

中国行政学院办学模式及创新发展研究

——基于七所省、市级行政学院的调查和思考

(供讨论)

《中国公务员培训制度研究》课题组

日前，由陕西、甘肃、天津、云南等七所省、市级行政学院教研人员组成的课题组，依托所在院校的实际，就全国行政学院办学中带有普遍性、规律性的经验和面临问题，以及行政学院的进一步发展与改革，开展了认真总结和研究探讨，形成本研究报告。

一、行政学院是公务员培训的一个主渠道、主阵地

党的十三大以后，随着我国公务员制度的建立，行政学院在全国各省相继成立。1994年国家行政学院成立后，按照党和国家对行政学院的职责要求，统领全国行政学院，锐意进取，边干边改，进行了全方位、整体性办学路径和制度机制创新。现在，行政学院已成为我国公务员培训的一个主渠道和主阵地。

(一) 行政学院已成为一个全国性组织系统

本课题组是应法国夏尔——雷奥波·梅耶人类进步基金会（FPH）和法国更新治理研究院，发起主持的国际合作项目《世界各国公共管理教育调研》研究而组建。主要由陕西省行政学院、甘肃行政学院、天津行政学院、云南行政学院、福建行政学院、西安市行政学院和人事部直属中国高级公务员培训中心等七所院校和培训机构的教研人员组成。成员有：王重高（天津）；陈宪、王伟（甘肃）；徐贞耀（云南）；徐小佶（福建）；夏泽民、宋军（西安）；潘伟（人事部培训中心）；曹钢、盖晓玲、王嘉让、王芳、汪向东、温锋科、惠新、李永红、吴琼华（陕西）。曹钢为课题组负责人。本研究报告执笔人：曹钢、王嘉让、王芳、吴琼华。

上世纪80年代末到90年代初，各省（市、自治区）、副省级城市都成立了行政学院，此后大多数的市（地）、县也都建立起了行政学院（校）。全国省和省以下行政学院大体采用了三种组建模式，第一种是独立设置，如甘肃省行政学院，这种类型的行政学院数量较少。第二种是与党校合一，现在这种类型的行政学院已占多数，天津行政学院、云南行政学院即属这种类型。第三种是与地方原有的其它院校合建或改建的，如与经济管理干部学院合建，陕西省行政学院即属此类。三种组建模式虽有不同，但承担的职责相同。同时，国家行政学院对地方行政学院实行业务指导，承担部分师资的培训工作。省一级行政学院也对市、县级行政学院的教学与科研发挥指导作用。全国行政学院已成为一个上下对口、业务互通、运行规范的全国性组织系统。

（二）行政学院拥有一支专兼结合的高水平教师队伍

教师是办学之本。各级行政学院都已形成了专职教师、兼职教师相结合的教师队伍。省级行政学院的专职教师人数一般都超过了一百人，第一学历、学位都在本科、学士以上。在调查的七所学院中，具有硕士学位以上的教师比例为23.3%，其中具有高级职称的教师比例为43%。兼职教师大体占到20%左右，主要是聘请党政机关中具有较高业务能力的人员、普通高校和科研机构的相关专家学者和某些党政领导干部。专兼结合的教师队伍，使理论教学与实践教学融为一体，有利于教学水平的提高。

（三）行政学院很好地承担了公务员培训任务

从七所学院的情况看，行政学院目前承担了政府部门绝大多数公务员的培训任务，而且还承担党委、人大一部分领导干部和国有企业领导干部的培训任务。与党校分设的行政学院，其培训人数已超过了同级党校。行政学院始终围绕执政能力的提升，重视以人为本，重视业务知识，重视适用性、技能性、操作性，重视科技手段的运用，培训质量明显较高。既能较好地运用我国传统的培训经验与方法，又能借鉴和引入国际最新培训理念和方法，做到了国内外培训方式的兼蓄并用。调查显示，学员对七所行政学院的培训效果普遍感到满意。

（四）行政学院已进入正规化、规范化、制度化发展

经过近二十年的快速发展，目前全国行政学院已进入正规化、规范化和制度化发展状态。这不仅表现在各级行政学院的教学设施完备、组织机构健全、管理制度规范、培训手段先进，更重要的是办学思路日益成熟，在吸收国外先进理念与方法的基础上，结合我国国情，形成了具有自己特色的办学理念、培训体系、课程模式、培训方法和科研咨询工作思路。

二、有特色的行政学院教学格局已初步建立

国家行政学院成立之初，就明确提出了教学、科研、咨询三位一体的办学理念。秉承这一理念创新，全国行政学院逐步地建立起了一种既有别于普通高校、又有别于传统成人培训学校的有特色的教学格局。

（一）“三位一体”的办学理念

行政学院“三位一体”的办学理念，冲破了中国传统教育重书本、轻实际，重讲授、轻参与，重所得、轻服务的办学模式，从公务员培训的宗旨和任务出发，走出了一条创新的、科学的、开放的发展思路，较好的实现了国家对行政学院职能定位的要求。

① 创新了教育结构体系。把教学、科研与咨询融合在一起，以教学为中心和主业，以科研为基础和保证，以咨询为导向和服务重点，形成了培训、研究、服务三者之间互相依存、相互促进，共同提高的关系格局，绘制了一幅新型的办学推进线路图。

② 创新了教学的价值观。把服务执政能力提升作为目标定位，强化了教学的应用性、科研的针对性、咨询的目标性，把教学、科研、咨询统一于公务员培训这种特殊教育之中。同时，对教师教学、学院管理、学员学习提出了高水平的要求。

③ 创新了培训与需求的关系。把满足现实需求作为不竭的动力渊源，从根本上改变了培训与工作脱节的矛盾。学院围绕实际需求组织培训，学员带着问题参加学习，老师围绕问题开展科研，形成教与学共同为政府工作服务，有效地提高了整个教学活动的现实性和应用性。

④ 创新了学院与政府的关系。把培训过程转变成了行政学院联系政府的纽带，拉紧培训与政府工作的关系。一方面提升了学院对政府的服务功能，另一方面使政府更多地转为服务需求方，对服务产生更大的关注力，构建了政府与学院之间的互动双赢良性责

任关系。

（二）多种类别结合的培训体系

按照公务员法规定，公务员培训主要包括初任培训、任职培训、专门业务培训、更新知识培训和后备领导人员培训等几种类型。在实践中，各行政学院都依托当地实际和不同类别培训的特殊需求，以适应每种培训的目标要求为出发点，形成多种类别、多种方式、多种方法结合的培训体系。既有综合性培训，又有专题性培训；既有按行业分业务的培训，又有按职务分层次的培训；既有短期性（一般在一月以内）的培训，又有几个月以至一年以上长期的培训；既有以课堂讲授为主的培训，又有课堂讲授与实践训练结合或研究式的培训。甘肃行政学院多年来从培训需求的实际出发，在培训类别和班次的创新上，取得良好的效果。2009年本院先后举办了公共政策、扩内需促增长、应急管理、完善社会保障体系、构建公共文化服务体系与促进文化产业发展等颇有特色的专题研讨班。多种类别结合的培训体系，不只是可以满足各种培训任务的目标要求，形成较为丰富的培训格局体系，而且能够适应政府实际工作的多种需要，形成对现代政府管理理念与方法的不断探索与传播。

（三）多层次配置的课程组合模式

行政学院的培训课程组合大体可以归结为三个层次的模式。即主题模块拼接模式、教学内容配置模式、教程进行安排模式。主题模块拼接是把课堂讲授类课程、研讨交流类课程、考察参观类课程、论

文习作类课程和实训体验类课程，以“模块”的形式组合起来，形成课程体系大结构组配。其一般是以讲授类课程为主，辅之以其他课程作配合。教学内容配置是根据每次培训主题的重点，把培训中的基本性内容课程与特色性课程组配在一起，形成一种“基本+特色”模式。“基本”体现培训的共性，包括作为公务员的一般职责和素质要求；“特色”主要针对不同班次参训者的职业特征和岗位要求选定。“基本+特色”，形成培训主题和目标的良好搭配。教程进行安排是按照课程的内容要求和配合关系，以教学课时为主线，对教学全过程活动做出合理安排，它与主题模块拼接、教学内容配置相对应，形成整个教学活动在课时搭配及运行中的最终实现。

在实践中，课程组合模式一般根据不同类别培训和不同职务层次、班次的需求来设计。比如，初任培训以基本知识课程为主组合，在教学方法上以讲授为主；任职培训以领导方法与领导艺术、提高公共管理能力和决策能力的课程为主组合，在方法上多采用讨论式、案例式；专门业务培训着重从本类公务员从事的专项工作所需知识和技能，来确定课程内容和教学方式。云南行政学院、西安市行政学院在这方面开展了一系列的尝试，并取得了较好的效果。

（四）讲授、训练和研究相结合的教学方法

各地公务员培训中普遍采取三种类型的教学方法：一是讲授式，主要是以教师讲课为主的传统性教学。在具体方法上也引入了案例分析、重视了与学员的互动等。二是训练式，一般采取情景模

拟、过程体验等方式，让学员在教师引导下，感悟良知，提升应对能力。三是研究式，即按照教学目标要求，拟定一个题目，由教师和学员结合起来，共同进行专题调研活动，在实践中提炼创新，形成一些有深度的研究成果。各种方法常常针对不同班次加以应用，也采取相互结合式的应用。同时，每种方式中又灵活采用多种教学手段，形成既适用又生动的方式、方法体系。比如天津行政学院多年来一直重视教学方法的总结和创新。他们利用天津市防灾应急指挥中心建立“公共应急培训基地”，对公务员进行应对突发事件情景模拟演练培训，提高应用现代公共危机管理理论和现代公共危机管理技术，处置公共危机事件的能力。他们还对传统的讲授式进行了大胆改革，推出“双讲式”讲授模式，在全国行政学院教学方法创新中产生了良好影响作用。

（五）以服务政府决策为重点的科研咨询工作思路

遵循“三位一体”办学理念，行政学院科研工作的重心放在为政府的决策服务，重视研究成果的实践性、适用性和可操作性，立足于解决改革开放中的难点、热点问题，创出了自己的明显特色。

各地行政学院都抓住政府急需解决的问题，开展科研工作、设立科研项目，取得了很大的成绩。陕西行政学院课题组在对本省农民增收的课题研究中，通过大范围调研，采取典型对比说理，提出以加快农村经济增长方式变革为“战略抓手”，在创新农村经济增长方式中提高农民增收能力的政策建议，受到省委书记、省长等4位省级领导的6次批示，并直接为有关决策所采用。在纪念改革

开放 30 周年时，本院组织课题组系统研究了陕西改革开放的变革过程，从“后起飞跃”的视角上，对本省“新阶段”发展战略“科学化调整，进行了深入论证，受到省政府的充分肯定和表扬。

（六）内外开放的合作交流关系

行政学院基本形成面向国内外的开放式教学、科研合作关系。一是坚持开门办学，加强各行政学院之间交流互访活动；二是建立校外培训基地，与校外相关单位实行合作办学；三是在国家行政学院的统领下，定期和不定期地开展学术交流和联合科研活动；四是引进国外先进教学方法，聘请国外教师讲课或举办讲座，与国外开展项目合作与学术交流活动等。尤其是国家行政学院同欧盟和国际组织建立了广泛联系，大大地带动了全国行政学院开放局面的形成。甘肃行政学院多年来十分重视国内外学术交流，先后邀请美、德、日、韩、法等国的专家，来本院作政府公共管理和新农村建设等方面的专题报告。

三、进一步提升行政学院的特色水平和办学形象

当前国内外的公务员培训，都向着多种类别主体间合作和竞争的格局迈进。进一步塑造和提升自身特色、打造良好的办学形象，是全国行政学院发展的当务之急。我们认为这主要应进一步深入贯彻科学发展观，努力做到“四个贴近”。

（一）培训内容贴近实际需求，调动受训者的学习积极性

影响学员学习积极性的因素是多方面的。从行政学院自身来看，尚且存在培训计划脱离实际，与受训学员工作联系不紧密；一些教师授课缺乏深度，回答不了学员希望解决的问题；提供信息量少且更新较慢，使学员感到知识单调、缺乏新意等问题。

解决问题的基本思路应是：深化教学改革，使教学内容更加切合实际和满足受训者的需求。一是改革教学计划制定程序，把实地调查，深入感知现实需要，作为计划制定的必要前提。每个培训班次的确定、每份教学计划的提出，事先都应到有关培训对象中摸底调研，认真听取他们的意见和建议。二是改变简单地按行政职级组配班次的方式，实行按行业或分管业务编班和制定教学计划。每次培训都能有一个明确的主题和研讨的问题，最好是在入学前就通告参训学员，使他们能对研讨内容有所准备，并带着问题来参加学习。三是处理好教学内容思想性与应用性的关系。思想教育应尽可能接近学员工作实际，扣紧热点、难点问题，避免脱离实际的“空对空”和一般化的说教。四是改进教学方式、方法，加强实践培训环节的针对性，增强训练活动的可操作性，扩大学员在教学中的参与性，多途径提高受训者的学习兴趣。

（二）理论创新贴近变革前沿，切实提升教师的科研能力

目前行政学院教师学历层次普遍较高，但同时存在三个方面问题：一是纯理论知识水平比较扎实，却缺乏实践知识与实际工作经验，在面对有着丰富实践素质的学员时，自我优势明显不足；

二是专业理论知识比较扎实，却缺乏全面的公共理论知识素质，在碰到社会综合性问题需要回答时，说理的整体贯通和融合应用能力明显不足；三是一般性知识和能力较好，却缺乏对学科前沿问题的深入研究，在触及现实中热点、难点问题回答时，解惑答疑能力明显不足。

针对上述存在问题，行政学院教师培养急需在强化综合、实践、研究性素质上下功夫，即要使理论研究更加贴近社会实际，不断提高教研人员的综合素质及理论与实践结合的创新能力。一是要调整教师进入途径，减少从高校毕业生中直接选人，而尽可能多地选择一些从高校毕业后已在有关单位或基层工作过一段的同志进入，尤其是应选择具有破解前沿难题研究能力的人员。二是开辟教师培养的新途径，重点是给他们提供接触实际、在实践中得到锻炼的途径和机会。有制度地选派教员到行政部门挂职、到基层体验生活，让他们亲临问题现场、亲自参加改革和建设活动、亲身感受现实工作的复杂性。三是推进科研制度改革，把教研人员到生产和工作第一线调查研究作为基本导向和硬性要求，积极支持和奖励从理论与实践结合上回答问题的课研项目，主动营造从实际出发研究问题的科研氛围，建立推动教师深入实践学习、调研热点、难点的促进机制。

（三）服务重点贴近政府决策，不断提升建言献策能力

行政学院在服务政府决策方面已取得一定成效，但从提升特色和优势而言，仍需更加有所作为，树立更强的竞争力。这就应使

行政学院的教学和科研进一步地贴近政府的决策，形成更加有效的建言献策能力。

首先从行政学院自身来说，就是要在教学与科研的指导思想上，更加重视同行政管理与改革前沿实践的紧密联系，随时了解政府的工作中心，急政府之所急，想政府之所想，以提高联系实际，感知管理创新需求的优势；在教学与科研的工作体系上，建立与全国和当地经济社会发展相匹配的研究机构，对经济社会发展进行长期跟踪研究和深入探讨，以提高抓住研究问题、破解矛盾难点，满足决策要求的优势；在教学和科研管理机制上，鼓励联系实际的创新研究，鼓励服务政府决策的研究，鼓励应用性和可操作性研究，以提高自觉服务决策、多出有份量成果的优势。另一方面，各级政府也应重视对行政学院职能的发挥。经常给行政学院压担子、出题目、下达任务，同时提供最新信息、提供接触任务现场、进入矛盾中心的便利通道。

（四）对外交流贴近最新变化，及时感知和吸纳鲜活成果

要充分发挥行政学院从事国际交流的有利因素，创造条件让教研人员广泛参与国际学术活动，重视国际学术成果与资料的引进工作，以便随时感知国际学术鲜活动态，及时引进国际新知识和管理经验，不断创新学术内容和思维方法。从而，使教研人员能够始终站在国际知识的前沿水平并保持同步发展。

四、促进行政学院办学模式创新的宏观思考

行政学院的改革和发展与国家公务员培训体制及相关政策直接联系，创新行政学院办学模式，必然涉及到宏观方面的一些问题。为此，建议应在国家整体的层面上，把握和处理好相关的问题。

（一）从制度的层面化解学习目标偏离问题

现实中的培训既有以晋升职务为定位的，也有以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缺乏积极性，或接受了培训不晋职便产生怨气的情况。似乎“学习为了升官”，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，从调整培训与晋升的“连接点”入手，科学处理二者间的关系，即取消把晋升同某一次或一类型培训直接挂钩，而改为同接受培训的整体情况挂钩。除特殊情况外，不搞那种“预升”或“后备”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，规定每个任期或工作期内，每位公务员应该获取的学分数，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。只有完成了整体学分要求的公务员，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。

（二）以改革的思路优化整组培训机构体系

现在我国的公务员专职培训机构有各级党校、行政学院和中组部直属的三所干部学院等，相互培训对象重合、培训内容重复，加之还有各级各类的“培训中心”，造成培训机构多而乱、培训成本高而绩效差，急需予以改革。

一是党校、行政学院及浦东、延安、井冈山三大干部学院，在职能任务上应有合理的划分，既相互配合，又各具特色、各显所长。党校主要应承担党的指导思想、基本路线和我国政治体制范畴的培训，把提高广大公务员政治素质和执行党的路线、方针、政策的能力作为重点任务。行政学院主要承担行政领导和公共管理范围的培训，以提高公务员依法行政、从事公共管理和业务管理水平为任务，尤其是应在提高公务员职业素质和能力上，发挥和体现自己的特色及特长。三大干部学院主要应是进行革命传统教育及区域特色教育，根据形势需要和区域工作交流的任务，开展一些专题性、特殊性、跨地区性培训，成为与党校和行政学院有差异的专职培训机构。

二是推进全国党校、行政学院整组与改革。现行党校和行政学院分别隶属各级党委和政府之下，层次多、战线长，是造成培训对象重合、培训内容重复、培训成本较高的体制根源。因而需要进行总体整合、有效重组，缩短机构战线。省级行政学院与党校是分、是合、分好还是合好？应该通过深入调研，统一解决，然后分别规范同中央党校和国家行政学院的关系和工作机制。采取上一级党校和行

政学院向下延伸培训的服务机制，以提高培训的严肃性和培训质量。县级和县级以上，原则上可以不设党校和行政学院。

三是彻底解决各级政府职能部门、主管部门设置的培训中心、教育中心问题。原则上应对这些机构实行整体撤销，同时可根据行业、事业发展的需要，分别整合若干专业性培训项目，统一归并入行政学院办学之中。可以适当发展一些自收自支、盈亏自负的培训机构和民办培训实体，或在某些大专院校中开设面向公务员培训的技能性专业，相应从事公务员技能性培训服务。在县及县以下不设党校、行政学院之后，县委宣传部和政府人事管理机构应分别做好干部和群众日常性学习的组织工作。

四是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相互之间以及专职培训机构与非专职培训机构的竞争。吸取某些地方已试行的培训任务面向社会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，逐步打破按行政隶属划分培训任务和提供培训资金的做法。还可通过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著名专家或学科带头人，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，努力适应培训市场需求，改进培训方式、方法，创新培训知识，提高培训质量和效果。

（三）实事求是解决培训教育与学历教育的矛盾

培训教育与学历教育的矛盾是行政学院发展中难以回避的重大问题。按照现行的体制，国家没有赋予行政学院举办学历、学位

教育的职能。一度时期党校和行政学院自办学历教育，也产生了一些负面作用。所以，从实际出发解决这个问题势在必行。

从长远发展来看，我国行政学院也需要举办部分学历教育。首先，学历教育是高层次院校发展的必要前提。其具有专业方向、专业知识、专业教育的系统性，是塑造专业水平的基本要求，也能够促使教师关注学科前沿理论发展，不断进行学科建设和教研水平的提高。缺乏学历教育的院校，势必缺乏专业发展的系统化建设，也就很难占领学科建设的前沿水平。国外一些国家的行政学院，也从事公务员培训和学历教育的双重任务。其次从教研人员的成长看，也不能离开良好的学历教育教学锻炼。学历教育是体现教育发展的循序渐进的过程，既是学习水平的提升过程，又是教研人员逐步走向成熟的过程。从适应培训任务讲，省级行政学院的教员应该比普通高校教员更为成熟和全面，而要达到这种成熟程度，最好的途径是经历多年的比较系统的学历教育教学过程训练。再次，让行政学院举办一定的学历教育，又可以充分利用行政学院的优势教育资源，为发展国民教育事业服务。

当然，行政学院创办学历、学位教育，应统一纳入国民教育范畴，实行统一审批和鉴定。原则上只赋予国家行政学院和一些规模大、教学科研水平高的省级行政学院。重点开设与公务员成长和职责要求相接近的专业，只招收本科生、研究生，从事学士、硕士和博士教育。招生数量应严格控制，生源以在职公务员和拟进入公务员队伍的本、专科以上应届毕业生为主，采取全脱产和半脱产两种

方式学习。

（四）用统筹方法处理教职工两种人事管理制度管理问题

目前我国党校和行政学院人事管理实行公务员与事业两种体制并存。这可以说是国家对这两个系统的特殊照顾，但在实践中却带来不少弊端：一是在教师与行政人员之间设立了一道人为的障碍，造成两种利益目标、动力机制，缺乏统一的发展要求和工作思路；二是学校管理部门难以从教师中补充人员，造成管理部门人员素质蜕化、管理部门与教学业务疏远，降低了管理与服务水平；三是两种工资制度造成行政人员与教学人员之间收入分配的不合理现象，引起学院内部的不团结。教学人员虽实行事业编制，又接受公务员管理方面的诸多制度限制，在收入上与普通高校教师差距较大，工作积极性严重受挫。

解决这一问题的根本办法是，认真研究建立一套适应行政学院（党校）系统的人事管理制度。从国家财政和人事管理上说，与其赋予党校和行政学院这种“一院（一校）两制”的“特殊政策”，倒不如整体上把其作为一种“特殊单位”对待，在严格核定编制前提下，对行政人员和教研人员作统一制度管理。在尚未实行统一管理时，应该坚持以教学工作为中心和优待教师的原则，做到一切部门都为教学工作服务，保证教师待遇不低于行政人员。

（五）创新完善具有行政学院特色的培训考核评估体系

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，

强化对培训者和受训者的激励和约束作用。首先是从全国的层面上，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。建立公务员学习培训档案体系和管理使用制度，定期进行“达标”评估和机构绩效“年检”。各个培训机构还应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。从而使培训工作评估和学习效果考核，真正成为教员晋职升级、学员提职奖惩的重要依据，成为促进行政学院不断创新发展的长效机制。

2009年6月23日