

# 基层公务员培训课程体系构建研究

徐应娜

天津行政学院文史教研部, 天津

收稿日期: 2023年7月6日; 录用日期: 2023年9月14日; 发布日期: 2023年9月21日

## 摘要

基层公务员培训是建设高质量公务员队伍的保障。通过对现阶段基层公务员培训体系存在的针对性、实效性不够强、吸引力不够强的问题分析, 探索基层公务员胜任力的构成要素, 并构建基层公务员胜任力模型, 并基于这个胜任力模型构建公务员培训课程体系。

## 关键词

公务员, 课程培训体系, 胜任力

# Research on the Construction of Training Curriculum System for Grassroots Civil Servants

Yingna Xu

Culture and History Department, Tianjin Administrative College, Tianjin

Received: Jul. 6<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 14<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 21<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

Community-level civil servant training is an important guarantee for the construction of high-quality civil servants. At this stage, the training system of grassroots civil servants is not pertinent, effective enough and attractive enough, and the constituent elements of the competency of grassroots civil servants are analyzed and explored, the competency model of grassroots civil servants is constructed and the training course system for civil servants is constructed based on this competency model.

## Keywords

### Civil Servant, Training Curriculum System, Competency

Copyright © 2023 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

新时代是中国政府深化行政体制改革的时期，公务员选拔考试也进行了相应的改革，如今有大量受过高等教育的年轻人加入中国公务员队伍，公务员队伍的年龄和学历的不断提高迫使中国公务员培训体制也要相应做出调整。为全面配合政府提高行政效率，重塑政府形象，中国各级政府的组织部门相继制定了一些公务员培训的改革措施，经过多年实践，积累了丰富的培训经验，这些经验包括对培训需求进行深入细致的分析，制定系统全面的培训内容体系；培训目标紧密围绕党和国家中心工作，围绕国家经济社会发展的战略目标，围绕政府工作重点以及公务员能力提高等。2018年《公务员法》首次修订，标志着我国公务员管理法治化、规范化、科学化进入新阶段，对于建设一支信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质专业化公务员队伍意义重大。国家建立专门的公务员培训机构，根据工作职责的要求和公务员素质能力的需要，进行分类分级培训。公务员法规定对新录用人员应当在试用期内进行初任培训；对晋升领导职务的公务员应当在任职前或者任职后一年内进行任职培训；对从事专项工作的公务员应当进行专门业务培训；对全体公务员应当进行提高政治素质和工作能力、更新知识的在职培训，其中对专业技术类公务员应当进行专业技术培训。公务员的培训实行登记管理。公务员培训情况、学习成绩作为公务员考核的内容和任职、晋升的依据之一[1]。因为对基层公务员的培训任务要求更高了，基层公务员的培训体系建设就成为工作的重点。基于胜任力模型建立的公务员培训课程体系就是在这种背景下提出的。胜任力是通过行为表现出来的，是知识、技能、道德、心理等素质在具体情景中的运用，不同个体的胜任力水平是有差距的，不同岗位层级对胜任力的要求也是不同的，所以要构建公务员胜任力模型。国外胜任力模型研究以美国和英国为代表，加拿大、法国、新加坡、日本、意大利、荷兰等国家也都制定了适合本国特点的公务员胜任力模型。公务员胜任力模型指承担某一职位的特定角色所需要的胜任特征要素总和，广泛应用在公务员的选拔、任用、考核、奖惩、培训等各个环节，但目前以用在公务员培训方面的研究居多。

## 2. 公务员培训定义

指为了提升公务员工作能力和素质而进行的一系列培训活动。公务员作为政府机构的重要组成部分，需要具备专业知识、技能和道德素养，以有效履行其职责和使命。公务员培训的目标是通过系统性的学习和培训，提高公务员的综合素质和能力水平。公务员培训的重点是提升公务员的专业素养和能力。这包括政策理论水平、决策能力、工作执行能力、沟通协调能力等方面。培训还注重培养公务员的职业道德和社会责任感，以塑造优秀的公务员形象。公务员培训通常由政府机构或专业培训机构组织和实施。参加培训的公务员需要根据自身的工作需要和发展方向选择适合的培训课程[2]。

## 3. 基层公务员培训课程体系存在的主要问题

不可否认，近年来基层公务员培训有了很大提高，也越来越正规，但是在教学实践中仍然暴露出很

多问题。

### 3.1. 培训需求与供给不匹配

个人需求和培训供给之间存在一定的差异。比如说在培训的课程安排上,倾向于安排和组织职能密切相关的课程,而个人更愿意学习和个人能力素养提升相关的课程,倾向于把讲座式授课日程排满,而个人倾向于能够留出一定的时间进行内部的交流等。学者范斌认为培训供给往往是一般性知识较多,个性化对策较少,难以满足当前公务员对个性化和差别化培训的基本需要。因此目前的培训课程体系并不能较好地满足此类个性化需求[3]。

### 3.2. 在培训对象和培训课程之间缺少精细化的分析和设计

很多适合中高级公务员的课程,不加区别的拿给基层公务员来学习。这种培训虽然课程题目非常高,授课师资非常知名,但是却缺乏针对性。学者韩阳认为目前的公务员培训很难做到分层定位,基本上是根据组织者的需要,而非参训者的需要安排培训内容和形式。这样就容易造成高能力者低水平重复学习,低能力者对培训“可望不可及”。特别是针对本地、本部门和本岗位的实际培训涉及较少,这就面临着实用性和可操作性的问题,从而影响了培训的效果[3]。

### 3.3. 培训形式较单一,吸引力不够强

学者包佳梅认为当前的公务员培训形式依旧比较单一,主要以讲授为主。这种信息单向传递的培训方式更适用于知识的传授,而不符合能力培训的基本要求。随着时代的发展,公务员队伍也面临着年轻化、高学历和高素质化局面,这就更需要提升公务员培训形式的多样性和灵活性,达到提高培训效果的目的[4]。

## 4. 基于胜任力构建公务员培训课程体系的理论基础及模型建构

### 4.1. 麦克利兰胜任力的冰山模型理论

胜任力这个概念最早由哈佛大学教授戴维·麦克利兰(David·McClelland)于1973年正式提出,是指能将某一工作中有卓越成就者与普通者区分开来的个人的深层次特征,它可以是动机、特质、自我形象、态度或价值观、某领域知识、认知或行为技能等任何可以被可靠测量或计数的并且能显著区分优秀与一般绩效的个体特征。从系统性、相关性和可操作性的原则来看,胜任力的特征结构包括个体特征、行为特征和工作的情景条件[5]。

#### 4.1.1. 个体特征

个体特征包括知识、技能、自我认知、特质、动机等五个方面,麦克利兰将这五个要素分为表层和深层的两大类,并以“冰山”作为隐喻,将“海平面”以上的可视部分称为表层要素,“海平面”以下的非可视部分称为深层要素。表层要素易于感知,但会存在变数,以此预测或决定一个人是否有卓越表现则有相当大的困难;深层要素则相对稳定,着力培训深层要素则可以大幅、稳定地提升受训者的行为和绩效。组织影响、人际关系、社会环境、认知兴趣、职业发展、岗位特征是影响个体培训动机的基本因素。

#### 4.1.2. 情景条件

情景条件是指胜任力所依赖的组织环境,组织情境可以影响胜任力水平。将工作情景加入胜任力模型后,工作环境、工作任务、组织情境等都成为影响胜任力的变量,使得胜任力描述从静态走向动态,

并具有适度的弹性和权变性。即使在同样的工作环境中，由于岗位调整也会带来胜任力要求的差异，这就要求在培训中充分考虑工作情景要素，检测在不同情形下公务员的胜任情况。

#### 4.1.3. 行为特征

行为特征主要是指组织成员在特定情景下对知识、技能、态度、动机等的具体运用，是个体特征作用于工作情景的外显因素，通过对行为特征的考察发现有助于提升或阻碍组织和个人绩效的特征，继而通过培训强化提升特征，降低阻碍特征对组织绩效的影响。基于上述三个要素，麦克利兰提出深层胜任、经验分析、放眼未来等三个胜任力模型的基本作用，三者对基于胜任力的培训提供了指导意义[6]。

### 4.2. 公务员胜任力模型的建构

根据基层公务员岗位分类划分，从个体特征、情景条件和行为特征三个方面，选取分析效标样本、获取胜任力模型数据、编制胜任力模型、验证胜任力模型，最终总结出基层公务员胜任力特征包括八个维度[7]：

维度一包括政治理论知识、法律法规知识、公共管理知识和岗位专业知识。

维度二包括一般科技知识、心理学知识、外语知识。

维度三包括政治鉴别能力、战略思考能力、把握形式能力、统筹规划能力和科学决策能力。

维度四包括依法办事能力、应急管理能力和调查研究能力、信息处理能力、公文写作能力。

维度五包括语言表达能力、沟通合作能力、群众工作能力、舆论引导能力。

维度六包括开拓创新能力、应对变革能力、自我认知能力、心理调试能力、不断学习能力。

维度七包括政治素养、诚信意识、行政成本意识、公平与公正、事业进取心、工作责任心、工作主动性和廉洁自律性。

维度八包括心胸包容性、情绪稳定性和思维逻辑性。

## 5. 基于胜任力模型构建公务员培训课程体系

### 5.1. 基于胜任力模型的公务员培训课程体系设计的基本原则

#### 5.1.1. 突出针对性

基于胜任力模型的公务员培训可以就公务员具体工作中所表现出来的实际能力与胜任力模型所规定的具体标准的差距进行有针对性的培训。另外，对不同地区、层级和岗位公务员的能力培训需求不同，也需要有针对性地设计培训方案，达到好的培训效果[8]。

#### 5.1.2. 具备战略性和全局性

以胜任力模型为基础的基层公务员培训的目的，不仅仅是为了适应当前环境对公务员能力的要求，而且是为了从组织战略层面上满足政府当前及今后较长时间内对公务员能力的要求。在培训方案的设计上，既要体现基础性内容，也要融入先导性和战略性的理念与内容，比如“互联网+”、“大数据”等，使公务员能够运用现代化技术和手段提高政务服务智慧化水平[9]。

### 5.2. 基于胜任力模型的公务员培训课程的类型

一般来讲，培训课程包括课程目标、课程科目或内容、课程活动、学习转化手段等要素。在此基础上，培训课程类型的划分方法很多。从公务员教育培训的实际出发，可将培训课程分为以下几种：

第一，讲授式课程。这类课程的主要目的是进行知识的补充和更新。在内容的选择上，应以“必备”“够用”为原则，注意不必强调学员已知的知识，不过多介绍远离学员基层岗位需求的知识；注意一次



涉及的知识不宜过多，程度不宜过深，以学员能接受为原则。在具体方式方法的选择上，应注意运用直观教具，通过举例子、讲故事等方式，增进学员对知识的理解，增强教学的生动性和吸引力。

第二，案例教学课程。案例教学基本教学材料是好的案例，通过案例将学员引入实践的情境中，通过教师与学员及学员之间的多项互动、平等对话和积极研究等形式，提高学员面对复杂情况的决策能力和行动能力。主要包括发现问题、预先分析、信息收集、培训需求确认等环节。发现问题后，要列出问题分析清单，通过分析，找出基层公务员的态度、知识和技能与工作要求之间的差距，分析原因，结合实际提出解决问题的思路和方法，并运用到工作中去[8]。

第三，研讨类课程。研讨类课程所研究的问题，在工作中没有现成的办法和答案，需要在培训中经过教育学双方的共同努力，在理论上进一步认识，在工作层面上深入研究，推进问题解决。根据教学目的和教学内容的需要，通过提出问题、提炼问题分析、查找相关资料、提出解决方案、比较评价、选择最终方案等一系列方法，以问题解决为教学的载体，训练学员提出问题的能力、辨析相关信息的能力，提出解决方案，从而达到知识创新、观念创新和管理创新的目的[8]。

第四，实操课程。这是训练技能的课程。技能是指人们运用已有的科学知识和实践经验，在现实的实践活动中所表现出来的技术和能力，一般包括方法、经验、技巧、技艺、诀窍、思维等，主要通过训练而获得。学习和内化是技能训练的主要阶段。学习是将基本动作联系起来，逐步形成完整的动作定式和思维定式；在掌握基本操作要领后，开始建立条件反射，使神经的反射、反应和心智感受、分析等素质不断得到锻炼提高。技能训练的一般程式是：模仿 - 分析 - 操作检验 - 总结 - 复习。由于公务员参加培训之前，多数模仿类技能已经获得，需要更为深层次地把握工作规律，所以此类培训往往从分析开始。

第五，现场体验类课程。包括现场教学课和情景模拟课。现场教学是以现场教学情境为媒介、问题为起点的教学双方共同探讨的教学形式。现场教学需要把课堂设在具有经济社会发展典型经验和实践特色的地方。通过参观考察、主题演讲、研讨交流、互动答疑等提高学员认识、分析和解决问题的能力。培训方法[10]。情景模拟是一种模仿现实生活中的场景的培训方法。根据学习要求模拟一个社会场景，通过设计特定的场景、人物、事件，让学员进入相关的角色，以现实生活中类似的情景为参照物进行模仿、比较、优化，并通过反复演练，以求得理论的升华和能力的提高[11]。改变态度、转化行为是现场体验类培训课程的主要目的和突出特点。这类课程要重点关注学员的认同度，促使学员思考和内省，从亲历和体验中体会、感悟、总结和提高，以达到态度和行为改变的目的。现场体验课程设计总的思路是，以现场体验为导引，以心理挑战为重点，以人格完善为目的。

### 5.3. 基于胜任力模型的基层公务员培训课程体系的设计及应用

#### 5.3.1. 确定培训目标

在查阅相关公务员培训条例等文件和资料的基础上，与公务员所在单位负责培训的相关负责人座谈，结合以往相关培训内容，初步设计出培训方案。最终，通过调查问卷等形式，了解受训者满意度，完善培训方案。

#### 5.3.2. 构建学习模块

学习模块是指根据培训目的和培训主题而设立的相关配套课程。以公务员综合能力提升班为例，培训的目标是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大精神，以提高公务员适应机关工作的综合素质和履职能力为重点，着力推进公务员队伍建设，为建设富庶美丽文明的现代化国际城市提供人才智力支持，为大范围开展公务员素质能力培训，发挥教学骨干和示范引领作用。配套的课程可包括：“正确认识和把握中国特色社会主义进入新时代”“深入学习宪法修正案”“以党

的十九大精神为指导,深化机构和行政体制改革”“当代科技发展趋势及我国对策”“公文写作实操训练”“提升公务员礼仪素养”“公务员职业倦怠的有效干预”等。

### 5.3.3. 确定师资,推进教与学的路线图

根据教学内容选择合适的师资,保证师资的培训质量。根据培训时长,增加开班、结业等活动,运用图表形式,把不同的教学内容与教学形式形象地呈现出来。

## 6. 基于胜任力模型构建基层公务员培训课程体系的效果

天津边检总站学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想暨党的二十大精神培训班是我校针对基层公务员举办培训班,培训课程包括2次现场教学课,2次交流研讨课,1次案例教学课,1次情景模拟课,3次讲授课。5天的培训结束后,通过全班学员对这次培训效果所做的反馈与评估,可以肯定的是大部分学员对培训内容、培训师资、培训方式、培训流程、设施保障等方面都很满意。通过大部分学员的后续跟踪调查,显示很多学员在沟通协调能力、执行能力、信息能力、职业道德、工作态度、工作能力、工作完成效率和质量、组织凝聚力、公众服务质量、公众满意度等方面都有不同程度的提高。公务员培训所取得的成效在一定程度上提高了政府的服务水平。实践证明以素质提高和能力培养为核心的基于胜任力模型的公务员培训课程体系能够提高公务员履职能力。

## 7. 结论

在人才竞争日趋激烈的当下,提高公务员的履职能力是与国家经济和社会发展密切相关的一项战略任务。但是以往的公务员培训往往在表层环节下功夫较多,而忽视对深层胜任要素的培训与挖掘。而依据胜任力理论,胜任力本身就是一个层次丰富的立体概念,胜任力模型可以挖掘深层培训内容,不仅可以考察受训主体的知识、技能等外显性特征,还可以通过培训提升其潜在动机和特质,提升公务员培训的有效性[12]。我们所构建的公务员能力胜任模型是公务员职业胜任力的主要方面,对于大部分的基层公务员来说都具有普遍适用性和普遍要求,在此基础上所构建的课程培训体系可以满足不同基层公务员的培训需求,提高其最基本的职业胜任力,更好更高效地履行基层公务员的职责。

## 参考文献

- [1] 郑成功,杨思斌.《中华人民共和国公务员法》释义[M].北京:人民出版社,2019.
- [2] 徐双敏.行政管理学[M].第4版.北京:科学出版社,2022.
- [3] 杨楠.新时代干部培训方法创新[M].北京:知识产权出版社,2019.
- [4] 包佳梅.浅谈基于胜任力的公务员培训[J].人力资源,2020(2):52.
- [5] 麦克利兰胜任力模型辞典[EB/OL].<https://wenku.so.com/d/cef28dfa68adda2c6556c0fe6c6365d7>
- [6] 范斌.基于胜任力的公务员培训:项目设计与开发策略[J].继续教育研究,2018(6):60-64.
- [7] 韩阳.基于胜任力模型创新基层公务员培训体系[J].领导科学论坛,2018(1):29-31.
- [8] 刘清.科研机构培训理论与人才发展研究[M].北京:北京科学技术出版社,2019.
- [9] 李晓霞.转型期基层公务员素质建设研究[M].上海:华东理工大学出版社,2014.
- [10] 周志平.2008-2013中国干部教育培训研究年度报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [11] 马仙玉.情景模拟教学在党校干部教育培训中的应用:以《应急状态下的媒体沟通》专题课为例[J].福州党校学报,2012(3):32-35.
- [12] 张宝生,祁晓婷.基于胜任力的地方政府在职公务员绩效评估研究[J].科研管理,2017(38):171-175.