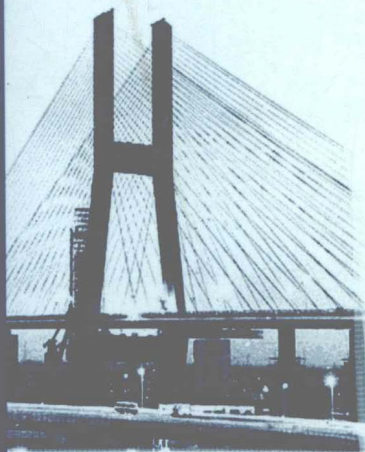


主编 王瑜

第一资源

2007年度上海
人才强市战略研究



iyi Ziyuan



上海社会科学院出版社

第一资源

2007年度上海 人才强市战略研究

主 编 王 瑜

副主编 毛大立 李治中



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

第一资源:2007 年度上海人才强市战略研究/王瑜主编.
—上海:上海社会科学院出版社,2008

ISBN 978-7-80745-215-7

I. 第… II. 王… III. 人才-发展战略-研究-上海市
IV. C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 090465 号

第一资源——2007 年度上海人才强市战略研究

主 编:王 瑜

特约编辑:金莉萍 李春森

责任编辑:余 同

封面设计:王斯佳

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路622弄7号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海惠顿实业公司印刷部

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:43.25

插 页:3

字 数:580 千字

版 次:2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-215-7/C·014

定价:42.00 元

版权所有 翻印必究

总 顾 问：沈红光

学术顾问：（按姓氏笔画排列）

毛大立 卢汉龙 叶忠海

李 琪 肖 林 沈荣华

周振华 周鹤龄 胡 伟

桑玉成

主 编：王 瑜

副 主 编：毛大立 李治中

责任编辑：金莉萍 李春森

序

人才资源是党执政兴国最为重要、最可持续发展和最可靠的战略资源,在经济社会发展中起着基础性、战略性、决定性的重要作用。党的十七大报告首次写入“更好实施科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略”,把人才强国战略确定为贯彻落实科学发展观的三大基础战略之一,大大提升了实施人才强国战略在党和国家战略布局中的重要地位,赋予人才工作新的重大任务和使命。

当前,上海的发展正处于一个新的历史起点上,未来五年是上海坚定走科学发展之路,加快落实“四个着力”、推进“四个率先”、建设“四个中心”和现代化国际大都市的重要历史时期,也是人才队伍建设的重要发展期。推动上海在高起点、高水平上攀登新高峰,要求我们必须牢固树立人才资源是第一资源的理念,把做好人才工作放在一个突出的位置上,围绕加快国际人才高地建设、提升城市国际竞争力的目标,用宽阔的国际视野、超前的战略眼光,加大人才资源开发力度,推进人才工作的改革创新进程,激发各类人才创造活力和创业热情,使创新智慧竞相迸发、创新人才大量涌现,开创人才辈出、人尽其才的新局面。

人事人才理论研究是人事人才工作的重要组成部分,对促进人才资源开发、加强人才队伍建设、加快体制改革和机制创新,具有十分重要的作用。当前,改革发展进入关键时期,面对新形势、新任务,

人事人才领域中涌现出不少新情况、新问题。有效解决这些新问题,应对新的挑战,迫切需要充分发挥专家学者视野宽广、专业知识丰富、联系广泛的优势,迫切需要发挥研究机构“思想库”、“智囊团”、“参谋部”的作用,从专业研究的角度开展超前研究,提出前瞻性的建议和意见,为党和政府科学决策提供坚实的理论基础。

继2005、2006年推出“人才强市战略咨询研究课题”之后,上海市人事局在2007年第三次面向全市公开招标,集全市高等院校、科研院所及各方专家、研究人员之力,围绕人事人才的重点、难点、热点问题,开展联合研究、集体攻关,在诸多领域取得了丰硕的研究成果和新的突破。我相信,论文的汇集出版,必将为党和政府的科学决策与管理提供坚实支撑,从而有力地指导和推动上海人事人才改革发展的实践。

藉本书出版之机,衷心希望广大人事人才研究者,不断增强责任感、使命感、紧迫感,以更加解放的思想观念、更加昂扬的精神状态、更加扎实的工作作风,认真探究人才资源开发规律、各类人才成长规律,抓紧研究全局性、战略性和综合性的重大问题研究,尽快突破人才队伍建设中存在的瓶颈,为加快实现“四个率先”、建设“四个中心”,为上海在更高起点、更高水平上实现经济社会又好又快发展,不断做出新的更大的贡献。

是为序。

沈红光

2008年7月

目 录

序	沈红光(1)
---------	----------

2007 年度上海人才强市战略决策咨询招标课题研究

上海公务员能力素质提升研究	胡 近等(3)
---------------------	-----------

上海人事人才政策成效评估研究(B 方案)	罗瑾琰等(72)
----------------------------	------------

国际化背景下人才管理环境和方法研究	刘 亮等(128)
-------------------------	-----------

事业单位用人体制机制研究	山鸣峰等(186)
--------------------	-----------

机构编制设置原则与标准研究(B 方案)	竺乾威等(227)
---------------------------	-----------

到 2020 年上海海外人才引进的总体思路和重大政策

研究	胡君辰等(257)
----------	-----------

上海市推进企业创新型科技人才开发中的政府作为

研究	胡建绩等(285)
----------	-----------

机构编制设置原则和标准研究	刘 霞等(324)
---------------------	-----------

上海人事人才政策成效评估研究	孙绍荣等(394)
----------------------	-----------

新时期人才成长规律研究	黄维德等(434)
-------------------	-----------

促进上海人才服务产业发展研究 陶希东(464)

“和谐人事”的理论与实践研究 张国华等(495)

2007年度上海公共行政与人力资源研究所工作瓶颈研究

上海人口政策下的人才引进政策创新研究 徐坚成等(525)

上海领军人才开发评价瓶颈与制度创新研究 李小平(540)

加强上海社会工作人才队伍建设研究 徐坚成等(560)

政府机关选拔录用社会优秀人才办法研究 张楚筠(574)

紧缺人才指数体系设计及预警分析研究

——以宁波为案例 徐坚成等(589)

城市多中心发展模式下的上海郊区人才开发 汪 恂(605)

人事社会舆情监控机制研究 张楚筠(621)

加强人才诚信服务体系建设,促进人事人才工作发展

——上海市人才诚信服务体系建设探索研究 汪 恂(635)

上海人才发展服务平台服务功能及运行

模式研究 上海市人事局课题组(658)

后记 (681)

Contents

Preface Shen Hongguang(1)

2007 Strategic Decision-making Consultation on Constructing Shanghai through Talents Development Research Programs for Bidding

Research on the Capability and Caliber Promotion of
Shanghai Public Servants Hu Jin, et al. (3)

Research on the Assessment of Shanghai Personnel
and talents Policies(Scheme B) Luo Jinlian, et al. (72)

Research on the Environment and Approach of Talents
Management in the Context of
Internalization Liu Liang, et al. (128)

Research on the Employment System of Public Service
Institutions Shan Mingfeng, et al. (186)

Research on the Principle and Criterion of Setting up
an Institution(Scheme B) Zhu Qianwei, et al. (227)

Research on the General Guideline and Policy of Shanghai

Introducing Overseas Talents by 2020

..... Hu Junchen, et al. (257)

Research on the Government Behavior in Boosting

Innovative talents of Science and Technology in

Enterprises Hu Jianji, et al. (285)

Research on the Principle and Criterion of the Establishment

and Arrangement of Public Agencies Liu Xia, et al. (324)

Research on the Assessment of Shanghai Personnel and

talents Policies Sun Shaorong, et al. (394)

Research on the Law of Talents Development in the New

Period Huang Weide, et al. (434)

Research on the Development Policy of Human

Resource Service Industry in Shanghai Tao Xidong(464)

Research on Theory and Practice of “Harmonious

Personnel” Zhang Guohua, et al. (495)

Research on the 2007 Job Bottleneck for Shanghai Institute of Public

Administration and Human Resources

Research on Policy Innovation in Talents Introduction in the

Background the Shanghai Population

Policy Xu Jiancheng, et al. (525)

Research on the Bottleneck and Institutional Innovation of Developing and Evaluating Talents with Leading Potentials in Shanghai	Li Xiaoping(540)
Research on the Team Construction of Shanghai Social Workers	Xu Jiancheng, et al. (560)
Research on the Methodology of Selecting and Recruiting Excellent Talents from Society by Governments	Zhang Chujun(574)
Research on the Most-Needed-Talents Indicator System Design and Alarming Analysis—Take the Ningbo Case for Example	Xu Jiancheng, et al. (589)
Talents Development in Shanghai Suburb under the Model of Urban Multi-Center Development	Wang Yi(605)
Research on the Monitoring of Public Emotions in Personnel Society	Zhang Chujun(621)
Fostering the Construction of Talents Integrity Service System, and Promoting the Personnel and Talents Development—Exploration of the Construction of Talents Integrity Service System in Shanghai	Wang Yi(635)
Research on Functions and Operation Modes of the Talents Development Platform in Shanghai	Research Project Group, Shanghai Personnel Bureau(658)
Postscrip	(681)

2007 年度上海人才强市战略决策咨询 招标课题研究



上海公务员能力素质提升研究

一、绪 论

公务员是国家行政职能的具体执行者和实施者,是行政活动的决策者、组织者和实践者。作为公共部门人事制度改革的重要组成部分,公务员能力素质建设经过二十多年的发展已成为了公共部门管理的中心工作之一。在建设服务型政府、高效能政府以及创新型政府的过程中,公务员队伍的能力素质将直接影响这一宏伟目标的实现,而且作为此项建设的直接参与者,也关系到执政党在公众心目中的形象和国家社会经济未来的发展与前景。所以,拥有一个高竞争力的政府和一支高素质、专业化、国际化的公务员队伍就成为了必要。可以说,提升上海公务员的整体素质和能力,是增强上海当前国际竞争力的一项重要举措,同时也是提高党的执政能力的重要组成部分。

本课题旨在研究相关理论的基础上,全面把握上海市公务员队伍能力素质的现状,并构建上海市公务员能力素质模型;同时,在对发达国家和地区公务员的能力素质现状进行分析并与国外公务员能力素质模型进行对比的基础上,根据上海的实际提出上海市公务员能力素质提升的主要目标,进而依据其职业成长路径,分阶段、分对象地提出提升其能力素质具体的对策措施。本课题的研究框架如图 1 所示:

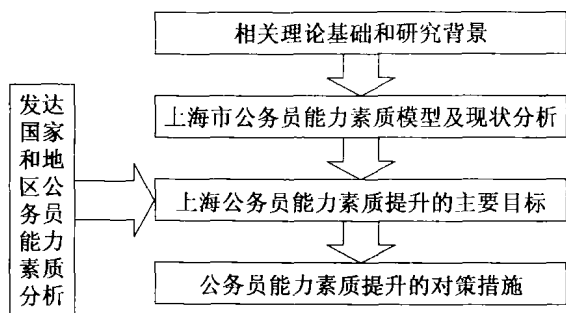


图1 课题研究框架

本课题将充分借鉴组织行为学、人力资源管理、管理心理学和应用心理学等相关学科领域的理论基础以及最新的研究成果,在对上海市公务员包括新录用公务员的现场访谈和问卷调研的基础上,对现状进行分析,并通过理论与实践相结合,进行总体的构思。

研究方法主要是以分析国内外相关研究文献和理论为基础,综合运用内容分析(Content Analysis)、现场研究(Field Study)、主观专家评价(SME: Subject Matter Expert)、案例研究(Case Study)、访谈研究(Interview),以及问卷研究(Survey)等方法来进行定性和定量研究,并在借助现有的专业统计分析软件(如 SPSS12.0)的基础上,客观、充分、详实、真实地回答本研究课题的相关具体问题。

二、公务员能力素质建设及提升的相关理论

作为政府工作人员,公务员是政府职能的具体执行者,在国家行政管理的运行中起着决策、组织、协调和控制的重要作用。公务员队伍的能力素质建设与管理直接关系着我国建设创新型、服务型 and 效能型政府的宏伟行政目标,在很大程度上决定着政府的管理水平和工作效率,直接影响政府在人民心中的地位和威信,进而影响到一个国家战略目标的实现以及在国际竞争中的实力地位。本研究的文献基础将从新公共管理、公务员能力素质建设中胜任特征模型(Competence Model)的管理与应用,以及人力资源管理与公务员能力素质

提升等方面,对已有的研究成果和相关理论基础进行回顾。

(一) 新公共管理

近二十年里,新公共管理(New Public Administration)作为公共管理的一个新领域已逐渐为世人所接受。新公共管理运动的核心是强调借助市场机制和理念来推进公共管理,而其根本是为了提高政府公共管理的效能,提倡建设“服务政府”、“责任政府”以及“效率政府”。为此,公共部门中实施了一系列的改革措施,包括:机构精简、流程再造、全面质量管理、公务员素质管理等。

公务员素质管理是其中较为重要的一环。公共部门的管理者被认为是管理和引导公共部门,而不是控制或跟随公共部门的发展方向。而公共部门的领导们也越来越多被强调要向公众提供高质量、高效率的公共服务。新公共管理思潮影响下的公共管理更加强调对生产率和绩效的测量,更加强调部门机构现有系统的重组。新公共管理运动已经使公共部门的领导者们越来越意识到公共部门的管理应该通过公务员自身能力素质的提高来实现。

(二) 公务员能力素质建设中胜任特征模型的管理与应用

基于新公共管理热潮而在各国兴起的公务员素质管理运动,主要是以提高公务员的能力素质为目标的。由此,“素质”、“能力”、“素质模型”、“胜任特征模型”等关键词频繁地出现在各国公务员制度改革的报告中,也同时出现在联合国经济与发展委员会的报告中。作为一项研究课题,我们首先必须将以上相关概念界定清楚。

1. 能力与素质的内涵与关系

根据文献研究,关于“能力”的概念引用比较多的有以下几种:

- (1)能力就是知识、技术、能力、动机、信仰、价值观和兴趣的混合物。
- (2)能力主要是指胜任能力,它是知识、技术、能力以及与工作中的高绩效相关的特征的综合。
- (3)能力是动机、特质、自我概念、态度或价值观、内容知识或认知行为技术以及任何可以被计量和测量的并且

与其他一般人相比有优越性差异的个人特征等的综合。(4)能力就是一种可测量的获得工作目标的工作习惯和人际技能等的书面描述。

素质,从我国理论研究者对其的界定来看,一般是指以人的先天遗传为基础,在后天环境影响条件下主体通过实践所内化的稳定性素养品质。我们可以说,作为实践活动的主体,素质是一种(实践活动的)能力,但素质并不等同于一般能力。素质独特的含义指向内化于主体自身而不能剥离的能力。例如,一个人的身体素质、敏锐辨别力、气质、品德意志力等等,便都属于主体自身的素质。

在我国,“素质”与“能力”经常通用,国内不少研究也习惯用“素质能力”或“能力素质”等之类的说法来表达作者的意图。

从国外的研究来看,英文“Competency”的使用最为广泛,中文译名有“素质”、“能力”、“胜任力”等,是从组织战略发展的需要出发,以强化竞争力,提高实际业绩为目标的一种独特的人力资源管理的思维方式、工作方法、操作流程。国际人力资源咨询公司 Hay 集团将“Competency”定义为:“能够把平均水平者与高绩效者区分开来的任何动机、态度、技能、知识、行为或个人特点。”

2. Competency(能力与胜任力)模型的构建

从上文可以看出,国内外学者关于公务员能力素质的理解是一致的,均为试图寻找优秀的公务员模型,或者说都在试图回答一个优秀的公务员所应具备的基本特征。这个过程就是胜任特征模型构建过程(Competency Modeling)。

胜任特征模型理论是由美国学者麦克里兰教授在 1973 年一篇名为《用胜任能力测试替代智力测验》(Testing for Competency Rather Than Intelligence)的文章中首先提出的。在文章中,麦克里兰指出,个体的态度、价值观和自我形象、动机和特质等潜在的深层次特征,将某一工作(或组织、文化)中表现优秀者和表现一般者区分开来,这些区别特征就被称作 Competency(胜任能力)。胜任能力是决定工作绩效的持久品质和特征,例如,绩效出众者具有较强的判断