

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

任可闻

人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革

王通讯

创新型人才的培养与管理

李建钟

区域人才开发合作的现状与对策研究

柏良泽

聘任制公务员管理制度研究

华晓晨 梁玉萍 张轶贤 徐世平

公务员奖励制度研究

林活力 徐延明 余仲华

广东省事业单位岗位设置与公开招聘状况问卷调查

张国初 吕峻

我国归国留学人员工作业绩影响因素及分布特征分析

3

党建读物出版社

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编



3

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 3/吴江主编; 中国人事科学研究院编.

北京: 党建读物出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-80098-999-5

I. 第… II. ①吴…②中… III. 劳动力资源—资源管理—文集 IV. F241—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 141443 号

第一资源

DIYI ZIYUAN

(第三辑)

吴江 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑:郭 涛 装帧设计:九 天

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010—58305795)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.25 印张 266 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 978-7-80098-999-5/D·873 定价:30.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010—58305909)

卷 首 语

2008年3月，第十一届全国人民代表大会第一次会议审议通过新的《国务院机构改革方案》，决定组建人力资源和社会保障部。这是我国人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革，对更好地落实科学的发展观和人才观、深入实施人才强国战略，具有十分重要的意义。

作为首批成立的大部之一，人力资源和社会保障部的组建受到普遍关注。为充分认识新部组建的重要意义，把握今后一段时期人力资源和社会保障工作的基本走向，我们特别刊发《人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革》专稿。

文章认为，组建人力资源和社会保障部，有利于从整体和全局出发，对人力资源开发进行统筹规划，分类指导，加强人力资源开发的宏观调控，更好地实施人才强国战略；有利于协调城市和乡村、体制内和体制外、高层次人才和一线创新人才队伍的建设，提高人力资源开发政策和投入的公平性；有利于整合各类培训资源和政策资源，强化人力资源能力建设，为经济社会发展提供强有力的人才和人力保障。同时，通过大部制改革，还有助于整合人事部门和劳动部门相近专业的职能，解决多年来在人力资源市场、人才就业服务、职业资格管理等方面存在的职责交叉问题，彻底消除计划经济体制下形成的、影响人才流动的身份、体制障碍，建立法制统一、标准规范、更加便利的人力资源公共服务体系。

人力资源和社会保障部职能包含了两大管理领域：一是以促进就业、完善社会保障和维护劳动关系稳定为核心的社会管理和公共服务职能；二是以机关、事业单位公职人员管理为核心的公共人事管理职能。具体则包

括：社会人力资源开发与管理、促进就业、完善社会保障体系、完善收入分配制度、机关事业单位人事管理等。

2008年4月，中共中央政治局委员、国务院副总理张德江在人力资源和社会保障部调研时强调，当前和今后一个时期，应重点抓好以下几个方面工作：（一）加快建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系，让人人享有社会保障。（二）进一步做好就业工作，切实维护劳动者合法权益。（三）统筹抓好各类人才队伍建设。要完善体制机制和政策措施，营造有利于人才干事业和干成事业的政策环境，努力造就一支德才兼备、规模宏大、结构合理、素质优良的人才队伍。（四）努力建设人民满意的公务员队伍。深入实施《中华人民共和国公务员法》，以政治建设为根本，以能力建设为重点，努力建设一支政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过的公务员队伍。（五）进一步做好引进国外智力工作。要从经济社会发展大局出发，用开放和面向世界的眼光推进引智工作，最大限度地利用国外智力资源。

围绕新的职能任务，本辑《第一资源》对相关内容进行了精心安排。如在人才队伍建设方面，分别就创新型人才开发与管理、科技人才队伍建设、海外留学人才使用状况等，配发了多篇专家文章；在公务员管理方面，编发了公务员聘任制度、奖励制度等专题研究报告；在统筹人才市场建设方面，对我国区域人才开发合作的现状、对策等进行了专门分析；在人力资源理论方法方面，则对岗位能力模型建设、领导影响力塑造等问题进行了探讨。

新体制，新机遇，新挑战。人力资源和社会保障部的组建，开创了人力资源和社会保障工作的新局面，也增强了我们办好《第一资源》的信心。我们期待与理论和实践部门的同行们一起，为促进人力资源和社会保障事业的发展尽心尽力！

编者

2008年8月

Contents

目录

专 稿

Feature

- 7 人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革——任可闻
Significant Reform of Human Resources and Social Security
Administration System——*Ren Kewen*

战略论坛

Strategy Forum

- 9 创新型人才的培养与管理——王通讯
Cultivation and Management of Creative Talents——*Wang Tongxun*
- 18 区域人才开发合作的现状与对策研究——李建钟
Current Situation and Strategy of Regional Talent Development
and Cooperation——*Li Jianzhong*

理论思考

Theory Reflections

- 46 聘任制公务员管理制度研究——柏良泽
Study on the Administration System of Engaged Civil Servants——*Bai Liangze*

Contents

目 录

- 77 公务员奖励制度研究——华晓晨 梁玉萍 张轶贤 徐世平
Study on the Civil Servant Awarding System——*Hua Xiaochen,*
Liang Yuping, Zhang Yixian, Xu Shiping



专题调研

Subject Survey

- 103 广东省事业单位岗位设置与公开招聘状况问卷调查
报告——林活力 徐延明 余仲华
Questionnaire Survey on Post Setting and Open Recruitment
of Public Institutions in Guangdong Province——*Lin Huoli,*
Xu Yanming, Yu Zhonghua
- 129 我国归国留学人员工作业绩影响因素及分布特征分析——张国初 吕峻
Analysis on Influencing Factor of Work Performance and Localities
Characteristics of Returned Overseas Students——*Zhang Guochu, Lu Jun*
- 159 我国工程科技人才的创新能力评价——对冶金领域的调查
分析——邢怀滨 庞诗 高怀
Evaluation on the Creative Ability of China's Engineering Scientists
and Technicians—the Analysis on Metallurgical Field——*Xing Huaibin,*
Pang Shi, Gao Huai

Contents

目 录



管理创新

Administration Innovation

- 170 领导影响力塑造——任文硕

Molding of Leadership Influence——*Ren Wenshuo*

- 181 脑科学理论对人才开发的启迪——张文静

Implications of Brain Science Theory for Talent Development——*Zhang Wenjing*

- 189 岗位能力模型评价方法与管理体制研究——赵庆梅

Study on the Evaluation Method and Administration System of Post

Competency Model——*Zhao Qingmei*



国际比较

Overseas Viewpoint

- 198 公共人事管理的革命：美国联邦服务中网络招聘及选录方式的发展——杰瑞德·J. 罗伦斯 J. 爱德华·克劳

Reform of Public Personnel Management: the Development of Internet

Recruitment and Selection Method in The U. S. Federation Service

——*Jared J. Lorens, J. Edward Kellough*

Contents

目 录

210 法国公务员纪律与惩戒制度研究——潘小娟

Study on the Civil servant's Disciplinary System in France——*Pan Xiaojuan*

227 日本的科技人才战略及其启示——朱光明

Sci-tech Talent Strategy in Japan and Its Implications——*Zhu Guangming*

237 韩国公务员成果评价制度研究——朴勇范

Study on the Civil Servant's Achievement Evaluation System in South
Korea——*Piao Yongfan*

人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革

任可闻

新一届中央政府提出的《国务院机构改革方案》，决定组建新的人力资源和社会保障部，不再保留人事部和劳动与社会保障部，这是党中央、国务院深化行政管理体制改革、探索实行职能有机统一的大部体制的一项重大举措，也是我国人力资源和社会保障管理体制的一次重大改革。如何理解这次机构改革的重大意义，充分认识组建人力资源与社会保障部的重要性和必要性，对今后一段时期我国人力资源开发和管理事业的发展至关重要。在此，我们就此进行初步的探索和思考。

一、组建人力资源和社会保障部的重大意义

国家人力资源和社会保障部是国务院机构改革方案中首批成立的大部之一，这充分体现了党中央、国务院对包括人事人才工作、劳动就业工作和社会保障工作等在内的国家人力资源开发和管理的高度重视。《关于国务院机构改革的说明》明确指出：“人力资源是国家竞争力的决定性因素。为更好地发挥我国人力资源优势，进一步解放和发展生产力，必须统筹机关企事业单位人员管理，整合人才市场与劳动力市场，建立统一规范的人力资源市场，促进人力资源合理流动和有效配置，统筹就业和社会保障政策，建立健全从就业到养老的服务和保障体系。”我们要从更好地发挥我国人力资源优势、必须实现两个统筹的战略高度，深刻领会组建人力资源和社会保障部的重大意义。

（一）充分认识全面落实科学发展观，必须统筹开发人力资源

这次机构改革，重要的目的是要全面落实科学发展观，切实转变政府职能，按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，着力优化组织结构，规范机构设置，完善运行机制，为全面建设小康社会提供组织保障。落实科学发展观，关键在于发挥好我国人力资源优势，建设人力资源强国。我国是人力资源大国，人口基数大，劳动年龄人口总量大，农业富余劳动力规模大，就业困难群体数量大，就业的结构性矛盾越来越突出。目前，我国就业人员达7.6亿人，到2010年，我国劳动力总量将达到8.3亿人，城镇新增劳动力供给5000万人。未来几年，城镇每年新进入劳动力市场的劳动力将达到1000万人以上。组建人力资源和社会保障部，有利于从整体和全局出发，对人力资源开发进行统筹规划，分类指导，加强人力资源开发的宏观调控，更好地实施人才强国战略；有利于协调城市和乡村、体制内和体制外、高层次人才和一线创新人才队伍的建设，提高人力资源开发政策和投入的公平性；有利于整合各类培训资源和政策资源，强化人力资源能力建设，为经济社会发展提供强有力的人才和人力保障。

（二）充分认识加强社会建设，必须健全从就业到养老的服务和保障体系

加强社会建设，改善社会管理与公共服务，完善社会政策，着力解决人民群众反映强烈的教育、医疗、就业、社会保障及收入分配等方面的突出问题，维护社会公平正义与和谐稳定，是这次机构改革的重要任务。组建人力资源和社会保障部，是中央《关于深化行政管理体制改革的意见》提出的“加强社会管理，强化政府促进就业和调节收入分配职能，完善社会保障体系”的重要措施，有助于统筹人才市场和劳动力市场建设，建设统一规范的人力资源市场，建立城乡劳动者平等就业的制度，统筹解决大学毕业生、企业下岗职工、军队转业干部以及其他就业困难群体的就业问题；有利于统筹机关、事业、企业的社会保障制度建设，促进形成覆盖不同类别劳动者的社会保障体系；有利于统筹机关、事业、企业的收入分配，保障全体劳动者的权益。

（三）充分认识深化行政体制改革，必须建立职能有机统一的人力资源和社会保障管理体制

建立大部门体制是这次行政体制改革的重要方式和途径。通过大部制改革，一是可以有效地加强宏观管理，加快职能转变，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。二是可以建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的机制，进一步减少和下放具体管理事项，突出管理和服务重点，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上，做到决策科学、执行顺畅、监督有力。三是可以整合和优化政府职能，理顺部门职责分工，将部门间协调转变为部门内部协调，最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理，做到权责一致、分工合理、理顺关系、优化结构、提高效能。人力资源和社会保障部的组建，有助于整合人事部门和劳动部门相近专业的职能，解决多年来在人力资源市场、人才就业服务、职业资格管理等方面存在的两部职责交叉问题，彻底消除计划经济体制下形成的影响人才流动的身份、体制障碍，建立法制统一、标准规范、更加便利的人力资源公共服务体系，统筹人力资源法律、法规建设，提高人力资源管理的法制化水平和管理的效率。

二、加强人力资源和社会保障部的职能建设

根据国务院机构改革方案，新组建的人力资源和社会保障部，是国家统筹全社会人力资源管理和社会保障的重要职能部门，主要负责统筹机关、事业和企业的人力资源管理，统筹机关、事业和企业的收入分配，统筹机关、事业和企业的社会保障，统筹劳动力市场与人才市场。

从方案看，人力资源和社会保障部职能实际包括两大领域：一个是以促进就业、完善社会保障和维护劳动关系稳定为核心的社会管理和公共服务职能。另一个是以机关、事业单位公职人员管理为核心的公共人事管理职能。

履行好两大职能，根本任务就是要全面实施人才强国战略，通过构建“人尽其才、才尽其用、各得其所、充满活力”的人力资源管理体制机制，建设人力资源强国；通过构建“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所

养、住有所居”系统完善的社会保障体系，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，促进社会稳定和谐。

具体来讲，其主要职能包括以下几个方面：一是社会人力资源开发与管理。包括统筹开发各类人力资源，实现各类人才队伍协调发展；开展人才资源能力建设，健全面向全体劳动者的职业教育培训制度；为各类人才和劳动者提供服务，保障劳动者权益，维护劳动关系和谐稳定。二是促进就业。包括实施国家就业战略和政策；发展市场就业机制；构建完善的就业公共服务体系；建立就业援助制度；形成城乡劳动者平等就业的制度，促进公平就业等。三是完善社会保障体系。主要负责统筹机关、事业和企业的社会保障，建立覆盖城乡居民的社会保障体系。构建以社会保险为基础，以基本养老、最低生活保障制度为重点，以商业保险为补充的社会保障体系；探索建立农村养老保险制度；负责完善城乡居民最低生活保障制度；负责完善失业、工伤保险制度；加强社会保障基金监管，实现保值增值。四是完善收入分配制度。主要负责统筹机关、事业和企业的收入分配管理，改革完善机关事业单位工资、津贴制度，推进企业工资集体协商制度，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，完善最低工资制度和工资指导线制度等。五是机关事业单位人事管理。主要是完善公务员制度，加强公务员队伍建设；推进国有事业单位分类改革和人事制度改革，加快人事法制建设。

新的人力资源和社会保障部任务艰巨，责任重大，使命光荣。从以上职能分析来看，主要有以下特点：

首先，新组建人力资源和社会保障部是对国家人力资源管理职能的有机整合。新组建的国家人力资源和社会保障部，不是对原有的人事部、劳动和社会保障部两部职能的简单合并，而是从更好地实施人才强国战略、更好地改善和保障民生的战略高度出发，对国家人力资源管理职能的有机整合和配置：一是实现了职能的有机统一，合并了相近职能，避免了职能交叉；二是理顺了职权关系，健全了政府权责体系，形成部门间和层级间合理的职权构成；三是整合了机构，减少了管理环节和层次，优化了组织结构；四是健全了运行机制，通过整合两部资源，健全协调运行机制，可以降低运行成本，提高行政效能。

其次，新组建人力资源和社会保障部是对人力资源管理体制改革的深化和发展。新组建人力资源和社会保障部，不是另起炉灶，而是在保持两部工

作的连续性的基础上,进一步统筹和优化了原有的职能安排。既主要保留和延续两部原有的人力资源管理与社会保障等基本职能,较好地保持了工作的稳定性和连续性,又对部分职能进行了相应的调整,这是对社会人力资源和公共人事管理体制改革的深化和发展,是一次体制的创新和管理的创新。

第三,新组建的人力资源和社会保障部的职能体系建设和结构优化需要逐步到位。这次改革的一个重要方法是循序渐进,不毕其功于一役,有的可适当过渡,有的可在集中改革后根据情况的变化再适时调整,做到长远目标与阶段性目标相结合、整体设计与分步实施相结合。大部组建工作也有一个整体设计和分步实施的问题,既要按照国务院改革方案的要求,整体谋划人力资源和社会保障的职能体系建设,又要考虑两个部门的机构人员实际现状,按照循序渐进、逐步到位的原则,进行职能整合和机构调整,把结构调整与职能优化有机结合起来,逐步形成科学系统的人力资源管理与社会保障职能体系、权责体系和运行机制。

三、关于今后一段时期人力资源和社会保障工作的建议

十七大从全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的大局出发,对我国人力资源和人才工作进行了全面系统的论述和明确的要求,是今后一个时期人力资源和社会保障部开展工作、履行职能的重要基础和指导。十七大的相关论述归纳起来,主要包括两个方面:

(一) 关于更好地实施人才强国战略

十七大将人才强国战略第一次写入党的全国代表大会报告,第一次载入党章,提出要更好地实施人才强国战略,明确了新时期人力资源工作的根本任务。十七大提出,要贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针,坚持党管人才原则,统筹抓好以高层次人才和高技能人才为重点的各类人才队伍建设,建设人力资源强国。创新人才工作体制机制,激发各类人才创造活力和创业热情,开创人才辈出、人尽其才新局面。进一步营造鼓励创新的环境,努力造就世界一流科学家和科技领军人才,注重培养一线的创新人才,使全社会创新智慧竞相迸发、各方面创新人才大量涌现,从而明确了实施人才强国战略的方针、原则和目标任务。

（二）关于改善民生为重点的就业和社会保障政策

十七大将促进社会充分就业、建立覆盖城乡居民的社会保障体系、形成合理有序的收入分配格局，作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，提出要加快推进以改善民生为重点的社会建设，完善现代国民教育体系和终身教育体系，提高全民受教育程度和创新人才培养水平；社会就业更加充分；覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障；合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除；人人享有基本医疗卫生服务；社会管理体系更加健全，明确了新时期人力资源和社会保障工作的发展方向、基本目标和工作重点。

同时，十七大还提出要不断深化干部人事制度改革，着力造就高素质干部队伍和人才队伍，完善公务员制度，推进国有企业和事业单位人事制度改革，为深化改革、促进发展提供体制、机制保障。实现十七大提出的各项奋斗目标，是人力资源和社会保障工作的神圣职责和崇高使命。

人力资源和社会保障部作为国务院综合职能部门，担负着社会人力资源管理和提供服务的重要职责，当前和今后一段时期，必须坚持以十七大精神为指导，以更好地发挥我国人力资源优势，进一步解放和发展生产力为目标，以统筹机关企事业单位人员管理，建立统一规范的人力资源市场，统筹就业和社会保障政策，建立健全从就业到养老的服务和保障体系为重点，深化机关、事业单位人事制度和收入分配制度改革，加强人才队伍建设，保障人才和各类劳动者权益，维护和谐稳定的劳动关系，努力实现“使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标，建设人力资源强国。具体包括以下五大任务：

1. 深入实施人才强国战略，加强人力资源开发和管理

贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针，坚持党管人才原则，创新人才工作体制机制，大力培养、积极引进和合理使用各类人才，统筹抓好以高层次人才和高技能人才为重点的各类人才队伍建设，促进高层次、高技能人才队伍不断壮大。一是要规范和协调劳动关系，依法维护人才和各类劳动者的权益；二是要进一步营造鼓励创新的环境，努力造就世界一流科学家和科技领军人才，加强专业技术人才队伍建设；三是要健全面向全

体劳动者的职业教育培训制度，注重培养一线的创新人才；四是落实国家对农民工的政策，要加强农村富余劳动力转移就业培训，培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，发挥亿万农民建设新农村的主体作用。

2. 实施扩大就业的发展战略，完善城乡就业公共服务体系

认真贯彻执行就业促进法和劳动合同法；坚持实施积极的就业政策，落实以创业带动就业的方针，加强政府引导，扩大就业规模，改善就业结构；完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业和创业培训；加快政府所属人才中介服务机构改革，发展市场就业机制，建立统一、规范、开放的人力资源市场，完善就业公共服务体系，促进形成城乡劳动者平等就业制度；加强高校毕业生就业指导和服务，深化退役军人安置制度改革；完善面向所有困难群众的就业援助制度，落实促进残疾人就业政策，建立帮助零就业家庭解决就业困难的长效机制；督促各类企业同劳动者依法签订并履行劳动合同；依法加强人力资源市场的监管、劳动争议处理和劳动保障监察，严厉打击各种非法用工行为，消除就业歧视，促进公平就业；完善留学回国人才和海外人才引进、境外公民入境就业、外国在华机构从事招聘中介、咨询和培训业务的管理政策和管理办法。

3. 深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入

按照调整国民收入分配格局，深化收入分配制度改革，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重的要求，多渠道增加农民收入，确保农民工工资按时足额发放，适当提高扶贫标准；提高企业职工工资水平，建立职工工资正常增长机制和支付保障机制；推动企业建立工资集体协商制度，完善工资指导线制度，健全并落实最低工资制度，逐步提高最低工资标准；改革国有企业工资总额管理办法，加强对垄断行业企业工资监管；认真做好从2008年起再连续三年提高企业退休人员基本养老金水平的工作；深化公务员工资制度改革，继续做好规范公务员津贴、补贴工作，建立公务员工资与企业的平衡比较机制；加快推进事业单位收入分配制度改革；落实职工带薪年休假制度；健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，创造公平机会，整顿分配秩序。

4. 加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活

坚持实行广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，加快完善社会保障体系。当前，一要做好社会保险扩面和基金征缴工作。重点扩大农民工、非公有制经济组织就业人员、城镇灵活就业人员参加社会保险。努力解决关闭破产企业退休人员和困难企业职工参加基本医疗保险问题。二要推进社会保险制度改革。完善社会统筹与个人账户相结合的企业职工基本养老保险制度，扩大做实养老保险个人账户试点，加快省级统筹步伐，制定全国统一的社会保险关系转续办法。规范发展企业年金制度。探索事业单位基本养老保险制度改革。抓紧制定适合农民工特点的养老保险办法。开展农村养老保险试点，加快完善失业、工伤、生育保险制度。三要采取多种方式充实社会保障基金，强化基金监管，确保基金安全，实现保值增值。四要健全社会救助体系。重点完善城乡居民最低生活保障制度，建立与经济增长和物价水平相适应的救助标准调整机制。健全临时救助制度。做好优抚安置工作。五要加快推进覆盖城乡居民的医疗保障制度建设。扩大城镇职工基本医疗保险覆盖面；城镇居民基本医疗保险试点要扩大到全国50%以上的城市；在全国农村全面推行新型农村合作医疗制度，健全城乡医疗救助制度。

5. 深化干部人事制度改革，加强公共部门人力资源管理

要按照总体规划、分步实施、综合配套的原则，全面推进人事制度改革，不断创新人事管理体制机制。要继续完善公务员制度，健全公务员法配套法规体系，建立公务员分类管理制度。要研究建立政府绩效评估制度，加强政府奖励表彰综合管理，提高政府管理水平。要全面推进事业单位人事制度改革，创新体制，转换机制，建立权责清晰、分类科学、机制灵活的人事管理制度。