

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920111150382

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

公务员公开遴选考试录用制度研究

——以汕头市为例

Research on the System of Selecting and Appraising
Public Servants

—A Case Study of Shantou

李国升

指导教师姓名: 余章宝 教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2017 年 10 月

论文答辩日期: 2017 年 月

学位授予日期: 2017 年 月

答辩委员会主席:

评阅人:

2017 年 10 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

本人声明该学位论文不存在剽窃、抄袭等学术不端行为,并愿意承担因学术不端行为所带来的一切后果和法律责任。

声明人 (签名):

指导教师(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

公务员公开遴选考试录用制度是我国公务员考录制度中的重要组成部分，公务员考录制度的组织实施，为我国从社会上选拔了大量优秀人才。近年来，随着政府行政管理模式和公共管理职能的转变，对公务员的素质和能力提出了更高的标准和要求，公务员遴选作为从公务员队伍中“优中择优”的考试制度，对优化公务员队伍结构，提升公务员能力水平，提高政府工作效率发挥了重要作用。如何畅通公务员流通渠道，建立规范、科学、高效的公开遴选机制显得十分必要。本文以汕头市公务员公开遴选的实践探索为例，介绍我国公务员公开遴选制度的历史沿革，发展历程和遴选流程，通过分析遴选工作中存在的问题及原因，结合工作实践，从提高遴选认识、健全遴选体系、完善遴选技术等方面提出具有可操作性、实用性的意见建议。

关键词： 公务员；公开遴选；考试录用；研究

Abstract

The system of selecting and appraising public servants is an important part of the Public Servants Examination Recruit System in China. The organization and implementation of the Public Servants Examination Recruit System makes a large number of outstanding talents from the society. In recent years, with the transformation of government administrative management and public management, the demands of the quality and ability of public servants become higher and higher. The system for selecting the best among the public servants, has played an important role in improving the government work efficiency, optimizing the structure of the civil service and improving the ability of civil servants. Expedite the circulation channels of public servants and establish a standard, scientific and efficient open selection mechanism is very necessary. This paper, basing on the practice of the system of selecting and appraising public servants in Shantou, introduces the history of the system of selecting and appraising public servants in China, development and selection process, analysis the problems and reasons. Combining with the working practice, this paper puts forward some practical suggestions on improving selection recognizing, and perfecting the selection system and improving the selection technology.

Keywords: Public Servants; Selection; Appraise; Research

目录

引言.....	1
(一) 选题的背景、意义和价值.....	1
1. 选题的背景.....	1
2. 论文的学理和现实意义.....	2
(二) 文献回顾.....	2
1. 研究情况.....	2
2. 研究价值与局限性.....	5
(三) 研究方法、框架和创新点.....	6
1. 研究方法.....	6
2. 论文框架.....	6
3. 论文创新点.....	7
一、公务员公开遴选考试录用制度的发展.....	8
(一) 公务员公开遴选的概念特征.....	8
1. 公务员公开遴选的定义.....	8
2. 公务员公开遴选的特点.....	9
3. 公务员公开遴选的原则.....	9
(二) 我国公务员遴选考试录用制度的发展历程.....	10
1. 初步探索阶段.....	10
2. 试点运行阶段.....	11
3. 推行实施阶段.....	12
4. 健全完善阶段.....	12
(三) 汕头市公务员遴选考试录用制度的发展变革.....	13
1. 摸索尝试阶段.....	13
2. 贯彻执行阶段.....	14
3. 适度改进阶段.....	15
二、汕头市公务员公开遴选考试录用制度及现状.....	16
(一) 汕头市公务员公开遴选考试录用制度.....	16
1. 公务员公开遴选模式分析.....	16
2. 公务员公开遴选参与主体分析.....	17
3. 公务员公开遴选流程分析.....	18
(二) 公务员公开遴选考试录用制度的问题.....	19
1. 遴选功能未能有效发挥.....	19

2. 遴选考录环节不尽完善.....	21
3. 遴选考录方式不够科学.....	21
三、公务员公开遴选考试录用制度问题的成因分析.....	24
(一) 对公开遴选认识不足.....	24
1. 考录单位以用为本的意识不强.....	24
2. 遴选对象职业发展的意识不强.....	25
3. 基层部门顾全大局的意识不强.....	25
(二) 公开遴选体系不健全.....	26
1. 行政权力运行机制有待完善.....	26
2. 部门间的协调机制有待建立.....	27
3. 遴选绩效评价机制有待改进.....	28
(三) 公开遴选技术不完善.....	28
1. 需求分析技术水平不高.....	29
2. 人才测评技术水平不高.....	29
3. 信息化技术水平不高.....	30
四、完善公务员公开遴选考录制度的对策建议.....	32
(一) 提高对公务员公开遴选的认识.....	32
1. 树立“实绩优先”的遴选理念.....	32
2. 增强公务员的职业发展规划.....	33
3. 加强公开遴选的政策宣传.....	34
(二) 健全公务员公开遴选体系.....	35
1. 深化行政体制机制改革.....	35
2. 健全统筹合作协调遴选体系.....	36
3. 建立第三方评价监督机制.....	37
(三) 完善公务员公开遴选技术.....	38
1. 强化岗位分析的基础作用.....	38
2. 运用多元化人才测评技术.....	39
3. 加强遴选信息化系统建设.....	39
结语.....	41
参考文献.....	42

Content

Introduction	1
1. Background Significance and Value	1
2. Literature review	2
3. Research methods, framework and innovation.....	6
I The development of the system of selecting and appraising public servants	8
1. Concepts of the selecting and appraising public servants	8
2. The development of the system of selecting and appraising public servants in China	10
3. The development of the system of selecting and appraising public servants in Shantou	13
II The situation of the system of selecting and appraising public servants in Shantou.....	16
1. The introduction of the system of selecting and appraising public servants in Shantou	16
2. The problem of the system of selecting and appraising public servants.....	19
III、 The reason of the system of selecting and appraising public servants	24
1. Lack of knowledge in selection	24
2. Selection system is imperfect.....	26
3. Selection technology is imperfect.....	28
VI、 Suggestion of improving the system of selecting and appraising public servants	32
1. Raise awareness of selecting and appraising public servants	32
2. Improve the selection system	35
3. Improve the selection technology	38
Conclusions	41
Bibliography.....	42

引言

（一）选题的背景、意义和价值

1. 选题的背景

公务员遴选，是指市（地）级以上党政群机关（含参照公务员法管理的机关单位）根据有关政策规定，从下级机关中具备公务员身份的人员中，选调符合要求的工作人员担任内设机构公务员，是党政机关选拔人才的重要途径和方法。

公务员遴选，由于不改变公务员身份，不改变职务或级别，因此属于公务员转任交流方式的一种。1993年，《国家公务员暂行条例》规定公务员交流制度有调任、转任、挂职锻炼和轮换等四种方式。2005年，《中华人民共和国公务员法》将交流的方式减少为三种，分别是调任、转任和挂职锻炼。2009年，中组部、人力资源社会保障部印发《关于注重从基层和生产一线选拔党政领导机关干部的意见》，提出要多渠道多方式选拔基层一线优秀干部和人才，其中就包括开展公开遴选，即“各级党政领导机关要有计划地面向下级机关公务员进行公开遴选”。^①十八届三中全会召开后，提出要深化干部人事制度改革和选人用人机制，加强干部跨条块跨领域交流。习近平总书记也指出，要注意从基层选拔大量善于做群众工作、应对复杂局面和处理实际问题的优秀干部充实各级党政领导机关。

为贯彻中央和公务员法的有关规定，部分中央部委以及广东、浙江等省开始探索通过公开遴选的方式，从基层一线择优选拔公务员，为遴选探索实践经验，取得了较好成效。中央机关在总结各地各部门实践经验的基础上，于2011年试点开展公务员公开遴选，并于次年扩大了公开遴选的职务层次、职位数量、选拔范围。2013年，中组部、人力资源社会保障部印发《公务员公开遴选办法（试行）》，进一步规范公务员公开遴选工作，建立遴选长效机制。目前，全国各省市均开展了公开遴选公务员工作。

^① 关于注重从基层和生产一线选拔党政领导机关干部的意见,2009.

2. 论文的学理和现实意义

公务员公开遴选是落实中央关于深化干部人事制度改革、完善公务员制度要求的重要创新，有利于领导机关拓宽选人用人视野，改进选人用人方式、优化公务员队伍结构，对于畅通基层公务员向上流通渠道、建立中央与基层各级机关相互联系和培养选拔公务员机制，具有重要意义。

目前，我国公务员公开遴选考试录用制度基本上沿用的是公务员考试录用制度，无论是职位的发布、笔试、面试以及组织考察等环节都是参照公务员考试录用制度的有关规定而设立的，这在一定程度上确保了公务员公开遴选工作的公平、公正和公开，对于各省、市公务员主管部门来说，由于在公务员考试录用工作中积累了大量经验，因此在组织实施公务员公开遴选考试录用工作时变得简单而富有效率，工作容易开展。但是，由于录用对象的不同，按照公务员考录制度而进行的公务员公开遴选在实施过程中，存在着职位的分类设置不合理、报考条件要求较高、笔试的内容不合理，面试的方式方法比较单一，组织考察环节不够严谨，遴选的“出口”问题尚待解决等问题。因此，如何结合在职公务员特别是基层公务员的工作实际以及用人单位的岗位需求特点，建立合理的公务员公开遴选考试录用制度，将真正高素质、有才能的公务员选调上来，意义重大。

（二）文献回顾

1. 研究情况

公务员公开遴选考试录用制度，虽然考录的对象是在职公务员，有别于公务员考试中考录对象为应届毕业生和社会上具有国家承认学历的人员，但是，由于考试招录的对象仍然从事行政机关工作，具有公务员身份，因此，目前的公务员公开遴选考试录用制度，无论从考试内容、考试方式、组织考察、决定与任职、纪律与监督等方面，基本参照公务员考试录用制度的有关规定。因此，为更好地研究公务员公开遴选制度，既有必要了解公务员“公开遴选制度”的研究成果，又有必要了解公务员“考试录用制度”的研究成果。由于我国较早推行公务员考试录用制度，国内学者针对这方面进行了大量研究，发表

了许多理论文章，而公开遴选制度起步较晚，目前的理论研究不多。主要研究成果有：

(1) 关于公务员公开遴选的制度研究

侯晋雄以重庆公开遴选的实践探索为例，提出完善基层公务员培养选拔机制需要不断提高公开遴选的科学化水平，即“将公开遴选提高到培养优秀干部成长的战略地位，科学设定遴选过程中的资格条件、测评内容和任用考察方式，将追踪与满意度作为检验公务员公开遴选工作的新标准等”。^①张敏指出公开遴选存在着规范和创新不足、体制壁垒制约遴选功能的发挥、遴选基础来源不稳的问题，建议“公开遴选应坚持与相关法规制度衔接一致的指导方针、明确合理定位与功能发挥相统一的基本原则，遵循方式灵活性与标准严格性相结合的改进路径”。^②钱丽敏分析了公务员基层遴选的几项主要任务及其原因和重大意义，同时提出了完善这一制度的几点建议：“强化重点并加大学习培训力度提高整体公务员素质、健全科学的考核评价机制、建立完善的约束监管机制”。^③石凯认为遴选必须从合乎法律角度、从合乎遴选目的性角度、从合乎遴选规律性角度来定位，“要统筹兼顾来自遴选机关和下级机关公务员的利益诉求，衔接法律法规、完善配套制度，使用科学的笔试、面试和考察等选拔技术来遴选出合适人选”。^④薛锦鹤对公务员遴选考试录用的背景进行了分析，并借鉴国外分级分类考试取得的经验成果，对我国公务员遴选考试科学设定分级分类标准，提出如何“明确公务员遴选考试录用体系的主体地位、建立和完善相关制度和程序设计等”。^⑤肖永辉、王迪提出了公务员遴选中的选拔标准问题，胜任特征模型建构问题和公务员遴选的实现技术问题。其指出选拔中高级公务员的标准至少包含道德标准、能力标准、政治标准、心理和健康标准等方面。胜任力特征模型应该包括完成工作所需的基本能力。在技术方面，“考核人员可以利用多媒体技术虚拟工作场景,建立海量的信息储存库,对受测试者的数据进行比较分析，从而进行综合性立体化选拔”。^⑥

^①侯晋雄, 公开遴选与完善基层公务员培养选拔机制研究 [J]. 重庆理工大学学报, 2014, 28 (8) :89-95.

^②张敏, 公开遴选的难点问题与对策建议 [J]. 人事天地, 2014, (5) : 16-19.

^③钱丽敏, 论干部人事制度改革下的公务员基层遴选[J]. 长春工程学院学报(社会科学版), 2011, 12 (3) :31-34.

^④石凯, 我国公务员公开遴选制度研究[J]. 公共行政与人力资源, 2012 :13-20.

^⑤薛锦鹤. 公务员遴选考试录用体系研究[D]. 长春: 长春工业大学, 2013.

^⑥肖永辉, 王迪, 论我国公务员遴选中的三个重要问题[J]. 才智, 2013 (31)

关于公务员公开遴选的其他新闻、评论、消息等文章大多集中于肯定公务员公开遴选破除了基层公务员的“天花板效应”，优化领导机关的公务员队伍结构，创新了公务员选人用人的形式等。也有少数人持有不同意见，如面向基层公开遴选公务员制度可能造成基层公务员队伍流动大、面临空心化、基层年轻公务员无心工作等问题。

以上公务员公开遴选制度的研究，对遴选的资格条件、考试技术和程序设计等均做了深入的研究，针对遴选过程中存在的问题，从不同的视角进行阐述，聚焦遴选过程中的某个方面，提出了较为切实可行的对策建议，具有一定的现实意义。

(2) 关于公务员考试录用制度的研究

一是针对公务员考试录用制度特定方面的研究。明来香从系统论的角度，审视测评体系各环节的合理性，提出“在考虑初级公务员胜任特征的基础上科学设计测评目标和流程，改进测评技术，提高测评效率”。^①李志明从立法、执法和法律救济三个角度，“阐明我国当前公务员考录制度中急需解决的法律问题，并从以上三个方面提出完善制度的意见建议”。^②顾一梅以苏州市姑苏区公务员录用工作实践为基础，“从岗位特点、试题实践性、考官队伍、面试组织等方面提出提高公务员考录面试效度的对策建议”。^③张敏、梁玉萍“分析公务员考录公平性问题出现的原因，并从长期、中期、短期分步骤逐渐提高公务员考录的公平性”。^④

二是全面分析我国公务员考试录用制度存在的问题、原因及对策分析。高真真结合济南市近几年公务员考试录用的实践对我国公务员考试录用制度存在的问题及原因进行分析，在此基础上提出一些意见建议。^⑤丰雷以及杨硕、梁秀英、霍野对公务员考试录用制度的研究，采用的研究方法比较类似，都是通过分析我国公务员考试录用制度的实施现状，针对实施环节中存在的问题，提出完善的意见建议。

^① 明来香, 我国公务员考试录用测评体系的现状分析与对策思考 [D]. 南京: 南京师范大学, 2013.

^② 李志明, 我国公务员考试录用制度相关法律问题研究 [D]. 大连: 大连海事大学, 2012.

^③ 顾一梅, 公务员考录结构化面试的效度研究——以苏州市姑苏区为例 [D]. 苏州: 苏州大学, 2014.

^④ 张敏, 梁玉萍, 我国公务员考试录用公平性研究 [J]. 中国考试, 2015 (8): 39-45.

^⑤ 高真真, 我国公务员考试录用制度存在的问题及对策研究 [D]. 济南: 山东师范大学, 2010.

三是中外公务员考试录用制度比较分析。夏夜“从正式规则和非正式约束两个层次探索中国大陆和台湾地区公务员考试制度的异同，并就完善我国公务员考试制度提出可操作性的建议”。^①易丽军《大陆与香港公务员考试录用制度比较研究》、王志娟《中西公务员考试录用制度比较研究》、张丽丽《中英两国现代公务员考录制度比较研究》、王庭泰《越南公务员考试录用制度存在问题与对策》、周大福《老挝公务员考试录用制度改革研究》，均通过分析相关国家或地区公务员录用制度的具体内容，与我国公务员考录制度进行比较，借鉴他们的经验做法，提出完善我国考录制度的建议。

以上关于公务员考试录用制度的研究，既有对制度本身的系统性研究，也有针对考试录用环节中的具体方面分析，同时比较了中外公务员考试录用制度的异同，对公务员考试录用制度进行了理论化、系统化、全方位的研究，针对性、可操作性强。

2. 研究价值与局限性

从文献资料来看，公务员公开遴选制度作为一项新兴事物，已日益受到国内专家、学者的关注和重视，公务员考录制度，由于推行的时间较长，国内专家学者对其研究得较为透彻，相关理论具有现实指导意义，以上具有代表性的文章都有可供借鉴的地方，值得我们去学习和研究。国内对公务员公开遴选制度的研究价值在于，研究人员大多数长期从事人事工作，能够结合工作实际，从遴选的制度背景、遴选的意义和现实问题等方面着手，探讨制度建设过程中存在的问题和解决的对策。公务员考录制度的研究价值在于，研究人员掌握了大量的一手资料，总结归纳的理论针对性较强，既包括宏观层面的制度设计，又包括微观层面的技术操作方法，理论的论证基础较为扎实。

但目前的研究也存在着一些不足之处。就研究内容来看，针对目前现有的公务员遴选制度，主要提出如何完善和改进的思路，而对制度本身的合理性和可操作性的内容研究的比较少。针对目前现有的公务员考录制度，主要通过借鉴外国公务员考录制度或人力资源相关理论，就如何完善公务员考录制度的各个方面进行政策分析，论证的理论基础、方式方法趋同，得出的政策建议也大同小异，创新点不足，部分理论只能应用于小范围的实践中去，而无法全面铺

^①夏夜,中国大陆与台湾地区公务员考试制度的比较分析[D].厦门:厦门大学.2013.

开适用。从近几年中央、省、市公务员考试中也可看出，对这些所谓的“创新”理论采纳的较少，基本上仍沿用旧有的考录制度。

（三）研究方法、框架和创新点

1. 研究方法

本人毕业后通过公务员考试成为一名公务员，在基层工作过几年，并通过公务员遴选的方式到市直机关单位工作，长期参与公务员考录、职称评审以及高层次人才评审选拔推荐等工作，对如何更好地进行人才评价，特别是对公务员遴选这类公务员优中择优的选拔方式有一定的经验体会。

本文将以《汕头市市直党政机关公开遴选公务员暂行办法》为基础，结合工作实践，探究遴选模式、遴选角色和遴选中的各个环节，并通过文献法、问卷调查、人事干部访谈和遴选公务员访问等多种方式，结合公务员遴选制度和公务员考录制度相关理论，分析目前我国公务员遴选考录过程中存在的问题和不足之处，为构建和改进公务员遴选考录制度提出新的思路和方法。

2. 论文框架

本文的主要内容分为五个部分：

第一部分：引言。包括研究的背景和意义、研究现状、研究内容和研究方法。

第二部分：公务员公开遴选考试录用制度的发展。该部分介绍公务员遴选的基本概念，发展历程和广东省汕头市开展公务员遴选工作的历史沿革。

第三部分：汕头市公务员公开遴选考试录用制度和现状。该部分主要介绍汕头市公务员公开遴选考试录用工作的实施模式、参与主体和实施环节，以及制度设计和实施过程中存在的主要问题。

第四部分：公务员公开遴选考试录用制度问题的成因分析。该部分从意识层面、制度层面和技术层面，深入剖析存在问题的深层次原因。

第五部分：完善公务员公开遴选考试录用制度的对策建议。该部分针对制度存在的不足之处，从提高思想认识，加强制度建设，改进遴选技术等方面，为公务员公开遴选考试录用制度提出意见和建议。

3. 论文创新点

本文通过文献法、问卷调查、人事干部访谈和遴选公务员访问等多种方式，力求较为全面地介绍目前公务员公开遴选考试录用制度。创新之处在于，将公务员遴选制度和公务员考录制度有机结合起来，立足于“公务员”考“公务员”这一模式，通过探究汕头市的公务员遴选考试实践，着重研究制度实施过程中的各个参与方和实施环节，并从遴选理念、制度建设和遴选技术三个方面，较为系统和全面地就完善制度方面提出具有可操作性、实用性的意见和建议。

一、公务员公开遴选考试录用制度的发展

公务员公开遴选考试录用制度是公务员制度的一个重要组成部分，其既类似于公务员考录制度，又由于考录对象的不同而有所区别。我国的公务员公开遴选制度虽然起步较晚，但经过近年的探索发展已经日趋完善，在提高我国公务员队伍水平、确保政府高效、廉洁方面发挥了重要作用。

（一）公务员公开遴选的概念特征

公务员公开遴选是指党群机关、政府部门等市（地）级以上机关根据相关政策的规定，结合实际情况，从下级机关中已经具备公务员身份的人员中，选调符合要求的工作人员担任内设机构公务员，是党政部门选拔人才的重要途径和方法。

1. 公务员公开遴选的定义

第一，公务员公开遴选的本质是人才评价机制。组织通过人才评价过程进行人才的识别、发现与引进，根据人才评价结果将合适的人才安排到合适的岗位以实现其价值，人才可以有目的的通过评价寻找可以展现和实现自己价值的组织和岗位，使自身价值得到提升。

第二、公务员公开遴选的基础是公务员录用制度。即需要按照一定的标准和法定的程序，采用公开考试、严格考察、择优录取的办法，将符合条件的人员录用为公务员的一种制度。录用后主要任职非领导职务，包括主任科员、副主任科员及其他相当职务层次人员。

第三，公务员公开遴选的对象是具备有公务员身份和公务员相关资历的人员。即需通过国家公务员考试，按照公务员法的相关规定录用到相应的工作岗位，依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。共青团、工会、妇联等群团组织和参照公务员法管理的事业单位人员，也可以与行政机关人员相互流通。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库