效、最经济的方法来完成工作任务，注重时效与节约；
- (5) 自觉抵制与职责不符的行为，揭露任何地方发现的腐化现象；
- (6) 尽可能少地接受礼品和其他馈赠，超过一定价值的礼物要上交国库；
- (7) 不得丧失行政官员的信用，玷污公务员的名誉等等。



## 三、 监督制

- 对公务员进行的监督，一般有如下几项内容：
- 一是工作监督，主要是对公务员工作绩效的监督，一般是通过公务员的考核制来完成的；
- 二是政治监督，这主要是对公务员是否遵守了“政治中立”原则进行的监督；
- 三是权力滥用监督，包括对公务员是否工作越权和是否以权谋私的监督；
- 四是兼职监督，防止公务员擅自兼任经营性和赢利性的职务；
- 五是品德监督，即对公务员是否严格遵守职业道德规范的监督和检查，以督促公务员保持良好品行和高尚道德。
- 对公务员监督的渠道，一般可以分为外部监督和内部监督两种。





## 四、惩戒制

- 惩戒制，是对公务员违法违纪行为进行种种惩罚的制度。惩戒是一种消极的行为调控手段，其目的是为了延续监督之后的功能，是为维护法纪的权威性和严明性，从而保障人事行政系统按照既定的规则正常运营。
- 惩戒一般是在公务员有明确的违法违纪行为的前提下进行的。
- 在不同的国家，行使公务员惩戒权的主体各有不同，但一般有机关行政首长行使惩戒权、行政性专门惩戒机关行使惩戒权和专门的惩戒法院行使惩戒权三种。

## 第七节 中国公务员制度

### ■ 一、我国公务员制度的建立

- 从党的十一届三中全会以后邓小平同志明确提出改革传统的干部人事制度，到1993年8月14日《国家公务员暂行条例》正式颁布，2005年4月27日《中华人民共和国公务员法》正式通过并于2006年1月1日起施行。我国公务员制度的确立和发展大致经历了五个阶段：
- （一）酝酿和探索阶段（1980—1983年）
- （二）《国家机关工作人员条例》的起草和修改阶段（1984—1986年）
- （三）明确提出建立国家公务员制度并进行试点阶段（1986年下半年—1992年）
- （四）正式确立和改革完善阶段（1992—2004年）
- （五）法制化阶段（2005年至今）



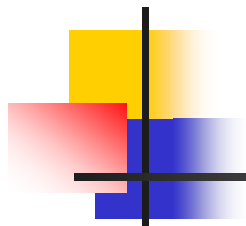
## 二、我国公务员制度的特点

- 我国公务员制度与西方公务员制度和我国传统干部人事制度相比，具有鲜明的特点。
- 首先，与西方公务员制度相比较，我国公务员制度的特点主要体现在以下三点：第一，我国公务员制度是在传统干部人事制度的基础上逐步建立起来的；第二，我国公务员制度坚持中国共产党的领导和党的基本路线。；第三，我国公务员制度坚持为人民服务的宗旨。
- 其次，与我国传统干部人事制度相比较，我国新的公务员制度的特点主要有四点：第一，体现了分类管理原则；第二，建立了新陈代谢制度；第三，强化了激励竞争机制；第四，健全了廉政勤政约束制度。



## 三、我国公务员制度的基本内容

- 我国公务员制度主要包括：
  1. 职位分类制度
    - 我国目前的公务员职位分类制度以规范的职位分类为取向，同时，又兼顾了现阶段我国公务员职位内容和工作方法、工作手段尚不定型的现实，具有过渡性质。
  2. 新陈代谢制度
    - 考试录用、交流、辞职、辞退、退休等
  3. 激励约束制度
    - 考核、奖励、处分、职务升降、回避等
  4. 职业发展和保障制度
    - 培训、挂职锻炼、工资、保险、福利等



谢谢!