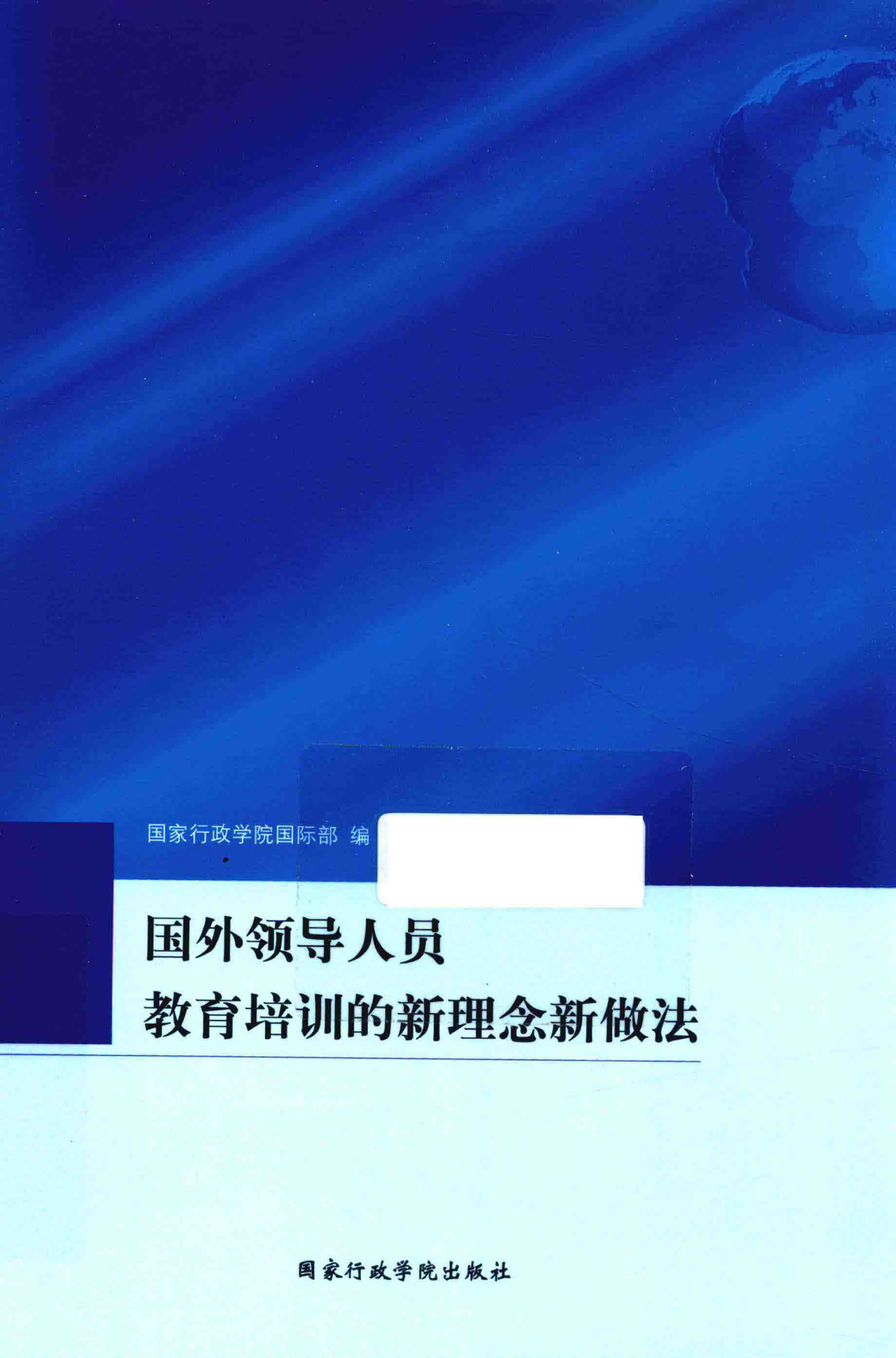




国家行政学院国际部 编

国外领导人员 教育培训的新理念新做法

国家行政学院出版社

国外领导人员 教育培训的新理念新做法

国家行政学院国际部 编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外领导人员教育培训的新理念新做法/国家行政学院国际部编. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5150-1334-3

I. ①国… II. ①国… III. ①领导人员-教育培训-研究-国外 IV. ①D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 276257 号

书 名 国外领导人员教育培训的新理念新做法
著 者 国家行政学院国际部 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 11 月北京第 1 版
印 次 2014 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 170 毫米×240 毫米 16 开
印 张 7
字 数 118 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1334-3
定 价 25.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

目 录

导论	1
美国公务员培训调研报告	21
法国公务员培训调研报告	42
英国公务员培训调研报告	61
澳大利亚、新西兰公务员培训调研报告	73
新加坡公务员培训调研报告	78
日本公务员培训调研报告	92

导 论

随着经济全球化和信息化的迅猛发展，世界各国普遍把人才特别是领导人才队伍建设作为重要的发展战略，并围绕如何适应形势发展需要把领导人员打造成治国理政的有生力量，进行了许多卓有成效的积极探索，形成了一系列被实践证明是行之有效的新思想新做法，为世界各国培训领导人员积累了许多成功而宝贵的经验，也给我国留下了许多难得而珍贵的启示。本课题从与国家行政学院建立密切联系的国家和地区有关培训机构中挑选了美国联邦行政学院、法国国家行政学院、新加坡公共服务学院等 7 个国家的 10 所领导人员培训机构作为研究对象，对这些培训机构一个时期以来特别是近年来在领导人员培训方面形成的新理念新做法进行了系统整理和研究，以期对我国借鉴发达国家培训领导人员的成功经验，不断完善新时期我国领导干部培训制度，进一步推动领导干部培训工作不断发展有所裨益。

一、国外领导人员教育培训的基本理念

纵观国外领导人员培训的历史过程，结合近年来各国培训领导人员的主要做法，我们认为，渗透于领导人员培训实践中的基本理念，主要包括以下五个方面。

（一）战略发展理念

近年来，随着经济社会的不断发展，世界各国越来越重视领导人员培训工作，并把领导人员培训上升为重要的国家战略。一是根据社会发展战略确定领导人员培训目标。进入本世纪以后，世界各国都十分重视制定百年发展战略，其中确立了领导人员的培训战略及发展目标。美国哈佛大学肯尼迪政府学院在本世纪初，就明确提出要“为 21 世纪准备领导人”；日本松下政经塾继续把培养有崇高

志向和热情的政治领袖人物，作为自己的宗旨和目标；澳新政府学院把培养澳新及亚太地区新生代公共部门领导者，当作重要的培训目标。二是根据发展战略不断调整领导人员培训的重点、对象、内容、机制、方式和方法。围绕政府工作目标的实现，各国政府坚持把战略寓于培训之中，并为此不断调整培训重点，开发培训课程，丰富培训内容，创新培训机制，改进培训方式，极大地增强了培训的针对性和实效性。三是涉外培训受到空前重视。为适应国际化发展需要，美国、法国、新加坡等国家开始为其他国家承担培训领导人员工作，特别是这些国家在培训中将本国的发展经验、文化、理念、模式作为培训内容并输出到国外，这不仅增强了与世界各国的联系，而且成为近年来国外领导人员培训的重要特征。如美国设计了全球领导力课程，目的是培养领导人员的全球视野和全球思维，这是他们打造 21 世纪全球领导人、突出世界特色的重要举措；新加坡李光耀政策学院面向亚洲，突出亚洲特色，深为亚洲各国所欢迎；法国面向欧盟国家培训公务员突出欧洲特色；日本为了解国外发展动向和信息等需要而在美法等国设立了有关事务所，在把涉外培训打上国际化烙印的同时，深深地把战略观念嵌入领导人员培训之中。

（二）依法培训理念

受重视法律的影响，西方国家在建立完备的公务员制度的同时，建立了一整套比较完善的培训法律法规，并成为培训领导人员的基本法律依据。英国的《公务员发展和培训》《人力资源的开发与管理宪章》《公务员法案》，美国的《文官制度法》《史密斯-信斯法》《乔治-迪恩法》，日本的《国家公务员法》《地方公务员法》等，这些法律奠定了西方国家包含领导人员在内的文官培训制度。上世纪七八十年代，西方各国进一步完善了公务员培训制度，特别是美国 1970 年《政府间人员交流法》和 1976 年《终身学习法》的通过，使西方国家依法培训走向了法制化规范化制度化的轨道。进入新世纪以来，西方发达国家在进行政治、经济、社会改革的同时，对领导人员培训的改革也迈出了大幅度步伐并获得空前成功。2002 年澳大利亚和新西兰跨国成立政府学院不久，英国又于 2005 年、2011 年大幅度改革了国家行政学院和培训机构，法国政府也相继制定和修订了《公务员终身职业培训法》和《继续教育法》，对公务员的各种培训权利、培训实施办法等进行了详尽的规定，使依法培训进入了一个新的历史阶段。

（三）以人为本理念

在门类繁多的培训中，领导人员培训在西方国家得到充分的重视。在课程选择上，采取多种措施满足学员的个性化需求，增强了培训的针对性和实效性。在培训实施过程中，充分考虑个人的实际情况。如法国规定继续教育培训如需占用业余时间，则需获公务员本人同意，并且还会享受一定数量的待遇补偿。在培训计划的制订上，英、法、澳、新加坡等国家都强调领导人员与所在单位共同协商，不是单靠行政命令方式强制进行，而是充分尊重个人的意愿和培训需求，与个人签署培训协议，并且需双方签字认可。在满足个人培训需求上，法国充分考虑受训者个人的需要，尊重自主用于培训、被简称为 Dif 的“个人培训权利”，既鼓励公务员利用此权进行有益于个人发展的培训，也可利用培训假期，满足个人兴趣爱好的深入培训。在培训需求的把握上，普遍采取多种方式和途径，加强对公务员及了解公务员的人的联系，同时澳大利亚等国还加强与已毕业学员的联系，以确保把握培训需求的准确性。

（四）与时俱进理念

西方国家培训领导人员的历史，是一部改革创新的历史。从国家之间的改革来看，澳大利亚和新西兰两个国家为减少海外培训成本，克服国家间的各种阻力，整合不同地点的培训机构资源，合作成立了“澳大利亚和新西兰政府学院”，聘请国内外知名专家学者开设各种培训项目。从国家内部的改革来看，法、英、新加坡等国家都进行了大规模的改革，特别是英国培训领导人员的改革更为深刻。从文官学院到 CMPS、从国家政府学院到“英国公务员学习组织”，其中无不贯穿着改革的思想。从培训机构来看，其改革更为广泛和深刻，无论是培训需求的把握，还是招生方式的改进；无论是教学内容的增删，还是科研咨询的增加；无论是管理制度的完善，还是教学培训的组织；无论是培训方式方法的变革，还是对教学的评估等，都进行了多领域全方位的改革，这也是西方国家始终保持培训生机和活力的重要原因。

（五）市场竞争理念

市场经营理念体现在领导人员培训中，就是根据市场需求制定相应的经营策略，确立并强化领导人员培训品牌。一是从资金投入方面看，美、英、法、日、

新、澳等国家培训机构都在依靠政府取得办学经费的同时，依靠市场化运作取得办学经费。二是从服务方式方面看，将培训内容进行转包已成为培训领导人员的发展趋势。如英国国家政府学院、美国联邦行政学院等通过合同外包、招标投标、民营化等市场化方式，将培训产品的开发、采购、在线发展、提供服务和公务员学习组织的人员配备费用等一些具体服务承包给公私机构或中介组织，产生了良好社会效果。三是从培训实施方面看，他们依靠社会资源，大学教育机构与政府培训机构均可提供培训，由客户自行选择，形成了一个资源共享、优势互补、竞争激烈的公务员培训网络。在这一方面，美国做的比较好。四是从治理模式方面看，美、英、澳等国家受现代管理制度的影响，把政府看成一个庞大企业，把培训看成一个车间，他们坚持市场化原则，采取企业管理的方式，重视培训绩效，把预算贯穿于培训之中，使工作重心开始由规模向质量和效益方向发展，这一理念也标志着培训理念的现代化的形成。如澳新政府学院模仿股份有限公司的运作方式，建立起两国政府、地方政府与多所大学之间的合作伙伴关系和共同网络平台。五是从招生方面看，西方国家采取社会自主招生的方式，拓宽了招生渠道，保证了培训生源。如英国依靠合理精巧的项目和课程吸引了不少参训者；日本松下政经塾打破计划招生的传统做法，不分国籍、不论学历，面向社会公开招收学员，效果良好。

二、国外领导人员教育培训的主要做法

在上述培训理念驱动下，各国不断改进培训领导人员的办法，逐渐完善培训领导人员做法，使领导人员培训发生了根本性变化。目前，根据领导人员培训过程，具有代表性和普遍意义的做法大致包括以下 12 个方面。

（一）需求调研：多元化把握

对领导人员培训需求的把握，主要有以下六种形式和途径：一是与本人见面。为把握领导人员本人的培训意愿和需求，西方各国大都与本人联系，这种办法直接、简单，便于操作。二是与单位沟通。英、美、新加坡等国家，经常到领导人员所在的单位进行调研，新加坡还结合实际工作，或者与年度考核相联系，或者与单位领导评估相结合，了解所在单位的意见和建议。三是与服务对象联系。服务对象了解学员情况，他们的意见和建议对完善需求把握具有特殊作用。四是了解学员。美国向在校学员、澳大利亚向毕业学员了解培训需求。五是发挥

网络的作用。美国等国家通过网络,把握领导人员培训需求,效果明显。六是了解大使馆。涉外培训的需求大都通过驻外大使馆、领事馆来把握。在需求调研的途径上,美、英等绝大多数国家通过开展问卷调查、召开座谈会等形式,把握领导人员的培训需求。特别在英国通过建立需求预测分析管理体制,既把握了经济社会发展对领导人员提出的要求,也参考领导人员工作岗位标准,从而把领导人员需求的把握落到实处。

(二) 计划制订: 签署培训协议

经过需求调研后,为保证领导人员培训工作的顺利进行,所调查的国家大都与领导人员本人签署培训协议。培训协议就是把培训的对象、内容、要求、目标等培训要素,以协议或合同的形式表现出来,对签订协议的双方具有约束效力。但是,由于各个国家的具体情况不同、管理机构不同、目标要求不同,在协议的签订上也表现出不同程度的差异。在英国,为避免培训工作的盲目和无序,在协议内容上强调个人发展计划与团队发展计划的一致性;法国每年个人在与所在机构签署书面协议前,有权与自己的行政上级进行一次谈话,谈话后行政上级要提出培训的意见和建议,并且还要由行政上级和本人共同签字才能生效;新加坡每年年初,本人与上司讨论确定自己的培训计划后,要将讨论情况写入《工作计划分配表》,年底检查完成情况;澳大利亚的公务员要与部门负责人协商签订培训绩效合同,规定公务员在本年度中需要参加的培训项目及可能达到的预期。

(三) 招生方式: 多种多样

由于对公务员制度的依赖性和培训公务员的共同性,各国的招生方式也表现出很大的一致性。归纳起来,不外乎以下几种形式:一是面向社会进行海招。在英国,国家政府学院因为把合理、精巧的培训项目、课程及培训时间、地点、价格等做成宣传手册,寄往政府机构及公共部门,或在公共场所合法展出,我们称之为“社会海选”,使政府及公共部门中的大多数公务员可以据此选择是否接受培训,以及接受哪些课程的培训。二是考试与分配相联系。在法国,无论是外部竞考、内部竞考,还是第三类竞考(面向民选议员和私营部门),都要采取匿名形式,进行笔试和面试,学员毕业时要按照学员能力排出名次后,由公职局安排工作。三是申请与面试相结合。美国哈佛大学肯尼迪政府学院、新加坡国立大学李光耀公共管理学院、日本松下政经塾都采取申请与面试相结合的方式招生。如

报名松下政经塾时,考生必须先提交一篇1500字左右的论文,通过以后再经过3次考试和两次研修会才能确定。四是部门推荐。美、英、法、日、澳等国家都采用这种方式;澳新政府学院也是先经过政府部门推荐,然后再向学院提出专门申请,再经过选拔程序。五是大使馆招生。涉外招生大都通过大使馆或领事馆来进行。不管上述措施采取哪种方式,都需与所在部门达成共识,因为培训经费大都由所在部门解决,培训结束后也要回到原单位工作。

(四) 教师管理:以兼职教师为主

在师资队伍上,从调查的情况看,大多没有专职的教师。如新加坡公共服务学院没有专职教师,法国行政学院只有两名专职教师,美国联邦行政学院和澳新政府学院的专职教师分别只有六七人。可以说,没有专职教师是西方国家培训领导人员的重要特点,而以兼职教师为主已成为这些国家的重要培训特色。上述国家对兼职教师的要求,必须具有广泛的专业背景和在政府部门工作的实践经验,必须是政府部门的高级管理者、高等院校的专家学者、大型企业高管或国际组织的高级管理人员。这些兼职教师既能授课,又能担任项目管理者,在负责组织课程、引导小组交流研讨和评估方面具有独特作用。

在兼职教师的选择上,有以下四种办法:一是成立专家库。如法国国家行政学院拥有千人左右的教师和实习导师库,美国培训机构都建立了自己的专家库。二是建立开放性的师资选聘机制。如新加坡学官企之间相通,进出自由顺畅,既允许企业家、私人教师到政府任职,也允许公务员到企业或学校任教;美国许多政府高级官员都与大学保持着密切联系,大学也需要政府官员上讲坛,因为大学教师的经验永远也不能代替政府官员的经验。三是疏通兼职教师出口。美、英等政府机构的中高级公务员,到学院开设培训课程结束后还可以回到原单位工作。四是聘请学生担任教学助理。还有的培训机构如锡拉丘兹大学马克斯维尔学院聘请学员担任教学助理,目前该院聘请了1575名学生担任教学与研究助理。

在培训机构中为数不多的专职教师,大部分也不从事教学工作,其主要职责是管理。如法国国家行政学院只聘请了两名专职教师,其中1名是体育教师,1名是语言教师;澳新政府学院的七八名专职教师,同时都是学院的院领导和部门的负责人。

(五) 培训主体:多方参与

在培训主体上,西方国家存在着多元的特征。一是国家培训。依靠政府资源培

训领导人员仍然是西方国家的主要特色。美、英、法、日、新加坡都建立了国家级行政学院，这些行政学院承担着大量的培训任务。新加坡 80% 以上的培训依靠新加坡公共服务学院进行。二是高校培训。采取市场竞争的方式，吸收社会资源培训领导人员，也是西方国家办学的重要特色。如号称全世界公共管理学“鼻祖”、在全美公共事务与公共行政院校联合会综合评估中常居榜首的锡拉丘兹大学马克斯维尔学院，哈佛大学肯尼迪政府学院，新加坡的李光耀公共政策学院都以培训领导人员而闻名于世。三是企业培训。有的国家根据国情对培训主体进行了新的探讨，形成了一些新的模式。如日本允许私人企业参与培训领导人员，从而进一步开拓了培训资源，松下政经塾之所以成为世界上培训领导人员著名的国际机构，既与松下幸之助的个人努力有关，也与日本政府坚持多元化培训主体分不开。

（六）培训班次：短期为主、兼顾学历教育

短期班是国外最常见最流行的班次，从一天、一周到十几天、一两个月不等，有的甚至只有半天。短期班的设置在不同的国家有不同的表现。一是个别国家取消了中长期班，只保留短期班。比如，英国已经取消了中长期班，所设班次均为短期班。二是所有国家都普遍设有短期班，它们虽有一定数量的长期班但以短期班为主。美、法、日、新、澳等国家都开设大量的短期班。三是根据特殊需要，设有兼顾学历教育的长期班。如美国的高级公共管理硕士为 1 年，新加坡、新西兰、澳大利亚的公共管理硕士项目一般为两年，法国国家行政学院举办的高级公务员后备初任培训为两年，日本松下政经塾开设的班次由过去的两年改为现在的 3 年。

总体来看，短期班多以学员为导向，培训课程多为他们量身定做，培训机构经常上门开展需求评估，以便在了解机构和学员的实际需求后设计出有针对性的课程。在满足短期班的需要上，培训地点既可以在培训机构，也可以在学员单位，还可以选择适宜学员的地方。英国为适应高级公务员很难离岗的需要，还采取灵活多样、分步骤实施的策略培训领导人员。

（七）培训内容：能力培训、价值观培训、意志力培训、国际视野培训

根据不同的培训对象的不同需要，设置不同的培训内容，提供不同类别的课程，是国外教学的共同特点。目前，在培训内容上有以下四个方面普遍深受学员欢迎。一是能力培训。美国联邦行政学院为增强领导人员的能力培训，开发了包

括领导变革能力、领导他人能力、结果驱动能力、运营管理能力、协作联盟能力的领导力培训模型；英国在提高学员能力方面提出了“核心技能培训”课程，并对有潜力进入高级公务员队伍的人开设了“高级领导者预备课程”；法国提出了覆盖8个基础领域的教学内容，目的是使受到培训的公务员从能力、态度、知识结构等各方面更加适应变革的能力。二是价值观培训。为了让学员达到“树人”和“立志”的目的，引导学员形成正确的人生观、历史观和国家观，日本松下政经塾开设了四类讲座：即以国际关系、政治、经济、历史为主要内容的基础讲座，以哲学、宗教、古典为主要内容的人生观讲座，以明治维新以来日本和世界史为主要内容的历史讲座，以《论语》《孟子》等为主要内容的儒学讲座等；这些讲座对形成适应未来领导者所必需的人生观、价值观和国家观发挥了重要作用。三是意志力培训。日本松下政经塾为锻炼学员的意志力，采取要求学员跑步100公里等挑战极限的魔鬼训练措施。同时，要求学员习练茶道、剑道、书法、参禅等，以培养学员个人的毅力和意志，提高个人修养，拓展个人人格。四是国际视野培训。随着经济全球化持续发展和综合国际竞争力的日益激烈，国际视野的培训越来越引起各国的高度重视，英、美、法、新加坡等国家纷纷致力于通过领导人员培训扩大国际影响力，输出自身的经验和管理模式，谋求建立领先其他国家的国际地位。

（八）培训模式：涉外培训

涉外培训是随着近些年来适应国际化发展需要，强化领导人员国际视野培训而在国外兴起的一种以不同国家学员为教育对象的培训模式。这种培训在班次设置上，既有像法国设置的16个月的长期班，也有几天、几周、几个月的短期班，还有类似于短期班的专题班。在教学内容上，无论是案例教学还是课程安排，一般都突出国际化特点，如李光耀公共政策学院设置的课程涉及全球化与公共政策、东南亚地区公共政策比较、新加坡经济发展经验、中国经济政策等方面。在教学组织上，也彰显国际化特征，如安排学生赴西方发达国家学习若干教学模块或进行实际问题研究，如李光耀公共政策学院组织MPM班学员到哈佛大学肯尼迪政府学院、哥伦比亚大学外交学院等国际一流的公共管理教育机构学习。同时，为提高涉外培训效果，有些国家把涉外培训同本国领导人员培训相结合，达到共同学习、相互提高的目的。如在法国的合班制度中，国内外学员发挥各自优势，促进了相互间的学习与交流。

(九) 教学方法：案例教学、混合教学、实习制度

案例教学是各国普遍采用的教学方法，该方法根据教学目标和内容的需要，采用案例引导方式进行学习研究，并从中得到启示。从案例的来源看，法国是学习来自政府各部门正在处理的实际工作。从教学过程看，学员通常在课前两周左右拿到案例，并在课前完成书面解决方案并上交讲课教师，然后再由教师进行课堂分析并讲解实际处理情况。为了巩固案例教学成果，各个国家还都建立了案例库：如澳新政府学院在公共管理教学方面的成熟案例有 100 多个，肯尼迪政府学院每年新编案例 30 至 40 个。

混合教学是把案例教学、角色扮演、专题研讨、社会调查、参观访问等方法混合使用，来提高学员的学习效果。例如，法国在高级官员培训班中的“欧洲问题”专题，既有从法学角度对欧共体立法、司法情况进行介绍和研究，又有到斯特拉斯堡、卢森堡和布鲁塞尔实地考察欧共体组织，还围绕欧共体急需解决而又十分棘手的问题，以案例教学为主，分组研究案例，进行课堂辩论，最后还要起草一份诉讼报告或一份战略建议书作为学习的成果。

从实际出发，开发适合领导人员特点的研究式、案例式、体验式、情景模拟式等教学方法，越来越受到领导人员的重视，并成为一种逐步得以推开的教学方法。英国的行动学习法，新加坡的讲课与对话、同学互学、实地考察、作业考核、研讨会与圆桌会议，日本的讲座式、讨论式、事例分析式、实习式、参观式，澳新政府学院的昨日总结、学员点评、网络式教学等，这些带有国家特色的学习方法对于保证学习效果发挥了重要作用。

当然，传统意义上一些教学方法在领导人员培训中也仍在发挥作用。比如大多数国家采用的以教师为主导的讲授法，美、法类似中国师范院校的实习制度等，都深受领导人员的欢迎。特别是法国国家行政学院组织学员到国家重要部门去锻炼，肯尼迪政府学院课内与课外相结合，寓学习于春季实习、暑期实习、政策分析实习之中，所有这些对于学员成长甚至谋职都具有重要的作用。

(十) 经费来源：财政拨款与社会筹资相结合

在国外，绝大部分国家的办学经费来自政府的财政拨款。从拨款方式看，主要有以下四种类型：一是将款项拨到培训机构。法国、澳大利亚和新西兰等国家属于这种类型。比如，2011 年法国拨给国家行政学院 3 500 多万欧元，占该院总

收入的 85.4%。二是将款项拨到学员所在单位。新加坡属于这种类型。1996 年新加坡开始尝试把培训经费按照人头拨付到各政府部门,由公务员选择适合自身的培训机构进行培训。三是将款项拨到人头。英国属于这种情况。四是占用部门经费。美国在国会批准的各部门经费预算中,并没有培训经费这一专项名目,但部门预算时可将任一专项经费的子项目用于培训。

除政府拨款外,按市场化要求出租校舍、向参与培训者适当收取费用等,也成为培训经费的重要来源。一是投资回报。2011 年肯尼迪政府学院通过投资获得的收入占学院总收入的 26%。二是出租校舍。英国政府学院每年利用节假日,出租教室、宿舍、食堂等设施,举办计划外培训、会议以及租给当地居民用于举办婚礼等收取一定费用。三是收取学费。锡拉丘兹大学马克斯维尔学院 2009 年的学费收入为 7 550 万美元,肯尼迪政府学院 2011 年的学费收入占学院总收入的 27%。四是通过国际项目或接受委托等方式取得。

同时,接受赞助及捐赠也是国外培训机构增加办学经费的重要渠道。2011 年,肯尼迪政府学院总收入为 1.45 亿美元,其中仅赞助和捐赠的就占总收入的 40%。此外,还有像日本的松下政经塾,其办学经费完全由企业自己解决。1979 年,创立时出资 70 亿日元,每年由企业提供数额相当可观的实践活动经费及海外研修经费,同时还接受企业、社团和个人的赞助。

(十一) 效果评估:多元化

总体来看,对培训效果的评估分为对学员的评估和对教师的评估两大类。对教师的评估,美、法等国家这项工作开展的比较好。从美国来看,每门课程结束时,学员都要对教师进行评估。在内容上主要是问教师讲得是否清楚、有用;在形式上既有选项评估,也有书面评估。在机制上学员写的评语直接影响教师的选聘,如果评语写不好,培训机构会找教师谈话;如改进效果不理想,就要请第三方机构进行评估。

对学员的评估,是整个评估工作的重点和主要方面。从评估阶段来看,法国把对学员的评估分为四个阶段,即培训前评估、培训中评估、当即评估和长远评估。从评估内容来看,参考美国等国家的做法,主要分为五个方面:即学员的满意程度,学员对原理、技能和技术的掌握程度,学员对知识和技术的运用程度,培训给组织带来的效果以及对投资回报率的评估。此外,英国还侧重对学员核心能力的评估。从评估的主体来看,各国的做法不尽相同,但基本的做法大体一

致。一是由熟悉学员的人进行评估。比如,美国是让学员的上级、下属、同事对学员接受培训前后的行为变化作出评价。二是由学员本人评估。让学员根据自己的变化,对接受培训前后的行为进行自我评价。三是由培训机构进行评估。法国国家行政学院对高级公务员后备干部培训班学员的评估,由学院派专人通过现场走访观察学员实习进展情况;澳新对参加外部培训的人员由人力资源机构进行评估。四是由实习导师进行评估。法国的学员实习结束后,要由实习指导教师对学员进行评价、打分,并计入学期总成绩。在如何评估方面,各国做法不尽相同。英国对高级公务员的评估,除了要作出一般的评估外,还要将其基本能力评估与高级职位工作测评要素即管理部下、责任制、判断力、影响力相结合;日本采取笔试、面试、撰写论文或报告、技术考试、问卷式、讨论和反省会等方式进行;澳新政府学院不仅重视学员培训结束时的评估,还要对公务员回到单位后本年度参加各类培训的效果进行第二次评估。

(十二) 培训成果的使用:与提升挂钩、同工作相连

大多数国家很重视培训成果的运用,主要的做法有以下几点:一是学习前预留职位。澳新政府学院对参加公共管理硕士学位项目以及一些国际项目培训的学员寄予厚望,甚至在推荐他们到澳新政府学院参加培训之前就为他们预留了更高一级的职位。二是学习与岗位调整相结合。在法国,法律明确规定公务员的培训要与人事考核、晋升紧密相连。为了解决领导人员的岗位调整问题,法国建立了与培训密切结合的软性激励机制。比如,高级公务员后备干部初任培训班的学员曾长期采取严格的成绩排名制,并且排名与任职挂钩,排名靠前的学员可以获得较高职位(如副司局级)或进入热门职系(如财政稽查)。三是学习后予以晋级。美国对领导人员培训,使其具备更高职位所需要的知识、技能和才干,为以后担任更高的职务做准备。日本的领导人员培训后要进行综合评定,一方面是为了发现问题,修正进修计划;另一方面是把评定结果作为晋升的参考因素。

三、国外领导人员教育培训发展趋势及启示

近年来,在全球化背景和对绩效政府的呼唤下,领导科学的不断发展和学习理论的不断进步为领导人员教育培训带来了新理念,与之相适应,各国政府在领导人员培训方面尝试了一些新做法,呈现出八个方面的发展趋势,也给我们留下了八个方面的启迪。

（一）在培训体制上，从注重培训规模向注重培训绩效转变

全球化经济危机和公民对绩效政府的要求，使各国政府把注重培训效果、提高培训绩效作为领导人员教育培训的基本目标。为适应这一要求，在培训体制上体现了分级分类、归口培训的做法，强调规模效益和培训针对性实效性。在培训服务提供方面，运用市场化的运作方式，整合社会优质资源，通过市场竞争提高投资回报率。同时，政府加强对培训市场的导向控制和管理力度，确保领导人员的教育培训符合国家发展战略和政府需求。

1. 在培训体制方面

归口培训、分级分类培训成为各国普遍采用的方式，以提高规模效益和培训针对性。越来越多的国家倾向于由政府人事管理机构或公务员培训管理机构归口管理公务员通用能力的培训，而具体的业务部门负责管理业务培训；中央人事主管部门负责高级公务员培训，各部委或地方负责中初级公务员培训；中央人事主管部门负责中央公务员培训，地方政府负责地方公务员培训。这样做主要是出于以下考虑：一是整合培训资源，通过培训规模化和归口管理来提高培训经费使用效益，避免重复浪费；二是分类培训和分类组织有利于提高培训质量和专业化水平，提升培训针对性和实效性。英国内政部在2012年成立了公务员学习组织，归口管理英国公务员的通用能力培训，业务培训由各部委自行承担。据统计，在此之前，2009—2010年度英国政府各部委组织开展的“领导力”培训课程超过250个，此外，国家政府学院还开展了26个“领导力”培训课程，课程重复率极高，培训资源大量浪费。2012年改革后，包括领导力在内的公务员通用能力培训统一由公务员学习组织提供，各部委不再开展类似培训。据测算，这一项改革措施每年可节约培训经费9 000万英镑。美国公务员培训的组织管理体制体现了“抓大放小、关注核心业务”的理念。美国联邦人事管理总署和其下设的联邦行政学院直接负责最核心、附加值最高的联邦政府GS-15级以上的高级官员通用能力培训。人事管理总署同时负责监管政府各部门的培训工作。各部门可根据自身业务需要及本部门财政能力，制订业务培训和初级人员培训计划，经与人事管理总署协商一致后，自行组织实施。这样既可以保证核心能力质量，又可以充分发挥各部门的自主性，从而整体提高公务员培训绩效。日本也是由人事院负责组织公务员公共行政能力的培训，各省厅自行组织专业技能培训，两类培训相互补充，相互促进。

2. 在培训服务方面

“政府掌舵，市场划船”的方式保证了培训效果和培训效益两手抓。政府负责制定培训管理制度、调控培训内容发展导向，市场负责提供培训服务。办学主体多元化，既有政府主办的培训机构，也有普通高校和私有咨询公司等参与。理论上讲，培训服务外包和市场化将大大减轻政府的管理成本，刺激市场竞争，充分利用社会优质培训资源，提升培训质量。但也有评论者认为，公务员培训市场化要想获得成功的前提条件是政府应制定详尽、准确而有效的公务员绩效评估机制和培训监督机制，以此来保证培训符合政府工作重点和工作需求。因此，政府宏观管理下的市场化成为既保证培训对政府工作的针对性和有效性，又充分利用社会优质培训资源，提高培训质量的新趋势。英国自2012年起对政府公务员通用能力培训进行了大力改革，通过外包和市场竞争的形式提高培训质量和资金使用效益；取消了国家政府学院，由公务员学习组织负责归口设计培训内容、接受公务员培训申请、监督培训效果。该组织通过政府采购方式将培训服务外包给专业公司负责，并规定该公司必须拿出51%的培训通过市场竞争来提供。通过规模效益帮助政府控制培训成本，通过市场竞争提高培训质量和投资回报率。美国联邦公务员培训由联邦人事管理总署负责制定公务员能力框架、评估指标，并由政府进行公务员任职资格考核和认证，具体的培训服务提供者既包括政府主管的联邦行政学院，也包括哈佛大学肯尼迪政府学院、锡拉丘兹大学马克斯维尔学院等著名高校，它们提供的培训课程各有优势，针对的培训对象各有不同，它们之间成为了相互竞争又相互补充的关系。政府公务员可根据自身需求自由选择课程提供者。比如，美国联邦人事管理总署直属的联邦行政学院的主要培训对象是联邦政府最核心的高级公务员，重在领导力培养和高级公务员任职资格培训，而哈佛大学和锡拉丘兹大学马克斯维尔学院等普通高校提供了不同层次的学位课程和丰富多彩的专题培训。与美国类似的是新加坡的公务员培训，作为政府法定机构的新加坡公共服务学院并不是唯一的公务员培训机构，公务员可选择到新加坡国立大学、南洋理工大学、新加坡管理大学等高等院校甚至私人机构进行培训，但由于新加坡公共服务学院与政府部门的密切关系，80%的公务员还是选择到这里培训。澳新政府则采取了跨国合作共享，政府、学府结合，模仿股份有限责任公司的运作方式，建立起两国政府、地方政府与多所大学之间的合作伙伴关系和共同网络平台，不仅使培训资源得到有效整合，而且使培训更具有针对性和灵活性。