

干部教育培训运行机制改革 问题研究

◎中共中央组织部干部教育局 编

党建读物出版社

干部教育培训运行机制改革 问题研究

◎中共中央组织部干部教育局 编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

干部教育培训运行机制改革问题研究 / 中共中央组织部干部教育局编. -- 北京 : 党建读物出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0145 - 8

I. ①干… II. ①中… III. ①干部教育—研究—中国
②干部培训—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 128202 号

干部教育培训运行机制改革问题研究 GANBU JIAOYU PEIXUN YUNXING JIZHI GAIGE WENTI YANJIU

中共中央组织部干部教育局 编

责任编辑:杜念峰 封面设计:郭 鹏

党建读物出版社出版发行
(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010 - 58587676 / 7790)
保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

700 毫米×1000 毫米 16 开本 23.5 印张 296 千字
2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0145 - 8

(内部学习资料)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010 - 58587660)

目 录

总 报 告

中共中央组织部干部教育局研究报告	(3)
------------------------	-------

子课题一：干部教育培训运行机制

改革问题研究

中共四川省委组织部研究报告	(41)
中共山东省委组织部研究报告	(65)
中国浦东干部学院研究报告	(93)

子课题二：干部教育培训需求调研和

计划生成机制研究

中共湖北省委组织部研究报告	(113)
中共福建省委组织部研究报告	(133)
中共成都市委组织部 中共成都市委党校研究报告	(142)
中共西安市委组织部研究报告	(151)

子课题三：干部组织调训与自主选学

相结合的参训机制研究

中共江苏省委组织部研究报告	(165)
中共吉林省委组织部研究报告	(179)
内蒙古自治区党委组织部研究报告	(189)

中共辽宁省委组织部 中共大连市委组织部研究报告	(198)
-------------------------------	-------

子课题四：干部教育培训内容及

课程更新机制研究

国家行政学院研究报告	(211)
中国井冈山干部学院研究报告	(228)
中国延安干部学院研究报告	(245)
中共中央党校中央直属机关分校研究报告	(255)
中共中央党校中央国家机关分校研究报告	(267)

子课题五：干部教育培训考核

激励机制研究

中共安徽省委组织部研究报告	(283)
中共上海市委组织部研究报告	(300)
中共海南省委组织部研究报告	(310)
中共南京市委组织部研究报告	(321)

子课题六：干部教育培训质量

评估制度研究

中共重庆市委组织部研究报告	(329)
中共北京市委组织部 中共北京市委党校研究报告	(349)
广西壮族自治区党委组织部研究报告	(361)

冠 报 告

中共中央组织部干部教育局研究报告

干部教育培训运行机制改革是提高干部教育培训针对性实效性的重要途径,是实现干部教育培训有序高效运转的根本保证,对于提高干部教育培训科学化水平具有基础性、全局性、长远性的重要意义。中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长李源潮同志多次强调,干部教育培训改革的重点是体制机制,要加强干部教育培训体制机制改革问题研究。中央组织部把《干部教育培训运行机制改革问题研究》作为2009年重点调研课题,由中央组织部副部长王尔乘同志任课题组长,中央组织部干部教育局负责组织实施。调研过程中,采取总分结合的方式,地方、中央和国家机关部委、干部教育培训机构共同参与,形成了23份子报告。该课题报告在吸收借鉴子报告研究成果的基础上,回顾总结我们党不同时期的历史经验,研究借鉴国外的成功做法,分析查找当前存在的突出问题,研究提出改革的思路 and 对策,力求构建开放竞争、规范有序、充满活力的干部教育培训运行机制,不断提高干部教育培训工作科学化水平。

一、干部教育培训运行机制的内涵机理

研究干部教育培训运行机制改革,需要从机制这个逻辑起点出发,理解和把握干部教育培训运行机制的概念及相关关系。

（一）概念释义

“机制”原意是指机器的构造和工作原理,泛指一个复杂的系统和某些自然现象的物理、化学规律。现在广泛应用于多种学科和行业,但人们在使用时往往没有加以明确区分。我们认为,应从三个方面理解机制的含义。首先,机制是指系统或组织的构造,是各构成要素相互影响、相互作用的过程,是系统内各主体、各要素、各环节之间关系的动态体现。其次,机制是指实践证明有效且相对固定的方法步骤,重在解决“怎么做更有效率”的问题,是为实现既定的组织目标所作的程序安排。第三,机制是指动态关系和程序安排的制度化、规范化,是运行制度和规则的集合体。基于上述特征,机制往往表述为运行机制。

干部教育培训运行机制是培训工作开展的程序安排,是干部教育培训系统各主体、要素及环节之间的关系及其作用方式,是干部教育培训运行相关制度和规则的集合体,包括如何了解培训需求、如何确定培训内容、如何提高干部内生动力、如何统筹培训资源、如何增强办学活力、如何确保培训成效等方面。这就意味着干部教育培训运行机制改革应当研究解决培训谁、谁来培训、培训什么、怎样培训、培训得怎么样、如何保障培训等问题,以实现干部教育培训运转的规范有序、协调高效。

（二）机理分析

1. 从各主体之间关系看。干部教育培训工作主体包括干部教育培训管理部门、干部教育培训机构、干部所在单位和干部本人等,分别承担不同的职能。在培训过程中,各主体之间紧密联系、协调配合、相互作用,共同完成培训任务。比如,培训机构在组织实施培训时,要与培训管理部门进行协调,研究制定培训计划、确定培训专题;要与干部所在单位沟通,统筹安排干部参加培训;要与干部本人沟

通,准确把握培训需求,抓好教学组织管理。

2. 从各环节之间关系看。干部教育培训包括需求调研、计划生成、组织实施、考核评估、信息反馈等基本环节。各环节既相对独立又环环相扣,形成工作的闭环。比如,计划生成首先要进行需求调研,并为组织实施提供遵循;考核评估是对组织实施效果的检验,又为信息反馈提供依据;信息反馈是对考核评估结果的运用,又为改进新一轮培训提供重要参考。

3. 从主体与环节之间关系看。一个环节需要多个主体共同参与,一个主体会在多个环节发生作用。比如,需求调研环节,需要培训管理部门、干部所在单位、培训机构以及干部本人等主体共同积极参与,才能准确把握培训的组织需求、岗位需求和干部需求。再如,为保障培训正常开展,提高培训质量和效益,培训管理部门既要参与计划生成,又要指导组织实施,还要进行考核评估。

4. 从内部与外部之间关系看。干部教育培训运行机制不仅受内部各主体、环节之间的影响,还受经济社会发展、党的建设等外部环境的影响。比如,培训计划生成要富有针对性,就必须紧扣党和国家工作大局来谋划,根据干部队伍建设现状来设计;再如,要激发干部教育培训机构的办学活力,必须适应改革开放和社会主义市场经济发展,引入竞争机制,加强考核评估,形成开放办学、竞争办学的格局;又如,随着科学技术的迅猛发展和互联网的广泛应用,在线学习、远程教育成为干部教育培训的重要方式,要求干部教育培训运行机制作出相应调整和创新,以保持干部教育培训的生机与活力。

二、干部教育培训运行机制的历史演变

干部教育培训工作是党的建设的重要组成部分,历来与党的事业紧密相联、同步发展。我们党的干部教育培训工作经历了新民主

主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放新时期,与之相适应,干部教育培训运行机制经历了创立探索、初步发展和规范完善的阶段,表现出不同的特征。

· (一)新民主主义革命时期:创立探索阶段

建党之初,以《中国共产党第一个决议》、关于《开办最高党校的问题》的决议等党的文件为标志,开启了党的干部教育培训工作先河。先后建成了湖南自修大学、农民运动讲习所等培训机构,成为党教育培训干部的主要阵地。随着党的各方面条件相对改善,党开始独立领导干部教育培训工作。1933年后,创办了正规的马克思共产主义学校、苏维埃大学、红军大学和省一级干部学校,干部教育的重点由城市转向农村,培训内容侧重共产主义和马克思列宁主义教育。1939年,专门成立中央干部教育部,负责领导全党的学习。为提高教育培训效果,1941年,中央下发《关于延安干部学校的决定》提出,“在教学方法中,应坚决采取启发的、研究的、实验的方式”,强调在干中学,在学中干,“教、学、做”相统一,“学习、生产和战斗”相结合。1942年,在《关于在职干部教育的决定》中,明确提出“干部教育第一”的指导原则,并创办了中央党校、抗日军政大学、陕北公学等干部教育培训机构,建立了以干部学校为主干的干部教育培训系统。针对培训中理论与实际、所学与所用脱节等问题,开展整风运动,加强培训机构改革,形成了理论联系实际的马克思主义学风。

这一时期的干部教育培训运行机制,适应革命斗争和武装夺取政权的需要,坚持训用结合,注重实战和实用,“官教兵、兵教官”,领导干部带头授课,强调干部在职自学,抓住一切机会开展培训,显示出高度灵活、不拘一格、富有实效的特点。

(二)社会主义革命和建设时期:初步发展阶段

新中国成立后,适应由革命党向执政党转变和大规模经济建设

的需要,我们党进一步加大对干部教育培训力度。1950年,中央下发《关于在职干部学习问题的通知》,要求“凡可能办理机关学校者,应筹办机关学校,学生自愿报名,分级编班,按时上课,学习文化业务和政治”。随后,政务院发布了《关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》,对干部的文化业务和政治学习提出明确要求。同时,党从各条战线选调干部到高等院校学习。1953年,中央又发布《关于加强干部文化教育工作的指示》,在全国范围内开展了干部文化补习活动。到1955年底,全国共有业余文化学校3546所,在校人数131万人;干部文化学校256所,在校人数84729人。1954年,中央印发《关于轮训全党高、中级干部和调整党校的计划》,开始对高、中级干部有计划、有步骤地进行轮训。1961年,又作出《关于轮训干部的决定》,提出建立干部轮训制度。先后发布《关于中央人民政府成立后党的文化教育工作问题的指示》等一系列文件,干部教育培训工作初步迈入经常化、制度化、规范化轨道。“文化大革命”开始后,干部教育培训工作偏离了正确的轨道,干部教育培训事业遭受严重挫折。

这一时期的干部教育培训运行机制,适应党由革命党向执政党转变和建立完善社会主义计划经济体制的需要,开办大量干部培训学校,以理论学习和文化补习为主要内容,以高度集中的组织调训为主要方式,以自上而下的行政命令为主要管理手段,分期分批轮训中高级干部,显示出高度计划、形式多样、“运动式”开展干部教育培训的特点。

(三) 改革开放新时期:规范完善阶段

党的十一届三中全会后,面对现代化建设的新任务,中央号召全党再一次重新学习,颁布了《关于加强干部教育工作的意见》,提出“干什么学什么,缺什么补什么”的原则,对不同行业、不同程度的干部分别进行培训。恢复和新建了各级党校,筹建了国家行政学院,新

建各类管理干部学院和干部学校。1983年,中央《关于实现党校教育正规化的决定》明确提出,各级党校“要从短期轮训干部为主,逐步转向正规化培训干部为主,以适应社会主义现代化建设的需要”。新建各类管理干部学院,推动干部尤其是企业干部的教育培训。党的十三届四中全会后,中央围绕不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题,把全面提高领导干部素质摆在更加突出的位置,坚持一手抓政治理论学习、一手抓业务知识培训。加强培训机构建设,成立国家行政学院,建立地方行政学院。加大制度建设力度,建立了党委中心组学习制度、领导干部脱产进修制度、干部在职自学制度、领导干部学习考核制度和干部教育联席会议制度等。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央,从党和国家事业发展全局的高度出发,提出“联系实际创新路,加强培训求实效”的要求,作出大规模培训干部、大幅度提高干部队伍素质的战略部署,干部教育培训工作创新步伐加快,走上多层次、多渠道、大规模发展的轨道。新建中国浦东、井冈山、延安干部学院和中国大连高级经理学院,新出版一批全国干部学习读本,颁布《干部教育培训工作条例(试行)》、《中国共产党党校工作条例》、《行政学院工作条例》等,组织实施对县处级以上领导干部“三个代表”重要思想集中轮训,在全党开展保持共产党员先进性教育活动,开展深入学习实践科学发展观活动。

这一时期的干部教育培训运行机制,适应改革开放和发展社会主义市场经济需要,建立干部教育培训基地体系和制度体系,坚持党政干部、企业经营管理人员、专业技术人员“三支队伍”一起抓,综合运用脱产培训、中心组学习和在职自学等多种方式,分级分类开展培训,显示出规范化、制度化、规模化的特点。

回顾近90年来干部教育培训运行机制的演变历程,可以得出以下几点规律性认识:确立干部教育培训运行机制,必须适应形势任务

发展变化,服从服务于党在不同历史时期的中心任务;必须符合党的组织领导体系,始终坚持与干部教育培训管理体制相适应;必须遵循干部成长规律和培训规律,充分激发干部参加学习培训的内生动力;必须充分利用各种条件和手段,为干部学习提供优质培训资源;必须坚持改革创新,不断更新培训内容、完善培训流程、改进管理方式,提高培训的针对性、实效性;必须大力加强制度建设,不断提高科学化、制度化、规范化水平。

三、干部教育培训运行机制的现实状况

推进干部教育培训运行机制改革,必须准确把握现状,既要看到取得的成绩,又要清醒地认识存在的问题,还要分析改革面临的机遇。

(一)总体成效显著

党的十六大以来,各地区各部门紧紧围绕服务科学发展和干部成长的新要求,大规模培训干部、大幅度提高干部素质,干部教育培训在推动科学发展、促进社会和谐中发挥了不可替代的重要作用。中央组织部2008年万人问卷调查(以下简称万人问卷调查)显示,对干部教育培训工作认为满意和很满意的占73.2%(如图1所示)。

1. 宏观管理格局呈现新气象。在党中央领导下,各级党委组织部门牵头抓总,有关部门分工负责,中央和地方分级管理,具有中国特色的干部教育培训管理格局基本形成。各地普遍成立干部教育培训工作领导小组或建立干部教育联席会议,实行干部教育培训工作领导责任制,把干部教育培训工作列入党委、政府的重要议事日程,形成了上下联动、齐抓共管、密切配合、协调高效的工作机制。干部教育培训主管部门初步实现由办培训向管培训转变,由管微观向管宏观转变,由管具体事务向管方向、管政策转变,推动了干部教育培

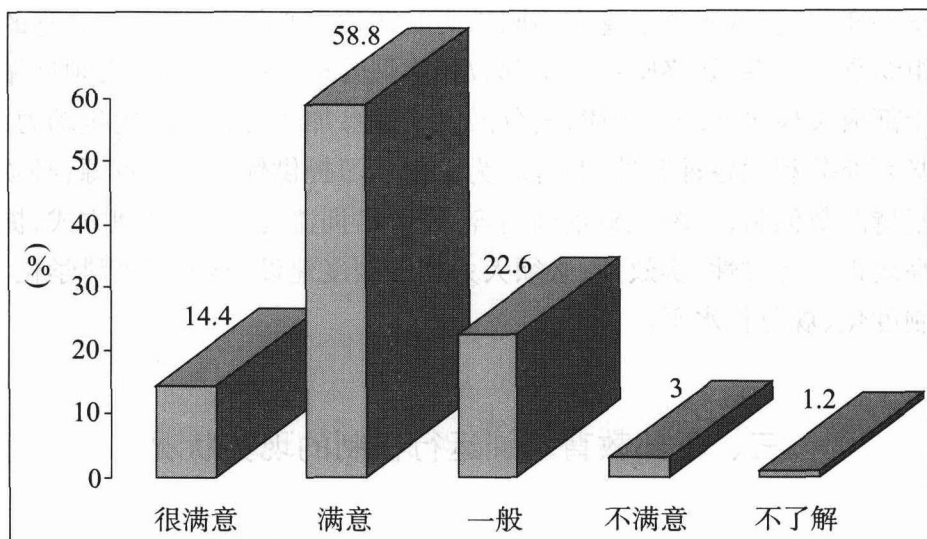


图1 对本地区本部门干部教育培训工作的评价

训工作的科学发展。

2. 制度法规建设得到新加强。以《干部教育培训工作条例(试行)》、《中国共产党党校工作条例》、《行政学院工作条例》为主体,《关于进一步加强和改进党委(党组)中心组学习的意见》、《公务员培训规定(试行)》、《关于加强和改进企业经营管理人员教育培训工作的意见》等配套制度为支撑的干部教育培训制度法规体系逐步健全。各地区结合实际,制定出台贯彻落实《干部教育培训工作条例(试行)》的实施意见,以及培训项目管理、培训项目招投标、社会化选学、学时学分等多项配套制度,规范了管理部门、培训机构、干部所在单位和干部本人的权利和义务。比如,山东省围绕贯彻落实《干部教育培训工作条例(试行)》,梳理、修订和完善干部调训、参训、检查、考核、评估、验收等相关制度200多条;四川省制定并实施了培训项目管理、培训项目招标承训、社会化选学培训等50余项制度。

3. 培训资源整合实现新突破。以党校、行政学院、干部院校为主渠道主阵地,以高校基地为重要方面军,科研院所、国外培训机构

及其他社会培训机构积极参与,分工明确、优势互补的干部教育培训机构体系初步形成。“一校五院”国家级干部教育培训机构办学特色进一步突出,基本形成功能互补的格局。省市县三级党校行政院校培训资源不断优化。除河北、山东等7个省外,其他省级党校和行政学院采取“一套班子、两块牌子”合并办学方式。市县两级党校主要采取“四种模式”进行资源整合。广东、河南等省采取“分校模式”,将县级党校作为市级党校分校;广西等地采用“延伸模式”,把县级党校的培训职能延伸到专业协会的示范基地和党员示范户的农家课堂;广东佛山等地实行“大党校模式”,把市各部门、行业干部培训机构和各区县委党校合并到市委党校;浙江长兴等地推行“社会化开放模式”,整合县直各部门培训资源,成立“人才培训中心”。2009年,中央组织部印发《关于建立和规范高校干部教育培训基地的意见》,确定13所高校为首批全国干部培训高校基地,充分利用高校资源优势开展干部教育培训。黑龙江、广东等省采取招标形式确定干部教育培训机构,引导著名高校和优秀社会办学机构进入培训市场。

4. 计划生成方式有了新探索。按需培训的理念深入人心,需求调研对计划生成的导向作用初步显现,年度培训计划需求调研、重点培训项目需求调研、主体班次需求调研、干部个体培训需求调研、反馈式需求调研逐步展开。比如,“一校五院”在安排近两年教学专题和内容时,普遍开展了需求调研;中央党校中央国家机关分校开展了“60、70、80”干部情况调研,对不同年龄段干部的培训需求进行针对性的分析,形成相应的培训模块。各地也都结合实际,探索以需求为导向的培训计划生成方式,做到调研确定需求、需求支撑计划。福建省坚持“一班一策”,根据不同班次的需求,做到专题不同、师资不同、地点不同、方法不同、考核方式不同。四川成都市结合深化农村产权制度改革、加快灾后重建等热点难点问题,试点推行“问题主导”生成培训计划,实现了每个班都有鲜明的主题,每堂课都能回应训前收集的问题。

5. 干部参训方式发生新转变。在坚持和完善组织调训的基础上,突出干部学习培训主体地位,逐步扩大干部选择培训机构、培训内容、培训时间的自主权,干部参训方式由单纯组织调训向组织调训和自主选学相结合转变。菜单式选学、在线学习、远程教育等现代化培训形式广泛应用。中央组织部召开干部自主选学工作交流会,交流自主选学工作经验,研究加快推进自主选学工作的措施,并在中央和国家机关部委开展司局级干部自主选学试点工作。内蒙古自治区开展“菜单式”自主选学,采取培训机构自主申报与党委(党组)研究推荐相结合的方式,组织开展自主选学工作。江苏省坚持组织调训与自主选学相结合,设置党校教学、专题研讨、菜单选学、基地锻炼、境外培训、在线学习、远程教育等“七位一体”的新模式。上海、四川、安徽等地建立在线学习城、网络学院等,构建上下联动、统一管理、资源共享的干部教育网络平台,拓宽干部在线学习渠道。山东省开展“名师送教”行动,把高端师资、高端培训送到基层,为基层干部提供了新的参训方式。

6. 激励约束机制焕发新活力。把理论素养和学习能力作为干部选拔任用重要依据的理念初步树立,领导干部述学、评学、考学制度广泛推行,干部学习培训档案普遍建立,培训结果与干部晋升相结合的机制逐步形成,教学质量评估、培训机构办学质量评估等进行了有益探索。万人问卷调查显示,干部普遍认为,干部教育培训应进行考核,近年来培训考核很严格和严格的占68.7%(如图2所示)。四川省实施拟任县处级党政领导职务政治理论水平任职资格考试制度,凡未参加考试或考试不合格者,一律不得提拔任用,5年来已有4.3万人参加该项考试。广西、重庆等地对县级党校办学水平进行达标评估,较好地推动了培训机构建设。

(二) 难点问题解析

干部教育培训运行机制改革取得了显著成绩,但还存在着一些