

公共部门人力资源管理外包过程中的问题及对策

韩浩川

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年3月30日; 录用日期: 2022年4月21日; 发布日期: 2022年4月28日

摘要

公共部门在人力资源管理过程中将部分职能外包出去, 可以专注于重点工作, 提高效率。然而在外包过程中, 因公共部门的特殊性、不完善的政策环境和外包商自身的原因, 造成我国公共部门人力资源管理过程中面临诸多问题, 例如对外包的认识不足、相关法律法规不完善、外包风险较大以及外包商素质和能力不足。针对这些问题, 本文探析通过对外包理念进行明确、完善相关法律法规、增强外包商素质, 提高服务能力和水平以及健全公共部门同外包商之间的沟通协调机制来解决问题, 为公共部门人力资源管理探索外包模式。

关键词

公共部门, 人力资源管理, 外包

Problems and Countermeasures in the Process of Human Resource Management Outsourcing in Public Sector

Haochuan Han

Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 30th, 2022; accepted: Apr. 21st, 2022; published: Apr. 28th, 2022

Abstract

The public sector outsources some functions in the process of human resource management, which can focus on key work and improve efficiency. However, in the process of outsourcing, due to the

particularity of the public sector, the imperfect policy environment and the outsourcers' own reasons, China's public sector human resource management faces many problems, such as insufficient understanding of outsourcing, imperfect relevant laws and regulations, high outsourcing risk and insufficient quality and ability of outsourcers. In view of these problems, this paper analyzes how to solve the problems by clarifying the outsourcing concept, improving relevant laws and regulations, enhancing the quality of outsourcers, improving service ability and level, and improving the communication and coordination mechanism between the public sector and outsourcers, so as to explore the outsourcing mode for human resource management in the public sector.

Keywords

Public Sector, Human Resource Management, Outsource

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

随着改革开放逐步进入深水区,市场化改革不断加强,现代人力资源管理理论逐步应用到公共部门中来。作为企业人力资源管理理论在公共部门的应用,公共部门人力资源管理以及其外包的形式都源自于企业。虽然公共部门同企业在目标和价值追求上不相同,但人力资源管理的相关理念和方法却是相通的,公共部门能够借鉴企业在人力资源管理外包中的相关经验,辅助完成公共部门人力资源管理外包的探索实践。改善现阶段公共部门人力资源管理中存在的种种问题,例如人力资源管理模式的陈旧,人力资源管理效率不高等问题。公共部门将专业事情交给专业部门来做,更有益于公共部门完成自身职能,发挥自身作用,维护好政府“守夜人”的角色[1]。在现阶段仍有很多问题,需要公共部门在人力资源管理过程中进行不断探索。

2. 公共部门人力资源管理外包的概念

公共部门人力资源管理外包的概念是:公共组织将自身人力资源管理的部分职能或者工作以外包形式,承包给其他组织或企业,将专业的事交给专业的人做,其自身得以集中精力专注核心工作,实现工作及组织效益的最大化。现阶段,我国公共部门对于人力资源管理外包的探索还处在起步阶段,虽然取得了一些经验和成果,但还存在诸多问题,需要进一步进行探索和完善[2]。

通常情况下,公共部门对人力资源管理的外包工作分为四个步骤:1)分析公共部门的外包需求和预期达到的效果。2)理清出非核心的工作进行外包。3)通过公开招标等形式确定外包商,并对外包商进行审核和了解。4)对外包商的工作及成果进行评估。例如,中关村科技园计划对所属行政审批中心人员进行培训,在确定了培训内容和效果后,将外包信息发布在政府招标网进行招标,在外包商中标后对其人员进行培训,达到了预期效果。公共部门掌握的培训方式有限,通过将专业的事交给专业的人做,为公共部门省下了精力,得以更好专注于自身工作,提高了公共部门的工作效率。

3. 相关理论

3.1. 新公共管理理论

新公共管理理论诞生于20世纪80年代,其代表人物为简·莱恩。主张公共部门借鉴私人部门的管

理机制和方法,发挥市场机制在公共服务中的作用,将专业的事交由专业人做,以顾客为导向,重视服务质量,将政府职能由“划桨”转变为“掌舵”,重视公共行政的效率追求,倡导在人力资源环节实现更加灵活的管理[3]。

企业在探索人力资源管理过程中,开创了创新型的人力资源管理外包模式,通过将企业自身一些非事务性、除核心工作以外的工作,通过人力资源外包的形式承包给外包商,交由专业机构处理问题,企业自身便可将主要精力投身到核心业务中去,提高了企业自身的工作和生产效率,为企业实现利益最大化。公共部门可以借鉴企业人力资源管理外包的形式,将公共组织的部分非核心工作和职能通过市场化来外包给私人部门,专业事专业人来做,控制组织成本,提高效率,从而使公共部门专注于提供公共服务和公共产品。

3.2. 有限政府理论

有限政府理论是由英国学者洛克在其著作《政府论》中首次提出的。有限政府是指在宪法和法律的严格约束下,对政府的权力、职能和责任进行有限控制。政府权力的有限是指,政府的权力由公民赋予,公民在赋予政府权力的同时保留一定的自身合法权力是政府所不能干预的。政府职能的有限是指,政府应当运用好自己的职能,将自己的经济职能运用到建立和维护市场经济的秩序上,保障经济的正常运行,防止发生系统性的危机,使政府当好“守夜人”角色。政府责任的有限是指,政府有责任为公民提供相应的服务,为公民的基本生活提供必要保障,政府仅限于为公民提供基础生存保障,自身成长和发展不在政府的职责范围内。有限政府理论认为,政府在某些方面的能力是有限的,在某些领域上是力所不能及的,因此可以将这些工作通过市场化方式交给私人组织去完成,将专业的事交给专业的人去做,既保证了政府职能的履行又补齐政府的短板。公共部门的人力资源外包就是根据这一理论进行探索实践的。

3.3. 交易成本理论

交易成本理论首先由英国著名经济学家科斯提出来,科斯在其著作《企业的性质》中阐述了“交易成本”这一概念。其内涵是市场中的交易均会产生交易费用。威廉姆斯在科斯的基础上对交易费用的影响因素进行了深入分析,逐步完善交易成本理论。交易成本理论指出,在组织运行和投资过程中,私人部门应当对其自身内部结构和组织流程做出适时的改变,当某方面的内部成本高于外部交易的成本时,私人部门可以寻求对该工作进行外包的方式,来降低交易成本,减少因此带来的额外损失。当前众多学者都在大力倡导企业家政府,即将私人部门的管理方式运用到公共部门上的转型过程上。公共部门人力资源管理按照交易成本理论,在人力资源外包的市场交易成本低于组织内部的管理成本时,可以将组织内的工作利用签合同的外包方式,由市场化的交易来实现。从而节省了公共部门在人力资源管理过程中的交易成本,同时也极大提高了公共部门的工作效率,保障了公共部门更好履行主要职能。

4. 公共部门在人力资源管理外包过程中存在的问题

现阶段,我国公共部门人力资源管理外包的探索尚处于起步阶段,面临着诸多问题亟待解决。例如,公共部门对于起步阶段的人力资源管理外包的认识不足,相关法律法规亟待完善和出台,外包商服务的质量难以规范和保证,人力资源外包仍存在诸多的风险等。

4.1. 公共部门对人力资源管理外包的认识不足

当下,我国公共部门虽然对人力资源管理进行不断改革,引入现代人力资源管理的工作方式,但是仍有公共部门将人力资源管理看作简单的“进、管、出”[4]。人力资源管理外包作为一种新型的工作方式,大多数在企业中进行运用,公共部门对人力资源管理的外包认识大多通过企业来进行基础的理论探

索,并未对自身进行探索实践,对人力资源管理的外包在整体上认识不足。同时,虽然公共部门对管理外包工作的形式和步骤有了初步的了解,但是对于自身组织哪些的职能需要外包,在外包过程中的具体操作上认识不足。因此在公共部门的人力资源管理外包过程中难免出现没有经验指导的问题。总的来说,公共部门对人力资源管理外包的重要性和具体操作流程方法还没有统一的认知。

4.2. 相关法律法规不完善

虽然我国在人事制度的不断改革下,逐步出台了相关法律法规,保障了公共部门人力资源管理工作的顺利进行,但是由于公共部门人力资源管理外包是近些年来才被引入的,有关法律法规亟待制定和完善。在缺乏相关法律法规的情况下,容易导致公共部门和外包商出现权责不清、无法参照法律法规解决双方矛盾、以及缺乏规范导致的价格机制不透明和服务质量同价格不一样的行为等问题,使得人力资源管理外包的效果难以更好体现[5]。同时,也容易造成政府承担一定的法律风险,带来一系列潜在的后果。

4.3. 外包风险较大

公共部门人力资源管理外包在探索实践过程中,虽然存在着长足的发展空间,但是还面临较多的风险[6]。例如,在外包过程中如何防止公共部门的有关信息被泄露,给公共部门带来损失。公共部门和外包商因其组织性质的不同带来组织文化和组织利益方面的差异,一方追求公共利益,另一方追求自身利益,容易导致双方在工作沟通中存在障碍,难以很好完成工作。另外,由于发展尚处于起步阶段,外包市场规范程度不高,公共部门对外包商的监管不足,容易造成外包商为了自身利益而对公共部门造成损失。

4.4. 外包商素质和专业能力不足

公共部门人力资源管理外包在短时间内为服务商提供一个商机,但是很多服务商本身并未从事过公共部门人力资源管理外包的相关工作,在短时间内组建服务机构,其自身能力和员工的素质并不高。同时,我国区域间的教育和管理经验造成各区域的从业人员能力和水平参差不齐,外包商忽略了对于外包服务的专业化和人员素质的追求提高。再加上公共部门对服务商的监管不到位,容易导致外包服务不达标,难以产生预期效果等问题。

5. 原因分析

公共部门人力资源管理外包中出现问题的原因,分别是公共部门的原因、政策环境的原因和外包商自身的原因。

5.1. 公共部门的原因

由于公共部门和私人部门相比具有特殊性,进而导致在人力资源管理外包中出现一些问题。其特殊性具体表现在:1)公共部门因其追求公共利益最大化,所以在人力资源管理中目标是为社会提供公共产品和公共服务,而私人部门则是追求自身利益的最大化。2)公共部门在人力资源管理过程中,是为了提升人员整体素质,进而为社会提供更好的公共产品和公共服务,而私人部门则是为了更好获得自身利益最大化。3)公共部门相较于私人部门具有公开性和稳定性,指公共部门在运行过程中需要向公众公开,接受监督,同时相较于私人部门,更加稳定,人力资源管理结构更加稳定,不能采取各种手段的激励措施。如果外包商不能充分理解公共部门在人力资源管理中的特殊性,并进行对症下药,就会出现外包的各种问题。

除此之外,公共部门内部的人事改革不够深刻、公共部门对外包市场了解不深入等都会导致外包过

程中的混乱问题[7]。

5.2. 政策环境方面的原因

我国公共部门人力资源管理外包尚处于起步阶段，因而缺乏相应的政策对外包商进行约束，同时也缺乏对外包商行为的有效监督，容易发生问题使得公共部门容易处于被动。另外，在外包过程中，也要依托一个稳定的公共政策，及时同外包商沟通政策，保障外包目标的实现，降低成本，提高核心竞争力。目前，在我国外包的环境还不够成熟，各方面的政策保障还不够健全，容易在外包过程中产生问题。

5.3. 外包商自身的原因

外包商在公共部门人力资源管理外包的过程中因自身原因出现的问题，主要集中在以下几点：1) 外包商通常服务于私人部门，且自身也是私人部门，对公共部门缺乏了解，往往将私人部门人力资源管理外包中的经验拿到公共部门上来用，造成经验的“水土不服”，难以达到最佳效果。2) 外包商工作人员素质的参差不齐，人员在进行人力资源外包服务前没有进行充足的业务培训的话，也可能在外包服务上出现问题，造成不良后果。

外包商因为自身原因容易做出错误的管理决策，加之没有相对应的政策法规约束制裁，导致公共部门人力资源管理外包很容易出现问题。

6. 完善对策

我国公共部门人力资源管理外包的完善对策:对外包理念进行明确，完善有关法律法规、增强外包商素质，提高服务能力和水平以及健全公共部门同外包商之间的沟通协调机制。

6.1. 对外包理念进行明确

近年来，虽然有的公共部门开始将人力资源管理的部分非核心职能交由外包商进行管理，但是往往未能对外包深入了解，仅仅是按照规定程序机械性的完成，未能重视外包。为了能够达到更好的效果，需要加强宣传，开拓视野，将既有观念进行转变，不断创新，加快公共部门对外包观念的转变[8]。同时，公共部门在将人力资源管理部分职能外包后，要尽快熟悉自身角色转变，集中精力专注自身业务的同时完成对外包商的监督。

6.2. 完善相关法律法规

针对外包市场的混乱行为，必须要完善相关法律法规，来维护市场有序运行，从而保证公共部门人力资源管理外包能够长久发展，不断创新。公共部门要充分考虑到在外包过程中可能存在的问题，将要面临的问题，例如外包商的选择标准，外包的实施规范，外包中的突发事件及规避方法等，然后根据具体问题制定相应的规章制度来规避风险，防范问题的发生。同时还要制定完善相关法律法规，规范和约束外包商的行为。例如制定关于外包商的准入细则，规范外包商的规模以及人员素质，建立惩罚机制，防止为获得利益而损害公共利益的行为[9]。

6.3. 增强外包商素质，提高服务能力和水平

为了能够更好完成公共部门的外包任务，避免在外包过程中出现问题，外包商需要加强自身建设，培养胜任公共部门人力资源管理外包任务的员工，不断更新外包服务内容，面向公共部门，了解公共部门的需求，加强内部管理，防止泄露公共部门内部信息的行为。同时，在行业内建立外包行业协会，以第三方形式对外包商进行指导和监督，搭建起公共部门同外包商之间的桥梁，为两者提供服务、咨询和

沟通协调工作。外包行业协会的建立还能增强各外包商之间的交流，促进行业的发展，也有利于外包商加强自身管理，提高服务能力和水平。

6.4. 健全公共部门同外包商之间的沟通协调机制

公共部门在将人力资源管理的部分职能外包出去后，还要加强同外包商的沟通协调，时刻关注管理动态，对外包商加强管理和监督，敦促外包商更好完成公共部门预期的工作。建立起一套有效的沟通协调机制，完善公共部门人力资源管理外包的新模式。在外包商完成工作后，公共部门要根据自身实际情况，对外包商工作决策进行调整，以期更好达到公共部门的需求，完善外包工作[10]。

7. 结语

公共部门在人力资源外包方面作出的探索实践，是公共部门进行人力资源改革所要必经的一环。公共部门人力资源管理外包是顺应市场化的结果，但在起步的初级阶段面临诸多问题，例如公共部门对于起步阶段的人力资源管理外包的认识不足，相关法律法规亟待完善和出台，外包商服务的质量难以规范和保证，人力资源外包仍存在诸多的风险等。在公共部门和外包商的不断探索过程中，通过对外包理念进行明确，完善有关法律法规、增强外包商素质，提高服务能力和水平以及健全公共部门同外包商之间的沟通协调机制的方式，在不断实践中，一定会为我国公共部门人力资源管理探索出一个新的外包模式，助力于政府在繁琐事务中抽身，更好发挥自身职能。

参考文献

- [1] 朱正博. 公共部门人力资源管理外包的实践研究[J]. 中国管理信息化, 2021, 24(4): 156-157.
- [2] 钟琦. 公共部门人力资源管理职能创新[J]. 长沙铁道学院学报(社会科学版), 2014(3): 15-20.
- [3] 刘怀国. 我国公共部门人力资源管理外包研究[J]. 中国民商, 2019(3): 254+256.
- [4] 钟晓玲. 浅议公共服务部门人力资源管理外包的风险及其应对[J]. 现代经济信息, 2019(22): 88.
- [5] 刘兰华, 胡晓东. 基于情绪劳动管理的公共部门人力资源管理再审视[J]. 天津行政学院学报, 2015(1): 32-36.
- [6] 林亚菲. 我国政府人力资源管理外包的问题及对策[J]. 中国人力资源开发, 2014(21): 73-75.
- [7] 詹倩. 我国公共部门人力资源管理外包策略分析[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海师范大学, 2010.
- [8] 姜雪梅. 我国公共部门人力资源管理外包研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2017.
- [9] 宋新新. T市环卫局人力资源管理外包研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2020.
- [10] 王一婷, 刘映芳. 浅议我国公共部门人力资源管理外包[J]. 技术与市场, 2017, 24(9): 327+329.