



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才学理论研究丛书

人才法律制度新论

RENCAI FALÜ ZHIDU XINLUN



中国人才研究会 编

马抗美 等 / 著

 党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·人才学理论研究丛书

人才法律制度新论

RENCAI FALÜ ZHIDU XINLUN



中国人才研究会 编

马抗美 等 / 著

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

人才法律制度新论 / 马抗美等著 ; 中国人才研究会
编. —北京 : 党建读物出版社, 2016. 3

(人才强国研究出版工程. 人才学理论研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0706 - 1

I. ①人… II. ①马…②中… III. ①人才—法律—
研究—中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 015619 号

人才法律制度新论

RENCAI FALÜ ZHIDU XINLUN

中国人才研究会 编

马抗美 等/著

责任编辑: 陈文龙

责任校对: 钱玲娣

封面设计: 创造力

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区南横东街 6 号 (邮编: 100052)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010 - 58587632/7681

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

印 数: 1—3000

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 25.5 印张 372 千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0706 - 1 定价: 59.00 元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换 (电话: 010 - 58587660)

人才强国研究出版工程编委会

主 任 何 宪

副主任 孙学玉 余兴安 王英利

总主编 吴 江

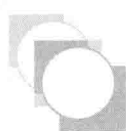
委 员 (按姓氏拼音排序)

柏良泽	蔡学军	陈 力	董克用	高光宇
桂昭明	韩冬雪	郝 斌	孔昌生	赖德胜
蓝志勇	李保国	李克实	李维平	刘燕斌
柳学智	罗 哲	罗双平	马抗美	潘小娟
齐三平	沈国权	沈荣华	苏海南	孙建立
唐志敏	王重鸣	王丹石	王辉耀	王建华
王克良	王通讯	魏 卓	夏文峰	萧鸣政
薛 虹	叶忠海	曾湘泉	张宝忠	赵永乐
郑其绪	钟祖荣			

目 录

上篇 总 论

第一章 导 论	(3)
第一节 社会主义法治视野下的人才法律制度	(3)
第二节 人才法律制度概述	(10)
第三节 人才法律制度的基本原则	(19)
第四节 人才法律制度研究的新趋势	(26)
第二章 人才法律思想的形成与发展	(35)
第一节 中国古代人才法律思想	(35)
第二节 新中国成立以来我国人才法律思想	(57)
第三节 国外人才法律思想	(67)
第三章 人才法律体系的构建	(86)
第一节 人才法律体系概述	(86)
第二节 人才法律体系的构成	(90)
第三节 我国人才法律体系现状评述	(97)
第四章 人才法律关系	(104)
第一节 人才法律关系概述	(104)



第二节	人才法律关系主体	(108)
第三节	人才法律关系客体	(115)
第四节	人才法律关系的内容	(123)
第五章	人才争议及其法律责任	(144)
第一节	人才争议概述	(144)
第二节	人才争议的解决途径	(152)
第三节	人才法律责任	(162)
 下 篇 分 论		
第六章	人才培养法律制度研究	(173)
第一节	人才培养中的基本理论问题	(173)
第二节	人才受教育权的法律保护	(184)
第三节	完善人才培养法律制度的对策建议	(202)
第七章	人才保护法律制度研究	(214)
第一节	人才保护概述	(214)
第二节	人才劳动过程的法律保护	(222)
第三节	人才劳动成果的法律保护	(235)
第四节	完善我国人才保护法律制度的对策建议	(246)
第八章	人才评价法律制度研究	(256)
第一节	人才评价理论概述	(256)
第二节	当前我国主要的人才评价法律制度	(262)
第三节	完善我国人才评价法律制度的对策建议	(272)

第九章 人才激励法律制度研究	(286)
第一节 人才激励理论概述	(286)
第二节 我国主要的人才激励法律制度	(295)
第三节 完善我国人才激励法律制度的对策建议	(304)
第十章 人才流动法律制度研究	(316)
第一节 人才流动及其相关理论	(316)
第二节 国内人才流动法律问题	(324)
第三节 国际人才引进法律问题	(334)
第四节 人才流动中的国家安全保护问题	(343)
第十一章 各专门领域人才法律制度研究	(348)
第一节 党政人才法律制度	(348)
第二节 企业经营管理人才法律制度	(361)
第三节 专业技术人才法律制度	(371)
第四节 社会急需人才法律制度	(383)
参考文献	(396)
后 记	(399)



上篇 总 论

第一章 导 论

人才是一个国家最宝贵的财富、最重要的资源。随着历史的发展，人才在推动社会发展中的作用越来越重要，大力实施人才强国战略成为我国新世纪新阶段人才工作的根本任务。习近平总书记深刻地指出：“环境好，则人才聚、事业兴；环境不好，则人才散、事业衰。”人才法治环境的建设是实施人才强国战略的重要保障。因此，站在这一高度，对人才法律制度进行系统研究，成为时代发展的迫切需要。

第一节 社会主义法治视野下的人才法律制度

人才问题是一个既古老又现实的问题。当代经济社会的发展，彰显了人才的重要性。人才问题的科学解决涉及诸多因素。人才法律制度的建设，无疑是其中的关键。因此，在社会主义法治的大视野中对人才法律制度进行深入研究，具有重要意义。

一、社会主义法治是人才强国战略实施的重要保障

在人类历史发展的进程中，人才的重要作用早已被人们所认识。20世纪下半叶以来，科学技术迅猛发展，特别是以信息技术为主导的高新技术日新月异，已成为推动经济社会发展的重要力量。这一时代特点，决定了人才在当今时代的特殊地位和推动作用。作为高新技术的创造者、发明者、传播者和使用者，人才已经成为支撑经济社会发展的第一要素，成为推动经济社会发展的第一资源。人才资源不但有着特殊的重要意义，而且



在各种资源中居于能动和统领地位，在社会财富构成中所占的比重越来越大。当前，世界各国综合国力竞争说到底人才竞争。谁能培养和吸引更多优秀人才，谁就能在竞争中占据优势地位。

基于对人才作用的深刻认识，我国将人才强国战略提升为国家核心战略之一，将人才视为引领经济社会全方位发展的先导力量，赋予人才发展以优先权。人才强国战略作为一项国家的重大战略，有着丰富而深刻的科学内涵。人才强国战略的提出，确立了我国人才资源培育和开发的指导思想、战略目标、基本原则和工作重点，为我国人才工作指明了方向。

改革开放以来，人才工作始终与社会主义市场经济体制建立、完善的过程相伴随。在市场经济条件下，市场的运行规律被越来越多地引入人才资源开发的诸多环节，市场经济所具有的规范、理性、法治的精神内核不断推动人才工作科学化、规范化、制度化。但是，长时间以来人才工作所主要依靠的“政策驱动”模式已不能完全适应经济社会发展的需要。当前改革已进入深水区，利益格局盘根错节，特别是人才强国战略的实施涉及不同群体、不同个人之间权益的分配调整，必然会触动已形成的利益格局，也会因之遇到多种异议和阻力。在这种情况下，法律手段受到越来越多的关注。它契合了社会主义法治理念，其自身所具有的刚性、普遍性、强制性等特征也适应了新时期人才工作科学化、规范化、制度化的要求。

党的十八届四中全会首次将依法治国作为中央全会主题，提出了建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的目标。实践证明，人才强国战略的实施只有在法治的保障下才能有效推进。

二、社会主义法治理念是人才法律制度建设的灵魂

“法治通常的理解就是法律之治，即通过法律治理国家；同时，法治又是指通过法律使权力和权利得到合理配置的社会状态。”^①在我国，在

^① 中共中央政法委员会编：《社会主义法治理念读本》，中国长安出版社2009年版，第3页。

一段时间内,人们将“法制”和“法治”混同使用。随着实践和认识的深入,人们开始认识到“法制”和“法治”的区别。“法制”与“法治”两种关系区别的核心,就在于以人治还是以法治为前提。^①“法制”是“法律制度”的简称,主要指的是具体的法律条文,强调的是按照法律制度办事,即“有法必依”“依法办事”,一个国家法律制度的产生和发展与国家的发展密切相关。而“法治”作为一种治国方略,强调的是法律在治国方式中权威性、至上性的地位,要求法律面前人人平等。有了法制不一定就有法治,在专制集权统治下也存在法制,法制往往充当专制和特权的工具。而法治与专制和特权相对立,不仅要求法律制度是“良法”,还要求严格执法和守法。因此,法治作为社会文明进步的标志,以公平正义为核心价值,与一个国家现代民主制度紧密联系。

理念是人的信念、理想和观念,法治理念是人们对法治的信念、理想和观念。“法律制度及运用之最高原理,谓之法律之理念”。^②理念是行动的先导,社会主义法治理念作为社会主义法治的精髓,对社会主义立法、执法、司法、守法行为具有重要的引导作用。依法治国是社会主义法律理念的原点和核心。^③党的十八大首次提出,“法治是治国理政的基本方式”。尤其是党的十八届四中全会提出,“全面推进依法治国”,更为明确地提出了要建设、形成中国特色社会主义的法治体系,对全面建设社会主义法治国家作出了新规定、新论断、新部署。全会明确指出了依法治国的总体要求是“推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法可依、执法必严、违法必究”。这不仅意味着我国政治、经济、社会的活动以及公民在各个领域内的行为都应该依照法律进行,而不受个人意志的干涉和破坏,也意味着必须自觉维护法律的权威,保证法律在国家和社会各个方面得以普遍、切实遵守。

长期以来,由于法治观念较为淡薄,我们在人才工作中不尊重人才成

① 李德顺:《法治文化论纲》,《中国政法大学学报》2007年第1期。

② 史尚宽:《法律之理念与经验主义法学之综合》,刁荣华主编:《中西法律思想论集》,台北汉林出版社1984年版,第259、264页。

③ 张文显:《社会主义法治理念导言》,《法学家》2006年第5期。



长规律和市场规律,按个人意志行事,行政审批过多,人才使用不合理,人才流失、人才浪费、人才埋没等问题没有得到很好解决。要改变这种状况,必须强化法治意识,同时要大力加强人才法律制度的建设。

依法治国作为人才法律制度建设的核心内容,意味着人才法律制度要为人才培养、人才评价、人才激励、人才保护、人才流动等不同环节的人才工作以及不同类型的人才提供法治化管理的体制和机制,引导人们自觉维护人才法律的权威,确保人才法律制度的有效实施。

党的领导是人才法律制度建设的根本保证,在法治的范畴内,党的领导通过依法执政体现,包括通过法律的执政、法律范围内的执政、遵循法律程序的执政、不违背宪法和法律的执政。^①坚持党的领导才能确保人才法律制度以马克思主义法治理论为指导,紧紧围绕党的基本路线和国家社会发展的战略任务来展开。

公平正义是社会主义法治理念的重要价值导向。公平正义,指社会成员能够按照法律规定的方式公平地实现权利和义务,并受到法律的保护,它包括合法合理、平等对待、及时高效、程序公正等内容。^②人才法律制度不仅要以公平为基本特征,还要以正义为最终价值。德国法学家鲁道夫·施塔姆勒说:“法律理念乃是正义的实现。正义要求,所有法律努力都应当指向这个目标,即实现在某地某时的条件下所可能实现的有关社会生活的最完美的和谐”。^③人才法律制度既是公平正义的有效载体,又是维护公平正义的重要保障。人才法律制度建设的重要使命和任务就是服务经济社会的发展,为全面建成小康社会,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家创造公正高效的法治环境。

总之,社会主义法治理念作为一种高度的抽象和概括,为社会主义人才法律制度的建设提供了最重要的指导原则和基本规范。它不但在宏观上指引我们从整体上考量人才法律制度是否合理,而且在微观上指导我们从

① 张文显:《社会主义法治理念导言》,《法学家》2006年第5期。

② 郭新年:《牢固树立公平正义的理念》,《法制日报》2006年4月9日。

③ [美] E. 博登海默:《法理学—法哲学及其方法》,邓正来等译,华夏出版社1987年版,第163页。

细节上审视人才法律制度实施的成效如何。社会主义法治理念赋予了人才法律制度生机和活力，推动人才法律制度不断走向成熟和完善。

三、科学立法是人才法律制度建设的基础

法制和法治有明显区分，但又紧密联系，法治的实现必须以民主立法为前提条件。^①从制度建设的层面来理解法治，首要任务就是要实现人才工作领域的有法可依。正如习近平总书记所提出，要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我国高度重视人才立法，已经取得了很大成绩。目前，我国已陆续制定了不少有关人才工作的法律法规，在人才工作的规范化、法制化方面发挥了重要作用。但是，我们必须清醒地看到，我国人才立法的基础还较为薄弱，其发展水平远远不能适应依法治国的需要。理想的人才法律体系应该由宪法（宪法中关于公民基本权利义务的规定是人才立法、执法、司法各环节都必须遵循的）、人才基本法（是人才领域的一项基础性和综合性法律）、人才单项法律（就人才领域具体的问题、某方面的事项制定的法律，或只适用于某些地区、某些主体的规范性文件）以及与人才有关的行政法规（如《中华人民共和国学位条例》《国家科学技术奖励条例》等）和行政规章（针对人才工作某些特殊、局部、具体的问题而制定的规范性文件的总称，一般称“规定”“办法”）组成。

目前，我国人才法律体系还不够完善，存在着层次性不高、系统性较差、时效性不足、可操作性欠缺等问题^②，需要在理论与实践不断创新，促进人才法律体系的尽快完善。主要表现为：

一是人才基本法缺位。我国现有人才法律制度中尚无一部基本法，人

^① 孙国华、周元：《公平正义：社会主义法治的核心价值》，中国人民大学出版社2014年版，第191页。

^② 沈荣华主编：《人才立法与规范管理》，党建读物出版社2008年版，第5—7页。



才基本法是能够统领和指导各项具体人才立法的基础性、综合性的法律,体现人才整体发展战略,为各项人才立法确立基本原则和制度框架,并能够协调整个人才法律体系与外部法律体系之间的关系。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》中指出要研究制定的“人才开发促进法”,可视为人才领域的一项基本法律。二是系统性、专门性的人才立法少,致使调整人才问题的相关法律比较零散,存在碎片化和可操作性差等局限。三是有些法律法规还不够完善,不能完全适应改革发展新形势的需要。在诸多领域积累的比较丰富和成熟的经验、适合中国国情且行之有效的做法,还没有通过立法及时加以巩固,尚未将其上升为长效稳定、具有普遍适用性的法律制度。

科学立法必须遵循事物发展的规律。人才立法也不例外。唯物辩证法告诉我们,规律具有客观性,不以人的意志为转移。但是人们能够认识规律、利用规律。人才法律法规的制定,必须以人才成长发展规律、人才管理规律、人才辈出社会规律为基础。这是现代立法所需具备的科学基础。马克思曾说过:“立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是在制造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律,他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。”^①要利用好人才规律,使其真正发挥作用,就必须走法制化的道路。人才规律和人才法律的结合将会产生合力,使人才规律发挥更大作用。当然,由于人才现象的复杂性,人们对其的认识又受到自身认识能力、科学技术发展水平、客观事物发展程度等方面的限制,立法者对人才规律的认识需要一个过程,甚至会出现偏差,而人才立法就有可能在某些方面偏离人才规律。但是,这并不影响人们对客观规律的探求,以及对客观规律认识的不断深化,只有正确认识和处理人才规律与人才法律的关系,人才立法的科学化水平才能不断提高。

因此,人才立法必须遵循人才成长与发展的客观规律,根据人才工作的实际需要,循序渐进地进行,以保证人才法律内容的科学性和立法程序的合法性。

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第183页。

四、严格执法、公正司法是人才法律制度建设的关键

法律的生命力在于实施，法律的至上性和权威性也在于实施。在我国当前人才工作领域，人才立法已取得较大进展，但以言代法、以权压法、徇私枉法等有法不依、执法不严现象依然存在，严重影响着人才法律制度的落实和在人民群众中的公信力。因此，人才法律制度的建设不仅要在科学立法中体现公平正义的价值导向，更要在人才法律制度执行的过程中努力推进公平正义的实现，以此促使人才工作形成法治意识、法治精神、法治思维和法治方式，为人才工作法治化进程奠定坚实的基础。由此，严格执法、公正司法作为法律制度执行力的重要体现，是人才法律制度建设的关键。有法必依是人才法律制度建设的中心环节，执法必严是人才法律制度权威性的体现，违法必究则是人才法律制度强制力的体现。只有推动严格执法、公正司法，强化法律制度的执行实践，才能促进国家治理能力的现代化，推动我国人才法律制度向更加成熟、更加完善的方向发展。

严格执法、公正司法需要依靠法律制度约束。法律制度为执法和司法确立了基本的行为准则，实践中不仅要明确执法权和司法权的具体内容，还应设置相应的法律责任，使得权、责统一，以防止执法权和司法权的滥用。

严格执法、公正司法需要依赖群众监督。只有健全和完善群众监督机制，将执法和司法置于强有力的群众监督之下，才能推动严格执法和公正司法。人才法律制度建设中要健全和完善社会监督机制，增强人才培养、选拔、评价和管理工作的透明度、公开性和公正性。

严格执法、公正司法必须正确处理党的领导和确保执法司法机关依法独立公正行使职权的关系。党管人才是人才强国战略实施的重要原则，但党对人才工作的管理是管方向、管政策、管干部，并不是管理人才工作领域的具体事务。在依法治国的历史进程中，党的领导和严格执法、公正司法并不违背，相反，党在创造人才工作的法治环境、统筹社会资源、确保政治方向方面发挥着至关重要的作用。习近平总书记指



出，党的政策成为国家法律后，认真实施法律就是贯彻党的意志，严格依法办事就是执行党的政策。党既领导人民制定宪法法律，也领导人民执行宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动，做到党领导立法、保证执法、带头守法。

五、自觉守法是人才法律制度建设的内在要求

自觉守法是人才法律制度建设的基本内容和内在要求，是人才法律制度有效运行的重要保证。法律总是通过权利和义务的设定和运行来调整一定的社会关系，因此权利和义务是所有法律的核心内容。人才法律也不例外。自觉守法是自觉行使法律权利和履行法律义务的有机统一。

在人才工作领域中，各级组织、人事和人才工作部门，是人才工作的具体执行部门，对人才培养、人才选拔、人才评价、人才激励、人才保护、人才流动等进行全面管理，负有重要责任。这决定了这些部门在宪法和法律的范围内活动具有重要意义。各级人才工作部门及其工作人员，特别是领导干部要模范遵守法律，以积极主动的态度自觉维护法律的尊严和权威，不断提高依法办事的观念和能力，保证人才工作的各个环节都在人才法律的范围内进行，才能有效推进人才法律制度的实施。

用人单位与人才个体有着密切的关系，直接影响着人才的成长和积极性、创造性的发挥。因此，用人单位要在法律的框架下处理好与人才的关系，明确各自的权利义务，给人才提供有利于创新的良好环境。人才个体也要树立法治意识，自觉用法律规范自己的行为，同时还要学会运用法律手段维护自身的合法权益。

第二节 人才法律制度概说

目前，对人才法律制度的研究尚处于初始阶段，因此有必要对人才、人才法等基本概念及其相互关系进行分析，为人才法律制度的深入研究打下基础。