

数字政府背景下公共部门人力资源数字化转型的困境与突破

肖沦玲

(云南民族大学, 云南 昆明 650000)

摘要: 本文探讨了数字政府背景下公共部门人力资源数字化转型的动因、现实困境及突破路径。随着以人工智能、大数据、云计算为核心的第四次工业革命的推进, 数字政府建设成为国家治理体系和治理能力现代化的战略选择。公共部门人力资源作为政府运行的核心要素, 其数字化转型关乎政府治理效能。当前, 公共部门人力资源数字化转型面临数据壁垒、复合型人才短缺、传统管理模式与数字化要求之间的张力、制度供给滞后等困境。文章从树立“以用户为中心”的数字服务理念、培养领导干部的数据思维与数字领导力、优化公务员考核评价机制、构建一体化智能化的人力资源管理信息平台、建立“引育融留”四位一体人才机制等方面提出了突破路径, 旨在为数字政府建设提供坚实的人力资源保障。

关键词: 数字政府; 公共部门; 数字化转型

DOI: <https://doi.org/10.65196/435kyg55>

引言

人类社会正经历着以人工智能、大数据、云计算为核心驱动力的第四次工业革命。这场深刻的科技变革不仅重塑了生产方式与商业模式, 也对政府治理理念、治理结构和治理方式提出了革命性要求。在这一时代浪潮下, 数字政府建设已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的战略选择。从“电子政务”到“数字政府”, 不仅是技术工具的迭代升级, 更是治理理念从“管理本位”向“服务本位”的根本转变。

公共部门人力资源作为政府运行的核心要素, 其管理水平直接决定着公共服务的质量与效率。在数字政府建设全面提速的背景下, 人力资源数字化转型已不再是“选择题”, 而是关乎政府治理效能的“必答题”。当前, 公共部门人力资源管理仍面临深层次的困境: 数据壁垒导致的“信息孤岛”现象依然突出, 复合型人才的结构短缺制约着深度应用, 传统的科层制管理模式与数字化的扁平化、协同化要求之间存在张力, 制度供给滞后于技术发展的“时差”问题亟待破解。同时, 一个不容忽视的矛盾日益凸显: 一方面是技术迭代的加速度——人工智能大模型的突破性发展正在重塑政务服务形态, 以 DeepSeek 为代表的“数智员工”已开始介入智能应答、自动化审批等政务场景; 另一方面则是人力资源管理的适应性困境——公务员队伍的 digital 素养提升速度跟不上技术变革的步伐, 传统的考核激励机制难以激发数字化创新的内生动力, 跨部门、跨层级的数据共享仍面临制度壁垒的阻隔。

这一矛盾引发了一系列亟待回答的问题: 在数字政府背景下, 公共部门人力资源数字化转型面临着怎样的现实困境? 这些困境产生的深层原因是什么? 如何实现从“技术嵌入”到“制度融合”、从“工具应用”到“价值共创”的突破? 这些问题不仅是理论研究的重要课题, 更是实践探索的紧迫任务。

一、数字政府背景下公共部门人力资源数字化转型的动因

在数字政府建设全面提速的时代语境下, 公共部门人力资源数字化转型已不再是可有可无的技术点缀, 而是关乎政府治理效能的战略命题。理解这一转型何以发生、向何处去, 需要从外部驱动力、内部需求两个维度展开系统分析。

作者简介: 肖沦玲 (2000-), 女, 硕士研究生, 研究方向为公共管理理论研究。

（一）转型的外部驱动力

1. 技术迭代的倒逼效应

从技术演进的规律来看，每一次重大技术变革都会引发组织管理方式的深刻调整。在数字政府建设进程中，技术已从辅助性工具跃升为驱动治理变革的核心力量。近年来，全国各地在数字政府建设领域的技术探索不断深化。湖北省“数智人社”建设实践中，通过构建一体化信息平台，实现了社保参保、就业创业、人事人才等数据的实时共享，“让数据流动替代群众跑腿”；威海市更是将人工智能从分散的工具性应用提升为驱动人社事业高质量发展的核心战略能力，依托市级政务云平台深度集成 DeepSeek 等国产大模型，形成“就业匹配大脑”“工伤认定大脑”“基金风控大脑”等一系列专用 AI 模块，实现了从被动响应到主动预见、从人找服务到服务找人的转变。

这些技术实践表明，当数字技术深度嵌入公共部门运行肌理时，传统的人力资源管理模式必然面临重构压力。如果人力资源管理仍停留在手工操作、经验决策的层面，不仅无法与前端数字化的政务服务相匹配，更可能成为制约整体治理效能的瓶颈。技术迭代的加速度，客观上要求人力资源管理必须同步实现数字化转型，否则将陷入“前店后厂”的割裂状态——前台服务已实现智能化、便捷化，后台人事管理却仍处于低效运转。

2. 公众服务需求的升级

公众需求的升级体现在多个层面。主要表现在对服务便捷性的期待、对服务精准性的要求以及对服务可及性的期待。公众需求从“有没有”向“好不好”的跃升，倒逼公共部门必须优化人力资源配置机制，确保最合适的公务人员在最恰当的岗位提供最优质的服务。如果人力资源管理无法实现对人才资源的精准识别、科学配置和高效开发，公众对公共服务的期待就难以得到有效满足。正如泉州在推广公共就业服务平台时所揭示的，传统的公共就业服务模式存在服务资源分布不均、信息不对称、服务效率低、个性化不足等问题，难以满足劳动者多样化、差异化的就业需求，必须通过数智赋能实现服务理念、方式和手段的创新升级。

（二）转型的内部需求

1. 提升行政效率与管理效能的现实需要

从管理实践来看，数字化转型对行政效率的提升效果显著。海阳市通过建立“实时同步”机制，高效推进干部人事一体化平台应用部署，打通组织、人社等部门数据接口，实现人员入职、调动、退休等业务全流程在线办理审核，数据准确率提升至 100%。通过“智慧督查”功能对超编、超配、逾期未办理退休等情况动态检索，今年已提前预警 6 起退休逾期风险。珠海市自然资源局自主研发的人事管理系统，将传统需要 15 张表格分散呈现的人员信息进行全要素集成，实现从“离散信息”到“全要素集成”、从“反复查询”到“一键式检索”、从“信息碎片”到“多场景支撑”的三个突破。

2. 实现精准选人、科学育人与智慧用人的内在诉求

公共部门人力资源管理承担着为国家治理选拔、培养、配置优秀人才的重要使命。在精准选人方面，传统模式往往依赖简历筛选和主观判断，难以全面客观地评价人才。威海市打造的“双向画像、智能撮合”智慧就业体系，对求职者进行能力画像、智能诊断优化简历，对岗位进行需求画像、精准解析用人标准，累计为求职者和企业提供服务 9703 人次，促进 2.5 万人家门口就业。这种基于大数据的精准画像，为选人用人提供了科学依据。在科学育人方面，数字化转型为干部教育培训带来新的可能。在智慧用人方面，数字化手段能够帮助管理者更好地知人善任。

二、当前公共部门人力资源数字化转型的现实困境

（一）“官本位”思想与数据共享的开放文化相冲突

公共部门长期形成的组织文化，与数字时代所要求的开放共享理念之间存在着深刻张力。传统行政管理模式下，“官本位”思想根深蒂固，权力沿着科层链条自上而下运行，信息被视为权力的附属品，掌握信息即意味着掌握权力。这种文化基因与数字化转型所倡导的数据开放、资源共享理念形成直接冲突。

数据共享的本质是打破信息壁垒，实现跨层级、跨部门、跨系统的互联互通。然而，在实践中，数据往往被各部门视为“私有资产”，共享意味着权力的让渡和利益的调整。

（二）管理者的认知局限与“技术恐惧症”

管理者是数字化转型的组织者和推动者，其认知水平和态度倾向直接影响转型的成效。然而，当前部分管理者对数字技术的理解和驾驭能力，与转型的要求之间存在明显差距。

一方面，存在认知滞后问题。部分管理者习惯于传统管理模式，对数字技术的战略价值认识不足，将数字化转型简单等同于办公自动化或流程电子化，未能理解其背后蕴含的管理理念变革和组织范式重构。这种认知局限导致数字化转型往往停留在“工具层”而非“战略层”，难以触及及管理模式的深层变革。另一方面，“技术恐惧症”客观存在。对于不熟悉信息技术的管理者而言，数字化转型意味着要走出舒适区，面对陌生的话语体系和操作方式。珠海市自然资源局在开发人事管理系统时，明确提出要实现从“反复查询”到“一键式检索”的转变，这一转变的背后，是帮助管理者克服技术恐惧、提升使用意愿的过程。但现实中，仍有相当数量的管理者对数字系统敬而远之，宁可沿用传统的纸质报表和人工统计，也不愿尝试新的管理工具，这种心态严重制约了数字化应用的推广深度。

（三）传统的绩效考核制度难以适应数字化灵活性的要求

传统的绩效考核制度与数字化转型的要求之间存在结构性矛盾。传统考核模式具有几个典型特征：一是考核指标偏重于日常事务的完成情况，二是考核周期以年度为基本单位，三是考核方式以上级评价为主。这种模式在稳定环境中尚能运行，但在数字化转型的快速变革期，其局限性日益显现。使得行政事业单位“人员绩效考核往往侧重日常事务的完成情况，缺乏有效激励工作人员探索数字技术创新运用的措施，难以激发其利用先进数字技术改进管理流程的内在动力”。

数字化创新具有探索性、试错性、迭代性的特点，要求容错机制和弹性空间。然而，传统考核制度对创新行为的激励不足，对探索过程中的失败缺乏包容，客观上抑制了干部职工参与数字化转型的积极性。株洲市“破壳计划”通过赋予“旗手”组建团队、统筹资源的自主权，并享有导师辅导、与局领导班子直通对话、参与重要决策等成长特权，以机制创新激发创新活力。这一实践表明，制度设计如何适配数字化转型要求，是亟待破解的深层次问题。

（四）重硬件轻软件，重建设轻应用的形式主义

硬件建设看得见、摸得着，容易作为政绩展示；软件开发投入大、见效慢，应用推广更是需要持续用力。这种特性导致部分单位在数字化转型中，热衷于采购设备、搭建平台，却对软件适配、应用推广投入不足。结果是硬件设施先进齐全，软件系统却难以满足实际需求；平台建成后无人使用，成为“僵尸系统”。

公共部门数字化转型中“系统孤岛、不会用不会管”的问题突出，导致“投入产出不佳”。这种形式主义的危害，不仅在于造成资源浪费，更在于消解了干部职工对数字化转型的信任和期待。当人们发现所谓的“数字化”只是换了个形式、增加了工作量、却并未带来实质性的效率提升时，便会对转型产生怀疑甚至抵触。

（五）复合型人才匮乏：既懂业务又懂数据的“双料”人才稀缺

数字化转型对人才队伍提出了全新要求：既需要理解公共部门业务逻辑，又需要掌握数字技术应用；既需要具备传统管理能力，又需要培养数据思维素养。这种复合型人才的匮乏，是当前最突出的瓶颈制约。

行政事业单位“缺乏同时兼顾技术专长与公共管理知识的复合型人才”。这类人才之所以稀缺，是因为其培养周期长、成长路径复杂。懂技术的人往往不了解公共部门的运行逻辑和制度约束，懂业务的人又往往缺乏技术视野和数据思维。在实践中，技术部门与业务部门之间存在沟通障碍：技术人员开发出来的系统不符合业务需求，业务人员提出的需求又难以被技术人员准确理解。这种“两张皮”现象，根源在于缺乏能够跨界沟通、双向理解的复合型人才。

三、公共部门人力资源数字化转型的突破路径

（一）树立“以用户为中心”的数字服务理念

“以用户为中心”的数字服务理念，要求将管理对象从被动的“被管理者”重新定位为主动的“服务用户”。这意味着，人力资源管理的价值追求，不是让系统更便于管理者控制，而是让系统更有效地服务于干部职工的成长发展。珠海市自然资源局在开发人事管理系统时，通过构建覆盖人员全生命周期的数字化人事管理信息，打破台账式信息壁垒，实现“一屏可观、一查即准”，

正是以用户为中心理念的体现——让干部职工从繁琐的信息填报中解放出来，将更多精力投入到创造性工作中。

这一理念的落地，需要在三个层面发力：一是服务渠道的便捷化，通过一体化平台实现人事业务的“指尖办”“随时办”，让干部职工享受与商业领域同等便捷的服务体验；二是服务内容的个性化，基于数据画像实现政策精准推送、培训个性推荐，从“人找服务”变为“服务找人”；三是服务体验的可感知，将用户体验纳入管理评价体系，让数字化转型的成效真正被干部职工感知和认可。

（二）培养领导干部的数据思维与数字领导力

领导干部是数字化转型的“关键少数”，其思维方式和领导能力直接决定着转型的深度和广度。数据思维的核心，是养成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的习惯。这要求领导干部不仅要会看数据报表，更要能够理解数据背后的业务逻辑，能够基于数据分析发现问题、研判趋势、做出决策。领导干部如果缺乏数据思维，即便平台建成、数据在手，也难以转化为决策效能。

数字领导力则更进一步，要求领导干部能够引领组织适应数字化变革。这包括：第一，战略规划能力，能够将数字化转型纳入组织发展战略，明确转型方向和路径；第二，变革管理能力，能够有效应对转型过程中的阻力和挑战，引导干部职工认同转型、参与转型；第三，资源整合能力，能够打破部门壁垒，推动数据共享和业务协同；第四，风险治理能力，能够识别和防控数字化转型中的各类风险。领导干部应“侧重培训数据驱动决策与数字化战略思维”，同时通过参与数字化项目建设、牵头数据应用场景开发等方式，在实战中提升数字领导能力。

（三）优化基于大数据的公务员考核评价机制

基于大数据的考核评价机制，核心是将业务数据、服务数据、行为数据纳入考核体系，实现从“过程导向”向“结果导向”、从“主观评价”向“数据支撑”的转变。这需要在几个方面着力：一是指标体系的优化，合理增设与数字化转型贡献度相关的考核指标，如利用数据技术优化工作流程的数量、数据运用成果等，并将考核结果关联到评优晋升。二是数据来源的拓展，将业务系统自动记录的办件数量、办理时效、服务质量等数据作为考核依据，减少手工填报和主观评分。三是评价方式的多元，引入服务对象评价、协作部门评价等多维视角，形成360度的数据画像。

这种考核机制的制度价值在于：一方面，让数据“说话”，使考核结果更具客观性和说服力；另一方面，让创新“可及”，将数字化探索的成果纳入评价体系，激发干部职工参与数字化转型的内生动力。

（四）构建一体化智能化的人力资源管理信息平台（HRMIS）

智能化是一体化平台的进阶方向。在数据贯通的基础上，平台应逐步嵌入智能分析、辅助决策、风险预警等功能，实现从“记录工具”向“智慧助手”的跃升。有研究提出，一体化人力平台应具备“招聘、入职、考勤、薪酬、绩效、培训、干部档案与合同管理打通”的功能，并在此基础上逐步扩展数据分析与AI辅助应用。这种智能化能力的构建，需要遵循“先易后难、分步实施”的原则，先从低风险、高收益的模块启动，逐步扩展到复杂应用场景。

平台建设的另一关键在于用户体验。如果系统操作繁琐、响应缓慢、界面不友好，即便功能再强大也难以推广使用。因此，平台设计应坚持以用户为中心，通过流程优化减少操作步骤，通过智能填充减少手工录入，通过可视化呈现降低理解门槛，让使用者“愿意用、喜欢用”。

（五）建立“引育融留”四位一体人才机制

拓宽引才渠道，建立定向引进机制突破传统招聘的专业限制，针对数字化转型核心岗位设置“业务+技术”复合招聘标准，探索与高校、科研院所、数字企业的“柔性引才”模式，快速填补人才缺口。对技术部门人员，开设公共管理基础、部门业务流程专项培训，建立“业务+技术”双导师制，定向培养能够双向理解的复合型储备人才。建立跨部门协同机制，破除“两张皮”壁垒在数字化项目立项阶段即成立“业务+技术”联合项目组，明确两类人员的权责分工，从制度层面倒逼两类人员跨界协作，减少信息差带来的需求偏差。优化人才评价激励机制，筑牢留才保障针

对复合型人才建立独立的评价晋升体系，对在系统优化、流程提效、数据应用等方面作出突出贡献的复合型人才给予现金奖励、评优评先倾斜，充分调动人才的积极性与创造性。

四、结论

公共部门人力资源数字化转型是数字政府建设的必然要求和核心支撑。本研究揭示，转型的发生并非偶然，而是多重力量共同作用的结果。从外部看，技术迭代的倒逼效应与公众服务需求的升级形成了强大的外部压力——人工智能、大数据等新一代信息技术的集群式突破，正在重塑政务服务形态；公众对公共服务便捷性、精准性、可及性的期待水涨船高，客观上要求人力资源配置机制同步优化。从内部看，提升行政效率与管理效能的现实需要，以及实现精准选人、科学育人与智慧用人的内在诉求，构成了转型的内生动力。转型的理想愿景指向“用数据决策”的人力资源规划体系、“全生命周期”的数字人事档案和“泛在学习”的干部教育培训模式，这不仅是技术工具的升级，更是管理理念从“管控”走向“赋能”的根本转变。

总之，数字政府背景下公共部门人力资源数字化转型，是一场深刻的管理革命和治理变革。前进的道路上，机遇与挑战并存，困难与希望同在。唯有坚持理念引领、制度护航、技术支撑、人才为本的系统思维，秉持久久为功的战略定力，才能在数字化转型的浪潮中把握主动、赢得未来，为建设人民满意的数字政府、推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的人力资源保障。

参考文献：

- [1]袁广盛. 数字化转型导向下人力资源管理中的激励机制路径[J]. 现代企业, 2026, (02): 7-8+17.
- [2]楚贇. 数字化转型背景下人力资源管理的转型与升级路径[J]. 全国流通经济, 2026, (02): 109-112.
- [3]刘希丹, 黄丹易, 田杨, 林胤, 谭宝林. 数字化转型背景下企业组织绩效提升路径研究[J]. 企业改革与管理, 2026, (01): 46-48.
- [4]康萍. 人力资源管理数字化转型的实践研究[J]. 中国经贸导刊, 2026, (02): 199-201.
- [5]张奇. 数字化转型下人力资源管理的价值创造路径[J]. 创新世界周刊, 2026, (01): 149-151.
- [6]符静静. 数字经济时代事业单位人力资源管理优化策略研究[J]. 财经界, 2026, (02): 168-170.
- [7]陈睿. 探析人力资源管理数字化转型核心能力驱动路径[J]. 销售与管理, 2025, (36): 30-32.
- [8]付敏. 基于经济学原理提升公共部门人力资源配置[J]. 商业文化, 2025, (19): 100-102.
- [9]李廷吉, 热法特·艾尼瓦尔. 数字化技术对公共部门人力资源管理绩效的影响研究[J]. 关东学刊, 2025, (05): 48-59.
- [10]王欢. 公共政策视角下的人力资源配置优化研究[J]. 市场瞭望, 2025, (07): 202-204.
- [11]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.
- [12]黎颖. 公共管理与企业管理中人力资源管理激励机制的对比研究[J]. 企业改革与管理, 2024, (18): 95-97.
- [13]王思蕊, 陈国宏. 数字化背景下公共部门人力资源管理存在的问题及对策分析[J]. 河北企业, 2024, (09): 134-136.
- [14]杨丹. 国有企业人力资源管理数字化转型策略研究[D]. 导师: 牛雄鹰. 对外经济贸易大学, 2024.
- [15]王雨寒. 公共部门人力资源管理数字化转型[J]. 人力资源, 2022, (14): 148-150.

Dilemmas and Breakthroughs in the Digital Transformation of Human Resources in the Public Sector under the Background of Digital Government

XIAO Lunling

(Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan 650000, China)

Abstract: This paper explores the motivations, current dilemmas, and breakthrough paths for the digital transformation of human resources in the public sector within the context of digital government. With the advancement of the Fourth Industrial Revolution, driven by artificial intelligence, big data, and cloud computing, the construction of digital government has become a strategic choice for modernizing the national governance system and capacity. As a core element of government operations, the digital transformation of human resources in the public sector is crucial for enhancing governance effectiveness. Currently, this transformation faces challenges such as data silos, a shortage of compound talents, tensions between traditional management models and digital requirements, and lagging institutional support. The paper proposes breakthrough paths, including establishing a user-centric digital service philosophy, cultivating data thinking and digital leadership among leaders, optimizing the performance evaluation mechanism for civil servants, constructing an integrated and intelligent human resource management information platform, and establishing a four-pronged talent mechanism encompassing recruitment, cultivation, integration, and retention. The aim is to provide solid human resource support for the construction of a digital government.

Keywords: Digital government; Public sector; Digital transformation