

# 我国公务员考试录用制度的研究

杨珊

(湖南大学, 湖南省, 长沙市, 410000)

**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, 是公务员队伍新陈代谢制度的重要基础, 是公务员制度的入口环节。其录用的原则、程序和方法等对于整个公务员制度的建构、巩固、发展、完善和创新都具有示范性和指导性的意义。政府部门能否录用到符合职位要求的人才, 很大程度上取决于这一制度。一个健全、合理、科学的录用制度, 可以为国家选拔各式各样的优秀人才, 提高政府行政效能; 反之, 录用制度不健全, 将会造成政府机构人浮于事、效能低下。因此, 完善公务员考试录用制度对整个公务员制度有着举足轻重的作用和意义。我国从 1994 年正式确立公务员考试录用制度, 虽然时间不长, 但是也取得了一系列引人注目的成就, 受到社会各界的广泛好评, 但是由于我国公务员考试录用起步较晚, 加之发展速度又较快, 在实践中也出现了一些问题。本文从我国公务员考试录用制度的现状出发, 分析了现在公务员考试录用制度存在的问题, 在此基础上提出相应的完善措施。

**关键词:** 公务员考试录用制度; 存在问题; 完善措施

**中图分类号:** C93      **文献标识码:** A

## 一、绪论

### (一) 研究背景

目前, 公务员制度的研究, 特别是关于国家公务员录用制度的研究, 变得越来越重要。当今世界, 政府在经济与社会发展中的中心地位正在越来越受到人们的重视。世界各国的经验表明, 一个有效的政府, 必定是政府职能有限的政府, 政府行为依法作为的政府, 政府决策高度民主的政府, 自然也是拥有一支精明强干、士气高昂的公务员队伍的政府。因此, 公务员作为政府的主要组成部分, 构成建设高效公务员队伍和服务型政府的主导力量, 其素质的高低直接决定着政府管理的效率。事实上, 我国公务员录用方式尽管取得一定成绩, 但仍然存在一些问题, 导致政府管理工作效率不高。因此, 解决好公务员队伍入口问题显得非常重要。

### (二) 研究意义

实行公务员考试录用制度, 是我国干部人事制度改革的一项重大举措, 对于改变传统干部人事制度下缺乏科学的选拔人才制度具有重大意义。公务员录用制度开阔了选人视野, 一大批素质好、年纪轻、学历高的优秀人才脱颖而出, 为机关补充了新鲜血液, 注入了新的活力。特别是考试录用制度受到社会各界广泛好评, 被称为“玻璃房里的竞争”, 有效地遏制了选人用人上的不正之风。公务员考试录用制度有利于高素质公务员队伍建设, 有利于建立健全公平竞争和公开监督的用人机制, 有利于促进社会主义民主建设。

## 二、相关概念的解析

### （一）公务员考试录用制度的含义

公务员考试录用是指国家行政机关按照有关法律和法规的规定，从公务员系统以外的人员中采取公开考试方式录用公务员并与其建立公务员权利和义务等法律关系的行为。当前，我国公务员录用特指对担任主任科员以下非领导职务公务员的录用。我国公务员考试录用制度是伴随着我国政治经济体制的发展、改革而逐步确立的，是有关公务员考试录用的条件、原则、方法、标准、程序等一系列具体规定的有机结合<sup>[6]</sup>。公务员考试录用制度是指行政机关为补充担任主任科员以下非领导职务的公务员，按照规定的条件和程序，采用考试和考核的方法，从社会上选拔优秀人才到政府机关工作的一种人事管理制度。它包括三个方面的基本涵义：一是录用的适用范围只限于补充担任主任科员以下非领导职务的公务员；二是录用公务员，必须采用公开考试和严格考核的办法，择优录用；三是录用公务员，必须按照规定的条件和程序进行。这里所指的规定条件，既有对报考人员的条件要求，也有对用人单位的条件要求。

### （二）我国公务员考试录用制度的特点

#### 1. 考试录用适用范围明确

根据《公务员法》第 21 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。根据《公务员法》第 16 条规定，主任科员以下的非领导职务具体包括：主任科员、副主任科员、科员和办事员。在实行《公务员法》之前，这种统一的考试录用并没有完全覆盖所有机关，实施《公务员法》之后，所有机关非领导职务主任科员以下的人员均须实行统一考试录用，使公务员录用进一步实现了公开公平原则。<sup>[1]</sup>

#### 2. 报考的资格条件具体。

根据规定，学历都要求在大专以上，地级市以下机关中的少数职位可以是高中或中专学历；年龄在 35 周岁以下；报考者要有两年基层工作经历，没有基层工作经历的被录用后，还要在基层取得工作经历。

#### 3. 实行缺位申报招考制度。

根据录用规定，各部门有职位空缺后，报政府人事主管机关，由人事主管机关组织考试，考试、考核合格者当即录用。并实行定位报考，定位招录。实行考试和考核结合。<sup>[1]</sup>

#### 4. 实行考试和考核结合。

考试有笔试和面试，主要测验参考着所具有的知识、智力和技能。考试通过以后，再由选用部门组织考核，主要考察参考着的政治素质、思想品德、气质特点、人际能力等。考试由政府人事管理机关组织，特殊考试可由政府人事部门委托录用机关按人事部门审批的方案组织。考核由录用机关组织，只有考试、考核都通过才可能被录用。

#### 5. 录用程序比较严格。

根据规定公务员录用的程序有：（1）申报和审批计划。（2）报名和资格审查。（3）组

织考试。(4) 组织体检。(5) 组织考核。(6) 备案和正式录用。

### (三) 公务员考试录用制度的原则

公务员考试录用制度的目的在于拓宽选才范围, 为政府机关选拔优秀人才。为达到这种目的, 我国公务员的考试录用制度坚持以下原则:

#### 1. 公开原则

各种录用公务员的考试, 都必须事先通过广播、电视和其他方式公告通知, 以便有志者报考和公众监督。考试公告一般写明录用公务员的条件和考试程序; 考试名次张榜公布; 考试成绩通知报考者本人; 本人对考试评分有疑问, 有权提出申诉, 要求复核。<sup>[2]</sup>贯彻公开的原则, 是为了在尽可能大的范围内选拔优秀人才, 保公务员队伍的活力; 同时, 公开考试有利于将公务员考试置于社会的监督之下, 防止出现以权谋私、任人唯亲、滥竽充数的弊端。

#### 2. 平等原则

在我国有关公务员法规中, 规定不论其民族、种族、出身、住所、宗教等条件, 报考者只要满足相应的资格条件, 具备任职所需要的知识和能力, 就能参加考试, 也就是说公民在公务员录用时所处的法律地位平等, 凡有报考资格的人均可应考。只有通过平等竞争, 才能促使优秀人才脱颖而出, 达到选贤任能的目的, 才能提高公务员的素质, 优化公务员队伍结构。

#### 3. 择优原则

择优原则是指, 公务员的录用在公开、平等的前提下, 以考试考核的结果为依据, 优先录用或使用优秀人才。择优录用的目的在于摆脱任何组织和个人的影响和干扰, 使在平等竞争中发现优秀人才, 使其进入到公务员队伍。

#### 4. 法制原则

公务员考试录用关系到公共行政组织的职能履行, 又关系到公民的权力实现、因而, 录用公务员的公正性为社会广泛关注。为了提高公务员录用的公正性, 我国都制定了相关法律、法规, 规定了公务员录用的标准、方法和程序等。符合条件的公民经过考试考核合格后, 就与国家建立公务员的权力与义务等法律关系。这种关系一旦建立, 就受到国家法律的保护, 非法定理由和法定程序不得更改。

### 三、我国公务员考试录用制度的现状

#### (一) 我国公务员考试录用制度取得的成效

##### 1. 公务员考试录用制度的法制化

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有利的法制保障。<sup>[7]</sup>

##### 2. 公务员考试录用制度的规范化

我国公务员考试录用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。

### 3. 公务员考试录用制度的科学化

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。

### 4. 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，<sup>[7]</sup>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) 我国公务员考试录用制度存在的问题

### 1、考试资格限制不平等

《公务员法》对公务员报考的资格条件做出了详细具体的规定，只要公民符合条件，通过考试后，都有担任公职的平等机会，因而也有人把这一原则称为机会均等原则。<sup>[8]</sup>但事实上，在不违反《公务员法》规定的前提下，一些政府部门在原来条件的基础上会增加或多或少的附加条件，任意剥夺宪法规定的有资格参加国家公务员录用考试的权利，致使公务员考试制度公平竞争的价值得不到应有的体现。各种限制条件如地域限制、专业限制、年龄限制、工龄限制随处可见。另外，我国目前在对国家各级公务员的考试录用中，对某一职位的报考条件规定往往是用人单位来随意规定，缺乏科学性，而且为考试录用过程中的不正之风开了方便之门。

### 2、录用环节不合理

#### (1) 考试程序历时过长

国家公务员考试录用从每年的10中下旬发布招考公告到第二年4月份公务员录用结束，中间要经历许多环节，历时半年之久。在这过程中，很多考生面临着工作压力，不得已放弃公务员考试的机会，这样一来，不但浪费了考生了时间和精力，对招考单位也是一种浪费。

#### (2) 考试缺乏层次性，且与教育实际相脱节

在公务员考试中，报考一般办事员与报考主任科员使用同一试卷，但是把两种不同职位不同要求的人用同一个试卷进行测试是不科学、不公正的。因为不同的职位要求只能用不同程度与区分度的试卷来区分，否则，选上来的主任科员也只能具备办事员的水平与能力。

公务员考试也存在着不与教育实际相衔接的问题，不管什么级别的职位，一般都是对文化程度划一个线，但是，学士、硕士、博士的能力还是有差距的，这通过一两次的考试和面试是看不出来的，因此考试的效度还是有限的。<sup>[8]</sup>甚至出现博士生考试成绩不如硕士生，硕

士生考试成绩不如本科生的尴尬境地，很多时候，考试体现出来的只是技巧，而不是真正的水平与能力。

### (3) 面试方式单一，难以保证科学录取

我国目前对公务员的面试方式一般是结构性面试，虽然结构性面试容易操作，可以节省面试的时间，规范面试的流程，也可以体现相对的公平，但是结构化面试不能全面反映一个人全部的能力，可能错过真正的人才。

### 3. 考试内容和方法的设计不科学性

考试科目和内容设置不科学，缺乏考试信度。<sup>[5]</sup>我国的公务员考试在考试内容的设置中，专业科目的考试题目都是由用人单位自己安排，由于用人单位是一种实际工作部门，而不是一种考试机构，他们擅长的是实际工作经验，而不是考试命题的设置。这种外行充内行，用人单位自己选人的现实，让公务员考试的信度大打折扣。

另外，目前我国公务员公共科目考试中存在着重知识轻能力、高分低能的现象，这种现象的出现与公共科目考试教材的编写缺乏规范性、科学性、公共科目试卷结构缺乏合理性、科学性直接相关的。具体表现为：首先，教材内容较为简单。目前我国公务员录用考试没有专门指定的教材，所用的教材都是各个培训机构自己编写，水平参差不齐，而且大部分的教材内容理论与实践的结合点少，常识性知识所占的比重较大。<sup>[2]</sup>理论深度不够，不能满足公务员岗位及其职位所需要的知识结构与知识体系。其次，试卷结构不尽合理，存在着“重记忆、轻理解；重理论、轻应用”等现象，测试的重点放在掌握知识的量上，而不是侧重考生对知识的理解与运用的能力上。

### 4. 考试录用监督体系不完善

我国长期以来，传统的干部选拔任用工作神秘化，“暗箱操作”，几乎很少有信息反馈，更谈不上有效的监督。改革开放以来，尤其是建立公务员制度以来，公务员的录用任用逐步走向公开化、民主化，透明度有了增加，但是考试监督体系依然不完善，询私舞弊行为时常发生。在我国的公务员考试录用中监督环节相当薄弱，主要存在以下两方面的问题：第一是立法方面的工作落后。第二，监督管理机构尚未独立。

### 5. 考官队伍的素质尚待提高

目前，我国国家公务员录用考试的考官队伍主要由两部分组成：一部分是来自组织人事部门的官员；另一部分是来自高等院校、行政学院及科研院所的专家学者。这两部分人员由于多年的工作实践不同，分别擅长于经验知识和专业理论知识。从结构上来说，他们可以相互弥补，扬长避短，基本上能够满足一般公务员考试的需要。但是，在来自组织人事部门的考官中，实际上还存在着对考生的书面和口头答案理解不深、判断不准的现象；而在专家学者考官队伍中，也存在着不能准确评判应用题和操作题的现象。特别是对于较高层次的应试者，现有的考官队伍则难以对其进行准确的综合测试。到

目前为止,全国大部分地方都没有形成一支稳定的考官队伍,特别是面试考官。目前很多地方政府面试官多是一些没有经过专门训练的政府官员,他们的考试理论修养及水平不高,缺乏考试经验,不具备运用现代考试技术与方法的能力。因此,他们对考生素质及表现的区分能力欠佳,很难保证考试的效度和公平,往往使测评结果失真,难以保证录用的客观性。

#### 四、完善我国公务员考试录用制度的对策建议

##### (一) 科学设计公务员的资格条件,防止人才浪费

在公务员考录制度的环节,要科学设计公务员报考的资格条件,防止人才的浪费。

首先,要严格按照职位分类法,根据职位和岗位设定标准,对所招考的公务员进行科学的分级,不同的级别和层次,对考生的文化程度和考试内容要有不同的规定,以求适才适用。

其次,公务员录用资格条件的应慎重提出,应当由独立的公务员管理机构在广泛的调查研究的基础上以职位本身的要求为中心进行报考资格条件的设定。一方面要征求用人单位的意见,另一方面,建立专家型的咨询委员会,切实对岗位的需求进行评估<sup>[4]</sup>。与此同时,录用的条件应继续放宽,消除户籍上的歧视,工龄、年龄、地域以及专业的限制,真正给公民营造一个客观公正、平等竞争的考试环境。

##### (二) 科学优化录用环节

###### 1. 建立一次考试多次动态录用的机制,避免人才的漏选

目前,西方一些国家公务员考试实行候补制,公务员管理机构将考试合格者按照考试分数的高低编制名册,一旦用人单位有人才需求,就从候选人中推荐给用人单位,并且实行一次考试,多次推荐的方式。我国目前实行的是一次考试、一次录用,不管是对用人单位还是对考生,都是一种极大的资源浪费。为此,我们可以借鉴西方国家的经验,实行一次考试多次动态录用的机制,变一年一次考试、一次录用,为一次考试,多次录用。凡是条件合格的报考者只要参加国家统一组织的综合考试,在一年有效期内,可多次报考一个或者多个具体岗位,在参加相应的岗位考试后,即可录用。实行一次考试多次动态录用,不仅使考试与录用在时间和空间上可以相对分离,给考生提供多次选择职位的机会,同时各用人单位还多次动态的选择合适的人才,避免对优秀人才的漏选。

###### 2. 实行分类分级考试制度,使考试与教育实际挂钩

公务员考录应该建立“学历与职类相结合”的分类考试与用人模式,针对不同的岗位提出不同的学历要求,将学历与职类相挂钩。一般来说,录取的行政级公务员是重要职位干部的培养对象,执行级公务员则担任一般职务,录取后为中坚干部阶层,而事务级别公务员则承担辅助性工作。这种结构设计考虑了岗位的特点和要求,可尽量避免人才浪费,充分发挥所学所长,从而有利于人才的正确选择,有利于实现人与职位的匹配,有利于优化人才资源配置,促进人才合理分布,发挥人才队伍的整体功能。

###### 3. 探索先进的面试方法

在面试试题的科学设置上，努力探索比较先进的面试方法，如无领导讨论、团体评价、个人评价、专家判断、行为判断等。采取结构化面试与非结构化面试相结合的方式，试行必答题与选答题相结合，掌握一定的灵活性，通过考官与考生谈论问题，形成互动，更好地考察出考生的专业水平。逐步规范面试程序，严格监督，确保面试的公开、公正、公平。

### （三）科学设定笔试科目和内容，提高考试的针对性

我国现行的公务员笔试包括公共科目和专业科目，而公共科目包括行政职业能力测验和申论，专业科目的考试则是根据岗位特征由用人单位在考生通过公共科目后进行考试。公务员考试的科目和内容历来受到人们的质疑，例如一些数学题目设计过偏，考生很难做出答案，而公共科目侧重的是考生的基本文化素质，过偏的题目不但体现不出考生的实际能力。因此，组织公务员考试的专家出的试题要有一定的理论深度以及理论与实践的结合点，侧重考生的理解与应用知识的能力考察，试卷题目的难度应正态分布，即中等难度的试题为多，较难与较易试题的安排根据难度值与中等难度差距的变大而逐次减少，使试卷的考试结果呈现考生能力与题目难度相匹配的情况，即考试分数越高的考生能力也越强。这样才能达到择优录用的目的。<sup>[2]</sup>专业科目的考试一定要以职位为中心来设计试题，对专业科目考试的试卷结构、题型以及分值应有统一的规范，避免试卷结构上的主观随意性。

### （四）健全考试录用的监督保障机制

目前，在我国公务员考试录用制度中，仍然存在不同程度的“暗箱”操作，对考试录用的结果几乎很少有信息反馈，更谈不上有效的监督。而建立和健全监督机制，恰恰是做好公务员考录工作的根本保障。只有建立健全监督机制，“公正、平等、竞争、择优”的原则才能有效的落到实处。建立健全监督机制，主要做到以下几点：

#### 1. 思想上要高度重视

职能部门要把建立健全机制列入重要的议事日程，当成大事来抓。

#### 2. 成立专门的管理机构

建立科学的监督体制，必须健全监督网络，疏通监督渠道，在发挥群众监督和舆论监督的基础上，设立专门的监督机构，一方面在组织人事部门内设立监督机构，强化自身监督，另一方面更要组织人事部门之外设立专门的人事监督机构，独立行使对组织人事部门的人事监督权。

#### 3. 明确职责

公务员考试录用的各个环节，如命题、阅卷、面试等，监督机构都要参与进去，同时及时公布监督结果，让广大群众共同监督。

#### 4. 及时处理

对于群众反映的问题，要及时的处理与反馈。群众反映属实的，要坚决从重从严处理；对于没有事实根据，属于误解的问题，也要向群众做好解释工作，消除误会，化解矛盾。

### （五）加强考官队伍建设，建立权威、稳定的考官队伍

目前,我国公务员选拔的面试考官的组成还没有形成统一的规定,缺乏科学性和规范性,从而一定程度上影响了考录制度实施的效果。因而,加强面试考官的队伍建设,建立一支稳定的、能胜任面试工作的、高素质的公务员面试队伍势在必行。

#### 1. 明确考官的素质要求

面试考官的特殊使命要求考官自身必须具备良好的素质。一是公平公正的品德;二是较高的理论水平和专业水平;三是驾驭现场的能力;四是分析、判断能力;五是具有干部选拔任用方面的经验。<sup>[3]</sup>

#### 2. 规范考官产生的程序

考官的产生和选任要慎重,要严格按照程序确认考官资格,克服考官选任上的随意性,这有利于增强考官的权威性,保证考官队伍的素质,使整个公务员录用工作更趋于规范化、科学化。

#### 3. 加强考官的培训,实行持证上岗制度

面试考官必须有取得面试考官资格的人员担任,实行持证上岗。由专家学者和从事人事工作的人员组成考官团,并以专家学者为主。对他们进行面试之前的短期培训和定期专业培训,使考官不断接受新事物,拓展思维能力,充实考官知识,提高考官水平;并进行严格的考试、考核,合格者发给面试考官合格证,建立考官人才库。在需要进行面试时,从考官人才库中抽调考官参加面试工作,真正做到考官凭证上岗。

#### 4. 加强考官队伍的管理

明确考官的权利和义务,制定考官守则,建立考官的新陈代谢机制、奖惩机制、激励竞争机制以及监督制约机制。

目前,我国的公务员考录制度取得了不错的成绩,逐步走上法制化、科学化、规范化、现代化的轨道。公务员考录制度始终坚持“德才兼备”的选人标准和“公平竞争,择优录用”的原则,使公务员队伍整体素质和行政管理绩效有了显著提高,但我国公务员考录制度在考录环节、招录条件、考录方法、考试内容等方面还存在不少问题。在以后的工作中,我们应该规范公务员考录制度的各要素,在考录条件与录用形式和考试的内容及方法等方面进行改革;实现分级别报考等方式吸引高层次人才进入公务员系统;统筹公务员考录工作完善相关制度建设。此外,要加快我国经济、政治、文化等方面的建设步伐,完善公务员考录环境,同时吸取各国的先进经验,促进我国公务员考录制度的不断发展。

#### 参考文献

- [1]姜海如:中外公务员制度比较[M],商务印刷馆,2013.4.1
- [2]谭功荣:公务员制度比较研究[M],重庆:重庆出版社,2007.1
- [3]李盛平:各国公务员制度[M],北京:光明日报出版社,1989
- [4]曹志:建设有中国特色的国家公务员制度[M],北京:新华出版社,1988
- [5]张建英:公务员法一本通[M],北京:中国法制出版社,2005.9.2
- [6]国家公务员考试课题研究组:国家公务员考试实用手册,企业管理出版,1995

[7]代青：我国公务员考试录用制度存在的问题与对策研究[D]，南京师范大学，2007.4.29

[8]梁秀英：我国公务员考试录用制度研究[D]，华东师范大学，2007.4

## The Study on the System of Civil Servant Examination in China

Yang shan

(Hunan University, Changsha/Hunan,410000)

**Abstract:** The civil service examination system is an important part of the national civil service system. It is an important foundation of the civil servant's metabolic system and the entrance of the civil service system. The principles, procedures and methods of hiring are of exemplary and guiding significance for the construction, consolidation, development, improvement and innovation of the whole civil service. Whether a government department can hire a job that meets the job requirements depends to a large extent on this system. A sound, reasonable and scientific system of recruitment, the country can choose a wide range of talents, improve the efficiency of government administration; the other hand, the hiring system is not perfect, will cause the government agencies overstaffed, inefficient. Therefore, perfecting the civil service examination system has a pivotal role and significance to the whole civil service system.

China has formally established the civil service examination system since 1994, although it is not long, but also made a series of compelling achievements, widely praised by all sectors of society, but because of the late entry of civil servants in China, Fast, in practice there have been some problems. Based on the current situation of civil servants' examination system in our country, this paper analyzes the existing problems of the civil service examination system, and puts forward the corresponding improvement measures.

**Key Words:** Civil service examination system, problems, improve measures