

人力资源服务业蓝皮书 BLUE PAPER OF HUMAN RESOURCE SERVICE INDUSTRY

# 中国人力资源服务业 发展报告（2014）

《中国人力资源服务业发展报告》编委会 编著

主编 王克良

 中国人事出版社

人力资源服务业蓝皮书

# 中国人力资源服务业发展报告

## (2014)

《中国人力资源服务业发展报告》编委会 编著

主编 王克良

中国人事出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国人力资源服务业发展报告. 2014/《中国人力资源服务业发展报告》  
编委会编著. —北京: 中国人事出版社, 2014

人力资源服务业蓝皮书

ISBN 978-7-5129-0847-5

I. ①中… II. ①中… III. ①人力资源-服务业-产业发展-研究报告-中国-2014 IV. ①F249.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 244845 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)

\*

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×1092 毫米 16 开本 12.25 印张 175 千字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定价: 48.00 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奖励。

举报电话: (010) 64954652

## 本书编委会

编委会主任 王克良

编委会副主任 王建华 余兴安 莫 荣 张文森  
杨军梅

编委会成员 毕雪融 陈 军 陈世华 董小华  
樊进生 来有为 李 栋 林 革  
萧鸣政 张宇泉 赵树国 朱庆阳

# 前 言

人力资源是经济社会发展的第一资源。党中央、国务院历来高度重视人力资源开发和配置工作。习近平总书记指出，“我们是社会主义国家，要赢得与资本主义国家相比较的优越性，必须在人才的培养、评价、使用、流动等各个方面都显示出真正的优势”，强调要“实行更加开放的人才政策，不唯地域引进人才，不求所有开发人才，不拘一格用好人才”。李克强总理也强调，要突破体制机制障碍，给创新、创造人才更广阔的空间，让中国的“人口红利”转化为“人才红利”。

促进人力资源优先开发和优化配置，正是人力资源服务业发挥作用的广阔领域。人力资源服务业关系就业创业、职业发展和创新能力提升，是国家确定的生产性服务业重点领域。改革开放30多年来，我国人力资源服务业从无到有、从小到大，取得了长足发展。2013年，全国共有各类人力资源服务机构2.6万家，从业人员35.8万人，行业年收入达6945亿元，全年共为4.3亿人次的劳动者、2002万家次用人单位提供了人力资源服务，成为经济社会发展的重要支撑。

2007年，《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。此后，在《国民经济和社会发展第十二个五年

规划纲要》、《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》、《服务业发展“十二五”规划》等文件中，都对发展人力资源服务业提出了要求。2014年8月，国务院颁布《关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》（国发〔2014〕26号），明确提出要通过产业引导、政策扶持和环境营造等措施，推进人力资源服务创新，提高人力资源服务水平，加快形成一批具有国际竞争力的综合型、专业型人力资源服务机构。这些部署和要求，将人力资源服务业提高到了一个新的战略高度。

当前，我国人力资源服务业面临重大发展机遇。大力发展人力资源服务业，是优先开发和优化配置人力资源，建设人才强国和人力资源强国的重要举措，对于推动实现更加充分和更高质量的就业，推动经济发展方式向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变具有重要意义。新时期，促进人力资源服务业加快发展，要以产业引导、政策扶持和环境营造为重点，不断完善人力资源服务体系，提升人力资源配置开发水平，激发市场主体活力，加快建立专业化、信息化、产业化、国际化人力资源服务体系。

为引导人力资源服务业健康快速发展，我们组织有关人员，编撰了《中国人力资源服务业发展报告（2014）》。这是首部全国性人力资源服务行业发展报告，内容涵盖行业基本情况、服务业态、政策法规、管理规制、发展趋势等方面，信息丰富，资料翔实。我们期望，《报告》的出版能够为促进行业发展、提高行业管理水平提供有益帮助。

# 目 录

---

## CONTENTS

### 综述篇

#### 第一章 人力资源服务业概述 /3

- 一、人力资源服务业的概念和特征 /3
- 二、人力资源服务业的地位和作用 /5
- 三、我国人力资源服务业的发展历程 /6

#### 第二章 我国人力资源服务业发展现状 /11

- 一、行业规模 /11
- 二、从业人员 /12
- 三、地区分布 /13
- 四、发展成效 /13

#### 第三章 我国人力资源服务业存在的问题和发展思路 /17

- 一、发展中存在的主要问题 /17
- 二、新时期促进人力资源服务业发展的总体思路 /19

### 业态篇

#### 第四章 人力资源招聘与高级人才寻访服务 /23

- 一、人力资源招聘服务 /23
- 二、高级人才寻访服务 /27

## 第五章 劳务派遣和人力资源外包服务 /31

- 一、劳务派遣服务 /31
- 二、人力资源外包服务 /34

## 第六章 人力资源培训、测评和咨询服务 /46

- 一、人力资源培训服务 /46
- 二、人才测评服务 /49
- 三、人力资源咨询服务 /51

## 第七章 人力资源管理软件服务 /56

- 一、人力资源管理软件服务概述 /56
- 二、人力资源管理软件服务的发展现状 /57
- 三、人力资源管理软件服务的发展趋势 /58

# 政策篇

## 第八章 政策综述 /63

- 一、产业引导政策 /63
- 二、行业规划 /64
- 三、地方扶持政策 /65

## 第九章 人力资源公共服务政策 /71

- 一、人力资源公共服务的基本内容 /71
- 二、公共服务体系建设的相关政策 /73
- 三、公共服务与经营性服务分离改革政策 /76
- 四、重点人群公共服务政策 /77

## 第十章 产业政策 /81

- 一、财税政策 /81

- 二、产业集聚政策 /83
- 三、惠及人力资源服务业的相关政策 /88

## 管理篇

### 第十一章 法律政策 /95

- 一、《劳动法》/95
- 二、《就业促进法》和相关法规 /97
- 三、《劳动合同法》/100

### 第十二章 行业监管 /105

- 一、市场准入 /105
- 二、从业人员管理 /109
- 三、年度检查 /110
- 四、日常监管 /111

### 第十三章 行业规范 /114

- 一、行业诚信建设 /114
- 二、行业标准化建设 /117

### 第十四章 行业协会建设 /123

- 一、行业协会建设情况 /123
- 二、行业协会主要工作和问题 /126
- 三、行业协会发展 /128

## 展望篇

### 第十五章 人力资源服务业发展环境分析 /135

- 一、人力资源供求变化明显 /135
- 二、产业结构调整步伐加快 /139

- 三、信息技术与商业模式互动频繁 /141
- 四、政府行政职能转变加快 /143
- 五、政府购买服务力度加大 /146
- 六、公众对人力资源服务的需求日益旺盛 /148

## 第十六章 人力资源服务业发展趋势和展望 /151

- 一、行业规模将进一步增大 /151
- 二、从市场拓展向内涵增长转变 /152
- 三、本土自主品牌建设日益受到重视 /154
- 四、人力资源服务业信息化水平将快速提升 /155
- 五、市场细分和产业结构优化步伐进一步加快 /157
- 六、人力资源公共服务更趋完善 /158
- 七、国际化步伐将进一步加速 /158

附录一 人力资源市场统计报表制度 /163

附录二 人力资源服务机构诚信状况评估参考指标 /175

附录三 中国人力资源服务行业诚信自律倡议书 /177

参考文献 /179

后记 /183

# 综述

# 篇

我国人力资源丰富，经济社会的快速发展产生着广泛而巨大的人力资源服务需求。截至 2013 年年底，我国大陆总人口（不包含香港、澳门特别行政区和台湾省以及海外华侨人数）136 072 万人，16 周岁以上至 60 周岁以下（不含 60 周岁）的劳动年龄人口 91 954 万人，全国就业人员 76 977 万人<sup>①</sup>。我国首次全口径全国人才资源统计结果显示，截至 2010 年年底，人才资源总量稳步增长，全国人才资源总量达到 1.2 亿人，人才资源总量占人力资源总量的比重达到 11.1%；人才效能进一步提高，人力资本投资占国内生产总值比例达到 12.0%，人才对经济增长的贡献率达到 26.6%（据 2008 年不完全统计，1978—2008 年的平均值为 18.9%），人才对我国经济增长的促进作用进一步提升<sup>②</sup>。与此同时，我国人力资源丰富作为一种潜在优势，更多地表现为人口压力，如何把就业压力、人口压力转变为人力资源优势，需要在人力资源的配置、开发、利用上下功夫。人力资源服务业作为提供获取、开发、配置和利用人力资源等各项服务的产业活动体系，已成为生产性服务业的重要形态之一，在国民经济和社会发展中的地位 and 作用日益重要。

① 国家统计局《中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报》，2014 年 2 月 24 日。

② 《我国人才资源总量稳步增长 人才效能进一步提高》，人民网，2012 年 5 月 14 日。



# 第一章

## 人力资源服务业概述

人力资源服务业是生产性服务业的重要组成部分，是现代服务业中具有代表性的行业。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产生并逐步发展壮大的，已有 30 多年的历史。经过多年的探索和努力，人力资源服务作为服务业独立门类地位得以确立。

### 一、人力资源服务业的概念和特征

人力资源服务业是为劳动者就业和职业发展，为用人单位管理和开发人力资源提供相关服务的专门行业，主要包括多渠道招聘、职业指导、人力资源和社会保障事务代理、人力资源培训、人才测评和技能鉴定、劳务派遣、高级人才寻访（猎头）、人力资源外包服务、人力资源管理咨询、人力资源管理软件服务等多种业务形态。作为生产性服务业的重要门类，人力资源服务业的主要功能是促进人力资源有效开发与优化配置，其发展程度直接反映一个国家或地区的人力资源开发利用水平，关系经济社会发展全局，也直接关系到人的全面发展。作为现代服务业的重要组成部分，人力资源服务业具有较强的成长性和市场前景，是现代服务业当中最具活力的行业之一。

对人力资源服务业的概念，可以从以下三个方面来理解：

一是人力资源服务业是生产性服务业的重要组成部分，是现代服务业中的新兴重要门类。在服务业中，多数为人提供的服务都属于消费性服务，如餐饮、娱乐行业等，但人力资源服务却不是。因为其服务的对象——人力资

源,是作为重要的生产要素而存在的。人力资源服务业以市场机制为基础,为用人单位和劳动者两大供求主体提供相应的人力资源服务,可以有效帮助用人单位提升人力资源搜寻、招募、培训和管理方面的效率,也可以帮助求职者提升就业能力、实现就业和职业发展。人力资源服务业是为促进工业技术进步、产业升级和提高生产效率提供支撑保障服务的服务行业,所以,在行业类型上应归入生产性服务业的范畴。

二是人力资源服务业的主要载体包括人力资源服务事业和人力资源服务产业。人力资源服务事业是指人力资源公共服务体系,以政府人力资源社会保障部门所属的公共就业和人才服务机构为主体,以促进就业和人才开发为根本宗旨,本着公益目的开展的各项公共服务活动。人力资源服务产业主要是指经营性人力资源服务体系,包括从事人力资源服务的国有企业、民营企业、中外合资企业等各类人力资源服务机构按照市场运行规则依法从事的经营性服务活动。

三是人力资源服务业由法律、政策来规范和引导。用法律来规范用人单位的用人行为、劳动者的就业行为、人力资源公共服务行为以及经营性服务行为。通过法律法规确立政府职能部门、人力资源供求主体、人力资源服务机构和行业协会在市场运行中的地位和作用、权利和义务。用政策引导劳动者合理流动和自主就业、自主创业,引导人才到急需岗位,引导公共服务提高服务质量和效率,鼓励经营性服务健康发展,为促进社会就业与人才开发配置服务。

人力资源服务业具有如下基本特征:

第一,基础性。人力资源是生产要素中最有活力和创造力的要素,是最可持续开发的资源。随着经济社会的深刻变革与发展,人力资源正逐步成为世界经济发展和国际竞争的第一资源。人力资源的重要性,决定了人力资源服务业在经济社会发展中的基础性地位。人力资源服务业直接作用于人力资源的开发和使用,直接参与企事业单位的生产过程,发达的人力资源服务业能够带动人力资源的有效开发和合理配置。同时,其基础性也表现在人力资源服务业所涉及的行业涵盖了三大产业,为各行各业发展提供支持。从国外人力资源服务业服务对象的行业分布情况看,主要以服务业和制造业两大门类为主,根据欧盟对其 27 个成员国的统计,各国人力资源服务业市场份额当

中服务业企业约占 40%，制造业企业约占 33%<sup>①</sup>。

第二，引领性。人力资源服务业是作为生产要素的人力资源的开发使用的载体和平台，是决定经济社会发展速度、质量和效益的引导性力量。当今世界经济发展的需要正由自然资源、物质资源向人力资源转变。发展人力资源服务业，能够有效地促进传统产业在生产方向和内部生产技能方面向新兴工业转移，把传统产业对资金、能源的消耗，通过人力资源的开发转向对知识、技术的开发和创新上来，从而提高区域经济的资源配置和利用效率，实现整体经济创新能力的显著提升，真正走上科学发展之路。从微观层面讲，进入 21 世纪以来，人力资源管理已成为企业管理的主要内容。跨国公司进行全球布局、规划、投资，都把人力资源配置作为首要考虑因素，通常都伴随着人力资源服务企业提供的系列专业化人力资源服务，这些服务往往带给企业现代人力资源管理理念和创新。

第三，溢出性。人力资源服务业的最大价值，是其自身成为一个行业、成为新的经济增长点的同时，其更大的价值体现在为社会全行业提供发展助力。人力资源服务业是各国增长最快的产业之一，也是创造就业岗位的主要动力源。据美国劳工统计局数据显示，自 1982 年以来，就业服务（Employment service）创造就业岗位的年平均增幅为 8%。2004 年，仅就业服务业提供的就业岗位就约 350 万个（其中，短期支援服务企业提供 240 万个，专业雇用组织 81.5 万个，就业安置机构 26.2 万个）<sup>②</sup>。

第四，高成长性。人力资源服务业是朝阳产业，具有广阔的发展前景。比如，全球私营就业服务业自 20 世纪 90 年代中期起保持稳步发展，从 1994 年到 1999 年其市场营业额翻了一番，由 750 亿美元上升到 1 500 亿美元。从 1999 年到 2006 年市场营业额又翻了一番，上升到 3 000 亿美元。2007 年达到 3 410 亿美元<sup>③</sup>。

## 二、人力资源服务业的地位和作用

大力发展人力资源服务业，有利于推动人力资源优先开发，促进我国由

① 秦浩，郭薇. 国外人力资源服务业的发展现状及启示 [J]. 商业时代，2013（8）：122~123

② 汪烽. 国外人力资源服务业：现况、趋势及其启示 [J]. 科技进步与对策，2007（7）：195~200. 注：这里讲的创造就业岗位包括了专业的人力资源服务人员和派遣员工。

③ 莫荣，陈玉萍. 国外人力资源服务业的发展 [J]. 第一资源，2013（4）：50~63

人力资源大国向人力资源强国和人才强国转变；有利于发挥市场在人力资源配置中的决定性作用，促进社会充分就业和实现更高质量的就业；有利于提升人力资源管理和利用水平，助力经济发展方式向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，促进经济结构调整和转型升级。其作用突出表现如下：

（一）为经济社会发展提供与岗位相适的人力资源。人力资源服务业的招聘服务、劳务派遣、高级人才寻访等直接配置人力资源的服务，降低了人力资源流动配置的信息不对称，有利于人力资源的识别，提高了市场对人力资源的优化配置能力，为企业、政府和社会组织的发展提供合适的人才和劳动力。

（二）为人力资源提供素质能力持续提高和知识更新的服务平台。人力资源服务业中的培训服务，是推动人力资源知识技能与综合素质提升的重要途径。据美国权威机构监测，培训的投资回报率一般在33%左右，在对美国大型制造业的分析中，公司从培训中得到的回报率在20%~30%之间<sup>①</sup>。

（三）降低组织的运营成本，提高组织的效益。人力资源外包、人力资源咨询等服务业态，为企业等组织机构提供人力资源规划、薪酬福利管理、人力资源管理方案设计等服务，可以让企业等组织从非核心业务、不擅长且成本较高的事务中解放出来，而专注于自己核心业务的开展，有利于降低运营成本，提高组织效益。

（四）人力资源服务业作为产业本身直接贡献于经济增长。同时，人力资源服务业给社会提供了众多的就业岗位，人力资源服务业越发展壮大，其吸纳就业的能力就越强。同时，作为服务业的重要分支，在国家产业结构调整的大格局下，发展人力资源服务业符合经济体制改革方向，也必将直接贡献于经济增长。

### 三、我国人力资源服务业的发展历程

当前，我国人力资源服务业已经形成，但仍处在发展的初级阶段。以行

---

<sup>①</sup> 邵鲁，郑美群. 人力资源服务业对地区社会经济发展的作用研究 [J]. 中外企业家，2009 (20): 235~236

业发展的视角，追溯其从无到有的过程，大致经历了人力资源服务的出现与探索、人力资源服务的发展壮大与行业形成、推动行业发展与深化改革三个主要阶段：

### （一）人力资源服务的出现与探索（1978年至1991年）

这一阶段是行业萌芽期。以政府举办的服务机构为主体，人力资源服务出现，并在实践中逐步探索。20世纪70年代末开始，随着党的工作重心转移到以经济建设为中心，深入实施改革开放，统包统配的人力资源配置制度开始打破，企业开始实行劳动合同制，人事部门在全国开展了调整用非所学专业技术人员、人才余缺调剂工作。在这一时代背景下，人力资源服务在解决返城知青就业、实施“三结合”就业方针<sup>①</sup>、满足外资企业用人需求、促进部分专业技术人才向体制外流动中发端。这一阶段的主要特征有：

1. 探索建立劳动服务公司和公共服务机构。为解决大量的返城知青等待业人员的就业问题，20世纪70年代末，原劳动部门开始创立并组织劳动服务公司，并逐步演化为就业服务机构。同时，为满足人才从体制内向体制外流动的需求，80年代初，人才服务公司和人才交流服务机构相继成立。1983年沈阳市人才服务公司成立，1984年原劳动人事部成立了全国人才交流咨询中心（全国人才流动中心前身），之后各地纷纷建立类似的人才交流服务机构，面向各类人才提供人事代理等服务。

2. 市场化人力资源服务开始出现。伴随着改革开放政策的实施，境外企业开始尝试进入中国市场，为开展业务在国内设立办事联络机构，并随之提出了对本土化工作人员的需求。为了满足外商对本土化人才的需求，并统一管理分散在不同外商办事机构的中方雇员，1979年，北京市外国企业服务总公司（北京外企服务集团有限责任公司前身）成立，其主要业务就是为驻华外商机构提供人力资源及其他综合服务。随后，以为外商驻华机构提供人力资源服务为主要业务的一批外事服务单位陆续成立。1982年北京外航服务公司成立，1984年上海对外服务有限公司成立，1985年广东省友谊国际企业服务有限公司成立，1986年中国四达国际经济技术合作公司成立，1987年中国国际技术智力合作公司成立。

<sup>①</sup> 1980年8月2日至7日，中共中央在北京召开全国劳动就业工作会议。