



### 牛昆仑

- ▶ 个人简介
- ▶ 文章总汇
- ▶ 科研项目及成果
- ▶ 图片信息
- ▶ 联系信息

### 文章总汇

## 牛昆仑：建立统一规范的人力资源市场，推进人力资源公共服务均等化

2011-01-10 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

牛昆仑

党的十七大报告提出，缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动。作为公共服务体系中的重要组成部分，人力资源公共服务同样面临着如何实现均等化的迫切问题。建立统一规范的人力资源市场是当前政府人力资源管理部门的重要工作内容，对于推进人力资源公共服务均等化具有重要作用。当前我国人力资源市场发展中存在着一些问题，主要有人力资源中介机构的机构地位、业务雷同与混同、资源投入分散问题，规则不统一和法规不健全问题，市场分割问题，政府监管问题等。统一规范的人力资源市场有利于人力资源合理配置，发挥市场的基础性作用，消除现存的市场分割和体制障碍等问题；有利于人力资源市场主体之间公平竞争；有利于政府的统一管理；有利于市场体系和社会主义市场经济体制建设，对人力资源基本公共服务均等化具有重要的推动作用。在统一规范的人力资源市场中，仍存在着人力资源基本公共服务的标准、内容和范围，财政投入，公共服务生产和供给方式，事业单位内部改革等问题，需要进一步明确和推进。本文从建立统一规范人力资源市场的角度出发，对推进人力资源公共服务均等化问题进行分析。

### 一、统一规范人力资源市场的基本问题

#### （一）关于人力资源市场

人力资源市场是市场体系中生产要素市场的重要组成部分。在市场经济条件下，人力资源市场指由供求双方、中介机构等主体参与，按照特定的规则或惯例，在供求关系等因素的共同作用下形成价格，实现人力资源合理有效配置的经济活动领域。市场的涵义不仅包括参与主体与有形的场所，而且还包括更为重要的无形的机制。所以从理论上讲，人力资源市场由市场主体、价格机制、供需关系等各种要素构成。其中，人力资源市场的市场主体主要是人力资源供需双方和中介机构等。在实际工作中，人力资源市场也指为供求双方提供人力资源服务的中介机构（或场所），包括政府公共服务机构、社会非盈利机构和盈利中介机构。目前我国被冠以“人才市场”、“劳动力市场”、“高校毕业生就业市场”等带有“市场”字样名称的机构，实际上是人力资源市场中的中介服务机构（或场所），即上述的第二种含义。

#### （二）统一规范的人力资源市场的含义

对于人力资源市场来说，统一与规范意味着市场中的不同个体拥有平等的权利，不因民族、种族、性别、宗教信仰、来自地区（如城镇或农村）等不同而受到歧视与限制；同时，市场的运作处于统一法则规范下，依法有序运行。党的十七大报告和温总理的政府工作报告对统一规范的人力资源市场建设提出了明确的要求，《中华人民共和国就业促进法》、《就业服务与就业管理规定》、《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》等法规文件也作出了明确的规定。根据中央指示精神和市场理论，本文认为统一规范的人力资源市场有以下三点含义。

#### 1、统一的人力资源市场

“统一”指人力资源市场法则与运行机制等应该是统一而不是分割的。可以从以下几个方面来理解统一。第一，从供求主体的角度看，统一的市场意味着不应因身份、所有制性质等因素而区别对待。第二，从中介服务机构角度看，根据人力资源本身存在的差异性，中介机构之间存在着专业分工，分别侧重于服务不同的群体，如企业经营管理者、技术工人、农民工和大学毕业生等，但对不同类别的中介机构，应按照统一的规则进行管理，即对市场中介服务机构和政府所属人力资源服务机构应一视同仁。第三，从区域人力资源配置角度看，统一指消除人力资源跨区域流动的限制，实现人力资源的无障碍流动。第四，统一的人力资源市场还意味着城乡统一，包括农村劳动力进入城市就业市场后各方面应该与城镇职工享有同等的就业权利；政府对城乡人力资源市场建设进行统一的规划布局。

## 2、规范的人力资源市场

规范的人力资源市场是指市场的运行及竞争等活动应是有序的，依法运作。第一，从法规约束的对象范围角度看，应包括求职者、用人单位和中介机构等。对各市场主体的行为都需要有相关法规进行约束。在法规的内容方面，需要对市场的准入和运行等进行规定。第二，从对市场实施监管的角度看，需要政府依法进行监管。监管可以从两方面理解，一方面是监管法规的制定，监管活动本身需要有专门的法规进行规定；另一方面是监管的执行，只有被有效执行，监管才能发挥应有的作用。

## 3、统一规范的市场条件下政府与市场的关系

建立统一规范的人力资源市场是一个过程。统一规范的人力资源市场建成后，市场将在人力资源配置中充分发挥基础性作用。同时，对于市场自发调节所无法解决的问题，政府采取监管和调控的手段进行处理。政府通过监管规范市场行为，保护各市场主体的合法权益，弥补市场自身存在的不足，采取有效的措施，对人力资源流动进行宏观调控。

## 二、当前人力资源市场发展存在的问题

总体来看，我国现有的人力资源市场存在的问题有几个方面，包括中介机构存在的问题、规则不统一的问题、市场分割的问题和政府监管的问题等。具体表现在以下方面：

### （一）人力资源中介机构存在的问题

在人力资源中介机构中，非政府中介机构应定位于提供营利性的市场服务，政府中介机构则应提供前者所无法提供的公共服务，二者之间应该是互补的关系。目前，我国政府所属人力资源中介机构存在的问题主要有以下一些方面：

1、机构地位。目前，政府所属人力资源市场中介机构的地位是政府的附属物，同政府之间的关系是依附关系。这种地位使其无法充分发挥其在人力资源市场运行中应有的作用。

2、业务雷同与混同。从纵向角度看，各级政府部门所属的人力资源市场中介服务机构（如人才市场与劳动力市场）业务雷同。从横向角度看，人力资源公共服务与市场化的商业服务相混同。

3、资源投入分散，运作成本过高。目前各级政府部门都设立了人力资源市场中介服务机构（如各级政府所属的人才市场），从运行角度看，其成本过高。

从非政府人力资源中介机构的角度看，这类组织在当前的发展中已经形成一定规模，但仍无法满足人力资源市场发展的需要。同时，其自身发展也存在很多问题，如在运作中不公平竞争、弄虚作假等，对其进行监管还存在一些漏洞。

### （二）规则不统一和法规不健全的问题

我国人力资源市场目前还存在规则不统一的问题，相关法律法规还不够健全。具体表现在几个方面，主要是市场中介机构规则的不统一、不同人力资源需求方（用人单位）规则不统一、不同人力资源供方规则不统一。

1、中介机构规则不统一。目前，人力资源市场中介服务机构运行的规则不统一。这种不统一具体表现为：政府所属和举办的人力资源中介机构和非公有制人力资源中介机构的规则不统一，各地人力资源中介机构的规则不统一。

2、用人单位规则不统一。除了中介机构之外，人力资源市场上用人单位的规则也不统一。不同性质和类型的用人单位之间在同一市场行为上适用的规则有较大差异。

3、人力资源供方规则不统一。作为人力资源市场上除用人单位和中介机构之外的另一个重要主体，人力资源供方的规则也不统一。人力资源市场中，带有行政特性的按照身份划分的现象仍然存在，如城镇居民和农村居民的区分等。

### （三）市场分割的问题

目前，从总体上看，我国的人力资源市场是分割的。这种分割表现在以下方面：

1、部门、行业之间的分割。两个市场体系相互分隔，阻碍了人力资源的有效配置。人才市场与劳动力

市场处于不同层次，相互分割，对人力资源市场整体作用的发挥构成了严重的阻碍。最主要体现在增加了市场交易双方搜集与分析相关信息的时间、精力与成本投入，致使人力资源市场交易成本过高。具体表现在很多方面，如各自为政、多头管理、规则不一、管办不分、政事不分、政企不分、部门利益膨胀形成依附与壁垒、公共服务信息部门化等。

2、地域分割。不同地区之间，人力资源的流动受到很大限制。由身份管理导致的人力资源单位所有严重限制了人力资源的自由流动，人力资源作为一种生产要素在不同地区之间无法实现合理流动。不同地区在户籍制度、职业资格互相承认（通用）、市场信息、公共服务转接（如人事档案和社保关系）等方面彼此间相互分立。在这种状况下，人力资源在不同地区之间难以得到快速、合理、有效的配置，直接影响了市场经济运行的效率。

3、城乡分割。城乡不同地区人力资源公共服务供给差别过大，人力资源市场发展在城乡不同地域处于不平衡状态。在我国经济社会发展不同领域中普遍存在的城乡二元结构现象同样存在于人力资源市场的发展与人力资源公共服务供给中。由此导致在我国统一的市场范围内，在城镇居民与农村居民之间，在就业、报酬、人力资源公共服务等各方面，都存在巨大的差别。

#### **（四）政府监管的问题**

要使市场经济达到竞争有序的理想状况，除了市场主体的自律外，还必须依靠政府对市场的有效监管。政府对市场的有效监管主要有两种形式：一是制定规范市场主体和市场行为的规则，二是依据规则对市场主体和市场行为实施监督。从总体上看，目前政府对人力资源中介机构的监管较为欠缺。人力资源市场的运行规则仍存在滞后和不统一等问题；同时，“徒法不足以自行”，规则本身并不能确保其被遵守。对人力资源中介机构的监管目前在很大程度上仍是缺位的。政府监管方面存在的问题主要体现在以下方面：

1、市场规则滞后。同其他各项事业发展过程相同，人力资源市场建设中同样存在着“先做事，后规范”，政策法律滞后的局面。以人才市场的发展为例，到2001年，才出台了《人才市场管理规定》。

2、市场规则统一的基础仍不牢固。虽然有适用于全国的《人才市场管理规定》和《劳动力市场管理规定》，但却分立存在，同时与各地相应的地方性法规在法律效力上存在模糊和争议。在这种情况下，人力资源市场的规则仍无法统一。

3、监督渠道和手段不完善。目前人力资源市场中存在各种问题，如中介机构进行不正当竞争，实行垄断或者变相垄断、价格欺诈、合同欺诈；用人单位招聘不实，发布虚假广告或者假借招聘广告扩大影响，不遵守合同承诺；应聘者隐瞒事实，假造文凭、学历和经历。长期以来，政府对此一直缺乏有效的监督渠道，现有监督手段难以起到应有的作用。符合人力资源市场自身规律和特点的常规化、制度化、系统化的监督渠道和监督手段尚不具备。

### **三、统一规范的人力资源市场对于人力资源公共服务均等化的重要作用**

统一规范的人力资源市场是人力资源公共服务均等化的前提条件，对其具有重要的推动作用。具体看，统一规范的人力资源市场对于人力资源公共服务均等化的推动作用，主要表现在以下一些方面：

#### **（一）有利于人力资源合理配置，发挥市场的基础性作用，消除现存的市场分割和体制障碍等问题**

统一规范的人力资源市场更有利于人力资源的合理配置。在统一规范人力资源市场条件下，市场的基础性作用能够更好地得以发挥。同时，在统一规范人力资源市场条件下，人为造成的人才市场与劳动力市场分割以及与此相关的人力资源流动方面的体制性障碍会得以消除。在统一规范人力资源市场的条件下，人力资源得到合理配置，现存市场分割和体制障碍等问题得以解决，有助于人力资源公共服务以统一的方式提供和均等化。

#### **（二）有利于人力资源市场主体之间公平竞争**

供需机制引导人力资源在市场上合理流动。在统一规范的人力资源市场条件下，人力资源合理流动的体制性障碍得以消除，用人单位和个人都能更充分地进行自由选择。人力资源市场各主体在市场竞争中处于相对平等的地位，有利于公平竞争的实现。针对在人力资源市场上公平竞争的主体，才能够相对均等地提供人力资源公共服务。

#### **（三）有利于政府的统一管理**

规范市场行为、维护市场秩序是政府的重要职能。在统一规范的人力资源市场条件下，人力资源市场的人为分割和体制性障碍得以消除，政府对人力资源市场的管理更为统一，对市场行为的规范更为便利，能够更好地维护市场秩序。在对人力资源市场进行统一管理的条件下，政府能够更有效地推进人力资源基本公共服务均等化。

#### **（四）有利于市场体系和社会主义市场经济体制建设**

市场体系由商品市场和生产要素市场组成，生产要素市场包括金融市场、技术市场、产权市场、土地市

场和人力资源市场。人力资源市场是生产要素市场的重要组成部分，同其他市场关系密切，其稳定与效率在很大程度上决定了其他市场的稳定与效率。市场经济的发展，依赖于包括人力资源市场在内的各要素市场的发展。因此，统一规范的人力资源市场有利于市场体系建设，也有利于社会主义市场经济体制建设。在较为完善的市场体系和市场经济体制下，人力资源基本公共服务均等化的进程能够得到有效推动。

#### **四、在统一规范的人力资源市场中推进公共服务均等化**

统一规范的人力资源市场将有助于人力资源公共服务均等化的推进，但并不意味着均等化目标的实现。在统一规范的人力资源市场条件下，关于人力资源公共服务均等化仍有很多基本的理论和实践问题需要探讨。

##### **（一）人力资源基本公共服务的标准、内容和范围**

实现人力资源基本公共服务均等化的前提条件是明确人力资源基本公共服务的内容，即明确其判断标准，并以其为依据划定范围。在明确政府当前正在提供与应当提供的人力资源公共服务的内容的基础上，根据服务的性质、需求的迫切程度和重要程度、政府的能力等因素确定人力资源公共服务的优先次序。这是实现人力资源公共服务均等化的前提基础。

##### **（二）财政投入**

必要的财政投入是确保公共服务供给均等的前提条件，政府对基本公共服务的财政投入状况在一定程度上决定了基本公共服务的供给质量和水平。近年来政府对人力资源公共服务的财政投入不断加大，提高了基本公共服务的质量和条件。但从当前我国经济社会发展的实际需要看，仍无法满足现阶段对包括就业公共服务在内的人力资源公共服务的需求。应当建立人力资源基本公共服务财政投入的稳定增长机制，进一步加大公共财政对人力资源基本公共服务的投入，确保人力资源公共服务均等化的实现。

##### **（三）公共服务生产和供给方式**

提供基本公共服务是政府的重要职责。人们通常认为，公共服务的政府供给意味着政府承担公共服务的投入、生产、分配的整个过程。事实上，由政府提供的公共服务不一定完全由政府独立生产和供给。针对不同情况，可以采取不同方式提供，如可以由政府建立并管理机构提供，可以与私营机构、其他政府签订合同或合作提供，可以通过特许经营和向公民发放票证等方式提供，等等。对于政府需要提供的人力资源公共服务，并不一定需要由政府建立管理的人力资源服务机构提供，在适当的条件下，也可以通过购买付费等方式由私营人力资源服务机构提供。应当审慎区分政府当前提供与应当提供的人力资源公共服务，对其进行细分，根据服务的性质、特点、成本和效益等有针对性地合理选择运用规制、付费和生产等必要方式，选择效益最高的生产和供给方式，提高人力资源公共服务的效率和质量。

##### **（四）事业单位内部改革**

除了财政投入和服务生产供给方式之外，作为公共服务机构的事业单位内部改革同样非常重要。我国目前的基本公共服务主要由事业单位生产和供给，事业单位运行效率和效益对于财政投入的使用效率和效益具有重要影响。目前我国对人力资源公共服务给予了相当的投入，但服务的水平和质量并不令人非常满意，很大的原因在于当前人力资源公共服务机构自身由于管理体制问题造成的效率低下。应当从当前的实际情况出发，进一步深化人力资源公共服务机构的内部改革。

#### **五、建立统一规范的人力资源市场的几点思考和建议**

##### **（一）明确市场概念**

过去，政府采取通过建立中介机构的方式来推动市场发展，这种做法在很大程度上造成了我国目前人力资源市场发展的现状。为了建立统一规范的人力资源市场，现有人力资源中介机构要进行必要的整合。明确区分市场与市场主体，避免上文所述的混淆的状况出现。我国之前长期存在的政事不分、事企不分、政府和市场中介组织不分的问题，当前要发展建立统一规范的人力资源市场，对现有的政府所属人力资源中介机构进行改革，需要找准方向，理顺关系，划清界限，区别对待，有进有退，遵循市场规律，充分发挥市场机制的作用。

##### **（二）把中介组织与政府区分开**

目前，我国的人力资源中介组织同政府之间是依附关系，是当前政事关系方面政事不分的—个具体表现。这种依附关系具体表现在投入、收益分配、人事、编制等问题上。具体看，人力资源中介组织在上述具体问题上，都缺乏履行其应有职能所必须的必要的独立与自主。在政府对其所属人力资源中介服务机构的必要影响与适当程度上的控制之外，应该对二者之间的利益关系进行梳理与划分，破除依附关系的基础与条件。

##### **（三）把公共服务与商业服务区分开**

目前，我国政府所属人力资源市场中介服务机构既提供公共服务，也提供商业服务，二者相互混同。应

该对人力资源中介机构所提供的服务进行区分，区分为公共服务与商业服务。公共服务方面按照政事分开的原则由政府所属的事业单位（即现有的政府所属人力资源中介服务机构）进行提供；商业服务方面则交由非国有的市场中介机构进行提供。进行这样的区分后，政府可以把职能集中于公共服务与市场监管方面。

#### （四）整合劳动力市场和人才市场的几点建议

当前整合两个市场的重点是两个市场的中介机构的问题。2008年国务院机构调整按照建立有机的大部门管理体制的要求，撤销原人事部与原劳动部，组建“人力资源与社会保障部”，目前正在对统一规范人力资源市场问题进行研究。这对于建设统一规范的人力资源市场而言，是一个重要的契机。借助这个契机，可以厘清在人力资源市场问题上一直存在的模糊与错误的认识，可以对现有机构进行有效的拆分、整合与归并，还可以统一服务标准，并实行统一管理。

##### 1、理念上的转变

通过建立中介机构推动市场发展的方式与道路存在很多问题，造成了一些不利的影响。政府需要调整培育市场的思路，按照行政管理体制改革的整体要求，合理转变政府职能，集中精力于市场发展创造良好的条件和环境，主要关注提供市场自身所无法提供的公共服务，以及对市场发展进行必要的监管。

##### 2、规范名称

未来政府所属人力资源服务机构名称应统一规范，名称中不应再包含“市场”字样，避免歧义与误解。如可以考虑统一使用“……人力资源服务中心”的称呼，与非政府的营利性人力资源中介机构相区分。

##### 3、机构归位的问题

将现有政府所属人力资源服务机构（主要是原人事部门所属的各级人才市场与原劳动和社会保障部所属的各级劳动力市场）按照功能进行归类，将其进行整合。对现有人力资源服务机构目前混业经营所从事的业务进行区分，从职能上明确作为市场主体的政府所属中介机构只从事公益性质的服务。

##### 4、统一服务标准

原有劳动力市场中中介机构与人才市场中中介机构服务标准不同，在实际运行中各行其是，相互分割，彼此接口困难。在统一的人力资源市场中，应该统一服务标准。这是统一市场的重要内容之一。

#### 参考文献：

- ①姬养洲：《人事人才公共服务体系建设探析》，《中国人事报》，2007年2月16日。
- ②中国（海南）改革发展研究院编：《中国公共服务体制：中央与地方》，北京：中国经济出版社，2006年。
- ③陈昌盛、蔡跃洲：《中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估》，北京：中国社会科学出版社2007年。

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28
- 专业技术人才队伍建设中长期规划 2011-06-27