



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



国外领导人才 培训模式比较研究

Comparative Study on Training Mode of
Foreign Leaders

杨光富/著

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



杨光富/著

国外领导人才 培训模式比较研究

Comparative Study on Training Mode of
Foreign Leaders

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外领导人才培养模式比较研究/杨光富著. —北京:
光明日报出版社, 2010. 4

(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0464 - 6

I. 国… II. 杨… III. 领导人员—培训—对比研究—国外 IV. C933. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 206520 号

国外领导人才培养模式比较研究

作 者: 杨光富 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 祝 菲

特约编辑: 李 喆

责任校对: 叶乾华 师英杰

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078945(发行), 67078243(总编室), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233(发行), 67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 290 千字

印张: 16

版次: 2010 年 4 月第 1 版

印次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0464 - 6

定价: 35.00 元

版权所有 翻印必究



序

鉴于领导人才对于国家及其社会政治经济发展的重要地位和作用，古往今来，尽管各个国家在不同的历史时期社会制度不同、领导与管理体制不同，但都十分重视对领导人才的培养。当前，随着世界多极化和经济全球化、信息化的迅猛发展，人才，尤其是领导人才的竞争已经成为国家重要的综合竞争力，而且当今时代领导人才的素质和能力面临着环境、气候、能源、公共安全、社会矛盾、国际合作等诸多问题的严峻挑战。因此，如何培养和造就数量众多的、高素质的优秀领导人才，成为世界各国重要的战略选择，这必然会促进各个国家培训机构与培训模式的创新发展。

2003年，中共中央决定建立中国浦东、延安、井冈山三所国家级干部学院，以同中央党校、国家行政学院形成互补格局，以创新、完善中国干部教育培训的体系和格局。2006年，中央又颁布了《干部教育培训工作条例（试行）》，进一步强调干部教育培训必须“创新培训内容、改进培训方式、整合培训资源、优化培训队伍、提高培训质量”。为了更好地贯彻落实中央关于加强干部教育培训的重要精神，从理论上加强对干部教育培训的研究，开发中外历史上领导教育的丰富文化资源，正确总结我们党干部教育的宝贵历史经验，科学分析当前干部教育培训中的重大理论与实践问题，并以宽广的国际视野，学习借鉴当代世界上先进的教育培训理念和培训模式的有益经验，探索创新中国干部教育培训理论，培养高层次的新一代干部教育培训的理论工作者，中国浦东干部学院与华东师范大学于2004年共同创建了国内第一个领导教育学博士专业点，杨光富博士是其首届毕业生。他的博士学位论文《国外领导人才培训模式比较研究》在毕业论文答辩时就得到了有关教授的较高评价。现在，在此基础上修改完成的《国外领导人才培训模式比较研究》一书即将付梓，作为他的博士生导师，我为自己学生的学术成果出版而感到欣慰，更为领导教育学专业博士毕业生的第一本专业理论著作问世而感到由衷的高兴。



对于国外领导人才培养机构与培训模式,我国教育界和党校、行政学院等干部培训机构的学者也给予了一定的关注。但是,总体上说还处于初始阶段,概览性的、介绍性的著作居多,缺乏较为系统深入的分析研究,特别是对于培训模式的专题性研究,国内在这方面的学术专著至今未见。因此,杨光富博士的学术专著《国外领导人才培养模式比较研究》一书的出版,显然具有开创性意义,填补了这一领域的空白。该书对美国、法国、新加坡和印度四国的六所学校(学院),即美国哈佛大学商学院和肯尼迪政府学院、法国国立行政学院、新加坡文官学院和李光耀公共政策学院以及印度拉巴斯国家行政学院等院校的 leader 人才培养模式进行了认真的全面比较研究。应该强调,上述六所院校的培训模式在当今世界的领导人才培养方面比较具有典型性,它们各具自己的办学特色,但同时又有一些共同点和规律性的东西。该书的特点在于:一是对每所学院的发展历史进行了简单的梳理,以增强每一种培训模式发展的历史感,同时揭示了领导人才的培训模式同每一国家的政治、经济、文化等因素的内在联系;二是对各培训模式特点的比较研究视野比较宽阔,内容涉及培训目标、机构设置、功能定位、招生方式、课程设计、师资来源、实习制度、教学方法等问题,故不只局限于培训的方式、方法,而是同时拓展了培训模式的本质与内涵;三是在比较分析的基础上对国外领导人才培训的特点及发展趋势进行了前瞻性的探讨,并密切联系国内干部教育培训的现状,对我国干部教育培训的改革创新提供了有益的启示。

《国外领导人才培养模式比较研究》实际上是一个跨学科、跨文化的研究课题,涉及领导学、教育学、管理学、政治学、心理学、传播学等多学科领域的知识,六所学院又分属于不同的国家和地区,具有不同的文化背景、办学理念和办学目标,因此是一件有较大难度的事。作者注重对第一手资文献料的研究,通过网络、期刊、书籍等多种方式,借出国学习考察的机会,广泛搜集西方领导人才教育培训的法律法规、课程设置、师资来源等素材,其中相当部分是外文原版资料,足见其对此是下了一番功夫的,在这基础上又认真研读,悉心分析,归纳其各自的特色,寻找其内在的联系和规律,因此,该著作资料丰富翔实,研究较为扎实,具有较好的学术参考价值,同时也表现了作者的良好学风。当然,这样一个课题对于一位博士生和青年教师来说是一个很大的挑战,自然会有许多不足之处,但敢于探索创新的精神是最为可贵的。

我期待着《国外领导人才培养模式比较研究》的出版,因为该书的出版,无论对于中国干部教育理论的创新发展和领导教育学的学科建设,还是对于不



同领域和系统从事领导人才教育培训的领导和教学科研人员来说都是一件有意义的事。也希望杨光富博士继续刻苦研究，以新的学术成果来深化本课题的研究，以用它山之石攻玉之精神，继续为中国的领导人才教育培训事业和领导教育专业的学科建设做出贡献！

奚洁人于中国浦东干部学院

2009 - 12 - 25



CONTENTS 目 录

导 言 / 1

第一章 国外领导人才培训概览 / 5

第一节 国外四国领导人才培训制度 / 5

- 一、美国文官培训制度 / 5
- 二、法国文官培训制度 / 8
- 三、新加坡文官培训制度 / 10
- 四、印度文官培训制度 / 14

第二节 六所学院概况：各具特色的领导人才培训机构 / 20

- 一、哈佛商学院和肯尼迪政府学院：以培训国际一流领导为己任 / 20
- 二、新加坡文官学院和李光耀公共政策学院：从文官到为亚洲培训领导人的飞跃 / 22
- 三、法国国立行政学院和印度拉巴斯国家行政学院：招录、培训和任用相结合的培训基地 / 26

第二章 培训机构设置功能比较 / 33

第一节 领导人才培训机构设置结构比较 / 33

- 一、主要由研究机构组成的模式 / 33
- 二、院系和研究机构并重的模式 / 36
- 三、以管理机构为主的模式 / 37

第二节 领导人才培训机构功能特色比较 / 41



- 一、哈佛肯尼迪政府学院：重视对国际重大问题的研究 / 41
- 二、新加坡文官学院：注重培训和服务的完美结合 / 46
- 三、李光耀公共政策学院：研究立足亚洲发展相关问题 / 51
- 四、印度拉芭斯国家行政学院：为印度农业发展服务 / 54
- 本章小结 / 57

第三章 招生制度比较 / 58

第一节 六所学院招生制度主要模式 / 58

- 一、申请和面试相结合的模式 / 58
- 二、招录、培训和分配一体化的模式 / 60
- 三、招考和单位选派相结合的模式 / 61

第二节 国外文官招生制度专题研究 / 62

- 一、国外文官考试录用制度发展历史 / 62
- 二、法国国立行政学院招考制度 / 66
- 三、印度拉芭斯国家行政学院招考制度 / 69

本章小结 / 76

第四章 课程设置比较 / 77

第一节 哈佛商学院和肯尼迪政府学院学位课程 / 77

- 一、哈佛商学院课程 / 77
- 二、哈佛肯尼迪政府学院课程 / 80
- 三、哈佛商学院课程和肯尼迪政府学院学位课程特色分析 / 87

第二节 新加坡文官学院“菜单式”课程特色 / 95

- 一、新加坡文官培训主要课程领域 / 95
- 二、新加坡文官学院课程特色及其内因分析 / 98

第三节 李光耀公共政策学院学位课程 / 104

- 一、主要的学位课程分析 / 104
- 二、学位课程特色分析 / 108

第四节 法国国立行政学院高级文官初任培训课程 / 114

- 一、教学内容和课程改革与发展沿革 / 114
- 二、2000 年至今——新学制课程模式 / 123

第五节 印度拉芭斯国家行政学院行政文官初任培训课程 / 126

- 一、基础课程 / 127



二、专业课程 / 130

三、课程特点及存在的问题 / 135

本章小结 / 140

第五章 师资来源比较 / 141

第一节 国外领导教育培训机构师资来源主要模式 / 141

一、专职教师为主的模式 / 141

二、专职和兼职相互结合的模式 / 142

三、兼职教师为主的模式 / 142

第二节 具有典型代表的院校师资来源分析 / 143

一、哈佛大学肯尼迪政府学院：以专职教师为主 / 143

二、法国国立行政学院：以兼职教师为主 / 146

三、李光耀公共政策学院：以专职教师为主 / 149

本章小结 / 152

第六章 实习制度比较 / 153

第一节 哈佛商学院和肯尼迪政府学院课内和课外相结合的实习方式 / 153

一、实习的途径 / 153

二、实习的形式和内容 / 154

第二节 法国国立行政学院到国家重要部门锻炼制度 / 157

一、实习制度发展沿革 / 157

二、实习的指导原则 / 161

三、实习的种类和要求 / 163

四、实习的组织和管理 / 166

第三节 印度拉巴斯国家行政学院行政文官地方实习制度 / 170

一、地方实习的目标 / 170

二、地方实习的内容与总结 / 171

本章小结 / 172

第七章 国外领导教育常用教学方法及趋势 / 174

第一节 国外领导教育常用教学方法比较 / 174

一、讲授式教学法：领导教育中一种基本的教学方法 / 174

二、研究式教学法：领导教育中一种强调互动的教学方法 / 177



三、案例式教学法：领导教育中一种卓有成效的教学方法 / 183

四、情景模拟教学法：模拟具体工作情境，甄别受训者能力与潜力的一种教学方法 / 193

五、体验式教学法：置身特定情境实战演练，锻炼和提高各项能力的教学方法 / 197

第二节 国外领导教育教学方法最新趋势 / 204

一、以培训对象的需求为导向，诊断式教学方法强调实际问题的解决 / 204

二、以网络学习为依托，在线学习不受时间地点限制而受到在职领导的欢迎 / 206

三、以学员兴趣和参与为基础，管理游戏等方法日渐兴起 / 207

本章小结 / 211

第八章 国外领导人才培养的特点与发展趋势 / 213

第一节 国际化——培训机构不断提升其国际影响力 / 213

一、各培训机构采取不同措施提高自身的影响力 / 213

二、个案研究：法国国立行政学院国际化之路重要举措 / 215

第二节 个性化——培训内容满足不同培训对象的需求 / 221

一、满足不同的兴趣爱好，加大选修课的比例 / 221

二、考虑个性差异，开设“菜单式”课程 / 222

三、根据客户需求，提供“定制式”课程 / 224

第三节 法制化——使培训工作做到有法可依 / 225

结 语 / 227

一、干部培训以教学为主，同时应加强科研和服务的功能 / 227

二、有针对性地选择出国（境）培训机构，增加培训的实效性 / 230

三、努力建设一支专兼结合的高素质师资队伍 / 234

主要参考文献 / 238

后 记 / 242



导 言

人才的选拔和培训工作是一个国家发展的一项重要战略，因此，如何教育培训人才，特别是高层领导人才，是关系到一个国家兴旺发达，甚至兴衰存亡的一个重要的方面。国外对领导人才的教育培训工作一直都非常重视，为官员的培训工作立法、规章。研究和学习国外领导人才的培训模式，从而选择一条适合具有我国特色的领导人才培训模式，是我国教育理论和实践工作者肩负的一项重要任务。

文官培训是国外领导人才培训的一项重要内容。在西方国家“公务员”被称为“文官”，其英文为 Civil Servant（单称）或 Civil Service（群体）。从词义来看，在英文中的“Civil”可译为“文职的；文官的”，而“Civil Servant”一词英文大辞典的翻译为“（政府中的）公务员、文职人员、文官”^①。从法律渊源来看，“Civil Servant”一词最初出现在英国，但它并非基于法律的规定，而是基于“国王的特权”。“Civil Servant”原义为“文职的仆人”，即公务员是“国王的仆人”。在中国封建社会里，大小官吏都是侍候皇上的人。他们对皇上来说是“仆人”（Servant），但对老百姓来说，却是统治者，在英国也是这样。在近代的英国，由于官吏由国王任命，因此所有国王任命的“官吏”皆为“国王的臣仆”（Crown's Servant），其衣食住行一切生活费用列入宫廷开支，属于国王恩赐^②。在英国本没有“官”这个词，“官”（Mandarin）这个词是从中国传过去的，原义指中国清朝做官的人，其释义为：“社会上一种享有普通百姓所没有的（或未经法律规定的）特权的特殊人物。”^③英国的文官也是一个特殊的阶层，他们有自己的语言（官话）、自己的服装（官服）、

① 霍恩比著，李北达编译：《牛津高阶英汉双解词典》（第四版），北京：商务印书馆1997年版，第243页。

② 周敏凯：《比较公务员制度》，上海：复旦大学出版社2006年版，第4页。

③ 李和中：《比较公务员制度》，北京：中共中央党校出版社2004年版，第14页。



自己的住宅（官邸）。因此，我们不把“Civil Servant”翻译为“文职的仆人”，而是译为“文官”，借用了中国的“官”这个词，这是很恰当的。

“文官”的“文”字是什么意思呢。首先，它是相对于“武官”和“法官”而言的。“文官”是相对应于“武官”而言的，“武官”的地位是由政府制定及颁布的法律所规定的，而“文官”的地位是由“枢密院令”所规定的。另外，“法官”的职责是独立行使审判权，不受行政机关干涉，有着区别其他非武职官员的特点。显然，“Civil”一词意为“文职的”，“Civil Servant”意为行政机关的文职官员，这也区别于司法部门的“法官”。其次，文官是“事务官”，区别于“政务官”。西方国家的政府工作人员由两大类组成：一类是政务官，即经选举或由任命而产生的官员，其任期有限，通常随政府的进退而进退；另一类是事务官，即文官，由考试产生的一批职业官员，其去留不受政府更迭的影响，一经择优录用，只要无重大过失，就可长期任职，又称常任文官^①。从文官的英文来看，“Civil”还指“事务的、办事的”，不是“决定决策的”。因而，它又是相对于政务（Political）而言的。所以，“文官”也可理解为同“政务官”相区别的“事务官”。

除了文官培训外，国外还特别重视 MBA 和 MPA 等商业和公共管理等领域领导人才的培训工作。在这方面，哈佛大学和李光耀公共政策学院都为我们提供了很好的借鉴。

本书对哈佛大学商学院和肯尼迪政府学院、法国国立行政学院、新加坡文官学院、新加坡国立大学李光耀公共政策学院、印度拉巴斯国家行政学院六所领导人才培训机构的设置模式和功能特色、招生制度、课程设置、师资来源、实习制度和教学方法等几个方面加以研究，同时对国外领导人才培训的特点与发展趋势进行探讨，从一个侧面窥视这四个国家是如何进行领导人才培训工作的，从而为我国领导人才的培训工作的创新提供一个国际的视角。之所以选择这四个国家的六所学院进行研究，其主要的原因是它们具有一定的典型性和代表性。从区域分布上看，分别为北美洲、欧洲、和亚洲。从培训对象来看，既有文官培训，也有商业领导培训及各级各类领导培训。从国家类别来看，既有发达国家，也有发展中国家。具体到这六所学院来看，它们也都有各自的特点与优势。如美国哈佛大学商学院和肯尼迪政府学院在人才培训方面的重要特点是，在教学上通过大量的案例教学，以培训国际一流的商业和行政领导为己

^① 竺乾威主编：《公共行政学》，上海：复旦大学出版社 2000 年版，第 183 页。



任；法国国立行政学院和印度拉巴斯国家行政学院主要是为国家的高级文官招录培训服务，其主要特点是培训和使用相结合，注重学员的实习工作；新加坡文官学院是一所市场化程度较高的培训机构，它是新加坡廉洁高效文官的孵化基地，在课程设置上以大量的短期“菜单式”课程为主，注重文官的法律素养和基本技能的培训；新加坡国立大学李光耀公共政策学院是一所新成立不久的人才培训机构，在人才的培训对象上立足为亚洲地区培养一流人才，同时聚焦亚洲问题的研究。

通过对国外领导人才培训模式的研究，本书旨在对我国赴境外干部培训、师资建设、干部培训机构设置提供一定的启发和思考。

本书由导言、八章正文和结语组成。

第一章着重对美、法、新、印四国领导人才培训制度加以研究，同时对这四国的六所领导人才培训机构的培训特色加以比较。通过研究可以发现，国外从文官制度的建立到对其培训的制度化经历了漫长的时间；另外，一个培训机构能在国内外有一定的立足之地，并产生一定的影响，必须办出自己的特色。

第二章主要对这六所培训机构的设置模式和功能特色加以比较。其机构设置模式各不相同，如有以哈佛肯尼迪政府学院为代表的研究机构为主的模式，有以法国国立行政学院管理机构为主的模式，有以印度拉巴斯国家行政学院为代表的院系和研究机构并重的模式等。不管是以哪种模式设置，它们都能坚持把科研和服务放到一个重要的位置，为培训和社会发展服务。

第三章着重对国外领导人才培训的招生方式加以研究。总体来说，国外文官的培训工作是招考和培训紧密结合在一起的。如法国和印度招录高级文官时，就采取招录、培训和分配一体化的模式。另外，哈佛大学商学院和肯尼迪政府学院以及李光耀公共政策学院则采用申请和面试相结合的招生制度，严格限定入学条件，把真正具有领导才干和气质的挑选出来。另外，还有其他的短期培训是采用选派和自由选择的原则。

第四章重点研究这六所培训机构主要班次的课程设置情况和特色。哈佛商学院和肯尼迪政府学院课程资源丰富多样，注重实际应用，切实关注学生的能力培养。新加坡文官学院每年都为社会推出大量的“菜单式”课程，注重学员的法律素养和计算机能力的提高，同时注重学员的公共服务意识的提高。李光耀公共政策学院在课程设置上以亚洲问题为培训的重点，有较强的特色和优势。法国国立行政学院能不断根据社会的变化而不断地调整课程。为了提高其



在欧洲及世界的影响力，学院于2006年元月正式启用新的学制。印度行政文官的培训课程包括基础课程和专业课程两个部分。主要传授宪法、政治、社会经济和国家法律框架等方面的知识。

第五章重点对国外这六所培训机构的师资来源模式进行比较研究。按照专职、兼职教师的数量关系，可以分为专职教师为主、专职和兼职相互结合以及兼职教师为主的三种模式。哈佛肯尼迪政府学院和李光耀公共政策学院自建院之日起，就着力打造自己的理论和实践复合型的教师队伍。法国国立行政学院教师除体育和外语外，全部采用兼任的形式，由专职的课程协调员负责选聘。

第六章主要对哈佛商学院和肯尼迪政府学院、法国国立行政学院和印度拉巴斯国家行政学院的培训实习制度进行探讨。法国国立行政学院高级文官到重要部门代职实习和印度拉巴斯国家行政学院行政文官地方实习时间长达1年，其很多做法很值得我们学习、借鉴。

第七章主要对六所学院常用的讲授法、探究法、案例法、情景模拟法和实习锻炼法等教学方法进行比较。另外，对领导人才培养产生重大影响的哈佛大学商学院案例教学发展历程进行了专题研究。通过研究可以发现，案例教学在法学、医学、工商管理等诸多领域都被成功地应用，这为我国干部教育培训教学方式的创新提供了一个新的视野。

第八章主要对国外领导人才培养的特点和发展趋势进行了探讨。其主要的特点和趋势表现在三个方面：一是国际化——培训机构不断提升其国际影响力；二是个性化——培训内容满足不同培训对象的需求；三是法制化——培训工作做到有法可依。对于法国国立行政学院如何加强与国外培训机构的交流与合作，如何不断地进行改革以提高自己的国际影响力，本章进行了个案研究。

本书的结语部分，主要从国外领导人才培养模式的国际视角，对我国培训机构的部门设置，教学、科研和服务一体化机制以及师资构成等三个方面，对我国干部培训工作进行了借鉴和思考。



第一章

国外领导人才培训概览

国外对领导人才的培训工作一直都非常重视，为官员的培训工作立法、规章。如美国联邦政府于 1883 年设立文官委员会（CSC），负责联邦政府文官培训的管理工作。法国更加重视文官的培训工作，并从法律、机构、投资和设施等方面都给予充分的保障，并形成了鲜明的特色。新加坡文官的培训分为基本、高级、扩展及后续等四个类别，其培训是一个持续不断的过程。印度国家级别的高级文官的培训机构最著名的是印度拉巴斯国家行政学院、印度国家警官学院等。对大多数技术类文官，由相应的某种专业的职业培训机构提供入职和专业培训。另外，从美、法、新、印四国培训机构来说，它们都能结合实际情况，办出了自己的特色，并产生了一定的影响。

第一节 国外四国领导人才培训制度

一、美国文官培训制度

美国联邦政府历来重视文官录用的“专才”倾向和官员职业化的趋势。为此，美国政府非常重视对文官的培训和业务的提高工作，并视之为美国联邦政府人事管理中一项重要的职责。自 19 世纪末文官制度建立以来，美国联邦政府逐渐以法律的形式，将文官的培训系统化和制度化，并形成了一套带有美国特点的培训制度。

（一）文官制度的建立及其分类

在 1789 年至 1883 年《彭德尔顿法》出台期间，美国没有系统的文官制度。当时政府职位很少，都是政治任命。总统上台后，常常把政府的官职分配给本党在竞选中的人员及其亲信，久而久之，形成了政党分赃制。1853 年和 1855 年，国会先后通过两个法律，美国国会通过改革文官法案，内容包括成



立全国考试委员会，通过竞考选用官员，对现行政府官员加以分类定位管理等^①。1871年成立了美国历史上第一个独立的文官机构——三人文官委员会，统一负责官吏制度的改革。1877年，总统海斯命令首先在海关和税务人员中采用考试录用制度，并禁止其参与政治活动。而1881年7月，加菲尔德总统被刺事件则成为美国政府取消分赃制、实现功绩制的导火线。

1883年1月，国会通过了《文官制度法》，通称《彭德尔顿法》（The Pendleton Act of 1883）。它是美国文官制度的基本法，它“不仅在美国历史上第一次确立了联邦政府人事管理的三项原则，即竞争考试、职务常任（Tenure）原则和政治中立原则，而且将上述三项原则法律化与制度化。”^②它的产生标志着美国现代文官制度的初步形成。

在美国，广义的文官是指联邦政府行政机构中和军人相区别的所有政府雇员。立法部门的参议员和众议员、国会的雇员以及司法部门的法官等不在此列。美国的文官分为政治任命官员和职业文官两大类，狭义的文官仅指职业文官^③。职业文官属于业务类常任文官，担任政府日常业务工作，其身份受文官法规保护，无重大过失可任职至退休。

（二）文官培训的相关法律

1917年，美国国会通过了《史密斯—休斯法》（Smith-Hughes Act of 1917），这是历史上第一次由联邦政府出资对文官进行职业培训的尝试^④。该法从此“开始了美国联邦政府文官培训管理与建立培训制度的历程”^⑤。1958年，美国国会又通过了《在职文官培训法》（Government Employee Training Act of 1958），该法进一步规定：“对在职文官进行培训是联邦政府各机构和部门必须承担的责任和义务”^⑥。此后，文官的培训迅速发展，并开始走上系统化和制度化的道路。

① 周敏凯：《比较公务员制度》，上海：复旦大学出版社2006年版，第19页。

② Ronald N. Johnson, et al., *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994, p33.

③ 卓越：《比较政府》，福州：福建人民出版社1998年版，第177页。

④ Jack Rabin, et al., *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations*, New York: Marcel Dekker, Inc., 1983, p193.

⑤ 石庆环：《20世纪美国文官制度与官僚政治》，长春：东北师范大学出版社2003年版，第179页。

⑥ Jack Rabin, et al., *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations*, New York: Marcel Dekker, Inc., 1983, p194.



1970年,国会又通过了《政府间人员交流法》(Intergovernmental Personnel Act of 1970)。这一法案不仅规定在职文官必须接受培训,而且鼓励联邦政府与州和地方政府之间的文官进行跨机构与部门的交流^①。

1978年,美国颁布《文官制度改革法》,设立“人事管理总署”(Office of Personnel Management)。人事管理总署建立后,在文官培训上投入了相当大的精力,特别是帮助各机构和部门建立管理文官培训委员会。“自1979年开始,在人事管理总署的领导下,联邦政府主要机构和部门的政府资源委员会的建立,标志着20世纪美国联邦政府长期以来对文官培训正规化与规划化达到了一个具有代表性的高峰点。”^②

(三) 文官培训工作的管理

美国联邦政府于1883年颁布《彭德尔顿法》,设立了主管文官考试与管理机构的新机构——文官委员会(Civil Service Commission),负责联邦政府文官的培训的管理工作。1978年,美国颁布了《文官制度改革法》(Civil Service Reform Act of 1978),这是对美国文官制度的一次重大改革。根据1978年的《文官制度改革法》,这次改革将文官委员会的职能一分为三,即设立“人事管理总署”(Office of Personnel Management)、“功绩制保护委员会”(Merit Systems Protection Board)和“联邦劳动关系局”(Federal Labor Relations Authority)三个机构负责管理联邦文官^③。美国现在文官的培训由人事管理总署的录用发展局负责,该局的主要职责有两个方面,“一是负责高、中级官员和管理人员的培训;二是负责对特殊培训项目的审批和拨款。”^④

美国文官的培训类型多种多样,大致分为高等学校提供的行政学研究生课程、短期培训和行政官员“快升系列”项目等。培训主要在联邦高级管理培训中心、美国联邦行政学院(Federal Executive Institute)进行。另外,美国有200多所高校开设公共管理硕士(MPA)、公共政策硕士(MPP)和公共事务硕士(MPA)等课程,主要面向政府部门文官及公共机构的管理者。其中哈

① Jack Rabin, et al., Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations, New York: Marcel Dekker, Inc., 1983, p194.

② David G. Garson, “Personnel Training and Development” at: Jack Rabin, et al., Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations, New York: Marcel Dekker, Inc., 1983, p194.

③ The Civil Service Reform Act of 1978, Washington D. C.: Government Printing Office, 1978. pp95 ~ 454.

④ 徐振寰主编:《外国公务员制度》,北京:中国人事出版社1995年版,第466页。