常德市人力资本服务体系建设思考

聂会平，湖南文理学院课题调研组

［摘 要］人力资本服务能够为个人提高人力资本质量，为企业解决人力资本组合，为区域配置和产业配置，宏观、中观、微观一体化提供服务，因此在经济社会建设中发挥着重要作用。目前常德市实施“产业立市，开放强市”的发展战略，需要人力资本服务提供人力、智力支持。常德市人力资本服务经过多年的发展，其服务体系不断扩展，服务内容不断丰富增加，监管体系初步建立，但常德市人力资本服务与现实需求还存在一定的差距，整体还处在 1.0 阶段，为此，要建立人力资本服务发展战略、营造发展环境、培育服务主体等，促进常德市人力资本服务体系健康发展，为当地经济社会发展提供新动能。

［关键词］常德市；人力资本；服务体系；建设

十九大报告指出：“以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，在人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。”这是党的最高文件首次提出人力资本服务并明确其在国家社会经济发展中的新增长点和新动能的地位。常德市立足于建立经济强市，如何构建人力资本服务体系，为“产业立市，开放强市”提供新动能是需要解决的现实问题。

一、人力资本服务体系建设内涵及作用

建立人力资本服务体系能够为地区、组织和个人赋能，能够更好地与当地经济发展结合，更深层次地植入到人的价值创造之中，调整优化人才结构，推动人力资源服务产品的供给侧改革。在常德市新的发展战略中，构建有利于区域人力资源健康持续发展的人力资本服务体系，建设与地方经济发展动态匹配的人才队伍，将为本地经济发展提供发展动能。

人力资本服务属于人力资源服务体系内的新概念，目前关于人力资本服务的研究很少，实践也刚刚起步。国家层面提出人力资本服务是考虑到经济社会的发展对人力资源服务提出了更高要求。中国人力资源开发研究会会长刘福垣指出，人力资本服务应该为个人提高人力资本质量，为企业解决人力资本组合，为国家经济总体上人力资本的总量和组合机构和区域配置和产业配置，宏观、中观、微观一体化提供服务（百度，2017-11-22）。由此，人力资源服务行业的新使命将成为“从人力资源到人力资本，从服务者到建设者”。基于区域的人力资本服务要从“全国协同发展”到“走出去、请进来”，扩大开放，不断创新；基于组织的人力资本服务要从“服务组织”到“赋能组织”；基于人才的人力资本服务要有基于人才需求的政策性产品与市场性产品，服务赋能人才整个职业生命周期。常德市中长期人才发展规划（2011-2020）指出，要实施人才强市战略，在重点产业、传统优势产业等聚集和培养拔尖人才，努力成为区域和特色产业领域具有较强人才竞争实力的城市。为此，常德市加大了人才引进力度，但是从实践效果来看并不理想，因为仅从人才引进层面来解决人才需求问题存在很大的局限。建立人力资本服务体系能够为地区、组织和个人赋能，从过去单纯服务人才事务性工作，深度转型到服务人才发展性工作、服务人才组织、服务人才行业上来。真正通过人力资本服务工作让人才发挥更大作用，让人才有能力、有激情、有资源，创造更大价值。常德市面临着经济转型发展和新一轮人才竞争的影响，

建立人力资本服务体系能够有效改善和支持常德市的人力资源环境，为常德市的经济社会发展提供人力、智力支持。

二、常德市人力资本服务体系建设成效

常德市人力资本服务体系建设，经历了从无到有、从小到大、从单一到多元的发展历程。服务体系不断扩展，服务内容不断增加，监管体系初步建立，取得了初步成效。

（一）服务体系不断扩展。常德市人力资本服务体系建设，经历了从无到有、从小到大、从政府单一体制到多元体制并存的发展历程。形成了政府监管、市场竞争、公益服务、中介经营的运行格局，并在实践中形成了促进就业和推进人才开发并行、公共服务与经营性服务人员配置和能力提升相互促进、有形市场和无形市场相互结合的人力资源服务的组织体系。近年来，常德市致力于整合现有公共服务体系资源与推进市场化服务体系规范发展相结合的思路，规范人力资源市场运行机制，加强基础设施建设，强化服务功能，提高服务质量的管理理念，立足于人力资源的优化配置、公共就业高质量服务和市场功能的充分发挥，不断推进人力资源服务体系的建设。据统计，2017 年底，常德市共有各类人力资源服务机构和企业 120 多家，其中公共人力资源服务机构 18 家，经营性人力资源服务机构 102 家。2017 年全市经营性人力资源服务机构总收入达到 1.2 亿元。全市人力资源服务机构覆盖了市、县（区）二级区域，并向乡镇延伸。截止到 2017 年底，覆盖全市的公共人力资源服务网络初步形成。人力资源服务体系的发展，吸引了越来越多的人员在人力资

源服务组织任职，人员队伍的数量与总体素质有所提高。目前全市从业人员总量迅速增长,从 2015 年的不足1000人，上升到 2017年的1200多人。从业人员的学历和从业资格也在发生积极变化，2017年本科及以上学历的从业人员数量持续保持在200人以上，占所有从业人员总数的 22%。特别是取得职业资格的人数年年增长，2017年取得职业资格的从业人员后有近500人左右，取得职业资格的人数约占所有从业人员的三分之一。人力资源服务行业已经形成了一条较为完善的产业链，功能日趋完善，水平不断提高。各项服务的业务量逐年增长，服务范围逐步扩大，为各类用人单位和个人提供了差异化、个性化、多元化的服务。

（二）服务内容不断增加。为了适应市场服务需求日益增长和多样化的新要求，人力资源服务机构的服务内容在最初的人事档案管理、现场招聘服务、职业介绍和培训等方面的基础上不断充实。如今，人力资源服务机构的业务范围已经涵盖人事代理、网络招聘、人才培训和测评、高级人才寻访等内容。现在，全市基层人力资源服务平台在管理劳动力资源、落实就业政策、解决企业人员需求等方面，发挥了不可替代的作用。据统计，2017年全市各类人力资源服务机构全年举办各类招聘会212场次，其中毕业生专场 40，农民工专场 70,参会用人单位 7181个,累计提供就业岗位27.06万个，进场17.36万人次，达成就业意向5.99万人次，全市各类人力资源服务机构共设立固定招聘（交流）场所43个；为216人次进行了人才测评服务。2017 年全市各类人

力资源服务机构共为9755家用人单位提供了各类人力资源服务，其中，以人力资源招聘和劳务派遣为最多，猎头服务也有一定增长：全年成功为各类用人单位提供高端人才1879人；为近80家企事业单位派遣人才2 万余人。全市各类人力资源服务机构全年服务各类人员总数约 42.8万人次，登记求职和要求提供流动服务人员 8.147万人次，帮助实现就业和流动人数5.93 万人次。全市建立各类人力资源服务网站19个，2017年利用服务网站，共发布岗位信息 8.9万条，求职信息4.37万条，建立人力资源数据库24个，提供8.5万余条求职信息。现在，全市基层人力资源服务平台在管理劳动力资源、落实就业政策、解决企业人员需求等方面，发挥了不可替代的作用，使我市人力资源市场化配置程度不断提高，社会人力资源开发不断推进，满足了人才和劳动力初次就业和工作转换的需求，也很好地满足了用人单位对人才和劳动力的需求，促进了劳动力转移，有力地推动了人力资源在各行业中的流动配置。

（三）监管体系初步建立。经过多年的探索和发展，常德市人力资本服务体系以行政许可、日常监管、执法检查等管理制度构成的监管体系逐步建立并日臻完善，公共服务领域的政事分开、事企分开正在推进，市场公平竞争、机构分类发展的态势逐步形成。全市县级以上政府劳动保障行政部门全部建立了劳动保障监察机构。协调本市人力资源服务机构的行业协会于2017年9月20日成立，协会在人力资源服务机构业务培训，行业自律方面开展了一些工作，行业标准

化工作实现突破。另外，市人力资源主管部门按照“服务发展、人才优先，以用为本、创新机制，高端引领、整体开发”的指导方针，以提升行业服务质量为目标，以政府推动、市场引导、行业自律、社会监督相结合的原则为基础，积极开展人力资源服务业诚信体系建设，定期和不定期进行人力资源服务机构的诚信检查，促进服务机构依法经营、诚信服务。

三、常德市人力资本服务与现实需求的差距分析

常德市人力资本服务体系建设虽然取得一定成效，但与常德市经济社会的发展要求还有一定差距：政策需求与政策供给存在差距，监管职能存在缺位，服务供给的内容与质量与人力资源发展需求还不不匹配。

（一）政策需求与政策供给存在差距。相关政策体系建立是人力资本服务体系健康发展的内在要求，宏观政策和微观政策都不能缺位，才能使人力资本服务业从管理到监督都纳入规范轨道，才能指导本地人力资本服务体系建立长远发展规划。我市的人力资本服务业还处在初始阶段，整体实力都很弱，因此，需要相关政策的引导和支持，以及综合性政策与配套性政策的有效协作。现阶段人力资本服务体系建设中，或是由于出台时间较短，或是由于人们认识水平尚浅，使得很多宏观政策出台后，配套性政策迟迟没能制定，致使人力资本服务发展的政策红利尚未有效释放。人力资本服务体系建设的配套政策包含财政、金融、税收、经营管理和信息等各方面的政策。其中，财政政策包括专项资金、引导资金、经费补助和经费奖励、购买服务等多种方式的政策；税

收政策包括土地使用和税收的相关优惠政策、价格设定、费用收取或减免的政策。因为缺乏财政、金融等政策的支持，常德市的民营人力资源服务组织，总体规模都偏小，处于低水平竞争式发展的状态。得不到政策支持的中小型人力资源服务组织，达不到“规模数量型”向“质量效益型”的跨越。与其他现代服务业相比，有关人力资源服务业发展的支持性政策相对较弱，如我市招聘一个员工政府给服务机构的补贴为 400～800 元/人，大大低于沿海发达地区的补贴标准。

（二）人力资源需求与人力资本服务体系发展不匹配。常德市劳动力的绝对数量多，劳动力资源丰富。最近五年来，常德市的人力资源总量保持稳定，劳动力资源占总人口的比重持续在较高水平，常德市城镇新增就业人数基本维持稳定的态势，十二五期间全市新增城镇就业 34.2 万人，新增农村劳动力转移就业 40.3 万人。另外，截止到 2016 年底，全市共引进各类高层次、紧缺型人才 685 名，其中博士学位人才 117 名，引进国外专家 200 多人。使全市的人才总量达到 40 万人,其中专业技术人才 14 万人,高技能人才 7.01 万人，农村实用人才 10 万人。未来三年常德市将建设 4 个千亿级的产业集群和 2 个千亿级产业园区,还需要大量的各类人才。但是与如此巨大的劳动力资源储备和市场需求相比，常德市的人力资本服务业营业规模 2017 年才达到 1.2 亿，实在不相匹配。常德市的人力资源服务体系的独特作用发挥的仍旧远远不够，并未能与就业需求和产业需求相匹配。人力资源服务体系在促进人力资源流动、农村剩余劳动力的转移、促

进产生结构调整等方面都可以大展拳脚。例如，人力资源服务组织可以为劳动者提供职业培训，促成劳动者甚至全社会形成终身学习的观念，使劳动者的劳动价值升值。人力资源服务还能促进人力资源优化配置，让劳动者人尽其才。但这些方面，目前的人力资源服务体系作用发挥的并不充分。尤其是，人力资源服务体系的职能应该逐渐完善健全，统一规范灵活的人力资源市场将会促进全社会人员共同关注，并能创造更加利于人力资源流动的良好环境。还有，高校毕业生的就业服务本应是人力资源服务行业业务量重要的板块，但目前针对高校毕业生的就业服务主要是最基本的中介服务与档案管理，并没有发挥出高端人力资源的优势，服务没有体现出与非高学历劳动者的差异性，这表明，常德市人力资源服务作用尚有巨大的发挥空间。

（三）服务质量与现实需求存在差距。人力资源服务的从业人员应该具有较高的业务水平，应该具有解读相关政策并运用就业、社会保障等政策解决实际问题的能力，实则不然。常德市人力资源服务从业人员不到 2000 人，且从业人员文化程度偏低，专业性技术人才相对偏少。很多业务工作专业性、政策性较强，要求上岗人员必须经过业务培训或长期工作实践方可胜任。另外，常德市从事高端的人力资源服务外包、猎头、管理、咨询等业务的机构，都处于较低运营状态，人力资源的综合配套服务能力薄弱，普遍缺乏为客户提供多层次需求的能力，难以满足日益增长的客户需求。在笔者对多家人力资源服务企业的调研中，企业管理者普遍反

映的一个问题就是，“人才不足且流失快，服务项目少，服务效益差”。加之省内人力资源从业人员接受业务培训的机会很少，业务能力参差不齐，导致人力资源服务工作的质量有高有低。常德市正在实施“开放强市，产业立市”的发展战略，4 大千亿级的产业集群需要大量的人才及相关服务，这些都需要人力资本服务业不断提供更多的服务项目，与本市产业互动，共生共赢。

（四）监管职能存在缺位。这包括政府监管和行业监管两方面。政府监管涉及人力资源服务的监督的内设机构有好几类。以市级人力资源主管部门为例，对人力资源服务机构有监督责任的单位就有市劳动保障监察支队、劳动关系科、就业科、职业能力建设科等科室。由于人力资源服务涉及到劳动者就业和保障的方方面面，如此众多的政府主管部门，共同对人力资源服务业进行监督，势必会存在监管主体分散、协调困难的问题。而且，目前的监督手段，很多时候是临时性、运动性，缺乏强制措施。另外，在行业监管方面，人力资源服务行业协会是由从事人力资源服务的相关单位自愿组成的行业性社团组织，在人力资源和社会保障部门与民政部门的业务指导和监督管理下，开展促进行业健康发展的工作。常德市协调本市人力资源服务机构的行业协会于 2017 年 9 月 20 日成立，目前会员 35 家，其中公共人力资源服务机构 11 家。从总体上来看，常德市人力资源服务行业协会，发展晚、数量少且功能不够健全，覆盖面不宽，人力资源服务行业协会由于管理体制与自身能力的限制，很难对整个行

业起到约束和引导作用。

四、常德市人力资本服务体系建设策略及政策建议

常德市经济社会发展的现实需求和社会经济环境的高速变化要求常德市人力资源服务来一个根本转变。为了促进常德市人力资本服务体系快速发展，须建立人力资本服务体系发展战略，营造公平的行业发展环境，培育人力资本服务的市场主体和强化监管。

（一）建立人力资本服务体系发展战略。过去人力资源服务是适应工业经济时代标准化、规模化、快速化特征。但是，到了人力资本时代，则强调异质性，更多是适应知识经济、互联经济独特性、差异性、网络时代的发展要求。过去的人力资本服务是从以交付性为主的“事务性服务”，后来转到“资源型服务”，就是强调要素供给，强调供给速度、准确、成本等问题。最终，人力资本服务上升到赋能客户，强调组织服务的阶段。在事务性服务的时候，人力资源服务更多强调关系性服务，就是人力资源服务企业和客户之间、和政府之间的关系。而到了资源服务阶段，则开始强调产品，强调人力资源服务的产品化问题，强调人力资源服务产品的效率、供给问题等等。但到了组织服务阶段，人力资源服务企业面临的新挑战是由过去重视关系、重视产品，向顾问性、价值性服务转型，研究的是市场需求问题，研究的是如何赋能客户的问题，更强调如何能深度介入到企业组织和区域经济发展当中，扮演客户价值创造的伙伴角色。按照人力资源服务的发展进程，可以将以提供人事服务的人力资源服务界

定为人力资本服务 1.0；将提供“资源型服务”的阶段定为人力资本服务 2.0；将赋能客户，强调组织服务的阶段定为人力资本服务 3.0。所以，从目前建设情况看，常德市人力资本服务体系还处在 1.0 阶段，如何从“人事服务”发展到“人力资源服务”，再到“人力资本服务”阶段，实现人力资本服务的三级跳，帮助企业以更少的人力投入创造更大的产出，促进区域经济的发展，是常德市人力资本服务体系建设的方向，需要政府建立发展战略，统筹规划。

（二）营造公平的行业发展环境。政府在人力资源服务体系建设中的职能定位应是履行好营造公平竞争市场环境的职责。政府应把工作的重心放在市场的宏观管理上，在市场不能有效发挥作用之时弥补市场调节的不足，作必要的干预和引导市场机制作用的方向与后果，有效地矫正市场失灵和弥补市场失灵的空隙，如分析人力资源与公共服务的需求结构，实施好行业发展规划，引导和规范产业良性发展，打破管理体制障碍，理顺公共人力资源服务体系的组织结构。政府应真正按照“非禁即入”要求，放宽市场准入、清理进入壁垒，助推更多企业进入人力资源服务市场，营造一个充分竞争的人力资源服务市场。此外，当人力资源服务市场竞争主体实力严重不均衡时，政府还应建立准入和分类管理制度，有区别、有针对性地制定不同管理政策，维持人力资源服务市场均衡发展的态势。并且，政府应给予弱势竞争企业以适当的资金、税收、技术方面的扶持，鼓励小型及新兴服务机构的发展。消除市场管理上的分割，避免由于市场运作

方式、发展思路上均存在的“责任分散”效应而导致的政出多门、机构重叠、业务交叉、重复建设等一系列问题。推进人力资源市场整合，做好上下贯通的顶层设计、冲破部门利益的干扰、理清繁杂所涉因素（人员身份不同、机构性质不一等），统一规范运作人力资源市场，提高人力资本服务市场的配置效率。

（三）培育人力资本服务的市场主体。目前常德市人力资本服务在服务内容和服务质量上与现实要求还存在差距。这既与人力资本服务机构发展水平层次有关，也和市场激励和政府引导有关。人力资本服务作为国家战略被提出是基于经济社会的发展需要，近些年，中央政府制定了一系列具体的政策，其中之一就是大力促进人力资源服务业的发展，但是通过调研笔者发现，本市县级政府都建立了人力资源市场，很多人力资源市场设定的职能在当地并无多大需求，工作不饱满的情况大量存在，大多数民营人力资源服务机构发展情况并不理想，发展得比较好的企业基本上是依托政府的购买服务。这就需要人力资源管理部门在坚持宏观政策精神的背景下，制定具有本地特色、执行性和操作性更强的具体人力资源服务政策，如加大人力资源服务业务的资助扶持力度，将人力资源服务业发展所需经费列入专项发展资金，激励各类人力资源服务项目的开展和实施。同时，完善政府购买公共人力资源服务的制度，建立购买公共人力资源服务的有效转移机制。把机制列入常规管理，编制预算，确保政府购买公共服务的科学性、透明性、公开性。逐步扩大政府购买公

共人力资源服务的范围。同时政府应突出宏观引导和行业协会的作用，激励人力资本服务机构提高供给质量和服务内容。如激励本市人力资本服务机构开拓创新，注重开发人才推荐、外包、培训、猎头、人力资源管理咨询等层次较高的服务产品，开展服务外包、人才测评等高端服务业务，调整服务项目结构，促进服务业与其他产业深度融合，拓展服务领域，进一步培育高端服务业务的快速成长，打造具有特色的标志性的服务产品，从而满足多样化的人力资本服务需求。

（四）强化人力资本服务体系建设过程中的监督。首先，应在明确政府人力资源服务市场规范管理职能的基础上，建立综合性、规范性人力资源市场建设管理联动机制，培植行业协会发展，既发挥市场自主反馈机制的作用，又要发挥第三方监督评价的优势。其次，应在统一人力资源市场行政许可的基础上，强化人社部门市场监管职能，逐步建立政府、机构、社会三者各司其职，有效联动的人力资源服务业监管体系。最后，应建立人力资源服务体系建设的过程监督机制，不仅要重点监督事前方案设计、政策议程的质量，还要严格把关人力资源服务体系发展的动态变化，及时修正出现的误差，更应善于总结分析阶段性成果，做好承前启后工作。良好且公正的监督依赖于规范的监督程序和科学的监督标准。因此，常德市人力资源市场的监督部门应通过多种有效手段，如：信息跟踪、市场巡查、行业自律等，加大对人力资源市场的监管。同时，加强事中事后监管，完善日常监管制度，对已认证的品牌服务机构定期进行复查，把清理整顿人力资

源市场秩序的行动作为日常工作的组织部分，常规性推展，通过打击非法中介，综合采取信用记录、警示告诫、公开曝光、行政处罚、行业禁入等措施，严肃处理各类违法违规行为，从而建立起科学高效的监督体系。

（五）建立统一共享的人力资本服务信息平台。通过笔者调查，现有人力资源及机构的信息分布在不同的机构和部门，这使得对全市的人力资源管理缺乏一个全新完整的信息，且管理效率和管理效果低下。常德市的人力资本服务组织须与时俱进，构建统一的人力资本服务信息平台，统一统计口径，运用科技与信息系统提升服务质量与准确性，以满足客户不断提升的需求，才能把人力资源服务体系做大、做深，达到多层次、多元化的发展。即将政府、人力资源服务机构、人力资源服务网站建立有效联接，进而形成统一的人力资源服务信息网络体系，利用网络拓展人力资源服务的覆盖面，促进优质人力资源的汇集，便捷对其服务，增加人力资源服务的实效性。如建立人力资源服务体系 “云服务”，可以从“公共云”和“私有云”两方面着手。“公共云”是基础的服务，政府建立“公共云”人力资源信息中心、所有人力资源服务机构和各级人力资源管理部门共享“公共云”系统资源，可以运用较低的成本实现良好的服务。这样，中小型人力资源服务机构不必花费过多的钱财在基础设施方面，同样可以享有专业的服务；大型人力资源服务机构可以建立“私有云”服务系统。“云服务”的优势在于可以大大地降低成本，加快人力资源服务信息化进程，实现三大主体的互联互

通，及时准确并可靠地处理各个业务环境的数据，促进服务机构快速发展，提高服务质量和效率。

人力资本服务能够为个人提高人力资本质量，为企业解决人力资本组合，为区域配置和产业配置，宏观、中观、微观一体化提供服务，因此在经济社会建设中发挥着重要作用。目前常德市实施“产业立市，开放强市”的发展战略，需要人力资本提供人力、智力支持。但常德市人力资本服务与现实需求还存在一定的差距，常德市的经济社会发展需要人力资本服务业加速发展，从1.0到3.0转变，建立人力资本服务发展战略、营造发展环境、培育服务主体等，促进常德市人力资本服务体系健康发展，为当地经济社会发展提供新动能。

聂会平　教　授
李永平　讲　师
张亚利　讲　师
聂紫彤　助　教