

浅谈出入境民警培训效果评估

沈 辉

(中国科学院研究生院,北京 100049)

摘要:公安机关出入境管理是国家行政管理的重要组成部分,对维护国家主权、安全和社会稳定起着重要的作用。因此这就要求公安机关出入境民警具有良好的政治素质、业务素质、文化素质和心理素质,以适应岗位职责和时代需求。要达到以上的要求,重要途径之一就是不断强化对出入境民警的培训。近年来,一些发达国家警察培训管理部门以加强培训效果评估来提高培训质量的做法取得了较大的成功,这对于我国公安机关出入境管理部门具有很好的借鉴作用。

关键词:出入境民警;培训效果评估;警察培训

中图分类号:DF817 **文献标志码:**A **文章编号:**1008 - 7966(2009)03 - 0135 - 04

一、有关警察培训现状的文献综述

教育培训是世界各国提高警察队伍素质的普遍做法,旨在通过不同形式针对不同层次警察的教育培训,充分提高警察的基本素质和业务水平,以保证执法质量。有关培训效果评估的研究集中在以下的文献中:

(一)柯克帕里克(Kirkpatrick)教授的四级评估模式^[1]及其在英国警察培训中的应用

1959年,美国威斯康辛大学的柯克帕里克(Kirkpatrick)教授率先提出了四级评估模式。该评估模型将培训的效果分为四个层次,认为评估工作应该从图一所示的四个层次分别进行:

柯克帕里克的评估四层次模型

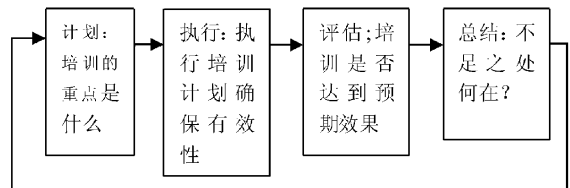
| 层次 | 待解决的问题 | 衡量的方法 |
|-----|--------------------------------|------------------------|
| 反应层 | 受训人员是否对培训课程感兴趣,对培训手段、教师有何评价或建议 | 问卷调查、座谈访问 |
| 学习层 | 受训人员在培训前后知识结构技能提高程度的比较性评估 | 笔试、心得报告、绩效考核、工作模拟 |
| 行为层 | 培训结束后参加培训人员的工作效率和工作态度有无变化 | 局部调查、走访上级及同事和参训人员的自我评价 |
| 结果层 | 行政人员的工作态度改变是否影响行政机构的工作绩效 | 对硬数据、软数据做前后比较分析 |

图一

目前,这一模式已成为发达国家如美国、英国等国家警察部门提高其警方人员培训质量的有效手段。其中,在英国警察机构开展的警察教育培训效果评估具有一定代表性:

1. 重点突出。根据警察机构不同的培训计划和任务要求,警察教育培训评估的侧重点也不尽相同。但以下三个方面是任何评估都不可缺少的:一是看警察教育培训是否能够满足警察部门和个人的要求即是否达到培训目标;二是看警察的培训效果是否物有所值,简单实用;三是看是否改进了警察的技能水平,并对实际工作产生正面影响。

2. 目标明确。警察培训评估的目的就是要对已有的教育培训方式进行科学的分析和估价,以实现持续的改进与提高。因而,评估过程成为警察教育培训体制中不可缺少的重要环节,往复循环,不断推进,如图二所示:



图二

3. 规格统一。1991年,英国内政部曾就警察教育培训评估提出过一个指导性的意见,用于规范培训成果的评估工作以便此项工作的进一步规范与发展。其内容有:针对特定的培训目标,组织有效的课程教学;合理设定满足警察机构与个人及培训单位要求的目标;充分考虑培训过程中的对象的差异性;寻求满足不同对象要求的最有效的培训方式;切实保证培训的质量,平等地提供培训的机会等。同

收稿日期:2009 - 03 - 15

作者简介:沈辉(1972-),男,江苏南通人,2006级科学技术哲学专业硕士研究生。

时,警察教育培训评估还要检查以下问题:培训是否已影响警察机构的正常秩序?如何选择被培训的人员?培训后安置情况如何?警察机构如何影响警察培训工作的实施等。

4. 制定战略。在开展培训评估的初期,尽管已进行了大量的投入,但实际评估工作并没有像预想的那样展开。原因是缺乏总体的评估战略规划,因而难以统筹考虑多少培训工作应得到评估,应执行何种水平的评估等。同时由于缺乏统一的管理数据库,难以避免某一培训评估的重复进行。因此,制定较为完备的评估战略规划用于指导实际评估工作可大大提高评估工作的系统性和有效性,这也成为英国警察机构开展教育培训评估工作重点强化的内容^[2]。

(二)我公安机关出入境管理部门培训存在的问题

1. 学员自身情况差异较大。一是年龄上的差异。二是文化上的差异。三是工作岗位上的差异。不同部门、不同岗位上来的民警培训的需求是不同的。四是专业知识上的差异。由于各自学历背景差异,对培训学习的兴趣以至于对教学的要求都是不同的。五是培训学习动机上的差异。有部分学员只把培训当做任务敷衍了事。

2. 培训学习时间长短不同。这主要源于培训班的性质、学员的身份不同。一般来说,培训时间越长,管理的难度就越大,就越需要教学内容、住宿、生活条件等方面的紧密配合。

3. 教学难度相对较大。出入境管理部门培训要求学习内容要“实战、实用、实效”,尤其是要求针对当前工作中存在的现实问题进行教学训练。但由于培训学习的时间较短,学员们的问题又千差万别,因而在培训过程中对教师自身的理论功底、专业素质和当前公安专业执法中存在的问题,以及对教学中重点、难点的把握要求较高,教学难度相对较大^[3]。

综上所述,如何有针对性地构建评估模型提高公安机关出入境管理部门的培训质量,将是今后各地、各级公安机关出入境管理培训主管部门提高培训效果必须要思考和解决的重大课题。这也正是笔者撰写本文的主要目的。

二、对我国公安机关出入境管理部门培训现状的调查研究

为收集公安机关出入境管理部门民警培训效果的第一手资料,笔者于2008年4月11至17日期间,利用在天津举办奥运赛事举办地公安机关外国人管理工作专业培训班的机会,就公安机关出入境管理部门培训效果评估现状问题对北京、天津、上海、秦皇岛、青岛、沈阳等6个奥运赛事举办地的省级、地市级、县级参加培训的公安机关出入境管理部门的民警、科队长、处长进行问卷调查。这次调查共发放问卷126份,回收有效问卷96份,回收率77%。从参加调研人员的构成来讲,体现了出入境管理部门的三级管理制度,即在公安部出入境管理局的统一规划、组织、指导下,省、自治区、直辖市和地市,以及基层公安机关分工负责,对中外公民出入境及与出入境有关的事务实施管理。

(一)被调查者的基本情况

1. 年龄状况:

| 项目 | 30岁以下 | 30 - 40岁 | 40 - 50岁 | 50岁以上 |
|----|-------|----------|----------|-------|
| 人数 | 26 | 35 | 23 | 12 |
| 比例 | 27.1% | 36.5% | 23.9% | 12.5% |

2. 学历状况:

| 项目 | 高中以下 | 大专 | 本科 | 硕士 |
|----|------|-------|-------|------|
| 人数 | 0 | 31 | 62 | 3 |
| 比例 | 0 | 32.3% | 64.6% | 3.1% |

3. 职位状况:

| 项目 | 科员 | 科、队长 | 副处长 |
|----|-------|-------|------|
| 人数 | 13 | 80 | 3 |
| 比例 | 13.5% | 83.3% | 3.1% |

4. 参加人员单位:

| 项目 | 省级公安机关出入境管理部门 | 地市级公安机关出入境管理部门 | 县级公安机关出入境管理部门 |
|----|---------------|----------------|---------------|
| 人数 | 3 | 63 | 30 |
| 比例 | 3.15% | 65.6% | 31.25% |

通过上述情况看,参加此次培训的人员分别来自省级、地市级、县级公安机关出入境管理部门,以青年为主,多为业务骨干且学历层次普遍较高,具有较强的代表性。

(二)现有公安机关出入境管理部门培训评估的现状

1. 思想认识不到位。统计数据显示,目前公安机关出入境管理部门领导对培训评估工作很重视的只占到1%;重视的占到5.3%;不太重视的占到31.2%;不重视的比率则高达62.5%。这一调查结果也就直接反映出当前的各地、各级公安机关出入境管理部门领导对评估工作的重视程度很低,对培训效果评估的重要性缺乏足够的认识。

2. 相关配套制度不健全。在“培训激励约束机制方面,贵单位是否将培训评估考核的结果与个人职务晋升、奖励相挂钩”的问题中,26%回答培训结果与个人职务晋升、奖励不挂钩;45%认为培训结果会作为个人晋升、奖励的参考指标;28%认为培训结果会作为个人晋升、奖励的重要必备条件;11%则表示对具体情况不清楚。这说明,当前公安机关出入境管理部门的培训评估与晋升机制之间存在“断裂带”,没有把培训结果与使用、晋升挂钩,培训评估的相关配套制度比较欠缺。

3. 操作层面存在的问题。在调查中发现,许多地方公安机关出入境管理部门的评估内容极不全面。多数培训评估大多采用学习层评估方式,仅仅对培训课程中所授予的知识进行考核,没有深入到评估民警工作行为、态度的改变、工作绩效的改善和为社会带来社会效益等方面。如:在“评估工作的主要内容有哪些”这一问题中,78%的公安机关出入境管理部门只是通过考试的方式来检查民警是否掌握所学内容,掌握程度如何;11%的公安机关出入境管理部门除了检测民警掌握知识的程度,还衡量民警在培训前后的工作行为和态度是否改变;6%的公安机关出入境管理部门评估补充衡量了公安机关出入境管理部门在培训前后整体绩效是否变化;5%的公安机关出入境管理部门增加了对社会效益的评估,政府形象是否提升等。

4. 评估方法不理想。如图三所示,在“评估时经常使用哪些评估工具”的调查中,81.6%的单位采用的是测试方法;选择调查问卷方法的有35.6%;而选择其他工具的则非常少。在培训结束后不再进行跟踪调查,评估没有深入到培训结束后参训民警的工作行为、态度的改变、工作绩效的改善、能力上来。

| 项目 | 调查问卷 | 测试 | 现场观察 | 业绩检测 | 访谈法 | 其他 |
|----|-------|-------|------|------|-----|------|
| 比例 | 35.6% | 81.6% | 3% | 7% | 11% | 4.2% |

图三

5. 评估流程不完整。如图四所示,在“贵单位培训评估工作主要包括以下哪些环节”的调查中,培训前检测原有水平的只占到17%;9%会在培训过程中检验阶段培训成果;做到随时不定期检验,贯穿培训整个环节的只有12%;而多达92%部门选择只在培训后进行评估。可见,当前绝大多数公安机关出入境管理部门仅仅局限于在培训项目刚结束时进行评估,并没有在后续的实际工作中进行评估,或者仅仅局限于对培训项目本身进行评估,而忽略了将培训项目与工作绩效联系起来进行评估,进而造成了培训与实际工作脱节。其原因在于大多数公安机关出入境管理部门没有建立完善的培训评估流程体系。

| 项目 | 培训前 | 培训中 | 培训后 | 整个环节 |
|----|-----|-----|-----|------|
| 比例 | 17% | 9% | 92% | 12% |

图四

三、对策与建议

根据本研究,笔者认为在出入境管理部门的培训工作中,必须高度重视培训效果评估工作,建立起完善的培训评估流程体系。具体对策建议如下:

(一)观念层面的措施

国际化的新形势对公安机关出入境管理部门民警素质提出了新要求。应该从整体性人力资本投资的大局出发,从管理成本核算的需要出发,认识到培训效果评估的战略地位,将培训评估切实纳入议事日程,作为一项重点工作,形成“对出入境系统民警队伍进行及时培训是最有效的”投资理念。

(二)制度层面的措施

1. 健全公安机关出入境管理部门培训的激励约束机制。完善培训与使用相结合制度,把参训民警的培训表现和培训评估结果作为民警考核、任职、定级、晋升职务的重要依据。构建起公安机关出入境管理部门培训与使用密切结合的激励机制,做到“不培训不上岗,不培训不提拔,不培训不使用”,实现公安机关出入境管理部门培训从“要我学”到“我要学”的转变,激发和保持培训评估工作的活力和动力。

2. 实行培训结果备案制度。公安机关出入境管理部门民警接受培训后进行相应的考试考核是对培训效果的检验,政工部门应该统一思想,落实培训登记政策,按规定将民警参加培训和他们培训后的考试、考核结果,登记在培训证书上,记入个人档案,作为民警年度考核、任职、定级和晋

升职务的重要依据。政工部门对没有完成规定培训科目和学时或培训成绩不合格的民警,年度考核时不予确定等次。只有这样,公安机关出入境管理部门培训才能逐步步入法制化轨道,才能把培训办出质量,办出水平,办出特色。

(三)操作层面的措施

应建立公安机关出入境管理部门民警培训效果评估指标体系,探索切实可行的培训效果评估方法。一个有效的培训评估方法可以把民警经过培训后在工作中所发挥作用真实地反映出来,就要不断创新、开发各种评估方法,运用现代化测评手段,丰富培训评估机制,促进培训教育质量的提高。定性方法的种类众多,比如培训结束后政工部门组织参加的参训民警座谈交流询问学习情况、组织问卷调查和相关测试、专家访谈、案例分析等。定性的方法运用得好,可以比较客观地反映培训的效果。但是定性的方法有其局限性,如果使用不恰当,会有较大的随意性。定量的方法是运用统计学、数学、经济学的方法进行分析,有很多种,常见的如成本收益分析、机会成本分析、边际成本分析、统计假设检验等等。定量的方法很严密,具有说服力;但是现实中的情况千差万别,定量的方法往往不能够完全准确地模拟现实中出现的情况。如果将定性的方法与定量的方法相结合使用,可以弥补彼此的弱点,强化各自的优势,是最优的选择^[4]。

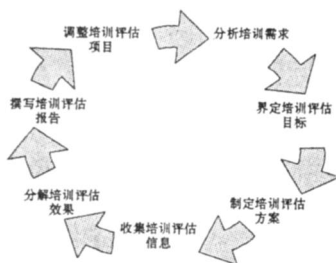
在评估方法的选取上,要坚持将定性评价与量化打分相结合,平时考核与年终考核相结合,内部考核与外部评价相结合,领导考核与群众考核相结合,综合考评与重大工作成果评价相结合,并鼓励各部门结合实际探索灵活多样、行之有效的考核方法和考核内容,逐步形成各具特色的分类量化考核目标体系^[5]。在健全内部考核的同时,加强社会监督,将服务对象满意程度纳入公安机关出入境管理部门民警业绩考核范畴,以服务对象的评价为最终标准。如实施政务公开,给服务对象知情权推行服务承诺,给服务对象评价标准;加大监督力度,畅通信息反馈渠道。使外部的评价监督与公安机关出入境管理部门民警考核直接挂钩,来促进公安机关工作作风的转变。将考评与机关职能、工作效率、服务水平、作风等结合起来,建立科学灵活的动态考核机制,形成一级抓一级,一级考一级,一级带一级的分层次、立体式的考核体系。考核可采取听汇报、看台账、开座谈会、抽样调查等方法,坚持年终综合考评与平常检查相结合。通过考评,提高参评对象学习的自觉性,真正做到“生命不息、学习不止”,推进学习型政府建设工作的有序开展。

(四)建立新型的培训效果“七步评估”模型

培训评估的开展要遵循科学的程序,否则得出的培训评估结果很可能失去客观性。从本研究出发,笔者尝试提出一个新型的出入境管理部门培训效果“七步评估”模型。如图五所示:

该模型中,七个步骤首尾相连,每一步的完成效果直接决定了下一步的工作水平。如果其中一个步骤出了问题,会直接影响下一步的工作。完成七个步骤以后,本模型可以在更高的平台上重新开始循环。因此,出入境管理部门在进行培训效果评估时,应认真抓好每一步。笔者曾在天

津培训班上做了有益的尝试。



图五

第一步,分析培训需求。培训需求分析是培训内容设计的一个重要的步骤,也是培训评估的第一步。培训人员应该通过了解参训人员的特点,即他们的年龄、经验、基本知识结构及受教育程度,并通过需求分析来考察他们的培训是否有一个总体(短期、中期、长期)的规划,培训方法、手段及内容针对性是否强;工作和培训矛盾是否突出等。其中需求分析还包括出入境管理部门的组织目标,行政领导或对民警工作的绩效的要求和来自民警的自我评价。培训需求分析中所使用的最为典型的方法是访谈、问卷调查和走访。调查对象主要集中于未来的受训人员和他们的领导。同时还应该对工作效率较低的所在的环境实施实地调查,从而确定环境是否也对工作效率有所影响。值得注意的是培训需求分析的科学性不仅取决于分析的内容,同时也取决于出入境管理部门与参训人员的需求的统一程度,如果两者不统一,就无法激发民警的培训热情,培训结果也就会大打折扣。

第二步,界定培训评估目标。目标是由从培训初始目标、评估的可行性、评估的价值以及培训评估机构是否能够得到充分利用等几个角度来决定。

第三步,制定培训评估方案。制定培训评估方案主要需要的项目有:培训评估的主体,培训评估的工具,培训评估的层次,培训评估的时间和地点、人员确定,培训评估的方法和标准,培训评估的推行步骤和频率,培训评估的工作分工与配合,培训评估的报告形成与反馈。

第四步,收集培训评估信息。不同的培训评估信息收

集的渠道和收集的方法是有所不同的。培训管理者通过资料收集、观察收集、访问收集和培训调查等方法,针对不同的培训对象收集定性和定量信息。

第五步,分解培训评估效果。培训评估需要的信息来自不同的渠道,信息形式有所不同,因此有必要对收集到的信息进行分类,并根据不同的培训评估内容的需要进行信息归档,同时要制作一些表格对信息进行统计。

第六步,撰写培训评估报告。培训评估报告是整个培训评估的最后工作环节,同时也是影响培训评估结果的重要环节。因此做评估报告时要用辩证的眼光来分析问题,要在下结论之前确定真凭实据,要考虑到培训的短期效果和长期影响及评估者本人存在的偏见。培训评估报告一般由培训背景说明、培训概况说明、培训评估的实施说明、培训评估信息的分析、培训评估结果与培训目标的比较、培训项目计划是否调整或相关建议提出等几部分组成。

第七步,调整培训评估项目。在做好培训评估的同时,培训管理者还应认识到培训评估的意义来自于它起到了承上启下的作用,应针对评估中培训所暴露出来的问题重新调整。

总之,为了有效应对新形势、新问题,我公安机关出入境管理部门需要加大教育培训力度,提高培训质量。笔者设计的这一“七步评估”模型,旨在引进科学规范的评估理论,提高公安机关出入境管理部门民警的培训质量,借以有效提高公安机关出入境管理部门民警的培训水平。

参考文献:

- [1] 赵颖惠. 试论培训评估 [D]. 北京:首都经济贸易大学, 2004.
- [2] 张光. 试析英国当前警察教育训练的新特点 [J]. 公安大学学报, 2001, (6): 35.
- [3] 戴宁. 当前公安民警教育培训析论 [J]. 湖南科技学院学报, 2007, (10): 35.
- [4] 华江. 大型企业的员工培训及培训绩效综合评价研究 [D]. 西南交通大学, 2003.
- [5] 张本超. 培训评估的操作 [J]. 人力资源, 2005, (2): 65.

[责任编辑:曲占峰]

On the Outcome Assessment System for Entry and Exit Officer Training

SHEN Hui

Abstract: Entry and Exit administration enforced by the public security authorities, is an essential part of national civil service whose function is important to safeguard national sovereignty, security and social stability. Such administration demands nice political, professional, cultural and mental quality for entry and exit officers. To meet the demands, one important solution is keeping enhancing personnel training of entry and exit officers. In recent years, police training departments in western countries have made remarkable achievement in improving training outcome by enhancing target assessment. This provides reference to Entry and Exit administration department of China's Public Security authority.

Key words: training of entry and exit officers; training outcome assessment; policeman training