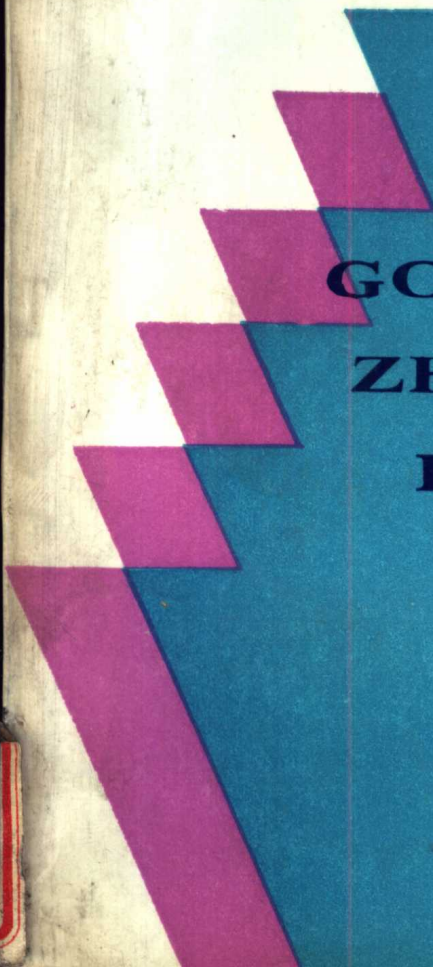


王雷保 主编

# 公务员职位 分类教程



GONGWUYUAN  
ZHIWEI  
FENLEI  
JIAOCHENG

机械工业出版社

# 公务员职位分类教程

王雷保 主编

编著者(以姓氏笔划为序)

王雷保 仝志敏 刘守恒 苏玉堂  
陈向群 张建明 杨柏华



机械工业出版社

## 内容简介

职位分类是人事管理的一种科学方法，是管理科学在人事行政上的应用。职位分类学是人事行政学的重要分支。《公务员职位分类教程》，是我国大陆出版的全面论述职位分类的第一本专著。该书详细地介绍了职位分类的有关概念和工作程序，以及职位分类的起源和发展，并密切结合我国的实际，论述了在我国推行职位分类的必要性和可行性。该书还比较详细地介绍了美国、英国、日本和我国台湾推行人事分类的过程和可供我们借鉴的经验，同时介绍了我国开展职位分类试点的步骤和作法。该书具有较强的理论性和实用性，是各级国家机关准备推行公务员制度实施职位分类不可缺少的理论依据和指南；是培训公务员、机关工作人员、行政管理的基本教材；也可供各企、事业单位、人民团体的领导人员、人事工作人员、企事业各级管理人员以及各大专院校师生学习参考。

## 公务员职位分类教程

王雷保 主编

机械工业出版社出版(北京阜成门外百万庄南里一号)

(北京市书刊出版业营业许可证出字第117号)

机械工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行·新华书店经售

\*

开本  $850 \times 1168^{1/32}$  · 印张  $13^3/8$  · 字数 338 千字

1989年10月北京第一版·1989年10月北京第一次印刷

印数 00,001—50,000 · 定价 6.30 元

\*

ISBN 7-111-01970-9/D·17

## 序

党的十三大确定，进行干部人事制度的改革是政治体制改革的重要组成部分，建立公务员制度是改革干部人事制度的重点。在党中央、国务院的直接领导和关怀下，推行公务员制度的各项准备工作，正在积极地、有计划地进行。

我国公务员制度将对业务类公务员实行职位分类。公务员职位分类是六十多年前开始在美国联邦政府全面推行的一种科学的人事管理方法，它是现代管理学在人事管理上的应用。经过几十年的发展，职位分类学目前已经成为人事行政学的一个重要分支。

现代国家的公务员管理，大体有两种不同性质的分类，一为职位分类，一为品位分类。近年的发展形势，是这两种分类方法都在互相取长补短，互相兼容，有明显的合流倾向。

我国公务员的职位分类自然应当吸收一些国家的有益经验和科学成果，但不能照抄照搬，必须结合我国的国情，建立具有中国特色的职位分类制度。可喜的是，经过近年的努力，在国内外有关专家学者的帮助下，我们在学习、借鉴、吸收国外职位分类技术方法的同时，根据我国的实际，研究提出了我国公务员实行职位分类的方案。

职位分类在我国大陆还鲜为人知，各级人事管理部门的干部对有关职位分类的知识也知之甚少。为了给推行公务员制度作准备，进行职位分类知识的普及和宣传

很有必要。特别对各级人事管理部门的干部，还要进行必要的培训。为此目的，我部职位职称司组织有关专家学者和从事实际工作的同志，用他们研究的成果写成《公务员职位分类教程》一书出版，是一件值得高兴的事。

管理科学的产生和发展，是二十世纪人类文明的伟大成果之一，它对整个人类社会的发展起到重要的推动作用。行政管理学也已从一门单纯的学科发展成为综合性的科学，它充分吸收和反映了近代信息论、系统论和控制论等新兴学科的成果。人事行政管理理论和方法的现代化，管理手段的现代化和分类管理科学方法的应用是当代人事行政管理的发展方向。中华民族具有五千年的古老文化，不仅有包括“四大发明”在内的许多自然科学方面的伟大创造，而且在人事行政学的发展历史上，从魏晋至清代的九品分类方法以及隋唐以来的科举考试制度，都对西方国家建立公务员制度产生过很大影响，这是灿烂的华夏文明对人类社会发展的重大贡献。

我希望《公务员职位分类教程》的出版，能够引起我国各界人士的兴趣，今后能有更多的同志去研究、借鉴西方公务员制度中有益的经验，为我所用，为建立和推行我国的公务员制度作出贡献。

赵东宛

八九年五月廿日

## 前 言

《公务员职位分类教程》现在同读者见面了。

这本书是我国大陆出版的有关职位分类方面的第一本专著。职位分类起源于美国，后传入欧亚南北美一些国家。经过几十年的发展、改进，这一科学的人事分类制度在许多国家和地区取得了很大的成功。

根据党的十三大精神，在我国要建立公务员制度，对干部实行科学的分类管理。去年夏天，刚刚组建的人事部组织国内有关方面的专家学者就在公务员制度中实行何种人事分类制度进行了反复讨论和论证。参加讨论的专家学者一致赞成我国公务员制度应当实行职位分类，因为职位分类能够有利于克服目前国家机关中在人事管理方面的种种弊端。

此后，我们就展开了职位分类的各种研究工作。广泛收集了国外和我国台湾有关这方面的资料和论著，开始如何将职位分类的原则紧密结合我国实际的探索。同时，我们通过各种机会同美国、加拿大、英国、日本、联邦德国、法国、香港等国家和地区的官员、学者进行了广泛的研讨，了解了国外在人事分类方面的最新成就。在此基础上，我们紧紧围绕职位分类的结构设计、技术两项核心内容，按照既科学合理，又简便易行、实用的目标，进行了各种方案的设计和试验。在研究和设计过程中，除参加本书编写的专家学者外，还有北京景鹏教授、中国人民大学黄达强教授、皮纯协副研究员、中国社会科学院李方研究员、谭健副研究员等都

140 78/64

提出过不少精辟的见解和中肯的意见，给予我们很大的启发和鼓舞。经过国内有关方面的专家、学者和从事职位分类实际工作的同志共同努力，在中央国家机关许多部门和单位的积极配合和协助下，研究提出了我国公务员职位分类制度的基本构造。这个基本构造既充分运用了职位分类的基本原理，采用了国际通用的以工作性质、难易程度、责任轻重和所需资格条件作为对职位进行分类的基本因素，又充分考虑了我国在干部人事管理上实行品位等级的长期传统和国家机关职能划分的现实状况，照顾了广大机关干部和人民群众的心理承受能力。因此，可以说我国公务员的职位分类制度是以职位分类为主、职位分类和品位分类相结合的有中国特色的新型人事分类制度。

为了使这个科学的人事管理方法被广大机关干部和人民群众所理解和接受，也为我国逐步推行公务员制度作准备，特别是为培训各级职位分类干部的需要，我们将一年来的研究成果写成《公务员职位分类教程》一公开出版，以期起到抛砖引玉的作用。

全书共有六篇二十一章。参加编写的同志有：部行政管理科学研究所副所长苏玉堂研究员（第一、三章第四节和第二篇），外交学院杨柏华教授（第七章第二节、第九章、第四篇第十二章第四、七节、第五篇第十四章、第十五章），中国学劳动人事研究所所长仝志敏副教授（第四篇第十三章），机械工业干部管理学院教务处副工商管理教研室主任刘守恒副教授（第三篇第八、四篇第十章和第十二章第一、二、三节），以及职位职称司王雷保、陈向群（第一篇第一章、第二、三章第一、二、三节、第三篇第七章第一节、

第十六章和第六篇) 张建明 (第五篇第十七章) 诸同志。

本书出版, 承蒙人事部赵东宛部长赐序, 在编写过程中, 得到人事部程连昌副部长、政策法规司徐颂陶司长、培训与人事司成银生副司长以及职位职称司许多同志的指导和帮助, 在本书付梓之际, 一并表示感谢。

由于成书仓促, 水平有限, 疏漏谬误之处在所难免, 敬祈读者指正。

王雷保

1989年6月



# 目 录

序

前言

## 第一篇 绪 论

第一章 政治体制改革与行政管理体制科学化 .....	1
第一节 当今中国社会对政治体制改革的呼唤 .....	1
第二节 建立科学的行政管理体制是政治体制改革的 重要组成部分 .....	3
第二章 行政与行政学 .....	5
第一节 行政的概念 .....	5
第二节 行政学的概念 .....	8
第三章 人事行政与人事分类 .....	12
第一节 人事行政的意义与地位 .....	12
第二节 人事行政的目的与基本原则 .....	14
第三节 人事行政与人事分类 .....	17
第四节 职位分类的意义和作用 .....	21

## 第二篇 新中国人事制度的历史发展和改革构想

第四章 新中国人事制度的历史发展过程 .....	27
第一节 新中国人事制度产生的历史背景 .....	27
第二节 新中国人事制度建立和发展的几个时期 .....	27
第五章 对现行人事制度的评估 .....	31
第一节 现行人事制度的积极作用 .....	31
第二节 现行人事制度的缺陷和弊端 .....	31
第六章 人事制度改革的目标和构想 .....	36
第一节 实行科学的分类管理 .....	36

第二节	引入竞争机制 .....	37
第三节	建立和推行国家公务员制度 .....	38
<b>第三篇 职位分类的产生和发展</b>		
第七章	职位分类产生的背景 .....	53
第一节	社会发展对管理理论产生了强烈需求 .....	53
第二节	心理科学和管理科学取得了迅速发展 .....	54
第八章	职位分类产生的基础——工作分析制度 .....	56
第一节	工作分析的内容 .....	56
第二节	工作分析的程序 .....	58
第三节	工作分析与职位分类的异同 .....	61
第九章	职位分类的起因及发展过程 .....	63
第一节	职位分类的起因 .....	63
第二节	职位分类的发展过程 .....	64
<b>第四篇 职位分类的基本原理</b>		
第十章	职位分类的基本概念 .....	75
第一节	职位 .....	75
第二节	与职位分类有关的名词解释 .....	78
第十一章	职位的设置与分类原则 .....	87
第一节	系统原则 .....	87
第二节	最低职位数量原则 .....	90
第三节	整分合原则 .....	91
第四节	能级层次原则 .....	92
第十二章	职位分类的步骤与方法 .....	94
第一节	职位分类实施计划的拟定 .....	94
第二节	职位调查 .....	99
第三节	职位分析 .....	137
第四节	职位评价 .....	140
第五节	职位归级 .....	147
第六节	确立职位分类标准 .....	149

第七节	职位分类的后续管理 .....	157
第十三章	职位分类法规的制定 .....	160
第一节	法律管理与法律调控 .....	160
第二节	《国家公务员法》与《职位分类法》 .....	164
第三节	职位分类管理法制化 .....	173
<b>第五篇 美、英、日和台湾地区公务员分类制度</b>		
第十四章	美国公务员分类制度 .....	175
第一节	美国职位分类制度的新发展及其特点 .....	175
第二节	美国职位分类的发展趋势 .....	199
第三节	美国职位分类制度的改革试验 .....	202
第四节	美国文官制度简化法案 .....	207
第十五章	英国公务员分类制度 .....	210
第一节	英国文官(公务员)制度的历史简述 .....	210
第二节	1968年改革前的分类制度 .....	214
第三节	1968年改革后的分类制度 .....	216
第十六章	日本公务员的分类制度 .....	221
第一节	日本《职阶制法》产生的原因与过程 .....	221
第二节	日本《职阶制法》没有实行的原因剖析 .....	260
第三节	日本现行工资分类制度的特点 .....	267
第四节	工资分类与职位分类的比较 .....	286
第五节	工资分类的借鉴意义 .....	288
第十七章	我国台湾地区的职位分类制度 .....	290
第一节	职位分类的立法与准备 .....	290
第二节	职位分类的步骤 .....	291
第三节	职位分类人员的考试、任用、俸给与考绩 .....	302
第四节	职位分类的实施 .....	307
第五节	在推行职位分类制度中碰到的问题与采取的对策 .....	308
第六节	改进职位分类实行两制合一 .....	312

## 第六篇 我国职位分类制度的基本构造

第十八章 建立具有中国特色的职位分类制度	325
第一节 在我国建立和推行职位分类制度的重要意义	325
第二节 我国实施职位分类制度的时机选择	326
第三节 建立和推行我国职位分类制度的指导原则	327
第四节 我国职位分类制度的主要特点	328
第五节 推行职位分类与岗位责任制的关系	334
第十九章 我国职位分类的结构	335
第一节 职位分类实施的范围	335
第二节 设计职位分类结构的基本原则	337
第三节 设计职位分类结构的方法	339
第四节 几个特殊职系的设置	342
第五节 我国职位分类结构的试行草案	342
第六节 我国与美国、日本及台湾地区分类结构的比较	358
第二十章 我国职位分类的评价体系	359
第一节 职位调查表	359
第二节 因素评分表与基准职等换算表	376
第二十一章 我国职位分类制度的实施步骤	383
第一节 职位分类的准备阶段	383
第二节 职位分类的设计阶段	385
第三节 职位分类的试点阶段	385
第四节 职位分类的立法阶段	408
第五节 职位分类的全面实施阶段	413

# 第一篇 绪 论

## 第一章 政治体制改革与行政

### 管理体制科学化

#### 第一节 当今中国社会对政治体制改革的呼唤

当今中国社会正处在社会主义初级阶段，在此阶段，我们党建设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。以经济建设为中心，坚持两个基本点，这就是党在社会主义初级阶段基本路线的主要内容。坚持四项基本原则是立国之本，坚持改革开放是强国之路。这两个基本点相互贯通，相互依存，统一于建设有中国特色的社会主义的实践。

十年的改革开放，使我国取得了世人瞩目的成就。改革开放的目的，就是要在党领导下和社会主义制度下，更好的发展社会生产力，充分发挥社会主义的优越性。在改革开放过程中，在取得巨大成就的同时，我国面临的问题、困难和矛盾不少。这些不断出现的问题、困难和矛盾反映了新旧体制转换时期还没有形成一套自我调节、自我约束的新机制。经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。

长期以来，我国一直推行的是高度集中的管理体制，党政不分，政企不分。“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话。思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，循私行贿，贪脏枉法，等等。”<sup>①</sup>

“官僚主义是一种长期存在的，复杂的历史现象，它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切的关系。”<sup>②</sup>

“我们的各级领导机关，都管了很多不该管，管不好、管不了的事。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。官僚主义的另一个病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权利互相争夺，扯不完的皮。还有，干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法，反正好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下。这些情况，必然造成机构臃肿，层次多，副职多，闲职多，而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此，必须从根本上改变这些制度。”<sup>③</sup>

从现实情况看，随着经济体制改革的逐步深入，社会主义商品经济的迅猛发展与权力过分集中的传统政治体制产生了十分尖

---

① 《邓小平文选》第287页

② 《邓小平文选》第288页

镜的矛盾，经济实体的独立化、经济利益的多元化和微观经济决策分散化的趋势强烈要求着政治体制和行政管理体制由高度集权向相对分散转变，进一步实行党政分开、精简机构、下放权力，提高政府机构的办事效率，克服官僚主义，实现政治生活的社会主义民主化和决策的科学化。许多迹象表明，没有相应的政治体制改革，已经展开的经济改革有可能陷入僵局，甚至复归故辙。坚持政治体制改革，不仅是深化经济体制改革的迫切要求，也是当今中国现实强烈的呼唤。

改革是一场伟大的实践，实践需要理论的指导，没有理论指导的实践是盲目的实践。理论来源于实践，没有实践基础的理论是空洞的理论。经济、政治体制改革的实践，开拓了经济、政治理论的研究领域，必将促进和推动经济、政治理论的发展。同时，经济、政治体制改革的进一步深入，也有待于经济、政治理论的大胆探索和对传统理论的重要突破。可以预计，改革、开放的过程，既是实践向纵深发展的过程，也将是理论研究空前活跃，并取得重要突破的过程。

## 第二节 建立科学的行政管理体制是 政治体制改革的重要组成部分

政治体制改革的“第一个目标是始终保持党和国家的活力。第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性”<sup>①</sup>。政治体制改革的内容，“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，同时地方各级也都有一个下放权力的问题。第三个内容是精简机构，这和权力下放有关。还有一个内容是提高效率。”<sup>②</sup>

由上可知，改革政府工作机构，建立科学的行政管理体制是

---

①、② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》：46、147、140页

政治体制改革的重要组成部分。政府机构改革的长远目标，是根据党政分开、政企分开和精简、统一、效能的原则，逐步建立具有中国特色的、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。要达到这个目标，首先要着眼于转变职能。经过几年的经济体制改革，现行的行政管理体制和政府机构不适应改革要求的情况已经暴露得比较明显。目前普遍存在的“机构膨胀病”，“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环已成为推行经济体制改革的一个障碍。机构臃肿、冗员充斥，办事繁琐、效率低下以及层次重叠、多头领导、各谋其政、各行其是就是这种“机构膨胀病”的“症状”。“机构膨胀病”的存在使大量人力、物力和时间被浪费了，许多机会丧失了。从高度集中的产品经济体制转变为有计划的商品经济体制，随着经济体制改革的深入发展，经济主体微观化，以及决策分散化、目标多元化、信息量大幅增加等一系列经济生活的新态势，需要一个高效、精干、灵活、优化的行政管理机构。要求建立行政工作的合理规范，提高办事效率，克服官僚主义。中国经济的振兴和社会的发展，既为建立科学的行政管理体制提出了迫切的要求，也为建立科学的行政管理体制创造了条件。



## 第二章 行政与行政学

### 第一节 行政的概念

何谓行政？简单地说，行政就是公务的推行和管理，是指国家政务的管理活动。如果从内涵上理解，有两种不同的解释。一种是从政治的观点来看行政，一种是从管理的观点来看行政。

从政治的观点来解释行政意义又有广义和狭义之分。广义的解释认为政治是国家意志的表现，而行政是国家意志的执行。我国台湾学者作过如下的表述：“政治就是人民经过其所组成的政党或政团，对决定影响政府政策的活动与指导；而行政乃是政府官吏推行政府功能时的活动。”但有的学者认为这样的界定并不十分严密。因为行政也不可能不表现国家的意志，执行也不可能不体现政治。纵观当今各国政府也无不参与政治决策，无不积极体现统治阶级的意志。

狭义的解释是从“三权分立”的角度，就政府分工的形式来解释行政。有的学者认为“行政即为政府组织中行政机关所管辖的事务。”“凡国家立法司法以外的政务总称为行政”。即认为行政是与立法、司法并立的“三权”之一。但也有学者认为，这种解释对在资产阶级革命胜利初期，确实存在立法、司法、行政三权分立的情况下是正确的，但后来的情况已发生了很大的变化，国家管理权力愈来愈集中在行政机关，政府的权力凌驾于立法，司法机关之上，这种解释就与实际生活不一致了。

在马克思主义经典著作里，曾使用过“行政”、“行政管理”、“行政事务”、“行政权”等词<sup>①</sup>马克思说：“从政治的观点来看，国

---

<sup>①</sup> 《马克思、恩格斯全集》第1卷第299、311、374页。