

新时代我国公共部门人员培训现状分析及对策研究

曹庆龙¹, 张金晨²

¹云南财经大学马克思主义学院, 云南 昆明

²安徽农业大学马克思主义学院, 安徽 合肥

收稿日期: 2022年7月13日; 录用日期: 2022年8月22日; 发布日期: 2022年8月29日

摘 要

进入新时代以来, 随着改革开放不断的深化和社会主义市场经济深刻的发展, 提高公共部门有效履行公共管理职能成为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。政府职能转变持续的推进和公共部门不断的改革对公共部门人员的理论素养和工作能力提出了更高的要求 and 标准, 通过对我国公共部门人员培训现状的深度解析, 理清公共部门人员培训的问题原因, 并针对性的提出研究对策和处理方法为更好实现第二个百年奋斗目标提供坚实可靠的公共人力资源。

关键词

新时代, 公共部门培训, 现状分析, 对策研究

The Analysis and Countermeasure Research on the Present Situation of Training of Public Sector Personnel in the New Era

Qinglong Cao¹, Jinchen Zhang²

¹College of Marxism, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

²College of Marxism, Anhui Agricultural University, Hefei Anhui

Received: Jul. 13th, 2022; accepted: Aug. 22nd, 2022; published: Aug. 29th, 2022

Abstract

Since entering the new era, with the continuous deepening of reform and opening up and the pro-

found development of the socialist market economy, improving the effective performance of public management functions by the public sector has become an important starting point to realize the modernization of the national governance system and governance capacity. The continuous promotion of the transformation of government functions and the continuous reform of the public sector have set higher requirements and standards for the theoretical literacy and work ability of public sector personnel. Through the deep analysis of the status quo of public sector personnel training in China, to sort out the problems and causes of public sector personnel training, and put forward the research countermeasures and treatment methods to better realize the second centenary goal to provide solid and reliable public human resources.

Keywords

New Era, Public Sector Training, Current Situation Analysis, Countermeasure Research

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十八大以来, 深化行政体制改革、建设服务型政府作为全面深化改革的关键环节, 同样也是建立国家治理体系现代化和治理能力现代化的重要抓手, 更是实现社会主义强国目标的题中之义。党的十八大以来部署了国家行政体制改革要按照建设中国特色社会主义行政体制目标, 深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开, 建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。政府职能目标的优化调整及行政体制的改革创新要求各公共部门无论从工作理念还是工作方法上需要及时作出大的改变来高效履行国家职能、提供优质公共服务。公共部门开展的培训活动便成为推动公共部门人员不断提升服务意识和政治觉悟, 不断提高理论素养和专业技术, 不断改进创新工作模式和工作方法的重要手段。

2. 公共部门人员培训的含义和特点

2.1. 公共部门人员培训的含义

马克思主义国家学说认为国家具有内在于社会之中的公共管理职能。国家产生之后公共管理职能由社会成员共同承担转移到公共部门和公共组织人员, 并伴随着国家的逐步消亡它将最终回归于自由人联合体。所谓公共部门就是指运用公共权力管理社会公共事务, 致力于增进公共利益最大化的组织机构[1], 具体划分为公共企业、政府组织、民间组织和事业单位四种类型。人力资源培训则是为了使员工获得或改进与工作相关的知识、技能、动机和态度所做出的有计划的系统的再教育活动。而公共部门培训是指公共部门对公职人员进行有目的、有计划、有组织的培训、开发和再教育活动以满足公共部门公职人员自身发展的需要, 公共部门实际工作的需要以及国家经济和社会发展的需要。

2.2. 我国公共部门人员培训的特点

公共部门开展培训活动是为了培养优秀的管理国家、服务社会的高素质人才, 因此便要求提供的培训内容能够产生具有社会性、针对性和非功利性的结果。所以公共部门培训制度相应就需要具备社会性、针对性和非功利性的特点[2]。

2.2.1. 社会性特点

国家公共部门人员经过系统的培训既能够提升个人的道德和才能等综合素质,也能够推动国家的长治久安和社会的安定和谐。因为公共部门人员是国家政策制定和实施等政府活动的承担者和执行者,政府治理效能的发挥一定程度上取决于公共部门人员素质的高低。只有对公职人员有计划有步骤地开展培训活动才能使公职人员实现服务国家政府机关的社会功能。

2.2.2. 针对性特点

由于公共部门人员工作环境和服务对象的特定性使其具备的素质具有特殊性,因此对公共部门人员开展培训活动就必须具有针对性特点。针对性不仅体现在培训主体的专门性,还体现在培训课程的针对性和培训结果运用范围的专业性。首先培训主体需要经过筛选和考察,其次培训的课程和内容需要和工作范围相关联,和公职人员素质、技能要求相关联。最后培训的结果和公职人员的绩效直接挂钩,然后会很明显的反映出职位变动情况。

2.2.3. 非功利性特点

由于我国公职人员所在部门为公共组织机构,公共组织存在的目的是解决中国共产党领导下的国家和社会问题,追求社会的最终平衡和整体效益,而不是各个经济利益体的局部问题,因此公共部门具备非功利性的特点。它存在的非功利性特点在培训上也很明显的体现在培训的费用一般都由国家从财政经费单列和报销。

3. 新时代我国公共部门人员培训现状分析

3.1. 我国公共部门人员培训的发展成果

进入新时代,随着社会的巨大进步和经济的快速发展,我国的社会问题和社会矛盾也在不断加剧和升级。为适应社会发展需要,更好的发挥中国特色社会主义制度的优越性,实现国家治理体系和治理能力现代化的目标,我国政府角色调整和行政体制改革在稳步推进。为了保证公共治理体系的长期有效性,需要从提升公共部门相关从业人员的职业素养以及工作能力入手。公共部门人员培训可以帮助我国公共部门人员紧密跟随党和国家方针政策,不断提升思想觉悟和政治品格,持续提高理论素养和工作能力,为实现社会经济良好发展提供坚强的思想政治保障和人才智力支持。

我国各级公共培训机构在国家法律和政府政策的指导下运用灵活多样的形式开展公共部门人员的教育培训工作,取得了良好成效。政府一方面通过制定和完备法律法规建立健全公共部门培训体系,另一方面通过创办正规的干部学校和利用各级高校来培训国家公共部门人员。从2006年《中华人民共和国公务员法》的正式施行到2008年《公务员培训规定》的试行,我国已基本形成具有中国特色的、比较完整的制度化和规范化的公共部门人员培训体系。培训体系不仅在法律层面明确了公务员培训的种类、机构、时间及相关的管理事项,而且还提出建设学习型政党和学习型社会公共组织等先进培训理念。

3.2. 我国公共部门人员培训存在的外部性问题

由于我国公共部门人员培训事业正式启动时间较晚,加上公共部门自身存在竞争性不足的原因使得我国公共部门培训体制目前仍旧处于起步探索阶段,我国存在缺乏相对健全的制度和完备的法律体系,由于没有外部市场竞争存在缺乏竞争力,以及在培训经费管理严重缺乏制度保障等外部性制度缺陷。

3.2.1. 公共部门人员培训缺乏相对健全的制度和完备的法律体系

虽然我国已经在《宪法》、《国家公务员培训规定》、《国家公务员法》和其他一些部门规章中明确了公务员培训的权利和义务,但这些法律法规在运用到现实培训操作中却缺乏约束力,因为其内容大

多都是只有原则, 没有细则, 可操作性较差。在《国家公务员培训暂行规定》中提到: “参加培训是国家公务员的权利和义务。国家公务员培训期间的学习成绩和鉴定作为任职、定级和晋升职务的重要依据之一。” [3]可是到目前为止国家还没有出台具体规范公共部门培训过程中的操作细则的政策法律, 比如培训开展时间周期, 经费的来源及使用规范, 培训对象的筛选确认, 培训进度的监督以及培训效果评估等。由于缺乏法律约束力使得公共部门组织在培训活动过程中表现出随意性和无序性。另外还有部分公共部门人员由于思想懈怠刻意逃避培训的行为也缺乏相应的管理办法和处罚条例。

3.2.2. 公共部门人员培训组织缺乏竞争力

公共部门培训机构为了保证培训的纯粹性和严肃性一般采取政府组织机构独家经营的做法。这种做法在排除了外部市场竞争力的同时也扼杀了培训机构自我提升的内在动力。企业总是拥有比较先进的培训理念和培训方法是因为他们在市场竞争中时刻保持警惕, 为了不被市场淘汰无时无刻不在学习和创新。虽然公共部门和企业存在各种差别, 但是在一定程度上也可以互相学习和借鉴。例如关于培训这一模块公共部门完全可以将其进行市场化实验, 以达到提高公共部门培训活动效率, 提升公共部门培训机构自我革新的动力的目标。

3.2.3. 公共部门人员培训经费管理严重缺乏制度保障

虽然开展培训会耗费人力、物力以及财力, 但是因为培训活动的支出都是出自于公共财政, 而我国现行法律对培训经费问题规定比较模糊, 导致培训活动出现很多问题。首先, 虽然法律规定中明确指出公共部门培训经费应列入财政预算之中, 但是由于没有对财政预算占用比例进行详细规定导致很多地方的培训经费难以落实[4]。其次, 由于缺少完整的培训经费管理制度导致培训主管部门不但没有对培训经费进行提前申报, 而且也没有对培训活动中经费开销进行追踪和监督。这样不仅造成培训支出过度, 经费使用不合理, 还在一定程度上影响培训效果, 降低培训质量。

3.3. 我国公共部门人员培训存在的内部性问题

除了外部条件限制以外, 我国公共部门人员培训还存在培训缺乏科学的需求分析, 培训方法和培训内容缺乏合理性与实用性以及培训缺乏健全的监督及评估体系等内部性问题。

3.3.1. 公共部门人员培训缺乏科学的需求分析

培训需求分析是指根据公共部门的长期战略规划和短期任务目标, 对部门工作人员的知识技能等素质结构进行系统的预测分析。首先, 公共部门培训活动往往没有根据实际经济、社会发展的客观需要有计划、有针对性的系统开展, 带有强烈的盲目性和主观随意性。其次, 培训活动没有从组织发展的层面, 根据组织总体目标、资源和环境等因素的综合判断进行培训需求分析。最后, 培训活动没有从个人发展需求的角度对公职人员培训进行科学的分析, 也没有对预培训对象进行询问和意见征求, 最终导致培训无法达到预期效果。

3.3.2. 公共部门培训方法和培训内容缺乏合理性与实用性

首先, 公共部门培训机构师资队伍的结构、专业能力和知识水平缺乏明晰的分类界定, 一些培训讲师是从学校毕业没有经历过社会实践锻炼, 缺乏实际的行政经验。其次, 公共部门在开展培训活动时内容偏重政治理论, 缺少对专业领域的能力培养, 也忽视了对实际工作能力的锻炼, 缺乏现实指导意义。此外, 在培训方法上对公务人员的培训只是通过授课的形式讲解书本中的政治理论, 培训内容大同小异, 很少根据成人教育的特点和公职人员的具体情况, 采取现代化的教学方法和手段, 这样会导致培训对象对培训内容产生厌倦, 注意力不集中, 实际学习效率不高, 从而无法将培训内容落实运用到实际工作中。

3.3.3. 公共部门培训缺乏健全的监督及评估体系

目前我国还没有一整套健全的、科学的公共部门人员培训的管理体系,对培训过程监督体系和培训质量客观指标的要素设计等衡量体系也没有进行深入探索。很多部门评估工具过于单一,评估人员出于自身利益考虑而采取平均成绩方法,这样不仅让培训绩效考核缺乏真实性,也使得培训过程沦为形式。培训监督的缺失和培训评估形式化不仅让某些消极参加培训的公职人员产生侥幸心理,同时让那些积极认真参加培训的公职人员感受到了不公平不公正,导致培训活动的激励导向丢失,严重影响培训的效果。

4. 推进我国公共部门人员培训发展的对策

目前我国公共部门人员培训体系的深度剖析,根据当前政策形势和改革方向并结合我国实际情况,健全和完善我国公共部门人员的培训体系需要从以下几个方面同时着手。

4.1. 通过建立健全公共部门人员培训体制机制来加快公共部门培训的规范化、法律化进程,细化落实公共部门培训经费的保障管理制度,积极探索公共部门人员培训的市场化新方向并应用现代科技推动公共部门人员培训网络化以构建完整的培训体系

4.1.1. 加快公共部门人员培训的规范化、法律化进程

当前我国关于公共部门培训的法律条文都概述,原则性阐释,非常笼统,严重缺乏可操作性。首先应该在现行法律的基础上,制定具体的公共部门培训实施细则,必须用法律形式明确规定培训的管理体制、培训的师资、考核办法和监督方式以确保培训的合法性和严肃性。培训规范还应更加细致的明确培训机构范围、培训周期、培训指导思想、培训的师资、教材、费用、考核评估等具体问题,这样可以为培训活动提供法律参考依据,增强培训的可操作性。另外也可以学习和借鉴国外成熟的公共部门人员培训的制度,取其精华为我所用,将其作为我国加快推进培训法律化进程的有益补充。

4.1.2. 积极探索公共部门人员培训的市场化新方向

由于公共部门具有的排他性和非竞争性的特点使公共培训组织机构缺乏主动适应市场和对知识要求的自觉性和创新性。政府部门引入市场竞争机制不仅可以降低培训成本,减轻国家负担,而且还能提高培训质量,优化培训体系。市场化建设一方面通过政府采购的方式进行安全外部输入即对社会各种培训机构进行鉴别分析,筛选出最符合要求的培训机构进行双向合作[5]。另一方面,国家培训机构也要朝着政府主导与市场结合的方向积极探索,面向社会、社区进行合理的内部输出,这样既减轻国家财政支出又可以达到提高全民素质的效果。

4.1.3. 强化公共部门培训经费的保障管理制度

公共部门人员培训是不以盈利为目的的政府投资行为,因此培训经费问题需要健全的法律保障和完备的管理制度。首先,公共部门应争取得到各级政府领导的支持和财政部门的配合,根据年度培训经费预算,按照国家有关规定加以落实。其次,要对有限的公共部门培训经费实行科学、严格的管理。公共部门应当根据年度培训计划提出经费预算报告,经过财政部门审核同意后划拨,这样既保障了培训经费的使用情况的原则性也增加了经费使用的灵活性。最后,要加大对培训机构基础设施和教学设备的经费投入,加强对公共部门培训过程中经费使用情况的监督和培训结束经费的报销审核,确保培训经费科学合理使用。

4.1.4. 应用现代科技推动公共部门人员培训网络化

随着公共职能的发展变化和人力资源培训质量要求的提高,现在已有的正规培训机构已经无法满足公共部门人力资源培训的需要,将现代科技手段运用到培训过程中成为新的选择路径。科学技术的迅速

发展和逐步的成熟让“互联网 + 公共培训”成为可能, 通过互联网传播的高效便捷特点让公共部门人员可以灵活运用时间随时随地的开展学习。但是由于我国现在培训机构网络化水平较低、管理机构不明确, 这严重阻碍了网络化的进程。因此必须增设新的网络职能部门, 健全培训管理机构, 整合培训线上和线下资源, 对网络培训体系进行合理布局, 从而最大力度的实现网络化培训的实效性, 形成开放型的公共部门人员培训的新格局。

4.2. 从公共部门人员培训整体内部角度出发可以通过增强培训师资力量, 优化培训内容和培训方法, 以组织战略目标为导向构建培训素质模型, 强化公共部门人员培训考核评估制度, 充分发挥公共部门培训的激励机制等手段来提升公共部门人员培训效果

4.2.1. 增强培训师资力量, 优化培训内容和培训方法

提高公共部门培训质量一方面要充分利用各方面资源, 增强公共部门培训的师资力量。首先, 根据知识经验和培训技能等因素选任出政治素质过硬、理论水平较高的专业公共部门培训讲师。其次, 选聘先进典型人物、企事业单位优秀领导干部、知名学者专家担任兼职教师。另一方面要优化培训内容和培训方法, 在开展培训前要对受训人员的素质状况和培训需求情况有整体的了解, 还要提前对培训形式和培训内容进行精心设计, 做出多种培训方案进行分析研讨, 选择出最佳的方案开展培训活动。

4.2.2. 以组织战略目标为导向, 构建培训素质模型

公共部门人员培训是公共部门顺应发展和追求进步一项重要隐形投资, 也是公共部门人力资源管理的一个重要组成部分, 所以不论采取何种方式进行培训最终目的都是要实现组织目标和总体战略。尽管公共部门培训是一项常规工作, 其中有很多培训内容可以进行统一供给但是如果培训工作只是为了诸如填补岗位空缺的短期目标而设置, 那培训活动也就失去意义。只有根据实施长期战略目标的需要来确定培训要求、制定培训计划和培训方法, 把组织目标深入贯彻到培训的每一个细节, 组织任务才能得到贯彻落实, 组织目标才能得到高效实现。根据公共部门战略发展目标构建公共部门培训的素质模型, 根据素质模型确定培训的需求和重点, 有针对性的提高公共部门人员的知识技能。素质模型的成功构建可以提供整套的培训模板, 加快推进公共部门培训工作的进程。

4.2.3. 强化公共部门人员培训考核评估制度

公共部门应当去重视培训结果的评估考核, 强化培训成果的转化, 设置科学合理的评估制度, 这样才能准确真实的反馈培训成效。公共部门要运用多样的考核形式, 科学的评估方法针对培训过程和培训结果两个层面分别进行不同形式的评估。对培训结果的考核除了传统的书面考试之外, 也可添加其他形式, 如面谈法, 情节模拟测试等。评估应该采用权重计分法进行计算得出最终结果, 这样才能避免仅依靠卷面分就决定培训效果出现的缺点, 才能考察到培训对象是否具备了实际处理问题能力[6]。对培训过程的反馈评估既能够保证结果评估的真实性, 同时也能对培训过程中出现的问题及时进行弥补和修正, 从而提高了培训活动的质量和效率。

4.2.4. 充分发挥公共部门培训的激励机制

现在公共部门人员参加培训出现动力不足、积极性不高的根本原因在于培训活动缺乏激励因素。公共组织应当切实将培训与职位变动真正结合起来, 将公共部门人员在培训结束后的综合成绩作为职务晋升的一项重要参考依据。对那些在培训中成绩较好的公共部门人员给予一定的正向激励, 可以是物质奖励也可以是荣誉奖励, 如颁发进步奖杯、优秀奖状等。同时对在培训过程中表现不好的人员也要予以批评、警告甚至处罚等负向激励手段。通过合理的激励机制不但可以解决公共部门人员培训懈怠问题、提高公共部门人员的政治素质素养和解决问题能力, 也有助于形成健康良好的晋升机制, 让晋升程序更具

有规范性, 让晋升机制更具有激励性。

参考文献

- [1] 孙柏瑛. 公共部门人力资源开发与管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 4.
- [2] 葛玉辉. 公共部门人力资源管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 143.
- [3] 陈振明. 国家公务员制度[M]. 福州: 福建出版社, 2002: 56.
- [4] 王从. 我国公共部门人力资源管理的研究现状分析[J]. 西南石油大学学报, 2014(3): 135.
- [5] 杨楠. 新公共管理视角下的政府管理模式创新[J]. 人民论坛, 2012(5): 46.
- [6] 王亚婷. 关于我国公共部门人力资源培训的探究与思考[D]: [博士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2014: 36.