

中国公务员培训体制评析及改革思考

曹 钢 吴琼华

中国公务员培训体制，伴随中国党政人事管理体制的变革和公务员制度的确立而逐步走向成熟。从总体上看，现行的公务员培训体制基本适应公务员制度建设的需要，成为促进公务员执政能力提高的重大保证机制，但同时面临一定挑战，尚须作进一步的深化改革。

中国现行公务员培训体制与中国共产党作为执政党和国家的社会主义性质相统一，大体上可以概括为五个方面的框架：一是建立了以党校、行政学院、干部学院为公务员专职培训机构，与普通高等院校和部分行业培训机构等办学单位相结合的培训者主体结构体系；二是实行以党的指导思想、政府的执政理念、公务人员职位要求、社会管理政策等为主要内容，与文化知识、科技知识、专业知识相结合的培训内容体系；三是采取促使公务员成长的初任培训、任职培训、专业知识培训为基本定位，与适应社会知识变化的更新知识培训相结合的培训类别组合体系；四是进行非学历性短期培训班次为主，与一定的学历性教育相结合的学制构成体系；五是实施以党、政组织有计划分层级安排和调训为主导，与接受多种方式市场化服务相结合的培训推进体系。这种体制框架在实践中形成一些鲜明特点：

第一，培训内容同执政理念和发展要求紧密结合，使培训具有明确目标性。中国公务员培训始终坚持把党和政府每一个时期推行执政任务所要求的思想观念、方针、政策、适用知识，作为培训的主要内容，并根据不同时期执政任务的变化，实施与时俱进的调整和相应更替，其在政治观念、适用性要求、推动发展的导向等方面，使培训与党政组织自身建设紧密结合在一起，形成内在统一，产生积极的效果和应有的作用。抛开意识形态的差异，仅就实现公务员培训同培训目标相一致上讲，其确实达到比较充分的程度。

第二，培训工作作为执政和行政职能的重要组成部分，保证了培训推进的强力性。中国公务员培训体制与党的领导和政府体制融为一体，主要公务员培训机构（党校、行政学院）直接作为各级党政机构的组成部分，并在一定程度上代行公务员培训工作的组织、管理职能，加之主要培训任务的计划性安排，使按计划调训成为被培训对象必须服从的责任。在培训计划的安排上，一般都是先由培训机构按每一时期党政工作的指导思想、工作重点和要解决的主要问题，提出培训内容、培训的对象及方式，然后报党和政府中直接管理公务员的组织机构（如党委组织部、政府人事部门）审批，有的还报本级最高领导机构批准，方才予以实施。这样，一方面给予了培训机构对培训活动的较大参与决策职能，另一方面也使培训机构的培训计划事实成为党政机构的决定和指令，因而执行起来富有强制性，保证落实到位。

第三，便于处理培训运行中的各种关系，显示了培训运行中的协调性。中国公务员培训体制借助党政机构工作的计划性安排，还有利于形成对培训运行中从始到终各方面关系的协调、各方面利益的兼顾、各参与机构间事项的磋商。各级专职培训机构的党校和行政学院，分别隶属于本级党委和政府之下，但又赋予了上级党校和行政学院对下级党校和行政学院在业务上的指导职责，下级党校和行政学院必须接受上级党校和行政学院的指导，认真效仿上级党校和行政学院的基本模式。因此可以说，从培训对象选拔、内容的确定，到教师的配备、考察地的配合等整个培训全过程，都是在“一个大机构”或“大体系”内进行的，相互间各尽其责，却又协调一致，没有多少“外部性”问题发生，即使发生了矛盾，也比较容易加以解决。

第四，引进了一定市场途径的培训方式和调节机制，表现出培训体制在改革中的创新性。伴随经济体制、政治体制改革的深入进行，中国公务员培训体制也逐步地滋生了市场化的活力。比如在培训内容上，除了继续保持传统政治观念性教育外，普遍地增加了市场经济发展中所需业务性、知识性的内容，特别是注重了一些可操作性能力的培养；在培训组织机构选择上，也走出专职机构独家承担的状况，开始把高等院校也作为新的“基地”，甚至还选择一些社会办学单位参与培训活动；在培训推进机制上，也打破了调训一种方式，出现了由公务员个人通过社会办学机构提高学历和参加其他一些有选择的学习；在培训方式、方法上，也吸收了国外“互动式”的教学，有的培训还直接聘请国外机构、外籍教员进行组织，或者直接派员到国外去接受有关机构培训。这一切都为培训工作的进行，增加了不少新的生机。

然而中国公务员培训体制也内含着一些缺陷，在实际工作中虽然进行着不断的调整完善，但仍存在不少矛盾现象。一是需求与供给的矛盾。按计划进行的按职、按级调训，往往存在培训内容与受培训者需求的差异，造成受培训者学习主动性较差，制约培训效果的完满实现。二是规范与创新的矛盾。各专职培训机构的培训内容大体遵循统一认可的规范组合，一般不能有太大的越轨，致使出现有些教学内容陈旧，创新难、新东西少。三是短训与学历的矛盾。专职培训机构与普通高校分别隶属于两个组织系统，因而被限制进行学历性教育，不利于培训机构教师有序成长和专业建设的规范化进行，同时也造成教学资源闲置浪费。四是效益与成本的矛盾。从中央到地方，层层都设立专职培训机构，都有一批专职教员和工作人员，以至存在上下培训内容重复和重复接受培训的现象，工作成本明显较大。五是受训与使用的矛盾。培训既有以晋升职务为目标的，也有为提高知识和能力为目标的，而大量却是后者。这便形成培训与个人职务晋升不对称，一方面诱发把培训作为晋升工具的现象，另一方面又产生了人们对与晋升不挂钩的培训项目缺乏积极性，或接受了培训却不被使用便产生怨气的情况。

针对以上情况，笔者就中国公务员培训体制改革，作如下探讨。

第一，加大竞争机制的引入，充实体制活力。不断强化专职培训机构与非专职培训机构，以及专职培训机构相互之间的竞争。吸收某

些地方已试行的培训任务面向社会公开招标选择培训机构的做法，除少量特殊重大培训项目由党政机关直接委托培训机构完成外，应逐步打破按行政隶属划分培训任务，而采取面向社会公开招标，并相应提供培训资金的做法。还可由国家主管培训工作的机构，建立优秀教师库，在国内外遴选一些重大专题教学的名牌人才，推荐各地自行选用。从而，使各种培训机构和教员在可竞争的条件下，努力适应培训任务需求，改进培训方式、方法，创新培训知识，提高培训质量和效果。

第二，从调整培训与晋升的“连接点”入手，科学处理二者间的关系。现实中，培训的双重目标诱发了培训对象的学习动机偏离，似乎“学习就为了升官”，不能“升官”的培训就没有学习动力。纠正这种倾向的思路应是，取消把晋升同某一次或一类型培训直接挂钩，而改为同整体培训的实现情况挂钩。除特殊情况外，不搞那种“预升”性质的培训，而把接受规范培训、达到培训考核等级和具备合格知识水平，作为每个公务员任期内的必备条件和能不能晋升的硬性指标。同时，可试行学分制方式，规定各类公务员必须具备的学历条件、专业知识、学分标准，规定每个工作期内每位公务员应该获取的学分数量，然后让公务员通过学历提高和接受专门培训去完成学分指标。只有具备了整体培训要求的公务员，才能按期晋职晋级。从而，把培训真正定位于提高公务员素质本身，使接受培训、提高素质同公务人员功利目标相融合，转化为公务人员经常性的自觉自愿的追求。

第三，重组培训机构队伍，调整专职培训机构职能。一是缩短专职培训机构战线，裁减县级和县以下党委和政府设立的党校和行政学院；二是整合党校与行政学院的关系，鉴于党政机关人员同属公务员的性质和目前党校与行政学院的复杂关系，除国家单设行政学院外，省市两级行政学院一律与党校合并，实行一套机构、两个牌子；三是中央党校和国家行政学院可以选择重点区域的省级党校（行政学院）挂牌成立分校，强化同省级党校（行政学院）联系，延伸对下培训任务；四是有重点地分解现有三所干部学院的职能和培训范围，逐步使其承担一些特定、特色培训项目，成为与党校和行政学院有差异的专职培训机构；五是鼓励普通高校从事与本校专业特色相联系的公务员培训项目，同时在县级区域适度发展民办培训机构，从事基层公务人员的一些普及性培训；六是允许省级和国家两级党校（行政学院），经有关审批创办与公务员素质相关的少量本科、研究生（包括硕士和博士）高层学历教学。通过以上改革，进一步提升教学资源的使用效率，降低培训行政成本，充实培训机构的内生活力。

第四，建立严格规范的教学评估和学习考核制度，强化对培训者和被培训者的激励和约束作用。现在公务员培训中普遍存在考核松懈的问题，造成教、学双方缺乏压力、缺少激励。应从全国的层面上提出对培训机构和培训工作评估、考核的基本要求，规定考核的程序方式，定期进行“达标”评估和机构绩效“年检”。进而要求各个培训机构从实际出发，根据不同班次和培训对象的特点，制定具体的面向教员和学员两方面的教学效果考核办法，并把其分别作为教员晋职升级、学员提职

奖惩的重要依据，从制度的管理上，克服教员厌教、学员厌学问题。

2009年2月28日