

新常态下国有培训机构转型研究

陆小成

(北京市社会科学院 市情调查研究中心, 北京 100101)

摘要:当前我国培训市场不断扩大,但国有培训机构在发展中却面临强大挑战。国有培训机构存在的主要问题包括:政企不分或政事不分现象严重、部分政府所属的各培训机构成为干部腐败的温床、培训内容陈旧或部分培训硬件设施落后、财务管理不规范、人事管理机制不够灵活等,因此,新常态下需要加强国有培训机构转型发展,应转变政府职能,创新体制机制,加强法制监管,整合培训资源,走品牌化道路。

关键词:新常态;国有培训机构;转型发展

中图分类号:C975 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2016)04-0096-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2016.04.018

A Research on the Transformation of the State-owned Training Institutions in the New Normal State

LU Xiao-cheng

(City Investigation and Research Center, Beijing Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: At present, the training market in China has been expanding rapidly, but the state-owned training institutions are facing a great challenge in their development. The main problems include: no clear line between the functions of the government and enterprises, corruption among officials in some state-owned training institutions, obsolete training contents, backward facilities, unsound financial management, and inflexible personnel management mechanism. Therefore, under the new normal, it is necessary to strengthen the restructuring and development of state-owned training institutions, change the government functions, innovative in institutional mechanisms, improve legal supervision, integrate training resources, and strive to distinguish themselves.

Key Words: new normal state; state-owned training institution; transformation

党的十八大以来,加强反腐倡廉和严抓作风建设永远在路上,成为新常态,国有培训机构的整改与转型需适应新常态。干部素质的高低与好坏,事关党和国家事业的兴衰成败,加强党员干部尤其是领导干部培训,对于国家经济社会发展具有战略意义。干部培训需要加强培训中心等机构建设。随着我国经济社会发展进入新常态,我国在世界的地位升高,进入知识经济时代,一方面对培训需求越来越大,另一方面对培训机构的要求也越来越高,主要表现在培训项目的细分、培训内容的专业化和前沿性、技能的更新、培训服务的档次以及行业内的竞争

等。但由于部分党政机关、国有企业自建的培训中心选址在海滨、湖边或山脚下等风景名胜之地,功能集餐饮、住宿、娱乐、休闲与培训为一体,近期以来引发舆论的广泛关注。本文主要探讨新常态下国有培训机构发展的现状和存在的主要问题,并提出加快转型发展的对策建议。

一、新常态下国有培训机构发展的需求分析

(一)国有培训机构存在的三大需求

本文所研究的国有培训机构主要是指官办或国

有企业投资建立的各级各类培训机构,或称之为培训中心。从学术的角度进行考察,国有培训机构主要满足三个层面的需求,这些需求在未来国家发展中还仍长期存在。一是政治需求。党的大政方针及特殊时期重大政治任务的贯彻实施需要国有培训机构的广泛动员和集中培训,以形成统一思想和统一行动,来维护国家政治稳定和政令畅通。这种需要在革命和建国初期尤为强烈。在改革开放或者当前政治相对和平、经济快速发展期,国有培训机构随时响应党的号召完成各种政治培训业务也是不能忽视的。这是国有培训机构的政治任务。二是行业或部门需求。主要是满足行业或部门的业务培训、政府职能部门的行政管理培训需求。各机关部门、企事业单位根据本部门、行业需求建立国有培训机构,目的在于加强本行业部门的业务培训和在工作学习,这是国有培训机构的核心任务或行政任务。三是社会发展的需求。随着社会发展、知识更新、技术进步,社会出现许多新的服务需求和培训需求,需要国有培训机构满足。这是国有培训机构的社会任务。基于这三大需求,国有培训机构的存在是党和国家事业发展不可或缺的。

(二) 国有培训机构的发展现状

20世纪80年代末90年代初,全国各地党政机关纷纷兴建了许多国有培训机构。经过近30年的发展,国有培训机构在人才队伍、设施建设、机构数量、产业规模等方面有了较大的提升,国家也通过多种渠道完成了一定规模的人力、物力和财力的投入与积累。据不完全统计,目前我国已有十多万家培训机构,培训行业朝着规模化、规范化、品牌化的趋势发展。

我国的培训市场发展迅速,市场规模不断扩大,培训收入逐年增长,培训机构增长态势良好,培训服务供需有效对接。各级政府及其职能部门建立了各种形式的国有培训机构。行业组织等中介机构纷纷成立培训部门,许多企业和社会组织建立了多种形式的国有培训机构。民营培训机构数量增长迅速。国外培训机构进入中国市场,通过与国内其他机构合作或建立分支机构等方式加入该行业。

新形势下国有培训机构的发展面临挑战。一是培训人才竞争加剧。培训市场不仅存在业务竞争,还存在培训人才的竞争。特别是国外培训机构进入

我国,因其具有现代化的管理手段、成功的管理机制和模式抢占国内市场,对国有培训机构的业务和人才构成挑战。二是培训行业竞争激烈。随着各类培训机构数量迅速增加,培训生源的争夺方面表现得更加激烈。三是国有培训机构不再增设,转制成为必然。据中央纪委监察部网站消息,北京市编办发布消息称,2015年年底,北京市144家事业单位性质的培训中心将全部整改完毕,截至目前,已撤销43家,摘牌20家,调整职责58家,保留1家,还有22家正在整改中,今后类似的官办培训中心将不再批设^[1]。从这一政策导向来看,国有培训机构发展遇到强大挑战,不仅数量上不可能再增加,而且整改、转制、升级任务十分紧迫。

二、国有培训机构发展存在的主要问题

从全国范围来看,国有培训机构尽管经过一定时期的演变有了发展的基础,也获得了一定的规模,但仍存在体制、机制等多方面的问题。这些问题在国内中西部不发达地区尤为严重,北京作为经济发达、会展活动集聚的城市,这些问题还不很严重,国有培训机构大体上运行较好。不过,群众反映的部分高级国有培训机构存在过于豪华、干部腐败等现象不可小觑。总体上看,主要存在以下几个方面的问题。

(一) 国有培训机构政企不分或政事不分现象严重,存在体制机制障碍

由于许多国有培训机构主要由政府创办,属于政府机构的事业单位或者国有企业,其资金投入主要来自于国家财政和政府拨款,存在政企不分或政事不分现象,其管理体制存在严重问题,如财务管理存在漏洞,使得国有培训机构往往存在“小金库”等管理死角。国有培训机构设置培训项目需要主管部门批准,或靠政府指定和指令性下达培训指标,不注重发挥市场的作用,难以适应市场决定培训业务的新趋势。而且,国有培训机构缺乏发展战略和明晰的发展方向,对自身的优势、劣势、机会和威胁及其市场定位分析不够深入,对将来的发展前景、发展方向缺乏科学准确的预判,战略含糊不清、不符合实际情况。多数国有培训机构管理机制僵化,没有激励机制,特别是薪酬待遇不像私有企业或外资企业灵活而具有竞争力,导致国有培训机构工作人员积极性和创造性不够。

（二）部分国有培训机构成为干部腐败的温床，引起社会公众不满

国有培训机构大多数是事业单位，可获得所属机关一定程度上的保护，难以得到有关部门和社会的监管，由此一些国有培训机构被沦为少数领导干部的“后花园”甚至“腐败基地”，其功能已发生严重异化，变相成为相关部门和机关的创收工具、“权力寻租”的黑洞。多年整治之所以没能见到根本成效，很大程度上在于不少国有培训机构“穿官衣”“吃官饷”。每年只承担非常有限的培训业务职能，又使国有培训机构可以在市场营收和内部培训中间左右逢源，逐步演变为领导干部奢靡享乐的窝点。也因为一些国有培训机构属于政府的附属事业单位或服务机构，所以部分干部利用自身权力为本部门国有培训机构提供资金和政策，争取更多的财政经费，获取不正当利益，将公共资源转变为本机关掌控的部门资源。而且由于国有培训机构是集体资产，经营不善等问题个人不需要对此直接负责，因此造成有些国有培训机构的主管经营部门每年上缴的财务报表总是亏损的，需要财政或者预算外资金补贴，这些国有培训机构成为年年亏空的无底洞，给政府带来很大的财政负担。另外，超标准的国有培训机构，建造较多的豪华楼堂馆所，其住宿设施和康体娱乐设施远远超过干部或员工培训的需求标准，滋生许多腐败现象，引起社会公众的不满，需要高度警惕。

（三）培训内容陈旧，培训硬件设施落后，难以适应市场的需求

国有培训机构主要是满足政府主管部门的培训需求，培训内容比较单一，没有与市场紧密结合，有些培训机构奉行“拿来主义”，培训课程照搬照抄，本土案例少，缺乏针对性和系统性。这种运行机制，无法从根本上解决企事业单位面向市场自主培训的机制问题，不利于激发培训机构的活力。各级政府虽对培训的投入有所增加，但根据市场发展需求存在部分国有培训机构运转资金不足的现象。有的国有培训机构设施设备落后，难以满足培训多元化的市场需求，业务出现萎缩；有的甚至停业，剩下一个空架子。有资料表明，由于国有培训机构重点是对内服务，因此常处于半经营状态，许多设施长年闲置，利用率不高，造成公共资源的浪费。

（四）财务管理不规范，政府财政不堪重负

豪华国有培训机构腐败浪费的背后，是财务管理的漏洞、是政企不分的病灶、是计划经济的残留^[2]。当前国有培训机构普遍存在资产账外管理、资产出租收入难以收回、财政资金挪用、违规占地、未经审批擅自搞基本建设等问题。财务管理不规范，不仅是制度缺失，还体现为领导不重视。一些领导随意搞招待、搞浪费、搞腐败等，这不但增加了财政的负担，并且影响了政府对公共事业的投入^[3]。由于国有培训机构自身定位的模糊和政企不分，内部财务管理不规范，导致培训机构管理绩效难以提升，既影响其应有培训职能的发挥，也影响培训机构的持续发展。

（五）人事管理机制不够灵活，人才流动困难

国有培训机构人事管理机制不够灵活，经营者往往文化水平不高，缺乏现代经营理念和管理方法。一方面，国有培训机构的专业人员很少受过系统培训，而普通员工更是存在培训不足、服务技能差、操作不规范、服务质量低等诸多问题。另一方面，国有培训机构由于实行事业编制管理，编制内的员工具有一定的稳定性，人员流动困难，从而导致部分人才闲置，人才浪费情况严重。多数国有培训机构没有人事权，机构负责人由主管部门委任，内部人员不能流动，人员结构也不合理，没有形成人才梯队^[4]。优秀人才进不来，不适合的人员流不出，严重制约了国有培训机构的健康发展、持续发展。在干部选拔任命上，有些培训机构缺乏科学的干部选拔机制，存在比较明显的论资排辈倾向，忽视培养年轻人成长、锻炼的环境；有些则在干部选拔和任命上不够严肃，对中层干部频繁轮岗甚至撤换。而且，许多培训机构缺乏科学的职称评审制度，或者基本没有完善的职称评定制度，指标很少，论资排辈严重，奖金分配存在“大锅饭”现象^[5]。

三、新常态背景下国有培训机构转型的对策选择

党的十八大报告、十八届三中全会提出要全面深化改革，发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。对于国有培训机构的发展而言，要发挥市场机制在培训市场资源配置中的决定性作用，加快转型发展应该成为新常态。经济转型主要是经济发展方

式转型,而国有培训机构则存在发展机制、发展模式的转型问题。国有培训机构的转型应该以混合所有制为方向,加强面向市场需求的企业化、社会化改革。面对当地酒店业发展不足或养老服务床位不足,有的国有培训机构利用已有条件发展酒店业务或养老服务业务,可以说是重要的转型内容,也是符合国家经济社会发展需求的。国家提出要扩大内需,很大程度上是服务供给不足。一方面,旅游配套设施、酒店住宿、餐饮等服务严重不足,制约了城市旅游产业、酒店业等服务业的持续发展。另一方面中国老龄化到来,养老服务床位严重不足是很大的问题。因此加强向这些方面的转型发展意义重大。通过转型发展,一是盘活了国有资产存量,促进国有资产保值增值;二是在置换国有资产的同时,吸纳了大量民间投资和社会投资,使社会资本大幅度增加;三是可以满足社会需求,扩大内需,也激活了国有培训机构的运行机制,释放人的发展潜能。具体而言,应采取以下对策措施。

(一)转变政府职能,创新体制机制

根据十八届三中全会提出的全面深化改革的基本精神,国有培训机构改革的目的是进一步通过改革创新,搞活国有培训机构,形成国有培训机构发展的新动力、新机制、新活力,而不是简单的取缔。简单化的取缔会导致很多的后患问题,如人员安置和社会稳定问题,现有国有资产的处置问题,国有资产的闲置和浪费问题。只有深化体制机制改革,才能形成国有培训机构发展的正能量和良好态势,既解决问题,也促进创新发展。加快政府职能转变,改变传统政府包办代替的做法,积极创造条件,提供必要的扶持政策,推进国有培训机构的产业化、市场化、社会化的体制机制改革。创新国有培训机构管理的体制机制,是培训行业健康发展的基本要求和制度保障。国家或当地政府应加强其国有资产的监督与管理,采取股权化进行企业转制,使国有培训机构真正成为面向培训市场的竞争主体。如北京控股集团有限公司通过对北京市内多家国有培训机构、宾馆、酒店进行兼并、重组或者资源整合,为北京市国有培训机构的转型发展提供了很好的案例,也是国有培训机构重要的体制机制创新。另外,应将部分政府所属的国有培训机构进行改制转型,实现国有资产为重要组成的混合所有制,同时吸引社会资本,进行

集团化发展。鼓励国有培训机构依据法律规定进行股权融资,在实现国有资产保值增值的基础上,进一步创新培训的管理机制,提高服务效益,建立发展壮大的长效机制。

(二)优化内部管理,促进提质增效

加强国有培训机构转型升级,要以优化内部管理、促进提质增效为抓手,着重提高培训机构的核心竞争能力。加强培训机构的核心竞争能力建设是适应新时期干部队伍建设以及培训工作新形势、新任务的需要,也是培训机构自身发展的必然要求^[6]。一是要对国有培训机构进行资本重组和市场化运作、企业化管理,减少和消解政府过多的干预和包办代替,实现培训机构的组织结构扁平化发展,去除多余的组织阶层,使国有培训机构不再是政府的附属行政机构,而是满足政府和社会需求的培训机构。现代国有培训机构去行政化,减少官僚作风,可促进各业务部门的合作和信息交流,提高国有培训机构的服务意识和服务质量。二是实现内部人员的合理配置,完善教师培训制度,优化国有培训机构人员结构,提高培训队伍素质。要完善培训机构教师的培训制度,加强培训教师职业生涯的规划,保证教师定期到科研院所培训进修,不断更新自己的专业知识,丰富实践经验,提高实际工作能力,学习先进培训方法,提高培训水平^[7]。三是实施岗位人员聘任制、绩效工资制。国有培训机构需要建立完善的现代企业管理机制,人才引进和流动要面向市场需求,实行岗位人员聘任制,按需设岗,因事择人,量才使用。要实行绩效评估和激励机制,部门和个人的业绩与薪酬需有效结合,每个项目部门的收入与其承担培训业务的规模、质量和效益直接挂钩,而且针对不同职务层次设计分类考核体系,建立职称评价机制,实现职称评聘分离制度和社会化评定制度。

(三)强化法制监管,促进规范运行

对国有培训机构应加强规范化、制度化的管理,确保其健康、安全、稳定发展。要研究制定《国有培训机构管理办法》,加强国有培训机构的法制监管,确保国有培训机构按国家法律法规运行,防止国有资产流失,防止国有培训机构成为干部腐败的温床。如2014年,北京市纪委出台《关于认真开展国有培训机构腐败浪费行为、基层党员干部不正之风和违法违纪行为等“四风”突出问题专项整治的通知》,将

严查超标准安排培训教育活动、安排与培训教育无关的宴请、借培训教育之名兴建楼堂馆所等行^[8]。要建立依靠规章制度和社会群众监督相结合的监管的长效机制,减少或避免单一的政治任务式、政治运动式的检查方式,加强信息公开、财务公开、运行公开。要建立便于法制监督的信息公开机制。现阶段坚决清理整治超标的国有培训机构是非常必要的,但只能治标,深入推动国有培训机构市场化改革和相关信息公开才是治本之策。建立信息公开机制,实现国有培训机构的阳光运行和企业化运行,增强社会诚信度。从落实“三公”经费等政府信息公开的角度,对政府公共服务的培训费用进行严格、科学的审核,将参与培训的人数、开支等关键信息向社会公开,接受监督。

(四)加强资源整合,促进品牌发展

就政府而言,要把促进国有培训机构持续发展作为国有资产保值增值的重要手段,在防止资产流失的基础上进一步盘活国有资产,并建立优胜劣汰机制,不断改革,整合资源,促进国有培训机构持续发展。就国有培训机构自身而言,改制后应该按照市场化、企业化、社会化的原则进行运营管理,依靠市场竞争机制,激活自我造血功能,不断提高管理水平和标准,促进星级发展,打造自己的特色和品牌。坚持以市场的需求为出发点和落脚点,开放各

类培训资源,实现资源的整合、共享、合作和交流。而且,面对旅游市场、社会养老服务、社会培训服务等需求存在严重供给不足问题,应紧抓市场发展和扩大内需的良好机遇,加强相关服务供给和配套设施建设,促进自身的转型发展。

参考文献:

- [1] 袁京. 官办培训中心不再批设[N]. 北京日报, 2015-11-16(06).
- [2] 范正伟. 培训中心不应成“反四风死角”[N]. 人民日报, 2014-06-25(05).
- [3] 邓惠君. 机关培训中心转型的可行性分析[J]. 当代经济, 2009(3): 64-65.
- [4] 范文礼. 国有培训机构存在的问题与对策[J]. 中国集体经济, 2010(8): 176-177.
- [5] 周施恩, 宋倩, 葛瑛. 国有培训机构现状研究[J]. 中国培训, 2001(5): 34-35.
- [6] 于京天, 茶世俊, 姜永平. 干部教育培训机构核心能力的理论界定[J]. 国家教育行政学院学报, 2009(1): 46-52.
- [7] 朱振华, 王吉灵, 张红飞. 培训中心专兼职培训师队伍建设分析[J]. 安徽电气工程职业技术学院学报, 2009(2): 84-88.
- [8] 马力, 石明磊. 北京暗访严查培训腐败, 多地培训中心依山傍水[N]. 新京报, 2014-08-01.

(责任编辑:李秀荣)

(上接第 47 页)

- [16] 桂起权. 从逻辑哲学看辩证逻辑的形式化[J]. 湖北大学学报: 哲学社会科学版, 2014(1): 47-53.
- [17] 邓晓芒. 黑格尔辩证法与体验[J]. 学术月刊, 1992(7): 28-32.
- [18] 葛宇宁. “人”的逻辑与“物”的逻辑——马克思辩证法与形式逻辑关系新解[J]. 理论月刊, 2013(1): 21-24.
- [19] 高清海. “人”的哲学悟觉[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 2004: 207.
- [20] 高清海, 胡海波, 贺来. 人的“类生命”与“类哲学”——

走向未来的当代哲学精神[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1998: 21.

- [21] 孙正聿. 辩证法研究: 下册[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2007: 96.
- [22] 贺来. 辩证法的生存论基础——马克思辩证法的当代阐释[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [23] 葛宇宁. 论辩证法与人的世界[J]. 南昌航空大学学报: 社会科学版, 2013(4): 29-33.
- [24] 邓晓芒. 马克思从黑格尔那里继承了什么? [J]. 马克思主义与现实, 2008(2): 4-8.

(责任编辑:白丽娟)