

中国公务员考试录用制度存在问题与完善

安迎春

(甘肃政法学院行政学院 甘肃 兰州 730070)

【内容摘要】公务员考试录用是公务员管理工作的重要组成部分,是公务员制度的入口环节,当前随着行政管理环境的不断变迁,考录制度不可避免地存在一些问题。考录制度的进一步发展和完善对整个公务员制度有着举足轻重的作用和意义。

【关键词】考录制度 制度改革 科学性 公正性

中图分类号 D630.3

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2009)12-0056-03

我国从 1994 年正式确立公务员考试录用制度至今已有 14 个春秋,全国所有的省、市、自治区都开展了公务员考试录用,初步确立了“凡进必考”的原则。这项制度关系到公务员队伍的素质和稳定,牵涉到社会公平和正义,影响整个社会的就业形势。随着我国公务员考录的超常规发展,考录工作暴露出越来越多的矛盾和问题,就我国而言,公务员考试录用制度的问题主要存在于制度准备、技术保障和实践执行三个层面。

一、公务员考试录用制度准备层面存在的问题

制度准备层面受限制,存在制度缺陷,影响了考试录用制度的公正性。对公务员考录制度而言,其制度层面包括为其公开平等、竞争择优等保证机会均等的原则、观念、规定性的东西。制度的缺陷体现为制度的不完善,容易导致公正性的偏离。以报考资格条件为例,有些省市的人事部门在公务员录用简章中规定,只招收普通高校应届毕业生,有的部门则自行规定报考条件,将报名者限定在某市某区、某校某专业;不少单位还对考生的年龄、性别、地区、学校等作出硬性限制等等。而且国家公务员招录条件和地方各省市公务员招录条件也不一致,地方随意性较大。例如,国家公务员招考条件明文规定“年满 18 周岁以上、35 周岁以下就可报考公务员”,而安徽省 2007 年招考公务员职位简章公布的省直机关(含省直监狱劳教系统)的具体报考条件,包括专业、学历、年龄及其他等,但在年龄一栏中,绝大部分职位年龄要求是 30 岁以下,而且相当部分职位要求是 28 岁以下,要求 25 岁、26 岁以下的职位也占了一部分比例。从社会公平的角度来说,每个人的机会是均等的,公务员招考应是选贤选能,不能造成因年龄限制太“死”而让部分人丧失机会,如果这样对这部分人来说应该是不公平的。诸如此类的限制与招考公务员的宗旨是相违背的,但从目前相关的法律规定来看,还缺乏能够有效禁止此类行为的条款。

这种不公平的现象究其根本就是法治的观念尚未真正形成。我国市场经济的发育程度较低,职业分化不完善。我

国传统社会是一个身份等级取向的社会,而不是一个职业取向的社会,低度的社会分化是我国传统社会的基本特征,并且一直得以延续到今。法治根基浅薄,非规范化的管理行为、社会行为普遍存在,社会中起调节作用的是大量的非正式组织和社区初级制度。在情、理、法三者中重情理轻法制,缺乏用制度化、理性化的规则来约束人们的行为。“关系、人情、面子”三座大山,为国家公务员考试录用制度实施中的变异行为提供了深厚的社会土壤与合法性空间,依法办事的习惯还没有形成,建立法制化社会的道路还很漫长。因此,以公正为公务员考录制度的核心价值在我国实现需要时间磨练。公平竞争的用人环境明显缺失,导致整个公务员制度的运行制度不畅,这就为各级政府的自主与政策变通留下了大量空间。

二、公务员考录制度技术保障层面薄弱,影响了考录制度的科学性

所谓技术保障层面,就公务员考录制度而言,指其考试方法、面试过程、考核环节、监督手段等,属于“用”的范畴,为其技术的一面。这些具体的管理方法与操作程序,是为实现公平的价值取向而确立,是为进一步完善政绩制而制定。

(一)公务员录用考试的科学性存在不足

考试内容、考试科目设置不够科学。考试的科学性是考试录用制度的“生命线”,是择优录用、保障考录工作公正的基本前提。但目前这方面还存在着较突出的问题。一是考试手段比较单一,录用考试的主要手段是笔试和面试,对国外普遍采用的情景模拟、心理测验、笔迹辨析等辅助方法缺乏研究和应用,因而无法全方位地对考生进行准确考察。二是考试科目设置不科学。在国家公务员考试科目的设置上没有充分考虑职位分类的需要和教育制度衔接的需要。职位分类对工作的要求没有得到科学体现,从职位的专业构成去寻找学校专业的“对口”资格条件也做得不够,不利于教育制度导向。三是考试内容不科学。公务员考试的基本出发点是“为用而考”,这就决定了考试必须紧紧围绕基本素质

和职位要求进行测评。虽然人事部公务员考录司于2000年开始,在招考中央机关公务员时增加了考察考生阅读、分析、写作能力的考试成分,但命题内容与报考职位工作内容相关性较差,重知识、轻能力的倾向依然存在,无法科学有效地保证考试的信度与效度。

(二)考核环节流于形式

“凡进必考”核心在考。从公务员考录制度来理解,应当包含两方面的含义,一方面是考试,另一方面是考核。公务员考试只是一个能力倾向的测量,只能说明一个人在某一领域存在成功的可能性,但对于是否具备职业要求的全部素养以及具体职位的任职能力都是无法进行量化测量的,而这就需要我们对其实行科学有效的考核。但在目前,“凡进必考”中存在重考试轻考核的问题,考核工作有做,但仅仅是满足于说明报考者是否有品行方面和违法违纪方面的问题,这种考核方式和内容无法考察报考者的政治思想、道德品质、能力素质、学习和工作表现、遵纪守法、廉洁自律以及是否需要回避等方面的情况。现有制度下的考核成了一个可有可无的环节,尤其缺少对录用后人员的职业素养的监测和评估。这使得刚刚进入公务员队伍的年轻人犹如进入了一只保险箱,只要迈入这个门槛,便可高枕无忧,而手里捧着铁饭碗、铁保障无疑又成为对门槛之外人们最具吸引力的东西,如此恶性循环,严重违背公务员招考应考时的最初宗旨。

(三)公务员考试录用管理中监督环节薄弱

在考录工作中,普遍建立了各种监督组织,但在大部分地方这种监督往往流于形式,实际收效并不大。首先,我们没有建立一个较完善的、科学的考试监督体系。在目前我们的录用考试中,监督部门与考录主管部门责权不清,监督部门不了解考录业务,而且其监督范围、监督内容、监督手段均不明确,所以很难与考录部门协调。其次,缺乏法律保障。我们对如何保障和防止考录过程中不正之风现象的发生,以及保证录用考试的可靠性上没有详尽的立法保障。司法设置上亦没有相应的机构来随时监控。再次,在我国公务员录用考试中,对考试方法、内容及程度均没有定期地进行科学性、客观性的技术测定,保证考试的信度与效度。

三、实践执行层面不到位 影响考试录用执行的公正性

考试录用制度的执行不到位,有法不依的现象大量存在,这在很大程度上影响了考试录用效能的发挥。

(一)报考资格认定具有随意性

报考国家公务员的资格条件,一般包括基本条件和特别条件。基本条件又可分为权利条件、品质条件和能力条件。特别条件是报考某种职位所要求的条件,如专业知识、专业技能、实践经验等等。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往往是由用人单位来随意规定,既影响了考试录用工作的公平性,也引发了社会的强烈关注。例如广西人事厅2004年进行的公务员考试,就因其报考资格中的年龄条件设置而引发南宁市首例公务员招考年龄歧视案。

(二)层次和级别划定具有随意性

如报考一般办事员与报考主任科员使用同一试卷进行

考试,很明显,把两种不同职位要求的人同用一试卷进行测试是不科学也是不公正的。因为考试的效度是有限的。英国公务员考试录用采取分级考试的方式,高学历者有绝对优势。台湾地区对硕士、博士有特殊照顾,硕士和博士可以越级报考。我国公务员考试录用也曾对硕士、博士免考,直接参加面试。现在规定硕士、博士不再免考,而是一视同仁,MPA毕业生报考公务员也不免考。2004年中央国家公务员考试录用时,许多岗位对报考者要求有硕士以上学位,虽然违背相关法规,但事实上为高学历者进入政府工作提供了方便之门。

四、完善中国现阶段公务员考试录用制度的对策

(一)完善公务员考试录用制度的科学性

1.科学设置条件,有效扩大公务员的选拔录用范围,实现考录机会平等。要进一步打破身份、地域、部门、行业、所有制的限制,使公务员的招录真正面向所有具备报考条件的普通大众,而不是“带着枷锁跳舞”。关于消除地区的限制,从近几年的情况来看,全国各地都在逐渐地放松招考对象的地区限制。例如浙江公务员招录制度改革的做法就体现了这一思想。从2004年开始,浙江公务员的招考对象从以往只局限于浙江生源高校应届毕业生和浙江户籍社会其他人员,首次扩大到非浙江生源的在浙普通高校的应届本科毕业生,硕士以上毕业研究生则面向全国招考。这使公务员的进入准则有了一个极大的调整,扩大了招考对象的来源,体现了起点平等,也进一步增强了招录的竞争性,使公务员队伍的素质结构和整体水准向更高的层次发展,实现公平价值观。

2.加强实践探索,实现考试内容科学性。建立合理的试题结构和完善的考试内容,是直接关系到能否选拔出高素质的人才的关键,必须加强考试内涵的科学性建设。一是在考试内容上,要测试考试内容的相关性。要求命题内容与报考职位的工作内容相关联,而且比例要适当,要求命题内容与应试人员将担任工作的职级相关联,以保证考试的信度与效度。同时可以增设岗位专业考试,强调以职位为核心,实行分类考试,即根据不同行业、不同岗位的具体专业要求,增设岗位专业考试,岗位专业考试成绩作为录用公务员的主要依据之一。二是在招录方式上,建立考试多次动态录用的新机制。变以往一年一次考试、一次录用,为一次考试、多次录用。凡符合条件的报考者必须参加统一组织的综合考试笔试,在笔试成绩合格后的有效内,可多次报考一个或多个具体职位,并参加相应的岗位专业考试。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相对分离,给考生提供多次选择职位的机会,同时也使各用人单位能在更大的范围内多次动态地选择合适的人才,以避免优秀人才的漏选。

(二)加强公务员考试录用制度的公正性

1.完善现有法律体系,实现考录工作的强效性。考试录用是否公正、客观,程序是否合理,归根结底是由有关法规建设的完备程度来决定,而我国在这方面的立法就不十分完善。法治则是政治运作的有效机制,要解决公务员招录制度中出现的问题,一方面,必须加强立法(下转第63页)

伸,形成一种促进救助对象积极上进和反哺社会的机制。同时,当地政府也应鼓励救助对象自谋职业,早日脱贫。

(三)建立健全临夏回族自治州农村社会救助体系的政策措施

1.要设计和规划全面覆盖应救助群体的救助项目,重点除了继续完善五保供养、医疗救助、灾害救助等政策和制度外,还应增加劳务输出救助、生态救助和心理救助等政策制度,特别是针对因治沙、治水等需要而不能整体搬迁的村民,开展一揽子的生态救助活动。并实现单项突进与整体联动同步推进,使每一项救助工作都建立相应的具有包容性的救助制度,基本做到各项救助政策和活动衔接顺畅、协调一致。

2.加大医疗等专项救助工作力度。重点解决其薄弱环节,提高专项救助政策应对实际问题的能力,加大政策落实力度和监督检查力度,改善目前专项救助落实不力的问题。医疗救助中,建立起针对低收入家庭的基本医疗救助制度、危重病医疗救助制度,一次性临时医疗救助制度,确定医疗救助定点医院,确保他们能够获得最基本的医疗服务。

3.科学合理设定低保标准。救助标准要充分考虑救助对象的实际,实行分类救助。应该把收入标准与实际需求标

准结合起来,以收入标准为主,并适当考虑实际需求标准。要区分不同程度的贫困者,以及区分全面贫困和单项困难者,针对不同情况提供不同层次不同类别的救助。

建构切合临夏回族自治州实际的、具有可操作性的农村社会救助体系,不仅对临夏回族自治州农村社会救助对象会起到积极有效的作用,而且有助于临夏回族自治州这样的民族自治地方的社会救助,同时进一步促进各民族平等、团结、互助、和谐。

参考文献:

- [1]陈成文,胡书芝等著.社会救助与建设和谐社会[M].长沙:湖南师范大学出版社,2007.
- [2]张存刚,韩作珍.甘肃省构建农村社会救助体系探讨[J].甘肃行政学院学报,2007(2):53-56.
- [3]邹海林.临夏8万多农民享受农村低保[N].甘肃日报,2007—4—27(2).
- [4]詹旭东.临夏州农业自然灾害与防御对策研究[J].甘肃农业,2006(4):75.
- [5]《临夏回族自治州概况》编写组.临夏回族自治州概况[M].北京:民族出版社,2008.

(上接第57页)完善相关法律法规;另一方面,在已有法律法规的基础上,加强“依法”执行的力度。

2.加大约束力度和监督机制,保障考录工作的公正性。公共政策制定和实施是社会利益的分配与调整的过程,是多种社会力量、多个社会主体互动的过程。为了确保公共政策“人本、公正和民主”的价值取向,必须把公共政策决策的整个过程置于最广泛的民主监督之下。众所周知,缺乏有效监督的权力易于滋生腐败。近年来,伴随着扩招之后的高校学生大量毕业及部分就业市场渐趋饱和,公务员考录成为就业热点。考录是否公正成为社会各界关注的热点,它直接关系到考录工作的社会声誉,关系着公务员队伍的质量,也关系着党和政府在广大群众中的形象。因此,公务员考录工作不仅要完善程序及考试内容,更要重视考录监督,要从健全制度入手铲除滋生腐败的温床。

参考文献:

- [1]中华人民共和国公务员法释义[M].北京:中国人事出版社、党建读物出版社,2005年版.
- [2]贺先志.以科学性为本位的公务员面试转型探索[J].陕西省经济管理干部学院学报,2006(2).
- [3]吴燕妮,罗旋.浅论公务员考试制度[J].长沙大学学报,2006(4).
- [4]周小金.公务员考试录用公平性问题调查报告[J].新余高专学报,2006(5).
- [5]连会有.当前我国公务员考录管理制度弊端分析[J].武汉理工大学学报,2003(6).
- [6]李万锦.关于人职匹配的思考[J].渭南师范学院学报,2004(1).
- [7]何颖.科学化:完善公务员考试录用制度的关键[J].学术交流,2001(1).