

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

任可闻

十六大以来人事制度的改革与创新

沈荣华

解读中国人才战略

刘俊生

人事行政演进视角下的
各国公务员权利范围研究

李建钟

事业单位的功能特性与人事制度改革

苏海南

我国企业薪酬热点问题分析及对策建议

吴江 李志更 乔立娜 赵宁

政府首席信息官制度研究

董志超

国外职业资格制度比较研究

1

党建读物出版社

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

1

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 1/吴江主编; 中国人事科学研究院编.
北京: 党建读物出版社, 2007. 9
ISBN 978-7-80098-942-1

I. 第… II. ①吴…②中… III. 劳动力资源-资源管理-文集 IV. F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 143655 号

责任编辑: 哲 闻 装帧设计: 九 天

党建读物出版社出版发行
(北京万寿路西街甲 7 号 邮编: 100036 电话: 010-68219430)
新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787×1092 毫米 16 开本 14.25 印张 231 千字
2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
印数: 1—5000

ISBN 978-7-80098-942-1/D·815 定价: 30.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话: 010-68278452)

卷首语

楊士秋^{*}

《第一资源》今天与大家见面了。

世界上有多种资源，举其要者有四：人力资源、物力资源、财力资源、信息资源。我们的生存、生产、生活、享受、发展须臾都离不开它们。人为万物之灵，所以人力资源高居四者之首，当之无愧地成为第一资源。当今世界已经进入信息社会，与以往的农业社会与工业社会不同，人力资源中的高端部分——人才资源具有战略地位，故又有“人才资源是第一资源”之说。

人才资源为第一资源，不仅成为全社会的共识，而且得到了党和国家领导人的肯定。2003年全国人才工作会议召开，党中央、国务院作出了关于进一步加强人才工作的决定。从此，人才资源研究之热潮在全国各行各业兴起。参与其中的既有党政机关的人才工作职能部门，又有隶属各部门的专门的人才研究机构，还有分布于各类高等院校的人力资源教学科研单位，以及广大人才研究爱好者。人们不仅需要将自己的研究成果发表出来，而且需要一个将这些成果聚集在一起相互交流、相互切磋的平台。《第一资源》就是在这样一种情势之下，由中国人事科学研究院与党建读物出版社联合出版面世的。诚如恩格斯所言，一种社会需要比十所大学更能把社会推向前进。

* 本文作者系人事部副部长。

“第一资源”，只有四个字，正因为名字简约，所以才能有丰富的内涵。比如，既然它是“资源”，那么就有一个如何开发、升值的问题。再比如，“第一资源”同时又是资本，那么就有一个如何把资源转化为资本的问题；再比如，“第一资源”同时又是“第一动力”，那么就有一个如何激活这种资源、使之成为社会发展引擎的问题。如此等等，这是一系列相互联系、相互作用、逐步深化的课题，大有文章可作。同时，“第一资源”，还有一个大到国家小到单位的管理问题。国家层面的管理涉及人力资源的生产、流动、配置、结构、产出效益；单位层面的管理涉及组织战略、组织设计、工作分析、招聘面试、选拔任用、绩效考核、薪酬设计、组织文化等等，这其中，也有讲不完的道理。因此，用“第一资源”四个字作为旗帜，可以把全国各行各业凡是对人、对人力资源、对人才资源、对公共行政管理有兴趣、有志向者，包括实际工作者和理论研究者聚集在一起，团结在一起，共谋人才大计。

当前我国的人才工作已经形成党委统一领导，组织部门牵头抓总，各部门各司其职紧密配合，社会力量广泛参与的新格局。在这种条件下，要想把这份读物办好，尤其需要在三个方面多下功夫：对上，要领会好中央精神；对下，要把握准社会实情；对自己，要力争提出能够真正奏效的对策建议。我们需要内容丰富多彩的文章，无论什么文章，都需要坚持以科学发展观为指导，在深入学习、调查、研究、思考的基础上有感而发，写出真正有价值、能奏效的文章来。强调应用与实用，强调解决当前中国的实际问题，应该是我们办这份读物的宗旨。

除此之外，还有一点希冀，就是读物既然办起来了，就要办出水平，办出特色。所谓水平，就是要站得高、看得远。做到这一点，相当不容易。眼下全国有关人才、人事、人力资源、公共行政的读物已经有了一些，但大多是普及性质的。在社会分工日益细化的今天，应该有一批人专门研究人力资源、人事管理、公共行政，而且应该是具有较高的专业水准。高水准的标志是：能够看得到这一领域的未来发展方向，能够抓得住具有关键意义、较大意义的社会议题，能够对某些难点、热点问题给予马克思主义的正确回答，能够对社会发展起到推进作用、产生有益影响。所谓特色，就是要办出自己的风格。总的特点应该体现学术性、理论性、超

前性。需要经常自问，是观念超前、引领潮流，还是认识落后、被动反映现实？是语言活泼、气韵生动，还是文风呆板，内容枯燥？是新意迭出，启迪人心，还是人云亦云，思路老套？是外为中用、古为今用，还是食洋不化、食古不化？所有这些，都将在连续出版中，形成自己的风格。当然，我们希望的是前者而不是后者。

市场竞争形成了百花齐放、百家争鸣的活泼局面，林林总总的出版物在物竞天择中各领风骚。衷心祝愿《第一资源》一卷风行，远播天下。

Contents

目 录

- 7 十六大以来人事制度的改革与创新——任可闻
Reform And Innovation Of Personnel System Since The 16th National
Party Congress——Ren Kewen

战略论坛 Strategy Forum

- 10 解读中国人才战略——沈荣华
Analysis Of China Talents Strategy——Shen Ronghua
- 22 论宏观人力资源开发与管理的四大战略——姚裕群
Four Strategies Of Human Resource Macro Development And
Administration——Yao Yuqun

管理创新 Administration Innovation

- 36 政府首席信息官制度研究——吴江 李志更 乔立娜 赵宁
Study On System Of Government Chief Information
Officer——Wu Jiang, Li Zhigeng, Qiao Lina and Zhao Ning

Contents

目 录

- 68 我国企业薪酬热点问题分析及对策建议——苏海南
Analysis And Countermeasures To Hot Issues Of Domestic
Enterprise Pay System——*Su Hainan*
- 84 科学认识并有效管理体制外人才队伍——林泽炎
Scientific Understanding And Effective Management Of Supernumerary
Personnel——*Lin Zeyan*

理论思考 Theory Reflections

- 95 人事行政演进视角下的各国公务员权利范围研究——刘俊生
Study On The Scope Of Civil Servant Right In The View Of Personnel
Administration Evolution——*Liu Junsheng*
- 128 关于技能、高技能人才及其相关概念的探讨——张国初
Discussion On Skills, Highly Skilled Personnel And Relative
Concepts——*Zhang Guochu*

Contents

目 录

- 134 精神奖励与物质奖励再认识——刘霞
Recognition Of Spiritual Award And Material Award——*Liu Xia*

改革热点 **Reform Perspective**

- 139 事业单位的功能特性与人事制度改革——李建钟
Public Institutions Functions And Personnel System Reform——*Li Jianzhong*
- 147 事业单位人事制度改革的现状与经验——庞诗
Current Situation And Experiences Of Personnel System Reform Of Public
Institutions——*Pang Shi*

国际比较 **Overseas Viewpoint**

- 166 国外职业资格制度比较研究——董志超
Study On Overseas Vocational Qualification System——*Dong Zhichao*

Contents

目 录

- 177 爱森哲电子政务评估体系的分析与借鉴——张锐昕 秦浩

Analysis And Reference On Accenture E-government Evaluation

System——Zhang Ruixin, Qin Hao

- 194 提高公共部门的绩效——经济合作与发展组织 (OECD)

公共管理委员会

Enhance The Performance Of Public Units——Public

Administration Committee of OECD

十六大以来人事制度的改革与创新

任可闻

十六大以来的五年,是我国人事工作全面发展的重要时期。党中央召开了第一次全国人才工作会议,全国人大常委会通过了《中华人民共和国公务员法》,对人事工作的未来发展产生了深远影响。五年来,在党中央、国务院的领导下,人事工作坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,按照构建社会主义和谐社会的要求,大力实施人才强国战略,深化人事制度改革,创新人才管理机制,法制化、科学化、民主化程度有了进一步提高。

一、实现公务员管理的法制化

依法加强公务员队伍的管理是加强党的执政能力建设和提高国家行政管理水平的必然要求。党的十六大以来,按照建设法治政府、责任政府、服务型政府的要求和“形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”的目标,以公务员法的颁布实施为标志,我国公务员制度建设取得了突破性进展。

(一) 构建公务员管理的法律法规体系

法制是公务员管理的基础和关键。改革开放以来,党和国家高度重视公务员管理的法制化问题。1993年,国务院发布《国家公务员暂行条例》,开始在国家机关建立和推行公务员制度。经过10余年的改革探索,我国公务员制度建设取得了重大进展。2005年4月27日,经过反复论证,十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》,并于2006年1月1日正式实施。

公务员法的颁布是我国社会主义民主法制建设史上的一件大事，在我国干部人事制度发展进程中具有里程碑意义，标志着公务员管理进入了法制化的新阶段，中国特色公务员制度已经形成。

公务员法共 18 章 107 条，对公务员的权利与义务、管理制度等进行了全面规范。公务员法调整了公务员的范围，确立了公务员分类管理的原则，改革完善了公务员职务与职级相结合的制度，体现了依法管理、科学管理的精神。

为推进法律的实施，公务员法颁布后，按照中央统一部署，中央组织部、人事部组织开展了公务员法实施工作，制定了公务员法实施方案及其五个配套文件，组织开展了对 600 多万公务员的全员轮训。目前，公务员的登记工作基本完成，参照管理审批工作正在自上而下有序推进。

公务员法的相关配套法规建设也在抓紧进行，2006 年底以来，《公务员考核规定（试行）》、《行政机关公务员处分条例》和《人事争议处理规定》等相继发布。公务员管理的法制化程度进一步提高。

（二）完善公务员竞争择优机制

坚持“公开、平等、竞争、择优”的原则，形成科学规范选人用人机制，是人事制度改革的重要目标。十六大以来，以规范和完善考试录用、公开选拔、竞争上岗制度为基础，公务员管理的竞争择优机制不断完善和发展。

公开考试、择优进人，是公务员制度的一个显著特点，是对传统进入方式的重大改革。目前，“凡进必考”制度在我国基本建立，全国 31 个省、区、市均实行了公开招考，实现了考录工作的制度化、规范化和正常化，形成了涵盖笔试、面试、体检、考核、监督等诸环节的考录法规体系。中央和地方在考录实践中，主要突出对考生能力、素质和知识面的测评，打破身份、地域限制，不拘一格选人才；坚持公开考录政策，公开考录计划，公开资格条件，公开考试成绩，公开录取结果，人们形象地把“五公开”称为“玻璃房子里的竞争”。通过公开招考，一大批素质好、年纪轻、学历高的优秀人才脱颖而出，进入公务员队伍，为机关补充了新鲜血液，注入了新的活力。“凡进必考”的观念深入人心，得到了社会的广泛认可和支持。

与此同时，竞争上岗和公开选拔制度也已逐渐成为党政机关选拔优秀人才的重要途径，拓宽了选人用人的视野，打破了职务晋升中的“论资排辈”

现象，使一大批优秀人才走上领导岗位。

（三）构建公务员分类管理制度

公务员分类是公务员科学管理的基础。从各国公务员管理实践看，对公务员进行分类，并依据分类的结果采取不同的管理方式是现代人事管理的必要手段。

为完善公务员职位分类制度，人事部从2000年开始，先后进行了专业技术和行政执法职位任职制度试点，进行公务员分类管理的探索。2004年7月，为适应现代企业登记制度的发展趋势，积极贯彻落实《中华人民共和国行政许可法》，提高行政效率，人事部联合国家工商行政管理总局在上海市工商行政管理机构开展了行政执法类公务员管理（企业注册官）试点工作。2005年2月，为加强质检系统公务员队伍建设，人事部又联合国家质量监督检验检疫总局在内蒙古、黑龙江、江苏、福建、云南等五省（区）质检机构开展了行政执法类公务员管理试点工作。

2006年实施的公务员法以法律形式明确，“国家实行公务员职位分类制度”，并根据公务员职位的性质、特点和管理需要，从国情出发，将公务员划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别，构建了我国公务员的分类管理体系。

（四）探索建立公务员绩效评估制度

“授任必求其当，用人必考其功”。加强公务员绩效考核和评估是建立责任政府、提高行政效能的重要手段，是当代各国行政管理的共同发展趋势。

十六大以来，特别是公务员法实施以来，我国公务员考核和政府绩效评估的制度建设取得较大的进展。2007年1月4日，《公务员考核规定（试行）》作为公务员法的配套法规率先出台，对公务员考核的基本原则、内容、标准、程序、结果的使用等作出了全面规定，强化了考核的评价功能，增强了考核的可操作性，将考核结果与公务员的职务、级别、工资晋升和奖惩、培训、辞退结合起来，推进了考核工作的规范化。

在政府绩效评估方面，相关制度的探索也逐步提上了议事日程。按照党中央和国务院的指示要求，人事部开展了政府绩效评估的专题理论研究，召

开了“政府绩效评估工作座谈会”，确定了政府绩效评估联系点，为全面开展我国政府绩效评估工作、完善评估制度和机制打下了基础。

二、稳妥推进收入分配制度改革

改革收入分配制度，规范收入分配秩序，构建科学合理、公平公正的社会收入分配体系，关系到广大人民群众的根本利益，关系到广大人民群众积极性、主动性、创造性的充分发挥，关系到全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业的全局。党中央、国务院高度重视收入分配制度改革问题，针对收入分配领域存在的突出矛盾和问题，从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、完善社会主义市场经济体制的要求出发，作出了改革公务员工资制度和规范收入分配秩序的重大决策。

（一）规范收入分配秩序

规范公务员收入分配秩序是严肃纪律，维护国家统一的工资福利政策，促进政府廉政建设的重要举措。一个时期以来，一些地方和部门在国家统一的工资政策外自行出台了一些津贴补贴政策，在部门之间和地区之间出现了分配不公，乱发、滥发津贴补贴现象日益加剧，扰乱了公务员收入分配秩序，在一定程度上影响了党和政府的形象。为此，党中央、国务院下决心规范津贴补贴。以经济手段为主调节不同地区之间的收入差距，以行政手段为主坚决消除同级政府不同部门之间的津贴收入差距。通过推行“收支两条线”管理，釜底抽薪，切断单位、部门掌握的国有资产和行政权力与巧立名目、乱发津贴补贴之间的链条。同时，将各地“阳光工程”进一步纳入规范化、法制化轨道。

（二）改革工资分配制度

十六大以来工资制度改革的重点是构建新的机关事业单位工资制度，包括建立国家统一的职务与级别相结合的公务员工资制度和事业单位岗位绩效工资制度。这是新中国成立以来机关事业单位工资制度的第四次重大改革。

建立国家统一的职务与级别相结合的公务员工资制度，是贯彻实施公务员法的重要内容，也是深化社会收入分配制度改革的内在要求。其目标是适应完善社会主义市场经济体制的需要，建立科学完善的公务员薪酬制度，实

现公务员工资分配的科学化、规范化和法制化。改革合理拉开了不同职务、级别之间的工资差距，在坚持职务与级别相结合的基础上，实行级别与工资等待遇适当挂钩，增强了级别的激励功能；向基层公务员倾斜，使低职务公务员能晋升到较高的级别；建立正常的晋级增资机制，使公务员工资水平与经济社会发展水平相适应。

改革事业单位收入分配制度是深化事业单位改革、促进公共事业发展的重要内容。这次改革的目标是建立符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的收入分配制度，完善工资正常调整机制，健全宏观调控机制，使事业单位工资在制度形式和运行机制上与公务员工资制度脱钩。其主要特点包括：一是改革现行高度集中的工资管理体制，实行工资分级管理，赋予地方、部门一定的分配管理权；二是建立重实绩、重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜的岗位绩效工资制度；三是完善事业单位工作人员工资正常增长机制，使事业单位的工资增长与国民经济增长和财政收入增长相适应，与企业相当人员的工资水平大体持平；四是完善高层次人才激励机制，充分调动高层次人才积极性、主动性和创造性；五是完善收入分配调控政策，将事业单位职工收入纳入调控范围，进一步理顺分配关系，规范分配秩序。

（三）理顺收入分配关系

为理顺收入分配关系，在改革机关事业单位工资制度的同时，国家也出台了完善艰苦边远地区津贴制度的措施，并对相关群体生活待遇进行了统筹考虑。

完善艰苦边远地区津贴制度，是逐步缩小地区间工资收入差距的重要措施。这次改革适当扩大了艰苦边远地区津贴实施范围，补设了津贴类别，提高了津贴标准，完善了相关制度。一是建立了科学评估指标体系，作为确定范围和类别的基本依据；二是扩大了艰苦边远地区津贴实施范围、增设了津贴类别，适当提高了津贴标准，合理体现不同地区艰苦边远程度的差别；三是建立动态调整机制，国家将根据各地自然地理环境和社会发展等情况的变化，定期对实施范围和类别进行评估调整。

统筹考虑相关群体生活待遇是让广大人民群众分享改革成果，构建和谐社会的重要途径。十六大以来，中央先后采取了一系列切实可行的政策措施，不断加大扶助力度，解决困难群众生活问题。为使广大群众分享改革发展的

成果，在改革公务员工资制度和规范津贴补贴的同时，国家相应提高了离退休人员待遇，建立离退休费正常增长机制，适当提高相关人员特别是社会保障对象的待遇和生活补助水平。一是适当提高企业退休人员基本养老金标准；二是适当提高抚恤补助标准；三是对移交政府安置的军队离退休干部和管理机构人员，与军队管理的离退休干部同步同幅度提高待遇标准；四是适当提高城市低保对象补助水平。这充分体现了党中央、国务院对低收入群体提高收入的重视，对于理顺社会各阶层收入分配关系，缩小社会分配差距，着力提高低收入者收入水平，构建社会主义和谐社会具有深远的意义。

三、深化事业单位人事制度改革

事业单位是我国教育、科研、文化、卫生等各项事业发展的基础和骨干力量，在促进经济社会协调发展，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、和谐社会建设，全面建设小康社会中发挥着重要作用。事业单位聚集了丰富的人才资源，具有工作人员数量多、从事的行业多、专业技术人员多等特点。目前，事业单位有正式职工 2913.3 万人，占全国财政供养人数的 77%。事业单位现有专业技术人员 1908.4 万人，占事业单位正式职工总数的 65.5%，占全国国有单位专业技术人员总数的 68.8%。

（一）明确了改革思路

推进事业单位人事制度改革，建立符合社会主义市场经济要求和事业单位特点的人事制度，对落实科学发展观，实施科教兴国战略和人才强国战略，促进各项社会事业全面发展有着重要意义。

为推进事业单位人事制度改革，国家提出要按照分类推进事业单位改革和干部人事制度改革的总体要求，以转换用人机制和搞活用人制度为重点，以推行聘用制度和岗位管理制度为主要内容，坚持整体推进与分行业实施相结合，坚持政府宏观管理与落实单位用人自主权相结合，积极促进人事制度、分配制度与机构编制、社会保障、财政供给等领域改革的综合配套，做到统筹规划、突出重点、完善政策、分类指导、稳步推进。

（二）建立新型人事关系

聘用制是事业单位基本的用人制度。随着事业单位人事制度改革和职称

制度改革的不断深化,以聘用制度和岗位管理制度为主要内容,以转换用人机制、搞活用人制度为重点,事业单位人事制度改革取得新进展。人事部等部门近年来先后出台多项措施规范事业单位人事聘用管理。2005年印发了《事业单位公开招聘人员暂行规定》,明确了公开招聘的条件、程序等;出台了聘用合同文本(范本),加强了对签订聘用合同的指导。到2006年底,已有51%的事业单位、59%的工作人员签订了聘用合同。

(三) 促进实施岗位管理制度

开展岗位设置管理,变身份管理为岗位管理,是事业单位人事制度的重大改革和创新,是分类推进事业单位改革的需要。2006年,人事部出台了《事业单位岗位设置管理试行办法》及其实施意见,下发了11个分行业的指导意见和党群系统事业单位岗位设置管理工作的通知,岗位设置方案的备案核准工作正在顺利进行。通过改革,逐步淡化了身份,强化了岗位;转换了机制,增强了活力,促进了用人单位和社会事业的发展,为进一步全面深化事业单位人事制度改革奠定了较好的基础。

(四) 完善高层次人才选拔培养体系

2003年,中央召开全国人才工作会议,我国人才工作进入了新的发展阶段。高层次人才是人才队伍中的精英,是一个国家和地区人才竞争的核心。从1993年中央提出要造就一批进入世界科技前沿的跨世纪的学术技术带头人开始,我国在高层次人才培养上取得了一定的成绩,形成了以博士后制度、“百千万”人才工程、政府特殊津贴专家、有突出贡献的中青年专家和两院院士为依托的国家高层次人才选拔培养体系。

从2002年开始,全国共选拔“新世纪百千万人才工程”国家级人选2746人;经中央批准,改革政府特殊津贴制度,减少选拔人数,提高津贴标准,2003年以来共选拔两批7679人。同时,我国博士后工作不断加强管理,加大培养力度,博士后日常经费标准从每人每年3万元提高到5万元,博士后科学基金资助从2002年566万元增加到2007年的8580万元。到目前为止,全国博士后科研流动站和工作站共有2681个,累计招收博士后研究人员4.4万多名。

专业技术人才继续教育工作得到进一步发展。人事部制定了《关于加强