

上海人力资源服务业集聚 平台深化调研报告（上）

《上海人力资源服务业集聚平台深化调研》课题组

【摘要】：推动上海人力资源服务业发展的空间集聚优化及内涵提升，不仅有利于加快国际一流人力资源服务业城市建设进程，而且对推动上海乃至国内人力资源服务业的集聚发展及平台模式优化具有现实指向意义。本报告基于一般产业集聚的理论视角，聚焦上海人力资源服务业发展的集聚空间优化和内涵提升导向，旨在为上海人力资源服务业集聚发展的内涵提升和产业空间优化提供决策参考。通过问卷调查我们掌握了上海人力资源服务业集聚发展的基本现状、一般特征与规律及存在问题。在调研的基础上，提出优化上海人力资源服务业集聚平台的8点政策建议：以提高区域人力资源服务供给能力为核心，促进人力资源服务业集聚区的内涵式发展；以产业集聚的空间布局优化为导向，推进现有国家级产业园区的载体资源整合；以服务“一带一路”战略为导向，进一步丰富和增加人力资源服务业集聚的国际化元素；以强化政策整合为导向，为区域人力资源服务业集聚发展营造良好产业环境；以促进集聚区的产业融合为导向，着力构建人力资源服务业集聚区生态圈层；实施“互联网+”人力资源服务行动，加快推进人力资源服务智慧集聚区建设；适应“放管服”改革取向，转变政府对人力资源服务业集聚发展的管理方式；以构建行业征信文化为导向，打造人力资源服务集聚区多元文化环境。

导言

产业集聚是经济全球化、产业规模化、区域一体化发展的重要特征之一，也是增强产业竞争力的重要组织形式，具有降低交易成本、获得竞争优势和集聚经济效益的功能。世界经济发展规律表明，产业集聚作为一种普遍的经济地理现象和产业发展的主要载体，越来越成为一个国家、地区或城市经济发展的重要驱动力。

随着人力资源市场化进程加快，人力资源服务业的集聚发展，作为体现人力资源服务业快速成长的创新发展模式，其集聚度及发展水平也是体现人力资源服务业发展程度和现代化水平的重要标志。同时，作为人力资源服务业集聚发展的新型产业组织，并代表一种全新的行业成长和产业发展模式，加快布局人力资源服务产业园区正在逐步成为人力资源服务业集聚发展的主要载体和产业空间集聚形态。事实上，上海人力资源服务业发展所凸显出来的集聚态势，正在为上海人力资源服务业集聚发展及产业升级注入强大的新动能，使其日益成为助推上海城市转型、结构调整和产业升级的重要支撑。

根据《上海人才发展“十三五”规划》要求，未来五年上海要加快“培育一批具有国际竞争力的人力资源服务企业。大力支持人力资源服务业龙头企业规模化、信息化、品牌化、跨国化经营，加快形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、在国内具有重要影响力、在国际具有较强竞争力的大型人力资源服务机构”，这不仅为上海人力资源市场化配置创造更加充分的服务载体和产业平台，而且对提高人力资源服务业发展对国民经济的贡献率具有重要意义。

2016年9月，上海市委、市政府发布《关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的实施意见》特别强调，要“促进人力资源服务业发展，深化中国（上海）人力资源服务产业园区建设，培育一批具有国际竞争力的人力资源服务企业，支持国内人力资源服务企业“走出去”，提升人才资源市场化配置能级，促进人才自由流动。”同时，《2017年上海市人力资源和社会保障工作要点》又具体提出，为进一步优化人才综合环境，需要探索中国人力资源服务产业园区“一区多园”发展模式，培育一批具有国际竞争力的人力资源服务企业等。显然，这对促进上海人力资源服务业集聚发展和加快发

展都是一种重要的体制推力和政策利好。因此,推动上海人力资源服务业发展的空间集聚优化及内涵提升,不仅有利于加快国际一流人力资源服务业城市建设进程,而且对推动上海乃至国内人力资源服务业的集聚发展及平台模式优化具有现实指向意义。

本报告基于一般产业集聚的理论视角,结合上海正在建设具有全球影响力的科技创新中心对加快人力资源服务业集聚发展的战略需求,聚焦上海人力资源服务业发展的集聚空间优化和内涵提升导向,通过分析上海人力资源服务业集聚发展的基本现状、一般特征与规律及存在问题。同时,在探讨人力资源服务业产业集聚的影响因素基础上,提出构建和优化人力资源服务业集聚发展的框架思路与对策建议,旨在为上海人力资源服务业集聚发展的内涵提升和产业空间优化提供决策参考。

一、人力资源服务产业集聚平台研究综述

随着我国经济结构的调整 and 产业结构的优化升级,人力资源服务业作为现代服务业重要的新兴门类,越来越受到政府、企业和各类组织的重视和认同,并逐步显现出规模化、专业化和产业化发展趋势。自 2010 年国家发改委正式将人力资源服务业列为鼓励类产业目录,人力资源服务业进入了产业化纪元,全国各地人力资源服务产业园相继成立,产业集聚程度进一步加强,相关研究如雨后春笋。

(一) 人力资源服务产业集聚平台生成机制

1. 人力资源服务产业集聚的内生机制

集聚内生动力是指以市场机制为行为准则、企业为主体,驱动人力资源服务业集聚与发展的内生动力。夏天(2014)从生态系统视角研究人力资源服务业产业链,发现通过专业分工、有效协作和资源互补动态群聚,建立上下游合作机制,设计创造服务价值的动态模式,是加强行业内部粘聚效应,获取人力资源服务业“内生性成长”动力的有效路径^①。吴帅、田永坡(2015)认为,从产业集中度角度看,具有竞争力的产业集群需要核心企业与中小企业共同发展。无论是核心企业缺失还是核心企业表现出高的市场集中度,都会影响产业集群的发展,因此集群内核心企业和中小企业的数量需要合理配比^②。王林雪、熊静(2016)提出驱动人力资源服务业集聚与发展的内生动力是通过企业对人力资源服务业集聚的需求拉动、人力资源服务业行业偏好、人力资源能动性选择来实现的。同时,人力资源服务业发展依赖于专业人才,服务机构集聚区内高素质人才集中带来了“劳动力蓄水池”效应,能有效避免高素质人力资本短缺风险^③。

2. 人力资源服务产业集聚的外生动力

人力资源服务业集聚外生动力是推动人力资源服务业集聚的外在动力,具体表现在人力资源服务业与外部环境介质的交互作用上,涉及主体主要包括政府机构及其他公共组织与人力资源行业协会。侯增艳(2014)指出人力资源产业园发展有其内在的结构要素,可分为政策、区位、集聚、技术、网络五个要素。首先产业园是政策型经济业态,政府部门为园区提供了初始的制度安排和发展环境,园区内优惠政策降低了企业的经营成本,吸引企业向园区内集中^④。孟续铎(2015)认为当前人力资源服务业及其产业园发展中主要存在综合竞争力不强、市场决定作用未充分发挥、产业园建设推进缓慢等问题,需要从优化人力资源产业园内部结构、提升国际化程度、区域人力资源产业园以及海外人力资源产业园建设等方面进一步完善。为促进我国人力资源服务业及其产业园的建设发展,需要构建产业引导、市场治理、资金扶持、平台支撑、人才引领的“五轮驱动”政策保障体系^⑤。

(二) 人力资源服务产业平台运行机制

董良坤(2015)提出人力资源服务业的发展已提到国家战略,而且为人力资源服务产业园区建设注入强大的“体制推力”。但

^①夏天,人力资源服务业产业集群生态化构想[J].襄阳职业技术学院学报,2014,13(04):28-31.

^②吴帅,田永坡.我国人力资源服务产业园区建设:现状、挑战与对策[J].中国人力资源开发,2015,(23):69-74.

是,人力资源产业运行机制仍然存在不少的现实挑战,主要表现在人力资源服务产业园的体制创新动力不足、同质化特征与服务产业链的不合理同时存在、建设人力资源服务产业园的多元投入机制不完善等方面^①。王林雪、熊静(2016)从空间组织理论视角研究人力资源服务机构内外生成机制,并在此基础上归纳出人力资源服务行业三种空间组织模式:以中心城市为核心的圈层式集聚模式、围绕高人力资本的综合集聚模式、由政府主导的人力资源产业园集聚模式^②。

(三) 人力资源服务产业集聚平台的空间组织模式

人力资源服务业空间组织模式是人力资源服务机构及其相关的各种资源根据社会经济和自然要素间的相互作用,在地域上的布局 and 空间上的布置。人力资源服务业集聚模式的形成与集聚机制密切相关,以内生机制为主形成的集聚多在中心城区、人力资源丰富地区,以政府推动为主形成的集聚多呈产业园形式。事实上,人力资源服务业集聚模式的形成并不受单一因素的影响,而是多种因素共同作用的结果。

1. 以中心城区为核心的团状集聚模式

中心城区经济发达、信息密集、基础设施完善,因此中心城市是人力资源服务机构选址的首要选择。当人力资源服务业在中心城市形成集聚后,将会沿着交通或通讯干线等向外延伸。以交通、通讯干线为主的“基础设施束”形成了人力资源服务业集聚的“轴”。以城市为核心的圈层式集聚模式首先在中心城区集聚,然后通过带状集聚模式扩散至次中心城市,且离中心城区越远,这种集聚效应的影响越弱,并由此形成人力资源服务业中心城市集聚圈层式扩散模式。该模式是基于人力资源服务业内生机制自发形成的集聚模式,具有自发性、缓慢性、不易复制性等特征,受政府政策影响作用较小,抗风险能力较强,但这种集聚模式规模一般较小,不易迅速扩大。

2. 围绕高人力资本的综合化集聚模式

高新技术企业发展主要依靠技术、产品和管理创新,而科学技术、知识发展最终由人来承载,所以人力资本是影响高新技术企业发展的重要因素。高新产业园区集聚吸引人力资本集聚,从而对人才招聘管理咨询、人才测评等高端业务产生强烈需求。因此,在高新产业区周围会形成与之相配套的人力资源服务业综合化集聚模式。

高新产业集聚区综合化集聚模式是一种围绕客户的集聚模式,其可以迅速提升人力资源服务业竞争力。高新产业园区是知识、信息、人才的汇集地,作为集聚地的中介机构,也必然能享受到由知识外溢等带来的正外部效应,以发展和延伸产业链,从人才招聘、劳务派遣等中低端服务发展到人才测评、人力资源外包等高端服务,并创新发展技术含量高、信息集成度高、附加值高的高水平、专业化人力资源服务业产品和项目。

3. 由政府牵头的市场运营集聚模式

由政府牵头的市场运营模式是政府依托现有公共人才和就业机构,实现公共服务机构功能转型,建立人才和就业机构,实现公共服务机构功能转型,建立人力资源服务业产业园,将原来的公共就业服务机构中经营性运营转化为市场化运营、公共职能机构转化为产业园管理机构,为园区企业提供优质管理服务。政府根据产业发展发布指导性信息,培训优秀人才,通过市场化机制吸引企业入驻,带动企业集聚。政府在产业园运行过程中只提供服务,不通过行政手段干预企业是否进入园区,而是由市场起资源配置作用。

^①王林雪、熊静.《人力资源服务业空间集聚组织模式研究》.〔J〕.科技进步与对策.Vol133.2016.No14.

^②侯增艳.《我国人力资源服务产业园区发展状况及对策研究》.〔J〕.经济研究参考.Vol5.2014.

^③孟续铎.《人力资源服务业及其产业园建设发展研究》.〔J〕.北京劳动保障职业学院学报.Vol1.9.No3.2015

^④董良坤.《把脉人力资源服务产业园》.〔J〕.中国人才.Vol7.2013

^⑤王林雪、熊静.《人力资源服务业空间集聚组织模式研究》.〔J〕.科技进步与对策.Vol133.2016.No14.

（四）若干启示.

人力资源服务产业集聚作为人力资源服务机构及其相关各种产业资源基于社会经济元素和市场要素间的相互作用的机制，折射和反映在特定区域产业布局的特殊空间组织模式，其形成过程与产业集聚的内在机制、外部动力等密切相关。因此，从人力资源服务产业集聚与其他产业共生关系的角度看，人力资源服务产业的集聚发展离不开其他产业特别是服务业集聚规模与发展水平，而同时又反过来以其自身的发展为其他产业集聚带来新的推力与支撑。

1. 内生机制

从人力资源服务业集聚内生机制看，主要通过企业对人力资源服务业集聚的需求拉动、人力资源服务业行业偏好和人力资源能动选择性来实现。从内源动力的维度来看，人力资源服务产业可以与“互联网+”、“一带一路”、“中国制造 2025”等国家重大战略对接，建立产业、资本、人才和城市发展的融合联动机制。

2. 外部驱动

从外部驱动的维度来看，政府职能可以从平台建设、政策供给、资源整合等方面发挥其“有形之手”的宏观引导与指导作用，搭建由政府推动、市场运作、机构主体、社会参与和行业自律的多元化人力资源服务平台，包括建立与其他产业之间互联互通的信息共享平台，这也是形成和构成人力资源服务产业集聚的外部驱动力。

3. 内涵提升

从运行机制的维度来看，人力资源服务业的集聚发展更加需要注重内涵提升，包括市场准入、产业投资、体制机制改革、自主品牌建设、产业链完善、国际化元素，以及行业文化建设、社会责任体系、核心价值观塑造等要素的整合与植入，促进人力资源服务业集聚真正成为推动城市转型、经济结构调整和服务业发展的重要支撑力量。

4. 产业融合

把握产业集聚规律，推动人力资源服务产业集聚模式转型升级，从传统的物理空间形态集聚向高人力资本要素等功能性集聚转变，必须同时注重贯通和联动集聚区域与外部环境之间的产业合作联动机制，充分发挥产业集聚的辐射效应，推动产业合作和产城融合，逐步形成人力资源服务产业集聚发展生态圈层。

二、基于问卷调查的上海人力资源服务业集聚平台现状与特征分析

（一）问卷调查情况

1. 调查目的

基于课题研究的数据支持和实证分析需要，本次问卷调查目的在于真实了解上海市人力资源服务业集聚的基本情况和存在问题，旨在收集有关改善和促进上海市人力资源服务业集聚的创新意见及建设性建议。同时，在了解当前上海市人力资源服务业发展对配套设施和政策需求的基础上，探索加快人力资源服务业集聚的有效途径与解决方法。

2. 问卷对象

本次问卷调查对象主要是在上海的行政市域范围内注册或在外地注册、分支机构在上海的人力资源服务机构。作为发展人力资源服务业的市场参与主体,以及作为本课题研究的核心对象及客体,经营性人力资源服务机构指依法成立并获得《人力资源服务许可证》、为劳动者和用人单位提供求职招聘、人力资源开发配置以及相关服务的市场化运营组织,包括国有、外资、民营等所有制性质,其经营服务业态涵盖招聘、猎头、咨询、培训、外包等服务领域。

3. 问卷内容

本次问卷的内容框架与设计,根据人力资源服务机构的基本概况、组织建设、服务规范、办公选址、行业水平等维度展开,主要包括以下五个方面,分别是:机构基本信息、业务服务范围、业务运营和发展情况、行业集聚发展现状以及面临的问题。问卷共包括 34 道题目,其中含两道开放式问题,试图深层分析本市人力资源服务业集聚面临的问题,并寻求建议。

4. 问卷方法

本次问卷调查采取概率比例(PPS)抽样的方法,以在上海市注册成立的人力资源服务机构(包括在本市注册,以及在外地注册但是在本市设立分支机构)为基础编制抽样框,分别选取国有、外资、民营等按照所有制性质差异而区分的不同类型人力资源服务机构 130 家作为基础性样本。

5. 问卷实施

本次调查的问卷实施由上海市公共行政与人力资源研究所、上海人才服务行业协会共同组织实施,并由上海人才服务行业协会具体负责发放与回收,在基础性样本框里共抽取 130 个样本,采取电子邮件+电话访谈式的调查方式。实际回收有效调查问卷 121 份,回收率为 93%。

(二) 问卷样本的基本概况及特点

1. 问卷样本针对性、代表性强,有效数据及信度可靠

本次问卷调查实施得到受访对象的高度配合与重视,从问卷反馈结果看(图 1),在问卷填写人中有 22.3%为单位主要负责人,33.1%为人力资源部门负责人,28.9%是其他部门负责人,还有 15.7%为机构内其他工作人员。由于不同层面的机构负责人所处职位分布,对于公司本身以及行业有更加深入和全面了解,所填写问卷的信度和效度可靠,某种程度上,就保证了本次问卷实施的针对性,以及所获取数据及结果分析的真实有效性。

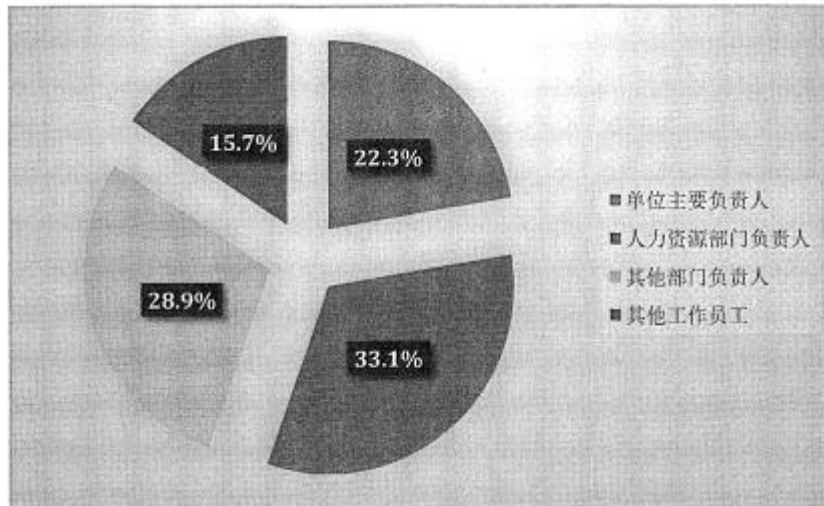


图1 问卷填写人所处的层级分布

2. 体制外机构占据着市场的主体份额

本次问卷样本涉及到121家人力资源服务机构，其中117家机构来自上海本地；34家机构是创立于2002年前后，其中有19家机构开展人力资源服务业务未满3年。

问卷结果显示(图2)，按照人力资源服务机构所有制的性质分布，民营企业占比为62.0%，国有性质占比19.0%，外资占10.7%，其他性质机构占8.3%。其中，民营、外资两者相加约占到本市人力资源服务机构规模的7成以上份额，特别民营企业占比就达到半数以上并独掌半边天，这一数据反映，一方面，这与人力资源服务行业准入门槛相对较低、行业壁垒较弱等因素有很大关系，另一方面，可以看出，整个人力资源服务市场上还缺乏有绝对领导力的“旗舰式”企业，行业标杆企业的树立还有一个过程。

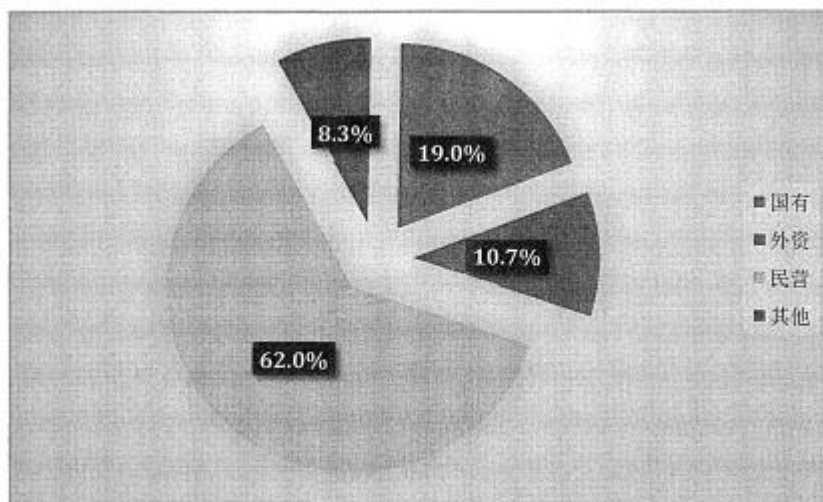


图2 受访人力资源服务机构的性质分布

3. 人力资源服务机构表现出区域产业集聚

区域产业集聚是一定数量的企业在区域上的相对集中，并产生集聚效益，进而形成具有一定组织意义的企业网络。

问卷调查显示（图 3），样本人力资源服务机构办公所在区域主要集中在静安区、浦东新区、徐汇区和黄浦区，分别占比为 28%、15%、14%、10%。这一结果反映了上海人力资源服务机构粗具区域产业集聚。以上四个区同时是各类企业办公集中地，因此产生大量的人力资源服务需求，进而人力资源服务机构会因客户和业务需求集聚在此。

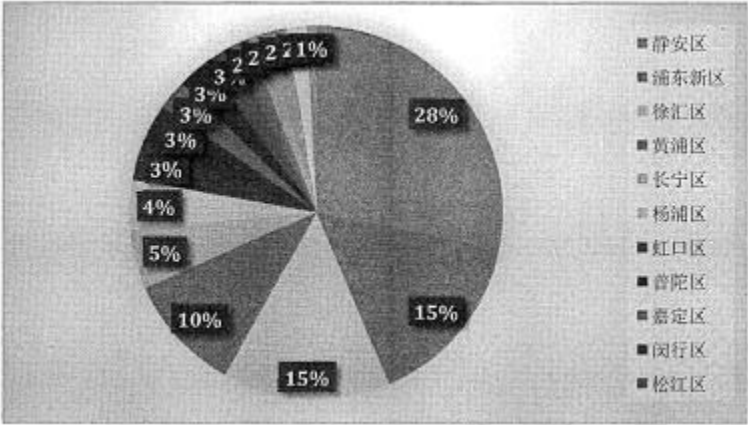


图 3 受访人力资源服务机构办公所在区域分布

4. 从业人员规模呈现哑铃式结构

问卷数据显示（图 4），在样本人力资源服务机构规模的选项中，依据在编员工数的分布为：20 人以下的小型样本占 30.5%，21-40 人的样本占 14.9%，41-60 人的样本占 10.7%，61-99 人的样本占 7.4%，100 人以上的规模性样本占 30.6%。可以看出，人力资源服务企业的规模呈现出“哑铃式”的两极分布态势，也就是说，整个人力资源市场上要么是规模很小的企业，要么是规模很大的企业，中型企业数量偏小，整个行业规模呈现哑铃式结构，某种程度上这也反映行业准入门槛设置、市场竞争格局以及行业规模效应的不确定状态。

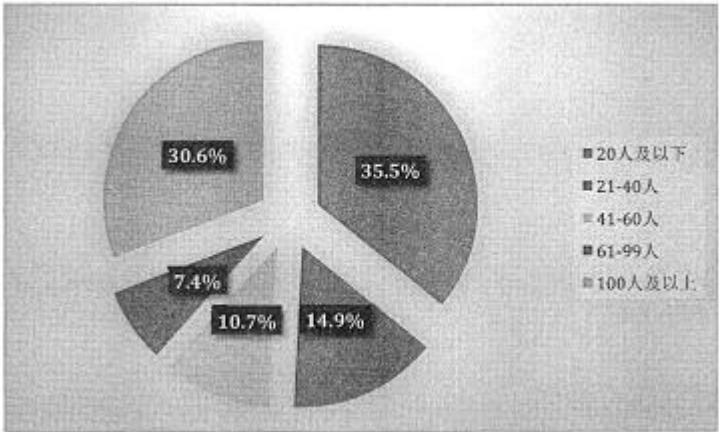


图 4 受访人力资源服务机构在编人员规模分布

5. 服务业态总体呈多元化，存在同质化竞争

人力资源服务机构的主营业务范围一般涵盖招聘、咨询、培训、测评、外包等。随着移动互联网技术的发展，越来越多的人力资源服务机构开始从事线上招聘、E 培训、第三方平台等新兴业态。

问卷结果显示（图 5），外包/派遣、招聘（猎头）、咨询、培训四项服务是受访机构的主要业务领域，分别占比 66.9%、56.2%、47.1%、35.5%，仅有 21.5%的受访机构从事网络/信息服务和 10.7%从事评价/测评业务。这一结果某种程度上反映了人力资源服务机构从事业务的不均衡和同质化。在所有样本人力资源服务机构中，有 62.8%的机构从事两项及以上业务，从事单一业务的机构占调研样本的 37.2%（图 6）。

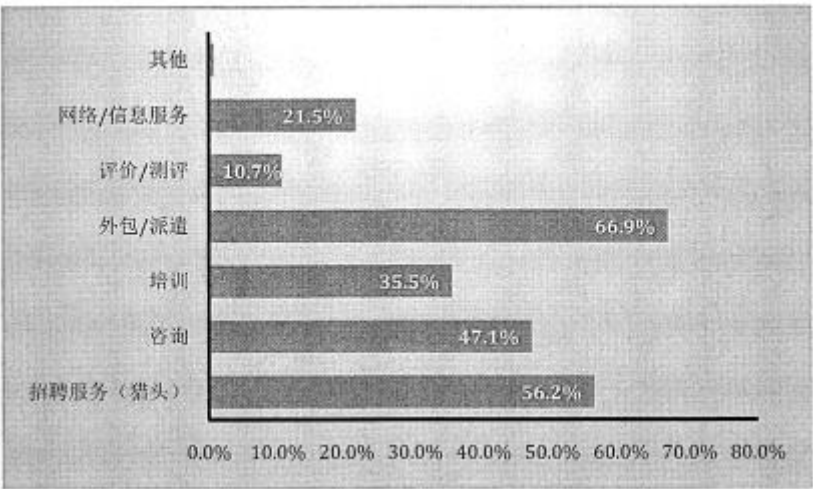


图 5 受访人力资源服务机构主营业务分布

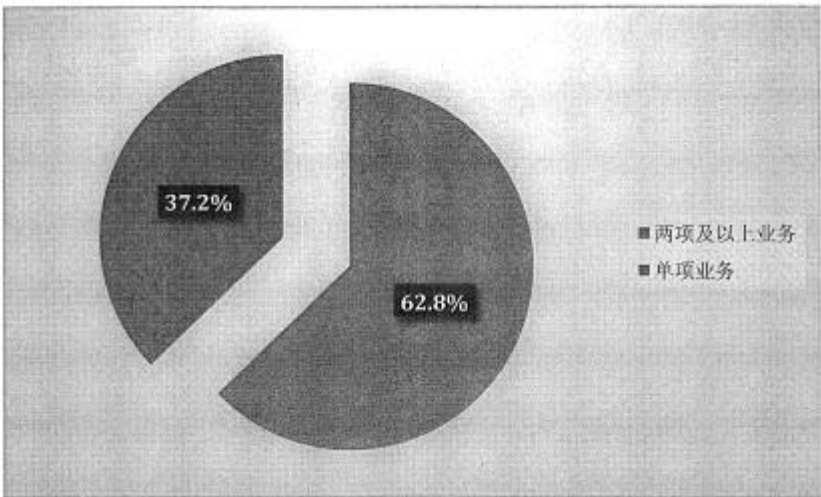


图 6 受访人力资源服务机构主营业务分布

6. 主要服务对象分布广泛, 客户类型多样

问卷结果显示（图 7），仅有 34.7%的人力资源服务机构服务范围仅限于公司所在的行政区域或本市范围内，76.0%的人力资

源服务机构服务范围仅限于本市范围内,将服务范围拓展至长三角地区的占 46.3%,另有 38. %的机构将服务范围拓展至外省市(不含长三角),有两家机构在全球范围内提供服务。图 8 显示,在 121 家受访机构中,只有 15.7%的人力资源服务机构(19 家)仅为一类客户提供服务,其他 63.6% (102 家)机构为国有、民营、外资企业和政府机构中的两者以上提供服务。

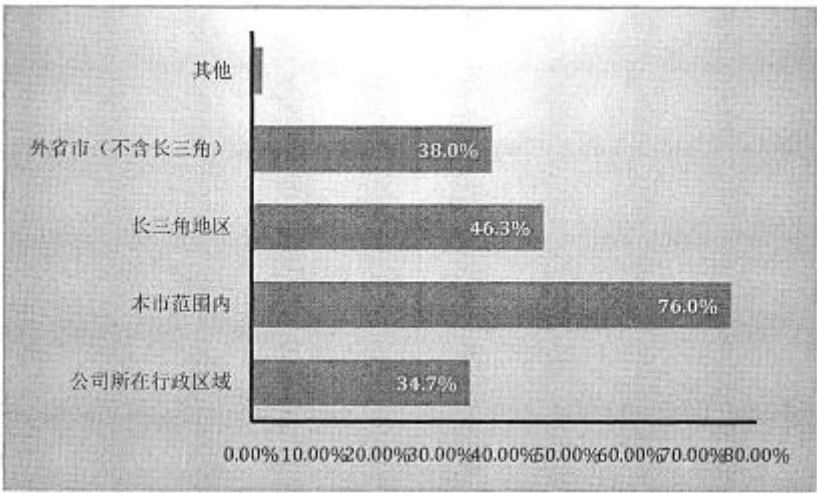


图 7 受访人力资源服务机构服务对象分布

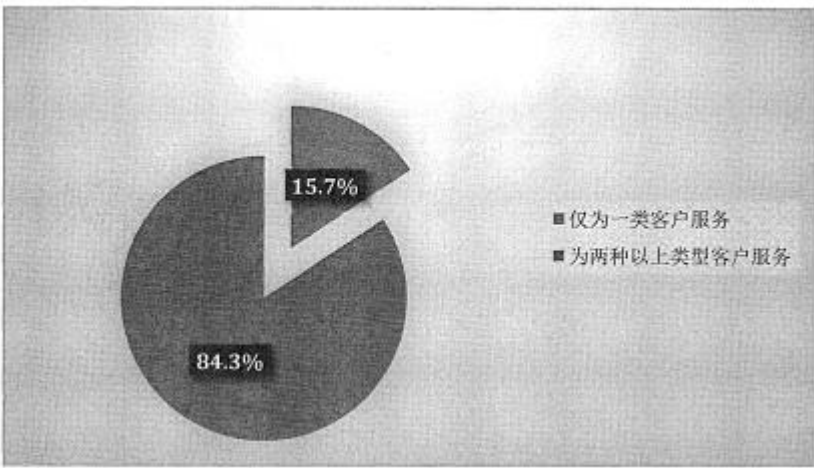


图 8 受访人力资源服务机构服务客户类型

7. 国内业务多区域发展，海外市场仍有待开发

在 121 家受访机构中,有 60 家机构已在国内其他省市设立区域性办公机构,占总数的一半(图 9),这表明已有相当一部分机构开始向国内其他城市提供服务。相比之下,仅有 13.3%的人力资源服务机构服务已在海外设有办事机构(图 10)。在所有被调查机构中,83%的机构尚未开展海外业务,12%的机构海外业务占比在 10%以下,这表明上海市人力资源服务业国际化程度较低,海外市场有待开发(图 11)。

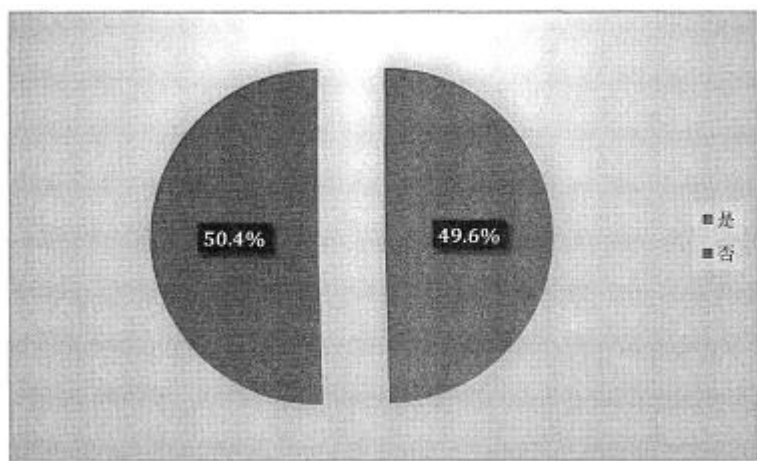


图 9 受访机构在国内其他城市设区域性办公机构情况

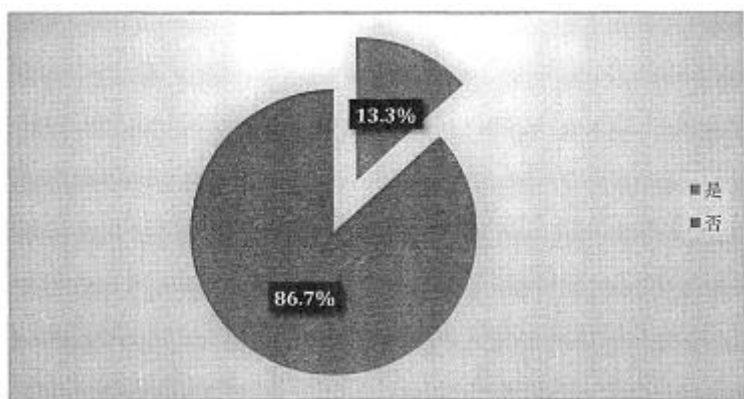


图 10 受访机构在海外设区域性办公机构情况

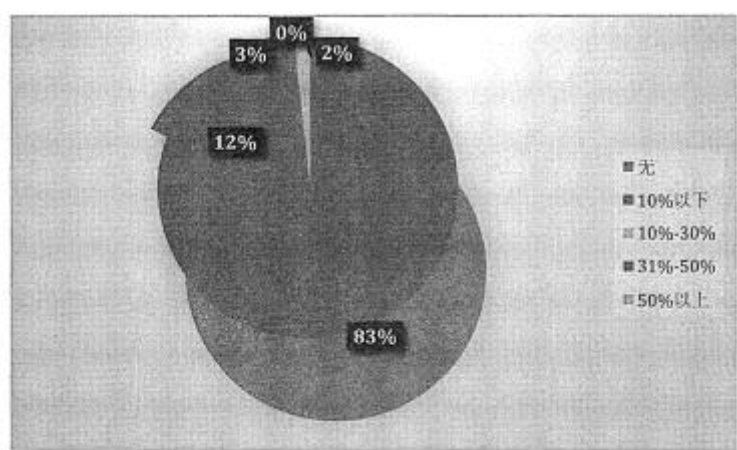


图 11 受访机构海外业务占比

（三）人力资源服务业集聚平台的相关特点分析

1. 入驻现办公地的主要动机分析

办公地点选址直接影响人力资源服务机构的办公效率和服务范围, 调查结果显示(图 12), 在入驻现办公地的主要动机选项中, 80.2%的受访机构认为便捷的地理位置是主要动机之一, 另有 49.6%、38.6%和 36.4%的用户认为完善的服务设施、充足的客户需求和优惠的政策支持也是入驻现办公地的主要动机之一, 只有 22.3%的机构将发达的产业环境视为入驻现办公地的主要动机之一。

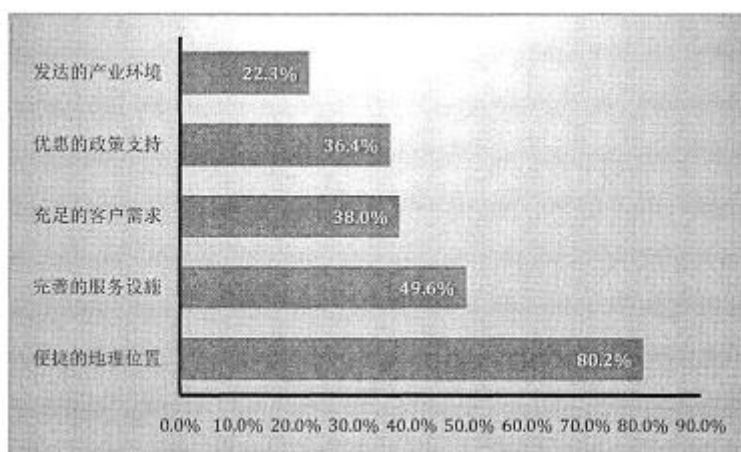


图 12 受访机构入驻现办公地的主要动机

2. 入驻现办公地点后的营收情况分析

办公地点的选择会直接影响提供服务的效率和范围, 进而影响营收。问卷结果显示(图 13), 在 121 家受访机构中, 有 22.5% 的人力资源服务机构收入比入驻前有显著增加, 有 35.8% 的机构收入比入驻前有所增加, 仅有 6.7% 的机构表示与入驻前相比收入没有增加, 其余 35.0% 的机构对该问题不确定。可以看出, 超过半数的机构入驻现办公地后业务有所增长, 并从中受益。

(未完待续)

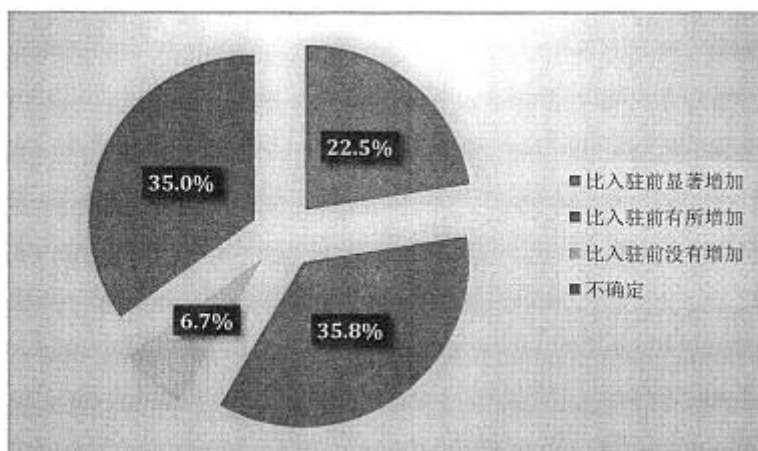


图 13 受访机构入驻现办公地点后的营收情况分布