

关于当前我国人事考试管理体制改革的思考

皮 君

(中南财经政法大学 MBA 学院,湖北 武汉 430073)

摘 要:多头管理是当前引发我国人事考试管理各类问题的主要根源。通过理论研究和文献分析,剖析当前人事考试实际存在的问题。结合现阶段工作实际,提出建立具有独立性的统一管理体制,完善人事考试法律制度、加强管理监督力度,推进人事考试管理体制改革的。

关键词:人事考试;管理体制;考试管理改革

中图分类号: D630.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2013) 03-0051-04

人事考试是指由国家权力机关(国家人事部、地方各级人事机关)发起,以考核被考核者是否具有从事某种特定工作或业务的资格为目的,以国家名义组织实施的考试。人事考试是国家选拔人才和评估人才的一个重要手段,是现阶段人事工作管理的重要环节,主要包括各行业的专业技术人员的职称资格考试、各种职业行业的执业及职业资格考试、职称英语和计算机能力考试、从业资格考试和公务员选拔考试等。

一直以来,人事考试为国家机关单位、事业单位以及其他相关单位的人才选拔、职称评定、执业资格认定等方面提供了相对公平、公正和科学的评审依据,在我国人力资源开发、利用及管理方面发挥着极其重要的作用。

一、问题的提出

目前,我国人事考试实施的是兼职型管理体制。国家和地方人事部门承担人事考试管理的主要工作。但是,除了人事部门以外,还有其他类如建设、财政、信息产业,证券投资、商务、环保、物价、质量监督、检验检疫、安全生产等相关部门都设立了相应的

考试管理部门来行使人事考试的管理职能。这是典型的多头管理体制,由于以上的考试管理机构,所属关系相对繁杂,会出现执政多门、标准不一、相互制约、执行不力等弊病,由于各个部门差异性较大,考试目的利益和部门利益的驱使,使得人事考试的管理职能不能统一,并处于不断弱化状态,使得人事考试公平公正的权威形象受到侵蚀。

而在程序方面,目前的人事考试表现出管理混乱,主要还是考试组织缺乏系统性造成的。由于多头管理造成人事考试管理权限的分散,引起管理和考试标准不统一甚至混乱。以人事考试中对应试人员入场要求为例,财政系统规定会计资格考试的考生入场凭借准考证和本人有效居民身份证或者户口簿、驾驶证、护照等均可;而人事部门组织的考试则规定入场必须持有本人有效身份证及准考证方能入场。如此考务标准的差异,给管理带来隐性问题,同时在一定程度上损害人事考试公平公正科学的良好形象。

多头管理还造成我国人事考试管理的法律法规不健全,没有一个全国统一的标准。其管理手段目前也相对落后,管理人员杂乱、相对素质不高,以禁闭

收稿日期:2012-08-22

作者简介:皮君(1984-),男,湖北武汉人,中南财经政法大学 MBA 学院全日制硕士生,研究方向:人力资源。

法防止泄题,以人海战术防止舞弊。另外,证书的发放和管理也是五花八门,集中体现为“考试混乱、证书杂滥”,由于发证机关繁杂,取得证书后的年审时间、部门、要求等不一致,都给证书管理上造成漏洞,而证书的不严谨,直接导致人事考试质量和可信度的下降。

二、文献综述

目前,在国内涉及人事考试制度方面的研究比较多,涉及的研究范围涵盖广泛。不同程度的剖析了人事考试管理体制的弊端所在,并提出改善建议。有提出考试法制化、专业化、人性化、个性化、放权化等管理体制的发展道路(陶燕丽.我国现行考试管理体制的弊端及其应对策略[J].2008)。

也有从政府创新服务角度分析的,认为考试机构服务具有多重性,需要脱离组织走进社会。并从国外考试机构的启示出发,提出四点策略认为人事考试管理要符合市场经济规律:应对竞争、提高服务质量、建立信息平台、考试立法(王海、王爱萍)。

而对于人事考试管理体制的改革,国内诸多学者皆有相关研究,如提出建立直属国务院独立的专业考试系统,并健全法制法规,培训管理队伍,实现人事考试管理现代化(廖平胜.中国人事考试制度的职能、困境与抉择[J].1988);在此基础上,有提出人事考试要联系国内经济发展,符合实际需要,结构需要从门类、内容、方法等进行调整,并实现考试方式多元化的设想(胡甲刚.考试的两大功能与改革取向[J].2001)。

对于人事考试立法的方面,也有从我国人事考试发展现状以及立法意义方面分析研究拟订《考试法》的重要性的必要性的,并且详细的从立法宗旨、层次、实施范围以及组建统一的监督部门和考试舞弊泄题的界定等方面提出建议(王健.谈《考试法》的缺位及其制定[J].2005)。

总之,在人事考试及其改革方面,国内学者研究较多,也较全面。但他们都没有明确找出人事考试管理现存问题的根源,也没有解决的对策提出。本文将利用有关管理学和教育学的相关理论,结合国内实际,在分析人事考试管理体制现存问题的基础上,提出解决现存问题的对策和完善管理体制的建议,以

期丰富我国人事考试制度改革的研究内容,为实际实施提供借鉴。

三、当前人事考试管理体制现状及问题

(一)现状及成因

我国人事考试最早起于文革后的1978年,全国科学技术大会上提出恢复技术职称,同时建立考核制度。1990年11月份,首次举行全国范围内的专业技术资格考试,当时包括了计算机软件和统计两个专业三个等级。而国家公务员的招录考试开始于1994年,与此同时建立起层级结构的考试组织体系。随着范围的扩大,如今人事考试已经成为我国人事管理和人才开发配置、提供人才素质测评指标和信息的一个重要手段,是为人事管理工作服务的。

目前,我国人事系统的人事考试管理机构为三级体系,分别是国家、省、市。这三级机构在人员管理、人员编制、经费管理等相互独立、彼此毫不相干,在业务上却是下级机构接受上一级的管理和指导,管理松散。在考试的实施上,既可以作为一个整体实施全国范围的统一考试,又可以分别接受同级政府部门的委托组织地方或区域范围的考试,其考试内容和实施方式也各具特色,不尽相同。

而从目前管理体制的现状来看,国家各部委基本上都在本系统内部设立了考试管理机构,有的只主管单项考试,有的主管多项,如表1。

很明显,由于政府分工不明、职能交叉造成人事考试多头管理、政出多门的现状。再者,人事考试管理机构目前都是设置在各个部委内部,未能成为独立部门,统管全国的人事考试,这是导致了人事考试体制混乱的一大根源,造成我国人事考试管理无序局面。这必然会损坏人事考试的权威性,损害考试公平公正的原则,同时也很难根据市场需要科学合理、有序健康的持续发展。

而造成这种局面的根源主要来自经济利益和权力寻租两个方面。

由于我国自1985年进行职称改革以来,人事考试逐渐显示出其独特的重要性和必要性,随之带来的利益变得非常诱人,被很多部门所觊觎。如人事考试之前的培训辅导、考试指定教辅教材的征订、证书发放的工本费用及审核费用等等,都会给主管部门

表1 考试机构与主考项目

部门	主管人事考试项目	数量
卫生部	执业药师、医药资格考试等	多项
人力资源和社会保障部	职称外语、职称计算机、公务员考试等	多项
统计局	统计从业人员资格考试	单项
住房和城乡建设部	监理工程师、建造师、造价师考试等	多项
环保部	环境影响评价工程师资格考试	单项
财政部	会计资格、注册资产评估师考试等	多项

带来经济利益,甚而有利用职权之便,在内部设立的人事考试管理部门安置亲属家眷等等。这直接导致各部门拼命利用职权在各自的管辖区域甚至越级越级推出争夺与本部门相关的人事考试,这种现象目前在全国普遍存在,有些甚至以国家考试的名义推出。

权力寻租指掌权者(人或者部门)相互之间进行权力交换,以谋取自身利益的一种非生产非经营性活动。这是一种权力腐败现象。在人事考试中,权力寻租则将权力赋予在考试中,实现商品化,以此为资本参与考试,以谋取金钱和物质。这也是我们通常说的权权交易。权力寻租看准了人事考试管理的监管漏洞,造成人事考试失去其公平公正的原则,在社会上引起公众的不满,直接侵蚀人事考试的权威性。

(二)存在的问题

我国的人事考试历经20年的实践摸索,成绩是值得肯定的,但是在体制、机制上确实存在的问题。

1.现有考试机构不具有独立性

一直以来,国内绝大部分人事考试机构都没有发言权和自主权,充其量是个执行部门。其在设置考试项目和开考计划时,往往是受命于上级部门的行政领导。而大部分的上级部门行政机构和领导都不是教育和考试专家,对考试业务也不是很熟悉;加上他们日常事务繁杂,很难潜心专研考试业务;而且很多时候又有很强的领导意识。这就很难保证考试的项目、开考计划等受到不该有的影响和干预,从而失去其公正、公平和科学的特性。

由于考试管理的基本原则是“相对封闭”,就是“管理系统内部的机构设置、管理规程等,在管理活动运行过程中应能形成一个相对封闭的回路,有自我维护和校正的机制”^[1]。具有自我维护和校正机制的封闭考试制度显然是科学公证的,它是体现在科学的体制上而不是人的素质和领悟力上。

2.人事考试法规制度不健全

我国虽然实行人事考试20多年了,但是迄今为止尚无一整套完整统一的考试法律。各个考试机构虽然设有相关规定和处罚标准,但总体上不具有普遍意义。其权威性、威慑性表现不强。

我国人事考试目前是以人事部第三号令发布的《专业技术人员资格考试违纪违规行为处理规定》为主要依据,但目标性很强,并不适用所有的参考人员。再者,目前人事考试所有的项目都是借助教育系统的场地人员来组织实施的,两个单位和部门之间衔接、双方的权利义务都很难界定清楚,往往出了考试事故后责任无法落实明确。这些都是考试法律法规体系不完善造成人事考试“无法可依”的窘境,这也与我国现阶段提出的推行法治社会的理念不相称。

四、人事考试管理体制改革的对策及建议

(一)建立具有独立性的统一管理体制

独立且统一,是指我国目前所有的人事考试项目专门由独立的一个机构来管理和负责,这种体制具有独立性和统一性双重特性。独立是指机构或者部门完全独立,人事、财政、管理管辖权乃至考试权的行使皆完全独立;而统一即指所有人事考试项目皆按照统一标准、统一命题、统一要求来管理和实施。

参考管理学理论,建议直属国家领导、具有独立性质的人事考试机构或系统。以此来改变现阶段我国人事考试管理机构繁杂、多头管理、无法可依的混乱状态,化零为整、变分散为集中、由杂乱而变统一。建议考试部门独立,促进人事选拔人才在决策、实施、选拔、监督四口分立、相互监督的管理体制。

这种独立统一的管理机制可以完全整合现有的各种人事考试资源,减少甚至完全摒除目前各种人事考试工作之间的矛盾和冲突,减少重复支出和建设。合理利用考试资源,大幅度减少应试人员的应试成本,消除由于各个部门之前的权利寻租造成的权力腐败,诠释人事考试公平公正的原则,树立人事考试管理良好形象。

(二)完善人事考试法律体系

公平公正人事考试管理工作的原则,也是其灵魂所在。这一原则的实质体现了法的严肃性和神圣性。而照以往的经验来看,人事考试工作的规范不能只局限于规章制度的弹性约束,而是迫切的需要法律来实施刚性约束。从整个国家的大层面上来看,建立考试法,是符合建立法制社会的精神和要求的,它将会是人事考试工作逐步走上正轨。

曾经有学者提倡制定《考试法》,具体规范人事考试组织工作的每一个环节,明确考试主客体之间的权利、义务和责任。在法治层面对泄题舞弊行为作出明确统一、严密谨慎的惩罚措施。用法律的刚性来约束,铸造公平、公正、合理的考试环境。在这一点上,美国的法制模式值得我们学习和借鉴,美国在考试作弊上动用了刑事司法力量,对于考试舞弊的学生通过执法部门实施逮捕,并指控为阴谋欺诈罪,最高会处以5年的监禁和25万美金的罚款。

因此,针对目前我国绝大多数考试制度都表现为无序、无据、执行不力的尴尬状态,我们认为可以对人事考试进行立法,甚至可以通过刑法修正案,设立考试舞弊罪,对于严重危害社会秩序和影响考试工作的泄题舞弊行为进行严厉的惩治。加大作弊者的舞弊成本,净化考试环境,确保人事考试在一个良好、稳定、有秩序的环境下顺利进行,有力的提升国家人事考试的权威性。

(三)加强监督管理力度及其措施

然而,实施独立统一的管理机制和建立完善的考试法规,在现阶段的环境下,短期内能够迅速部署到位显然难度较大。这需要一个循序渐进的过程,需要逐步推进,因此,为了建议人事考试体制改革的良好环境,我们还需要在考试管理工作上加强监督。在强大的监督管理措施下,人事考试工作会逐步走向规范化,为实施独立统一的管理机制和建立完善的考试法规打下基础。

通过严格的监管,可以使考试管理部门及其人员增加法制观念,促进其首先遵守法律法规,严格的依法监考,逐步使考试工作步入法制轨道。同时,加强监督,可以有效的杜绝考试管理中出现不同程度的腐败现象,类如前面说到的权利寻租。而另一方面,加强监管力度,可以及时发觉考试管理工作中失误、差错等,可以及时完成纠错和补救工作,从而有效的保证国家人事考试顺利进行,而且还有益于提高工作效率和端正考试风气。

具体措施可参照如下:

1.加大人事考试的宣传力度。可通过网络、媒体等手段,让人们对于人事考试有个清晰的认识,对相关政策法规有个充分的了解,同时对舞弊者及时披露,以净化出良好的考试环境。

2.加大考试管理透明度,实现阳光考试。接受社会大众的监督,以服务大众、方便大众为宗旨,除保密需要外,最大限度的公开各个考试流程、环节、规则等。有效的避免因工作缺乏透明度而产生侥幸违纪舞弊情况。

3.强化人事考试各个环节监督力度。包括命题、试卷印刷、试卷运输、试卷保管、批阅、登分造册等。最大限度的确保工作有序、有效的进行。

4.运用现代化手段有效防止泄题舞弊现象。随

着计算机信息技术的发展,特别是在保密防窃的方面,其作用是传统的人工无法比拟的。人事考试管理工作应当充分发挥计算机信息技术,通过技术手段加强考试保密工作。

五、总结

多头管理是目前我国人事考试出现各类问题的主要根源。本文提出建立独立统一的管理机制的解决对策,但是实施尚需一定时日;同时,完善人事考试法制化体系建设,弥补以往无法可依、无法可循、执法不力的弊端。而在这两者完全实现之前,我们还需要加强考试工作的监督管理力度,这是实施独立统一的管理机制和建立完善的考试法规的基础,也是现阶段切实可行一项措施。并有着利于提高工作效率,降低工作失误,端正考试风气等作用。

参考文献:

- [1] 廖平胜,梁其健,苏永华,等.考试管理学[M].武汉:华中师范大学出版社,1996.
- [2] 陶燕丽.我国现行考试管理体制的弊端及其应对策略[J].宁波大学学报(教育科学版),2008,(03).
- [3] 王健.谈《考试法》的缺位及其制定[J].无锡教育学院学报,2005,(02).
- [4] 冀纯堂,王海.试论我国考试活动的现状与规范[J].天津大学学报(社会科学版),2004,(04).
- [5] 杨学为,廖平胜.考试社会学问题研究[M].武汉:华中师范大学出版社,2003.
- [6] 廖平胜.考试学原理[M].武汉:华中师范大学出版社,2003.

[责任编辑:孔康伟]

Thoughts on Reform of Current Administration System of Recruitment Examination

PI Jun

(School of MBA, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

Abstract: The overlapping management is the main cause of problems found in the administration system of the current recruitment examination. With the theoretical study and literature review, the paper analyzes the problem actually existing in the recruitment examination system. It then proposes the establishment of an independent united management system, improving legislation for recruitment exams, strengthening the supervision over the administration and promoting the reform of the examination system.

Key words: recruitment examination; administration system; Examination management reform