

国家行政学院公务员培训研究中心

公务员 培训研究

Gongwuyuan peixun yanjiu

主 编 周文彰

副主编 陆林祥 丁文锋 许正中

国家行政学院出版社

国家行政学院公务员培训研究中心

公务员 培训研究

Gongwuyuan peixun yanjiu

主 编 周文彰
副主编 陆林祥 丁文锋 许正中

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员培训研究 / 周文彰主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-5150-1191-2

I. ①公… II. ①周… III. ①公务员-培训-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2014)第 123595 号

- 书 名 公务员培训研究
作 者 周文彰 主编
陆林祥 丁文锋 许正中 副主编
责任编辑 陈 科
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 7 月北京第 1 版
印 次 2014 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 27.75
字 数 542 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1191-2
定 价 68.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序 言

周文彰

这本书,是国家行政学院博士研究生教学培养工作催生的,是国家行政学院教学培训一线同志们多年从事公务员培训的思考和经验凝成的,也是我们一个新近产生的愿望或志向推动的。

2012年9月,在国务院领导的关心下,在教育部和全国各相关学科专家的支持下,国家行政学院迎来了首批博士研究生。这是国家行政学院办学史上的重大突破;对于这个突破,广大教职工已经盼望并努力了十多年。

国家行政学院管理学博士学位起初设三个专业:行政管理、教育经济与管理、社会保障。教育经济和管理专业博士点设置了公务员培训、网络教育培训和教育与财政三个研究方向,分别由我和丁文锋、许正中教授担任博士生导师。我们商定,三个方向都聚焦于公务员培训研究,网络教育培训聚焦公务员网络教育培训,教育与财政聚焦公务员培训的投入与产出;三个方向的专业课共同开设;孙迎春译审担任这个方向的教学培养工作的协调人。

2013年10月,专业课“公务员培训研究”部分轮到我讲了。讲什么、怎么讲呢?自从2009年4月调任国家行政学院副院长以来,我一直分管教学培训工作。对公务员培训,我广集智慧、持续思考、组织协同改革创新,在学院党委的领导和同志们的共同努力下,形成了一套有效的思路和做法,提高了教学培训质量,赢得院内外广泛的关注和好评。就讲讲这些思路和做法吧,这是我最初的计划。

深入备课使我改变了这个计划。为什么呢?第一,进入这个方向的博士研究生以前几乎都没有接触过公务员培训。我这一时段的课,应当使他们对公务员培训方向的研究任务、研究重点、研究框架、研究方法、现有研究成果与不足等问题,获得一个全景式、概貌性的了解,引导他们进一步去研究探索。第二,国家行政学院自1994年创办以来,有一大批同志在实际工作中倾心于公务员培训,积累了不少思考、心得和实战经验。这一时段的课,应当邀请他们和我一

起来上。

这一想法付诸实施之后产生了很好的效果。我琢磨出了一份详尽的“公务员培训研究”提纲,并依照这个提纲讲了第一课,使博士研究生们对公务员培训研究获得了一个全景式、概貌性的认识。请陆林祥(班主任制度)、张林芬(结构化研讨)、史美兰(案例教学)、钟开斌(情景模拟)、赵广周(学员论坛)、段红霞(学员管理)、陈涛(智能课桌)、田丹婷(教学设计)分别讲授专题,在课堂上展开了互动,使博士研究生们对公务员培训工作的相关方面有了一些具体的了解。

在组织课堂教学的同时,我决定邀集大家集体攻关,按照这份提纲开展研究工作,撰写一本关于公务员培训的书,作为公务员培训方向的基本建设。于是,我把提纲分发给陆林祥、秦世才、陈岩、范文、安令裕、张林芬、段红霞、赵广周、赵立地、吴馨、王忠凯等同志,请他们调整完善,他们提出了很有价值的意见。接着,我把修改过的提纲分发给本书各位作者,请他们认领研究专题。在毫无课题经费的情况下,大家热情踊跃,积极参与,利用工作之余和2013年暑假,拿出了初稿。暑假之后又按照我提出的意见修改,形成了现在这部书稿。

这就是我为什么说,这本书,是国家行政学院博士研究生教学培养工作催生的,是国家行政学院教学培训一线同志们多年从事公务员培训的思考和经验凝成的。

二

国家行政学院博士学位研究生各专业都有对应的教研部,如公共管理学教研部、政治学教研部、经济学教研部、法学教研部、社会和文化教研部、应急管理教研部,唯独教育经济与管理专业没有,在这个专业下的公务员培训研究方向就更没有一个教研部可以对应的了。

值得庆幸的是,国家行政学院设置博士学位专业方向时,没有囿于已有的教研部。设置公务员培训研究方向,是从履行国家行政学院的职责考虑的。

按照国务院2010年颁布的《行政学院工作条例》和《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》,国家行政学院的职责是教学培训、科学研究、决策咨询“三位一体”,但中心任务是教学培训;教学培训的对象主要包括三类人:公务员、公共管理人员和政策研究人员,但主体是培训公务员。由此,我们可以说,公务员培训是国家行政学院的主要职责。培训公务员,就要研究公务员培训;从事培训而不研究培训,就像从事教学却不研究教学一样,是不合适的。所以,设置博士学位研究方向,培养研究公务员培训的高级专门人才,这是非常有眼光的举措。

现在,研究公务员培训但没有公务员培训研究的专门机构,设置了博士学位公务员培训研究方向却没有培养公务员培训研究方向的专门机构,又成了一

个新问题。如何解决这个问题？我们想到了成立公务员培训研究中心。经过一年多的酝酿和筹备，学院党委决定成立国家行政学院公务员培训研究中心。

2013年10月24日，国家行政学院公务员培训研究中心挂牌成立。中央组织部干部教育局、国家公务员局培训与监督司，以及中国浦东干部学院、中国井冈山干部学院、中国延安干部学院、中国纪检监察干部学院、中央组织部全国组织干部学院、中央社会主义学院、北京行政学院等派代表出席了挂牌仪式。大家对中心的成立给予很高的评价，也给予很高的期望。这是国内第一个研究公务员培训的专业机构。

公务员培训研究中心设在教务部，独立对外开展科研咨询活动。研究人员以学院各教务、学员管理和教学研究部门人员为主体，同时聘请院外有志于公务员培训研究并有一定研究基础的人士参与。所有研究人员以聘用方式确定。

研究中心的宗旨和发展目标是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照《行政学院工作条例》和《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》的要求，围绕公务员培训的中心任务，研究公务员培训方面重大理论和实践问题，为建立完善的中国特色公务员培训体系、提高公务员培训科学化水平提供理论支撑与决策咨询服务，努力建设成国内外一流的公务员培训研究机构。

主要研究方向为：公务员培训基础理论研究，公务员培训改革政策研究，公务员培训理论与实践，国内外公务员培训比较研究，公务员培训模式研究，公务员培训内容研究，公务员培训过程研究、现代公务员培训方式方法研究等。

研究中心业务范围初步计划为：一是组织课题研究，申请国家和有关部委及学院研究课题，承担地方政府、企事业单位委托课题；二是开展咨询服务，面向政府和社会开展有关咨询服务；三是进行学术交流，搭建公务员培训研究的交流合作平台，组织开展多种形式的公务员培训方面学术交流与研讨；四是人才培养，通过开展科研咨询活动，努力培养以高水平项目带头人为核心的骨干队伍，包括承担教育经济与管理专业博士研究生和博士后研究人员的管理与协调。

我在挂牌仪式上说：国家行政学院公务员培训研究中心的成立具有重要意义。

第一，成立公务员培训研究中心是支撑公务员培训实践的需要。公务员培训的实践迫切需要培训理论的引领和支撑。目前，我国行政学院系统尚无专门的公务员培训研究机构，社会上的一些相关研究满足不了新时期公务员培训的需要。公务员培训实践的新发展，呼唤我们成立公务员培训研究机构，认真总结公务员培训的经验教训，深化对公务员培训规律的认识，为行政学院不断提高教学培训质量和提升办学水平服务。

第二,成立公务员培训研究中心是彰显国家行政学院地位的需要。国家行政学院是我国公务员培训的最高学府,是培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。成立公务员培训研究中心,把公务员培训研究开展起来,把学院建成国内公务员培训研究最高点和国际有相当影响力的公务员培训研究机构,才能进一步彰显学院的地位与作用。

第三,成立公务员培训研究中心是发展研究生教育的需要。研究中心使学院“教育经济与管理”专业的博士研究生教育有了具体的学术机构支撑,有利于该专业的持续稳定发展,促进学院博士研究生的培养。

想来读者不难看出,我在开头提到的我们一个新近产生的愿望或志向,就是使国家行政学院不仅仅是我国公务员培训的最高学府,也要成为我国公务员培训研究的权威机构。这种愿望和志向是组织开展公务员培训研究的各种考虑的凝聚和升华。

这个愿望和志向成为我们当前和今后组织协调各种研究力量,推进公务员培训研究事业壮大发展的新的动力。

三

这本书,是我们要陆续推出的公务员培训研究著作的第一部。对这本书,我要说明几点。

第一,作者多数都是组织实施公务员教学培训工作的实际工作者。例如,在学院教务部、进修部、培训部、培训中心工作的同志,他们或者担任教务管理工作,或者负责培训运行工作,或者当班主任成天和学员学习、生活、活动在一起。因此,他们写的主要是他们的做法和思考,而且主要是以国家行政学院为工作平台的做法和思考。至于专职教师们的经验总结和理论研究,国内其他行政学院的做法和思考,我们计划另行组织,集结出版。

第二,我们只要求作者们按照统一的体例去写作,没有谋求文字和观点的一致。所以,各章的语言风格不尽相同,观点上也鼓励作者们把自己的想法尽可能发挥出来。比如,关于行政学院的学科体系,我提出,是由主干学科、支撑学科和基础学科组合而成的;主干学科是行政学院的看家学科,是使行政学院区别于党校和高校的那些学科;支撑学科是每一个主干学科的上一级学科或相邻学科;基础学科则是主干学科和支撑学科的源头学科,是把行政学院与党校和高校联系起来的那些学科。接着,我们和学院的六大教研部门一起,研究各主干学科的分支学科,我通俗地称之为主干学科怀抱里的学科,由此构建具有浓厚行政学院特色的学科谱系。本书我安排第八章专门阐述行政学院的学科体系建设,但作者对支撑学科的内涵和外延提出了自己的理解,同时下了很大功夫,列出了各主干学科的支撑学科、各主干学科的研究方向。尽管我感到他

的理解与我有不少差异,而且他所开列的支撑学科许多不在一个层次,有的在主干学科之下,即他所说的由主干学科辐射出来的,相当于我所说的分支学科、怀抱学科,有的在主干学科之上,属于主干学科的上一级学科或相邻学科,相当于我所说的支撑学科。我原封不动地保留了作者的思考,我认为这些不同想法有助于引发更多的同道进行新的思考,以合力寻找接近真理的认识。

第三,本书各章所达到的研究高度和深度参差不齐,无论从理论上还是从实践上看都是如此。有理论功底的可能实践经验少点,有实践经验的可能理论准备不足,让我感动的是,他们都非常热爱公务员培训事业,对公务员培训研究也怀有一腔热情。其中,参与研究的几位博士研究生和博士后,他们先前既没有从事过公务员培训的工作经历,也没有进行过公务员培训研究的学术铺垫,可贵的是,他们虚心好学,刻苦认真。我的想法是,鉴于公务员培训研究在我国还是一门处在起步阶段的学科,解决有无问题比解决高低问题更加迫切;况且,研究工作总是由浅入深、由表及里、由此及彼,不断扩展深化的,需要有人抛砖引玉,需要有人敢于和甘于抛砖引玉。我们这本书所做的,就是抛砖引玉的工作,既引我们自己今后的研究之玉,更看重引全国同行专家们的研究之玉。

只要有越来越多的人关注和参与公务员培训研究,那么,和公务员培训事业一样,公务员培训研究事业也大有可为。

感谢王忠凯同志,他不辞劳苦,对全书从概念、术语、名称等方面,统一进行了文字处理。感谢骆光宗同志,他为本研究做了全部组织协调工作。感谢陈科同志,她的辛勤编辑工作,使本书得以顺利问世。

完稿于2014年2月5日

甲午年正月初六

国家行政学院寓所

目 录

序 言	1
-----------	---

第一篇

第一章 公务员培训机构	3
一、党校、行政学院和干部学院	4
二、部门和行业培训机构	8
三、高等学校干部培训基地	10
四、社会培训机构	12
五、境外培训机构	13
六、网络远程学习	15
第二章 公务员培训类型	17
一、培训类型概述	17
二、脱产培训	21
三、在岗培训	26
四、自主选学	30
五、网络培训	32
第三章 公务员培训目标	36
一、总体目标	36
二、态度培训	37
三、能力培训	41
四、更新知识培训	46
第四章 公务员培训需求	49
一、培训需求界定	49
二、培训需求分析	53
三、培训需求实证研究	62

第二篇

第五章 公务员培训班次体系 71

 一、班次体系的地位 71

 二、班次体系的依据 74

 三、班次体系的框架 76

 四、班次体系的完善 79

 五、品牌班次的打造 80

第六章 公务员培训课程体系 86

 一、课程体系的地位 86

 二、课程体系建设的依据和原则 88

 三、课程体系的框架 92

 四、课程体系的完善 94

 五、精品课程的打造 96

第七章 公务员培训教材体系 99

 一、教材体系的地位 99

 二、教材体系的依据 101

 三、教材体系的内容框架 102

 四、教材体系的形式 103

 五、优秀教材的建设 104

第八章 公务员培训学科体系 106

 一、学科体系建设的内涵 106

 二、学科体系建设的地位 109

 三、学科体系建设的特点 110

 四、行政学院学科体系框架 113

 五、优势学科的培育 118

第三篇

第九章 公务员培训流程 133

 一、培训前阶段 134

 二、培训运行阶段 137

 三、培训后阶段 145

第十章 公务员培训运行方式	154
一、培训运行方式	154
二、职能制方式	155
三、项目制方式	163
四、职能制加项目制方式	169
第十一章 班主任制度	174
一、班主任制度的建立	174
二、班主任的职能	175
三、班主任在管理框架中的再定位	176
四、班主任的角色转变	177
五、班主任工作的新举措	178
第十二章 培训方法	181
一、选择培训方法的原则	182
二、培训方法介绍	183
三、运用培训方法的技巧	197
第十三章 团队学习的运用	204
一、团队学习的作用	204
二、团队学习的障碍	206
三、团队学习运用要点	211
第十四章 学员主体性作用	223
一、学员主体性意义与作用	223
二、影响学员主体性的因素	224
三、发挥学员主体性作用的途径	226
四、学员自主管理	230
第十五章 学员管理和学风建设	233
一、以注重实效为管理原则	233
二、以促进“教”与“学”为管理内容	234
三、寓管理于服务为管理方式	238
四、以学风建设提高管理效果	239
第十六章 公务员培训的学习考核	244
一、考核的意义	244
二、考核的方法和内容	246
三、考核结果的使用	250

第十七章 公务员培训效果评估	253
一、培训效果评估概述	253
二、培训效果评估的理论	260
三、培训效果评估的指标体系构建	266
四、培训效果评估的实施	272
第十八章 公务员培训师资	280
一、师资构成	280
二、师资特点	283
三、引进与培养	285
四、考核与评价	286
五、激励与约束	287

第四篇

第十九章 公务员培训研究机构	291
一、公务员培训研究机构的职责	291
二、公务员培训研究机构的设置	295
三、公务员培训研究机构的建设	297
第二十章 公务员培训的校园环境建设	300
一、校园文化环境	300
二、学习环境	310
三、生活环境	316
四、非正式活动环境	323
第二十一章 公务员培训的运行机构	326
一、运行机构的职责	326
二、运行机构的设置	327
三、运行机构与其他机构的协调运转	330
四、运行机构的自身建设	332
第二十二章 公务员培训保障机制	334
一、经费保障	334
二、基础设施保障	336
三、设备及技术保障	339

第二十三章 行政学院办学特色	341
一、追求有特色高水平	341
二、“行政”特色	345
三、“三位一体”特色	346
四、“开放办学”特色	349
五、“公仆意识教育”特色	351
第二十四章 公务员境外培训	355
一、境外培训目的	356
二、境外培训内容	358
三、境外培训管理	362
四、境外培训评估	366
 第五篇 	
第二十五章 公务员培训国际比较	373
一、公务员培训国际比较的研究对象、范式、方法	373
二、西方国家公务员培训制度的特点及现状	374
三、西方国家公务员培训制度的国别研究:以新加坡为例	383
第二十六章 法国国立行政学院培训特点与建议	389
一、培训基本情况	389
二、法国公务员培训的特点	390
三、思考和建议	393
第二十七章 现代培训理论	397
一、成人学习理论综述	398
二、成人培训理论综述	407
三、培训系统设计理论	412
四、现代培训理论的发展趋势	413
第二十八章 中国公务员培训史	417
一、中国公务员培训制度的政策法规依据	417
二、中国公务员培训机构的建立	419
三、中国公务员培训体系初步形成(2002—2007年)	424
四、中国公务员培训的新发展(2007年至今)	426
后 记	432

第一篇

第一章 公务员培训机构

提 要

党校、行政学院和干部学院

部门和行业培训机构

高等学校干部培训基地

社会培训机构

境外培训机构

网络远程学习

建立完善的公务员培训机构,是搞好公务员培训的先决条件。我国高度重视公务员培训工作,通过不断努力和建设,目前已形成由党校、行政学院和干部学院,部门和行业的培训机构,高等学校和科研院所,社会培训机构和境外培训机构共同构成的公务员培训机构格局。

具体来说,中央和地方各级党校、行政学院和干部学院,是公务员教育培训的主阵地,无论是在机构数量还是在培训规模上都处于绝对优势,发挥着主渠道作用。部门和行业的培训机构主要承担本行业系统内部的培训任务,是公务员培训的一支重要力量。高等院校作为公务员培训的新生力量,逐渐承担了以传授新知识、新技术、新信息为主的培训任务,目前市以上公务员培训管理机构普遍在高等院校设立了长期的培训基地,利用高校资源制定了各具特色的培训课程和项目。社会培训机构和境外培训机构具有主动灵活、专业化强的特点,因其在专业知识、专项技能或信息渠道上的比较优势,随着这些年公务员培训市场的开放,日益发展壮大,已成为公务员培训基地的重要补充。

各类培训机构若按运营性质分,主要有以下三种类型:一是政府主导型。主要包括党校、行政学院、干部学院以及各类行业部门培训机构,由各级党委、政府及其有关部门设立,按各级党委、政府要求履行培训职能。二是准市场导向型。主要包括高校内部承担着公务员培训任务的管理学院、研究生院、继续

教育学院等教学部门及一些科研院所,这些培训机构在享受政府财政支持的同时,也靠市场化运作获得其他办学经费。三是市场导向型。主要指各类社会培训机构和境外培训机构,包括部分高等院校面对社会的培训机构。这类培训机构实行企业化运作,以党政机关、企事业单位或个人为培训对象,在培训市场上参与竞争。

总的来说,目前我国已经形成了系统较完善的公务员培训格局,即党校、行政学院、干部学院主渠道作用充分发挥,部门行业、高等学校、社会培训机构和境外培训机构等办学主体积极参与,网络培训广泛运用的多元化格局,基本构建了分工明确、优势互补、布局合理、竞争有序的公务员培训机构体系。

一、党校、行政学院和干部学院

党校、行政学院和干部学院,主要承担各级公务员的理论武装、党性和公仆意识教育、行政素质和能力等方面培训。在现有的培训机构体系中,各级党校和行政学院形成了一个纵向上彼此衔接、横向上相互联系的系统。党的十六大以后,为大规模培训干部、大幅度提高干部素质,党中央、国务院批准成立了中国浦东、井冈山、延安三所国家级干部学院,直属中共中央组织部管理。党校、行政学院和干部学院共同构成了公务员培训的主渠道、主阵地。

(一) 党校

中国共产党很早就认识到了办党校的重要性。在党的早期历史中,有关党校的情况,比较重要的有三件事:一是1926年2月在北京召开的中央特别会议通过一项名为《开办最高党校问题》的决定,明确提出“决定在北京及广州各办一长期党校”。这是迄今所见到的关于开办“最高党校”的最早的一份中央决定。二是1933年3月,遵照苏区中央局决定,由中央局、中华苏维埃共和国临时政府和全总执行局在江西瑞金办起了“马克思共产主义学校”,这是中央党校的前身。三是1935年11月,党中央在陕北正式开办中央党校,名称为中共中央党校,范围涵盖全党,由董必武任校长。在党的长期奋斗历史中,党中央一贯高度重视党校工作,充分利用党校这个阵地,坚持把马克思主义基本原理与中国具体实际相结合,培养了大批领导骨干,为革命、建设、改革事业发展提供了有力保证。

《中国共产党党校工作条例》对党校办学的一系列重大问题做出了规定。从管理体制和职能上讲,党校是在党委直接领导下培养党员领导干部和理论干部的学校,是党委的重要部门,是培训轮训党员领导干部的主渠道,是党的哲学社会科学研究机构。在设置上,党校包括中央党校,省、自治区、直辖市委党校,