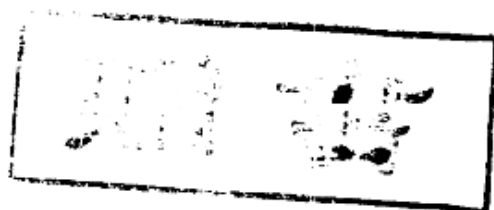


深圳新千年书系

761.1.3
375

深圳公务员管理论谈

周树凯 著



A0830520

海天出版社

中国·深圳

责任编辑 方映灵
封面设计 张幼农
责任技编 王 颖

深圳新千年书系

书 名 **深圳公务员管理论谈**

著 者 周树凯
出版发行者 海天出版社
地址 深圳市彩田南路海天综合大厦
邮编 518026
印刷者 深圳市宣发印刷厂
经销者 海天出版社
开 本 889mm×1194mm 1/32
印 张 13.25
字 数 300 千字
版 次 2000 年 12 月第 1 版
印 次 2000 年 12 月第 1 版
印 数 1—1500 册

ISBN 7—80654—372—4 / Z·5

总定价 240 元(共 10 册)

海天版图书凡属印刷装订错误,请随时向承印厂调换。

考录培训篇

公务员考试录用制度纵横谈

—

公务员考试录用制度是国家公务员制度的重要内容,它通过公开、平等、竞争、择优的机制遴选人才,有利于提高公务员的素质和建立优化、精干、廉洁、高效的公务员的队伍,卓有成效地管理国家行政事务,更好地为我国社会主义市场经济建设服务。

从国外来看,西方发达国家早在 19 世纪末 20 世纪初就建立了文官考试录用制度,并有专门的机构负责公务员的考试录用工作。如美国的联邦人事管理局招考办公室、德国的联邦政府考试委员会等。考试录用机构的设立,为把好公务员队伍的素质“关”,提高政府的行政效率奠定了坚实的基础。

从国内来看,党的“十三大”和七届人大决定在我国建立和推行国家公务员制度,并强调“今后各级政府录用公务员要按照国家公务员暂行条例的规定,通过考试择优选拔”。国家人事部于 1994 年 6 月 7 日颁布了《国家公务员录用暂行条例》,使公务员的考试录用工作步入法制化、规范化的轨道。

深圳作为全国改革开放的“窗口”和公务员制度的试点城市,早在 1991 年就制定了《深圳市党和国家机关补充工作人员暂行规定》和《深圳市党和国家机关补充工作人员考试考核实施细则》,并

面向社会从应届大中专毕业生中公开登报招考机关工作人员,开辟了党政机关补充工作人员实行公开考试、择优录用的先河。在此基础上,市政府于1993年10月颁布了《深圳市国家公务员管理办法》,进一步明确了公务员招考的范围、种类、对象、条件和工作程序等。这标志着深圳在推行公务员考试录用制度方面进入一个新阶段。

《深圳市国家公务员管理办法》将深圳市公务员考试录用法定为甲、乙、丙三种模式。其中甲种考试为面向社会待业青年、企事业单位员工、应届大中专院校毕业生、机关在干部岗位上的工人中招考公务员;乙种为从本系统或在一定范围内招考公务员;丙种为特殊岗位的专门人才或从转业军官中招考公务员。这三种办法是深圳市录用公务员的三条渠道,凡进入公务员队伍的人员,必须经过其中一条渠道接受考试考核。这三种模式既考虑了严格把好入口关,又考虑了政府机关的用人实际,区分不同的情况采取不同办法。甲种和乙种都是公开竞争的,只是乙种的报考对象在范围上有所限制,考试内容有所简化。丙种考试则不需要公开竞争,免笔试程序,主要通过面试考核和实地操作来评鉴报考人的知识和业务水平。甲种考试法定每年举行两次,乙种和丙种考试无时间限定。这三种考试模式形成一套严整而有效的考录工作运行机制。

从考录机制的运行情况看,由于得到市委、市政府领导和国家人事部、省人事厅的指导,几年来,共进行甲种考试17批,录用5174人,乙种考试4批,录用117人,丙种考试录用79人。较好地把握住了机关的“入口关”,改善了机关人员的结构,提高了素质,为各级机关适应市场经济需要、实施有效管理提供了人才保证。

实行公务员考试录用,是深化人事制度改革的一项新举措。

经过几年来的积极探索与实践,深圳的公务员考录工作逐步走上正轨。

二

提高认识,转变观念,是公务员考试录用制度顺利实施的前提

在公务员考试录用制度实行初期,由于长期受到统分统配和推荐录用的习惯做法的影响,人们对考试录用制度缺乏足够的认识,开展考试录用工作必然要牵涉到各种观念认识的改变。无论是对人事部门、用人单位和招考对象均是如此。对人事部门而言,要从过去被动地等待上级分配,等人才上门变为主动开展人才需求调查、编制计划、发布公告、公开考试乃至派员外出招考,在工作量空前增加的同时,对人事工作者的素质、工作作风、工作态度等都提出了新的要求。人事工作也由较单纯的“管理”转为“管理”与“服务”相结合。对用人单位而言,由过去的接受分配调派,凭印象或照顾关系进人变严格按考试成绩和结果进人,使用人单位产生“失去用人自主权”的感觉。对招考对象而言则由被动接受组织安排变为主动参与竞争择业。而具有一定学历的应届大中专毕业生和按指令性任务安置的军队转业军官,因长期按计划统分和按任务安置,所以他们对实行考试录用制度难以理解。甚至院校认为我们这样做是对他们教学质量的怀疑。与此同时,社会上对能否真正做到公平竞争,择优录用有疑虑。为了解决上述思想认识问题,我们做了三个方面的工作:

一是抓舆论宣传工作。任何新生事物的出现,由于没有得到社会的认同,最初必然要受到习惯势力的挑战。因此我们通过电视、报纸、电台等新闻媒介,广泛宣传考录工作的意义,提高社会公

众的认识。据不完全统计,几年来,我们先后接受全国 28 家新闻单位 57 名记者的采访,发表了几十篇采访文章,收到了较好的宣传效果。同时还注重对考试录用工作操作过程的宣传。如及时公布报名、考试、录用的进展情况,让社会公众能尽快了解此项工作的运作过程。另外,还主动邀请一些单位的领导参加我们的测评工作,通过他们的亲身参与来加深对这一新生事物的理解。有个年纪较大、资格较老的局领导,原来对我们的考录工作不够理解。一次,该局要补充 2 名工作人员并有 8 名考生报名,笔试后,有 5 名考生进入面试。我们邀请他担任面试考官。面试后,他激动地说:“真家伙!就是要这样考!”在从应届毕业生中招考公务员时,我们把到定点院校组织考试考核当作是对外界宣传考录制度的机会,到校的首要程序就是向校方解释深圳进行考试录用是推行公务员制度的组成部分,以求得校方的理解和支持。经过不懈地努力,“公开考试、择优录用”逐渐被社会公众所接受。

二是把握好政策原则。要使社会公众对考试录用工作有信心,并得到肯定和认同,就必须在工作中坚持“公开、平等、竞争、择优”的原则,因为改革往往要触动一些人的利益,这些人必然会提出责难。如有个别单位在考试录用过程中想照顾关系,办不到就有意见,提出“高分低能”的问题,其实是还想沿用过去那种“内招内定”的老办法。在从应届毕业生中招考公务员碰到类似的情况,一名考生考试分数较低,在校表现一般,不符合录用条件,其父亲的单位、学校都来说情,我们坚持标准条件,没有乱开“口子”。正如我们考试组同志所说:“如果把那名不符合条件的考生录用了,我们的考录工作就失去价值,以后再到这所学校招考时,就得不到师生的支持。”

三是抓好工作方法和作风的转变。公务员的公开考试录用制度的实施,给我们人事部门的传统工作方法带来了挑战。过去,机关工作人员的补充,无非通过干部调配、大中专毕业生的计划接收、军队转业军官的安置等,人事部门的工作基本上处于等人上门的状态,扮演单纯的“管理”角色。实行公开考试录用以后,人事部门必须根据编制职位条件状况开展调查、编定计划、确定条件、发布公告、组织考试考核等,工作程序化了,标准要求高了,工作量增大了,客观上对人事部门提出转变职能角色,转变工作方式与作风的要求,所以人事部门必须树立为经济和社会发展服务、为用人单位服务、为各类人才服务的思想,融“管理”于“服务”之中。

三

精心组织、严格把关,是公务员考试录用制度顺利实施的关键

公务员的考试录用,其作用是保证国家公务员队伍正常有序地新陈代谢,即合理进行配备补充。在对公务员进行有关交流、晋升、降职、辞职、辞退、退休等管理过程中,必然会不断出现职位空缺,加之因职能任务和编制定员的变化,需及时增设或减少相应职位。因此,重新补充国家公务员便成了经常性、长期性的工作。而国家公务员有严格的任职条件,其来源呈多元化,有的受时间限制,有的又有季节性。如从军队转业军官中吸收补充公务员,要视安置工作进程而定,从大中专毕业中考试录用公务员则一般就选在其毕业前或在全国毕业生统分会议前进行,才有利于考生应考和未录取的学生另行择业,这些因素决定了公务员的考录工作必须从实际出发,准确计划,精心组织,严格把关。

首先,根据实际,准确编定补充国家公务员短、中、长期计划。

我们定期下发有关调查统计表格,在掌握现有职位空缺情况、在职人员中接近离退休年龄人员情况以及对某些因组织或个人原因离开岗位或公务员队伍情况作充分预测的基础上,相应编制当年及三年内补充国家公务员的计划,对考试录用职位、考试录用方式、招考范围作相应的计划规定,使深圳的公务员考录工作在计划调控指导下进行。

其次,严格招考条件,保证录用人员素质。我们根据这一原则指导各用人单位制定出拟招考公务员的职位资格条件要求,根据职位工作需要,对年龄、学历层次、政治条件、工作经验、专长技能等作出相应的规定,并确定招考范围和考试录用方式。在条件拟定上坚决以职位要求为依据,不为照顾关系而降低招考条件,即对“事”不对“人”,严格把好资格条件“关”。如面向社会公开招考的职位,我们要求报考人员具有符合职位工作要求的相关工作经验,根据从应届大中专毕业生中招考公务员录用与报考比例达 1:2.6 的状况,在择优范围较大的情况下,制定较高的报考条件,在招考对象的确定上,突出从国家教委直属院校及部属院校招考,一般不从地方院校招考。学历要求上,除深圳市属院校和生源以外,市外其他院校,原则上要求学历在本科以上,同时对学习成绩、在校表现情况都有规定。实行这些措施保证了公务员队伍的素质要求。

第三,合理安排考试内容和设置考点。为实现国家公务员录用考试“为用而考”,提高鉴别人才的可靠性,我们在考试录用工作中,十分注重考试科目设置的有用性和合理性。我们以职位条件为依据,根据甲、乙、丙三种考试模式的不同范围和要求,有针对性地调整考试科目。如从大中专院校应届毕业生、社会待业青年这些没有实践经验的人员中招考公务员时,免除专业考试科目,减轻

行政专业知识所占的比重,增加语文知识及公文写作份量,尤其强调面试的测评手段,注意现实表现。笔试成绩占60%,面试成绩占40%,考核、体检有否决权。考试后根据笔试、面试、考核的情况进行综合比较,在及格范围内按分数依次录取。而对于特殊岗位的专门人才或从军队转业军官中招考公务员,我们则以突出能否适应岗位要求为准则,提高面试和考核水平。如1992年市机关事务管理局招考一名计财处的负责人,条件要求较高,报考4人中有2人符合资格条件。在面试时,我们邀请了2名具有高级职称的会计师和审计师任主考,准备了16个有关现行财务制度和财务制度改革的问题,设计了两盘财会账目让这两名考生回答和处理。最后通过考试考核,择优录用。

在考点的设置上,我们也充分考虑了考试组织的方式和考生应考的方便。前两年,由于从应届大中专毕业生中招考的需求量大,同时为了开展招考宣传工作,我们在全中国六个城市设置办点。而今年则集中统一在深圳报名考试,即报即考,节省了时间和人力财力。

第四,加强领导,严密组织。公务员的考试录用工作影响大、涉及面广、工作量大、要求严格,需要加强领导,严密组织,认真做好各个环节的工作,确保每个步骤都能按要求顺利完成。在应届大中专毕业生中招考公务员和已经进行过的三次面向社会公开招考,均由市人事局和市委组织部统一组织协调,在招考工作的组织方式、操作程序和纪律等方面一一作出严格规定。报名中我们现场设点,当场审定资格条件,发放准考证,尽快组织笔试、面试、考核,最后确定录用名单。从这几年的实践看,整个录用过程由于组织比较严密,并得到各用人单位和社会各方面的大力支持,较好地

完成了录用任务。

四

搞好基础建设,加强监督和宏观调控,是公务员考试录用制度顺利实施的保证

实施公务员的录用制度,基础工作很重要,没有充分做好一些前期性的工作,打下一个良好的基础,要想顺利开展考试录用工作是不可能的。要使考试录用制度得到全社会的支持和认可,就必须加强考试录用工作的透明度,建立起社会监督机制。几年来,我们在基础建设和加强监督调控方面做了几项工作:

其一,认真做好建章立制工作。公务员考试录用是一项全新的制度,它要求有法律规章来统一、规范其本身的业务。当时未定稿的《国家公务员暂行条例》和《国家公务员录用暂行规定》以及国家和广东省的几个关于吸收、补员的文件,主要是一些原则性的规定,难以罗列各地的具体情况。为此,我们一开始就参照上述有关文件精神,抓紧有关地方性规章的建立工作。1991年,我们在总结前几年考试吸收干部经验的基础上,进行专题研究,参考国内外公务员考试录用的理论和实践,分别制定了《深圳市党和国家机关补充工作人员暂行规定》和《深圳市党和国家机关补充工作人员考试考核实施细则》,并分别由市委、市政府和市人事部门颁布实施。1993年9月,我们在认真总结实践经验的基础上,颁布了《深圳市国家公务员管理办法》,并配套出台了《深圳市国家公务员录用考试考核实施细则》。与此同时,还制定了公务员的其他管理制度。这些法规的制定,规范了考试录用的范围、对象、方式、内容、条件和程序等,形成了比较完善的法规体系,为考试录用工作提供了依

据。保障了公务员录用制度的贯彻实施。

其二,抓好培训,建立一支有良好素质的考试录用工作骨干队伍。通过考试考核录用公务员,与过去的考核录用工作相比,其内容比较广泛,操作难度较大,这就需要有一批素质高、业务熟的工作骨干。从这一需要出发,我们通过举办培训班,在人事干部岗位培训中开设考试录用课程,抽调人事干部和业务骨干参加考务工作、组织演练等,培训了 80 多名考录工作骨干,为考试录用工作顺利展开奠定了基础。

其三,建立考试指导中心和人事仲裁机构,强化考试录用科研工作,保障此项工作的有效运作。公务员录用的考务工作异常繁重。过去考务工作由人事部门承担,不利于考试录用制度自身的发展。为使考试工作有一个载体,减轻人事部门的负担,规范考试和科研工作,我们于 1994 年在市调干考试办公室的基础上建立了深圳市考试指导中心,具体承担公务员考试和科研工作,同时成立了人事仲裁办公室,负责协调处理机关人事纠纷,较好地解决了公务员录用过程中存在的问题。

其四,加强监督和宏观调控,自觉将考试录用工作置于社会监督之下,从而得到社会各方面的拥护和信任,树立起考试录用工作的权威。在每次公开招录公务员中,我们都主动邀请新闻媒介宣传报道我们的招录过程,既扩大了影响,又使考试录用工作处于社会的监督之下,确保公开、平等。在报名点,我们设立了监督席,受理报名资格审查中的投诉。还将考试成绩、名次输入公众电信系统供公开查询。同时我们加强对公务员录用工作的宏观调控,规定凡不按编制、所需职位要求、资格条件录用公务员的,市人事部门不予审批;对不按规定的內容、程序和审批权限录用公务员的,

我们责令其按规定重新办理。

五

深圳公务员考试录用工作初步显示的效果

几年来,我们在公务员考试录用方面作了一些探索,与过去传统的人事管理制度相比,在思想观念上、工作方式上和实际效果上都产生了“飞跃”。

1. 敢于打破人员身份和地域界限,在“公开、公平、竞争、择优”的原则下,为深圳选拔优秀人才。为拓宽选拔人才的视野,更新传统的旧观念,打破过去的条条框框。从去年开始。我们将科员以下职位的招考范围扩大到工人及社会待业人员,在社会上引起较大反响。去年6月公开招考340名公务员,当时有3000多名不具备干部身份的人员前来报名咨询,符合资格条件准予考试的500多人。同时还打破地域界限,将44个市内紧缺专业的职位面向全国招考,有550人寄送材料报名,其中符合条件准予考试的236人。我们实行“两个打破”的做法,为拥有真才实学,有志机关工作而不具备干部身份的人员提供了进入机关工作的机会。也为国内其他地区有志之士到深圳机关工作提供了平等竞争的机会。1992年,武汉一研究生抱着试试看的心里来深报考,后被录用到市委某部门工作。对此,这名研究生深有感触,撰文在报刊上赞誉考试录用制度必将为深圳延揽更多人才。对已经过公开考试被录用的1110名公务员的调查表明,不适应岗位要求的,不足百分之五,绝大多数都适应机关工作,不少人还成为业务骨干,有的出版了专著,有的被晋升到科、处级职位。这些新生力量为政府公务员队伍注入了新鲜血液,为提高政府的行政效率发挥了积极的作用。

2. 考试录用工作日趋规范,考试录用制度在实践中得到不断的完善。考试录用工作的规范和科学程序,是报考人能否实现公平竞争的体现,也关系到考试录用制度本身的发展。因此,从此项制度一开始实施,我们就注意各项乃至各个环节工作的规范化与科学性,并注意克服工作中出现的问题。如1994年我们将报名与资格初审工作放在用人部门进行,结果发现报名工作受人情关系干扰,一些符合条件而没有关系的人被拒之门外。我们及时采取措施,由市人事部门和用人单位集中统一报名,当场确定报考资格。对于录用工作的其他环节如职位要求确定、考试命题、印卷评卷、监考检查、面试考核等都坚持严格按规范操作。这些规范化、科学化的探索努力,一定程度上促进了公务员考试录用的顺利进行,为其健康发展创造了良好条件。

3. 促使人们观念意识的更新,在一定程度上推动了学校教育制度的改革。考试录用工作的推行,以令人信服的工作成果一方面促使了社会上人们对机关用人制度的正确认识,加深了对国家公务员制度实质的理解,对社会上存在的用人唯亲、靠关系、走后门的现象起到了一定的净化作用;另一方面也在社会公众中引发了靠本事干事业的竞争意识。同时,我们成功地在应届大中专毕业生中招考公务员,客观上也带动了学校教育制度的变革。从以往的测试情况看,应届毕业生的行政管理知识比较薄弱,公文写作和处理能力普遍较差。有的院校从我们招考中发现这一问题后,即加强了公文应用教学,开设了行政管理和法学基础等选修课程,基本上适应学生报考国家公务员的要求。

六

深圳公务员考试录用工作的不足及对策

深圳在实施公务员考试录用制度中已取得了可喜的成绩。但在工作中也存在着不足之处:1. 测评方法还比较单调,测评技术水平还不高。除引进开展行政职业能力倾向测试的项目外,其它被认为较先进、效果较好的文件框测验、情景模拟、结构化面试等新项目尚未使用,新的测评项目研究和开发尚处于空白状态。2. 考试录用工作与其他人事工作的关系尚未理顺,致使有的工作互相牵扯、环节多;考试录用政策与其他政策还不够配套。3. 目前只实行一个层次水平的考试,这也不够科学,对如何分开学历层次进行考试还探讨得不够。

今后深圳的考试录用工作,将在继续发扬已取得成绩和经验基础上,针对目前存在的不足,围绕以下目标开展工作:

1. 继续完善有关法规体系。根据实际形势发展和录用工作实践,及时补充完善法规的未尽之处,使考试录用工作的每个环节都依法行事,按章运作。

2. 促进测评方法从传统型向现代化、科学化转变。以准确测定应考人员知识水平和实际工作能力、提高考试结果的可信度为目标,增大投入,联合有关科研机构和邀请专家参与研究,探索人才测评的科学性和实用性。其成果不仅可以应用在公务员录用测评上,还可以为企事业单位开展人才测评服务。

3. 加强面试考官培训,评审面试考官资格,抓紧建立面试考官队伍和培训工作,提高面试水平,挑选一批作风正派、原则性强、具有一定面试经验和技巧的人员进行培训,并逐步做到面试考官持证上岗。

4. 建立备选人员库。凡参加公务员录用考试笔试合格、未被录用的应考者,其资料将进入市人事部门建立的备选人员库,备选

人员资格从资料入库之日算起,一年内有效。因故未参加公务员招考或虽然参加招考、但因淘汰后无人选可录以及非招考期间需要补充公务员的部门,可由市人事部门在“先市内、后市外”的进入原则基础上,按照从高分到低分推荐给用人单位挑选,经面试、考核、体检合格后录用。

深圳的公务员考试录用制度已经走过艰辛的历程,我们将继续遵循《国家公务员暂行条例》和《国家公务员考试录用暂行条例》等有关法规,不断探索,不断完善,使公务员考试录用制度迈上一个新台阶。

(1996年6月—7月连载于《深圳法制报》)

