

# 公共部门人力资源数字化转型的路径探究——基于技术与制度嵌合视角

林柏芝

上海师范大学哲学与法政学院，上海，200233；

**摘要：**数字技术的飞速发展影响着公共部门的各个领域，其大体量、便捷性和先进性使得管理公共部门有了更加科学和高效的手段，其中就包含了公共部门的人力资源领域。在大数据技术的支持下，公共管部门的人力资源管理取得了更加突出的成效，数字技术从人才选拔、考核、绩效管理、培养等各个方面更新着公共部门人力资源管理的模式与状态。在数字化改革的背景下，公共部门人力资源转型仍有面临着一定的阻力，因此，整合出一条具有较强适用性的人力资源数字化转型实践路径具有重要的理论和实际意义。

**关键词：**公共人力资源；数字化人力资源；人力资源管理

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.10.034

## 1 公共部门数字化转型的背景

我国公共部门的人力资源管理经历了数次变革。从传统的人事行政混合模式，到公共部门人力资源的规范化法制化，再到电子化和信息化，公共部门的每次变革都伴随着时代社会的发展而产生，科学技术的发展带来了社会活动的更新，因而不断丰富着人力资源的职能内涵。作为国家总体人力资源中的重要部分，公共部门的人力资源不仅需要及时跟进社会技术的发展步伐，还承担着重要的带头作用和标杆功能，在新时代人资技术的升级背景下，公共部门人力资源必然要朝着数字化方向发展。

迄今为止，公共部门人力资源的数字化转型仍然是公共人力资源管理变革的研究热点。一方面，数字化技术的长期发展为建设数字化人力资源提供了较为成熟的技术条件，同时也为公共部门人力资源创造了转型需求；另一方面，不同于一般的社会企业，公共部门的人力资源有其自身的特殊性，对公共部门的人力资源进行数字化转型需要经历更加严谨的评估和更加复杂的程序。这意味着数字化技术的在公共组织的引入并非全然畅通无阻。组织发展理论与权变理论认为，制度在促进经济增长和技术应用中具有关键作用，外部环境的变化也需要制度的适当调整来降低风险。也就是说，通过合理的制度安排和调整，可以有效地促进技术的采纳和应用。因此，做好公共部门人力资源制度的调整，不仅是为了适应新技术给组织带来的种种变化，还是为了减

小公共部门的改革阻力。在此基础上，公共部门人力资源进行数字化转型的路径建构也有了充足的探索依据。

## 2 公共部门人力资源转型的基础条件

### 2.1 公共部门人力资源数字化转型的阻力

#### 2.1.1 技术条件不充分

公共部门在数字化人力资源转型初期往往缺乏相应技术基础。数字化技术是科学经济发展的产物，社会企业出于自身的业务需要，对数字化技术进行研发和应用，而公共部门的职能和业务结构较为固定，缺少技术更新的原生动力，这就导致公共部门的转型需要在组织外部寻求技术支撑。此外，虽然公共部门的人力资源结构要求专业技能，但这些技能资格主要还是依据组织内的职能分工进行设置，在没有先导战略和技术引进基础的情况下，公共部门的现有人才储备也无法及时满足数字化转型的技术需求。数字化技术的缺失和技术人才的局限导致了公共部门没有充分的实施转型的技术条件，这是阻碍公共部门进行人力资源数字化转型的首要因素。

#### 2.1.2 转型动力匮乏

对于一些公共部门来说，缺乏原始动力也是人力资源转型受阻的重要原因。人力资源数字化转型的目的是提升工作效率，协助支持其他业务的开展，从而实现组织长远的发展目标，从这一点上来说，相较于私营企业，公共部门对转型的执着程度更低，尤其是对具有非盈利性质的政府部门而言。同时，公共部门虽然具备一定的

社会影响力和社会资源，但独特的社会地位与资源也减少了其所面对的竞争压力，使其处于一个相对真空的社会环境中，因而难以迸发出强烈的战略动机。这些原因导致了公共部门整体上进行人力资源数字化转型的动机并不充裕，转型更多地是作为一种表现组织更新的手段或形式，而不是独一无二的选择。动机的缺失需要组织战略进行弥补，通过强化组织的意识形态，塑造积极的转型环境与氛围，公共部门能够相应地提高转型的可行性和动力。

### 2.1.3 组织制度的保守趋向

公共部门或组织在人力资源制度上具有一定的保守性。一方面，公共部门的人力资源管理制度具有保守传统。公共部门在招聘、考核、晋升等程序上有严格的制度规定，在没有特殊情况时这些程序鲜少发生变更<sup>[1]</sup>，而人力资源转型势必要引起一系列制度变革，这两者之间难以避免的冲突阻碍了数字化转型的顺利进行。另一方面，组织员工在行为取向上也存在保守倾向<sup>[2]</sup>，即将关注点放在自己的工作行为是否规范，而不是创新工作方式以提升效率。因此，就公共部门人力资源本身而言，由于官僚制组织的传统，组织员工也缺乏改善自身技能的强大动力，即缺少学习数字化技能的主动性。公共组织的保守特质使得实施数字化转型面临着制度和员工发展的滞涩。

## 2.2 公共部门人力资源转型的可行性分析

### 2.2.1 职能背景

不同的公共部门具有不同的职能性质，如交通部门提供交通服务，教育部门管理教育事务，而公共部门是否选择进行人力资源数字化转型，很大程度上取决于其自身的功能定位。当公共部门所属的职能范围与社会发展的前沿领域存在紧密关联时，公共部门的人力资源管理也要顺势而动，寻找变革的出口。这是因为社会发展不断产生新的现象与成果，这些现象与成果反映了社会普遍关注的问题以及社会总体的技术水平，而相应职能的公共部门为了履行其职能，必然要将这些关注点与技术成果纳入自己的建设之中，再加之公共部门本身就需要对社会的发展情况作出及时回应，公共部门的人力资源自然就有了转型的必要条件。在这一背景下，那些职能与社会发展前端相对应的公共部门就具备了更加充分的转型依据和要素。比如相较于教育部门，交通部门的技术发展更加迅速，对社会的影响效果也更加可视化，

因而交通部门进行人力资源转型的可能性更大。广州港集团属于贸易运输性质的国有企业，本身业务量大、覆盖面广，因此对该部门的效率要求也不断提高，无论是从技术手段还是制度模式来看，广州港集团选择实施人力资源转型有较为丰富的成功案例和路径作为参考依据。

### 2.2.2 战略引领

公共部门的稳定性和规范性强调组织结构的稳定，促进了人力资源模式的长期固化，其复杂性的背后是组织的层级错落和权责交叉，提高了转型难度。因此，必须制定适用于不同公共部门的人力资源转型战略，以战略引领转型过程推进。普遍情况下，公共部门人力资源的数字化转型涉及选拔、绩效、薪酬制度设计等各个方面，致力于完整数字化系统的搭建，在统一战略的指导下各个人力资源领域能够达到相对协调的转型成果。战略统筹人力资源转型，减少了数字技术赋能人力资源的阻碍，为数字化转型的内容和方式提供了更加精确的指引。广州港集团在数字化与职能升级的大战略背景下实施数字化人力资源转型的过程中，战略指导所带来的组织协同与资源支持起到了绝对重要的作用。

### 2.2.3 技术支撑

数字化技术是公共部门人力资源转型的最有力保证。私人部门应用数字化技术变革人力资源管理要早于公共部门，经过长时间的实践和更新，数字技术不断趋于成熟，私人部门也发展出了多样化的数字人力资源管理模式，这对公共部门进行数字化转型具有重要的参考价值。由于职能设置的固定性，公共部门自身革新手段非常有限，因此其获取技术支持主要依靠外部吸纳，而公共部门所掌握的社会资源和影响力正有助于技术吸纳的顺利进行。通过购买或项目合作等各种方式，公共部门能够根据自己的需要引进数字化技术，不仅能够实现人力资源数字化转型的硬件要求，还有利于完善公共部门的技术格局<sup>[3]</sup>。与技术型社会企业合作以引进数字技术的同时，广州港集团也在积极地完善企业内部的技术格局，为人力资源管理制度顺利接洽数字技术打好了坚实的基础。

## 3 技术革新与制度调适：构建公共部门人力资源数字化转型的实践路径

公共部门的人力资源管理存在着不同于私人部门的特征，由这些特性所导致的公共部门的社会地位，以

及层级复杂、结构固化等现象，都会对公共部门人力资源的数字化转型产生重要影响。因此，公共部门要想保证人力资源数字化转型的顺利实施，就不能仅仅将引入数字技术作为全部内容，还要考虑到数字技术与公共部门人力资源管理制度的适配性，设计出一条适用于公共部门实际运作的转型路径。

### 3.1 人力资源管理技术的吸纳与革新

公共部门人力资源的数字化转型需要成熟的数字技术的支撑。广州港集团在实施数字化转型的过程中，采取了与私营企业合作的方式，通过引入这些企业的数字人力技术，来构建适用于本组织的数字化人力资源平台。这种合作是多方因素促成的结果。首先，公共部门自身的技术产出较为匮乏，现有技术无法满足数字化人力资源系统建设的需要；其次，公共部门也需要加强自身的社会联系，技术合作不仅是人力资源转型的重要举措，也为今后组织的长期发展积累了条件，公共组织要想持续发展必然要不断革新业务技能和技术，而借由人力资源数字化开展的合作显然有利于公共组织更加有经验地筛选技术合作的对象及方式。

公共部门与私营部门在技术层面的合作包含了多种方式，公共部门可以直接购买社会企业的人力资源服务软件，也可能组织员工培训来吸纳私人企业的数字化技术。前者的合作程度较浅，对于公共部门的人力资源结构及制度产生的影响甚微，而后者则是公共部门改革人力资源技术结构的体现，可能会直接影响到公共部门的人才职能框架，进而改变原有的人力资源管理制度。在这一情况下，实现技术与制度的和谐对接，成为公共部门度过转型期的必经之路。

### 3.2 人力资源管理制度的完善与调适

公共部门人力资源制度有严格的法律制定，对于政府部门来说，明文规定的公务员制度是公共部门进行人力资源管理的依据，其它公共组织如国企的人事制度则根据组织的特性和发展要求进行调整。人力资源的数字化转型要求引入新型技术和建设新的功能平台，这些都促使组织完善自己的制度规定以适应组织发生的变化。这一转型并不要求人力资源制度的完全更改，而是通过制定策略和增加规定来为转型提供制度上的便利。公共部门的制度调适涉及组织战略的调整和管理模式的转变。在广州港集团人力资源数字化转型的案例中，企业

将组织战略定位在智能化改革上，人力资源转型的基础是“智慧港口”建设的底层战略逻辑，这就相当于给任意业务领域进行数字化改革的“通行证”。除此之外，为了保证技术引进后能够发挥最大效用，企业对数字转型方法、内容和流程的选择也需要进行慎重考虑，这些考虑通常会输出为一些管理模式的更新行动，以达到与数字技术的作用过程相嵌合的结果。

### 3.3 构建技术与制度嵌合型转型路径

#### 3.3.1 做好技术对接，推进阶段性转型

公共部门的特殊性要求人力资源改革遵循一种循序渐进的过程，而数字化技术的引进是转型开始的最初步骤，把握好技术对接领域、确定技术作用方向是构建转型路径的第一步。公共部门人力资源管理的内容庞多，逻辑复杂，直接融入技术进行改革容易导致转型失去重点，甚至导致结构的错位。理想情况下，数字化平台包含着人力资源的招聘流程、绩效考评、工作证明等各种服务，这些服务分别对应着人力资源管理的招聘与配置、绩效管理、培训与开发等各方面内容，技术的引入与嵌合必须考虑到这些内容的发展顺序，以及构建数字化人力资源服务的流程，从而保证实施效果。以招聘领域为例，人力资源的招聘包括职位信息、面试流程、入职合同等环节，数字化技术改造招聘服务如果从数字合同开始，但忽略了前面两个环节，最终的数字系统将缺乏职位和面试结果的数字化信息，那么电子合同服务功能也会因为必要数据的缺失而无法开展。因此，做好技术对接、把握技术嵌入的关键节点和流程是完善数字化转型路径的一个重要举措。

确定技术对接的领域及顺序，是采取阶段性措施进行转型的必要前提，要想使组织制度平稳接洽数字技术，减少公共部门对技术的排异反应，还需要采取循序渐进的转型方法，即阶段性转型举措。阶段性转型的本质是对组织发展情况进行“诊断”后，为解决组织转型困难而创造的一种方案。对于相对保守的公共部门而言，改变人力资源管理现状会面临更多阻力，而阶段性的实施方案更有助于转型的推进，比如组织内部试点，即在某一职能部门进行人力资源数字化管理模式的运行。阶段性转型的另一种表现形式是项目制转型，即借助某一项目的开展推出数字化人力资源的相关内容，一方面减轻了转型可能面临的阻力，另一方面也能够巩固数字化人力资源在公共部门中的影响效果。通过阶段性转型措施，

公共部门能够事先摸清组织人力资源现存的问题和可改革方向,确定好数字化技术落地领域,打破数字技术与公共部门制度之间的隔阂。

### 3.3.2 丰富功能模块,重塑管理模式

数字化技术重构了公共部门人力资源的管理流程,为了使技术与组织结构更加匹配,公共部门人力资源管理的模块设置也需要进行优化重组。传统的人力资源管理系统对功能的划分不够明显,比如人力资源的薪酬设计一般与员工的绩效情况挂钩,但现实中大多数公共部门的员工薪酬依据固定的职业进行划分,工作绩效对工资的影响较小,导致传统的人力资源管理模式并不注重薪酬与绩效的区别。这种界限不明、较为混乱的管理系统显然无法承接数字技术的效用,因此,只有先塑造人力资源的职能系统,规范和丰富化人力资源管理的功能模块,才能保证数字技术的顺利上线。

组织数字化人力资源系统的构建需要人力资源相关职能进行支撑,比如业务数据、岗位信息、组织结构、人才招聘流程等,这些职能在人力资源的数字化转型中转换为数字服务功能,不仅有助于完善公共部门的人力资源制度,也可以更全面和真实地反映组织的人力资源信息。但同时,升级后的数字人力资源系统也会产生管理问题。由于功能范围扩大、信息量增多,数字化人力资源系统要求人力资源的更多工作内容,原有的管理流程无法满足数字化操作的需要。因此,组织也需要相应地完善管理流程,引入变革思维,在构建数字化职能服务系统的基础上重塑管理模式,为数字服务的建设和推行保驾护航。

### 3.3.3 加强组织联结,促进部门协同

数字化人力资源服务的一大特点就是要建立层级丰富、职能联动的组织人力资源架构。层级丰富是指人力资源的数字化系统联系公共部门的各个纵向层级,协助人力资源工作在组织中的纵向流动;职能联动是将不同的横向职能部门纳入某一项具体的人力资源管理范畴,比如将组织的财务部门纳入人力资源数字化系统的薪酬服务,便于薪酬业务的跟进。因此,为了更好地构建数字人力资源系统,就需要加强职能部门之间的联系,促进部门业务协同,这也是实现数字技术与制度相嵌合的必要途径。

在数字化转型的过程中,公共部门会面临较多的不

确定情况。一方面,转型期间的组织环境随时会发生新的变化,另一方面,数字系统的新功能本身也需要制定新的措施和依据来进行管理,而公共部门的人力资源制度较为稳定,因此为了减少数字化转型带来的组织动荡,实现组织协同也是非常有必要的。当公共组织中的某一职能部门因为数字化人力资源的转型而调整业务时,协同性的组织管理会迫使其它部门对此作出反应,通过部门间的业务流动和信息交流,从而模拟数字化人力资源改革过程中的障碍与问题,在一定程度上避免了因直接推广数字化人力资源而可能产生的风险。

## 4 结语

数字化技术的到来给公共部门的人力资源领域带来了许多新的变化和挑战,为了跟上时代步伐,提升管理效率,公共部门纷纷进行数字化人力资源转型,旨在建设先进的人力资源管理模式。在这一过程中,公共部门势必要面临新型技术与现存制度之间的融合矛盾,因此,如何使数字技术平稳介入公共部门的人力资源系统,以及如何调整公共部门人力资源制度以实现技术过渡,就成为了我们需要关注的问题。当然,不同国家、地区的公共部门实施数字化转型的程度与方式各不相同,但打破技术与制度之间的壁垒,构建稳定协同的转型路径对于任何长期处于固定结构之下的组织来说都是必然要迈出的一步。相信在数字时代,公共部门对数字技术的接纳将会为社会公共事务创造更好的图景。

## 参考文献

- [1] 邱茜,李姝婷.数字时代公共部门的人力资源管理:机遇、挑战与应对策略[J].中国行政管理,2021,(12):44-51.
- [2] 林睿思,周俊.公共部门人力资源管理数字化转型的困境与对策建议[J].海峡科技与产业,2024,37(11):8-10.
- [3] 宁本荣.人力资源管理的新时代风险挑战与化解战略[J].领导科学,2020,(24):91-94.

作者简介:林柏芝(2000—),女,回族,江苏镇江人,上海师范大学哲学与法政学院;在读硕士研究生,研究方向:行政管理