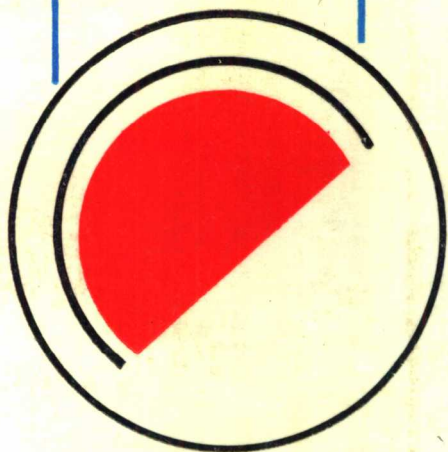


李 盛 平
陈 子 明



职位分类 与 人事管理

中 国 经 济 出 版 社

ZHIWEIFENLEIYURENSHIGUANLIZHIWEIFENLEIYURENSHIGUANLI

职位分类 与 人事管理

李盛平
陈子明

中 国 经 济 出 版 社

责任编辑：张若玲

李盛平 陈子明

中国经济出版社出版

新华书店北京发行所发行

京安印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7印张 176千字

1986年12月第1版 1986年12月第1版第1次印刷

印数：00,001—10,000

统一书号：3395·03 定价：1.90元

目 录

职位分类与我国人事制度改革·····	李盛平 (1)
我国政府机关干部的工资制度必须改革·····	李盛平 (7)
工作分析、职位评价与干部责任制·····	陈子明 (15)
定量评价机关干部工作的一个实例·····	陈子明 (25)
企业干部素质的自我评定·····	陈子明 (37)
干部改革倾向的心理测量·····	陈子明 (57)
论国家机关行政干部考任制度·····	陈子明 (75)
政府的考试职能与机构·····	陈子明 (91)
从干部终身制谈到政府的稳定·····	陈子明 (99)
对干部队伍构成的初步分析	
——栾城县干部体制状况调查报告·····	陈子明 (111)
论美国文官制度的变革与发展·····	李盛平 (123)
美国的文官制度及其1978年的改革·····	李盛平 (133)
美国联邦政府职位分类制度·····	李盛平 (145)
美国联邦政府文官的工资制度·····	李盛平 (185)

附 录

中国古代文官制度的成就及影响·····	李盛平 (195)
要重视对专职团干部的选拔与培养	
·····	王之虹 陈子明 (201)

职位分类与我国人事制度改革

李 盛 平

职位分类是现代人事管理的基础，它来源于工商企业的职务分析，与管理理论中的“工作评价”意思相同。美国行政学者菲勒说：“工商人员更容易使用工作评价一词，同时，公务人事人员却常常说职位分类，它们都是指同一件事情，那就是对人员所担任的任务的分析、描写和评价”。因此，可以说职位分类是管理科学在人事行政学上的应用。

一、职位分类简介

职位分类是一种对职位进行分类的方法。在人事管理中，还有薪等分类、品位分类、权限分类等其它方法。所谓“职位”，是指符合一定标准的人员所担任的工作职务和承担的责任。将政府中经考试择优录用的工作人员职位，就其业务性质，分为若干职系和职组，然后按责任轻重、工作难易、教育程度及技术高低划为若干职级，将每一职级给予准确的定义和说明，作为人事管理的基础，这就是公务人员的职位分类。

职位分类是一项精确、复杂、工程量很大的工作。它一般要经过五个步骤：（一）职位调查 调查收集有关职位的各种资料，包括业务的性质与数量、工作的时间与方法等，以此作为职位分类的依据。（二）职系区分 在调查的基础上，按业务性质并同区异，划分为若干职系。一般讲，一个职系就是一种专门职业，若干相邻的职系归为一个职组。（三）职位品评 职系区

分完成后，按各职系的职位的工作繁简、责任轻重、教育程度和技术高低划为若干职级。不同职系中上述条件相同的职位，列为同一职等。由于每一职系的职级数量不可能完全一样，因此每一个职等不是都有相等职级的职位。（四）职位归级 把所有工作人员职位按上面的原则，归入合适的职级，确定它们的待遇、薪金和地位。（五）编订职级规范 编订职级规范即职位说明书或职级说明书，这是职位分类的最后一个步骤。它包括职级名称、定义和编号，职务与责任的描述，主要的工作举例，所需资格、工作特征、待遇和升迁路线等。

职位分类的方法在人事行政上具有多种功能，应用后效益很高，可称为现代人事行政的基础和起点。政府工作人员的管理，是一项复杂和细致的工作，职位分类提供了科学和系统管理的基础，在这个基础上，可以举办有效的考试、可以建立合理的薪金制度、可以实行科学的考绩制度、可以进行明确的培训、可以提供任用的途径。一句话，职位分类基础上的人事管理，能达到事得其人、人称其职、人尽其才的效果。

职位分类首先产生于美国。1883年，美国实行择优录用的文官制度改革，这次改革仅解决了因政党分肥带来的贪污腐化与政治动荡等政治问题，没有注意到科学系统地管理文官的问题。到了二十世纪初，美国的社会经济发展到了一个新的水平，政府职能进一步扩大，工作更加复杂。当时美国文官已达三十万，他们在各种类型的政府机构里工作。从政治上任命的官员和经考试录用的官员被分在各种管理方式不同的系统里，从事着各种专业性、技术性工作的各类技术人员，按照不同的薪给系统支领他们的薪水。这样就出现了很多混乱和不合理现象。与此同时，心理科学的应用性研究获得了长足的进步，人事心理学的一些研究方法开始可以定量地测量、评价一个人的品质和能力，分解、描述一个职位的职务内容和性质。1895年“管理科学之父”泰勒为

了提高生产效率，通过对动作与时间关系的研究，提出了科学管理的原则和方法。工商业界采用后效果显著。这些情况无疑对职位分类的产生及实行有深刻的影响，并提供了前提条件。

1908年，美国芝加哥市根据同工同酬的原则制定了职位分类的计划。1912年该市首先在文官中实施这个制度。随后纽约市于1917年、马塞诸萨州于1919年陆续实行了职位分类……。1920年，美国国会“薪给分类调整委员会”向国会提出职位分类的理论与实况报告。1923年，在社会舆论的要求下，联邦政府制定了第一个职位分类法案，经国会通过后付诸实施。法案规定对联邦政府各部会及华盛顿特区政府各机构办理职位分类。根据分类分级的标准，将有关职位分为5类44等。到1938年，当时联邦政府的92.5万个永久职位中，仅20万个未列入职位分类。1949年，国会又通过新的职位分类法，将以前的类别归并为两大类：一类是一般职位，分为18等，简称GS类；一类是技艺保管类，分为10等，简称CPC类。两类一共分为27个职组、569个职系；到1965年减为22个职组、439个职系。

职位分类制度在美国实行后，很快引起西方各国的注意。加拿大政府1919年即开始办理职位分类。1946年法国颁布公务员法，并实行职位分类。日本在战后，积极进行职位分类的准备与研究工作。英国虽然实行品位分类，但也参照美国的经验做了某些修正。

二、我国人事制度改革的突破口

十一届三中全会以来，我国进入社会主义建设的新时期。为了适应历史性转折的要求，我国的人事制度面临着改革的局面。党中央提出的废除领导职位终身制、机构改革、党政分工、干部四化和建立领导干部三个梯队的一系列英明决策，为开创新时期具有中国特色的社会主义人事制度指出了方向。在重大原则确定

之后，选择正确的改革突破口，就成了重要问题。有些同志认为，建立干部考任制是这个突破口；有些同志认为从建立首长负责制入手、抓住考试，科技人员管理、工资改革和人员培训等工作，形成“一驾马车、四个轮子”是改革干部制度的关键。这些看法都是切中时弊的，问题在于，这些是改革我国干部制度的突破口吗？

我们认为，抓突破口就应当抓职位分类，这可以从职位分类与一些人事制度中急需解决的问题的关系中看出来。

职位分类与考任制。现在，主张在干部任用上进行严格考试的呼声越来越高。但在科学技术进步、公务职能繁多的情况下，广泛的普通考试未必能得到最适合某一类特定职位需要的专门人才。因此，如果实行职位分类，则可依据职位说明书，针对国家所需人才，设计出命题有合理方向的标准化考试，从中筛选出所需要的人才，做到专业对口、人尽其才、事得其人。

职位分类与岗位责任制。岗位责任制是我国企业中普遍实行的一项经济管理制度。它具体表现为人定岗、岗定责、责定额、额定分、分定奖。这种制度有其适用于企业的特点，照搬到行政工作中则不完全适合。而职位分类与岗位责任制的精神与原则是一致的，它是专为人事行政而创造的一种方法，符合人事行政的特点。它具体规定了每个职位的责任和工作量。

职位分类与工资制度。干多干少一个样，干好干坏一个样，工资上搞平均主义，这是人们对我国干部工资制度的主要批评。职位分类通过调查、分析，确定每一个职位的责任与工作量等，在这个基础上可以制定出合理的、有激励性的工资等级制度，做到同工同酬、多劳多得。

职位分类与考绩制度。为了打破“吃大锅饭”的状态，人们提出应对干部实行考绩或称为考核的制度。考绩是在职位的标准要求下，对于人员完成职务情况的评定过程。有效考绩的前提是

必须确定每个干部的工作内容及责任，在这个基础上进行考绩，使考绩量化、规格化、专门化。实行职位分类，可以按照职位说明书，以职位规范所要求的工作数量、质量及所需知能为尺度进行考绩，这将使考绩制度运用得有效、准确、客观，起到奖优惩劣的作用。

职位分类与干部培训。随着我国社会主义事业的发展，干部知识老化的现象越来越严重，终身教育的观念被越来越多的人接受。为了适应社会的变化，为了胜任工作，必须对干部不断进行培训。但培训必须有很强的针对性和目的性，否则培训将失去其提高工作效率的作用。实行职位分类，按照有关职位的工作内容，有计划有针对性地进行业务培训，是有效培训的第一步。

职位分类与党政分工。三中全会以来，党中央提出了解决党政分工的问题。办理职位分类，根据我国党政干部职位的具体情况，划分职组、职系，确定每个职系的职位的具体工作内容及权限，无疑会为确定党政各类干部的分工及协作，起到有益的作用。

职位分类与精简机构。解放以来，我国政府各级机构曾多次精简，但精简后往往又膨胀起来，关键的问题在于没有一套系统、严格的法规管理。机构是由无数个职位构成的，在确定一个机构需要完成的的任务的前提下，实行职位分类，依照职位说明书的规定，将能够安排合理的职位，确定合理的人员编制。这样，既可以裁撤多余的机构，也可以裁减多余的人员，杜绝人浮于事。

职位分类与首长负责制。最近，一些同志提出在行政部门应当贯彻行政首长负责制的原则，这样能够解决互相推委、不负责任的现象，提高行政效率。实行职位分类，明确规定领导职位的权限管理范围及管理内容，以此作为实行首长负责的基础，将使这项制度能够行之有效、查之有据，清除不负责任的官僚主义。

职位分类与退休制度。现在，干部年纪大退不下来的情况，成为一个重大问题，为此，中央提出了干部年青化的要求。实行职位分类后，明确规定每个职位所需资格、年龄限制、退休保障，将会促进这个问题的解决。

职位分类与行政效率。三中全会以来，贯彻中央的各项英明决策，提高我国行政机关效率的问题，普遍受到人们的关注。党中央为此提出机构改革、干部四化等决策。实行职位分类，可以达到事得其人、人称其职、人尽其才、同工同酬等目的，这对提高行政效率定会起到重大作用。

职位分类与行政预算。干部的工资，是政府行政预算的重要组成部分，实行职位分类，确实弄清一个机构有多少个职位，每个职位支付多少工资，每个职位的办公经费是多少，将便利预算的制定和批准，达到节省开支的目的。

职位分类与人事管理工作。干部的管理工作是一项复杂而细致的工作。职位分类提供了管理的基础，在这个基础上，可以办理有效的考试，可以建立合理的薪金制度，可以实行科学的考绩制度，可以进行有目的的培训，可以提供任用的途径。一句话，职位分类基础上的干部管理，可以得到优异的结果。

综上所述，人们不难看到职位分类是改革我国人事制度的突破口。当然，实行职位分类制度，并不是一件容易的事情。必须在党的领导下，有步骤、有计划、有层次地进行，不能指望一蹴而就。在最近一个时期，可暂不考虑各级领导职位的分类（省市地县、部局处），先对各类普通干部职位进行分类，取得经验后，再花数年的时间一层一级地逐步展开。我们相信，只要坚持党的领导，进行深入细致的调查研究，采取科学的方法，根据我国的特点，借鉴国外有益的经验，在我国实行职位分类是完全有可能的，建立具有中国特色的社会主义人事制度也完全能够做到。

1983年11月

我国政府机关干部的工资制度必须改革

李 盛 平

随着我国经济改革的深入和发展，工资制度的改革越来越引起人们的注意。但人们谈论工资制度改革，大都局限在企业职工工资制度的范围，很少涉及政府各级机构干部的工资制度。并不是机关干部的工资制度不要改革，而是这个问题难度较大，决心难下。

机关干部工资制度的弊端主要表现在：政府工作缺乏科学的计量标准，无法准确判断每一个机关干部应得到多少报酬；工资控制过死，不能适应机关干部工作上的变化，工资与干部的技术和职务脱节；工资水平较低，仅从北京来看，从1958年到1977年的20年间，全民所有制单位职工的平均货币工资每年递减0.6%，而同时生活费指数增加了12%，22级以下干部占干部总数的68%，工资在40~50元之间。数量巨大的机关干部正处在“大锅饭”的锅底，因调整不合理的价格必然引起的物价波动还将严重影响他们的生活。这种形势带来一些令人焦虑的现象，第一，机关干部的素质下降，工作效率低下，互相推诿，不负责任；第二，党风政风不正，道德水准下降，后门严重。看起来，工资制度作为政府运转的调节器和润滑油的作用已经失效，因此，机关干部工资制度的改革必须提上重要的议事日程。

所谓机关干部，不仅包括政府各级机构中的人员，也包括党团机关、民主党派和工青妇系统中的人员。企业技术干部和管理人员的工资制度，自成一个系统，不在本文讨论之中。

一般地讲，工资具有保障、适应和刺激三种基本功能。由于工资结构的不同，使得工资的功能有不同的表现。主要执行保障功能，从维护劳动力再生产出发，确保职工及其家属生活需要的工资制度称为基本工资制度；主要执行适应功能，按照个人的责任大小、技术高低、工作数量付酬的工资制度称为等级工资制度；主要执行刺激功能，利用货币来刺激职工工作积极性、提高工作效益的工资制度称为效益工资制度。不同的工资制度是与不同的社会经济发展阶段相联系的，它们反映着工资制度本身发展的内在规律性。我国机关干部目前的工资制度虽然叫做等级工资制度，但由于多年来“左”的思想的干扰，其实已失去等级工资制度的功能，可以讲，吃大锅饭的平均主义成为今天我国机关干部工资制度的显著特征。

因此，可以认为，机关干部工资制度改革的目标在于，真正做到按劳取酬，多劳多得，恢复等级工资制度的本来面貌。这样才能提高机关干部的工作积极性，提高政府工作的效率。根据等级工资制度的特点，根据国内外的情况，在实行机关干部工资制度的改革时，应当注意下面的原则：

1. 平等原则 在劳动还没有普遍成为人们生活的第一需要之前，必须利用工资这个杠杆提高人们对劳动的兴趣。但要达到这个目标，则必须以劳动为尺度，在社会总产品作了各项扣除之后，按照等量劳动领取等量产品的原则来分配个人消费品，这也就是按劳取酬的原则，但我国机关干部目前的工资制度却无法实现这一原则。只有实行职位分类才能体现这一原则。职位分类，是一种政府公务人员的管理方法。将政府中常任公务人员的职位，就其业务性质，分为若干职系职组，按责任轻重、工作难易、教育程度和技术高低划为若干职级职等，给每一职位予以准确的定义和说明，作为人事管理的基础，这就是职位分类制度。在职位分类的基础上，可以建立起较为科学和公平的工资制度。

因此，我国机关干部工资制度的改革，应当建立在实行职位分类的基础上，这样才能做到按劳取酬，同工同酬，体现出在工作面前的平等性。

2. 比较原则 随着经济改革的发展，政企不分的现象将会消除，政府干部和企业干部的工资将会出现不同的变化。经济改革开始后，企业职工工资将决定于利润的完成和社会对某类人才的需求，它将较灵活地反映出劳动力的实际价值。而政府干部的工资不会如企业那样灵活，如果政府机关干部的工资不符合劳动力的实际价值，在人才流动的情况下，一部分优秀人才将会流向企业，使得政府干部队伍的素质下降。因此必须定期在政府干部和企业干部之间进行比较，调整二类干部在工资上的差距，避免发生人才外流的情况。同时，按照干部四化的要求，政府干部大部分将是知识分子，如果不注意政企工资的对比、调整，体脑工资倒挂的现象将会更严重。

3. 调整原则 三十多年来，政府机关干部的工资很少增加，高级干部的工资还屡次下降，而物价却在不断地变化，这导致很多机关干部生活困难。考虑到经济改革后价格体制的变化，为了不影响机关干部的实际收入，应当由特定机构定期发表生活消费上涨指数，工资也做相应的变化。蛇口的经验表明，只要运用得当，是可以办到的。

4. 基点原则 政府机关干部的工资应高于企业同等干部的1~2级。因为随着企业自主权的扩大，企业干部将会有更多的工资外收入，而政府机关干部因为他们工作的性质，决定了他们仅有工资收入。同时，企业的工作容易评价，可以奖金部分较多，基本工资部分较少；而政府工作不容易定量评价，可以奖金少一些，基本工资多一些。另外，政府机关干部工资高一些，可以解除他们的后顾之忧，虽不能讲金钱决定一切，但近些年来很多干部在彩色电视面前打了败仗，不能不令人深省。中国古代就有养

廉银之做法。

5. 年资原则 机关干部工资应经常调整,除了升级晋级增薪之外,每过一定时间,也应增加工资,这样对稳定政府干部队伍有一定的作用。但必须有一个限制,可以中青年增薪数额多一些,老年增薪额少一些,形成衰落曲线,这叫年资限制,避免产生熬年头,年老不退。

6. 考核原则 考核是对工作的检验和督促,为了提高政府工作效率,必须重视考核的作用。应当定期考核,只有考核成绩合格,才能按年资加薪,否则定期按年资加薪,也将成为大锅饭。

毫无疑问,我国机关干部工资制度的改革必须体现出上面的原则和功能。但关键的问题在于为了贯彻这些原则,工资改革方案一定要解决两个基本问题。第一,必须确定工资付酬的统一标准,到底是以身功、学历、资格等因素作为制定工资的标准呢?还是以工作任务作为付酬的主要标准?第二,如果确定以工作作为主要的付酬标准,人事管理部门能否将政府工作定量化,以便能够科学地、准确地比较和确定每个干部所做工作的级别,定出付酬数量。一个运转良好的工资制度应当解决这些问题。

职位分类制度,是科学管理人事的产物。由于职位分类是在科学的基础上产生的,它可以定量化地测量出每一个工作岗位上诸项因素,所以职位分类应当成为机关干部工资制度改革的前提,要在对我国机关干部统一实行分级分类、全面改革的基础上,建立起新的工资制度。职位分类基础上的工资制度可以完整地体现出上面曾提到的原则,纠正工资与工作责任和工作难度不相符合的现象。

在我国实行职位分类的具体步骤:

1. 首先由劳动人事部门制订国家机关干部职位表,将政府日常作业全部统计在案;

2. 确定每种工作岗位的性质、工作数量、责任等等;

3.根据因素分解的科学方法，客观准确地划定每种工作岗位的职系和职级；

4.在分级的基础上制定出付酬数量。

实行职位分类基础上的工资制度，不仅可以公正地解决工资制度中存在的问题，还可以在考任制、考核制度、干部培训、党政分工、精简机构、首长负责制、退休制度、行政效率、行政预算等方面做出贡献。

考虑到我国的实际情况，不可能一下彻底实行职位分类，因此在一个时期内，可以像蛇口那样，先实行结构工资制度，即将工资分解为基本工资、职务工资、各种津贴奖金几个部分，计算发放。在时机一旦成熟时，及时向职位分类工资过渡。

实行职位分类工资制度，在现在的情况下，还将存在一些阻力。第一，平均主义的影响；第二，传统看法，认为机关工作无法定量；第三，一些在其位不谋其政者的反对；第四，进行定量分解政府工作尚有一定困难。

虽有这些阻力，但我们也必须看到它的可行性：第一，全国上下认识到必须提高政府行政效率，否则将拖四个现代化的后腿，而打破平均主义，真正实行按劳付酬原则，将是一个有力的刺激因素；第二，社会科学重视定量化研究，可以科学计算机关工作；第三，机关干部素质在不断更新、提高，人事管理队伍的素质也在提高，有可能实行职位分类；第四，对外开放，可以借鉴别国的经验和方法；第五，最重要的是我们有党中央的坚强领导，有坚决改革的决心和办法。因此，可以相信，我国机关干部工资制度改革的任务，是一定可以完成的。

1984年10月写

1985年1月7日载于《世界经济导报》时有删节，现恢复。

年功序列工资及其限制的趋向

所谓年功序列工资就是年龄越大，工作时间越长，功劳就越大，因而工资也越高。年功序列工资有两个特点，第一，工资多少决定于年龄与工龄，与工作没有直接联系；第二，定期增薪，不问所在组织的运转如何，这种在某种程度上影响了工作效率的提高。由于日本企业的传统和经济发展的水平，年功序列工资制度在日本占有重要的地位。近年来由于日本经济的发展和科学技术的普及，上述情况发生了重大变化，企业界普遍对年功序列工资制度进行修改，积极采用职务工资，即按照职务的重要性和困难程度等条件进行比较决定工资。仍然采用年功序列工资制度的企业，大部分采取限制年功的做法，过去是一直到退休为止每年定期加薪，现在则改为在一定年龄之前定期增薪，例如三井物产公司将这个年龄定为48岁，利光公司则定为35岁。到1979年，日本企业中基本工资按年功决定的企业已降至9.3%。

美国联邦政府过去按照规定定期增薪，其工资制度中包含有年功序列的因素。在1978年美国文官制度改革时，为了打破政府机构中的“大锅饭”，美国政府也对年功因素进行改革。美国政府在文官中实行激励工资的做法，这种做法是减少文官工资中按年头增加的部分，将它合并到政府为调整工资而拨出的专款中去，用来奖励那些工作表现出色的官员。

看起来，限制年资的做法日益受到各国政府和企业的重视，这种做法将会提高工作效率，较易解决年老退不下去的问题。

附录 2

法国政府公务员的指数工资制度

与其它西方国家不同，法国政府公务员工资制度采取指数化的形式。政府公务员在领取工资时，不是直接得到数额固定的法郎，而是根据自己工作职位被赋予的工资指数，与有关当局定期公布的最低生活费数额相乘，然后再领取自己的工资。第二次世界大战以前，法国政府没有统一的文官制度，各个行政部门按照自己的规定自行任用官员，因而也没有形成统一的工资制度。其工资发放办法，一年改订一次，在议会通过的各部预算总额内，由各部自行办理，工资发放的标准显得不平等、不统一。为了应付生活费用上涨给公务员造成的困境，在工资之外临时发放各种补贴。二次大战结束后，物价飞涨的现象更严重，政府公务员工资得不到灵活的调整，生活愈感痛苦。因此法国政府在改革文官制度时，采用了指数化的工资制度。1946年法国政府颁布法律，确定根据公务员等级和担任的职位赋予报酬的原则，对政府各部门中的所有职位进行分类整理，对每一类职位确定了工资的指数。最低职位的工资指数为100，最高职位的工资指数为800。内阁有关当局按照物价的波动定期公布最低生活费用，最低生活费用与最低职位的工资指数100相除，即得出每个指数点的价值，将自己职位上的工资指数相乘，就知道自己应当得到的工资数额了。指数工资制度的好处在于可以使公务员的工资与物价的波动相联系，不致使公务员的工资与物价的变动脱节。