

中共北京市委组织部
北京市人事局
中国人民大学劳动人事学院

构建新世纪 现代人才管理体制

——首都人才发展战略研究报告

2

09

中共北京市委组织部
北京市人事局
中国人民大学劳动人事学院

构建新世纪 现代人才管理体制

——首都人才发展战略研究报告

图书在版编目 (CIP) 数据

构建新世纪现代人才管理体制：首都人才发展战略研究报告
中共北京市委组织部，北京市人事局，中国人民大学劳动人事学院组编
北京：中国人民大学出版社，2004

ISBN 7-300-04839-0/F·1687

I. 构…

II. ①中…②北…③中…

III. 人才-资源开发-发展战略-研究报告-北京市

IV. C964.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 016576 号

构建新世纪现代人才管理体制 ——首都人才发展战略研究报告

中共北京市委组织部
北京市人事局
中国人民大学劳动人事学院

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
开 本	1000×1400 毫米 1/32	版 次	2004 年 3 月第 1 版
印 张	9.125 插页 2	印 次	2004 年 5 月第 2 次印刷
字 数	276 000	定 价	28.00 元

构建新世纪 现代人才管理体制

小康大业，人才为本。“首都人才发展战略研究”课题是中共北京市委2003年统一组织调研的七个重点课题之一。按照市委部署，中共北京市委组织部、北京市人事局与中国人民大学劳动人事学院联合开展课题研究，本书即是此项课题研究的重要成果，为贯彻落实全国人才工作会议精神，促进首都人才工作升位，加快人才工作转型，提供了充分的理论支持和决策参考。

首都人才发展战略研究报告编委会

主 任

杜德印

副 主 任

赵家骐 翟鸿祥 曾湘泉

编委会成员

杜德印 赵家骐 翟鸿祥 孟秀勤 辛铁樑

史绍洁 黄 强 曾湘泉 孙健敏 彭剑锋

张成福 陈建领 桂 生 李随法

主 编

孟秀勤

执行主编

曾湘泉 陈建领

首都人才发展战略研究课题组

课题组领导

总负责人	杜德印	中共北京市委副书记
负责人	赵家骐	中共北京市委常委、组织部长
	翟鸿祥	中共北京市委常委、常务副市长
责任人	孟秀勤	中共北京市委组织部常务副部长
	辛铁樑	中共北京市委组织部副部长、市人事局局长
	曾湘泉	中国人民大学劳动人事学院院长、教授

课题组成员

总课题组

组 长 陈建领 中共北京市委组织部研究室主任

子课题组负责人

北京市人才队伍建设现状分析	组长	黄 强
社会主义市场经济条件下党管人才问题研究	组长	陈建领
北京市高级公务人员管理制度改革若干问题研究	组长	张成福
北京市区县局级领导人才素质模型研究	组长	彭剑锋
北京市区县局级领导人才素质测评体系研究	组长	孙健敏
首都 2004—2008 年人才发展规划	组长	曾湘泉

成 员

黄 强	曾湘泉	桂 生	孙健敏	彭剑锋	张成福
乔文魁	常德志	朱 洲	李随法	张金宝	丁岩峰
闵祥强	肖先平	韦秀峰	王启宁	杨伟国	徐 芳
徐世勇	王 青	娄 涛	赵立军		

序 言

呈现在大家面前的这本《构建新世纪现代人才管理体制——首都人才发展战略研究报告》，是在北京市委副书记杜德印同志亲自领导和关心下，市委组织部和市人事局领导，以及中国人民大学劳动人事学院数位教授，历时近一年的不懈努力，合作研究的成果和结晶。

本报告系列共含一个总报告、六个子报告，以及九个附件。《创新现代人才资源开发与管理体制——首都人才发展战略研究总报告》，对各子课题的研究成果做了系统的归纳和总结。正如总报告所言，为了贯彻全国人才工作会议精神，落实人才强国战略和党管人才原则要求，完成北京率先基本实现现代化和举办历史上最成功一届奥运会的宏伟目标，促进首都经济社会全面、协调、可持续发展，特制定本战略。针对北京新世纪人才工作所面临的机遇和挑战，总报告从战略背景、战略愿景与目标、战略对策以及战略实施的领导与监控，包括战略目标的分解与实施、战略的督导与监控、战略实施的组织保障等方面进行了全面的分析和探讨。胡锦涛总书记在 2003 年 12 月份召开的全国人才工作会议上曾指出，人才工作的活力取决于体制和机制。我们有理由认为，作为“新北京，新奥运”战略的重要组成部分，首都人才发展战略的制定与实施，将在加快首都经济现代化、城市现代化和社会现代化的过程中，实现首都人才管理的现代化，为“新北京，新奥运”战略目标的实现提供强有力的人才资源保障与支持。它标志着人才资源开发在首都整体发展中的升位，标志着首都人才管理机制和体制的新的转型。以此为契机，首都人才工作将会推向一个全新的发展阶段。

《首都 2004—2008 年人才发展战略规划》简称为《首都 08 人才发展

构建新世纪现代人才管理体制

战略规划》。它是本次六个子报告中的重点部分。该报告力求视野开阔、目标明确和提高研究的针对性。报告在国内首次借鉴了国际上规范的宏观人力资源战略规划的框架结构。宏观人力资源战略规划的国际视野部分，审视了国外宏观人力资源战略规划的发展变迁、制定背景、主要内容和结构框架。《首都08人才发展战略规划》的现实背景部分，全面透视了北京的经济社会背景，在对北京、上海和深圳人才资源状况进行比较研究的基础上，厘清了北京人才事业发展的区域优势和面临的挑战。课题组依据7507份问卷调查结果，综合分析了首都人才的宏观管理机制，从组织和人力资源管理的角度，对首都人才的微观管理机制进行了诊断，剖析了首都人才事业发展中所存在的突出问题。基于首都08人才发展战略规划指导思想，描绘和勾画出了首都人才发展战略愿景，即“完善现代人才资源管理基础设施，构建首都现代人才资源开发与管理体制，整合人才资源，激活人才资源能力，把北京建设成为智力归心，人力资本持续增值，极具活力和充满希望的人才竞技之都”。规划中提出了构建“专业化、现代化、社会化和人性化”的首都人才管理体制的四大战略目标。在战略选择部分，提出了11项战略选择和相应的政策建议、行动计划及时间进度安排。在战略规划的实施与监控部分，就形成一个完整的战略实施监控与滚动调整机制提出了初步的设想。《首都08人才发展战略规划》报告包括《国外宏观人力资源战略规划研究》、《北京、上海、深圳人才资源状况比较研究》、《北京市党政机关、事业单位人力资源管理状况统计分析报告》和《北京市专业技术人员人力资源管理状况统计分析报告》等六个附件。

“社会主义市场经济条件下党管人才问题研究”课题组从2003年6月份起，通过文献整理、比较研究、学习考察、座谈访谈等多种形式和途径，对党管人才问题进行了深入调查和研究，并结合学习贯彻全国人才工作会议精神，从首都实际出发，完成了《坚持党管人才原则 落实党管人才要求——社会主义市场经济条件下党管人才问题研究》报告。报告回顾了自改革开放以来，党的人才工作所经历了三个历史发展阶段。报告认为，党管人才是党管干部在新的历史条件下的深化和发展，两者都是党的组织路线的重要内容，都是为加强和巩固党的执政地位服务的。但党管人才不是党管干部的简单拓展和延伸。两者的区别在于党管干部是直接管

理，管人、管职位；党管人才是宏观管理，管事、管战略和政策。报告提出，建立首都现代人才管理体制，是落实党管人才要求的体制保证，同时也是加快人才管理体制转型，发挥首都人才优势的迫切需要。应当以转变“一个方式”、建设“两个系统、四个机制”为着力点，大力推进党政干部制度改革。加快建立统分结合、协调高效的人才工作机制，形成党委统一领导、组织部门牵头抓总，有关部门各司其职、密切配合，社会力量广泛参与的人才工作新格局。

《北京市人才队伍建设现状分析报告》，从首都人才资源现状，人才队伍建设的主要实践、存在问题和加强人才队伍建设的启示等方面着手，进行了较为深入的调研和综合分析。该报告分析了北京地区人才资源总量及特征、北京市属人才资源分布及特点、北京人才资源开发的独特优势，总结了北京市近年来人才队伍建设的主要实践。这些实践包括研究首都人才发展战略，优化人才发展环境，营造人尽其才、才尽其用的良好氛围，完善人才市场体系，充分发挥市场对人才资源配置的基础性作用等。报告特别就北京市人才队伍建设存在的问题进行了集中的分析，如人才资源数量、质量优势明显，但整合利用不够，优势作用体现不足；党政人才和企业经营管理人才队伍结构明显改善，但人才水平参差不齐，不能完全适应首都经济社会发展的需要；专业技术人才队伍结构不断调整优化，但总量不足，分布不尽合理，使用评价机制有待进一步完善；干部人事制度改革成效明显，但分类管理尚未完全到位；机制建设目标明确，但整体推进力度和到位程度仍然不够；人才资源能力建设不断加强，但与新形势新任务的要求还存在一些差距等。

政府中高级管理和领导人员，是政府最重要的资本和资产。理论研究和实践均表明，高级公务人员在国家和地区的治理过程中扮演着十分重要的角色。他们是社会共识的建立者、社区议题的倡导者、地方价值的诠释者、公共问题的解决者、利益的整合者、新科技的领航者、伦理道德的维护者以及变革的代理人。要创造和维持这样一支队伍，对于公共部门而言，改革之主题在于如何设计和建立一套科学、合理、公正的人事制度和机制，使政府和公共部门能够吸引、培养、维持、激励公职人员。公共部门的人事政策的核心也在于通过科学、合理的甄补性政策、保障性政策、

构建新世纪现代人才管理体制

激励性政策和发展性政策，实现政治回应、政府能力、工作效率、公共责任等多元的目标。《制度创新，激发活力——高级公务人员管理制度改革若干问题研究》报告，就高级公务人员管理制度的若干重大问题进行了较为全面的分析。尽管该报告大量的实证研究尚没有展开，但报告中通过对有关重要问题的讨论，从一个比较新的角度，为我们认识高级公务人员管理制度的改革和完善，提供了分析思路。

素质模型的研究目前在国内外相当流行，也十分重要。《北京市区县局级党政领导人才素质模型研究》将领导人才的素质模型界定为，“能够判断一名区县局级党政领导人才候选人是否能够胜任未来的工作、并产生优秀工作绩效的一系列知识、技能和品质的组合”。经过文献分析与归纳，半结构化访谈，工作分析访谈和行为要求分析，课题组提出了北京市区县局级党政领导人才素质模型的设计，应基于加强党的执政能力建设的要求、政府职能转型的要求、北京市城市定位的要求、北京市区县局级党政领导人才的工作角色的要求。党的领导干部应具备五项核心能力，即：科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。课题组从基本素质、关键素质和专业素质等方面，概括并提出了北京市区县局级党政领导人才素质模型。附件三《国外政府高级公务人员素质模型研究》，全面和系统地总结分析了美国、加拿大、英国和澳大利亚高级公务人员已有的素质模型。尽管各国素质模型中的核心能力项目在表述上存在一些差别，但各国的高级公务人员素质模型所强调的素质项目也存在较大的同质性，反映出高级公务人员的素质能力要求在不同的制度环境中具有共同的表现形式。

如何判断一个人是否具备上述素质特征，如何用科学、高效、实用的技术测量和判断领导人才的基本素质，即对领导人才的素质测量和评价，成为人才强国战略的基础性工作，也是保证“人尽其才，才尽其用”的关键所在。《北京市区县局级党政领导人才素质测评体系研究》，根据上述《北京市区县局级党政领导人才素质模型研究》成果，设计出了一套适合于北京市区县局级党政领导人才素质的测评系统，以对现有的和潜在的领导人才的基本素质进行全面系统的测量和评价，为干部的选拔和任用提供科学的依据。鉴于北京市区县局级党政领导人才具有层次较高、素质较强

的特点，在具体的素质测评体系中选用了包括无领导小组讨论、公文处理、个性测验、结构化面试等方法，以评价中心为核心的领导人才测评体系。通过初步试测的结果和定性分析说明，目前设计的题目其信度和效度可以满足要求，能够为北京市区县局级领导人才的制度化管理提供科学的技术手段和依据。

本课题能够在较短的时间内，取得上述一系列研究成果，很大程度上源于本次课题研究得到了市委领导的高度重视，大大调动和发挥了各方工作积极性和潜力。自2003年3月市委领导来我校十分谦虚地向中国人民大学表达“求助和求教”，衷心地希望我们参与首都人才管理体制问题的研究之后，又多次听取课题组的研究进展汇报，并不断给予具体的指导，使研究工作始终遵循北京工作的总体指导思想和发展思路。

中国人民大学劳动人事学院是一所从事现代人力资源管理理论和实践问题的研究、专业化和职业化人才培养，以及为各级政府和企业提供人力资源管理服务的专门学院。十分幸运，在2003年我们有机会和北京市委组织部及市人事局的同志在一起承担上述课题的研究工作，并且曾共同赴上海和深圳地区调研。我们相互切磋和共同学习，合作十分愉快，且富有成效。尽管我们课题组的成员，特别是中国人民大学的教授和其他研究人员，怀着服务北京、融入北京的信念，力求为北京的现代化工作提供一些人力资源管理专业知识的支持和贡献，但面对北京人才管理工作的复杂局面，由于我们的水平和能力有限，加之研究工作的时间较短，离领导的要求仍存在一定差距，研究报告中难免存在这样和那样的缺陷和不足。不过，通过此项研究工作，我们更加清楚地认识到北京所具有的发展优势和潜力，也看到了北京的各级领导，面对国内外的机遇和挑战，所确立的发展信心、改革决心和求真务实的工作态度，这对我们今后进一步开展人才问题的研究给予了巨大的鞭策和鼓舞。

感谢北京市各有关部门对课题调研工作的大力支持。感谢上海市委组织部和人事局，深圳市委组织部和人事局的热情接待和无私帮助。在本次课题调研过程中，由于课题要求对大量的机构和个人开展调研、访谈和问卷调查，工作量十分巨大，市委组织部研究室同志不辞辛苦，经常加班，奔波于市委组织部与中国人民大学劳动人事学院之间，在双休日和节假日

付出了辛勤劳动。我谨代表中国人民大学课题组的几位教授和成员，对他们高度负责的精神表示由衷的敬意！

曾湘泉

2004年3月20日

于中国人民大学劳动人事学院

目 录

创新现代人才资源开发与管理体制

——首都人才发展战略研究总报告 / 1

一、战略背景 / 2

二、战略愿景与目标 / 6

三、战略对策 / 9

四、战略实施的领导与监控 / 21

首都 08 人才发展战略规划 / 23

一、前言 / 24

二、宏观人力资源战略规划的国际视野 / 27

三、首都 08 人才发展战略规划的背景 / 29

四、首都 08 人才发展战略规划的愿景与目标 / 40

五、首都 08 人才发展战略规划的战略选择 / 48

六、首都 08 人才发展战略规划的实施与监控 / 57

附件一 国外宏观人力资源战略规划研究 / 60

附件二 北京、上海、深圳人才资源状况比较研究 / 80

附件三 北京市党政机关、事业单位人力资源管理状况统计 分析报告 / 94

附件四 北京市企业人力资源管理状况统计分析报告 / 103

构建新世纪现代人才管理体制

附件五 北京市国有企业经营管理者现状统计分析报告 / 109

附件六 北京市专业技术人员人力资源管理状况统计分析报告 / 115

坚持党管人才原则 落实党管人才要求

——社会主义市场经济条件下党管人才问题研究 / 125

- 一、改革开放以来北京市人才工作的发展概况 / 126
- 二、新形势下坚持和落实党管人才原则的历史必然性 / 129
- 三、社会主义市场经济条件下党管人才的初步思考 / 132
- 四、落实党管人才要求，加快构建首都现代人才资源开发管理体制 / 134

北京市人才队伍建设现状分析报告 / 141

- 一、北京市人才资源现状 / 142
- 二、北京市人才队伍建设的主要实践 / 146
- 三、北京市人才队伍建设存在问题分析 / 152
- 四、加强北京市人才队伍建设的几点启示 / 156

制度创新，激发活力

——高级公务人员管理制度改革若干问题研究 / 161

- 一、导言 / 162
- 二、观念变革：公共部门的战略性人力资本管理 / 163
- 三、组织与人事部门职能和角色的变化与调整 / 166
- 四、以能力为基础的选拔任用制度的改革 / 168
- 五、关于强化职责管理，建立有效的绩效管理制度和机制 / 173
- 六、关于建立健全公平的工资待遇制度和激励机制问题 / 177
- 七、高级公务人员的权益保障制度与机制 / 181

北京市区县局级党政领导人才素质模型研究 / 185

一、素质模型及其相关理论的回顾 / 186

二、课题的研究框架与研究方法 / 189

三、课题的研究成果 / 192

四、课题下一步需要研究的方向 / 216

附件一 北京市区县局级党政领导人才素质模型设计访谈提纲 / 218

附件二 北京市领导人才素质模型调查问卷 / 219

附件三 国外政府高级公务人员素质模型研究 / 227

北京市区县局级党政领导人才素质测评体系研究 / 247

一、领导素质测评概述 / 248

二、评价中心技术 / 256

三、人格测验 / 262

四、公文处理测试 / 263

五、无领导小组讨论 / 266

六、结构化面试 / 270

后记 / 276

创新现代人才资源 开发与管理体制

——首都人才发展战略研究总报告

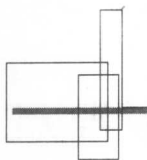
一、战略背景

二、战略愿景与目标

三、战略对策

四、战略实施的领导与监控

为贯彻全国人才工作会议精神，落实人才强国战略和党管人才原则要求，完成率先基本实现现代化和举办历史上最出色一届奥运会的宏伟目标，促进首都经济社会全面、协调、可持续发展，特制定本战略。



战略背景

国以人兴，政以才治。人才问题是关系首都事业发展的关键问题，人才工作在首都各项工作中具有十分重要的地位。未来五年是北京提高综合竞争力、建设现代化国际化大都市的关键战略机遇期。面对新的形势、新的任务、新的机遇，必须进一步解放思想，开拓创新，深刻理解人才资源开发利用的重要地位和深远影响，认真制定和实施首都人才发展战略，建设规模宏大、结构合理、素质优良的人才队伍，充分发挥各类人才的积极性、主动性和创造性，开创群贤毕至、人尽其才、才尽其用的新局面，不断为首都建设和发展提供坚强的人才保证和智力支持。

首先，经济全球化和科学技术迅猛发展使人类社会赖以生存和发展的战略性资源发生根本性变化，人才资源在经济社会发展中的地位日益突出。人才资源是第一资源，人才资本是第一资本，开发人才资源是推进经济社会发展的第一动力。经济全球化趋势的加快，科学技术日新月异的发展，人力资本（人力资源）逐步在跨越农业社会和工业社会（前期）的历史进程中成长起来，在社会资本有机构成中占据更加显著的位置，日益取代物质资本构成经济社会发展的内生变量，成为促进各国经济社会快速发展的核心推动力和战略性资源，引发了全球范围日趋激烈的人才资源竞争。北京市要大力发展以知识经济为方向、以高新技术产业为核心、以第