

第一章 综 述

一、国外公务员培训实务及若干比较

国外公务员培训作为成人教育和职业训练的一大类别，按自身性质的不同又分两类：一是狭义的培训，也被称作“行政官员的职业再教育”，一般包括少量的职前培训(Pre-Service Program 又称新录用人员培训或初任培训)、大量的多样化的职间培训(Mid-Career Program, 又称在职培训)、后来居上的极少量的管理培训(Executive Program, 属于高级公务员培训)。这些培训的内容要求与职务的联系紧密，实用性强，以短—中期为主，按在岗与否分相对正规的离岗培训(OFFJT)和非正规的不离岗培训(OJT)，^①也有两者分段穿插的中间形式。二是继续教育(Continued Education)或进修 主要是中—

① 不离岗培训与岗位工作相结合，包括上司的教练(Coaching)、工作分配(Special Assignment)、岗位轮换(Job Rotation)等多种形式。本文侧重介绍离岗培训。

长期的离岗或在岗学习、深造，以全面提高个人素质或技能，其中有相当一部分通过研究生教育获得学位。与公共行政或公共管理相联系的硕士学位教育以较强的应用性而成为公务员培训和教育之间的联结点，或因其与某些中一长期职前培训的同构化而被纳入广义的培训概念中。

在公务员培训发源的西欧以及北欧、北美、东亚以至东南亚地区，都有培训产业发达国家。它们实施的公务员培训和教育，有出于各自背景和传统而形成的不同模式和侧重点，各有相当的影响范围。我院从筹建迄今的 11 年间，对外考察和交流工作以欧、美少数几国和日本为重点，与十多个一流培训机构打交道，兼及其他二十多个国家，积累了一批有价值的资料。就发展中国家来说，联合国开发计划署（UNDP）于 50 年代曾在东南亚（马来西亚）、中东（土耳其）、中南美（哥斯达黎加）建了三所地区性行政学院，我们同前两家偶有接触，与后者无往来。对有关国际组织，我院作为国际行政学会（IIAS）所属国际行政院校联合会（IASIA）、东部地区公共行政组织（EROPA）的团体会员，有较多相互交流。

现对 11 年来所接触到的外国公务员培训机构及培训实务概述如下：

（一）培训机构及其网络

从本世纪初开始在一些国家陆续建立起一批培育公务员的专门学校，到二战后有更大发展。就全国性培训机构来说，它们按办学功能模式大体上可分三类：

（1）以短—中期在职培训为主的独立培训机构

在国别上以英国和北欧诸国为代表。就面向全国或多国的院校来说，在功能上又分为相对单一的培训型和以培训—研究—咨询为主的多功能型。

前者主要对现职公务员进行非学分制的短期培训，如美国联邦高级公务员学院（FEI）、韩国中央公务员教育院（COTI）、日本中央公务员研修院等。在它们的培训课程中往往穿插进行管理、政策方面的研究、研讨活动，不搞独立的科研项目。

后者把培训与其他有关功能结合起来，如设在荷兰的欧洲公共行政学院（EIPA）为在公共管理方面支持欧洲一体化进程而担负着培训、应用研究、咨询、出版、信息储存等诸多功能；英国公务员学院（CSC）以培训与开发、研究与咨询、推广现代管理方式为主要职责；加拿大联邦管理发展中心（CCMD）以培训和科学研究为两项基本职能；新加坡公务员学院（CSC）又称民事学院除设政策发展学院、公共行政管理学院外，还有一个公共服务咨询团（CSCG），为政府部门提供咨询服务，促进人力资源开发。丹麦公共行政学院、奥地利联邦管理学

院、意大利高等行政学院、葡萄牙国家行政学院（INA）等也属于多功能型。它们从事的科学研究大多是应用性的公共管理或公共政策研究，以其成果提供咨询服务；也有把成人教育理论和教学法列为研究方向的，其成果直接用于培训。

（2）以招录—职前培训—考评—任用一体化项目为主的独立培训机构

在国别上以法国为代表，就全国性培训机构来说首推法国国家行政学院（ENA）。它以培养后备高级公务员为使命，把预选—招录—中长期培训—考评—任用结合在一起，对新录用公务员在职前进行定向培育，每个环节都按公平、公开原则层层选拔，以保证人才质量。西班牙国家行政学院（INAC）、希腊公共行政中心、摩洛哥国家公共行政学院、巴西国家行政学院也都有这样的初任培训和考录、考评、任用一体化项目，但在学制和职类上不尽相同。

在上述第一类培训机构中也有同政府部门合作的以招录、考评、工作轮换、职务晋升、报酬分配与人力资源开发环环相扣的培训项目。如加拿大 CCMD 从 5 年制的“管理实习生”项目到 2~3 年制的“快捷晋升速成培养计划”，既体现了人力资源管理内部诸要素之间的整合，又是 OJT 与 OFFJT 的链接，与法国 ENA 的优选职前培训同属人力资源系统化管理（KISS）模式。英国 CSC

为政府从不同部门到面向欧洲的“快捷晋升人才培养计划”专设了3门入门课程和15门核心课程。

(3) 以教育—培训—研究为主的大学（有关专业）研究生院

在建制上又分单科性研究生院（如美国 KSG——哈佛大学的肯尼迪政府学院）、双科性研究生院（如美国 SPEA——印第安那大学的公共事务与环境管理学院）、社会科学多科性研究生院中的一个院、系（如美国 Maxwell——锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院的公共行政系）。作为德国联邦大学和科研机构联合组织成员的施派尔国家行政学院（HFV—Speyer）则是独立的高级行政科学研究暨培训机构，也是一所单科性行政研究生院。独立建制的泰国国家发展行政学院（NIDA）则是一所多科性的研究生院。作为澳大利亚最大公共行政和管理学院的堪培拉高等教育学院的管理分院带有高等职业教育性质。

这些研究生院不仅开办全日制公共行政和公共管理（MPA）、公共政策（MPP）硕士研究生教育，每年为政府和公共机构培养出数以万计的后备管理人才，还为公职人员开设非全日制的硕士学位课程和各种非学分制的短期培训课程。美国 Maxwell、KSG 等都设了公务员培训部；德国 Speyer 设了公务员学院（SEC）澳大利亚堪培拉高等教育学院管理分院所属管理与政策研究中心也

是全澳最大的公、私机构雇员在职培训机构。韩国汉城大学行政研究生院为在职公务员专设国家政策、科技政策、信息通讯技术政策等培训课程。

行政研究生院作为高学历教育与科学研究的结合点都把管理和政策研究放在重要地位，大多设立专门的研究所、研究中心，特别在一些研究型大学的行政研究生院有更加深厚的学术研究基础。

以上三种办学模式在各自的发展中大都呈现出从单一功能向多功能转变的趋势，在并行发展中也有局部的对接。俄罗斯国家公务学院 (РАГС) 集第二学历教育、研究生教育、在职公务员短期培训和资格证书培训、科学研究于一体。土耳其和中东行政学院主要培训在职公务员，也为他们进行 MPA 教育。另如第一类学校中的葡萄牙 INA 今年开设两年制的高级课程，荷兰 EIPA 今年与马斯特里赫特大学合办 EMPA 项目；第二类学校中的法国 ENA 的优选职前培训项目正同 MPA 教育接轨等就是与这几类学校之间的趋同现象。

公务员培训机构除功能分异外，在机构属性和运行机制上也有明显差别，分述如下：

(1) 政府主导、财政支持的国家培训机构

法国有一个由 60 多个职业学校组成的多层次、多类别的公务员培训系统，除全国性的国家行政学院、部门性或专业性的国家税务学院、国家海关学院、国家产业

管理学院等外，还有 5 所地方行政学院。其中，隶属于总理府、作为国家级公共机构的 ENA 处于顶尖地位 由政府提供大部分经费，为政府输送高层级的后备管理人才。德国主要由政府部委组织公务员培训，隶属于联邦内政部的德国联邦行政学院 (BAKOEV 或 BAK) 和联邦公共管理专科学校 (FHBOEV 或 FHB)，由政府提供全部或大部分经费，强调公务员为国家服务。属于同类情况的还有隶属于人事院的日本中央公务员研修院、隶属于总理府总务部的韩国 COTI、隶属于内政部的比利时联邦行政培训学院和希腊公共行政中心、隶属于财政部的瑞士联邦公务员培训中心、隶属于公共管理部的西班牙 INAC、隶属于行政部的摩洛哥国家公共行政学院以及意大利高等行政学院、奥地利联邦管理学院、卢森堡公共行政学院等。隶属于总理办公室的加拿大 CCMD，议会拨款占其总费用的 2/3。以上有些机构在不同程度上也依托市场机制运行。

(2) 政府导向、依托市场机制运作的国家培训机构

隶属于联邦人事总署的美国 FEI 以短期课程“培养优秀行政官员，保证联邦政府工作的行政效率”，并“致力于为公众服务”，其办学经费主要来源于学费收入。隶属于总统府的俄罗斯 PAFC，经费的 30% 靠政府拨款，70% 靠学费收入，据称两者结合的形式很好。直属总理办公厅的葡萄牙 INA，办学经费的一半靠财政拨款，一

半从培训市场获得，它定期公布 460 多门课程“菜单”，延揽客户。

(3) 市场导向的国家培训机构

这类国家培训机构已民营化，以可能的参训对象群为买方市场，与私营培训、咨询机构一起在市场上竞争。如隶属于内阁公共服务办公室的英国 CSC，1989 年改为自主性的执行机构（Executive Agencies）后，不再据有官方的垄断地位，到 1996 年不再接受政府的财政补助，以企业经营方式按市场机制招徕生员，由他们自选课程，付费入学，达到自负盈亏。在英国，公共培训机构和私营培训机构各占一半左右。其中，CSC 仍是全英最大的公务员培训机构，为在市场上取胜，该院奉行“顾客至上”准则，以 500 门短期课程为“商品”（其中，政府颁布《培训与发展》白皮书规定的 109 门课程居于首要位置），每年举办 2500 项培训、研讨活动，参训 3 万人次（其中高级公务员、高级管理人员在 1/10 以上），直属总理公署的新加坡 CSC 以 220 门课程、每人 120 新币/日的学费在培训市场上吸引着全国 75% 的公务员参训。爱尔兰公共行政学院、丹麦公共行政学院、芬兰管理学院等也都走上了民营化道路。

这些学校对公职人员的培训以短期为主，开设多门类的专题性课程，灵活性、可选性强，培训活动以学员培训日（或小时）、人次/日的费用成本为效率指标。

(4) 公职人员培训市场化，不设国家培训机构

这在北欧国家比较普遍。瑞典、荷兰不再设置国家级公务员培训机构。澳大利亚也没有全国统一的公务员培训机构，公务员培训大都分散在各部门进行。美国虽有 FEI，其机构和培训规模都不大。按美国总统办事机构公报(OMB A—76)中的“政府不得与民间竞争”的规定：“美国的政策是，任何时候如有可能，均须依靠民间提供产品和服务”，公职人员培训市场是向社会开放的。

90年代以来，大学公共行政学院、系在其中占有相当大的市场份额。美国的 FEI 加拿大的 CCMD 作为联邦政府最高层次的培训机构都不同包括大学在内的民间机构竞争。

(5) 国际公务员培训机构

欧洲 EIPA 是在荷兰王国南荷兰省登记注册、具有独立法人地位的跨国的非政府机构，又是以欧洲事务为基础的自治性机构，旨在以改革公共管理促进欧洲一体化进程。其经费的 30% 由荷兰政府、欧盟其他成员国政府、欧盟委员会预算的专项资金提供，70% 由市场赢得。以短期为主的培训、研讨活动范围遍及欧洲内部市场，并向南美洲拓展。与 EIPA 同类性质的学校还有培养欧洲事务研究硕士的比利时布鲁兹大学和培养欧洲事务研究博士的意大利佛罗伦萨大学学院。

50 年代初期由联合国出资建立的土耳其与中东行

政学院，原是面向中东各国的地区性行政学院，后来变成了土耳其的国家行政学院，由首相办公厅拨付经费。它兼有短期培训、学位教育、科学研究、书刊出版等多种功能，与荷兰 EIPA 同属介于政府的公共机构与大学之间的中间类型。

培训网络，并不是指国际行政院校联合会 (IASIA)、欧洲行政院校联合会 (EASIA)、全美公共事务与公共行政院校联合会 (NASPAA) 等大型学术社团组织，而是以某个公务员培训机构为核心或起主导作用的分支网络组织。它们依网络功能和组织程度分以下几种情况：

(1) 一体化型

如俄罗斯 РАГС 领导 15 所地方公务学院，自成一个独立系统，并成立了院长协会，不受教育部门控制。另如德国 BAK 除哥德斯堡的院部外还有柏林、波珀纳德 2 所分院和汉诺威等 4 个培训点 德国 FHB 设在北莱茵—威斯特法伦州（布吕尔）的总校领导分散在各州的 10 所学校（专业系），分校同时接受主管部委的监控与指导；希腊公共行政中心在四个大区设有公务员培训中心；泰国 NIDA 的公共行政学校对所属的 8 所地方分校也起领导作用。

(2) 紧密型

如号称“网中之网”的荷兰 EIPA，其实体机构除马斯特里赫特总部外还有卢森堡分院（欧洲法官与律师中

心)、巴塞罗那分院(欧洲地区事务研究中心);其决策机构是由欧盟成员国人事管理官员组成的董事会,每年开两次会;还有由欧盟成员国行政学院(不含荷兰)院长以及瑞士、挪威、塞浦路斯等少数非欧盟成员国代表组成的学术委员会,两年开一次会;欧盟各成员国分别向EIPA选派教师;EIPA每年的大部分培训、研讨活动分散安排在各成员国进行。EIPA不同各成员国的国家行政学院竞争,也不构成指导关系,而是相互独立的协作关系。

(3) 松散型

如法国ENA与里尔、梅斯、南锡、里昂、南特等五所地方行政学院同为独立的办学实体,在培训功能上有明确分工:ENA培训A职类公务员,地方行政学院分区域培训B职类公务员,业务不交叉,相互之间保持平行的松散联系;西班牙INAC与国内17所地方行政学院(培训中心)之间、美国FEI与联邦人事总署设在科罗拉多州(丹佛)、纽约州(长岛)、田纳西州(奥克雷德)的中级公务员培训中心之间也没有直接联系。

(二) 培训对象和培训项目

在政府机构精简、公共机构相对扩展的背景下,对政府公务员的培训范围已拓宽到众多公共机构的管理人员而成为公职人员培训。在职短期培训机构、职前中长

期培训机构、大学（公共行政）研究生院这三类学校在公职人员培育对象的选择上有不同定位，有的也有交叉。

（1）在职短期培训为主的学校

以在职短期培训为主的学校所培训公务员的层级大多为中、高级公务员，兼及以下层级人员。加拿大公务员培训分基层管理者、中层管理者、高层管理者、助理副部长和副部长四个层级，CCMD主要培训高层管理者及以上人员；德国BAK以高级、上级公务员为主要培训对象，韩国COTI主要培训5级以上公务员，也培训6~9级公务员和临退休公务员；葡萄牙INA、奥地利联邦管理学院等也都如此。

从参训公职人员的供职机关看，有为中央政府培训公务员的，如德国BAK、韩国COTI等；有兼顾中央和地方政府公务员培训的，如美国FEI（来自联邦政府和地方政府的公务员各占一半）、西班牙INAC、爱尔兰公共行政学院、丹麦公共行政学院、芬兰管理学院等；有为地方政府培训公务员的，如日本自治大学校，是全国唯一的地方公务员的中央培训基地，主要培训地方政府中级以上公务员。

从参训人员的职业范围看，除了培训公务员或公职人员，还有同时培训私营机构雇员的，如英国CSC既培训政府的高级（1~5级）公务员和公、私机构的高级管理人员，也面向公、私机构的中层和一线管理人员。主

要培训公职人员的葡萄牙 INA、荷兰行政学院等都为私营机构雇员提供所需的培训。

(2) 职前中、长期培训为主的学校

以职前中、长期培训为主的学校仍以法国 ENA 为例，其 2 年以上学制的职前培训项目在本国招录三种生员：一是 28 岁以下的大学毕业生（学士或硕士），约占招生总数的 45%；二是 47 岁以下、有 5 年以上实际工作经验的在职公务员，约占 45%；三是 40 岁以下、有 8 年以上实际工作经验的非政府工作人员，约占 10%。按戴高乐的指令，ENA 超越部门界限培养多用人才，其目标定位在 A 职类公务员。仿效 ENA 模式的希腊国家公共行政中心则把目标定位在 B 职类公务员。3 年制的德国 FHB 以委托培训方式为联邦各部对口培养专业行政人才，其目标定位在上级公务员。

(3) 大学有关专业研究生院

大学（有关专业）研究生院大都面向社会，公开招录生员。美国的 MPP 专业一般招录年轻的大学毕业生，MPA 专业在为年轻并有一定实践经验的大学毕业生开设全日制课程的同时也为在职攻读硕士学位的公职人员开设非全日制课程，如 KSG 的两年制 MPA 项目招录 25 岁左右的各科优秀大学毕业生，一年制 MPA 项目招录 40 岁左右、有 10 年以上工作经验的公职人员。英国伯明翰大学公共政策学院、德国 Speyer 等都从有实际工作经

验的公职人员中招生。美国 Maxwell、KSG、德国 Speyer 等都致力于培养未来的高级公务员，也都是复合式的专业化人才。

它们为公职人员开设的短期培训课程，对随机性的需求导向反应灵敏，生员结构不拘一格。有相对固定的初任培训、专业培训和管理培训课程，也有为满足不同需求临时设计的培训课程。到美国 KSG 接受短期培训的，除联邦、州、地方政府公务员外，还有国会议员、司法人员、军官和军队的后勤、文职人员，也有私营企业雇员。韩国到汉城大学行政研究生院学习国家政策课程的除 3 级以上公务员外，还有国会议员、将军、政府投资机构负责人、企业高级管理人员、驻外大使等。

应各方面需求而建立的培训项目（或称班次）作为公务员培训活动（包括 OFFJT 和 OJT）运行的基本单元，也是常规的组织形式，在长期的发展中呈现多样化、系列化趋势：

（1）大学 MPA 学位项目

本世纪 30~50 年代处于一般意义上的美国公共行政硕士学位教育，基于对政府管理实践及其理论研究的深化，在 60~70 年代逐渐分解为相对具体、深入的两个方面：一是公共管理，它既研究政府自身的管理，即公共行政（在美国以 MAXWELL、SPEA 为代表）又研究政府（有的通过中介组织）对全社会的管理，即公共事

务管理（以普林斯顿大学的 Wilson、德克萨斯大学的 Johnson 为代表）；二是公共政策研究和政府决策过程（以卡内基·梅隆大学的 Heinz 和哈佛大学的 KSG 为代表）。这项学位教育因而形成公共管理硕士（大多沿用 MPA，少数也有用 MPM 的）和公共政策硕士（MPP）两个主要方向。

目前以 MPA、MPP 冠名的应用性学位教育已构成培养政府公务员的代表性专业。德国、比利时、荷兰和英国的 EMPA、德国 Speyer 的 MAS 等均可纳入 MPA 教育体系。

随着当代行政体制改革向深层次发展，在一些国家还出现了一种 MBA（工商管理硕士）与 MPA 相融合的中间型硕士学位教育形式。如英国 CSC 与曼彻斯特商学院、克伦菲尔德管理学院为高级公务员合作举办公共服务工商管理硕士（MBAPS）学位教育，其第一部分课程是 MBA 必修课，第二部分是公共服务选修课，这项学历证书有助于现职公务员向高级职位晋升；在英国伯明翰大学也有 MBAPS；美国耶鲁大学商学院和泰国国家发展行政学院有 MPPM，同属此类。

这些项目因生源条件又分全日制教育和非全日制教育两种形式：前者是为年轻大学毕业生既有职业导向性、也有自选余地的学位项目，后者是为公职人员在职深造的学位项目，在某些发达国家已呈大众教育之势。

(2) 初任公务员培训项目

这属于职业性（录用后、上岗前）综合培训，也是源头培训，备受各国重视。按层次的不同，分初、中、高级公务员初任培训。对初、中级以短期培训为主，高级则以中、长期培训为主（如韩国 COTI 为培训 5 级以下的初任管理者培训，每期 3 周；为培训 5 级以上的初任公务员培训，每期 7 个月）。其中，离职或不离职的高级公务员初任培训成为整个公务员培训的热点或“重中之重”项目。例如法国 ENA 的长学制职前培训、美国联邦政府的“总统管理实习生计划”、英国政府的“快捷晋升人才培养计划”、加拿大联邦枢密院的“管理实习生——快捷晋升速成培养计划”等，都是颇见成效并有很高声誉的培训项目。日本中央公务员研修院则对通过高级公务员考试录用的中央政府公务员，经 6 个月的初任培训后，还要接受科员级行政培训（4 天）—主任科员级行政培训（4 周）—副课长级行政培训（2 周）—课长级管理研讨（1 周），离职培训与不离职培训穿插，循序渐进地升任局长职位，为他们开辟一条通向高级公务员之路；对主任科员及以下的年轻优秀公务员的“派遣培训”项目，每年选送 80 人到国内外 30 来所著名大学攻读硕士学位，选送 50 人到国内外企业、政府或国际机构实习、进修，则与美、欧的 MPA 或“管理实习生”项目殊途同归。韩国、新加坡在“持续培训”和“派遣培

训”上也采取类似做法。

初任培训作为公务员培训的先行科目，不仅立项较早，而且带动着整个培训发展。近年来，澳大利亚政府从重视初任公务员培训扩大到各级公务员培训，就是如此。

(3) 在职公务员培训项目

这类培训量大面广，形式多样，以短、中期居多。主要有：

综合培训包括：较普遍的更新知识、技能培训，如美国 FEI 的领导艺术项目（4周）英国 CSC 为新进入高级公务员序列人员的入门培训（3天），日本自治大学校的行政类综合培训（3周~6个月）韩国 COTI 的高级政策项目（1年）等。少量的任职资格培训，除德国、瑞士有同晋升挂勾的培训项目外，以非刚性项目居多。培训期从 2.5 年（分段式 德国 Speyer 为地方政府 A15 级公务员的资格培训）、6 个月（德国 BAK 为联邦政府上级公务员的资格培训）、9~11 周（加拿大 CCMD 为中级公务员和副部长的晋升培训）、3 周（英国 CSC 为 3~7 级公务员的高级任职培训）到 2 周（韩国 COTI 的局长候选人培训）不等。其中有些项目的资格性、规范性不很清晰。系列化的持续培训，除日本中央公务员研修院分五级的循序培训系列外，还有新加坡 CSC 重在开发潜能的入门培训—基础培训—高级培训—拓展培训—延伸培训系列，