

论人力资源公共服务的标准化

◎马跃如 胡 斌

摘 要 国家人力资源和社会保障发展十三五规划纲要明确提出,要大力推行人力资源公共服务标准化建设。人力资源公共服务标准化是推进我国公共服务均等化和全面建成小康社会的客观要求。要运用新公共服务理论推进人力资源公共服务标准化建设,借鉴全面质量管理方法不断优化人力资源公共服务标准化体系,引用标杆管理理论寻找标准化建设最优实践目标,发挥政府作用大力推进人力资源公共服务标准化建设。

关键词 人力资源公共服务标准化;绩效评价;层次分析法

基金项目 国家自然科学基金面上项目(71272067)

作者简介 马跃如,中南大学商学院教授,博士生导师/胡斌,中南大学研究生(湖南长沙,410083)

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2017.02.025

一 人力资源公共服务标准化的理论内涵与价值分析

人力资源公共服务标准化是指人力资源基础性、保障性、公益性服务中涉及的人力资源公共服务内容、人力资源公共服务方式、人力资源公共机构以及工作人员等的标准化和规范化^①。我国2015年公布的《国民经济和社会发展规划纲要》中多处提及大力推进“公共服务均等化”,这是中国政府实施供给侧结构性改革,重视民生,坚持群众路线的重要方针政策。当前,食品安全、卫生教育、社会保障以及人力资源服务等领域均在积极探索标准化建设,内容涉及制度标准化、操作标准化、服务标准化等。同时,人力资源服务业在我国快速兴起,作为我国正在高速发展中的新兴服务产业,其重要性得到了国家政府的肯定与支持,国务院制定了一系列专门性的政策措施,大力扶持人力资源

服务业发展。

人力资源公共服务标准化是全面建成小康社会的客观需要。随着我国“两个一百年”战略目标的稳步推进,全面小康社会建设进入了攻坚阶段,而全面建成小康社会的基本前提之一是实现充分就业。大力发展人力资源服务业,推进人力资源公共服务均等化,拓宽服务覆盖面,提升服务效率是实现充分就业的基本保障^②。此外,人力资源公共服务标准化在基层公共服务均等化战略实施中占据着非常重要的地位,也是基层公共服务体系的重要组成部分。提高基层人力资源公共服务标准化水平,对于保证全面建成小康社会各项事业的顺利推进具有举足轻重的作用^③。

人力资源公共服务标准化是公共服务均等化的内在要求。服务型政府建设的本质就是为人民服务,这与计划经济体制下政府运作方式不同。计划经济体制下的政府属于管制型政

①董志超《论人力资源公共服务标准化》,《人事天地:人才资讯》2011年第7期。

②翟校义《复杂环境中基本公共服务标准化之路——以中国人力资源和社会保障系统为例》,《信访与社会矛盾问题研究》2014年第2期。

③李娟《人力资源社会保障公共服务体系标准化建设现状及建议》,《人才资源开发》2012年第7期。



府,而服务型政府是一种政府建设理念的转变。它以实现全面发展为导向,为广大人民群众谋求利益,以实现可持续发展为最终目标,它的根本宗旨是为人民服务。政府所提倡的实现“公共服务均等化”即是为人民服务的最好体现。实施人力资源公共服务标准化是为了更好地为广大人民群众提供就业等人力资源服务^①,不断完善人力资源公共服务标准化制度建设、标准化服务内容以及方式等,提高服务水平与质量,达到让人民真正满意的“公共服务均等化”建设要求。

二 人力资源公共服务标准化的实践现状与绩效评价——以长沙高新区为例

(一) 长沙高新区人力资源公共服务标准化实施现状

长沙高新区是首批国家级高新技术产业发展区,是“长株潭”国家自主创新示范区的核心区,人力资源公共服务中心作为园区人力资源公共服务机构,“抓好人才服务、支撑产业发展,抓好公共就业、服务社会民生”是其两大核心任务,“提升服务质量、争创品牌特色,加强内部管理、打造服务团队”是两大主要抓手。服务标准化建设是人力资源公共服务机构专业化、从业人员职业化、行业发展规范化的必然要求,对人力资源服务业发展至关重要。长沙高新区人力资源公共服务中心是全省服务业标准化试点单位,试点的目的就是要通过内强管理、外抓服务,提高中心服务水平,引进优秀人才创新创业,服务人民群众安居乐业,为长沙高新区建设国家自主创新示范区提供人才支撑和就业保障。这也是简化行政审批程序,方便群众办事,建设服务型政府,服务高新区发展的内在需要。

长沙高新区人力资源公共服务标准化建设主要经历了前期策划和申报立项、试点动员和学习培训、体系策划和文件编写、标准发布和体系运行、内部评审和改进措施、管理评审和体系认证、试点验收和持续改进七个阶段。2012年,长沙高新区人力资源公共服务中心提出基础建

设年目标,完善中心硬件设施的同时建设各项管理制度,为申请标准化试点打下坚实基础。2014年,中心申报并获批省级人力资源公共服务综合标准化试点项目,2014年6月召开了标准化试点工作动员部署会,宣传试点工作目的和意义,明确试点工作方法步骤、责任分工和工作要求,在专家组的指导下进行了标准体系文件编写基础培训,为下一步设计标准体系和组织文件编写做好准备。2014年7月,中心举行了服务标准编写专题培训,按照“谁办理、谁编写,谁分管、谁审核”的原则,全员参加文件编写、审核,初步梳理出14项服务项目和办事流程、65项内部综合管理制度、44项通用基础标准,共建立了能够满足人力资源公共服务管理需求的标准共158项,为中心各项工作规范化、标准化提供了依据。2015年1月,中心标准化体系文件最终审定并运行。2015年6月和12月,中心成立自我评价组进行自我审查发现问题,进一步改善标准化文件的操作性和适宜性。2015年底,结合中心全年目标绩效考核和年终总结,组织了一次管理评审,主要是对标准化体系的有效性、充分性和适宜性进行检验。同时向上级主管部门和湖南省质监局提出了试点验收申请。

通过标准体系两次自我评价、管理评审、ISO9001认证,以及中心管理者、工作人员、服务对象的反复实践检验,标准化试点工作达到了预期效果,取得了初步成效,于2016年1月通过了上级主管部门和湖南省质监局组织的标准化试点验收专家评审。

(二) 人力资源公共服务标准化绩效评估

根据我国目前人力资源公共服务标准化评价的现状^②,论文力图构建一个具有从人力资源公共服务标准化提供者、人力资源公共服务标准化组织、人力资源公共服务标准化产品、社会公众满意度到人力资源公共服务公共治理结构的完整链条的指标体系,由供给能力评价指标、人力资源公共服务标准化产品评价指标、顾客用户满意指数和人力资源公共服务标准化公共

^① 邱妍《人力资源和社会保障公共服务标准化研究》,中国劳动社会保障出版社,2013年。

^② 郭莉莉《浅谈人力资源和社会保障公共服务体系》,《科学与财富》2016年第9期。

治理结构指标四个一级指标构成,不同维度下的指标再由二级指标构成。经专家访谈及 AHP 分析,可得出每个一级指标权重值,其结果皆经过一致性检定($CR \leq 0.1$),全部评估指标及其权重值汇总如表 1。

表 1 人力资源公共服务标准化评价指标体系及各项指标权重值

一级维度指标	二级指标
标准化服务组织评价 (0.2689)	组织设施设备(0.0332)
	从业人员的职业资质(0.0767)
	组织的管理制度(0.0606)
	组织的可持续发展(0.0984)
标准化服务评价(0.2973)	投入与产出量(0.0443)
	增长量与增长率(0.0599)
	绩效评价(0.1127)
	公共责任(0.0804)
公众满意度评价(0.2868)	预期质量(0.0248)
	感知质量(0.0194)
	感知价值(0.0243)
	用户满意度(0.1163)
公共治理结构评价 (0.1468)	用户忠诚(0.102)
	用户自主组织(0.0237)
	服务提供竞争性(0.0477)
	信息公开(0.0549)
	互动关系(0.0205)

分析表 1 各级指标权重值结果可知,四个维度对长沙高新区人力资源公共服务标准绩效评估影响的大小依序为:人力资源公共服务标准化服务(0.2973);公众满意度(0.2868);人力资源公共服务标准化服务组织(0.2689);公共治理结构(0.1468)。

在四个一级维度指标权重值中,人力资源公共服务标准化服务维度的分值最高,说明人力资源公共服务标准化服务水平是衡量其人力资源公共服务标准化实践的最重要尺度,也符合服务业的本质。对该维度影响最重要的二级指标为绩效型指标(0.1127),其次分别是公共责任(0.0804)、增长量与增长率(0.0599)、投入与产出量指标(0.0443)。一般来说,这些指标与人力资源公共服务标准化服务水平的高低息息相关。

其次是公众满意度(0.2868),公众满意度是检验长沙高新区人力资源公共服务标准化服务水平的试金石,只有让公众满意,才是真正实

现了服务标准化的目的。对该维度影响最重要的二级指标为用户满意度(0.1163),其次分别为用户忠诚(0.102)、预期质量(0.0248)、感知价值(0.0243)、感知质量(0.0194)。这说明人力资源公共服务标准化服务只有真正做到“以人为本、用户至上”才能令用户满意,达到较高的公众满意度,从而体现该项实践的价值。

第三是人力资源公共服务标准化服务组织(0.2689),该项指标反映的是长沙高新区人力资源公共服务标准化服务组织的组织协调与运行能力,而组织协调与运行能力是保证人力资源公共服务标准化能够顺利实施的基本保障。包含的二级指标有组织的可持续发展(0.0984)、从业人员职业资质(0.0767)、管理制度(0.0606)、人力资源公共服务标准化组织设施设备(0.0332)。组织的可持续发展能力是保证人力资源公共服务标准化工作正常进行、各项规章制度得以存续并不断完善、从业人员能力逐步提升、组织设施设备充分利用的基础,只有组织长久存续并辅以各项软硬件,才能保证相关工作的顺利开展。

第四是公共治理结构(0.1468),该项指标反映的是长沙高新区人力资源公共服务标准化服务整体组织对外交流能力及自身的竞争能力,只有不断与外界进行人、信息、技术、知识等的交流、交换,才能为长沙高新区人力资源公共服务中心不断注入新鲜血液,使其保持长久的活力,并稳步提升自身竞争能力。包含的二级指标有信息公开(0.0549)、服务提供竞争性(0.0477)、用户自主组织(0.0237)、互动关系(0.0205)。

根据论文设计的长沙高新区人力资源公共服务标准化评估指标体系,经小样本前测和问项净化后形成李克特五点量表和长沙高新区人力资源公共服务标准化调查问卷,然后面向长沙高新区人力资源公共服务中心、组织人事局、人力资源和社会保障局的部分工作人员、招聘会企业工作人员、招聘会求职应聘者、办理求职推荐和人事代理业务的服务对象以及高层次人才进行大规模问卷调查。共发放问卷 530 份,回收问卷 435 份,回收率为 82.1%,剔除有缺省值的问卷,得到人力资源公共服务标准化前有



效问卷 409 份,人力资源公共服务标准化后有效问卷 424 份,在所有被访者中,政府相关部门工作人员约占 10%,招聘会企业工作人员约占 28%,求职者约占 32%,办理个人业务的服务对象约占 30%。

(1) 信度与效度检验。使用 SPSS22.0 软件对样本数据进行信度检验,结果显示问卷的 Cronbach's α 系数高达 0.977,具有非常好的信度,说明量表具有较好的内部一致性,通过 KMO 样本测度和 Bartlett 球体检验后,对样本数据进行探索性因子分析。结果显示,量表中同一变量下属的各测量问项均分布于同一因子,因子载荷均大于 0.5,说明量表具有较好的收敛效度和区别效度。相关分析结果显示,各变量间的 Pearson 相关系数在 0.251 ~ 0.557 之间,说明各变量间存在中等偏下的正相关,变量间的共同变异不是很高,可对各变量作用关系做进一步分析。

(2) 描述性分析。在参与问卷调查的所有

被调查者中,男性和女性人数分别 179 人和 228 人。74.57% 的被调查者集中在 20 - 39 岁年龄段,被调查群体偏向于年轻化,这可能与本次调查的调查群体选取有关,企业工作人员、高新区管委会工作人员和求职者比率分别达到 25.42%、32.76%、27.14%,共占调查群体的 85.32%。在被调查群体中,大部分受过本科及以上学历,达到 61.85%。而从人才类型来看,具有中高级职称的被调查者比率达 22.74%。

(3) 相关性分析。通过对表 2 进行分析可知,标准化服务组织(0.827^{***})、标准化服务(0.904^{***})、公众满意度(0.926^{***})和公共治理结构(0.891^{***})四项维度指标对总体绩效都具有显著的正向影响,各维度指标之间也呈现显著正相关关系。这表明人力资源公共服务标准化实施过程中,无论是标准化组织、设施设备 hardware 还是公共满意度、公共治理结构等软件建设,均应摆在同等重要的位置,坚持协同、创新原则,最终实现可持续发展。

表 2 维度指标相关性分析

	总体绩效	标准化服务组织	标准化服务	公众满意度	公共治理结构
总体绩效	1.000				
标准化服务组织	0.827 ^{***}	1.000			
标准化服务	0.904 ^{***}	0.685 ^{***}	1.000		
公众满意度	0.926 ^{***}	0.677 ^{***}	0.789 ^{***}	1.000	
公共治理结构	0.891 ^{***}	0.633 ^{***}	0.756 ^{***}	0.795 ^{***}	1.000

注:***表示 $p < 0.000$ 显著相关; **表示 $p < 0.05$ 相关; * 表示 $p < 0.1$ 弱相关。

(三) 实施前后的对比分析

通过统计调查问卷中各题项的得分,结合由层次分析法得到的指标权重,运用加权方法进行标准化处理后,分别得到长沙高新区人力资源公共服务标准化前和标准化后,中心服务水平的综合得分。在长沙高新区人力资源公共服务实施标准化工作以前,综合得分为 79.47 分;实施标准化工作后,综合得分为 94.48 分。各项指标具体得分情况如表 3 所示。

由表 3 可知,长沙高新区人力资源公共服务标准化工作实施后,总体服务水平从实施前的 79.47 分提高到 94.48 分,增幅达 18.88%。从二级指标层面来看,各项指标分值也得到了极大的提高,增幅均在 17.40% ~ 20.61% 间,其中组织可持续发展、增长量与增长率这两项指

标分值增幅最大,分别达到 20.61% 和 20.53%,其后依次为投入与产出量指标(19.42%)、预期质量(19.6%)、绩效型指标(19.28%)、信息公开(19.08%)、管理制度(19.06%)、用户自主组织(19.03%)、服务提供竞争性(18.81%)、用户满意度(18.21%)、用户忠诚(18.18%)、标准化组织设施设备(18.13%)、互动关系(17.98%)、感知价值(17.96%)、公共责任(17.89%)、感知质量(17.60%)、从业人员职业资质(17.40%);从维度指标层面来看,标准化服务和标准化服务组织的增幅最大,分别为 19.18% 和 19.05%,其次分别为公共治理结构(18.74%)、公众满意度(18.20%)。上述分析结果表明,长沙高新区人力资源公共服务实施标准化工作后,管理制度和设施设备等都得到

极大完善,工作流程、从业人员队伍整体素质和
服务效率显著提升,公共服务水平和整体绩效
明显提高。

表3 标准化实施前后各项指标得分情况

维度/权重值	指标/权重值	标准 化前	标准 化后	上升/下降 比率(%)	标准 化前	标准 化后	上升/下降 比率(%)
标准化服务组织 (0.2689)	标准化组织设施设备(0.0332)	2.94	3.47	18.13	23.57	28.06	19.05
	从业人员职业资质(0.0767)	6.83	8.02	17.40			
	管理制度(0.0606)	5.29	6.30	19.06			
	组织的可持续发展(0.0984)	8.51	10.27	20.61			
标准化服务 (0.2973)	投入与产出量指标(0.0443)	3.84	4.59	19.42	25.91	30.88	19.18
	增长量与增长率(0.0599)	5.19	6.25	20.53			
	绩效型指标(0.1127)	9.78	11.67	19.28			
	公共责任(0.0804)	7.10	8.37	17.89			
公众满意度 (0.2868)	预期质量(0.0248)	2.17	2.59	19.60	17.14	20.26	18.20
	感知质量(0.0194)	1.73	2.03	17.60			
	感知价值(0.0243)	2.14	2.53	17.96			
	用户满意度(0.1163)	2.14	2.53	18.21			
公共治理结构 (0.1468)	用户忠诚(0.102)	8.96	10.58	18.18	12.86	15.27	18.74
	用户自主组织(0.0237)	2.07	2.46	19.03			
	服务提供竞争性(0.0477)	4.17	4.95	18.81			
	信息公开(0.0549)	4.81	5.72	19.08			
	互动关系(0.0205)	1.81	2.14	17.98			
	总计	79.47	94.48	18.88	79.47	94.48	18.88

注:各项指标的得分均是根据指标权重和调查问卷得分统计情况,经标准化处理得到。最后对各项指标得分进行加总,得到长沙高新区人力资源公共服务标准化工作实施前后的综合得分。

三 人力资源公共服务标准化的目标取向 与对策建议

(一) 运用新公共服务理论推进人力资源公 共服务标准化建设

1. 转变政府职能,打造公共服型组织。服务型政府的建设,客观上需要政府职能由“管制型”转向“服务型”。人力资源公共服务部门要摆脱完成上级交办任务以及应付上级检查的思想,从满足公众公共需求出发,增强自身责任意识和服务意识,做好人力资源公共服务标准化建设长期性工作^①。在人力资源公共服务标准化建设过程中,公众的参与尤为重要。实现公共利益、追求最佳社会效益是人力资源公共服务部门行动和工作的首要目标。因此,人力资源公共服务标准化离不开公众积极参与,要定

期广泛征求公众对服务的满意程度,建成一种长期性、连续性、公众参与度高的模式,不断完善标准化体系^②。

2. 加大宣传力度,提高公众的标准化意识。人力资源公共服务标准化建设的好坏直接关系到社会公众的切身利益,而且只有社会公众才有发言权^③。因此,获得社会公众的认同和支持,不仅能为人力资源公共服务标准化建设提供最具方向性、价值性的改进意见和措施,而且还会为公共服务标准化建设提供广泛的民意基础,从而为该项建设获得更多的社会支持,减少推进的阻力。因此人力资源公共服务部门需要加大对标准化的宣传力度,培养公众的标准化意识。

(二) 借鉴全面质量管理方法不断优化人力

①李元红、张玖梅、闫治江《人力资源社会保障公共服务体系标准化建设》,《信息化建设》2016年第11期。

②冷建荣《人力资源社会保障公共服务体系标准化建设现状及建议》,《经济视野》2016年第9期。

③筱娟、杨梅《人力资源和社会保障领域公共服务标准化的模式、问题及对策》,《第一资源》2012年第5期。



资源公共服务标准化体系

1. 建立“全员参与、人人有责”的人力资源公共服务标准化管理模式。全面质量管理理论认为,每个人都应重视服务质量和工作效率,都要从自己的工作中去发现与之有关的因素并加以改进,服务品质才会不断提高。而要做到全员参与、人人有责,必须要做好以下三个方面的工作:一是要加强对人力资源公共服务人员系统性培训。由专业人员讲授标准化知识。二是要定期开展标准化学习考核,设定奖惩机制,调动员工学习标准、执行标准、完善标准的积极性、主动性、创造性。三是要对标准化执行情况进行评估审核,推动标准体系文件切实执行到位,促进工作目标实现。

2. 形成“服务硬设施”和“服务软环境”同步提升的标准升级模式。全面质量管理理论强调,任何标准化的改革项目都是系统性的复杂工程,要用系统的观点来指导推行已制定好的服务质量目标。人力资源公共服务工作与社会大众最直接的接触就是窗口服务,因而在标准化服务中,可能会把提升服务质量的焦点都集中在窗口服务上,而忽略了其他标准化的推行与改进。标准化体系建设是一个全面系统的工程,如果只是对窗口设施设备进行升级改造,而人员素质、服务质量、部门协调、政策落实与创新跟不上,只能是形式上的改进,不能从根本上对人力资源公共服务工作整体提升起到质的作用。因此人力资源公共服务标准化体系建设应涵盖标准化的所有内容,以及标准化的制定、实施、反馈、修改全过程,形成一种全方位管理改进机制。

3. 坚持采用 PDCA 循环对人力资源公共服务标准化体系进行持续改进。PDCA 循环就是全面质量管理的思想方法和工作步骤,即首先制定工作计划,然后实施,并进行检查,对检查出的质量问题提出改进措施。这四个阶段有先后、有联系、头尾相接,每执行一次为一个循环,称为 PDCA 循环,每个循环相对上一循环都有一个提高。标准化就是一个不断改进完善的过程,在改进的过程中,需要持续地检验和修正之前设定的质量目标,并不断加以完善和提升。

(三) 引用标杆管理理论寻找标准化建设最优实践目标

人力资源公共服务标准化的建设过程既是一个自我完善的过程,同时也要善于学习优秀典范,通过借鉴经验来重新思考和设计自己的发展模式,从而达到事半功倍的效果。标杆管理参照预期设定的可操作性强的目标,不断寻找和研究最佳的行为实践,并以此为基准来进行比较、分析和判断,从而不断改进组织绩效和行为,这实际上是模仿创新的过程。人力资源公共服务标准化建设在标准优化的过程中,应向全国系统内优秀的榜样进行学习,加强与同行的沟通互动,在相互学习中寻找最优实践目标,进而共同提升服务品质。

(四) 发挥政府作用大力推进人力资源公共服务标准化建设

国家政策的支持是新制度发展的重要保障。2014 年底,人力资源和社会保障部与国家发展改革委、财政部联合下发《关于加快发展人力资源服务业的意见》,规定“将人力资源服务业发展纳入本地区服务业和人才工作综合评价体系,确保促进人力资源服务业发展的各项举措落到实处。”国务院印发了《国家标准化体系建设发展规划(2016-2020 年)》,至此标准化建设已上升为国家战略,人力资源公共服务标准化建设已列入国家经济建设和社会治理标准化建设的重点领域。从国家层面上来说,对于人力资源公共服务标准化建设还需亟待解决国家标准统一制定和推行实施问题。国家人社部、国家标准委作为人力资源公共服务业务管理部门和标准化建设管理部门,应加强对人力资源公共服务标准化建设的统筹协调和业务指导,做好顶层设计,先试点后推广,逐步建立全国统一的人力资源公共服务标准体系,并采取有力措施在全国人力资源公共服务机构推行实施,以达到规范服务标准、提升服务质量、实现公共服务均等化、提高群众对人力资源公共服务满意度的目标。

(责任编辑:肖耀球)