

# 公务员 考试录用 实务

朱庆芳 主编  
李如海 王克刚 副主编

中国人民大学出版社

---

# 公务员考试录用实务

---

朱庆芳 主编 李如海 王克刚 副主编

---

中国人民大学出版社

(京) 新登字 156 号

### 公务员考试录用实务

朱庆芳 主编

李如海 王克刚 副主编

---

出版者：中国人民大学出版社  
发行者：中国人民大学出版社  
(北京海淀路 39 号 邮码 100872)  
印刷者：中国人民大学出版社印刷厂  
经销者：新华书店总店北京发行所  
开 本：850×1168 毫米 32 开  
字 数：190 000  
印 张：7.75  
版 次：1994 年 6 月第 1 版  
印 次：1994 年 6 月第 1 次印刷  
册 数：1—3 000  
书 号：ISBN7-300-01877-7/C·131  
定 价：5.90 元

<b>主 编</b>	朱庆芳			
<b>副 主 编</b>	李如海	王克刚		
<b>编写人员</b>	陆振兴	吴德贵	璐	羽
	陈 力	魏艳春	贺	刚
	李 昌	陈立新		

# 前 言

考试录用是公务员选用制度的主要制度，是公务员制度的重要组成部分，是公务员制度实施中的一项主要环节。选用什么样的人从事国家行政管理，直接影响着国家机器的正常运行和工作效率，关系着政府工作人员勤政廉政，关系着政府在人民群众中的形象，关系着国家各项事业的成败和国家的兴衰。因此，世界各国，特别是发达国家，都十分重视考试录用制度的建立和实施。我国在近 10 年来的干部人事制度改革中，在认真总结古今中外经验的基础上，把考试录用作为干部选用的改革方向提出来，列为《国家公务员暂行条例》的一项重要内容，并制定了《国家公务员录用暂行规定》，作为单项制度在全国试行。实践初步证明，我国提出的考试录用制度的原则、基本思路、基本方法，是符合中国国情的，只要在认真实践的基础上，努力使这项制度科学化、法制化，必将对中国的现实与未来，产生重要的影响并具有深远的历史意义。

考试录用制度的确立和采用，在我国是干部人事制度改革的一项重大成果，是我国干部选用制度的重大进步。从我国近几年初步的实践经验看，考试录用制度与以往推荐选调制度相比，有着以下优点：一是考试录用制度给用人单位提供了选择人才的广阔空间，比较好地克服了过去推荐选用干部的局限性，能使缺人的职位，按照职位要求，较快较好地选到合适的人才。二是考试

录用制度给想进入公务员队伍的人员提供了平等竞争的环境，较好地克服了以往靠本单位自己或熟人推荐选调干部所带来的弊端，有利于国家行政机关在选用人员中择优选拔、提高人员队伍的整体素质，克服不正之风。三是考试录用制度比以往推荐选调更容易实现选用工作的科学化、法制化管理，大大提高选用高质量人才的准确性。上述考试录用制度的优点的实现，关键在于对这项制度的全面理解，以及如何去具体贯彻和搞好工作的落实。我们写作这本书的目的正是为了针对这个关键，向人们提出一些有益的启示。为此，我们在本书的研究与写作中既注意了理论上的说明，更注意了具体制度内容在实践上的要求。所以本书的问世，将较好地配合我国公务员制度的推行，把国家关于考试录用制度的基本原则、基本内容和方法要求，全面地介绍给大家，从考试录用的理论与技术方向上，为人事工作者、研究人员和教学人员提供有益的参考，也为想了解公务员考试录用制度、想当公务员的人提供了详实的指导。

本书是由专业研究人员和考录工作者在进行了大量调查研究的基础上编写而成的。参加本书研究和写作的共 11 人。其中有中国人事科学研究院人事与人才科学研究所的骆羽（第一章）、陆振兴（第二章）、贺刚（第三章）、陈力（第四章）、吴德贵（第五章）、魏艳春（第六章）、李昌（第七章）、陈立新（附录）。陆振兴同志负责框架设计，由主编、副主编集体讨论确定。全书由主编统修定稿。

本书在研究和编写过程中，不仅得到了国家人事部考试录用司及考试中心的大力支持，并且为我们提供了宝贵的资料，同时一些专家的研究成果也给予了我们很大的启示，在此，一并感谢。

朱庆芳

1994 年 5 月

# 目 录

前言 .....	I
<b>第一章 公务员考试录用制度的起源</b> .....	1
<b>第一节 公务员考试录用制度在英国的确立</b> .....	1
一、官员考试录用制度的渊源流变 .....	1
二、英国确立公务员考试录用制度 .....	5
<b>第二节 公务员考试录用制度的普遍确立</b> .....	10
一、背景 .....	10
二、普遍确立的过程 .....	10
三、公务员考试录用制度的优越性及现代社会 公务员考试录用制度的特点 .....	13
<b>第二章 公务员考试录用的基本理论与原则</b> .....	18
<b>第一节 公务员考试录用的基本理论</b> .....	18
一、职业性专业化服务理论 .....	19
二、人才主义理论 .....	25
三、分类考录理论 .....	30
<b>第二节 公务员考试录用的基本原则</b> .....	32
一、公开竞争原则 .....	32

二、品能兼顾原则 .....	33
三、因事择人与择优录用原则 .....	34
四、考用一致原则 .....	35
<b>第三章 公务员录用考试的体系与组织程序 .....</b>	<b>37</b>
<b>第一节 公务员录用考试意义和内容 .....</b>	<b>37</b>
一、公务员录用考试的涵义 .....	37
二、公务员录用考试的目的、地位和意义 .....	39
三、公务员录用考试的内容 .....	42
<b>第二节 公务员录用考试的程序 .....</b>	<b>43</b>
一、公务员录用考试的准备工作程序 .....	44
二、公务员录用考试的程序 .....	46
三、公务员录用考试的评判程序 .....	48
<b>第三节 公务员录用考试的组织机构 .....</b>	<b>49</b>
一、公务员录用考试的机构 .....	49
二、公务员录用考试的组织及人员分工 .....	52
<b>第四章 公务员录用考试方法、考试科目及命题设计 .....</b>	<b>54</b>
<b>第一节 公务员录用考试方法 .....</b>	<b>54</b>
一、考试方法 .....	54
二、我国公务员录用考试方法 .....	69
<b>第二节 考试科目的设置 .....</b>	<b>74</b>
一、考试科目的设置原则 .....	74
二、我国当前公务员录用考试科目 .....	76
<b>第三节 考试命题原则和方法 .....</b>	<b>77</b>
一、考试命题的设计原则 .....	77
二、试题的类型 .....	78
三、命题的方法和技巧 .....	79



第五章 公务员的录用条件及录用方式 .....	87
第一节 公务员的录用条件 .....	87
一、前提条件 .....	87
二、资格条件 .....	88
第二节 公务员的录用方式 .....	94
一、考试录用 .....	95
二、直接调任 .....	96
第六章 公务员录用程序及组织管理 .....	98
第一节 录用程序 .....	98
一、准备阶段 .....	99
二、录用阶段 .....	106
三、录用后的工作 .....	111
第二节 公务员录用的组织管理 .....	112
一、组织机构及人员的确定 .....	112
二、录用过程中的组织、监察与监督 .....	115
三、录用组织工作的评估 .....	120
第七章 公务员考试录用中的问题和对策 .....	122
第一节 公务员考试录用中的问题 .....	122
一、考试录用中的问题 .....	122
二、问题的成因 .....	126
第二节 解决问题的对策 .....	131
一、提高认识，统一思想 .....	132
二、加强组织管理 .....	133
三、建立新体制 .....	134
附录一：公务员考试试题选介 .....	135

附录二：公务员考试录用的有关法规文件（中国、印度） .....	214
附录三：《国家公务员暂行条例》 .....	220
主要参考书目 .....	235

# 第一章 公务员考试录用制度的起源

## 第一节 公务员考试录用制度 在英国的确立

### 一、官员考试录用制度的渊源流变

众所周知，现在各国的考试制度，大都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度，还是从中国古代的科举制度借鉴过去的。

我国有悠久的文官考试录用制度，主要表现在我国封建朝代的取士制度方面。在实行君主专制官僚体制下的封建社会，至高无上的皇帝及其贵族享有世袭性或半世袭性的政治特权和经济特权。而作为各级职务的承担者、封建统治的实施者——官，则逐朝逐代，甚至每年每月在更替着，真所谓“铁打的衙门，流水的官”。各种官退出官场后，恢复士的身份，而官要由士来更换和补充。大多数士都把做官入仕作为自己的奋斗目标。这种从士中选取官员的做法，叫做取士。

我国的取士考试录用的胚胎可追溯到远古时周代的“乡举里选”制，即“士”先在地方性的学校学习，并按期选拔提升，直到乡庠，每3年各乡在乡大夫的主持下大选一次，称大比。大比的内容是德行和道艺。德行主要是指六德或六行，道艺包括礼仪、音乐、射技、驭术、书法和算术六艺，属于学识才能标准，通过

参加者的相互比试来决定得分的高低，这其中就孕育着考试的胚胎。大比的合格者称为“选士”。把选士送入国家学校学习，成为“造士”，造士业成，再经选取成为进士，由周王授予爵禄和官职。从“选士”、“造士”、“进士”，然后禄三的过程中，孕育着现代考试录用制度的逐级“淘汰”和“择优”录用的思想。

西汉建立后，其统治者特别重视“士”的问题，并创立了考试制度，使我国古代取士考试制度得到很大的发展。

西汉主要代表性的取士制度——察举分岁举和诏举两类，其中诏举的贤良方正科在西汉文帝前元十年（前165）举行考试，其主要方法是策问和对策，内容主要是当时的重大政治经济问题。这种考试不仅为衡量人才学识的优劣、才能的高下提供了一种优良的方法，同时也为国家选拔了不少优秀人才。

进入南北朝时期，岁举的秀才科也实行考试，并且取士由过去的推举为主逐渐转为考试为主，逐渐脱去了察举的性质。

从隋唐开始，经唐代、五代、宋辽金和元朝，我国取士考试录用制度——科举制逐渐完善，向更成熟的形态发展，到明朝基本完成，至止清朝德宗光绪三十一年（1905），我国古代取士制度考试以废除科举制为标志，而进入了历史的博物馆。

进士科是从隋炀帝三年开始设的科目。也就是从这时起开始正式规定用定期统一考试的方法选取进士，这一做法后来被人们公认为是科举制创立的标志。至此，一个由国家根据需要而设立若干科目，举行公开、统一、集中的考试，择优选拔官吏的科举制度就正式创立起来了。虽然科举制有利弊之分，但是在历史的长河中，经过长期的实践，逐渐形成了一套有特色的比较完备的衡量才能学识的方法和体系，为封建国家选取了一大批杰出人才。

科举制是一种具有统一的考试内容、标准严格、程序规范的选用人才制度，它在我国历史发展进程中起过重大的进步作用，它的主要特点是：

### （一）分级考试，逐级通过

为了保证人才的质量，各朝代的科举制度都是经过多级考试，逐级通过来选拔人才的。

在唐朝科举中，分贡举和制举两种，参加贡举考试的人必须通过解送试和省试两级考试，各科及第，方能取得做官的资格。解送试是贡举的第一步，它的职能是为省试初选人才；省试是贡举的第二步，这是正式考试。它由唐朝最高行政官置——尚书省的官置主持，一般每年正月在京师长安举行，每场考试一天。

制举旨在选拔高级政治人才，它也分两步进行，即荐举和廷试。中央各官署长和各府各州长官根据朝廷以皇帝名义颁布诏书的要求举荐，举荐的范围包括白身士子，贡举出身者和低级官员，被举荐者称为“制举人”。制举人必须参加廷试。廷试在京师长安举行，考期由诏文规定，考场一般设在武成殿、含元殿、宣政殿、紫宸殿或勤正楼。

在宋朝，制举日趋衰落，主要以贡举为主，它由唐科举中的两级演化为三级：解送试、省试、殿试。

省试结束后，再由皇帝主持一次考试，因这种考试最初在讲武殿举行而得名“殿试”。省试及第仅能称为“礼部奏名”，礼部奏名必须再经殿试合格，才能取得进士及诸科及第等出身。

宋以后的科举考试，一般可分为四级：童试、乡试、会试、殿试，前两级为地方级考试，后两级为中央级考试。

童试：凡应考者必须经过童试取得生员资格，才能参加上一级的考试。童试本身也分三级，先是县试，合格后参加州府主持的府试，合格者再参加省里的“院试”，取中者为秀才，秀才经一次预备性的“科试”，合格后方有参加乡试的资格。

乡试：乡试于子、卯、午、酉年举行，分三场，初九为第一场、十二第二场、十五第三场。考中者获取举人功名，前五名称五魁，头名称解元。录取者第二年赴京参加会试。

会试：会试于乡试的第二年丑、辰、未、戌年举行，各地举人云集京城。由礼部组织统一考试，考场设在礼部的贡院，合格者由尚书省张榜公布，即成为贡人。落第者可申请复试一次。

殿试：在会试的次月举行，由皇帝的亲试名义主持，试时务策一道，受卷官收卷，试卷经弥封官弥封后，由箱装运收掌官，再送读卷官审阅。殿试中不淘汰，只将贡士们排成名次，皇帝亲自决定一甲三人，即状元，榜眼、探花。

## （二）分科考试，内容各异

虽然各朝科举都有全国统一的考试内容，但各朝代所考的内容也不尽相同，所考内容因科而异。

唐朝科举中，贡举主要分为进士科和明经科。进士科以文学为主要考试内容，其中尤以诗、赋最具特色。明经科以儒家经学为主要考试内容，并实行经策、帖经和经义三场考试制。制举考试的主要课目是贤良方正能直言极谏科。其内容以对策为主，重在政治见识。

宋朝科举中，所设科目基本是沿袭唐朝科举设立的，神宗熙宁四年（1091年），宰相王安石对贡举科目进行大精减，仅保留了进士科。大体上可分为经义进士与诗赋进士，两者时分时合，进士科以诗赋取士逐渐演变为兼经学和文学取士。

宋以后，贡举逐渐由众科齐设演变为进士科独开。明朝贡举主设进士科，考试内容八股化，并规定以四书五经为蓝本，以八股文优劣为取士标准，迫使学生刻意寻求古代圣经贤书，严重束缚了人的创造力，这也是科举制度最后衰亡的一个重要原因。

## （三）依据成绩，逐次录用

自科举制度创立后，取士的标准完全依考试成绩而定，只有取得进士，方有做官的资格，且官位的排列也依考试成绩排列的先后次序而定。

唐朝科举中，贡举各科及第，必须再经过吏部铨选，才能放

官。其官位分九品，每品各分正、从，从正四品起又分上、下阶，共 30 个级别。贡举出身叙任的品级，因科目不同而有区别。

明经科中，明二经分四等叙任：甲第，从八品下阶；乙第，正九品上阶；丙第，正九品下阶；丁第，从九品上阶。通二经以上，每一经加一阶。以上是白身士子及第的叙任标准。如果已有资历而及第，则依所试经数和及第等级在原有资历上加阶，最高加四阶。

进士科分两等叙任：甲第，从九品上阶；乙第，从九品下阶。

元科举中，只设进士科，殿试后一甲第一名，赐进士及第，从六品；第二名以下到二甲，从正七品；第三甲，从正八品。

清明科举中，依殿试的最后成绩，分一甲、二甲、三甲，其中一甲的状元，授“修撰”；榜眼和探花授“编修”；二、三甲再经一次馆选考试，合格者叫“庶吉士”，进翰林馆修业 3 年。馆选落选的进士便分配官职，一部分在京各衙门担任较低的官职，大部分做七品知县，再次一点当教官。另外，长期考不上进士的举人可经挑选分配官职，生员被选拔为“贡生”后也可分配做较低级的官。

在封建社会，科举制度一方面取消了门资的限制，扩大了取士的范围，加快了官员的新旧更替；另一方面，它又确立了衡量才能学识的方法，录取有真才实学的人，防止举荐人作弊和被举荐人弄虚作假。科举制为封建国家选取了大批的人才，对我国古代官制的形成和发展起了重大的作用。尽管由于它自身的主要缺陷，在近代被废除，但是，废除的仅仅是它以儒学为主的内容，它的形式和方法，却富有强大的生命力，成为欧美文官制度的一个起源，是一项具有世界性影响的重大创造。

## 二、英国确立公务员考试录用制度

### (一) 中世纪欧洲官员录用制度及其弊端

西方的文官制度是在反对中世纪欧洲封建官吏制度和早期西

方的“恩赐制”、“个人贍徇”及“政党分肥”的官员制度中逐步建立和发展起来的。

14世纪末叶以前，英国的“官吏”全部是教士和贵族；16世纪以前，在法国统治人民的是封建诸侯；17世纪中叶前的德国和法国的情况很类似，那时文职官员阶层还未形成。

14世纪以后，西欧各国的君主在市民等级的支持下，先后建立了统一、专制的中央集权政府，文职官员阶层开始出现，他们是由专制君主直接挑选和任命的，接受君主的指挥，对君主负责，依赖和效忠君主。这个时期在历史上被称为专制君主——恩赐制时期。这一时期君主任用官吏不是依据个人的表现和才能，而是取决于门第和私人关系，政府中到处是养尊处优、生性怠惰之辈。

英国是最早出现文官官员阶层的国家，但文官被视为私人奴仆，其官位及生活中的各种开支，皆仰赖国王的恩赐。

16世纪法国成为中央集权国家之后，文职官员阶层也逐渐形成，他们官职的获得，大多由国王恩赐，也有靠购买得到的。

17世纪的德国专制君主将帝国顾问性质的枢密院演变成行政机关，形成了最初的德国文职官员阶层。这些文职官员由君主任命，并服从、效忠君主。

恩赐制的官员制度是在统一的中央集权政府和政府中君主权力占绝对优势体制下产生的，随着资产阶级逐渐掌握政权出现了个人贍徇制。

1688年“光荣革命”之后，英国确立了资产阶级通过议会和专制君主一起实行君主的立宪制政体，议会和国王共同控制官员的录用任免制度。因此不能完全摆脱恩赐制的影响，以至任用私人和卖官鬻爵的现象大量出现，政府的官职成了个人贍恩徇私，私相授受的赠品。

美国在建国初期的50年（1776—1929）里，各届总统对阁员及重要官员的任用，均非以党籍隶属关系为主要标准，而一般官



员的任用主要以和重要官人的私人关系为转移，因此，基本上也属于个人贖徇制。

法国在1789年至第三共和国之前，各级官吏的官职基本上是资产阶级性质的君主及资产阶级的权贵们根据个人的好恶授予的，因此也带有强烈的个人贖徇的色彩。

普法战争后的德国也有几十年的个人贖徇制。

由于各国在这一时期没有法律规定的明确用人标准，完全由长官意志决定一切，统治者总认为自己的熟人最为可靠，这样私人关系就成了录用官员的标准，必然很难避免个人徇私的弊端，各种无能之辈乘机充斥政府。

进入19世纪后，随着资产阶级力量的壮大和君主力量的减弱，资产阶级与封建势力的斗争，随着政党交替执政，经常引起政府行政人员大规模的换班，这样便出现了官员制度的“政党分肥”制时期。

英国的“政党分肥制”是随着议会的发展及两党制的形成应运而生的。由于执政党的交替，新上台的执政党把官职作为战利品，公开地、合法地进行“肥缺分赃”，于是营私舞弊、买官鬻爵，盛行一时，无功受禄者及昏庸无能之辈纷纷登上权力的宝座。

美国的“政党分肥制”表现的最为突出，1800年大选获胜的托马斯·杰斐逊开其先例。他一上任，就毅然撤掉了许多联邦党人的职务换上“民主—共和党人”。1929年安德鲁·杰克逊总统任职后，宣称官吏要实行“轮换制”，在他任职的8年里，约有1/5的联邦官员被更替。此后，政党分肥制愈演愈烈，新总统一上任，大小官员几乎全部被总统的同党所更替，这个状况持续了半个世纪。

法国是实行多党制的国家，一党取得绝对执政的机会很少，因此法国的政党分肥制有着自身的特点，即各党议会与行政长官相勾结，安插同党人担任官职，如果行政长官不予配合，则议会的