

数字化背景下公共部门人力资源管理变革： 价值、挑战及治理路径

德西则玛¹, 土登康珠²

¹西南民族大学管理学院, 四川 成都

²吉利学院教育学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年5月12日; 录用日期: 2026年7月2日; 发布日期: 2026年7月13日

摘要

本文在数字化背景下研究公共部门人力资源管理, 以人力资本理论为基石, 深入剖析数字化热潮下公共部门人力资源管理存在的核心挑战, 并据此提出治理的优化路径。研究认为, 公共部门员工是其最核心的人力资本, 数字化转型的本质是对资本结构、投资方式与价值实现的深刻重塑。文章分析了公共部门人力资本固有的公共性、稳定性和复杂性特征, 并基于人力资本理论视角, 诊断了数字化进程中在人力资本规划、获取、开发、激励、保留及数据价值挖掘等方面存在的突出挑战。针对这些问题提出了治理路径, 旨在利用数字技术精准识别、高效投资、科学评价, 从而有效提升公共部门人力资本价值, 最终驱动公共服务效能跃升与公共价值最大化。

关键词

数字化, 公共部门人力资源管理, 人力资本理论

The Transformation of Human Resource Management in the Public Sector under the Digital Background: Value, Challenges, and Governance Paths

Dexi Zema¹, Tudeng Kangzhu²

¹School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

²School of Education, Geely University of China, Chengdu Sichuan

Received: May 12, 2026; accepted: July 2, 2026; published: July 13, 2026

文章引用: 德西则玛, 土登康珠. 数字化背景下公共部门人力资源管理变革: 价值、挑战及治理路径[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(7): 37-42. DOI: 10.12677/ass.2026.157542

Abstract

This paper examines human resource management in the public sector within the context of digitalization, using human capital theory as its foundation. It conducts an in-depth analysis of the core challenges facing human resource management in the public sector amidst the digitalization wave and proposes pathways for optimizing governance based on these challenges. The study argues that public sector employees constitute its most fundamental human capital, and that the essence of digital transformation lies in a profound reshaping of capital structure, investment methods, and value realization. This paper analyses the inherent characteristics of human capital in the public sector—namely, its public nature, stability, and complexity—and, from the perspective of human capital theory, identifies the prominent challenges encountered during the digitalization process in areas such as human capital planning, acquisition, development, motivation, retention, and the extraction of data value. In response to these issues, governance paths are proposed that leverage digital technologies to achieve precise identification, efficient investment, and scientific evaluation, thereby effectively enhancing the value of public sector human capital and ultimately driving the leap in public service effectiveness and the maximization of public value.

Keywords

Digitalization, Public Sector Human Resource Management, Human Capital Theory

Copyright © 2026 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

公共部门作为社会公共服务的核心载体，在社会公共事务的管理上发挥着重要作用[1]。然而，随着大数据、人工智能、云计算等数字技术的迅猛发展，公共部门人力资源管理的理念与模式也亟待向数字化转型，以适应时代发展需求。2022年《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出，构建协同高效的政府数字化履职能力体系。全面推进政府履职和政务运行数字化转型，统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动，创新行政管理和服务方式，全面提升政府履职效能[2]。2023年《数字中国建设整体布局规划》指出建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎，是构筑国家竞争新优势的有力支撑。加快数字中国建设，对全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴具有重要意义和深远影响[3]。2024年中国信息通信研究院发布的《数字政府一体化建设白皮书(2024年)》指出，从国家层面看，数字政府一体化建设工作部署日趋清晰。2012年以来，数字化发展步伐加快，“一网通办”、“一网统管”、“一网协同”等创新实践不断涌现，推动数字政府建设效能大幅提升，有力支撑了国家治理体系和治理能力现代化建设。在政策、服务、数据、技术和底座等方面，我国数字政府建设已呈现出一体化的发展局面[4]。随着数字经济的蓬勃发展，数字化转型已成为推动企业持续增长的核心驱动力。但与此同时，数字技术深度融入政府治理与公共服务，对公共部门运作模式与人员能力也提出了新要求。公共部门提升治理现代化水平与服务效能的压力空前，其核心依赖——人力资本，其质量与结构面临重大挑战。传统公共部门人力资源管理在适应快速变化的技能需求、提升人力资本投资效率方面存在瓶颈。

2. 文献综述

在国内公共部门人力资源管理研究领域, 张再生教授成果颇丰, 尤其侧重于学术前沿理论问题的探讨。他往往从公共伦理、价值观等不同视角出发, 对公共部门人力资源管理进行分析, 提出可行性建议, 并预测未来发展趋势。张再生、刘明瑶基于资源基础理论的视角, 将人力资源视作珍贵资源, 提出对其进行合理开发利用, 更有利于推动公共部门绩效管理步入高效轨道。同时, 他们对未来发展趋势作了预测: 为迎接即将到来的巨大挑战, 公共部门需从提升公务人员价值含量入手, 借鉴西方现代管理机制, 但不能照搬西方模式, 必须立足国情和强调我国特色公共价值[5]。此外, 刘兰华、胡晓东引入情绪劳动理论, 认为劳动者既有积极的一面, 也有不利的一面, 需要公共部门在实际运用中把握好度。情绪劳动贯穿公共服务全过程, 若能合理掌控, 有助于提高公众对政府的满意度; 反之, 若处理不当, 则可能带来负面情绪效益, 导致公共部门与公众之间的关系趋于紧张。因此, 对公共部门而言, 学会妥善处理情绪劳动亦十分重要[6]。高玉贵从心理契约视角出发, 提出公共部门应坚持多元价值取向, 尤其要秉持以人为本的宗旨, 指出人力资源是组织的第一资源和核心资源, 公共部门的人力资源管理水平会影响其整体绩效。借助心理契约理论, 尊重并开发人力资本, 公共部门能够在实践中探索出提升管理水平的有效策略[7]。

国外关于公共部门人力资源管理的研究相对较早。学界将公共部门人力资源变革视为重要研究议题, 从不同学术视角进行了大量探索。变革源于现实需要, 当传统的文官制度不适应时代发展需求时, 西方公共部门开始反思并寻求突破, 相关讨论从恩赐制、功绩制等核心制度展开[8]。与此同时, 随着重塑理论等新兴管理思潮的出现, 对公共部门人力资源管理的发展导向产生了深刻影响。事实上, 人力资源管理理论最初主要应用于企业管理, 旨在实现人力资源利用最大化和企业可持续发展。但公共部门工作者也属于人力资源, 因此国外学术界的目光被吸引到公共部门人力资源管理中来, 发现研究人力资源管理的部分模块, 比如人员招聘、福利待遇等, 对改进管理效率、提高管理效果具有指导意义。此外, 他们还将研究的重点放在信息化、专业化趋势给人力资源管理带来的挑战方面。

综上所述, 国外对于公共部门人力资源管理的研究起步较早、成果丰富; 国内相关研究起步较晚, 且早期主要集中于企业领域。随着社会整体向人工智能、大数据、算法 AI、数字化政府等方向发展, 政府作为公共部门最重要的核心部门, 也需要随着时代的变化而变化。从管理型政府向服务型政府、数字政府的转型, 关键在于公共部门人力资源职能的相应转变。现有文献已从资源基础理论、情绪劳动理论、心理契约理论等视角分析了公共部门人力资源管理的特质与变革逻辑, 并关注到信息化、专业化趋势的外部冲击。然而, 既有研究较少深入探讨数字技术如何内嵌于人力资本的投资、开发、评价与保留全流程, 也缺乏对数字化重塑人力资本结构与价值创造机理的系统分析。此外, 现有对策往往直接移植企业经验, 忽视了公共部门面临的法律法规刚性、财政预算约束、政治文化与官僚体制等特殊情境, 导致对策的可操作性与可持续性存疑, 本质上是对公共部门现实约束条件缺乏嵌入性分析。基于此, 本文将深入研究数字化浪潮下公共部门人力资源管理存在的核心挑战, 并据此提出治理优化路径, 以期为公共部门人力资源管理的数字化变革提供思路与借鉴。

3. 相关理论——人力资本理论

20 世纪五六十年代是人力资本从“思想”真正上升为“理论”并实现繁荣发展的关键时期。这一时期出现了以西奥多·舒尔茨为代表的代表人物, 其编著的《论人力资本投资》较为系统地论述了人力资本理论。首先, 他明确了人力资本的概念, 即人力资本是存在于人身上, 表现为知识、技能、体力价值的总和; 其次, 他提出了人力资本投资的五种形式; 最后, 他肯定了人力资本投资对于国家经济增长的重要

作用[9]。人力资本是由员工所拥有的知识、技能、能力、经验、健康等特质构成,且可通过教育、培训等方式进行投资,进而带来经济或非经济回报。组织或个人进行人力资本投资时,基于“成本-收益”分析,期望获得高于投资成本的回报。有效的人力资本管理是组织竞争优势的关键来源。

人力资本理论与数字化背景下公共部门人力资源管理的契合点主要体现在以下五个方面:1)精准识别需求。利用大数据分析岗位技能需求、员工能力差距,指导精准人力资本投资;2)优化投资决策。评估不同培训方式的成本效益,提升人力资本投资效率;3)赋能价值创造。通过数字化工具赋能员工,提升其人力资本运用效率与生产力;4)数据驱动评估。利用数据分析关联员工能力、行为与绩效结果,更科学地衡量人力资本价值贡献;5)人才精准匹配。利用AI算法进行人岗匹配和团队优化,提升人力资本配置效率。

4. 数字化背景下公共部门人力资源管理存在的挑战

4.1. 人力资本供需结构性失衡

人力资本供需结构失衡主要表现在数字技术鸿沟和能力前瞻性规划缺位双重不足。在数字技术鸿沟方面,现有公共部门人力资本存量庞大,但一线基层员工与资深工作者因知识结构形成于数字化时代之前,普遍存在数字素养不足的问题。同时,数据分析、数字治理等新型人力资本供给短缺,形成结构性矛盾。在能力前瞻性规划方面,公共部门缺乏利用数据预测未来基本公共服务需求对人力资本的影响,导致投资滞后。这使得内部培训体系无法系统培养现代所需要的复合型人才,加之对未来关键技能与岗位需求认知模糊,进一步放大了供需矛盾,最终阻碍和制约了基本公共服务效能提升和公共价值实现。

4.2. 人力资本投资效率低

公共部门在人力资本投资方面效率不高主要表现在培训的实际内容与方式存在脱节和投资决策缺乏数据支撑。其中,核心问题在于培训的实际内容与方式严重脱节。目前,培训形式较多以传统大规模集中授课的方式为主,难以适应社会向数字化和人工智能等方向发展的实际需要。这种单一的培训方式导致人员参与度较低,所学技能和知识难以直接转化为实际工作能力,使得宝贵的培训投入回报率低。另一个突出问题是投资决策缺乏数据支撑。公共部门在识别员工需求、设计培训项目、评估培训效果等关键环节,仍然过度依赖于管理者的经验判断和主观意识,未能充分利用员工能力测评数据、绩效数据以及技能需求预测等精准信息进行分析。这种以管理者经验为主的决策方式,往往使投资无法精准指向能力缺口和提升领域,进一步加剧了资源浪费、培训效果不佳等问题。

4.3. 人力资本保留面临新挑战

公共部门在保留数字素养较高的人力资本方面存在新的挑战,主要表现在数字化人才竞争激烈和数字化工作体验不足两个方面。在数字化人才竞争方面,随着数字时代与算法时代的深入发展,数字人才在企业与公共部门之间面临激烈竞争。企业往往能提供更具有竞争力的薪酬待遇、更灵活的工作安排以及更浓厚的创新技术氛围,公共部门在人才争夺中明显处于劣势,核心数字技术人才流失风险随之加大。在数字化工作体验方面,公共部门内部数字化应用水平相对滞后,员工日常办公使用的系统单一、老化严重、运行卡顿,还需反复填写各类在线表格,经历复杂繁琐的电子审批流程。这种数字化工作体验不仅未能实质提升工作效率,还消磨了员工的耐心,削弱其工作满意度、工作效能和长期留任的意愿。

4.4. 伦理风险冲击人力资本信任

公共部门在进行数字化人力资源管理时也存在伦理风险,这些风险直接冲击着员工对组织的信任根

基，主要表现在数据隐私担忧和算法偏见风险。在数据隐私担忧方面，员工普遍担心其个人能力数据、工作行为数据甚至沟通信息被算法和数字化治理过程中过度收集和使用，特别是当系统中数据收集的范围不明确、目的不清晰、存储安全措施不透明时，这种疑虑会削弱工作人员对组织的信任感和归属感。最主要的是，在利用算法或人工智能技术等进行人员招聘筛选、绩效评估等关键人力资源管理环节时，若算法设计或者训练本身存在偏见，就可能在不知不觉中对某些特定群体产生歧视性结果。这种算法不公会直接损害人力资源获取和发展的公平性原则，长远来看更会削弱员工对组织公正性的信心，动摇人力资本稳定和发展的基础。

5. 数字化背景下公共部门人力资源管理的治理优化路径

5.1. 基于人力资本理论的战略性人力资本规划

应将人力资本的规划提升到更高的高度，以数据为基石构建前瞻性分析框架。需结合基本公共服务数字化蓝图、核心政策方向和技术发展趋势，利用大数据准确预测不同岗位所需要的技能、数量以及构成结构，确保人才储备和公共服务的需求同步上升。同时，应清晰界定并持续更新一套融合公共素养、核心数字能力与专业知识的公共部门能力模型，将其作为人才招聘、培养的方向指引和人力资本投资策略的核心依据。进而推动整个组织向未来所需的岗位技能结构转型，以此支撑数字化人才队伍建设，助力基本公共服务数字化转型。在现实中，战略性人力资本规划受相关法律法规约束，公共部门由于编制管理等因素的影响，难以像企业那样根据业务需求灵活增加或减少相关岗位。因此，规划重点应放在公共部门内部人员存量结构调整和灵活用人机制创新上。

5.2. 提升人力资本投资精准度与效率

培训经费受培训工作条例和年度预算约束，传统集中授课模式又存在组织惯性与路径依赖。因此，需要提升公共部门人力资本投资的精准度和效率，关键在于实现培训内容、方式与评估的科学化。应逐步缩减传统集中授课的比重，将在线学习平台作为培训平台，提供更加丰富、专业且适合员工真正需要的培训资源，并按照个人能力测评的结果制定专属学习路径。在确定新的培训方式后，还需建立涵盖培训前后能力测试、培训对实际工作绩效贡献度等多维度的评估体系。尤其是重点培训项目，需核算投入产出比，以真实数据支撑和验证投资效果，为未来资源分配提供决策依据。

5.3. 优化数字人才吸引与保留策略

公共部门薪酬受国家统一工资制度约束，不能简单与市场接轨，且财政预算刚性限制了绩效工资浮动空间，职级晋升亦有年限和资历要求。因此，需要在现有薪酬框架内创新非物质激励。一是设立数字创新项目制奖励，在年度考核优秀名额、荣誉称号等方面予以倾斜，并将成果计入职称评审或职级晋升业绩。二是提供远程办公和错峰上下班等弹性工作制。同时，公共部门应多管齐下提升对数字人才的吸引力，塑造现代数字化雇主形象，通过展现公共部门内部具有挑战性的技术项目和前沿应用场景(如智慧城市、一网通办)来传递价值主张；升级陈旧卡顿的办公系统，简化线上审批流程，引入高效工作工具，减少技术落后带来的负面体验，从而提升工作效率与员工满意度。然而，项目制奖励标准若不透明易引发公平性质疑；弹性工作制在窗口服务岗难以推行；技术类非领导职务可能面临制度合规性挑战。因此，建议在数字化改革试点单位先行实验，逐步推广，并建立公开透明的奖励评审机制，以化解潜在风险。

5.4. 构建负责任的人力资本数据治理体系

在数字化时代背景下，为推进数字化转型并赢得员工信任，公共部门需构建严谨的数字治理框架。

应制定并严格执行伦理规范, 清晰界定员工能力与行为数据在收集、存储、使用及共享环节的边界与原则, 切实保障员工对个人数据的知情、同意、访问和更正等基本权利。在人员招聘筛选、绩效评估等关键环节, 应对算法模型建立偏见监测机制, 确保决策过程公平透明、结果可解释。数据治理须与《个人信息保护法》《数据安全法》及内部监督制度有效衔接。最重要的是, 公共部门应通过制度化、双向的信息沟通机制, 向员工说明数据收集的范围、目的及安全保障措施, 用公开透明化解疑虑, 确保数字化工具真正服务于人才发展, 防止技术工具异化为过度监控手段。

6. 结语

在数字化时代背景下, 公共部门的核心竞争力主要在于人力资本的质量、结构和效能。本研究以人力资本理论作为理论基础, 论证了将公共部门工作人员视为核心战略资本并加以科学投资与管理, 对推进公共部门数字化转型、实现公共价值最大化具有重要意义。针对数字化进程中凸显的人力资本供需失衡、投资效率不高、人才竞争加剧及伦理风险等问题, 提出了基于人力资本理论的战略性地人力资本规划、提升人力资本投资精准度与效率、优化数字人才吸引与保留策略, 以及构建负责任的人力资本数据治理体系四个方面的对策建议。本研究旨在助力公共部门充分发挥人力资本潜能, 赋能公共服务现代化跃升。未来研究可进一步深入探索不同层级、不同职能公共机构人力资本数字化转型的差异化路径, 持续丰富相关理论与实践。

参考文献

- [1] 吴春雷. 公共部门人力资源管理的理论与实践前沿问题探讨[J]. 现代营销(下旬刊), 2016(7): 107.
- [2] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见[EB/OL]. 2022-06-23.
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/23/content_5697299.htm, 2026-05-19.
- [3] 中共中央 国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[EB/OL]. 新华社, 2023-02-27.
https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content_5743484.htm, 2026-05-19.
- [4] 中国信息通信研究院. 数字政府一体化建设白皮书(2024 年) [EB/OL]. 2024-02-20.
<https://www.caict.ac.cn/sytj/202404/P020240401340155307571.pdf>, 2026-05-19.
- [5] 张再生, 刘明瑶. 基于资源基础理论的公共部门人力资源管理变革研究[J]. 行政论坛, 2015, 22(2): 69-73.
- [6] 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, 17(1): 9-15.
- [7] 高玉贵. 知识经济时代公共部门人力资源管理研究——从心理契约视角[J]. 中国劳动关系学院学报, 2015, 29(2): 90-94.
- [8] 陈天祥, 徐于琳. 西方公共部门人力资源管理变革理论研究述评[J]. 公共行政评论, 2010, 3(3): 140-174+205-206.
- [9] 舒尔茨. 人力资本投资: 教育和研究的作用[M]. 北京: 商务印书馆, 1990.