

D761.133 406

H15

“能力培训”:机制与方法

——澳大利亚公务员培训经验与启示

韩志伟 著



A0770761

海天出版社

责任编辑:于志斌

封面设计:张幼农

封面画:克 农

责任技编:陈 炯

《深圳走向世界》文库

书 名 “能力培训”:机制与方法
——澳大利亚公务员培训经验与启示

著 者 韩志伟
出版发行者 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天综合大厦
邮 编 518026
排版制作 海天电子图书开发公司
印 刷 者 深圳市希望印务有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1 / 32
印 张 6.875
字 数 101(千)
版 次 1998 年 12 月第 1 版
印 次 1998 年 12 月第 1 次
印 数 2000 册

I S B N 7-80615-718-2/Z·19
总 定 价 285.60 元(共 17 本)

第一章

澳大利亚公务员培训的基本经验

1996年1月1日是澳大利亚公务员培训管理体制发展历程中的一个里程碑。从这一天起,澳大利亚公务员系统的每一位新成员都要通过澳大利亚新的职业培训制度要求的工作能力评估和专业能力培训。这标志着自90年代初开始的澳大利亚公务员培训改革进入到了实际运作阶段。

90年代是澳大利亚政府深化行政体制改革的年代,也是澳大利亚公务员培训体制全面改革的年代。为全面配合政府的旨在“提高行政效率,重塑政府形象”的行政体制改革,澳大利亚各级政府的人力资源主管机构和培训机构相继制订并推行了一系列公务员培训改革的措施,积累了较丰富的、符合现代管理科学要求的公务员培训经验。这些经验包括:“以能力为指向”的培训改革新举措;以行为管理为基础对培训需求进行分析;制订系统全面的培训内容体系;高度重视在岗培训;从人力资源开发战略的

高度对培训进行全面规划。

澳大利亚政府在公务员培训改革中摸索出的经验,对于改进我市的干部培训工作,具有十分重要的启发作用和借鉴意义。

澳大利亚公务员体制始创于 1902 年,即澳大利亚正式成为英联邦国家的第二年。20 年后,即 1922 年,经过长时间激烈辩论和多次修改后通过的《公共服务法案》基本奠定了澳大利亚公务员管理体制的基础。根据《公共服务法案》的规定,在联邦、州(自治区)和地方政府以及政府驻海外机构中任职的所有工作人员都是政府的“公务员”。但是,严格地说来,根据该项《法案》,只有那些在联邦政府及其各派驻机构中工作,并加入其工会的公务员才可称为是“澳大利亚公务员”。但是现在,“澳大利亚公务员”一词却通常被习惯用来指称在澳大利亚各级政府中工作的所有雇员。根据澳大利亚联邦财政部 1995 年 6 月 30 日公布的统计数字,在联邦政府机构中就业的公务员人数为 13.7 万人,占全国就业人口的 2.8%,占公共部门就业人口的 10%。在州和自治区中就业的公务员人数为 28.77 万人,占全国就业人口的 6.1%,在地方政府中就业的公务员人数为 15.8 万人,占全国就

业人口的 3.1%。1997 年,在昆士兰州政府中就业的公务员人数为 1.2 万人,在布里斯班市中就业的公务员人数为 0.56 万人。

由于历史的原因,澳大利亚公务员体制沿袭了英国文官体制的某些特征,比如:初任公务员的考试录用制度,在任公务员的分类管理制度,作为公务员晋升依据的考绩制度,拟任公务员的培训进修制度,以及由内阁、财政部和公共事务与功绩制保护委员会(1995 年以前名称为“公务员委员会”)分权共管的责任制度,等等。

作为一个起步较晚的工业化国家,由于产业结构不够合理,对外的经济依附性较强,澳大利亚经济的蓬勃发展时期在 80 年代初期即宣告结束。此后,澳大利亚政府和社会承受了相当长一段时期的通货膨胀,经济萧条以及高失业率的困扰。与此同时,行政体制中的机构臃肿,效率低下,文牍主义作风等弊端也日渐突显出来。此后,要求调整产业结构,改革行政体制的呼声四起,公务员体制和公务员队伍也受到了来自多方面的批评和指责。

自 80 年代起,改革逐渐演变成了一种全球性的浪潮,澳大利亚也不失时机地溶进了这股浪潮。霍克政府执政以来,对政治和经济体制

实施了一系列的改革。贯穿在整个 80 年代行政体制改革的中心内容是行政机构的精减和行政职能的转换,可以说,这是一种外延性的改革。进入 90 年代,改革有了进一步深化,行政体制改革更侧重于行政效率的提高和组织功能的升级,相比较而言,可以说,这是一种内涵性的改革,改革向行政资源的内涵延伸和拓展。1991 年,由财政部、公务员委员会、劳资关系部等 8 个政府部门的首长组成的部务秘书委员会对政府公共部门的工作效率进行了集中审议,提出了改进意见;1992 年,澳大利亚管理顾问理事会制订并颁布了《建立一支更好的公务员队伍》的重要文件,对 90 年代澳大利亚公务员系统改革的目标、途径、政策等重大问题进行了全面部署;1995 年,澳大利亚公务员委员会颁布了修订版《联邦公务员工作行为指南》,对新的经济、社会、政治、科技条件下公务员的职业行为道德进行了重新规范。在澳大利亚政府看来:要取得改革的最大成果,提高行政效率,促进组织功能升级,“主要途径应放置在拓展公共服务系统最重要的资源,即人力资源的潜力上。全体公务员对于建立一支更好的公务员队伍所持的认同感和积极态度,以及为此做出的实际行

动,应放置在 90 年代行政体制改革的首位”(《建立一支更好的公务员队伍》,第 3 页)。

行政效率的提高和组织功能的升级,有赖于对政府公共服务系统人力资源进行全面的培训开发,这是 90 年代初,澳大利亚联邦政府得出的一条重要结论。1990 年,澳大利亚联邦政府举行了一次有关培训的部长特别会议,召集政府各有关机构、各行业部门代表、培训和教育部门负责人和有关专家商讨战略对策。会议决定成立“澳大利亚全国培训联合委员会”,对全国范围内的各类成人培训,包括公务员培训事务进行统筹负责,并责成该委员会制订有关培训改革的战略性方案。1992 年,该委员会的理事会颁布了《全国培训改革议程》,该议程给澳大利亚培训选定的战略性改革措施是,实行“以能力为指向的培训”。在此后的几年时间内,澳大利亚政府又陆续出台了一系列配套改革措施,使这项战略性改革措施不断得到充实完善。

一、“以能力为指向的培训”的改革新举措

“以能力为指向的培训”是一种关注培训对象各种实际能力的提高,关注培训的针对性和实用性,关注培训的产出和效果的新的培训体

系。“以能力为指向的培训”最初是欧美的一些大型跨国集团公司采用的一种培训方略。近年来,随着“管理主义”和“能力主义”在欧美一些国家的行政管理领域中的兴起,“以能力为指向的培训”也被引进到这些国家的公务员培训体系中。在澳大利亚,传统的培训模式比较关注培训活动的过程本身,培训机构不太注重培训的项目内容与社会经济发展需要的关系,不太注重受训者各种实际的工作技能的提高,这种培训模式已经越来越不适应澳大利亚行政体制改革的要求。“以能力为指向的培训”的改革则非常明确地将培训工作的重点定位在培训的针对性和实用性上,定位在个人和团队技能水平和实际工作能力的不断提高上,因而,选择并实行“以能力为指向的培训”在澳大利亚的公务员培训体制改革中具有某种必然性。

1.“以能力为指向的培训”的基本含义

(1)“以能力为指向的培训”关注的核心是对个人能力的培养和开发。能力是个人在工作中根据岗位需求表现出来的实际工作水准。能力要通过每个具体的个人的行为表现体现出来。在澳大利亚政府看来,“全球的经济的发展,对于澳大利亚社会,尤其是澳大利亚政府机构

中的散漫状况并不十分有利。全球经济格局的改变,要求我们具有富有竞争性的精神状态和工作技能,对于那些有能力掌握现代科技的国家而言,经济生活和政治生活中的真正变量是劳动者和管理者的技术和能力”(《全国培训改革议程》)。因而,公务员的培训,正如其他各种类型的成人培训一样,首要的是要培养和开发受训人所在的工作岗位及其责任所提出的能力要求,这是全面提高澳大利亚在下一世纪的竞争力的客观要求,也是真正提高政府工作效率,改善政府形象的关键之所在。

(2)“以能力为指向的培训”以科学的“能力指标体系”为参照系。能力指标体系的制订,是“以能力为指向的培训”得以开展的基础。“能力指标体系”是根据每个岗位的职责而制订的能力标准要求,是对适应和满足岗位职责要求的各种知识、技术和能力的系统性说明。经澳大利亚全国培训理事会签署通过的“能力指标体系”一般包括以下几个组成部分:A. 核心能力;B. 能力单元;C. 能力要素;D. 行为标准;E. 相关训练;F. 评价方法。在此,我们以澳大利亚税务局为本局 ASO4 级员工制订的“能力标准体系”为例,对各组成部分进行说明。“核心能力”

是对表现于某一方面的多种能力的一种概括和提炼,是一种总体性的能力要求。比如:作为 ASO4 级雇员,要求具有“组织和管理能力”、“逻辑思维能力”、“人事管理能力”、“技术应用能力”、“本行业基本知识”等等。“能力单元”则是对“核心能力”的初步分解,是对“核心能力”所包含的内涵的说明。比如:“人事管理能力”可分解为“人际协调能力”、“书面沟通能力”和“团队管理技巧”等等。“能力要素”和“行为标准”又是对“能力单元”的进一步分解,是对“能力单元”和“核心能力”内涵的更具体的说明,比如:在人事管理能力的“人际协调能力”一项中,又可分解为“有效的提问方式”、“听取意见和建议”、“准确地提供信息”、“熟练使用通讯工具”等方面。“相关训练”则是对获取该项“核心能力”所应进行的培训的规定,比如:对“人事管理能力”的培训,可通过“人际关系训练课程”和“顾客服务课程”两种途径来实施。“评价方法”则是培训系统内的评价机构对该训练的成果进行检验测评的方法系统,比如:对“人事管理能力”的评价方法采用的是多项选择答案的考试办法进行,由培训机构、团队负责人和主管领导依照税务系统 4 号评价方案实施。

澳大利亚公务员培训全国联合委员会已经为澳大利亚公务员 ASO1 - 4(普通公务员), ASO5 - 6(中级管理人员), SOS(高级服务系列)制订了核心能力标准,为 SES(高级行政系列)官员制订了核心行为标准,同时还为人力资源开发工作的参与者(培训人员、培训管理人员)制订了三个不同系列的能力指标要求,并通过了全国培训理事会的签署和认可,现已在全国推广执行。目前,超过 80% 的澳大利亚公务员系列的从业人员的核心能力标准已经制订并开始实施。根据澳大利亚公务员委员会《1993 年人力资源开发计划》提供的信息,澳大利亚普通公务员、中层管理人员、高级服务系列的核心能力标准和高级行政系列的核心行为标准的基本内容是:

普通公务员(ASO1 - 4)的核心能力标准:

- A. 运用有关澳大利亚公务员系统和所在机构的知识于工作之中的能力,
- B. 根据工作目标进行计划和组织的能力,
- C. 协同团队工作的能力,
- D. 与他人合作的能力,
- E. 参与和适应变革的能力,
- F. 管理自己行为的能力,

G. 收集、分析和使用与本职工作相关的信息的能力，

H. 有效地使用设备的能力，

I. 计算能力，

J. 文字表达能力；

中层管理人员(ASO5 - 6)的核心能力标准：

A. 运用有关澳大利亚公务员系统和所在机构的知识于工作之中的能力，

B. 根据工作目标进行计划的能力，

C. 领导和辅导他人的能力，

D. 与他人合作的能力，

E. 管理资源的能力，

F. 适应并推行变革的能力，

G. 管理自己行为的能力，

H. 研究、分析和使用信息的能力；

高级服务系列(SOS)的核心能力标准：

A. 运用有关澳大利亚公务员系统和所在机构的知识于工作之中的能力，

B. 根据工作目标进行计划的能力，

C. 领导和辅导他人的能力，

D. 与他人合作的能力，

E. 管理资源的能力，

F. 管理变革的能力，

G. 管理自己行为的能力；

高级行政系列(SES)的核心行为标准：

A. 综合性管理技能，

- a. 管理能力和业务拓展能力
- b. 制订发展战略技巧的能力
- c. 事业心

B. 表达能力和处理人际关系的能力，

- a. 人际沟通能力
- b. 表达能力
- c. 解决人际冲突的能力

C. 领导能力，

- a. 号召力(提出理念的能力)
- b. 人力资源管理能力
- c. 自我管理能力和

D. 概念分析能力，

E. 判断能力。

(3)“以能力为指向的培训”的实施要以对“先前学力确认”为基础。实施“先前学力确认”是“以能力为指向的培训”的培训改革中包含的一项重要内容。对“先前学力”进行确认，有两个主要目的：一是了解培训对象现有的知识和能力结构背景，从而能更好地对其培训需求进行归类，增强培训的针对性；二是避免重复培

训,节省不必要的培训开支。“以能力为指向的培训”着眼于受训人的岗位行为表现与能力标准之间的差距,即“技能差”,要求它给所开支的资金和资源带来更多更大的回报。“先前学力确认”一般在培训之前进行,人力资源主管机构和培训部门根据统一的程序对受训人的知识和技能进行测试,对受训人员现有的学力归类登记,不管这种学力是来自正规的国民教育,还是来自于生活经历和工作经验,都根据同一标准予以确认。“先前学力确认”是“以能力为指向的培训”能否成功或达到预期培训目的的关键,因而,澳大利亚政府人力资源管理机构 and 培训管理机构都给予了高度重视,都制订了相关政策进行规范。1995年,澳大利亚职业教育、培训和就业委员会根据《澳大利亚职业教育、培训和就业法案》制订了《培训认证——良好行为指南》,对包括“先前学力的确认”在内的培训认证工作进行了明确的政策规定和技术引导。

(4)“以能力为指向的培训”要求从现代人力资源开发战略的高度来认识培训。现代人力资源开发理论突破了传统的培训的狭隘视野,将培训看成是一种“组织行为”,一种为实现组织的目标而进行的有着特殊使命的行为,因而,

组织的工作目标和价值观念,始终要处在培训工作的核心位置。“人力资源开发是通过提高个人的技能和知识水平来促进组织效率的过程,其重要性在于它能为一个组织建立和保持一种有效的‘学习的文化’。这种‘学习的文化’能使个人的潜能得到开发,培养个人对于组织的认同感和向心力。”(《澳大利亚公务员系统人力资源管理纲要》)。“以能力为指向的培训”要求从组织行为的高度来对待并规划培训,这不仅要求培训机构自觉地贯彻落实组织的工作目标和价值观念,而且要求组织将培训工作看成是实现自己战略任务和工作目标,贯彻自己的价值观念的一项不可或缺的具有战略意义的工作。在澳大利亚,这一要求主要通过三方面的工作体现出来:其一,制订法规和政策,要求各机构和组织自觉地将培训理解为一项事关全局,事关发展的战略性任务体现在本机构和组织的总体工作规划中;其二,通过对员工的日常行为管理和每年四期的考评,将培训需求的鉴定工作下放到员工所在的单位,单位负责人根据本部门的工作实际要求和员工的工作表现给出培训需求评语,从而使培训能反映员工的“技能差”和本部门实际工作发展的要求;其三,通