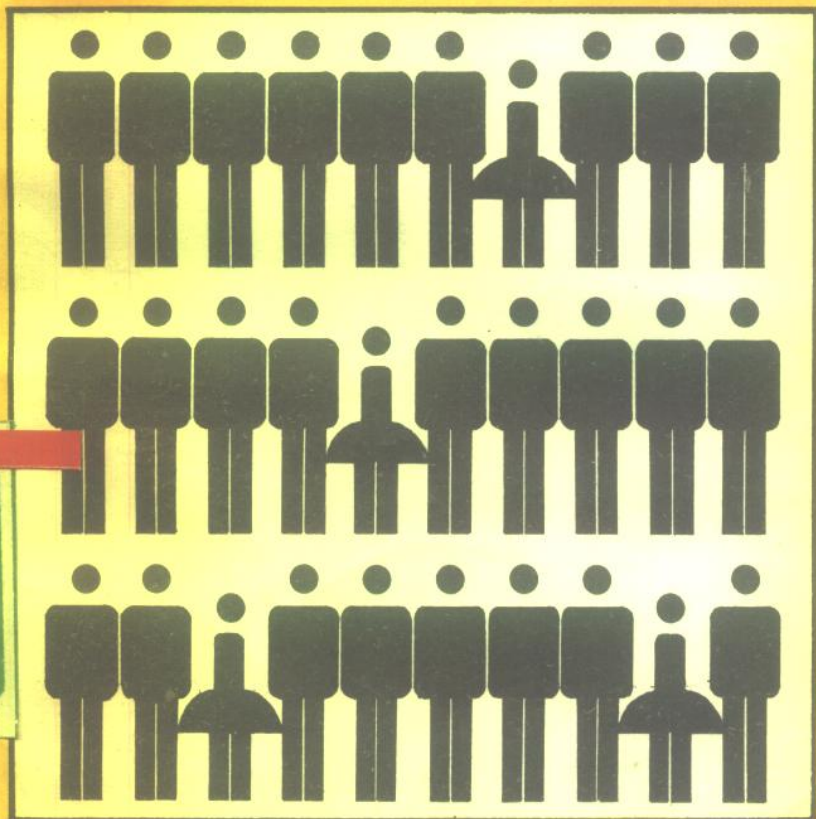


职位分类原理及实施

主编 丁建权

中国人事出版社

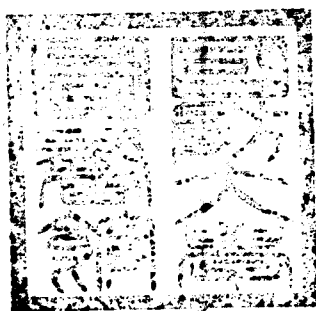




2 022 8075 3

职位分类原理及实施

主 编 丁建权
副主编 郭香玲
汪志友
张建明



中国人事出版社

职位分类原理及实施

丁建权主编

*

中国人事出版社出版

(北京西城区阜内宏大胡同7号)

新华书店经销

中国人民解放军四二二九工厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 7.625印张 170千字

1990年10月第1版

1990年10月第1次印刷

印数:1—8500

ISBN7-80076-020-0/D·014

定价:3.90元

序

现代国家政府,职能繁杂,组织庞大,人员众多,为充分发挥行政效能,实行有效的人事管理,必须将所有职位进行科学的分类。从一定意义上讲,没有分类,也就没有管理;没有管理,也就没有效能。以往我国干部人事制度有自己的长处和优点,但也存在一些弊端,这些弊端大都与没有实行科学的分类管理有关。

当今世界各国人事管理分类制度,就其分类方法而言,主要是两种:一是以“人”为中心进行分类,即品位分类,其分类的依据是个人所具备的条件(如资历、学历)和身份(如官职地位的高低、所得薪俸多少);二是以“事”为中心进行分类,即职位分类,其分类的依据是职位的工作性质、难易程度、责任轻重及所需资格条件。现在总的趋势是,这两种人事管理分类制度在互相汲取对方的长处,扬弃自己的短处,在发展中形成更加科学的新的人事管理分类制度。

邓小平同志早在1980年8月《党和国家领导制度的改革》讲话中就指出:要调查研究,比较各国的经验,集思广益,提出切实可行的方案和措施。从1988年春夏人事部建立以来,经过认真研究和专家论证,认为在我国建立和推行公务员制度时,实行职位分类有更多的优越性。从那时起,我们就展开了职位分类的各项研究、试验工作,研究的重点是如何建立具有中国特

色的职位分类制度。从1989年3月开始在审计总署、海关总署、国家统计局、国家税务局、国家建材局和国家环保局等六个部门进行了职位分类的试验。试验的实践证明,以职位分类因素和方法为主、适当融合品位分类的因素和方法,基本符合我国的实际情况。我国是拥有11亿人口、幅员辽阔的发展中的社会主义国家,各地的自然条件、历史文化和社会经济发展水平差异很大,从中央到地方行政机构有不同的层次,如何在各级行政机关实行科学的又各具特点的职位分类制度,是摆在我们面前尚待研究和解决的问题。

1989年12月,我们在安徽合肥举办了职位分类师资培训班。培训班结业后,各地的培训和研究工作纷纷展开,出现了十分喜人的景象。参加培训班的四川、青岛的部分同志,根据自己学习的心得和研究的成果发起编写了《职位分类原理及实施》这本书。它是继《公务员职位分类教程》在我国出版之后,又一本关于职位分类的著作。这本书结构合理,文字流畅,通俗易懂,比较适合各级人事部门和基层单位开展职位分类的宣传、培训工作之用。

在当前宣传讲解职位分类的书刊、资料尚十分缺少的时候,《职位分类原理及实施》的出版,是令人高兴的事情,它必将为推动我国人事制度改革和职位分类知识的普及,发挥应有的作用。

王雷保

1990年4月26日

编 者 的 话

职位分类是人事行政中一种比较科学的分类方法,是现代人事管理的基础之一。它起源于工商企业界的“工作分析”、“工作评论”和“分类”的概念及管理方法,经过发展和提高已成为一门科学,是当今人事行政学的重要组成部分。因此,职位分类不仅是国家公务员制度的基础,其因事设职、以事择人、适才适所、同工同酬的基本原则也是企、事业人事制度改革的科学依据。

目前国内对职位分类的情况还鲜为人知,为了使人事管理部门和广大机关工作人员逐步了解和掌握职位分类的基本原理、主要内容、程序和方法等基本知识,提前做好职位分类准备工作,特别是开展广泛宣传 and 培训好各类人员十分必要。

开展宣传和培训工作,需要有一批适用的好教材。我们根据我国职位分类的专著《公务员职位分类教程》的基本思想和内容,又融合了各自学习、研究的心得和参加试点的体会,编写了《职位分类原理及实施》这本书。该书的特点是在内容和形式上力求通俗易懂、简练实用,可作为职位分类培训的教材、行政学授课的辅助教材和企、事业人事干部自学的参考材料。

本书由丁建权任主编,郭香玲、汪志友和张建明任副主编。全书分为十章及附录。参加编写的同志有:人事部职位职称司丁建权〔第一章及第二章的一(三)与三(三)和附录〕、张建明(第十章),四川省人事厅职位职称专家处严思勉(第二章的大部分),四川省转业军官培训中心郭香玲(第三章),四川省行政管理学院汪志友(第四、六、九章),青岛大学徐会琦(第五章),青岛市委党校张延黎(第七章)、杜阿奇(第八章)。人事部职位职称司综合处修改了有关文章和变换了适用于地方特点的举例。

本书承蒙人事部职位职称司司长王雷保赐序,并在编写过程中始终受益于他的指导和关怀,对在编写和出版过程中给予我们帮助的其他领导和同志,也在此一并致谢。

由于时间仓促,水平有限,又要以这样少的篇幅从理论和实践的结合上讲清楚如何建立起具有中国特色的职位分类制度,确是一项艰巨的任务,所以疏漏和谬误难免,敬请读者批评指正。

1990年5月

目 录

第一章 公务员制度与职位分类	(1)
一、国家公务员制度的提出	(1)
二、国家公务员制度同西方文官制度 有着根本的区别	(6)
三、职位分类是我国公务员制度的基础	(8)
四、我国实行职位分类面临的国情.....	(12)
五、设计我国职位分类方案的基本原则.....	(14)
六、《国家公务员职位分类暂行规定》.....	(15)
第二章 职位分类概述	(24)
一、职位与职位分类.....	(24)
二、职位分类的产生和发展.....	(33)
三、实行职位分类的意义.....	(39)
第三章 我国公务员分类制度的基本模式	(46)
一、人事分类的基本概念.....	(46)
二、我国公务员分类制度的模式选择.....	(51)
三、我国公务员职位分类制度的主要内容.....	(59)
四、我国公务员职位分类制度的特征.....	(66)
第四章 职位分类准备	(71)
一、理论与舆论准备.....	(71)

二、组织人事准备	(73)
三、实施方案准备	(75)
四、经费物资准备	(92)
第五章 职位分类的实施(职位调查)	(93)
一、职位调查的目的、对象与种类	(93)
二、职位调查的内容与方法	(99)
三、我国职位调查表的特色	(106)
四、职位调查表的填写与审核	(114)
第六章 职位分类的实施(分析评价)	(129)
一、职位分析评价的含义与目的	(129)
二、职位分析评价的因素与方法	(130)
三、职位分析评价的工作内容与程序	(132)
四、我国职位分析评价体系的操作与保障	(140)
第七章 职位分类的实施(拟定规范)	(145)
一、拟定职位分类规范的目的和意义	(145)
二、拟定职位分类规范应遵循的基本原则	(146)
三、各职位分类规范的综合说明	(148)
第八章 职位分类的实施(职位归级)	(175)
一、职位归级的含义与意义	(175)
二、职位归级的机构设立	(177)
三、职位归级的程序	(179)
四、人员归级	(184)
第九章 职位分类的总结复核与后续管理	(187)
一、职位分类的总结复核	(187)
二、职位分类的后续管理	(188)
第十章 国外及我国台湾地区人事分类制度介绍	(196)
一、美国职位分类制度介绍	(196)

二、英国现行人事分类制度介绍	(204)
三、日本人事分类制度介绍	(209)
四、泰国职位分类制度介绍	(214)
五、我国台湾地区职位分类制度介绍	(220)
附 录 全国公务员职位分类培训班结业试题选	(230)

第一章 公务员制度与职位分类

党的十三大和七届人大会议确定,为适应经济体制改革的迫切需要,保证经济体制改革最终取得成功,必须进行政治体制改革。政治体制改革的重要组成部分之一是干部人事制度改革。干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度,也是提高政府机关人员素质和工作效率、加强廉政建设的客观需要。

一、国家公务员制度的提出

(一)长期以来,我国干部人事制度中存在的主要缺陷

以往我国的干部人事制度有党的干部工作的优良传统,也有自己的长处和优点,但很多方面是凭经验的,是不科学的,因此,存在着一些缺陷或弊端。

1. “干部”概念过于笼统,缺乏科学分类

“干部”一词起源于日本,指负有一定职责的人员。从革命

年代至建国后,我们一直沿用这个词,但始终没有一个严格的
概念,把党和国家机关的工作人员、群众团体的工作人员、企
事业的管理人员和各类专业技术人员都统称为“干部”,甚至
连宗教界的主持、主簿以上人员也被纳入“干部”范围。由于概
念笼统庞杂,含义不清,就不可能考虑工作性质、职业特点、社
会责任的不同,实行科学的分类管理。

2. 管理权限过分集中,管人与管事相脱节

各级党委直接管理各类干部,一方面使党委管得过多过
宽,负荷过重,力不从心,不利于加强党对干部人事工作的领
导;另一方面使政府部门和企事业单位缺乏必要的用人自主
权,使管人与管事脱节,不利于充分调动各方面的积极性。

3. 管理方法陈旧单一,阻碍了人才的成长和合理使用

长期以来,我们习惯于用管理党政干部的单一模式来管
理所有人员,使人事管理方式落后、僵化、缺乏活力。这样,既
无法对国家行政机关工作人员提出任职要求和公务纪律,影
响了工作效率;又无法使企事业单位根据自己的特点来使用
和培养人才。因此,“改变用党政干部的单一模式管理所有
人员的现状,形成各具特色的管理制度”,是我国干部人事制
度改革的核心内容。

4. 管理制度不健全,用人缺乏法治

在管理制度方面,缺乏规范化、科学化的录用、任用、考
核、升降等方面的标准和程序,制度不完整,缺乏系统性。在干
部人事管理法规方面,不仅没有总法规,而且单项法规也不健
全,使有些工作无法可依,无章可循。

干部人事管理制度方面存在的这些弊端,随着经济体制
改革的深入和政治体制改革的展开更加明显地暴露出来,如
不加以改革,势必阻碍各方面改革的进行,影响现代化建设的

进程。所以，改革现行的干部人事制度已刻不容缓，势在必行。

(二)党的十一届三中全会以后，邓小平对政治体制改革和干部人事制度改革作了一系列指示

1. 在十三大的准备过程中，邓小平对政治体制改革有一系列指示

1986年6月10日，邓小平在听取关于当前经济情况汇报时说，现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应包括政治体制的改革，而且政治体制改革应作为改革的一个标志。

1986年6月28日，邓小平在中央政治局常委会上的一次讲话中说，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革，因为事情要人来做。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。

1986年9月3日，邓小平会见日本公明党委员长竹入义胜时说，我们提出改革时，就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。

1986年9月13日，邓小平在听取中央财经领导小组汇报时说，不搞政治体制改革，经济体制改革难于贯彻。政治体制改革包括什么内容，我想政治体制改革的目的是调动群众的积极性，提高效率，克服官僚主义。改革的内容首先是党政要分开，解决党如何领导，如何善于领导的问题。这是关键。第二个内容是权力要下放，解决中央和地方的关系。第三个内容

是精简机构,这与权力下放有关。还有一个内容是提高效率。改革中,不能照搬西方的,不能搞自由化。

1986年9月29日,邓小平会见波兰雅鲁泽尔斯基时说,我们现在提出政治体制改革……总的目标……无非是三条:第一,巩固社会主义制度;第二,发展社会生产力;第三,发扬社会主义民主,调动广大人民的积极性。

1986年11月9日,邓小平在会见日本首相中曾根时说,政治体制改革问题,最近我在设想,要本着三个目标进行。第一个目标是始终保持党和国家的活力,活力同干部年轻化有关。第二个目标是克服官僚主义,提高工作效率,效率不高同我们的机构臃肿、人浮于事、作风拖拉有关。第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。

2. 邓小平对干部人事制度改革提出了一系列重要的思想

1980年8月在《党和国家领导制度的改革》中明确指出:

——要打破老框框,勇于改革不合时宜的组织人事制度;

——关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导职务的任期,以及干部的离休、退休,要按照不同情况作出适当的明确的规定;

——要改变无人负责的状况,层层建立工作责任制;

——要认真调查研究,比较各国的经验,集思广益,提出切实可行的方案和措施。

邓小平的这些重要指示,对干部人事制度改革,特别是国家机关干部,从“进口”到“出口”各个管理环节的制度,提出了明确的指导思想和改革思路。

(三)1980 年以来,干部人事制度改革取得了较大进展

1. 干部四化方针的确立和执行,使各级领导班子的状况有了很大改变。新老交替基本上已走向正常化

2. 在废除干部领导职务终身制方面有了较大的突破

3. 改革管理制度,下放管理权限,特别使企业的用人权明显地扩大了

4. 开始打破了单一的委任制模式,在全国范围内实行了乡镇干部选聘制,科技干部普遍实行了专业技术职务聘任制

5. 在相当大的范围内,实行了岗位责任制,并在此基础上发展为任期目标责任制

6. 在选拔任用干部时,走群众路线,民意测验、民主评议,破除了神秘化

7. 不少地方和部门在录用干部时实行了面向社会、公开考试、择优录用

8. 普遍实行了干部交流制度,有些地方还建立了干部回避制度

9. 干部培训开始步入正轨,开始向岗位培训、专业培训方向发展

10. 在全国建立了一支数量可观、门类齐全、素质较好的后备干部队伍

在充分肯定这些成绩和经验的同时,应当看到:所有这些改革多属单项性,没有配起套来;这些改革多属试验、探索性,没有成为全国共同遵守的规范,这些改革还没有从根本上触及干部制度的主要弊端,因而也不可能从根本上解决问题。

(四) 公务员暂行条例的起草经历了三个阶段

1. 1984—1986 年为第一阶段

1984 年底,在总结各地改革干部人事制度经验的基础上,中央组织部和原劳动人事部组织有关专家开始起草。两年多时间里,通过几百位专家的努力,九易其稿,搞出了《国家行政机关工作人员条例》(第十稿),这是《国家公务员暂行条例》的前身。这个稿已发各地区各部门征求意见。

2. 1986 年底—1987 年底为第二阶段

根据邓小平的建议,党的十二届六中全会后,中央成立了政治体制改革研讨小组,下设干部人事制度改革专题组,对《国家行政机关工作人员条例》作了重大修改,并改名为《国家公务员暂行条例》(第十一稿)。两个条例名称不同,某些内容也有变化,但实质没有变化,都是力图体现邓小平的一系列指示,对政府工作人员的各项管理制度作出具体的规定。向中央作了汇报,得到原则同意,后在广泛征求意见的基础上,大改了两次,形成了第十三稿。

3. 1988 年 3 月—1989 年 5 月为第三阶段

根据十三大的要求,七届人大一次会议决定成立人事部,着手研究公务员制度的目标、步骤和实施方案,对条例又作了三次大的修改,形成了第十六稿,经国务院批准下发进一步征求意见。与此同时,在中央六个单位进行了公务员制度的试点。

二、国家公务员制度同西方文官制度有着根本的区别

“国家公务员”这个概念在我国被采用，一方面，它反映了与各国政府工作人员共性的一面，即他们的主要职责都是忠实地执行国家公务，是公务员；另一方面，它又赋予了具有我国特色的内涵，他们不是凌驾于社会各阶层之上的特殊阶层，而是沟通国家与人民之间的桥梁和纽带，是全心全意地为人民服务的公仆，是勤务员。

我国的公务员制度是党领导下的政府机关的干部人事制度，是党的组织路线的一部分，而西方国家的文官制度是多党制的产物，其根本区别在：

(一)坚持四项基本原则

我国的公务员条例规定，公务员必须坚持四项基本原则，要求他们在政治上同党中央保持一致，积极参与国家政治生活；不得散布有损政府声誉的言论或采取反对政府的行动；而西方的文官制度则强调所谓“政治中立”，要求文官在党派活动方面处于超然的“中立立场”。

(二)坚持党管干部的原则

我国公务员制度是党的干部制度的一个组成部分，各项具体管理制度是按照党的干部路线、方针来制定的；各级政府组成人员由各级党委及其组织部门考察、决定任免，依法由各级人大选举或任命。而西方国家的文官制度无论哪种管理方式，党派都不直接管理文官。

(三)强调为人民服务的宗旨

公务员条例规定，公务员必须全心全意为人民服务，廉洁奉公、不谋私利，并接受群众监督。西方的文官是一个单独的