

江苏省人力资源公共服务体系的构建和创新

秦 峰, 焦 俊

(金陵科技学院商学院, 江苏 南京 211169)

摘 要:从人力资源公共服务的概念出发,构建基于服务内容、服务对象和参与主体三维理论的人力资源公共服务体系框架,通过访谈法对江苏省人力资源公共服务体系现状进行调研,并提出应从职能定位、分类服务、体系结构和服务内容四个方面对人力资源公共服务体系进行创新。

关键词:人力资源公共服务体系;服务内容;服务对象;参与主体;江苏省

中图分类号:F123

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2019)02-0026-04

The Construction and Innovation of the Public Service System of Human Resource in Jiangsu Province

QIN Feng, JIAO Jun

(Jingling Institute of Technology, Nanjing 211169, China)

Abstract: Starting from the concept of the public service of human resource, this paper constructed a framework of the public service system of human resource based on the three-dimensional theory of service content, service objects and participants, investigated the current situation of the public service system of human resource in Jiangsu province by means of interview, and put forward to innovate the public service system of human resource from four aspects: function orientation, classified service, system structure and service content.

Key words: the public service system of human resource; service content; service object; participants; Jiangsu province

进入 21 世纪以来,我国产业转型升级向纵深发展。自 2015 年起,服务业创造的 GDP 增加值已经在国内生产总值中占据半壁江山。人力资源服务业是直接以用人单位和人力资源为服务对象的服务行业,2016 年该行业的产值已超过万亿,预计 2022 年将突破 3 万亿。从事人力资源服务的机构包括公办和民营两类,其中公办机构(包括国有人力资源服务企业、公共就业和人才服务机构)约占 1/4。然而,由于社会对公办机构提供的人力资源服务活动的重要性认识不足,政府也未能对自身承担的人力资源

公共服务职能进行认真梳理,导致人力资源公共服务高投入、低产出,难以满足公民不断增长的服务需求。因此,本文旨在进一步厘清人力资源公共服务的概念,提出人力资源公共服务的战略分析框架,并在分析江苏省人力资源公共服务体系现状的基础上对人力资源公共服务体系的创新提出建议。

一、人力资源公共服务概念再辨析

从经济学角度看,人力资源是一个国家、经济体

收稿日期:2019-03-12

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究基金项目(2017SJB0484);江苏省社会科学基金项目(15GLD001);金陵科技学院人才引进项目(jit-rcyj-201404)

作者简介:秦峰(1973-),男,江苏南京人,副教授,硕士,主要从事组织心理与行为、人力资源管理研究。

或组织能够开发和利用的、用来提供产品和服务、创造价值或实现既定目标的所有以人为载体的脑力和体力的总和^[1]。传统上,为了深入挖掘人力资源的潜能,充分发挥人力资源的作用,企业往往专注于以“选、育、留、用”为核心的人力资源管理活动。目前,为了提高人力资源管理效率,降低用人成本,企业开始寻求更加专业化的人力资源服务。人力资源服务指专业人力资源服务机构受用人单位委托,为了提高用人单位的人力资源管理效率,为其提供的专业化的以人力资源为核心的服务活动。当前,人力资源服务已经逐步成长为包括招聘、猎头、测评、培训、派遣、外包、代理、软件开发和咨询等业务类型的现代服务产业^[2]。公共服务一般指由法律授权的政府或非政府公共组织以及有关企业在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责^[3]。在“新公共服务”和“服务型政府”理论语境中,提供充分的公共服务、满足公民的基本需要是政府职能的重心所在。以服务层次为标准,公共服务一般被分为基础公共服务和一般公共服务。其中,以就业促进、社会保障、社会福利和社会救助为主要内容的“底线生存服务”是基础公共服务的首要组成部分^[4]。因此,政府承担的公共服务职责中实际上包含大量人力资源服务的内容。

值得注意的是,“人力资源服务”和“公共服务”尽管都是“服务”,但两个概念的出发点迥异。前者是从服务对象角度界定的服务,后者是从服务提供者(或组织者)角度界定的服务。实践中,由政府直接提供或由政府购买的,旨在促进当地就业,提高社会保障水平,优化人力资源数量、质量、结构和环境的服务产品,即本文中所要探讨的人力资源公共服务。简单来说,人力资源公共服务是由政府主导提供的人力资源服务,是公民人力资源服务需要与政府公共服务供给的契合。党的十九大报告提出要“加快建设创新型国家”,并将人才定位为“实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源”,人力资源公共服务的重要性因此凸显出来。因此,将分散在各种政府职能部门中的发展规划、政策供给、行政审批、财政支持、社会管理和公共服务职能整合起来,构建一个独立、完整的人力资源公共服务体系显得十分必要。

二、人力资源公共服务体系分析框架

现代社会中,公民的类型和公共服务需求千差

万别,人力资源公共服务体系的构成也比较复杂,因此需要一个具有包容性的理论框架。本文构建的人力资源公共服务体系战略分析框架包括服务内容、服务对象和参与主体三个维度。

参照企业人力资源管理的目标,人力资源公共服务的内容维度包括选、育、留、用四个方面。“选”是指为本地劳动者提供的旨在促进就业的公共就业服务和为本地用人单位提供的关键人才引进服务,包括人才测评、职业介绍、就业指导、职业生涯规划、人才交流、人才引进等;“育”是指为本地劳动者和用人单位提供的旨在提高劳动者职业技术水平、技能水平或综合素质的公共培训和技能鉴定服务,包括职业培训、技能鉴定、人事考试、职称评定等;“留”是为吸引和保留一定数量和质量人力资源而采取的保健性公共服务,例如政策供给、法律及政策咨询、户口迁移和社会保障等;“用”是旨在优化人力资源配置,化解人力资源使用中出现的矛盾,充分发挥当地人力资源公共服务的功能,包括人力资源管理咨询、劳动关系调解和仲裁、劳动监察等内容。

从服务对象维度看,人力资源公共服务体系面对高、中、低三个层次的人力资源。高层次人力资源是平均素质较高的群体,他们往往是中高层管理者或技术尖子,对企业和行业具有明显的引领作用。对他们来说,人力资源公共服务的重点应当集中在“选”和“留”两个方面。由统计学正态分布规律可以推出,中等层次人力资源的数量在总体人力资源中占绝大多数,他们是国家和地区经济与社会持续发展的主要推动力。对他们的人力资源公共服务,重点应当集中在“育”和“用”两个方面。低层次的人力资源既是最需要公共就业服务的群体,也是社会和谐发展不可或缺的补充。对于他们,人力资源公共服务的重点应当集中在“选”和“育”两个方面。

从参与主体维度看,人力资源公共服务体系的参与主体包括政府部门、事业单位和企业三类。政府是人力资源公共服务体系的主导者,其主要作用是总体规划、提供政策、财政拨付、宏观指导和监督检查,拥有许可权和处罚权的部门还承担行政许可和行政处罚的职责。其中,组织部门提供的服务主要为“选”人,教育部门提供的服务主要为“育”人,人社和民政部门提供的服务主要为“留”人,科技管理部门提供的服务主要为“用”人。总之,政府在体系中的基本价值标准是合法性、公益性和公平性。事业单位和企业的作用是辅助政府部门执行规划,

落实政策,提供服务,其基本价值标准是务实、规范和高效。

针对不同层次人力资源(高、中、低)和不同服务内容(选、育、留、用),政府应根据地域和产业特点在人力资源公共服务中做出战略选择。在国内,经济发达地区的人力资源公共服务应以选拔和利用好高层次人才为重心;以研发为支柱产业的地区,应以培育和留住中、高层次技术人才为目标;生产制造业发达的地区,人力资源公共服务应当优先吸引和留住中、低层次人力资源。只有进行正确的战略选择,才能整合有限的公共服务资源,提供高质量的人力资源公共服务产品。

三、江苏省人力资源公共服务现状

江苏是人力资源大省,2017 年全省总人口 8 029.3 万人,其中劳动人口 4 757.8 万人,城镇就业人口 3 179.4 万人。此外,江苏还是人力资源强省,在对 2013—2017 年中国大陆 31 个省份高层次顶尖人才(包括两院院士、长江学者特聘教授、国家杰青获得者、国家青年千人计划入选者和国家优青获得者)分布的统计中,江苏以总计 582 名顶尖人才位列第三^[5]。另一项针对高校顶尖青年人才分布的研究显示,江苏在“国家级顶尖青年人才总量”和“每万名专任教师中顶尖青年人才数量”两项指标上均排名第三^[6]。然而,与之相对的,江苏公民对人力资源公共服务的满意度并不高。2018 年,江苏省统计局委托第三方专业调查公司开展了全省基本公共服务体系建设效果满意度调查。其中,与人力资源公共服务相关的调查结果显示,基本就业服务的满意度得分为 73.1,基本社会保险服务的满意度得分为 75.2,均未超过各项公共服务满意度平均值(图 1)^[7]。

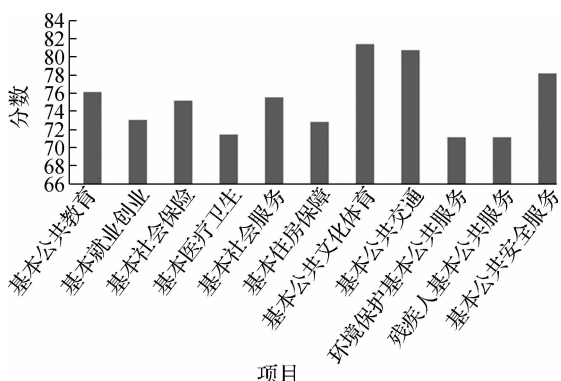


图 1 江苏基本公共服务分体系满意度得分

为进一步了解人力资源公共服务现状,笔者采用访谈法对江苏从事人力资源公共服务的机构进行了调研。为了保证调研的全面性和准确性,对调研对象进行如下分类:第一类是高新区人力资源服务产业园,以了解公办人力资源服务机构的集聚状况和服务水平;第二类是劳动就业服务管理中心(事业单位),以了解传统公办就业服务机构的运营情况和服务质量;第三类是承接和从事人力资源公共服务项目的企业,以了解政府采购人力资源公共服务的路径和质量。通过对以上三类机构的调研,可以管窥江苏人力资源公共服务现状。

访谈结果显示,当前江苏省人力资源公共服务的基本运行状况表现为以下几个方面。一是已经形成了以相关法律和政策为基础、以各级政府(尤其是政府的人社部门)为主导、各类市场主体共同参与的覆盖城乡的人力资源公共服务体系。该体系结构完整,覆盖面广,职能齐全,能够满足公民对就业创业和社会保障服务的基本需要。二是由于服务目标、服务性质、服务内容和服务层次的差异,体系中各类主体各司其职,互不关连,对人力资源公共服务体系中的位置和功能认识不清。三是人力资源公共服务体系中的参与主体(尤其是基层服务部门)缺乏主动变革和创新意识。

四、创新人力资源公共服务体系的建议

人力资源是社会和经济发展的“第一资源”,因此,为了吸引、留住和培育优秀人才,充分发挥人力资源的作用,必须创新和优化人力资源服务。作为经济强省和人力资源大省,江苏在人力资源公共服务体系的创新上应当有所作为。

一是职能定位创新。政府、事业单位和企业是人力资源公共服务体系的三类参与主体。政府首要职能是在相关法律框架下进行宏观规划和政策供给。高质量的宏观规划建立在全面掌握经济和社会发展目标的基础之上,恰如其分的政策供给则需要及时掌握宏观人力资源需求信息,只有政府能同时具备上述两个条件。为此,政府应当重视人力资源相关法律法规和政策的研究,加强对宏观人力资源需求和供给的追踪与研究,促进不同政府部门之间的合作与交流,整合已有的人力资源信息平台,发挥对人力资源公共服务体系建设的引领作用;事业单位和企业体系中的职能是落实宏观规

划和政策,他们是人力资源公共服务的执行者。只有明确参与主体的职能,才能改变以往由于部门利益不同造成的“缺位”和“越位”现象,以解决实践中公益性服务与经营性业务界限不清的问题。

二是分类服务创新。人力资源公共服务的对象是所在地区的全体公民,但因公民对人力资源服务需求存在个体差异,因此必须根据服务对象的不同需要提供差异化服务。对照本文的战略分析框架,对于高层次人力资源,应当以差异化的人才引进政策、生涯规划咨询和落户便利政策等服务来吸引他们,用高效的人才管理(例如政策落实)和配套措施留住他们。对于中等层次人力资源,一方面应当优化人力资源配置和社会保障,让他们在岗位上充分发挥所长,无后顾之忧;另一方面要扎实做好职业培训和职称评定服务,保证其不断成长。对于低层次人力资源,应当职业培训、职业介绍和劳动监察并举,满足他们的生存需要,促进其拓展职业生涯。

三是体系结构创新。如前所述,人力资源公共服务体系由政府、事业单位和企业三类参与主体构成,其中政府是主导者。然而,这并不意味着政府必须亲力亲为、事事操心。当前,政府采购公共服务在理论和实践上都已经比较成熟^[8],很多混合型公共服务已经可以通过市场来实现资源配置。近40年的改革实践表明,市场在资源配置的效率上更有优势。因此,政府应当大胆发挥市场机制在人力资源公共服务中的作用,引入规范化、高质量的市场主体来代替政府落实人力资源公共服务规划,让这些市场主体在人力资源公共服务中发挥更大作用。在政府职能转变过程中,有些人力资源公共服务职能被政府剥离,交由事业单位承接。然而,这些服务的质量和效率一直是人力资源公共服务体系的短板。随着新一轮事业单位改革,事业单位的“兜底”功能将成为人力资源服务市场中的一块“鸡肋”,事业单位在人力资源公共服务体系中的作用将逐步下降。而作为政府和企业之间的纽带,人力资源服务行业协会具有制定行业标准、发布行业规范、维护行业形象、促进企业交流、评定服务等级、调解企业纠纷、约束不正当竞争等功能,对市场的健康发展至关重要。因此,政府应当重视人力资源服务行业协会的规范、协调作用,为他们在人力资源公共服务体系中争取一席之地。

四是服务内容创新。随着经济和社会发展,人们对公共服务的内容提出了更高要求,人力资源公共服务体系中的参与主体应当对这些新出现的需求做出及时响应。例如,如今对中高级技术人才和技能人才的服务与管理变得越来越重要,为此,针对技术和技能人才的奖项评比和绩效考核将成为人才管理的新内容;再如,以往公共就业服务的主要目标是就业数量,而现在求职者更加重视就业质量,因此,职业生涯辅导和人力资源管理咨询将逐渐成为提高公共就业服务质量的创新服务内容。

综上所述,人力资源是当代社会所有资源中最稀缺的资源,也是唯一具有创造性的资源。人力资源公共服务是由政府直接提供或由政府购买,旨在促进当地就业,提高社会保障水平,优化人力资源数量、质量、结构和环境的服务产品。作为经济强省和人力资源大省,江苏应当对照人力资源公共服务体系的战略分析框架,选择与自身经济发展水平相适应的人才战略和人力资源公共服务目标,在职能定位、分类服务、体系结构和服务内容上进行创新,提供高质量的人力资源公共服务。

参考文献:

- [1] 刘昕. 人力资源管理[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2018:8
- [2] HRroot. 2015年中国人力资源服务业市场研究报告——现状、趋势与展望[EB/OL]. (2015-04-02)[2019-03-14]. <https://www.hrroot.com/d-9314177.hr>
- [3] 马庆钰. 公共服务的几个基本理论问题[J]. 中共中央党校学报, 2005(1):58-64
- [4] 陈海威. 中国基本公共服务体系研究[J]. 科学社会主义, 2007(3):98-100
- [5] 青塔. 高层次顶尖人才各省差距到底有多大?[EB/OL]. (2017-09-19)[2019-03-14]. <https://www.cingta.com/detail/3814>
- [6] 张伟,徐广宇. 高校顶尖青年人才的分布特征与集聚策略——基于国家级顶尖青年人才计划项目的比较分析[J]. 国家教育行政学院学报, 2016(8):17-22
- [7] 江苏省人民政府网. 多措并举,狠抓落实,全省基本公共服务满意度稳步提高[EB/OL]. (2018-08-20)[2019-03-14]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/8/20/art_34153_7789447.html
- [8] 楚辞. 我国政府采购公共服务浅析[J]. 经济视角, 2007(12):64-66

(责任编辑:刘鑫)