

ZHONGGUO GONGWUYUAN KAOLU ZHIDU GAIGE YANJIU

中国公务员考录 制度改革研究

关 键 陈永章 著



東北大學出版社
Northeastern University Press

本书出版得到国家社科基金项目“我国公务员考试录用制度改革研究”资助
(项目编号 06BZZ023)

本书出版得到华侨大学政治学学科重点建设项目经费资助

中国公务员考录制度改革研究

关 键 陈永章 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 关 键 陈永章 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公务员考录制度改革研究 / 关键, 陈永章著. —沈阳: 东北大学出版社, 2014

ISBN 978-7-5517-0791-6

I. ①中… II. ①关… ②陈… III. ①公务员—招聘—考试—体制改革—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 205971 号



出版者 东北大学出版社
地址: 沈阳市浑南区浑南西路3号巷11号

邮编: 110004

电话: 024-83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真: 024-83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph @ neupress. com

http: // www. neupress. com

印刷者: 三河市天润建兴印务有限公司

发行者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 14.5

字 数: 222 千字

出版时间: 2014 年10月第 1 版

印刷时间: 2014 年10月第 1 次印刷

组稿编辑: 刘振军

责任编辑: 刘珏元

责任校对: 文 辰

封面设计: 刘江旸

责任出版: 唐敏智

ISBN 978-7-5517-0791-6

定 价: 42.00 元

序 言

近年来国内的公务员录用考试已然成为社会各界广泛关注的社会问题，而这一关系国家和社会利益的制度却存在诸多不能令人满意之处。如何提升公务员考录工作的信度与效度，成为学界关注的研究课题。

我与本书作者关键老师相识之时，他在鞍山行政学院任教。2002年他应聘到华侨大学之后，我们继续保持交往。他每一次回到东北，都与我见面进行交谈。2006年，以他为课题主持人申报的国家社科基金课题《我国公务员考试录用制度改革》获得立项批准之后，来到东北大学做为期一年的访问学者。在课题结项之后，关键老师继续关注研究这一课题，经过数年思考探索和整理补充，形成本书稿。

本书对我国公务员考试录用制度现状进行了客观评析，提出公务员选拔考试应推行分级的考试制度，即不同层级的公务员考试应具有相应的学历、学位、资历的要求；提出推行分类的公务员录用考试制度，即在公务员选拔考试中，依照职位的具体工作要求确定考试科目，体现不同职位对工作技能的不同需求；作者同时指出，完善我国公务员录用制度，应当构建规范的公务员资格考试制度，完善公务员聘任制度，改革结构化面试制度，强化公务员录用的全方位监控，最终实现公务员录用制度的科学化、法治化。这些理论观点以及相关政策建议，对于完善我国公务员录用制度具有理论创新意义，也具有实际应用价值。

在书稿即将出版之际，关键老师请我为本书作序，我欣然接受。书写以上文字，作为书序。

姜成武

2014年7月

目 录

第一章 我国现行公务员考录制度评析	1
第一节 我国公务员考录历史回溯	1
一、考录制度的探索阶段	1
二、考录制度的推行阶段	1
三、考录制度的规范化阶段	2
第二节 我国公务员考录现状分析	3
一、笔试科研滞后	3
二、面试考官培养与面试试题研发滞后	4
三、考录周期长并且成本高	4
四、未能实现公平与择优并举	5
第三节 我国公务员考录制度前景展望	5
一、解决科研滞后问题	5
二、建立专职与兼职结合的面试考官队伍	6
三、解决考录周期长与成本高的问题	6
四、实现公务员录用的基本准则	6
五、更加突出公正与效率	7
第二章 我国公务员考录制度现存问题	8
第一节 制度设计层面存在的缺陷	8
一、公务员考录法规体系不健全	8
二、公务员考录实施范围设计不尽合理	8
三、公务员录用考试的测评体系设计不尽科学	9
四、公务员录用考试监督程序与权责划分不尽严密	10
第二节 制度运行层面暴露的问题	11
一、“凡进必考”原则贯彻不到位	11
二、报名资格条件设定不规范	11

三、制度运行缺失有效的成本收益核算机制	12
四、考试科目和内容设置不尽科学	13
第三节 我国公务员考录制度现存问题成因分析	15
一、考录制度作为公共物品存在的交易费用被忽略	15
二、考录制度系统不完善	15
三、“官本位”传统文化的制约	16
第三章 推行公务员资格考试制度	17
第一节 公务员资格考试制度概述	17
一、实施公务员资格考试制度的动因	17
二、国外公务员资格考试制度的经验	20
三、科举制度对于完善公务员资格考试的借鉴效用	21
第二节 构建公务员资格考试制度的学理分析	22
一、公务员资格考试制度效用分析	22
二、推行资格考试需消解的几个难点问题	24
第三节 公务员资格考试制度实施方案	25
一、公务员录用资格考试制度的基本构架	25
二、建立我国公务员录用资格考试制度的构想	28
三、公务员录用资格考试的程序设计	29
第四章 构建分级公务员考试录用制度	35
第一节 推行公务员分级考试录用制度的必要性	36
一、现行公务员考试录用制度评析	36
二、国外公务员分级考试制度及其启示	38
三、台湾地区公务员分级考试制度的启示	41
四、香港特区公务员分级考试制度的启示	47
第二节 我国公务员分级考试制度的构建	48
一、建立三级考试制度	48
二、建立三轮次考试制度	49
三、实行分级考试制度的具体构想	49
第五章 构建分类公务员考试录用制度	52
第一节 公务员分类考试制度述评	52

一、国外公务员分类考试制度概述	52
二、我国台港澳地区公务员分类考试制度概述	56
三、我国公务员考试录用制度启示	58
第二节 我国公务员分类考试制度的构建	69
一、完善我国公务员的分类制度	69
二、实行公务员分类考试的总体设想	70
三、公务员分类考试制度的设计构建	71
第六章 聘任制公务员的实施与改进	73
第一节 聘任制公务员实施背景	73
一、我国公务员考录制度面临的问题	73
二、国外公务员聘任制的借鉴意义	75
三、公务员聘任制与政府雇员制的比较分析	77
四、实施公务员聘任制的必要性	80
第二节 我国对公务员聘任制的探索	82
一、我国对公务员聘任制的基本规定	82
二、我国公务员聘任制的发展历程	85
三、推行公务员聘任制过程中的主要问题	90
第三节 完善我国公务员聘任制的对策建议	94
一、加强关于公务员聘任制的理论研究	94
二、完善公务员聘任制的配套制度改革	94
三、加强聘任制公务员的自身建设	98
四、健全公务员聘任制的配套细则和法律法规	99
第七章 改革公务员录用面试制度	100
第一节 公务员结构化面试制度概述	101
一、结构化面试的特点和原则	101
二、公务员结构化面试的组织和实施	111
三、公务员结构化面试过程	114
四、我国公务员面试的特点	115
第二节 公务员结构化面试现存问题分析	120
一、公务员结构化面试存在的问题	120

二、存在问题原因分析·····	126
第三节 完善公务员面试制度的对策·····	129
一、提升公务员面试制度的科学属性·····	129
二、完善公务员面试制度的具体对策·····	133
三、强化面试试题建设·····	136
四、健全公务员面试管理监督体系·····	139
五、强化公务员面试考官队伍的建设·····	146
六、加大面试环节的监管力度·····	151
七、创新面试测评技术·····	152
八、强化面试组织实施·····	153
九、加强对面试信度、效度的研究·····	154
第八章 台港澳公务员考录制度比较·····	155
第一节 台港澳公务员考试录用制度概述·····	155
一、台港澳地区公务员考试录用制度的演变·····	155
二、公务员考试录用的法律依据·····	158
三、台港澳公务员考录管理机构变迁·····	160
四、公务员考试录用管理机构的设置及其运行·····	161
第二节 台港澳公务员考试录用的基本流程比较·····	164
一、录用计划与报考公告·····	164
二、报名与资格审查·····	166
三、组织考试·····	171
四、考察与体检·····	174
五、公示、审批或备案·····	174
六、纪律与监督·····	175
第三节 台港澳公务员考试的具体内容比较·····	177
一、考试的分类情况及笔试内容·····	177
二、笔试命题规则及其阅卷规则·····	183
三、面试形式及面试规则·····	188
四、辅助考试方式·····	191
第四节 台港澳公务员考试录用制度借鉴与启示·····	192
一、公务员考试录用制度改革的生态环境·····	192

二、台港澳地区公务员考试录用制度可借鉴之处	197
第九章 创新公务员考录制度的治理途径	204
第一节 公务员考录制度设计维度完善途径选择	204
一、增加公务员录用的法律救济途径	204
二、科学设定考录的测评方法	205
三、坚持“为用而考”“考用一致”用人准则	205
四、建立独立的公务员录用监督机构	205
五、建立相对独立的公务员考试录用管理机构	207
六、实行考任制与聘任制相结合的录用制度	207
第二节 公务员录用考试具体运行维度治理途径选择	208
一、强化公务员录用的约束机制	208
二、消解取缔不合理的限制条件	209
三、借鉴高考制度合理的制度设计	209
四、有效控制公务员录用成本	210
五、切实提高公务员录用的信度与效度	211
六、建立有效的公务员考核模式	213
第三节 强化公务员录用的管理和监督	214
一、持续加大违纪违规行为查处力度	215
二、建立运行全国公务员录用考试诚信制度体系	216
三、建立健全的民主监督机制	216
后 记	220
致 谢	221

第一章 我国现行公务员考录制度评析

第一节 我国公务员考录历史回溯

一、考录制度的探索阶段

考试录用是公务员制度建立的标志。我国公务员考试录用制度的开端，可以追溯到1982年。在这一年，国家劳动人事部正式成立。同年，劳动人事部制定了《吸收录用干部问题的若干规定》，正式推出计划统配之外的公开招考录用党政机关工作人员的办法，规定凡符合条件者自愿报名，实行全面考核，公布成绩后从中择优录用，并公开接受社会监督。1987年，党的十三大正式提出当前干部人事制度改革的重点是“建立国家公务员制度”，并要求抓紧做好以下三项工作：一是制定《国家公务员条例》及其相配套的法规，为建立公务员制度提供法律保证；二是组建国家公务员管理机构，为实施公务员制度提供组织保证；三是筹办国家行政学院，建立公务员培训机制。此间，中共中央组织部、劳动人事部于1988年初下发了《关于政法、税务、工商行政管理部门和银行保险系统招收干部实行统一考试的通知》，考试制度在干部录用中的地位进一步得到明确。

二、考录制度的推行阶段

1988年3月，七届全国人大一次会议通过的《政府工作报告》提出：“今后各级政府录用公务员，要按照国家公务员条例的规定，通过考试择优选拔。”这次会议同时决定组建国家人事部，主要职能之一是推行国家公务员制度。国家人事部成立后，即着手制定《国家公务员暂行条例》及其配套法规《国家公务员考试录用暂行规定》等文件。

1989年1月，国家人事部和中共中央组织部联合下发了《关于国家行政机关补充工作人员实行考试办法的通知》，规定从是年起，国家行政机关补充工作人员都应当贯彻公开、平等、竞争原则，通过考试考核，择优录用。从此，考试录用正式列入行政机关补充干部的必经程序，并在全中国范围内开始推行。

1993年3月，八届全国人大一次会议决定结合机构改革，在定职能、定机构、定编制之后，立即在国家行政管理部门实行公务员制度。同年10月，《国家公务员暂行条例》正式实施。随后，国家人事部颁布实施《国家公务员录用暂行规定》，规定国家党政机关补充工作人员转为补充公务员，并按照规定进行考试录用。原来的党政机关工作人员，结合培训考试，过渡为公务员。

从1989年开始推行考试制度，到1995年国家人事部提出“整体推进、重点突破、强化监控、稳步发展”的公务员考录方针，再到1997年“上规模、上法规、上水平”，最后到1999年“深化改革，完善制度，提高水平，强化监控”，我国的公务员考试录用制度在探索中不断推进。

三、考录制度的规范化阶段

在此阶段，人事部先后制定了笔试管理、违纪处理、体检办法、面试考官管理等规范性文件，考录工作全面进入规范化管理。2005年4月，酝酿已久的《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）由十届全国人大常委会第十五次会议审议通过，并决定自2006年1月1日起施行。这标志着包括考录制度在内的公务员制度设计走向法制化轨道。

党的十七届四中全会强调：要深化干部人事制度改革，建设善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质干部队伍。坚持民主、公开、竞争、择优原则，提高选人用人公信度，形成充满活力的选人用人机制，促进优秀人才脱颖而出。坚持德才兼备、以德为先的用人标准。完善公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式，突出岗位特点，注重能力实绩。加大从农村、社区优秀基层干部队伍中考录公务员的力度。党的这些决议，为进一步完善我国的公务员选用机制、提高公务员选用水平，确定了发展的方向。

回溯我国的公务员制度的确立与发展历程,可见我国公务员制度建立时间较晚,至今也就30年的时间。在公务员制度建立的初级阶段存在不足之处与缺憾,乃至存在尚未消解的弊端在所难免。评析我国公务员制度的现状,我们应当:一是进行客观评判,对于存在的问题坦诚相认,避免讳疾忌医;二是必须克服急躁心态,遵循渐进思维的模式,逐步规范和健全我国的公务员制度,以适应社会发展的需求。

第二节 我国公务员考录现状分析

建立公务员考录制度,对于建设一支数量充足、门类齐全、素质优秀的公务员队伍,从而保证国家机器健康、高效地运转,具有十分重要的意义。据人事部统计,从1993年国务院公布实施《国家公务员暂行条例》至今,遵循“公开、平等、竞争、择优”原则,全国共通过考试录用各类公务员120多万人。通过规范的程序、统一的标准、客观的评判、严格的选拔,吸纳了一大批优秀人才,有力地促进了公务员素质的提高和社会用人风气的好转。同时,公务员考试录用制度的推进也产生了连锁效应,乃至引领了国家机构的改革方向,促使竞争上岗、竞聘上岗制度的建立。但不可否认的是,我国公务员考录工作存在着需要改进之处。突出的问题表现在以下四个方面。

一、笔试科研滞后

考什么、怎么考,始终是困扰公务员考录制度,并影响考试信度、效度和区分度的问题。为解决此问题,作为国家公务员考录主管机关的国家人事部,进行了多渠道、多方位的探讨。首先,对考试科目进行不断调整,从考录制度建立初期沿用中考、高考的办法测试语文、数学、政治,到1990年测试政治、哲学、法律、科技、写作等科目,再到1992年增加行政职业能力倾向测验,最后于2000年将考试科目定位为“行政职业能力倾向测试”和“申论”,考试科目逐步相对合理、稳定、成熟。其次,对考试内容进行定位,从原来编写全国统一指定教材《公共科目》到《综合知识》,增加

“公共基础知识”的测试，至今变革为不指定考试教材和用书，使考试内容逐步脱离死记硬背的知识性考试轨迹，转向主要测试考生的阅读理解和分析综合能力、提出问题和解决问题的能力，以及文字表达能力。这些举措取得了一定的成效，但考试科目的设置和考试内容的定位是否合理、科学，还需要通过实践进一步检验。由于试题的研发滞后，因此尽管近些年来各地的试题不乏精品，但是总体而言，试题质量尚有待提高。以图形推理为例，对定型规律，只要归纳分类即可迅速掌握。常识判断部分，理解性而非记忆性的内容不足，考生得分有较大的偶然性。“申论”要求考生用同一方式作答同一命题，看似公平，却在一定程度上影响各类人才优势的发挥与选拔。由于“申论”试题内容往往涉及社会热点或焦点问题，考生容易事前猜测押题，有所准备，从而影响对具体问题的分析、决策和表达能力的测试。针对职位所需能力的测试更是缺乏，存在“考得好而干不好”，考试成绩与工作能力脱节的现象。

二、面试考官培养与面试试题研发滞后

近年来，公务员考录主管部门举办多期面试考官培训班，培训了一批骨干，但面试考官的数量与水平，都还远远满足不了实际的需要。面试题目类型不足，有些题目类型至今空缺，如情景性面试和无领导小组讨论的题目及有关资料十分匮乏，现有的一些面试题目的质量也不能令人满意。由于面试方法不多，面试题型少、变化不大，因此考生往往稍加训练，即可抓住规律，应对面试。现在的面试方式不仅较难考出真实水平，而且考生素质优劣有时也难以区分。整体而言，公务员录用面试的信度与效度不高，考生与社会公众对公务员面试环节的非议较为集中。

三、考录周期长并且成本高

从编制录用计划，发布考试公告、笔试、面试、审批录用到录用公示，公务员录用周期长达数月。与此同时，各地分别进行公务员招录，众多的考生进行转移式流动考试，造成时间成本、经济成本的增加。近年来，出现硕士生、博士生跻身于公务员队伍的招录考试的趋势。高学历人员到机关工作，往往不能发挥专业特长，这

是人才资源的一种变相浪费。一些用人单位在招考对象条件设定上,不是针对公务员队伍的结构和职位能力素质的需要确定,而是盲目追求高学历,动辄要求硕士甚至博士学位,导致教育的高投入、高消费、高浪费。这一现象亟待清除。

四、未能实现公平与择优并举

在笔试的主观题、客观题比例和面试题目的设计上,有时过分强调客观、公正,导致极端重视考试的环节和过程,从而使考官对人才的评价往往仅局限于一般意义上的排列名次,影响有针对性的评价,造成一些被录用的人员素质虽不是最差但也并非最优。目前,一些地方的公务员考试,过分担心可能被误解不公平,而宁可放弃择优,也不愿作更具有针对性的测试,从而影响了考生综合素质尤其是特殊职位所需要的专业能力的测评。

第三节 我国公务员考录制度前景展望

建立规范科学的公务员考录制度,是时代的要求和社会发展的需要,也是公众的期盼。公务员考录工作必须按照《公务员法》的规定依法进行,要在健全配套法律法规的同时,着力抓好以下几项工作。

一、解决科研滞后问题

考试是测量人的生理、心理属性的工具。公务员考试录用制度,体现的是国家机关的意志。考题是指挥棒,不应该引导考生读死书、死读书。因此,作为公务员考录主管机关,必须高度重视考试的科研工作,本着适度超前的原则,集中必要的人力、物力、财力,加强这方面工作。应该建立专门的科研队伍,组织专家进行攻关。公务员考题可以效仿高考和司法考试的做法,在考试后公开试题和答案,广泛听取民意,汲取民间智慧。不断地研发出可以测试出人才潜能的高质量试题,杜绝出现死背硬记的题目,杜绝出现诸如脑筋急转弯一类的试题。这是提高考试的信度、效度和区分度,克服“高分低能”,选拔国家机关需要的高素质人才的有效办法。

二、建立专职与兼职结合的面试考官队伍

考官是构成面试的三大要素之一，是面试成败的关键因素。考官的主观性因素和观察评判的能力在面试评价中都居于重要地位。如果考官品质低下，即使业务能力再强，也很难作出公正的评判；如果考官测评业务能力不强，即使出于公心，也很可能由于难于掌握测评标准而产生误差。因此，考官必须严格挑选，认真培训，实践锻炼，考核考察，实行任职资格管理。培训面试考官可以采取分级办班的模式，授课专家由主管部门统一指派。教学方式可以多种多样，如收集积累录像资料，组织面试考官进行分析研究，从中总结经验、吸取教训、摸索规律。授课专家的教学指导，加之现场演练，是在实践中提高面试考官素质的有效途径。对于面试题目的研发，同样需要有一批专家和必要经费作支撑，才能不断地开发出考录工作所需要的精品面试题目。

三、解决考录周期长与成本高的问题

现在的公务员考录周期过长，其中的一些环节是规范化考试必经程序的需要，另一些却是组织方式不合理造成的。前者可以通过转变工作方式、环环紧扣、提高效率、缩短周期予以调整。后者可以通过改进考试组织方式予以解决。主管机关可以将大规模的统一的集中的每年一次考试，改为根据需要的分块分级分批的考试；也可以举办一些特殊的考试，实行随缺随考；可以创造条件开设远程网络笔试，方便考生参加考试。不管采用什么考试方式，必须由公务员考录主管机关负责确保试题的质量。高质量的题库也是解决“费时、费钱、费力”的有效途径之一，因此，要探索建立试题库，储备数量充足的高质量的笔试试题、面试试题，并且不断地进行更新、修改和充实，适应考录工作的现实需求。

四、实现公务员录用的基本准则

公开、平等、竞争、择优，是世界公认的推行公务员制度的黄金法则，也是我国一直强调的公务员制度的基本原则。令人遗憾的是，公开、平等、竞争、择优原则，在我国公务员考录中并未得到

真正体现。在人力资源管理选拔、培养和任用这三个节点中，选拔是关键，培养是途径，任用是目的。录用条件的设置必须针对队伍结构和能力素质的要求，尽快消除人为设置的与录用职位无关的报考资格条件限制，同时必须强化与职位需求相关的实际工作要求相关联的专业技能测试。一方面，鼓励公平竞争，排除公务员录用各个环节中的与实现公开、平等、竞争、择优原则相抵触的制度设计，减少和避免公务员录用政策执行过程中的各种偏差；另一方面，消解过度引导社会公众尤其是大学毕业生集中到国家机关任职的社会倾向。如果公务员考录制度的客观效果是吸引人们从政做官，那么这个制度不能说是科学合理的，国家的发展愿景也令人担忧。

五、更加突出公正与效率

公正与效率是公务员考录工作的永恒主题。实现公正的目标，是社会公众的渴求与期盼，实现择优的目标则是建立高素质公务员队伍的现实需要。如果考试不能做到公正与效率、公平与择优并重，那么考试的生命力就会受到影响。考试是手段，择优是目的。考试是选拔人才的一种方法，但并不是唯一的方法，任何一种考试都有其局限性。公务员考试也存在着某些偶然性影响因素，不能因为出现个别高分低能者而因噎废食，但必须查找原因，认真对待，提升公务员考试的科学性、公正性。

完善公务员选用机制要坚持“注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认”的用人导向。要进一步增强公务员选用的透明度，让选人和用人在阳光下运行。要大胆探索更多的竞争性选用方式。坚持把合适的人员选拔到适合的职位的选用理念。每一个职位选择什么样的公务员，要以职责为中心，坚持素质、能力取向，使人的素质、能力和职位需求相匹配。

第二章 我国公务员考录制度现存问题

第一节 制度设计层面存在的缺陷

一、公务员考录法规体系不健全

我国现有的公务员考试录用规章制度无法满足实际工作的需要。在《公务员法》实施之前，国家级的规定只有《国家公务员暂行条例》、《国家公务员录用暂行规定》和《国家公务员录用面试暂行办法》等行政法规，没有一部真正意义上的法律。《公务员法》颁布实施后，尽管公务员的录用有了法律依据，但是仅是对公务员管理作出原则性规定，与之相配套的具体的行政法规和实施细则还没有完全出台，不能满足公务员录用实际工作的需要。目前，实施的《国家公务员录用规定（试行）》，与《国家公务员录用暂行规定》并无实质变化，而且具体条文又多原则性、抽象性，可操作性比较弱。一些现有的制度规定缺乏合理性，一些现有的规定可行性不足，需要尽快调整。有关增强考录工作公开透明的制度设计和强化考录工作社会监督的规范性文件亟待出台。

二、公务员考录实施范围设计不尽合理

我国公务员考试录用制度适用范围过窄，这主要表现在以下两个方面。

（一）考试录用的职位级别范围过窄

我国《公务员法》第二十一条规定：“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。”可见，我国公务员考录适用范围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