

上海市人事局
编写

上海市科教兴市 立法框架研究

立法调研文库
LIFA DIAOYAN WENKU

人才战略



上海人民出版社

上海市人事局

编写

上海市科教兴市 立法框架研究

立法调研文库

LIFA DIAOYAN WENKU

人才战略



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海市科教兴市立法框架研究. 人才战略/

上海市人事局组织编写.

—上海: 上海人民出版社, 2006

(立法调研文库)

ISBN 7-208-06480-6

I. 上... II. 上... III. ①立法—研究—上海市

②人才—培养—立法—上海市 IV. D927.510.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 095463 号

责任编辑 曹培雷

封面装帧 王小阳

· 立法调研文库 ·

上海市科教兴市立法框架研究

人 才 战 略

上海市人事局编写

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷有限公司印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 18 插页 2 字数 440,000

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-06480-6/D·1122

定价 39.00 元

上海市促进科教兴市战略实施 地方立法框架研究课题组名单

一、课题领导小组名单

组 长：

胡 炜 上海市人大常委会副主任

副组长：

姜 樑 市委、市政府副秘书长

朱言文 市人大常委会副秘书长

沈国明 市人大常委会法工委主任

夏秀蓉 市人大教科文卫委员会主任委员

崔善江 市人大财经委员会主任委员

成 员：

傅爱明 市委研究室助理巡视员

施 凯 市政治文明办常务副主任

贾树枚、钱永铭 市人大教科文卫委员会委员

刘 剑 市政府法制办高级法律专务

肖 林 市政府研究室副主任

张 鳌 市科委副主任

莫负春 市教委副主任

陈 寅 市发改委副主任

乐景彭 市经委副主任

陈跃华 市信息委副主任
蔡哲人 市人事局副局长
邹华新 市财政局巡视员

二、课题工作小组名单

组 长：

沈国明

副组长：

夏秀蓉、贾树枚、钱永铭、朱言文

成 员：

傅爱明 市委研究室教科文处处长
冒瑾辉 市政治文明办信息处处长
吴祖强 市人大财经委办公室主任
高利平 市人大教科文卫委员会办公室副主任
李 明 市人大教科文卫委员会办公室副主任
刘鸿章 市人大教科文卫委员会办公室
张 荣 市人大常委会法工委(处长助理)
向 邀 市政府法制办经济法规处
诸晓鸣 市政府法制办社会法规处
沈瑞良 市政府研究室经济处处长
任荣祥 市科委政策法规处副处长
郑 挺 市教委法规处处长
王 靖 市发改委产业发展处副处长
姬兆亮 市发改委高技术产业处副处长
陈露洁 市经委法规处副处长
陈 潜 市信息委法规处处长
朱达明 市人事局法规处处长
曹吉珍 市财政局法规处处长

课题组成员名单

顾	问	丁薛祥
组	长	蔡哲人
主要执笔人		朱达明
		徐冬根
		刘 诚

序

上海市人大常委会副主任 胡 炜

由上海市人大常委会组织力量完成的重大课题——《上海市促进科教兴市战略实施地方立法框架研究》——以“立法调研文库”的丛书名称出版了！这既是上海增强自主创新能力、建设创新型城市的重要举措，也是上海法制建设进程中的一件大事。

本丛书的出版，是上海深入贯彻科学发展观，大力实施科教兴市主战略的一项重要举措。放眼当今世界，新科技革命浪潮正在席卷全球，知识经济、高新技术产业已经成为世界经济增长的最强有力的引擎，各国都在积极抢占高新技术领域的制高点，并努力以此在日趋激烈的国际竞争中赢得先机。面对以科技实力为基础的世界范围内的经济竞争、综合国力竞争，党中央、国务院站在国家兴亡、民族兴衰的高度，提出了科教兴国这个治国兴邦的重要方略，制定了到 2020 年建成创新型国家的宏伟目标。上海市委、市政府按照中央“四个率先”的要求，并结合自身发展实际，提出要举全市之力，实施科教兴市主战略，走通“华山天险一条路”。实施科教兴市主战略，对上海来说，是一件极为关键、十分紧迫的任务，它是上海发展到特定阶段的必然选择，是上海实现“四个中心”建设目标的必由之路。实施科教兴市主战略，涉及体制、机制、法制等各个层面的问题，而完善法制环境，无疑是其中带有根本性、全局性、长远性的问题。因此，市人大常委会决定组织力量开展科教兴市地方立法框架研究，努力为实施科教兴市主战略，推进科技进步

和创新提供与经济社会发展相适应的法制环境。

本丛书是在上海市委、市人大、市政府领导的关心支持下,由市人大常委会组织 28 个部门共同参与,邀请 30 余名专家学者,历时一年多的研究成果。市人大常委会党组对这个课题非常重视,党组以及常委会龚学平主任、周慕尧副主任等多次听取课题进展情况汇报并作出重要指示。市人大常委会成立了课题领导小组,由本人担任组长,市委和市政府办公厅、市人大教科文卫委员会、财经委员会、市人大常委会法制工作委员会的有关领导为副组长,成员为市委、市政府各有关部门分管领导。领导小组多次召开会议,研究有关重大问题,听取有关部门的汇报,协调各分课题的研究工作,确保了课题的顺利完成。市政治文明办、市发展改革委、市经委、市教委、市科委、市财政局、市人事局、市劳动保障局、市建设交通委、市农委、市文广影视局、市卫生局、市环保局、市工商局、市质量技监局、市食品药品监管局、市新闻出版局、市体育局、市知识产权局、市信息委、市金融办、市市容环卫局、上海社会科学院等部门和单位,承担了 19 个分课题的研究。市人大教科文卫委员会、市人大常委会法制工作委员会有关委员执笔起草总报告。课题组还就总报告和各分报告听取了市委、市政府有关领导以及有关专家学者的意见和建议,并据此进一步修改和完善了课题报告。可以说,一个课题受到如此多领导的关心、有如此多的国家机关和社会力量参与,恐怕是不多见的,这充分说明了市委、市人大、市政府以及社会各行各业对科教兴市主战略的高度重视和殷切期望。

本丛书是一项结构完整、论述严密、内容丰富、重点突出的研究成果,兼具理论性与实践性,对今后一段时期相关领域的立法工作具有较强的指导意义。它收集了国内外相关立法资料,同时通过对加强科教兴市地方立法重要性和必要性的分析,提出

了有关指导思想和原则,明确了优化创新环境、促进形成科技创新整体合力等十大任务,形成了科教兴市地方立法框架。更可贵的是,它在提出了立法框架实施建议的同时,列出了一批力争在 2008 年前进入立法程序的项目,并对各有关方面的分工和任务提出了建议。

衷心祝贺《上海市促进科教兴市战略实施地方立法框架研究》的顺利出版!希望有关部门以此作为加强和完善科教兴市法制环境的新起点,认真研究落实,让这一研究成果在促进科教兴市主战略实施中发挥应有的作用。

2006 年 8 月

目 录

1

第一部分 主题报告:上海市实施人才战略立法研究报告 1

引言 1

一、实施人才战略立法的相关概念界定及研究意义 2

(一) 人才与人才战略的概念和范畴 2

(二) 上海人才战略的总体目标和主要任务 4

(三) 实施人才战略立法研究的现实意义 5

二、实施人才战略立法研究的指导思想与基本原则 8

(一) 指导思想 8

(二) 基本原则 8

三、上海等 10 城市人才政策法规建设现状评估 9

(一) 人才政策法规建设的进展状况 10

(二) 人才政策法规建设的发展趋势 10

(三) 人才政策法规建设的瓶颈分析 13

四、外国人才政策与立法对上海的启示 16

(一) 以人为本、人才立国的立法理念 16

(二) 以市场为主导,以教育、培训为重点的政策导向 19

(三) 以综合性立法为基础,以单行法为主干的立法体系 21

(四) 以掠夺人才为宗旨的立法内容 23

(五) 政府参与、统一化和制度化的立法模式	26
(六) 注重立法程序和执行保障的立法技术	28

五、上海实施科教兴市人才战略立法的总体构想	30
(一) 实施人才战略立法的总体目标	30
(二) 实施人才战略立法的主要策略	30
(三) 实施人才战略立法的主要内容	37

第二部分 专题报告一 实施人才战略立法地方性 法规和政府规章基本框架	44
---------------------------------------	----

前言	44
----	----

地方性法规	45
-------	----

一、《上海市事业单位人员聘用制条例》基本框架	45
二、《上海市人才市场条例》基本框架	50
三、《上海市专业技术人员职业能力评价条例》基本框架	55
四、《上海市引进海外留学人员条例》基本框架	57
五、《上海市专业技术人员继续教育条例》基本框架	60
六、《上海市人才信息管理条例》基本框架	64

地方政府规章	68
--------	----

一、《上海市国家公职人员聘用制试行办法》基本框架	68
二、《上海市公务员行政过错责任追究暂行办法》基本框架	71
三、《上海市人才派遣管理暂行办法》基本框架	74
四、《上海杰出贡献人才奖评定办法》基本框架	77

规范性文件	79
-------	----

一、《上海市人才收入水平监测办法》基本框架	79
-----------------------	----

二、《上海市人才健康保障办法》基本框架	82
三、《上海市专业技术人员考试管理办法》基本框架	84
四、《上海市博士后创新实践基地管理办法》基本框架	86
五、《市属事业单位转制改企有关人事管理问题的意见》 基本框架	89
六、《上海市加强国家公务员考核工作的实施办法》基本框架	93
七、关于促进本市技能人才队伍建设的立法思考	100
 附件：人事部立法规划设想（2003 年）	 116

第三部分 专题报告二 人才政策与立法国内比较 研究报告 125

一、人才政策与立法国内比较研究的依据和意义	125
（一）主要依据	125
（二）重要意义	132
 二、上海市现行人才政策与立法的特点	 133
（一）上海	133
（二）北京	135
（三）广州	136
（四）深圳	140
（五）天津	142
（六）杭州	143
（七）南京	145
（八）武汉	148
（九）成都	150
（十）沈阳	152

三、十市现行人才政策与立法评析	153
(一) 总体思路与法制化水平分析	153
(二) 共同存在的问题	156
(三) 政策与立法效果分析	157
(四) 原因分析	158
(五) 经验教训	159
(六) 借鉴外地经验,完善我市人才立法	161
四、人才政策与立法趋势分析	163
(一) 实施人才强市战略,带动经济和社会全面发展	164
(二) 完善人才市场体系,促进人才合理流动	164
(三) 重点向高层次人才倾斜,壮大高层次人才队伍	165
(四) 以能力和业绩为标准,重建人才评价机制	166
(五) 建立产权激励机制,完善企业经营者激励约束机制	167
(六) 加强人才立法,健全人才法规体系	167
附件:十市现行人才政策与立法	168
 第四部分 专题报告三 外国人力资源政策与 法律制度比较研究报告	 304
一、导论:本项研究课题的几个基本问题解析	304
(一) 分课题解析	304
(二) 子课题解析	307
(三) 本项研究的重点和内容界定	310
二、发达国家实施人才战略总体思路	311
(一) 争夺高层次人才是发达国家人才战略的共同特征	311

(二) 加强对人才的培训	320
(三) 重视教育、打造精英	326
(四) 强化人力资源管理	331
(五) 人力资源管理体现以人为本的精神	332
 三、发展中国的回应及其人才战略总体思路	334
(一) 发达国家争夺人才对发展中国家造成的消极影响	334
(二) 韩国的回应:加强教育投入,开发人力资源	335
(三) 印度的回应:以软件业发展为契机,强化人才战略举措	337
 四、各国人力资源政策法规总体制订水平比较	344
(一) 在立法体系上,各国以综合性立法为基础,以单行法 为主干	344
(二) 在立法内容上,各国法律的制订和修改体现了阶段性 政策导向	348
(三) 在立法程序上,各国法律的制订和修改充分听取不同 群体的意见	351
(四) 在立法保障上,各国严厉处罚违法行为,维护人力资源 立法的权威性	351
(五) 在立法前景上,各国出现了许多新的发展趋势	352
 五、各国人力资源政策法规个性特征比较	355
(一) 美国人力资源法律政策分析	355
(二) 英国人力资源法律政策分析	360
(三) 德国人力资源法律制度的特点	364
(四) 日本人力资源法律制度的特点	371
 六、各国人力资源政策法规共同点比较	377
(一) 各国有关调整人才引进问题的移民立法	377

（二）各国调整人力资源职业教育与培训问题的立法	381
（三）各国调整人力资源职业资格的立法	385
（四）各国调整人力资源绩效考核的立法	388
（五）各国调整工资福利待遇的立法	393
（六）各国调整劳动者工作问题的法律	397
（七）各国调整人力资源社会保障的立法	399
 附件：外国人力资源管理法律制度展开与评析	 408
 后记	 557

第一部分

主题报告:上海市实施人才战略 立法研究报告

执笔人:朱达明 王体法 尹耐国

引 言

人才问题过去大量的由企业人力资源管理学、人才学、劳动法学研究,只有少量的由公务员法、法官法、检察官法、事业单位人力资源立法方面的研究。最近,上海市人大常委会根据中共上海市委关于《上海实施科教兴市战略行动纲要》和《立法法》的有关规定,决定开展上海市促进科教兴市战略实施地方性法规框架课题研究,并由市人事局会同市劳动和社会保障局牵头,负责《实施人才战略立法研究》分课题,为促进上海科教兴市战略的贯彻实施提供法制保障。本课题在研究方法上,采取理论性研究与实证性研究相结合;国内比较与国际比较相结合;理论工作者与实际工作者相结合;实地调研、文献检索、网上查询与人大政协提案整理等多种资料收集方式相结合,对人才战略立法进行了深入研究,并在此基础上,撰写了实施人才战略立法研究分课题研究报告。报告内容共分五个方面:一、实施人才战略立法的相关概念界定及研究意义;二、实施人才战略立法研究的指导思想与基本原则;三、上海等十城市人才政策法规建设现状评估;四、外国发达国家人才

政策与立法对上海的启示；五、上海实施科教兴市人才战略立法的总体构想。

一、实施人才战略立法的相关 概念界定及研究意义

人才工作既具有现实性，又具有战略性，是一项社会系统工程。只有通过人才战略立法，建立一套完善的人才法律法规体系，为人才资源开发利用的政策创新和长远规划提供足够的法制保障，这一系统性工程才能得以顺利实施。要讨论实施人才战略立法，首先要明确课题所涉及的相关概念、内容和研究意义。

（一）人才与人才战略的概念和范畴

1. 人才和人力资源的内涵与外延

时代观决定人才观，不同的时代需要不同的人才。一个国家或地区在社会发展的不同阶段，对人才标准的界定有着显著的差异。1982年以来，我国一直把“具有中专及以上学历或初级以上专业技术职称”作为人才统计的标准。随着经济全球化和知识经济的来临，人的知识、智力、技能 and 创新能力在社会与个人发展中的地位 and 作用日益突显，传统的人才标准与我国人才资源深度开发的整体性要求越来越不适应。基于时代和社会实践的变化，中共中央和国务院在新世纪召开了第一次全国人才工作会议，明确提出：只要具有一定的知识或技能，能够进行创造性劳动，为推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设，在建设中国特色社会主义伟大事业中作出积极贡献，都是党和国家需要的人才。并要求按照德才兼备的原则，“把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才