

中国科学院研究所资助出版

我国人力资源服务业政策法规

WOGUO RENLI ZIYUAN FUWUYE ZHENGCE FAGUI JIANSHE YANJIU

建设研究

陈力 汪悻 等著

中国人事出版社

我国人力资源服务业 政策法规建设研究

陈力 汪悒 等著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国人力资源服务业政策法规建设研究/陈力, 汪恽等著. —北京: 中国人事出版社, 2012

ISBN 978-7-5129-0287-9

I. ①我… II. ①陈…②汪… III. ①人力资源-服务业-产业政策-研究-中国②人力资源-服务业-法规-研究-中国 IV. ①F249.21②D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 052676 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

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 5.625 印张 134 千字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

定价: 15.60 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

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

前 言

改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立，市场体系逐步建立健全，人力资源市场逐步发展起来。人力资源配置方式从计划配置向市场配置转变。为了满足人力资源市场化配置的需求，在政府人力资源服务机构的引导下，民营和中外合资人力资源服务机构快速发展，多元化、多层次的人力资源服务体系逐步形成，并日益发展为专业化、规模化的新兴服务产业。

随着社会经济发展水平的提高，适应公众对人力资源服务日益增加的需求，我国人力资源服务业的规模逐渐增大，服务种类不断拓展，服务质量不断提高。通过提供社会化、专业化的人力资源服务，人力资源服务业对于促进劳动者就业和人力资源合理配置，促进劳动者的职业发展和提高用人单位的管理水平，发挥着重要的支撑和推动作用。同时，随着全球产业结构的不断调整，各国都将发展服务业作为产业升级的重要途径。人力资源服务业是现代服务业的重要组成部分。人力资源服务业的发展也将为提升我国服务业的整体水平，优化产业结构，全面建设小康社会起到重要的推进作用。

服务业的发展水平是衡量现代社会经济发达程度的重要标志。目前，在发达国家，人力资源服务业已经成为一个对社会具有重要贡献的产业集群。中国是一个人力资源大国，人力资源服务的社会需求潜力很大，人力资源服务业未来发展的空间也非常大。但是，我们也看到，目前我国人力资源服务业正处于兴起和发展阶段，不论是产业规模还是服务水平，以及对社会的贡献率都与国外发达国家有较大的差距，还不能满足社会对人力资源服务日益增长的需要，

人力资源服务业的发展环境还不够优化。因此,进一步明确我国人力资源服务业的发展方向,加强对人力资源服务业发展的政策支持力度,建立和完善人力资源服务市场的监管法规,营造有利于人力资源服务业发展的制度环境,是促进我国人力资源服务业健康发展的重要保障。

人力资源和社会保障部是我国人力资源市场的主管部门,担负着促进和规范人力资源服务业的重要职责。2010年,中国人事科学研究院根据人力资源和社会保障部的计划,组织开展了《我国人力资源服务业政策法规体系建设研究》。根据此项研究成果,我们编写了本书。其主要内容包括,①理论研究。阐述了有关理论概念,对人力资源服务业定义的内涵与外延、人力资源服务业政策法规体系等概念进行专门论述。②现状研究。从产业发展背景、发展规模、服务主体、服务种类以及服务效果等方面,分析了我国人力资源服务业在竞争力、发展环境与管理等方面存在的问题;展望了我国人力资源服务业的发展方向。③政策分析。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方面,从多角度对我国人力资源政策法规建设状况进行了较为全面的总结分析。④国外研究。对发达国家人力资源服务业法规建设进行归纳分析。⑤体系构建。根据我国人力资源服务业立法现状和特点,构建了由主体规范、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法规框架。⑥对策建议。在充分调研的基础上,对完善我国人力资源服务业政策法规体系建设提出了八方面的建议。此项研究成果首次对我国人力资源服务业政策法规体系建设进行了比较全面和系统的研究,从更加宽泛和实用的视角提出了促进和规范我国人力资源服务业发展的思路和政策建议,为进一步完善我国人力资源服务业的政策法规体系提供了重要的理论依据和实践指导。

陈 力

2012年3月28日

目 录

第一章 导论	(1)
一、研究背景与意义	(1)
二、研究设计思路	(3)
三、主要研究内容和贡献	(5)
四、有关概念和定义	(9)
第二章 人力资源服务业	(16)
一、人力资源服务业的内涵	(16)
二、人力资源服务业的基本属性	(19)
三、人力资源服务业的基本内容	(22)
四、人力资源服务业的特点	(29)
五、加快发展人力资源服务业的重要意义	(29)
第三章 我国人力资源服务业发展现状与未来趋势	(34)
一、我国人力资源服务业发展现状	(34)
二、我国人力资源服务业发展存在的主要问题	(40)
三、人力资源服务业发展趋势的基本判断	(42)
四、加快我国人力资源服务业发展的对策建议	(46)

第四章 国外人力资源服务业法规建设研究	(51)
一、国外人力资源服务业的构成	(51)
二、各国人力资源服务业发展的宏观管理背景与举措 ..	(54)
三、国外人力资源服务业政策法规	(64)
四、对我国人力资源服务业发展及法规建设的启示	(82)
第五章 发展我国人力资源服务的产业政策研究	(87)
一、产业政策的基本内涵	(87)
二、我国人力资源服务业产业政策的基本情况	(89)
三、我国人力资源服务业产业政策的主要问题	(113)
第六章 我国人力资源服务业法律体系建设研究	(131)
一、人力资源服务业法律体系有关概念	(131)
二、我国人力资源服务业法规建设现状分析	(132)
三、我国人力资源服务业法规体系建设的理论框架	(134)
第七章 完善我国人力资源服务业政策法规体系的建议	(149)
一、明确发展方向,加强宏观指导	(149)
二、加快编制统一的人力资源服务业立法规划	(150)
三、加强规范人力资源服务市场的制度建设	(150)
四、加快制定促进人力资源服务业发展的优惠政策	(151)
五、推动促进行业协会发展的专门法规的出台	(153)
六、建立和完善人力资源服务业的信息监管制度	(154)
七、加快人力资源服务机构的改革	(154)
八、实施更加开放的人力资源服务产业政策	(155)
附件一:有关问卷及调查结果分析	(157)
附件二:人力资源服务业有关政策法规(分类目录)	(162)
主要参考文献	(167)
后记	(173)

第一章

导论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

人力资源服务业是市场经济条件下为满足劳动者就业和职业发展、组织人力资源管理与开发等需求，提供社会化和专业化服务或产品的部门或机构的集合。人力资源服务业对于促进就业和人才合理配置，提高组织绩效和竞争力，促进国家经济发展和社会稳定具有重要的作用。

在计划经济时期，我国人力资源由政府计划配置，人力资源管理与开发采取政府行政管理的方式。改革开放后，随着我国成功实现了由计划经济向市场经济的转轨，劳动者自主择业、单位自主用人的体制机制逐步形成，人力资源市场逐步建立，人力资源配置走上了市场化的轨道，以促进劳动者自主就业、合理配置人才资源，以及帮助组织实现人力资源管理外包的人力资源服务机构应运而生。随着人力资源市场配置机制逐步完善，社会对人力资源服务需求呈

现总量增长、种类增加、层次提高的发展趋势。为了适应人力资源市场需求的变化,以政府服务机构为先导,民营和外资服务机构积极跟进,多元化的人力资源服务体系逐步形成。我国的人力资源服务日益成为专业化、规模化和产业化的服务行业。与此同时,人力资源服务市场的竞争局面也日益呈现。

目前,在发达国家,无论是从产值、规模,还是行业整体发展状况上来看,人力资源服务已经发展成为一个独立的、对社会具有很大贡献的产业。比如,据美国劳工统计局数据显示,自1982年以来,就业服务创造就业岗位的平均增幅为8%。1988—2000年,在企业服务和保健两个最大的新增就业行业,人事服务(包括合同劳动力安排)在企业服务中比重最大。预计到2014年,就业服务所创造新的就业岗位将达到505万个,超过任何其他产业。美国人力资源服务业正成为一个“朝阳产业”。1999年,欧盟劳动力雇佣和人事领域服务产值为620亿欧元(约合660亿美元)。同时,随着服务贸易自由化的进程加快,人力资源服务的贸易发展也快速增长。2000—2004年,英国人力资源服务进出口贸易不断增长。^①

(二) 研究意义

对于一个产业或行业,制定相关产业政策和市场监管法规是国家有效调整和优化产业结构,提高产业素质,促进产业健康发展的重要手段。随着人力资源服务业的发展,将人力资源服务业作为一个新兴行业进行管理也开始提上政府的议事日程。2007年,中国政府下发了《国务院关于加强发展服务业的若干意见》,明确指出要发展人才服务业,并要扶持一批具有国际竞争力的人才服务机构。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》根据促进人才资源合理

^① 陈力,汪泽.推动我国人力资源服务体系建设的思路 and 举措,研究报告

配置的需要,提出要“大力发展人才服务业”。2010年10月18日,《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》提出,要把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点,建立公平、规范、透明的市场准入标准,探索适合新型服务业态发展的市场管理办法,营造有利于服务业发展的政策和体制环境等。国家支持服务业发展的有关政策是我国人力资源服务业发展的重要指导方针和依据。

目前,根据有关法规,人力资源和社会保障部负责促进和规范人力资源服务业发展的有关职责^①。包括:拟订人力资源市场发展政策和规划,拟订国(境)外人力资源服务机构市场准入管理制度,指导和监督职业中介机构的运营等。但是,作为一个新兴的行业,人力资源服务业在我国形成和发展的历史还很短,其总量规模还较小,社会对这一行业的认识还有待提高。国家产业政策部门和人力资源行业主管部门对这一行业还缺乏整体的战略规划,有关产业政策和法规的制定还没有清晰的框架,缺乏明确的产业政策,法规建设滞后,与人力资源服务业发展的要求不相适应。因此,有必要开展有关政策法规建设研究,促进我国人力资源服务业的健康发展。

二、研究设计思路

(一) 研究目标

“十二五”期间是我国经济结构调整和产业优化升级的重要战略机遇期,促进和规范人力资源服务业发展,是实现产业升级和经济

^① 人力资源和社会保障部主要职责内设机构和人员编制规定. <http://www.chinagwy.org>

结构调整的重要举措。本书从促进我国人力资源服务业发展,提高行业整体水平,加强政府宏观调控,规范人力资源服务市场的角度,在分析当前人力资源服务业政策法规体系建设存在的不足,借鉴国际经验的基础上,提出促进和规范我国人力资源服务业发展的政策法规建设的思路,为政府有关部门在制定人力资源行业发展规划、制定行业管理的政策法规等方面提供依据和思路。

(二) 研究方法和技术路线

依据产业经济学、产业政策理论、人力资源管理与开发、公共管理、行业管理等相关理论,运用文献研究、实地调研、典型案例、比较研究、专家咨询等方法,通过逻辑推理和归纳演绎分析,以定性分析为主进行研究。

第一,通过对相关文献的研究,对人力资源服务业相关理论概念进行进一步界定,认识人力资源服务业主要特征和运行规律,为有关政策法规研究提供理论指导;第二,通过文献调研、实地调研、典型调查和专家咨询等,分析我国人力资源服务业发展的现状,分析政府调控与管理的介入点;第三,对我国人力资源服务业政策法规体系建设现状进行梳理、归纳和分析,进一步明确我国人力资源服务业政策法规体系建设的思路;第四,通过对国外有关文献的收集、翻译和分析,了解国外人力资源服务业政策法规建设情况,为我国人力资源服务业政策法规建设提供借鉴;第五,在以上研究的基础上,提出现阶段完善我国人力资源服务业政策法规体系建设的方向和思路,为政府决策提供参考。

研究的主要技术关键和难点:第一,人力资源服务行业是一个特殊的服务行业,其结构复杂、功能多样。认识人力资源服务产业的特征,把握其内涵实质,是研究其政策法规体系建设的基础。第二,目前我国人力资源服务业的发展正处于初期阶段,面临着更为

复杂的环境，既有发展的问题，还有改革的问题。同时还有规范等问题。认识当前存在的问题，找准政府宏观管理的切入点是研究的重点。第三，在理论和现状研究的基础上，研究构建我国人力资源服务业政策法规体系建设的内容框架。

三、主要研究内容和贡献

（一）主要内容

第一，阐述了人力资源服务业及其法规体系建设的有关理论概念。根据本书研究目标，考虑到有关政策法规调整目标、对象范围和内容，进一步对人力资源服务业的内涵与外延、人力资源服务业的属性和特点、人力资源服务事业和人力资源服务产业、人力资源服务业政策法规体系等概念进行专门论述。

第二，对我国人力资源服务业发展状况进行了整体分析。从产业发展背景、发展规模、服务主体结构、服务领域和种类分类、服务效果等方面总结了我国人力资源服务业发展取得的成绩，分析了我国人力资源服务业发展在企业竞争力、市场发展环境与管理等方面存在的问题，展望了我国人力资源服务业的发展方向。

第三，对当前我国人力资源服务业发展的产业政策进行了分析。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方面，多角度对我国人力资源政策法规建设状况进行了较为全面的总结；指出了当前我国人力资源服务业政策中存在的问题，对间接干预政策、信息引导政策、市场监管法规、基础性政策以及政策选择取向等方面存在的问题，进行了比较深入的分析。

第四，根据法律体系建设的基本理论，从层次结构、表现形式、属性、调整对象和调整内容等方面阐述了人力资源服务业法律体系

建设的内涵；从立法沿革、立法形式和立法内容等方面回顾了我国人力资源服务市场法规建设状况，分析了有关法规建设中存在的问题。

第五，根据我国人力资源服务业立法现状和特点，运用法规体系建设的基本原则和方法，设计了以主体规范、行为规范、程序规范和处罚规范为主要构成的人力资源服务业市场监管法规体系框架。

第六，在收集国外资料的基础上，对发达国家人力资源服务业法规建设进行归纳分析，重点对国外人力资源服务的产业分类情况、国外人力资源服务业政策法规的主要内容进行了分析，并在此基础上结合国情，提出了针对我国人力资源服务业法规建设的建议。

第七，对完善我国人力资源服务业政策法规建设提出了以下建议：将人力资源服务业列入国家产业政策规划，制定人力资源服务业立法规划；制定促进人力资源服务业发展的优惠政策，加强人力资源服务业市场监管的法规建设，加快人力资源服务市场的体制改革，实施更加开放的人力资源服务产业政策；制定促进行业协会发展的专门法规，建立和完善人力资源服务业的信息统计和监管制度。

（二）主要观点

1. 多元化、多层次的人力资源服务业初步形成

经过了 30 多年的发展，我国已经初步形成了以有形市场和无形市场相结合，政府公共服务机构发挥基础性作用，行业、民营和中外合资机构多元化发展的人力资源服务体系。“人力资源服务事业”与“人力资源服务产业”共同发展。

人力资源服务事业，主要指政府主办的人力资源公共服务。目前，政府人力资源公共服务机构已经形成了覆盖全国的服务网络，在满足基本公共服务需求，弥补市场失灵等方面，发挥重要的基础性作用。人力资源服务产业，主要指由多种所有制和多种类型的人

力资源服务企业，主要从事市场经营性的人力资源服务。这类服务机构快速增长，服务功能不断拓展，适应市场需要的服务品种不断形成，以满足市场多样化、个性化的人力资源服务需求。

2. 现有的有关政策法规发挥了政策效益

随着人力资源服务业的发展，政府出台了一系列有关政策法规，尽管有关政策法规还不健全，但就其构成而言，涉及了支持人力资源服务业发展的政策、规范人力资源服务市场的有关内容，为进一步完善人力资源服务业政策法规体系奠定了基础。同时，为适应人力资源服务业的发展，在不同时期出台的有关政策法规，逐步覆盖了人力资源服务业各相关业态或服务品种，对引导行业发展、规范市场行为，发挥了积极和有效的作用。另外，为解决人力资源服务市场不同发展阶段中出现的各类问题，根据服务群体和需求的变化，人力资源服务业相关政策法规建设也在与时俱进。

3. 人力资源服务业的产业地位在逐步加强

人力资源服务业不是单一的行业，而是包含多种业态形式的行业集合体。从国外的产业分类来看，人力资源服务业并不是以独立的产业类型出现，其中就业服务、开发培训、人力资源管理咨询等不同业态的服务，分散在各国产业目录的有关产业门类中。以前，按国家经济行业分类，我国人力资源服务业有关业态的类别层次很低，只是以小类形式出现（“国民经济行业分类”有门类、大类、中类和小类四个层次），如“职业中介服务”“劳动力的招聘和人员的提供”归属于“租赁和商务服务业”门类的“企业管理服务和咨询调查服务”中类的小类，而“职业技能培训”则归为“教育”门类的小类当中。同时，人力资源服务业的种类很少，只包括部分业态形式，不能反映整体状况。在这种情况下，人力资源服务业对我国产业政策的影响力是较弱的。

可喜的是，在 2011 年修订的《国民经济行业分类》（GB/T

4754—2011)中,以前的状况开始改变。人力资源服务开始以整体的独立形式出现,成为“租赁和商务服务业”门类的“商务服务业”大类中的一个中类项,其类别层次提高了,而且其种类也更加丰富和完整,如人力资源服务包括公共就业服务、职业中介服务、劳务派遣服务以及其他人力资源服务。这种变化反映了我国人力资源服务业的发展壮大,也有利于提升我国人力资源业的产业地位和影响力。

4. 人力资源服务业处于初期发展阶段,市场机制尚不完善

一方面,从人力资源服务产业自身的情况看,目前还处于初期发展阶段,产业规模还不大,产业链还不完全,服务产品的种类和服务深度都还不足,与我国巨大的人力资源市场需求还不相适应,产业竞争力不高。另一方面,从市场机制和环境来看,随着人力资源服务市场多元化主体到位,市场供求、价格、竞争机制逐步发挥作用。政府的人力资源服务机构存在着公共服务与经营性服务混业经营的问题,在市场竞争日趋激烈的情况下,其他人力资源服务主体对于建立公平竞争环境的诉求日益增强。

5. 人力资源服务业政策法规体系不完善

通过对我国人力资源政策法规建设进行多角度分析,我们认为我国人力资源服务业政策法规建设主要存在以下问题:一是统一的政策法规体系还没有形成,有关配套政策法规建设滞后。二是促进人力资源服务业发展的鼓励性政策不足。与其他现代服务业相比,有关人力资源服务业发展的鼓励性政策相对较弱,虽然有关文件中提到要支持多元化服务机构的发展,但在具体的财政、税收支持政策上,缺少配套的优惠政策。三是各部门相关法规存在衔接矛盾,需要进一步统筹协调。

(三) 主要创新

第一,首次对我国人力资源服务业政策法规建设状况进行了比

较全面和系统的梳理和分析,指出了当前存在的突出问题,从更加宽泛和实用的视角提出了促进我国人力资源服务业发展的政策建议,为进一步完善我国人力资源服务业政策法规建设提供了理论和实证依据。

第二,对人力资源服务业概念的内涵与外延进行了拓展性的阐述。从功能定位、人力资源服务事业和产业、人力资源服务业的特点以及人力资源服务业类型等方面进行了更深入的分析。

第三,根据我国人力资源服务业立法现状和特点,分析了当前存在的主要问题,运用法规建设的基本原理和方法,提出了以主体规范、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法规体系建设框架,为进一步清晰和完善我国人力资源服务市场法规体系建设提供了依据和思路。

四、有关概念和定义

(一) 关于服务业的分类

服务业的分类有不同的分类法。根据服务产品的性质和功能、服务对象的特性、服务层次以及提供服务的主体等,国际上一般将服务业分为四类^①:生产性服务业、生活性服务业、流通服务业、社会服务业。

其中,①生产性服务业(又称生产者服务),是指为满足生产者在生产、商务活动以及政府管理等所需要的有关服务。生产性服务是一种中间需求性服务而非最终产出,不直接用来消费。主要包括

^① 陆红艳,生产性服务业与生活性服务业需要统筹协调发展. http://www.cait-ec.org.cn/cn/news/2009-02/20/news_1428.html.

金融、保险、法律、会计、管理咨询、中介服务、研究开发、市场营销、产品维修、运输、仓储和通信服务等。生产性服务业以智力资本投入为主，通常是知识密集型行业。生产性服务也可理解为组织服务生产的外部化或者市场化，即组织内部的某种服务部门从内部分离和独立出去，成为市场化、专业化的服务部门或机构，而组织对有关服务的需求则通过在市场上购买或外包的方式解决，其作用在于降低组织成本，提高生产和工作效率，增强组织的核心竞争力。②生活性服务业（又称消费者服务），主要指直接为个体消费者提供最终消费服务的部门或机构。它涉及人民日常生活的各个方面，包括住宿服务、餐饮服务、家政服务、洗染服务、洗浴服务、婚姻服务、摄影扩印服务、修理和维护等。生活性服务业一般是劳动力密集型行业。③流通服务业（又称分配服务），是指为商品流通和增加能源利用提供辅助性服务的部门或机构，包括为第一、第二产业与最终消费者之间提供联系的服务活动（如零售业、批发、交通运输业、通信业等）。④社会服务业，主要指由政府和非政府组织为社会提供的各类公益性服务（如政府部门、医疗、健康、教育、国防）^①。

根据我国 1985 年《关于建立第三产业统计的报告》，将第三产业分为四个层次：第一层次是流通部门，包括交通运输业、邮电通信业、商业饮食业、物资供销和仓储业；第二个层次是为生产和生活服务的部门，包括金融业、保险业、公用事业、居民服务业、旅游业、咨询信息服务业和各类技术服务业等；第三个层次是为提高科学文化水平和居民素质服务的部门，包括教育、文化、广播电视事业，科研事业，生活福利事业等；第四个层次是为社会公共需要

① 有关内容参考方远平，毕斗斗，国内外服务业分类探讨，国际经贸探索，2008（1）；陆红艳，生产性服务业与生活性服务业需要统筹协调发展，http://www.caitec.org.cn/cn/news/2009-02/20/news_1428.html。