

浙江省公共行政与人才人事科学研究所

浙江人才发展报告

The Report on the Development of Zhejiang Talents

主 编 毛瑞福
副主编 周向东
麻晓莉

浙江人民出版社

浙江省公共行政与人才人事科学研究所

浙江人才发展报告

of Zhejiang Talents

主 编 毛瑞福
副主编 周向东
麻晓莉

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江人才发展报告/浙江省公共行政与人才人事科学研究所编. —杭州: 浙江人民出版社, 2006. 4

ISBN 7-213-03254-2

I. 浙... II. 浙... III. 人才研究—研究报告—浙江省 IV. C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 019464 号

浙江人才发展报告

浙江省公共行政与人才人事科学研究所

主 编 毛瑞福

副主编 周向东 麻晓莉

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州市体育场路 347 号)
市场部电话: (0571) 85061682 85176516
- 责任编辑 虞文军 陈昆玉
- 封面设计 褚潮歌
- 责任校对 张振华 朱银才
- 激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
- 印 刷 浙江大学印刷厂
- 开 本 710×1000 毫米 1/16
- 插 页 2
- 印 张 21.5
- 字 数 33.5 万
- 版 次 2006 年 4 月第 1 版
2006 年 4 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03254-2
- 定 价 35.00 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

以人力资源的有效开发引领 经济社会文明转型

我们生活在幸运的时代。经济体制的改革创新,为我们带来了极大的物质满足。社会的进步与快速发展,为每个人的参与、选择和自我价值的实现,创造了更为广阔的前景。我们也生活在急剧变化的时代。“变是唯一不变的准则”。对于我们这样一个后发赶超并处于快速发展的大国,制度创新始终是一个动态的过程。值得警惕和重视的是,追赶者易于蜕变成追随者,盲目的追随易于失去自己的方向。从现实的理性思考来看,有什么样的政府就有什么样的人民,与有什么样的人民就有什么样的政府,同样重要;拥有财富与让国民拥有财富的创造能力,同样重要;追求国土现代化与追求人民现代化,同样重要。因此,以科学发展观为指导,把经济社会发展切实转入以人为本、全面协调可持续发展的轨道,必须大力开发人力资源。

开发人力资源,教育是基础。教育不仅可以让国民拥有更多更大的财富创造能力,也可以提高人们去过更加有价值的体面生活的行动能力,并可以让整个社会变得更加理性、成熟和和谐。因此,政府不但应加大公共财政办教育的力度,也要适时调整和改革公共投资体制下的内部机制,加大中央和较高层级地方政府在义务教育方面的投资责任,使政府投资主体的重心上移。通过政府对公共资源的再分配,排除各种因素对义务教育的制约和干扰,切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展,为每个适龄儿童接受义务教

育创造较为平等的机会。政府也要制定政策,充分发挥社会资本办教育特别是高等教育的积极性,形成多元主体格局,畅通财源,降低政府在中学后教育阶段的成本。政府也应加大协调的力度,让教育和企业更加紧密地结合起来。科技发展日新月异,时代技术发展的速度已远远超过个人技术能力提高的速度。通常,大规模的时代型人才往往产生于社会的需求之后,为克服这种人才产生的滞后性,要求我们十分注重超前意识,社会教育系统和各行各业的人才资源开发部门在人才的培养方面要跟上或略超前于社会经济前进的步伐。

要尊重市场,面向世界,建立一个更加自由开放的系统。尊重市场,就是要尊重市场规律,尊重在市场经济条件下各类主体成长、发展的规律。市场机制的作用不仅仅表现在资源配置的高效率,从更深层次来看,是一种对公平交换、自由选择的尊重。在当前的环境下,尊重市场主体的自主选择,显得尤为重要。开放不仅是一种胸怀。一个开放的系统,可以带来人才流,促进信息的交换、思想的交流和文化的激荡。一个开放的移民地区和国家,往往具有较强的宽容度和创新活力,这或许也是一种“杂交优势”。所以,开放也是市场规律的内在要求。相互开放,也为人才资源的配置带来了更大的发展空间。在当前的世界上,没有一个国家有自己完全需要的各种人才,各个国家都需要从世界各国引进自己需要的人才。世界产业结构的调整和转移,也为我们引进人才创造了难得的机遇。因此,要加快形成一个面向世界、面向市场、开放有序的人才流动机制。不仅要走出去,也要请进来。尊重市场并不排斥宏观调控。当前尤应值得引起高度重视的是,政府要尽快制定相应措施,从根本上克服由于利益导向扭曲而产生的人才在市场与非市场部门配置失衡的问题,形成有利于创新型人才在企业创新创业的价值导向机制,吸引更多的专才到企业进行高水平的研发。从“开明”到“高明”,政府要在消除人才流动体制性障碍,提供信息,建立跨地区、跨国家的合作机制上,有所作为。

要建立一个有利于人才奋斗成长的制度环境。人才能动性的发

挥和调节,受制于生产力与生产关系这一对基本矛盾。人事工作是研究生产关系,研究人与人之间关系的。恩格斯早就说过,“分配的结构完全决定于生产的结构,分配本身就是生产关系的产物,不仅就对象来说是如此,而且就形式来说也是如此。就对象来说,能分配的只是生产的成果,就形式来说,参与生产的一定形式决定分配的特定形式,决定参与分配的形式”。人才竞争和人才创新的不断涌现,取决于良好的体制和制度安排。在党委、政府的领导下,人事部门要通过人事制度的创新来引领人才队伍的建设。人才管理体制创新与变革的核心,在于尊重人才的价值创造,形成科学的价值评价和价值分配机制,能够形成激发各类人才创业、创新的内在动力和欲望。“如果有适当的社会机会,个人可以有效地决定自己的命运并且互相帮助。”在实际工作中,我们的制度安排要主动适应人才的成长发展,而不是相反。在制度的构建过程中,要充分发挥服务对象的参与积极性,“他们不应被首先看成是精心设计的发展计划的利益的被动接受者”。要注重制度的公平性、开放性、透明性,尽可能保证每个公民在社会竞争中机会均等或起点平等,通过良好的制度安排,最大限度地释放全社会各类人才为社会创造价值和过上美好生活的积极性。

随着知识经济的迅猛发展,人才在经济社会发展中的地位和作用将更加突出,正如舒尔茨所言:“人类的未来不是预先由空间、能源和耕地来决定。土地等本身并不是使人贫穷的主要因素,人的能力和质量是决定贫富的关键”。凝聚全社会的智慧共识,大力实施人才强国战略,把我国从人力资源大国早日变为人力资本大国,切实以创新要素推动经济社会文明转型,实现人与自然、人与人的和谐。

毛瑞福

2006年3月

前 言

改革开放 20 多年来,浙江实现了从资源小省向经济大省的历史性跨越,全省生产总值迈上万亿元台阶,人均生产总值突破 3000 美元,达到中等发达国家收入水平。浙江经济社会的发展,根本动力在于体制的改革和创新。体制优势催生了人才优势,人才优势又为体制的创新提供了智力支持与保障。从科学人才观的角度看,浙江的人才优势十分明显。几十万敢为天下先的民营企业家的风险抉择竞争,上百万整合内外资源的营销人才的推销采购,成千上万推动区域特色经济发展的能工巧匠的模仿创新,这三支本土性的优势人才队伍,辅以关键性人才柔性使用机制,加之充裕的廉价劳动力,共同催生了深具浙江特色的“资源整合型”的经济发展模式。在这一经济发展模式中,浙江的三支人才队伍的优势得到了充分发挥,各类资源得到了有效配置和利用,从而使浙江成为物资流、商品流、资金流、人才流、信息流高速流通的节点,资源流动所形成的财富逐渐在浙江沉淀和积累,从而使浙江快速完成从资源小省向经济大省的蜕变。

放眼世界,面向未来,综观国内,立足浙江。浙江已经进入必须更多依靠科技进步和创新推动经济社会发展的历史阶段。在新的发展阶段,人才在引领经济社会发展模式转型中的地位 and 作用将更加突出。站在新的历史起点上,浙江应如何以科学发展观和人才观为指导,促进经济结构调整和增长方式转变,推动经济增长从资源依赖

型向创新驱动型的发展转型,率先成为创新型省份,把经济社会发展切实转入到以人为本、全面协调可持续发展的轨道,真正实现高起点上更高水平的发展,任重而道远。这既对我们的人才人事工作提出了新的要求,也为我们的工作创新拓展了新的空间。在这样的宏观背景中,我们有必要对改革开放以来特别是近5年来浙江人才资源状况进行系统全面的梳理,对人才人事工作中积累的丰富经验进行回顾和总结,对当前人才人事工作的热点、难点问题进行深入的分析,对未来的人才人事工作走势进行预测和展望,以期为各级政府部门的工作和研究提供资讯和参考。

正是基于上述考虑,我们确立了《浙江人才发展报告》(以下简称《报告》)的研究视角与定位。

★视角:《报告》以科学发展观和科学人才观为指导,清晰描述和立体展示浙江人才队伍发展的现状和特点,系统分析和评价人才人事工作的机制和环境,深度追踪和总结人才人事改革制度创新的实践和经验,全面展望和预测人才开发的态势和方向,提出适应新形势的浙江人才发展的宏观思路。

★定位:《报告》充分把握分析研究的科学性、客观性、应用性和前瞻性,为各级政府部门制定人才发展战略提供理论依据,为企事业单位实施人才开发提供决策支持,为有关部门的公共政策选择提供理性参考,为理论和实践工作者以及社会公众的研究、工作和生活提供资讯信息,为梳理浙江人才发展的脉络积累翔实史料。

从这样的研究视角和定位出发,《报告》着力从五个层面逐次展开:

一是从人才队伍本身发展的角度出发,全面展示和分析浙江“三支两批”人才以及浙江重点特色领域人才,如非公经济人才、科技人才、文化人才的发展现状,翔实地提供人才发展的权威统计数据,并

提出各类人才队伍建设发展的目标与方向。

二是从人才资源开发各环节的角度出发,分别从人才政策法规、教育培训、选拔任用、评价考核、薪酬激励、社会保障六个方面,立体展现浙江人才资源开发的现状,客观评估浙江人才资源开发的环境,把握态势,寻找差距,推进发展。

三是从人才人事制度改革创新的角度出发,系统考察浙江人才人事的制度变迁,深入总结浙江人才人事工作的创新实践和丰富经验,提出未来改革创新的路径。

四是从创新型人才资源开发的角度出发,详细分析浙江高层次人才、留学人员、国外专家智力、博士后人才等创新型人才开发的基本现状和特点,探讨创新型人才开发面临的问题与不足,预测浙江创新型人才开发的趋势。

五是从浙江各区域人才发展的角度出发,对各市地人才发展竞争力进行数据性的比较与分析,科学剖析各市地人才发展的优势、劣势及发展机遇,展现浙江各区域人才发展的竞争能力,展望未来人才开发的重点和努力方向。

《报告》在编撰过程中,还注重体现“三个结合”:

——在编撰思路,注重实践考察与理性思考相结合。基于现实的分析,《报告》收集和掌握了大量的第一手素材和数据,实证考察和分析了浙江人才人事工作的方方面面;基于理性的思考,《报告》结合浙江以及国内外的宏观背景形势,提出了建设性的发展思路和科学理性的预测分析,不仅为制定公共政策提供参考依据,也为社会公众了解和掌握发展动向提供参考信息。

——在分析手段上,注重定性分析与定量分析相结合。定性分析与定量分析的结合不仅体现在每个主题的论述中,而且在每章中也有不同的侧重,如在人才发展的环境评估一章中,主要是进行定性

的评估分析,而在区域人才发展竞争力的比较与分析一章中,则构建了评价指标体系并展开详细的量化分析。

——在表达形式上,注重语言文字与数据图表相结合。为了使论述分析形象、生动,更具说服力,文中辅以大量的图表和数据。各类历史性、对比性、解释性的图表数据大大地丰富了报告的内容。

《报告》的研究编撰,实行的是科研部门与实践部门相结合,专业研究与兼职研究相结合的方式。作者来自于浙江省公共行政与人才人事科学研究所和高校、党校及有关部门的青年研究人员。我们提倡在学术上各抒己见,兼容并蓄。

浙江省公共行政与人才人事科学研究所是一个新近成立的专门研究机构,由于人才问题本身的复杂性以及我们自身研究经验和学术水平的局限,《报告》不可避免地存在种种问题和缺陷,我们抱着把工作做得更好之诚心,恳请广大读者批评指正。

编 者

2006年3月

CONTENTS

目 录

自序.....	(1)
前言.....	(1)
绪论	(1)
第一章 浙江人才发展状况	
人才发展总体概述	(13)
党政人才发展状况	(20)
专业技术人才发展状况	(27)
经营管理人才发展状况	(36)
高技能人才发展状况	(43)
农村实用人才发展状况	(49)
非公经济领域人才发展状况	(55)
科技人才发展状况	(68)
文化人才发展状况	(76)
第二章 浙江人才发展环境评估	
人才政策法规环境评估	(85)
人才教育培训环境评估	(97)
人才选拔任用环境评估	(110)

人才评价环境评估	(121)
人才薪酬激励环境评估	(132)
人才社会保障环境评估	(151)

第三章 浙江人才人事制度创新与展望

公务员制度建设与展望	(159)
事业单位改革进程与方向	(172)
人才市场发展与前瞻	(190)
人才流动机制创新与展望	(203)
促进高校毕业生就业的制度与途径分析	(212)

第四章 浙江创新型人才开发与趋势

高层次人才培养与开发	(227)
博士后事业发展与趋势	(236)
吸引留学人员创业状况与趋势	(250)
引进国外智力现状与趋势	(265)

第五章 浙江区域人才发展竞争力比较分析

浙江区域人才发展竞争力比较分析	(279)
区域人才竞争力内涵及其对区域发展的作用	(280)
区域人才竞争力指标体系构建	(283)
研究方法说明	(290)
各区域人才竞争力指标比较	(292)
各区域人才竞争力分析点评	(302)

附录 专家鉴定意见	(325)
后记	(329)

绪 论

浙江经济 20 多年来的高速发展创造了中国市场经济的奇迹。经济增长离不开人的能动性,更离不开人才的创造性,浙江经济优势的背后是人才的优势,而人才优势的背后是体制机制的优势。但是走过了资本积累阶段,浙江经济发展潜在的不足日益暴露,人才发展潜在的劣势也日益凸现。国内外区域经济发展的实践证明,人力资本的积累和投资是经济发展的关键,并且越是经济发展到较高阶段就越加需要重视和加强。因此,在新的背景形势下,迫切需要我们更加理性地思考和分析浙江的人才发展与人才战略问题。

一 浙江人才发展的优势

概括而言,浙江人才发展具有六方面优势:

一是体制机制的优势:浙江主动变革不适应生产力发展要求的生产关系,率先建立了能够调动各类人才积极性的体制机制,市场化改革的先发优势不断强化,使浙江的社会经济迸发出较强的活力。同时,通过实践,也不断加深了适应市场经济条件下人才开发的一些规律性的认识。

二是经济实力的优势:浙江经济持续快速发展,目前人均 GDP 已超过 3000 美元。雄厚的经济实力,为人力资本的投资和人才资源的开发提供了良好的经济基础。

三是教育资源的优势:浙江教育基础不断夯实,在全国各省区中第一个基本普及 15 年教育,高等教育毛入学率达 34%,实现了高等教育大众化,

跨入高等教育大省的行列。有力的教育投入加速了浙江人力资本的积累。

四是人才开发基础的优势:浙江已初步形成了比较有效的人才培养和引进机制,尤其是高层次人才培养工程的有效实施,人才绿色通道、柔性引才等制度创新的推进,使浙江近年来人才队伍规模和整体素质得到了较大发展。截至2004年底,全省党政人才、企事业管理人才和专业技术人才总量达到367.8万人。与2000年相比,具有大专以上学历的城镇人才增长了51%,具有高级职称的人员增长了近一倍。

五是企业家资源的优势:企业家资源作为市场的创新主体,对一个区域的经济发展具有特殊的重要意义。浙江具有丰富的企业家资源,这为浙江能够更好地开发、提升和利用好这一资源提供了基础。

六是人才创业载体的优势。非公经济是浙江经济发展的重要增长点,非公经济组织已成为市场经济条件下人才开发和创业的重要舞台。以民营经济为主体的人才载体发展势头强劲,为各类人才提供了广阔的创业平台和创新空间。

二 浙江人才发展的劣势

当前,浙江粗放型的经济增长方式尚未实现根本转变,自主创新能力还不强,经济社会发展与资源环境的矛盾日益突出。经济发展的不足也反映了浙江人才发展的瓶颈,突出表现为四个不适应:

一是高端人才维系不足,与人才强省的要求不相适应。浙江比较缺乏高端人才特别是领军型人才、创新型人才,引领科技、文化、教育前沿的能力不足,与人才强省的目标还有距离。

二是人才配置的宏观调控作用较弱,与市场经济发展的要求不相适应。人才配置的宏观调控作用发挥不充分,人才市场的运行机制还不够健全,不同地区、行业、专业、经济类型单位间的人才分布,尤其是人才在市场与非市场部门配置的结构失衡较为突出。

三是人才开发的公共服务供给不足,与人才全球化、国际化日益增长的需求不相适应。政府对人才公共服务和保障供给还不够充分,社会中中介服务能力也比较弱,难以满足日益增长的公共需求。

四是人才开发的集约化程度不高,与自主创新的要求不相适应。人才

开发还比较粗放,分类、分层、分系统、分行业的有针对性的人才开发还未能深入推开,人才自主创新能力的提高还比较缓慢。

三 浙江人才发展面临的机遇

综合国内外的新形势,未来一个时期,浙江的人才发展将面临难得的发展机遇。

一是国际产业的转移将加速国际性人才流动。世界经济进入新一轮增长长期,科技加速促进经济发展,经济全球化推动产业转移的步伐。发达国家的经济结构调整步伐的加快,将有利于发展中国家参与国际分工、调整经济结构。浙江处于长三角,对承接新技术革命浪潮和国际产业转移是难得的机遇。同时伴随着许多发达国家面临的产业转移转型,国外某些行业领域的高层次人才面临失业或已经失业,这为我们的人才智力引进带来了新的机遇。

二是社会经济发展的新阶段对人才的依赖性不断增强。“十一五”时期,浙江将领先全国10年,步入3000—5000美元的发展阶段,进入后工业化发展期。社会经济发展对人才科技的依赖度增加,人才智力和知识对经济发展的拉动和促进作用日趋明显。同时,浙江城市化进程的加快、城乡统筹的推进、现代服务业的加速发展,都为广大人才的创新创业、施展才华提供了有利的发展机遇。

三是区域人才开发一体化将有利于加强人才交流与合作。人才合作共享机制的建立,特别是长三角人才合作一体化的稳步推进,使人才在长三角的集聚效应逐步显现,极大地拓展了人才工作的空间,为浙江人才开发带来了新的发展机遇。

四是提高自主创新能力的要求将有力促进创新型人才队伍的开发。“十一五”时期,我国更加旗帜鲜明地提出,要把提高自主创新能力作为调整经济结构、转变经济增长方式的中心环节。提高自主创新能力的要求,建设创新型省份,为我们更好地贯彻科学发展观、政绩观和人才观,全面推进人才强省战略,加快促进创新型人才队伍建设,破除束缚人才解放的体制性障碍,提供了难得的机遇。

四 浙江人才发展面临的挑战

浙江的先发优势,也使浙江比其他地区先期遭遇发展中的新问题,内外环境的变化对浙江人才发展也提出了一系列的新挑战。

一是区域性自主创新体系的建设越来越迫切。国际竞争环节已经前移,从生产环节前移到研发环节。浙江块状经济主要面临两大挑战:外部是以跨国公司大举进入为标志的国内市场国际化的挑战;内部是以产品同质化为标志的自主创新的压力。因此,如何加快构建区域性民营企业人才的自主创新体系,是我们的一大挑战。

二是高层次创新型人才争夺加剧。随着人才战略地位的确立,各地对人才开发普遍开始重视,并都积极出台有利政策以吸引人才。未来各区域对人才,尤其是对高层次创新型人才这一稀缺资源的争夺将愈加激烈。对于高端人才原本就不足的浙江而言,如何有效开发高层次人才将是我们的又一大挑战。

三是人才结构性矛盾更加突出。经济增长方式转变和经济结构战略性调整的加快,迫切需要调整和优化人才结构。人才紧缺与人才就业困难的问题变得更加突出,人才的结构性矛盾成为需要高度重视和亟待解决的现实问题。如何实现人才结构调整与经济结构调整的良性互动是一个挑战。

四是政策统一性与差异性协调难度增加。当前地区间发展不平衡越来越突出,区域发展的个性化、差异化越来越大。如何协调好地区间人才政策的统一性与差异性之间的关系,是今后人才工作的一个挑战。

五是政府与市场在各自领域内作用的有效发挥亟待加强。目前不但面临着由于人才市场机制发育不完善,价格、竞争、供求机制没有完全形成,中介机构发育不足等问题,也面临着政府在人才开发中宏观管理、调控不到位,人才法制化水平较低、人才信用体系建设滞后等问题。如何有效发挥市场运行机制和政府宏观调控作用又是一个挑战。

六是社会转型引发“政府革命”的转型。今后一个时期,我国社会将处在经济转型、社会转型、城市转型和管理转型的重要历史时期。“浙江模式”的特点之一是政府的“无为而治”,这在民营经济地位尚未确立的历史条件下,“放手”正是政府的聪明之处。但在市场经济体制确立之后,政府

仅仅“开明”是不够的,特别是对于我们这些后发追赶型的国家和地区,政府如何努力当好“助推器”,采取强有力的政策手段,对全社会人才开发切实起到引导和推动作用,实现从“开明政府”向“高明政府”转变,是地方政府面临的一大挑战。

七是和谐社会对人事和谐提出了更高的要求。从人才人事工作本身来看,当前人事制度改革进入攻坚期,改革涉及各方面利益和体制机制的深层次问题,多维矛盾相汇交织。如何构建一个和谐的人才人事大环境,加强法制建设,体现公平、公正,营造稳定有序的社会氛围,是我们面临的重大挑战。

五 浙江人才工作的基本方向

今后一个时期,浙江人才开发需要充分发挥已有优势、努力克服劣势、牢牢把握机遇、积极应对各种挑战,以建设创新型省份,打造人才强省为总目标,激发人才活力,提升人才实力,促进人事和谐,努力实现“四个转变、一个调整”。这“四个转变”是:

一是人才开发要从政策推动型向制度创新型转变。长期以来,浙江经济发展属于投资拉动型,经济引导人才配置方向,依靠政策推动,为经济发展提供人才保障,人才开发属于人才追随保障型。在新的发展阶段,随着经济增长方式的转变,浙江经济将向科技创新型转变,着力推进自主创新能力,人才引领经济发展方向的作用将更加突出。因此,需要通过全面的制度创新引领人才队伍建设。

二是人才服务要从供给型向需求导向型转变。人事部门要从管理者身份向服务者身份转变,在建章立制,提供政策等公共产品时,以平等身份,从满足被服务者需要的角度出发,增强服务的有效性。同时,推动传统的金字塔式的人事管理结构向平面网络式的服务型结构转变,减少中间环节,推动传统人事业务流程再造,积极推行在线人事业务处理,从根本上提高人才开发效率和效益。

三是人才开发方式要从横向一体化管理向纵向的分类开发转变。适应岗位分工精细化、人才职业化、产业高级化的新要求,切实提高管理科学,加强分类开发指导,使之形成系统工程。