

# 加快我国人才服务业发展的几点思考

汪 恽<sup>1,2</sup>

(1.中国人事科学研究院,北京 100101;2.上海公共行政与人力资源研究所,上海 200031)

**摘 要:**人才服务业,指的是以满足人才和用人单位有关人才资源开发过程中的各种需求,并为其提供相应效用的活动为主要特征的服务部类。经过20多年的发展,我国人才服务业在规模、对象、内容、手段、合作、监管方面都取得了跨越式的发展,但也存在产业综合竞争力不强、公共服务体系不健全、从业人才素质较差等方面的问题。面对未来,加快人才服务业发展,必须从加快发展人才服务产业、完善人事人才公共服务、加强对人才服务业的宏观调控与监督管理、提高人才服务从业人员的职业化与专业化水平4个方面切入。

**关键词:**人才服务业;服务产业;人才素质;人才资源  
中图分类号:F241.23 文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)15-0142-05

## 0 引言

服务业是国民经济的重要组成部分,其发展水平是衡量现代社会经济发达程度的重要标志。随着人才资源配置服务功能的不断增强,人才服务业已经逐步发展成为现代服务业中的一个重要门类。人才服务业,概而言之,指的是以满足人才和用人单位有关人才资源开发过程中的各种需求,并为其提供相应效用的活动为主要特征的服务部类。目前,就人才服务业的构成而言,包括公共服务和人才服务产业化两方面的内容。一个是公共服务,我们称之为人才服务事业;还有一个是市场化,就是人才服务产业。人才服务业具有知识密集、专业化、多样化、灵活化、信息化的特征,其根本职能在于满足人才和用人单位的需求,降低交易成本,提高组织绩效,提升竞争力,促进人才发展。

人才服务业有利于人才资源的合理流动与优化配置,为经济社会发展提供有力的人才保障;有利于实现和提升人才价值,营造脱颖而出、各尽其能的良好环境,促进人才的全面发展;有利于促进现代服务业发展,加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级;有利于满足人才和用人单位需求,是解决民生问题、促进社会和谐、全面建设小康社会的内在要求。《国务院关于加快服务业发展的若干意见》中第一次明确提出要大力发展人才服务业。“人才服务业”第一次被写入中央文件之中,充分说明了人才服务

业对于经济社会和人才全面发展的重要作用,大力发展人才服务业可谓正当其时。

## 1 我国人才服务业的发展历程与现状

### 1.1 我国人才服务业的发展阶段

我国人才服务业是在改革开放不断深入,社会主义市场经济体制不断完善的形势下,顺应人才资源由计划分配转向市场化配置的需要而产生、发展的。就其发展历程而言,大致可以分为3个阶段。第一阶段为起步阶段(1983—1993年)。上世纪80年代初,人才流动开始活跃。为满足流动人才的人事人才公共服务需求,各地相继建立起人才服务机构,提供公共服务。主要是围绕为国有企事业单位的流动人员托管人事关系,开展人事档案管理,为存档人才办理各种人事手续等服务。第二阶段为发展阶段(1993—2003年)。在党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的背景下,人事部提出要培育和发展人才市场。由政府提供的以市场供求主体需求为导向的服务不断发展,人才交流空前活跃,服务水平不断提高。第三阶段为改革阶段(2003年至今)。2003年以来,按照《中共中央国务院关于进一步做好人才工作的决定》的要求,人事部开始推动政府人事部门所属人才服务机构体制改革,按照“管办分离、政事分开”、“市场经营和公共服务分开”、“切实加强公共服务”的改革方向,探索在坚持人才资源市场化配置的同时,更好地发挥政府人事部门所属人才服务机构的公共服务

收稿日期:2008-04-03

基金项目:中国人事科学研究院青年项目(QN-200711)

作者简介:汪恽(1974-),男,上海人,博士,中国人事科学研究院公共管理博士后,上海公共行政与人力资源研究所副研究员,研究方向为人才资源开发、高等教育管理、知识管理。

职能。

### 1.2 我国人才服务业的发展现状

经过20多年的探索和实践,我国人才服务业实现了跨越式发展。

(1)服务规模不断扩大。截至2006年底,全国共有各类人才服务机构6 629家,从业人员51 095人。其中政府人事部门所属人才服务机构3 500家(省级及以上70家、地级559家、县级2 871家),从业人员20 790人;行业主管部门所属人才服务机构633家,从业人员6 417人;民营人才服务机构2 427家,从业人员21 582人;中外合资机构69家,从业人员2 306人。我国人才服务业已经初具规模,呈现出政府所属服务机构、民营、中外合资机构“千帆竞发、百舸争流”的喜人格局。

表1 人才服务机构与从业人员情况

年份	机构	从业人员
1983	2	30
1995	1 813	11 411
2000	3 794	18 064
2006	6 629	51 095

数据来源:人事部统计资料。

(2)服务人群不断增长,从最初的为机关、企事业单位流动人员服务,现已发展为服务于社会各类非公组织的人才。服务量不断增加,流动人员人事档案管理、人事代理等业务蓬勃发展。2006年,全国各级政府人事部门所属人才服务机构共管理流动人员人事档案894万份,代理各类人

表2 历年人才服务机构发展情况

年份	政府人才机构		行业人才机构		民营人才机构		中外合资	
	机构	从业人员	机构	从业人员	机构	从业人员	机构	从业人员
1995	2 660	7 738	375	1 901	374	2 156	-	-
2000	2 889	12 455	441	2 343	419	2 806	-	-
2006	3 500	20 790	633	6 417	2 427	21 582	69	2 306

数据来源:人事部统计资料

才539万人。

表3 历年人才招聘会服务人数统计

年份	招聘会(场)	进场人数(人次)	参会企业(家)	达成流动协议人才(人次)
1995	3 054	4 003 576	199 539	777 643
1998	9 500	11 951 452	250 376	2 300 979
2000	10 640	11 507 217	480 363	2 519 240
2003	19 485	21 985 452	1 902 492	5 917 307
2006	35 375	42 720 804	2 166 505	13 087 614

数据来源:人事部统计资料

(3)服务内容不断拓展。我国人才服务业从流动人员人事档案管理、现场招聘会两项业务起步,逐渐发展升级,人事代理、人才测评、人才网站、人才培训、猎头、国际人才交流等业务相继出现。进入21世纪后,人事外包、人才派遣、人力资源管理咨询等高端服务也成为行业发展的热点。目前,多层次、多元化的人才资源配置体系已基本形成,各项服务

表4 人才服务产业业务结构比例

服务内容	比例(%)
人事外包	52
网络招聘	18
报纸招聘	11
高级人才寻访	6
人力资源管理咨询	3
人才培训	4
人才测评	1
其它	5

数据来源:人事部统计资料。

表5 人才派遣服务的发展

年份	单位	人员
2004	6 784	372 998
2005	28 253	677 408
2006	58 362	780 603

数据来源:人事部统计资料。

表6 人才培训、人才测评的发展

年份	培训班数(期)	培训人次	人才测评
1995	6 186	534 760	62 716
1998	8 231	870 566	106 382
2000	10 261	1 062 521	160 588
2003	21 029	1 904 301	183 797
2006	25 925	2 080 571	394 956

数据来源:人事部统计资料。

功能日益完善,服务层次、服务水平不断提高。

(4)服务手段不断完善,信息化水平不断提高。近年来,各地加大人才服务基础设施建设,加快发展信息技术的应用。目前,全国共建立人才网站3 171个,建立人才数据库5 077个,入库人才需求信息2 839万条,求职信息8 527万条,提升了人才服务的信息化水平,促进了人才服务的网络化、便捷化程度。

表7 历年人才网站统计

年份	人才网站数	访问量(亿次)	简历人数(万个)
1998	137	0.11	-
2000	547	0.64	-
2003	1 525	0.85	-
2004	1 660	24.6	5 081
2006	3 171	100	8 527

数据来源:人事部统计资料

(5)服务合作不断强化。各级政府人事部门和所属人才服务机构,积极建立和完善区域性人才交流合作机制,使区域性人才开发一体化进程不断加快,长三角、泛珠三角、东三省、京津冀、中部六省及西部地区等区域性人才合作机制陆续建立起来,人才开发的合作与交流日益加强。以人才流动开发服务合作为基础,逐步实现了各类人才服务资源的共享,形成了人事人才工作为经济社会发展提供服务的合力。

(6)服务监管不断强化。人才市场管理的政策法规体系基本形成。迄今为止,全国共出台有关政策、法规近千件,24个省(区、市)制定了人才市场管理的地方法规,383个人才市场管理执法队伍的建立,强化了人才服务业的自我约束能力。

事实证明,我国人才服务业蓬勃发展,服务体系基本建立,服务领域不断拓展,服务手段日益完善,服务主体呈现出多元化的良好发展态势,实现了人才配置从计划经济下的统包统配到以市场机制为主要配置手段的根本性转变,人才市场已经成为社会主义市场经济中最为重要的要素市场之一,人才服务业已经成为现代服务业的重要门类。它对于改变人们的就业观念与就业方式,推动人才资源的合理流动与优化配置、推进企事业单位的人事制度改革,加速人才强国战略的贯彻实施、促进经济社会发展和人才的全面发展,起到了极其重要的作用。

## 2 我国人才服务业存在的主要问题

党的十七大提出,要“更好实施科教兴国、人才强国和可持续发展战略,为发展中国特色社会主义打下坚实基础”。“要建立统一规范的人力资源市场,形成城乡劳动者平等的就业制度。积极做好高校毕业生就业工作”。在这之前,2003年《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》明确指出:要“建立和完善人才市场体系。根据完善社会主义市场经济体制的要求,全面推进机制健全、运行规范、服务周到、指导监督有力的人才市场体系建设,进一步发挥市场在人才资源配置中的基础性作用”。2008年年初,《国务院关于加快发展服务业的若干意见》提出,要“发展人才服务业,完善人才资源配置体系”,“鼓励各类就业服务机构发展,完善就业服务网络,加强高校毕业生就业等服务体系建设”。当前,我国人才服务业迎来了空前的发展契机。

新的形势对人才服务业提出了一系列新的任务。我们一方面要继续推进人才资源市场化配置,大力发展人才服务产业;另一方面要完善履行政府宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理职能的体系和服务平台,充分发挥人事人才公共服务的作用。但是,我国人才服务业当前的发展还存在许多不相适应的地方。

### 2.1 人才服务产业综合竞争力有待加强

就人才服务产业的发展而言,尽管近年来,我国人才

服务产业发展的整体水平有较大提高,已初具规模,但与发达国家相比,其总体实力还不足,与发展现代服务业的要求相比还有较大的差距,增强整体竞争力的任务还相当繁重。

(1)人才服务企业综合竞争力有待进一步提升。本土人才服务机构主要集中于人才招聘、交流等领域,教育、培训、管理咨询等高端服务项目开发投入不足、自主创新能力尚弱,占领高端市场的能力欠缺,产业链不完整。初、中、高服务项目或者产品的结构不合理,服务细分度不高,缺乏技术含量高、信息集成度高、附加值高、具有较强国际竞争力的高水平、专业化的人才服务产品和项目,难以提供差异化、个性化的高端优质服务。人才服务技术相对落后,服务标准尚未建立,服务流程尚不统一,服务机构尚缺乏科学的评价标准,服务标准化程度低,服务价格偏高、服务质量差、服务信用度低。从业人员素质有待提高,职业化、专业化水平低,市场营销意识与能力不强,服务供给存在短期化、短视化现象。

(2)人才服务产业市场环境仍需进一步改善。首先,公平开放、有序竞争的市场环境亟待培育,公共人事服务和人才市场配置之间尚有脱节,还不同程度地存在区域市场相互分割的现象。人才服务从业机构区域分布也不尽合理,城市与郊区发展不平衡,难以有效满足日渐增多的人才服务需求。其次,不同形式的垄断尚未全部消除,充分的竞争环境尚未真正形成,机构竞争能力薄弱,服务质量和水平仍有待进一步提高,并一定程度上抑制了服务需求。再次,较高的进入门槛,限制了各类社会资本充分进入,阻碍了人才服务业的发展。此外,市场的诚信体系有待进一步完善,知识产权保护不力,创新乏力。整个行业急需政府管理部门提出切实措施,实施有效的引导和调控。

(3)人才服务机构治理结构不完善。首先,本土人才服务机构规模小,经营粗放,技术力量薄弱,信息技术应用水平偏低,资产利用率不高,运行方式陈旧。其次,内部治理结构不完善。再次,缺乏不断开拓、服务创新的动力和能力。

### 2.2 公共人才服务体系有待健全

就人事人才公共服务而言,存在的主要问题在于:

(1)服务能力不强,不能满足社会人才尤其是大学毕业生的服务需要。人事部门内部公共服务资源分散,未得到有效整合,各地服务开展很不平衡,业务水平有很大的差异,相互间的配合及衔接还存在问题,未发挥应有的规模效应;服务手段落后、服务效率低下、服务成本较高;社会化水平不高,与教育、劳动等部门的公共服务内容、程序、政策、标准等不贯通,在发挥民营机构、高校、科研院所等组织的作用方面不够。因服务能力制约,目前还不能提供完全符合社会人才和大学毕业生需要的全方位、高效率的公共服务。

(2)法律监管不配套,不能满足公共服务规范化发展的需要。目前还没有专门的人事人才公共服务方面的法



律,使人事部门及其所属人才服务机构事实上已经开展的公共服务缺乏法律依据,相关主体的合法权益无法得到有效保障,难以保证人事人才公共服务的规范化发展。

(3)经费保障不到位,不能满足公共服务业务拓展的需要。政府对人事人才公共服务经费投入不足,一方面大部分服务机构要靠开展一些市场经营性业务以弥补公共服务经费不足,另一方面由于缺少经费,政府人事部门所属人才服务机构只能开展一些基本的公共服务,许多有益的创新服务无法开展。这种混合经营模式,影响了公共服务的提供,也不利于市场经营服务的发展。

### 2.3 人才服务从业人员素质能力有待提高

人才服务从业人员必须熟知有关法律法规,精通业务;具有广博的社会知识和自然科学知识、丰富的实践经验和阅历;具有高度的社会责任感、奉献精神和积极创新的服务态度,以及维护有关政策正确实施的品质和良好的职业操守。但是,目前,人才服务从业人员还存在素质不高,职业化、专业化水平低,市场营销意识与能力不强,服务供给短期化、短视化等问题,致使服务质量差、服务信用度低。这些问题需要引起注意。

## 3 加快我国人才服务业发展的几点建议

完善的人事人才公共服务体系和具有竞争力的人才服务产业,是推动人才市场发展,进一步发挥市场在人才资源配置中的基础性作用的两个紧密联系、相互促进的重要支柱,是健全专业化、信息化、产业化、国际化人才市场体系不可或缺的重要组成部分。

加快人才服务业发展,必须将群众的希望、用人单位和各类人才的需求作为人才服务业发展的立足点,解放思想、准确定位、明确目标、开拓创新,一方面加大规划指导和政策扶持力度,大力发展人才服务产业,完善人才资源配置体系;另一方面,顺应形势,理清思路,立足长远,锐意改革,坚持公益性服务的发展方向,为用人单位、各类人才提供优质的公共服务。建立人事人才公共服务与市场服务统筹发展、相互促进的服务格局,促进人才的合理流动和人才资源的优化配置,服务人事人才工作,服务经济社会发展,服务人才全面发展。

### 3.1 加快发展人才服务产业

培育人才服务产业,是发展人才服务业的重要方面。要培育服务主体日益多元、服务内容日益多样、服务手段日益完善、服务体系日益健全、国际竞争力日益增强的人才服务产业,使之成为现代服务业的重要增长极,不断提高人才服务产业对经济社会贡献度。

(1)加快投资主体多元化步伐。积极营造公平、公正、公开的市场竞争环境,充分发挥国有人才机构在人才配置、人才服务中的主渠道作用,形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、具有较强竞争力的大型服务企业或企业集团,鼓励和引导非公有制经济发展服务业,积极扶持中小

服务企业发展,吸引外资以合资形式参与人才服务业的发展,加快人才服务产业投资主体多元化步伐,形成国有企业、民营企业、中外合资企业百舸争流、共同发展的局面。

(2)积极拓展多样化服务内容。紧紧围绕转变经济发展方式、优化产业结构的要求,以用人单位和人才需求为导向,引导人才服务机构准确定位、提升活力,加大创新力度,积极开发各类服务产品和项目,积极提升就业服务,强化整合培训与教育服务,大力发展管理咨询服务,形成多元发展、多层并举的人才服务产业链。

(3)不断完善人才服务机构的治理结构。按照企业法人治理结构和现代企业制度运营管理的要求,不断进行管理创新、服务创新、产品创新,提升人才服务机构的治理水平、管理绩效,为人才和用人单位提供多样化、品牌化、个性化、专业化的优质服务。

(4)不断增强人才服务机构的国际竞争力。扶持和培育一批具有国际竞争力的人才服务机构,抓住服务贸易全球发展的机遇,鼓励国内人才服务机构承接国际服务外包业务,建立支持国内人才服务企业“走出去”的服务平台,鼓励国内人才服务企业与国外同行形成战略联盟,积极参与国际竞争,扩大互利合作空间,实现共同发展。

### 3.2 完善人事人才公共服务体系

完善人事人才公共服务,是发展人才服务业的基础环节。我们要按照更好地实施科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略的总体要求,以科学发展观统领工作全局,坚持以人为本,坚持公共服务与市场经营分开管理、分类发展的方向,积极推进政府人事部门所属人才服务机构改革,进一步理顺和明确人事人才公共服务职能定位,强化人事人才公共服务职能,提升人事人才公共服务能力,促进人事人才公共服务事业健康、协调、有序发展。力争用3~5年的时间,在全国基本建立和完善与经济社会发展相适应,与人事行政管理相协调,政策配套、功能健全、标准统一、服务规范、方便快捷的多层次、广覆盖的人事人才公共服务体系。

(1)明晰人事人才公共服务的业务内容。当前要重点开展档案管理和依托档案管理的人事代理服务,开展针对事业单位人事制度改革和军队文职人员的人事代理服务,加快建设社会化的人才档案管理服务体系;全面开展高校毕业生就业促进服务,健全高校毕业生就业服务体系,大力开展就业指导、岗位信息发布、就业推荐服务;落实国家有关人才开发政策,承担政府引进人才工作,做好人才安全保证服务,为促进中西部发展、农村基层建设等搞好配套服务;开展人事人才信息公共服务,提供政策法规发布、供求信息交流、咨询指导等服务。

(2)建立人事人才公共服务平台。要以政府人事部门所属人才服务机构为主体建立人事人才公共服务平台,整合人事人才公共服务资源,逐步实现人事人才公共服务一体化;要依托中心城市,推动人事系统跨地区服务的贯通,建设区域中心服务平台;要加强基层人事人才公共服务网

络建设,通过设立社区、乡镇人才服务站等形式,逐步扩大人事人才公共服务的覆盖面。

(3)建立科学规范的运行机制。对人事系统内部,应当建立统一的服务标准、服务流程和联网的公共信息服务系统,逐步统一机构的名称和标识,做到上下贯通,各种手续互认。在人事系统外部,应当采取联合办公或联席会议等形式,促进公共服务与劳动、教育、公安等部门的贯通,树立人事部门的公共服务形象,为人才提供全面、方便、快捷、有效的服务。

(4)加大对公共服务的经费投入。要积极争取国家公共财政对人事人才公共服务体系建设的资金支持,加大对人事人才公共服务基础设施、毕业生就业、人才安全工作、流动人员的档案管理等服务项目的投入。要按照人才流动公共服务的需要,根据政府人事部门所属人才服务机构的服务功能和实际条件,积极探索社会化的有偿服务,满足人事人才公共服务的经费需要。

### 3.3 加强人才服务业的宏观调控与监督管理

依法加强人才服务业的宏观调控与监督管理,是发展人才服务业的基础保障。

(1)强化人才服务法规体系建设。加快人才服务业立法进程,制定人事人才公共服务工作和促进人才服务产业发展指导意见与规划,开展人才服务标准化工作,用法律法规指导和约束人才服务业的发展,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,不断提升人才服务业宏观调控和监管的法制化水平。

(2)加强对人才服务产业的宏观调控。健全市场竞争机制,维护市场竞争秩序,建立市场监督机制,培育市场竞争环境,促进市场诚信体系建设,营造公平竞争、规范有序的人才服务产业发展环境,有效促进我国人才服务产业的健康发展。

(3)强化对人事人才公共服务的指导监管。建立科学的人事人才公共服务绩效考核评价制度,推动人事人才公共服务的良性健康发展;建立行业监管制度,加强行政事业性收费管理和人事人才公共服务投入资金使用的监督管理,切实提高人事人才公共服务投入的效益;建立政府人事部门所属人才服务机构统一的公共服务目标责任、岗位职责、质量监督、投诉处理、责任追究等内部管理制度,确保人事人才公共服务的效果与质量。

### 3.4 提高人才服务从业人员的职业化、专业化水平

研究推行全国统一的人才服务业从业人员职业资格制度,并逐步探索建立人力资源管理咨询、人才培训、人才测评等人才服务专业领域的职业资格水平认证制度,制定人才服务业从业人员行为规范,不断提升人才服务从业人员的职业化、职业化水平。

#### 参考文献:

- [1] 周振华.现代服务业发展研究[M].上海:上海社会科学院出版社,2005.
- [2] 顾家栋.人才服务职业规范实务[M].上海:上海人民出版社2007.
- [3] ELEANNA (ANNA -ELENI) GALANAKI,NANCY PA-PALEXANDRIS.Outsourcing of human resource management services in Greece [J].International Journal of Manpower, 2005,26(4):382-396.
- [4] GLENN DAVIDSON.Why HR outsourcing continues to expand:Successful companies excel by focusing on what they do best [J].Human Resource Management International Digest, 2005,13(3):3-5.
- [5] ANTHONY HESKETH.Outsourcing the HR Function: Possibilities and Pitfalls[J].Corporate Research Forum,2006(5).

(责任编辑:高建平)

## Developing the Talent Services Industry of China

Wang Yi

(1.China Academy of Personnel Science, Beijing 100101 China;

2.Shanghai Institute of Public Administration and Human Resources,Shanghai 200031,China)

**Abstract:**Talent services industry, is a kind of sector which provides all kinds of activities meeting the needs and providing the utilities for HR and employers in the process of HR development. In the past 20 years, talent services industry in China has got great advancement in its size,clients, contents, instruments, cooperation and regulation. But at the same time, talent services industry in china also faces some challenges in the industry competition, public talent services and knowledge and skills of practitioners. In this paper, we discuss the development strategies for talent services industry in future, including the promotion of talent services industry in private, the innovation and development of Public HR Service, the macro-controlling and the regulation on talent services industry and the professionalization of practitioners.

**Key Words:**Talent Service;Service Industry;Human Quality;Human Resource