

李志更 唐志敏:国外基于电子政务的公共就业服务的实践与启示

2010-06-07 | 访问次数:316 | 编辑: rky | 【大 中 小】

摘要: 对国外发达国家基于电子政务的公共就业服务的实践进行了概括总结: 发达国家公共就业服务体系主要包括建立公共就业服务的信息网络环境、建立公共就业服务信息管理与监测系统、建立公共就业服务信息库、建立公开免费的公共就业服务信息平台等基本构件; 各国基于电子政务的公共就业服务的实践发展呈现出一些明显的共性特征与优势, 表现在注重服务自助性、注重资源整合、注重信息构建科学性、注重保障措施建设等方面; 指出国外经验对我国发展基于电子政务的公共就业服务具有启示意义与借鉴作用, 我国应从完善基于电子政务的公共就业服务体制机制、发展网上公共就业服务、提升基于电子政务的公共就业服务能力和强化服务导向等方面提升公共就业服务能力与水平。

关键词: 电子政务 ; 网上就业 ; 公共就业服务

公共就业服务是指由政府出资、向劳动者提供的公益性就业服务。国外的公共就业服务主要包括职业信息服务、职业介绍、职业与就业指导、就业与转业培训等。促进就业是各国政府经济、社会政策的优先目标, 促进就业的成效与能力是国家发展与竞争力的重要表现¹。因此, 提供公共就业服务是现代政府的基本职责, 提高公共就业服务能力与水平是各国政府的重要职能目标, 也是促进就业和提升国家竞争力的有效措施。源于信息化与电子政务的独特优势, 推动基于电子政务的公共就业服务已成为各国政府提高公共就业服务效率与效益的重要途径与手段。

一、国外基于电子政务的公共就业服务实践概况

基于电子政务的公共就业服务始于公共就业服务的办公自动化。早在 20 世纪 60 年代后期, 以美国为代表的发达国家的就业服务机构就开始利用计算机技术建立职业 (空缺工作岗位) 数据库, 向求职人员提供系统、丰富、准确的空岗信息 [1]。20 世纪 70 年代末, 美



国政府在州一级建立了以计算机为基础的电子化职业信息库，并与州内所有的公共职业介绍机构连通；到 20 世纪 90 年代初，美国已经建立起了与各州联网的国家级“美国职业信息库”和“美国人力资源信息库”[2]。从 20 世纪 90 年代上半期开始，以社会信息化和办公自动化为基础，发达国家的电子政务迅速发展。这不仅实现了政府管理与服务的网络化，也使政府网站等网络公共服务平台快速建立并发展起来。在此过程中，公共就业服务信息化成为各国经济社会信息化和电子政务发展的重要内容，发达国家的公共就业服务从此由基于办公自动化的发展时期跨入基于电子政务的发展时期，公共就业服务的信息资源共享、自主自助式的公共就业服务逐步制度化与常态化。目前，基于电子政务的国外公共就业服务体系主要包括如下几个方面的构件。

（一）建立公共就业服务的信息网络环境

目前，发达国家公共就业服务一般采取政府劳工管理职能部门加“一站式”服务机构的管理体制，其中，劳工部门负责公共就业服务政策的制订、资金的管理、就业服务机构的监管，公共就业服务机构负责提供具体服务。经过 20 余年的发展，发达国家政府公共就业服务职能部门的电子政务环境已经建立。各国的公共就业服务机构，不论是属于政府部门系列，还是属于具有独立法人地位的自主性公益组织，也都基本上具备了良好的网络自助服务环境。一方面，实现了信息网络接入，配置了足量的信息网络服务终端等设施；另一方面，实现了公共就业服务机构之间、公共就业服务机构与政府有关部门之间的就业信息互联互通与资源共享。

（二）建立公共就业服务信息管理与监测系统

有效的公共就业服务依赖于全面、及时、准确、系统的就业信息监测，而全面、及时、准确、系统的就业信息监测依赖于以信息收集、加工、分析为核心内容的就业服务信息处理。随着经济社会的不断发展，职业的多样化、就业形式的多样化、就业影响要素的多元化也



不断发展，这不仅使就业信息爆炸性增长，也使传统的就业服务信息处理方式受到严峻挑战，建立公共就业信息管理与监测系统成为各国各级政府发展电子政务与公共就业服务的基本内容，也成为公共服务机构发展与有效发挥作用的基础措施。目前，美国、加拿大、英国、德国、法国和瑞典等国家就纷纷建立了功能强大的劳动力信息管理系统。信息网络不仅是公共就业信息收集的基础平台，更是公共就业信息处理与分析的必然工具。2002年，美国劳工统计局开始使用自身投资开发的互联网数据收集设备进行互联网数据收集，目前，在美国劳工部统计局的劳动力市场监测信息中有17%的数据直接来源于互联网；与此同时，通过其他方式如电子数据交换、自助式按键录入、电话访问方式获取的数据也都需要依靠信息网络支持才能接收。此外，以劳动力就业和失业状况为核心的监测信息多达十几个类别的数十项内容，且样本数量巨大，有效样本数约占所有非农雇员总数的三分之一，有限的人力，在有限的时间内，处理与分析如此海量的信息，只有在信息化和电子政务条件下，通过信息管理系统才有可能实现。

（三）建立公共就业服务信息库

公共就业信息管理与监测系统的运行、政府和公共就业服务机构的公众服务平台的运行都要以公共就业信息库建设为支撑。因此，建设公共就业服务信息库成为各国公共就业信息化建设的重要内容。纵观各国公共就业信息库的建设实践，目前，各国直接为基于电子政务的公共就业服务提供支撑的数据库主要有四大类①工作岗位或职位数据库，其基础资源是岗位需求与发展信息，劳动力信息监测与用工单位用人登记是其重要来源；②人力资源数据库，美国将其称为人才银行，其基础资源是求职者信息，劳动力信息监测与求职者登记是其信息的重要来源；③职业信息数据库，其基础资源是经济与产业发展动向、就业发展趋势、工资变化状况以及劳动力需求预测，劳动力信息监测是其信息的重要来源；④就业培训数据库，其基础资源是培训主体及其课程，劳动信息监测、用人单位与求职者需求、培训机构营销是其信息的重要来源。



（四）建立公开免费的公共就业服务信息平台

目前，各国向就业者提供公共就业服务都是线上线下并举，主要有三种形式一是在一站式服务机构中提供综合性人工服务；二是通过入户或其他个性化接触方式提供人工服务；三是通过公共就业平台，即主要是通过政府及公共就业服务机构的门户网站或自助服务系统提供自主与自助服务，即基于电子政务的方式。随着社会文明程度的不断提高，基于电子政务的服务形式具有明显的发展潜力，而其中又以依托门户网站的自助服务具有更为广阔的发展前景。目前，发达国家政府及其有关部门或公共就业服务机构几乎都有依托门户网站、部门与服务机构网站建立的面向公众的免费公共就业服务信息平台。美国的一站式就业服务网(www.careeronestop.org)、英国中央政府门户网站 Directgov(www.direct.gov.uk)的就业频道、法国的就业服务局网站、加拿大的求职网、日本的综合就业信息系统等都是在国际上很有影响力的公共就业服务网络平台。其中，美国的公共就业服务平台数量较多。如在联邦政府层面，除了一站式公共就业服务网，还有依托于人力资源数据库、职位数据库和职业信息数据库的职业航程网、职业信息网等平台，以及其他几个政府部门主办的专门网站。

二、国外基于电子政务的公共就业服务的主要特征与优势

各国基于电子政务的公共就业服务表现形式各有特色，如目前英国将中央政府网站作为公共就业服务的一站式自助平台，而其他国家则主要通过机构网站作为公共就业服务的一站式自助平台。由于公共就业服务与电子政务都具有其国际性共性特征，目前，各国基于电子政务的公共就业服务的实践发展呈现出一些明显的共性特征与优势。

（一）注重服务自助性，自主服务能力强

源于持续的关注与努力，各国基于电子政务的公共就业服务发展取得了良好绩效。

1. 公共就业服务的自助程度高



一是服务业务的网上实现程度高。目前，在发达国家，除了劳动力供求双方面谈、合同签订以及个性化技能培训，大多数公共就业服务都可在网上办理。

2. 根据美国劳工部网站资料翻译整理。

二是“一站式”服务机构以强化个性化服务方式促进自助服务发展。目前各国“一站式”公共就业服务机构针对不同服务对象采取不同的服务方式，而其总的发展趋势是以公民信息化素质不断提升为前提，大力普及自助服务，将人工服务定位在少数特殊群体上。如美国的“一站式”就业服务机构基本上将服务对象分为三种类型：第一类为就业能力较强的初次求职者或自愿转换工作的人员，他们可以通过“一站式就业服务中心”提供的设施实现自助服务；第二类为需要提供基本服务的短期失业者，他们在工作人员指导下，掌握职业数据库和人力资源数据库等网络资源的使用方法与技术后进行自助服务；第三类为长期失业人员、困难群体、因产业结构调整而大规模失业的特殊群体等，在就业咨询、职位匹配、学习培训、领取社会救济等方面都需要帮助，是重点工作对象 [3]。

2. 公共就业服务的自助能力强

一是信息化服务效率高。首先，服务信息全面。如美国现行的人力资源信息监测涉及就业基本情况、劳动力特征、工资、行业就业、地区失业、大规模裁员、个人职业发展、空岗与劳动力流动配置、就业预测、岗位形成与消失等各方面的信息 [2]。其次，服务信息丰富。早在 2003 年前夕，美国的职位信息库每天就向全美发布几百万个职位空缺信息 [2]。再次，服务信息时效性强。基于劳动力市场监测的信息多数采取月度更新，采取半年度以上的信息更新种类有限。

二是信息化服务的质量好。首先，服务无障碍与无缝隙程度高。不论是美国的一站式就业服务网，还是英国中央政府门户网站的就业频道，登录者都可一次性完成浏览就业信息、获得就业指导、进行职业生涯规划、在线申请职位、了解职业相关信息、接受职业培训等各类就业服



务；与此同时，对于每一项自助服务，服务系统都有简洁清晰的指导使用说明，不同服务内容之间的衔接也较为自然顺畅。其次，技术刚性与智能化保证了人岗匹配等服务的最优化。据统计，在法国，有 87% 的求职者对在网络匹配基础上通过商谈方式就业的公共服务表示满意 [4]。再次，服务信息准确性较高。一方面，相当一部分数据直接来自网络，避免了二次处理可能产生的错误，另一方面，依托信息处理系统的数据分析也大大降低了失误概率。

（二）注重资源整合，信息开发能力强

源于技术刚性，电子政务所具有的提高效率与效能作用的有效发挥必须以基于系统规划、统一标准、协同行动的组织与流程再造为基本前提。经过一个时期的实践探索，电子政务发达国家对此有了更为深刻的认识。因此，在发展基于电子政务的公共就业服务过程中，越来越重视消除数字鸿沟、信息孤岛以及信息的延伸开发，进而提高了基于电子政务的公共就业服务的质量与水平。

1. 建设一站集成式公共就业服务平台

这是英国网上公共就业服务的典型做法。英国早在 21 世纪初就提出了整合政府网站的计划，2007 年这一计划得以有效落实，英国关闭、裁撤了很多政府网站。其中，网上公共就业服务业务被集中转移到 Directgov 和 Businesslink 两大门户网站，而就业与养老金部网站（www.dwp.gov.uk）和就业服务中心网站（www.jobcentreplus.gov.uk）则不再提供此类业务。现在，在就业服务中心网站首页显著位置上设有提示本网站的服务内容已经转移到 Directgov、Businesslink 和 DWP，并提供了三个网站的具体链接。美国一站式就业服务网（www.careeronestop.org）也具有一站集成性服务平台的特点，www.americanjobexchange.com、www.careerVoyages.gov、online企onetcenterorg 以及 50 个地区的就业服务网都是其服务数据提供者。这种一站集成的服务模式不仅集中了服务资源，同时也有效整合了服务资源，克服了服务功能重复设置和服务资源分散化的弊端，提高了服务效率。



2. 发展公共就业服务的互联互通

强化互联互通以美国的网上公共就业服务最为典型，其发展实践对其他国家具有榜样的效应。为有效避免信息孤岛、重复建设、效率低下等信息化与电子政务发展中的顽疾，美国从优化电子政务管理体制入手，提出了基于电子政务的一体化政府组织架构，从根本上解决了公共就业服务信息互联互通的体制机制障碍。美国的一站式就业服务网不仅是一个集成的公共就业服务平台，也是全美公共就业服务机构网站的导航图与中转站，从这个网站可以到达联邦政府机构以及任一地区的公共就业服务网站。

3. 公共就业服务信息的延展性开发程度较高

发达国家基于电子政务的公共就业服务已经超越了提供自然属性信息和简单的岗位与人员匹配检索阶段，基于自然属性信息的二次开发或深度开发日益发展，其中，就业发展、劳动力供求变化、职业存续周期研判等方面的分析与预报都是其典型表现。

（三）注重信息构建的科学性，对象取向突出

在电子政务先发国家，电子政务建设伊始就比较注重公共部门网站的信息构建问题。随着电子政务的不断发展，尤其是随着网上办事功能的深入挖掘，各国越来越强化包括就业网站在内的公共部门网站信息构建的科学性和用户取向。

1. 公共就业服务页面信息组织与展现的框架清晰

一是信息围绕服务主题和服务对象两条路径组织与展现，以服务主题分类为主，具体信息组织和展现则主要依据服务行为或活动的自然演进过程进行。美国的一站式就业服务网和法国就业局网站是这种信息组织方式的典型代表（参见图 1、图 2、图 3）。二是服务信息分类清晰。服务对象根据服务需求性质分类，服务主题根据服务行为自然演进的具体模块分类。三是信息展现效率较高，除首页外，一幅界面以 3 层（参见图 2、图 3）信息平铺的展示形式



为主，尽量减少信息演进层次、缩短信息演进路径，且依靠标识系统的有效引导，信息层次清晰可辨。

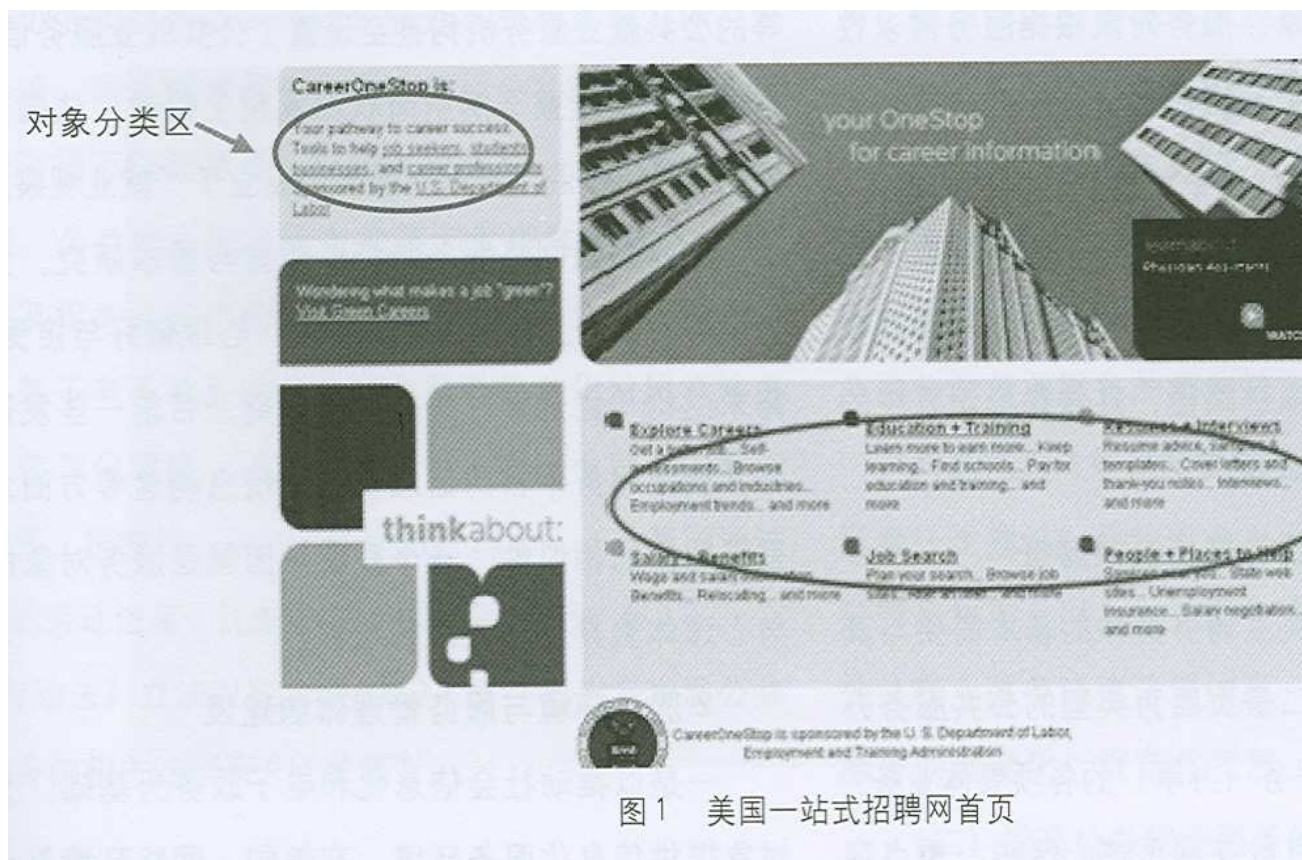


图1 美国一站式招聘网首页



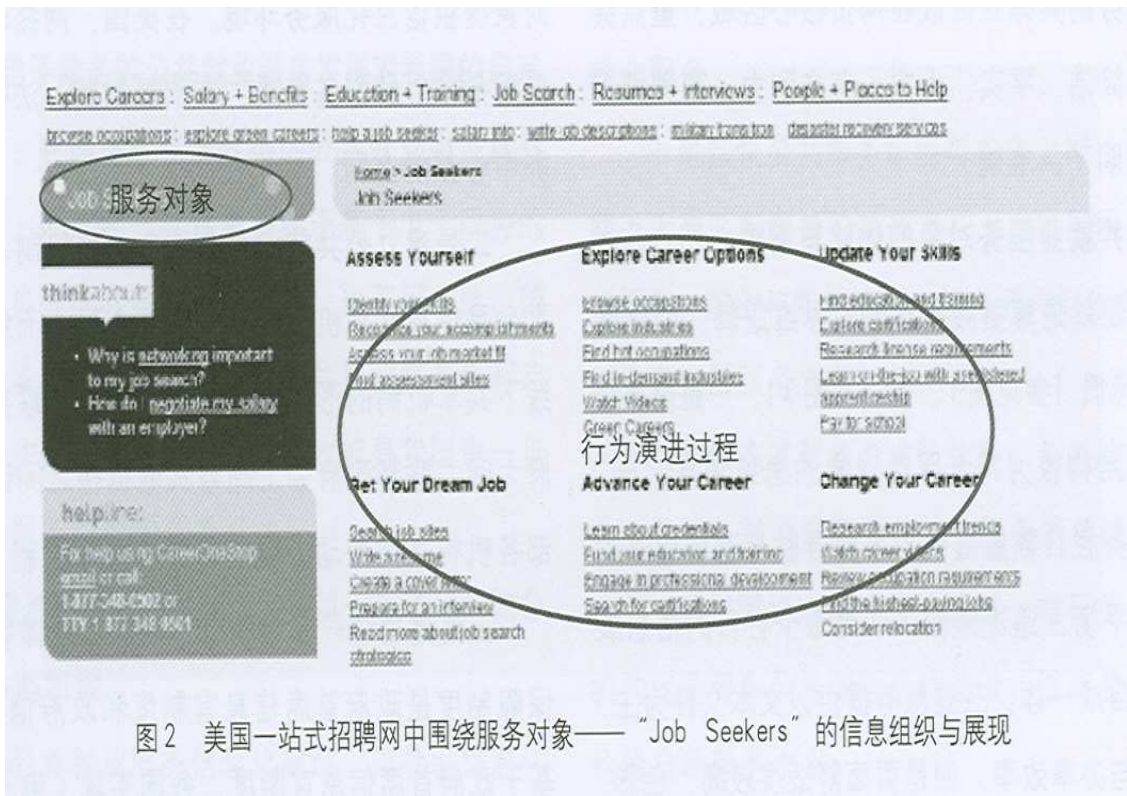


图2 美国一站式招聘网中围绕服务对象——“Job Seekers”的信息组织与展现

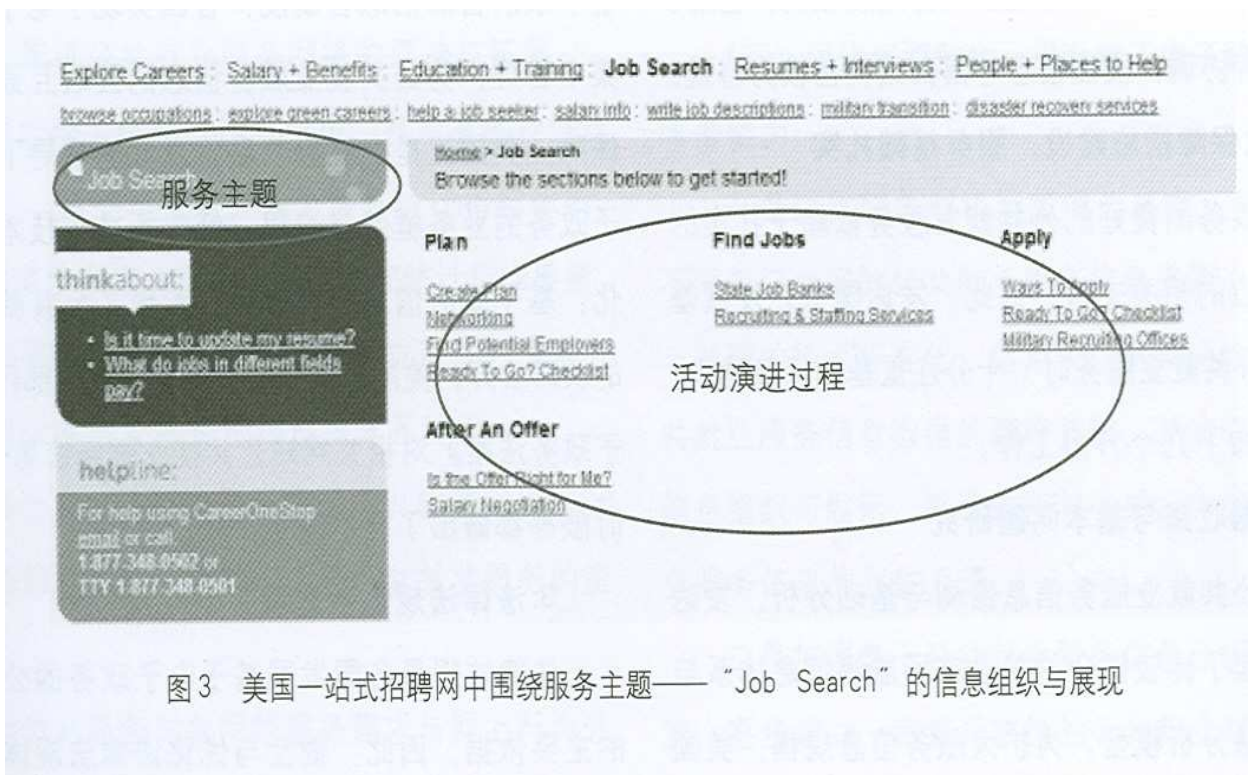


图3 美国一站式招聘网中围绕服务主题——“Job Search”的信息组织与展现



2. 公共就业服务界面设计突出公共特征

一是服务定位明确，关注弱势群体的基本需要与其他群体的基本共性需求；二是页面为典型的公共服务办事平台，只提供公共就业服务（办事）的各项具体业务，三是将公共服务的具体栏目放在网页核心区域，重点突出，四是页面简洁、平实、大方、有亲和力，各种标识简单、醒目、明了、准确。

3. 关注公共就业服务对象的体验与需求

其典型表现就是尊重服务对象的思维逻辑、网络阅读规律与审美习惯（参见图1、图2、图3）。一是信息组织框架与展现结构较为符合服务对象的思维模式，一、二层页面的服务栏目数量适中，平面导航与逐层递进的阅读安排相对平衡，递进顺畅；二是每个栏目的信息展现相对完整，自成一体；三是服务提供以文本文件为主，追求浏览速度与办事效率；四是页面舒适度较高，色彩、图示风格与内容协调，页面信息与留白结构也较为合理。

（四）注重保障措施建设，服务基础扎实

基于电子政务的良好公共就业服务依赖于扎实的基础保障和到位的相关支持。因此，发达国家在发展基于电子政务的公共就业服务时，十分注重基础保障建设，其中尤为重视如下几个方面工作。

1. 基础数据收集与基本问题研究

一是加强公共就业服务信息监测与基础分析。发达国家已经建立起了比较健全的就业市场监测信息体系与比较稳定的信息分析模型。为扩大服务信息规模，美国等的公共就业服务机构甚至设置了公共就业服务信息员，定期到有关企业了解空岗状况及用工需求；法国为了加强就业分析预测，在就业服务局设立了“就业观察站”[4]。

二是加强网络服务特征、规律与需求研究。尤其关注服务对象网上办事的行为习惯、心理偏好与接受能力、需求结构与优选顺序等方面的研究。目前一些发达国家公共就业服务平台的信息



供应及信息构建等方面之所以呈现明显的相似性，一个重要原因就是服务对象的需求与心理体验具有一定的相似性。

2. 服务环境与服务管理体制建设

一是以推动社会信息化和电子政务为基础，为服务对象提供信息化服务环境。在美国，网络环境是公共就业服务中心的必备资质；在欧洲的英、法等国，就业服务中心都能上网。

二是建立公共就业服务信息共享机制。集成式服务平台是信息共享机制的一个重要表现，而线上共享基于线下共享机制的形成。美国早就建立了联邦政府与州政府之间、联邦政府劳工局与其他机构之间以及劳工局内部各机构之间劳动力就业信息的共享机制。

三是建立统一集中的电子政务管理体制。其重要的保障制度是政府首席信息官制度和政府信息公开制度。基于政府首席信息官制度，各国实现了电子政务的统一集中管理，为公共就业服务信息的五联互通提供了组织保障。美国正是在政府首席信息官的领导下，实现了电子政务的业务框架与流程、绩效标准与技术标准的一体化；基于政府信息公开制度，实现了公共就业服务信息的及时公开。美国政府公共就业服务管理部门，根据《电子政务法案》对相关网站公共就业服务信息公开的内容、时限等都做出了详尽规定。

3. 法律法规体系建设

法律法规是各国发展基于电子政务的公共就业服务的主要依据。因此，健全与优化法律法规体系成为各国促进基于电子政务的公共就业服务发展的重要工作，且成效显著。国外促进基于电子政务的公共就业服务发展的法律法规不仅数量多，空白点也极少，主要集中在两个领域公共就业服务业务发展和管理体制建设领域，主要涉及相关业务机构设置与权责划分、业务范围与内容等。基于电子政务的公共就业服务信息化发展领域主要涉及信息化程度、信息化标准等，相比而言，以前者数量居多。据统计，从 20 世纪初到 20 0 2 年，英国通过了大量的劳动



法案，比较重要的就有 60 余部；自 1926 年《铁路劳动法》立法以来，到 2002 年，已出台发展公共就业服务的相关法规有 60 余部 [5]。

三、国外基于电子政务的公共就业服务发展对我国的启示

实践证明，各国基于电子政务的公共就业服务具有明显的一致性，而这种一致性主要源于基于电子政务的公共就业服务具有的共性特征与规律。也正因如此，国外经验对我国发展基于电子政务的公共就业服务具有启示意义与借鉴作用。目前提高效率与效能是我国进一步发展公共就业服务的重要任务。

（一）加强基础建设，进一步完善基于电子政务的公共就业服务体制机制

一是加强公共就业服务信息化建设。以社会信息化发展为基础，推进公共就业服务网络的延伸与拓展。

二是加强劳动力信息统计与分析。在现有各种统计信息的基础上，建立与完善劳动力信息统计指标体系，尤其是要参照其他国家的指标体系，增加统计指标要素，扩大统计样本覆盖范围与数量规模；建立劳动力信息分析模型，加强公共就业服务预报预警体系建设。

三是加强公共就业服务信息库建设。以劳动力统计为基础，加强信息分类，建立与完善公共就业服务的资源积累。

四是加强公共服务对象网络服务需求与网上行为分析，提高网上服务的有效性。

五是改革公共就业服务信息化管理体制。在推进城乡一体化公共就业服务体系建设和建立统一规范的人力资源市场的基础上，以推进服务业务、信息化相关标准、内部管理规范等方面的一体化作为手段，加强基于电子政务的公共就业服务的集中统一管理。

六是推进法制化和制度化建设。加强《就业促进法》配套法规建设，尽快出台人力资源市场管理法规，尤其是要尽快出台网上就业服务管理规范，逐步形成健全的公共就业服务法律法规体系，并以此支撑网上公共就业服务的制度化、规范化发展。



（二）提高公共就业服务的自助程度，发展网上公共就业服务

一是加快公共服务职能与业务上网。在进一步发展网上人岗匹配服务的基础上，大力发展网上就业趋势分析预测、职业与能力培训¹¹、能力测评与分析、业务代理、就业咨询等服务业务。

二是以完善劳动力统计体系和公共就业服务信息整合为基础，努力提高公共就业服务信息的供应量。

三是以网络环境建设为基础，推行公益类就业服务机构就业服务信息管理系统建设，提高公共就业服务机构的自助服务水平。

（三）强化资源整合，提升基于电子政务的公共就业服务能力

一是以克服体制机制障碍为基础，整合不同层级、不同部门之间的公共就业服务信息资源。依托信息采集与处理的技术标准化、信息供应合作协议机制，实现公共就业服务信息数据的跨库共享，并实现基于此的集中信息组织与展示；采取链接与中转的方式，实现公共就业服务信息的互联互通。

二是加强基于公共就业服务信息分析的信息深度开发。逐步建立、完善开放性的公共就业服务信息分析系统，尽快实现网上公共就业服务从以简单的基础数据统计结果发布为主的阶段向基础数据统计结果发布与相关数据二次开发、深入开发并重阶段的转变。

（四）注重公共就业服务信息平台设计，强化服务导向

一是优化网上公共就业服务信息组织设计。统一、明确信息组织逻辑和展现思路，以服务主题和服务对象为坐标组织与展现服务信息；加强信息分类，整合服务栏目，将新闻信息打包弱化、将服务办事内容打开强化并整合分类；在信息分类的基础上，明晰信息展现层次，加强信息展现的立体性。



二是突出公共就业服务平台的公共服务功能。明确公共就业服务网站与综合信息网站、政府网站的差异性定位；将新闻移出核心区域，将服务办事移入核心区域，设立热点事务区域。

三是加强信息导航与搜索系统。在建立信息展现层次的基础上，充分发挥导航与搜索系统的作用。

四是完善标识系统。重点是提高标识的准确性与有效性，防止标识失灵。

五是尽量提高浏览效率。努力减少点击次数，努力提高页面打开速度，充分利用搜索与导航系统缩短浏览路径。

参考文献：

- [1] 瑞阳 . 美国的就业服务体系 [J] 出国与就业 , 1994 (4)
- [2] 王列军 , 丁宁宁 . 有关就业问题的国际经验及其启示 [J]. 中国劳动, 2004 (2)
- [3] 湛姿 . 欧美就业服务模式及其对我国就业问题的启示 [J]. 商场现代化 , 2008 (16)
- [4] 谷新珊 . 法国的就业服务 [J] 中国劳动保障 , 2007 (4)
- [5] 曾湘泉 . 世界就业趋势及各国就业政策 [J] 求是 , 2003 (18)

作者简介：

李志更，中国人事科学研究院电子政务与绩效管理研究室主任、研究员。

唐志敏，中国人事科学研究院副院长。

来源：《电子政务》2010-5

