

党校文库

宁夏经济社会发展研究丛书

宁夏

NINGXIA RENCAI QIANGOU ZHANLUE YANJIU

人才强区战略研究

张鸿宾 主编

宁夏人民出版社

人才强区战略研究

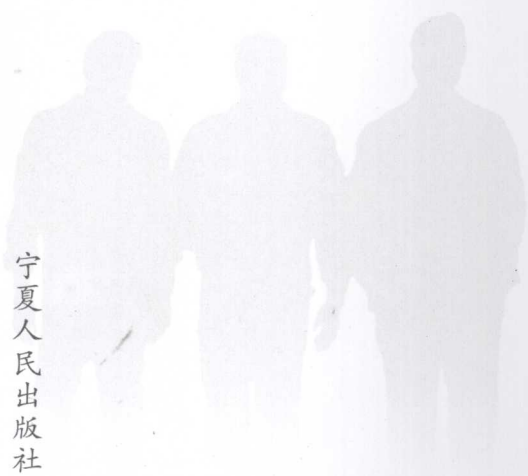
宁夏



NINGXIA RENCAI QIANGOU ZHANLUE YANJIU

主 编 张鸿宾

副主编 桑敏兰 王新生



宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

宁夏人才强区战略研究 / 张鸿宾主编. —银川: 宁夏人民出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-227-03613-5

I. 宁… II. 张… III. 人才—培养—发展战略—研究—宁夏
IV. C 964. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第161352号

宁夏人才强区战略研究

张鸿宾 主编

责任编辑 吕 棣 何克俭

装帧设计 万明华

责任印制 来学军

宁夏人民出版社 出版发行

出 版 人 高 伟

地 址 银川市北京东路139号出版大厦(750001)

网 址 www.nxcbn.com

电子信箱 nxcbmail@126.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏华地彩色印刷厂 宁夏雨禾广告有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 17

字 数 244千

印 数 1500册

版 次 2007年10月第1版

印 次 2007年10月第1次印刷

书 号 ISBN978-7-227-03613-5/C·105

定 价 35.00元

版权所有 翻印必究

序

杨国林

宁夏党校常务副校长、宁夏行政学院院长

宁夏跨越式发展如诗，是一首铸就和谐幸福宁夏的壮美诗篇；宁夏跨越式发展如画，是宁夏各族儿女用七彩梦想精心描绘的美好蓝图；宁夏跨越式发展如歌，是一曲昂扬向上奋发图强的最强音，是宁夏各族儿女用心弹奏出的气势恢宏、荡气回肠的奋斗乐章。宁夏要实现跨越式发展，必须把人才强区战略放在首位，确立人才资源是第一资源的观念；必须把人才作为实现宁夏跨越式发展的关键，充分发挥各类人才的重要作用；必须提高对人才工作重要性的认识和研究，真正形成“尊重知识，尊重人才，尊重劳动，尊重创造”的良好氛围。

人才强区战略是经济社会发展的规律所决定的。农业社会，土地和人口是经济社会发展的关键因素；工业社会，资本和劳动以及自然资源成为经济社会发展的关键因素；进入信息化的知识经济社会，人的知识、智力和创新能力成为经济社会发展的主体和核心，知识和人才已成为经济发展和社会进步的主要推动力。我国的发达地区已不同程度地进入了信息化的知识经济社会，作为西部欠发达的宁夏，要通过跨越式发展，缩小与发达地区的发展差距或赶上发达地区，必须尊重知识、尊重人才，最大限度地发挥知识和人才在经济社会发展中的推动作用。

人才资源是宁夏跨越式发展的第一资源。近几年来，宁夏的经济社会发展取得了很大的成就，但仍处在社会主义初级阶段的较低层次，仍处于一个攻坚克难、爬坡追赶的发展阶段，欠发达是宁夏最大的区情。对宁夏这样一个资源型和欠发达地区，要实现从资源

依赖型向创新驱动型转变、从资源开发型经济向精深加工型经济迈进、从传统农业向现代农业跨越，必须把人才资源作为第一资源。实践证明，后发国家或地区，要充分发挥比较优势和后发优势，在奋力拼搏中实现新的跨越，必须树立“科学技术是第一生产力”“自主创新是第一竞争力”“人才资源是第一资源”的理念。在有关调查中，宁夏多数干部也认为，制约宁夏跨越式发展的最大障碍是人才问题。宁东能源基地等一批大项目的建设和投产，现代农业、新型工业化、城市化、现代服务业、科技创新的推进，对人才的需要量愈来愈大，对人才素质的要求也愈来愈高。当前，总体上我区在尊重知识、重视人才方面取得了一定的成效，但仍存在着不少的问题，比如，尊重知识和重视人才的机制和体制还不够完善，氛围还不够浓厚。一些领导干部还没有从思想上认识到人才、知识对经济社会发展的巨大推动作用，在人才作用的发挥上还存在一些人为的障碍等，这些问题都必须研究解决，要树立正确的人才观，用好人才、善待人才，创设良好的机制和体制，为宁夏跨越式发展提供坚强的人才保证和智力支持。

人才强区战略是宁夏跨越式发展的必然选择。宁夏回族自治区党委书记陈建国在自治区第十次党代会上指出，实现科学发展，离不开人才的支持和保障。要坚持党管人才原则和尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针，大力实施人才强区战略。宁夏的跨越式发展，是在发挥宁夏“后发优势”的基础上，吸收人类发展过程中的一切文明成果，依靠观念创新、制度创新和科技创新，通过非常规、跳跃式的发展，缩小与发达地区经济社会发展的差距、缩短全面建设小康社会和现代化建设进程的过程。跨越式发展包括人们的思想观念、人才、机制体制、科学技术等因素的跨越式发展。其中，人才的跨越式发展是关键因素。

近年来，随着宁夏人才强区战略的实施，理论界和领导干部对宁夏人才强区战略的理论与实践不断地进行着探索和研究。新时

期，针对我区发展的新特征新要求，特别是在贯彻落实科学发展观、落实宁夏回族自治区第十次党代会精神，实现宁夏跨越式发展的过程中，如何正确认识人才强区战略对宁夏跨越式发展的重要性，如何认识人才资源是宁夏跨越式发展的第一资源，如何树立正确的成才观，用好人才、善待人才，创设良好的用人机制和体制，为宁夏跨越式发展提供坚强的人才保证和智力保障等，是一些学者、领导关注和研究的视角。

宁夏党校副校长张鸿宾担任主编，组织党校教研骨干编撰的《宁夏人才强区战略研究》是关于人才问题研究的扛鼎力作。张鸿宾同志在第一条从事人事管理工作多年，对人才工作有自己独到的见解和思考，亲自组织相关领域的研究人员，对宁夏人才强区战略进行了深入细致的研究。在宁夏人才问题的研究方面，既有宏观战略层面的理论阐述，又有微观操作层面的举措建议；既有关于人才强区问题在宁夏跨越式发展战略中心地位与作用的深度解读，又有对宁夏人才队伍建设现状及存在问题的深入思考；既有对宁夏人才开发过程中系列关键环节的实证分析，又有对宁夏人才开发与人才队伍建设的专题研究，尤其是紧密结合区情，通过实证分析提出了宁夏人才强区战略问题的对策建议，具有一定的决策及参考价值。

宁夏要实现跨越式发展，必须把人才强区战略放在首位，确立人才资源是第一资源的观念，把人才作为实现宁夏跨越式发展的第一要素，提高对人才工作重要性的认识，使政府与社会合力，各级领导干部也要有强烈的人才意识，知人善任，广纳群贤，做到有爱才之心、识才之智、容才之量、用才之艺，吸引大批有识之士和有志之才，不断投身到宁夏跨越式发展的宏伟事业中来。

2007年9月

目 录 CONTENTS

第一篇 总论篇

第一章	实施人才强区战略 推动宁夏跨越式发展	3
第二章	宁夏人才队伍建设现状及存在的主要问题	28
第三章	优化宁夏人才结构	57
第四章	完善宁夏人才市场	76
第五章	开展宁夏人才租赁	95
第六章	发展宁夏教育与加快宁夏人才开发	108
第七章	改进宁夏人才培养	144
第八章	创新宁夏人才激励机制	165

第二篇 专题篇

第九章	宁夏党政人才队伍建设问题研究	185
第十章	宁夏专业技术人才队伍建设问题的研究	206
第十一章	宁夏企业经营管理人才队伍建设问题研究	235

第一篇 总论篇

第一章

实施人才强区战略 推动宁夏跨越式发展

中共中央办公厅、国务院办公厅2007年5月印发了《关于进一步加强西部地区人才队伍建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，继续推进西部大开发，促进区域协调发展，是落实科学发展观的必然要求，是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要任务。大力加强西部地区人才队伍建设，是人才强国战略的重要组成部分，是党中央、国务院为保证西部大开发顺利实施而采取的一项重要举措。大力实施人才强区战略，是新形势下宁夏人才工作的根本任务。正如《宁夏“十一五”人才队伍建设规划》指出：大力实施人才强区战略，努力建设以党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才和非公有制经济组织人才为主体的高素质人才队伍，通过完善政策、优化结构、加大投入、强化培训，使我区的人才数量显著增加，人才质量显著提高，人才环境显著优化，为全面建设小康社会、实现我区经济社会跨越式发展提供有力的智力支持和人才保证。可以说，实施人才强区战略，是宁夏实现21世纪头20年各项发展目标的重要保证。为此，宁夏回族自治区必须把人才资源开发纳入经济和社会发展规划，动员和集中全社会的力量及资源，多层次培养、多渠道引进、大规模开发大批适应现代化建设的各类人才，尤其是高层次人才，进一步完善人才成长的环境，进一步完善人才的使用和激励机制，构筑人才高地，把实施人才强区战略作为一项重大而紧迫的任务切实抓紧抓好。

一、实施人才强区战略的相关理论问题探索

(一) 人口、人力资源及人才资源之间的关系

人口资源是一个国家或地区的人口总体，具体的人是其基本形态。人口资源主要突出人的数量指标，但它又是人力资源及人才资源最基本的底数。

关于人力资源的涵义，可以说是众说纷纭，莫衷一是。概括起来，具有代表性的观点有以下三种：

第一种观点认为：“一般意义的人力资源涵义是，在一定范围内能够作为生产性要素投入社会经济活动的全部劳动人口的总和。”^[1]

第二种观点认为：“人力资源是指一定时空内的人口总体所具有的劳动能力之总和。”^[2]

第三种观点认为：“人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力，即处在劳动年龄的已直接投入建设和尚未投入建设的人口能力。”^[3]

鉴于以上对人力资源涵义的不同界定，笔者认为，所谓人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的、具有智力劳动和体力劳动能力的劳动者，即处在劳动年龄的已直接投入生产建设和未投入生产建设的人口的总和。

人才资源，是指一个国家或地区具有专门知识和较强的能力且以其创造性的劳动，为经济发展和社会进步作出比常人更大贡献的人的总称，是专业性、创造性和进步性三者的统一体。人才资源重点突出人的质量这一指标，是人力资源中较突出、较优秀的部分。一个国家或地区人力资源中包含的人才数量越多，该国家或地区人力资源的总体质量就越高。

人口资源主要表明的是数量概念，是最基本的概念。人力资源及人才资源都以其为基础。人口中除了少数不具有劳动能力的人口以外，绝大多数都是具有或将具有劳动能力的人口，这部分即构成了人力资源。人力资源中杰出、优秀的那部分群体则构成了人才资源，它反映了一个

[1] 孙柏瑛，祁光华. 公共部门人力资源管理. 北京：中国人民大学出版社，1999：2

[2] 吴国存，谢晋宇. 公司人力资源开发与管理. 天津：南开大学出版社，1995：3

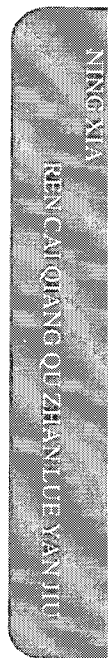
[3] 张德. 人力资源开发与管理. 北京：清华大学出版社，2001：1

民族的素质和发展潜力，是人力资源中最为宝贵和精华的部分。

我国人口众多，从数量上看，人口资源居世界第一，人力资源十分丰富；但从质量上看，我国人才资源还比较缺乏。这些特征告诉我们，中国的人力资源潜力很大。如果能有效地开发与管理人力资源，加强人才培养，中国将有希望成为世界人力资源和人才资源的第一大国。

（二）人才的内涵及分类

众所周知，人才界定问题是事关人才状况的分析、人才评价使用标准及人才政策制定的基础和关键。过去很长一段时间内，我国人事部门通常将具有中专或中专以上学历或具有初级专业技术职称以上的人，纳入人才范畴。但人才的概念众说纷纭，有的权威工具书给出的简短定义是：德才兼备的人；有某种特长的人。有的专家学者则把人才赋予丰富的内涵：凡具有一定专业知识和专门技能，在某个专业岗位尽职尽责，不断总结经验，顽强探索客观规律，为国家和人类社会作出贡献的人，都可称为人才。2003年12月19日~20日，党中央、国务院在北京召开了党和新中国历史上的第一次人才工作会议。胡锦涛总书记在会上强调，要树立适应新形势新任务要求的科学人才观。并明确指出：要牢固树立人才资源是第一资源的观念、人人都可以成才的观念和以人为本的观念。人人都可以成才的观念，突破了狭隘的传统人才观，表明了人才的概念和内涵是多层次、全方位和与时俱进的。胡锦涛总书记在提出要牢固树立人人都可以成才的观念时，明确指出要坚持德才兼备的原则，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准，特别强调不拘一格选拔人才的“四个不唯”（不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份），并就成才的途径和方法指出，谁勤于学习、勇于投身时代创业实践，谁就能获得发挥聪明才智的机遇，就能成为对国家、对人民、对民族有用之才。2003年12月26日《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》又对人才的内涵作了具体明确的说明，指出“人才存在于人民群众中，只要具有一定知识和技能，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，在建设中国特色社会主义伟大事业中作出积极贡献的，都是党和国家需要的人才。要坚持德才兼备



的原则，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的重要标准。”综上所述，笔者认为，人才的内涵多种多样，但品德、知识、能力和业绩四个方面应是人才概念内在的、不可缺少的要素。因此《决定》指出，要“建立以业绩为依据，由品德、知识、能力等要素构成的各类人才评价指标体系”。

人才的类型，从岗位类别上看，有党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、技能型人才、农村实用性人才；从所有制类别看，有公有制经济组织人才、非公有制经济组织和社会组织人才；从层次上看，有高、中、初级人才，其中高级人才又有高层次人才、高技能人才、拔尖人才等称谓。上述各类人才都有其特定含义，如高层次人才，是指那些知识层次高、创新能力强、社会贡献大的人才群体。高技能人才，是指在生产一线熟练掌握专业技能，在关键环节发挥作用，能够解决操作难题的人员，包括技术技能型、复合技能型和知识技能型三类。拔尖人才，是指那些在推动发展、科技攻关、拓展市场等方面起着主导作用的领军人物和灵魂人物。抓好高层次人才队伍建设，是人才工作的重点。高层次人才具有高创造性、高流动性、大协作性、强时效性和相对性五个特征，高层次人才涵盖的范围应包括院士、博士、硕士、正高职称和海外优秀留学人员、高级管理人才、掌握先进技术的高科技人才。

（三）人才强国战略的提出及涵义

自20世纪90年代起，我国就酝酿探索能够支持新世纪强国的人才战略。到2003年12月，以中共中央、国务院作出《关于进一步加强人才工作的决定》和召开全国人才工作会议为标志，人才强国战略在我国得以确立。中共中央、国务院把实施人才强国战略看成是党和国家的一项重大而紧迫的任务，首次把建设人才强国提高到“提升国家核心竞争力和综合国力，完成全面建设小康社会的历史任务，实现中华民族的伟大复兴”^{〔1〕}的战略高度。自此之后，全国很多省、自治区、直辖市等都提出了“人才强省”“人才强区”“人才强市”等战略，这些战略都成为我国人才强国战略的组成部分。因此，笔者认为，深刻认识国家“人才强国”战略的涵义，也就认识了“人才强区”“人才强省”等战略的

〔1〕中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定。北京：人民出版社，2004：1

涵义。

人才强国战略的提出是新世纪新阶段我国人才工作的一件大事。它表明,我国新世纪新阶段人才工作的根本任务就是实施人才强国战略。通过人才强国战略的实施,要创新人才工作的机制,建设强大的人才队伍,形成人才辈出、人尽其才的良好局面,为完成全面建设小康社会的历史任务,实现中华民族的伟大复兴提供坚强的人才保证。实施人才强国战略,不仅是各级党委、政府的工作,更为重要的是全社会的任务。这个全社会,既包括人才培养部门、人才管理部门和人才流通部门,也包括每一个人才使用单位、每一个人才,乃至每一个家庭、每一个个人。

对于人才强国战略的涵义,我们可以从战略、目标和过程三个层面加以理解。

1. 要把人才强国看成是一个战略

《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》指出:“人才问题是关系党和国家事业发展的关键问题。当今世界,多极化趋势曲折发展,经济全球化不断深入,科技进步日新月异,人才资源已成为最重要的战略资源,人才在综合国力竞争中越来越具有决定性意义。”^[1]正因为如此,人才强国战略才成为我国21世纪初经济社会发展战略体系中的重要组成部分,成为最高层次的主体战略之一。人才强国战略的提出,标志着我国人才工作已提到了整体发展的战略层次,实施人才强国战略已成为举国上下重大而紧迫的任务。要把人才工作纳入国家经济和社会发展的总体规划,把人才强国提升到战略的高度,与其他战略有机融合,形成一个战略体系,共同推进,有效实施。

2. 要把人才强国看成是一个目标

人才强国是我国新世纪新阶段奋斗的最高战略目标之一,21世纪初要把我国建设成一个人才的强国。世界发达国家发展的历史告诉我们,一个国家之所以发达,首先它是一个人才发达之国;一个国家之所以强盛,首先它是一个人才强盛之国。我国在世界上是一个人口大国或是一个人力资源大国,但对于人才而言,我国还难以称为大国,更不能称为人才强国。如果我们不能达到建设人才强国的战略目标,那就很难

^[1] 中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定。北京:人民出版社,2004:1

最终建成一个真正的世界性的发达强国。在民族复兴的关键时期，为了应对经济全球化和知识经济带来的严峻挑战，我们只有一个选择，那就是实现从人口大国向人才强国的跨越，最终建成人才的强国。

3. 要把人才强国看成是一个过程，一个以人才为实现手段、达到富民强国目的的过程

要实现“中国崛起”的梦想，全面建成小康社会，人才强国是必由之路。我国要立足于世界民族之林，不仅要有一流的经济、一流的科技、一流的文化，更要有一流的人才。没有一流的人才，就不可能建成世界强国。既然人才强国是一个过程，我们就要从现实出发，解放思想，大胆创新，把工作做到实处，抓紧抓好。既然人才强国过程是达到富民强国目的的过程，我们就要注意使人才的发展与经济社会的发展相协调，使人才强国战略服务于全面建设小康社会的总目标。

（四）新世纪我国人才政策的走向

1. 人才选拔任用将呈现公开、平等、竞争、择优的政策走向

科学的人才选拔任用机制，是人才创业有机会的重要保证。为此，要逐步建立以公开、平等、竞争、择优为导向，有利于优秀人才脱颖而出、充分施展才能的选人用人机制。这就要求我们在工作中要进一步拓宽选人用人渠道，创新人才选拔任用机制，构建“四个平台”：一要构建人才竞争择业的平台，要以能力、业绩为基础，继续推行和完善公开招考、招聘、竞争上岗等措施办法。二要构建人才培养成长的平台，从不同类型、不同层次人才的实际和需要出发，建立具有特色的分层分类培养机制。三要构建人才平等竞争的平台，努力营造尊重特点、勤奋工作、鼓励创新、理解信任的良好而宽松的用人环境和氛围。四要构建人才保障激励的平台，要更新分配观念，坚持把按劳分配和按生产要素分配结合起来。

2. 人才市场引导更加开放的政策走向

消除人才市场发展的体制性障碍，是促进人才合理流动、干事有舞台的前提。为此，要消除人才市场发展的体制性障碍，使现有各类人才市场实现联网贯通，加快建设统一的人才市场；要进一步消除人才流动

中的城乡、区域、部门、行业、身份、所有制等限制，疏通党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才三支队伍之间、公有制与非公有制组织之间、不同地区之间的人才流动渠道，这涉及政府有关职能部门之间利益关系的调整，改革难度较大，是一个长期的系统工程，需要政府有关部门协调配合、积极稳妥地进行。当前要进一步深化人才市场的体制改革，加快劳动人事制度改革步伐，建立完善的社会保障制度，改革人事档案制度，尤其是社会保障制度改革必须加快推进，尽快推出流动人员社会保险关系衔接办法，使之充分起到促进人才合理流动的作用。

3. 人才评价机制将呈现以能力和业绩为导向，更加科学化、社会化的政策走向

人才评价机制是使人才“社会有地位”的保证之一。我国人才评价机制突破的方向是：建立以能力和业绩为导向、科学的社会化的人才评价机制。建立这种机制重在确立标准、改革评价方式和完善科学的评价手段。

(1) 要从规范职位分类与职业标准入手，建立以业绩为核心，由品德、知识、能力等要素构成的各类人才评价指标体系。必须针对不同行业特点、不同的职位和职业要求，制定出分类分层的人才评价序列。

(2) 要改革人才评价方式。发挥社会化的人才评价机构的作用，增加透明度和群众参与程度，确立相互有所区别的评价主体和各有侧重的评价方法。如对于党政人才的评价，群众的意见将成为重要的衡量尺度。为此，在今后的干部考核评价工作中要进一步扩大民主、反映民意，这主要通过完善民主推荐、民主测评、民主评议制度来实现。对于专业技术人才的评价，重在社会和业内认可。①使评价工作的指导思想、手段、方法、内容和程序，根据我国经济和社会发展的需要不断创新完善；②使评价工作能客观反映专业技术人才的业绩成果和社会价值；③使评价工作专业化；四要使评价工作为形成高质量的行业、专业人才梯队服务。

(3) 要把我国的考核方法与国外的人才评价技术有机结合起来，大力开发应用各种现代人才评价技术，创建具有中国特色、符合现代人

才特点的测评方法体系。

4. 人才分配激励机制将呈现更加多样性、有效性

激励机制是保证人才积极工作、发挥才干的重要方面，对于人才要以鼓励创造性劳动为根本目的，加大对其有效的激励和保障。

(1) 要坚持平衡比较和动态增长原则，逐步提高工资收入水平，逐步建立符合社会主义市场经济体制下人才价值的工资收入水平决定机制；

(2) 要不断加大对特殊岗位和高层次人才的激励力度，在高层次人才和特殊人才的工资收入分配中逐步引入激励机制；

(3) 要完善奖励、社会保障和福利制度，实现多种激励相结合；

(4) 要探索建立产权激励机制，企业可实行期权股权激励，探索建立人才资本及科研成果有偿转让制度，等等。

这是我国分配激励领域中的一项重大改革，也是加大对人才的有效激励和保障的客观要求。

具体而言，事业单位分配激励机制的政策走向是要适应事业单位用人制度由“身份管理”向“岗位管理”转变的要求，逐步建立以岗位工资、绩效工资为主体的工资制度，收入向关键岗位和优秀人才倾斜。企业经营者分配激励机制的政策走向是将经营者薪酬与其责任、风险、业绩直接挂钩。

5. 人才培养将以“三大能力”为培养重点的政策走向

人才资源能力建设是人才培养的核心，人才培养的重点要转到培养其学习能力、实践能力，着力提高其创新能力上。创新能力是人才资源建设的关键要素，是能力建设的首要任务。为此，必须大力发展教育事业，积极构建与此相适应的国民教育体系和终身教育体系，创建学习型社会，实现人才资源开发层次的提升。

二、宁夏实施“人才强区”战略的依据

(一) 历史依据：“国以才兴，政以才治，业以才盛”是历史发展的一条规律

综观历史，国家的存亡、事业的成败、民族的兴衰固然最终取决于