

干部教育培训的时代要求 与改革路径^{*}

周海涛 卢 威

摘 要：经过长期探索实践，我国干部教育培训事业已经形成较为完善的体系；同时，由于我国正在向更加多元、更加开放的社会急剧转型，干部教育培训事业也亟需深化改革。从国际视野看，一方面，世界主要国家在公务员培训领域显现出市场化、民营化的发展趋势；另一方面，由新自由主义、新公共管理运动主导的公共服务市场化受到一些学者的质疑。就我国干部教育培训事业改革而言，宜适度发挥市场的作用，同时避免过度市场化产生的负面影响。因此，应在培训需求上，兼顾国家、组织和干部个人；在实施动力上，促使内、外驱动形成合力；在办学格局上，推动主渠道机构与其他培训机构的良性互动；在施教途径上，由统一走向多元，并在达到基准后发挥特色；在经费来源结构上，实现多元化以提供充足保障；在任务落实上，可根据教育培训内容灵活选择培训机构。

关键词：干部教育培训 发展要求 “适度市场” 改革路径

作者周海涛，北京师范大学教育学部教授（北京 100875）；卢威，北京师范大学教育学部博士研究生（北京 100875）。

“干部教育培训是以各级各类领导与骨干人员为对象，以统一思想认识、提高能力素质、推动工作发展为主要目的的一种教学活动。”^① 与国民教育相对不同的是，它更注重政治性、突出实践性、强调针对性。^② 长期以来，广大干部既积极树立正确的价值观，不断用先进的思想武装自己的头脑；又坚持提高决策水平与执行能力，做到了科学决策、高效执行，为革命和建设事业做出了突出贡献，而这与他们接受各种教育培训活动是密不可分的。当前，我国干部教育培训事业正蓬勃发展，走上了科学化、规范化、制度化的道路，但一些新难题新挑战仍有待破解；同时，干部教育培训服务科学发展、干部成长的能力大幅提升，但一些新形势新期待亟需回应。

* 本文为教育部新世纪优秀人才支持计划项目（NECT—11—0045）和国家社会科学基金项目（10BGL043）阶段性成果。

① 中共中央组织部干部教育局编：《干部教育工作学习读本》，北京：党建读物出版社，2012年，第2页。

② 中共中央组织部干部教育局编：《干部教育工作学习读本》，第2—4页。

在我国加快转变经济发展方式,全面建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党,^①推动人才大国迈向人才强国的关键时期,加强和改进干部培训需要对“国家计划”和“市场调节”进行重新整合,从而转向更加体现时代要求、更加遵循培训规律、更加符合国情的新局面。本研究意在对此一问题进行探讨。

一、我国干部教育培训的基本特点和时代要求

在民族救亡图存和新民主主义、社会主义建设的历史进程中,中国共产党逐步建立和完善了干部教育培训制度,构建有中国特色的干部教育培训体系,形成了自成一体运行方式。1921年《中国共产党的第一个决议》最早提出:一切产业部门都要成立工人学校,提高工人的觉悟,并逐渐使之变成工人政党的中心机构,毛泽东创办的湖南自修大学以及各地其他干部培训组织应运而生。1924年5月,党的扩大执行委员会会议第一次明确提出设立党校。^②抗日战争时期,干部教育培训思想进一步系统化、正规化。解放战争期间,解放区干部教育则在政治理论教育和业务知识技能教育方面更加正规、系统。新中国成立后,党及时调整干部培训重点,即逐渐从培养工农运动骨干、到军事政治干部、再到政权建设人才,通过培养技术人才和领导干部来推进社会主义革命和建设事业。改革开放后,党又对干部提出革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化”要求,并随之开展了相应教育培训。

近年来,干部教育培训工作被置于建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程的位置。2004年,中央决定大规模培训干部。^③在立法层面上,2005年4月27日通过、2006年1月1日起施行的《中华人民共和国公务员法》第十章对公务员培训做出专门规定。此后,党和政府还相继出台了《干部教育培训工作条例(试行)》、《中国共产党党校工作条例》、《行政学院工作条例》和《2006—2010年全国干部教育培训规划》、《“十一五”行政机关公务员培训纲要》、《关于2008—2012年大规模培训干部工作的实施意见》、《关于在干部教育培训中进一步加强学风建设的若干意见》、《2010—2020年干部教育培训改革纲要》、《关于加强和改进基层干部教育培训工作的意见》等一系列重要法规政策,不断完善干部教育培训制度,优化运行方式。在党的第十八次全国代表大会上,胡锦涛同志指出,“坚持和发展中国特色社会主义,关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的

① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登》,《人民日报》2012年11月9日,第2版。

② 转引自高世琦、张家声:《90年党的干部教育培训事业的回顾与思考》,《中国组织人事报》2011年7月8日,第6版。

③ 《中国人民大学研究报告》,中共中央组织部干部教育局编:《干部教育培训制度改革创新专题研究报告汇编》,北京:党建读物出版社,2008年,第280—299页。

执政骨干队伍。”^①并要求“加强和改进干部教育培训，提高干部素质和能力。”^②

（一）我国干部教育培训的基本特点

目前，我国干部教育培训的基本特点主要表现在以下四个方面。

第一，在理念上，主要以国家和组织需求为中心。从总体上看，我国的干部教育培训以满足国家、组织需求为主要目的，根据国家和组织的事业发展需要，对干部进行政治理论、政策法规、业务知识、文化素养教育和技能训练。与此同时，对参训干部的个人实际需求重视程度有限，干部根据自身需要选择教育培训项目的自由度较小。从干部接受教育培训的动力源看，若将干部响应国家、组织需要而接受教育培训称为“外部驱动”，将干部因自身需要而接受教育培训称为“内部驱动”的话，在一定程度上说，我国当前干部参与教育培训的动力主要是“外部驱动”。

第二，在机制上，以“国家计划管理为主”为特征。经过改革开放30余年的发展，我国干部教育培训事业也开始注意吸取一些“市场元素”，但从基本面看，仍显现出较明显的国家计划管理特征。大部分干部教育培训活动是在国家主导、统一安排之下进行的，干部根据实际需要自主选择培训机构、培训项目、培训方式等做法，尚未形成一定规模。

第三，在格局上，以干部教育培训主渠道机构为主体。现今我国的干部教育培训任务一般由以下机构承担：一是在党的系统设置的各级党校，二是在行政系统设置的各级行政学院，三是行业性干部学院、法官学院、检察官学院及其他教育培训机构，四是承担相关干部教育培训任务的高等院校和科研院所。此外，符合条件的社会培训机构和境外培训机构，可以接受委托承担干部培训项目，但实际上，这类机构在干部教育培训活动中发挥的作用还比较有限。

第四，在经费来源渠道上，主要以拨款为保障。由于我国干部教育培训工作多为按照国家的统一计划实施，干部教育培训主渠道机构为党校、行政学院和其他干部学院，而这些机构的经费一般来自党费支持与财政拨款。干部教育培训领域市场化程度仍然较低，其他社会培训机构较少涉入干部教育培训领域，这既不能有效发挥社会中优质教育培训资源的效用，又导致了我国干部教育培训事业的经费来源渠道比较单一，增加了国家财政压力。经费问题也制约了干部教育培训事业的发展。

总之，历史地看，干部教育培训事业的发展受到诸多因素影响，任何时代都有相应的阶段性特征。随着教育思想理论的创新、形势任务的变化、发展阶段的跨越和条件环境的变迁，过去行之有效的干部教育培训体系与时代发展需求存在不完全适应之处，这突出表现为：在思想观念上，有的单位和干部对教育培训认识不到位，

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2012年，第52页。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，第53页。

存在着一定程度的“被培训”、敷衍应付现象；在管理机制上，计划统筹与市场协同的衔接不紧，优势互补的正效循环有待形成；在施教主体上，相对于国外公务员培训还显得不够多样化、开放化，培训资源相对过剩，但优质资源相对不足；在经费来源结构上，主要由党费和公共财政经费加以保障，难以适应干部教育培训事业的发展；在培训方法上，惯于讲授、手段有限，感染力不够；在培训内容上，与新形势新要求有差距，内容固化、学用脱节，针对性尚需提高。这些问题制约着干部教育培训更好更快地释放“正能量”，亟需进行变革。

（二）我国干部教育培训面临的时代要求

新世纪新阶段，当中国站上新台阶展望新高度时，干部教育培训再次走到重要的历史节点。面对内外局势发生的时代变化，干部教育培训担负着增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力的时代使命，^①需要适时推动自身的改革创新。

第一，时代发展要求干部具有更高的素质和更多样化的知识技能。当今世界已经进入知识经济时代，人类社会正由工业社会向后工业社会转型。随着我国改革开放进程不断加快，国际形势的影响也更加深入和广泛。当前，全球市场的力量日益突出，不确定性因素正与日俱增。同时，由于我国已经步入社会转型期，改革处于攻坚阶段，利益格局正在重组，社会矛盾相对突出，突发事件时有发生。这些都对领导干部的决策能力、应变能力提出了更高要求。知识经济发展和社会分工日趋复杂化，以及终身学习时代的来临，也使领导干部不能再满足于已有的知识技能，必须通过不断学习提升自己的各种能力。总之，这些因素对干部教育培训工作提出了更高的要求。因而迫切需要对干部教育培训进行改革，为干部终身学习、掌握多样化知识技能提供坚实的保障。

第二，社会教育培训机构快速发展，干部教育培训机构主体亟需多元化。改革开放30余年来，我国诸多公共服务领域已比较注重发挥市场的作用，且从国际发展趋势看，改革公共部门，实现公共服务多样化是大势所趋。当前，我国各种教育培训机构正快速发展，积累了一定的优质教育培训资源。但干部教育培训工作仍主要依赖党校等主渠道，经费来源结构比较单一，对社会优质教育培训资源利用相对不足。因此，充分利用社会优质教育培训资源，缓解经费短缺问题是当务之急。

第三，新时期更关注培训对象的个人需要与诉求。国家、组织的需求和个人需求不是彼此对立的，而是相辅相成的。长期以来，我国干部教育培训领域中存在的一个突出问题是，教育培训的针对性和实效性不强，学用脱节。其原因之一就在于，没有很好地将国家、组织的需求同干部的个人需求有机结合起来，没有为受训干部提供针对性较强的教育培训项目。而对于干部的个人需求的忽视，反过来又影响了干

^① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登》，《人民日报》2012年11月9日，第2版。

部的学习积极性和所学知识、技能的实效性。因此,接受教育、参加培训成为“走过场”的情况时有发生。这对干部教育培训改革提出了要求,即在满足国家和组织需求,实施统一安排的教育培训活动的同时,还要尽量满足干部自身学习、发展的需求。实际上,正在逐步推行的考虑受训干部个人意愿和实际需求的“自主选学”,就是一项很好的改革。如2008年底,内蒙古自治区结合实际,推出干部自主选择培训内容、培训时间、培训机构的新机制,组织8家培训单位,制定了3大类、13个专题的136门课程,培训采取学时制。这一举措取得了良好效果。^①

整体而言,我国干部教育培训事业仍带有较强的“国家计划”特征,这为保证干部思想统一性、与党和国家保持高度一致发挥了不可替代的作用。同时,我国干部教育培训事业在理论和实践上就如何深化干部教育培训改革进行了有益探索;加之我国正向更加多元、开放的社会转型,也呼唤着干部教育培训事业的改革创新。

二、国外公务员教育培训发展的共性趋势

我国干部教育培训事业面临的上述时代要求和形势,与全球市场力量的发展密切相关。自20世纪70年代末以来,随着新自由主义和新公共管理运动的兴起,世界范围内迅速掀起了一股市场化、私有化和自由化的浪潮。将公共部门的活动转移到私人部门这一公共服务市场化趋势日益明显,^②教育作为传统的、主要由国家财政保障的公共领域,也出现了市场化、民营化的发展趋势。作为一种教育活动,公务员教育培训亦在此列。而国外的改革实践,无论是成功经验,还是失败教训,均可对推进我国干部教育培训改革提供一些参考。

当前,国外公务员教育培训发展的共性趋势可以大致分为以下几个方面。

(一) 在办学理念上,强调“顾客中心”与个性发展

发达国家公务员教育培训内容大多与我国相似,也可以分为价值观层面的教育和知识技能层面的教育。国外公务员培训凸显“以顾客为中心”、“顾客是上帝”的理念。如加拿大公务员培训理念就以顾客需求为导向,顾客的需求决定培训的一切事宜,公务员培训机构非常重视对各部委工作需求和公务员需求的调查,并及时做出反应。^③原英国文官学院奉行“顾客至上”准则,以500门短期课程为“商品”,每年举办2500项培训、研讨活动,参训者3万人次。^④相应地,“以顾客为中心”

① 本刊首席时政观察员:《中组部干部自主选学试点三大案例》,《领导决策信息》2009年第23期。

② Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 15.

③ 中国浦东干部学院课题组:《中外领导人员培训制度比较研究》,《中国浦东干部学院学报》2008年第4期。

④ 曾维和:《浅析英国公务员培训的特点》,《人才资源开发》2005年第3期。

的办学理念,要求这些培训机构为受训公务员提供个性化的服务。在英国文官学院基础上组建的英国国家政府学院,将“菜单式”与“定制式”相结合,实施个性化培训。这种培训提供课程菜单、时间菜单、师资菜单等,供参训学员和组织自由选择;此外,该学院还结合培训对象实际,量身定制培训课程,提供个性化服务。^①这类公务员基于自身需要接受的教育培训,“内部驱动”色彩明显。

(二) 在运行机制上,市场化作用十分明显

近年来,国外公务员培训领域注重发挥市场机制的作用。一方面,强调培训机构按照市场机制运作。澳大利亚在市场机制的调节下,有众多的社会培训机构涉足公务员培训领域,各培训机构根据自己的实力和信誉,在培训市场上实行公平竞争。如新南威尔士州行政人员培训机构虽为州政府举办,机构内少数主要工作人员为公务员,部分经费源自州财政拨款。但是,该机构师生来源等全部面向市场,学生自愿报名学习、教师全部外聘,充分体现了公务员培训市场的开放性和竞争性。^②近年来,英国等国也在此方面进行了重大改革。英国国家政府学院完全走向了自负盈亏;^③新加坡公务员学院也一改过去由政府拨款的现状,从1997年10月开始,政府将培训经费直接分配给各级政府部门,由他们通过招标自行优选培训机构。社会上各类培训机构只要具备培训能力,达到培训要求,即可承担公务员培训任务。^④

(三) 在办学格局上,注重培育民间公务员培训机构

市场化与民营化其实是“一体两面”。各国正通过多种途径扶持民间培训机构,使之承担公务员培训任务。目前,很多国家出台鼓励政策,大力推进民营组织参与公共服务,形成了公办与民办培训机构相互竞争的格局。如果按机构属性和运行机制,西方国家公务员培训机构可以分为三类,第一类即“政府主导、财政支持型”,如法国国家行政学院(FNA)、德国联邦行政学院(FHB)等;第二类即“政府导向、依托市场运行型”,如美国的联邦高级公务员学院(FEI)、俄罗斯的国家公务员学院(PATC)等;第三类即“市场导向型”,如新加坡公务员学院(CSC)等。^⑤实际上,民间培训机构有两种主要来源:其一是由私人或者非政府组织自行创办民营的培训机构,此类如希腊欧洲咨询公司等;其二是将原先由政府创办的领导人员培训机构直接出售给私营部门,芬兰公共管理学院、荷兰公共管理学院即属此类。^⑥

① 张素玲:《英国国家政府学院领导人才培养特色探析》,《比较教育研究》2010年第6期。

② 赵海平:《澳大利亚公务员培训制度的特点及其启示》,《中共宁波市委党校学报》2006年第4期。

③ 中国浦东干部学院课题组:《中外领导人员培训制度比较研究》,《中国浦东干部学院学报》2008年第4期。

④ 栾盈菊:《我国干部教育培训市场化研究》,《沈阳大学学报》2008年第3期。

⑤ 张修学:《公务员培训的国际借鉴》,《国家行政学院学报》2000年第4期。

⑥ 《国家行政学院研究报告》,中共中央组织部干部教育局编:《干部教育培训制度改革创新专题研究报告汇编》,第349—370页。

较之前者，将培训机构售给私营部门的方式，在市场化途径上走得更远。

（四）在经费来源上，财政拨款与民间资金共同保障

一些国家以顾客为导向的办学理念、公办和民间办学机构互补的办学格局，促发了其公务员培训经费来源的多元化。公务员培训不再主要依赖财政拨款，民间资金也发挥了很大作用。例如，新加坡公共服务学院是自负盈亏的法定机构，其经费部分通过开班培训课程和研究咨询项目赚取，部分来自公共服务署补助。巴西财政学校为财政部举办的公共财政硕士课程进修班和财税法硕士课程进修班，其经费来源就由财政部拨付、学校自筹经费、向选派单位收费三个部分组成，三者的比例约各占1/3。^① 俄罗斯国家公务学院的财务支出中，财政拨款只占1/3，其余要由自己创收解决。^② 可见，世界主要发达国家形成了较为完善的公务员培训市场。实际上，在包括教育在内的诸多公共服务领域，近几十年来都出现了市场化的发展趋势。这种趋势与新自由主义思想、新公共管理运动指导下的公共服务市场化、民营化是密切相关的。对这种公共服务变革走向，国际学界既有赞扬和提倡，也有质疑与反思，可供我们理性借鉴。

三、加强和改进干部教育培训，需要发挥市场作用

干部教育培训领域能否引入市场，国外实践已给出了回应。那么从理论上分析，我国干部教育培训事业是否应发挥市场作用？在哪些方面、多大程度上应运用市场方式呢？一般来说，我们经常将“教育”和“培训”加以区分，认为两者有所区别，市场机制在这两个领域中发挥作用的程度和方式也不应相同；但从广义上说，“培训”本身是一种教育活动。“教育”包括“培训”，它们都是传授知识的行为。从广义的“教育”角度看，能否引入市场的问题，实际上是一个怎样看待知识的商品属性问题。在某种程度上，知识服务的商品化与教育的市场化实质上是统一的过程。如果将知识作为一种商品，那么知识通过市场提供则理所当然，教育可以走向市场；而如果我们将知识看作是一种公共物品和人人平等享有的福利时，知识就不应通过市场来供给，提供教育则不适用市场运行方式，相反，应当建立一种无偿的知识共享机制，以保障人们获取知识的权利。因此，作为一种教育活动，干部教育培训能否引入市场方式，有必要从“教育能否走向市场”这一话题切入。

（一）教育领域能否引入市场方式的论争

从国际视野看，目前关于教育领域能否引入市场方式的论战，主要分为两大派

① 《巴西公务员培训情况及借鉴》，http://www.mof.gov.cn/pub/ganbujiaoyuzhongxin/zhengwuxinxi/tashanzhishi/200806/t20080623_47854.html，2012年11月3日。

② 《中共北京市委组织部研究报告》，中共中央组织部干部教育局编：《干部教育培训制度改革创新专题研究报告汇编》，第451页。

别。一派认为,教育是一种公共服务,同时也是受教育者应当享有的基本权利,而且接受特定阶段、特定内容的教育还应当是受教育者的义务。教育一般不应市场化,而应当由国家来提供。这种观点实际上是传统左翼知识分子的主张,在主张“大政府、小社会”的计划经济国家、福利国家中比较常见。与之相对立的另一种主张是,教育不能被认为都属于公共服务和公共产品,接受教育对个人有益,教育同样也具备一定的私人产品属性。个人也具有是否选择接受教育以及接受何种教育的权利。既然诸如生活必需品可以通过市场来提供,为什么教育不可以通过市场提供?在持这种主张的学者看来,教育市场化不仅在学理上是成立的,而且在实践上也是可行的。这种情形在市场经济比较发达的国家颇为常见。

上述论争的分野,实际上并不局限于教育领域。在整个社会领域,都存在上述论争。这种争议主要源于经济上的新自由主义与其他主张“大政府”、“福利国家”经济理论的分歧,很大程度上体现在如何看待市场在资源配置中的地位和作用,以及如何定义公共产品与公共福利。尽管主张“大政府”的各种经济理论之间观点也有不同,比如我国曾实行的计划经济,其目的在于维护和发展社会主义,凯恩斯主义则是出于资本主义的自我完善,但它们具有一些共同特征,就是比较重视国家干预,市场发挥的作用受到一定限制。相比之下,在新自由主义经济学家看来,市场是实现资源有效配置的必要手段,也是实现个人自由的重要途径;政府过多的计划职能对有效配置资源无益。

随着国家干预主义不断受挫,20世纪70年代以来,西方国家开始实施了新自由主义者主张的一系列改革方案。这场改革也不可避免地波及了教育培训领域:一方面,公共财政对教育的支持正在缩减;另一方面,教育培训市场正在发展,一些传统上被认为是公共服务的教育活动,被打上了私人产品的烙印。一批营利性学校正在崛起,学习者则越来越被视为消费者,而教育培训日益成为一种由市场方式来调控的服务;学校也由教育者变身为经营者、服务者。这时,学校与学习者之间存在的教育与受教育、管理与被管理关系正在日渐淡化,取而代之的是日益强调学习者的消费者权利,这种权利与其作为学生的受教育权具有本质上的不同。同时,在知识经济时代,知识成为推动社会发展的重要动力,此刻学校利用其知识生产者和传授者这一特殊地位,向社会需求者提供有偿知识服务,知识服务的价格则交由市场供需来自动调控,在教育市场中取胜则可给学校带来丰厚的利润。哈佛大学前校长德里克·博克认为,导致20世纪80年代以来美国大学普遍流行的商业化趋势的原因,是其通过提供教育、专家咨询、科学知识而获利的机会在快速增长。^①创业型大学的崛起、学术资本主义的发展以及知识生产新模式的出现,正是知识商品化的重要表现和必然结果。通过这些途径,教育培训机构参与到市场竞争中,一个围

① Derek Bok, *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*, Princeton: Princeton University Press, 2003, p. 10.

绕着知识传授与应用的教育培训服务市场迅速形成并发展起来。

值得注意的是,新自由主义改革以及由此带来的教育市场化、知识商品化转向,受到了一些左翼学者的批判。著名的西方马克思主义学者大卫·哈维考察了新自由主义的发展历程后指出,对包括教育、医疗在内的社会福利进行商品化和私有化,不过是意在为资本的积累开辟新的疆域而已,而这些社会福利一直是不那么注重利润计算的。^①在他看来,教育是一种社会福利,教育市场化是为资本寻求新的逐利空间。批判教育学的代表人物迈克尔·阿普尔则指出,“对新自由主义来说,有一种理性形式比其他任何形式都要好,即经济理性。效率和成本效益分析的规范是主导的标准。”“世界本质上是一个巨大的超级市场。‘消费者选择’是民主的保证人。”^②在一些左翼知识分子看来,新自由主义改革是在推行所谓的“市场原教旨主义”,教育领域的完全市场化会导致社会不平等,一旦教育服务的价格由市场来决定,就会剥夺那些来自弱势种族、贫困地区、贫困家庭而缺少支付能力学习者的受教育机会。因此,他们认为,知识不仅不应成为市场上交易的商品,而且应当成为公共福利的一部分;应突出政府在教育中的职责,重视公立教育机构的地位和作用。

(二) 适度将市场方式引入干部教育培训

应该承认,左翼学者对新自由主义教育改革的批判值得重视。教育培训的价值不能片面地通过经济指标来衡量,教育者和学习者之间也不是单纯的交易关系。此外,在教育培训领域中既存在价值观、理想信念等品德上的培育,也包括知识和技能传授;如果全面推行市场化,技能、知识培训受到的影响可能还略不明显,价值观教育的效果恐怕就不会尽如人意。因此,彻头彻尾的教育市场化,不仅不利于实现教育培训目标,而且也容易导致教育者和学习者之间关系的异化。

但与此同时,我们没有也无必要完全将市场方式排斥在教育培训领域之外。从现实性看,传统的计划经济以“大政府小市场”、“大国家小社会”为特征,这种由国家包揽一切的经济体制的失效,意味着社会发展和进步中的市场方式不可或缺。我们无法避免市场力量对教育培训的影响,回避市场在教育培训中发挥作用,既是不现实的,也是不可能的。将一部分公共服务交给市场去提供,也的确能在一定程度上减轻政府负担。关键的问题在于,在教育培训领域中,效率取向的市场应当在哪些具体方面、在多大程度上发挥其积极作用;同时,我们又应如何将市场机制的负面作用尽量降至最低。教育培训不能走向市场化,但其发展也不应彻底否定市场的作用,理想的情况是在这一领域中形成“适度市场”。

事实上,西方国家也在对传统福利国家与市场化、私有化进行反思,以安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)为代表的“第三条道路”(the third way)理论的提出就是

① David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, New York: Oxford University Press, 2007, p. 160.

② 迈克尔·W.阿普尔:《教育的“正确”之路——市场、标准、上帝和不平等》,黄忠敬、吴晋婷译,上海:华东师范大学出版社,2008年,第35—36页。

明证。社会治理理论正在兴起，这一理论强调在公共管理中要有整体观照，强调多元、参与、平等、协商、互动，这一新型行政概念的提出和实践，也是福利国家对其市场化、私有化改革反思的结果。^①我们从中可以看出一种趋势，即市场和政府不再被看成是此消彼长的两个极端，而是应发挥好各自的作用。因此，在教育培训领域，协调好政府与市场的关系、统筹发挥政府与市场的作用，也将成为必然。

客观地讲，我国的干部教育培训事业应根据实际，适度发挥市场的作用。长期以来，我国干部教育培训被作为一项公共产品，更多地由国家而非市场提供，“国家计划”色彩比较明显，实际上是一种典型的政府主导模式。针对干部教育培训领域中出现的一些问题，许多研究认为，我国干部教育培训有必要引入市场方式。这种主张可以追溯到20世纪90年代，1992年10月召开的中国共产党第十四次全国代表大会，确立社会主义市场经济体制改革目标；市场经济体制的建立和完善的过程，不可避免地波及原先由政府包揽的干部教育培训领域。于是，便有研究者提出在干部教育培训工作中引入市场机制的建议。例如，安徽省“干部市场培训研究”课题组于1994年撰文指出，干部培训市场的萌发、成长，是干部培训发展的历史必然，它符合教育发展规律，符合市场经济客观发展规律，是在市场机制下伴随人才市场、技术市场、劳务市场发展的必然结果，因此建立干部培训市场，可以实现干部培训资源的优化配置、加快实现机关工作职能的转变、有效缓解干部培训中的供需矛盾。^②为此，该课题组建议：一是要更新思想观念，积极培育干部培训市场；二是要转换培训机制，改革培训管理。^③从发展趋势看，在干部教育培训领域适度引入市场方式，是历史的必然。自党的“十四大”以来，经过20年的发展，高校、社会、境外等培训机构已经参与到干部教育培训活动中。

四、我国干部教育培训改革路径的思考

尽管早有论者主张在干部教育培训领域引入市场机制，实践中也有不少探索表明适度引入市场方式是可行和必要的。但需要注意的是，干部接受教育培训既是权利也是义务。作为受教育权利，干部接受教育培训应当由政府加以保障。如果将干部教育培训完全交给市场，受教育权利就有完全异化为消费者权利的风险。而且，相对于国民教育，过度的市场化可能会异化干部教育培训目的，助长功利心理，威胁到干部教育培训中的价值观、理想信念教育的有效性。从这一点来说，我国干部教育培训领域也不适用完全的、绝对的市场化途径。

① 徐月宾、张秀兰：《中国政府在社会福利中的角色重建》，《中国社会科学》2005年第5期。

② 安徽省“干部培训市场研究”课题组：《建立干部培训市场问题的研究报告（上）》，《组织人事学研究》1994年第4期。

③ 安徽省“干部培训市场研究”课题组：《建立干部培训市场问题的研究报告（下）》，《组织人事学研究》1994年第5期。

那么,我们能否在干部教育培训领域,探索出一条统筹发挥政府与市场作用的新路径?这就需要对干部教育培训的需求满足、实施动力、办学格局、施教途径、经费来源、任务落实等多个方面进行调整。具体包括以下六方面。

(一) 在培训需求满足上,要兼顾国家需要、组织要求和干部个人期待

长期以来,在教育培训的功能取向上,一直存在着社会本位论和个人本位论的论争。前者强调社会对个体发展的作用,个人发展必须服从社会发展;后者强调个人的存在价值,但却贬抑了社会对于个体成长的积极作用。上述两种观念都有失偏颇,现代教育理念主张,要超越个人本位论与社会本位论,强调将社会发展与个人发展结合起来。在干部教育培训领域,既有必要使受训干部遵循国家统一制定的规划,学习国家统一安排的教育培训内容,从而满足国家和组织的需要;同时,又建立和培育干部教育培训市场,使干部根据自身的实际需求来选择一定的培训机构、培训内容和培训项目,从而促进其自身全面健康成长。

(二) 在教育培训动力上,要促使“内部驱动”与“外部驱动”形成合力

我国基于国家和组织需要而统一安排的干部教育培训,显现出“外部驱动”特性,干部接受教育培训是一种义务,带有强制色彩。因此,改革的方向是干部可在接受国家规定的教育培训基础上进行选择,使他们接受教育培训成为一种权利和待遇,实现“外部驱动”和“内部驱动”的“双驱”结合。一些地方、部门已有很多好的探索经验值得肯定、推广。例如,北京市东城区出台“规定+自选”的培训新模式,以处级干部为培训对象,设为规定必修的核心课程班和自主选学的能力提升专题班。^①这种做法将国家与组织的需求这种“外力”,与干部个人需求这种“内力”有机整合在一起,使受训干部在履行义务的同时,又可以根据自己的需要做出灵活选择,从而形成合力,增强教育培训的针对性和吸引力。

(三) 在办学格局上,要推动干部教育培训主渠道机构与其他培训机构的良性互动

我国目前带有国家计划特征的干部教育培训,大多依赖党校、行政学院等主渠道机构,其他社会培训机构较少参与。引导一些符合要求的培训机构参与到干部教育培训领域,充分利用社会中的优质资源,既是可行的,也是必要的。随着今后国家鼓励充分运用各种社会教育培训资源政策的出台、实施,其他教育培训机构将在很大程度上得到扶持,以实现主渠道机构与其他培训机构的良性互动。总之,通过合理地发挥市场机制的作用,使政府与市场在干部教育培训活动中各自扮演适当的角色,一方面可继续发挥主渠道机构的优势;另一方面,也将有序释放其他培训机构的干部教育培训功效。

^① 中共中央组织部干部教育局编:《干部教育培训改革创新范例》(内部资料),2012年,第135页。

（四）在施教途径上，由统一走向多元，并在达到基准后发挥特色

由于其他培训机构与主渠道机构共同参与干部教育培训活动，一个必然的发展趋势是：在教学组织安排和施教方法等方面将由单一走向多元。当教育培训机构走向多元化后，干部教育培训市场便逐步建立起来。在市场环境中，各种教育培训机构彼此展开竞争，在竞争中改善教学组织形式和施教方法，从而有利于提升教育培训质量。当然，不论施教途径如何多元化，都要达到国家规定的标准，为此，国家应当出台专门标准，完善干部教育培训市场的准入机制。在此基础上，各个培训机构将通过竞争寻找找到自己的定位，并培育出鲜明的办学特色和优势。

（五）在经费来源结构上，要实现多元化以提供充足的经费保障

目前，我国干部教育培训领域还存在着一定的经费不足问题，制约着干部教育培训事业的发展。尽管今后干部教育培训经费要纳入财政性教育经费来加以保障，并且我国财政性教育经费 2012 年已经实现占国内生产总值的 4%，^①但单靠国家财政来发展干部教育培训事业显然是不够的。统筹发挥政府与市场的作用，一方面要通过财政经费对教育培训工作切实加以保障；同时，也可通过市场方式，由主渠道机构和其他培训机构向有特殊需求的单位和个人收取必要费用，来弥补经费上的不足。经费来源的多样化，将有效缓解当前经费不足与教育培训需求之间的矛盾。

（六）在任务落实上，可根据教育培训内容灵活选择培训机构

当前，我国干部教育培训基本内容分为政治理论、政策法规、业务知识、文化素养和技能训练。一方面，干部接受政治理论、政策法规教育培训是必须履行的义务，不因支付能力而受到限制，同时也不能就是否接受上述教育做出个人选择。这些内容显然不是“商品”，这就决定了施教机构应是主渠道机构。因此，这方面的教育培训工作宜通过国家保障，由党校、行政学院等机构施教，并通过党费、财政经费来保障。另一方面，干部在有义务遵照国家和组织安排接受业务知识、文化素养和技能训练方面教育培训的同时，也可根据自身需要做出进一步选择。同时，对于一些干部选择到高校或其他社会培训机构进修的，所在单位也可给予一定的支持和补助。国家也出台相应政策，为这些机构补贴必要经费，鼓励其参与到干部的业务培训领域中来。这样，由于市场力量主要参与干部业务培训领域，而不是价值观和政策法规教育领域，其负效应将得以避免。

〔责任编辑：冯小双 刘翔英〕

① 温家宝：《政府工作报告——2013 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》，《人民日报》2013 年 3 月 19 日，第 2 版。