

基层公务员数字素养提升路径研究

代楠

延安大学政法与公共管理学院，陕西延安，716000；

摘要：随着信息技术迅速发展与我国现代化新征程的不断推进，地方政府也在积极探索推进数字政府建设。基层公务员是政府治理主力军，其数字素养水平关系到数字政府建设与基层治理现代化的实现。本文在已有研究基础上确定了基层公务员数字素养的概念内涵，发现其存在数字化意识淡薄等问题，针对原因制订出解决对策，以期提升基层公务员数字素养水平，推动政府数字化建设与改革。

关键词：数字政府；基层公务员；数字素养

DOI：10.69979/3029-2700.25.12.052

根据《公务员法》规定，我国公务员是指依法履行公职，纳入国家行政编制，并由国家财政负担工资福利的工作人员^[1]。基层公务员指县级及以下乡镇、街道的公务人员，是公务员队伍的主体，与人民群众联系最为密切。2024年2月，中央网信办等四部门联合印发了《2024年提升全民数字素养与技能工作要点》，提出要将我国全民数字素养与技能发展水平迈上新台阶的建设目标^[2]。这是国家对数字政府建设与现代化新征程作出的明确回应。基层公务员作为基层数字政府建设的支撑要素，其数字水平关系到政府数字化转型。因此，提升基层公务员队伍数字素养水平是建设数字政府与推进国家治理体系现代化的必然要求。

1 基层公务员数字素养的概念内涵

1.1 基层公务员数字素养的概念

数字素养最早由以色列学者 Yoram Eshet-Alkalai 提出这一概念，概括为理解与使用电脑显示的各种数字资源及信息的能力。数字技术的快速发展使数字素养研究不断深入，概念内涵逐渐丰富。国外对数字素养内涵研究具有代表性的主要有欧盟发布的 Dig comp2.1 和联合国教科文组织提出的全球数字素养发展框架^[3]。

我国学者对数字素养的概念理解皆从广义角度出发，是一系列素质与能力的集合，包括数字意识、数字思维、数字社会责任、数字化学习与创新等方面。对于公务员数字素养的研究多集中在概念内涵上，主要包括信息技术知识与能力、意识态度、问题解决、技能创新等方面。王张华遵循“心理接入——能力接入”的逻辑框架，将公务员的数字素养概括为“数字意识、数字精神、数字能力、数字责任”四个层次维度^[4]。徐晓日提出要从数字化工具操作能力、数字化信息处理能力、数字化沟通协作能力、数字化安全管理能力、数字化学习

创新能力、数字化公共服务能力六个维度构建公务员数字胜任力框架体系^[5]。罗亮从数字政府建设视域下，就数字感知力、数字执行力、数字决策力、数字创造力及数字发展力5个维度构建了机关事务干部数字素养指标体系^[6]。韩锐提出党政领导干部的数字素养是其在数字社会的学习工作生活中，为满足人民对美好生活的向往所应具备的数字认知、数字技能、数字动机和数字政绩观等素质与能力的综合体现^[7]。本文在已有研究基础上，将基层公务员数字素养定义为县级及以下公务员在政府数字化转型背景下，为实现工作目标所需要的知识、技能等显性素养与意识、态度、动机等隐性素养的综合。根据麦克利兰的冰山模型理论，基层公务员数字素养的内容分别包括数字知识、数字技能、数字意识、数字化问题解决能力这四方面。

1.2 基层公务员数字素养的内涵

数字知识包括数字化相关知识和数字资源共享的知识。基层公务员能了解大数据、数字政府、数字素养相关概念的内涵，熟悉工作中常用的办公软件，可以通过数字平台获取资源；甄别信息的真实性，认同信息资源共享的价值。

数字技能包括数字化办公技能、社交技能、创新技能和网络问政与治理技能。基层公务员要熟练操作办公化设备与平台；通过数字平台开展跨部门合作、创新工作方式；进行网络问政，与公众进行互动，引导社会舆论。

数字意识包括主动学习、数字服务及数字安全的意识。基层公务员要有主动学习数字工具、提升自身数字素养的意识；通过数字工具提升社会服务能力；重视个人与公众的隐私，能够维护网络与数据信息的安全。

数字问题解决能力包括分析突发事件、利用数字技

术解决突发事件的能力、突发事件风险预测与规避的能力。基层公务员能通过数字工具提前研判风险，做好应对；利用数字工具分析解决突发事件；借助数字化工具规避突发事件，降低其带来的损失。

2 基层公务员数字素养现状分析

目前我国较发达地区的公务员群体较为重视数字素养，能够紧跟数字时代与工作需要，具备较高的数字素养，促进了政府数字化建设与改革进程。但经济欠发达地区的基层公务员队伍存在着数字素养低下、数字化能力欠缺等现象，制约着基层公务员行政工作效率提升与办公数字化的积极性。

2.1 数字知识较为欠缺

具备良好的数字知识是基层公务员开展数字化工作，满足数字化时代要求的前提基础。公务员队伍是社会上知识水平较高的群体，但在数字素养相关知识方面仍有所欠缺。基层公务员掌握了数字素养相关知识，但伴随着大数据而来的海量信息资源，使基层公务员在面对信息真实性甄别时手足无措，数据质量把关问题与海量信息的充斥反而加重了基层行政工作负担。政府部门各自为政、权责明确，使基层公务员未能充分意识到数据资源共享的价值，部门间信息数据缺乏统一标准，难以实现数据互联互通，造成“数据孤岛”、数据可读性差的困境，制约着公共服务质量与政府数字化的转型。

2.2 数字技能有待提高

数字技能反映着公务员数字化知识的掌握程度。大部分基层公务员经培训后可熟练操作数字化硬件设备和软件平台，但在数字化社交、创新和网络问政与治理技能上还有所欠缺。各级政府数字化建设成效不同与政府内部的部门壁垒，加大了基层公务员部门间数字化沟通协作的难度，抑制了数字化社交技能的有效实践^[8]。公众需求随着信息技术的发展也呈现出多样化，由于基层事务繁杂，基层公务员对新技术学习的积极性不高，无法通过模式与技能的创新以创造性地处理政务。传统思维的惯性使基层公务员对数字化治理具有一定抵触情绪，难以通过数字化方式了解民情、引导社会舆论、进行社会治理与公共服务。

2.3 数字意识相对不足

基层公务员与人民群众联系最为密切，但其在学习数字化知识时较为被动，多以组织系统化培训为主，缺乏主动将数字知识转化为线上服务的意识。政府掌握着各部门与社会公众的重要信息，在带来便利的同时，数据获取与呈现方式的多元化使得我们极易暴露隐私、面

临着严峻的数据安全挑战。目前基层公务员队伍对数据安全防护措施、数据收集汇总、分析利用以及销毁处理等环节缺乏有效监管。

2.4 数字问题解决能力低下

公务员在进行行政活动时不仅会遇到政务问题，还会遇到数字技术问题，是否能借助数字化技术与工具有效处理问题、减少损失是衡量公务员能力素质的一项重要方面。目前基层公务员在行政活动中将政务问题与数字化有机结合、从数据中获取信息的能力较为薄弱，缺乏数字视角下的问题分析，习惯用传统模式和凭借个人主观经验，忽视数字工具对预警研判各种情况及精准决策的价值。

2.5 年龄结构与区域差异明显

公务员群体通常被划分为青年群体、中年群体以及老年群体三部分，各年龄段群体公务员的数字素养水平参差不齐。青年公务员普遍掌握数字意识与知识技能，能较快接受新型办公方式；中年公务员处在传统办公方式向数字化办公的转变过程中，能满足日常数字办公需要；老年公务员经验丰富但数字水平较低，依赖于传统办公方式，存在畏惧数字化的情绪。

基层公务员数字素养水平也因地区经济发展情况呈现差异。发达地区地方政府投入更多资金用于数字化建设，政务平台、高速网络等硬件基础设施相对完备；“一网通办”等多样化智能服务场景，使基层公务员潜移默化积累了知识与技能。欠发达地区的基层公务员处在数字化设备短缺与网络覆盖不稳定、数字化专项资金有限、培训缺乏深度与公共服务以线下实体操作为主的环境，缺乏数字化办公的动力与需求。

3 基层公务员数字素养的提升路径

3.1 树立正确的数字素养意识

数字素养是数字时代基层公务员所必备的核心素养，基层公务员要树立正确的数字意识，主动学习数字知识，将其外化为行动——数字化操作、社交、网络问政的技能，以数字化方式解决问题，重视网络安全。信息技术的发展日新月异，基层公务员更要紧跟时代要求，树立持续学习的意识，不断更新技术，以更好应对政府转型需求。

3.2 加强数字化培训，营造数字化氛围

基层政府要加大培训经费投入，邀请大数据专家针对不同年龄段和岗位需求，提供系统化、个性化的数字技能与网络安全培训，提高公务员网络系统复杂问题应

对能力。在办公场所配备数字化设备并定期更新维护，满足基层公务员和群众数字化需求。加大对公务员数字化转型的容错纠错机制，积极回应公务员数字化办公的诉求。推动基层政府与科技企业、科研机构、高校建立人才培养协作关系，共同开展数字化项目，提升基层数字化发展水平。

3.3 完善数字素养监督考核与激励机制

基层政府根据职位不同细化完善考核体系内容，实时动态调整考评标准；完善监督机制，引入多方评估主体，跟踪评估培训效果，确保培训效果的落地。建立动态与差异化奖励机制，对数字素养水平高的公务员予以奖励，对素养水平低的予以警示并要求改进，将奖惩方式化为内驱力以不断提升数字素养水平。

3.4 优化基层公务员队伍人才招录机制

基层政府要优化人才招录机制，把好公务员“入口关”，适当提高数字型人才招录比例，以丰富基层公务员队伍的知识结构。依据不同岗位需求差异制定岗位素养说明书，在招录时设置虚拟情景多角度考察面试者的数字素养^[9]，避免公务员队伍数字素养水平参差不齐。与开设数字化相关专业的高校建立合作，通过定向委培等方式提前培养优秀人才，经考核后充实到公务员队伍中。加强招录后续管理，对新录用的基层公务员做好职前培训，帮助他们尽快熟悉数字化工作环境与业务流程；跟踪考察新进公务员在行政活动中的数字化思维与能力，考核不通过的酌情延长试用期；对已录用的公务员进行数字素养评估与反馈，了解他们的需求并制定改进方案，形成公务员招录的良性循环。实行数字化人才岗位轮换制度，打破部门间壁垒，促进交流协作，培养复合型人才队伍。

3.5 缩小年龄结构与区域差异

年龄结构既是机遇也是挑战，要激活各年龄段群体的潜能优势。基层政府要加强对青年公务员群体的网络安全意识，将基层治理搭上数字化快车，对中年公务员群体开展数字化场景实操培训，克服对数字技术的畏惧心理，开发适老化的数字平台与工具，推行“数字师徒”帮扶制度，弥补青年群体基层经验欠缺与老年群体知识技能落后的鸿沟，形成代际互补数字治理共同体。

政府要明确公务员数字素养框架，根据区域发展水平与数字化建设成效建立数字化结对帮扶，推动数字资源跨区域共享，加强中西部及农村地区数字化建设专项资金的投入。完善落后地区数字化硬件设施覆盖，保障办公智能终端的配置，搭建各级政府一体化政务平台，

开放给基层政府按需使用。培育本土数字骨干，选拔年轻公务员作为数字先锋，赴发达地区学习交流，返乡后担任培训教师，形成帮扶链条。

4 结语

基层公务员作为政府治理末梢的执行主体，其数字素养水平通过“知识技术—业务流程—服务供给”的传导链，成为制约基层政府数字化转型的重要因素，因此提升基层公务员数字素养水平是适应时代的需要，是更好地为人民服务的保障。结合基层公务员工作特点与实际，从能力构成维度界定了基层公务员数字素养的概念内涵。通过系统剖析数字政府建设背景下存在基层公务员的现实困境，分析原因并提出针对性的优化建议，旨在为提升基层公务员数字素养水平提供参考借鉴。

参考文献

- [1] 汪克章. 公职人员利益冲突防治制度研究[D]. 湖南大学, 2011.
- [2] 国家网信办网站. 中央网信办等四部门印发《2024年提升全民数字素养与技能工作要点》[EB/OL]. (2024-02-23) [2024-05-13]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6933541.htm.
- [3] 郑彩华. 联合国教科文组织《数字素养全球框架》：背景、内容及启示[J]. 外国中小学教育, 2019(09): 1-9.
- [4] 王张华, 张思睿. 面向政府数字化转型的公务员数字素养：层次结构与培育路径[J]. 岭南学刊, 2022, (06): 50-59.
- [5] 徐晓日, 刘丹琳. 公务员数字胜任力的构建与提升[J]. 党政干部学刊, 2022, (10): 9-14.
- [6] 罗亮, 李忆汝. 数字化转型背景下机关事务干部数字素养：框架、挑战与提升[J]. 领导科学, 2024, (06): 113-120.
- [7] 韩锐, 季楚玮. 中国党政领导干部的数字素养：内涵、结构维度及量表开发——基于“定性-定量”序列式混合研究法[J/OL]. 电子政务, 1-17 [2025-06-17].
- [8] 李占芳, 姜慧. 基于公务员数字素养模型的政府数字化转型问题研究[J]. 辽宁经济, 2024, (06): 86-91.
- [9] 孙乐. 我国基层公务员数字素养培育存在的问题及对策研究[D]. 黑龙江大学, 2024.

作者简介：代楠（2001.09—），女，汉族，陕西商洛人，硕士研究生在读，研究方向：公共管理理论与实践。