

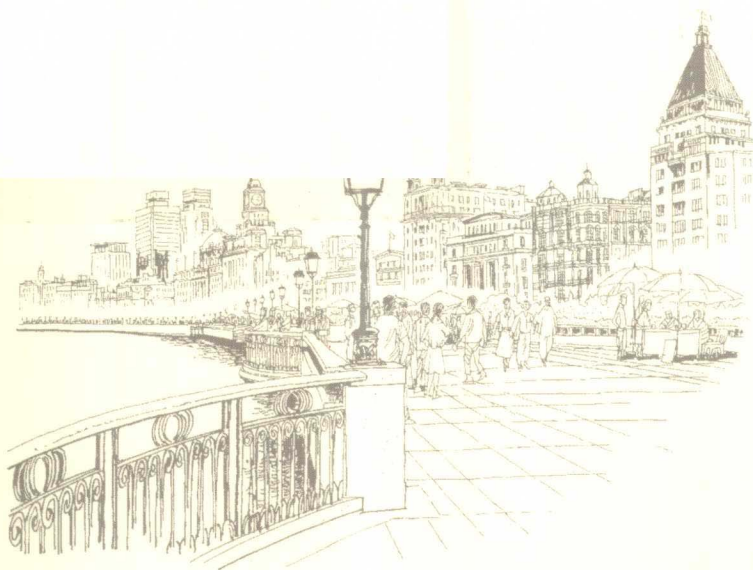
发展之路

上海人才管理制度改革创新思考

主编·毛大立

FAZHANZHILU

SHANGHAI RENCAI GUANLI ZHIDU GAIGE XINSIKAO



上海社会科学院出版社

发展之路

上海人才管理制度改革创新思考

主编·毛大立



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展之路：上海人才管理制度改革新思考/毛大立
编. —上海：上海社会科学院出版社，2010
ISBN 978 - 7 - 80745 - 638 - 4

I. ①发… II. ①毛… III. 人才—培养—上海市—
文集 IV. ①C964.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 042586 号

发展之路：上海人才管理制度改革新思考

主 编：毛大立

特约编辑：金莉萍

责任编辑：余 同

封面设计：闵 敏

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销：新华书店

印 刷：上海社会科学院印刷厂

开 本：787×1092 毫米 1/16 开

印 张：21.25

插 页：2

字 数：330 千字

版 次：2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 638 - 4/C · 032

定价：35.00 元

版权所有 翻印必究

序

吴 江

中国人事科学研究院院长

人才是中国经济社会发展的第一资源。**坚持科学的人才发展观**,是落实科学发展观的首要条件,是党中央在发展指导思想和发展战略上人文精神的回归。只有实现人才发展,才能真正实现科学发展。人才发展,其中一个涵义是指要把服务发展作为人才工作的根本出发点和落脚点,另一方面也包含着充分实现所有人的全面发展。人才发展只有在服务发展中,才能发展自己,也只有人的全面发展,才能实现经济社会的发展。科学的人才发展观,主要内容包括**人才优先发展、人才协调发展、人才全面发展和人才创新发展**。

要保障人才优先发展。提出人才优先发展方针,是落实科学发展观的必然要求,体现“以人为本”的发展理念,符合我国人才工作的实际。人才优先的涵义,概括起来就是“四个优先”:优先开发:把人才资源开发放在经济社会发展最优先的位置;优先调整:在经济结构调整中优先调整人才结构,使人才结构能够适应和引领经济社会的发展;优先积累:瞄准未来,考虑我国在未来 11 年的国际地位,优先实行人才资本积累;优先创新:在整体发展中,人才管理制度要优先改革创新,特别是要注重体制机制创新,包括人才培养、引进、使用的体制机制。人才优先的发展目标,2020 年,进入世界人才强国行列;2050 年,最终建成世界人才强国。人才优先的思路,一是要坚持以开发人才为先导,人才发展也是硬道理,没有数量和质量不能上升到国家战略。二是坚持以优化结构为主线,包括人才供需结构、人才与经济社会结构、培养与引进结构、国内与国外结构、高层与低层结构、各支队伍之间的结构,等等。三是坚持以能力建设为重点,不是考试能力,而是创新素质。四是坚持以创新机制为动力,改革创新人才工作的体制机制,改革中包括

开放。

要统筹协调人才发展。推动人才结构的战略性调整,进一步发挥市场配置人才资源的基础性作用,加强政府宏观调控,优化人才专业、产业、区域、城乡等结构,促进人才结构与经济社会发展相协调。适应经济社会发展对人才总量、素质和结构的需求,大幅度提高人才总量,不断提升人才素质,调整优化人才结构。提高人才发展与经济社会发展的适应性,实现人才总量增长与经济发展速度相匹配,人才质量提升与经济社会发展方式相适应,人才的空间分布与经济社会发展的区域布局相协调,人才产业结构与经济社会发展的结构调整相一致。推进人才资源的整体性开发,统筹推进党政人才队伍、企业经营管理人才队伍、专业技术人才队伍、高技能人才队伍、农村实用人才队伍和社会工作人才队伍的开发。加大哲学、社会科学人才开发力度。重视培养妇女人才、少数民族人才和党外人才。注意发挥离退休人才作用。不断扩大人才工作的覆盖面,实现各类人才队伍的协调发展。

要加强人才全面发展。进一步贯彻落实科学人才观,不唯学历、不唯职称、不唯资历、不唯身份,不拘一格选人才,鼓励人人都作贡献,人人都能成才,创造“全员人才观”的制度环境,满足全体公民的成长与发展需求,促进以每一个公民素质提高为基础的全民素质提升。要加强人才思想道德建设和能力建设,中共十七届四中全会强调,选拔任用干部既要看才,更要看德,把德放在重要位置,这个新要求也适用于各类人才,全面发展的人才必须是品德、知识、能力、业绩兼优的人才。教育培养需要培养全面发展的人,从人才工作角度看,要在培养全面发展的人才、培养创新人才、培养技能人才、培养杰出人才四个方面作出努力,实现各类人才的全面发展。

要创新人才发展机制。最近,胡锦涛总书记作出重要指示,强调毫不动摇地推进干部人事制度改革,既要积极探索创新,又要稳妥有序推进。人才发展必须把深化改革作为根本动力,坚决破除一切束缚人才发展的思想观念和制度障碍,构建与社会主义市场经济体制相适应的人才发展体制机制,最大限度地激发广大人才的创造活力。当前,改革人才发展体制机制,完善人才管理体制,就是要创新人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障机制,营造充满活力、富有效率、更加开放的制度环境。营造人才发展机制要有载体,搭建人才发展平台,提升人才的知识内生转化动力,促进技术开发与创新,提高国家自主创新能力和人才的贡献率。

上海公共行政与人力资源研究所,是我国公共行政与人力资源研究方面的知名研究所。该所成立 18 年以来取得了 100 多项重要的科研成果,比如,社会主义人才市场研究、构筑上海人才高地研究、人才资源第一资源研究、人才国际化问题研究、中国特色的人才政策法规体系研究、中国行政现代化问题研究等等,其中有不少是全国人事人才研究的领先之作。今天,呈现在我们面前的由上海市人事局毛大立副局长兼上海公共行政与人力资源研究所所长主编的《发展之路:上海人才管理制度改革新思考》,读后有耳目一新的感觉。全书的精华之处就是“人才发展”四个字,这正好与我近年思考的**坚持科学的人才发展观**想到一起去了。书中所提有些思想和观点,对于中国的人才发展,将起到重要的启示和引领作用。

2010 年 1 月 3 日于北京

目 录

C O N T E N T S

序 / 吴江 / 1

发展谋划篇 / 1

发展战略:人才发展的未来八个战略思想 / 3

发展定位:人才优先发展的当代意义与使命 / 13

发展理论:人才体制改革与人力资源管理理论创新研究 / 25

发展视角:人才成长与发挥作用的社会文化环境研究 / 45

制度创新篇 / 59

创新制度:干部教育培训制度改革的总体设计与实现路径研究 / 61

创新模式:外籍人力资源管理模式创新研究 / 81

创新标准:公务员职位分类标准研究 / 113

创新服务:人才发展的公共服务体系研究 / 152

创新政策:推进党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才相互
流动的政策研究 / 165

重点开发篇 / 187

开发关键:干部人事制度改革完善研究 / 189

发展之路:

上海人才管理制度改革新思考

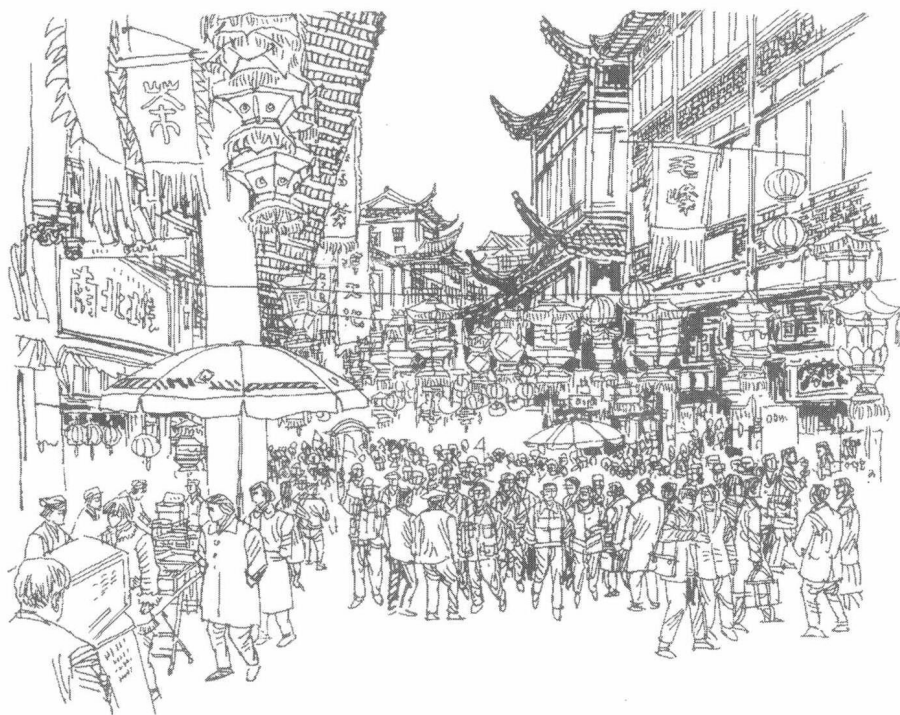
开发重点:创新人才培养的机制研究 / 226

开发核心:高层次专业队伍开发研究 / 260

开发对象:高技能人才队伍建设现状及对策研究 / 277

后记 / 329

发展谋划篇



发展战略：人才发展的 未来八个战略思想

改革开放以来,特别是 2003 年中央人才工作会议以来,我国的人才建设取得了突破性的发展,人才工作处在最好时期。总体判断可以归纳为四句话:人才资源是第一资源的战略思想已深入人心,人才强国战略的实施已初见成效,党管人才的组织架构已基本建立,人才发展已取得显著成就。下面,本文围绕未来人才发展战略,谈八个方面的战略思想。

一、我国经济发展的战略转型

1997 年笔者曾发表题为《论以人力资本为依托的经济增长方式》的文章,提出我国经济发展的战略转型问题。战略转型,就是从物力资本优先积累发展经济的模式转向以人力资本优先积累发展经济的模式。

目前,我国的经济总量居世界第三位,人才资源总量居世界第一位(2007 年底达到 1.04 亿)。但我国的经济发展模式,主要还是实行物力资本优先积累发展的模式,人力资本积累已经严重不适应产业结构优化升级的需要。主要表现在两个方面:从国家层面讲,与经济社会发展相比,我国的人才投入严重不足。据统计,我国的财政性教育经费占 GDP 的比例,在 2003 年中央人才工作会议以后逐年下降。2003 年为 3.28%,2004 年降为 2.79%,2005 年为 2.82%,2006 年更是降为 2.27%,2007 年为 2.86%。而与此对照,在国家财政性教育投入上,目前世界平均水平为 7%左右,其中发达国家达到 9%左右,经济欠发达国家也达 4.1%。从地方来讲,有些地方虽然在口头上也讲人才是第一资源,但在行动上却不完全是这样。不少

地区和单位,在基础设施上舍得投资,不遗余力;而对人力资本投资则不屑一顾,不想投入。这正如江泽民同志所批评的,“见物不见人”的倾向还十分严重。

实行人力资本积累优先战略,主要基于三个方面的客观要求:一是**加快转变经济发展方式的迫切要求**。国家提出经济发展方式从粗放型向集约型转变,要从资源消耗推动经济快速增长转向以科技创新引领经济又好又快地发展。这一转变的关键在人才。2008年4月,《21世纪经济报道》刊载的《浙江模式遭遇新考验》(2008年一季度浙江规模以上企业效益较大幅度下降,亏损面达到26.1%)一文中分析了两大问题:第一,工业产业层次较低,缺乏新兴产业强有力支撑;第二,长期沿袭粗放型和要素推动经济发展的模式。全国情况大体如此。因此,加快经济发展方式转变已迫在眉睫。二是**中国主动参与经济全球化和国际竞争的迫切要求**。当今世界,知识和技术在经济发展中的贡献越来越大,人力资本的收益率愈来愈高。据估计,发达国家经济增长中人力资本贡献率高达75%,我国只有35%。我国的人力资本对经济增长的贡献率比发达国家低40%。加速我国的人力资本积累已经势在必行。三是**深化改革开放的迫切要求**。改革开放以来,我国连续30年GDP保持高速增长。由于基数增大,要在未来十几年继续保持高速的经济增长率,靠大规模增加投资已不太可能,必须通过深化改革,扩大开放,充分调动我国蕴藏的人力资本存量,替代20世纪固定资本的功能,为经济的持续增长作贡献。总之,我国必须实行人力资本优先积累战略,不断加大对人才资源开发的投入,真正把人力资源转化为人力资本,进而转化为科技优势和产业优势。

二、大力提高科技人员的地位和待遇

中央人才工作会议以后,我国科技人员的地位有了很大的提高,科技人员的作用得到了充分的发挥。但与“科教兴国战略”和“人才强国战略”的要求相比,与建设创新型国家的目标相比,差距还比较大。主要问题是,在“人才泛化”的背景下,这几年真正落实到科技人员身上的政策不多,他们的实际地位在人才中不高,特别是企业中的科技人员地

位更低。

与此相反,行政化、“官本位”现象近几年有愈演愈烈的势头(包括社会各界精英的官本位)。好像人才的价值只有当了官才算实现,否则你干得再有成绩也不行。这一状况必须引起高度重视。2005年报考公务员,一个职位最多有1000人报名,2006年一个职位达到最多有4200人报名。“公务员报考热”从一个侧面反映了部分青年学生“重仕途”、“轻创新”的倾向。在企业,现在不少工程技术人员偏重管理职务,轻视技术开发,许多人认为,“当工程师不如当科长”,“钻研技术不如做官”,“搞研究一无钱、二无权”。调查中,科技人员普遍反映与行政人员相比有“三个不如”:科技人员的政治地位不如行政人员高,科技人员的社会地位不如行政人员好,科技人员的工资报酬不如行政人员多,致使科技人员的积极性和创造性还没有得到充分发挥。

加强创新人才队伍建设,当前重点突破三项制度:一是下决心取消事业单位机构实际存在的行政级别。在《中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题的意见》中,明确提出要“遵循政事分开的方向,逐步取消事业单位机构的行政级别”,但十多年来这项改革基本处于停滞状态。现在应当结合大部制改革,下决心取消事业单位的行政级别,起码从新建的事业单位不再定行政级别做起,从而形成优秀青年专家长期从事科研工作的机制。二是采取特殊政策,切实提高创新型科技人才的地位。建议国家对创新人才采取特殊政策,加强创新型科技人才的开发。据说,韩国过去和我国一样,创新型科技人才的地位不高,排在最后一位。第一位是官员,第二位是企业家,第三位是专家。后来他们通过立法,把专家放在第一位,企业家在第二位,官员在第三位,韩国的高端人才工资超过部长级。这使韩国科技人员的创新智慧竞相迸发、创新人才大量涌现。韩国现在已经进入世界创新型国家行列。三是建立完善有针对性的管理制度和办法。人才培养机制重点突破开放式培养,人才选用机制重点突破不拘一格选人才,人才评价机制重点突破构建以品德、知识、能力、业绩为导向的人才评价体系,人才流动机制重点突破人才流动的体制性障碍,人才分配机制重点突破产权激励,人才保障机制重点突破建立国家统一的社会保障制度。通过制度建设,大力提高科技人员的政治地位、社会地位和经济地位,激发科技人员创新的积极性和创造性。

三、注重培养使用好国内各类人才

当今世界争夺人才的竞争异常激烈,我们要有政治远见,真正把培养和使用好各类人才作为党和人民事业兴旺发达的大事来看待和落实。我国在人才开发上,长期以来有一个偏向,**就是不很重视培养使用好国内的各类人才,片面追求引进海外人才。**这正如北京大学一位著名教授批评的:“**中国人看不起中国人。**”这种偏向,说严重一点是一个民族缺欠“自信”的表现,就是不相信自己的人才,不注重培养和使用国内的人才,使许多非常优秀的人才缺乏施展才干的机会。**例如,**北京的地铁早在 30 年前就建成了,但以后全国的地铁建设(除最近深圳的地铁外),几乎都没有很好利用中国自己的技术和人才,而是着眼于从国外引进。**又如,**上海的运-10 飞机,1970 年开始研制,在 1980 年就研制成功,而且还形成了一支 1.2 万多人的专门人才队伍。但是,我国以后的民航飞机,几乎都买波音、空客等外国飞机(最近国产大飞机项目已落户上海,但人才已经浪费了 30 年,市场也失去了 30 年)。**再如,**汽车工业,全国近百家企业,主要靠引进国外技术,像奇瑞等有自主知识产权的企业很少。

我们不反对积极引进海外人才,但 21 世纪中国的人才开发,主要应该是自主开发,因为核心技术是买不来的,要在实战中培养人才。要依托国家重大人才培养计划、重大科研和重大工程项目、重大产业攻关项目、重点学科和重点科研基地、国际学术交流合作项目,积极搭建各类人才的战略平台,充分发挥中国人才的聪明才智,为各类人才脱颖而出创造良好条件。当然,**“自主开发”也要开放,要与引进海外人才相结合。**我们要善于利用国内国际两种人才资源,立足国内进行人才资源开发,坚持自力更生培养人才,同时加大引进人才、引进智力工作的力度。

四、花大力气推进人才制度建设

当前,人才工作中一个不容忽视的问题是,制度建设尤其是法律法规建

设推进很慢,而不切合实际的“人才工程”、政策比赛比较普遍。2008年两会上,有位院士提出,“**人才成长是科学而不是工程**”,认为当前要警惕“人才工程”的四种蜕变:一是警惕把人才工程蜕变成“包装人才工程”;二是警惕人才的考核与遴选过分注重绩效(功利主义);三是警惕违反人才成长规律,急于求成,拔苗助长;四是警惕把人才工程搞成“折腾人才工程”。这些话真是切中要害。应该讲,“制度”的作用远重于“工程”。21世纪中国的人才发展的一项历史使命,不是要搞多少“人才工程”,而是要实实在在地“完善制度和法律法规”。据了解,在人才建设上,国外“**重制度**”,中国“**重政策**”。因为制度更具有稳定性,政策一般都不太稳定;制度主要给人以发展空间,它不受政府能力影响,政策力度则受政府影响较大;制度比较公平,因为它由市场决定,政策由于是政府决定的,它总是有偏向(优惠一部分人,不优惠一部分人)。发达国家主要是靠制度建设适应人才发展。为什么全世界人才往美国跑?主要是美国的人才制度好,它的人才制度的出发点是三个“有利于”:有利于技术创新,有利于财富积累,有利于投资安全。

我们认为,当前急需研究制定以下制度和法律法规:一是**修订宪法、制定《户籍管理法》**。修改我国宪法,重新确认迁徙自由权为公民的一项基本权利。加快制定权威性的《户籍管理法》,改革我国现有户籍管理法律规章及政策,消除制约人才合理流动的户籍、档案等体制性障碍,优化人才合理有序流动的社会大环境。二是**制定《继续教育法》和《终身教育法》**。研究制定《继续教育法》,规范我国各类人才的培训和继续教育工作。研究制定《终身教育法》,构建普通教育、职业教育和成人教育相互沟通;正规教育、非正规教育、非正式教育相互结合;职前与职后教育、培训相互贯通;学校教育、家庭教育、社会教育相互配合的中国特色的终身教育体系,不断扩大人才培养规模,优化人才培养结构,提高人才综合素质和专业素养。三是**制定《工资法》**。针对各类人才特点,建立健全与社会主义市场经济体制相适应、与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配制度和激励机制,加强对收入分配的宏观调控,整顿和规范分配秩序。四是**制定《社会保障法》**。主要内容包括:社会保障管理、社会保险、社会救济、社会福利,以及社会优抚、社会互助、公积金、社会保障监督及社会保障等。五是**制定《国家事业单位法》**。主要内容包括:事业单位的概念范围、事业单位机构编制、经费来源、分配、人事、合同管理、考核、工资福利、社会保障、争议处理、管理和监督等

行为,全面实行事业单位聘用合同制,推进事业单位改革。六是制定《移民法》。根据国际惯例和市场规则,在完善我国“绿卡”制度的基础上,抓紧制定《移民法》,其主要内容包括:投资移民和技术移民,设立移民局,外国人申办中国“绿卡”、入籍、留居、工作等。七是制定《职业资格管理法》。规范各种职业资格管理。八是制定《人力资源市场管理法》。加快建立统一规范的人力资源市场。总之,人才管理制度建设任务很重,要一项一项地落实。如果说,30 年来的人事改革是政策推动的话,那么 21 世纪的人事改革应该是制度创新。只有这样,才能充分发挥人才的作用。

五、加快人才市场的培育和发展

我国人才市场建设取得了很大成绩,但是距离实现市场对人才的基础性配置还有较大的差距。有一组调查数据看后令人吃惊:截至 2007 年底,中央企业通过市场化配置的经营管理人才,占经营管理人才总数的 26.6%;通过市场化配置的企业领导人员,仅占企业领导人员总数的 7.6%。出现这种情况的原因有三:一是体制原因,规范的公司法人治理结构没有很好建立;二是用人观念原因,“组织选人”的模式很难突破;三是人才市场原因,现有国内猎头公司很不成熟。可见,在我国,虽然人才市场建设取得了很大的进展,但是计划配置的人事制度没有得到根本改变。

我们认为,社会主义市场经济是资源流动的经济,我国人才流动渠道不畅通,不仅影响人才价值的发挥,对社会来说也是一种最严重的浪费。从世界范围看,凡是人才流动充分的国家或地区,一般都发展迅速。据专家研究,美国外籍劳动力占劳动力总数 11.46%,加拿大占 18.6%,德国占 8.82%,法国占 6.08%,意大利占 3.18%。而全国国际化程度相对较高的上海,还不到 1%。有研究认为,“人才回流”是一种经济学现象,当一个国家人均 GDP 达到 4 000 美元以上,海外人才将大量回归。未来十几年,是我国吸引海外人才最好的时期,我们必须在人才市场建设和人才流动上迈出实质性的步伐。

在进一步市场化和国际化的新趋势下,中国目前的人才市场仍有许多新的问题亟待攻坚。我们认为,人才市场改革关键在体制机制。首先,突破

体制瓶颈,真正打破人才流动的城乡、行业、部门、单位、所有制分割;其次,突破机制瓶颈,真正建立人才流动的供求机制、价格机制、竞争机制;再次,突破服务瓶颈,按照现代人力资源开发管理的要求,真正建立健全人才市场服务功能;最后,突破法制瓶颈,加快推进人才市场的法律体系和监督体系建立,从而真正做到人才的自由流动,实现人尽其才,才尽其用,保持科技队伍的生机和活力。

六、高度重视人才发展的“应用导向”

这个问题可以从两个方面来分析。

一方面,从教育制度看,我国的教育层次比较单一,尤其是高等教育,未能致力于完善人格的塑造,未能着力培养应用型人才。众所周知,人才教育应该分层次,这既是一个国家发展的需要,也是一个人立足于社会的需要。人才从大的方面讲,可以分为应用型人才和理论型人才。德国的制造业在世界上是最发达的,其根本原因在于德国的专业技术教育发达。美国的职业教育也是世界最发达的,据统计,在美国的研究生教育中,有85%是进行专门职业人才培养的,15%是进行学术型理论人才培养的。然而,我国的高等教育,基本上是进行理论型人才培养。据美国麦肯锡公司统计,中国160万年轻工程师中,相当大一部分只是纸上谈兵,而没有解决实际问题的能力,其中只有1/10的人适合在跨国公司工作。又据2006年《大学生就业现状调查》,我国企业对招聘大学生感到“满意”的比例是11.93%。教育的核心是培养人,而中国教育的最大问题是不知道如何培养人,这必然造成极大的人才浪费,不能说我们培养的不是人才,而是说我们没有塑造出经济社会发展需要的人才。必须改变高等教育偏重理论型教育、与经济社会发展脱节的问题。

另一方面,从科技制度的导向看,长期以来,我国的科学研究偏重学科导向的偏向必须纠正。在“863”、“973”等重大科研项目中,明显偏重于学科建设方面的一些项目研究,而忽视重大工程、重大产业攻关、重要产品等应用方面的项目研究。其结果,我们的科学技术不能很好地引领经济建设的发展。比如,我国的汽车产业,为什么出不了自主知识产权的世界名牌?一