

深圳气象专业技术类公务员改革探索

徐文文 饶华炎 黄晓君

摘要：经过近7年的专业技术类公务员改革实践探索，深圳市气象局建立了“两系”“三级”“七等”的气象职组专业技术类公务员职务序列，重构以专业精神为核心的精细化管理体系，并建立“打包制”的薪级工资体系。但是仍然存在专业技术类公务员制度推行环境不佳、过于强调队伍稳定性、培训体系不完善、政策碎片化等问题。在公务员分类改革的大背景下，建议营造更好的公务员分类改革的社会环境、兼顾队伍稳定和适度交流原则、依托地方和行业双线资源做好专业技术公务员继续培养，从实施操作的层面出台公务员分类改革的系列配套保障政策。

关键词：公务员分类改革；专业技术类公务员；薪级工资

中国分类号：D630.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）04-0068-04

公务员分类改革在世界范围来看并不是一个新事物，但是在中国特色社会主义制度下，推进具有中国特色、适合中国国情的公务员分类改革是需要认真谋划和统筹的。为了探索我国公务员分类改革，深圳市作为我国公务员分类改革的试点城市，在2010年出台了公务员分类改革实施方案，将全市公务员划分为综合管理、行政执法、专业技术三类职位类别。2018年12月出台的《公务员法》中再明确了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。

深圳气象局是全国副省级城市气象机构唯一一个以地方为主的双重管理、区级及以下无气象机构、局台合一的气象部门。近年来，公共安全和应急管理越来越严峻，面对愈加精细的气象服务需求和不断拓展服务面的形势，深圳气象部门也需要以公务员体制改

革为抓手来提升气象管理与服务的效能。因此专业技术类公务员改革从深圳市气象局试点探索开始。

一、基本情况

深圳市气象局于2011年完成了专业技术类气象职组的职位设置、原部分综合管理类公务员的职级薪级套转等工作，开始按照专业技术类公务员进行管理。2015年，深圳市出台《深圳市行政机关专业技术类公务员管理办法》等，2016年深圳市气象局与深圳市人力资源和社会保障局就气象专业技术类公务员的职位设置、考核、继续教育、能力评估等出台一系列配套细则，不断修订和完善气象类专业技术公务员的架构体系和管理运行机制。2017年底，印发了《深圳市专业技术类气象职组公务员管理办法》，这也意味着专业技术类公务员改革在气象职组的试点基本完成并形成可复制可推广的系列成果。自2011年以来国家公务员局、中编办及其他省市相

关部门等先后到深圳市气象局进行调研，深圳市专业技术类公务员试点探索也为中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《专业技术类公务员管理规定（试行）》（2016年）、中组部印发的《专业技术类公务员职级设置管理办法（试行）》（2019年）、《专业技术类公务员专业技术任职资格评定办法（试行）》（2019年）提供了实践经验。

二、主要特点

（一）建立独具特色的职务序列

深圳市专业技术类公务员有别于综合管理类公务员，其核心是专业技术类公务员职务序列与行政级别无关联，属于非领导职务。气象职组的专业技术类公务员队伍分为“两系”“三级”“七等”（见下图），人员结构呈现“橄榄型”特点。“两系”是指根据其性质和专业特点，以气象预报为核心，气象信息为延伸，设置气象预报职系和气象信息职系两大职务序列。“三级”则是按职位特点、任职资格、权责轻重，由高到低设为主任、主管、助理。以气象预报职系为例，主任职级对应预报首席岗，主管职级对应领班岗、决策岗；助理职级对应服务岗、应急岗。“七等”是指气象预报职系划分为七个等级的职位。另外专业技术类公务员职级设置与机构规格无关，各职系在较高职级试行职数管理制度，例如气象预报主任级别人数限制为3人（20%），也就是说专业技术类公务员无论在哪个层级的部门工作，其发展前景原则上是一致的。

目前，深圳市气象局现有专业技术类公务员14人，其中主任级4人，主管级10人，其中一级主管5人、二级主管4人，三级主管1人；具有高级专业技术资格的7人，具有中级专业技术资格的7人。

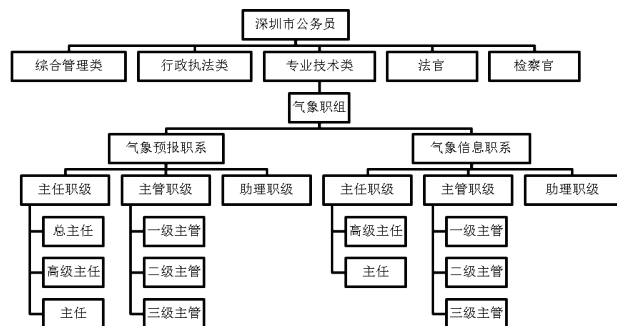


图 深圳市专业技术类公务员气象职组设置架构图

（二）重构以专业精神为核心的招考、晋升、考核等精细化管理体系

1. 招考。公务员分类改革前，公务员招考职位的专业、学历等条件设置要求基本相同，不考察人员的专业素养和技术能力。实施专业技术类公务员改革后，公开招考职位可根据职系与职级差异化的设置专业类别（精细到三级目录）、最低学历、专业技术资格等条件。笔试科目中的申论改为对气象预报或计算机等专业知识的测试。面试则采用实际操作等非结构化方式，更直接地考察招考对象的专业素质、技术水平等能力。

2. 晋升。专业技术类气象职系各层级职务的任职条件与专业技术资格、从事专业技术岗位年限、任期内专业能力评估等挂钩。晋升不同职级职务时必须取得相应的专业技术资格、累积一定年限并通过专业能力评估，更加体现了对专业技术的尊重，激发大家努力钻研、获得更高专业技术资格和水平的积极性。

3. 考核。每年度进行专业能力绩效考核，围绕“绩”“勤”两个部分制定一系列量化、客观的考核指标，其中“绩”主要考核服务与业务工作的数量和质量、专业技术成果等，“勤”主要考核出勤情况、工作态度等。另外，按任期进行专业能力评估，包括专业绩效、专业能力和专业素质评价等三部分，由气象部门科技委员会组织专题评审会，任期内专业能力评估与晋升直接挂钩。通过双考核建立以能力和绩效为评价核心的专业技术人员专业能力指标体系，促进专业技术人才的快速成长，也有利于技术人员充分发挥专业优势，提高工作积极性。

（三）建立“打包制”的薪级工资体系

由于专业技术类公务员职级序列的独立性，其工资体系也与综合管理类公务员完全不一样。参考原综合管理类公务员的工资水平为专业技术类公务员建立一套全新的薪级工资制体系，大大简化了工资构成。在每个职级中设立若干个薪级，人员按照技术职级、年度考核、工作年限来确定薪级，有效突破了原基层的综合管理类公务员职务无法晋升导致待遇“天花板”问题，即在无法晋升较高职级时仍可凭借工作年限、工作量、年度考核来提升薪级。

（四）建立稳定的专业技术队伍

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，这也降低其与其他类别职位之间的流动可能。^①一方面参照香港模式，保持专业技术类人员的稳定性，严格控制各职类、职组、职系之间的转换（即转换职系原则上只能就该职系最低职级），确保专业技术人员长期稳定从事该专业工作，促进业务技术水平提升。另一方面在气象专业技术行业内进行多岗位锻炼，把有发展潜质的专业技术类公务员放到重要岗位锻炼，提高应对复杂局面的能力和综合领导能力。

（五）构建业务 + 行政的双向管理

由于深圳气象部门不仅仅是业务部门，也是行使社会管理和公共服务的管理部门，因此采取专业技术和行政的双向管理，行政管理运行由综合管理类的处长负责，专业技术方面由专业技术类公务员最高层级人员负责，专业技术类和综合管理类公务员互相取长补短，复合型人才与专业型人才组合，管理型人才与业务型人才搭配的团队建设日趋完善。

三、存在问题

（一）专业技术类公务员管理制度推行环境较差

从我国的传统思想和大环境来看，“官本位”“惟官是贵”思想仍然存在，^②工匠精神缺失，还没有完全树立尊重专业人才的社会价值取向，愿意经年累月从事技术工作的人员少，专业技术类公务员吸引力不强，难以选拔和留住优秀的专业人才。从近7年专业技术类试点的推广来看并不乐观，选取基层进行试点可行，但是正式实施推行还必须至上而下的条块统一推进。

（二）专业技术类公务员队伍过于强调稳定性

深圳市公务员分类改革倡导培养专才，因此不鼓励公务员跨职系流动，有利于保持专业型公务员队伍的稳定性，对专业经验累积、工作延续性有正面作用。但是公务员队伍过于稳定，长期从事一个职位，也会造成知识单一、经历简单、与社会脱节、执行力下降、工作懈怠等问题，限制了专业技术类公务员职业空间、成长发展，也忽视了公务员自身职业意愿和能力。尤其是随着气象现代化建设飞速

发展，气象业务和服务都向多元化不断推进，更对复合型气象人才提出了迫切要求。^③

（三）专业技术类公务员培训体系尚不成熟

目前深圳市气象职组公务员培训只能依托气象行业资源，参加行业内组织的培训、交流来培养人才、更新知识。在深圳市公务员培训体系中专业技术类与其他类别无差异，培训课程中未有任何关于专业技术的内容，专业技术类公务员的培训还处于真空状态。

（四）公务员管理碎片化政策有待弥合

深圳市专业技术类公务员仍属小众，在《关于促进人才优先发展的若干措施》《深圳市行政机关专业技术类公务员管理办法》等政策出台后，在各区域选调交流方面的政策仍有差异，科技项目申报、科研奖励申报等方面的支撑政策仍无法落地，例如专业技术类公务员各职级岗位有技术职称资格要求，但专业技术类公务员又无资格申报科技项目和科技奖励，而现行的职称评定须与科技成果挂钩，对专业技术类公务员晋升职级造成较大影响。2012年深圳市出台的科技创新“1+10”系列文件中，规定市科技计划项目申报单位不能为政府机关、市科技研发资金项目承担单位不能为政府机关，限制专业技术类公务员申报科技奖项。

四、完善深圳市专业技术类公务员管理的对策与建议

2019年6月1日新《公务员法》实施，中组部配套印发了《专业技术类公务员职级设置管理办法（试行）》（2019年）、《专业技术类公务员专业技术任职资格评定办法（试行）》，新《公务员法》及其配套文件的实施也将更有利于专业技术类公务员的管理和全国推行。深圳现行专业技术类公务员管理在职务序列设置架构理念、基于专业技术资格的晋升体系等方面均与上述管理办法一致。不同的是，上述办法在深圳专业技术类职级“三类、七等”的基础上进一步完善和细化，将专业技术类公务员职级划分为“四类、十一等”，其中四类分别是：技术员、主管、高级主管、总监，并将主管和高级主管细分为四级，总

① 李淑瑾：《深圳市公务员跨职类转任制度实施中的问题及其解决研究》，《深圳大学2017年硕士论文集》。

② 蔡冬峻：《深圳市公务员分类管理改革研究》，《武汉大学2013年博士论文集》。

③ 张芝和、高文丽、付兆锋：《复合型气象人才：减灾抗灾的急切呼唤》，《中国人才》2010年第19期。

监细分为两级。面对新法实施,深圳气象专业技术类公务员也将按计划进行套转统一。

(一) 营造良好的公务员分类改革的社会环境

一是加大公务员分类改革的制度宣讲,让公务员群体和社会公众更了解专业技术类公务员改革。二是破除“官本位”思想,树立服务型政府理念,从制度层面、薪酬层面、市场培育层面、社会氛围层面、学校教育层面等,为尊重技术提供适宜的土壤、营造良好的氛围。三是按照行业专业条块,至上而下统一推行专业技术类公务员改革,将更有改革的效率和魄力。四是准确区分事业单位专业技术人员与专业技术类公务员的定位。

(二) 稳定专业技术类公务员队伍和适度交流相结合

一是允许专业相关职系间的“零成本”转任。在构建科学合理的技术类公务员体系架构基础上,在较宽的专业范围即有所关联的多个职系中允许专业技术类公务员横向交流,促进相关专业领域的融合发展,有效突破知识面单一、专业结构不合理等局限,促进人员以复合型思维开展科学研究,以交叉学科知识与复合能力服务于气象事业发展,同时也赋予专业技术类公务员更广阔的职业发展空间。二是适当降低跨职组职类转任的成本。对于从事技术工作数十年、专业能力无法继续提升、个人转任意愿强烈的专业技术类公务员,可适当降低其转任其他职组职类公务员的成本,体现人文关怀也更好地人尽其用。

(三) 积极对接纳入地方人才工程

从过去几年的实践来看,专业技术类公务员因其要求高、专业性强、职业空间小等因素无法选拔和留住优秀的专业人才。近年来,深圳市高度重视人才引进工作,相继出台了《关于促进人才优先发展的若干措施》《深圳经济特区人才工作条例》等法规和措施,实施了“孔雀计划”“苗圃计划”等人才工程,应紧抓机遇,将紧缺的专业技术类公务员的选召纳入深圳市人才工程中统筹考虑,提升岗位吸引力。

(四) 依托行业资源建立完善的培训交流制度

所谓的专业性必须使其具有提供终身从事的职业发展前景。^①在培训的内容、频率和强度上专业技术类公务员与其他两类公务员存在较大差异。^②专业技术的知识更新和定期培训对于专业技术类公务员的成长至关重要,需要给予高度重视。在气象等专业性强的领域来看,依托地方党校等无法进行专业再教育,要从宏观上建立依托气象行业和相关气象院校资源的培训体系,建立定点培训基地,实施以专业技术为核心的初任、入职、定期和不定期全流程培训,并鼓励和支持现有专业技术类公务员进行继续教育。

(五) 进一步完善专业技术类公务员的制度体系

随着专业技术类公务员改革逐步推广,除了在宏观层面上的制度,更着重于实操层面的落实,尤其涉及其他相关规章制度相冲突和抵制时,应予以明确界定。

参考文献:

- [1] 张敏. 国外专业技术类公务员分类管理实践及借鉴 [N]. 理论与思考, 2013, (6).
- [2] 张芝和, 高文丽, 付兆锋. 复合型气象人才: 减灾抗灾的急切呼唤 [J]. 中国人才, 2010, (19).
- [3] 张帆, 薛澜. 弥合碎片化的政策设计: 从提升专业性的角度深化公务员制度改革 [J]. 中国行政管理, 2015, (12).
- [4] 李佳琪. 专业技术类公务员管理现状及对策研究 [J]. 中国行政管理, 2013, (8).

作者: 徐文文, 深圳市气象局气象预报三级主管,
气象预报工程师
饶华炎, 深圳市气象局办公室人事组主管
黄晓君, 深圳市气象局办公室副主任

责任编辑: 李荣华

① 张帆、薛澜:《弥合碎片化的政策设计:从提升专业性的角度深化公务员制度改革》,《中国行政管理》2015年第12期。

② 李佳琪:《专业技术类公务员管理现状及对策研究》,《中国行政管理》2013年第8期。