

上海交通大学MPA研究生论文集

公共管理

GONGGONGGUANLI

与

科学发展观

Kexue Fazhanguan

沈建乐 主编

青海人民出版社

序

胡 伟

在现代社会中,公共管理的领域不断丰富,内涵不断扩大,其管理者和所管理的对象也不断地趋向多元化。在这样的背景下,无论是作为一门学科、一种理论,还是作为一种管理模式、管理实践,它都需要有一种理论加以指引,以推进公共管理的健康发展和不断创新。

公共管理硕士(MPA)是为适应社会公共管理现代化、科学化和专业化的要求而设立的专业学科,其培养目标是为政府部门及公共机构培养德才兼备、适应社会主义现代化建设需要的高层次、应用型、复合型管理人才,其最显著的特点是着眼于高层次人才培养的本土化。自2000年8月国务院学位委员会批准北京大学、上海交通大学、浙江大学、南京大学等24所高等院校为首批MPA培养试点单位以来,MPA教育方兴未艾。

当前世界正发生着广泛而深刻的变化,当代中国也正在发生广泛而深刻的变革——既处在一个重要的发展时期,又处在国际政治经济环境变化较大、面临的困难和挑战较多的时期,如何面对这多元的时代、变幻的社会,从纷繁复杂的大千世界中,去探究并找出规律性的认识,这是广大理论工作者、教育工作者的职责和使命。十分高兴地看到由沈建乐主编的《公共管理与科学发展观——上海交通大学MPA研究生论文集》,正是在这方面所作出的

一个努力和解答,也是作者们在这方面经过多年切身探索实践和两年半硕士研究生系统理论学习以后的一个回音。

与其他有关论文集相比较,该论文集的特点是十分显著的:除了编著者严谨的治学态度外,该论文集的论文将历史、现实、未来,理论、实践、思考,紧紧地联系在一起,特别是从公共管理的视角出发,以客观现实的管理环境为立足点,将在特定背景下的特定地域、特定事例置于科学发展观的视野中来总结分析、考量应对,提出了一些很有见地的观点,进而说明科学发展观在公共管理中的指引作用,以及科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。

对公共管理的探索是无止境的,这需要相互之间的不断探索和交流。在当前世界金融、经济危机不断扩散,我国经济发展增速减缓的宏观背景下,致力于公共管理的教学和实际工作的同志更应化危为机,把握经济社会发展趋势,运用公共管理理论,研究推进中国经济增长方式、社会发展模式的转变,更应紧密结合实际、创新研究方法、转换研究范式、增加学术积累、加快成果转化,以推动公共管理部门的深化改革,以加快和谐社会的建设。

“文章经国之大业,不朽之盛事”。每一篇好文章,其中的价值不言而喻。愿我们的理论工作者、教育工作者,以及在各条战线上从事实际工作的同志在公共管理的探索 and 实践中,有更多更好的文章问世。面对本书,我们有理由相信和期待编著者将继续努力,在公共管理领域中不断取得新的成果。

2009年5月6日

目 录

序	胡 伟
---------	-----

公共行政范式与科学发展观

公务员考试录用制度改革阐释

——以浙江省绍兴市为例	黄仲良(1)
-------------------	--------

浅论我国电力市场化改革	朱松涛(27)
-------------------	---------

公共产品供给与科学发展观

构建城乡统筹社会保障体系的研究

——兼论绍兴市的城乡统筹社会保障	朱嵩松(49)
------------------------	---------

新公共管理视角下的电子政务外包研究	沈宏峰(65)
-------------------------	---------

绍兴县最低生活保障制度研究	陶青峰(89)
---------------------	---------

公共政策制订与科学发展观

地方本科院校毕业生就业分析及政府对策	周 婷(111)
--------------------------	----------

科学发展观指导下的税收政策	斯 枫(133)
---------------------	----------

景区门票定价机制考略	孟晓峰(153)
------------------	----------

公共组织发展与科学发展观

- 开发区管理的管理学分析 王志芳(173)
- 民间组织和公共治理 梁 筠(190)

公共环境优化与科学发展观

- 简述绍兴市属国有企业法人治理结构的完善 钟 旌(212)
- 科普基础设施运行管理探析 袁承华(235)

公共行政伦理与科学发展观

- 论法治信访 王 甬(256)
- 略述我国电力监管体系的现状与发展 黄春光(279)

地方政府角色与科学发展观

- 绍兴市建立健全生态补偿机制的若干思考 程许东(298)
- 城乡统筹背景下的绍兴公交一体化建设 楼华军(319)

- 后 记 沈建乐(336)

公务员考试录用制度改革阐释

——以浙江省绍兴市为例

黄仲良

内容摘要:公务员考试录用制度是国家公务员制度的重要组成部分,是公务员制度的入口环节,一个规范、合理、科学的考试录用制度,可以为国家选拔各式各样的优秀人才,提高政府行政效能。因此,改革和完善现行公务员考试录用制度,对于改革开放和现代化建设具有重大的社会意义。本文在介绍公务员考试录用制度历史演变的基础上,分析了我国公务员考试制度的现状,重点探讨了公务员考试制度存在的问题,剖析了问题产生的原因,并且对绍兴市的公务员考试录用制度作了实证分析;最后,提出了完善公务员考录制度的社会环境及其要处理好公务员考录制度的结构关系和健全公务员考录相关制度的对策与建议。

关键词:公务员 考试录用制度 问题 改革 研究

公务员考试录用是从公务员系统外的人员中采用公开考试方式吸收、任用公务员的活动。公务员考试录用制度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,关系着政府在人民心目中的形象,关系着国家各项事业的兴衰成败。也因此,世界各国,特别是发达国家都十分重视公务员考试录用制度的建设。

* 黄仲良(1973.10-),男,浙江嵊州人。绍兴市人事培训考试中心副主任;上海交通大学MPA研究生。

一、我国公务员考试录用制度的演变

公务员考试录用制度作为公务员制度的重要组成部分,受到全社会的广泛关注。通过考试制度来选拔人才从我国汉朝时就已孕育产生,曾一度成为我国古代选拔官吏的主要方式,后被西方,如英国、美国等国所采用,成为这些国家公务员制度的重要组成部分。我国是从20世纪80年代开始进行公务员录用制度的改革。1994年6月,人事部颁布《国家公务员录用暂行规定》,标志着我国正式建立了公务员考试录用制度。2005年4月27日《中华人民共和国公务员法》的正式颁布实施,对健全机关公务员管理法规体系和实现国家公务员的依法管理都具有标志性意义。

我国的考试录用制度由科举制度经过漫长的历史过程,吸收西方文官制度演变而来的。

科举制度是中国封建国家进行统治的一个有效工具,它在中国的封建历史上应该说具有举足轻重的地位。但到科举制度后期,这种取官制度逐步僵化,也越来越腐朽,并成为历史前进的羁绊。但是,科举“失之华夏”却“得之四夷”,欧美国家巧妙地借鉴了科举制度中考试选官的精华,建立了现代文官制度并得以发育传播。西方采用考试方法选拔官员同当时众多西方专家学者大力宣传中国考试制度的优越性,并建议本国政府也采用考试方法有密切关系。15~16世纪,强大的中国吸引了大批欧洲人的到来,他们对中国科举制度大为惊叹和赞赏。葡萄牙传教士胡安·冈萨雷斯·德万多萨夫在1853年出版的《伟大的中国》一书中,详细介绍了中国科举考试的内容和方法,激起了欧美人士研究中国政治制度的浓厚兴趣。孙中山先生在1921年的一次演讲中指出:“现在各国的考试制度,差不多都是学英国的,穷流溯源,英国的考试制度还是从我们中国学过去的。所以中国的考试制度就是世界上最古最好的制度。”

世界上很多国家推行公务员制度,都以考试录用制度的建立为标志。西方采用公开竞争考试的方法选拔官员始于18世纪的德国,比中

国晚了 1000 多年。1700 年威廉一世时期,普鲁士军队中的军事法官、书记官等特殊职务的选拔,首先采用了考试的方法,后来逐步推广到所有的公务员。排特烈大帝时,所有到政府工作的大学生必须经国家考试合格后,才能授以官职。德国的考试录用制度后来经过几次大的改革,到 20 世纪初才基本定型。

自从 1987 年我国提出建立国家公务员考试录用制度以来,考录工作从无到有,范围也从小到大,先后经历了“探索期”、“贯彻期”、“整顿期”、“调适期”、“完善期”五个阶段。“探索期”是从 1989 年到 1993 年的考录工作试点阶段。1982 年,原国家劳动人事部在《吸收录用干部问题的若干规定》中,首次作出了考试录用的决定,即国家机关、企事业单位吸收录用干部“实行公开招收,自愿报名,进行德、智、体全面考核,坚持考试,择优录用”^①的方法。但这个时期,考录方式并未发生根本性转变。到 1989 年 1 月,中央组织部、国家人事部联合下发了《关于国家行政机关补充人员实行考试办法的通知》,要求县级以上国家行政机关补充非领导职务的工作人员,要按照德才兼备标准,公开考试,严格考核,择优录用。同年国务院 6 部门即国家审计署、国家监察部、国家统计局、国家环保局、国家税务局、国家建材局共同组织了国家公务员考试录用试点工作,为全面推行国家公务员制度探索经验。^②与此同时,各地各部门开始大胆实践,积极探索机关补员考试的新路子。

“贯彻期”即考录工作大范围开展期,这一时期大致从 1994 年持续到 1997 年。1993 年 8 月国务院正式颁布《国家公务员暂行条例》,把考试录用制度规定了下来。根据暂行条例的规定,次年 6 月,人事部颁布《国家公务员录用暂行规定》。这两个文件标志着考录工作开始进入法制化和规范化轨道。同时根据《国家公务员录用暂行规定》第十七条第二款关于“公共科目由国务院人事部门统一确定”^③的规定,人事部下发了《关于统一确定国家公务员录用公共科目的通知》,统一规范了国家公务员录用考试的内容、水平和标准,加快了我国公务员录用考试的科学化、规范化进程。自此,公务员考试录用在全国全面展开。

“整顿期”是指 1998、1999 两年。1998 年 3 月,政府机构“第七次”改

革开始后,暂时停止了面向社会公开招考公务员。尽管考录工作已经基本停顿下来,但围绕考录工作而展开的其他工作还在进行。在此期间,各级政府人事部门对前几年的考录工作进行总结,在跟踪调查和反复论证的基础上,对考录法规进行修改完善,对考试内容、考试方法进行了改革和创新。

“调适期”即2000年中央和省级政府机构改革基本结束,各地陆续恢复公务员招考工作到2005年4月27日召开十届全国人大常委会第十五次会议通过《公务员法》的这一时期。之所以称为“调适期”,是因为2000年以来中央国家机关的几次大规模招考工作,每一次都会有新变化:比如2000年新增了《申论》科目;2001年在面试中加入心理素质测试(供用人单位参考,不计入总分);2002年确定了新的考录工作原则,即“分类考试、突出能力、方便考生、定时定期”的原则,按性质和权责的不同将招考职位分为A、B两类,并将公共科目笔试时间定为每年12月的第三个周六,首次不指定考试复习用书;2004年,在行政职业测试科目中增加了听力测试的内容等等。在这一时期,考录工作轰轰烈烈开展,竞争日趋激烈。

“完善期”即2005年4月27日十届全国人大常委会第十五次会议通过的《中华人民共和国公务员法》到目前为止的这一段时期。《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)已于2006年1月1日开始实施,它不仅填补了我国法律体系的一个空白,而且对于健全机关干部人事管理法规体系和实现干部人事的依法管理,都具有里程碑式意义。《公务员法》在考试录用的原则、范围、具体要求方面继承了《国家公务员暂行条例》的有关规定,在报考条件、录用程序方面作了补充修改或创新,并删除了考试录用中某些不合理的具体规定,使《公务员法》较之《公务员暂行条例》更加科学,使之能更好地指导我国公务员考录工作。

二、我国公务员考录制度的现状

迄今为止,公务员考录制度是我国干部人事制度改革最成功的领域,是实行公务员制度最大的亮点。我国公务员考试录用贯彻公开、平等、竞争、择优的基本原则,反对特权,杜绝用人制度上存在的种种弊

端,使得政府最大限度地“广开才路”、广纳人才,提高了行政管理水平与公务员素质。自我国公务员制度推行以来,考试录用工作如雨后春笋迅猛发展,公务员报考人数急剧上升,考试规模日趋扩大,目前被誉为“中国第一热考”。经过十多年的实践与探索,公务员考试录用制度目前已经取得显著成绩,但看到成绩的同时,我国的公务员考录制度在实施中也暴露出一些问题。

(一)我国公务员考录制度取得的成绩

自1993年《公务员暂行条例》到2006年《公务员法》的颁布实施,国家先后出台了一系列有关公务员考试录用制度的法规和配套办法,为公务员考试录用制度提供了法制保障。

1. 公务员考试录用制度的规范化

我国公务员考试录用工作经过十多年的建设,已初步形成了规范化的考录模式。一是确定了公务员素质测评指标体系;二是规范了考试录用工作各个环节的程序;三是形成了公务员公共基础知识、专业知识、技能和能力、个性品质及与岗位相适应的其他素质的测评内容;四是完善了笔试、面试、体检、考核、录用的配套方法。同时制定了考务管理及考录监督的有关规定等。

2. 公务员考试录用制度的科学化

在保证考试录用公平性的同时,当今的公务员考试录用制度更加注重科学性。科学性是当代公务员考试录用制度与古代科举制度的根本分野,也是当代公务员考试录用制度的“生命线”。当代公务员考试录用制度利用现代人才测评新技术,结合职位特点系统设计,采取多种考试方法全面评估人的素质,既重视知识的考试,又注重个性、能力的测评;既着眼业绩的测查,又突出品德的考核;既实施现实素质的评估,又兼顾潜能的评价。

3. 公务员考试录用制度的现代化

当代的考试录用工作随着科学技术的发展和计算机的普及,科技含量不断提升,特别是信息技术在考录工作中的应用,网上发布招考公告、网上报名、网上评卷、网上查阅考试成绩现已发挥重要作用,计算机

题库系统、考试的信息管理系统大大提高了考试录用工作的效率和可靠性。

(二)公务员考录制度存在的问题

迄今为止,公务员考录制度是我国干部人事制度改革中相当成功的领域,是现行公务员制度中的一个亮点。但看到成绩的同时,公务员录用制度在实施中也暴露出一些问题:

1. 考录制度适用范围过窄

一方面是,考试录用的职位级别范围过窄。我国现行的《国家公务员法》明确规定“录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员,采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法”,也就是说考录的适用范围只限于担任主任科员以下非领导职务的公务员,而担任领导职务或副处级以上非领导职务的可以采用调任或交流的办法,不必通过考试。为吸引人才,近年来有些地方对高学历、高职称人员还采取不考试或简化考试程序的办法为机关选拔人才,但是这种做法有不少副作用,既不符合“凡进必考”的制度规定,也为不正之风提供了合法渠道,个别地方甚至违反规定,使一些素质低劣的人混入党政机关。

虽然近年绍兴市等部分地区推行公开招录副处级以上职位的国家公务员试点,但是从整体情况来看,考试录用范围过窄的状况没有根本的改观。

另一方面表现为报考者的来源受地域限制,更多的人才无法进入甄选的视野。在我国,由于人才流动受户籍制度、身份、人才单位等客观因素的影响,使“公开、公平、竞争、择优”的考录原则受到一定的制约,僵化的户籍制度已经成为考录制度实施的主要障碍(尽管一些省份已经取消城乡分类,统一居民身份)。现有的户籍制把城市间、城乡间的联系人为地分割开来,对我国公务员考录制度的全面推行造成了巨大的阻碍:在考录的资格上,农村户口不能报考县级以上政府机关的职位,中小城市考生不能报考大城市政府职位。这种报考资格地域上的限制,使人才只能按户口制“自生自灭”,从而滋长了公务员队伍的本地

化、关系裙带化等问题,缺乏应有的竞争力和活力,严重影响公务员制度的普及。

2. 考录制度科学性的缺失

公务员的笔试主要分为公共科目与专业科目两种,公共科目主要测试公务员通用的基础知识、基本技能、运用知识解决实际问题的能力以及从事行政工作的潜在素质,而集中体现于行政职业能力倾向测验与申论等科目;专业科目主要测试拟入职位需要的专业知识、专业法规、专业技能及运用专业知识解决实际问题的能力,其具体考试科目与内容根据拟入职位要求确定。笔试科学性不够,题目内容过于冗杂,题目过偏过难,试卷结构重记忆、轻应用。《行政职业能力测验》在高水平特别是测试创新潜能方面开发不够,历年考题出现不同比例的重复,影响了客观性测试的“三度”(信度、效度、区分度)。目前《申论》所提供的材料几乎都是社会热点问题或焦点问题,这样很容易事先被猜测命中。另外对考生造成实质的不公平,也影响考试结果的公平、公正。

在面试方面,目前主要测试应试者的综合分析能力,语言表达能力,应变能力,计划、组织、协调能力,人际交往能力,对应测者的价值取向和职业道德素质等方面重视不够,对心理素质中人格等方面测评相对较少,测评试题的命题空间小,内容缺乏针对性,而且八股文式的面试往往阻碍考官与考生之间的沟通,考生答题模式化,不能充分表现自身的特点和优势,考官难以考察出应试者的真实水平。同时,面试操作的规范性也有待进一步提高,且面试官评分的标准通常都是根据自己的主观喜好和印象,缺乏客观的测量工具和方法,测评结果很容易出现偏差,也容易导致腐败的产生。

3. 公务员考试成本昂贵

我国在运行中公务员考试录用制度,首先注重的是其政治功能的发挥,如选拔人才,维护政府队伍稳定,体现社会公平等。但这项工作对操作的经费与资源利用也没有严格的效益观念。随着公务员考试录用制度中“公开、平等”的合理性为大多数人认可,全国各级、各地机关考试录用公务员越来越受到公众青睐,每次考试都会掀起高潮。但现

行公务员考录制度没有实行全国统一的考试招考,本级机关公务员各自报名、各自出题、各自开考,既造成了人力物力的消耗浪费,又给应考学生带来了沉重的经济负担,而录用主管部门为了体现公开、平等,在最广泛的范围内选择优秀人才,在录用工作进行过程中,招考公告、考试成绩和录用都是通过网络、报纸、电视台、电台或广播公开的。现在有的地方还设立“咨询中心”或“热线”电话号码,供全国各地报考者使用,询问有关公务员报考、考试的事宜。对笔试、面试题目的印制,也要组织大量的专家队伍,造成了公共资源的浪费。另一方面,各级、各地组织自己的招考,考试成绩,中央与省互相不承认,省与省互相不承认,于是不得不重复报考。不管是中央还是省,每人的“报名费”、“考试费”在100~200元左右,考生为了增加录取机会,通常会报考两三级、两三个地区,光“报名费”、“考试费”就要五六百元。而且在报名考试过程中,往往要往返几次,花在交通和食宿上的费用就更多。因此,每年全国考生花在公务员考试上的费用数额巨大,据报道,2007年在我国录取一个国家公务员的经济成本平均达到2.6万元。

4. 监督和评估机制缺失

长期以来,由于法制观念的淡薄,人治问题的存在,使监督机制受到忽视,监督机关缺乏足够的权力,监督工作显得软弱无力,查案办案受到种种牵制,有时还要冒很大的个人风险,从而导致一些不良现象的滋生。权力一旦失去监督与约束,其发展就必然会走向腐败与堕落,这已经成为政治上公认的定律。政府的公共权力应该是为公众利益服务的,国家的干部应该做好人民的勤务员。然而,如果缺少监督机制,这种服务就难以实施,这种主仆关系就必然颠倒,权力就会异化,腐败就难以避免。^④

(三) 公务员考录制度问题的成因

公务员录用制度问题的存在原因是多方面的,既有文化层面、制度层面,也有操作方面的原因。

1. 制度缺陷的客观性

制度系统作为一个协调有序的整体,首先要求在确定的时空条件

下,各项政策之间以及政策的各种表现形式之间相互配合,相互制约,对外界共同作用产生合力。否则,就会破坏政策系统的正常结构,使政策系统发生功能紊乱,以至导致整个政策系统的崩溃和瓦解。良性制度系统的缺失,是造成公务员考试录用制度腐败现象产生的重要因素。

公务员考试录用制度,同其他社会制度一样,都是调节人与人之间关系的一种规则,它的制订过程是在利益矛盾冲突条件下的一种公共选择过程,而公务员考试制度的运行过程实际上就是对人力资源的配置过程。因此,公务员考试录用制度具有公共物品的性质。在我国,公务员考试录用制度是以法律的形式确定下来的,因此,公务员考试录用制度,作为公共物品的特征更为明显,它的制订与运行都会产生费用即交易费用。从经济学角度来看,任何制度的生命力在于社会收益的最大化,只有竞争才有效率,也因为竞争的存在,才使公务员报考人数多,选择余地大,机关能选到更加优秀的人才。但是,成本也必须控制在一定的范围内,不能无限制增加报考人数,然我国公务员考试录用制度在设计之初,仿佛就未将成本问题纳入考虑,因此造成了公务员考试的高成本运行,从而影响了公务员选拔的效率。考录制度作为一种公共制度其实是一种假设,由于社会情况的复杂性,完全理性的政策几乎是不存在的,再加上制度执行中的种种问题,制度执行的结果往往会与制度本身有出入,出现偏差的原因则存在于技术手段、客观环境、个人偏好、信息获取状况以及认知程度等方面的局限性。在我国,由于政策制定主体比较多,各政策制定主体本身又都是独立的利益主体,特别是现阶段我国正处在新旧体制的转轨时期,在政策制定方面的配套机制尚不健全,所以政策之间相互抵触、彼此冲突的情况时有发生,我们总是可以看到有不少改革政策因其相互间的不协调而造成其效果部分抵消的情况。从制度分析的角度来看也是如此,对于制度实施过程来说,各种制度安排之间相互关联、彼此牵制,它们之间的摩擦和冲突必然会增加制度运行成本,只有它们之间协调一致,才能有效地降低制度运行成本,保证整个制度结构的运行效率。

2. 就业形势严峻的社会性

一是高校毕业生就业人数剧增。近几年随着高校扩招,毕业生人数逐年攀升。2001年,全国高校毕业生人数为115万,到2005年达到338万,2007年达473万人,2009年将突破600万。“十一五”时期全国将有2500万以上的普通高校高校毕业生需要就业。高校毕业生呈现为总量大、增幅高等突出特点。

二是整个社会就业形势比较严峻。从总体上看,我国已进入劳动年龄人口增长高峰期,今后几年全国城镇年新增劳动力1000万人,另外还有1400万下岗失业人员,每年需要安排就业人员达2400万人,而社会新增就业岗位约900万,每年劳动力供大于求的缺口在1300万~1400万人左右。

三是就业结构性矛盾突出。首先反映在区域分布,东部发达地区和城市地区而面临着更大的就业压力。其次,反映在高等教育人才培养结构还不能完全适应经济社会发展的需要,高校办学与社会需求严重脱节,计划性招生、市场化就业之间的矛盾突出。

3.“官本位”作祟的历史性

中国社会仍以官为本位,为官者仍是社会的轴心,形成官民倒置现象,官利一体化的观念仍然存在,升官发财,有权就有一切,继续统治着一些人的思想,牵引着他们的行为,吸引着他们的追求。“朝中无人不做官”的传统社会观念、“官本位”的政治文化观念,以及封建历史上长期存在的官场竞争不规则性等,都构成人们参加公务员考试的心理障碍,都影响着公务员考录制度的推进与改革。

中国传统文化底蕴下培育出的浓厚的“人情”网络,在现今社会仍然根植很深,“人情”网络对竞争的渗透,必然会有损公务员考录制度的公平原则。人情关系对公务员考录制度的威胁表现在以下两个方面:一是考官的主观好恶影响公务员面试考试的公正性。个人对事物都有一定的评判标准,这种标准使人们对客观事物的理解千差万别,带有浓厚主观色彩的标准被用于人身上时,其内含的主观情感因素会愈加突出。这种主观好恶的定势在群体定夺(决策)中会受到一定的限制。当前中国行政领域具有明显的官僚制色彩,等级森严,一旦领导者有了较

为明显的意思表示后,其他人往往趋向于附和。这样一来,考官和领导们的主观好恶变成了凌驾于竞争原则之上的超竞争准则,考生往往会投其所好,进行贿赂,以便占取优势地位。二是亲朋网络的存在影响公务员考录制度的实施。公务员考务人员的人际关系网络都或多或少地影响着考务人员的行为,考务工作者对考生中亲朋好友的倾向性态度,容易使考生并非处于同一起跑线上,影响公务员考录的公平与公正。^⑤

4. 考试录用工作人员能力素质的主观性

目前我国公民的整体文化素质都在不断提高,但总体表现为参差不齐,考试录用的工作人员由于能力素质原因,他们对公务员考试录用制度的认识、理解和研究不够,对公务员考录过程的监督意识不够强,影响公务员考录制度实施的有效性。

三、浙江省绍兴市公务员考试录用制度实证分析

浙江省绍兴市的公务员考试坚持了我国公务员考试录用的基本原则,在录用标准、录用程序、录用方法、组织领导等方面与中央及其他地方考试录用上做法基本一致,具有一定的代表性,同时也有自己的特色。

(一)绍兴市公务员考试录用的特点

一是起步早。早在1987年我国提出建立国家公务员考试录用制度以后,绍兴市一部分机关工作人员正常退休,机关急需补充工作人员,特别是随着经济建设的发展,银行、工商、财税急需大批工作人员,于是,人事部门就从应届高中毕业生中,经过报名考试录用为机关补充工作人员。1988年经过报名和笔试,在市直机关录用机关工作人员125名,同时又将76名放置于当年建立起来的“干部人才库”。到1990年的“探索期”,绍兴市的计划委员会、公安局、民政局等22个市直机关部门招收机关补充工作人员56名,这一年还有1名是从农村的农民省份被录用为机关工作人员的。

二是考试规模逐年增大,报考人数逐年增多。绍兴市2004年只有4215人报考,2008年则达到14162名,5年报考人数增加了近3倍。

三是竞争越来越激烈。录取比例2004年为1:21,2008年为1:40。

绍兴市人事局 2007 年就“公务员报考热”这一现象展开网络在线调查,结果显示,66.7%的调查对象认为造成现在“公务员报考热”的主要原因是公务员职业本身所具有的强大吸引力。绍兴市人事局此次设计的调查题目为:“您认为出现公务员报考热的主要原因是什么?”调查开展两个月来,有 5678 人参与投票。调查对象中认为“公务员职业很具吸引力”的人数远远超出选择其他选项的人数,占到了 66.74%。其次,把考公务员看成“就业渠道之一”的人数占到了 28.26%;为“公开平等竞争”和“积累考试经验”的人相对较少,分别占 3.72%和 1.28%。通过调查走访多名报名参加今年公务员考试的社会在职人员和应届毕业生,他们绝大多数人的想法与网络调查显示的结果不谋而合。一名供职于绍兴县某小型企业的张先生表示:“企业竞争的加剧势必加快专业人才优胜劣汰的速度。相比之下,公务员职业就会稳定得多。”而一些即将毕业的大四学生则将此看成就业的主要渠道之一:“找工作太难了,考研和考公务员这两条路都要试一试。”

对于网络调查的最终结果表明:公务员职业之所以具有较强的吸引力,主要是因为公务员直接运用社会公共权力和资源提供社会公共服务,一般具有较好的职业声望和社会地位,对具有公共服务热情的人有着特殊的吸引力。同时,公务员职业很稳定,职业风险相对较小,其职业发展、工资福利、退休养老等通常都有着较为完备的保障体系。随着经济和社会各项事业的快速发展,公众参与社会公共事务的热情会不断提高,而公务员职位却不能同步增加,这是造成公务员招录比例偏高的主要原因。

四是社会关注程度越来越高,社会反响越来越激烈。公务员招考涉及到广大考生的切身利益,牵动着千家万户的心,已经成为党和政府密切与人民群众联系的一个重要纽带,受到新闻媒体的热切关注。

五是考试的内容、对象、范围及跨度经过 10 多年实践和探索,已经产生了很大的变化。例如,自 2004 年起,绍兴市直事业单位新增工作人员开始面向社会进行公开招考。当年报考人数为 210 人,2005 年为 983 人,2007 年达 1074 人,实际办理录用 51 人。