

国家社会科学基金项目优秀成果

GuoJiaSheHuiKeXueJiJinXiangMuYouXiuChengGuo

西部人才政策措施实施效果

XiBuRenCaiZhengCeCuoShiShiShiXiaoGuoDeDiaoChaYuPingGuYanJiu

的调查与评估研究

胡跃福 宋本江 等著

研究出版社

国家社会科学基金项目优秀成果

GuoJiaSheHuiKeXueJiJinXiangMuYouXiuChengGuo

西部人才政策措施实施效果 的调查与评估研究

XiBuRenCaiZhengCeCuoShiShiShiXiaoGuoDeDiaoChaYuPingGuYanJiu

胡跃福 宋本江 等著

江苏工业学院图书馆
藏书章

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部人才政策措施实施效果的调查与评估研究/胡跃福等著.
—北京:研究出版社,2008.1

ISBN 978-7-80168-341-0

I. 西… II. 胡… III. ①人才-政策-研究-西南地区 ②人才-政策-研究-西北地区 IV. C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 195558 号

责任编辑:闻 余

封面设计:胡 钟

责任校对:求 之

西部人才政策措施实施效果的调查与评估研究

XI BU REN CAI ZHENG CE CUO SHI SHI SHI XIAO GUO

DE DIAO CHA YU PING GU YAN JIU

胡跃福 宋本江 等著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编:100017)

北京振兴源印务有限公司印刷 新华书店经销

开本:787×1092(毫米) 1/16

印张:16 字数:258 千字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

印数:1-3000

ISBN 978-7-80168-341-0

定价:38.00 元

(联系电话:010-63097512 83083960)

本社版图书如有印装错误可随时退换

国家社会科学基金项目

《西部人才政策措施实施效果的 调查与评估研究》课题组

组 长：胡跃福(湖南省社会科学院人才学研究所所长、研究员)

副 组 长：宋本江(湖南省社会科学院人才学研究所所长助理、副研究员)

张嘉强(国务院西部开发办人才开发与法规组处长、博士)

主要成员：许冰凌(湖南省社会科学院人才学研究所室主任、助理研究员)

马贵舫(湖南省社会科学院人才学研究所硕士)

张其贵(湖南省社会科学院人才学研究所副研究员、硕士)

王文强(湖南省社会科学院人才学研究所室主任、助理研究员)

潘 江(国务院西部开发办人才开发与法规组博士)

本书主编：胡跃福 宋本江

副 主 编：许冰凌 马贵舫

序

吴江*

人才资源是第一资源。面对不断加剧的国际竞争、突飞猛进的科技进步、日益艰巨的小康社会和和谐社会建设任务，从2001年开始，人才工作已从我国政府的施政重点提升为国家战略，《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》提出要“实施人才战略，壮大人才队伍”。2002年颁布的《2002-2005年全国人才队伍建设规划纲要》，明确了实施人才强国战略的目标和任务。2003年，中央人才工作会议作出了《关于进一步加强人才工作的决定》，对实施人才强国战略进行了全面部署，人才工作步入了新的发展阶段。

西部开发是我国经济社会发展的一项重大战略决策，是整体性的综合开发，人才开发是其中的重要内容。从功能性的角度看，西部人才开发在整个西部开发中的作用就是为西部的经济社会发展提供人才保障和智力支持。在人才资源是第一资源的时代，此功能在西部开发中具有基础性、战略性作用。从目标性的角度看，西部人才开发是西部社会发展、人的发展的一部分，在建立社会主义和谐社会的今天，此目标在西部开发中具有重要地位。

* 吴江：中国人事科学研究院院长、教授，中国人才研究会常务副会长，全国政策科学研究会副会长。

但不论从那个角度看,西部人才开发的成效关键在于西部人才开发政策措施的科学、合理、有效。

西部开发战略实施以来,从中央到地方,各级党委政府出台了大量的人才政策措施。勿容置疑,这些政策的成效是明显的,但人才开发不是一日之功,目前西部人才发展与西部大开发的要求仍有较大差距。因此,根据西部发展实际,针对人才开发的重点与难点,不断优化与完善西部人才开发政策措施尤为必要。

令人欣喜的是,胡跃福研究员主持的国家社会科学基金项目——《西部人才政策措施实施效果的调查与评估研究》,对西部大开发以来的西部人才政策措施及其实施效果进行了系统调查与研究,并形成了高质量的研究成果。概括地说,该课题研究有以下几个特点:

一是在国内人才政策措施评估研究尚不多见的情况下,依据人才学、政策学和系统工程的基本理论,立足西部人才政策措施和人才资源开发的实际,构建了区域人才政策措施实施效果评估的框架体系。尤其值得一提的是,长期以来,我国不论是在实践领域还是学术领域,公共政策的分析与评估研究都很薄弱,这已经成为我国公共行政政策优化的瓶颈之一。因此,该课题评估框架体系的建立,不仅对拓展人事人才研究的视野和范围很有帮助,也对公共政策分析的理论研究很有益处。

二是采用了文献调研、问卷调查、会议研讨、专家访谈、实地考察等多种实证研究手段,又运用了历史分析、典型解剖、比较研究等多种理论研究方法,研究成果的科学性较强、可信度较高。

三是在丰富翔实的数据支持下,对西部人才政策措施的执行情况进行了具体分析,对西部人才政策措施的效率与效能进行了客观评价,能为有关部门优化与完善西部人才开发政策措施提供决策参考。

四是对西部人才政策措施及其执行情况进行了详细梳理,具有较强的资料性,为今后西部人才开发的深入研究提供了便利和借鉴。

提高人才开发能力,早日实现人口资源大国向人才资源强国的飞跃是建设社会主义和谐社会的内在要求。加强人才政策措施的分析与评估研究,为优化人才政策措施提供理论支持,是人事人才理论研究者的责任与义务。实

践之树长青，研究没有止境，希望今后有更多的像《西部人才政策措施实施效果的调查与评估研究》这样的研究成果出现。

2007 年 10 月于北京

目 录

CONTENTS

序	吴 江 / 1
---------	---------

上 篇

第一章 导论	/ 3
一、本课题研究边界的确定	/ 3
二、西部人才政策措施的功能与发展	/ 5
三、西部人才政策措施实施效果的内涵与分类	/ 12
四、西部人才政策措施实施效果评估的实质与意义	/ 13
五、西部人才政策措施实施效果的评估框架与方法	/ 15
六、本课题研究的基本思路与进行的主要工作	/ 19
第二章 西部人才政策措施及其执行情况	/ 22
一、中央国家机关实施的西部人才政策措施及其执行情况	/ 22
二、西部省、自治区、直辖市实施的人才政策措施及其执行情况	/ 34

第三章 西部人才政策措施实施效果的总体评估	43
一、人才数量方面的效果评估	43
二、人才素质方面的效果评估	48
三、人才效能方面的效果评估	53
四、人才流动状况方面的效果评估	56
五、人才待遇与保障方面的效果评估	57
六、人才培养能力方面的效果评估	61
七、总体评估结论	63
第四章 影响西部人才政策措施实施效果充分发挥的主要因素	64
一、西部人才政策措施的设计有待完善	64
二、西部人才政策措施的执行不够理想	67
三、西部经济社会发展相对滞后	69
第五章 进一步提升西部人才政策措施实施效果的对策建议	74
一、进一步完善西部人才政策措施	74
二、进一步加大西部人才政策措施的执行力度	83
三、进一步优化西部人才政策措施实施的经济社会环境	85

下 篇

第六章 西部人才培养政策措施研究	93
一、西部人才培养政策措施及其成效综述	93
二、西部地区人才培养面临的问题及政策原因分析	108
三、进一步完善西部人才培养政策措施的对策	115
第七章 西部人才吸引政策措施研究	129
一、西部人才吸引政策措施综述	129

二、西部人才吸引政策措施实施的成效与问题	137
三、关于完善西部人才吸引政策措施的思考	142
第八章 西部人才政策措施问卷调查分析	147
一、调查目的与调查分析方法	147
二、西部人才政策措施实施情况	149
三、西部人才政策措施实施效果的影响因素	160
四、对完善西部人才政策措施的建议	166
五、小结	171
附录一：湖南援藏援疆干部座谈会综述	172
附录二：西部人才政策措施调查问卷（党政机关卷）	178
附录三：西部人才政策措施调查问卷（企事业单位卷）	184
附录四：西部人才政策措施研究数据库	190
主要参考文献	236
后 记	242

上 篇

第一章 导 论

西部大开发，人才是关键。为了促进西部人才和西部经济社会快速发展，自西部大开发以来，中央和西部以及东中部各省市自治区党委政府实施了一系列西部人才政策措施，投入了大量人力、物力和财力，作了不懈努力。然而这一系列西部人才政策措施的实施，对西部人才事业的发展到底产生了怎样的作用和影响，其实际效果又如何呢？因此，适时对西部人才政策措施的实施效果，进行全面、客观的调查与评估无疑很有必要，不仅对于我们客观审视过去，准确把握现实具有重要价值，而且对于完善政策措施，促进未来发展，具有积极意义。

一、本课题研究边界的确定

（一）关于西部区域的界定

本课题研究的西部区域，为国家实施西部大开发战略所确认的范围，即中国西南、西北 12 个省市自治区和湖南湘西、湖北恩施、吉林延边 3 个自治州。2000 年，《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》〔国发（2000）3 号〕明确指出：“西部开发的政策适用范围，包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青

海省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区、广西壮族自治区”。西部 12 省市区面积为 685 万平方公里，占全国总面积的 71.4%。2001 年，经国务院西部地区开发领导小组会议决定，同意湖南省湘西自治州、湖北省恩施自治州、吉林省延边自治州“享受西部开发的某些政策，在实际操作中酌情予以照顾”。“国家将在项目规划、布局以及投资安排方面”予以支持（国西办综〔2001〕21 号等），从而形成了西部大开发政策实施区域“12+3”的格局。因此，本课题研究的西部区域为“12+3”的范围，但在进行定量分析时，特别是与东、中部地区进行比较时，主要取西部 12 个省市区的相关数据。

（二）关于西部人才的界定

关于人才的界定。本课题所界定的人才，从定性角度来说，坚持“三要素说”观点。《中共中央国务院关于进一步加强对人才工作的决定》指出，具有一定知识或技能，能够进行创造性劳动，为“三个文明建设”作出积极贡献的都是我们需要的人才。在进行定量描述和分析时，依据国家有关部门确定的人才统计口径进行，主要分为党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才“三支队伍”和技能人才、农村实用人才“两类人才”。

关于西部人才的界定。按照“不求所有，但求所用”的原则，不受空间局限，所有已为和能为西部经济社会发展做出贡献的人才，都是西部人才政策需要覆盖、研究、开发和服务的对象。具体包括：西部的所属人才（主要指西部所属的各种单位和组织中的人才）、所在人才（主要包括中央在西单位人才、东中部省市在西单位人才）、所用人才（主要指以各种方式在异地为西服务的人才）。本书在进行定量分析时，主要为所属和所在人才。

（三）关于研究的时间边界

本课题研究的时间边界为 1999 年底至今，即本课题研究的是从国家实施西部大开发战略起至今实施的西部人才政策措施及其效果。

二、西部人才政策措施的功能与发展

(一) 西部人才政策措施的基本功能

简明地说,西部人才政策措施,主要是指中央和各级地方党委政府为促进西部人才发展,规范西部人才开发行为而制定的行动准则与对策,主要包括有关西部人才开发管理的法令、规章、条例、纲要、规划、制度、意见、通知、办法、方法、重要活动、建设工程、开发项目等。西部人才政策措施在推动西部人才事业发展中具有不可或缺的重要作用和功能,主要体现在以下几个方面:

一是导向功能。西部人才政策措施,是对于一段时期内西部人才开发的系统部署,其基本任务是要将西部人才开发与各种不同领域、不同特性的社会资源与活动纳入到一起,把西部人才开发中表现出的复杂的、多面的潮流,纳入明确、统一的轨道,从而推进西部人才事业更好、更快发展。正是这种特性使得在某一时空范围内的西部人才开发具体工作都必须服从、服务于西部人才政策措施确定的总目标,一定范围内的各个不同区域、行业、部门、组织的有关西部人才开发行动都必须受其引导和规范。同时,西部人才政策措施从本质上讲又是一种宏观决策,它具有决策、控制、协调等职能特征,其目的是整合思想,统一行动,整体服务于西部人才开发事业。

二是分配功能。西部人才事业是一项长期而复杂的系统工程,它涉及经济社会发展的众多方面,需要大量的人力、财力和物力资源的投入,而一定时空条件下人财物资源又总是有限的。而西部人才开发所需要的有限的资源只有通过合理分配,才能被分阶段集结到将要实现的活动目标方面或领域内,并最终实现整体目标。从全局出发,按照西部人才事业发展要求,西部人才政策措施通过协调不同区域、不同行业、不同组织的人才资源开发行为,分主次轻重、分阶段地对人财物等各种资源进行合理配置,将有限的资源分配到人才资源开发最需要的地方去,以达到整合资源、节约成本、提高

效率、促进发展的目的。

三是协调功能。西部人才开发涉及的是多个因素组成的有机系统，其总系统又可分成若干个子系统，每个子系统均有其特定的功能。只有各子系统之间有序协调，才能确保总系统功能的实现。为确保总系统功能的实现，西部人才政策措施必须在西部人才开发的各环节，综合考虑各不同区域、组织、人才类型的状况与发展要求，平衡各方的利益，使各主体都能发挥积极性和主动性，相互协调、共同配合，统一为达到总体目标而奋斗。从这一理解出发，西部人才政策措施的制定和实施，就是从西部人才开发的总要求出发，协调好各系统之间的关系，对各因素之间进行综合平衡，最终实现西部人才开发总体的有序协调推进。从这个意义上说，合理配置人才开发资源，优化人才开发环境，协调人才开发步伐，是科学制定和实施西部人才政策措施的关键。

四是象征功能。西部人才政策措施除了对西部人才发展具有实际推动作用之外，还具有重要的符号意义，发挥着重要的象征性作用。这种象征性功能不在于对西部人才开发的实际推动作用，而在于表明党和政府对西部人才发展高度重视的立场、态度、决心和信心，在于影响人们对西部人才开发的看法、意识和观念。

（二）西部人才政策措施的发展历程

我国西部人才政策措施的形成和发展大体可以分为以下三个阶段。

第一个阶段（1949年—1978年）：新中国成立之初至改革开放之前。这一时期实施的西部人才政策措施，主要体现在屯垦戍边，巩固国防，做好西部民族地区工作的各项政策之中。这一阶段包括解放军进军大西北大西南时期、国家实施国民经济和社会发展“一五”、“二五”计划时期和“三线建设”时期。在这一时期，党和国家为促进西部地区的发展和加强国防建设，在向西部地区加大投入和重点项目建设力度的同时，为西部地区输送了一批又一批领导干部、技术工人、知识分子、专业技术骨干和解放军官兵，有力壮大了西部地区人才队伍。

解放军进军大西北大西南时期（1949年—1952年）。这一时期，一大

批部队干部转为地方干部，成为西部地区领导人才和专业技术人才的主要来源，最具代表性的事件就是新疆生产建设兵团的组建发展和进藏解放军进行大规模的开荒生产。1949年10月12日，王震司令员率领中国人民解放军第一兵团第2、6军进军新疆。1950年1月21日，新疆军区发布驻疆部队一律参加生产劳动的命令，人民解放军11万人开展就地驻防、就地屯垦的大生产运动。1953年5月，新疆军区根据毛泽东主席和西北军区命令，将所属部队整编为国防部队和生产部队^①。1952年3月21日，为坚决贯彻中央“进军西藏，不吃地方”的方针，中共西藏工委和西藏军区联合作出决定在拉萨西郊进行大规模的开荒生产。同时，中央人民政府派来了中央民族卫生工作大队，解放军驻藏部队也分别向江孜、昌都、丁青、波密、日喀则、阿里等地派出了卫生队，为西藏各族人民的防病治病做了大量的工作^②。

国家“一五”（1953年—1957年）、“二五”（1958年—1962年）计划及三年调整（1963年—1965年）时期。这一时期，国家对西部的人才政策主要体现在大规模投资西部地区的基本建设上，通过重点工程和重点项目建设，党和国家向西部地区输送了大批专业技术人才和应届大学毕业生。“一五”计划时期，国家对西部的开发主要集中在西北地区，这一时期全国基本建设投资总额588.47亿元，西部地区占18.52%，其中西北占11.53%；在156项重点工程（实际施工150项）中，仅西北的陕西省就有包括西安和咸阳的纺织、铜川煤矿和兵器项目等24项，居全国各省（区）首位；甘肃有兰州化学工业公司、兰州炼油厂、白银有色金属公司、石油化工机械厂等项目；西南地区共有11项。在西部初步形成了以兰州、西安、成都等城市为依托的新工业基地。同时，还修建了成渝、宝成、天兰、兰新铁路和青藏、康藏线等公路。“二五”时期以及三年调整时期，是西部建设较快的一个时期。西部投资在全国的比重“二五”比“一五”上升了2.4个百分点，调整时期又比“二五”上升了3.1个百分点^③。国家对西部的大投资和大项

① 新疆生产建设兵团史志编纂委员会：《新疆生产建设兵团大事记》，新疆人民出版社1995年版。

② 国家援藏历史史料：《援藏大事记》，2006年2月17日，<http://www.yuanzang.com>。

③ 胡国成：《中国西部地区兴衰的历史进程》，原载《中国投资》，<http://www.scge.gov.cn>。