把公务员培训研究作为一门学科来建设

——访国家行政学院原副院长、公务员培训研究中心主任周文彰教授

□ 本报记者　戴　菁

记者：干部教育培训一直以来就是我们党高度重视的一项工作，尤其是近些年来，干部教育培训力度在不断地加大。我知道您在国家行政学院曾经分管教学培训工作多年，请问您现在关注什么问题？

周文彰：党的干部教育由来已久，成效斐然。比如延安时期的干部教育，为我们党和军队培训了一批急需人才，发挥了重大作用。解放以后，我们党重视干部教育培训，使我们的干部适应了土地改革、经济建设等各方面的需要。改革开放以来，党的干部教育事业蓬勃发展，中央高度重视，各级干部教育培训主管部门、培训机构围绕中心、服务大局，努力工作，大批培训干部，使干部队伍适应了改革发展稳定各项工作的要求。以中央党校、国家行政学院、国防大学为代表的国家级干部培训机构，还有浦东、井冈山、延安三所干部学院，以及各省市区干部培训机构，做了大量的培训工作，在教学内容、教学方法、教学组织、教师队伍建设等方面不断创新改进，使培训工作发生了很大的变化，积累了许多宝贵的经验，产生了很好的实际效果。

我现在关注的是干部教育培训的研究工作。在我国，随着干部教育培训实践的发展，对干部教育培训的研究工作也跟着起步，但是我感到对干部教育培训的研究，比起干部教育培训的实践来，相对要逊色得多。

记者：您所指的干部教育培训研究工作相对逊色得多，具体表现在哪些方面？

周文彰：一是干部教育培训研究机构少，就是以干部教育培训为研究对象的研究机构几乎没有。党校行政学院一般都没有这个机构。国家行政学院2013年才成立了公务员培训研究中心。二是没有形成专门的研究队伍。现在从事研究的主要是干部教育培训的组织实施部门的同志和部分教师，都是兼职研究、业余研究，不像高校，不少成立了专门的高等教育研究所，有一支专门的研究队伍。三是干部教育培训的研究成果相对比较少。比起普通教育、高等教育的研究成果，干部教育培训研究成果要少得多。让我们惊喜的是，高等院校的硕士博士论文，以干部教育培训为研究课题的倒是经常见到。四是像干部教育学、公务员教育学这样的学科也没有建立起来。而在普通教育中，教育学及其分支学科、相关学科已经构成了一个庞大家族。这种状况与干部教育培训实践的发展不相适应，所以迫切需要加强对干部教育培训的研究，使这些年积累起来的实践经验上升为干部教育培训理论，使干部培训教育获得科学而系统的理论指导。

值得高兴的是，国家行政学院2012年在制定博士研究生招生目录时，在“教育经济与管理”这个专业下设立了“公务员培训研究方向”。这个举动非同小可，它意味着“公务员培训研究”在我国正式成为博士研究生的专业方向。

记者：您一开始谈到，这些年，我们对于干部教育培训工作的研究是积累了一些成果的，但比起蓬勃开展的干部教育培训实践而言，干部教育培训研究还是相对薄弱。那么要使干部教育培训工作的研究跟上干部教育培训的实践，我们需要做哪些工作？

周文彰：干部教育培训迫切需要理论来指导，干部教育培训实践迫切需要上升为理论。马克思主义经典作家有不少关于干部教育培训的论述，尤其是我们党的历届领导人毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛以及习近平总书记，发表了大量关于干部教育培训的论述，这是一个层次。第二个层次就是党中央国务院关于干部教育培训的纲要、条例、规划等。这两方面的内容对各个时期的干部教育培训都产生了很重要的作用，指明了方向，提出了原则，明确了目标，对教学培训的方式方法提出了要求。我们现在要做的研究工作，就是对它们进行梳理，形成理论化、系统化的干部教育培训理论，用来指导工作实践。特别是党的十八大以来党中央和习近平总书记关于干部教育培训的创新性思考、思想和要求，要集中力量重点研究，贯彻落实在干部教育培训工作中。

第二方面，就是对我们党九十多年来，特别是改革开放以来，干部教育培训的实践，进行认真的回顾和总结。对各地各部门、各级各类干部教育培训机构近年来丰富的探索创新实践进行提炼和升华。普通教育学、成人教育学、教育心理学、教育方法论等学科的成果不少已经运用于干部教育培训工作。我们所要做的，就是研究这些运用效果，总结出属于干部教育培训所独有的、具有鲜明特色的干部教育培训理论，用来指导实践。

第三方面，这些年通过翻译、考察和交流，我们了解了国外关于公务员教育培训的一些做法、理论、实践以及研究成果。如何借鉴这些做法和理论成果，结合中国国情，运用于我们的干部教育培训实际，吸收到中国特色的干部教育理论中来，需要做大量的消化、吸收、提炼、创新工作。

从以上三个方面来看，我们干部教育培训已经积累了很多宝贵的思想资料，形成了一些重要的理论观点，拥有丰富的实践经验，现在迫切需要把它们系统化、学科化，



形成完整科学的干部教育培训理论，用来指导我们的实践。

记者：公务员培训是国家行政学院的主要职责，2013年10月，国家行政学院公务员培训研究中心成立，这是国内第一个研究公务员培训的专业机构。从专业的角度来看，您认为公务员培训研究的框架体系应该是怎样的？

周文彰：这方面我们也在思考和探索阶段，想法还不成熟。公务员培训研究应当作为一个学科来建设，我们目前的计划是这样，一是首先开展总体方面的研究，就是对公务员培训进行全景性的、概貌性的研究。我们初步研究了以下几个方面。

第一方面是关于公务员培训机构研究。现在干部培训机构研究，主要有党校、行政学院和干部学院，部门和行业的培训机构，高等学校干部培训基地，社会培训机构，境外培训机构，还有网络远程学习这几个方面。再就是公务员培训的类型研究，比如脱产培训、在岗培训、自主选学、网络培训。公务员培训目标研究，这里包括态度培训、能力培训和更新知识培训。公务员培训需求研究，包括培训需求的界定、培训需求的分析以及培训需求的实证研究等等。

第二方面，也就是四大体系研究，四大体系主要是指干部教育培训的班次体系、课程体系、教材体系、学科体系建设。这四大体系实际上是干部教育培训机构要抓的四件大事，可以说是干部教育培训业务上的基本建设。

第三方面，干部教育培训实施过程的研究，这里包括办学特色、培训流程、培训的运行方式、班主任制度、培训方法、学风建设，以及学习考核、培训效果评估、培训师资队伍建设等等。

第四方面，主要是为干部培训提供组织保障方面的一些研究，比如校园环境建设、培训保障机制等等。

第五方面，就是要研究公务员培训的国际比较。如何对干部队伍进行培训，这是一个国际性的课题。尤其是公务员培训，这是一种国际惯例，随着公务员制度的建立，公务员培训就提上了议事日程，所以很多国家都有自己的国家行政学院，比如说法国、奥地利、土耳其、英国、澳大利亚等等，这些国家的行政学院都有自己的办学思路。所以干部教育培训可以进行国际交流和国际合作。国外的公务员教育培训起步比较早，我们国家上世纪80年代才考虑建立公务员培训，所以，我们的公务员制度和公务员培训，比起其他发达国家要晚得多。在这方面国外有许多可借鉴的经验，值得我们去分析，为我所用。当然，应该看到，我国的公务员培训教育虽然起步晚，但发展得比较快，国家行政学院的硬件设施，以及许多地方的干部培训机构的硬件设施，比起国外的公务员培训机构，我们已经是一流；同时在软件方面，我们的培训理念、培训实践、培训方法等，在许多方面已经走在世界前面。我们每年都参加国际交流，大家在交流中获得了这种自信。

记者：刚才您从总体为我们构建了公务员研究的框架体系，如果我们再具体细化，在这总体框架下，分门别类的研究要注意把握哪些方面的内容？

周文彰：分门别类的研究我们首先想到教学研究。教学无论采取什么方法来进行，都是公务员培训研究的核心环节。这里的教学包括课堂教学和现场教学两大类，学院实验室内的情景模拟等，也属于课堂教学。公务员培训能不能收到好的效果，达到预期的目标，关键看教学，核心是教学。所以教学环节值得好好研究。

首先第一部分要研究的是教学基础，包括教师素质要求、实践经验、教学科研能力、理论功底、国情的了解和掌握等。第二部分要研究的是教学准备，包括研究公务员培训的教学特点、课程如何确定、怎么备课、如何试讲、备课如何瞄准精品课程。第三部分就是要研究课堂教学，包括课堂教学的重要性、课堂讲授的一般要求、课堂互动、课堂语言、课堂仪态等。第四部分要研究网络教学，比如网络教学课程的设计、网络教学的组织等。第五部分就是要研究教学方法，包括讲授式、案例式、模拟式、论坛式、研讨式，还有现场教学、行动学习式教学、团队学习法等等。第六部分要研究教学辅助工作，包括讲义的编写、PPT的设计和运用、教学参考资料的选定。第七部分要研究课堂教学的延伸，包括学员课外阅读、学员课外调研、学员学习考核等。最后还要研究教师间的观摩教学、经验交流、集体备课、相互听课等等方面的内容。

其次我们还要进行分支研究，比如说，教学方法、学风建设、党性教育（公仆意识教育）、班主任制度等方面，都可以单独列出来加以研究，再具体化。分支研究还包括我国干部教育培训研究的历史回顾，就是把迄今为止我们对干部教育培训已经展开的研究，对它进行梳理，对书和论文，包括翻译介绍，进行资料汇编。

再往下我们还准备搞一套公务员培训研究的博士文库，就是专门收集优秀的博士论文和博士后出站报告。一方面是收集国家行政学院的，另外我们也准备广泛吸收各个学科当中以干部教育培训为研究对象的博士论文和博士后的研究报告。同时我们准备收集干部教育培训研究的优秀文章，编辑成册出书。

作为长远研究目标，干部培训研究要逐步形成干部教育培训方法论、干部教育培训心理学、干部教育培训经济学、干部思想政治教育学、干部能力建设的理论和实践、干部学风建设的理论和实践、干部网络教育培训的理论和实践、干部教育培训师资队伍建设、干部培训评价体系、干部教育培训规律研究、干部成长规律研究等一整套干部教育培训的学科体系。这些目标的实现需要从事干部教育培训事业的同志以及一切有志于这方面研究的专家学者共同努力。

记者：最后还想请您再介绍一下，国家行政学院公务员培训研究中心成立两年来，在公务员培训方面做了哪些工作。

周文彰：目前，我们公务员培训研究中心已经推出了几部著作：《公务员培训研究》《国家行政学院精品课》，编辑出版了国家行政学院组织的公务员培训研究的论文集。这几部著作都紧紧围绕着干部成长规律、干部教育培训规律，围绕着干部教育培训的中心任务，服务于干部教育培训的科学化、制度化、规范化。《公务员培训教学研究》估计年底前后也可出版发行。这几年，我个人也出版了《总想有新意》《效果是硬道理》《凡事都要下功夫》《撞钟就要撞响》等文集，记录着我关于公务员培训的思考和工作中的探索。

国家行政学院各部门，无论是培训的组织运行部门，还是教学部门，对公务员培训研究一直具有浓厚的兴趣，大家已经自发地研究了很多年，公务员培训研究中心成立之后就进一步把各个部门协调组织起来开展有计划的、成规模的研究。国家行政学院领导和中组部干教局对中心给予了很多支持。我们将认真工作，努力使中心在公务员培训研究方面成为一个有影响的机构。

工作访谈

党校师资培训的特殊性

□ 龚　瑜

党校师资建设是党校建设的重要组成部分。党校师资培训工作是一项极为重要的工作，事关党校师资水平的提升乃至整个党校教育事业的发展。党校教师数量庞大，对于提升素养、改善教学和加强科研有着强烈的诉求，对于与党校系统的同行相互切磋、增进交流、共同进步也有着热切的愿望。一个时期以来，中央党校对师资培训工作予以了高度的重视，加大了全国党校系统师资培训的力度和数量。在具体的培训工作过程中，党校系统师资培训工作有其独特的性质与要求，只有特别重视这些特殊性质及其相应要求，我们才能把全国党校系统的师资培训工作做得更好。

一是培训对象的特殊性质。党校师资培训的对象是党校系统的教师。从教学对象出发，因材施教，永远是最为重要的立足点。前来培训的各级党校的老师，在原单位大都承担着教学和科研任务，工作在一线，他们大都具有良好的学养，有的甚至本身就是非常优秀的学者。他们来到中央党校，是培训对象，但是他们原本就是职业的干部培训者。在长期的干部培训工作中，积累了丰富的经验，有些同志堪称专家。因此，对于他们的培训，显然不能等同于一般的干部培训。他们对于中央党校的教学和科研情况比较了解，对于名师大家更是如数家珍。不少人在地方上多次听过中央党校老师的讲课，这在客观上对我们课程设计、教师聘请提出了更高的要求。因此，我们必须根据培训目标精心设计课程，对讲课教师进行反复的比对优选，延请党校最优秀的老师为其上课。如果课程需要，还应该延请校外专家讲课。目的就是一个，要以最优秀的师资提供最优秀的课堂讲授，让全国各地的同行们感受我们党最高学府课堂上专家学者的风采。

二是培训内容的特殊性质。师资培训的特殊性就要求在师资培训的课程设计上，既要充分考虑学员对于知识讲解、政策解读和问题梳理的内在需求，也要考虑师资培训课程的针对性、示范性。培训内容的设置永远是最为重要的，是最为根本的。教学内容的安排，要与我们办班的宗旨与目标结合起来通盘考虑。必须围绕办班主题，设置教学内容尤其是教学讲题等。这些内容的设置必须具有应有的高度和深度。教学的内容不可太浅显，太浅显就无法适应其理论高度的要求；教学的内容不可太专业，太专业就无法适应一般教师的要求。培训内容的科学设置，是一件极为困难的事情。同时听课接受培训的教师往往来自省市县三级。他们的水平和需求都是不一样的，难免有众口难调的问题。在办班目标确定的前提下，课程设置就是根本之根本。要反复研究，比对分析，找到最好的最恰当的讲题。同时还要找到最能诠释相应讲题的、最好的教师。在教学内容的设置上，不仅要有我们的设想，还要多听任课教师的意见，与任课教师充分协商，反复沟通。以谋求最好的课程设计与内容设置。在讲题之间要有内在的逻辑联系，既不可以相互交叉，彼此重叠，又不可以互不相干、各行其是。

三是培训方法的特殊性质。教学方法的意义是不容低估的，它直接影响教学效果。大凡优秀的教师都有自己优秀的教学方法。师资培训更必须考究教学方法。讲课教师的教学方法是听课教师学习甚至模仿的样本。因此，在对讲课教师的选择上，一定要选择那些富有教学经验、具有较好讲课艺术、教学效果优良的教授。讲课中，不但要传授知识，而且还要传授教学方法。必要时可以商请讲课的老师留出专门的时间，就讲授方法、备课过程、教学体会、课件制作等与学员分享经验。教学方法在不同教师那里并不完全相同。不同教师的教学方法都可以让听课的老师们借鉴吸收。教师对于教学方法的运用与阐释，无疑是教学法研究的重要方面，也是与其他培训班次重大的区别。一定要使被培训的教师在增长知识的同时更多地获得教学经验，以便他们通过培训而能得到教学方法上的提升。

四是培训管理的特殊性质。学员管理始终是基础性的重要环节，也是培训工作得以顺利进行的必要保障，对于任何培训班都是如此。师资培训的参训学员既有来自教学和科研岗位的老师，也有来自行政管理部门的人员。中央党校作为党的最高学府，培训管理工作的方式方法都对学员有直接的示范作用。有很多党校系统的学员表示，“来中央党校培训，既是学习知识，也是学习管理”。中央党校对外培训的窗口单位，加强培训管理工作的规范性和科学性既是自身工作的需要，也是师资培训工作的题中之义。课堂讲授是培训，学员管理也是培训，两个环节的工作都必须抓好才能保证培训效果。因此，从学员报名开始，到学员报到，安排学员的住宿、餐饮，到课堂管理的每一个环节，以及预备会、开班仪式与结班后的总结都非常重要，不可疏漏。管理工作不能出问题，一旦出现问题，就将严重影响培训工作的顺利开展，有时甚至决定着培训的成败。对此必须予以高度重视。对于党校师资培训班的管理工作，要更加用心。因为学员中的许多人都是各级党校的领导或者教师，他们可能就是学校培训与教学管理工作的行家里手。中央党校的管理方式也将为他们所评价、所效仿，因此必须倍加用心。一定要以管理就是服务，服务就是管理的心态安排各项接待和其它事宜，不可草率行事，不可出任何问题。我们的教学安排和事务处置，对于地方党校如何进行管理工作，也有一定的示范作用。应采取切实的措施抓好各项管理工作，防止百密一疏，确保万无一失。

（作者单位：中央党校干部教育学院）

工作论坛

劳动监察问题研究

□ 谭　泓

《中共中央国务院关于构建和谐劳动关系的意见》强调“加快完善基本劳动标准、集体协商和集体合同、企业工资、劳动保障监察、企业民主管理、协调劳动关系三方机制等方面的制度，逐步健全劳动保障法律法规体系”。劳动监察是法定的专门机关代表国家对劳动法律的遵守情况依法进行检查、纠举、处理等一系列活动的总和，维护劳动力市场正常秩序，规范劳资关系主体行为，促进劳动关系和谐。近年来有关劳动监察研究可梳理为如下四方面。

劳动监察的概念、内容及发展研究。秦国荣对劳动监察制度予以系统阐述，厘清了劳动监察的概念界定、产生发展及法律机理，剖析了劳动监察的法律关系、法定程序、法律救济，并论述了劳动监察如何实现依法行政与利益平衡的价值。董保华对我国现行劳动监察与劳动仲裁制度特征、劳动仲裁与劳动审判、社会利益诉讼与社会协调机制及三方协商机制进行分析，并在介绍美、英、法、德、日等五国劳动执法制度、劳动争议处理模式基础上，提出重构我国劳动争议仲裁和劳动监察制度的操作性建议。岳经纶、庄文嘉对我国劳动监察制度的历史演变特征予以梳理：一是从“社会控制”走向“国家监察”。二是从“命令控制”走向“规则治理”。

劳动监察形成的法理机理研究。翟玉娟以案例实证对劳动行政部门劳动监察屡屡败诉的深层法律机理予以分析，认为立法理念不清，使用行政执法手段解决具体劳动争议；执法力度不够，地方政府片面强调经济发展，限制劳动监察执法；劳动争议渠道不畅通，是提起行政诉讼较多的重要原因。张健明等分析了劳动监察与司法机关监督、其他国家权力机关监督的不同。秦国荣认为劳动监察制度是以用人单位为监察对象，以劳动基准法为核心内容，以劳动法律法规规定为基本框架的法治架构，其功能价值在于约束、纠正与惩罚用人单位侵害劳动者合法权益的行为，均衡劳资力量是劳动监察制度设定的必要性，其价值目标与职能定位是维护劳动者合法权益，其程序设计及其救济体现为规范公权力运作。

劳动监察制度的缺陷与完善建议研究。洪在有对劳动监察对象不清、劳动监察执法期限缺失、监察内容界定不清及法律缺陷难以适应监察执法需要予以分析，提出正确界定劳动监察范围和对象、强化劳动监察执法权力、完善劳动违法行为制裁及执法程序的建议。郑言以金融危机韩资企业逃避债务非法撤离为案例，对我国劳动监察覆盖面狭窄、劳动监察职能偏废、监察手段落后、行政强制措施缺乏、未厘清与相关职能部门关系等缺陷予以分析，提出有重点地进行专项监察、完善劳动监控制度、事前预防与事后查处并重、适度赋予劳动监察机构行政强制权、丰富监察手段、加大处罚力度等建议。章辉对劳动监察制度定位模糊、属地化管理弊端重重、劳动监察队伍建设滞后、违法成本低廉等缺陷予以剖析，并提出科学定位劳动监察制度、实施劳动监察机构垂直化管理、建设高水平的劳动监察队伍、大幅提高违法成本的对策建议。谢增毅对《劳动合同法》所涉及的“劳动报酬、加班费、经济补偿等事项，劳动者不仅可以通过行政机关的劳动监察程序解决，也可以通过劳动争议处理程序即劳动仲裁和诉讼程序解决”提出质疑，认为行政机关责令当事人承担惩罚性民事责任产生行政裁决和制裁的双重障碍，为此提出调整劳动监察的事项范围，建立代表诉讼制度，完善用人单位民事责任实施等建议。

有关劳动监察制度的国际视野研究。德国沃尔夫根·冯·李希霍芬从德国经济科技、劳动力市场及社会结构变化对德国劳动监察产生的影响予以研究，同时从理念政策、组织管理及不同行业部门进行系统探讨，提供了劳动监察的国际视野。格尔德·奥布莱特重点论述全球化过程中加强劳动和健康的监察对于劳动保护和促进健康标准的实现具有关键作用，对于全球经济稳定和体面劳动实现意义突出。杨莹将劳动监察作为全球行动，从劳动监察提出的背景、综合劳动监察概念功能责任、综合劳动监察培训系统应用、劳动监察管理系统和预防文化、国家化劳动经济学的劳动监察等角度介绍了国际劳工组织所建立的劳动监察法律框架。曲锋华客观介绍了荷兰劳动监察局的核心任务、监管范围、组织形式、覆盖领域、工作方式及劳动监察员的权利、招录程序、培训内容。何雪飞从劳动监察机构设置、工作原则、基本任务、职权责任、监察程序及国家劳动监察员的基本权利义务、独立性等角度介绍了俄罗斯的劳动监察制度。孙德强、宋艳慧对与大陆不同社会制度背景的澳门地区劳动监察制度体系与特点予以梳理。

（作者单位：山东省委党校）

学术评论