

AODALIYA RENLI ZIYUAN FUWUYE HE GONGGONG JIUYE FUWU WAIBAO ZHIDU

澳大利亚人力资源服务业和 公共就业服务外包制度

■ 李宗泽 张玉杰 著

 中国人事出版社

澳大利亚人力资源服务业和 公共就业服务外包制度

李宗泽 张玉杰 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚人力资源服务业和公共就业服务外包制度/李宗泽, 张玉杰著. —北京: 中国人事出版社, 2013

ISBN 978-7-5129-0443-9

I. ①澳… II. ①李…②张… III. ①人力资源-服务业-研究-澳大利亚②劳动就业-服务业-研究-澳大利亚 IV. ①F249.611.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 020716 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

保定市 中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 13.25 印张 184 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价: 33.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

目录

第一章 澳大利亚人力资源服务业的发展	(1)
第一节 发展背景	(1)
一、经济背景	(1)
二、行业背景	(2)
第二节 行业和市场主要特征	(4)
一、市场化机制在人力资源服务领域长期发挥重要作用	(4)
二、在公共就业服务领域充分引入市场机制	(6)
三、服务分层次	(8)
第二章 人力资源服务业的现状和管理	(10)
第一节 澳大利亚人力资源服务市场概况	(10)
第二节 澳大利亚人力资源服务行业概况	(15)
一、行业概况	(15)
二、临时性派遣行业	(19)

第三节 人力资源机构的管理、监督体制	(25)
一、立法制度及其变化	(25)
二、对于短期工作服务机构和人力派遣的管理	(31)
第三章 公共就业外包服务	(33)
第一节 外包制度的创立和发展	(34)
一、建立公共就业服务外包的“工作网络”	(35)
二、发展	(36)
三、新的就业服务网络	(38)
第二节 制度特征	(43)
一、制度模式	(43)
二、制度特点	(46)
三、管理和运行框架	(49)
第三节 服务外包管理模式：合同招标制度	(54)
一、招标制度概述	(55)
二、招标选择标准	(56)
三、合同管理	(59)
四、评估方式和程序	(59)
五、招标结果	(62)
六、新的就业服务招标制度对小型和专业性服务机构的障碍	(63)
第四节 就业服务模式：流程分级模式	(65)
一、就业服务模式概述	(65)
二、求职者分类工具	(67)
三、流程服务框架	(69)
四、流程服务内容	(71)
五、总结：适应经济状况的模式	(75)

第五节 绩效模式：外包业务绩效管理	(77)
一、绩效管理框架	(78)
二、服务机构星级分类	(85)
三、政策绩效管理	(91)
第六节 在承包关系中对私营机构的管理特征	(102)
附录 1 Chandler Macleod Group (CMG) 公司概况	(105)
附录 2 求职者分类工具中的变量具体类型评分表	(115)
附录 3 工作网络的过程管理和监控：求职者账户的管理	(121)
附录 4 2009—2012 年服务期评估战略的专项研究	(140)
附录 5 昆士兰州 2005 年私营就业代理人法	(147)
附录 6 南澳大利亚州 1993 年就业代理人登记法	(174)
参考文献	(195)

第一章 澳大利亚人力资源服务业的发展

澳大利亚人力资源服务业的发展结合了澳社会经济发展需要，既遵循发达国家人力资源服务业普遍的发展规律，又有自身的特色。鼓励私营人力服务机构通过市场化竞争发展，减少行业管制，同时利用严密的产业和劳动力市场法律法规体系管理人力资源服务市场。对于公共就业服务业务实行全面外包，使经营性服务机构积极参与公共就业服务业务，而政府则制定公共就业服务制度内容，监控服务结果，服务提供机构负责服务的实施。

第一节 发展背景

澳大利亚人力资源服务业模式有其历史发展背景。澳人力资源服务业已形成公共服务和经营性服务并存，以市场化为主要服务方式的格局。低端的就业服务和高端的个性化人力资源服务相结合，前者由公共就业服务的外包网络提供，后者主要由私营服务机构经营。

一、经济背景

第二次世界大战以后，随着产业升级和经济全球化，企业建立和消亡的速度越来越快，职位建立和消失的速度也在加快。一方面是那些新兴产业、采用新技术领域、新的经济成分中不断创造新的工作岗位；另一方面在那些传统产业、采用旧技术的领域、旧的经济成分中，大量旧的工作岗位不断消亡。劳动力市场呈现的趋势是：技能需求多样化和变化更快；企业岗位对人的素质要求不断升级，

需求结构和数量变动更加频繁；劳动者就业流动性增加，选择岗位和提升人力资本的需求程度大幅增加。这种经济和市场的变化性要求加强人力资源服务的市场化机制来满足国民经济的变化，提出了对人力资源服务的灵活性、服务效率和服务产品类型多样化的广泛需求。随着经济发展和技术进步，人力资本越来越成为产业发展的核心要素，这种经济发展趋势就要求各国既有的就业服务要相应调整，适应劳动力市场效率和灵活性的变化，才能满足新的服务需求。经济增长所需要较低任职资格的工作正在逐步消失，导致了不论是在发达国家和地区，还是在发展中国家，较低要求的空缺职位逐渐减少，低技能、低学历等就业弱势群体的失业迅速增加。结构性、摩擦性失业的增加，技能和岗位的更新加速，产业发展需要的合格人才和劳动力缺口加大，这给就业服务提出了更高的要求。市场新的需求格局需要对劳动者和雇主的多层次服务，从简单的职介和失业者服务扩展到对人力资源全面服务的层次，以满足变化中的人与技能、劳动者与岗位的匹配。

世界各国原有的以公共就业服务为主导的模式明显不能充分满足经济发展对人才的需求。在这一背景下，市场化机制在就业服务领域开始越来越充分地发挥作用，各国私营就业服务自发地蓬勃发展。1997年，国际劳工组织第181号公约正式生效，表明了私人就业服务机构的合法性得到国际确认。私营机构开始成为公共就业服务的竞争和补充。

二、行业背景

经济社会发展对人力资源配置和开发的全方位需求，推动人力资源服务行业发展成为独立产业形态。而这一新兴行业的发展需要政府和市场机制共同作用。

近年来，劳动力市场的发展促使人力资源服务业加快培育发展。劳动力市场的供求结构复杂化、多样化，要求有完善的服务链帮助双方完成沟通、匹配和适应调整。这种服务需求促使就业服务上升到人力资源服务层次。人力资源服务具有产品无形化、服务高度信息化的特点，但服务产品会产生显著的经济附加值，

通过人力资本含量和匹配效率的提升增加产业的产出，因此具备独立的生产性功能。为满足人力资源需求，这一服务领域逐渐形成独立的产业形态和规模。人力资源服务行业的发展与国民经济的相关性显著增强。人力资源服务业成为国民经济运行的一个重要环节。

20 世纪六七十年代后，人力资源服务行业开始在发达国家迅速形成和发展。虽然私营服务机构此前一直存在，但规模和服务层次一直局限在相对小的范围内。此后，人力资源服务产业规模不断扩大，并扩展为对人力资源提供全方位多层次服务的服务链。人力资源服务业，成为进行生产性人力资源的供给和配置，提供岗位和职业供求信息，提供优化配置岗位供求的服务，与职业有关的人力资本优化服务的专门的经济行业领域。

要完成对人力资源的服务过程就需要政策、市场和社会多种机制综合作用。平衡人力资源服务链其中涉及多环节因素，实现从人、技能、岗位的动态合理匹配，这是原有的公共就业服务模式难以单独完成的，行政模式越来越难以适应市场发展的需要。在从公共就业服务到人力资源服务发展的过程中，私营机构的作用越来越突出。因此各国对私营机构的应有作用和合法性越来越重视，不再坚持公共服务垄断的原则。人力资源服务业行业的发展需求是公共就业服务市场化的内在动力。

行业的发展就要充分发挥市场机制的作用，但政府公共服务职能也是人力资源服务业发展的重要内在机制。两者适合的领域不同，需要共同发挥作用。问题的重点越来越在于如何管理私营机构，如何规范新型中介组织，以及如何使公共就业服务更有效率和反应灵活。

改革的经验是，原有的公共服务明确的公共职能领域逐步弱化或开放，发挥合理的公共职能和市场边界作用；私营机构等市场主体满足不断变化的服务需求而自主发展。其中，原有的公共就业服务作为整个人力资源服务业发展的重要部分，继续发挥基础性服务职能，并借鉴市场化服务机制；私营服务机构发挥灵活性优势，随着产业升级和雇主与劳动者需求的全面发展而灵活提供相应的产品服

务，不断发展。

同时，公共就业服务部门意识到了提高就业服务效率的重要性。需要公共就业服务寻找新的服务方式和手段，开发职位空缺，满足市场需求，满足求职者的需求。同时经济对公共就业服务的需求日益扩大，在一定程度上引起了国家财政的压力，这就要求公共就业服务更加重视就业服务的投入和产出。为了提高公共就业服务的效率和测量出公共就业服务的收益，绩效评估成为重要的手段和方法。

因此，公共服务和市场化服务有效结合是人力资源行业和市场发展的关键之一。各自发挥有效功能，确定发挥机制领域，维护行业 and 市场的稳定和活力，这是包括澳大利亚在内的发达国家从就业服务到人力资源服务业发展的内在动力和结构。在变革的过程中，各国公共服务和市场化服务的结合方式各有特点。澳选择了独特的变革方式，公共就业服务采取完全的服务外包和服务绩效管理方式。政府就业管理部门将服务事物外包给市场化主体，自身成为完全的政策制定、服务设计和监管部门。同时放松对私营机构的僵化的市场监管制度，促进私营机构的自主发展。

第二节 行业和市场主要特征

澳大利亚的人力资源市场，在不同发展阶段，呈现不同的结构特征。私营和公共机构的相对地位，各类服务组织和管理的方式也在不断变化。管理模式转变背后的动力在不断发生变化。从其中的变化可以看出政府管理和市场发展的相互作用和协调的线索。如何使管理公共和私营服务供给的共存一直是政府重要的管理内容。

一、市场化机制在人力资源服务领域长期发挥重要作用

澳大利亚人力资源服务领域的市场化机制长期发挥着重要作用。澳私营就业

服务机构一直在比较自由地发展。对于市场化的人力资源服务领域，无论联邦层次还是各州政府，都有管理私营机构的法规，但限制较少。联邦政府对私营机构主要是通过基本法律规范，管理主要集中在州政府一级，有的州制定专门的私营就业机构法律，但法律规范相对宽松。在公共就业职能和市场服务相结合的方式上，澳大利亚被认为是高度市场化模式。

第二次世界大战前，澳大利亚的就业服务由州管理，市场化机制发挥重要作用，承担职业介绍功能的组织主要有私营机构、工会、州职业介绍所。在第二次世界大战期间，当时的联邦劳工和国家服务部设立联邦就业服务中心（CES），作为公共就业服务机构，联邦政府开始介入就业服务领域。第二次世界大战后，联邦就业服务中心（CES）取代了州职业介绍所。

20 世纪中叶，联邦就业服务中心（CES）代表了政府对劳动力市场的主要干预力量。这一时期公私共存，但以公共服务功能为主导。20 世纪 50 年代的一项调查表明，联邦就业服务中心（CES）是招募工人的最主要渠道，其他的还有媒体招工广告、在岗雇员推荐和工会介绍。

20 世纪七八十年代的高失业率，结合联邦就业服务中心（CES）关于向失业者提供服务的责任，使其安置服务行动的重点仍然主要指向劳动力市场中的特定不利群体，尤其是援助长期失业者。实际上，1996 年一项对私营部门公司的全国调查表明，联邦就业服务中心（CES）更可能用于招募蓝领而非白领工人，无技能而非技能型工人。1982 年至 1997 年，联邦就业服务中心（CES）估计为 10% 的失业者成功匹配工作而发挥重要作用。公共就业服务和私营机构在市场化的人力资源配置中的功能和效率分野日渐明显。

私营机构也在不断发展。第二次世界大战后，私营机构没有被有效禁止。州一级的管理私营就业服务机构在很大程度上限于颁发执照和公平交易法律，允许就业安置服务市场相对没有束缚地发展。1960 年，维多利亚州政府取消了对私营部门的所有执照许可控制，因为联邦就业服务中心（CES）的存在意味着几乎没有体力劳动者——最初的许可证法律的目标——利用这些机构。然而，其他几

澳大利亚人力资源服务业和公共就业服务外包制度

个州对私营机构执照许可制度继续实施，这说明战后的劳动力市场中私营机构重新获得了某些影响力。类似地，工会作为某些产业部门的安置机构持续发挥作用，招募少量劳工和需要有技能的工匠或特殊技能的雇员的工厂基本依赖于工会介绍。如家具、酒类贸易、采矿、剪羊毛和摩托车制造行业。

总之，人力资源服务部门有深厚的市场化发展背景。除了第二次世界大战时期，对私营服务部门的管理保持相当连续性模式，大体采用许可证规定。第二次世界大战前，各州私营机构基本上自由发展。第二次世界大战后，公共就业服务发挥重要职能。由于长期充分就业状态，私营就业机构的功能弱化，使得对私营机构的管理出现了停滞，对私营机构管理保持某种放任发展状态。例如，1960年维多利亚州政府甚至取消了对私营部门的所有执照许可控制，当然其他州并没有这样做。新南威尔士法令的许多方面，如对收费和罚金的规定从20世纪50年代到70年代一直没有更新。市场化机制长期充分发展的历史环境提供了公共就业服务市场化外包的基础。

20世纪90年代以来，联邦就业服务中心（CES），作为政府的就业服务提供者，实际停止了运行，澳大利亚系统建立起市场导向的就业机构管理模式。同时，几个州对各自的管理发放私营机构执照的法律制度进行了修订或废止，减少了准入限制。

但实际上，在公共就业服务外包改革以前，联邦就业服务中心（CES）始终没有取得对职业介绍垄断经营的地位，私营机构一直在运营（有时接受州法律管理，有时没有）。联邦就业服务中心（CES）仍要与其他劳动力市场中介组织竞争市场份额。现在难以确定第二次世界大战后该机构获得的就业安置市场份额。

二、在公共就业服务领域充分引入市场机制

原有的联邦就业服务中心（CES）主要在两个领域安置劳动力中发挥重要作用，新移民和领取失业津贴者。联邦就业服务中心（CES）在第二次世界大战后主要主持管理战后军人复员就业、20世纪50年代和60年代移民计划和联邦失业

津贴制度。70年代中期后，出现了严重和持续的失业，对于管理失业津贴计划和迅速增多的针对特定失业群体的劳动力市场计划所发挥的作用越来越大。

20世纪70年代以来，由于充分就业的难以实现，失业率长期高居不下，不断新生的劳动力市场参与者和越来越需要失业援助的求职者，导致了公共就业服务的重新调整。政策上日益强调劳动力市场的灵活性（包括短期或非正规就业提供灵活性的潜力）以及政府从直接服务提供领域的退出。而对于私营机构而言，新形式的短期职业介绍机构类型的中介组织已经突破了既有的管理或禁止就业安置机构的标准和法律。私营机构发挥的作用越来越显著。

公共就业服务领域的改革，较之欧洲许多国家的就业服务从公营到公私共存的管理变化，澳大利亚完全由私营部门向福利领取人提供就业服务，这方面澳大利亚比其他国家走得更远。澳公共服务采取服务外包模式，实现了公共就业服务提供业务的市场化。1998年，原有的联邦就业服务中心（CES）停止运行，由私营服务提供商构成的外包就业服务网络——“工作网络”所替代，就业服务市场实现了从公私共存到完全的市场供给的转变。

公共就业服务的实现途径和手段改变。在服务实施环节引入市场化机制，促使公共服务提高效率和效果，向绩效管理方向转型。政府的职能和资源更多地向公共就业服务方向性和结果性管理转变。面对劳动力市场需求环境的变化，专注于就业服务制度的宏观设计和绩效考核，更好地发挥公共职能。

新的服务制度实现了公共、私营机构的紧密结合。市场化机制弥补了公共机构的弱点，能更灵活地适应市场变化，但也对政府管理提出了更高要求。公共就业服务管理从内部管理转为外部管理。

当然，外包就业服务模式并非建立纯粹的就业服务市场，公共就业职能仍在发挥作用，是一种特殊的政府和私营机构结合模式。而且政府监管和制度安排相对完善。

在此基础上，澳人力资源服务业就形成两个相对独立的市场，公共服务外包行业和完全市场化服务行业。

三、服务分层次

人力资源服务业形成多个服务领域、分层次的服务链。人力资源服务从服务领域可分为职介服务、就业者服务、雇主服务。从层次上可分为基础性服务和高端服务。

在服务领域中，从服务对象角度，人力资源服务可分为职介、就业者服务和雇主服务三部分。见表 1—1。职介服务包括失业者就业援助、求职招聘服务、猎头各领域；对就业者的就业服务有培训（企业内、个人、职业技能鉴定）、职业指导咨询（测评、职业咨询）；雇主服务主要包括管理咨询、派遣、外包、人事薪酬代理。

表 1—1

人力资源服务业的服务领域

服务领域	服务内容
职介	失业者就业援助、求职招聘、猎头
就业者服务	培训、测评和职业咨询
雇主服务	咨询、外包、派遣、人事薪酬

从层次上，基础服务面向一般性、普遍性、技术层次低的人力匹配服务需求；而高端服务产品知识技术含量高，服务个性化强，强调人力资本和个性化人力匹配。

服务领域和层次相互交叉，公共和市场化机制的作用领域不同，公共和私营服务在其中承担不同的角色。公共服务主要承担失业者的职介和培训服务、一部分普通职介服务和咨询服务业务，这部分服务的社会属性强，服务产品规范化较强，市场外部性特征强，市场机制弱化。而其余灵活性强、高端和个性化服务则主要由私营机构承担。澳的公共服务通过服务外包，部分地创造了一个内部服务市场，用政府资源弥补了基础服务的外部性，赋予了对失业者服务的市场机制效益，从而将公共性强的基础性服务转化为市场化服务，提高服务绩效。

本章对于人力资源市场不同部门中的公共和私营机构的相对地位以及政府管

理的性质及其变迁作了概述。对于澳大利亚在 20 世纪大多数时期，公共和私营机构服务于不同的市场领域。第二次世界大战后对公共就业服务的职业中介职能与某些公共服务职能整合，特别是管理失业津贴计划的职责，显示出日渐强调福利功能。尤其是 20 世纪 70 年代前期充分就业时期终结之后，公共就业服务在 20 世纪后 20 年越来越承担着劳动力市场的补缺角色^①，其行动主要指向最不利的劳动者和求职者。其中后 10 年，政府实现监管服务活动的制度框架的大幅变革，服务职能实行私有化。在新的制度模式中，联邦政府有新的问题需要管理，一方面是保护求职者并确保工作网络供给方提供的相应服务的质量合格；另一方面保障实现一定成果，体现政府的传统工作重心，利用就业服务最大程度地减少失业和改善参与劳动力市场的渠道。到 21 世纪后，政府强化对工作网络成员及其活动的管理制度，以巩固其就业服务“市场”模式。

20 世纪 90 年代末期开始，人力资源市场中近 2/3 就业服务机构将私营职介中的劳工租借业务作为其基本业务活动。其余的主要经营传统安置服务的机构中，超过 1/3 成为工作网络成员。私营职介机构的监管界限趋于模糊。作为参加公共就业外包服务的结果，那些主要从事传统职业中介业务的私营机构中的很大比例，接受公共服务合同管理，受到额外和更重要层次的制度的管辖，并接受联邦政府监督。

① 根据国家在社会福利供给中承担的职能，有两种主要的社会福利概念：“补缺型”（residual，国内一般翻译为“剩余”或“残余”“补救”）福利概念。这种概念认为国家的社会福利机构只有在其他“正常”的供给渠道如家庭和市场不能维持时，才应为遇到困难的人提供帮助，所以称为“补缺型”的福利。另一种是被称之为“制度型”（institutional，也称为“机制式”）的福利概念，这种概念把社会服务当作工业社会正常的和第一线的功能。第一种概念主张为弱势群体提供有限的、基于家计调查（means-tested）的服务；第二种概念则把促进社会福利和针对整个人口提供的服务制度化了，人们将其统称为普遍性社会福利。在社会福利的供给中，补缺的（residual）、家计调查的（means-tested）、选择性的（selecting）和近十几年来流行的目标定位（targeting）方法，指的都是针对弱势群体的福利供给原则，属于选择性福利模式。

第二章 人力资源服务业的现状和管理

人力资源市场中的机构有三部分：澳大利亚联邦政府的就业服务管理机构 Centerlink；完全市场化经营的私营就业服务机构；通过招标承担国家劳动力市场政策的外包服务项目的就业机构群体。

在澳大利亚，私营机构一直长期存在，公共服务机构除了在第二次世界大战期间，从来没有取得垄断性的服务地位。第二次世界大战后，就业服务机构的市场化方向日渐增强。公共服务职能越来越和私营机构相结合。公共就业服务职能完全市场化后，政府就基本上是通过私营机构发挥劳动力市场服务功能。

20 世纪 70 年代以来，由于充分就业的难以实现，失业率长期居高不下，不断新生的劳动力市场参与者和越来越需要失业援助的求职者，导致了公共就业服务的重新调整。政策上日益强调劳动力市场的灵活性（包括短期或非正规就业提供灵活性的潜力）以及政府从直接服务提供领域的退出。而对于私营机构而言，新形式的短期职业介绍机构类型的中介组织已经突破了既有的管理或禁止就业安置机构的标准和法律。私营机构发挥的作用越来越显著。

20 世纪 90 年代以来，澳大利亚系统建立起市场导向的就业机构管理模式。同时，几个州对各自的管理发放私营机构执照的法律制度进行了修订或废止，减少了准入限制。

第一节 澳大利亚人力资源服务市场概况

澳大利亚公民人数为 1 830 万人，其中就业人数约 1 150 万人，劳动力参与

率 65.2%。2012 年第三季度失业率 5.5%，失业人口约 64 万人，失业者中约 20% 为长期失业者。劳动力市场的灵活性较高，非全日制就业约 30%。同时集体谈判的比例较高，43% 的雇员通过集体协议商定工资。在就业人口中，公司雇员占到 88%，自雇工人和小企业主的比例很小。见表 2—1 和表 2—2。

表 2—1 2011 年澳大利亚劳动力市场关键指标

指标	单位	数据	比上年变动 (%)
公民人口	千人	18 351.3	1.6
劳动力	千人	12 032.6	1.9
劳动力参与率 (15 岁及以上)	%	65.6	0.3*
15~24 岁	%	68.0	0.2*
25~64 岁	%	79.0	0.7*
65 岁及以上	%	10.8	0.2*
就业人口	千人	11 444.2	2.3
全日制	千人	8 057.9	2.6
非全日制	千人	3 386.3	1.4
非全日制就业者比例	%	29.6	-0.2*
男性	%	16.0	-0.5*
女性	%	45.9	0.0*
失业人数	千人	588.4	-4.9
求职全日制工作者	千人	416.0	-6.0
求职非全日制工作者	千人	172.4	-2.0
长期失业者	千人	118.2	6.2
就业人口比	%	62.4	0.5*
男性	%	69.0	0.4*
女性	%	56.0	0.5*
雇员在主要职位上加入工会比例	%	18.3	-1.4*
男性	%	17.9	-2.2*
女性	%	18.7	-0.5*
雇员薪酬确定方式			