

 中国政策研究系列丛书

发挥市场在人力资源 服务中的主导作用研究

Study on the Leading Role of the Market in Human Resource Service

高亚春 著★

 哈尔滨工程大学出版社

发挥市场在人力资源 服务中的主导作用研究

Study on the Leading Role of the Market in Human Resource Service

高亚春 著★

HEUP 哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

本书围绕发挥市场在人力资源服务中的主导作用展开了一系列研究,在相关理论研究和召开座谈会进行深入探讨的基础上,研究了政府和市场在人力资源服务中的角色定位。在大量实地调研的基础上,对人力资源服务市场化的现状和特点进行了研究,深入剖析了发挥市场在人力资源服务中的主导作用还存在哪些问题,最后针对如何发挥市场在人力资源服务中的主导作用,从转变政府职能和培育市场,并发挥市场主导作用的角度提出了相应的路径和对策。

本书适用于人力资源服务业研究人员。

图书在版编目(CIP)数据

发挥市场在人力资源服务中的主导作用研究/高亚春著. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5661 - 1381 - 8

I. ①发… II. ①高… III. ①人力资源—服务业—研究—中国 IV. ①F249.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 239679 号

选题策划 吴振雷
责任编辑 吴振雷 付梦婷
封面设计 恒润设计

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451 - 82519328
传 真 0451 - 82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 787mm × 960mm 1/16
印 张 10
字 数 171 千字
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 版印刷
定 价 34.80 元

<http://www.hrbeupress.com>

E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前 言

市场主导、需求引领、鼓励创新、提升服务,是我国人力资源服务业发展的总方针和原则。在此总方针和原则之下,发挥市场在人力资源服务中的主导作用成为了深化我国人力资源服务领域改革的重点任务。这也是深化我国经济体制改革的重要组成部分之一。

为深入了解各地人力资源服务市场化的发展情况,人力资源和社会保障部人力资源市场司与中国劳动保障科学研究院,组织安徽、深圳、贵州、河南、四川、山西、上海等省市的相关处室负责人和多家从事人力资源服务的企业代表,共同召开了“发挥市场在人力资源服务中的主导作用研究”专题研讨会,探讨如何发挥市场在人力资源服务中的主导作用、政府和市场在人力资源服务中的角色定位,以及人力资源服务市场化发展现状。

在研究过程中,我们开展了大量的实地调研,以深入了解各地人力资源服务产业的发展情况和市场上人力资源服务企业的运营情况。我们发现,东部发达地区,尤其是东南沿海发达城市,市场已经开始在人力资源服务中发挥了主导作用,并且市场的主导作用已经较为明显;而贫困地区市场的力量很弱,劳动力很难通过市场的作用获得高质量、稳定就业。

通过召开研讨会和大量实地调研,我们发现,人力资源服务市场化已呈现出以下特点:一是市场主体日益多元化,经营性人力资源服务机构的发展和壮大已成为发挥市场在人力资源服务中主导作用的重要保障;二是新兴和高端业务形态迅速发展;三是人力资源服务龙头企业在

市场上的份额增长迅速;四是人力资源服务的国际化趋势日益明显;五是人力资源服务企业正在积极适应“新常态”;六是人力资源服务市场化发展的区域性差异较为明显。

目前,发挥市场在人力资源服务中的主导作用还存在诸多问题,主要包括以下八个方面:一是支持该行业市场化发展的政策和法规尚不完善;二是市场规模总体上偏小,许多人力资源服务企业在市场上的竞争力也较弱;三是从业人员素质参差不齐,专业人才较为缺乏,导致行业的创新能力不足;四是“营改增”税收方式对企业的影响较大,许多企业的税负不降反增;五是社会对该行业缺乏认知,行业价值被严重低估;六是高端服务的供给能力弱,各业务形态的结构性矛盾突出,低端业务形态扎堆现象严重,高端业务形态难以满足需求;七是该行业的信息收集工作滞后,缺乏资源共享的平台;八是互联网+、工业4.0和WTO保护到期也为人力资源服务业发展带来了一系列挑战。

针对上述问题,我们提出了发挥市场在人力资源服务中主导作用的路径和对策,即一方面要转变政府职能,另外一方面要培育市场,并发挥市场的主导作用。

在转变政府职能方面:一是要强化政府的监督管理职能,优化政府公共就业人才服务;二是要营造公平透明的市场环境,维护市场秩序;三是要建立完善的人力资源服务行业自律的制度环境。

在培育市场,发挥市场主导作用的路径方面:一是要改善人力资源服务企业的投融资环境;二是要培育集团化、规模化、品牌化运作的龙头企业;三是要培养和引进人才,提高从业人员的整体素质。

著者

2016年6月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景与研究意义	1
1.2 相关研究综述	2
1.3 研究思路与研究方法	7
第2章 相关理论基础	10
2.1 可竞争市场理论	10
2.2 新公共服务理论	11
2.3 政府和市场关系理论	12
2.4 理论启示	14
第3章 人力资源服务的基本概念与产业发展	15
3.1 人力资源服务的概念和分类	15
3.2 人力资源服务业发展历程与产业链	17
3.3 人力资源服务各业务形态的发展情况	19
第4章 市场在人力资源服务中发挥作用的演变历程	24
4.1 新中国成立初期,劳动力计划调配占主导地位	24
4.2 1978年开始,劳动就业计划与市场双轨运行	26
4.3 20世纪90年代国企改制,市场发挥了重要作用	27
4.4 进入21世纪,市场在人力资源服务中的作用凸显	27
4.5 新形势下,市场将在人力资源服务中发挥主导作用	28
第5章 新形势下,政府和市场在人力资源服务中的角色定位	29
5.1 政府在人力资源服务中的角色定位探讨	30
5.2 市场在人力资源服务中的角色定位探讨	32



第6章 人力资源服务市场化发展的现状和特点分析	33
6.1 全行业的现状分析	33
6.2 人力资源服务市场化发展的特点分析	38
第7章 发挥市场在人力资源服务中主导作用的问题分析	43
7.1 支持行业市场化发展的政策和法规尚不完善	43
7.2 市场规模偏小,许多企业的市场竞争力较弱	44
7.3 从业人员素质参差不齐,专业人才缺乏	44
7.4 “营改增”对企业的影响较大,有些企业税负不降反增	45
7.5 社会对该行业缺乏认知,行业价值被低估	46
7.6 高端服务的供给能力弱,结构性矛盾突出	46
7.7 信息收集工作滞后,缺乏资源共享平台	47
7.8 互联网+、工业4.0、WTO 保护到期带来挑战	48
第8章 发挥市场在人力资源服务中主导作用的对策研究	50
8.1 转变政府职能的路径	50
8.2 培育市场,并发挥市场主导作用的路径	51
附录A 人力资源服务发展相关的政策综述	53
附录B 发挥市场在人力资源服务中主导作用研讨会会议综述	60
附录C S 人才交流服务中心调研报告	75
附录D L 省发挥市场在人力资源服务中主导作用的调研报告	89
附录E Y 省 G 市发挥市场在人力资源服务中主导作用的调研报告	103
附录F Y 省 Z 市发挥市场在人力资源服务中主导作用的调研报告	113
附录G 发挥市场在贫困地区人力资源服务中的作用研究 ——基于广西 Y 县和 D 县的调研	123
附录H 我国人力资源服务企业发展情况问卷分析报告	133
参考文献	145
后记	150

第 1 章 绪 论

人力资源服务是伴随着我国人力资源配置市场化改革进程而产生并逐步发展壮大的一项服务。大力发展人力资源服务的主要任务就是要通过提升人力资源服务的能力,来促进人力资源的开发和优化。随着我国市场经济的确立与逐步完善,我国人力资源服务已具备了市场发展的基础。一方面,我国公共就业服务体系已经基本形成;另一方面,经营性服务体系已经在市场中占据了重要地位。这就为进一步强化市场在人力资源服务中的主导作用奠定了坚实的基础。

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

我国高度重视人力资源服务能力的建设。2013 年出台的《关于加快推进人力资源市场整合的意见》(人社部发〔2013〕18 号)明确提出,要进一步理顺政府与市场的关系,转变政府职能。按照相关法律及政策文件中关于管办分离、政企分开、事企分开的要求,各地在理顺政府与市场的关系中已经取得了显著成效,并逐步实现了公共就业和人才服务机构与经营性人力资源服务机构统筹协调发展的局面,市场在人力资源服务中的主导作用开始日渐显现。

党的十八届三中全会提出,将市场配置资源的基础性作用上升为决定性作用。这一论述明确了未来我国全面深化改革的重点,也指明了人力资源服务市场改革与发展的重点任务。我国经济发展的全方位转型升级,除对我国人力资源的结构和素质提出了新的、更高的要求外,也对人力资源服务能力建设提出了更高要求。

2014年12月25日,人力资源和社会保障部(简称人社部)与国家发展和改革委员会(简称发改委)、财政部联合下发的《关于加快发展人力资源服务业的意见》中指出:坚持市场主导、需求引领,鼓励创新、提升服务的总方针和原则。该意见提到,进一步放宽人力资源服务业的市场准入,鼓励社会资本进入人力资源服务领域;完善政府购买人力资源公共服务政策,逐步将适合社会力量承担的人力资源服务交给社会力量。

经过多年的发展,我国人力资源服务已经具备市场发展的基础,公共就业人才服务体系已经基本形成,经营性人力资源服务体系已在市场中占据重要地位,这就为进一步强化市场的主导地位打下了基础。

1.1.2 研究意义

发挥市场在人力资源服务的主导作用,是深化人力资源服务领域改革的重点任务,也是深化我国经济体制改革的重要组成部分之一。本书通过对人力资源服务供给过程中如何充分发挥市场的主导作用进行研究,为提高我国人力资源服务能力和经济社会全面转型发展提供动力支持,并为进一步转变政府职能提供参考。从这一层面来讲,本书的研究具有非常重要的理论意义。

本书通过分析市场在人力资源服务中起主导作用的阻碍因素,探讨市场在人力资源服务中起主导作用的可行路径和对策,为人力资源事业发展找准立足点和出发点,从而实现人力资源事业的可持续发展。从这一层面来讲,本书的研究又具有非常重要的现实意义。

1.2 相关研究综述

通过对相关文献的检索和梳理,发现与本书直接相关的文献比较少。国外有关人力资源服务机构“公”与“私”关系研究的文献对本书也具有一定的参考价值。自20世纪70年代以来,私人人力资源服务组织开始发挥重要作用,人力资源服务机构应该姓“公”还是姓“私”开始成为我国争论的焦点。20世纪80年代开始,公共服务市场化改革运动在

全球蔓延并蓬勃发展,其中西方发达国家将公共服务市场化改革视为国家行政改革的核心内容,发展中国家也不断依据国情来调整和实行公共服务市场化改革。总的来说,基本思路是在公共服务领域转变行政干预管制的角色,通过引入市场竞争机制,将执行权让渡给市场,使市场承担部分公共服务领域调控的功能,政府不再是一个“划桨者”而应成为一个价值优化的“掌舵人”。

1.2.1 国外研究概况

国外学者对于公共服务市场化与政府宏观调控的研究,主要集中于公共服务市场化相关的方面,包括公共服务市场化的规范、制度,以及方式、方法等。

美国学者珍妮特·登哈特指出^①:“第一,政府应当突出强化其提供公共服务的职能;第二,指明政府有责任也应尽可能运用所有力量去实现和满足公民利益,这是整个政府行政运作的战略目标;第三,突出公民的力量,指出公民权和公共服务比企业家精神更重要,尽管市场化机制能为公共服务带来许多的好处,但是政府更应当迫切关心公民的感受和相信公民的监督等能力”。

在公共就业服务领域,有学者认为,与公共就业中介相比,私人就业中介更希望降低服务成本,提高服务质量,追求帕累托最优。Pissarides (1979), William Clark (1988), Peter & Christoph (1996)^②等学者提出,人力资源服务机构应该姓“私”,因为在配置效率和服务质量方面,私人人力资源服务机构比公共人力资源服务机构更有优势,所以他们主张鼓励发展私人就业服务机构。

基于私人人力资源服务机构存在一定的弊端,许多研究机构认为应该大力发展公共人力资源服务机构。国际劳工组织、经济合作与发展组

^① 美国学者珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2010年版。

^② Christopher A. Pissarides. Job Matchings with State Employment Agency and Random Search. *Economic Journal*, 1979, vol 89, Pp818-33.

织和欧盟等国际组织,提倡人力资源服务机构的公有化,应该对私人公共服务机构进行限制乃至取缔。Thonunas (1997), Denis (2005), Lee (2007)^①等学者认为,鉴于人力资源服务组织在应对失业问题、提高就业率方面的积极作用,应该大力发展公共就业服务。

总结来看,国外公共人力资源服务组织与私人人力资源服务组织之间存在竞争关系抑或合作关系主要包括三种观点:一种观点认为私人人力资源服务机构比公共人力资源服务机构更有效率或质量,因此主张鼓励私人人力资源服务机构的发展;另一种观点认为公共人力资源服务组织作为公益性组织,对于缩短失业周期、提高就业率具有积极作用,因此主张大力发展公共就业服务;还有一种观点认为两者各有利弊,结果取决于公共和私人两种制度安排优劣势的比较。因此,在人力资源服务方面,究竟应该是“公”的成分占优,还是“私”的成分居多,很难有统一回答。从大的趋势来看,许多国家还是通过实践探索充分发挥了公共力量和私人力量两者各自的优势。

1.2.2 国内研究概况

国内关于人力资源服务领域政府与市场关系主要集中于人力资源服务业方面的研究和人力资源市场及配置方面的研究。

在人力资源服务业研究方面,朱庆阳^②从理论、实务和法律规范等方面对人力资源中介进行了一系列研究,包括人力资源外包服务、人力资源派遣服务、人力资源培训服务、人力资源招聘服务、人力资源测评服务、高级人才推荐咨询服务等几个方面的基本流程和运作案例。陈力等^③则从服务主体、经营范围、经营行为、信息化建设、体制机制改革以及财政支持等多个角度,对我国人力资源服务业的政策法规建设状况进行了较为全面的分析总结,并根据我国人力资源服务业的立法现状和特

① Lee, W. (2007). Public Employment offices and the Labor Market in the United States between 1890 and 1940. NBER Labor Market Intermediation Conference Working Paper.

② 朱庆阳:《人力资源服务与咨询》,华东理工大学出版社2013年版。

③ 陈力,汪泽:《我国人力资源服务业政策法规建设研究》,中国人事出版社2013版。

点,构建了一套由主体规范、行为规范、程序规范和处罚规范为主要内容的人力资源服务市场监管的法规框架。萧鸣政等^①主编的《中国人力资源服务业白皮书(2013)》,对人力资源服务主要法律法规政策及新变化、人力资源服务需求及其新变化、人力资源服务机构与人员及其新变化、中国人力资源服务业现状及发展趋势进行了分析,并对品牌企业发展情况进行了研究,为政府和行业更好地引导人力资源服务业的持续和健康发展提供了一定的参考。俞安平^②对江苏省人力资源服务业的发展历程和发展现状进行了分析,并对江苏省人力资源服务业发展的机遇和优势、未来发展面临的挑战和不足进行了判断,最后提出了加快发展江苏人力资源服务业的基本思路和对策措施。王克良主编的《中国人力资源服务业发展报告(2014)》一书^③,对我国人力资源服务业的基本情况、业务形态形式、政策法规、管理规制、发展趋势等方面进行了详细研究,为促进我国人力资源服务业健康快速发展和提高行业管理水平提供了一定的引导作用。

在人力资源市场及配置研究方面,宋晓梅^④认为劳动力产权制度是实现人力资源市场化配置的前提和基础,只有完善劳动力和人才市场才能促进人才合理流动,才能实现人力资源市场化配置。丰存斌^⑤提出政府宏观调控是实现人力资源市场化配置的重要因素,因此要健全法制,推动人力资源市场实现市场化配置。李琦等^⑥就人力资源市场的发展歷程和存在的问题等方面进行了研究,并进一步延伸对人力资源市场服务的含义及作用、我国公共就业服务的内容及公共就业服务机构的管理制度、我国经营性人力资源服务内容及其经营性人力资源服务机构的管理制度进行了研究。郑栩森^⑦认为,只有不断加强人力资源市场建设、规范市

① 萧鸣政,郭丽娟,李栋:《中国人力资源服务业白皮书(2013)》。人民出版社2014年版。

② 俞安平:《江苏人力资源服务业发展研究报告(2013)》。南京大学出版社2014年版。

③ 王克良:《人力资源服务业蓝皮书:中国人力资源服务业发展报告(2014)》。中国人事出版社2014年版。

④ 宋晓梅:《对我国人力资源市场配置现状与制度对策的思考》。商场现代化,2007(05)。

⑤ 丰存斌,吕素仙:《宏观调控:我国人力资源市场化配置的关键因素》。福建论坛,2009(09)。

⑥ 李琦:《人力资源管理》。北京大学出版社2007年版。

⑦ 郑栩森:《加强人力资源市场建设,实现人力资源配置市场化》。旅游纵览,2013(10)。

场运行机制、打造市场服务体系,才能确保人力资源市场实现最优化配置。朱莉莉^①对人力资源市场基本理论、从业人员要具备的职业技能或任职资格条件等方面进行了研究。为了实现人力资源的合理配置,我们还需要不断加强经营性人力资源服务机构监管制度和公共就业服务机构的管理制度。

1.2.3 研究述评

综上所述可以发现,国外关于人力资源服务机构“公”与“私”关系的研究文献可以为本研究奠定一定的基础。国内的研究多集中于关于人力资源服务业和人力资源市场及配置方面,关于人力资源服务的市场主导作用研究则比较少。尤其是人力资源市场研究领域对政府与市场关系尚未有系统的研究。但是长期以来学术界对市场与政府功能及其失灵的讨论为研究人力资源领域的政府与市场关系奠定了坚实的理论基础。对我们的研究启示包括三个方面:其一,市场机制肯定是一种有效的人力资源配置方式,如何清除市场机制运行的障碍是公共就业服务领域需要着力解决的问题;其二,我们应该承认政府失灵和市场失灵是有可能同时发生的,在市场不完善的条件下一味主张放任市场调节,或在政府管理存在严重缺陷的情形下一味坚持政府干预都不可取;其三,政府与市场关系的一般理论并不能普遍适用于所有的人力资源市场环境,要针对我国当前人力资源服务的现实情况研究人力资源公共服务如何更好地实现市场化运作。

在新的经济形势下,人力资源服务的供给要改变以往以政府供给为主的现状,政府和市场在人力资源服务中要发挥“双引擎”的作用,形成多元化、多层次的人力资源服务格局,更好地满足劳动者和用人单位对人力资源服务日益增长的需求。因此,本书主要目的是对市场在人力资源服务中的主导作用进行研究,为进一步转变政府职能提供一定的参考。

^① 朱莉莉:《人力资源市场服务业务经办实务》,复旦大学出版社2014年版。

1.3 研究思路与研究方法

本研究通过对实地调研中获得的资料等进行分析,以及对人力资源服务市场化运作情况和政府购买公共就业人才服务进行研究,来探寻阻碍市场在人力资源服务中发挥主导作用的因素,并提出充分发挥市场在人力资源服务中主导作用路径和对策,从而为相关部门制定和完善政策提供重要依据与参考。

1.3.1 研究内容

本项目的研究主要是基于目前“市场”被上升到一个前所未有的高度,市场化作为新一轮改革的基调展开,“市场之手”与“政府之手”在人力资源服务中的作用主次分明,“市场之手”的作用已经上升到主要的位置。“市场之手”主要通过供求机制、价格机制、竞争机制等来调节市场上人力资源服务企业和劳动者双方主体的行为,从而推动人力资源服务向产业化、市场化方向发展。但市场之手也并不是万能的,市场也有失灵的时候,所以政府也需要更好地发挥其作用来弥补市场的缺失。

研究内容主要包括如下几个方面:

(1)通过梳理国内外的研究情况,来确定研究思路、研究内容和研究方法;

(2)确定相关理论基础,以便为本书的理论研究奠定扎实的基础;

(3)对我国人力资源服务的基本概念与产业发展情况进行研究,包括人力资源服务机构分类和业务形态分类,并分析各个业务形态的发展变化情况;

(4)研究在新的形势下,政府和市场在人力资源服务中的角色定位,明确政府和市场的职责划分;

(5)对人力资源服务向市场化方向发展的情况进行研究,不仅分析市场上人力资源服务产业的发展现状,并且对人力资源服务向市场化、产业化方向发展存在的问题进行分析;



(6)根据目前人力资源服务向市场化方向发展存在的问题,以及在新的形势下,政府和市场在人力资源服务中的职责划分,有针对性地提出转变政府职能和培育市场,并充分发挥市场主导作用的路径。

1.3.2 研究方法

本项目采用的研究方法主要包括:

1. 文献研究法

通过互联网、书籍、期刊及统计年鉴等收集大量的国内外相关研究文献,通过梳理和总结国内外人力资源服务方面的研究文献,了解国内外研究现状和发展趋势,从而为明确本研究的框架和研究思路奠定基础。

2. 专家座谈法

在研究过程中,将邀请领域内的专家对本研究的调研方案和研究成果等进行论证,根据专家的意见和建议对本研究进行合理的修正,以确保研究质量。

3. 实地调查法

通过对典型地区人力资源服务的市场化运作情况进行调研,获得可靠的一手资料,深入访谈了解人力资源服务实现市场化运作存在的关键问题,同时注意访谈对象的反馈建议,经过整理分析得出结论,形成实践研究的结果。

4. 统计分析法

本项目研究过程中将多方采集数据,不仅对政府部门提供的数据进行详细的分析,而且对调研过程中通过发放问卷获得的数据进行详细的统计分析,以期为本项目研究市场在人力资源服务中的主导作用提供可靠的、翔实的依据。

本项目研究的技术路线如图 1-1 所示。

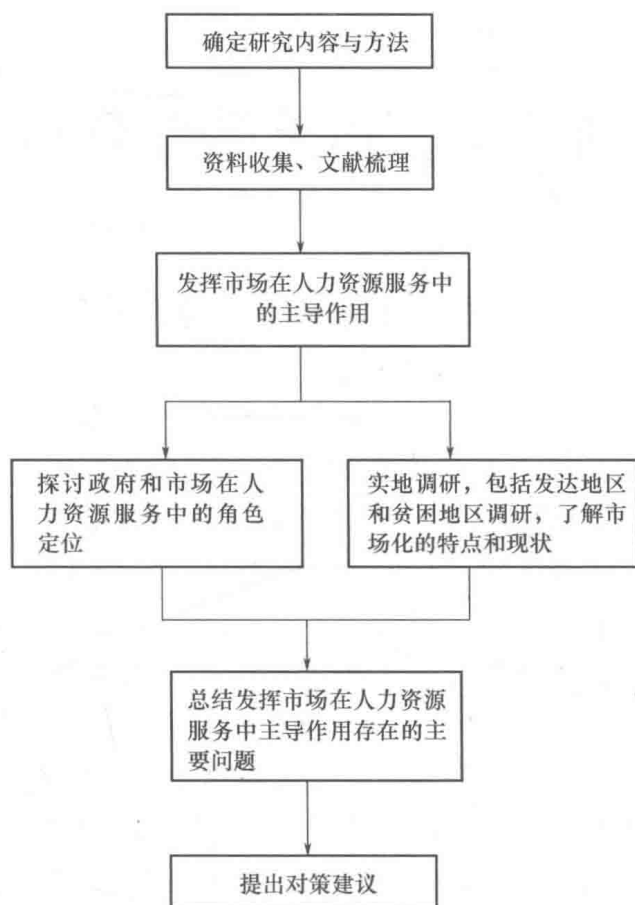


图 1-1 发挥市场在人力资源服务中的主导作用研究技术线路图

第2章 相关理论基础

2.1 可竞争市场理论

可竞争市场理论是20世纪80年代初政府管制改革期间出现的指导政府管制行为的新理论。在这个时期,政府管制的主要特征表现为松紧适度,主要是依据公共服务市场化的发展状况做出的政府抉择。可竞争市场理论在此时作为政府放松管制的一个重要依据选择风靡起来。

可竞争市场的概念最早是由美国著名经济学家 W. J. Baumol 与 J. C. Panzar 及 R. D. Willing 于1981年在《可竞争市场与产业结构理论》一书中提出来的。该理论的要点包括以下两方面:一是潜在的竞争压力的存在,将迫使市场上运行的企业(即使是独家垄断企业)必须保持高效率的生产组织,以防止其他效率高的潜在的竞争对手加入市场,而政府管制的放松将会吸引更多的竞争对手加入,这在一定程度上又刺激了原行业企业的自觉治理和效率管制;二是政府的管制行为在很大程度上影响着沉没成本的大小,管制越紧,沉没成本越大,反之则越小。沉没成本越小表明公共服务领域推行市场化的可竞争程度越高,竞争和潜在的竞争压力将会促进公共服务供给、运作效率的进一步提升,否则该企业将很快被挤压出市场。

可竞争市场理论在实际的运用中也较为广泛,比如保险行业、电信、航空、铁路运输业等,总的来说,它对政府采取适当的方式及措施来实施放松管制政策的思路所产生的影响是十分巨大的。