

中國大陸「凡進必考」制度 對基層公務員專業能力的影響*

段哲哲、龔偉、鄭振清、王峰**

《摘要》

中國大陸公務員錄用制度改革經歷了1993年《暫行條例》和2005年《公務員法》兩個關鍵的制度變遷節點。對於這兩個節點對中國大陸基層公務員專業能力發展所產生的影響，既有研究多數停留於現象描述，缺乏對這些制度影響的實證研究。本文聚焦於制度變遷的核心「凡進必考」制度，借鑒制度主義的理論視角，運用新興的斷點迴歸方法（Regression Discontinuity Design），開展基於中國大陸10個城市基層公務員調查資料的實證研究，探析兩次制度變遷與「凡進必考」對基層公務員專業能力的影響。研究發現：《暫行條例》在各地實施後對基層公務員隊伍的專業能力產生了顯著的提升作用；由於行政管理環境更加重視政治素質的要求，

投稿日期：110年8月24日；接受刊登日期：111年4月30日。

* 基金專案資助：2021年中國大陸國家社科基金「少數基層幹部空忙現象及矯治機制研究」（編號21CZZ036，主持人：段哲哲）。

感謝三位匿名審稿專家對論文提出的專業且細緻的修改意見，感謝國立臺中教育大學謝儲鍵老師在簡繁體轉化提供的大力協助，文責自負。

** 段哲哲為深圳大學政府管理學院、城市治理研究院助理教授、研究員，e-mail: 515895440@qq.com。

龔偉為國立政治大學國際事務學院博士候選人。

鄭振清為北京清華大學公共管理學院副教授，e-mail: zhenqing@tsinghua.edu.cn，通訊作者。

王峰為江西師範高等專科學校講師。

2006年《公務員法》的實施對專業能力的提升作用則不再像此前那樣顯著。此外，「凡進必考」的單一化錄用方式帶來了若干負面影響，也呼喚更靈活務實的用人方式。在此基礎上，本研究指出了近年來中國大陸公務員錄用制度改革中對多種錄用方式的互補與平衡的現實動力與制度變遷。

[關鍵詞]：選賢任能、公務員法、凡進必考、專業能力、制度變遷

壹、前言

加拿大政治學者貝淡寧 (Daniel A. Bell) 在比較了東西方「選賢任能」制度優劣勢之後，認為中國與新加坡制度在治理效能上可能更具優勢，並將其簡單概化為「通過考試與政績選拔政治人物」(貝淡寧，2016)，即「賢能制」。此一說法近幾年在學界引起一定熱議；但貝淡寧的研究關注在宏觀比較與現象經驗總結，對於具體機制缺乏實證分析。本研究將關注中國大陸「考試選任」制度層面，該制度經歷了1993年《國家公務員暫行條例》和2005年《中華人民共和國公務員法》兩個關鍵的制度變遷節點。「凡進必考」是對改革開放以來公務員錄用制度核心內容的概括，指「錄用擔任一級主任科員以下及其他相當職級層次的公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」¹簡言之，凡是進入公務員隊伍(一級主任科員及以下職位)就必須通過集中化、標準化的考試錄用程式。基層公務員「凡進必考」運行機制是經過改革開放以來一系列公務員制度改革形塑起來的，制度起點是1993年公佈實施的《國家公務員暫行管理條例》(以下簡稱《暫行條例》)。該《暫行條例》作為國務院行政法規，被國內外學者普遍當作中國大陸現代公務員制度建立的標誌(白智立，2011；高春芽，2018；Wang & Pavličević, 2014; Chan & Suizhou, 2007)。1994年到2004年，中央制定考試錄用的法規和政策共24個，形成了一整套較為完善的公務員人事管理法規體系。2005年《中華人民共和國公務員法》(以下簡稱《公務員法》)將「凡進必考」制度由行政法規層面上升為法律層面(王炳權、李海洋，2016)。

¹ 《中華人民共和國公務員法》(2018年修訂)第二十三條。

「凡進必考」制度建設是改革開放後中國大陸「幹部四化」（革命化、年輕化、知識化、專業化）中專業化的重要內容。在現代公共行政研究中，公務員「專業化」有雙重含義：一方面是不同的學科專業「介入」（invasion）到公共行政，隨著西方國家逐步建立韋伯官僚模式，以及高等教育普及化，大量受過高等教育的專業人士進入公務員隊伍，他們因自己的教育訓練背景而受專業倫理的約束，例如法學、醫學、審計學及工程學等；另一方面是公共行政作為一種職業的專業化，成為專業化行政人員，這些專職者是專業技術官僚群體，他們具備公共行政專業知識而有一定決策自主權但擁有自我約束行為的職業操守（Kearney & Sinha, 1988; Fox & Cochran, 1990），公務員的專業能力是公共行政專業化的核心要素之一。

「凡進必考」制度是中國大陸改革開放以來公務員制度改革的突破口，意在實現公務員錄用的公平公正公開，提升公務員隊伍的專業能力，已成為研究中國大陸公務員管理制度的熱門議題（鄭燁、胡春萍、王穎迪，2013；石婷婷，2018；Wang & Pavličević, 2014; Ortmann & Thompson, 2014）。一些學者肯定「凡進必考」制度對中國大陸公務員專業化的積極影響，認為「凡進必考」制度推動中國大陸公務員隊伍由革命幹部向專業技術官僚的轉變（盛明科、李悅鳴，2019；魏姝，2016）；近年來，也有研究指出「凡進必考」的選拔方式過於單一，對公務員專業能力可能存在一些負面作用（劉博，2017；陽亦婷，2019）。

然而，中國大陸已有的關於中國大陸基層公務員錄用制度研究集中在基本情況介紹和國內外錄用制度的比較，對「凡進必考」制度對公務員專業能力的影響判斷缺乏科學系統的實證研究。基於實證資料研究的缺乏影響了理論對話與改革方向的分辨，說服力也大打折扣（胡威，2013）。本研究借鑒了歷史制度主義的理論視角，認為公務員錄用制度可以塑造國家機構的獨特官僚特徵、組織文化與價值觀偏好（Poocharoen & Brillantes, 2013），並建構本研究的理論路徑。同時，採集了覆蓋中國大陸 10 個城市的基層公務員群體對錄用制度評價的問卷調查資料，對公務員錄用制度變遷影響基層公務員專業能力進行了基於「準」自然實驗的實證研究，探索「凡進必考」制度變遷對基層公務員專業能力的影響。

貳、文獻回顧與研究假設

一、「考試錄用」與「專業能力」關係：國際經驗

公務員專業能力指公務員在行政組織中依法運用公共權力和公共資源進行職業活動，有效履行行政職責體現的影響其工作效率和效果的相對穩定個體特徵和品質，包括知識技能、價值觀、心理特徵與實踐能力等（吳少微、魏姝，2018；Komarova, 2020; Kruyen & Van Genugten, 2020）。公務員專業能力可分為認知、個性、溝通與行為等四個結構性要素。認知要素指組織和管理活動以及公共領域知識等專業知識和技能，包括國家和法律、政府、政治學、經濟學、社會學領域中關於官僚機構行使權力的一套理論知識；個性要素指有助於開展工作的性格特徵，如主動性、情緒控制、紀律與責任心等；溝通要素指口頭與書面表達、良好社交與團隊合作等技能；行為要素指開展公務活動的行為特徵，如操作電腦、調查研究與解讀政策等實踐行為特徵（Borisova, 2015; Krynychna & Van Gurkovskii, 2020）。部分認知要素與溝通要素可通過競爭性、集中化、標準化考試方式有效測量，而個性要素與行為要素則需要在長期實踐才能有效識別（Shitole, 2015; Greenan, Lanfranchi & l'Horty, 2019）。本研究關注的是考試選拔測量到的認知要素與溝通要素，這兩種要素也被稱最低專業能力，是成功履行職責所需的一般性行政知識、技能等相對顯性素質，各國使用考試方式測試候選人專業能力是基於成本與有效性的平衡考量（Kruyen & Van Genugten, 2020）。

歷史上獲得公務員職位方式主要有五種：「繼承」（heritage）、「選舉」（election）、「購買」（purchase）、「恩庇」（patronage）與「考試」（examination）（Sundell, 2014）。考試錄用歷史上比較少見，近代西方國家建立的公務員考試錄用制度參考了中國古代的科舉制（Mann, 1993）。考試錄用提升公務員隊伍專業能力機制主要有兩種：一、基於客觀標準的公開競爭性考試錄用限制自由裁量權，從而減少恩庇行為與裙帶關係。科舉制始於中國隋朝，其初衷之一是限制威脅帝國專制的世襲貴族家庭特權，減少官場中的裙帶關係，成為古代中國相對公平且有效的選拔人才途徑（Feng, 1994）。西方國家現代公務員考試錄用制度主要為防弊防貪，避免任人唯親、政治恩庇問題，降低系統性任用不合格人才的概率（Poocharoen & Brillantes, 2013）。英國 1854 年的《諾斯考特—崔佛利恩報告》

(The Northcote - Trevelyan Report) 與美國 1883 年的《潘德頓法案》(The Pendleton Act) 確立「公開競爭」、平等原理取才方式，集中考試招募公務員，奠定了西方現代公務員「功績制」(merit system) 的基礎 (Titlow, 1979)。

二、考試可有效測試候選人的部分專業能力。現代各國公務員考試程式與內容存在差異，但共同之處是一般先進行資格篩選、後採用筆試與面試。資格篩選通過對學歷、專業、證書等篩選出符合職位要求的理論知識的候選人。筆試測試閱讀、寫作、算術、地理及邏輯推理等從事公務活動要求的認知能力 (Sundell, 2014; Maishanu, Baba, Umar & Abdullahi, 2019)。面試階段則側重工作相關知識、交流溝通能力 (王兩佳, 2015)。近些年各國推動考試內容、方式變革，但均凸顯功績制專業能力取向。以考試錄用為重要內容的功績制建立來的 100 多年間，美國與西歐國家見證了公務員隊伍專業化快速發展 (Kearney & Sinha, 1988)。

20 世紀中期後，以集中考試為主的錄用方式受到質疑。批評者指出該方法緩慢低效、反應遲鈍、缺乏靈活性，考試往往帶來手段與目的的異化；考生們過於注重考試技能，而不是考試所衡量的專業能力 (Elling & Thompson, 2006; Sundell, 2014)。近些年，歐美國家考試錄用制度走向分權化、民主化 (Lavigna & Hays, 2004; Nigro & Kellough, 2008)。一、錄用權限趨於分權化。權力下放主要是考慮到「工作適任性」問題，因集中考試選才易導致「一體適用」未能找到適當的人才。在英國，集中考試只維持至 1980 年代，後由中央各機關自行辦理考選取才，遴選出具備高能力、政治中立與高度廉潔的文官 (施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓, 2009)。美國自 1978 年後逐步將考試權下授，由各部會自行辦理人才考選，已無「統一筆試」。澳大利亞的公務員招募也從集權化規則為基途徑轉移強調因應個別機關專業能力需求為主，紐西蘭則開發政府部門門戶網站，各部門根據自身需要招聘公務員 (Godwin, 2011)。縱然放棄集中考試制度，這些國家的公務員選才仍然強調競爭性選拔。

二、公務員任用制度民主化。二戰後官僚對民眾直接回應的觀念受到重視，代表性官僚制成為公務員制度重要內容 (Nicholson, Grissom & Nicholson-Crotty, 2011)。官僚代表性認為公務員的構成與整個社會人口構成間契合程度越高，就越有助於官僚代表社會各階層的利益，越會積極回應公眾要求 (Miller & Keiser, 2021)。受代表性官僚理念影響，美國 1978 年《公務員體系改革法案》採取對少數民族團體、退伍軍人與殘障人士的優待措施 (梁珈琪、李俊, 2021; 許南雄, 2018: 418-429)；英國的畢業生快速陞遷發展方案的考選第一階段失能者可以豁

免（施能傑 等，2009）；日本公務員初任錄用中提高女性比例（白智立、鄒昫瑾，2019）。當前各國政府「弱勢優先」原則以保障弱勢群體的考選錄用，甚至犧牲專業能力，以維護公務員人事制度的民主化與公平性。

當前各國初級公務員選任制度強調候選人專業能力的功績制為基礎原則。各國早期以「申論式」、「統一筆試」考試模式發揮了防弊功能，提升了各國公務員隊伍專業能力（Dahlström, Lapuente, Teorell, 2011; Sundell, 2014）。後基於對考試錄用弊端認知與代表性官僚影響，各國錄用制度多次改革，但公開競爭考試選人依然是各國初級公務員職位主要選人方式。

二、公務員錄用制度變遷與基層公務員的專業能力

（一）中國大陸「凡進必考」制度的建立過程

「凡進必考」是對中國大陸 1993 年以來公務員錄用制度核心內容的概括，指「錄用擔任一級主任科員以下及其他相當職級層次的公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」（段哲哲、周義程，2020）。1993 年《暫行條例》雖屬於國務院部門規章，但國內外學者幾乎一致將其頒布作為中國大路現代公務員制度建立的標誌（高春芽，2018；Chan & Suizhou, 2007; Wang & Pavličević, 2014）。這種認識可從兩個層面理解。

第一，1993 年《暫行條例》推動中國大陸公務員錄用制度變遷，是中國大陸公務員錄用方式由「批示」走向「考試」的分水嶺。《暫行條例》在地方實施前錄用公務員方式主要有四種：分配，按照計畫統一對大專畢業生進行分配；軍轉幹部，一定級別或服役年限部隊退役人員轉業到政府部門；推薦，包括工農教師轉幹、從幹部中內招、幹部子女頂替等，該方式是當時地方公務員主要來源；考試錄用，僅只針對文化考試錄用和專業技術幹部，這類人數最少、實施範圍狹窄（崔磊磊，2017）。分配指各部委和其他政府機構每年估計入門級職位空缺由大學畢業生填補，部分畢業生由此進入政府部門，各高校黨委具有相當大的自由裁量權（Aufrecht & Li, 1995）。軍轉幹部與推薦存在「走後門」的空子，易造成幹部腐敗、徇私、權力交易的弊端；內招與幹部子女頂替則有著明顯的世襲恩庇色彩，存在任人唯親、裙帶關係的可能。總體而言，這一時期決定能否成為公務員的影響因素包括出身、家庭背景與社會關係等非能力因素，其中「領導的條子」（也稱批示）作用非常大。一些人基於政治忠誠和個人關係而被招聘，大批出身於社會底層

的、教育程度很低的、但出身很好的群體得以進入公共部門，這些人不具備管理經濟社會所需的知識和專業技能（Liou, Xue & Dong, 2012；魏姝，2016），從而造成中國大陸在改革開放初期地方政府公務員隊伍出現年齡老化、文化素質低下、專業技術管理人員十分缺乏等問題（Burns, 1987）。

為選拔大量懂經濟管理的人才，1980 年中共中央推動原有四種主要公務員錄用方式向「凡進必考」過渡，實現公務員群體新老更替。一方面，陸續取消恩庇用人方式。1982 年，原勞動人事部頒布《吸收錄用幹部問題的若干規定》明確幹部錄用「實行公開招收、自願報名、堅持考試、擇優錄用」，取消了本系統職工子女的照顧。另一方面，關閉大學生直接分配到政府部門的管道。隨著大學生規模擴大，人事部於 1996 年頒布《國家不包分配大專以上畢業生擇業暫行辦法》規定「畢業生參加公務員考試的，按公務員考試錄用程式和要求辦理」，取消了大學生畢業包分配成為公務員的政策。後經過中央與地方考試錄用的試點，國務院於 1993 年頒布《暫行條例》，1996 年全面應用到地方政府公務員錄用過程，在 2005 年《公務員法》進一步規範。至此，分配、推薦成為歷史，軍轉幹部也借鑒「凡進必考」，公務員錄用整體轉向「凡進必考」。

「凡進必考」制度推動公務員錄用工作的標準化與規範化，使之成為「玻璃房子裏的競爭」。「凡進必考」制度規範了中國大陸基層公務員錄用管理部門、管理範圍、考試內容與考錄流程等（見表一）。1、管理部門。1996 年前，地方政府公務員組織與錄用權在各級黨委，人事部門職能範圍狹窄。1996 年後，地方政府部分部門錄用組織權逐步集中到各省公務員局，但公檢法系統（公安、檢察院與法院）以及部分條條招募由各單位自行組織；2005 年後，公檢法系統招募由各省公務員局負責，中央部門招募均由中央公務員局負責。

2、管理範圍。1993 年前各級黨委管理負責；1993 年頒布的《暫行條例》僅適用於省、市、縣三級政府公務員，不包括鄉鎮。2005 年《公務員法》頒布後，「四級聯考」制度將省、市、縣、鄉四個層級的公務員考錄在省人事管理部門統一組織。

3、考試內容。改革開放前，幾乎沒有考試，過渡期則使用「新人新辦法，老人老辦法」，已從事公務工作的使用簡單公務員資格考考試，新進的公務員則參加標準化、統一化的考試。1996 年後考試內容採兩種方式：一類為替代性考試。根據不同身份降低考試難度低與簡化考試科目，如 MPA 考試、系統內院校（如司法部、財政部、海關等所屬高校）畢業生公務員資格考試、鄉鎮政府工作人員簡化考

試等（人民網，2004）。另一類為標準化考試。2005 年後統一為標準化考試。標準化考試包括筆試和面試。

4、考錄流程。1996 年前，錄用管道與考錄流程多樣；1996-2005 年間，地方政府以「新人新辦法、老人老辦法」並存；2005 年後，「凡進必考」考錄流程也逐步統一 12 個步驟（圖一）。

表一 地方政府公務員「凡進必考」制度演進

	1996 年前	1996-2005 年	2005 年後
組織部門	地方各級政府的黨委及組織部門。	逐步建立省級公務員主管部門（省公務員局），人事考試局組織。	省級公務員主管部門（省公務員局），人事考試局組織。
管理範圍	各級地方政府、企事業單位等具有幹部身份的職位	「三級聯考」與鄉鎮自主	「四級聯考」
考試內容	1993 年前，少量職位考試；1993-1995 年期間「新人新辦法，老人老辦法」	集中化、標準化考試與替代性考試並存	集中化、標準化考試與「2+X」模式探索
考錄流程	多樣	新老並行	完全統一

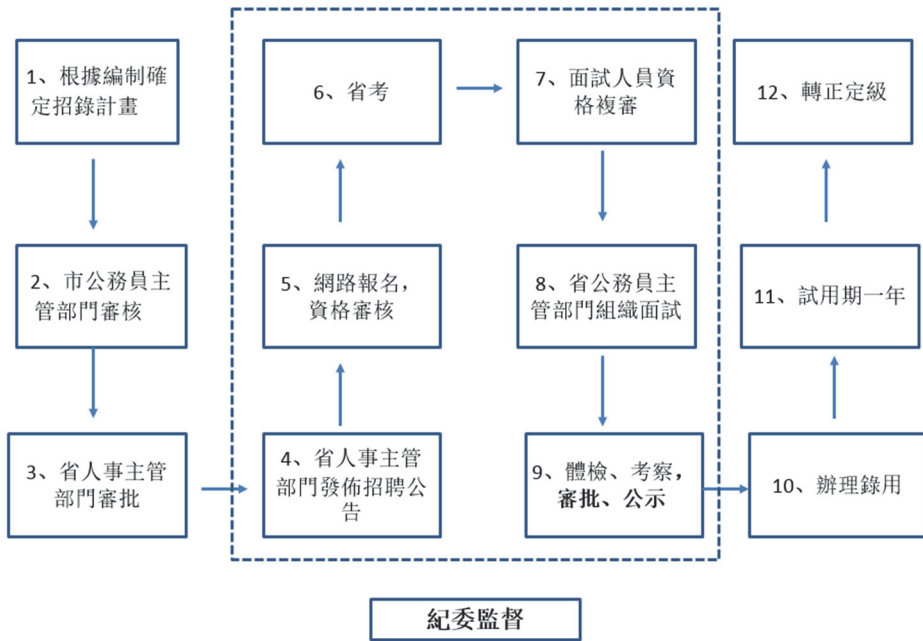
資料來源：本研究自行整理

（二）《暫行條例》與「凡進必考」制度效應的解釋

1980 年代初，中共領導人鄧小平的「幹部專業化」強調公務員錄用是基於專業能力，要錄用知識、能力與技能符合職位需要的公務員（Wang & Pavličević, 2014；貝淡寧，2012）。1993 年頒布的《暫行條例》和 1994 年的《國家公務員錄用暫行規定》確定的公務員「凡進必考」替代了「階級出身論」和舊的大學生分配制度（王炳權、李海洋，2016）。1994 年 8 月，首屆中國大陸中央國家行政機關公務員錄用考試在北京舉行；1996 年中國大陸省、地、縣、鄉四級政府補充公務員實行考試錄用。公開考試促進公務員專業能力提升兩種解釋：

第一，公開考試產生利益分離機制，建立「剩餘價值最小化」的公務員錄用體制，產生了防弊功能。西方國家公務員考試錄用既能實現專業錄用目的又能防止腐

敗，原因在於這種制度將單一「剩餘所有者」（residual-owner）轉變成一組「已知不同利益」（known different interests）的代理人，如果這些代理人想要「勾結腐敗」，異質性的代理人群體將面臨集體行動的困境（Miller & Hammond, 1994; Falaschetti & Miller, 2001; Sundell, 2014）。就中國大陸而言，1996年在地方實施的《暫行條例》建立的「凡進必考」制度建立的多部門參與錄用流程，共12個環節（如圖1所示），各環節由不同部門負責，單一領導的「批示」作用降低。具體而言有4類部門：（1）用人單位有兩個角色：一為負責環節，包括1、5、7、10、11與12等6個環節，用人單位對職位專業能力要求是最清楚的，讓其負責確定招聘條件與資格審查讓其篩選符合所學學科、任職資格等理論知識的候選人。二為參與環節，8、9（考察/政審）由用人單位與其他部門共同參與。在8面試環節中，5個隨機抽取要求親屬迴避的面試官當中重要部門用人單位有2人，且用人單位擔任主考官，尊重用人單位專業能力。（2）黨的紀委機關負責監督管理4-9個環節，對各否決點環節進行全程監察，對任何可能違反功績制做法都可進行調查，從對其他部門形成有效權力制約，主要為防止用人腐敗與裙帶關係，從而保證公務員考試成為「玻璃房裏的競爭」。（3）黨的組織部門負責2、3、6、8、9（考察/政審、公示、審批）等五個環節，對公務員錄用計畫制定、報考資格設定（學歷、專業、資格證書等專業能力要求）與錄用發揮影響力。（4）政府的人事部門負責4、6、8三個環節，承擔考試組織工作。每一個部門都不能單獨決定錄用哪個人，但都有否決權；這種錄用權力的分散機制，實現了各部門招聘權的相互監督制衡，最大程度減少人為因素干擾，將公務員招聘權由分散化的不同領導轉移到集中但相互制約組織中，大大降低了依靠個人推薦用人不才的風險。這種防弊制度設計確保專業化原則得到保障，推動中國大陸幹部群體從「革命幹部到技術官僚」的嬗變（魏姝，2016）。



圖一 中國大陸基層公務員「考試錄用」的流程

資料來源：根據各省公務員招考公告整理而成

第二，公開考試制度設置了學歷門檻，建立起初步的專業資格篩選機制。中國大陸公務員錄用制度建立初期十分重視學歷與專業衡量的認知性專業能力，因為當時幹部隊伍年齡和知識結構老化，難以適應市場經濟管理的需要。而當時懂得現代經濟管理的人才基本上是學歷較高的知識分子，人數極少的這些群體主要集中在教育系統與科研機構等，在改革開放前並沒有受到政治機構的系統性重視，這意味著高學歷代表著知識、技能等認知專業能力，學歷越高，認知專業能力越強。當時的公務員招考「主要是普通高等院校 2001 年優秀應屆畢業生（定向培養、委託培養生除外）。」報考基本條件中明確要求報考者具備「具有大專以上學歷」，這一要求延續至今。在環節 5 中，由用人單位對報名者的學歷水準、所學專業與公告招聘職位專業要求進行實質性審核，從而確保了候選人學歷要求與「學什麼，幹什麼」專業學習要求。此外，為提升公務員的素質與能力，學歷要件同新錄用公務員的任職定級掛鉤聯動。1997 年 3 月中國大陸國家人事部頒布的《新錄用國家公務員任職定級暫行規定》試用期滿考核合格的公務員，根據學歷和資歷條件確定候選人任職定級（見表二）。因此，當時設置學歷門檻與優待高學歷人群產生了顯著吸引專業人才的作用。當時的公務員群體主體為「工農兵」身份，公務員主體是政治出生好

但受教育程度低的革命幹部，《暫行條例》實施前公務員錄用四種方式沒有學歷與專業要求，而接受良好的學歷與專業教育是學習系統化的、「以經濟建設為中心」所要求的、完整現代經濟管理的理論知識的主要方式，這些知識是專業能力認知要素的重要內容，《暫行條例》實施後大量受過較高學歷群體成為公務員，從而提升了公務員幹部隊伍學歷水準與專業能力。實證研究發現，中國大陸考試錄用制度設置的學歷與專業門檻條件有利於吸收具有工程和經濟管理背景的經濟技術官僚（Jing & Zhu, 2012）。

表二 學歷與職級關係

學歷	職位級別
高中與中專	辦事員，定為十五級
專科	科員，定為十四級
本科畢業生	科員，定為十三級
碩士	副主任科員，定為十二級
博士	主任科員，定為十一級

資料來源：《新錄用國家公務員任職定級暫行規定》（1997年3月頒布）

第三，競爭性、標準化考試可以有效測量專業能力的認知要素與溝通要素。中國大陸考試內容借鑒了西方考試錄用的內容與形式，1996年後筆試逐漸統一為《行政職業能力測驗》（簡稱《行測》）與《申論》兩科。《行測》涉及常識（涵蓋政治、經濟、法律管理、人文、科技等）、言語理解與表達、數量關係、判斷推理和資料分析等內容，考查應試者從事公務員工作所必須具備的知識、技能等理論知識；《申論》測試閱讀理解能力、綜合分析能力、提出問題能力和文字表達能力。面試由省級公務員主管部門組織面試小組，使用時政材料、主題演講與調研安排等公務活動情景題測試候選人語言表達與公務活動應變能力。總體而言，筆試測試專業能力認知要素，面試測試專業能力溝通要素；而大量實證研究顯示，競爭性考試可以獎勵考試所能測量的能力，無論是寫作、算術還是地理方面認知專業能力，還是實際實踐行動專業能力（Sundell, 2014; Lam & Wang, 2014; Borisova, 2015; Greenan et al., 2019）。中國大陸《暫行條例》實施後的競爭性考試內容無疑可以有效篩選出具有較好認知專業能力與溝通專業能力的候選人。

綜上，1993年頒布並於1996年實施的《暫行條例》產生利益分離機制、學歷

門檻機制與考試篩選機制，整體上提升中國大陸公務員隊伍認知與溝通專業能力。如果以 1996 年為時間節點，基層公務員專業能力可能顯著的向上跳躍。由此，提出假設 1：

假設 1：1996 年「凡進必考」的實施對基層公務員專業能力有正向效應。

（三）《公務員法》實施與公務員的專業能力

1993 年公務員「凡進必考」制度由於種種原因地方政府沒有得到完全的執行。1999-2002 年中國大陸新增公務員 70 萬左右，但經考試錄用的比例只有 62.7%，鄉鎮經考試錄用的比例僅為 43.26%（中國新聞網，2003）。中共中央組織部在 2003 年對違規進入縣鄉黨政機關工作人員進行過一次摸底調查，發現基層存在大量非經「凡進必考」管道成為公務員的情況。2005 年的《公務員法》從法律上進一步明確了「凡進必考」制度與擴大制度覆蓋範圍，2005 年後中國大陸建立「四級聯考」（省、市、縣及鄉）制度，以「省考」形式集中化考試錄用，規範鄉鎮一級公務員錄用流程。對於該法實施後是否提升了基層公務員的專業能力，存在學術爭論：

一種研究觀點認為《公務員法》嚴格規範「凡進必考」的流程與擴大公務員考試錄用範圍，可以提升公務員隊伍的專業能力。一方面公開考試更激烈競爭程度可以擴大選人範圍進而選出認知與溝通專業能力更強的候選人。進入 21 世紀以來，公務員長期高居大學生畢業生最理想職業榜首，公務員考試成為中國大陸除高考外最熱門、關注度最高的考試，每年高達數百萬符合條件的人員參加「國考」與「省考」，公務員考試的競爭激烈程度逐年攀升。以「國考」為例，錄用率逐年下降，2006 年《公務員法》的實施是競爭程度的轉捩點，錄用率在 2006 年之前為 2% 以上，後則長期低於 2%。既然美法等國高度競爭性筆試是選出具有高認知技能、理論知識、語言表達等專業能力的有效機制（Greenan et al., 2019），那麼中國大陸更高考試競爭程度也可以有信度的選出更高認知與溝通專業能力候選人。

另一方面，《公務員法》進一步壓縮尋租空間。中國大陸治理疆域廣大，中央政府對地方政府的控制並不如想像的那麼一以貫之，地方政府功績制原則落實受到學界質疑（Zhang, 2015）。如前所述「凡進必考」制度在地方實施在 2005 年並沒有完全實施，超過一半的鄉鎮公務員招聘採用替代性、簡化的招聘流程，為恩庇留下了空間。而 2005 年《公務員法》將「凡進必考」制度落實的更為徹底，在 2006 年將鄉鎮公務員職位納入「省考」管理流程。中國大陸 2006 年在地方實施統一的

考試錄用後，壓縮了靈活用人腐敗空間，2006 年後進入公共部門的公務員幾乎均通過考試選拔進入，相較於簡化方式進入的公務員，他們可能有更高的認知與溝通專業能力（Gallo & Lewis, 2011）。

另一種觀點認為，2006 年實施的《公務員法》設計單一考錄模式過度強調考試成績，可能誘導候選人投入大量時間備考，容易產生逆向的選擇效應。一方面，現有考試側重測量候選人專業能力的認知與溝通要素，對個性與行為要素沒有測量。多年來，逐步形成標準的筆試階段只考《申論》與《行測》測量理論知識等認知專業能力，無法測量具體崗位的專業知識、專業技能等實踐行為專業能力；結構化面試使所有考生均面對同一試題、同一評分標準有助於公平選人，能有效測量語言表達等部分溝通專業能力。這種標準化、集中化考試方式有利於降低行政成本，但測出的專業能力是不完整的。選出後候選人可能具有高認知專業能力與溝通專業能力、學歷光鮮「三門幹部」（家門-校門-衙門），但實踐行為專業能力與服務民眾意識不足，可能並不符合基層職位的專業要求（Chan & Suizhou, 2007; Chen, Liao & Kuo, 2020）。

另一方面，學習效應傷害考試對認知專業能力測量效果。考試錄用方式實施一段時間後，考試帶來目的與手段的異化，學習效應可能讓認真備考的勝出，產生逆向選擇效應並傷害專業能力（Dewey, 1973; Sundell, 2012, 2014；劉博，2017；陽亦婷，2019）。實際上，中國大陸公務員考試錄用制度實施後，掀起了很多國家和地區都出現過的公務員培訓熱潮，公務員考試培訓機構如雨後春筍成立，雖收費高昂但效果顯著，吸引了大批期望成為公務員人士參加。考生通過輔導、模擬、自測等方式的「學習效應」，逐步掌握應對方式，使考試選拔專業能力的信度、效度大大降低（趙立波，2011）。儘管近些年為提高考試選拔專業人才的信效度，「省考」開始探索「2+X」模式，「2」指《行測》與《申論》，「X」為針對部分職位的《專業知識》筆試，但僅限於外語類、法律類以及資訊技術類等少數職位（杜義國、王文新、周衛，2020；褚宸舸、王陽，2020）。在英國出現的一些經過補習培訓的「臨時抱佛腳」的考生表現優於牛津大學、劍橋大學的畢業生現象在中國大陸上演，一些長期備考的三本、二本院校學生考試成績往往優於清華大學、北京大學等頂尖高等學府的考生。2006 年《國家公務員法》在地方實施後，基層公務員職位都實施「凡進必考」，靈活用人方式幾乎消失。學習效應可能讓 2006 年後基層公務員專業能力相向下跳躍。基此，提出假設 2：

假設 2：2006 年《公務員法》實施對基層公務員專業能力有正向效應。

參、研究設計：計量模型與變數選取

一、計量模型：斷點迴歸

傳統分析制度變遷效應的「普通最小二乘法」(Ordinary Least Squares, 簡稱 OLS) 模型, 一般以制度變遷前後階段為分組評估制度實施的影響效應; 但大量實證研究顯示, OLS 評估非實驗的截面或面板數據的公共政策效應結果並不一定可靠 (趙西亮, 2017; De Magalhães, 2021)。不可靠來源有二: 一為遺漏變數造成的內生性問題。面板數據政策評估中一些未被觀察到的因素隨著時間而變化, OLS 估計可能是有偏估計 (Davis, 2008)。二為評估噪音過大的問題。以斷點分組後兩組間的差異除了來自斷點變數因素外, 還可能來自其他影響 (Hoekstra, 2009)。

近些年興起的「斷點迴歸設計」(Regression Discontinuity Design, 簡稱 RD) 很好解決 OLS 的問題。作為一種反事實因果推斷的「準」自然實驗方法最初由 Thistlethwaite 與 Campbell (1960) 年分析獎學金對學生未來學術成果的影響, 其主要思想是, 分數剛好低於截止值的個人 (沒有獲獎) 與分數剛好高於截止值的個人 (確實獲獎) 是滿足隨機分配的處理組與參照組。該評估策略演變至今, 學者們通過找到合適的分界變數 (考試成績、時間、地理、年齡、班級規模、土地面積等), 建構類似於「局部隨機實驗」(Lee & Lemieux, 2010)。該方法已被廣泛應用於教育、財政、環境、選舉等各政治學、經濟學與教育學等不同領域文獻 (Card & Shore – Sheppard, 2004; Bayer, Ferreira & McMillan, 2007; Gelman & Imbens, 2019)。一些研究文獻使用時間節點作為驅動變數, 即以政策或者制度實施的時間節點為斷點評估政策或制度的效應 (Grainger & Costello, 2014; Hausman & Rapson, 2018)。本研究制度變遷是時間節點, 借鑒了這種做法, 制度變革的時間斷點兩側附近進入公共部門的基層公務員樣本個體特徵可以認為是近似的, 滿足隨機性假設。根據 Angrist 和 Pischke (2008) 斷點評估方法估算斷點迴歸的「局部平均處理效應」(Local Average Treatment Effect, LATE), 在斷點處的平均實驗效應 ρ 的估計方程為:

$$y_t = \alpha + \rho \times \text{treatment} + \sum_{k=1}^k \beta_k \times (\text{year} - c)^k + \sum_{k=1}^k \gamma_k \times \text{treatment} \times (\text{year} - c)^k + \delta \times x_t + \varepsilon \quad (1)$$

其中， y_t 為因變數， t 年份基層公務員的「專業能力」； $treatment$ 是處理變數對基層公務員專業能力影響的錄用制度因素，當 $x \geq c$ 時， $treatment=1$ ，否則 $treatment=0$ 。 c 為斷點，指中國大陸公務員錄用制度變遷的時間節點，存在兩個斷點 1996 年與 2006 年； $year$ 為配置變數，指基層公務員進入公部門的時間。參數估計的要點是確定方程式中的多項式次數 K （趙西亮，2017）， $\sum_{k=1}^k \beta_k \times (year - c)^k$ 。本研究將在後續檢驗中選擇，然後挑選「赤池資訊準則」（Akaike information criterion, AIC）取值最小的模型，作為斷點迴歸估計模型；引入交互項， $\sum_{k=1}^k \gamma_k \times treatment \times (year - c)^k$ 允許斷點左右的斜率不同。 x_t 為控制變數，包括個人因素、社會經濟地位、組織因素與文化因素。 α 、 ρ 、 β 與 γ 為待估計的參數， ϵ 為隨機擾動項。 ρ 為 $year=c$ 處的局部平均效應估計量：當 ρ 顯著不為 0 時，則表明錄用制度變遷對公務員「專業能力」有影響； ρ 顯著大於 0 時，則有正向影響； ρ 顯著小於 0 時，則有負向影響。

二、變數選取：因變數、核心自變數與控制變數

本研究的因變數是基層公務員的「專業能力」。公務員專業能力內涵豐富，學界開發了不同測量方式（Epstein & Hundert, 2002; Sandberg & Pinnington, 2009）。基於數據可得性與研究可行性，本研究借鑒已有實證研究對公務員專業能力測量，使用主觀量表測量，側重知識技能維度（Edwards, 1991; Wang & Brower, 2019）。基於「知識、技術及能力」（knowledge, skill, and ability，簡稱 KSA）量表（Kristof-Brown、Zimmerman、Johnson, 2005），本研究設計四個測量題目：（1）您在進入公部門前已具備相關初任工作的知識；（2）您在進入公部門前已具備相關初任工作的技能；（3）您在進入公部門前已具備相關初任工作的能力；（4）您進入公部門時候的公務員錄用方式能夠選拔出符合崗位所需要的人才。回答範圍從 1（非常不同意）到 5（非常同意），求平均值。

核心自變數指《暫行條例》與《公務員法》分別在 1996 年與 2006 年在地方政府實施的節點，配置變數為「進入公共部門的時間」。

控制變數包括四類：第一類人口統計學變數。政治權力場域的性別歧視在各國公務員體系中普遍存在，成為公務員的女性更可能強調她們成功是基於能力，其專業能力可能更強（Beehr & Juntune, 1990; Rosen, 1995），性別：男、女。一般而言，學歷越高，專業能力越強（Botero & Van Dyne, 2009），教育水準：A.高中

(中專)及以下 B.大專 C.本科 D.碩士研究生 E.博士研究生。較剛入職公務員，資深公務員長期的職業經歷通常更熟悉公務員制度運行背後的政治過程，更可能將人事管理歸因於非正式因素，專業能力可能更差 (Ma, Tang & Yan, 2015)，年齡為連續變數。

第二類社會經濟地位。更高職位的公務員更有可能將職業發展歸咎於其專業能力的影響，以證明他們目前在等級體系中的地位 (Beehr & Juntunen, 1990)，從而專業能力可能更強。社會地位使用公務員行政級別測量，從科員到處級；經濟地位用在當地經濟水準測量，使用 10 尺度量表，1 代表最低，10 代表最高。

第三類組織的道德領導力。管理人員是否表現道德領導力是影響組織中成員行為與感知的重要因素 (Wright, Hassan & Park, 2016)，該量表由鄭伯壘、周麗芳、黃敏萍、樊景立、彭泗清 (2003) 開發的四個題目構成：(1) 我的領導對待我們公正無私；(2) 我的領導不會因個人的利益去拉關係、走後門；(3) 我的領導平常會向我噓寒問暖；(4) 我的領導對我的關懷會擴及到我的家人。回答範圍從 1 (非常不同意) 到 5 (非常同意)。

第四類文化因素。考慮到中國傳統文化對公務員行為與偏好的影響 (Chen & Hsieh, 2017)，本研究採用了高旭繁與陸洛 (2006) 開發的儒家文化「宿命自保」量表測量：(1) 華人只求自保、少管閒事，是立身處世的重要原則；(2) 富貴貧賤，成敗得失，都是命中註定的；(3) 遇到有財有勢的人，無論誰是誰非，最好避免與他們爭辯，回答範圍從 1 (非常不同意) 到 5 (非常同意)。

三、資料獲取與描述統計

本研究使用的資料來自北京清華大學公共管理學院國家社科基金重大專案「國家治理現代化與行政管理體制創新研究」子課題團隊根據上述思路設計的調查問卷，參與問卷設計成員包括兩岸三地四所高校四位領域專家進行三輪問卷設計與修訂。問卷前測修訂後的從 2018 年 6 月到 2019 年 4 月使用書面形式匿名收集。為增加樣本的代表性，調研跨越中國大陸南北、東中部省份，包括深圳、杭州、海口、南京、蘇州、南昌、泉州、武漢、大同、天津等 10 個城市，借助在地「守門人」協助，隨機選取一個區 / 縣級政府進行調研，並在區 / 縣與鄉鎮 / 街道兩個層面，根據區域、部門人員規模、性別、職級、職位等情況向在崗公務員發放問卷，後由「守門人」回收問卷。

累積發放問卷 1100 份，回收有效問卷 856 份，回收率 77.81%。選取區 / 縣與

鄉鎮 / 街道層面公務員作為研究對象，是因為在中國大陸的學術脈絡中，行政層級分為五級，為中央、省級、地級市、縣及鄉鎮，基層公務員一般是指縣 / 區及以下層級公務員，占全部公務員比例在 60%-80%。該樣本抽取的過程雖然不能做到完全隨機抽樣，但是在正在運行的官僚機構中進行問卷調查面臨很多實務困難，這份調研涵蓋基層幹部群體的不同群體，對東中部城市中的基層公務員行為與偏好具有一定的代表性。

表三 調查樣本描述性統計

性別	男	女	年齡 (歲)	平均值	標準差	學歷	高中及以下	大專	本科	碩士	博士
	55.10%	44.90%		33	8		3.24%	8.70%	65.20%	20.98%	1.79%
政治面貌	黨員	非黨員	進入公部門時間 (年)	平均值	標準差	職位類別	綜合管理	專業技術	行政執法		其他
	67.66%	32.34%		8	7		65.98%	13.24%	17.38%		3.40%
升遷與否	是	否	服務對象	群眾	內部	職務級別	科員	股級	副科	正科	副處及以上
	33.94%	66.06%		52.79%	47.21%		57.11%	4.29%	15.20%	12.87%	10.54%
單位層級	區級或縣級		街道或鄉鎮	其他	錄用方式	應屆生	選調生	大學生村官	軍轉幹部	基層工作經驗	
	47.19%		52.56%	0.25%		32.74%	20.18%	3.81%	7.17%	36.10%	

資料來源：本研究整理

肆、實證研究結果

一、基準模型：OLS 迴歸

先以兩個時間節點（1996 年與 2006 年）為斷點區分三組，使用 OLS 評估制度變遷對基層公務員「專業能力」的影響，結果如表四所示：模型（1）與模型（3）為沒有控制變數的結果，F 值檢驗不顯著，說明模型整體沒有解釋力，這意味著分組變數對因變數沒有解釋力，三個群體專業能力沒有顯著差異；模型（2）與模型（4）加入控制變數後，F 值檢驗均顯著，說明模型具有整體解釋力，「各變數方差擴大因數」（variance inflation factor，簡稱 VIF）均小於 5，平均方差擴大因數 VIF 為 1.87，說明各自變數間不存在共線性，模型評估沒有偏差，但三組群體專業能力沒有顯著差異。這一結果初步說明「凡進必考」制度建立對專業能力沒有顯著影響。如前所述，OLS 模型結果並不一定可靠，時間節點分組評估制度變遷的效應可能存在遺漏變數造成的內生性與噪音過大的問題，導致 OLS 無法將制度變遷的

淨效果準確評估出來。為準確評估效應，後續使用 RD 估算。

表四 公務員錄用制度變遷對基層公務員「專業能力」影響的 OLS 模型

	(1)	(2)	(3)	(4)
群體 (1996 前為參照組)				
1996-2006	0.0728	0.1216	0.0975	0.1273
2006 年以後	0.0316	0.2706	0.0661	0.2258
控制變數	否	是	否	是
固定效應 (城市)	否	否	是	是
R 平方	0.0002	0.1093 ^{***}	0.0338	0.1421 ^{***}

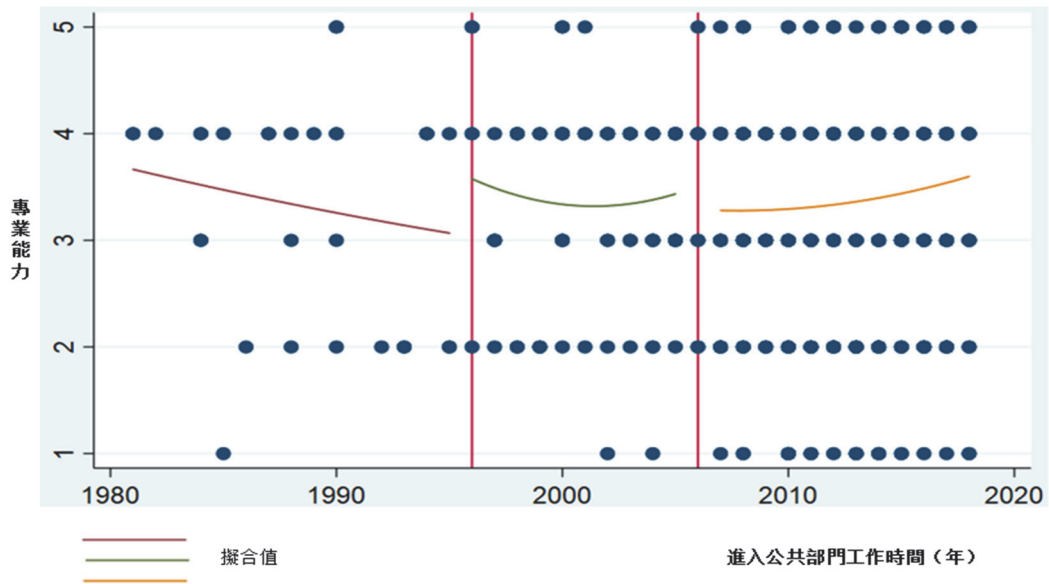
* $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

資料來源：本研究整理

二、斷點迴歸模型

斷點迴歸模型應用有一定的步驟：首先，用圖來顯示因變數和配置變數之間的關係已成為運用 RD 方法的標準做法 (Lee & Lemieux, 2010；趙西亮，2017)。其次，RD 模型前提條件是個體不能精準操控配置變數，控制變數與配置變數在斷點處不存在跳躍。

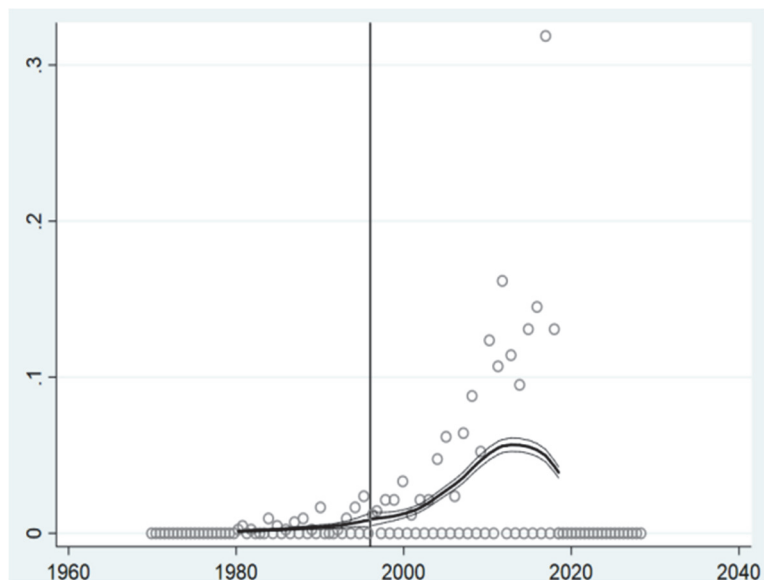
首先，用圖形呈現錄用制度變遷與「專業能力」間的關係。如果因變數在斷點處存在跳躍，則意味著處理變數對因變數可能有影響。如圖二所示：(1) 基層公務員對錄用制度「專業能力」的評價在兩個節點 1996 年與 2006 年均存在跳躍；(2) 1996 年《暫行條例》在地方政府實施後，基層公務員的「專業能力」水準向上跳躍。這在一定程度上說明在地方實行的「凡進必考」提升了基層公務員的專業能力，從而驗證了假設 1。(3) 《公務員法》2006 年開始實施後，基層公務員「專業能力」向下跳躍，與假設 2 的預期方向相反，這似乎說明《公務員法》實施後，更徹底「凡進必考」讓基層公務員的專業能力下降。這一初步發現還有待進一步驗證。



圖二 全域資料 RD 模型圖

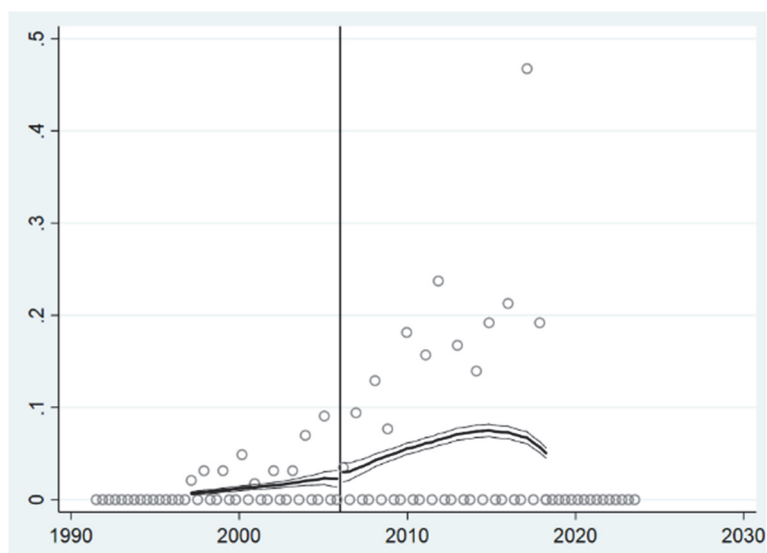
資料來源：本研究整理

其次，配置變數與控制變數的檢驗。RD 方法必須識別時間斷點附近不存在人為操縱，個體不能精準操控配置變數。如果個體能夠精準控制斷點，那麼可能使斷點前後的個體分佈差異變大。本文採用時間斷點，一方面，從實務而言，每一個當期符合條件報考的候選人多一次嘗試就更高概率成為公務員，因而不會刻意等待制度變遷而操縱個體行為；另一方面，畫出配置變數密度函數分佈圖是檢驗配置變數連續性與否的方法 (McCrary, 2008)。本文使用 DC density 命令呈現配置變數密度函數分佈圖，如下圖三-四所示，配置變數在 1996 與 2006 兩個斷點處是連續分佈；從估計參數而言，1996 年斷點處 Discontinuity estimate=0.106，標準誤為 0.366，不顯著；2006 年 Discontinuity estimate=0.228，標準誤為 0.3，不顯著。因此，實務與實證結果顯示個體無法操控斷點，斷點前後的樣本個體特徵沒有顯著差異。



圖三 1996年斷點處加入公部門時間的密度函數

資料來源：本研究整理



圖四 2006年斷點處加入公部門時間的密度函數

資料來源：本研究整理

再次，為了明確基層公務員專業能力的突變是由於錄用制度變遷引起，而非控制變數在斷點處的突變干擾所產生，還需要對主要控制變數的斷點處連續性進行檢

驗。一般而言，如果控制變數在斷點處也發生跳躍，那麼因變數的跳躍就不能被處理變數的跳躍完全解釋，因果推斷就失去效力。為此，利用 RD 中的局部線性迴歸方法，將方程（1）中原來的因變數替換成主要控制變數，且使用三種寬頻計算出斷點迴歸係數。表五列舉了個人因素、經濟社會地位、組織因素與文化因素在斷點前後的變化值及其 P 值結果。可以看出，主要控制變數在兩個斷點前後所有估算模型中均沒有發生顯著變化，各控制變數在 1996 與 2006 年兩個斷點兩側是連續的，這就排除了專業能力跳躍是由控制變數影響。總體而言，以上分析結果的穩健性、一致性說明了斷點兩側滿足 RD 連續性的基本假定。

表五 主要控制變數的連續性檢定

控制變數	個人因素		經濟地位		組織因素 (領導方式)		文化因素 (儒家文化)	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
斷點								
Conventional	-0.0360 (0.929)	0.0821 (0.661)	-0.7508 (0.692)	0.6535 (0.843)	-0.1819 (0.741)	-0.3263 (0.45)	0.698 (0.226)	-0.132 (0.735)
Bias-corrected	0.0425 (0.916)	0.119 (0.525)	-0.8131 (0.668)	-0.3653 (0.576)	-0.1603 (0.771)	-0.3016 (0.485)	0.7453 (0.196)	-0.0961 (0.806)
Robust	0.0425 (0.927)	0.119 (0.640)	-0.8131 (0.737)	-0.3653 (0.667)	-0.1602 (0.8)	-0.3016 (0.569)	0.7453 (0.257)	-0.096 (0.844)
N	852	808	798	798	745	745	856	812

注：括弧內為係數的顯著性 P 值，* $p < .10$ ，** $p < .05$ ，*** $p < .01$ 。

資料來源：本研究整理

經過以上對 RD 模型前提的檢定，可以判斷資料適用於斷點迴歸模型。斷點結果如表五所示：局部斷點迴歸的係數 $LATE=2.667$ （沒有加入控制變數），且具有顯著性（ $p < 0.1$ ）；加入控制變數後依然顯著（ $p < 0.05$ ），假設 1 得到驗證，說明《暫行條例》在 1996 年實施後「凡進必考」制度顯著提升了基層公務員的專業能力。

然而，《公務員法》在 2006 年實施後對「專業能力」的影響方向卻與假設 2 相反。如圖二與表六結果顯示：局部斷點迴歸的係數 $LATE=0.7364$ （沒有加入控制變數），且顯著（ $p < 0.1$ ），加入控制變數後顯著性不變（ $p < 0.1$ ），這就推翻了假設 2，說明《公務法》在地方實施擴大範圍到鄉鎮層級後，基層公務員的「專業能力」顯著下降。

表六 公務員錄用制度變遷對基層公務員「專業能力」影響的 RD 模型

斷點	1996		2006	
LATE	2.6667* (1.6157)	3.5096** (1.7777)	-0.7364* (0.4358)	-0.7819* (0.457)
控制變數	NO	YES	NO	YES
多項式階次 (K)	1	1	1	1
N	636	490	736	550

注：括弧內為係數的標準誤 * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

資料來源：本研究整理

經過前述嚴格實證檢驗，可得出三個結論：

第一，「凡進必考」對基層公務員的專業能力產生顯著影響。處於制度結構中的個人行動與認知都受到制度變遷的影響，這種認知會留下政治印記，1996 年與 2006 年兩個制度變遷的斷點驗證了基層公務員能夠感受到制度變遷帶來的影響及其傳遞的價值導向。

第二，1996 年「凡進必考」錄用制度顯著提升了基層公務員專業能力。1996 年在地方實施的「凡進必考」制度核心內涵是一個基於競爭、公開選拔、仔細評估品質以及擁有一套資格標準和既定招聘流程為原則的選才制度。「凡進必考」制度注重專業能力、業務素質標準，成功壓縮了改革開放前非競爭性政治精英吸納產生的用人腐敗空間（王炳權、李海洋，2016）。公務員錄用由「批示」轉向「考試」制度建立官僚內部利益分離機制、初步以學歷與專業衡量與考試篩選機制，儘管執行並不徹底，但還是推動公務員隊伍由基於階級身份、政治面貌、社會關係和家庭背景的「革命幹部」轉向經濟管理、社會治理等專業能力為基礎「專業技術官僚」的轉變（Liou et al., 2012；魏姝，2016）。當時歷史時期，具備經濟管理專業能力的群體主要為具有一定學歷的群體。「凡進必考」制度壓縮人為空間，採用基本學歷資格篩選機制，成功實現了「幹部知識化」吸納高學歷、年輕的、專業的群體目標。總體而言，這一階段公務員錄用制度改革方向符合西方國家公務員「功績制」防弊制度設計的初衷，與西方國家建立公務員考試錄用制度的歷史背景有類似之處。但需要強調的是，中國公務員考試錄用制度並沒有走向西方國家的「政治中立」的價值取向，對新錄用公務員依然有政治標準的要求，在招聘公告中明確要求候選人「擁護中國共產黨的領導，熱愛社會主義」，並保留了「政審」環節，確保

新進公務員隊伍的政治屬性。

第三，2006 年的在基層政府執行更徹底「凡進必考」機制降低了基層公務員專業能力。《公務員法》嚴格規定「凡進必考」在基層公務員崗位全覆蓋，統一為考試的公務員錄用制度對公務員專業能力的負面影響在這一時期顯現。1996 年到 2005 年是「主任科員以下」崗位錄用方式多元方式走向統一的「凡進必考」的過程：考試內容、錄用流程以及部門職責日益標準化，「主任科員以上」崗位的錄用方式則帶有「考任制」的特點。2005 年以法律形式確定的「四級聯考」制度降低了各級錄取中的人為因素和不公平因素，體現功績制的專業化原則（陳向宏，2011）。但過於統一化的《行測》與《申論》筆試與結構化面試方式帶來手段與目的的扭曲，大量沒有實際工作經驗的、投入大量時間備考的「三門幹部」通過考試進入公共部門，他們雖然擁有較高學歷，具有較好認知與溝通專業能力，但並不符合基層工作實際。由此引發中共中央決策層對強調高學歷的幹部隊伍脫離群眾的擔憂，中共領導人胡錦濤 2007 年在中共十七大提報告中呼籲提升基層和一線生產具有實踐行為與服務民眾個性專業能力與具備全心全意服務人民政治素質的優秀幹部，以豐富黨與政府機構，解決基層公務員脫離民眾實際需求、對上回應性與對民眾回應性不足而造成幹群矛盾的問題（陳應成，2010）。這裡的政治素質可根據 2008 年頒布《國家公務員通用能力標準框架》中公務員政治標準內容來理解：一是要求「忠實遵守憲法、法律和法規」，具有對上的政治回應性內涵；二是堅持「關心群眾疾苦，維護群眾合法權益」的「群眾路線」，具有對下的公眾回應性內涵。中國大陸通過長期政治活動內化基層公務員的水準回應性的態度、價值觀、信仰和倫理準則，讓其符合黨所宣導的政治素質要求，塑造基層公務員的回應性價值觀（劉紅凜，2019）。

公務員直接民眾回應性是近些年中西方政府共同面臨的公共管理挑戰。歐美等國家基於代表性官僚制度理念，在公務員招錄照顧特定群體，試圖使公務員群體反映性別、種族、民族等一般人口的構成，意圖以被動代表性提高公共服務的效率，回應性和合法性。近些年中國大陸公務員錄用雖然有借鑒部分代表性官僚的做法，少數地方在鄉鎮職位公開面向「農民工」等弱勢群體招聘公務員，但數量不大；主要的做法是基於對「考試錄用」異化作用的反思，2007 年後黨政機構的幹部錄用開始強調「政治化」原則，公務員招聘環節政治化一般指在公務員的選拔中用政治標準取代擇優標準（高麗君、田慧，2021；Kim, Jung & Kim, 2021）。中國大陸 2007 年開始的基層政治化錄用是為了糾正過於強調「專業化」和統一考試的弊

端，在實踐中調整的方向並不是「黨管幹部」的迴歸，沒有將公務員錄用權再次集中到各級黨委系統，也沒有基於政治身份來直接決定錄用與否。這意味著政治標準沒有替代擇優標準，而是讓政治標準與專業標準融合，盡可能讓政治化與專業化兩者處於平衡狀態（Chan & Suizhou, 2007；段哲哲、王天鳳、陳家喜，2021）。這種融合在 2007 年之後公務員錄用制度的重要改革內容體現為招聘開始有所偏向具有政治化塑造作用的基層工作的經驗的候選人，試圖讓這些政治化後的候選人通過「多元取才政策」進入公共部門，主動積極代表中國大陸邊遠地區，弱勢群體，基層民眾的利益和願望而行動，從而有助於政策結果反映社會中包括少數群體在內的所有群體的利益。在操作層面主要體現在兩方面：一方面，開始強調在錄用資格條件設定環節設置要求具有類似「上山下鄉」政治化過程特定基層工作經驗（如農村義務教育階段學校教師特設職位計畫、三支一扶計畫、大學生志願服務西部計畫等專案以及大學生村官）要求。2013 年實施的《公務員公開遴選辦法（試行）》明確要求遴選公務員必須「具有 2 年以上基層工作經歷和 2 年以上公務員工作經歷」（段哲哲、鄭振清，2021）。中組部要求，2008 年具有基層工作經驗的省級和中央職位比例達到 50%；2009 年中央機構的比例上升到 70%，省級機構上升到 60%。在上海，市一級政府機關從 2008 年起停止招聘應屆大學畢業生（Jing & Zhu, 2012）。

另一方面，擴大選調生錄用比例。地方組織部門基於較高政治標準與相對較低的考試競爭程度，通過直接政治化、社會政治化、雙重政治化與專業政治化等機制從應屆生中選出「學業突出、政治忠誠」的「選調生」（Chan & Gao, 2018；段哲哲，2021）。這兩種改革錄用制度都需要經過「凡進必考」的完整流程，且這兩種方式在基層公務員錄用所占比例並不高，從而體現黨政幹部的選拔任用包容專業能力與政治能力的綜合素質能力。因此，2006 年幹部專業能力向下跳躍可能來自單一考試的負面影響，也有可能是中國大陸近些年對公務員錄用制度自我調試的結果。

因此，中國大陸在「凡進必考」政策與西方選才制度變遷存在共同之處，但體現了「中國特色」幹部管理的特點。一方面，兩者存在共同之處。中國大陸在「凡進必考」政策的初衷與西方以考試錄用為重要內容「功績制」一致，均為防止裙帶關係與政治恩庇用人的弊端；後為了提升官僚對公眾回應性，歐美等國在考試錄用制度中設計代表性官僚制，中國大陸在小範圍探索了該制度。另一方面，中國大陸在「凡進必考」制度保留了體現政治性的「中國特色」。中國大陸「凡進必考」制

度始終保留了公務員的「政治標準」，操作層面始終保留了「政審」環節作為錄用的否決點，為了提升回應性，更多的是使用官僚政治化手段並結合多元取才政策讓公務員主動代表民眾利益與訴求。

伍、結論

本文使用具有大樣本的基層公務員問卷調查資料，通過嚴格的斷點迴歸方法的檢驗，中國大陸「凡進必考」制度對公務員專業能力的影響具有複雜效應：假設 1 得到驗證，《暫行條例》在 1996 年各地方實施後對中國大陸基層公務員專業能力產生顯著的提升作用，這說明中國大陸公務員錄用制度由「批示」轉向「考試」後建立官僚內部利益分離機制與初步以學歷衡量的專業資格篩選機制具有選拔專業能力強人才的效應，這也是當前中國大陸公務員、事業單位與國有企業等招募使用或借鑒「凡進必考」制度重要原因。假設 2 得到相反效應驗證，《公務員法》2006 年實施後則對基層公務員的專業能力不再具有持續提升的效果，這種效應一方面是因為政治素質在官方話語體系和幹部選任制度的迴歸。2006 年以後縣級以上的組織人事部門更加重視基層公務員 / 幹部隊伍的綜合素質，更加重視專業能力和政治素質的融合。另一方面，公務員候選人學習效應與「考試錄用」異化作用的存在，負面影響了基層公務員群體專業能力。近幾年來為了吸納專業人才進入公共部門，中國大陸改良「凡進必考」制度。針對主任科員以下的基層公務員職位，「國考」與部分省份的「省考」均增加了專業考試科目，宣導「做什麼，考什麼」。針對主任科員以上的公務員職位，則對專業人才更多採用了相對靈活的錄用方式，如聘任、調動、選調等。

本研究還存在兩個方面的局限：一方面，公務員專業能力測量有待完善。當然本文中的基層公務員專業能力的測量採用的是主觀自評量表方式，可能存在一定的測量誤差，有待於後續研究結合主觀、客觀方式測量更為全面綜合的專業能力維度。另一方面，抽樣樣本有待進一步完善。本文研究的是公務員制度變遷對基層公務員隊伍專業主義的影響，由於中國大陸地方政府執行「凡進必考」制度在時間與程度存在地區差異，因此，未來可以根據進一步探究時空變數建構因果推理機制，更科學說明「凡進必考」對基層公務員的影響。

參考文獻

- 人民網 (2004)。想當公務員？凡進必考，2019年5月20日，取自：
<http://www.people.com.cn/GB/guandian/183/6103/6104/1982965.html>。People Network (2004). Xiang dang gong wu yuan? fan jin bi kao [Want to Be A Civil Servant? Every Entry Must Be Examined]. Retrieved May 20, 2019, from <http://www.people.com.cn/GB/guandian/183/6103/6104/1982965.html>.
- 中國新聞網 (2003)。中組部和人事部強調公務員考試制度的嚴肅性，2022年5月19日，取自：<https://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-17/26/325337.html>。CHINANEWS (2004). Zhong zu bu he ren shi bu qiang diao gong wu yuan kao shi zhi du de yan su xing [Organization Department of the CPC Central Committee and Personnel Ministry Stress the Seriousness of the Civil Service Examination System]. Retrieved May 19, 2022, <https://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-17/26/325337.html>.
- 王炳權、李海洋 (2016)。中國政治精英吸納模式的歷史演進與轉換邏輯。學術研究，(12)，52-59。Wang, Bing-Quan & Li Hai-Yang (2016). Zhong guo zheng zhi jing ying xi la mo shi de li shi yu zhuan huan luo ji [The Historical Evolution and Transformation Logic of the Absorption Model of Chinese Political Elites]. *Academic Research*, (12), 52-59.
- 王兩佳 (2015)。日本公務員錄用制度問題研究。管理觀察，(19)，19-21。Wang, Yu-Jia (2015). Ri ben gong wu yuan lu yong zhi du wen ti yan jiu [A Study on the Problems of the Recruitment System of Japanese Civil Servants]. *Management Observer*, (19), 19-21.
- 石婷婷 (2018)。中國大陸公務員凡進必考制度的創新實踐與分析。浙江學刊，(1)，45-51。Shi, Ting-Ting (2018). Zhong guo da lu gong wu yuan fan jin bi kao zhi du de chuang xin shi jian yu fen xi [Innovative Practice and Analysis of the Compulsory Examination System for Civil Servants in Mainland China]. *Zhejiang Academic Journal*, (1), 45-51.
- 白智立 (2011年11月)。中國的幹部管理與現代公務員制——黨政精英選拔制度變遷初探。2011年北京論壇文明的和諧與共同繁榮--傳統與現代、變革與轉型：「協商民主與社會和諧」政治分論壇，北京。Bai, Zhi-Li (2011). Zhong guo gan bu guan li yu guo jia gong wu yuan zhi du: zheng dang jing ying

zhi du bian qian chu tan[China's Cadre Management and Modern Civil Service System: A Preliminary Study on the Changes of the Party and Government Elite Selection System]. Paper presented at 2011 Forum on the Harmony and Common Prosperity of Civilizations--Tradition and Modernity, Change and Transformation: Political Sub-forum on "Consultative Democracy and Social Harmony", Beijing.

- 白智立、鄒昫瑾（2019）。論代表性官僚制在日本的應用實踐。《日本學刊》，（3），44-58。Bai, Zhi-Li & Zou Yun-Jin (2019). Lun dai biao xing guan liao zhi zai ri ben de ying yong shi jian [The Practice of Japan's Representative Bureaucracy]. *Japanese Studies*, (3), 44-58.
- 貝淡寧（2012）。賢能政治是個好東西。《當代世界》，（8），5-8。Bell, Daniel A. (2012). Xian neng zheng zhi shi ge hao dong xi [Meritocracy is A Good Thing]. *Contemporary World*, (8), 5-8.
- 貝淡寧（2016）。賢能政治：為什麼尚賢制比選舉民主更適合中國，吳萬偉（譯），北京：中信出版集團。譯自 The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy. Bell, Daniel A. 2015. Bell, Daniel A. (2016). *Xian neng zheng zhi: wei shen me xian neng zhi bi xuan ju min zhu geng shi he zhong guo*, Wu, Wang-fang Trans. Beijing: CITIC Press Group. Translated from The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy. 2015.
- 杜義國、王文新、周衛（2020）。構建中央和國家機關公務員招錄專業能力測試體系：情況調查與前瞻分析。《行政管理改革》，（6），67-74。Du, Yi-Guo, Wang Wen-Xin & Zhou Wei (2020). Gou jian zhong yang he guo jia ji guan gong wu yuan zhao lu zhuan ye neng li ce shi ti xi: qing kuang diao cha yu qian zhan fen xi [Survey and Predictive Analysis: Instituting Professional Abilities Assessment Systems in the Recruitment and Selection of Civil Servants at the Level of Central Government]. *Administration Reform*, (6), 67-74.
- 段哲哲（2021）。「選調生」培養何以有效？——一個回應性衝突的情境設計。《公共行政評論》，14（2），85-110+230-231。Duan, Zhe-Zhe (2021). "Xuan diao sheng" pei yang he yi you xiao? Yi ge hui ying xing chong tu de qing jing she ji [Can the Training of Specially Selected Graduates be Effective? —A Scenario Design of Responsive Conflicts]. *Journal of Public Administration*, 14(2), 85-110+230-231.
- 段哲哲、鄭振清（2021）。中國特色選賢任能制度「雙重」政治化的效果檢驗——基於「回應性困境」的錨定場景法。《經濟社會體制比較》，（2），137-

- 148。Duan, Zhe-Zhe & Zheng Zhen-Qing (2021). Zhong guo te se xuan xian ren neng zhi du “shuang chong” zheng zhi hua de xiao guo jian yan [Testing the Effect of “Dual” Politicization of the Meritocracy with Chinese Characteristics: An Anchor Scene Method Based on a “Responsive Dilemma”]. *Comparative Economic & Social Systems*, (2), 137-148.
- 段哲哲、周義程（2020）。「凡進必考」可以提升基層公務員的專業自主性嗎？--基於「準」自然實驗的斷點迴歸分析。甘肅行政學院學報，（1），13-24+125。Duan, Zhe-Zhe & Zhou Yi-Cheng (2020). “Fan jin bi kao” ke yi ti sheng ji ceng gong wu yuan de zhuan ye zi zhu xing ma?--ji yu zhun zi ran shi yan de duan dian hui gui fen xi [Can the “Fanjinbikao” System Improve the Professional Autonomy of Grassroots Civil Servants? Based on RD Analysis of A Quasi-natural Experiment]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (1), 13-24.
- 段哲哲、王天鳳、陳家喜（2021）。超越技術官僚：新時代擔當作為型幹部的內涵——一個探索性研究。廣西師範大學學報（哲學社會科學版），57（4），83-96。Duan, Zhe-Zhe, Wang Tian-Feng & Chen Jia-Xi (2021). Chao yue ji shu guan liao: Xin shi dai dan dang zuo wei xing gan bu de nei han-- yi ge tan suo xing yan jiu [Beyond Technocrats: the Connotation of Officials With a Sense of Responsibilities and Duties in the New Era--An Exploratory Study]. *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 57(4), 83-96.
- 許南雄（2018）。各國人事制度：比較人事制度（增訂 18 版）。臺北：商鼎數位。Xu Nan-xiong (2018). Ge guo ren shi zhi du: bi jiao ren shi zhi du [Comparative Civil Service]. Taipei: ShingNing Culture Publishing Go..
- 吳少微、魏姝（2018）。發達國家公務員專業化的演變及其啟示。南京大學學報（哲學·人文科學·社會科學），55（6），128-136。Wu, Shao-Wei & Wei Shu (2018). Fa da guo jia gong wu yuan zhuan ye hua de yan bian ji qi qi shi [The Evolution and Enlightenment of Civil Servant Specialization in Developed Countries]. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, (6), 128-136.
- 胡威（2013）。中國公務員制度研究：歷程回顧、前沿問題與未來展望。中國人民大學學報，（5），151-156。Hu, Wei (2013). Zhong guo gong wu yuan zhi du yan jiu: li shi hui gui, qian yan wen ti yu wei lai zhan wang [A Research on

- China's Civil Service: Retrospect, Frontier Issues and Prospect]. *Journal of Renmin University of China*, (5), 151-156.
- 高旭繁、陸洛（2006）。夫妻傳統性/現代性的契合與婚姻適應之關聯。 *本土心理學研究*，（25），47-100。Kao, Shu-Fang & Lu Luo (2006). Fu qi chuan tong/xian dai xing de qi he yu yun yin shi ying zhi guan lian [The Relationship Between the Traditional/Modern Fitness of Couples and Marital Adaptation]. *Indigenous Psychological Research*, (25), 47-100.
- 高春芽（2018）。國家治理視野中的賢能政治及其限度。 *經濟社會體制比較*，（5），80-87。Gao Chun-Ya (2018). Guo jia zhi li shi ye xia zhong de xian neng zheng zhi ji qi xian du [Political Meritocracy and Its Limits from the Perspective of State Governance]. *Comparative Economic & Social Systems*, (5), 80-87.
- 高麗君、田慧（2021）。黨員幹部“四史”學習教育：基本原則、邏輯機理及著力點。 *江蘇師範大學學報（哲學社會科學版）*，47（6），67-70。Gao, Li-Jun & Tian Hui (2021). Dang yuan gan bu “si shi” xue xi jiao yu: Ji ben yuan ze, luo ji ji li ji zhao li dian [Party Members and Cadres' “Four Histories” Learning and Education: Basic Principles, Logical Mechanisms and Focus Points]. *Journal of Jiangsu Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 47(6), 67-70.
- 施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓（2009）。美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹。 *國家菁英季刊*，5（1），13-34。Shih, Jay N., Ruey-Tai Tsao, & Hsiu-chuan Tsai (2009). Mei guo, ying guo he ri ben zhong yang zheng fu chu ren wen guan de zhen bu zhi du jie shao [The Selection System of Newly-Hired Civil Servants at the Central Government of the USA, UK and Japan]. *National Elite*, 5(1), 13-34.
- 崔磊磊（2017）。科舉制與公務員錄用制比較研究。西北大學行政管理碩士論文，未出版，西安。Cui Lei-Lei (2017). Ke ju zhi yu gong wu yuan lu yong zhi du bi jiao yan jiu [A Comparative Study on the Imperial Examination System and the Civil Servant Recruitment System]. Unpublished master's thesis, Department of Public Administration, Northwest University, Xi'an.
- 趙立波（2011）。公務員專業化與專業能力：問題、原因與對策。 *上海行政學院學報*，12（4），44-52。Zhao Li-Bo (2011). Gong wu yuan zhuan ye hua yu zhuan ye neng li: wen ti ,yuan yin yu dui che [Professionalism and Professional Competence of Civil Servant: Problem, Reason and Countermeasure]. *The*

Journal of Shanghai Administration Institute, 12(5), 44-52.

趙西亮 (2017) 。基本有用的計量經濟學。北京：北京大學出版社。Zhao, Xi-Liang (2017). *Ji ben you yong de ji liang jing ji xue [Basic Useful Econometrics]*. Beijing: Perking University Press.

陽亦婷 (2019) 。論中國大陸公務員考試錄用制度的程式化。黑河學刊，(1) ，113-115。Yang, Yi-Ting (2019). Lun zhong guo da lu gong wu yuan kaoshi lu yong zhi du de cheng shi hua [A Study on the Stylization of the Civil Service Examination Recruitment System in Mainland China]. *Heihe Journal*, (1), 113-115.

陳應成 (2010) 。當前基層幹群矛盾解讀及調控路徑。北京工業大學學報(社會科學版)，10(5)，49-52。Chen, Ying-Cheng (2010). Dang qian ji ceng gan bu mao dun jie du ji tiao kong lu jing [Analysis and Controlling Paths of Present-day Cadre-mass Contradiction at Grass-root Level]. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 10(5), 49-52.

陳向宏 (2011) 。當前公務員考試選拔制度與實際工作成效的跟蹤研究。湖南師範大學行政管理系碩士論文，未出版，長沙。Chen, Xiang-Hong (2011). Dang qian gong wu yuan kao shi xuan ba zhi du yu shi ji gong zuo cheng xiao de gen zong yan jiu [A Tracking Study on The Effect of the Current Civil Service Examination Selection System and Actual Work]. Unpublished master's thesis, Department of Public Administration, Hunan Normal University, Changsha.

褚宸舸、王陽 (2020) 。我國監察官制度的立法構建——對監察官範圍和任職條件的建議。浙江工商大學學報，34(4)，15-24。Chu, Chen-ke, Wang Yang (2020). Wo guo jian cha guan zhi du de li fa jian gou-dui jian cha guan fan wei he ren zhi tiao jian de jian yi [Legislative Construction of China's Supervising Officer System-Recommendations on the Scope and Qualification Requirements of Supervising Officers]. *Journal of Zhejiang Gongshang University*, 34(4), 15-24.

盛明科、李悅鳴 (2019) 。改革開放四十年幹部問責制度：歷史圖景與發展邏輯。湘潭大學學報(哲學社會科學版)，43(1)，40-46。Sheng, Ming-Ke, LI Yue-ming (2019). Gai ge kai fang si shi nian gan bu wen ze zhi du: li shi du jing yu fa zhan luo ji [The Change of Cadre Accountability System in the 40 Years of Reform and Opening-up: Historical Vision and Reality Logic]. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences)*, 43(1), 40-46.

梁珈琪、李俊 (2021) 。代表性官僚：公共行政理論與研究方法的述評。公共管理

- 與政策評論，10（1），154-168。Liang, Jia-Qi & Li Jun (2021). Dai biao xing guan liao: gong gong xing zheng li lun yu yan jiu fang fa de shu ping [Representative Bureaucracy: A Review of Public Administration and Research Methods]. *Public Administration and Policy Review*, 10(1), 154-168.
- 魏姝（2016）。中國黨政幹部分類管理制度改革的理性-政治邏輯。學海，（5），40-48。Wei, Shu (2016). Zhong guo dang zheng gan bu fen lei guan li zhi du gai ge de li xing - zheng zhi luo ji [The rationality of the reform of China's party and government cadres classification management system-political logic]. *Academia Bimestrie*, (5), 40-48.
- 鄭燁、胡春萍、王穎迪（2013）。中國大陸公務員「凡進必考」研究的熱點與趨勢。天津行政學院學報，15（4），74-81。Zheng, Ye, Hu Chun Ping & Wang Ying-Di (2013). Zhong guo da lu gong wu yuan "fan jin bi kao" yan jiu de re dian yu qu shi [The Hotspots and Trends of Chinese Civil Servants' "All Entry Must Take Exams"]. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 15(4), 74-81.
- 鄭伯堉、周麗芳、黃敏萍、樊景立、彭泗清（2003）。家長式領導的三元模式:中國大陸企業組織的證據。本土心理學研究，（20），209-250。Zheng, Bo-Xun, Zhou Li-Fang, Huang Ming-Ping & Peng Si-Qing (2006). Jia zhang shi ling dao de san yuan mo xing: zhong guo da lu qi ye zu zhi de zheng ju [The Ternary Model of Paternalistic Leadership: Evidence From Business Organizations in Mainland China]. *Indigenous Psychological Research*, (20), 209-250.
- 劉博（2017）。中國公務員考試錄用制度存在的問題及對策建議。對外經濟貿易大學公共管理學院碩士論文，未出版，北京。Liu, Bo (2017). Zhong guo gong wu yuan lu yong zhi du cun zai de wen ti ji dui ce yan jiu [Problems and Suggestions in the Employment System of Chinese Civil Service Examination]. Unpublished master's thesis, Department of Public Administration, University of International Business and Economics, Beijing.
- 劉紅凜（2019）。改革開放以來黨內主題教育的發展軌跡、基本經驗與基本啟示。思想理論教育，（9），74-80。Liu, Hong-lin (2019). Gai ge kai fang yi lai dang nei zhu ti jiao yu de fa zhan gui ji ji ben jin yan yu ji ben qi shi [The development track of the theme education within the party since the reform and opening up, Basic experience and basic enlightenment]. *Ideological & Theoretical Education*, (9), 74-80.
- Angrist, J. D., & J. S. Pischke (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's*

companion. Princeton: Princeton university press.

- Aufrecht, S. E., & B. S. Li (1995). Reform with Chinese characteristics: The context of Chinese civil service reform. *Public Administration Review*, 55(2), 175-182.
- Bayer, P., F. Ferreira, & R. McMillan (2007). A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods. *Journal of political economy*, 115(4), 588-638.
- Beehr, T. A., & D. L. Juntunen (1990). Promotions and Employees' Perceived Mobility Channels: The Effects of Employee Sex, Employee Group, and Initial Placement. *Human Relations*, 43(5), 455-472.
- Borisova, L. (2015). Professional and emotional competence of civil servants. *Economic Alternatives*, 3, 97-104.
- Botero, I. C., & L. Van Dyne (2009). Employee voice behavior: Interactive effects of LMX and power distance in the United States and Colombia. *Management Communication Quarterly*, 23(1), 84-104.
- Burns, J. P. (1987). Civil service reform in contemporary China. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (18), 47-83.
- Card, D., & L. D. Shore-Sheppard (2004). Using discontinuous eligibility rules to identify the effects of the federal Medicaid expansions on low-income children. *Review of Economics and Statistics*, 86(3), 752-766.
- Chan, H. S. & J. Gao (2018). The Politics of Personnel Redundancy: The Non-leading Cadre System in the Chinese Bureaucracy. *The China Quarterly*, 235, 622-643.
- Chan, H. S., & E. L. Suizhou (2007). Civil service law in the people's republic of China: a return to cadre personnel management. *Public Administration Review*, 67(3), 383-398.
- Chen, C. A., D. Y. Chen, Z. P. Liao, & M. F. Kuo (2020). Winnowing out high-PSM candidates: The adverse selection effect of competitive public service exams. *International Public Management Journal*, 23(4), 443-464.
- Chen, C. A., & C. W. Hsieh (2017). Confucian values in public organizations: Distinctive effects of two interpersonal norms on public employees' work morale. *Chinese Public Administration Review*, 8(2), 104-119.
- Dahlström, C., V. Lapuente, & J. Teorell (2011). Dimensions of Bureaucracy II: A Cross National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration. *QoG Working Paper Series 2011*, 6. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Davis, L. W. (2008). The effect of driving restrictions on air quality in Mexico City.

Journal of Political Economy, 116(1), 38-81.

- De Magalhães, L. (2021). Estimating slim-majority effects in US state legislatures with a regression discontinuity design under local randomization assumptions. *Political Science Research and Methods*, 9(3), 665-674.
- Dewey, C. J. (1973). The education of a ruling caste: the Indian Civil Service in the era of competitive examination. *The English Historical Review*, 88(347), 262-285.
- Edwards, J. R. (1991). Person-job fit: A conceptual integration, literature review, and methodological critique. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Eds.), *International review of industrial and organizational psychology* (pp. 283-357). New York, NY: John Wiley.
- Elling, R. C., & T. L. Thompson (2006). Human resource problems and state management performance across two decades: The implications for civil service reform. *Review of Public Personnel Administration*, 26(4), 302-334.
- Epstein, R. M., & E. M. Hundert (2002). Defining and assessing professional competence. *Jama*, 287(2), 226-235.
- Falascetti, D., & G. Miller (2001). Constraining leviathan: moral hazard and credible commitment in constitutional design. *Journal of Theoretical Politics*, 13(4), 389-411.
- Fox, C. J., & C. E. Cochran (1990). Discretion advocacy in public administration theory: Toward a Platonic guardian class?. *Administration & Society*, 22(2), 249-271.
- Gelman, A., & G. Imbens (2019). Why high-order polynomials should not be used in regression discontinuity designs. *Journal of Business & Economic Statistics*, 37(3), 447-456.
- Godwin, A. (2011). Merit and its merits in the public service: are we confusing the baby with the bathwater? *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 318-326.
- Grainger, C. A., & C. J. Costello (2014). Capitalizing property rights insecurity in natural resource assets. *Journal of Environmental Economics and Management*, 67(2), 224-240.
- Greenan, N., J. Lanfranchi, & Y. l'Horty (2019). Do competitive examinations promote diversity in civil service?. *Public Administration Review*, 79(3), 370-382.
- Hausman, C., & D. S. Rapson (2018). Regression discontinuity in time: Considerations for empirical applications. *Annual Review of Resource Economics*, 10, 533-552.
- Hoekstra, M. (2009). The effect of attending the flagship state university on earnings: A discontinuity-based approach. *The review of economics and statistics*, 91(4),

717-724.

- Jing, Y., & Q. Zhu (2012). Civil service reform in China: An unfinished task of value balancing. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 134-148.
- Kearney, R. C., & C. Sinha (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatibility? *Public Administration Review*, 40(1), 571-579.
- Kim, H., H. Jung, & S. Y. Kim (2021). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2021.1883099
- Komarova, K. (2020). Models of formation and development of professional competence of civil servants and public servants of local government. *Public administration and local government*, 45(2), 184-195.
- Kristof-Brown, A. L., R. D. Zimmerman, & E. C. Johnson (2005). Consequences of individual's fit at work: a meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2), 281-342.
- Kruyen, P. M., & M. Van Genugten (2020). Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review*, 22(1), 118-140.
- Lam, W., & X. Wang (2014). The cognitive foundation of a co-production approach to performance measurement: how do officials and citizens understand government performance in China? *Public Administration & Development*, 34(1), 32-47.
- Lavigna, R. J., & S. W. Hays (2004). Recruitment and selection of public workers: an international compendium of modern trends and practices. *Public Personnel Management*, 33(3), 237-253.
- Lee, D.S., & T. Lemieux (2010). Regression discontinuity designs in economics. *Journal of economic literature*, 48(2), 281-355.
- Liou, K. T., L. Xue, & K. Dong (2012). China's administration and civil service reform: an introduction. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 108-114.
- Ma, L., H. Tang, & B. Yan (2015). Public Employees' Perceived Promotion Channels in Local China: Merit-based or Guanxi-orientated?. *Australian Journal of Public Administration*, 74(3), 283-297.
- Maishanu, I. L., Y. T. Baba, M. Z. Umar, & D. Abdullahi (2019). Merit Bureaucrats, Good Governance and Innovation. *Journal of Security Studies and Global Politics*, 4(2), 9-12.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power. Volume II: The Rise of Classes and Nation-States* (pp. 1760-1914). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity

- design: A density test. *Journal of econometrics*, 142(2), 698-714.
- Miller, S. M., & L. R. Keiser (2021). Representative bureaucracy and attitudes toward automated decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 150-165.
- Miller, G., & T. Hammond (1994). Why Politics is more fundamental than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms are not credible. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 5-26.
- Nicholson-Crotty, J., J. A. Grissom, & S. Nicholson-Crotty (2011). Bureaucratic representation, distributional equity, and democratic values in the administration of public programs. *The Journal of Politics*, 73(2), 582-596.
- Nigro, L. G., & J. E. Kellough (2008). Personnel reform in the states: a look at progress fifteen years after the winter commission. *Public Administration Review*, 68(s1), S50-S57.
- Ortmann, S., & M. R. Thompson (2014). China's obsession with singapore: learning authoritarian modernity. *The Pacific Review*, 27(3), 433-455.
- Poocharoen, O., & A. Brillantes (2013). Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues, and Challenges, *Review of Public Personnel Administration*, 33(2), 140-163.
- Rosen, S. (1995). Women and Political Participation in China. *Pacific Affairs*, 68(3), 315-341.
- Sandberg, J., & A. H. Pinnington (2009). Professional competence as ways of being: An existential ontological perspective. *Journal of management studies*, 46(7), 1138-1170.
- Shitole, S. K. (2015). The study of relationship between Big-Five personality factors and use of motivated learning strategies by students aspiring for careers through civil services competitive examinations. *International Journal of Education and Management Studies*, 5(1), 13-17.
- Sundell, A. (2012). What is the best way to recruit public servants? *QoG Working Paper Series*, 7(1), 2-38.
- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? not in all countries. *Public Administration*, 92(2), 440-457.
- Titlow, R. E. (1979). *Americans Import Merit: Origins of the United States Civil Service and the Influence of the British Model*. Lanham: University Press of America.
- Wang, Z., & D. Pavličević (2014). Transitional Meritocracy? Institutions and Practices of Personnel Management in State-building in Contemporary China. In Kjeid Erik

- Brødsqaard (Ed.), *Globalization and Public Sector Reform in China* (pp. 38-61). London, UK: Routledge.
- Wang, T. K., & R. Brower (2019). Job satisfaction among federal employees: The role of employee interaction with work environment. *Public Personnel Management*, *48*(1), 3-26.
- Wright, B. E., S. Hassan, & J. Park (2016). Does a public service ethic encourage ethical behaviour? Public service motivation, ethical leadership and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, *94*(3), 647-663.
- Zhang, Z. (2015). Crowding out meritocracy? –cultural constraints in Chinese public human resource management. *Australian Journal of Public Administration*, *74*(3), 270-282.

Impacts of Examination Reform of the Civil Service on the Professional Competence of Grass-Roots Civil Servants in China

Che-Che Duan*, Wei Gong**, Zhen-Qing Zheng***,
Feng Wang****

Abstract

The reform of the recruitment system of China's civil service has undergone two key institutional changes: the National Civil Service Provisional Regulations of 1993 and the Civil Service Law of 2005. In terms of the impact of these two institutional nodes on the development of the professional competence of civil servants at the grass-roots level in China, most of the existing studies are restricted to general descriptions, lacking empirical research on the impact of these systems. Focusing on the system of "every entry must be examined" (凡進必考) as the core of the institutional changes, this paper uses Regression Discontinuity Design to carry out empirical studies based on a civil service survey on 10 cities across China, exploring the impact of the two institutional changes on the development of the professional competence of grass-roots civil

* Assistant Professor and Researcher, School of Government and Institute of Urban Governance, Shenzhen University, e-mail: 515895440@qq.com

** Ph. D Candidate, Department of International Affairs, National Chengchi University.

*** Associate Professor, School of Public Administration, Tsinghua University (Corresponding Author).

**** Lecturer, Jiangxi Normal College.

servants. It is found that the Provisional Regulations have a significant effect on the perceived professional competence of the civil service at the grass-roots level. In addition, due to the emerging requirement of political quality, the improvement of professional competence was less significant prior to the implementation of the Civil Service Law; Moreover, the rigid recruitment method stipulating that “every entry must be examined” (凡進必考) brought about some side-effects. More flexible and practical recruitment channels are urgently needed. On this basis, this study points out the realistic dynamics and institutional rationality of complementation and balance in the reform of the civil service’s recruitment system in recent years.

Keywords: meritocracy, The Civil Service Law, every entry must be examined (凡進必考), professional competence, institutional changes