

第一资源

First Resource

余兴安 主编  中国人事科学研究院 / 编

董良坤

构建上海人力资源服务产业发展的制度环境研究
——以中国上海人力资源服务产业园区为例

柏良泽 杨 梅 王芳霞

人才项目财政资金配套的问题、原因及对策

德勤人力资本咨询中国高管薪酬研究中心

2013—2014年中国上市公司高管薪酬调研报告

李志更 乔立娜

大学毕业生创业状况调查分析

赵永乐 张书凤

中美科技人才发展比较研究

30

辑

第2辑

出版社

第一资源

First Resource

余兴安 主编  中国人事科学研究院 / 编

总第 **30** 辑
2014年第2辑

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 总第 30 辑 / 余兴安主编; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5099-0519-7

I. ①第… II. ①余… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 127241 号



余兴安 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑: 郭涛 王舒婷 责任校对: 张学民 装帧设计: 创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010-58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.5 印张 263 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-5099-0519-7 定价: 38.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换(电话: 010-58587660)

卷首语

改革开放以来，随着我国经济体制改革的逐步深化，人才单位所有的传统格局逐步被打破，人才在单位和区域间流动成为推动经济社会发展的重要力量，与之相伴的人才服务机构在各地纷纷涌现。进入21世纪，我国开始全面实施人才强国战略，人才（人力资源）服务事业抓住机遇，获得蓬勃发展。2007年，国务院出台了《国务院关于加快发展服务业的若干意见》，首次提出要“发展人才服务业，完善人才资源配置体系”，明确了人力资源服务业发展的方向。2010年颁布的《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出：要“大力发展人才服务业”，“根据完善社会主义市场经济体制的要求，推进人才市场体系建设，完善市场服务功能，畅通人才流动渠道，建立政府部门宏观调控、市场主体公平竞争、中介组织提供服务、人才自主择业的人才流动配置机制”。2012年，国务院发布的《服务业发展“十二五”规划》更将人力资源服务确定为生产性服务业中要重点发展的12个门类之一，明确了“十二五”期间，建立“专业化、信息化、产业化、国际化的人力资源服务业体系”的目标，并为此提出了十余项促进行业发展的政策措施。这不仅表明人力资源服务业已经正式成为国民经济中的一个重要行业门类，而且也预示着我国人力资源服务业步入了一个前所未有的发展时期。

近年来，人力资源服务产业园区在上海、苏州、宁波等地建设发展，成为推进人力资源服务业发展的重要载体。本辑《第一资源》刊发文章探讨了中国上海人力资源服务产业园区建设的成效和问题，提出人力资源服务产业是推动地方乃至国家层面人力资源和社会保障事业整体发展的重要创新。

薪酬管理、劳动关系及员工管理等也是做好人力资源管理的基础工作，本辑《第一资源》刊发了关于我国上市公司高管薪酬状况和社会组织人才薪酬激励政策的调研报告，关于行业劳动关系状况和企业冲突管理的案例研究，以及人才工作、就业与创业等方面的文章，为促进人力资源和社会保障领域各项工作提供理论参考。

编者

2014年4月

目 录

人力资源服务业

- 1 构建上海人力资源服务产业发展的制度环境研究——以中国上海人力资源服务产业园区为例——董良坤
- 21 深圳人力资源服务行业发展状况研究——王 颖 陈杨生 孙 明 丁 霞

人才工作

- 37 人才项目财政资金配套的问题、原因及对策——柏良泽 杨 梅 王芳霞
- 51 人才聚集力模型与开发实证研究——陈小平
- 60 “五位一体”人才发展环境评价指标体系研究——司江伟 陈晶晶

薪酬管理

- 71 2013—2014 年中国上市公司高管薪酬调研报告——德勤人力资本咨询中国高管薪酬研究中心
- 79 社会组织人才薪酬激励政策研究——王爱敏 董志超

就业与创业

- 88 大学毕业生创业状况调查分析——李志更 乔立娜
- 105 大学生村官创业影响因素的实证研究——基于江苏省“百村千（村）官”调研成果的分析——陈森青 仇湘云 孙 月
- 112 大学生职业探索特点及家庭系统的影响机制——杜 婧 胡 平 林婷婷 卞 贝贝

劳动关系和员工管理

- 131 餐饮行业劳动关系状况报告——王 霞
- 148 转型时期我国劳动者群体性事件若干问题分析——孙亚男 孟续铎

156 企业内部教练式冲突管理理论及案例研究——徐 斌 西 楠

国际比较

169 中美科技人才发展比较研究——赵永乐 张书凤

Contents

Human Resource Services

- 1 *Research on the Institutional Environment Building for the Development of Human Resource Services of Shanghai—Taking Shanghai Human Resource Services Industrial Park as an Example*, by Dong Liangkun
- 21 *Research on the Status-quo of the Human Resource Services of Shenzhen*, by Wang Ying, Chen Yangsheng, Sun Ming, Ding Xia

Talent Work

- 37 *Problems, Related Reasons and Counter-measures Concerning Supporting Financial Funds for Talent Projects*, by Bai Liangze, Yang Mei, Wang Fangxia
- 51 *The Empirical Study on the Model and Development of Talent Clustering*, by Chen Xiaoping
- 60 *Research on the Evaluation Index System for Combined Talent Development Environments*, by Si Jiangwei, Chen Jingjing

Payment Management

- 71 *2013–2014 Research Report on the Executive Compensation of China's Listed Companies*, by The Deloitte Human Capital Consulting China Executive Compensation Research Center
- 79 *Research on the Incentive Salary Policies for Talent in Non-governmental Organizations (NGOs)*, by Wang Aimin, Dong Zhichao

Employment and Business Establishment

- 88 *Analysis on the Current Situation of Business Establishment by College Graduates*, by Li Zhigeng, Qiao Li'na
- 105 *An Empirical Study on the Influencing Factors for Little Village Officials to Set up Business—An Analysis Based on the Research Findings on “Little Village Officials” Project in Jiangsu Province*, by Chen Senqing, Qiu Xiangyun, Sun Yue
- 112 *Characteristics in the Career Exploration of the Undergraduates and the Influence Mechanism of the Family System*, by Du Qiang, Hu Ping, Lin Tingting, Kuang Beibei

Labor Relations and Employee Management

- 131 *Study on Current Labor Relations in the Catering Industry*, by Wang Xia
- 148 *Analysis on Issues Regarding the Group Events Participated by the Employees in China's Transformational Period*, by Sun Ya'nan, Meng Xuduo
- 156 *Research on the Theories and Cases on Conflict Management through Corporate Coaching*, by Xu Bin, Xi Nan

International Perspective

- 169 *Comparative Study on the Development of Science and Technology Talent in China and the United States*, by Zhao Yongle, Zhang Shufeng

构建上海人力资源服务产业发展的制度环境研究

——以中国上海人力资源服务产业园区为例

董良坤*

[摘要] 本文着眼于中观层面上海人力资源服务业发展的实证研究,从战略性新兴产业构建角度,基于上海人力资源市场发展的制度环境及产业现状调查的实证数据支持,辅以中国上海人力资源服务产业园区组建及发展现状作为分析范本,深入分析上海人力资源服务业发展面临的转型瓶颈等制约因素。同时,通过探讨和校正人力资源市场与人力资源服务产业间的不均衡发展关系,在审视统一规范的人力资源市场建设和人力资源服务产业发展的制度环境及其现状基础上,重点从管理体制、产业政策、公共服务和市场监管等方面,提出加快上海人力资源市场发展转型和加快人力资源服务业发展的制度环境构建及对策建议。

[关键词] 上海 人力资源服务业 制度构建 产业集聚

导 言

随着人力资源市场化进程加快,人力资源服务业作为现代服务业的重要组成部分和生产性服务业的战略定位,正处在一个大有可为的发展期。

从国际看,随着全球治理结构深度调整 and 不同经济体国家的发展方式转变,以服务业跨国转移和要素重组为特征的新一轮国际产业转移加速,特别是在教育培训、咨询服务、国际人才交流与合作等服务方面的需求潜力将得到充分释放,进而为国内现代服务业的跨越式发展提供产业推力。

从国内看,当前和今后一个时期,国家仍处于经济社会发展的重要战略机遇期。国家“十二五”规划提出,要把推动服务业发展作为产业结构优化升级的战略重点。作为现代服务业重要构成的人力资源服务业发展前景乐观可期。

从上海看,整个城市正在进入一个创新驱动、转型发展的关键时期。目前,以服务经济为特征的现代服务业正逐步成为上海经济发展的新增长点,这也将促进生产型经济向服务型经济转变。因此,上海人力资源服务产业同样处在历史上最好的发展时期,既有产业

* 作者系上海市公共行政与人力资源研究所人力资源研究室副主任,助理研究员。

机遇,又有时代条件。

本研究所称人力资源服务产业,属于微观经济学范畴,是指基于市场需求导向、以满足客户(主体)需求为目标、以服务产品的价值创造为核心,并以产业化运作、市场化营运而提供人力资源专业化服务的总称。在国家大部制改革前,一般沿用“人才服务业”概念,现在更多使用“人力资源服务业”或“人力资源服务产业”概念,从外延界定的角度看,主要包括高级人才寻访、人力资源培训、人才测评、管理咨询、网络信息服务、劳务派遣、人力资源外包和人力资源软件服务等服务业态或领域。

本文的一个基本分析和判断前提是,随着“大人才观”和“大就业观”的树立,特别是党的十八届三中全会提出了“建设统一开放、竞争有序的市场体系”要求,人力资源服务产业发展的外部环境和内部条件都将发生重大改变。预计未来,国家和上海将进一步加大对人力资源服务产业发展的扶持力度,尤其是在产业园区建设、市场开放、产业支持、财税和金融资金方面的政策体系支持。

一、上海人力资源服务业发展现状及环境条件分析

总体来看,历经 20 多年的培育发展,特别是 20 世纪 90 年代以来,上海的人力资源市场发展正进入一个持续变革的全新平台,从单一走向融合,从分立走向统一,在探索中发展,在发展中改革,在改革中创新,基本形成一个集政府宏观调控、单位自主用人、劳动者自主择业和市场中介服务配置“四位一体”的现代人力资源市场框架,走出一条符合市场规律和上海市情的发展道路。同时,基于市场力量推动的人力资源服务业未来成长方向,正在逐步由政府推动向自我发展阶段过渡,产业环境由政策规范向法制规范过渡,产业功能由依靠行政优势向市场竞争优势过渡,人力资源服务产业化正在引领和逐步成长为上海现代服务业重要的新兴产业领域。

(一) 基本现状

1. 机构情况

据 2011 年数据,上海共有各类人力资源服务机构 1683 家(见图 1),其中,人才中介类 796 家,职业介绍类 749 家,家庭劳务类 138 家,从业人员近 4 万人(含家政服务人员),人力资源信息数据库近 13 万个,网站访问量达 40 亿人次,为 200 多万家用人单位提供人力资源服务。特别是全球知名的德科(Adecco)、万宝盛华(Manpower)、任仕达(Randstad)等机构都已进入上海,包括国内知名人力资源公司早已抢滩,这不仅为上海的人力资源服务业带来国际化、专业化的运营经验,而且其成熟的商业模式对上海人力资源服务业发展产生了巨大推动和变革性影响。

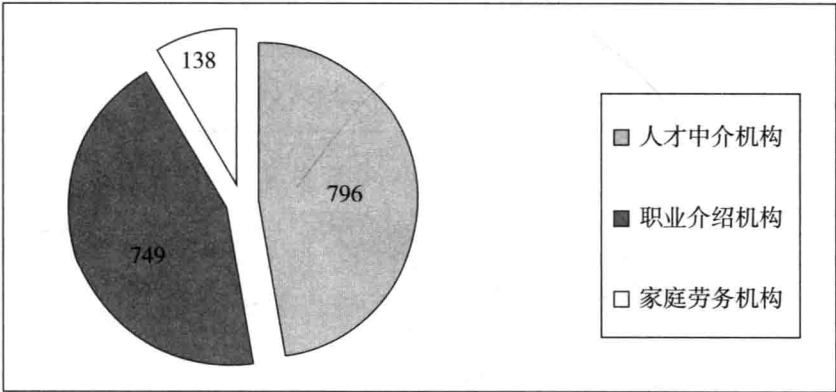


图1 上海市人力资源服务机构类别 (单位: 家)

数据来源: 上海市人力资源和社会保障局。

2. 市场规模

据初步统计, 2011 年上海人力资源服务业总营业额 907 亿元 (见图 2), 2012 年已突破 1000 亿元大关。根据预测, 未来上海人力资源服务产业仍将以年均 30% 左右速度增长, 其行业增加值占 GDP 比重将进一步提高, 正在逐步发展成为现代服务业的重要支柱产业之一。

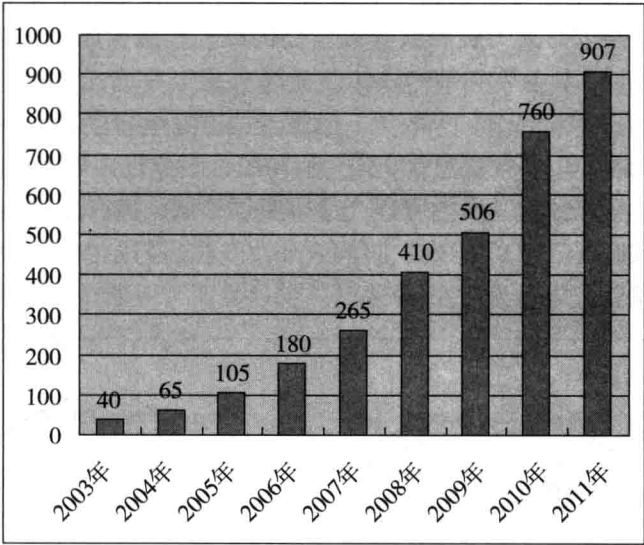


图2 上海人力资源服务业总营业额 (单元: 亿元)

数据来源: 上海人才服务行业协会。

3. 服务业态

随着人力资源市场的快速成长和转型发展, 人力资源服务的传统业态正在由初级产品

服务逐步发展到高端人才寻访、网络服务、数据处理等高端服务价值链，特别是近年来以管理咨询、外包服务等为代表的人力资源服务新业态快速崛起，人力资源服务的市场细分趋势越来越明显（见图 3）。

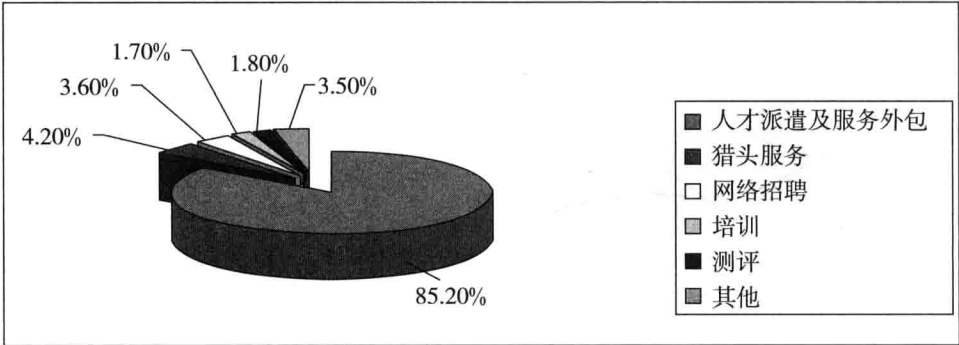


图 3 上海市人力资源服务业务市场份额分布

资料来源：上海人才服务行业协会。

总体来看，在中介服务方面，国有和民营企业占据着较大的市场份额；在派遣服务方面，国有背景的服务机构处于相对优势；但在猎头服务、网络招聘等服务提供方面，独资或外资成分的“洋猎头”优势更加突出。

4. 产业格局

据不完全统计，在上海人力资源服务机构提供服务产品构成格局中，以市、区（县）政府所属人力资源机构为主导（4.9%），以上海外服、中智公司等“国字号”为代表（10.4%），虽然只占据行业的 15.3% 数量，但是却占据着绝对多数的市场份额，处于行业发展的主导地位。同时，以一批世界 500 强企业和民营服务机构等为主体（84.7%），在运营模式、服务水准、管理经验和高端服务产品研发等领域，拥有先进的产业理念和市场化优势，共同构成了政府部门推动、市场主体公平竞争、公益机构公共服务、中介机构市场经营的多元化产业发展格局（见图 4）。

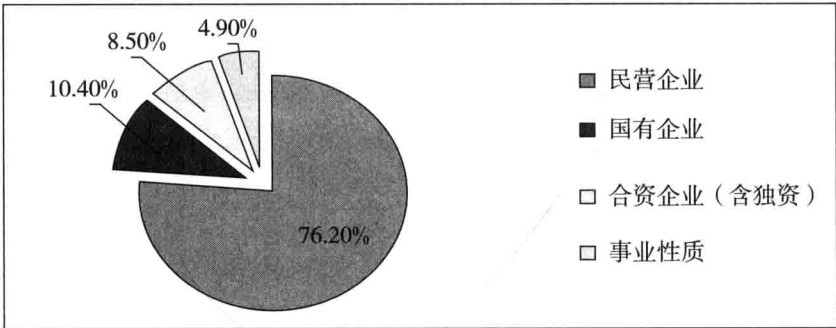


图 4 上海市人力资源服务机构性质分布

资料来源：上海人才服务行业协会。

5. 产业集聚

以2010年10月9日中国上海人力资源服务产业园区挂牌为标志,上海人力资源服务的产业集聚进程明显加快。据不完全统计,至2013年12月,该园区各项主要指标均实现较快发展,已集中入驻机构包括猎头服务、人事派遣、服务外包、测评、培训和公共人事服务机构等60余家,当年落地税收突破5亿元人民币。

原卢湾区作为上海市规模最大的人力资源外包服务集聚区,吸引了众多国际知名、服务产品较为完整的人力资源机构落户,从派遣、猎头、培训到福利咨询、员工安家服务等品牌集聚优势明显。同时,浦东国际人才创新试验区以及规划中的“国际人才自由港”等人力资源服务业集聚区建设,共同推动着上海人力资源服务业发展从机构集聚、功能集聚向产业集聚转变。

(二) 外部环境

1. 推进上海现代服务业发展战略实施,为人力资源服务产业加快发展提供产业基础

2007年3月,国务院出台《国务院关于加快发展服务业的若干意见》,首次明确人才服务业是现代服务业的重要组成部分。2008年9月,上海市出台《上海产业发展重点支持目录(2008)》,第一次把“就业和创业咨询及培训等人力资源中介服务”列入上海“专业服务业”的重点发展领域之一。《2009—2012年上海服务业发展规划》提出,要“鼓励就业中介和创业咨询及培训等人力资本中介服务”。

2010年4月,上海出台《关于进一步促进本市中介服务业发展的若干意见》,明确把发展人力资源服务作为重点支持的产业领域之一。同时,上海服务外包发展规划将人力资源服务外包和金融、生物医药等列为上海市重点推进的服务外包重点领域之一。

显而易见,随着上海产业结构调整和发展方式转变进程加快,人力资源服务业面临着巨大的发展契机。通过人力资源服务产业集聚载体来带动人力资源服务产业大发展,不仅有助于推动上海发展现代服务业,而且对更好地服务长三角地区、服务长江流域和服务全国,都具有重要的示范引领作用。

2. 构建统一规范的人力资源市场体制,为人力资源服务产业发展提供内生动力

推进统一规范的人力资源市场加快发展,是构建以人力资源服务业为新生长点的现代服务业发展的基本前提。因此,探索中国上海人力资源服务产业园区建设,在某种程度上,也是推动上海乃至国家层面人力资源和社会保障事业整体发展的一个重要创新。同时,通过构建专业园区的发展模式创新,不仅有利于促进人力资源市场发展体系及服务体系建设,健全人力资源市场供求、价格和竞争机制,而且有利于形成以具有国际竞争力和行业影响力的人力资源服务机构为主体、各类人力资源服务机构共同发展的人力资源服务枢纽平台,构建制度完善、结构合理及流动自由的人力资源服务体系,为人力资源市场化配置创造更加充分的服务载体和产业平台。

3. 加快发展人力资源服务产业，是推进上海人才国际化战略实施的探索性载体

一方面，国家在上海设立“中国上海人力资源服务产业园区”，既是上海人力资源服务产业集聚发展的一个强大推力，也预示着上海人力资源服务行业将迎来“专业化服务、产业化发展”的新时期。另一方面，依托园区进一步整合与推动上海高端人力资源服务业发展，不仅有利于加速集聚国内外一流人力资源服务机构，引进和培育创新型、战略型人才的有效载体，提升上海市人力资源服务能级，而且有利于增加上海人力资源服务的供给能力，满足各类企业和人才对人力资源服务的多样化需求，对改善上海整体性人力资源结构、人力资源市场布局 and 推动上海城市发展模式创新都具有重要的现实意义。

(三) 基础条件

1. 国家层面的战略重视，为人力资源服务业大发展注入体制推力

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中提出：“健全统一规范灵活的人力资源市场，为劳动者提供优质高效的就业服务”。就业优先和健全人力资源市场的价值更加凸显出来，人力资源开发、利用、管理在推动经济社会发展中的作用备受关注。比如，推进中国上海人力资源服务产业园区从规划筹建到组建运营的整个过程，得到国家人力资源和社会保障部及上海市委、市政府领导的高度关注和重视。2010年6月，时任市委书记俞正声视察上海人才大厦，充分肯定人力资源服务产业园区建设。同时，在园区的申请筹建过程中，人力资源和社会保障部尹蔚民部长专门听取汇报，对园区建设作出过明确批示。可以预见，人力资源服务产业必将在上海第三产业、现代服务业乃至整个国民经济发展中扮演更为重要的角色。

2. 政府职能部门的协力支持，为人力资源服务业协调发展构造系统的“产业生态”

推动人力资源服务产业加快发展，既需要政府行政职能的强力推动，也需要综合性、系统性的政策体系支撑。在上海市现代服务业“十二五”规划中，上海市发改委已经把人力资源服务业列入上海服务业的发展重点，并明确提出要加快发展人力资源服务业，以推进中国上海人力资源服务产业园区建设为契机，集聚国内外知名人力资源服务机构等规划思路；上海市商务委明确支持上海人力资源服务外包业务发展，特别是政府财政通过现代服务业发展引导资金，支持离岸外包服务加快发展，希望中国上海人力资源服务产业园区的产业集聚能够走出一条高端发展的业务模式；上海市税务部门对涉及人力资源行业的重复征税及差额征税等问题，明确表示可以一事一议，并帮助协调解决；上海市统计部门更是建议通过研究行业分类、行业标准和行业代码等技术性标准，科学界定作为专业服务的人力资源服务行业统计指标。这些都为人力资源服务产业特别是园区发展构造了良好的“产业生态”。

3. 完备的公共人事平台体系，为人力资源服务业提供了全方位的专业服务支持

作为上海市人力资源服务行业内“第一集团军”，以中国上海人才市场入驻园区核心载体上海人才大厦为标志，从业务受理窗口到综合性服务功能，构成园区公共人事服务的“六大服务系统”，即人才市场配置系统、人才职业能力评价系统、人才信息服务系统、高层次人才服务系统、人才综合保障系统和公共人力资源服务等。同时，依托上海人才大厦服务“端点”，不仅形成市、区两级联动的服务机制并向社区延伸，逐步在全市范围内开展“一点受理、多点服务”，而且开通包括伦敦、汉诺威、纽约、旧金山、东京、悉尼等在内的国际性人力资源服务网络，作为园区的地标性建筑 and 核心载体，上海人才大厦已经成为联结海内外人力资源公共服务的重要信息枢纽平台。

二、加快上海人力资源服务产业发展的制约因素

基于案例研究及分析显示，目前上海人力资源服务产业依然处于发展的初级阶段，集中表现为产业发展体制不顺、产业链不合理、市场创新动力不足、服务体系不完善以及职业经理人短缺等问题。

（一）人力资源服务业管理体制不顺的制约

一是微观的行业管理体制不顺。以园区管理体制为例，虽然建有联席会议制度，但是，却没有对应的实体性管理机构及组织构架，同时源于园区范围内的各方利益主体众多、体制多样，因而涉及园区建设发展的重大事项沟通协调工作难以有效展开。

二是产业运营主体缺位。比如，中国上海人力资源服务产业园区从筹建到挂牌，没有形成一个按照现代企业制度要求的园区开发商模式的运营主体，类似张江园区的“张江高科”等专业园区运营商，园区的建设投资仍未形成可持续发展的运营机制。

（二）“大市场”和“弱产业”非均衡发展的制约

一是产业的发展定位模糊。源于长期以来过分强调人事管理和人力资源服务的事业性质及公益性质，不管职业中介服务还是人才市场配置以及其他专业性、行业性市场运作，基本上还是事业管理机制而没有完全按市场化运作，比如人事代理、档案管理等本来应该市场化的服务项目，却依然在非营利的公共服务范围内经营，加上“事业单位，企业管理”的双重定位而淡化其产业性质，缺乏市场化的体制、机制创新动力。

二是产业发展滞后于市场化进程。从发展阶段上看，目前上海人力资源市场基本上还是一个转轨型市场，产业成长与市场发展处于非均衡状态，即人力资源市场化的进程加快，而同时依托市场发展的人力资源服务业却相对滞后，这一错位不仅限制了人力资源市场化配置功能发挥，反过来也影响和制约了上海人力资源服务业的整体发展。

三是市场竞争环境不完善。源于人力资源服务业的行政性垄断格局尚未全部消除，主要表现为产业规划滞后于产业发展，产业发展滞后于市场发展，特别是在市场准入、立法规范及市场监管等方面都有待进一步完善，客观上加剧了“大市场、弱产业”的不平衡

格局。

(三) 人力资源服务产业链不合理的制约

一是低端服务和高端产品业务链不合理。据初步统计,目前上海市很多人力资源机构的服务产品还集中在档案管理、人才派遣等低端服务环节,而涉及管理咨询、职能外包等中高端服务能级薄弱。

二是业务同质化和低水平竞争问题突出。据不完全统计,在上海人力资源服务机构的营收比例中,绝大部分市场份额被派遣及服务外包业务占据,达 80% 以上,而猎头服务、测评、咨询等高端业务的市场份额只有 18% 左右。同时,作为新兴外包服务的领域都集中在国内外包业务,真正体现实力的离岸外包服务市场份额占比较低。

三是专业化服务能力薄弱。主要表现为人力资源服务供应商的现有服务产品结构相对滞后,难以满足客户差异化的服务需求。以派遣服务为例,其市场份额占整个人力资源服务市场的 79%,但是人均服务费却呈下降趋势,专业化服务能力薄弱成为制约整个人力资源服务业发展的又一“瓶颈”。

(四) 人力资源服务产业政策“碎片化”的制约

一是产业内涵及外延不明晰。虽然上海市发改委把人力资源服务产业作为现代服务业“十二五”规划的发展重点之一,但是在重点发展的十大新兴服务业领域里,“教育培训”列为第六,本属于人力资源服务业的“家庭服务”列第十,却没有明确提到人力资源服务。比如,对人力资源外包服务,有些职能部门还普遍存在重视承接国际服务外包而忽视发展国内服务外包的倾向,这都和产业导向及产业目录不清晰有关。

二是产业统计标准规范缺失。由于人力资源服务产业起步相对较晚却发展迅速,涉及商务委、统计部门、质监部门等对人力资源行业的产业促进政策不系统,在工商注册、统计分类、税务登记时无法“对号入座”,进而导致产业发展基金、融资担保等各项政策难以落地。

三是财税支持政策不完善。比如,涉及营业税征收问题,教育培训类是按 3% 征收,而其他业务按 5% 征收,显然不合理。再比如,源于部分人力资源机构业务的全国布局,母公司与子公司、分公司之间存在复杂的业务交叉,营业税重复征收问题较为突出,目前做法仍是“一事一议”,缺乏统一规范的税收政策支持体系,造成现有的产业政策体系呈现“碎片化”趋势。

(五) 人力资源服务业法规体系不完善的制约

一是人力资源市场立法缺失。源于人力资源市场立法一直没有得到应有重视,市场立法缺失和层次不高,特别是涉及商业秘密、知识产权保护、高层次人才流动权益保护等缺乏有效的法律规范,由此造成政府对人力资源服务业的监管依据薄弱,缺乏统一配套的法规政策和实施细则。

二是产业环境不规范。主要表现在产业发展的市场化程度仍然较低,机构服务行为和

服务标准的规范化不强，特别是市场化监管理念和行业规范还不适应统一规范人力资源市场发展需要。

三是市场监管机制不健全。集中表现在市场诚信服务体系缺失，人力资源市场管理机构名称和职能不统一，市场监管机构缺乏独立性，市场监管缺乏统筹协调机制，专业化监管队伍不足等。

（六）人力资源服务业从业人员数量和质量的制约

一是职业经理人队伍群体性短缺。集中表现为产业经营管理人才、市场开发人才、项目领军人才等关键人才群体短缺。以猎头服务为例，虽然上海市有近 700 家人才类中介机构，合资和民营机构同台竞争成为普遍现象，但专业顾问短缺是制约行业发展的主要“瓶颈”之一。

二是从业人员整体素质局限。主要表现为专业化和职业化水平较低，市场化职业人意识薄弱，特别是国际化拓展能力、市场运营能力、资本运作能力、专业化水平等方面明显不足，难以适应产业发展的职业化需要，这不仅是上海也是国内人力资源服务产业可持续发展的一个“瓶颈”制约。

三、加快人力资源服务产业发展的目标定位及路径选择

（一）产业发展定位

适应上海实现“四个率先”和建设“两个中心”的要求，把发展人力资源服务业作为转变发展方式、优化产业结构、提升城市软实力和增强国际竞争力的重要途径。

坚持专业化、产业化、信息化和国际化方向，通过构建具有战略意义和标本价值的人力资源服务业产业链雏形，使其成为引领和支撑上海现代服务业的重要支柱产业之一，力争在 3—5 年内形成上海现代服务业发展的重要增长极、国家重要的人力资源服务业发展功能创新区域、亚太地区人力资源机构集聚的重要服务枢纽，最终建成国际重要的人力资源服务产业集聚地。

（二）发展路径选择

1. 转变职能

按照政企分开、政事分开原则，逐步实现政府从“办事业”向“管产业”转变，由直接管理向间接管理转变，既坚持政府所属人力资源服务机构的公益化发展方向，又发挥市场机制在人力资源配置中的决定性作用，以“双轮驱动”模式加快上海人力资源服务产业的转型发展。

2. 市场整合

重点推进统一规范、城乡统筹的人力资源市场转型发展，完善人力资源市场、职业中