



在线资源

- ▶ 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

人事管理

刘希：公务员职位分类制度下的职业发展模式探析

2013-03-11 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

刘希

2013-03-07

摘要：根据现代人力资源管理的理念可知，对于政府组织来说，公务员队伍的工作满意度对于政府的整体绩效和形象有着较大的相关性。重视公务员个人的职业发展需求，可以实现个人和组织目标的协调。探讨在我国《公务员法》所设计的公务员职位分类制度下，公务员职业发展的路径和模式，并在此基础上，结合品位分类的优点不断完善公务员职位分类制度，具有现实意义。

关键词：职位分类，品位分类，职业发展

近年来，“国考热”俨然已经成为一种社会现象。几百个人甚至是几千人竞争一个职位，这无疑表明公务员已逐渐成为广大求职者的首选职业目标。随着越来越多高质量优秀的人才进入公务员系统，公务员职业发展的管理问题就显得尤为重要。2006年1月1日正式施行的《公务员法》以制度设计的全新理念，完善了公务员的职位分类制度。公务员职位类别按照职位的性质、特点和管理需要分为：综合管理类、行政执法类、专业技术类等类别，进一步明确了公务员培训制度和交流制度，为公务员的职业生涯发展开辟了新的道路，也对公务员的管理提出了新的要求。本文将以此为背景，首先从理论上探讨不同分类制度下公务员职业发展的路径选择，具体分析我国公务员职位分类制度下的公务员职业发展的模式。

一、理论溯源

(一)经济人：公务员的基础人性

穆勒指出，“经济人”是指会计算、有创造性、能寻求自身利益最大化的人[1]。经济人概念是对人类行为中的普遍原则的抽象。正如加里·贝克尔所言，政客也罢、商人也好，利己主义也好、利他主义也好，各种人的各种活动的目的只有一个，那就是追求效用最大，而不管这些人的职业和这些人的活动是否具有商业性质[2]。这即是说，“经济人”假设同样适合于公务员，公务员的“经济人”本性是一种客观存在的社会现实，它不会因公务员职位、头衔、身份的改变而改变。因此，公务员从个人利益的角度出发追求职业发展空间是可以理解的。反过来说，若现有的公务员管理制度无法给广大的公务员队伍提供可期望的职业发展空间和路径，相应地会带来很多负面的影响，比如职业倦怠、工作积极性和效率低下等。

(二)职业发展的概念

所谓职业发展就是个人在步入工作岗位后所承担职务的连续的过程，主要包括“外在职业发展”和“内在职业发展”。“外在职业发展”是指招聘、培训、晋升、解聘、退休等各个阶段在内的一种职业通路；而“内在职业发展”则更多地注重主观特征，涉及一个人的价值观、需要、动机、能力、发展取向等。20世纪80年代以来，随着公共组织管理环境的变化，公共部门人力资源管理呈现出新的特点和趋势，其中强调和重视公职人员的学习和职业生涯发展就是一个重要的特点和趋势。一方面，要求公职人员通过继续教育不断提供其业务能力和素质，满足公共服务的需求；另一方面，也表明组织开始关注于公务员的个体职业需求，力求使个体价值实现与组织目标相协调，实现对人才的合理使用。

(三)公务员职位分类制度

职位分类是以“事”为对象的分类，它考虑的是职位本身的四大因素：工作、性质、难易程度、责任轻重和所需资格条件。根据这些因素，它把许多复杂的工作岗位划分为不同的类别和等级，对每个职级做出准确的定义和说明，为国家公务员用统一标准进行管理提供了依据。

与职位分类相对应的是品位分类，它是以“人”为对象的分类，强调依据公务员个人所具备的条件(如资历、学历等)和身份(如地位、薪金等)等标准要素，划分为不同的等级类别。品位分类主张以人为中心，遵循“因人择事”原则，要求公务员一旦被授予一定级别后，不管做什么事或调何处，均可享受该级别待遇。

二、现实背景

结合现实情况来看，由于我国公务员管理制度方面的欠缺和不完善，我国公务员职业发展遇到的呈现出的问题很多。虽然我国《公务员法》理论上规定我国公务员除了职务晋升外还包括级别晋升，公务员在同一职务上，可以按照国家规定晋升级别，但在实际运行中，还只是处于文本规定的阶段，还未在现实中具体实施。经相关调查也发现，大部分的公务员对于自身的级别也不甚了解。目前，我国公务员职业晋升的路径主要是依靠职务的晋升。单一的职业发展通路在很大程度上限定了大多数公务员职业晋升的希望，加之，公务员晋升中不公平的现象严重，旧的论资排辈现象还依旧长期存在，公开的民主监督和法律保障问题已成为悬而未决的问题。许多的人治上产生的腐败，官僚作风磨灭了有理想、有抱负的年轻公务员的雄心，严重挫伤了他们的工作积极性，很难形成良好健康的进取心态，也让政府机关不能有效地吸引外部的优秀人才和留住现有的优秀人才。

在这个人力资源管理的时代，员工满意度的研究已成为现代企业管理的重要部分。许多研究都表明，工作满意度与员工的绩效、对组织的忠诚度、心理健康等都存在较强的相关性。对于政府部门而言，公务员工作满意度将直接影响到其处理公务的效率和态度，影响到政府机关的服务质量、办事效率、社会形象，影响到服务型政府的建设乃至善治的实现。因此，完善公务员管理制度，重视公务员职业发展需要，对于提高我国政府的效能和服务质量有着重要的现实意义。

三、不同分类制度下的公务员职业发展分析

(一)品位分类制度下的公务员职业发展

品位分类制度下，所有公职人员形成一个等级结构体系，每一位公职人员在这一体系中代表其地位的级别。通常情况下，公职人员如无重大过失，其级别在经历一定年份后将会上升，直至退休。当公职人员工作有成绩时，其级别也将得到提升。以公职人员的这种级别与他们所任职务无关，属于公职人员本身。英国早期的公务员品位分类，以学历、资历和职务称号分类，把公务员分为高级和低级两大类，高级主要从事智力性工作，低级从事机械性工作，低级公务员永远不可能升入高级职位，很大程度上压抑了低层级文官的积极性⁴。

总的来说，品位分类有优点也有不足，优点主要表现为：(1)操作简便，便于培养通才。(2)官员任用比较灵活。级随人走，岗位变动不影响其级别和待遇，这样有利于官员交流、调动、转任或不任职务。(3)由于官员级别会随着资历而稳定上升，有利于稳定官员专注本职工作，不为年老担忧。但是品位分类对于调动公务员积极性有着显而易见的缺陷：首先，论资排辈的晋升模式，实际上打击了资历稍浅但在实际工作中承担重要工作内容的公务员的积极性。其次，公务员一旦获得比较高的品位就终身受用，由于待遇与品位挂钩，容易造成工作效率与待遇支付分离，甚至形成高支付、低效率。再次，频繁的人员调动也不利于业务能力的提高和专业人才的培养，从长期来看，很容易造成公职人员缺乏专业能力，若是离开公务员队伍，可能将失去谋生的能力。最后，品位分类制度强调等级，公务员晋升和职业发展的道路不清晰，个体公务员无法定位自己的职业发展路径。

(二)职位分类制度下的公务员职业发展

与品位分类不同，职位分类是以“事”为中心，根据职位的需要选择合适的人才。一个科学的公务员职位分类制度，为公务员的升迁和发展指明了方向，有利于科学地建立公务员的升迁渠道和职业发展路径。一方面，由于公务员职位分类制度确定了各职位所应承担的职务和任职条件，使公务员的类别和等级有了明确的划分，使公务员可以清楚地了解到自己所处的等级，进一步明确自己的升迁途径和升迁目标；另一方面，由于公务员职位分类制度对各职位之间的关系有明确规定，就能设计出有效的升迁渠道和职业生发展道路。公共部门通过职位管理向那些希望承担某职位的公务员表明了期望是什么，要求具有什么能力和任职条件，从而有利于公务员发现自身的长处与不足，有针对性地提高自己。

但是，职位分类同时也存在一些固有局限性以及由此产生的问题：首先，忽略人的因素。职位分类在人与职位的配置中，有关职位职责、任职条件、职位归类、职位分级、人员任用、工作报酬、职务升迁等，完全根据职位的情况来确定，几乎不考虑人的各种因素。这在公务员任用中就产生了一些问题，如不

同类别和等级人员之间难以流动、不利于任用通才、不利于发挥人的能动性。其次，适用范围的局限性。一般说，职位分类更适用于专业性、事务性强的职位，不大适用通用性、高层级的职位。对于通用性的职位来说，职位分类所设定的职业发展路径存在一定的局限性和缺陷。另外，职位分类是一个十分复杂的技术过程，需经过职位调查、区分职系、职位归级列等、编制职级规范等步骤，这过于繁杂。僵化的分类制度却可能限制管理者根据工作需要调动雇员能力。

四、结合我国实际探析职位分类制度下的公务员职业发展模式

随着国家政治、经济、文化和社会环境的变化，两种分类管理制度的典型代表美国和英国。结合本国现实以及公务员管理制度的实际运行情况对本国的公务员分类管理制度进行的相应的调整和改善。例如，英国将低级文官的封闭性结构改为开放性结构，高级行政人员的涵盖范围不断扩大，使更多的公务员有了晋升至高级公务员的机会，打开了低级文官的升迁途径；美国则设置高级行政职位，不受职位分类法的限制。高级行政职务实行级随人走的制度，便于调动和发挥高级人才的积极性，更好地发挥他们的作用。由此可见，公务员分类管理制度呈现出的基本趋势是两种分类制度的相互融合和相互补充。

根据我国《公务员法》的基本设计：首先，按照公务员职位的性质、特点和管理需要，将公务员的职位类别划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。其次，将公务员分为领导职务和非领导职务，建立体现不同类别职位特点的多样化的非领导职务序列，为公务员提供多样化的职业发展阶梯。最后，增加公务员的级别，形成“一职数级，上下交叉”的级别与职务的对应关系。《公务员法》第19条第3款规定：“公务员的根据所任职务及德才表现、工作实绩和资历确定。公务员在同一职务上，可按照国家规定晋升级别。”这样就在公务员职务晋升之外确立了一条级别晋升的职业发展道路，使得公务员晋升职务可以带来级别晋升，不晋升职务，也可以德才表现、工作实绩和资历晋升级别。构建公务员系统的双阶梯职业发展路径成为发展方向。

双阶梯的职业发展路径是指以职务晋升与职级晋升相结合的“双梯制”为基础，职务分为领导职务和非领导职务，职级由以前的15级延伸到27级，并且形成“一职数级，上下交叉”的级别与职务的对应关系。同时，对于非领导职务，根据公务员的三个类别，建立多梯级模式，即：综合管理类、专业技术类和行政执法类三个梯级，第一类属于管理人员通道，后两类统称为专业人员通道。后两类专业人员的职业发展不体现在行政岗位的升迁，而是体现在专业级别和报酬的变更上。对每一个中、高级技术等级都有其对应的管理等级。显然，在双重职业生涯路径模式下，能够晋升到组织中、高级技术等级都有其对应的管理等级。在这种模式下，能够晋升到组织中、高层职位的员工数量大为增加，避免了以往挤独木桥的情况，使各类型岗位上的员工都有了更多的发展机会。专业技术人员可以自行决定其职业发展方向，他们可以继续沿着技术生涯路径向上攀升，或转而进入管理职业生涯路径。在两条职业生涯路径中，员工薪酬水平相近，发展机会也较为相似，因此，他们会选择一种符合自己职业兴趣和能力的通道。这种职务与职级晋升相结合的“双梯制”职业发展模式，不仅使各种职业兴趣的公务员找到自己感兴趣的职位，而且不仅可以通过行政级别的晋升得到发展，还可以通过职级的晋升来实现公务员的成就欲望，不必因为国家机关缺少晋升路径而使自身的职业生涯发生“停滞”现象。

“双阶梯”的职业发展模式可以为公务员提供多重发展渠道和有效的上升空间，可以实现级别和职务的晋升，但是对于部分公务员横向发展的需求无法满足，也就是说在职位分类制度下，不同序列的公务员之间是否能交流以及如何交流的问题。对此，笔者认为，首先，在职位分类的具体设计中应该明确，并非所有的岗位都是可以实现不同序列之间的交流的。专业技术类和行政执法类中的某些专业型过强、业务能力要求比较高的岗位应排除在外。而这些岗位的具体设定应该经过充分的调研后确定。

其次，考虑设置一个专门负责不同序列公务员之间交流的专家委员会或者评审小组。对于参与交流的公务员的绩效、资格、能力以及潜质等方面进行多方面的考察，以确定其是否适合交流到特定的岗位；即使可以交流，是否需要进行相关补充培训等。

最后，不同序列公务员横向交流还涉及不同序列公务员的级别对应问题。因此前期必须在充分调研的基础上确定级别的对应问题，以便于不同序列间的顺畅流转。

另外，结合品位分类制度的优点，我国的公务员分类管理制度可以考虑借鉴美国的经验——设置高级公务员职务，突破职位分类制度下的“级随职走”所带来的人事调动上的问题，便于高级公务员在不同职位和不同序列之间流动，也便于根据工作实际情况调动合适的人才，提高职位分类制度的灵活性和适应性。

以公务员职业发展为着力点建构和完善公务员职位分类制度，有利于满足个人和组织的双重需要。一方面，对于公务员个人来说，明确通畅的职业发展路径，可以在很大程度刺激他们工作的积极性，满足他们自尊、社会地位、自我实现等的需要；另一方面，既可以为组织培养高层管理的行政人才，又可以培养

出众多的专家型人才，同时，也有利于打造学习型组织，顺应公务员管理改革的需要。公务员可以根据自己的职业发展规划，不断学习新的知识和技能，形成组织整个积极向上的学习氛围。公务员队伍整体素质和精神风貌的提升也必然对政府的服务水平和执政能力产生积极的效用。

作者简介：刘希(1988-)，女，湖南长沙人，硕士研究生，从事公共部门人力资源管理研究。

参考文献：

- [1]徐传谔.论企业家行为激励与约束机制[M].北京：经济科学出版社，1997.
- [2]加里S贝克尔.人类行为的经济分析[M].王业宇，陈琪，译.上海：上海三联书店，1995.
- [3]吴志华，刘晓苏.公共部门人力资源管理[M].上海：复旦大学出版社，2007，181.