

面向21世纪的 海南人力资源开发

林志向 主编



 中国劳动社会保障出版社

面向 21 世纪的 海南人力资源开发

林志向 主编

 中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

面向 21 世纪的海南人力资源开发/林志向主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007

ISBN 978-7-5045-6014-8

I. 面… II. 林… III. 劳动力资源—资源开发—海南省 IV. F249.276.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 159396 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

海口晚报社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 21 印张 377 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

《面向 21 世纪的海南人力资源开发》

编 委 会

主 编：

林志向（海南省人事劳动保障厅党组成员、
省人力资源开发局局长）

副 主 编：

詹长智（海口市社科联主席、海南大学教授）

王开初（海南省人力资源开发局副局长）

崔可夫（海南省人力资源开发局副局长）

编 委：

张喜文（海南省人力资源开发局综合处处长）

余干珠（海南省人力资源开发局就业指导处处长）

廖 弘（海南省人力资源开发局人才管理服务处处长）

颜阳南（海南省人力资源开发局职业技能鉴定处处长）

李少山（海南省境外就业职业介绍所所长）

吴以仁（海南省劳务管理所所长）

陈力夺（海南省人力资源开发局综合处副处长）

蒙乐生（海口市社科联副主席、副研究员）

张朔人（海南大学图书馆馆员）

欧阳洁（海南大学社科中心副研究员）

序

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出，社会和谐是我们党不懈奋斗的目标。在现阶段，构建社会主义和谐社会有若干重要方面，其中，促进人力资源开发是保持社会和谐的重要支柱。社会要和谐，首先要发展。社会和谐在很大程度上取决于社会生产力的发展水平，取决于发展的协调性。人是生产过程中最积极、最活跃、最富创造力的因素，人的潜能的充分发挥是经济发展的核心和原动力，人力资源不仅仅是生产要素和生产资本，而且是社会经济发展的核心资本。历史也已证明，不论是一个国家还是一个地区，在经济和社会的发展中起决定作用的是人力资源及其开发。

就业是民生之本。实现社会就业比较充分，是构建社会主义和谐社会的一项重要目标和主要任务。我省当前及今后一个较长时间内就业形势仍十分严峻，劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、素质不相适应的矛盾将长期存在。当前较为突出的问题是，劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力转移就业提速相互交织，大中专毕业生就业和下岗失业人员再就业问题同时出现。把扩大就业作为经济社会发展和调整经济结构的重要目标，实现经济发展和扩大就业良性互动，迫切需要深化人力资源开发战略研究，从理论和实践中把握实现充分就业与人力资源开发之间的

必然联系，认真研究 21 世纪海南资源开发重心由物力资源向人力资源开发战略转移的趋势和规律，积极探索与海南社会经济发展相适应的人力资源开发道路，为实施积极的就业政策，发展和谐劳动关系提供实证分析和理论求证。

时值实施“十一五”规划开局之年，海南省人力资源开发局组织力量编写的《面向 21 世纪的海南人力资源开发》一书，就“十一五”期间海南省人力资源开发的发展战略、人力资源开发与和谐海南建设、人力资源结构现状与优化、劳动力就业公共服务体系、职业培训与职业技能鉴定、农村劳动力转移就业等方面的内容进行了认真的研究和分析，内容翔实，材料丰富，既有理论上的探索，又有实践经验的总结，同时对海南省人力资源开发提出了许多具有建设性的意见和建议，不失为一本对全省人力资源开发进行有益探索的新著，值得一读。本书收录的人力资源开发相关政策与法规，相信对读者全面了解人力资源开发工作有一定的帮助。

对人力资源开发进行系统和全面的研究是一项非常有意义的工作，省人力资源开发局领导能在繁忙的工作之余组织实施这样的课题研究，的确难能可贵。我希望省人力资源开发局能多出经验、多出成果，为全省人事劳动保障系统提供借鉴和示范，为构建和谐海南做出新贡献。

是以为序。

海南省人事劳动保障厅厅长

王应际

二〇〇六年十二月二十八日

目 录

第一部分 总论与规划

面向 21 世纪的海南人力资源开发	3
海南省人力资源开发“十一五”规划	17
海南省“十一五”期间技能人才发展预测的调研报告	49

第二部分 专题研究

第一篇 人力资源开发与和谐海南建设

充分就业与构建和谐海南	59
和谐海南建设中的人力资源问题	68
以科学发展观为统领 实现人力资源开发工作又快又好发展 ...	73
构建海南“人才高速公路”	85
开发人力资源 促进海南经济持续发展	90

第二篇 人力资源结构优化

海南省人力资源现状及其发展趋势	96
海南省产业结构调整与人力资源结构优化	103
海南省劳动力资源情况调查与建议	108

第三篇 公共就业服务体系

扎实开展公共就业服务 为构建和谐海南做贡献	115
创新 活力所在	121
大力开展人本服务 推进就业服务“新三化”	123
构建公共服务平台 促进人力资源开发	127

顺应就业形势 提升五种能力	134
努力开创海南省大中专毕业生就业工作新局面	138
第四篇 职业培训与职业技能鉴定	
职业培训是人力资源开发的中心环节	147
大力推进海南省职业技能鉴定工作	155
社会化职业技能开发体系的构建	164
职业技能鉴定考评员队伍的建设方略	173
第五篇 农村富余劳动力转移就业	
靠“三化”转移农村富余劳动力	177
“打工经济”与新农村建设	179
适应新的形势 实施劳动力“品牌”战略	189
大力开发贫困地区农村富余劳动力职业技能	195

第三部分 政策与法规

第一篇 就业再就业

海南省人民政府关于进一步加强就业再就业工作的意见 (琼府 [2006] 9 号)	203
海南省财政厅 海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省就业 再就业资金管理暂行办法》的通知 (琼财社 [2006] 495 号)	210
海南省人事劳动保障厅 海南省发展与改革厅 海南省教育厅 海南省监察厅 海南省民政厅 海南省财政厅 海南省建设厅 海南省农业厅 海南省商务厅 人民银行海口中心支行 海南省国资委 海南省国税局 海南省地税局 海南省工商局 海南省统计局 海南省编办 海南省总工会 团省委 海南省妇联关于进一步加强就业再就业工作的实施意见 (琼人劳保 [2006] 129 号)	226

第二篇 失业保险

- 海南省城镇从业人员失业保险条例
(2000年12月9日海南省人民代表大会常务委员会公告
第36号) 238
- 海南省城镇从业人员失业保险条例实施细则
(海南省人民政府令第158号) 244

第三篇 人才服务

- 中共海南省委 海南省人民政府贯彻《中共中央国务院关于
进一步加强人才工作的决定》的实施意见
(琼发[2004]10号) 248
- 中共海南省委关于实施人才强省战略的决定
(2003年11月13日中共海南省第四届委员会第四次全体
会议通过) 257
- 海南省人民政府印发《关于加强技能人才工作暂行规定》的通知
(琼府[2006]17号) 263
- 海南省人事劳动保障厅关于印发《博士后管理工作细则》的通知
(琼人劳保专[2006]35号) 268

第四篇 职业培训

- 海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省再就业培训管理
暂行规定》的通知
(琼人劳保[1999]74号) 270
- 海南省人事劳动保障厅关于印发《城镇技能再就业实施方案》
和《能力促创业实施方案》的通知
(琼人劳保培就[2006]6号) 276

第五篇 职业技能鉴定

- 海南省人事劳动保障厅关于贯彻实施《招用技术工种从业人员
规定》的通知
(琼人劳保[2000]158号) 279
- 海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省职业资格证书

《管理办法》的通知 (琼人劳保 [1999] 115 号)	284
海南省人事劳动厅关于印发《海南省机关、事业单位工人技术 等级岗位考核实施办法》的通知 (琼人劳 [1997] 116 号)	287
海南省人事劳动保障厅关于机关、事业单位工人技术等级考核 工作正常化有关问题的通知 (琼人劳保取 [1998] 63 号)	293
海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省职业学校学生职业 技能鉴定实施办法》的通知 (琼人劳保 [2003] 13 号)	296
海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省技师、高级技师资格 考核实施办法》的通知 (琼人劳保 [2000] 22 号)	299
海南省人事劳动保障厅关于调整我省职工职业资格鉴定申报 条件有关问题的通知 (琼人劳保 [2004] 352 号)	304
海南省人事劳动保障厅关于印发《国家技能资格导航计划实施 方案》的通知 (琼人劳保 [2006] 56 号)	306
第六篇 劳务管理和境外就业	
海南省人事劳动保障厅关于印发《海南省人事劳动保障厅关于 服务社会主义新农村建设工作意见》的通知 (琼人劳保 [2006] 106 号)	311
海南省人事劳动保障厅关于印发《农村劳动力技能就业实施 方案》的通知 (琼人劳保培就 [2006] 157 号)	315
海南省人事劳动保障厅 海南省公安厅 海南省工商行政管理局 关于印发《境外就业中介管理规定实施办法》的通知 (琼人劳保 [2006] 44 号)	319



第一部分

总论与规划



面向 21 世纪的人力资源开发

林志向 詹长智

经过改革开放 20 多年的风雨历程，尤其是建省办特区以来的锤炼和积累，海南不仅校准了发展的方向，也积蓄了足够的发展动力。21 世纪的最初 20 年，将是海南社会、经济、文化获得全面发展，现代化建设取得历史性突破的关键时期。“十一五”规划期间则是调整结构，奠定基础，完善机制，加速启动的关键阶段。当然，就现状而言，海南还存在许多结构性矛盾和观念上的障碍，体制和机制建设有待进一步深化。而在有关影响海南发展的因素中，首要的是人才问题。人才缺乏和人力资源利用不足是制约海南未来发展的最主要的“瓶颈”因素。

信息技术革命把人类带入了知识经济时代。在当今的时代里，人力资源是真正的第一资源。一个国家或一个地区，要实现经济、社会和文化的繁荣和发展，起决定作用的是人的因素。人力资源在经济、社会、文化发展中起着基础性、战略性、决定性的作用。海南自身的发展经验和发展历程也一再证明，当改革开放新举措使海南成为众多人才聚集的焦点时，经济与社会也随之繁荣；反之，当海南成为一个典型的人才流失地区时，经济增长则会跌入低谷。因此，我们必须正确应对和切实把握“十一五”期间面临的挑战与机遇，以人力资源开发为重要突破口，通过聚集人气，“以人旺财”，推动海南的经济、社会与文化进入健康、快速和持续发展的轨道。

一、人力资源开发在海南发展中的战略意义

(一)“跨越式”发展与人力资源开发的关系

纵观世界多数国家和地区发展的历史，可以清楚地观察到教育和人口素质与经济发展“后来居上”的关系。英国在 17—18 世纪率先爆发了工业革命，迅速超过葡萄牙等老牌帝国主义国家。19 世纪末到 20 世纪初，美国的经济和科技超过英国在世界称雄。第二次世界大战之后，日本和德国的经济在战争的废墟上快速恢复，重新成为世界强国。20 世纪 70 年代之后，南(韩)、台(湾)、新(加坡)、(香)港亚洲“四小龙”迅速崛起，跨越了本

地区的其他经济体，跃升为最具活力的新兴市场国家和地区。这些成功的范例，无不与高度重视教育，优先发展科技有直接的关系。在一定意义上讲，对科技、教育的重视，也就是对人自身投资的重视，总会带来最合理、最持久的回报。

21 世纪初叶是海南从传统的农业经济（农垦系统属于企业化农业生产组织形式，但是生产力水平依然受到产权安排方面的制约）向新兴工业经济和现代服务经济转型的关键时期。实现“跨越式”发展不能理解为（也不可能）跳过某个发展阶段，而是缩短追赶的时间，做到“后来居上”。当然，要做到这一点是十分不容易的，除非有特殊的机遇和特殊的条件，否则就只能是空想或空喊口号。海南面临的机遇是世界性产业结构升级和中央实施的沿海率先开放政策，尤其是经济特区政策，给予海南更大的优惠，特别是更大的改革开放自主权。但仅仅有这些是不够的，只有提高科技和教育发展的水平，迅速改善人力资源开发的现状，才能实现经济结构迅速转型，发展水平后来居上的目标。

从整个国家的层面来看，目前（以 2005—2006 年度数据为参照），我国国民生产总值排在世界第 4 位，但是科技的国际竞争力却排在全球的第 28 位；发达国家在 20 世纪的七八十年代已普及 12 年义务教育，而我国目前普及九年制义务教育的实际人口覆盖率不足 80%，教育体制满足国家经济竞争力的程度排名第 40 位；教育经费占国民生产总值的比例不仅低于发达国家的水平，甚至低于发展中国家 4% 的平均水平。因此，必须清醒认识到我国的科技教育水平与知识型社会的要求还有相当大的距离。人口多，底子薄，人均资源占有量低，依然是我国的基本国情，始终是我国现代化进程中面临的突出矛盾和必须克服的障碍。只有真正实施“科教兴国”战略，大力开发人力资源，变沉重的人口包袱为巨大的人力资源，把不利因素转化为有利因素，才有可能如期实现全面建设小康社会的目标并达到现代化。

第十一个五年规划是海南小康社会建设的第一个台阶，也是全省经济结构加快调整和行政管理体制加速改革的重要时期。实施人力资源开发战略，全面提高国民素质，增强科技创新能力，促进产业结构的优化升级和经济增长方式的根本转变，对于实现“十一五”规划所提出的各项目标，起着关键性的作用。

“十一五”期间，海南将坚持和完善“一省两地”的产业发展方针，在加快发展中优化产业结构，调整优化第一产业，加速发展第二产业，全面提升第三产业。继续实施“大企业进入，大项目带动”战略，培育发展以资产为纽带，产业为龙头的大型企业集团。加快将资源优势转化为产业优势，发

展壮大优势产业，形成一批产值超百亿元的产业集群。产业结构和经济结构将发生重大的改变，全省工业增加值占全省 GDP 增加值的比重从 2005 年的 18% 上升到 2010 年的 25%。2010 年，全省 GDP 总量将接近 14000 亿元，人均 GDP 超过 1.6 万元。三次产业比重从 2005 年的 33：25：42 调整为 2010 年的 29：32：39。经济结构的重大调整必定对人力资源提出更高的要求。

应该看到，“十五”期间，通过深化改革和不断创新，人力资源开发与管理体制能力和水平有了明显的提高。

首先，人力资源开发工作得到各级党委和政府的高度重视。中共海南省委四届四次会议审议通过了《关于实施人才强省战略的决定》；省委、省政府在 2004 年颁发了《贯彻〈中共中央国务院关于进一步加强对人才工作的决定〉的实施意见》，提出了实施人才强省战略的一系列重要措施。与此同时，有关人力资源开发管理的各项具体政策得到贯彻落实。职业技能鉴定工作得到全社会的高度重视，国家职业资格证书制度得到较好落实。农村富余劳动力转移就业作为建设社会主义新农村的主要措施，已列为省政府和市（县）政府各年度工作的重要内容。为了加强对人力资源开发工作的领导，省委成立了全省人才工作领导小组。2002 年，省政府批准设立了省人力资源开发局，随后，各市县设立了相应机构并明确了相应职能。其次，人力资源总量稳步增长，人力资源的总体素质不断提高，农村劳动力转移就业工作全面启动，转移就业人数保持在每年 5 万人以上。人力资源开发效益显著提高。

另一方面，也必须清醒地认识到，我省人力资源开发与管理的水平无论与发达国家和地区相比，还是与海南开发建设的实际需求相比，还存在相当大的距离。

第一，人力资源整体水平低，开发工作起步晚，与海南加速发展的要求不相适应。海南本科以上学历者占专业人才总量的 12% 左右，低于发达地区 20%~25% 的水平；每万人口中大专及其以上学历人口在全国排 25 位之后；高科技人才、高级管理人才和复合型人才尤其稀缺，属于典型的人力资源欠发达地区。

第二，教育培训事业以及其他配套设施受到经费投入不足的严重制约，全省人力资源开发的能力普遍较弱。“十五”期间，全省财政性教育经费占 GDP 的比重为 2.18%，低于全国 2.79% 的平均水平，各类教育培训设施建设和日常运行费用欠账严重，水平不高，功能不强。许多企事业单位的职工教育培训费得不到落实；政府、社会和家庭可用于人力资源开发的资金严重不足。

第三，观念陈旧，改革滞后，人力资源管理机制不完善。基层单位的劳

动人事制度改革步伐缓慢,以市场为基础配置人力资源的机制尚未真正形成,人力资源的活力不足。部分企事业单位人力资源管理的方式和理念还保留明显的计划经济特征。只重使用,不重开发;再加上激励机制的缺乏,劳动者缺乏工作积极性,造成人力资源浪费和低层次运行。因此,未来五年要把人力资源开发作为海南建设中的最重要的战略任务来完成,尽快消除“短板效应”,促进海南的经济、社会和文化发展出现一个全新的局面。

(二) 开发人力资源是贯彻落实科学发展观和建设和谐社会的重要环节

中共十六大之后,新一届中央领导集体提出了科学发展观、建设和谐社会、建设创新型国家等一系列科学理论和战略决策。结合海南的实际,我们认识到,开发人力资源是其中最重要的环节。进入改革开放新时期之后,尤其是建省办经济特区之后,海南的社会经济获得了长足的发展,初步摆脱了传统农业社会的落后局面,进入了工业化的初级阶段。海南的进步是相对的:历史上的“化外之区”已经成了对外开放的前沿;几十年的国防前线,变成了经济最活跃地区之一。然而,条件差,底子薄,“三低一小”(工业化水平低、城市化水平低,城乡居民收入水平低,经济总量小)的局面并没有从根本上得到解决。“十一五”期间,全省的社会经济发展依然面临多方面的挑战,和谐社会建设必须克服多种不利因素。首先,未来五年全省经济增长质量和效益要有显著提高,GDP 年均增长 9% 左右。经济结构将进行战略性调整,高新技术产业迅速发展,信息化步伐加快,工业化和城市化水平将有明显提高。目前我省人力资源的现状和开发能力、管理体制与运行机制都难以与此匹配。另一方面,“十一五”期间将有近 40 万劳动力需要从农村向城镇转移。同期初高中和大学毕业生就业人数逾 20 万人,外来劳动力还会持续增加。因此,如何扩大就业,增加更多的就业岗位,让所有的家庭都能安居乐业,是保持社会和谐与稳定,打造“和谐海南”的关键。

解决问题的根本出路是全面实施“科教兴琼”战略,完善公共服务体系,将人力资源开发与管理摆上未来五年开发建设的突出地位。调动各级政府的财力和全社会资源,采取整体性人力资源开发与高级专门人才培养和引进并重的策略,彻底改变人力资源劣势。

二、“十一五”期间海南人力资源开发要解决的突出问题

不重人口包袱重,就业压力大,在我国是个普遍问题,在世界范围内也不是一个新鲜话题。但是,海南的情况仍然具有许多特殊性。第一,长期以来,海南的工业基础十分薄弱,农业产业化程度不高,产业工人和专业技术

人员占劳动力的比例极小，人力资源的结构不合理。第二，由于地理环境的局限，当内地大量农村富余劳动力主动向城市转移已经从“打工经济”进入“回流创业”的新阶段时，海南农村劳动力转移工作还处在艰难的起步阶段。由于转移时机和手段适应性不高的影响，使海南农村劳动力在转移过程中处在明显的竞争劣势。第三，自 20 世纪 90 年代中期海南经济发展陷入低潮以来，海南人才流失情况严重。于是在一段时间内形成了经济增长滞后，人才大量流失的恶性循环，对目前我省人力资源开发仍然存在一定的负面影响。如何克服这些影响，是“十五”期间海南开发建设需要解决的问题。第四，海南城乡发展的落差过大，导致人才在省内的分布过于集中在中心城市。促进人才资源在全省范围的合理分布，将成为和谐社会建设的关键举措。针对以上问题，我们认为未来五年全省人力资源开发需要突出重点，各个击破，做活全局。

(一) 努力实现人力资源开发的“三大目标”

1. 大幅度提升人力资源开发能力

为了如期实现小康社会和现代化的总目标，必须将海南人力资源开发与管理水平迅速提升到我国沿海地区的先进行列。要通过政府主导、政策协调、银行参与、培训机构社会化、就业服务系统化等一系列措施，促进全省职业教育和培训机构迅速发展成为完整的体系，提高全省人力资源的开发能力。要大力推广“政府+用人单位+培训机构+银行”四位一体的订单式培训就业模式，从根本上解决海南劳动力整体素质不高的突出问题。目前我省劳动年龄人口平均受教育年限为 7.5 年左右，在沿海地区属于较低的水平。要改变这种状况，首先必须提高新就业人员的受教育年限，确保基础教育的巩固率和职业教育的普及率。在未来五年内，使劳动者的平均受教育年限提高到 9 年以上。其次是强化终身教育，发展在岗培训，保障就业人员的在岗培训率达到 80% 以上，使就业人员的专业结构和学历结构不断优化，适应经济社会发展的需要。

2. 完善人力资源开发与管理体制和机制

首先，要强化政府支持和鼓励就业的公共服务职能，建立政府宏观管理与企事业单位直接管理相结合，政府宏观调控与市场配置有机结合的人力资源管理体制，实现就业服务制度化、专业化、社会化的目标。其次，要深化行政管理体制改革，消除各种身份壁垒，形成优秀人才脱颖而出的政策环境，保障人才自由合理流动，健全人才激励机制，使劳动者能够充分实现自身价值。第三，严格执行就业准入制度，对劳动者参加教育培训提供经费支持。在制度上保障劳动者接受教育培训的权利，从经济上保障劳动者接受教