

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

吴 江 梁玉萍

我国专业技术类公务员分类管理研究

萧鸣政 葛连高

党政领导干部政治品德结构模型研究

刘容欣 饶红蕾 黄 鹰

深圳人才发展环境研究

吴贵明 钟洪亮 郑少东

心理契约管理基点：基于人本思想的管理创新
——以新生代民工优化管理为例

沈荣华

全球视野下人才创新发展的动向与着力点

25
辑
第3辑

出版社

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

总第 **25** 辑

党建读物出版社

2013年第3辑

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 总第 25 辑 / 吴江主编; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5099-0441-1

I. ①第… II. ①吴… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 227697 号

第一资源

DIYI ZIYUAN

(总第 25 辑)

吴江 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑: 郭涛 责任校对: 张学民 装帧设计: 创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010-58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 9 印张 201 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-5099-0441-1 定价: 30.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010-58587660)

卷 首 语

党的十八大提出，要“完善公务员制度”。本辑《第一资源》“专题研究”栏目关注专业技术类公务员分类管理等问题，提出推进专业技术类公务员分类管理，关键是合理界定我国专业技术类公务员的范围，同时借鉴国外专业技术类公务员分类实践方法；同时，该栏目还发表了关于公务员竞争性选拔以及海峡两岸公务员培训制度比较研究的文章，以便为进一步完善我国公务员管理制度提供参考借鉴。

2010年《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》颁布以来，我国人才队伍建设蓬勃开展。本辑“人才队伍”栏目关注我国党政领导干部和军事人才队伍建设，从党政领导干部的政治品德、军事人才贡献率等视角入手，深入剖析人才队伍建设中的关键问题，以促进落实党的十八大提出的“统筹推进各类人才队伍建设”的历史任务。

随着我国人才强国战略的全面实施，各地人才工作顺利开展，并有力促进了区域经济社会发展。本辑“区域人才”栏目发表的文章聚焦深圳市人才发展环境以及上海张江高新区人才高地建设的实证研究。在“管理创新”栏目发表的文章，以新生代民工为例分析了心理契约管理问题，探讨了知识经济条件下人事档案管理的原则，以及信息化对人才强国战略实施的作用和影响。

习近平总书记在参加2013年全国“两会”上海代表团审议时的讲话中强调，要“以全球视野谋划和推动创新，改善人才发展环境”。本辑“国际比较”栏目发文研究了美国劳动争议仲裁组织和人员的管理以及中日劳动者派遣管理的有关问题；在“百家论坛”栏目特邀专家对全球化时代世界人才创新发展趋势进行了深入分析，以期对新形势下推进我国人才发展事业提供参考和借鉴。

编 者

2013年6月

目 录

专题研究

- 1 我国专业技术类公务员分类管理研究——吴 江 梁玉萍
- 18 公务员竞争性选拔的问题分析与路径选择——胡宗仁 杨玉果
- 21 两岸公务员培训制度比较研究——胡 逸

人才队伍

- 28 党政领导干部政治品德结构模型研究——萧鸣政 葛连高
- 32 试论军事人才贡献率——沈国权 孙建祥

区域人才

- 42 深圳人才发展环境研究——刘容欣 饶红蕾 黄 鹰
- 62 构建上海张江高新区人才高地的思路和对策研究——王建平

管理创新

- 72 心理契约管理基点：基于人本思想的管理创新——以新生代民工优化管理为例
——吴贵明 钟洪亮 郑少东
- 88 论高校学生档案管理的五大原则——王云庆 毛天宇
- 95 实施人才强国战略下的人事人才信息资源开发与利用——赵 宁

国际比较

- 103 美国劳动争议仲裁组织运行及仲裁员管理研究——肖鹏燕 刘 霞 李付俊
- 114 关于中日劳动者派遣问题的比较研究——魏艳春

百家论坛

- 124 全球视野下人才创新发展的动向与着力点——沈荣华

Contents

Special Topic

- ✓ *Research on the Classified System for Technological Professionals in Chinese Civil Service*,
by Wu Jiang, Liang Yuping
- 23 *Problems Analysis and Pathway Options of Competitive Selection of Civil Servants*, by Hu
Zongren, Yang Yuguo
- 24 *A Comparative Study of Civil Servants Training System between the Mainland and Taiwan*,
by Hu Yi

Talent Force

- 28 *A Study of the Party and Government Cadres' Political Morality Structure Model*, by Xiao
Mingzheng, Ge Liangao
- 39 *Military Talent Contribution Rate*, by Shen Guoquan, Sun Jianxiang

Regional Talent

- 49 *A Study on the Environment of Talent Development in Shenzhen*, by Liu Rongxin, Rao
Honglei, Huang Ying
- 69 *A Study on the Approaches to and the Strategies of Constructing Shanghai Zhangjiang
National Innovation Demonstration Zone*, by Wang Jianping

Management Innovation

- 79 *The Basis of Psychological Contract Management: Based on the People-oriented Manage-
ment Innovation — An Example from the New Generation of Migrant Workers*, by Wu
Guiming, Zhong Hongliang, Zheng Shadong

- 88 *Five Basic Principles of Students' Archives Management in Higher Education*, by Wang Yunqing, Mao Tianyu
- 95 *The Role of Personnel and Talent Information Resources in Implementing the Strategy of Strengthening China Through Talent Development*, by Zhao Ning

International Perspectives

- 103 *A Study on the Labor Arbitration Organizations and Labor Arbitrators Management in America*, by Xiao Pengyan, Liu Xia, Li Fujun
- 114 *A Comparative Study on Labour Dispatch in China and Japan*, by Wei Yanchun

Experts Forum

- 124 *The Trend of and the Lever for Talent Innovative Development from an International Point of View*, by Shen Ronghua

我国专业技术类公务员分类管理研究^{*}

吴 江 梁玉萍^{**}

〔摘要〕 专业技术类公务员是为实施公共管理提供专门的技术支持和技术保障的人才队伍，是提升公共管理专业技术水平的重要基础。我国目前还没有建立明确的专业技术类公务员分类管理制度，影响了专业技术类公务员在推动经济健康发展和保障社会繁荣稳定中的作用发挥。因此，专业技术类公务员分类管理成为我国公务员管理制度中迫切需要解决的问题。推进专业技术类公务员分类管理，关键是合理界定专业技术类公务员的范围。根据对专业技术类公务员概念的描述和专业技术类职位特征，同时借鉴国外专业技术类公务员分类实践方法，本文提出我国专业技术类公务员分类管理的思路和框架。

〔关键词〕 公务员 专业技术类 分类管理

一、我国专业技术类公务员的作用

专业技术类公务员一般是指政府机关中从事专业技术工作，履行专业技术职责，为实施公共管理提供专业技术支持和技术保障的公务员。专业技术人才队伍在我国各级国家机关特别是政府部门中一直客观存在，如公安部门的法医与技术刑侦技术人员，通过履行专业技术职责、发挥专业技术作用，为公安部门工作提供了重要的专门技术支持与保障。直到《中华人民共和国公务员法》对公务员职位分类的明确规范，这支队伍的法律地位才得以真正确立。我国公共管理的实践表明，专业技术类公务员在推进公共管理、实现专业化进程中具有不可替代的地位，在推动经济健康发展和保障社会繁荣稳定中发挥着举足轻重的作用。

（一）专业技术类公务员为适应现代社会发展要求、推进公共管理专业化水平的提升奠定了重要基础

现代社会发展要求公共管理不断提升专业技术水平。现代社会发展的基本特征体现为

^{*} 本文是2012年人力资源和社会保障部重大政策专项课题“专业技术类公务员分类管理研究”的部分成果。

^{**} 作者吴江系中国人事科学研究院院长、研究员，梁玉萍系中国人事科学研究院公务员管理研究室主任、研究员。课题组成员任文硕、张敏、郝玉明、肖海鹏、苗月霞、丰存斌、石凯参加了研究。

科学技术的高度发达和专业分工的精细化。专业技术水平也成为衡量公共管理能力的重要标准。这就要求公共管理必须提升专业技术水平，因为政府管理效能的改进，从根本上说离不开专业技术的有效支撑。在某种程度上，政府的专业技术水平和政府管理效能表现出一种典型的正相关关系。公共管理要对现代社会发展的技术理性需求作出积极有效回应，就必须要有—支懂专业、技术过硬的公务员队伍。因此，要推进公共管理专业技术水平的提升，专业技术类公务员由于有其不可替代的专业技术特征，必然成为责无旁贷的主力军。改革开放以来，我国社会发展步入了现代化突飞猛进的时期。科学技术在社会经济发展中的贡献率日益提高，科学技术是第一生产力成为人们的共识。这推动着公共管理的运作逻辑从公共权力的强制性转化为专业技术的科学性。深化政府管理体制改革，不断提升公共管理的专业化、技术化水平，正是这一逻辑转化的具体体现。专业技术类公务员在这一转化中承担了核心任务，发挥了举足轻重的作用，为这一转化的顺利实现奠定了重要基础。正是专业技术类公务员技术支持和技术保障功能的有效发挥，才使我国公共管理专业技术水平得到了明显的提升，与社会发展的需求表现出一定的同步性。

（二）专业技术类公务员为成功应对突发事件、保障社会转型平稳顺利发挥了关键作用

公共管理的高度专业技术性，是化解社会发展风险，保障实现社会转型平稳顺利的基础性条件。社会转型是发展中国家和地区必然要经历的特定时期。社会转型期是各种矛盾冲突和社会风险凸显的时期，社会转型的平稳顺利进行关系国家的稳定和长远发展。保障社会转型的平稳顺利是政府的重要职责。应对社会转型的复杂性和风险性，对公共管理的专业技术能力提出了非常高的要求，这也是处于社会转型期的政府面临的特殊挑战。能否成功应对社会转型带来的挑战，专业技术类公务员成为关键性因素之一。当前我国正处在比较典型的社会转型期，因而也是一个各类社会突发事件高发、频发、多发的时期。政府应急能力建设，从事前的准确及时预警，事中的快速有效处置，到事后的稳妥周密部署，每一个环节都需要高度的专业技术能力予以支持和保障。有效处置各类社会突发事件，无论是突发性的自然灾害，还是工矿事故、公共安全事件等，都离不开具有高度专业技术性的专业技术类公务员队伍。社会转型对政府应急管理能力的要求，将更加凸显专业技术的重要性，专业技术类公务员的重要地位和作用也会得到更大的体现，对专业技术类公务员的需求数量也会明显增加。

（三）专业技术类公务员为政府参与国际交流合作、提升国际竞争力提供了有力支撑

加强国际交流与合作、提升国际竞争力，维护国家的根本利益，需要以公共管理的专业技术能力为基础。国际交流与合作是促进当代国家和地区经济社会发展的基本方式，因为经济全球化成为人类社会发展的不可逆转的潮流。加强国际交流与合作，一是创造平台，在现代国际体系中，关键是实现与国际规则、惯例以及标准等方面的全面接轨；二是在交流合作中必须维护自身的利益，在现代国际环境中，技术手段是最为合理而有效的工具。

对于政府而言,促进国际交流与合作,在融合中实现有效接轨与在竞争中维护国家利益,是其面临的基本任务。实践表明,只有通过强化公共管理的专业技术能力,才能创造接轨的平台和维护权益的基础。因而,在一个越来越紧密联系的世界中,专业技术标准成为交流与合作的基本前提。当代以经济全球化为特征的国际交流与合作,本质上是在以专业技术为核心的一整套规则体系内进行交往活动。了解和应用这套规则体系,是实现接轨和维权的根本保障。这对我国政府管理的专业技术能力提出了巨大的挑战,要求必须有能够精通这套规则体系、灵活应用这套规则体系的人员。可见,公务员队伍中专业技术人员的储备和开发状况,在一定程度上决定了我们能否成功应对时代挑战,实现既深化合作交流,又能够有效维护国家利益。改革开放以来,我国专业技术类公务员在促进国际交流与合作中发挥的作用有目共睹,随着国际交流与合作的进一步加深,专业技术类公务员将面临更多的任务,履行更大的职责,发挥更重要的作用。

二、专业技术类公务员分类管理的重要性与紧迫性

目前,由于缺乏明确的专业技术类公务员分类管理制度,造成了在专业技术类公务员管理中存在职务晋升滞后、薪酬水平偏低、培训开发不力和职业发展缺乏通道等许多问题,致使现有的从事专业技术工作的公务员对薪酬水平、职业发展和职务晋升的满意度很低,特别是科级及以下行政职务级别的和拥有中高级专业技术职务任职资格的专业技术类公务员激励不足,严重影响了这支队伍作用的发挥。因此,推进专业技术类公务员分类管理,成为完善我国公务员管理制度需要解决的刻不容缓的问题。这种必要性和迫切性表现在三个方面:首先是深化政府职能转变的迫切要求;其次是公务员管理实践的现实要求;最后是专业技术类公务员职业成长规律的内在要求。

(一) 深化政府职能转变的迫切要求

适应完善社会主义市场经济体制的要求,我国政府职能转变的目标更为明确,经济调节、市场监管、社会管理、公共服务成为新时期我国政府的基本职能领域。一方面,政府管理需要面对许多新的领域,例如市场经济条件下对宏观经济运行的掌控、食品药品等关系人民生命安全领域的监管、社会保障体系的建构以及实现城乡基本公共服务均等化,等等。要实现政府职能的合理、充分、有效发挥,真正避免出现越位、缺位、不到位的情况,要求政府部门必须了解和把握新的管理领域和服务对象,准确掌握其中的规律和发展趋势。这就要求政府部门在各个职能领域中都能够具备拥有专业技术能力的公务员队伍。另一方面,政府管理需要运用新的手段。政府职能转变的逐步深化,使政府管理告别了单纯依赖强制性的行政命令的时代,政府部门必须掌握和应用包括经济手段、法律手段在内的各种专门的技术手段,这同样要求需要具备完备的专业技术类公务员队伍。我国公务员分类模式的粗放性特征依然存在,以综合管理类公务员为本位的管理惯例还在延续,导致专业技术类公务员在数量和队伍稳定性等诸多方面都存在问题,与深化政府职能转变的现实需求存在比较大的差距。有效履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,必须完善公务员分类管理,为公共管理奠定良好的专业技术基础。

(二) 公务员管理实践中的现实要求

专业技术类公务员作为一种特定的职位类别,应该构建与其职位性质相匹配的管理制度体系,充分反映其职位的特殊性质和要求。这已经成为当前公务员管理实践领域中的现实要求。由于我国公务员分类管理不明确,专业技术类公务员管理制度存在不足甚至空白。专业技术类公务员职业发展的渠道比较狭窄,职业发展渠道和上升阶梯过于单一,成为制约专业技术类公务员职业发展的“瓶颈”。这种状况严重影响了专业技术类公务员的工作满意度和职业满意度,降低了工作积极性,造成了队伍的不稳定。无论是专业技术类公务员个人,还是相关公共管理部门,都希望能够推进分类管理,这已经成为带有普遍性的现实要求。

(三) 专业技术类公务员职业特征和职业发展的要求

相较于其他类别的公务员,专业技术类公务员具有以下比较突出的特征:一是知识专长性;二是竞争流动性;三是相对独立性。专业技术类公务员就其本质而言,承担的工作具有技术辅助性的特色,这会导致对其职务层级产生一些制约。高度的专业技术性要求,使专业技术类公务员具有专业技术稀缺性和低替代性,这会降低其与其他类别职位之间的流动可能。同时,专业技术类公务员具有社会通用竞争能力的专业技术,又会使其产生较强的职业疏离。因此,缺乏分类管理将会面临一种实践中的困境:一方面,因为职位发展预期较差,难以产生较强的职位吸引力;另一方面,从业者的专业技术特长又会使其获得职业流动的较大可能。目前,由于缺乏明确的分类管理,专业技术类公务员人才流失严重,这已经引起了较大关注。另一个需要关注的问题是,即使留下来的人,由于对职业发展不抱良好预期,表现出明显的与其他类别的公务员同质化趋势,导致专业技术职业能力退化严重,工作胜任力大大降低。由此可见,推进分类管理,为专业技术类公务员提供良好的职业发展预期,既是保持队伍稳定的需要,也是保持队伍活力的迫切要求。

三、部分国家和地区专业技术类公务员分类管理的特点及启示

(一) 部分国家和地区对专业技术类公务员的理解和界定^①

1. 总体制度特点:“专业精神”与“分类原则”相统一

大多数西方国家建立的现代公务员制度,具有一个突出的特点,即“专业精神”与“分类原则”相统一。一方面,西方各国公务员是政府中专职从事社会公共事务管理的、为政府管理国家提供事务性、技术性服务的人员。现实已不断证明,现代政府公务已日趋专业化,非具有职位所需的专门知识和技能是不能胜任的,而这种专门知识和技能的获得又须经过相当时期的正式教育和培训。另一方面,西方现代公务员制度都贯彻“分类原则”,

^① 张敏:《国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴》,《人事天地》2013年第6期。

实行职位分类,在“专业精神”的指导下,根据政府工作的不同专业和不同级别各类工作人员的特点,诸如工作性质、责任大小、繁简难易、劳动强度、工作环境以及任职人员所需的资格条件等,进行分门别类,确定名称和等级,制定一套分类合理、层次清晰、职责明确的规范,进行有区别的管理。“分类原则”本质上是隶属于“专业精神”的,是“专业精神”的具体化。

2. 部分国家和地区的特色:专业技术类划分与公务员范围大小密切相关

由于对公务员的范围划分与地位理解的不同,各国在专业技术类公务员分类和管理方面存在着一定的差异。各国公务员的范围大体上来说有三种类型:第一种是小范围的,公务员仅指中央政府系统中的非选举产生和非政治任命的事务官。英国及许多英联邦国家基本属于此种类型。第二种是中等范围的,中央政府中的所有公职人员,包括政务官和事务官都称为公务员,但适用公务员法规的只是事务官。美国基本属于此种类型。第三种是大范围的,从中央到地方政府机关的公职人员、国会议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员,但适用公务员法规的也只是事务官。如我国香港地区、日本和法国基本属于此种类型。各国的政治制度、文化传统以及人事管理的实际情况不同,公务员范围存在较大差异,影响着具体的分类管理方式。

3. 具体内涵规定:专业技术类公务员明确有别于其他类公务员

美国公务员《职位分类标准简介》^①中第三部分“职位分类的原则和政策”的C款“GS(一般行政职位)覆盖的工作”将可分类的工作总结为五大类:专业性工作、管理性工作、技术性工作、文书性工作和其他工作。^②“专业性工作”意味着:“需要某一科学领域内的相关知识或通过教育、培训获得与本科及以上学历相当的专门领域内的系统性知识,区别于普通教育。同时,只有工作需要将不断学习获得的系统知识应用于制定新的文件或释义,或是完善数据、资料和方法,这样的工作才可以称为‘专业性工作’”。需要注意的是,《职位分类标准简介》中同时也指出:“有这样的情形,即公务员接受过专门领域的正式教育但却并没有从事专业性工作。可能是没有专业性工作的职位,也可能是因为组织和职位结构中不需要具有专门知识的公务员。这种情形下,应该根据完成工作需要的职责和资格条件将该职位归类到适当的非专业性职系中。”

总的来说,“具体一个职位应分类为专业性工作、管理性工作、技术性工作、文书性工作还是其他,取决于该职位的职责、所需资格、职业生涯类型、管理目的、工作目的和招募渠道”。

① 在1991年8月版基础上2009年8月进行了修订,本文相关内容均引自2009年8月修订后的版本。

② 根据2009年最新的分类标准,美国联邦政府的所有职位首先分为两大类,白领职位和蓝领职位。白领职位包含了以上五类职位,其余的为蓝领职位,主要有技艺、工艺、手工等职位。

(二) 国外和我国香港地区专业技术类公务员的分类实践^①

1. 以职位分类为基础建立专业组群

公务员的职位分类是建立在较细的专业分工基础上的。依据工作性质、工作责任、工作难易程度和任职资格条件的异同,把众多的职位在横向结构上划分为不同的职门(职类)、职组、职系,纵向结构上划分为不同层次的职等及职级,由此构成结构化的有序的职业类别系统。美国将适用于功绩制的一般行政职位按照专业分工划分为 22 个职组。在一般行政职位分类表中有些职位专业性较强,《职位分类标准简介》专门对这类职位进行了列举和说明。这些职位的公务员专门从事物理、生物、数学、社会、计算机、卫生和工程科学领域内的工作。美国 2005 年对公务员的统计数字表明,1994 年到 2004 年的 10 年中,专业性人员和技术性人员大致持平,而行政人员的数量逐渐增多,文员数量显著减少。英国非工业类^②公务员分为一般职类、科学类、专业与技术类、培训类、法制类、秘书类、社会保障类、资料处理类(电子计算机处理)、公安职类、调查职类 10 大职类,26 个职组,84 个职系。我国香港地区公务员职位分类复杂而完备,依据公务员职位性质的不同,从横向上分为三大类职系,即一般职系、部门职系和政务职系,再进一步细分为 437 个职组,包括 1100 多个职级。一般职系可在每个部门找到,但由公务员事务局统管,每 2—3 年调配到不同的部门,包括政务主任、行政主任等;部门职系就是各专业性部门的职系,也称专业职系,如工程师、海事主任等,这类职系人员不能在职系间流动,大多终其一生在专业岗位发挥作用。

2. 以工资分类为基础建立类别组群

日本公务员是大范围的,从中央到地方政府机关的公职人员、国会议员以外的工作人员、审判官、检察官、国有企业和事业单位的工作人员统称为公务员,但适用公务员法规的也只是事务官。日本《关于一般职职员给与的法律》作为职位分类制工资准则制定前的临时措施实施至今。2006 年修订的工资法将适用于 50 万名一般职务的职员俸给表(工资表)分为行政职、专门行政职、税务职、公安职、海事职、教育职、研究职、医疗职、指定职等类 18 个工资表。根据各职务类别,工资法在其工资表中具体地设定了职务的级别和号俸(工资等级),相应的工资额。给与法(工资法)的规定替代了未能实现的职位分类制,起到人事管理的作用。

① 张敏:《国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴》,《人事天地》2013 年第 6 期。

② 英国公务员分为工业人员和非工业人员,工业人员包括在国防部所属军工厂和海军码头工作的人员、邮政系统工作的人员以及研究单位的技术人员等;非工业人员是指行政机关办公的文书、行政和各类专业管理人员以及外交领事人员。

3. 以行业分类为基础建立系统组群

有些国家的公务员范围广泛，不仅包括政府部门的工作人员，还包括了公共服务机构的工作人员。这些国家一般不采用职位分类的方式区分出专业技术类公务员，而是以行业分类为基础建立系统组群。以法国为例，法国公务员依据职类和职务划分为 A、B、C、D 四个职等。A 类包括高级行政官、行政法院法官、大学教授等；B 类包括中央行政机关、驻外机关的秘书、财务机关、邮政机关的监督员、小学教师、公用事业技术员等；C 类包括办事员、打字员、速记员、工人等；D 类包括勤务人员、办公室值班人员等。在此基础上，法国统计了公职系统的所有行业，制定了国家行业索引。在这个索引中包括 23 个领域。在这些领域中既有跨部门领域，如人力资源、法律等；也有非常专业的领域，如外交、司法、教育等。这 23 个领域又被分为 238 个行业，每个行业按照统一的格式制定有专门的说明。公职系统中的不同行业按照各自的行业说明和章程进行分类。

（三）启示与借鉴^①

我国公务员管理的发展阶段具有自身的特点，制度创新的手段应有所区别。即便如此，国外在专业技术类公务员的分类和管理方面仍有许多经验和方法值得我们学习和借鉴。

1. 分类思路：尊重职位本身的任务要求，体现“专业”价值

职位分类需要客观、系统地考虑到每个职位的四个要素：工作种类、工作繁简难易、工作责任轻重和所需资格条件，由此制定出合格的工作标准，满足政府管理专业化需求。

2. 分类标准：以专业水准、职业生涯类型、招募渠道作为分类的重要依据

美国公务员分类中，“具体一个职位应分类为专业性工作、管理性工作、技术性工作、文书性工作还是其他，取决于该职位的职责、所需资格、职业生涯类型、管理目的、工作目的和招募渠道”。我国专业技术类公务员在所需资格条件、职业生涯的类型、招募渠道等几个方面也有别于综合管理类和行政执法类公务员。因此，可以从专业水准、职业生涯类型和招募渠道等几个方面综合考虑确定专业技术类公务员的划分标准。

3. 难点判定：出现界定困难时可以选用的手段

有些职位具有复合性特征，到底将其划分在哪个类别下，归属于哪个职系，需要认真的分析。美国在《职位分类标准简介》的第三部分 G 条款和 L 条款中专门对这种情况作了说明：“某些具有复合性特征的职位在划分时需要综合考虑多方面的因素。”大多数职位可以通过职位本身的主要职责来决定其属于哪个职系，但有时还要考虑职位所需的最高资格条件、招募的来源、晋升路径、设立该职位的目的以及所需的背景知识等，来最终确定职

^① 张敏：《国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴》，《人事天地》2013 年第 6 期。

位的类别归属。我们在专业技术类分类管理中,碰到难以确定的职位,可以借鉴上面这种方法,除了依据专业水平、职业生涯、招募渠道,还可以根据职位所需人员的资格条件来判定。

4. 切入点:可以从行业 and 部门入手

在分类公务员内部,美国在改进公务员分类过程中,发展了有针对性的六种工作分析和评价制度:高级行政职品评制度,主管与管理职品评制度,行政、专业及技术职品评制度,书记、机器操作与技术职品评制度,统合联邦工资职品评制度以及特殊职业品评制度(对特种职业如医药卫生人员、律师、教师、外交官等适用)。根据以上制度,各类职位可用不同的因素及品评标准来实施评价,增强了工作分析和职位评价的针对性和科学性。这种分类进行分析与评价的原则和方法值得我们借鉴。在我国公务员管理中,各地以行政执法类、专业技术类公务员为主的一些部门展开了有益的探索。公务员的分类管理确实可以从专业技术类公务员比较集中的行业 and 部门入手,建立相应的“行业组群”,实现管理的科学化。

四、我国专业技术类公务员分类管理的思路

(一) 我国专业技术类公务员的范围界定

《中华人民共和国公务员法》第三章第十四条明确提出,“公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要,划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。”由此对专业技术类公务员作出了明确的划定,成为目前我国公务员的三大类别之一。依据相关的法律规范,专业技术类公务员一般是指机关中从事专业技术工作,履行专业技术职责,为实施公共管理提供专业技术支持和技术保障的职位。

目前国内外对专业技术类公务员的概念界定尚无定论,本研究分别从法律层面、理论层面、实践层面以及国际做法四个方面对专业技术类公务员提出概念定义,即专业技术类公务员是指政府机关中具备专业技术资格,运用自然科学知识或某项专门社会科学知识从事专业技术工作,履行专业技术职责,为决策和执行提供专业技术服务的非领导职务公务员。

1. 专业技术类公务员概念描述

一是具备专业技术资格。在任职条件方面,任职专业技术类公务员需具备职位要求的专业知识和技能,使用和运用自然科学知识或某项专门社会科学知识,并获得任职资格。

二是部门和行业的专业技术性。在工作性质方面,专业技术职位的设置充分考虑设立的必要性和技术的不可获得性,从而使此类公务员具备了部门和行业技术性,例如,某些特有专业的技术岗位如公安的法医、海关的商品归类、房地产管理专家、卫生系统的疾病控制专家等,以及一些社会通用性专业的技术岗位如工程技术、化验技术等方面。

三是服务的专业化。在工作目的方面,为决策科学性和执行准确性提供明晰的技术管

理、技术支持和技术保障的专业技术服务功能。专业技术类公务员通过自身技能和专业机构的权威地位,有效提供决策依据和执行标准,更进一步推动了决策科学化和执行的科学化。

四是决策的辅助性。在工作内容方面,作为非领导职务公务员,专业技术类公务员扮演了一种咨询性质的辅助角色,履行技术职责,只负责专业和技术事务,提供技术信息和服务,由此决策辅助性成为重要的特征。

2. 专业技术类公务员的职位特征

工作职位的特征主要取决于该职位的知识与技能、影响/责任、解决问题/制定决策、行动自由、沟通技能和工作环境六个因素。依据公务员职位的特征,综合管理类、专业技术类和行政执法类三大类职位的区别主要在于第一要素,即知识和技能,从知识和技能的角度而言,专业技术类职位主要体现出以下突出特点:

一是纯技术性。专业技术类公务员在自己的专业岗位上只对专业技术业务本身负责,一般不直接参与公共管理,不具备行政决策权。

二是低替代性。专业技术类职位与其他职位之间的替代性不强,应尽量避免跨类别的人员流动,专业技术类公务员交流应以相同或相近岗位的交流为主。

三是技术权威性。专业技术类公务员提供的技术结论不受行政领导干预,不因行政领导意志的改变而受影响,但这种权威性仅体现在技术层面上为行政领导决策提供参考和支持,最终的行政决策权仍属于行政领导。

(二) 我国专业技术类公务员的分类框架

根据课题组对专业技术类公务员的概念描述和专业技术类职位特征,借鉴国外专业技术类公务员分类实践方法,我国专业技术类公务员实施范围可以从两个不同的角度进行:一是基于职位分类要求进行划分,根据职位分类要求客观、系统地考虑到每个职位的四个要素(工作种类、工作繁简难易、工作责任轻重和所需资格条件)进行划分;二是基于行业和部门进行划分,从专业技术类公务员比较集中的行业和部门入手,建立相应的“行业组群”。^①

1. 基于职位划分的界定标准及利弊分析

(1) 界定标准。

行政部门中与行业领域相关的专业性和特色性。在税务、海关、证监、驻外外交机构、公安系统、工商系统和质检系统中,每个部门或系统具有非常浓厚的专业化色彩,因而在从事相关工作时必然要求专业的技术和行业特色,这对专业技术的要求提出了很高的要求。

工作任务的纯技术性和专业技术的通用性。一方面,在专业技术类公务员履行职责时,他们只对专业技术负责,履行技术职责,这在一定程度上降低了行政化职责,使他们能够

^① 张敏:《国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴》,《人事天地》2013年第6期。

专心于工作，提供客观结果和信息。另一方面，在不同的系统或部门中，可能会需求同样的技术，因而技术的可获得性和通用性增强，为专业技术类公务员的流动和提升提供了基础。比如企业注册官，必须具备相应的任职资格，其专业和职业化水平将大大提高，可以改变由于工作人员水平不一、理解不同而造成的政策口径差异，减少行政许可行为的随意性。

技术岗位的低替代性。专业技术类岗位大多与一定的专业知识结合在一起，受专业技术岗位的独特性、市场供给的技术唯一性和人才培养高成本等因素影响，这些要素决定了专业技术岗位的低替代性，同时也影响到了专业技术人才的流动。

专业技术权威性、交叉性。在全国公安机关公务员队伍中，专业技术类公务员直接分布在刑事科学技术、技术侦察、交通管理、网络监察、警用通信、消防、安全防范、警用装备、制证等公安特种专业，以及翻译、医疗、统计、会计、审计等社会通用专业，这些专业技术既具备专业性，又涉及其他行业领域，因此具有双重性特点。

专业知识和技术的行业领先。专业技术的运用需结合行业领域特色和时代特色，知识的更新和行业的发展促进了专业技术的进步，而经过一定的技术转化后就成为促进公共服务的重要途径。比如公安部门的法医鉴定、痕迹检验、理化检验、影像技术、声纹检验技术，直接提高了工作效率和效能。

技术结果运用的特定性。不论是行业特色专业技术岗位，还是社会通用专业技术岗位，其服务对象和技术结果的运用都具有确定性和单一性，针对特定的目的而开展工作，因此其技术结果的针对性更加精确。

尊重职位本身的任务要求，体现专业价值。职位分类需要客观、系统地考虑到每个职位的四个要素：工作种类、工作繁简难易、工作责任轻重和所需资格条件，由此制定出合格的工作标准，满足政府管理专业化需求。分类标准包括专业水准、职业生涯类型、招募渠道。

（2）利弊分析。

以职位分类为基础的专业技术类公务员职位分类具有三个优点：一是精细化，这种分类是一个由职位、职系、职组、职门、职级和职等六大要素构成的有机体系；二是科学化，有科学的理论作指导，有科学的分类制度作保障；三是激励性，这种分类方法有效解决技术类公务员的身份和资格问题，同时将专业技术类公务员的专业技术职务晋升与专业技术条件挂钩，鼓励公务员提高专业技术水平。

以职位分类为基础的专业技术类公务员职位分类缺点显而易见：一是过于烦琐，分类需要耗费大量的人力、物力和财力；二是静态的分类结构，难以适应形势变化和发展；三是与行政执法类公务员分类标准存在交叉问题，在有些部门中行政执法类公务员与专业技术类公务员的范围存在一定的交叉性和重叠性；四是这种分类方法可操作性不足，我国公务员分类存在一定的粗放性，品位分类制度对我国人事管理的影响根深蒂固，专业技术类公务员的分类没有细化到职组、职系，在其范畴设定上存在一定的模糊性，加之我国缺乏推行职位分类制度经验，现阶段推行这种分类制度时机尚未成熟。