



共享视域下公务员继续教育资源 现状分析及趋势预测

付 超

(贵州广播电视大学 远程教育教学部, 贵州 贵阳 550004)

摘 要:作为公务员培训和学习的重要载体,公务员继续教育资源的质量、数量、针对性、实用性直接决定公务员培训和学习的效果。通过对公务员继续教育资源现状的梳理,从建设主体、观念因素、建设机制等方面做了原因分析,并指出今后公务员继续教育资源发展的主要趋势。

关键词:公务员;继续教育资源;共建共享

中图分类号: D630.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 05-0022-05

22

武汉职业技术学院学报二〇一七年第十六卷第五期(总第九十一期)

教育资源是典型的公共产品,这一属性决定其理应具有分享性,公务员继续教育资源作为教育资源的重要组成部分,对公务员队伍的成长及素质能力的提升起着至关重要的重用。在大数据时代,提升公务员继续教育实效,增强公务员培训的便捷性和针对性,建立健全公务员继续教育资源共建共享机制是一个值得探讨的话题。公务员继续教育资源共建共享机制的建立意味着将突破传统的信息资源建设和利用模式,让信息资源正的外部性得到释放,让更多的公务员从中受益。^[1]公务员继续教育是一个内涵和外延都大于公务员培训的概念,它不仅是终身教育理念在公务员群体身上的体现,也是构建知识型政府的应有之意,本文所指的公务员继续教育资源是指影响公务员职业生涯发展,围绕公务员能力建设和道德伦理素质建设为核心的案例、经验、技能、思维方式和知识等的总结。

一、加强公务员继续教育资源共建共享的重要性

(一)新形势下提升公务员素质的重要途径

互联网及大数据等现代信息技术深刻改变着

人类的思维、生产、生活和学习方式,同时,社会治理的多元性和复杂性对国家公务员队伍提出了更高的素质要求。《国家公务员局“十三五”行政机关公务员培训纲要》通知里明确提到,为全面加强行政机关公务员队伍建设,必须加强对现行公务员的分类培训和继续学习,强调以网络培训为牵引推进公务员培训及继续教育方式方法的创新。新形势下,各级政府应着力运用大数据思维及技术打破数字鸿沟和壁垒,整合各级各类公务员继续教育资源,建立健全相关资源共建共享机制。因此,研究公务员继续教育资源共建共享有利于构建一支高素质的公务员队伍,适应国家治理形势任务发展变化的需要。

(二)新时期政府建设的需要

以习近平为代表的党中央对新时期国家行政机关公务员队伍建设提出了明确要求和具体目标,构建一支能力强、素质硬的公务员队伍是构建效能政府、廉洁政府及回应型政府的必然要求,是确保社会治理良性有序的关键环节和核心所在。因此,必须加强对“十三五”期间行政机关公务员能力素质提升的

收稿日期: 2017-06-08

基金项目: 贵州省教育科学规划重点课题“大数据背景下公务员继续教育资源共建共享机制研究”(项目编号: 2016A048)。

作者简介: 付超(1981-),女,贵州毕节人,贵州广播电视大学(贵州职业技术学院)副教授,研究方向:行政管理方法及应用、公务员制度。

研究,为推动“十三五”时期经济社会发展、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利提供人才保证和智力支持。

(三)是共享发展理念的必然要求,有利于缩小数字鸿沟

党的十八届五中全会提出“共享发展”的理念,公务员继续教育资源共建共享是坚持“共享发展”的应有之义,有利于打破当前我国公务员继续教育信息与资源现状中各自为政、缺乏标准的窠臼。当前,我国公务员继续教育的内容、方式、时间等均没有统一的国家标准,往往是地方政府根据自己的省情、市情、县情甚至是部门特点进行。导致公务员继续教育的资源建设缺乏有效的归纳和整理,资源零散、重复、单一;学习培训方式简单、甚至出现走过场的情况。改变这一现状的重要途径之一就是有效整合已有公务员继续教育资源——经验、案例、教训、存在的问题及对策方法等,以最大限度的弥补公务员继续教育中存在的信息鸿沟,让各种有效的资源得到合理的开发和应用。

二、当前公务员继续教育资源建设现状

(一)优质教育资源严重不足与资源建设相对过剩并存

当前,公务员继续教育资源建设主体主要有各级党校、行政学院、政府行业部门的培训机构及部分高校等。这些机构尽管级别、层次不同,但所提供的资源建设呈现出“趋同倾向”,例如都有雷同的学科结构,无一例外的包括公共管理、公共政策、公共经济、行政法等基本学科。^[2]由于各种原因,理论资源的建设总是受到各个资源建设主体的青睐,他们自成一派,构建了一套“专属”自己的理论资源,但由于学科建设的雷同性,导致这些理论资源重复建设,高度相似。另一方面,能够为公务员工作实际提供有效指导的资源建设凤毛麟角、严重不足,最终陷入“优质教育资源严重不足与理论资源重复建设”的双重矛盾和现实。

(二)资源内容实效性差,针对性不强

公务员继续教育资源既要体现时代要求,与时俱进,又要能满足公务员胜任工作岗位的需要;既要立足当下,又要具备前瞻性。但实际情况正如《2010—2020年干部教育培训改革纲要》指出的那样:公务员培训针对性实效性不强、培训机构体系的开放度和竞争性不够……学用脱节。2016年12月《国家公务员局“十三五”公务员培训纲要的通知》对公务员培训和学习的内容作了更加细致的分类,涵盖理想信念教育、职业道德教育、施政能力提升、依法行政培训、专门业务培训及科学人文培养等六大方面。这六大内容又可以分为两大类:忠诚教育与非忠诚教育。^[3]其中,以爱国主义教育、

伦理道德培训、党性教育为主要内容的理想信念教育、职业道德教育是典型的忠诚教育;以知识补充、技术提升、能力培训为中心内容的施政能力提升、依法行政培训、专门业务培训及科学人文培养则属于非忠诚教育范畴。忠诚教育资源建设在内容安排上较好的体现了时代要求,但非忠诚教育资源建设情况却并不乐观:公务员应对媒介能力与素质普遍不高,法治思维及执法能力亟待加强,工作作风及效能建设亟需改进,学习并应用新技术新思维提升行政效能的能力还亟待提升……导致这些现象的主要原因是公务员继续教育资源和公务员工作实际出现了不同程度的脱节,资源建设高高在上,或过于抽象,重理论轻实践;或枯燥乏味,不能引起学习对象的注意力和兴趣,对公务员自身素质的提升没有明显的促进作用。另一方面,综合性的理论资源建设较多,而针对性强的分类资源建设明显不够,再加上教育培训方式上忽略岗位差异的“一刀切”的实际安排,加剧了资源建设针对性的不足。

(三)落后的资源建设模式

已有的公务员继续教育资源建设往往不是从培训对象出发,而是从培训者角度出发。^[4]遵循“以培训者为中心”、“你听我讲”理念模式,这种模式忽视了培训对象的主体地位,重教轻学,重知识传授,轻能力培养。它考虑的是资源建设者“能够提供什么”,而不是学习需求者“需要什么”,资源建设模式固有的缺陷忽略了学习者的学习需求,降低资源针对性及时效性,导致建设者费力不讨好,学习者缺乏积极性的尴尬局面。

三、公务员继续教育资源建设现状的原因分析

(一)资源建设主体各自为政,缺乏共建共享意识

各资源建设主体往往根据自己的特点和优势自建资源,由于彼此之间缺乏沟通交流的意识和行为,导致资源之间不能进行有效整合和高效利用,影响学习效果的提升,同时也增加了公务员继续教育成本。例如,忠诚教育资源建设,不管是出自于哪一个建设主体,在内容上的区别几乎是可以忽略的,但各自为政导致了严重的资源重复建设和浪费。而在非忠诚教育资源建设方面,每一个建设主体的特色和优势不同,所建资源亦各不相同,这些不同的资源如果能够实现共建共享,势必会产生1+1>2的优势,但由于各资源建设主体关起门自建资源,且对资源加以各种保护,不愿意分享也缺乏分享的意识 and 理念,无法有效整合和提升资源质量。

(二)资源建设主体能力有待进一步提升

资源建设主体能力是决定资源质量高低的核心因素,是决定继续教育实效的关键环节。资源建设主体的能力包括自身知识储备的能力,知识传播的能

力,技术建设与维护更新的能力。但是当前,我国继续教育资源建设主体能力普遍不高,主要体现在:第一,知识储备能力有限,与培训对象知识需求无限性之间形成一个矛盾。囿于当前资源建设中各自为政的现实,资源建设主体有限的知识储备并没有得到有效的相互补足和融合,加剧了知识储备的恐慌。第二,知识传播能力不高进一步加剧了知识的有效传播,放大了知识储备的严重不足,由于传统的“你听我讲”和“以资源建设者为中心”的传播模式,严重挫伤培训对象的主体意识,使得继续教育实效大打折扣。第三,技术建设与维护更新能力的不足使得公务员继续教育资源陈旧、脱离实际、又进一步降低了公务员继续教育的实效。

之所以形成资源建设中“重理论轻能力”培养的实际,究其原因,与培训者本人自身缺乏这种能力有关。以各级党校、行政学院、干部学院为主的培训主体都有一个共同特点:那就是多数培训者缺乏在政府工作的实际,正如沃尔多在其著作《行政国家》一书中有这样的观点“……那些与政府活动隔绝的人不可能具备理论创新的基础”。另一方面,由于政府政务公开和透明的程度还不足以为学者提供近距离观察政府活动的实际,建立在政府治理问题基础之上的能力培训就成了无源之水无本之木。

(三)资源建设机制不科学不合理

第一,缺乏竞争机制。我国资源建设主体以国家财政拨款的事业和机关单位为主,各主体之间缺乏竞争意识,没有生存危机。这种“旱涝保收”的局面排除了竞争带来的外部压力,同时也就免除了资源建设者提高质量的内在动力。同时还限制了市场机制的引入,多元化的资源建设无法实现,提高资源建设质量和效果就无从谈起,这是公务员继续教育资源建设千篇一律、针对性差,实效不显著的重要因素。

第二,缺乏共建共享的激励机制。在公务员继续教育资源建设与共享方面,尚没有出台有效的激励机制。一方面没有共建的动力,各自为政的资源建设模式是普遍现象;另一方面,共享动机是公务员继续教育资源共建共享顺利进行的核心因素,不仅资源建设者需要具有将资源分享出去的动机,资源接受者也需要有资源获取的意愿,二者缺一不可,但从实际来看,资源建设者之间既没有共建的动力和意愿,资源接收者也缺乏获取资源的主动性。

第三,缺乏有效的资源成效评价机制。公务员继续教育资源建设主体长时期扮演了多重角色,集资源建设规划者、需求发布者、实际操作者、效果评估者等多重角色为一身,不利于形成一套由资源建设者、资源使用者及第三方共同组成的评价机制,导致

资源建设评价的客观性和科学性成为一纸空谈,严重制约了资源质量与效率的提升。

(四)不正确的学习认知和学习态度

以公务员培训为例,一段时期以来,存在一些落后的培训认知,培训机构将培训视为完成软任务,而培训对象则将培训看成走过程,^[5]没有将继续教育与自身工作实际相联系。干部学习内生动力不足,学风不正^[6]是普遍的学习态度。在这种错误认知和态度的支配下,资源建设者和学习对象本身都不重视资源的质量,而总是在数量和形式上下功夫,最终导致资源建设者和资源使用者都不关注质量问题。

四、公务员继续教育资源建设的趋势预测

(一)资源建设从“同质竞争”向“特色竞争”转变

公务员继续教育资源建设主体的“趋同倾向”导致资源本身没有实质上的差异,没有孰优孰劣的比较,“择优”学习成为空谈。可以预见的是,随着社会的进步、公共管理复杂性的加剧以及公务员自身能力建设的迫切性,现有的资源建设必然不能满足公务员履职的要求,不能满足公共管理的需要,这将为资源创新注入更大的外在压力。另一方面,随着多种形式教育资源的渗透和市场竞争主体的有效引入,传统资源建设主体“旱涝保收”的局面必将被打破,只有真正具有“特色”、“优势”资源的建设主体才会成为竞争中的胜出者。因此,发展和培育“特色资源”、“优势资源”就成为各级各类培训主体的立足之本和生存法则。

(二)资源建设主体多元化,建设人才从“一”型向“T”型结构转变

今后,公务员继续教育资源建设主体不再囿于政府部门和各级各类行政学院,还应该包括非政府组织、联合机构、研究机构、私营企业、地方团体和金融机构等。建设主体的多元化能够起到“集思广益”的效果,既有利于丰富深化公务员继续教育资源,更有利于不同学科、不同观点、不同视角资源的有机整合,拓宽学习主体视野和思路,为公务员行政行为提供多角度、全方位的理论和实践指导。将来,资源建设主体的来源可以考虑二种途径:一是以政府为研究对象的研究者将成为资源建设的重要来源(前提是政府政务足够公开和透明,以便研究者能够近距离观察和研究政府)。二是有政府工作经验者(这需要出台足够的激励机制和条件鼓励有实践经验的政府工作人员投身到理论研究中来,以便将实际与理论相结合,提升理论的指导功能)。因此,可执行“走出去”和“引进来”两种措施。“走出去”鼓励高校、企业等主体到政府部门挂职锻炼,将其拥有的学科知识与行政实践相结合。“请进来”则是请在职官员和

离任官员讲课,由于拥有丰富的政府工作经历,他们的讲课往往会更加贴近实际,针对性也会更强。同时,国家应注重对“T”型人才的培养,培养一批懂教学、懂管理、懂技术的资源建设队伍,资源建设者可以是政府部门的官员、高等院校的教师,也可以是优秀企业管理者。这里需要强调的是,公务员本人也可以成为资源建设的主体,参与到资源建设中来,使得每一个公务员既是资源的建设者,同时也是资源的分享者,这种“既是使用者又是建设者”的模式必定会在更大程度上提升公务员继续教育的主动性和创新精神。

(三)资源建设从重数量向量质并重转变

质量是资源的灵魂,资源质量直接影响学习者的学习动机,这就要求今后公务员继续教育资源建设必须以提升优质教育资源为目标,另一方面,重复建设,相对过剩、与实践脱节的资源必须清理干净。为什么是量质并重?高质量的继续教育资源还必须具备量的优势,确保以提升公务员学习主动性的“菜单式”继续教育成为可能,保证有足够的优质教育资源供公务员群体选用,而不是在有限的资源中陷入“霍布森选择”困境。共建共享是实现量质转变的关键途径,它可以有效打破资源建设主体“有限性”的不足,实现资源供给的效益最大化。

(四)资源建设从重形式到重实效转变

公务员继续教育资源建设成效如何,绝不是建设者的自评自查就可以的,还必须引入第三方评价机制。第三方评价有助于更为全面的、客观、公正的对已有资源作出评估,并从效果效用角度、专业角度、用户(本文指公务员群体)角度提出建设意见和建议、对策与方法,帮助和督促资源建设者完善公务员继续教育资源。一方面,建议尽快出台专门的公务员继续教育资源共建共享评价法律法规,形成资源评估标准、流程、规范、主体为一体的评价体系,出台具体操作与实施细则,强化资源评估的有效性。另一方面,还应该从我国国情出发,分别从评价内容、评价标准、评价程序、评价机构及所占权重做深入细致的研究工作,^[7] 确保资源建设转变到更加注重实效方面来,真正体现《国家公务员局“十三五”公务员培训纲要的通知》里提到的坚持培训的双导向功能:问题导向和目标导向。最后,还应建立由学习对象评价的制度。资源建设的效用如何,学习对象最有发言权,培训对象可以结合学习体会对资源打分,提出自己的意见和建议,分享学习体会和感受,并对资源再建设再编辑。这样做的好处是,既可以帮助资源建设者完善资源,也促使资源本身更加全面和合理,以便形成上文提到的培训对象“既是使用者又是建设者”的模式,切实提升公务员继续教育资源建设的实效性。

(五)资源建设从“以建设者为中心”向“以学习对象为中心”转变

这是市场经济发展的必然要求,资源建设不应该由“卖方”决定,而应该由“买方”决定,构建以“买方”需求为导向的资源建设模式,突出学习对象的主体地位,强化学习需求导向,真正做到“需要什么就提供什么”、“学习者缺什么就补什么”。这种模式的构建分为两大块,一块是以公务员通用能力资源建设为主,此部分可以忽略公务员类别、层次、地域的区别,强调资源的完整性和丰富性。另一块是类别能力资源建设,以满足不同类别公务员专业化发展的需求。2016年7月,《专业技术类公务员管理规定(试行)》和《行政执法类公务员管理规定(试行)》的正式印发,标志着我国公务员分类管理制度框架的基本确立,因此,“类别能力资源建设”必须突出针对性,体现专业性,增强实效性。在建设过程中引入市场机制,确保资源建设主体多元化;用“菜单式”资源建设模式代替“你听我讲”的传统模式,增强资源建设的问题导向功能,更好体现培训对象的要求,实现以“学习对象为中心”的资源建设模式。

(六)资源建设更加重视共建共享

“知识公益,共建共享”的理念必须运用到公务员继续教育资源建设中来。随着信息化、互联网、大数据技术的发展和运用,信息资源共享的载体必然从过去的纸质实体向电子资源的形式转变,这一转变为资源的共建共享提供了技术上的可能性。资源的共建共享体现在三个方面:一是获取途径的便捷性,学习者(这里指公务员)能够通过网络获取想要的资源;二是免费获取资源;三是自助选择资源。公务员继续教育资源共建共享是“共享经济”的必然要求,不仅可以有效减少行政培训成本,同时也是提升公务员继续教育实效的关键。这就要求资源建设实现跨平台、跨终端、跨区域的要求,打破部门分割、层级制约和地域限制,并对共建共享者给与经济上、物质上和技术上的鼓励与支持,以确保资源建设的可持续性发展。

教育部2012年12月举办的“国家教育资源公共服务平台”开启了国家教育资源公共服务平台的正式开通和运行,其目的是全面推进教育资源共建共享。公务员教育资源作为国家教育资源的重要组成部分,共建共享有利于加快教育资源信息化建设,有助于强化公务员正式学习与非正式学习,满足互联网时代无缝隙、灵活性、便捷性、碎片化学习等特点,满足公务员群体自我学习、自我实现与自我发展的需要,全面提升公务员整体素质,为推动“十三五”时期经济社会发展、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利提供人才保证和智力支持。

参考文献：

- [1] 马海涛.公共品供给效益的有效探索——评《信息资源共建共享投资效益评估研究》[J].经济研究参考,2014,(1):8.
- [2] 周志忍.公务员培训的中外比较[J].北京行政学院学报,2005,(3):4.
- [3] 马秀岭.我国公务员培训模式选择的交易成本理论分析[J].中国行政管理,2010,(2):68.
- [4] 邓弋青.公务员培训模式的改革与创新[J].中国行政管理,2007,(2).
- [5] 徐美珠.我国公务员培训制度的困境及出路[J].理论与改革,2008,(4).
- [6] 2010—2020年干部教育培训改革纲要[N].人民日报,2010-08-17.
- [7] 赵成福.服务型政府创建中公务员能力培训评估体系构建[J].人民论坛,2015,8(中):43.

[责任编辑：张 磊]

An Analysis of the Status Quo of Continuing Education Resources of Civil Servants and the Forecast of Trends in the Perspective of Shared

FU Chao

(Distance Education Department, Guizhou Radio & TV University, Guiyang 550004, China)

Abstract: As an important carrier of civil service training and learning, the quality, quantity, pertinence and practicability of the continuing education resources of civil servants directly determine the effectiveness of the training and learning of civil servants. Through continuing education resources status of civil servants combing, analysis the reason from the aspects of construction subject, concept, mechanism construction, and points out the main trend of the future development of continuing education resources of civil servants.

Key words: civil servants; continuing education resources; co-construction and sharing