



Yinbao Rencai

Xiaoneng De Liangba Jin Yaoshi

引爆人才效能的 两把“金钥匙”

人才激励和保障方案全攻略

林泽炎 田修 李春苗等 编著

重点关注六类人才激励保障的解决方案：

党政人才、经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、

农村实用人才、社会工作人才



中华工商联合出版社

Yinbao Rencai

Xiaoneng De Liangba Jin Yaoshi

引爆人才效能的 两把“金钥匙”

人才激励和保障方案全攻略

林泽炎 田修 李春苗等 编著



中华工商联合出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

引爆人才效能的两把“金钥匙” / 林泽炎等编著.

—北京: 中华工商联合出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5158 - 0251 - 0

I. 引… II. ①林… III. ①人才—激励—研究

IV. ①C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 140325 号

引爆人才效能的两把“金钥匙”

作 者: 林泽炎 田修 李春苗等

策划编辑: 李红霞

责任编辑: 徐彩霞

封面设计: 久品轩

责任审读: 李征

责任印制: 迈致红

出版发行: 中华工商联合出版社有限责任公司

印 刷: 三河市华丰印刷厂

版 次: 2012 年 10 月第 1 版

印 次: 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 255 千字

印 张: 15.5

书 号: ISBN 978 - 7 - 5158 - 0251 - 0

定 价: 38.00 元

服务热线: 010 - 58301130

销售热线: 010 - 58302813

地址邮编: 北京市西城区西环广场 A 座

19 - 20 层, 100044

http: //www. chgslcbs. cn

E-mail: cicap1202@ sina. com (营销中心)

E-mail: gslzbs@ sina. com (总编室)

工商联版图书

版权所有 侵权必究

凡本社图书出现印装质量问题,
请与印务部联系。

联系电话: 010 - 58302915

序 言

历史已经并将永远证明，人才关系一个民族、一个国家、一个组织的发展命运，不仅取决于人才量的多寡、质的优劣，而且关键在于设计并实施科学合理的制度，使量多质优的人才爆发出最大化的效能。因此可以说，未来国家与国家的竞争、组织与组织的竞争归根结底是人才的竞争。人才竞争的本质，除拥有一定数量和良好质量的人才外，最重要的就是创新人才开发管理制度和方式，确保人才效能得到最大程度的发掘。

人才效能，顾名思义，就是人才作用的发挥程度。人才效能越高，表示人才使用效率越高，人才浪费越少。美国心理学家威廉·詹姆士研究表明，一般情形下，员工发挥其能力的20%~30%，就可以保住饭碗，而受到充分激励的员工其能力可发挥至80%~90%，甚至更高，即同一名员工所发挥的作用相当于激励前的3~4倍。对一个国家、一个组织而言，人才尚未发挥出来的积极性和潜力就像被埋在地下的宝藏，需要人才管理者去努力挖掘，使各类人才的作用充分发挥出来。

激励和保障机制及其制度的创新是提高人才效能、挖掘人才潜能最直接、最有效的利器，是引爆人才效能的金钥匙！有效的激励和保障机制必将增强人才的内驱力，提高人才的工作激情和创造性，激发人才高效完成工作、追求卓越业绩的意愿和决心。

中央人才工作协调小组为编制《国家中长期人才发展战略规划纲要（2010~2020）》，特委托本书作者就“人才激励和保障战略”专题进行研究，作者以此为契机，秉持全球视野，关注近几十年的实践探索，展望未来十年我国经济社会大发展、体制机制进一步深化改革的大背景，以高度的责任感、使命感和危机感，着眼于为我国未来经济社会实现又好又快发展提供充足的人才资源保障和强大的智力支持，从尊重人才内在需求、人才成长规律、探索人本化的人才开发管理方法论出发，基于人才激励的差异性和人才保障的公平性的理论思考，着重人

才激励和保障的战略设计、体制机制改革、法律与制度完善等关键要素，系统提出了以激发人才潜能、引爆人才效能为目标的人才激励保障战略规划、体制机制、制度体系和实施方案，特别是在引爆人才效能的方法论研究基础上，重点关注人才激励保障的实战方略，深入分析党政人才、经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才和社会工作人才的现实需求、内在特点和管理问题，积极探索富有针对性的不同类型人才激励保障的制度方案和关键举措。真诚期望能为政府人才开发管理政策的制定完善、企事业单位人力资源（当然也包括人才）开发管理水平的提升和人力资源专家学者的理论研究提供尽可能有价值的素材、解决方案及操作方法等方面的启迪和借鉴，以慰我们的艰辛探索。

没有中央组织部各位领导以及许多领域专家的深情鼓励 and 大力支持，我们根本不可能完成此拙作。另外，在研究本专题的过程中，我们参阅借鉴了许多专家学者的大量研究成果，在此一并致以最真诚的感谢。书中如有不妥之处，敬请批评指正。

是为序。

林泽炎
2012年9月

目 录

第一部分 方法论

第一章 引爆人才效能的基础：制度改革初步释放人才活力	3
一、产权制度改革——人才效能逐步激活	3
二、收入分配改革——秩序渐趋规范	10
三、流动制度改革——障碍逐步破除	19
四、评价制度改革——催生科学用人机制	22
第二章 妨碍人才效能的因素：体制机制约束是关键	25
一、宏观体制——科学化、人本化不足	25
二、微观组织——特权影响分配秩序	39
三、制度设计——公平、公正和规范化不够	47
第三章 引爆人才效能的挑战：发展远景和对象个性化	53
一、2020 年——我们将是什么样	53
二、未来人才——我国发展对人才的需求	60
三、重点关注——引爆知识型人才的效能	64
第四章 引爆人才效能的战略基石：差异性激励与公平性保障	70
一、理论重构——建立现代激励和保障体系	70
二、路径设计——公平性保障、差异性激励	77
三、顶层突破——清楚界定政府、市场和社会的关系	78
第五章 引爆人才效能的战略重点：满足不同人才的内在需求	81
一、设计基点——量身定制激励和保障机制	81
二、分配新格局——人力资本参与收益分配	91

三、核心措施——推进六大领域改革	98
第六章 引爆人才效能的机制建设：人本化与差异化	103
一、“激活人才”——机制建设的根本目标	103
二、差异化设计——机制建设的关键策略	104
三、企业人才——机制建设关注的重点领域	106
第七章 引爆人才效能的顶层设计：七大关键制度建设	111
一、收入分配法律法规	111
二、“提低”的分配制度	113
三、薪酬激励制度	117
四、管理体制和宏观调控	123
五、人才保障体系	125
六、个人收入管理体系	126
七、人才公共服务制度	128

第二部分 实战方略

第八章 引爆党政人才效能	131
一、党政人才激励与保障机制设计的背景	131
二、党政人才的激励与保障机制及其现状分析	134
三、不同职位类别的党政人才划分与激励和保障的基本思路	141
四、总体战略思路与发展目标	149
五、政策建议及措施	150
第九章 引爆经营管理人才效能	154
一、建立经营管理人才激励与保障机制的战略意义	154
二、我国企业经营管理人才队伍的基本状况及分析	155
三、经营管理人才的激励与保障机制及其现状分析	158
四、建立不同背景企业和不同职位类别经营管理人才激励与保障机制的 基本思路	166

五、总体战略思路与发展目标	173
六、政策建议及措施	174
第十章 引爆专业技术人才效能	178
一、2010~2020 年专业技术人才队伍建设展望	178
二、我国专业技术人才的激励与保障政策分析	179
三、专业技术人才的激励和保障机制现状分析	182
四、完善专业技术人才激励与保障机制的战略思路	184
第十一章 引爆高技能人才效能	186
一、2010~2020 年高技能人才队伍建设展望	186
二、国家对高技能人才激励与保障的政策分析	187
三、完善高技能人才激励与保障机制的战略思路	193
第十二章 引爆农村实用人才效能	195
一、我国农村人才现状及面临的挑战	195
二、农村实用人才概念及发挥的作用	195
三、农村实用人才激励与保障现状	196
四、不同层次农村实用人才激励模式探索	204
五、农村实用人才激励与保障机制建设的指导思想、工作目标及具体任务	211
六、政策建议及措施	212
第十三章 引爆社会工作人才效能	218
一、社会工作人才现状及面临的挑战	218
二、社会工作人才激励与保障现状	219
三、不同层次社会工作人才激励模式探索	224
四、社会工作人才激励和保障机制建设的指导思想、工作目标和具体任务	230
五、政策建议及措施	232
参考文献	236

第一部分

方法论

第一章 引爆人才效能的基础：制度改革

初步释放人才活力

人才激励和保障的制度、措施因所处历史阶段的不同和人才需要的多元而变得十分多样化。但现实是我国通常仅将工资分配和社会保障作为人才激励保障的范畴。出于尊重人们的思维习惯和讨论问题的方便，拟从宏观和微观两个层面介绍人才激励和保障的现状，进而分析人才激励和保障机制的现状。

一、产权制度改革——人才效能逐步激活

所谓产权制度，是指既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实现有效的组合、调节和保护的制度安排。产权制度的最主要功能在于降低交易费用，提高资源配置效率。现代产权制度是权责利高度统一的制度，其基本特征是归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。产权主体和产权收益归属明确是现代产权制度的基础；权责明确、保护严格是现代产权制度的基本要求；流转顺畅、财产权利和利益对称是现代产权制度健全的重要标志。

回顾 30 多年来的改革历程，应该说，称得上纲领性改革的其实并不多。就经济领域而论，或许只有四次可当此称谓：一是在农村推行“包产到户”；二是民营工业企业的兴起与发展；三是城市住房的私有化；四是国有企业的改革。它们均属于基础性的产权关系改革。涉及产权关系的制度安排，作为一种权利和利益分配制度，本质上是一种资源配置制度与激励机制。正是产权关系的改革，人才基于所有权的权力逐渐替代基于身份的权力，极大地激发了各类人才的积极性，进而带动了中国经济的整体发展。

专题

包产到户

包产到户是指农户以家庭为单位向集体组织承包土地等生产资料和生产任务

的农业生产责任制形式。其基本特点是在保留集体经济必要的统一经营的同时，集体将土地和其他生产资料承包给农户，承包户根据承包合同规定的权限，独立作出经营决策，并在完成国家和集体任务的前提下分享经营成果。一般做法是将土地等按人口或劳动力比例根据责、权、利相结合的原则分给农户经营，承包户和集体经济组织签订承包合同。包产到户最早出现在 1956 年浙江省温州地区永嘉县。1957 年夏季，温州地区各县有 1000 个农业合作社实行了这种办法，但随后受到批判。1978 年春天，为了抗御旱灾，安徽省不少生产队也实行了包产到户，至 1979 年全省约有 10% 的生产队实行了这种生产责任制。同时，在贵州、四川、甘肃、内蒙古、河南等省、自治区的一些穷困生产队也实行了这种生产责任制。最早恢复包产到户做法的是安徽凤阳县小岗生产大队（小岗村），这个村后来被标示为打响了改革开放的第一枪。

人民公社制度

1958 年 8 月 29 日，中共中央政治局在北戴河会议上作出《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，要求全国各地尽快将小社并大社，转为人民公社。主要内容是：（1）确定人民公社实行政社合一，工农兵学商相结合。（2）强调小社并大社的方法，首先由原来的各小社联合选出大社的管理委员会，把人民公社的架子搭起来。（3）在并社过程中，要以“共产主义精神”去对待各个小社的公共财产和债务方面的差别。（4）指出人民公社目前是集体所有制，以后可以变为全民所有制，并为向共产主义过渡做准备。

1983 年以后，取消人民公社制度，在人民公社的基础上重建乡体制，乡重新被确立为农村基层行政单位。

1. 引爆农民积极性：家庭联产承包责任制

为什么同样的农民、同样的土地，改革开放前的绩效和改革开放后的绩效有天壤之别？就是因为实施了“家庭联产承包责任制”这种准产权制度的改革，“激活”了农民，释放了农民的积极性和创造性。商品经济产权结构是农村经济发展的强大动力，人民公社产权改革与经营体制创新，是从农、林业实行家庭承包制开始的。实行家庭承包制的结果，是将土地经营使用权从所有权中分离出来，农民有了生产自主权和产品分配、处置权，成为独立的经济实体和市场主体。以家庭经营为基础、集体经济为主体，双层经营的社区合作制度取代了人民

公社制度。以家庭承包为主的多种承包制度的发展,极大地推动了商品生产和市场经济的发展。它们在实践中也不断地按照商品生产和市场经济的要求,逐步发展、完善自己。商品生产和市场经济发展,使农村经济结构和经营形式发生了很大变化,形成了多种经济、多种经营形式同时并存、发展的格局。许多农民在承包经营基础上,积累了资金,办起了私营或联营的开发农业、工业加工、产品运销等公司、农场、企业。有的集体企业采用招股集资办法,扩大生产规模,把企业改为股份制企业,建立企业法人管理制度。珠三角地区的社区经济组织,通过给外商提供厂房、劳动力、管理等服务,兴办起大量的“三来一补”、“中外合资、合作”、“外商独资”企业。经济发达地区和城市郊区,有的市、县将股份制引进社区经济组织,建立社区股份制合作经济制度。随着经济形式的多样化和经营体制创新,产权的内涵也日益发展、丰富。农村初步形成了多个产权主体、多种产权形态、多项产权权利的商品经济产权体系。它对农村经济发展所起的作用,一是使农民成为市场主体,极大地激发了农民的积极性;二是改变了计划经济时期农产品生产单纯为国家工业化、为大城市服务的发展战略,确立按照市场需求和效益原则安排农村产品生产;三是资源组合打破了过去各种行政限制,积极发展跨行政区域、跨行业、跨所有制,甚至跨省跨国界的经济联合,大大提高了资源利用效率;四是打破了按照行政区域计划分配产品的体制,根据市场经济规律进行产品流通,逐步发展全国统一大市场,与国际市场接轨。



案例

推进农村产权改革的四川:“农村三证”富农民

30年前,四川省成都市新津县袁山村与全国各地的农村一样开始了一场轰轰烈烈的大变革,将集体统一经营管理的耕地分包到户,当年就解决了温饱问题。但在之后近30年的时间里,袁山村却一直停留在“温饱中的贫困”水平。对此,当地老百姓自我解嘲说:“我们是一朝迈过温饱线,三十年没有越过富裕坎。”

“三十年没有越过富裕坎”的袁山村在近两年却发生了翻天覆地的变化,这种变化得益于成都市启动的以理顺“农村产权制度”为核心的系列改革:通过对农村资产进行“确权颁证”,明晰农村产权,给每户农民都颁发了《农村土地

承包经营权证》、《集体建设用地使用权证》（即“宅基地使用权证”）和《房屋所有权证》等产权证明。

几天前，记者见到袁山村村民袁福清时，这个60多岁的农家老汉正和老伴一起在客厅看电视。他向记者展示了他家的《农村土地承包经营权证》、《集体建设用地使用权证》（即“宅基地使用权证”）和《房屋所有权证》等产权证明。三本证书的封面上都印有鲜亮的国徽，与城市居民的房屋产权证、土地使用证规格样式基本相同。袁福清对记者说：“我们农民最大的财产就是土地和房屋，以前是既没有什么东西能证明这些财产，也没有办法变现融资，如今有了这些证件，不仅让我们吃了定心丸，也有可能变现了。”

事实上，袁福清已经利用这“三证”成功地变现。他和全村近400户村民将手中近2000亩承包地的“承包经营权”，以每亩650斤大米市价的年收益集中流转给一家农业产业化公司建设科技养殖基地。其中，袁老汉一家共流转出去5亩承包地的经营权，仅此一项，他们家每年即可稳定收入近4000元钱。此外，由于从自家的一亩三分地里“解放”出来，袁老汉的儿子、孙女都没有了农忙的后顾之忧，完全转战到二、三产业中。

（资料来源：新华每日电讯4版）

2. 激发国有企业活力：现代企业制度逐步确立

现代企业制度是指以市场经济为基础，以完善的企业法人制度为主体，以有限责任制度为核心，以公司企业为主要形式，以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为条件的新型企业制度，其主要内容包括：企业法人制度、企业自负盈亏制度、出资者有限责任制度、科学的领导体制与组织管理制度。

我国经济体制改革中面临的重大难题就是国有企业改革问题。改革开放以来，国有企业改革的历程从大的阶段讲，先后经历了四个阶段：（1）从1979年到1986年，“放权、让利”阶段。主要是从行政管理体系改革入手，围绕着扩大企业经营管理自主权所进行的松绑、放权、让利。（2）从1987年到1993年，完善经济责任制时期。党的十二届三中全会后，城市经济改革成为重点，从1986年12月国务院颁布《深化企业改革、增强企业活力的若干规定》，提出围绕企业经营机制转换来深化企业改革的思路开始，从试点城市到全国范围的股份制、资产经营责任制、承包制。1988年4月七届人大一次会议通过并于同年8月1日实

行《企业法》。承包制和租赁制、企业自主权、厂长负责制、政企关系以法律方式确定。(3) 从1994年到1997年,企业制度创新时期。1993年11月党的十四届三中全会通过《建立社会主义市场经济经济体制若干问题的决定》,正式提出围绕“建立现代企业制度”来“解决深层次矛盾、着力进行企业制度的创新”的问题,与此相应,1993年底通过《公司法》确立法律依据,1994年万户企业制度试点,1990年以来国有小企业大规模以公司制、出售产权、股份合作制以及过渡(租赁、托管、兼并、破产)形式。(4) 1998年开始国有企业战略性改组时期。1997年9月“十五大”提出“着眼于搞好整个国有经济,抓好大的、放活小的,对国有企业实行战略性改组”。就国有企业的战略性改组,十五大报告提出两个战略性调整:“一个是着眼于增强国有经济的控制力和竞争力,对国有经济布局 and 国有企业进行战略性调整和改组;一个是着眼于全面提高国民经济整体素质和效益,增强综合国力和国际竞争力,对经济结构实行战略性调整”。对“抓大放小”,报告讲得很清楚,“以资本为纽带,通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制的跨国经营的大企业集团;采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式,加快放开搞活国有小型企业的步伐”。

专栏

股份制

股份制亦称“股份经济”,是指以入股方式把分散的属于不同人所有的生产要素集中起来,统一使用,合理经营,自负盈亏,按股分红的一种经济组织形式,也是企业财产所有制的一种形式。股份制经济起源于西方:1553年,大英帝国以股份集资的方式成立了历史上第一家股份制公司——莫斯科尔公司。

股份制企业的特征主要是:①发行股票;②建立企业内部组织结构;③具有风险承担责任;④具有较强的动力机制。

股份合作制

股份合作制是以合作制为基础,吸收股份制的一些做法,劳动者的劳动联合和资本联合相结合形成的新型企业的组织形式。资本以股份为主构成,职工股东共同劳动,实现按资按劳分配,权益共享,风险共担,自负盈亏,独立核算。所有职工股东以其所持股份为限对企业承担责任,企业以全部资产承担责任。

股份合作制企业是劳动合作和资本合作的有机结合。劳动合作是基础，职工共同劳动，共同占有和使用生产资料，利益共享，风险共担，实行民主管理，企业决策体现多数职工意愿。资本合作则是采取股份的形式，职工共同为劳动合作提供条件，职工既是劳动者，又是企业出资人。职工个人股和职工集体股应在总股本中占大多数（职工个人股是职工以自己合法财产向本企业投资所形成的股份，职工集体股是本企业职工以共有的财产折股或向本企业投资所形成的股份）。除此之外还可根据情况设置国家股、法人股。企业实行按劳分配与按股分红相结合的分配方式。股份合作制企业实行职工股东大会制度，职工股东大会是企业的权力机构。

我国股份合作制经济发展历程

党中央在1985年1号文件中首次采用了“股份式合作”的提法，认为这种办法值得提倡。此后，股份式合作的企业形式逐渐在浙江、安徽、山东、福建、河南、广东等省份推广。

1987年以来，山东省淄博市周村区、浙江省温州市和安徽省阜阳市三个农村改革试验区，围绕乡镇企业制度建设这个主题，致力于股份合作制的探索，积累了丰富的经验。

1990年2月，以浙江省温州市政府的有关政府法规为基本依据，农业部颁布了《农民股份合作企业暂行规定》及《农民股份合作企业示范章程》，界定了农民股份合作企业的定义和集体所有制经济性质。1992年邓小平南方谈话发表后，股份合作企业作为一种包容性大和可行性强的生产要素组合形式，被越来越多的地方政府或企业认同，并在丰富多彩的实践中不同程度地突破了原有的政策界定。在这一背景下，1992年12月农业部又颁布了《关于推动和完善乡镇企业股份合作制的通知》。对农民股份合作制企业的定义做了修改，并进一步明确了集体经济性质等问题。《通知》提出，在发展股份合作企业时，“可以采取多种形式，实行各种生产要素的组合，不论哪种形式的股份合作企业，均属于新型社会主义集体经济性质，都要大力支持”。

1993年3月1日，轻工业部全国手工合作总社颁发了《轻工集体企业股份合作制试行办法》，把股份合作制从农村企业扩展到了轻工系统的集体企业，其中包括了大量的城镇轻工集体企业。

1994年10月，劳动部、国家体改委、国家税务局、国家国有资产管理局等

部门通过《劳动就业服务企业实行股份合作制规定》进一步将股份合作制这一公有制经济实现形式推行到劳动就业服务企业中去。

1997年8月，国家体改委制定的《关于发展城市股份合作制企业的指导意见》非常清晰地指出，要在城市的各个行业企业中发展股份合作制，并对股份合作制的定义、性质、特点、作用进行了准确地界定和评议。它对全国城市国有小型企业、集体企业和私营企业、个体企业乃至个体户走股份合作制道路指明了方向，加快了发展速度。

2005年中共中央国务院颁布《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，强调新农村建设的首要任务是“生产发展”，而生产发展的重点与难点都在于对传统小生产的经营方式作深入的改变。党的十七大报告进一步指出：“要发展多种形式的集体经济、合作经济”。

从2004年到2006年连续三个中央“一号文件”鼓励发展农民专业合作社，2002年全国人大常委会即开始制定法律对其进行规范，2006年10月底《农民专业合作社法》获得通过。这部法律的颁布意味着农民专业合作社作为一个新的独立市场主体得到了法律认可。

我国国有企业的改革历程就是产权制度逐渐到位的改革过程。只有强化产权制度改革，建立法人财产权制度，让企业成为自主经营的经济实体和完全独立的法人实体，对企业的所有资产承担全部责任，才能有效激励人才积极性和创造性，开发人才价值，发挥国有企业的主导作用。

3. 催发人才创造性：产权制度市场化改革

中国在过去的30多年里取得了骄人的成就：一是经济的高速增长；二是贫困人口的巨大下降；三是社会的相对稳定。创造如此奇迹的关键动力在于实施了市场化的改革，即国家放弃权力、市场获得地位的过程^①。市场作为配置资源的最好工具，其核心在于产权主体明确，并让主体享有相关权益。这是激发人才创造性和积极性的根本前提。

发展技术市场的前提是承认知识产权，知识产权是指对智力劳动成果依法所享有的占有、使用、处分和收益的权利，一般只在有限时间内有效。知识产权是

^① 姚洋：是否存在一个中国模式。绿叶，2008（6）。