

公务员录用考试

管理实践与理论研究

王世潮 韩飞麟 编著



中国人事出版社

公务员录用考试

管理实践与理论研究

王世潮 韩飞麟 编著



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员录用考试:管理实践与理论研究/王世潮,韩飞麟编著. —北京:中国人事出版社, 2014

ISBN 978-7-5129-0806-2

I. ①公… II. ①王…②韩… III. ①公务员-招聘-考试-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 202131 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 23 印张 390 千字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

序

加快人才发展，是我国在激烈的国际竞争中赢得主动的重大战略选择，是加快转变经济发展方式的重要支撑。党的十八大报告对深入实施人才强国战略、深化干部人事制度改革、加强执政骨干队伍建设提出了明确要求。

毋庸置疑，人才的发现、培养、配置和成长，离不开科学的人才评价机制和手段。在各种人才评价机制和手段中，考试评价具有范围广、效率高、针对性强、结果直观可比、易于实施和监督等特点和优势。在人事人才工作中发展和规范考试评价工作，具有深厚的文化优势和现实需求基础，也是深入实施人才强国战略的必然选择。

中国是考试的故乡。现代的各类国内外考试，大多起源于中国古代的科举制度。科举制度本身在千余年历史中的浮与沉，与其形式公正的制度优势和科学性不足的内在缺陷密不可分。公务员录用考试经过多年的探索和努力，覆盖全国的工作体系基本建立，规范、严谨的管理制度基本确立，公平公正、竞争择优的制度和社会环境已经形成，科举制度中的优秀成分得到了有效传承，这也是目前考录制度能够被社会广泛认可的最主要原因。随着心理学、管理学、统计测量学等现代学科的发展，公务员录用考试不断加大现代人才测评技术的应用力度，在以“知识体系”为基础的传统评价模式之上，开创性地建立了以“能力素质体系”为主的评价模式，基本解决了科举考试科学性不足的致命缺陷，基本解决了传统应试考试与工作胜任力没有直接挂钩的问题，为提高公务员队伍素质、加强执政骨干队伍建设、促进社会公平正义做出了重要贡献。

当然，由于公务员录用考试工作起步时间不长，各项工作的制度化、科学化水平还有待提高。现阶段，很多深层次的社会矛盾和问题集中显现，使得考试安全等问题更加敏感和突出。公务员录用考试广受社会关注，政治敏感度高，录用考试管理工作的好坏直接影响广大应试人员的切身利益，影响社会的公平公正，影响党和政府的形象。在当前推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变的大背景下，更加需要各有关部门和广

大录用考试工作者始终坚持依法考录、公平考录、科学考录的方向，不断完善各项考录制度和分级分类的选拔录用模式；始终围绕安全考试、公平考试、科学考试的目标，不断提高命题、考务、阅卷等各项业务管理水平，确保公务员录用考试的健康发展。

王世潮和韩飞麟两位同志都是人力资源社会保障部人事考试中心的业务骨干，长期从事中央机关公务员录用考试管理工作，干有所专，学有所思，在繁忙的工作之余，潜心积累，是难能可贵的。《公务员录用考试管理实践与理论研究》依托大量权威的工作资料、研究数据和严谨的理论分析，突出操作性和理论性，认真总结了近年来公务员录用考试工作的实践经验和研究成果，从专业角度阐释了公务员录用考试的流程管理和基本规范，为强化和规范公务员录用考试业务管理工作提供了思路、方向和实现途径，专此立论在公务员录用考试领域是迄今仅见的。这本书的出版，对公务员录用考试管理人员提高工作水平、考试研究人员深入探讨和研究公务员录用考试中的理论与实践问题、社会各个领域关心公务员录用考试工作的人员了解考试情况，都将是有裨益的，特别是对进一步提高公务员录用考试的科学化、规范化水平，将有实际的助益。

范勇 盛桂英

2014年8月

前言

我们是普通的考试管理工作。但一直以来，也想在完成日常工作任务之余，再做些有意义的事情，为后来者提供一点帮助或指点，就好像前辈们毫无保留地带着我们走上了公务员录用考试管理的探索之路，让我们在经历充满挑战和困惑的过程中，找到了实现人生价值的方向。这就是我们编写这本书的初衷。

我们始终认为，考试是一项真正具有中国特色的事业。在我国发展考试事业具有两大天然的优势：文化优势和需求优势。社会的发展，国家间的竞争，归根到底是文化的竞争。千余年来，考试文化已经积淀成为一种根深蒂固的民族特质，深入到人们的潜意识中，中国考试的历史文化底蕴是其他国家无法企及的。其次，中国的国情是地域广、人口多，人力资源开发和利用的需求巨大，容易形成考试评价的规模效益。因此，在我国发展考试事业具备引领世界的历史基础和现实基础。尤其是以公务员录用考试为代表的选拔性能力考试，从设计理念上基本解决了科举制度科学性不足的缺陷，基本解决了传统考试与工作胜任力没有直接挂钩的问题，是历史上最有价值的考试选才模式。虽然此类考试起步不久，许多理论、技术、制度和管理难题还有待解决，其深层次的作用和意义还无法充分显现出来，但通过全社会各有关方面的共同努力，必将为深入实施人才强国战略做出更大的贡献。在推动选拔性能力考试发展的历史进程中，我们希望能作出一点个人的微薄努力，这也是我们编写此书的目的之一。

不可否认，这是一本尚未达到我们预期编写目标的书。一开始编写此书，希望能从历史、政治、文化、技术等角度，对公务员录用考试管理进行全面的阐述。但随着编写工作的深入，越来越发现公务员录用考试管理是一项宏大、复杂、探索性很强的工作，涉及行政管理体制改革、考试制度完善、人才测评技术发展等诸多领域的深层次问题，超出我们的预期和想象，也不是我们个人所能写清楚的。最终，我们只能就熟悉的领域做一些经验堆积和研究思考方面的梳理。

编写过程中，我们努力让这本书成为特定工作群体的实用书籍，并尽可能以工作语言（而非学术语言）来叙述。本书的结构是围绕考试业务的基本工作流程而展开，突出安全考试、公平考试、科学考试等方面的管理实务和研究探讨。由于考试管理的安全保密需要，此书内容尽可能避开有关文件规定要求长期保密的内容，比如具体的命题思路、完整的试题试卷、详细的赋分结果等。对于广大应试人员的备考而言，这本书的参考价值并不大；但对广大社会公众了解、监督公务员录用考试管理工作而言，将大有裨益；对于正在从事公务员录用考试业务管理工作的新人而言，或许这是一本比较实用的工作参考手册。

也是因为考试管理的安全保密需要，对于很多给予大力支持和领导的领导、同事和专家，无法一一明示，只能在这里一并致谢！

如果说这本书反映了一些工作成果，那么这些成果并不是一个人或几个人的努力所致，而是广大人事考试工作者、考录工作者和各有关方面的专家长期不懈努力的劳动结晶。

王世潮 韩飞麟

2014年8月于北京

目 录

第一章 概论	/1
1.1 公务员录用考试管理的概念	/1
1.2 公务员录用基本测评体系	/2
1.3 公务员录用考试的性质与特点	/5
1.4 研究与探讨	/9
1.4.1 公务员录用考试的制度背景分析	/9
1.4.2 公务员人才选用测评研究的理论框架	/13
1.4.3 考试安全	/20
1.4.4 公务员录用考试组织实施的现状和发展方向	/28
1.4.5 简析公开、平等、竞争、择优的录用原则	/31
第二章 考试设计	/33
2.1 公务员录用考试设计的基本原理和现实逻辑	/33
2.1.1 大规模人才选拔活动的原理和应用特点	/33
2.1.2 公务员录用考试设计优化的基本方向	/35
2.2 考试内容的设计	/36
2.2.1 如何合理体现公务员职业特点	/36
2.2.2 如何切合考生群体和职位层级的特点	/38
2.2.3 如何遵循考试测量科学性的基本要求	/40
2.3 考试方式选择	/43
2.4 命题与考务的设计	/44
2.4.1 命题设计	/44
2.4.2 考务设计	/46
2.4.3 命题、考务、阅卷之间的衔接	/47
2.4.4 科学性与公平性的平衡	/48
2.5 研究与探讨	/50
2.5.1 公务员录用考试选拔模式分析	/50



2.5.2	关于推进公务员录用分级分类考试的思考与分析	/55
2.5.3	关于公务员管理层级胜任需求的相关研究	/60
2.5.4	简析公务员录用考试管理的质量标准	/82
2.5.5	公务员录用考试笔试试卷结构设计的基本规范分析	/88
2.5.6	简析命题与评分(阅卷)的对应规则	/93
2.5.7	一些临时性替代职位分析的权宜做法	/96
2.5.8	常见人才测评技术在公务员录用考试中的可应用性分析	/101
2.5.9	关于公务员录用考试科学化发展途径的分析	/111
第三章 命题管理		/115
3.1	命题工作应遵循的基本规则	/115
3.2	命题管理工作的基本流程	/116
3.3	命题过程的风险管理	/122
3.3.1	命题工作的安全风险及防控措施	/122
3.3.2	命题工作的技术风险及防控措施	/124
3.4	命题质量管理	/125
3.4.1	笔试命题	/126
3.4.2	面试命题	/132
3.4.3	试题质量统计分析的基本内容及方法	/139
3.5	研究与探讨	/154
3.5.1	关于推进公务员录用考试命题工作发展的思考	/154
3.5.2	公务员录用考试题库建设的工作框架	/159
3.5.3	笔试命题和面试命题的差异分析	/163
3.5.4	当前结构化面试命题工作要点分析	/164
3.5.5	一些需要进一步论证的措施和观点	/170
第四章 考务管理		/178
4.1	公共科目笔试考务管理的基本内容	/178
4.1.1	考务管理内容分类	/178
4.1.2	考务工作的主要安全风险及防控措施	/180
4.1.3	考务总协调部门的基本工作内容	/181
4.1.4	考务实施程序和操作要求	/185

4.2 面试考务管理的基本内容	/196
4.2.1 招录部门面试考务工作的流程和主要内容	/196
4.2.2 面试材料管理	/206
4.3 突发事件应急处置的基本内容	/208
4.4 研究与探讨	/209
4.4.1 公共科目笔试考务工作的特点分析	/209
4.4.2 纸笔考试实施（监考）的基本步骤和操作要求	/211
4.4.3 当前主要高科技考试作弊手段介绍	/214
4.4.4 面试考务组织的基本规范分析	/218
第五章 阅卷（评分）管理	/221
5.1 笔试阅卷	/221
5.1.1 卷库管理	/221
5.1.2 客观题阅卷	/222
5.1.3 主观题阅卷	/228
5.1.4 前期准备工作	/233
5.2 面试评分	/235
5.2.1 面试评分的基本程序和要求	/236
5.2.2 面试考官评分履职的基本要求	/238
5.2.3 专业化面试考官队伍建设	/246
5.3 研究与探讨	/249
5.3.1 主观题评分误差分析的基本理论和方法	/249
5.3.2 基于答题要点的主观题网络评分误差分析	/255
5.3.3 基于能力维度（或测评要素）的评分一致性分析	/268
5.3.4 合理形成行测分数合成方案的分析与建议	/279
5.3.5 不同设计形式的面试评分表对评分结果的可能影响分析	/285
第六章 违纪违规行为处理	/288
6.1 违纪违规行为处理的基本内容	/288
6.1.1 主要的违纪违规行为及处理规定	/288
6.1.2 疑难违纪违规行为信息的记录与处理	/291
6.2 违纪违规行为的认定与处理	/292



6.2.1	认定与处理的基本原则	/293
6.2.2	事后认定与处理的一般程序	/294
6.2.3	告知书的制作与送达	/295
6.2.4	陈述和申辩	/295
6.2.5	违纪违规行为信息全国联网	/296
6.3	研究与探讨	/296
6.3.1	行政职业能力测验雷同试卷甄别与认定	/296
6.3.2	视频监控证据采集使用的必要性和可行性分析	/300
附录 1	公务员录用规定 (试行)	/306
附录 2	国家公务员通用能力标准框架 (试行)	/312
附录 3	公务员考试录用笔试考务组织办法 (试行)	/314
附录 4	公务员录用考试违纪违规行为处理办法 (试行)	/337
附录 5	中央机关公务员录用考试考务工作突发事件应急预案	/340
	参考文献	/357

第一章 概论

公务员录用考试从1994年正式实施以来,为各级党政机关选拔了一大批优秀人才,有力促进了干部人事制度改革,成为推进中国特色公务员制度的一面旗帜,在全国各类考试中具有重大影响。但随着考试规模不断扩大,竞争日益激烈,考试环境日益复杂,考试需求日益多样化,对安全考试、公平考试、科学考试、规范考试的要求也越来越高。

1.1 公务员录用考试管理的概念

根据《公务员法》和《公务员录用规定(试行)》,录用一名担任主任科员以下非领导职务的公务员要经过资格审查、公共科目笔试、专业科目笔试(根据需要而设)、面试、体检、考察、试用期考核等环节的考查。这一公务员录用的基本工作流程以及为之形成的政策、法规和组织管理模式等就是考试录用体系(或称考试录用制度)。其中,可将公共科目笔试、专业科目笔试和面试统称为公务员录用考试。公务员录用考试管理就是根据既定的考试选才目的,运用适当的程序、方法、手段,并遵循相应的行为规范,合理调配人、财、物、信息等公共资源,对考试活动运行进行有效控制,确保公务员录用考试顺利实施的一种社会活动过程。

公务员录用考试管理范畴从宏观层面可分为三大块:一是考试活动的行政管理。此类考试管理在一定意义上可看作考试活动管理的管理,是保证各项考试管理活动始终与公务员管理工作大局协调一致的管理。比如,公务员管理部门对考试政策法规、考试标准、考试内容、考试需求、结果(成绩)使用等方面的管理,以及对考试组织机构、考试队伍的管理等。在本书中,将行使公务员录用考试活动行政管理职能的部门统称为“考录主管部门”。二是考试组织机构内部的行政管理,保证公务员录用考试管理活动正常运行。比如,考试计划、考试队伍、考试资财、考试设施、考试文档、考试规章制度等方面的管理。三是考试业务管理,即公务员录用考试流程诸环节具体考试事务的管理。比如,考试命题、考试实施、阅卷(评分)及相关的考试信息资源、考试科研、考试刊物、考试文化交流等管理。考试业务管理是对具体考试活动运行过程的管理,也是考试录用制度的本质要求在考试各业务环节实



施过程中的具体体现，其基本职能是保证考录制度在各考试环节切实得到贯彻落实。在本书中，将行使考试组织机构内部行政管理和考试业务管理职能的机构或部门统称为“考试管理部门”。

本书所介绍的主要内容是围绕命题、考务、阅卷（评分）及相应的安全保障、科研等考试业务管理而展开，并且主要是从现行公务员录用考试的视角进行阐述。本书所形成的观点、结论或判断性描述等，仅代表编著者对公务员录用考试工作的认知，不代表任何部门或组织。

1.2 公务员录用基本测评体系

公务员录用基本测评体系是指公务员录用过程中的基本测评内容、测评方式及组织实施模式的有机组合，是衡量公务员考录制度是否科学合理的基石（见图 1—1）。

从大的方面来看，录用公务员的胜任标准是“德才兼备”，这就决定了公务员录用的基本测评内容也包括“德”和“才”两大方面。简单来说，“德”包括政治素质和道德素质；“才”包括知识和能力水平，作为品德、知识和能力共同基础的是人的心理素质和体能状况。此外，还需要根据国民素质状况、国情、国策要求，确定公务员录用的其他指标以及报考人员的基本资格条件。

公务员考录主管部门、考试管理部门和招录部门（用人部门）对报考公务员的竞争者（报考人员、考生、应试人员、候选人）胜任力的测评依次包括七个环节：报考资格审查、公共科目笔试、专业科目考试、面试、体检、考察、试用期管理。这些环节既是构成考录体系基本管理内容的七项主要工作，同时也是公务员录用选拔的七种基本测评方式。对于测评方式和测评内容之间对应关系的设计，总的考虑是：

1. 资格审查和体检环节

主要测评显而易见的素质指标，如体能、资格条件、知识水平等，这些可以通过常规的医疗检查、查验报考者拥有的各种资格证件或学历学位证书等，进行较为准确的分析评价。评价的重点是判断报考者是否具备了最基本的要求或水平。依托高等教育、资格认定、医疗卫生等现有的公共资源就能实现测评目的，测评手段的开发和利用并不需要深入的技术研究，更不需要另搞一套测评体系进行施测。

公务员基本素质体系

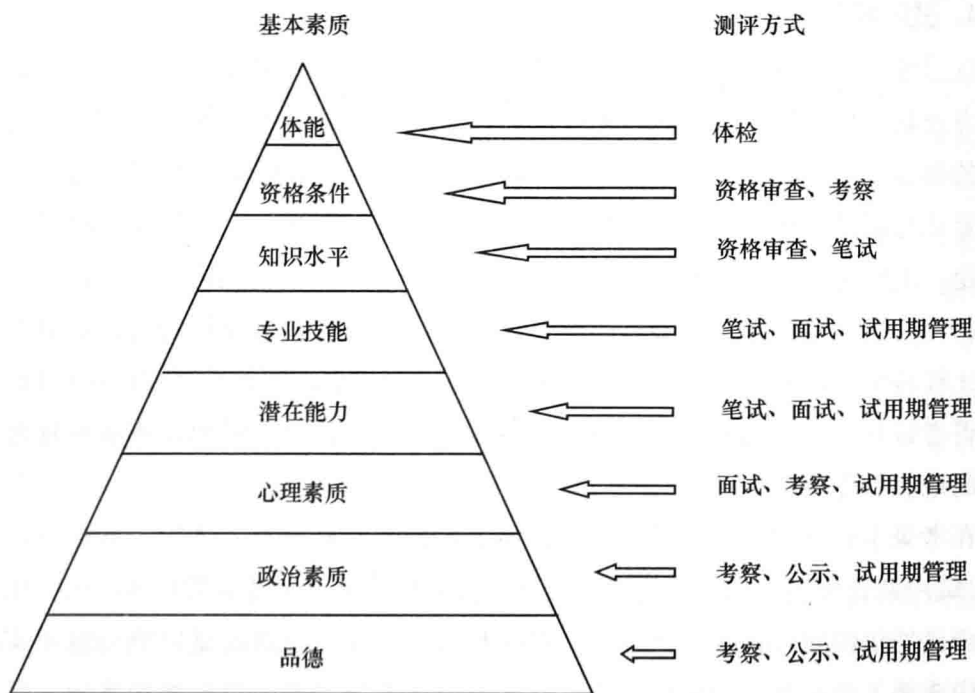
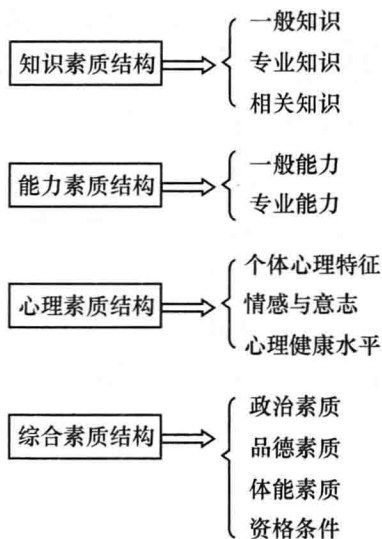


图 1—1 公务员录用基本测评体系

2. 考试环节（笔试和面试）

主要测评考生的基本能力素质水平，包括潜在能力（也称一般能力，如基本的



智力水平、思维方式和特点等)和现实能力(如具体问题的分析解决能力、具体工作情景中的组织协调能力、专业技能等)。在面试测评中,还会涉及一些在具体工作环境中能否正常发挥能力水平的心理素质或特征(如行为风格、自我认知水平、工作动机等)。考试环节的评价总体上以定量判断为主。评价的重点是有效区分考生之间的能力素质水平,实现择优录用的目的。测评的手段、内容、组织方式等需要进行深入的研究和设计,否则难以达到科学评价的预期。

3. 考察和公示环节

主要测评难以直接测量的心理素质、政治素质、品德等。评价的重点是甄别拟录用人员是否存在不宜录用或违反录用政策的问题。目前的测评方式以定性判断为主,具体的测评手段主要包括访谈、调阅拟录用人员成长经历的背景资料、社会公众监督等。如何丰富履历分析、心理测试等定量分析和定性判断相结合的考察手段,可能是今后需要深入研究的课题。

4. 试用期管理环节

这是进一步全面检验新录用人员各项基本能力素质的测评环节。评价重点是进一步考查新录用人员与职位的匹配度,并对笔试、面试、考察等环节定量与定性相结合的测量结果、测评效度进行有效性检验。该环节目前以定性判断为主,测评手段主要是与新录用人员进行较长时间的深入接触和工作互动。如何合理利用各种业绩评定、工作考核等技术手段,可能是今后加强试用期管理工作的一个方向。

相比较考录测评体系中的其他环节,考试环节具有定量分析的功能,测评手段相对比较科学、简便,易于大规模有序组织和监督控制,测评结果使用也比较方便。这使得考试环节,尤其是公共科目笔试和面试,在公务员录用测评体系中具有至关重要的地位和作用。

在考录主管部门综合管理和监督指导下,报考资格审查、体检、考察(包括公示)、试用期管理由各招录部门组织实施,公共科目笔试由考试管理部门统一组织实施。面试的组织实施存在多种方式。省级及以下公务员录用面试以统一组织实施为主;中央机关公务员录用面试,政策规定上鼓励各招录部门自行组织实施,但在实际工作中试题命制目前仍以统一组织实施为主,考务则以各招录部门组织实施为主。专业科目考试目前由各招录部门根据需要进行设置,也以各招录部门组织实施为主,但对规模较大或通用性较强的专业科目考试,已越来越呈现出由考试管理部门统一组织实施的趋势。

1.3 公务员录用考试的性质与特点

受当前管理体制机制复杂性、人才测评技术水平、考试管理队伍水平、考试组织实施模式、考试规模、考试文化和社会环境等诸多因素的影响与制约,现阶段公务员录用考试的主要评价目标并不是对竞争者的个性特点、价值取向等深层次胜任力特征的测查,而是坚持紧密结合公务员岗位在能力素质方面的任职需求,按照“为用而考、突出一般岗位能力”的原则,重点测查、比较竞争者运用知识、经验、思维特点及行为规则来解决问题的能力素质。根据《中华人民共和国公务员法》第二十八条的规定,“公务员录用考试采取笔试和面试的方式进行,考试内容根据公务员应当具备的基本能力和不同职位类别分别设置”,可以看出公务员录用考试是一种指向未来,以测查胜任力、实际本领和发展潜力为主,并对竞争者进行择优的考试。因此,公务员录用考试属于一种选拔性能力考试。

公务员录用考试的性质决定其测评内容、测评方式、评价标准及相应的工作规范等,均与传统意义上以测查专门知识为主的考试(如教育类考试、专业技术人员资格考试等)有着本质上的不同。公务员录用考试旨在强调“要干什么而考什么”,而不是“学了什么而考什么”;测评体系设计主要依托于公务员任职的能力素质要求,而不是学科上的知识体系;其评价结果主要反映的应该是报考人员长期生活、学习、工作而累积形成的、稳定的能力素质特征和水平,而不是临时突击、复习备考形成的、易变的知识堆积、方法套用或应试技能。

公务员录用考试与其他全国性考试、公务员选用类考试相比,既有许多共同之处,也有其他考试所没有的特点。

★与高考比较

共同之处:考试规模较大,考生分布范围广;在一定意义上都是一项以常模参照为主的选拔性考试;秉承公开、平等、竞争、择优的原则,希望能够借助“考试”这一制度性选才平台,全面考查竞争者的才能、潜力和素质。现阶段,这两类考试均面临着一些问题和矛盾,考试模式仍处于不断探索完善的改革发展之中。

不同之处:

1. 选拔的目的不同

高考选拔的是可造之材,而且是不同学校选拔不同方面的可造之材,他们将来



可能去做科学家、律师、企业家等，用一张试卷难以承载如此庞大的选拔功能；公务员录用考试选拔的是可用之才，这些人要能够适应公务员岗位的需要，而公务员的能力素质要求有一定的普适性，因此，统一组织的考试有可能对这方面的能力素质进行有针对性的测查。

2. 考试的内容不同

高考以知识考试为主，学什么考什么，主要考查的是综合运用中学课程知识的能力，有指定的教材；公务员录用考试以工作胜任能力测评为主，基本思路是根据岗位需求，坚持“为用而考”，即干什么考什么，从这个基本思路出发，考试的设计侧重于考查人的基本素质、适应能力和潜在的工作能力。

3. 考试环节不同

高考选拔以笔试为主，而公务员录用考试包括公共科目笔试、专业科目笔试和面试（包括心理测验等）。并且，录用考试与资格审查、体检、考核、试用期管理等其他录用测评环节相辅相成，缺一不可，共同构成完整的公务员胜任特征测评体系，不宜简单地把考试单独剥离出来而谈“应该考什么、怎么考”的问题。

4. 面向的人群不同

高考主要还是面向高中应届毕业生，由于中学的毕业时间和教学内容基本一致，因此可以实行统考；公务员录用考试主要面向高校应届毕业生、大专以上社会人员。目前，公务员录用考试中，省级以上公务员主要面向具有基层工作经历和经验的人员招考；市、县、乡级公务员主要面向应届毕业生招考。

5. 考试规模和录取比例不同

高考有近千万名考生，录取率比较高，能被录取的考生占大多数，竞争性主要体现在上一个什么样学校的层面；公务员录用考试则是淘汰大多数，基本都达到几十人中只录用一人的程度，因而，相对来说竞争更为激烈，竞争性直接体现在录用不录用上。

★与专业技术人员资格考试比较

公务员录用考试与专业技术人员资格考试相比较，同属于人事人才领域的考试。目前，这两项考试中承担考试组织实施任务的部门、笔试组织实施的方式、考试安全体系建设的内容基本相同，工作考核均以安全考试、公平考试、科学考试为目标。两者的区别主要表现在：

1. 考试的服务对象不同

专业技术人员资格考试是为各类专业技术人才队伍建设服务，而公务员录用考