

基于学科分类的公务员考录专业要求规范性研究

罗 猛¹, 刘子瑜²

(中国农业大学图书馆情报研究中心)

摘 要: 公众和学界对我国公务员考录职位资格设置中存在的专业要求不规范问题有一定定性认识, 但对该问题的定量特征缺少了解。本文以教育部学科专业目录为基准, 对近十年国家公务员考试职位资格设置中的专业要求进行比对分析, 发现: 总体而言我国公考专业要求规范情况向好发展, 但仍有25%专业描述存在不规范问题; 公考专业要求不规范可分为专业描述不当、专业粒度过粗、专业粒度过细三类情况; 专业描述不规范的程度与作为参照的学科专业目录、职位资格设置流程的不完善有关系。公考专业要求不规范问题亟待改进, 建立职位资格的专业要求规范性依据、优化职位资格设置流程、规范招考单位权责以及建立第三方监督机制, 进而提高公考招录中的人职匹配和公平规范。

关键词: 公务员考录制度; 职位资格; 专业要求; 学科专业目录

1 研究背景

公务员考录制度是我国政府组织人事制度的重要组成部分, 是“在吸收中国古代科举传统以及新中国干部录用经验的基础上, 借鉴西方公务员考试录用制度建立起来的。”^[1]1992年《国家公务员录用暂行规定》出台以来, 公务员考录制度不断创新、与时俱进, 在考录程序、考录管理、考录科目等方面不断科学化、完善化、规范化, 为充实我国公务员队伍、提升我国国家治理能力水平做出了重要贡献。

然而实践中的公考仍存在问题并引发广泛关注。其一是我国公考职位资格设置中的专业要求不规范问题, 引发考生与招录机关间的矛盾甚至诉讼, 例如: 2009年张某状告陕西公务员局, 以专业不符合要求为由要求取消另一考生的录用资格^[2]; 2016年江苏师范大学硕士纪某在面试笔试第一的情况下因人社局认为考生专业不符合要求被取消录用资格^[3]; 2017年, 西南政法大学法律专业一自考毕业生通过笔试后因专业不符而没能进入面试^[4]等。

一些研究者对公务员考录中的职位资格设定问题进行了讨论, 先后指出我国公务员考录报名条件设置不科学不合理^{[5][6][8][9]}、报名条件设置与认定混乱^{[6][7]}、审查制度不健全^[6]、考录参与主体行为有失规范性^[5]、用人单位自主权难以界定以及监督机制不健全等问题^[9], 并指出公考应增加职位资格设置的科学性有效性^[11]、建议编制权威公务员考试参考目录^{[6][9]}、建立健全法律法规从法治层面规范考录参与主体行为^{[5][6][9]}, 构建公务员分级分类考录体系^[10]。然而, 上述研究仅从定性角度分析了公务员考录资格设置, 对专业要求不规范的问题仅有所提及, 没有说明不规范究竟有哪些形式、有多少比例、有何种变化, 致使专业要求规范性问题始终没有引起决策者关注, 也没有纳入公务员考录制度改革议程。

学科和专业是高等教育人才培养的基本功能单元。我国学科或专业目录由教育部、国务院学位委员会等部门组织制定, 是开展高等教育学科专业划分、设置和调整学科专业、实施不同学历层次人才培养和授予不同层次学位、进行招生就业、教育统计和人才需求预测的重要依据, 也是高等教育工作

的基本指导文件。因此,在分析公务员考录专业要求不规范问题时,使用学科专业目录作为基准是较为恰当的。本文以教育部公布的研究生、本科、大专学科专业目录为基准,对近十年(2010-2019)国家公务员考录职位需求数据中专业要求不规范问题进行分析,并提出一些改进建议。

2 研究设计

2.1 研究技术路线

本研究的技术路线如图1所示:

(1) 数据准备阶段:本研究使用2010-2019国家公务员考试录用公务员和机关工作人员职位表^[12],因教育部在2011年、2012年、2015年分别对研究生、本科生、专科生学科专业目录进行了调整,所以研究中使用研究生学位授予和人才培养学科专业目录[1997版、2011版]^{[13][14]}、普通高等学校本科专业目录[1998版、2012版]^{[15][16]}、普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录[2004版、2015版]^{[17][18]}作为主要数据源。

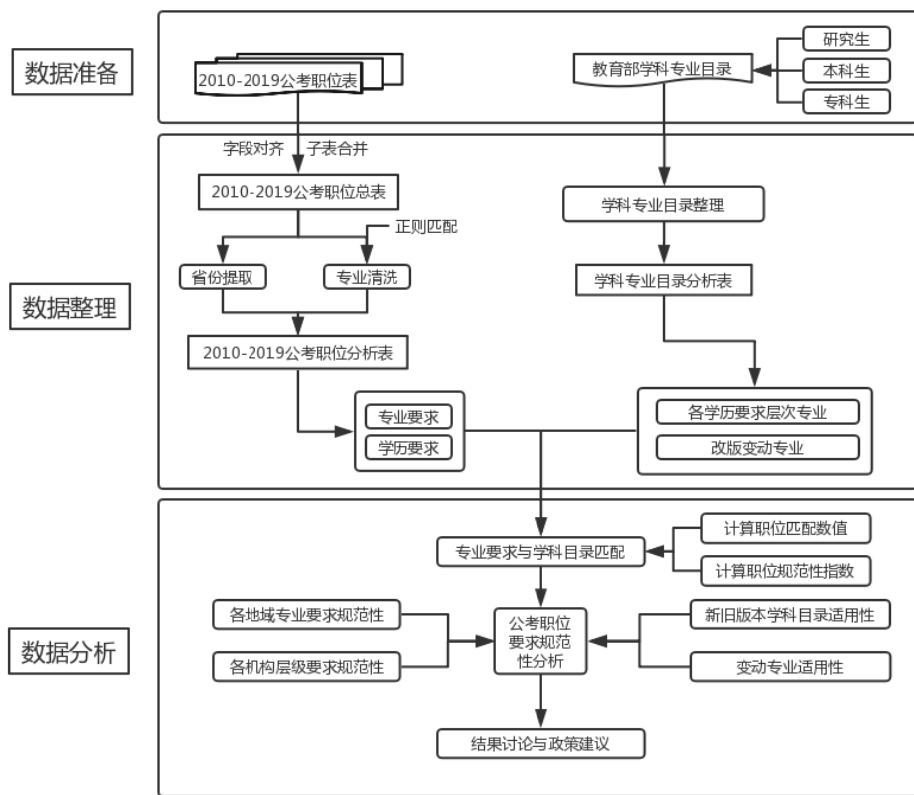


图1 研究技术路线

(2) 数据整理阶段:本研究分别对考录职位表和学科专业目录数据进行整理。2010-2019考录职位表经过字段对齐后合并,得到共计12.47万条职位需求数据;由于缺少地域相关字段,依据用人单位或部门名称提取职位描述对应的省份信息和地域信息;由于职位需求数据中的专业要求字段是非结构化的文本数据,本研究利用正则匹配方法进行数据清洗和拆分,得到每一条职位需求对应的若干专

业要求，总计42万余条。另外，整合不同学历层次和年代的学科专业目录，得到与年份、学历层次对应的规范学科专业名称总表。

数据分析阶段：将整理后的公务员考试表专业要求数据与当时有效版本的学科专业目录进行匹配（如2010年某职位的学历要求为本科，则与1998年版本本科专业目录匹配，而2015年某职位的学历要求为本科，则与2012年版本本科专业目录匹配），进而得到每一条专业要求与学科专业目录是否匹配的数值信息，以此为基础从地域、时间、招考机构层级等维度对公务员考试设置中专业要求不规范情况计量分析，基于分析结果针对公考专业描述不规范问题讨论并提出建议。

2.2 分析指标设计

公务员考试表中的专业要求与教育部学科专业目录匹配后存在四种结果：（1）描述规范，即公考专业要求的表述与学科专业目录一致；（2）描述不当，即专业要求与目录中的规范名称存在语义相似性，指代同一实体但描述不同，如公务员考试设置要求考生专业为国际经贸、机械设计制造及自动化、统计经济学，而学科专业目录中的规范名称为国际经济与贸易、机械设计制造及其自动化、经济统计学，内涵一致但表述不规范；（3）粒度过粗，即职位资格设置中的专业范围过大、界限不明确，相当于多个学科门类或学科专业，比如“外交学等专业”、“文科类”，这种专业描述可能导致多种理解；（4）粒度过细，即职位资格设置中的专业范围过小，相当于规范的二级学科下某个课程或研究方向，如大数据应用、保险精算、民事诉讼法，这样的专业要求过于狭窄，不便于招录人才。

考虑到职位资格设置中专业要求可能包括若干专业，因此不同职位资格设置的专业要求是否规范可能包含如下三种情况，如图2所示：

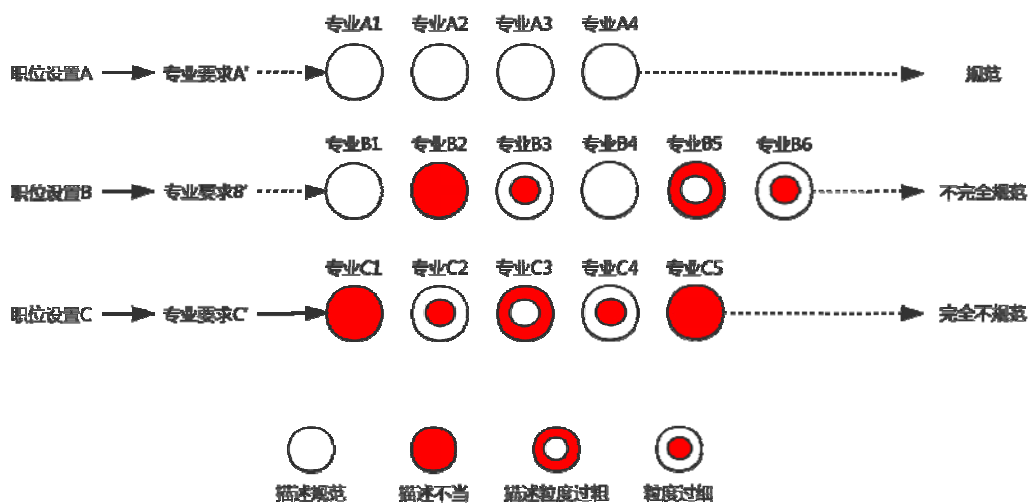


图2 公务员考试资格设置的专业要求不规范示意图

为准确度量公考专业要求的规范性，我们定义任一职位*i*对应的规范性指数 ε 为：

$$\varepsilon_i = \frac{m_i}{n_i}$$

其中， m_i 为职位*i*中规范的专业要求数， n_i 为职位*i*中专业要求总数。我们进而可以在职位规范性指标的基础上，用规范性指数E（即规范性指标 ε 的均值）来度量任意年度、地域、招考机构层级或学

历要求（不同分类维度以 j 表示）的专业要求规范性，该指数还考虑了职位招考人数 μ_{ij} 的加权影响：

$$E_j = \frac{\sum \varepsilon_{ij} \times \mu_{ij}}{N_j}$$

3 研究结果

通览2010-2019年国考数据（见图3），招录学历要求为“本科及以上”的职位最多，其次是本科、研究生，仅面向专科招录的职位很少；县级招考机构招录的职位数居于首位，占比73.52%，省（副省）级机构招考职位最少；华东地区招考机构招录职位最多，占比25.71%，而西北、华中地区招录较少；近十年公务员考试职位数总体呈现上升趋势，但2019年迅速走低。

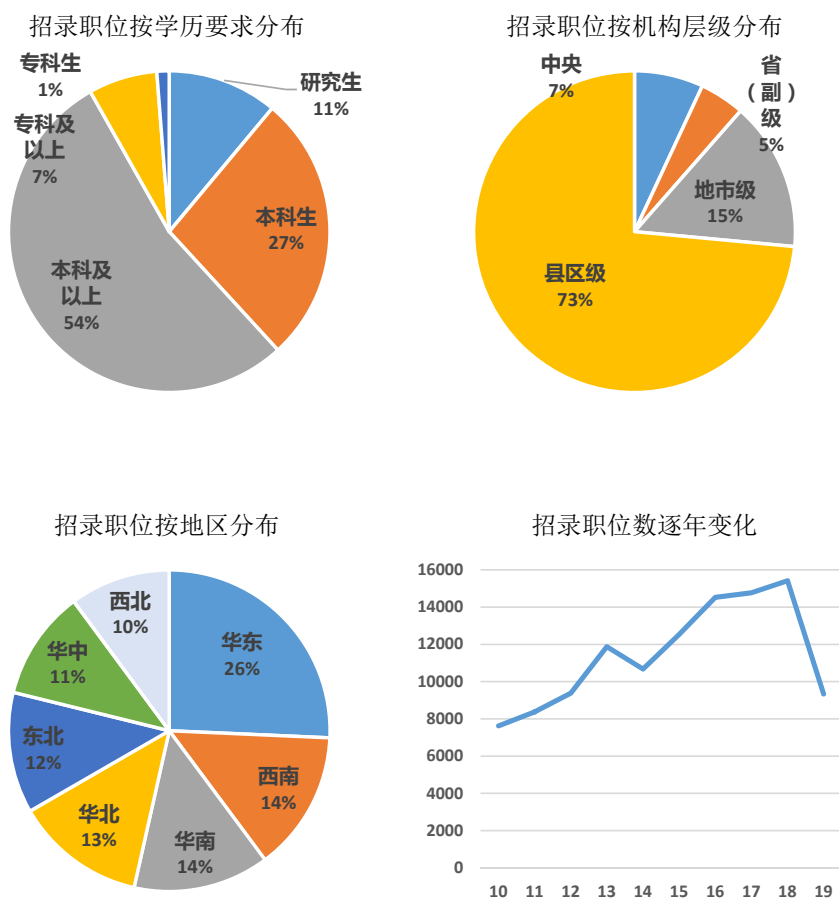


图3 近十年国考主要数据情况

总体而言，国考职位专业要求不规范的情况比较严重，但是在逐渐向好发展。经测算，12.47万招录职位规范性指数均值为0.675，有20.65%职位的规范性指数为0，48.32%职位的规范性指数为1；在专业要求字段层面，有10.60万条专业字段不规范，占比25.09%。在不规范的专业描述中，粒度过粗的占比最多，随后是描述不当和粒度过细。下文从地域、招考机构层级和学历要求对国考规范性情况进行讨论。

3.1 地域规范性差异较大

各省份公务员考试专业要求规范性水平各异；用指数 δ 对近十年各省份公务员考试专业要求规范性进行统计分析得到如图4结果，上海市职位专业要求规范性领先于其他省份，其规范性指数为2.31，远高于总体平均水平1.13；随后依次是北京市、天津市与广东省，前四省市领先其他省份幅度较大；规范性指数最低的省份仅为0.62，规范性水平落后较大。

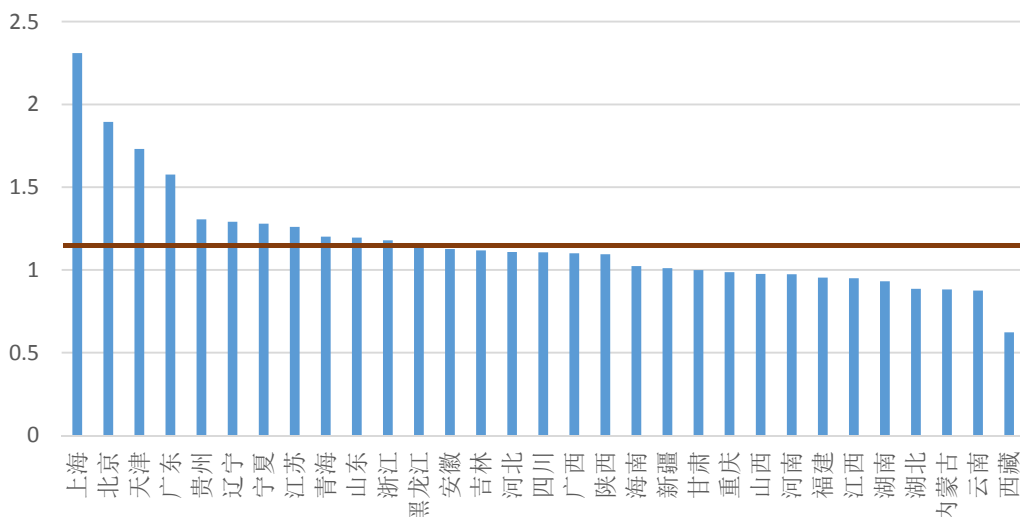


图4 省域规范性指数情况

按照东北、华东、华北、华中、华南、西北等区域进行近十年公务员考试专业要求规范性分析，得到变化趋势如图5所示，各地区规范性指数在波动中提升，华南地区规范性略微领先，华中地区规范性小幅落后于其他地区。

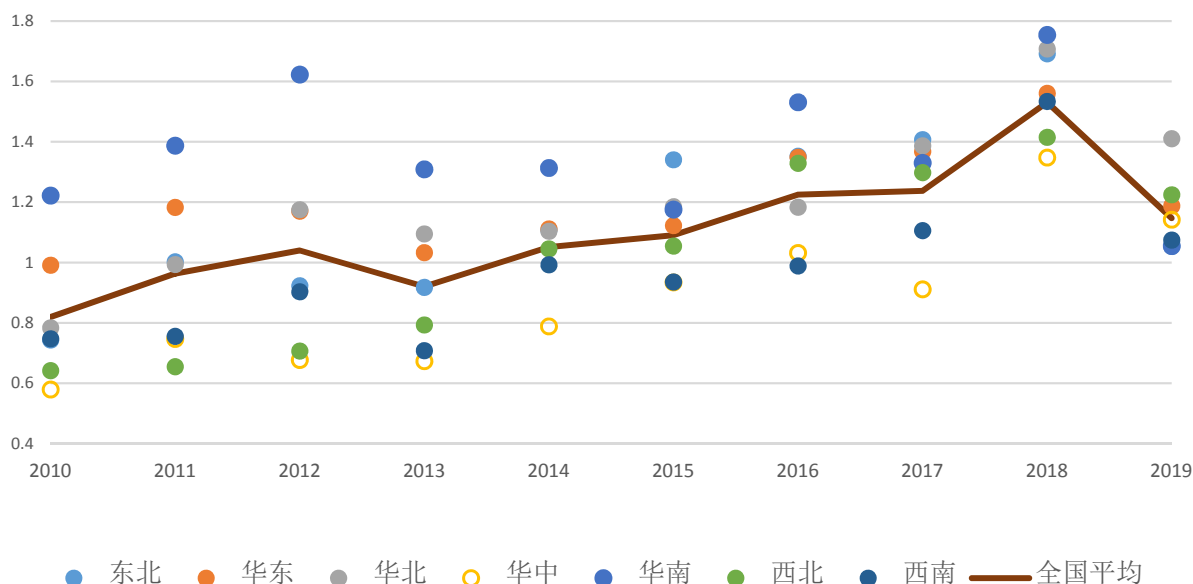


图5 各地域专业要求规范性变化趋势

3.2 机构层级与规范性呈负相关

对不同机构层级的公务员职位来说（因2010年没有机构层级统计信息，未统计），县（区）级的职位要求专业性最高，其规范性指数为1.29，远远领先于中央、省（副省）和市（地）层级；省（副省）级规范性指数较低，仅为0.66。不难发现，招考机构层级较低的县（区）级在规范性上做的反而更好。

表1 不同机构层次专业描述不规范情况

机构层级	中央	省（副省）级	市（地）级	县（区）级
职位数	8004	5238	17317	84865
专业要求数	19163	11686	42362	328323
规范专业数	9585	5396	25997	262666
规范性指数	0.79	0.66	0.81	1.29

从近九年的变化趋势进行分析得到各机构层级规范性指数变化趋势图6，县（区）级机构规范性指数九年间均大幅领先其它层级；前八年呈上升态势而2019年迅速降低；其它三个机构层级规范性指数在波动中缓慢增加，省（副省）级水平较低且波动较大。

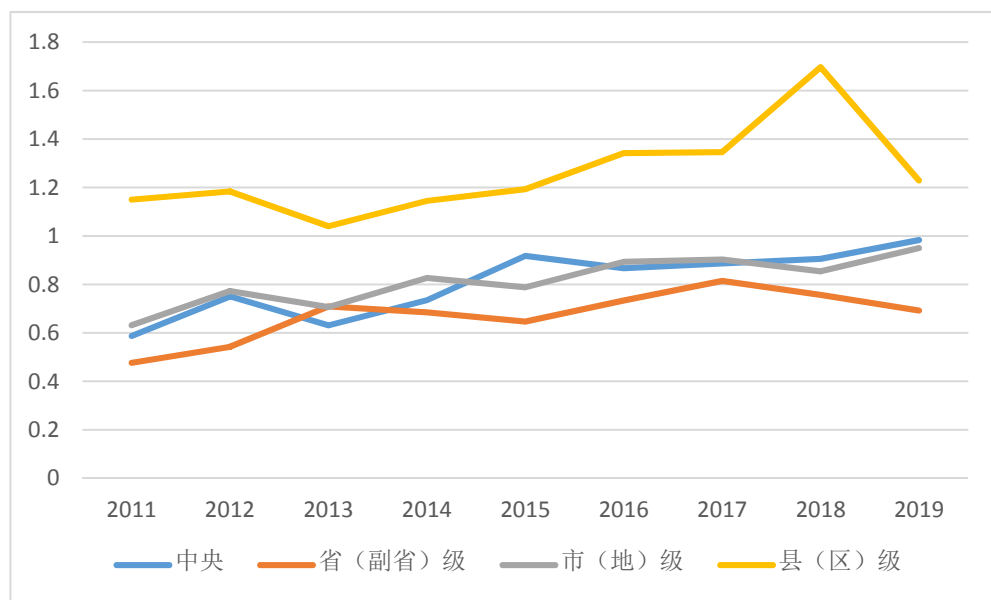


图6 各机构层级专业要求规范性变化趋势

3.3 本科专业目录与高考专业要求更匹配

考虑到高考中学历层次针对专科的职位较少，本研究重点对本科生、研究生和本科及以上学历三个学历要求层次进行分析。对三个学历要求层次近十年规范性指数的变化分析得到图7结果，本科和本科及以上学历要求规范性指数远高于研究生，研究生层次的规范性指数在2012年下降，然后一直比较平缓的增长，维持在一个较低的水平。

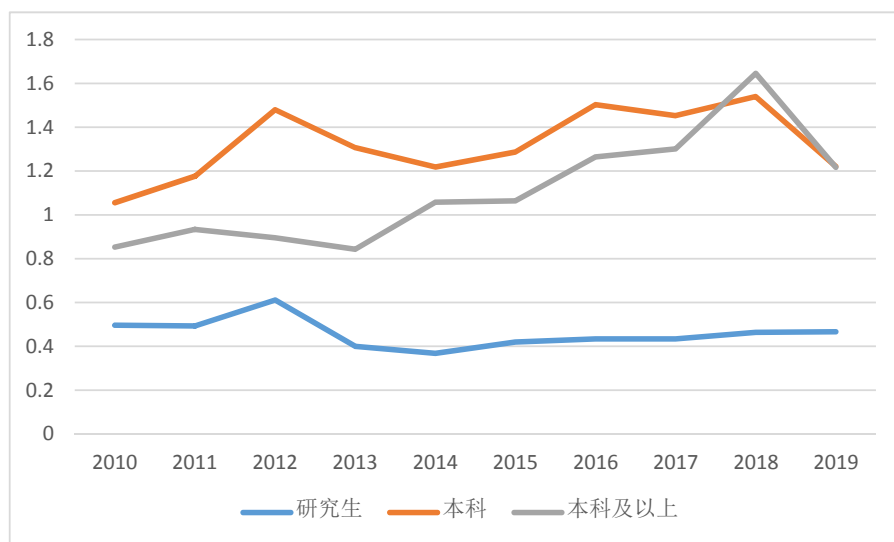


图7 各学历层次专业要求规范性变化趋势

因为教育部在2011/2012对学科专业目录进行过修订；研究生学科专业目录改版时删除了379各本科专业目录，有72%再次体现于公务员考试要求之中，本科生旧版被删专业有30%再现于改版之后的公务员考试要求中。图8是研究生和本科生学科专业目录在近十年公考中的适用情况；本科层次的匹配率总体而言于波动之中有所提升，而研究生层次在2012年之后骤然下跌，往后几年虽然有所上升但提升有限。图中虚线部分表示在教育部进行学科专业目录改版后仍用旧版目录进行匹配的结果，在改版之初本科生旧版的适用性优于新版，但在2015年后本科生新版的适用性超过老版；反观研究生学科专业目录，专业目录改版之后旧版本目录的适用性一直远高于新版。

综合而言，从各版本的适用性以及变动专业的使用情况分析，公务员考试专业要求中本科生专业目录的适用性比研究生更强。

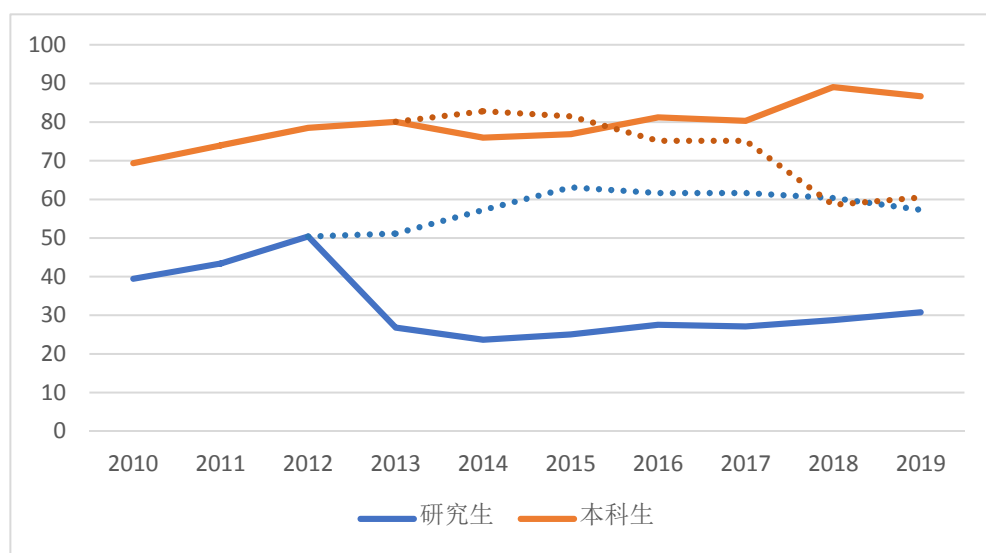


图8 新旧版本学科目录适用情况

3.4 国考专业要求规范性向好发展

对历年国考总体职位专业要求的规范性进行分析得到图9结果,近十年来,专业要求规范率和专业要求规范性指数水平都在逐渐上升,2010-2017年规范率缓慢增长,2018年迅速增加了18%,而后2019年回落。规范性指数有着类似的趋势,但是波动稍微大一些;专业粒度过粗在波动中趋于减少,专业描述不当也在稳步减少,专业粒度过细占比一直处于很低水平。

另一方面,42万余条专业字段共有5364种不同专业,对历年的不同专业描述统计发现,不规范的专业描述随时间推移而逐步减少,从2010年1085种不规范的专业描述减少到2019年489种。

通过上述结果分析可以发现,国考职位专业要求不规范情况总体上比较严重,在省域、机构层级和学历层次方面都存在不同程度的问题,但是从时间维度分析变化趋势可以发现,近十年的总体情况在向好发展,但是值得注意的是2019年规范性有所降低。

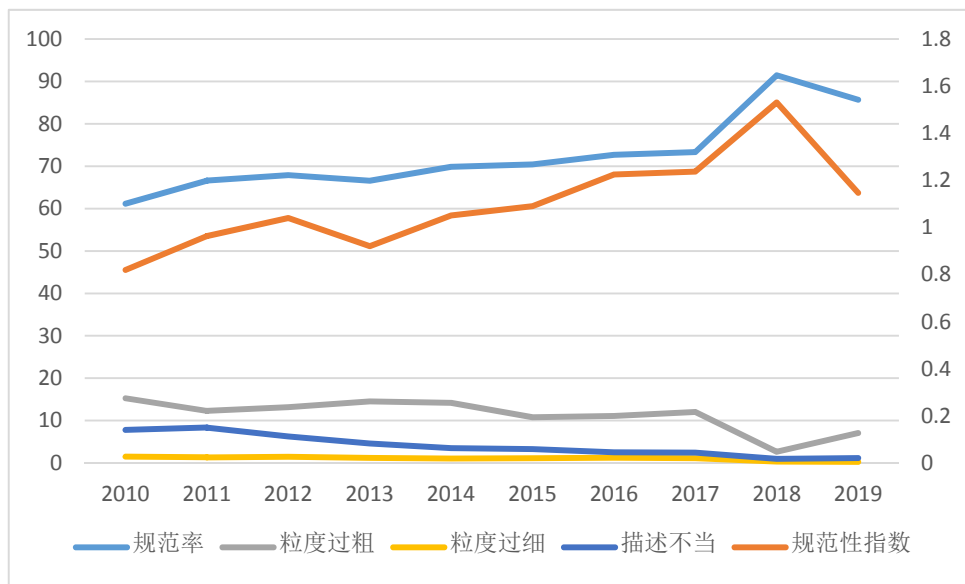


图9 历年专业要求规范性变化趋势

4 讨论分析及政策建议

4.1 影响专业要求规范性的两大因素

(1) 国考专业要求规范性与作为参照的学科专业目录直接相关

前文分析结果显示,以不同版本、不同学历层次的学科专业目录作为参照计算所得的国考专业要求规范性指数有所差异。就本研究结果而言,以本科专业目录为参考计算得到的规范性指数最高,而以研究生学科目录为参考计算得到的规范性指数较低,特别是研究生学科目录的改版体现出很强的消极效果:最新研究生学科目录取消了二级学科,使得许多国考专业要求无法与该目录匹配。

这一发现说明,以教育部制定的学科专业目录作为“标准”既有必要性、也有局限性。其必要性体现在教育部学科专业目录是用于指导我国高校人才培养的基本文件,没有其他任何学科分类法或专业名录可以取代其地位;其局限性则源于教育部学科专业目录自身固有的一些问题,如缺少跨学科领域和应用型职业性学科、不同学历层次的学科目录缺少整合、部分学科层级设置不合理等,导致某些

特定公务员职位的专业要求无法与学科目录匹配。

因此,我们必须强调,使用教育部学科专业目录作为比较的基准仅仅是研究者囿于客观现实而采取的研究选择,根据教育部学科专业目录计算得到的专业要求规范性指数并不能完全说明现实中的公考专业要求规范程度。如同学科专业目录,本研究也存在局限性。

(2) 公考专业要求规范性与职位资格设置流程的不完善直接相关

职位资格设置流程缺少明确的参考目录。当前我国公务员考录的职位资格信息由用人单位自行填写,上报汇总后对外发布。在此过程中,用人单位信息填报没有明确的参考目录,填报方式为填写一段“文本”,而非在若干规范化的专业名称间“选择”,填报人员只能依据自身经验填报专业要求信息,也就产生了纷繁复杂的专业描述。

职位资格设置流程缺少有效的复核机制。我国公务员考试资格设置中,各用人单位拥有较大的自主权,而由于考试管理部门对专业要求规范性的重视程度不够,没有设置有效的复核机制来检验专业要求的规范性,这也体现在规范指数在不同省份之间、不同的招考机构层级之间、不同学历要求层次之间出现较大差异。

职位资格设置流程缺少第三方监督机制。对于实践中出现的招考单位违规情况和考生权利受损事件,缺少第三方力量接受申诉、协调解决并督促招考单位优化职位资格设置情况,最终导致部分省份、机构规范指数长期处于一个较低水平——虽然近些年有所提升但是水平依然不高。

4.2 提升专业要求规范性的建议

十九大报告提出推进国家治理体系和治理能力的现代化,公务员考录制度应当紧跟时代步伐,不断优化革新,以更加完善的制度体系迎接新时代;职位资格设置中的专业要求规范化是公务员考录制度不可或缺的一方面,而定量分析结果表明近十年过半公务员考录职位资格设置规范性缺失,不规范问题亟待解决。结合本研究结果和分析,我们提出如下建议:

(1) 建立公务员考试职位资格的专业要求规范性依据

对职位的专业要求进行设定是公务员考试中极其重要且严肃的环节,关乎公务员考录的科学性、公平性,也是实现人职匹配之一公务员考试的设计基础[19]。用人单位依据自身工作需要能力需求设定,进而参考专业目录进行专业要求设定;没有规范的公考专业参考目录,专业要求设置就会因各单位的认知水平不一而杂乱无章。故而建立或指定权威的公考专业参考目录对招考单位的专业要求设置进行规范是公考选拔人才的高效性、公平性、科学性的有力保障。

(2) 优化职位资格设置流程、规范各级招考单位权责

公务员法赋予招考单位发布招考报名资格等其他报考须知事项和审查报考资格的权利,同时规定应当采取措施,便利公民报考。公务员招录机关应通过制度建设明确职位资格设置的流程,敦促用人单位严格按照流程进行职位资格设置工作,同时做好复核工作,确保职位资格设置的规范性;明确各级招录机关公考职位资格设置的权责范围,让用人单位在明确的权责范围内进行职位资格设置工作,例如对职位专业资格的设置,公务员招考机关应提供规范的专业目录,用人单位只能目录中进行选择而不能自行填写。

(3) 建立公务员考录职位资格设置的第三方监督机制

不同地域、机构层级在公考中职位专业要求规范性方面参差不齐,实践中也出现一些招考机构违规或与考生产生纠纷;然而却缺乏对招考机构行为进行监督、给考生提供权利救济的渠道。监督对权

力进行控制和约束的有力手段,应设置公务员考录第三方监督机制,在公务员考录全过程中对参与主体进行监督。一方面督促招考机关按照规定进行相应的招考报名资格设置、须知事项的发布,确保考录过程科学、公平;另一方面也可为考生提供一条权利救济的途径。

功以才成,业由才广。习近平总书记多次强调要“聚天下英才而用之”,我国高考恰恰是囊括天下英才、构建新时代公务员队伍的重要途径。不同的人才拥有不同的学科专业背景,而不同的学科专业在培养目标、知识传承、能力结构等方面有着显著差异。因此,公务员招录职位资格设置中的专业要求,不仅是对报考人员知识、能力、特长的具体要求,还决定了机关单位更新或保持业务水平的知识能力边界。从某种意义上来说,考录职位资格设置中的专业要求决定了公务员队伍、乃至国家行政体系的知识结构和能力潜力。因此,规范并完善考录职位资格设置中的专业要求是完善我国公务员考录制度、提升新时代公务员队伍水平和政府行政效能、促进社会和谐发展的急迫要求之一^[11]。相比于公务员分级分类考录等改革措施,规范职位资格设置和专业要求便于操作、效果迅速,知难而行易,事简而功著,值得纳入公务员考录改革的政策议程。

参考文献

- [1] 句华.中国公务员录用制度的发展历程与变革趋势[J].行政管理改革,2019(09):56-64.
- [2] 公务员考生状告陕西公务员局要求弃录第1名[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/s/2010-07-12/062620657267.shtml>,2010-07-12/2019-11-23.
- [3] 江苏女硕士获事业单位笔试面试第一 因专业不符被拒录[EB/OL].<http://www.zj.chinanews.com/news/2017/0621/12370.html>,2017-06-21/2019-11-23.
- [4] 女子自考法律专业 参加公招因专业不符法学类被拒录[EB/OL].<http://www.chinanews.com/sh/2017/07-10/8273187.shtml>,2017-20-10/2019-11-23.
- [5] 陆远权,邹成诚,我国公务员考录制度存在的问题及其对策[J].行政论坛,2011.18(06):59-62.
- [6] 邢占军,曹东卿.公务员考录资格审查的梳理与思考[J].行政论坛,2013.20(04):49-52.
- [7] 杜宝青,公务员考录制度存在的问题及对策研究[J].重庆广播电视大学学报,2011.23(02):39-42.
- [8] 刘懿孟,规范我国公务员考录职位资格设置的路径探析[D],2013,安徽大学.第36页,56页.
- [9] 王潇,我国公务员报考资格设置的综合探析[D],2014,山东大学.第69页.
- [10] 曹永胜,推进我国公务员录用考试分类分级探析[J].中国行政管理,2014(08):37-40页.
- [11] 邓帅,公务员考录中职位及其信息设置的科学性研究[J].理论学刊,2019(03):122-129.
- [12] 历年国家公务员考试职位表下载(2010-2019)[EB/OL].<http://www.offcn.com/gjgwy/2019/0426/53537.html>,2019-04-26/2019-11-23.
- [13] 《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》(1997年颁布)[DB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/moe_833/200512/t20051223_88437.html,2005-12-23/2019-11-23.
- [14] 关于印发《学位授予和人才培养学科专业目录(2011年)》的通知[DB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/moe_833/201103/t20110308_116439.html,2011-03-08/2019-11-23.
- [15] 普通高等学校本科专业目录(1998年颁布)[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/moe_1034/s3882/199807/t19980706_109699.html,1998-07-06/2019-11-23.
- [16] 教育部关于印发《普通高等学校本科专业目录(2012年)》《普通高等学校本科专业设置管理规定》等文件的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/moe_1034/s3882/201209/t20120918_143152.html,

2012-09-18/2019-11-23.

[17]教育部关于印发《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_953/200410/t20041022_110109.html, 2004-10-22/2019-11-23.

[18]教育部关于印发《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》和《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录(2015年)》的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_953/201511/t20151105_217877.html, 2015-10-28/2019-11-23.

[19]邓帅.政治生态视阈下公务员考录研究[J].福建论坛(人文社会科学版), 2019(04): 161-168.