

# 中国干部培训新解

ZHONGGUO GANBU PEIXUN XINJIE

刘辉◎编著



- 第一章 干部培训的概念及特征
- 第二章 干部培训制度溯源
- 第三章 中外干部培训制度比较
- 第四章 高校作为干部培训基地的价值及必要性
- 第五章 高校干部培训实例分析
- 第六章 建设世界先进的干部培训体系的探索



全国百佳图书出版单位  
知识产权出版社

# 中国干部培训新解

ZHONGGUO GANBU PEIXUN XINJIE

刘 辉◎编著

第一章 干部培训的概念及特征

第二章 干部培训制度溯源

第三章 中外干部培训制度比较

第四章 高校作为干部培训基地的价值及必要性

第五章 高校干部培训实例分析

第六章 建设世界先进的干部培训体系的探索



全国百佳图书出版单位  
知识产权出版社

## 内容提要

教育培训是关系到一个国家政府运行效率和执政能力的重要因素。中国作为一个快速发展的发展中国家，干部队伍的素质和能力直接影响到国家的前途命运。本书主要通过对中外干部培训的对比、对中国共产党干部培训的发展历史和现状的阐述，总结出干部培训的一般规律，得出干部培训的世界先进标准，为广大从事干部培训事业的人士提供理论和实践支持。

责任编辑：纪萍萍 特约编辑：纪丽

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国干部培训新解 / 刘辉编著. —北京：知识产权出版社，2012. 6

ISBN 978-7-5130-1358-1

I. ①中… II. ①刘… III. ①干部培训-研究-中国  
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 103801 号

## 中国干部培训新解

刘辉 编著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

责编电话：010-82000860 转 8130

印 刷：北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本：720mm×960mm 1/16

版 次：2012 年 6 月第 1 版

字 数：144 千字

邮 编：100088

邮 箱：[bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

传 真：010-82000860 转 8240

责编邮箱：[jpp99@126.com](mailto:jpp99@126.com)

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：10.75

印 次：2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元

ISBN 978-7-5130-1358-1/D · 1506 (4231)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

# 前 言

2004 年春天，我刚从清华经济管理学院到公共管理学院工作不到一年，学院安排我去负责培训中心的工作，主要工作是为各级组织和人事部门提供公共管理知识培训服务。

现代大学的作用主要是知识创造、人才培养和社会服务，干部培训则是将这三项职能融合贯通的最有效方式。清华大学公共管理培训中心主要定位于通过教育培训的方式，将公共管理理论与中国实践相结合的最新成果传递给工作在一线的各级领导干部，培养和塑造卓越的公共管理领导者。干部培训工作和大学学位教育相比，有两个更有优势的地方：从所讲授知识而言，干部教育讲授的是前沿的、更具实践性的知识，而学位教育更注重成熟的、体系化的知识；从教学的对象来讲，干部教育面向的是经济社会建设的精英骨干，而学位教育的对象还只是潜在的精英和骨干。这无疑是吸引我从事这项工作的重要原因。当时学院党委书记苏竣老师提出，培训中心要按照高起点、高层次、高标准的原则，在维护好清华品牌的基础上，创造出属于公共管理学院的二级品牌。由于我原来一直在经济管理学院工作，接触和培养的对象主要是经济管理领域的

管理者，所以当务之急是要了解自己将要面对的培训对象。

毛泽东同志在中国共产党六届六中全会上所作的政治报告《论新阶段》中指出，“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”。可见干部在一个国家里的重要性。建设一支高素质的干部队伍，是党和国家长治久安的根本大计，因此，对于干部的培养和教育，一直是新中国治党、治军、治国的基本要务。

我国如何来定义干部队伍呢？与西方普遍采取的公务员制度不同，由于我国特殊的政治体制和发展阶段，社会上对于领导干部具有各种不同的称呼和定义，因此我们有必要首先把“领导干部”、“公务员”、“领导岗位公务员”、“领导干部培训”、“公务员培训”等名词搞清楚。

所谓“干部”一词最先源于法国，法文为 CADRE，意为框架、军官、高级管理人员等。后来又加入军队官员、社会团体和企事业首脑等涵义，逐步为许多国家所通用。“干部”一词，其概念的外延和内涵在各国并不一致，中国使用的“干部”一词，最早源于日本，在国内目前主要是指在中国共产党和政府工作的负有一定职责的人员。我想，干部在各个国家中的作用可能就好比一棵树的树干，起着承上启下支撑全局的作用。

# 目 录

<b>第一章 干部培训的概念及特征</b> .....	1
干部培训的意义 .....	4
干部培训的目标 .....	7
干部培训的理论基础 .....	8
培训评估的四层次模型 .....	15
国外培训理论总结 .....	16
国内培训研究总结 .....	18
现有研究总结 .....	19
<b>第二章 干部培训制度溯源</b> .....	21
不同国家的干部培训制度历史 .....	21
中国古代的干部培训制度小窥 .....	23
中国近现代的干部培训制度脉络 .....	27
<b>第三章 中外干部培训制度比较</b> .....	59
西方国家的公务员培训经验 .....	59
亚洲国家的公务员培训经验 .....	73
中国的干部培训经验 .....	79

<b>第四章 高校作为干部培训基地的价值及必要性</b> .....	93
组织单位在高校的选择过程中存在的问题 .....	97
组织单位就高校选择过程中存在问题的解决方法 .....	100
高校在世界先进干部培训模式中的定位 .....	103
高校在干部培训中的作用 .....	105
如何选择高校进行干部培训 .....	107
高校干部培训实施中应注意的问题 .....	109
<b>第五章 高校干部培训实例分析</b> .....	117
服务型培训实例分析 .....	120
研究型培训实例 .....	127
国际化培训实例 .....	142
网络型培训实例 .....	148
<b>第六章 建设世界先进的干部培训体系的探索</b> .....	153
建立世界领先的干部培训模式的必要性 .....	153
现有的干部教育培训体系 .....	156
新的干部教育培训体系的方向 .....	158
我国领导干部培训的内容和方式 .....	160
建立世界先进干部培训体系需要解决的问题 .....	162
世界先进的干部培训模式 .....	164

# 第一章

## 干部培训的概念及特征

“干部”一词有狭义和广义之分，狭义的是指具有一定管理职能的政府工作人员，广义的是指所有与政府财政供养相关的人员。翻阅资料，我们按照相关法律法规描述来定义以下名词。

**领导干部：**根据中共中央《党政领导干部选拔任用工作条例》，领导干部是指中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会的工作部门或者机关内设机构的领导成员，最高人民法院、最高人民检察院的领导成员（不含正职）和内设机构的领导成员；县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构的领导成员。根据这个定义，领导干部是普通干部中的一部分，是各级党和政府组织中具有一定领导职能的干部。这些人员承担了组织运行和发展的主要职能，对国家经济、社会运行起着重要的作用。

**公务员：**“公务员”英文原意是“文职服务员”、“文职仆人”。有人直译为“女王的仆人”，有人意译为“文官”

领袖是为天下人开创一个时代的人，领导是带领天下人继续开拓这个时代的人。中国共产党的领导干部应以身先士卒、以身作则为己任。卿可以无大将风度，但必要有大将本质！



或者“文官制度”，也有人译作“公务员”，“公务员制度”，还有人译作“文职公务员”——或许这种译法更符合原意。美国则称为“政府雇员”（governmental employee）；日本在第二次世界大战前称“文官”，战后改称为“公务员”；法国称为“公务员”；联邦德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。当今世界，许多发达国家以及一些发展中国家都纷纷效仿英美等国，建立起自己的公务员制度，把政府中从事公务活动的人员称为“公务员”。《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）第二条规定：公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。国家公务员分为政务和业务两类。政务类公务员必须严格依照宪法和组织法进行管理，实行任期制，并接受社会的公开监督；业务类公务员按照国家公务员法进行管理，实行常任制，国家公务员执行宪法、组织法和国家公务员法以及国家公务员条例规定的职责。

领导岗位公务员：我国《公务员法》第十六条规定：公务员职务分为领导职务和非领导职务。领导职务层次分为：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。从这个定义可以看出，领导岗位公务员主要是政府系统内的领导人员，同时在实践中，中国共产党的干部管理体系也是领导干部队伍重要的组成因素。

领导干部培训：《干部教育培训工作条例（试行）》第二条规定：干部教育培训工作必须坚持以马克思列宁主义、

毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，围绕党和国家工作大局，按照实事求是、与时俱进、艰苦奋斗、执政为民的要求，以增强执政意识、提高执政能力为重点，推动学习型政党、学习型社会建设，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供思想政治保证、人才保证和智力支持。

· 公务员培训：《公务员法》第六十条规定：机关根据公务员工作职责的要求和提高公务员素质的需要，对公务员进行分级分类培训。国家建立专门的公务员培训机构。机关根据需要也可以委托其他培训机构承担公务员培训任务。第六十一条规定：机关对新录用人员应当在试用期内进行初任培训；对晋升领导职务的公务员应当在任职前或者任职后一年内进行任职培训；对从事专项工作的公务员应当进行专门业务培训；对全体公务员应当进行更新知识、提高工作能力的在职培训，其中对担任专业技术职务的公务员，应当按照专业技术人员继续教育的要求进行专业技术培训。

根据上述定义，各国对于公务员或领导干部定义有着共同之处，也有各自独立的特点。《公务员法》强调公务员培训围绕岗位职能和业务知识进行，而领导干部培训强调保证思想和执政能力建设的统一。从根本上说，我国关于领导干部的定义和领导岗位公务员的定义主体基本吻合，考虑到在现实操作中基本按照统一组织规划进行，因此我们统一按照“领导干部”这一称谓来描述。在考察发达国

家公务员培训制度的时候，还按照各国的具体称谓来命名。

现代公务员（也可称为“文官”）制度最早诞生于 19 世纪的英国。随后，西方大部分国家效仿英国也建立起了各自的公务员制度。随着国情的不同和历史的发展，各国的公务员制度也存在一定的不同。但是，凡实行公务员制度的国家都十分重视公务员培训，先后建立起了各具特色的公务员培训制度，尤以英、美、法、德、日五国较为完善。而近年来，新加坡政府高效率的工作业绩也使其公务员培训制度在很大程度上得到了国际社会的认可和效仿。

公务员培训作为公务员制度的重要内容之一，它作为一项完整制度的确立则是在 20 世纪 40 年代的英国。到了 20 世纪 50 年代，西方国家纷纷进行了培训立法，把公务员培训列入法制范畴，以适应社会经济需要，适应政府职能需要。因此，这一系列西方制度化的、法制化的公务员培训经验对于我国的干部教育培训体系来说具有十分珍贵的借鉴意义。

### ■ 干部培训的意义

随着现代经济社会的发展，复杂的工作环境和难度对领导干部的素质要求越来越高，执政能力的高低不但直接关系到政府的工作效率和服务质量，也关系到国家的稳定和发展。在这样的大环境下，各国无不重视公务员的培训教育工作，纷纷建立公务员培训制度，以造就一批优秀的

公务员队伍。许多国家陆续提出“培训革命”观点，把公务员培训提高到人力资源开发、增强综合国力需要的高度，培训不再仅仅涉及公务员的个人素质，而是强调公务员培训的战略位置。各国的公务员培训制度虽然受各国国情、文化传统、社会制度和政治制度的影响而不尽相同，但都是把培养高素质公务员队伍置于重要的战略地位，建立并完善了更为完备的国家公务员培训制度。对于我国的干部培训而言，更加具有重要的战略意义。

首先，在新发展观时期，中国共产党肩负的历史使命是巩固执政地位。我国正处于民族复兴的关键时期，国内外政治、经济形势剧烈变化，东西方文化不断激荡，干部教育培训环境也发生了很大变化。江泽民同志曾指出：“经过八十年的发展，我们的党员队伍，党所处的地位和环境，党所肩负的任务，都发生了重大变化。我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为一个领导人民掌握着全国政权并长期执政的党；已经从一个在受到外部封锁的状态下领导国家建设的党，成为在全面改革开放条件下领导国家建设的党。”中国共产党执政地位的历史性转变，为干部教育提出了更高的要求。目前，干部队伍面临着腐败问题、新老干部交替问题、如何永葆先进性和增强社会主义信心的挑战。干部教育培训要通过各种途径，克服问题，从而巩固中国共产党的执政地位。

其次，党的干部队伍要带领全国各族人民，完成社会发展战略目标。中国共产党十五大提出了到2020年，即建

时代的进步与发展，不只是为今人寻找前进的道路与方向，也是为历史书写宝贵的经验与记忆。

党 100 周年时，建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。达到“小康”战略目标后，在 2050 年，应实现人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。这一美好蓝图的实现，面临着很多挑战，这更要求广大干部在完成挑战中发挥最大的作用，为社会发展战略目标的实现作出积极的贡献。

最后，是国家要实现中华民族的伟大复兴任务。十六大报告指出，开创中国特色社会主义事业新局面，就是要在中国共产党的坚强领导下，发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，推进中华民族的伟大复兴。21 世纪是中华民族实现伟大复兴的世纪。中华民族将在 21 世纪下半叶，彻底改变在近代落伍的地位，成为世界发达国家之一，以巨人的姿态屹立于世界民族之林。中国共产党是实现中华民族伟大复兴的坚强的领导力量，从成立的那一天起，就是中国人民和中华民族的先锋队，肩负着实现中华民族伟大复兴的庄严使命，并为此而进行了不懈的奋斗。这在客观上决定了中国共产党的各级领导干部必须是理想远大、德才兼备的。全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴对干部教育提出了更高的要求。

上述的客观要求和历史使命，决定了干部教育体系要不断调整，逐步建立有中国特色的干部教育培训体系。干部教育体系的合理与否直接制约着一个国家的干部教育水

长达千年的君主立宪制与君主世袭制，曾经牢牢地禁锢着华夏人民的头脑与心灵，我们无法想象，无从对比。今天的自由与民主，无不放射出中国共产党的领导魅力。

平。八十多年来党的干部教育体系从无到有，逐步形成了庞大的体系，但仍与迅速发展和社会变迁不相适应，如何适应不断变化的形势，保持和增强干部教育体系的适应能力，是干部教育发展中甚为重要的问题。

领导干部培训的重要性是不言而喻的，但是要想完成好这一长期而艰巨的任务却需要明确和把握很多关键问题。如何把握领导干部培训的目标，如何将干部培训目标和培训内容相统一，如何根据培训内容和要求来选择和建设培训途径和方法，这些都需要进一步的研究和深化。

### ■ 干部培训的目标

在领导干部培训工作中，首先是要解决干部培训的目标。

首先，中国行政体制的决策特点是“一党执政，多党合作”，领导干部必须具有高度的政治觉悟与政治修养，“公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则”。

其次，1982年《宪法》规定，“国务院总理实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制”，“地方各级人民政府实行省长、县长、区长、镇长负责制”。但是，这样的规定并不意味着在管理的一切活动中均由行政首长

一人拍板，相反，在讨论重大问题时需要采取合议制。《宪法》规定：“国务院各部长、各委员会主任……召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议讨论决定本部门工作的重大问题。”这说明，中国行政决策体制是讨论、决定重大问题的合议制与执行重大决策的分工负责制的有机结合，也即是民主集中制基础上的行政首长负责制。在这样的决策机制下，领导干部的政治觉悟培养和集体执政能力的培养都非常重要，这些能力素质的提高必须依赖于进行大规模的干部培训来解决。

因此，干部培训的目标应该是通过大规模提升干部的政治觉悟和领导能力，实现集体执政能力的提高。

### ■ 干部培训的理论基础

关于领导干部培训的理论不多，主要理论还是集中在社会化培训或企业培训方面。对于现有培训研究理论的关注主要集中于几个方面：一是关于培训目标和原则方面的理论，如学习型组织理论；二是关于培训设计和知识生产方面，如信息不对称理论；三是关于培训内容和效果方面，如冰山理论；四是培训评估方面，如人力资本理论等。这些理论从不同的侧面对培训进行了阐述和分析，将这些培训理论结合起来，可以为领导干部培训研究提供一些有益的借鉴。

## ◎ 学习型组织理论

学习型组织理论的创始人是美国人彼得·圣吉，他在1990年发表了代表作《第五项修炼——学习型组织的艺术与实务》。他以企业组织为研究目标，指出现代企业组织分工、负责的方式将组织切割，而使人们的行动与其时空上相距较远。当不需要为自己的行动的结果负责时，人们就不会去修正其行为，欠缺系统思考的能力，从而使得组织无法进行有效学习。

彼得·圣吉把社会组织方式划分为等级权力控制和非等级权力控制两种类型。等级权力控制是以等级为基础，以权力为特征，对上级负责的垂直型单向线性系统。它强调“制度+控制”，使人“更勤奋地工作”，达到提高企业生产效率、增加利润的目的。进入信息时代、知识经济时代以后，为适应科技迅速发展和信息爆炸的需要，非等级权力控制型管理模式——学习型组织理论产生了。学习型组织强调以下五个方面。

1. 建立共同愿景 (Building Shared Vision): 通过学习, 形成共同的理念和努力方向, 个人也乐于奉献, 为组织目标奋斗。

2. 团队学习 (Team Learning): 通过学习集合个人智慧, 形成团队智慧, 以集体的力量作出正确的组织决策, 透过集体思考和分析, 强化团队能力。

3. 提升思维方式 (Improve Mental Models): 通过学习

本书编写即将结束的时候, 彼得·圣吉刚好在中国面向政府官员推广“行动学习法”, 也邀请了包括我本人在内的清华大学公共管理学院的同事们参与。其实这一方法和我在浙江绍兴班设计的“研究型培训”有很多相似之处。据我看来, 行动学习法可能更适合于企业管理, 而后文我提到的“研究型培训”更适合于领导干部培训工作。



改变和提升个人思维，进而改变组织的思维方式，在创新中发展。

4. 自我超越 (Personal Mastery): 通过学习提升专业能力，实现个人和组织的自我超越。

5. 系统思考 (System Thinking): 通过学习掌握事件的全貌，培养综观全局的思考能力，看清楚问题的本质，提升组织系统解决问题的能力。

学习型组织理论将个人学习和组织学习相结合，通过同一远景目标的设定，使学习真正成为组织能力提升的重要和必要途径。在具体的操作方式上，强调组织目标和集体思考，强调在学习中创新和超越，强调全面系统的解决组织面临的问题，强调组织对于信息时代和知识经济的适应，这些都赋予了教育培训新的使命。从提高组织能力的角度而言，这一理论符合干部培训的根本要求，但是难度在于设立共同愿景和量化指标，这是学习型组织或是行动学习法应用于干部培训的主要障碍。

### ◎ 信息不对称信息不对称理论

信息不对称理论 (Asymmetric Information) 由肯尼斯·约瑟夫·阿罗于 1963 年首次提出。阿克洛夫 (George Akerlof) 在 1970 年发表的著名的《柠檬市场》(The Market for Lemons) 一文中作了进一步阐述。三位美国经济学家阿克洛夫、斯彭斯、斯蒂格利茨由于对信息不对称市场及信息经济学的研究成果获 2001 年诺贝尔经济学奖。该理论主